



# Arbeitsbeziehungen in Europa 2012

Zusammenfassung

Weder die Europäische Kommission noch Personen, die in ihrem Namen handeln, sind für die Verwendung der in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen verantwortlich.

Umschlagfoto: © iStockphoto

Für die Benutzung oder den Nachdruck von Fotos, die nicht dem Copyright der Europäischen Union unterstellt sind, muss eine Genehmigung direkt bei dem/den Inhaber(n) des Copyrights eingeholt werden.

***Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten  
auf Ihre Fragen zur Europäischen Union zu finden.***

***Gebührenfreie einheitliche Telefonnummer (\*):***

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\* Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang  
zu 00800-Nummern oder berechnen eine Gebühr.

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu>).  
Katalogisierungsdaten und eine Inhaltsangabe befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2013

ISBN 978-92-79-29104-3

ISSN 1831-2845

doi:10.2767/3297

© Europäische Union, 2013

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

# **Arbeitsbeziehungen in Europa 2012**

## Zusammenfassung

**Europäische Kommission**

Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration  
Referat B.1

Manuskript abgeschlossen in Dezember 2012

# ZUSAMMENFASSUNG

Die Wirtschafts- und Finanzkrise, unter der Europa nunmehr schon seit mehreren Jahren leidet, könnte in den Institutionen der Arbeitsbeziehungen und bei den einschlägigen Praktiken einen umfassenden und nachhaltigen Umbruch bewirkt haben. War im Bericht über die *Arbeitsbeziehungen in Europa 2010* noch die Rede davon, dass der soziale Dialog dazu beitrug, die ersten Auswirkungen der Krise abzumildern, kommt die Ausgabe 2012 zu dem Schluss, dass die Staatsschuldenkrise und die damit verbundenen Politiken zur Haushaltskonsolidierung in zahlreichen Ländern die Arbeitsbeziehungen in Europa tiefgreifend verändern.

Darüber hinaus hieß es im Bericht über die *Arbeitsbeziehungen in Europa 2010*, dass sich Regierungen und Sozialpartner in der Anfangsphase der Rezession – als der Privatsektor die volle Wucht der Konjunkturdelle zu spüren bekam – häufig gemeinsam bemühten, die Negativeffekte für die Beschäftigung abzufedern. Obschon sich Länder und Sektoren bereits 2010 erheblich voneinander unterschieden, beruhten die Lösungen zumeist auf einer umfassenden Ausschöpfung der internen Flexibilität. Besondere Bedeutung besaßen zudem Kurzarbeitsregelungen sowie Hilfen für das Banksystem und bestimmte Branchen (z. B. Automobilindustrie) über spezielle Steuerregelungen. Der zwei- und dreiseitige soziale Dialog in Europa wurde dabei als nützlicher, flexibler und effizienter Mechanismus betrachtet, der in positiver Weise dazu beitrug, im Zuge der Krise die Widerstandsfähigkeit zu erhöhen und einen sozialen Konsens zu schaffen.

Seit damals hat sich die Krise jedoch ausgeweitet und weitere Wirtschaftssektoren erfasst (auch den öffentlichen Sektor), als sich die Finanzkrise zu einer Staatsschuldenkrise entwickelte und die Haushaltskonsolidierung zum wichtigsten Ziel der makroökonomischen Anpassungspolitik wurde. Der soziale Dialog geriet hierdurch in eine schlechtere Ausgangslage und wurde in zahlreichen Ländern und Sektoren konfliktträchtiger. Besonders spürbar war dieser Trend im öffentlichen Sektor. Ein wesentliches Merkmal des öffentlichen Sektors besteht darin, dass die Beschäftigungsverhältnisse anderen Vorschriften unterliegen als im Privatsektor. Ebenfalls charakteristisch für die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor ist der Status der Beschäftigten mit fester und lebenslänglicher Anstellung sowie der Status des Staates als ausschließlicher Arbeitgeber. Hieraus resultieren andere Rechte und Pflichten für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, die ebenfalls einige Auflagen in puncto Tarifverhandlungen und Streikrecht mit sich bringen. Die abweichende gesetzliche Regulierung und der Sonderstatus des öffentlichen Sektors sind mit einer Erklärung dafür, warum sich die beiden Sektoren im Hinblick auf die beiden wichtigsten Aspekte der Arbeitsbeziehungen, d. h. Tarifverhandlungen sowie Organisation und Aufgabe der Sozialpartner, unterscheiden. In diesem Bericht wird davon ausgegangen, dass der öffentliche Sektor die zentrale und lokale Regierung sowie den Gesundheits- und Bildungssektor umfasst.

Als Reaktion auf die Staatsschuldenkrise gingen nationale Regierungen für den öffentlichen Sektor dazu über, bereits laufende langfristige Strukturreformen drastisch zu beschleunigen und zu intensivieren, während der soziale Dialog bei der Umsetzung der Beschlüsse häufig ausgeklammert wurde. Dabei kristallisieren sich zwei unterschiedliche Ausgangslagen heraus: Zunächst gibt es eine begrenzte Anzahl Länder, in denen der langfristige Trend zur Umstrukturierung des öffentlichen Sektors – zur Erzielung von Effizienzgewinnen – mit einem ausgewogeneren Konzept und der Konfliktbegrenzung einhergeht und Spielraum für Lösungen lässt, die zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern im öffentlichen Sektor gemeinsam ausgehandelt werden. Die zweite betrifft Länder, in denen Programme zur Haushaltskonsolidierung umgesetzt werden, und nicht nur die Länder, die Finanzhilfe von der Europäischen Union und dem Internationalen Währungsfonds erhalten. In Ländern, die von der Schuldenkrise betroffen sind, sind Haushaltskonsolidierung, finanzielle Stabilität und Strukturreformen Voraussetzungen dafür, um wieder Vertrauen zu schaffen, die Bonität wiederherzustellen und mittelfristig das Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Demgemäß fallen die Maßnahmen dort strenger aus als die von Privatunternehmen in der Rezession von 2008–2010 getroffenen Maßnahmen.

Solide Staatsfinanzen machen es Regierungen leichter, Politiken zu verabschieden, die zu den Grundfesten des europäischen Sozialmodells gehören, darunter die Förderung des sozialen Zusammenhalts und umfangreiche Hilfen für wichtige öffentliche Dienstleistungen wie im Gesundheits- und Bildungsbereich. Entsprechend wurden zahlreiche Mechanismen ausgearbeitet, um Haushaltsungleichgewichte zu beseitigen und das Vertrauen der Finanzmärkte in die Fähigkeit nationaler Regierungen wiederherzustellen, eine verantwortungsbewusste und nachhaltige Haushaltspolitik zu führen. In bestimmten Ländern umfassen diese Maßnahmen Reformen der Tarifverhandlungssysteme, insofern diese als Teil der zu lösenden Probleme betrachtet wurden. Obwohl die Kommission schon immer betont hat, wie wichtig sozialer Dialog, die Unabhängigkeit der Sozialpartner und die Berücksichtigung nationaler Umstände und Gepflogenheiten sind, gingen Reformen nicht immer mit einem voll wirksamen sozialen Dialog einher.

Die Reformen haben die mangelnde Flexibilität der klassischen Instrumente für Tarifverhandlungsmechanismen und sonstige Regelungen für die Konfliktprävention wie Indexierungs- und Verlängerungsklauseln aufgezeigt. Unter solchen Umständen gibt es nur wenig Verhandlungsspielraum für den sozialen Dialog, und die positivere Gesamtbewertung im Bericht über die *Arbeitsbeziehungen in Europa 2010* trifft auf den anschließenden Zeitraum nicht zu.

Die Auswirkungen der Krise auf die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor sind, insbesondere für die Gewerkschaften, schwerwiegend. Schon seit einiger Zeit stellt der öffentliche

Sektor eine Kerngruppe der Gewerkschaftsmitglieder. In zahlreichen Mitgliedstaaten war dabei der gewerkschaftliche Organisationsgrad im öffentlichen Sektor höher als im privaten Sektor, wobei die zu einem schrumpfenden öffentlichen Sektor führenden Sparpolitiken und die demografischen Entwicklungen den gewerkschaftlichen Organisationsgrad im Dienstleistungssektor in den nächsten Jahren insgesamt weiter verringern dürften. Durch die Reformen des öffentlichen Sektors und das derzeit konfliktträchtige Umfeld haben sich die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor mit großer Wahrscheinlichkeit grundlegend verändert.

Die jüngsten Entwicklungen der Arbeitsbeziehungen in ganz Europa sind gewiss beunruhigend. Dennoch liegt es auf der Hand, dass ein gut strukturierter sozialer Dialog positive Ergebnisse hervorbringen kann. Einige davon sind in diesem Bericht dargestellt. Wie bereits 2010 ist die wirtschaftliche und soziale Lage in Ländern, in denen der soziale Dialog gut entwickelt und die Institutionen der Arbeitsbeziehungen stark sind, stabiler und mit weniger Druck behaftet. Dies unterstreicht ebenfalls die historische Pfadabhängigkeit der Arbeitsbeziehungen.

Dieser Bericht betont, dass die Mechanismen und Instrumente des sozialen Dialogs, die sich in Europa seit vielen Jahrzehnten bewährt haben, noch immer geeignete Mittel sind, um gegen die Krise anzugehen und zu vorteilhaften Rahmenbedingungen für Beschäftigung und Wachstum beizutragen. Der soziale Dialog ist – über die Vielfalt nationaler Arbeitsbeziehungssysteme hinaus – eine Grundkomponente des europäischen Sozialmodells, dessen wichtige Rolle selbst in den europäischen Verträgen verankert ist, darunter die Charta der Grundrechte. Die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen bzw. privaten Sektor tragen wesentlich dazu bei, Konflikte zu lösen und unter schwierigen Umständen zu einvernehmlichen Lösungen zu gelangen. Dennoch benötigen wirksame Arbeitsbeziehungen ein Klima des gegenseitigen Vertrauens und Verständnisses, das der ökonomischen Effizienz und Motivation sowie der Produktivität und Entwicklung der Arbeitnehmer Vorschub leistet. Die Kommission hat ihrerseits die Notwendigkeit für eine Modernisierung des Lohnfestsetzungssystems aufgezeigt, wobei jedoch die Rolle der Sozialpartner und der Tarifverhandlungen in diesem Prozess zu berücksichtigen sind. Die Kommission ist entschlossen, den sozialen Dialog in der gesamten EU zu fördern und zu unterstützen. Gleichzeitig will sie die Unabhängigkeit der Sozialpartner und die Vielfalt der nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen vollumfänglich respektieren.

Der Bericht *Arbeitsbeziehungen in Europa 2012* nimmt eine umfassende Bestandsaufnahme des Zustands der Arbeitsbeziehungen in der EU zum gegenwärtigen Zeitpunkt vor. Der Bericht stützt sich dabei teilweise auf Beiträge von Experten und legt die Standpunkte von Interessengruppen dar, die von der Meinung der Kommission abweichen können. Kapitel 1 umfasst eine Übersicht über die wichtigsten quantitativen Trends der

Indikatoren zu den Arbeitsbeziehungen in der EU. Wie es um die Arbeitsbeziehungen in den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten bestellt ist, untersucht Kapitel 2 im Detail. Kapitel 3 befasst sich mit einer Typologie der Struktur der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor auf der Grundlage bestimmter Merkmale und einer Clusteranalyse. Kapitel 4 enthält eine Analyse des Sanierungsprozesses im öffentlichen Sektor während der Krise. Untersucht werden die Intensität und die Formen des sozialen Dialogs, die am stärksten betroffen sind. Ebenso gibt es ein Update zu der Art und Weise, in der die Sozialpartner das Thema grüne Arbeitsplätze (Kapitel 5) angehen. Welche Rolle die Sozialpartner bei den Diskussionen über die Reformen der Sozialversicherungs- und Rentensysteme in den Mitgliedstaaten spielen, wird in Kapitel 6 beleuchtet. Einen Bericht zu Entwicklungen und Antworten in Bezug auf den sozialen Dialog auf europäischer Ebene enthält Kapitel 7, während in Kapitel 8 die wichtigsten Entwicklungen im europäischen Arbeitsrecht beschrieben werden.

## Kapitel 1 – Überblick über die Arbeitsbeziehungen auf europäischer und nationaler Ebene sowie im öffentlichen Sektor

Dieses Kapitel enthält eine Übersicht über die Arbeitsbeziehungen in der EU unter Darlegung der wichtigsten Trends und grundlegenden Unterschiede. Dabei fungiert es als Einleitung für den Rest des Berichts und beschreibt die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor, die mit dem privaten Sektor in der EU verglichen werden. Die Arbeitsbeziehungen in den 27 EU-Mitgliedstaaten werden in der Regel als höchst unterschiedlich zwischen den einzelnen Ländern beschrieben. Dagegen zeichnen sich die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor durch eine größere Homogenität über die einzelnen Länder hinweg aus. Dennoch sind aufgrund von Faktoren wie nationalen Traditionen und der Rolle des Staates zahlreiche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern gegeben.

Die Arbeitsbeziehungen in der EU entwickeln sich im Großen und Ganzen gemäß den längerfristigen Trends, auf die bereits in früheren Berichten zu den Arbeitsbeziehungen in Europa hingewiesen wurde. Die Tarifverhandlungen erfolgen immer stärker dezentralisiert, wobei der Index seit dem Bericht von 2010 von 2,15 auf 1,98 Zähler zurückfiel. Die Tarifbindungsquote variiert in der EU äußerst stark, d. h. von ca. 20% bis 100%. Zu einem gewissen Grad hängt dies von der Art des Modells der Arbeitsbeziehungen in den einzelnen Ländern ab (vgl. hierzu IRE 2008, Tabelle 2.2). Während der Durchschnitt der EU-27 bei 66% liegt, beträgt er in den mittel- und osteuropäischen Ländern lediglich 44%. Der in den 1980er-Jahren begonnene Mitgliederschwund bei den Gewerkschaften hält an. Gleiches gilt für die Fragmentierung der Gewerkschaften, und das trotz

einiger hochrangiger Fusionen, die diesem Schwund Einhalt gebieten sollten. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad hat sich bei ca. 24% stabilisiert, bleibt jedoch in den meisten Mitgliedstaaten im privaten Sektor wesentlich niedriger als im öffentlichen Sektor. Dagegen veränderte sich die Situation für die Arbeitgeberorganisationen kaum. Dies gilt insbesondere für Länder, in denen die Mitgliedschaft bei solchen Organisationen trotz Aufweichung diesbezüglicher Vereinbarungen gewissermaßen obligatorisch ist.

Allgemein betrachtet sind die Tarifbindung und die Zentralisierung der Tarifverhandlungen in fast allen EU-Mitgliedstaaten im öffentlichen Sektor stärker ausgeprägt als im privaten Sektor. Ursachen für die höhere Tarifbindung sind unter anderem Faktoren wie die bessere Anerkennung des Staates als Arbeitgeber für Tarifverhandlungen im Allgemeinen und der Gewerkschaften als Partner im Besonderen. Die höhere Zentralisierung der Tarifverhandlungen bleibt für zentralstaatliche Behörden von großem Interesse, um den Lohnbildungsprozess fortwährend beeinflussen und kontrollieren zu können. Darüber hinaus ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad im öffentlichen Sektor im Allgemeinen höher als im privaten Sektor. Eine Erklärung hierfür sind die kollektive Definition ihres Beschäftigungsstatus sowie die bessere Anerkennung der Rolle der Gewerkschaften durch die Arbeitgeber im öffentlichen Sektor.

In den letzten Jahren waren die Entwicklungen der Arbeitsbeziehungen immer stärker durch bestimmte langfristige Trends gekennzeichnet, darunter der Mitgliederschwund bei den Organisationen der Sozialpartner, die Dezentralisierung der Tarifverhandlungen und geringere Koordinierung und Konzentration. Die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor mussten tiefgreifende Strukturreformen durchlaufen, um die Kosteneffizienz zu erhöhen. Hauptgrund hierfür waren die notwendigen Haushaltskonsolidierungen, aber auch die Einführung neuer Technologien. Derartige Reformen haben zu Kostensenkungen öffentlicher Dienstleistungen sowie der Vergabe öffentlicher Dienstleistungen an privatwirtschaftliche Organisationen bzw. einer Teilprivatisierung im öffentlichen Sektor geführt. Ferner trugen die Reformen zu einem Wandel der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor bei. In den letzten Jahrzehnten waren zudem Trends zu einer stärkeren Differenzierung zwischen Arbeitnehmergruppen und der Dezentralisierung zu beobachten. Gleichwohl erfolgen diese Trends in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten sowie im privaten und öffentlichen Sektor mit unterschiedlicher Geschwindigkeit und Ausprägung. Durch die Krise der letzten Jahre haben sich bestimmte Reformen, die im öffentlichen Sektor bereits angelaufen waren, beschleunigt. Allerdings hat sich die Geschwindigkeit, mit der die Krise zuschlug, stark auf die Beschäftigung ausgewirkt und die Zukunft der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor wesentlich beeinflusst.

## Kapitel 2 – Die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten

Durch die EU-Erweiterung 2004 und 2007 nahm die Vielfalt der Arbeitsbeziehungssysteme in der gesamten EU zu. Insbesondere erhöhten die neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa (d. h. die mittel- und osteuropäischen Länder, MOEL) die Vielfalt der strukturellen und institutionellen Merkmale der Arbeitsbeziehungen in der EU. Verglichen mit der EU-15 sind die MOEL durch schwächere Gewerkschaften und einen schnelleren Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrads gekennzeichnet. Des Weiteren fehlen etablierte Arbeitgeberorganisationen, die traditionellen zweigliedrigen Tarifverhandlungen mit mehreren Arbeitgebern, und die Tarifbindungsquote ist fortwährend niedriger (teilweise auf ein unterentwickeltes System für die Ausweitung von Tarifverhandlungen zurückzuführen). Schließlich ist ebenfalls ein ausgeprägter formaler Tripartismus gegeben, der die unzureichend vorhandenen sektorbezogenen Tarifverhandlungssysteme teilweise kompensiert.

Aber auch die Rolle des Tripartismus und der Sozialpakete sowie die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz ist in den einzelnen MOEL äußerst unterschiedlich. Hierin kommen die unterschiedlichen Interessen der Regierungen bei der Einführung stabiler Tarifverhandlungsstrukturen sowie die Mitgliederzahlen aller Organisationen der Sozialpartner zum Ausdruck. Obschon es sich eingebürgert hat, den MOEL vergleichbare Arbeitsbeziehungssysteme zu bescheinigen, befasst sich dieses Kapitel mit der Vielfalt von Systemen und Modellen. Bestimmte MOEL (Estland, Bulgarien, Lettland, Litauen und Rumänien) lassen sich am besten durch schwach ausgeprägte oder erzwungene dreigliedrige Institutionen, fragmentierte Tarifverhandlungssysteme (mit Ausnahme Rumäniens) und einen zwischen den Ländern des Baltikums (Estland, Lettland, Litauen) und des Balkans (Bulgarien und Rumänien) variierenden gewerkschaftlichen Organisationsgrad beschreiben. Die Länder der Visegrád-Gruppe (Tschechische Republik, Ungarn, Polen und Slowakei) verfügen über einen fest verankerten Tripartismus sowie über Institutionen für Tarifverhandlungen und Arbeitnehmervertretung. Die Tradition des sozialen Dialogs und die Koordinierung der Tarifverhandlungen sind in der Tschechischen Republik und der Slowakei in der Regel stärker ausgeprägt als in Polen und Ungarn. Während Ungarn und Polen Beispiele für Länder mit dezentralisierter und fragmentierter Tarifbindung sind, zeichnet sich Ungarn ebenfalls durch seine landesweite Konzertierungsstruktur aus. Slowenien, im Übrigen das einzige korporatistische MOEL, ist bei der Institutionalisierung der koordinierten Tarifverhandlungen, der Arbeitnehmervertretung, der Sozialpakete und der Tarifbindung am weitesten fortgeschritten.

Obwohl sich die einzelnen Länder stark voneinander unterscheiden, bleiben die Institutionen (und Akteure) der Arbeitsbeziehungen in den MOEL schwach und fragmentiert. Bestimmte Entwicklungen in dieser Hinsicht sind sogar besorgniserregend, darunter insbesondere die Tatsache, dass einige bereits angelaufene Reformen den Konsens untergraben, der für eine wirksame Einbindung der Sozialpartner in die Anpassung an den Wandel erforderlich ist. Vor diesem Hintergrund rufen die Antworten auf die Krise in einigen dieser Länder immer konfliktrichtiger Arbeitsbeziehungen hervor. Es besteht die Notwendigkeit, die nationalen Arbeitsbeziehungssysteme neu zu dynamisieren und ihre Maßnahmen zu unterstützen, damit wieder ein Konsens entsteht, der die langfristige Nachhaltigkeit der angelaufenen Wirtschafts- und Sozialreformen sicherstellt.

In diesem Kapitel wird das Potenzial der Sozialpartner in den MOEL bewertet, ihre Arbeitsbeziehungsstrukturen zu stabilisieren und umzugestalten, indem sie auf die Entwicklungen am Arbeitsmarkt nach der EU-Erweiterung und der Wirtschaftskrise reagieren. Eine der größten Herausforderungen seit der Erweiterung war die Zuwanderung von den MOEL in die EU-15, die die Gewerkschaften in bestimmten MOEL und Sektoren veranlasste, verbesserte Arbeitsbedingungen auszuhandeln, um den Migrationsstrom zu begrenzen. Nach dem EU-Beitritt schufen transnationale Unternehmen überdies Anreize, um die Arbeitsbeziehungen in den gesamten MOEL zu europäisieren. So sind inzwischen aktive Europäische Betriebsräte (EBR) vorhanden. Obwohl noch immer nicht hinreichend belegt ist, ob die Sozialstandards über transnationale Unternehmen und EBR umgesetzt wurden, gibt es bereits einige positive Beispiele solcher Unternehmen, die das Handlungsspektrum von Arbeitgeberorganisationen in den MOEL erhöhen.

Im Übrigen löste die Wirtschaftskrise auch Reaktionen der Sozialpartner auf nationaler, sektoraler und unternehmensspezifischer Ebene in diesen Ländern aus, und zwar sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor. Während einige durch Sozialpakete und die Konsolidierung der Tarifverhandlungen in der Lage waren, der Krise durch Verhandlungslösungen entgegenzuwirken, wurden die Arbeitsbeziehungen in anderen Ländern und Fällen konfliktrichtiger, und die Gewerkschaften entschieden sich zur Durchsetzung ihrer Forderungen für Arbeitskämpfmaßnahmen, nachdem sie von den direkten Verhandlungen ausgeschlossen wurden. Diese Trends spiegeln jene in den EU-15-Ländern in der ersten Phase der Krise von 2008–2010 wider. Zudem zeigen sie, dass die MOEL mit ihren Reaktionen auf die Krise um 1–1,5 Jahre hinterherhinken. In dem Kapitel ist dargelegt, wie derartige Maßnahmen dazu beitragen können, die Rolle der sozialen Partnerschaft und der Institutionen der Arbeitsbeziehungen in den MOEL neu zu strukturieren. Das Kapitel zeigt dabei einerseits auf, welches *Potenzial* organisierte Maßnahmen in Ländern besitzen, in denen Gewerkschaften strukturell schwach sind und unter Mitgliederschwund leiden. Andererseits ist einzuräumen, dass nicht alle Maßnahmen substanzielle Verbesserungen

für Arbeitnehmer, Erfolge für Gewerkschaften und die Konsolidierung der Tarifverhandlungsinstitutionen und des sozialen Dialogs bewirkten. Kritisch ist nach wie vor die Kapazität der Sozialpartner: Sowohl die Arbeitgeberorganisationen als auch die Gewerkschaften müssen ihre administrativen und organisatorischen Kapazitäten verbessern. Das Ausmaß, in dem die Sozialpartner seit der Erweiterung und der Krise Maßnahmen ergriffen haben, sowie die wesentlichen Ergebnisse solcher Maßnahmen sind häufig umstritten bzw. zeitlich begrenzt. Die Sozialpartner in den MOEL müssen ihre strukturelle Position weiter stärken und zusätzliche Kapazitäten entwickeln, um bei der Konsolidierung des sozialen Dialogs und der nationalen Arbeitsbeziehungssysteme auf dem Weg zu einem vorwiegend zweigliedrigen Tarifverhandlungsmodell nachhaltige Ergebnisse zu erzielen.

### Kapitel 3 – Die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor im Übergang

Die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor sind einheitlicher als im privaten Sektor. Allerdings unterscheiden sich die einzelnen Länder im Hinblick auf Folgendes: Umfang und Struktur der Beschäftigung im öffentlichen Sektor, Status der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen, Lohnfestsetzungssysteme, Ausmaß der Zentralisierung/Dezentralisierung der Tarifverhandlungen, Arbeitskonflikte und Beilegung von Streitigkeiten. Auch das Konzept des öffentlichen Sektors selbst entwickelt sich aufgrund struktureller Veränderungen bei der Organisation und Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ständig weiter.

Eine zentrale Frage lautet, ob der Beschäftigungsvertrag einem öffentlich-rechtlichen Status oder dem Arbeitsrecht unterliegt. Diese Unterscheidung kommt durch die beiden traditionellen Ansätze in den Beschäftigungsverhältnissen des öffentlichen Sektors zustande, d. h. der staatliche Arbeitgeber und der Musterarbeitgeber. Im ersten Fall verfügen Beamte über spezielle Privilegien wie Beschäftigungssicherheit. Gleichwohl müssen sie bestimmte Dienstverpflichtungen einhalten und können in Bezug auf Tarifverhandlungen und Streikrecht bestimmten Einschränkungen unterworfen sein. Dies ist typischerweise in Ländern mit rechtsstaatlicher Tradition der Fall sowie in unterschiedlichem Ausmaße in einigen anderen Ländern, darunter die mittel- und osteuropäischen Länder. Der zweite Ansatz ist typisch für den gewohnheitsrechtlichen Rahmen im Vereinigten Königreich, wo es keine fundamentale Diskrepanz zwischen der Beschäftigungsgesetzgebung des öffentlichen und privaten Sektors gibt. Tarifverhandlungen stellen dort das wichtigste Mittel dar, um die Beschäftigungsbedingungen festzulegen, wobei die Arbeitgeber Gewerkschaften traditionell positiver gegenüberstehen als im privaten Sektor.

Die Struktur der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor zeichnet sich durch ganz bestimmte Merkmale aus, wenn gleich zahlreiche Aspekte mit dem privaten Sektor vergleichbar sind. Die Tarifverhandlungen im öffentlichen Sektor und die Lohnfestsetzungssysteme unterlagen zwei miteinander verflochtenen Trends: einerseits einer Dezentralisierung inner- oder außerhalb eines zentral koordinierten Rahmens sowie andererseits der teilweisen Ersetzung der automatischen dienstalterabhängigen Vergütungs- und Laufbahnsysteme durch leistungsorientierte Regelungen, was zu unterschiedlichen Laufbahnen und Beschäftigungsbedingungen für Beschäftigte im öffentlichen Dienst geführt hat.

Die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor sind in der EU-27 nach wie vor sehr unterschiedlich und in länderspezifischen rechtlichen und institutionellen Traditionen verankert – trotz gewisser Trends zu einer Annäherung zwischen Ländern und dem öffentlichen und privaten Sektor in jedem Land.

Insgesamt lassen sich fünf Ländergruppen ausmachen. Die erste Gruppe der nordischen Länder weist folgende Merkmale auf: großer Anteil der Beschäftigung im öffentlichen Sektor, hohe Zahl weiblicher Arbeitnehmer, Harmonisierung zwischen Berufsbeamten und Beschäftigten mit regulärem Beschäftigungsvertrag, hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad, weitreichende Tarifverhandlungspraktiken mit Formen leistungsbezogener Vergütung im Rahmen eines dezentralisierten zweistufigen Tarifverhandlungssystems mit ausgeprägten Koordinierungsmechanismen, geringe Auflagen bezüglich des Streikrechts, jedoch spezielle Systeme für die Beilegung von Tarifkonflikten.

Die zweite Gruppe umfasst Deutschland, Frankreich, Österreich, Belgien und die Niederlande. Charakteristisch für diese Gruppe sind die rechtsstaatliche Tradition und ein hoher Anteil von Berufsbeamten mit strengen Auflagen bezüglich der Tarifverhandlungsrechte und in bestimmten Fällen des Streikrechts. Das Lohnfestsetzungssystem ist in allen Ländern vergleichsweise zentralisiert und der Anteil der Beschäftigung im öffentlichen Sektor in bestimmten Ländern hoch, in anderen hingegen niedrig. Die Beschäftigungsquoten von Frauen sind durchweg hoch, wobei der Anteil von Teilzeit- und Leiharbeit variiert.

Zur dritten Gruppe gehören die südeuropäischen Länder, in denen ein großer Anteil von Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst einen besonderen Beschäftigungsstatus besitzt, derweil es für Tarifverhandlungen keinen bzw. nur wenig Spielraum gibt, wenngleich sich Italien in den letzten Jahren an das nordische Modell angenähert hat. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist hoch bzw. mittelhoch und der Anteil der Beschäftigung im öffentlichen Sektor vergleichsweise mittel bis niedrig. Der Anteil von Frauen und Teilzeitbeschäftigung ist generell niedrig, während die Zahl der Leiharbeiter schwankt.

Die letzte Gruppe umfasst die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL). Der Anteil der Beschäftigung im öffentlichen Sektor ist in den meisten Ländern relativ gering bei einer vergleichsweise hohen Beschäftigungsquote von Frauen. Teilzeit- und Leiharbeit sind in begrenztem Umfang vorhanden. Die Gewerkschaften sind im Allgemeinen schwach ausgeprägt, insbesondere in der zentralen Staatsverwaltung. Tarifverhandlungen sind kaum verbreitet; gibt es welche, erfolgen sie häufig ausschließlich auf der Ebene des einzelnen Arbeitgebers. Entsprechend ist die Tarifbindungsquote sehr niedrig. Auch wenn einige Länder über Institutionen des sozialen Dialogs verfügen, wurde deren Rolle in den letzten Jahren erheblich abgewertet. Ebenso bestehen – insbesondere in den zentralen Staatsverwaltungen – Einschränkungen hinsichtlich des Streikrechts. Insgesamt betrachtet ist die Gruppe von schwachen Institutionen und Praktiken der Arbeitsbeziehungen gekennzeichnet. Wichtigste Ausnahme jedoch ist Slowenien.

Das Vereinigte Königreich ist aufgrund mehrerer Merkmale als Sonderfall zu betrachten: Beispielsweise gibt es dort weder für Beschäftigte im öffentlichen Dienst noch für Beamte einen speziellen Status. Tarifverhandlungspraktiken mit einer einstufigen Verhandlungsstruktur sind weit verbreitet und werden durch ein System von Lohnüberprüfungsstellen flankiert. Bezüglich des Koalitions- und des Streikrechts bestehen mit Ausnahme einiger Gruppen keine besonderen Einschränkungen. Im Staatsdienst erfolgen die Verhandlungen dezentralisiert, obwohl seit Ende der 1990er-Jahre Maßnahmen ergriffen wurden, um Fragmentierung und Lohnstreuung zu verringern. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist im Vergleich mittelhoch und fast viermal so hoch wie im privaten Sektor.

Innerhalb dieser Vielfalt gab es einige gemeinsame Bereiche, in denen die Krise Druck ausübte, der Regierungen und öffentliche Arbeitgeber dazu bewog, zum Unilateralismus zurückzukehren – auf Kosten der verschiedenen Formen des sozialen Dialogs, der bisweilen wichtig für die Einführung bzw. Stärkung des Humanressourcenmanagements nach Manier des privaten Sektors war. Eine weitere Folge waren die Beschneidung der Sonderrechte von Beschäftigten im öffentlichen Sektor (sofern vorhanden), die Top-down-Festlegung der Löhne sowie ein geringeres Gewicht der Gewerkschaften in Bezug auf den Organisationsgrad und die Fähigkeit, die Politiken der Regierung und der öffentlichen Arbeitgeber zu beeinflussen.

## Kapitel 4 – Die Folgen der Krise für die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor unter Druck gesetzt. So stehen Wirtschaftlichkeit und Effizienz der öffentlichen Ausgaben nunmehr stärker auf dem Prüfstand. Überdies wurde die



Rolle wichtiger Interessengruppen wie Gewerkschaften im öffentlichen Sektor infrage gestellt, und offiziell unabhängige Arbeitgeber mit übertragenen Befugnissen wurden seitens der Regierung strengen finanziellen und geschäftlichen Kontrollen unterworfen. Ohne Frage war bei der Reaktion auf die Krise zunächst in erster Linie der private Sektor involviert, aber inzwischen zielen die Regierungen im Rahmen des Sanierungsprozesses wesentlich auf den öffentlichen Sektor ab. Dies soll die sanierungsbedingten Lasten gerechter verteilen und eine sektorale Neuausrichtung zugunsten der Sektoren handelbarer Güter begünstigen.

Mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung haben sich die Regierungen bemüht, die Ausgaben zu begrenzen, indem massiv auf Lohnstopps und -kürzungen, Stellenabbau und Änderungen der Altersversorgungssysteme gesetzt wurde. Darüber hinaus wurden die Arbeitszeit reformiert und die Arbeitsorganisationsmuster überprüft, um die Kosteneffizienz zu erhöhen. Aufgrund ihrer Merkmale stießen die Maßnahmen nicht immer auf die volle Zustimmung der Gewerkschaften. Wie im Bericht *Arbeitsbeziehungen in Europa 2010* dargelegt, unterschied sich der Sanierungsprozess sehr stark von den Strategien des privaten Sektors. Auch wenn bestimmte Maßnahmen durch die Notwendigkeit der Haushaltssanierung in bestimmten Fällen zu rechtfertigen sind, hat sich das Klima der Arbeitsbeziehungen verschlechtert.

Obschon die Krise alle Mitgliedstaaten erfasst hat, unterscheidet sich die Anpassung im Hinblick auf Ablauf und Intensität. Anders als häufig angenommen wird, besteht zwischen nord-europäischen und mediterranen Ländern keine grundlegende Diskrepanz. Eine erste Gruppe von Ländern mit Griechenland, Irland und Portugal sieht sich den umfangreichsten Sanierungsprogrammen gegenüber, weil diese mit der komplexen Herausforderung konfrontiert sind, die Haushaltskonsolidierung mit effizienteren öffentlichen Dienstleistungen in Einklang bringen zu müssen. Da Strukturreformen des öffentlichen Sektors in diesen Ländern traditionell kaum vorhanden sind, waren die Folgen der Haushaltskonsolidierung vergleichsweise umfassender und der soziale Dialog im öffentlichen Sektor schwieriger. Die Sparprogramme in den baltischen Staaten, aber auch in Ungarn und Rumänien verdeutlichen dieses Anpassungsmuster in einem anderen politischen und wirtschaftlichen Kontext. Mit Ausnahme Irlands waren die Regierungen nicht in der Lage, durch den Prozess des sozialen Dialogs einen Wandel in den Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor zu bewirken. Stattdessen wurden den Beschäftigten im öffentlichen Sektor – häufig mehrfach – unilaterale Änderungen der Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen aufoktroziert.

Auch wenn eine zweite Ländergruppe dem Druck einer Haushaltssanierung nicht zu widerstehen vermochte, verblieben dort Timing und Form der Sanierungsprogramme stärker unter der Kontrolle der nationalen Regierungen. In

der Regel wurde durch die Anpassung bzw. Fortsetzung von Strukturreformen angestrebt, Wirtschaftlichkeit und Effizienz des öffentlichen Sektors zu erhöhen. Aufgrund der Intensität der Wirtschafts- und Finanzkrise belasten die Sparmaßnahmen die Beschäftigten im öffentlichen Sektor nach wie vor stark. Gleichwohl ist die Abweichung gegenüber früheren Reformen organisatorischer und geschäftlicher Strukturen geringer. Auch wenn diese Länder bis zu einem gewissen Grad auf wirtschaftliche Maßnahmen zurückgegriffen haben, erfolgten diese in milderer Form, darunter Lohnstopps (statt -kürzungen) und eingeschränkte Neueinstellungen statt unmittelbar Stellen abzubauen. Ein wesentlicher Unterschied gegenüber der ersten Ländergruppe ist nicht die Größe des öffentlichen Sektors, sondern die Folgen der Modernisierung. Stellvertretend für die Gruppe sind Deutschland und die nordischen Länder, aber auch Frankreich, die Niederlande und – mit einigen Vorbehalten – das Vereinigte Königreich. Diese Länder waren nicht unmittelbar mit Haushaltskrisen und Markturbulenzen konfrontiert, sondern haben längerfristige Reformen der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor fortgeführt. Zwar stand der soziale Dialog häufig unter Druck, doch gab es stärker konzertierte Bemühungen, um die Beschäftigten des öffentlichen Sektors anzuhören und mit ihnen zu verhandeln.

Die Reaktion auf die Sparpolitik weist auf größere Verschiebungen der längerfristigen Trends hin. Dabei konsolidiert die Bandbreite der verabschiedeten Sparprogramme Tendenzen zu einem Top-down-Unilateralismus bei den Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor. Dies hat Folgen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer in diesem Sektor. Was die Arbeitgeber angeht, besitzen öffentliche Verwaltungen deutlich weniger Spielraum, weil die Haushaltsziele nunmehr mit geringeren Investitionsmitteln einzuhalten sind. Dies fördert Strategien, die die Arbeitskosten durch Stellenabbau und schlechtere Beschäftigungsbedingungen senken. Im Folgenden stellt sich die Frage, inwieweit der öffentliche Sektor noch als Musterarbeitgeber zu betrachten ist. Außerdem ist die Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse durch Tarifverhandlungen äußerst eingeschränkt, weil verfügbare Ressourcen verringert, Lohnstopps erlassen und die normalen Tarifverhandlungsmechanismen ausgesetzt wurden. Derzeit entsteht ein neuer zentralisierter Unilateralismus, der mit der traditionellen unilateralen Regulierung der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor durch die zentralen Staatsverwaltungen vergleichbar ist. Neu ist der Schwerpunkt auf Wirtschaftlichkeit und Effizienz statt auf Objektivität und Gerechtigkeit.

Für die Gewerkschaften bemüht sich der öffentliche Sektor weiterhin, ein Musterarbeitgeber zu bleiben, wenngleich dieser Grundsatz bei weitem geringere Priorität besitzt als bislang. Die Gewerkschaften im öffentlichen Sektor wurden unter Druck gesetzt, und ihre Rolle bei den meisten laufenden Reformen wurde geschwächt. Dabei besteht nunmehr die Gefahr, dass Reformen aufgrund eines fehlenden gegenseitigen

Verständnisses lediglich auf weitere Sparmaßnahmen abzielen. Offen bleibt die Frage nach der Qualität der Dienstleistungen und den Kapazitäten zu ihrer Erbringung.

## Kapitel 5 – Den sozialen Dialog umweltfreundlicher gestalten

Eines der Hauptziele der Strategie Europa 2020 besteht darin, den Übergang zu einer Nachhaltigkeit im Klima- und Umweltbereich zu meistern, insbesondere im Hinblick auf die Energiequellen. Erreicht werden soll dies durch die Umsetzung eines politikorientierten Fahrplans, um die Treibhausgasemissionen zu senken, stärker auf erneuerbare Energiequellen zurückzugreifen und den Energieverbrauch zu verringern. Neue Arbeitsplätze zu schaffen und vorhandene Arbeitsplätze umweltfreundlicher zu gestalten wird neue Kompetenzen und Bewusstseinsveränderungen erfordern. Ein wichtiger Aspekt ist dabei die Rolle, die die Sozialpartner in dieser Hinsicht entweder auf eigene Initiative oder auf Aufforderung durch die öffentlichen Behörden hin spielen könnten. Auch wenn die Sozialpartner immer stärker in diese Agenda eingebunden werden, ist die Lage europaweit alles andere als homogen, zumal sich die einzelnen Praktiken im Hinblick auf Engagement und Mobilisierung beträchtlich unterscheiden. Wie sich mehr Ökologie auf die Arbeitsqualität auswirken könnte, ist kaum bekannt, und positive Auswirkungen sind gewiss keine Selbstverständlichkeit. Nach Einschätzung der sozialen Akteure wird sich die umweltfreundliche Gestaltung hauptsächlich auf die Kompetenz- und Schulungsaspekte der Arbeitsqualität auswirken. Laufbahn und Beschäftigungssicherheit, Arbeitszeit und Freizeit, Gesundheit und Sicherheit sowie die soziale Infrastruktur werden hingegen in geringerem Maße betroffen sein.

Beispiele für den sozialen Dialog zu diesen Themen finden sich vorwiegend in Sektoren, in denen die Sozialpartner bereits gut vertreten sind. Dagegen ist der soziale Dialog in neu entstehenden Branchen entweder nur geringfügig oder überhaupt nicht vorhanden. Im Elektrizitätssektor und der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen hängt er von dem Ausmaß ab, in dem die Energiequelle „etabliert“ ist. Nur wenn die Stromerzeugung in einem Land bereits seit vergleichsweise langer Zeit aus erneuerbaren Energiequellen (z. B. Energieerzeugung durch Wasserkraft) erfolgt oder etablierte Energieanbieter verstärkt auf erneuerbare Energien zurückgreifen, ist der Subsektor durch die traditionellen Akteure in etablierten Unternehmen gut vertreten. In den neu entstehenden Wirtschaftszweigen (wie Energieerzeugung mit Biomasse und Wind sowie Fotovoltaikanlagen) sind die Unternehmen sehr heterogen. Da viele Unternehmen äußerst klein sind und sich in abgelegenen Gebieten befinden, liegen sie außerhalb von Reichweite und Interesse der Sozialpartner. Auf Arbeitgeberseite sind zahlreiche Wirtschaftsverbände entstanden, die die

Unternehmen im Sektor vertreten sollen. Allerdings haben sich diese Organisationen noch nicht zu vollwertigen Sozialpartnern mit Tarifverhandlungsrecht entwickelt. Beispiele für Strategien zur aktiven Mitgliederwerbung in den neu entstehenden Sektoren gibt es seitens der Gewerkschaften nur in wenigen Ländern, darunter Deutschland, Portugal und das Vereinigte Königreich. In anderen Ländern wie Malta und Zypern steckt der Sektor der erneuerbaren Energien dagegen noch immer in den Kinderschuhen, wobei keine Versuche zur Schaffung einer Arbeitnehmervertretung unternommen werden.

Das Engagement Europas für eine kohlenstoffarme Wirtschaft liegt auf der Hand. Doch die jüngsten sparsparbedingten Kürzungen von öffentlichen Subventionen, Steuervergünstigungen, Einspeisetarifen und sonstigen staatlichen Unterstützungsmaßnahmen könnten den Ökologisierungprozess verlangsamen. Wie Daten des European Restructuring Monitor (ERM) belegen, haben die ökologischen Sektoren wie alle neuen Branchen derzeit mit erheblichem Gegenwind zu kämpfen. Betroffen sind überwiegend Unternehmen im Solar- und Windkraftsektor, die im Zuge von Überkapazitäten und einem verstärkten Wettbewerb durch chinesische Unternehmen einem gewissen Druck ausgesetzt sind. Erschwerend kommt hinzu, dass einige Mitgliedstaaten ihre Subventionsprogramme für diese Branchen geändert haben. Dennoch war das Beschäftigungswachstum in der grünen Wirtschaft während der gesamten Rezession positiv und dürfte Prognosen zufolge recht hoch bleiben. So wurden im Sektor der erneuerbaren Energien und Energieeffizienz wissensintensive Arbeitsplätze geschaffen.

Der Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft kann nur gelingen, wenn die Aktivitäten der Sozialpartner auf allen Ebenen (d. h. auf europäischer, nationaler, sektoraler, regionaler und betrieblicher Ebene) gestärkt und gefördert werden. So gibt es auf unterschiedlichen Ebenen interessante Initiativen der Sozialpartner, die aufzeigen, was getan werden kann. Dessen ungeachtet verbleiben große Herausforderungen. Ein vielversprechender Ansatz ist die Schaffung von Einrichtungen für Weiterbildung und berufliche Umschulung auf sektoraler Ebene. Die Verfügbarkeit derartiger Maßnahmen gewährleistet, dass auch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) diese Einrichtungen nutzen können. Die Einbindung von KMU ist sehr wichtig, zumal neu entstehende Subsektoren häufig fragmentiert sind. Eine weitere Herausforderung wird darin bestehen, Kompetenzen für kohlenstoffarme Aktivitäten in die verschiedensten Schulungs-, Unterrichts- und Ausbildungsprogramme zu integrieren. Schließlich könnten organisatorische „Ökoinnovationen“ bei der Partizipation auf Unternehmensebene angestrebt werden. In diesem Rahmen könnten Mitarbeiter oder Gewerkschaftsvertreter in ökologische Führungsstrukturen eingebunden werden und für umweltorientierte Schulungsmaßnahmen oder Energie-Audits verantwortlich zeichnen. Ebenso könnten Energieeffizienzziele und

daran gebundene Leistungen für Mitarbeiter in Tarifverträge einfließen. Auf europäischer Ebene stellt der Europäische Sozialfonds ein wichtiges Instrument dar, um die Umstellung der Arbeitnehmer auf stärker ökologisch ausgerichtete Kompetenzen und Arbeitsplätze zu bewältigen.

## Kapitel 6 – Die Beiträge der Sozialpartner zu den Arbeitslosenunterstützungs- und Rentensystemen in der EU

Die einzelstaatlichen Systeme für Arbeitslosenunterstützung und Rente unterscheiden sich grundlegend. Ihnen allen gemein sind jedoch Fragen, die mit den wahrgenommenen Vor- und Nachteilen der Einbindung der Sozialpartner in die Politikgestaltung zusammenhängen. Dessen ungeachtet sind hierbei Aspekte wie die Beziehung zwischen den Sozialpartnern und den politischen Entscheidungsträgern sowie die von ihnen wahrgenommene Rolle ausschlaggebend. Die Beteiligung der Sozialpartner an der Entwicklung von Sozialpolitiken verläuft über die Interaktion zwischen den Arbeitsbeziehungen und der Sozialpolitik, da sich zahlreiche Ergebnisse der Sozialpolitik wie die Sozialabgaben direkt auf die Nettovergütung auswirken. Aufgrund dessen sind die Sozialpartner stärker in die Diskussionen über die Reformen der Sozialpolitik und -leistungen involviert. In der Vergangenheit standen Lohnzurückhaltung und soziale Rechte (d. h. geringere Lohnerhöhungen im Tausch für mehr soziale Rechte) stets in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander. Doch der internationale Wettbewerb und die Senkung der staatlichen Sozialausgaben lassen eine solche Balance nicht länger zu. Um die aktuellen Herausforderungen für Arbeitgeber und Gewerkschaften, die Verlagerung der Verantwortung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und deren Konsequenzen für die Einkommensungleichheit und die soziale Sicherheit zu verstehen, ist eine ausgewogene Auslegung der Rolle von Arbeitgebern und Gewerkschaften erforderlich.

In Bezug auf die Involvierung und die Einflussnahme der Sozialpartner in bzw. auf Arbeitslosenunterstützungssysteme gibt es gemeinsame Entwicklungen und Herausforderungen, darunter die Bemühungen, sich an den Arbeitsmarkt und die wirtschaftliche Entwicklung der letzten 20 Jahre und die Reaktion der Sozialpartner hierauf anzupassen. In jüngster Zeit wurden die Systeme für Arbeitslosenunterstützung durch die Wirtschaftskrise auf eine harte Probe gestellt.

Die Mitwirkung der Sozialpartner bei den Renten und Rentenreformen ist eine politische Angelegenheit, die für die Regierungen im Zuge des demografischen Wandels äußerst hohe Priorität zu genießen scheint. Die Sozialpartner dazu aufzufordern, sich an den Rentenreformen zu beteiligen, hat eindeutige Vorteile, die mit der Sicherstellung nachhaltiger Lösungen für diese gewichtige langfristige

politische Herausforderung zusammenhängen. Dennoch gibt es Befürchtungen, wonach die Sozialpartner möglicherweise nicht in der Lage sind, die radikalen Reformen umzusetzen, die in bestimmten Fällen erforderlich sind. In den letzten Jahren haben sich Gewerkschaften in zahlreichen EU-Mitgliedstaaten heftig gegen die Rentenreformpläne gewehrt. In einigen Fällen haben die Regierungen Gegenvorschläge der Sozialpartner berücksichtigt, derweil der Einfluss Letzterer in anderen Fällen unerheblich war. Renten der zweiten und dritten Säule sind ein eindeutiger Wachstumsbereich, die die durch die schwindende staatliche Altersversorgung entstehende Lücke schließen. Für die Sozialpartner stellt dies die Möglichkeit dar, bei Ausarbeitung und Umsetzung eine viel aktivere Rolle zu übernehmen, insbesondere bei der betrieblichen Altersversorgung.

Dennoch verbleiben wesentliche Herausforderungen, darunter nicht zuletzt die anhaltenden Nachwehen der Krise. So standen die Regierungen angesichts der Sparpolitik unter Zugzwang, kostensparende Reformen durchzuführen – vor dem Hintergrund der Notwendigkeit, auf demografische Entwicklungen zu reagieren. Die Gewerkschaften und bisweilen auch die Arbeitgeberorganisationen widersetzten sich den Regierungsplänen häufig und vermochten die Politik gelegentlich zu beeinflussen. Doch aufgrund der sich überschlagenden Ereignisse und der unmittelbaren Notwendigkeit von Reformen war der Einfluss der Sozialpartner mitunter begrenzt.

Alle diese Entwicklungen stellen für die Sozialpartner beträchtliche Herausforderungen dar. Die Regierungen stehen eindeutig unter Druck, um Lösungen für die durch die Krise bedingten äußerst dringlichen Fragen sowie die längerfristigen Herausforderungen zu finden, die aus den demografischen und wirtschaftlichen Verschiebungen erwachsen. Eine Möglichkeit, um dies zu erreichen, besteht beispielsweise darin, einen Konsens mit den Interessengruppen wie den Sozialpartnern zu erreichen. Nichtsdestotrotz werden die Sozialpartner Strategien entwickeln müssen, die sicherstellen, dass sie am Verhandlungstisch bleiben, wenn die Regierungen Sofortmaßnahmen gegen die Krise beschließen. Der Ausbau der Altersvorsorge der zweiten und dritten Säule bietet den Sozialpartnern eine echte Chance, in dieser Reform zu wichtigen Interessengruppen zu werden. Doch hierfür ist eine längerfristige Strategie erforderlich, die ihren Stellenwert als Akteure bei dieser Entwicklung sicherstellt, statt lediglich auf die staatliche Regulierung zu setzen.

## Kapitel 7 – Entwicklungen des europäischen sozialen Dialogs 2010-2012

Die Strukturen des sozialen Dialogs auf europäischer Ebene bleiben ein wichtiges Diskussions- und Verhandlungsforum zwischen den Sozialpartnern – und das sowohl auf branchenübergreifender als auch auf sektoraler sozialer Ebene

in der gesamten EU. In den letzten beiden Jahren haben sich die Sozialpartner auf mehr als 70 gemeinsame Texte verständigt, zahlreiche Projekte durchgeführt und eine Zusammenarbeit in neuen Wirtschaftssektoren begonnen. Insgesamt betrachtet kam es 2012 zu einer beachtlichen Anzahl von Abkommen, die von den Sozialpartnern unterzeichnet wurden. Zwei davon, die Mindeststandards in der Binnenschifffahrt und in der Friseurbranche festlegen, wurden auf Antrag der Sozialpartner durch die EU-Rechtsvorschriften gemäß Artikel 155 Absatz 2 AEUV umgesetzt. Nach Verabschiedung des Abkommens dürften auch die Sozialpartner der Seefischerei diesen Wunsch äußern. Im Übrigen riefen die Forderungen – insbesondere in Bezug auf das Abkommen in der Friseurbranche – 2012 ein gewisses Medieninteresse und politische Debatten hervor. Die Kommission prüft beide Abkommen in unparteiischer Weise und hat bis dato noch nicht entschieden, ob sie die legislative Umsetzung vorschlagen soll oder nicht. Im Gegensatz dazu wird im Profifußballsektor von den Sozialpartnern eigenständig ein neues Abkommen umgesetzt, wobei den Verfahren und Praktiken der Sozialpartner und Mitgliedstaaten Rechnung getragen wird. Darüber hinaus führen die branchenübergreifenden Sozialpartner seit Dezember 2011 Verhandlungen über die Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie; gleichwohl endeten die Verhandlungen Ende 2012 ohne Einigung.

Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf Beschäftigung und Gesellschaft blieben für die branchenübergreifenden Sozialpartner sowie für zahlreiche Ausschüsse des sektoralen sozialen Dialogs eine Priorität. So befassten sich zahlreiche Ausschüsse, die die Arbeitgeber und Arbeitnehmer des öffentlichen Sektors vertreten, insbesondere mit den Folgen der Umstrukturierung des öffentlichen Sektors, die der schweren Schuldenkrise zuzuschreiben war. Ende 2012 verabschiedeten die Sozialpartner der zentralen Staatsverwaltungen einen Aktionsrahmen für Qualitätsdienstleistungen, dem zufolge sie sich verpflichteten, die Kernwerte von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse umzusetzen, um Entwicklung, Transparenz und Anpassungsfähigkeit öffentlicher Dienstleistungen im Zuge der Krise zu verbessern. Ebenfalls 2012 verabschiedeten die Sozialpartner lokaler und regionaler Regierungen eine Reihe von Empfehlungen, die einen Aktionsrahmen bilden, um zu einem sozialen und nachhaltigen Europa auf lokaler und regionaler Ebene beizutragen, das den öffentlichen Sektor als Arbeitgeber fördert. Das übergreifende Ziel dabei lautet, Arbeitnehmer sowie lokale und regionale Regierungen besser auf ihre Rolle als Arbeitgeber für wechselnde Arbeitsplatzszenarios vorzubereiten. Darüber hinaus verabschiedeten die Sozialpartner der zentralen Staatsverwaltungen sowie von lokalen und regionalen Regierungen gemeinsame Stellungnahmen zu den Auswirkungen der Wirtschaftskrise. Vertreter des Bildungs-, Krankenhaus- und Gesundheitssektors arbeiteten gemeinsam an den allgemeinen Umstrukturierungsprozessen.

Die Sozialpartner des Energiesektors reagierten aktiv auf die Politiken der Europäischen Kommission zur Bekämpfung des Klimawandels. Wichtigste Aspekte dabei waren die soziale Dimension des Energiefahrplans 2050 sowie ein reibungsloser und sozialverträglicher Übergang zu einem „grüneren“ und nachhaltigeren Energiesektor. Der Energiesektor dürfte in den nächsten Jahren eine grundlegende Umwandlung durchlaufen, wobei die Sozialpartner die Notwendigkeit des sozialen Dialogs und der Konsultationen in diesen turbulenten Zeiten betont haben.

Neben den Herausforderungen, die sich durch die Krise und die „umweltfreundliche Gestaltung“ der Wirtschaft ergeben, haben sich auch andere Fragen in erheblicher Weise auf die Arbeit der Ausschüsse für den sozialen Dialog ausgewirkt. Abgesehen von eigenen Initiativen der Sozialpartner fungieren die Konsultationen der Kommission und die Mitwirkung der Sozialpartner an Folgenabschätzungen als „Auslöser“ für die Arbeit der Ausschüsse für den sozialen Dialog. Gesundheit und Sicherheit bleiben für zahlreiche Ausschüsse ein wichtiger Politikbereich. In den letzten beiden Jahren kam es in diesem Bereich zu mehreren neuen Initiativen, einschließlich Projekten, gemeinsamer Statements und Erklärungen sowie eines Informationsaustauschs in Sektoren wie Landwirtschaft, Baugewerbe und öffentliche Dienstleistungen. Das verwandte Thema der Arbeitsbedingungen wurde von den Sozialpartnern in den Sektoren privates Wach- und Sicherheitsgewerbe, Zivilluftfahrt und Straßenverkehr erörtert. Ebenso setzten die Sozialpartner ihre Arbeit in puncto Kapazitätsaufbau fort, insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten. Maßnahmen für den Aufbau von Kapazitäten, in der Regel in Form verschiedener Projekte und Schulungen, erfolgten unter anderem im Agrar-, Bau-, Banken- und Versicherungssektor.

Beschäftigungspolitiken sowie berufliche Bildung und Kompetenzen waren die Themen, mit denen sich sowohl die branchenübergreifenden Ausschüsse als auch die Ausschüsse für den sektoralen sozialen Dialog befassten. Eine gemeinsame Studie zu „Flexicurity“, die von den branchenübergreifenden Sozialpartnern durchgeführt wurde, ergab, dass dieses Konzept bei korrekter Umsetzung eine „Win-win“-Lösung darstellen kann, die Gewerkschaften und Arbeitgeber gleichermaßen zufriedenstellt. Nichtsdestotrotz belegte die Studie, dass noch zahlreiche Herausforderungen im Zusammenhang mit Flexicurity bestehen, und brachte besorgniserregende Ergebnisse aus mehreren Mitgliedstaaten ans Licht.

Die Gleichstellung der Geschlechter bleibt für die Sozialpartner ein wichtiges Thema. Dabei besteht die Notwendigkeit, Engagement und Aktionen weiter zu verstärken, damit die Gleichheit der Geschlechter über sozialen Dialog und Tripartismus weiter vorangetrieben wird. Projekte zur Beschäftigung von Frauen im öffentlichen Nahverkehr sowie zu Frauen im Eisenbahnsektor wurden durchgeführt, um Daten zu sammeln, bewährte

Praktiken aufzuzeigen und Empfehlungen auszusprechen. Im audiovisuellen Sektor wurde ein Aktionsrahmen verabschiedet, um Fragen wie die gleiche Vergütung oder die Vereinbarkeit von Privat- und Berufsleben anzugehen. Die gleiche Entlohnung von Frauen und Männern war ebenfalls Schwerpunkt einer gemeinsamen Erklärung, auf die sich die Sozialpartner des Sektors der zentralen Staatsverwaltungen verständigten. Gleichwohl ist es erforderlich, die Abdeckung der Sektoren zu erweitern und die europäischen Sozialpartner zu ermutigen, die Gleichstellung der Geschlechter weiterhin als horizontale Priorität zu behandeln und spezielle Maßnahmen umzusetzen, die nicht nur auf die Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern, sondern auch auf andere Prioritäten abzielen, die zuvor im Aktionsrahmen enthalten waren. Insbesondere erforderlich sind Maßnahmen zur Senkung der Geschlechtersegregation und zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben in von Männern dominierten Sektoren. Ebenso gilt es, das Lohngefälle zwischen den Geschlechtern in Sektoren anzugehen, in denen hauptsächlich Arbeitnehmerinnen beschäftigt sind.

Zudem beschlossen die Sozialpartner verschiedener Sektoren, gemeinsam einige Probleme suprasektoraler Relevanz aufzugreifen. Ausgehend von diesen Initiativen wurden von den europäischen Sozialpartnern in den Sektoren Krankenhäuser, regionale und lokale Regierungen, Bildung, Handel und private Wach- und Sicherheitsdienste gemeinsame Richtlinien unterzeichnet, die externe Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz bekämpfen sollen. Analog dazu schlossen sich die Sozialpartner der Sektoren Reinigung, Gastronomie und Textilien der Initiative des Ausschusses für den sozialen Dialog der privaten Wach- und Sicherheitsdienste an, um eine gemeinsame Stellungnahme zu den sozialen Verpflichtungen von Bietern zu verabschieden.

Die Zahl der Ausschüsse für den sozialen Dialog stieg weiter an. 2012 wurde der 41. Ausschuss für den sektoralen sozialen Dialog in der Nahrungsmittel- und Getränkebranche eingerichtet. Durch diese Entwicklung bestehen nunmehr in fast allen Industriesektoren europäische Ausschüsse für den sektoralen sozialen Dialog. Schließlich sind auch die Sozialpartner der Sektoren Grafik, Häfen, Sport und aktive Freizeit derzeit damit beschäftigt, in absehbarer Zeit Ausschüsse für den sozialen Dialog einzurichten.

## Kapitel 8 – Übersicht über die Entwicklungen im europäischen Arbeitsrecht 2010-2012

Im Rahmen der allgemeinen Strategie Europa 2020 und insbesondere der „Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“ zielten die 2010-2012 von der EU lancierten Gesetzesinitiativen darauf ab, die Funktionsweise des Arbeitsmarktes und die Arbeitsplatzqualität zu verbessern.

Hintergrund war die Rekordarbeitslosigkeit, die sich während der Krise verschlechternden Arbeitsbedingungen sowie durchwachsene Ergebnisse in Bezug auf die Arbeitsplatzqualität in Europa im letzten Jahrzehnt. Die Kommission konzentrierte sich dabei zunächst auf die Überprüfung der EU-Gesetzgebung und die Förderung „weicher“ Instrumente als Bestandteil eines „besseren“ EU-Rechtsrahmens für Beschäftigung sowie im Folgenden auf eine Überprüfung der europäischen Strategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz. Auf europäischer Ebene waren die Sozialpartner äußerst aktiv und erfolgreich beim Abschluss mehrerer europäischer Abkommen (Einzelheiten hierzu in Kapitel 7). In diesem Kapitel geht es ebenfalls um die Auslegung der Bestimmungen von EU-Richtlinien, Beispiele für Urteile des Europäischen Gerichtshofs im Bereich der Umsetzung des Arbeitsrechts sowie um Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz.

Zu den wichtigsten sektorübergreifenden Entwicklungen im EU-Arbeitsrecht gehören der Legislativvorschlag der Kommission zur Verbesserung der Durchsetzung der Entsenderichtlinie sowie die laufende Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie. Was Letztere angeht, hatten die wichtigsten branchenübergreifenden Sozialpartner auf EU-Ebene Verhandlungen über die Überarbeitung geführt, die Ende 2012 ohne Einigung endeten. Die sektoralen Abkommen zwischen verschiedenen sektoralen Sozialpartnern in der Binnenschifffahrt und im Friseurgewerbe werden derzeit von den Dienststellen der Kommission geprüft, um die potenzielle Verabschiedung durch den Rat zu prüfen (Einzelheiten in Kapitel 7). Die Richtlinie 2009/13/EG, die das Abkommen der Sozialpartner zum Seearbeitsübereinkommen der IAO umsetzt, wird am 20. August 2013 und damit zeitgleich mit dem vorgenannten Abkommen in Kraft treten. Nach der zweiten Konsultationsrunde der Sozialpartner zur Überprüfung des Ausschlusses von Seeleuten vom persönlichen Anwendungsbereich einer Reihe von EU-Richtlinien zum Arbeitsrecht schließt die Kommission derzeit ihre Folgenabschätzung ab und prüft einen Vorschlag, der Folgeinitiativen in diesem Bereich beinhaltet. Die Leiharbeitsrichtlinie und die überarbeitete Richtlinie zum Europäischen Betriebsrat wurden beide in den Mitgliedstaaten umgesetzt.

Gemäß den Grundsätzen der „intelligenten“ Regulierung bewertete die Kommission Funktionsweise und Auswirkungen mehrerer Richtlinien, um zu klären, ob diese sachdienlich sind oder einer Klarstellung bzw. Aktualisierung bedürfen. Im Bereich Arbeitsrecht läuft derzeit ein erster „Fitness-Check“, der auf den Bereich Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer abzielt. In den letzten zwei Jahren wurden sechs verschiedene Überprüfungen der Umsetzung von Richtlinien durchgeführt.

Im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen über die Halbzeitüberprüfung der EU-Strategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2011 ist dargelegt, dass jedes Jahr

über 5 500 Arbeitnehmer in der EU bei Arbeitsunfällen ums Leben kommen. Dies unterstreicht, dass Maßnahmen in diesem Bereich äußerst wichtig bleiben. Die laufende europäische Strategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2007-2012 wird derzeit evaluiert, und die Ergebnisse dürften die Festlegung der strategischen Prioritäten für den Zeitraum 2013-2020 beeinflussen. Dies ist das erste Mal, dass eine Ex-post-Bewertung einen vollständigen Bereich der Sozialpolitik abdeckt.

Schließlich setzt die Kommission ebenfalls ihre Arbeit zur Anpassung der gegenwärtigen Gesetzgebung an neu aufkommende oder bestimmte Risiken fort, darunter elektromagnetische Felder, Tabakrauch am Arbeitsplatz und Erkrankungen des Bewegungsapparats. Überdies war sie an der Ausarbeitung „weicher“ Politikinstrumente wie Leitlinien zur Gefährdung durch Asbest oder zu bewährten Praktiken in der Landwirtschaft beteiligt.

Europäische Kommission

**Arbeitsbeziehungen in Europa 2012 – Zusammenfassung**

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2013 – 14 S. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-79-29104-3

ISSN 1831-2845

doi:10.2767/3297

In dieser Zusammenfassung des Berichts über die Arbeitsbeziehungen in Europa 2012 wird untersucht, wie sich die Arbeitsbeziehungen seit unserer letzten Ausgabe von 2010 verändert haben. Da sich die Finanzkrise inzwischen zu einer Staatsschuldenkrise entwickelt hat, haben sich Regierungsreformen grundlegend auf die Beziehungen zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und öffentlichen Behörden ausgewirkt. Obschon der soziale Dialog dazu beitrug, die ersten Auswirkungen der Krise abzumildern, ist er inzwischen aufgrund der Dauer und der Intensität der Krise in eine ungünstige Lage geraten. Dessen ungeachtet betont der Bericht, wie wichtig ein kontinuierlicher und gut strukturierter Dialog ist, und unterstreicht die Entschlossenheit der Kommission, den sozialen Dialog weiterhin zu unterstützen und zu fördern.

Die Zusammenfassung liegt in allen Amtssprachen der EU in elektronischer Form vor, während der vollständige Bericht als Druckveröffentlichung auf Englisch erhältlich ist.

## **WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?**

### **Kostenlose Veröffentlichungen:**

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Union.  
Die entsprechenden Kontaktdaten finden sich unter <http://ec.europa.eu/> oder können per Fax unter der Nummer +352 2929-42758 angefragt werden.

### **Kostenpflichtige Veröffentlichungen:**

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Kostenpflichtige Abonnements (wie z. B. das *Amtsblatt der Europäischen Union* oder die *Sammlungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union*):**

- über eine Vertriebsstelle des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union ([http://publications.europa.eu/eu\\_bookshop/index\\_de.htm](http://publications.europa.eu/eu_bookshop/index_de.htm)).



Falls Sie an den **Veröffentlichungen** der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration interessiert sind, können Sie sie unter folgender Adresse herunterladen oder kostenfrei abonnieren: <http://ec.europa.eu/social/publications>

Unter der folgenden Adresse können Sie sich auch gerne für den kostenlosen E-Newsletter der Europäischen Kommission Social Europe anmelden: <http://ec.europa.eu/social/e-newsletter>

**<http://ec.europa.eu/social/>**

[www.facebook.com/social europe](http://www.facebook.com/social europe)



Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-79-29104-3



9 789279 291043

doi:10.2767/3297