DER SOZIALE DIALOG

Der soziale Dialog ist ein Grundbestandteil des europäischen Sozialmodells. In seinem Rahmen erhalten die Sozialpartner (Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter) die Möglichkeit, unter anderem durch Vereinbarungen aktiv an der Gestaltung der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik mitzuwirken.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 151 bis 156 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

ZIELE

Gemäß Artikel 151 AEUV gilt die Förderung des Dialogs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern als gemeinsames Ziel der EU und der Mitgliedstaaten. Mit dem sozialen Dialog wird angestrebt, das europäische Regieren durch die Einbeziehung der Sozialpartner in die Beschlussfassung und die Umsetzung zu verbessern.

ERRUNGENSCHAFTEN

A. Entwicklung des (zweigliedrigen) sozialen Dialogs auf EU-Ebene

Nach dem Römischen Vertrag von 1957 gehört es zu den Aufgaben der Kommission, im Hinblick auf das Koalitionsrecht und die Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Allerdings dauerte es viele Jahre, bis diese Bestimmung umgesetzt wurde.

Mit dem sozialen Dialog von Val Duchesse, der im Jahr 1985 auf Initiative von Kommissionspräsident Jacques Delors eingeleitet wurde, wurde darauf abgezielt, die Sozialpartner, die vom Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB), der Union der Industrien der Europäischen Gemeinschaft (UNICE) und dem Europäischen Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) vertreten wurden, am Binnenmarktprozess zu beteiligen. Als Ergebnis dieses Verfahrens wurden mehrere gemeinsame Erklärungen zu Beschäftigung, allgemeiner und beruflicher Bildung sowie anderen sozialen Themen abgegeben.

Im Jahr 1986 wurde mit der Einheitlichen Europäischen Akte (Artikel 118b) eine Rechtsgrundlage für die Entwicklung des sozialen Dialogs auf EU-Ebene geschaffen. Von da an nahm der europäische soziale Dialog zunächst mit der Einrichtung eines Lenkungsausschusses erste Gestalt an. Dieses Gremium wurde 1992 schließlich zum Ausschuss für den sozialen Dialog (ASD), dem wichtigsten Forum für den

zweigliedrigen sozialen Dialog auf europäischer Ebene. Der ASD tritt drei- bis viermal jährlich zusammen.

Im Jahr 1991 nahmen UNICE (jetzt BusinessEurope), EGB und CEEP (jetzt SGI Europe) eine gemeinsame Vereinbarung an, in der die obligatorische Anhörung der Sozialpartner im Hinblick auf europäische Rechtsvorschriften im sozialen Bereich sowie die Möglichkeit von Verhandlungen über Rahmenvereinbarungen zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene gefordert wurden. Diese Forderung wurde in das Abkommen über die Sozialpolitik aufgenommen, das mit dem Protokoll über die Sozialpolitik dem Vertrag von Maastricht beigefügt wurde, wodurch den Sozialpartnern eine rechtmäßig anerkannte Rolle im europäischen Gesetzgebungsprozess zuerkannt wurde. Auf nationaler Ebene erhielten die Sozialpartner die Möglichkeit, im Wege von Tarifverträgen Richtlinien umzusetzen.

Im Vertrag von Amsterdam (1997) wurde das Abkommen über die Sozialpolitik übernommen, wodurch schließlich ein einheitlicher Rahmen für den sozialen Dialog in der EU geschaffen wurde. Zu den branchenübergreifenden Ergebnissen dieses Verfahrens gehörten die Rahmenvereinbarungen über Elternzeit (1995), Teilzeitarbeit (1997) und befristete Arbeitsverträge (1999), die alle durch Richtlinien des Rates umgesetzt wurden.

Im Vertrag von Lissabon (2009) wurde die Rolle der Sozialpartner noch stärker hervorgehoben (Artikel 152 AEUV), wobei betont wurde, dass bei der Förderung des Dialogs deren Autonomie und Unterschiedlichkeit berücksichtigt werden müssen.

Mit der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2008 geriet der soziale Dialog jedoch zunehmend unter Druck und wurde gleichzeitig durch Dezentralisierung, abnehmende Tarifbindung und staatliche Eingriffe in die Lohnpolitik geschwächt. Unter Jean-Claude Juncker ergriff die Kommission Maßnahmen, um diesem Niedergang entgegenzuwirken, darunter die Ankündigung eines „Neubeginns für den sozialen Dialog“ auf einer hochrangigen Konferenz im März 2015 und eine vierseitige Vereinbarung, die im Juni 2016 von den Sozialpartnern, der Kommission und dem Vorsitz im Rat der Europäischen Union unterzeichnet wurde. In dieser Vereinbarung wird die grundlegende Rolle des europäischen sozialen Dialogs im politischen Entscheidungsprozess der EU, auch im Rahmen des Europäischen Semesters, bekräftigt.

Auch im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte von 2017 wird die Autonomie der Sozialpartner und ihr Recht auf Kollektivmaßnahmen geachtet und zudem festgestellt, dass sie das Recht haben, unter anderem durch Tarifverträge in die Gestaltung und Umsetzung der beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen einbezogen zu werden. Die Kommission unter der Leitung von Präsidentin Ursula von der Leyen hat dieses Engagement für den sozialen Dialog mehrfach bekräftigt, etwa in den Mitteilungen zum europäischen Grünen Deal und zu einem starken sozialen Europa für einen gerechten Übergang, in der Jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum und in den länderspezifischen Empfehlungen sowie in den Zielen der Aufbau- und Resilienzfazilität. Im Mai 2021 wurde in der (von der Kommission, dem Parlament und den europäischen Sozialpartnern unterzeichneten) Erklärung von Porto für soziales Engagement und in der Erklärung des Europäischen Rates von Porto die

zentrale Rolle des sozialen Dialogs hervorgehoben. Die Kommission veröffentlichte im Februar 2021 einen Bericht (den Nahles-Bericht) über die Stärkung des sozialen Dialogs, der bei der Ausarbeitung des im März 2021 vorgelegten Aktionsplans zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte Berücksichtigung fand. Im Einklang mit dem Aktionsplan legte die Kommission Leitlinien für Solo-Selbständige vor, um sicherzustellen, dass das Wettbewerbsrecht kein Hemmnis für Tarifverträge zur Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen darstellt. Zudem schlug die Kommission eine Empfehlung des Rates vor, in der dargelegt wird, wie die EU-Staaten den sozialen Dialog und Kollektivverhandlungen auf nationaler Ebene weiter stärken können, und gab eine Mitteilung zur Stärkung und Förderung des sozialen Dialogs auf EU-Ebene heraus.

Durch die Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union wird der Einsatz von Tarifverhandlungen bei der Lohnfestsetzung gestärkt. Gleichzeitig werden Mitgliedstaaten mit einer Tarifbindung von unter 80% verpflichtet, einen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen aufzustellen.

B. Erfolge des sozialen Dialogs auf EU-Ebene

Gemäß Artikel 154 AEUV muss die Kommission die Sozialpartner anhören, bevor sie Maßnahmen im Bereich der Sozialpolitik ergreift. Die Sozialpartner können dann beschließen, stattdessen unter sich eine Vereinbarung auszuhandeln. Dafür haben sie neun Monate Zeit und können anschließend

1. eine Vereinbarung schließen und gemeinsam die Kommission ersuchen, einen Durchführungsbeschluss des Rates vorzuschlagen, oder
2. eine Vereinbarung schließen, die sie selbst entsprechend ihren jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten und denen der Mitgliedstaaten umsetzen („freiwillige Vereinbarungen“ oder später „autonome Vereinbarungen“), oder
3. zu dem Ergebnis gelangen, dass sie keine Einigung erzielen können. In diesem Fall nimmt die Kommission ihre Arbeit an dem betreffenden Vorschlag wieder auf.

Nach Artikel 153 AEUV haben die Mitgliedstaaten außerdem die Möglichkeit, den Sozialpartnern die Umsetzung eines Beschlusses des Rates über einen auf europäischer Ebene unterzeichneten Tarifvertrag zu übertragen.

Zudem wurde im Zuge des Beschlusses 98/500/EG der Kommission ab 1998 auch der sektorale soziale Dialog stark weiterentwickelt. In den wichtigsten Wirtschaftsbereichen wurden mehrere Ausschüsse geschaffen, die mit ihrer Tätigkeit wertvolle Ergebnisse liefern konnten. Die drei europäischen Vereinbarungen über die Regelung der Arbeitszeit von Seeleuten (1998), über die Arbeitszeitorganisation für das fliegende Personal der Zivilluftfahrt (2000) und über bestimmte Aspekte der Einsatzbedingungen des fahrenden Personals im interoperablen grenzüberschreitenden Verkehr im Eisenbahnsektor (2005) wurden durch Beschlüsse des Rates abgeschlossen und umgesetzt. Die im April 2006 unterzeichnete Vereinbarung über den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer durch gute Handhabung und Verwendung von kristallinem Siliziumdioxid und dieses enthaltenden Produkten war die erste branchenübergreifende Vereinbarung. Weitere branchenspezifische Vereinbarungen folgten und wurden durch Richtlinien des Rates umgesetzt: eine Vereinbarung über

die Regelung bestimmter Aspekte der Arbeitszeitgestaltung in der Binnenschifffahrt (Richtlinie 2014/112/EU des Rates), eine Vereinbarung zur Vermeidung von Verletzungen von Arbeitnehmern im Gesundheitssektor durch scharfe/spitze medizinische Instrumente (Richtlinie 2010/32/EU des Rates), eine Vereinbarung über die Arbeit im Fischereisektor (Richtlinie 2017/159 des Rates) und eine Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern im Seeverkehr (Richtlinie (EU) 2018/131 des Rates).

Bei anderen Vereinbarungen hat die Kommission jedoch beschlossen, keinen Beschluss des Rates vorzuschlagen.

Im April 2012 schlossen die Sozialpartner im Friseurgewerbe eine Vereinbarung über Gesundheits- und Sicherheitsleitlinien für Friseure ab und ersuchten um einen Durchführungsbeschluss des Rates. Einige Mitgliedstaaten lehnten dies jedoch ab. Im Juni 2016 unterzeichneten die Sozialpartner im Friseurgewerbe eine neue europäische Rahmenvereinbarung über die Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und ersuchten erneut um die Umsetzung durch einen Beschluss des Rates. Die Kommission beschloss, eine angemessene Folgenabschätzung durchzuführen, bevor sie einen Beschluss des Rates vorschlägt. In einem offenen Brief an den Präsidenten der Kommission, Jean-Claude Juncker, erhoben die Sozialpartner Einwände dagegen, das Folgenabschätzungsverfahren als Rechtfertigung dafür heranzuziehen, dem Rat die Vereinbarung nicht vorzulegen. Anfang 2018 teilte die Kommission den Sozialpartnern mit, dass sie keinen Beschluss des Rates vorschlagen werde. Stattdessen schlug sie vor, die autonome Umsetzung der Vereinbarung durch einen Aktionsplan zu unterstützen. Die Sozialpartner stimmten zu, und im Dezember 2019 einigten sich die Sozialpartner im Friseurgewerbe und die Kommission auf eine Reihe von Maßnahmen zur Unterstützung der autonomen Umsetzung der Vereinbarung.

Am 5. März 2018 teilte die Kommission den Sozialpartnern auf der Ebene der Zentralregierungen mit, sie werde deren Vereinbarung von 2015 über Rechte auf Unterrichtung und Anhörung dem Rat nicht als Vorschlag für die Umsetzung in Form einer Richtlinie unterbreiten (2.3.6). Nach einer Klage des Europäischen Gewerkschaftsverbands für den öffentlichen Dienst (EGÖD) entschied der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) am 24. Oktober 2019, dass die Kommission durch das Initiativrecht befugt ist, zu entscheiden, ob die Vereinbarungen der Sozialpartner in allen EU-Mitgliedstaaten rechtsverbindlich gelten sollten oder nicht. Der EGÖD legte Berufung ein, die jedoch im September 2021 abgewiesen wurde.

Die Vereinbarung über Telearbeit (2002) war die erste Vereinbarung, die im Einklang mit der zuvor genannten zweiten Option als autonome Vereinbarung umgesetzt wurde. Auf diese folgten weitere autonome Vereinbarungen über arbeitsbedingten Stress und über eine europäische Fahrerlaubnis für Zugführer in grenzüberschreitenden interoperablen Verkehrsdiensten (beide 2004), über Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz (2007), über integrative Arbeitsmärkte (2010), über aktives Altern und einen generationenübergreifenden Ansatz (2017) und über Digitalisierung (2020).

Entsprechend der dritten Option konnten die Sozialpartner in einigen Fällen keine Einigung erzielen. Die Verhandlungen über eine Rahmenvereinbarung zur Leiharbeit zum Beispiel scheiterten im Mai 2001. Daher schlug die Kommission im März 2002 eine Richtlinie vor, die auf dem zwischen den Sozialpartnern erreichten Konsens

beruhte, woraufhin im Jahr 2008 die Richtlinie über Leiharbeit (Richtlinie 2008/104/EG) angenommen wurde. In ähnlicher Weise erfolgte 2004 der Vorschlag der Kommission über eine Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie (Richtlinie 2003/88/EG), nachdem die Sozialpartner die Aufnahme von Verhandlungen abgelehnt hatten. Diesbezüglich konnte zwischen dem Parlament, der Kommission und dem Rat im Jahr 2009 keine Einigung erzielt werden, und auch der Verhandlungsprozess der europäischen Sozialpartner wurde nach einem Jahr im Dezember 2012 abgebrochen, weil es erhebliche Differenzen darüber gab, wie Bereitschaftsdienst einzustufen ist. Im Jahr 2013 nahm die Kommission das Überprüfungs- und Folgenabschätzungsverfahren wieder auf, führte 2015 eine öffentliche Anhörung durch und veröffentlichte im Jahr 2017 einen Bericht über die Durchführung sowie eine Mitteilung zu Auslegungsfragen. Einige Aspekte im Zusammenhang mit der Arbeitszeit wurden seitdem in andere Rechtsvorschriften aufgenommen, beispielsweise in die Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, in die Richtlinie über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen sowie in die geänderte Lenkzeiten-Verordnung.

C. Der dreigliedrige soziale Dialog

Seit Beginn der europäischen Integration wurde es als wichtig erachtet, wirtschaftliche und soziale Interessengruppen in die Ausarbeitung europäischer Rechtsvorschriften einzubeziehen. Der Beratende Ausschuss der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sind Belege dafür. Seit 2003 treffen auf dem Dreigliedrigen Sozialgipfel für Wachstum und Beschäftigung hochrangige Vertreter des jeweils amtierenden Vorsitzes im Rat der Europäischen Union, der zwei künftigen Vorsitze, der Kommission und der Sozialpartner zusammen, um eine kontinuierliche Konsultation zu ermöglichen. Der Dreigliedrige Sozialgipfel findet mindestens zweimal jährlich vor den Gipfeltreffen des Europäischen Rates im Frühjahr und im Herbst statt.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Parlament hält den sozialen Dialog für ein wesentliches Element in der Tradition der Mitgliedstaaten. Der parlamentarische Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten hat die Sozialpartner auf EU-Ebene wiederholt aufgefordert, ihren Standpunkt darzulegen. Mit dem Vertrag von Lissabon wird dem Parlament das Recht eingeräumt, über die Umsetzung der auf EU-Ebene abgeschlossenen Tarifverträge (Artikel 155 AEUV) ebenso **unterrichtet zu werden** wie über Initiativen der Kommission zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten (Artikel 156 AEUV), darunter auch Angelegenheiten in Bezug auf das Koalitionsrecht und Kollektivverhandlungen.

In seiner Entschließung vom 13. März 2014 zu den beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekten der Rolle und der Tätigkeiten der Troika und in seiner Entschließung vom 15. Februar 2017 zur Binnenmarkt-Governance im Rahmen des Europäischen Semesters 2017 forderte das Parlament, dass die Rolle der Sozialpartner in dem neuen Prozess der wirtschaftspolitischen Steuerung gestärkt wird. In diesem Sinne forderte das Parlament in seiner Entschließung vom 19. April 2018 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten die Kommission und

die Mitgliedstaaten auf, die konkreten Unterstützungsmaßnahmen für einen echten sozialen Dialog, der über die bloße Konsultation hinausgeht, zu intensivieren. In seiner Entschließung zu dem Vorschlag für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen und seiner Entschließung zu dem Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde bekräftigte das Parlament am 16. April 2019, dass die Autonomie der Sozialpartner, ihre Fähigkeit, Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu vertreten, und die Vielfalt der nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen stets geachtet werden müssen. Auf die grundlegende Rolle der Sozialpartner und des sozialen Dialogs wies das Parlament auch in seiner Entschließung vom 16. Dezember 2021 zu Demokratie am Arbeitsplatz hin. In dieser Entschließung fordert das Parlament die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, sich zusammen mit den Sozialpartnern dafür einzusetzen, bis 2030 eine Tarifbindung von 90% zu erreichen.

Seit dem Ausbruch der COVID-19-Krise hat das Parlament betont, dass ein angemessener sozialer Dialog auf allen Ebenen erforderlich ist, um den Aufbauplan für Europa erfolgreich umzusetzen. Dies geht aus seiner Entschließung vom 22. Oktober 2020 zu der Beschäftigungs- und Sozialpolitik des Euro-Währungsgebiets 2020 und aus seiner Entschließung vom 11. März 2021 zu dem Europäischen Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung hervor. In diesen Entschließungen wird hervorgehoben, dass der soziale Dialog und Tarifverhandlungen wichtige Instrumente für Arbeitgeber und Gewerkschaften sind, um gerechte Löhne und faire Arbeitsbedingungen einzuführen, und dass die Resilienz der Mitgliedstaaten in Zeiten der Wirtschaftskrise durch stärkere Tarifverhandlungssysteme verbessert wird. Das Parlament bekräftigte außerdem frühere Forderungen nach Unterstützung des Kapazitätsaufbaus und einer stärkeren Beteiligung der Sozialpartner in das Europäische Semester und forderte darüber hinaus, dass die länderspezifischen Empfehlungen in Zukunft um ein Ergebnis hinsichtlich der Beteiligung der Sozialpartner an den Lohnfindungsmechanismen erweitert werden. In seiner Entschließung zum Europäischen Semester schlug das Parlament vor, dass für Unternehmen, die Zugang zu öffentlichen Mitteln erhalten möchten, Fairness-Klauseln in Betracht gezogen werden, mit denen diese Unternehmen verpflichtet werden, Tarifverhandlungen und die Beteiligung oder Mitbestimmung der Arbeitnehmer an Entscheidungsprozessen in Unternehmen zuzulassen.

In seiner Entschließung vom 2. Februar 2023 zu Europäischen Betriebsräten (EBR) betonte das Parlament, dass es von wesentlicher Bedeutung ist, die EBR und ihre Fähigkeit, ihre Rechte auf Unterrichtung und Anhörung wahrzunehmen, zu stärken und ihre Zahl zu erhöhen. Darüber hinaus forderte es die Kommission erneut auf, einen Vorschlag für eine Überarbeitung der Richtlinie 2009/38/EG über EBR vorzulegen, um deren Ziele, Begriffsbestimmungen und Verfahren zu präzisieren und das Recht der Arbeitnehmervertreter auf Unterrichtung und Anhörung, insbesondere während Umstrukturierungsprozessen, zu stärken. In seiner Entschließung vom 1. Juni 2023 forderte das Parlament die Mitgliedstaaten auf, einzelstaatliche Rechtsvorschriften, durch die Tarifverhandlungen verhindert werden, zu überprüfen und abzuschaffen. Es forderte die Kommission mit Nachdruck auf, die Sozialklausel in der bestehenden EU-Richtlinie über die Vergabe öffentlicher Aufträge durchzusetzen. Ferner forderte es die

Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Sozialpartner zu ökologischen Fragen und zum gerechten Übergang zu konsultieren, und zwar als Standardverfahren während des gesamten Politikgestaltungszyklus.

Weitere Informationen zu diesem Thema finden Sie auf der Website des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten.

Monika Makay
10/2023