

Zukünftige Ergebnisse der Testphase des europäischen sozialen Dialogs in der staatlichen Verwaltung

TUNED-Beitrag zum GD/TUNED-Treffen am 18. Juni 2009 in Prag

Einleitung

TUNED möchte einen ersten Beitrag zu dem gemeinsamen Prozess der Entscheidungsfindung im Hinblick auf die Ergebnisse der Testphase für die „*Arbeitsformen und Inhalte eines formellen sozialen Dialogs*“ in staatlichen Verwaltungen leisten. Dieser sollte als eine Ergänzung zu der laufenden Evaluierung der Testphase durch Ramböll Management zum Jahresende gesehen werden. Wir wollen damit unseren Wunsch bekräftigen, einen Ausschuss für den europäischen sektoralen sozialen Dialog einzusetzen, und gleichzeitig eine kurze Zusammenfassung der Fortschritte der vergangenen 18 Monate geben, noch anstehende Probleme ansprechen und Lösungen vorschlagen, die wir in kooperativer und transparenter Weise umsetzen wollen. Dieser Beitrag wird die Grundlage aller weiteren Gespräche zwischen den Mitgliedern von TUNED und EUPAN in den kommenden 6 Monaten bilden.

Fast 20 Jahre Dialog zwischen EUPAN und TUNED

Ein informeller Meinungs austausch zwischen EUPAN und den Gewerkschaften (damals EGÖD, CESI und EUROFEDOP¹) fand schon Anfang der 90er Jahre statt; dazu gehörte auch ein erstes gemeinsames Seminar im Jahre 1994. Unter dem französischen EU-Ratsvorsitz im Jahre 2000 haben die für öffentliche Verwaltung zuständigen MinisterInnen eine Sozialdialog-Entscheidung angenommen, die die GDs zur Entwicklung eines sozialen Dialogs mit repräsentativen Gewerkschaften aufforderte und die Frage der Repräsentativität der Arbeitgeber auf Grundlage einer Liste mit Sozialdialogthemen vertiefen sollte. Teilweise aufgrund interner gewerkschaftlicher Differenzen konnte das Potenzial dieser Entscheidung jedoch nicht vollständig genutzt werden.

Im Februar 2005 führte die im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung zwischen EGÖD und CESI erfolgte Einsetzung der einheitlichen Gewerkschaftsdelegation TUNED zu einem verbesserten Dialog mit EUPAN während des Luxemburger Ratsvorsitzes.

¹ Der EGÖD ist der Europäische Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst und Mitglied des EGB. CESI ist die Europäische Union der Unabhängigen Gewerkschaften. Eurofedop wurde im Jahre 2008 CESI-Mitglied. Die Kooperationsvereinbarung zwischen dem EGÖD und CESI sieht eine gemeinsame Gewerkschaftsdelegation auf der Grundlage nationaler Repräsentativitätskriterien vor. TUNED hat Mitglieder in den staatlichen Verwaltungen aller EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme Sloweniens.

Unter dem Ratsvorsitz des Vereinigten Königreichs wurde im Dezember 2005 eine erste gemeinsame Erklärung über Gleichheit und Vielfalt erreicht, gefolgt von weiteren Erklärungen über Führungsqualität und Management sowie die geographische und berufliche Mobilität von StaatsbeamtInnen in Europa während des österreichischen und des finnischen Ratsvorsitzes. Dänemark regte eine gemeinsame Methode für die Vorbereitung der EUPAN/TUNED-Konferenz über Gleichheit und Vielfalt im Oktober 2007 an. Dies war insofern ein Fortschritt, als die Gewerkschaften nicht mehr lediglich einen „Gästestatus“ hatten, sondern als „gleichwertige Partner“ anerkannt wurden. Im Juni 2007 wurde im Rahmen der Berliner Ministererklärung dem Vorschlag einer zweijährigen Testphase über „Arbeitsformen und Inhalte eines formellen sozialen Dialogs“ zugestimmt. Zwar kam ein von EUPAN beim EIPA (Europäisches Institut für öffentliche Verwaltung) in Auftrag gegebener Bericht zu dem Ergebnis, dass die Vorteile einer Formalisierung des Dialogs die Nachteile überwiegen würden, EUPAN entschloss sich aber vor einer endgültigen Entscheidung zunächst zu einer Pilotphase.

TUNED ist seit 2005 bereit, den sozialen Dialog zu formalisieren. Wir haben die Testphase aber als hilfreiche Übergangsmaßnahme vor der endgültigen Formalisierung begrüßt und verweisen in diesem Zusammenhang besonders auf die folgenden, während des portugiesischen Ratsvorsitzes beschlossenen Elemente:

- Verfahrensregeln für eine gleichberechtigte Partnerschaft
- 2-jähriges Arbeitsprogramm als Voraussetzung für Arbeitsplanung und Kontinuität
- Zielführende Inhalte und Folgearbeiten einschließlich eines Berichts über externe Gewalt am Arbeitsplatz, einer gemeinsamen Stellungnahme zu arbeitsbedingtem Stress und des von der EU finanzierten TRUST-Projekts (Vertrauens-Projekt), bestehend aus einem Forschungsbericht, einem Seminar und einer Konferenz.

Insgesamt haben wir den Schlussfolgerungen der vom EIPA ausgeführten Halbzeitbewertung der Testphase (Kaeding-Bericht) zugestimmt und sind ebenfalls der Meinung, dass sich innerhalb eines Jahres die Effizienz, die Partizipation und das Vertrauen auf beiden Seiten deutlich verbessert haben. Ebenfalls ein wichtiger Aspekt ist darin zu sehen, dass insgesamt auch die nationalen Beziehungen zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgebern im Hinblick auf EU-Angelegenheiten gestärkt wurden. In einigen Fällen konnte die Testphase einen Beitrag dazu leisten, neue und sich entwickelnde Sozialdialogthemen auf nationaler Ebene zu antizipieren.

Eine Reihe von Problemen bleibt jedoch bestehen. Diese Probleme werden auch im Kaeding-Bericht angesprochen und haben beträchtliche Auswirkungen im Hinblick auf Arbeitsbelastungen, Koordination von Standpunkten, Beteiligungsquoten der TUNED-Delegierten und den Zusatznutzen des sozialen Dialogs insgesamt:

1. Ausschluss von der Beteiligung an Entscheidungsprozessen auf EU-Ebene
2. Ad-hoc-Ressourcen

3. Fehlen einer strukturierten Arbeitgeberorganisation
4. Missverständnisse über die Bedeutung einer Formalisierung des Sozialdialogs.

Die ersten beiden Problempunkte würden – wie nachstehend beschrieben – durch eine Formalisierung automatisch gelöst.

Für den 3. Punkt muss vor einer Formalisierung eine Lösung gefunden werden. Mit ausdrücklichem Hinweis auf die Autonomie von EUPAN schlagen wir eine mögliche weitere Vorgehensweise vor, ohne damit den informellen Status von EUPAN in Frage zu stellen.

Der letzte Punkt lässt darauf schließen, dass weiterer Klärungsbedarf vorhanden ist, damit eine gemeinsame klare Vorstellung über den Formalisierungsprozess entsteht. Dies soll mit den nachstehenden Ausführungen erreicht werden.

Schritte zur Formalisierung des sozialen Dialogs

Der Beschluss der Kommission aus dem Jahre 1998 (98/500/EG) lieferte den Rahmen für die Einsetzung von Sozialdialogsausschüssen. 11 Jahre später gibt es sie in 37 Sektoren, darunter Krankenhäuser, Kommunal- und Regionalverwaltungen, Gaswirtschaft, Post und Stromversorgung und somit auch öffentlich erbrachte Dienstleistungen. Innerhalb und mit Hilfe dieser Strukturen benennen und bearbeiten die europäischen Sozialpartner ein weites Feld mit Themen von gemeinsamem Interesse, wobei es um Herausforderungen und zukünftige Chancen der Sektoren, Fragen im Zusammenhang mit Humanressourcen, Arbeitsbedingungen und Arbeitsorganisation oder Gemeinschaftsinitiativen mit voraussichtlichen Auswirkungen auf die soziale und wirtschaftliche Situation in einem Tätigkeitsbereich geht.

Formalisierung bedeutet die Einsetzung eines Sozialdialogausschusses auf EU-Ebene. Dies geschieht, indem die Arbeitgeber und die Gewerkschaften der Europäischen Kommission einen gemeinsamen Antrag vorlegen. Die Kommission bestätigt danach unter Berücksichtigung der drei nachfolgend genannten Kriterien die Legitimität und Repräsentativität der EU-Partner:

- sie sollten sektor- oder berufsspezifisch sein und über eine Struktur auf europäischer Ebene verfügen;
- sie sollten aus Verbänden bestehen, die in ihrem Land integraler und anerkannter Bestandteil des Systems der Arbeitsbeziehungen sind, sollten Vereinbarungen aushandeln können und in *mehreren* Mitgliedstaaten repräsentativ sein;
- sie sollten über die geeigneten Strukturen verfügen, um effektiv an dem Anhörungsprozess teilnehmen zu können²

² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=de>

In einigen Sektoren hatten die Arbeitgeber und teilweise auch die Gewerkschaften Probleme mit der Repräsentativität oder verfügten nicht über die erforderlichen Strukturen, so dass die oben genannten Kriterien der EU nicht erfüllt wurden. Diese wurden durch praxisorientierte Maßnahmen gelöst. Im Krankenhaussektor zum Beispiel werden die Arbeitgeber durch HOSPEEM vertreten, einer von HOPE (Ständiger Ausschuss der Krankenhäuser in Europa) und CEEP³ als einer der drei branchenübergreifenden Arbeitgeberorganisationen geschaffenen Plattform. Aufgrund seiner branchenübergreifenden Tätigkeit musste der CEEP eine spezielle sektorale Organisation gründen. Wichtig ist dabei zu erwähnen, dass HOPE als Hauptgrund für die Einsetzung eines Sozialdialogausschusses eine stärkere Einflussnahme auf EU-Ebene genannt hat.

Eine ähnliche Lösung wird zurzeit für den Bildungssektor geprüft. Auch in der Verkehrswirtschaft ist der CEEP an der Zusammenarbeit mit einigen kategorialen Arbeitgeberorganisationen beteiligt.

CEEP profiliert sich zunehmend als *der* Arbeitgeberverband des öffentlichen Sektors auf sektoraler und branchenübergreifender Ebene, die sich nach Auffassung von CEEP gegenseitig verstärken.

Klarstellungen im Hinblick auf die Formalisierung des sozialen Dialogs in der staatlichen Verwaltung

Trotz eines regelmäßigen Meinungsaustausches während der vergangenen zehn Jahre und einer Reihe von Berichten über den sozialen Dialog in der EU ist TUNED nach wie vor davon überzeugt, dass es hinsichtlich der tatsächlichen Folgen der Formalisierung des Sozialdialogs noch Missverständnisse gibt.

- **Anerkennung & und Beteiligung an Entscheidungsprozessen in der EU**

Entsprechend Artikel 138 der EG-Verträge bedeutet die Formalisierung des sozialen Dialogs, dass die EU-Institutionen die staatliche Verwaltung politisch und rechtlich als eigenständigen Sektor anerkennen. Damit ist die Kommission verpflichtet, uns über alle Initiativen zu unterrichten und anzuhören, die Bedeutung für unseren Sektor haben. Damit ist keine Pflicht zu Verhandlungen verbunden, sondern nur die Pflicht zur gemeinsamen Antwort auf die Konsultation. Ob es uns gefällt oder nicht – die EU-Integration hat Folgen für die staatlichen Verwaltungen, und unserer Überzeugung nach haben wir mehr Vorteile, wenn wir EU-Entscheidungsprozesse von innen heraus mitgestalten, anstatt nur außenstehende Beobachter zu sein. Auf keinen Fall können Entscheidungen auf EU-Ebene jetzt oder in Zukunft durch ein informelles Konstrukt verhindert werden. Umgekehrt wird die Formalisierung nicht automatisch dazu führen, dass es in unserem Sektor mehr von der Kommission eingebrachte Initiativen geben

³ weitere Informationen unter@ <http://www.hope.be/03activities/humanresources-socialdialogue.html>

wird. Sollte der Lissabonner Vertrag ratifiziert werden, wird es neue Regelungen über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die administrative Zusammenarbeit und den sozialen Dialog geben. Eine Reihe von Themen würde von einem formellen sozialen Dialog profitieren, zum Beispiel:

- Initiativen im Hinblick auf die öffentlichen Verwaltungen, z. B. Umsetzung der Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt; Agenda für bessere Rechtsetzung; Agenda für gesunde öffentliche Finanzen; Antizipierung der Anwendung der Artikel des Lissabonner Vertrags über die administrative Zusammenarbeit und den sozialen Dialog;
- Einflussnahme auf die Inhalte der zurzeit im Parlament und im Rat erörterten Sozialrichtlinien: Revision der Mutterschutzrichtlinie; Richtlinie gegen Diskriminierung beim Zugang und bei der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen (einschl. öffentlicher Dienste);
- Mitwirkung an branchenübergreifenden und sektoralen Agenden: globale Wirtschaftskrise; alternde Gesellschaft;
- Umsetzung branchenübergreifender Vereinbarungen, z.B. die unlängst revidierte Vereinbarung über Elternurlaub (2009); Evaluierung der Umsetzung früherer Vereinbarungen z. B. über Telearbeit, befristete Arbeitsverhältnisse usw.;
- Beeinflussung anhängiger Mitteilungen, z. B. sektoraler sozialer Dialog; Leitsätze zu Sozialkriterien in öffentlichen Aufträgen (wird zurzeit abgeschlossen unter Mitwirkung der Gewerkschaften).

- **Branchenübergreifender sozialer Dialog und sektoraler sozialer Dialog: gegenseitige Ergänzung**

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind die anerkannten Sozialpartnerorganisationen auf branchenübergreifender Ebene der EGB für die Gewerkschaften sowie Business Europe (privater Sektor), CEEP (Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung) und UEAPME (KMU) für die Arbeitgeber. Als EGB-Mitglied nimmt der EGÖD am branchenübergreifenden sozialen Dialog teil; dies gilt ebenfalls für die 7 Verwaltungen, die Mitglieder im CEEP sind (Österreich, Dänemark, Finnland, Italien, Niederlande, Schweden und das VK).

Einige EUPAN-Mitglieder sehen ihre Beteiligung am branchenübergreifenden sozialen Dialog im Rahmen von CEEP als ausreichend an, um ihre sektoralen Interessen zu verteidigen. Das steht im scharfen Widerspruch zu den laufenden Initiativen von CEEP, Ausschüsse für den sektoralen sozialen Dialog zu entwickeln parallel zu der geleisteten Arbeit auf branchenübergreifender Ebene, sowie ebenfalls zu den meisten nationalen industriellen Arbeitsbeziehungen in der EU, die sowohl aus einem branchenübergreifenden als auch einem sektoralen sozialen Dialog bestehen (zusätzlich zur betrieblichen/lokalen Ebene). Unternehmen und einige öffentliche

Dienste (Kommunal- und Regionalverwaltungen, Krankenhäuser, Postdienste etc.) sind – ähnlich wie Arbeitnehmerorganisationen – Mitglieder von Föderationen, die entsprechend ihrem Aktivitätssektor organisiert sind. Der eigentliche Vorteil besteht darin, branchenübergreifende Vereinbarungen besser an die Bedarfslage in einem bestimmten Sektor anpassen bzw. diese Vereinbarungen ergänzen zu können und proaktiv auf die Arbeitsbedingungen und die Arbeitsorganisation in einem bestimmten Sektor Einfluss zu nehmen.

- **Finanzierung, Bürokratie, Effektivität**

Entsprechend Artikel 138 der EG-Verträge würde die Formalisierung des sozialen Dialogs den Zugang zu einer ausgewogenen finanziellen Unterstützung sowohl für die Arbeitgeber als auch die Gewerkschaften eröffnen. Das würde in der Praxis die Verfügbarkeit von EU-Mitteln für Sitzungsräume (in Brüssel), Übersetzungs- und Dolmetschleistungen sowie für Reise- und Hotelkosten für bis zu 54 EUPAN- und TUNED-Delegierte bedeuten (für Arbeitsgruppen in begrenzterer Form). Die Kommission würde den Versand der Sitzungseinladungen an die Sozialpartner, die Logistik und die Dolmetschleistungen übernehmen. Der bürokratische Aufwand für EUPAN und TUNED würde sich verringern, die auf diese Weise mehr Zeit auf inhaltliche anstatt auf organisatorische Fragen verwenden könnten. Die Frage der Finanzierung ist nicht nur für TUNED-Mitglieder, sondern auch für EUPAN-Mitglieder von Interesse, zumal sich der Kosten- und Verwaltungsaufwand, den jeder EU-Ratsvorsitz für die Organisation der Sozialdialogssitzungen auf sich nehmen muss, verringern würde. Daraus ergäbe sich auch eine Verbesserung der Qualität des Dialogs zwischen TUNED und EUPAN aufgrund der Dolmetschleistungen in den diversen EU-Sprachen, wobei eine Sprachenauswahl von beiden Parteien getroffen werden muss.

- **Autonomie und Flexibilität**

Ein Leitprinzip des sozialen Dialogs ist die Autonomie der Sozialpartner im Hinblick auf Themen, Instrumente, Ergebnisse und Methoden. Die Formalisierung des Dialogs stellt sicher, dass beide Seiten als gleichberechtigte Partner Prioritäten, Arbeitsprogramme und die am besten geeigneten Instrumente nach eigenem Ermessen und abgestimmt auf die gewünschten Ergebnisse selbst definieren können, z. B. Erklärungen, Empfehlungen, Stellungnahmen, Studien, Leitlinien, Vereinbarungen usw. Es sei daran erinnert, dass Artikel 137 des EG-Vertrags⁴ eine Themenliste *nur* für verbindliche Vereinbarungen angibt, die in Richtlinien umgesetzt werden müssen; ansonsten steht es uns frei, andere Themen zu erörtern, wenn wir dies wünschen. Die umfassende Auswahl an Sozialdialoginstrumenten sorgt hier für ein hohes Maß an Flexibilität. Die Möglichkeit der Verhandlung verbindlicher Vereinbarungen sollte zwar nicht von

⁴ Vollständiger Text dieses Artikels unter http://europa.eu/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/c_325/c_32520021224en00010184.pdf

vornherein verworfen werden, Erfahrungen aus anderen Sektoren zeigen aber, dass dies nur selten vorkommt⁵.

- **Informeller Status von EUPAN**

Die Formalisierung des sozialen Dialogs ist nicht gleichbedeutend mit der Formalisierung der bestehenden Strukturen von EUPAN. Erforderlich ist lediglich eine **formelle Arbeitgeberplattform**, die eng mit EUPAN verbunden sein könnte, die jedoch nicht ausschließlich auf EUPAN beruhen müsste. Je nach Struktur der zukünftigen Arbeitgeber könnte das bisherige Format von EUPAN und die dazugehörigen Arbeitsgruppen in der Tat bestehen bleiben, sollten die Mitglieder dies so wünschen. Im Interesse von Kohärenz und Konsistenz würden wir jedoch enge Kontakte zwischen Sozialdialog-Arbeitsgruppen und EUPAN-Arbeitsgruppen nach TUNED-Vorbild empfehlen.

- **Zentralisierung, Dezentralisierung**

Angeblich haben einige EUPAN-Mitglieder Bedenken, dass ein sektoraler sozialer Dialog auf EU-Ebene wieder zu einer erneuten Zentralisierung des sozialen Dialogs führen wird, den viele Regierungen mit großer Mühe gerade dezentralisiert haben (in einigen Fällen mit, in anderen Fällen ohne Unterstützung der Gewerkschaften). Beim sozialen Dialog geht es aber um die Entwicklung gemeinsamer Analysen und Prinzipien, um Mindestsozialnormen und Rahmen entweder im Hinblick auf Themen unserer eigenen Wahl oder als Reaktion auf EU-Initiativen. Es geht nicht um detaillierte Leitsätze zu Arbeitsbedingungen oder um die Arbeitsorganisation in einem bestimmten Sektor. Auf der Basis eines demokratischen Prozesses und des Austausches bewährter Praktiken helfen die Ergebnisse des Sozialdialogs auf EU-Ebene in Wirklichkeit bei der Bewahrung der auf nationaler Ebene erzielten Fortschritte; sie stellen keine Gefährdung dar.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass TUNED entschlossen und bereit ist, den sozialen Dialog zu formalisieren. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt und bis zum Ergebnis der Evaluierung von Ramböll Management stehen wir auf dem Standpunkt, dass TUNED nicht noch länger „getestet“ werden muss. Wir sind vielmehr der Ansicht, dass die Struktur einer Arbeitgeberplattform für die staatlichen Verwaltungen im Mittelpunkt stehen muss, wenn wir eine befriedigende Lösung finden wollen. Im Moment können weder EUPAN noch CEEP selbst eine repräsentative und strukturierte Arbeitgeberorganisation für staatliche Verwaltungen anbieten – eine mögliche Lösung könnte deshalb in einer Kombination beider Strukturen bestehen.

⁵ Von 300 gemeinsamen sektoralen Texten auf EU-Ebene liegen nur wenige in Form verbindlicher Vereinbarungen vor, die in EU-Richtlinien umgesetzt wurden (Verkehrswirtschaft, bald im Krankenhausesektor).

Wir ersuchen die für öffentliche Verwaltungen zuständigen EU-GeneraldirektorInnen, die Diskussionen zwischen EUPAN, der Kommission und CEEP über die beste weitere Vorgehensweise zur Gründung einer Arbeitgeberplattform zu unterstützen und dabei auf Beispiele aus anderen Sektoren zu verweisen. Eine gemeinsame repräsentative Task Force, die diese Aufgabe wahrnimmt, könnte zu diesem Zweck so schnell wie möglich eingesetzt werden.

U:\Diane-Gassner\TUNED\2009 1st half Czech Presidency\18 June Plenary\Mailing 2 14 June