

FORBA-Gespräch zur Arbeitsforschung 6/2014:
Europäischer Sozialdialog – Ein Erfolgsmodell?

16. Dezember 2014

Die Bedeutung der Repräsentativität der europäischen Sozialpartner für den europäischen Sozialdialog

Georg Adam (FORBA)

FORBA

Genese des europäischen Sozialdialogs

- Erweiterung der EU-Marktintegration um eine soziale Dimension des Integrationsprozesses Mitte der 1980er Jahre
- Europäische Sozialcharta und Sozialpolitisches Aktionsprogramm 1989
- Sozialprotokoll und Sozialabkommen des Vertrags von Maastricht 1991
- Eigenständiges sozialpolitisches Kapitel des EU-Vertrages von Amsterdam 1997
- Sozialer Dialog auf europäischer Ebene ab 1985 im Gefolge des Val Duchesse-Prozesses, seit Maastricht 1991 auf erweiterter rechtlicher Grundlage
- Konsultationsrechte, eigene Vereinbarungen können Gesetzesvorhaben der Kommission ersetzen bzw. Rechtsgültigkeit erlangen
- Seit 1998 weitere Verrechtlichung und Institutionalisierung des europäischen Sozialdialogs durch Errichtung von Ausschüssen für den sektoralen sozialen Dialog; über 40 Ausschüsse bis 2014 eingerichtet

FORBA

Interessen der Sozialpartnerverbände am europäischen Sozialdialog

Gewerkschaften:

Schutzregelungen auf supranationaler Ebene zur Einhegung sozialer Kosten im Zuge der verstärkten Marktintegration (Löhne und Arbeitsbedingungen)

Arbeitgeberseite:

Abbau von Mobilitätshindernissen für Kapital und Arbeit; Ausweitung der Märkte

Strukturelle Überlegenheit der Kapitaleseite:

Während die Gewerkschaften zur Durchsetzung ihrer Interessen neue europäische Regelungen und Institutionen schaffen müssen, kann sich die Arbeitgeberseite auf die Verhinderung und Blockade solcher Ansätze beschränken; Verhandlungen „im Schatten der Hierarchie“ bzw. „im Schatten des Gesetzes“.

Interesse der Kommission am europäischen Sozialdialog

Befriedung durch Einbindung

Zugang zu Expertise

Legitimation: Verantwortung wird geteilt

Kooperation erhöht die Effektivität der wirtschafts- und sozialpolitischen Regulierung

Kritik am bzw. Einschränkungen des europäischen Sozialdialogs

- Aussparung von Lohnpolitik/Tarifverhandlungen, europäischem Koalitions- und Streikrecht
- Beschränkung auf konfliktärmere Themen
- Kaum substantielle Ergebnisse trotz zahlreicher Dokumente (über 600); die meisten sind unverbindlich
- „Symbolischer Euro-Korporatismus“ (Bieling, Schulten, 2002): Funktion der institutionellen Einbindung der Gewerkschaften in das politische System der EU

Outcome des europäischen Sozialdialogs

Branchenübergreifender Dialog:

Ein paar Dutzend Dokumente, darunter etwa ein Dutzend verbindliche Rahmenvereinbarungen, davon drei als Gemeinschaftsrichtlinie verabschiedet: Elternkarenz 1995, Teilzeitarbeit 1997, Befristete Arbeitsverträge 1999; stagniert seit etwa 2000

Sektoraler Dialog:

Etwa 600 Dokumente seit 1991, davon etwa ein Dutzend Rahmenvereinbarungen (Arbeitszeitrichtlinien!) und etwa 60 beidseitig verbindliche Empfehlungen; seit etwa 2003 Tendenz zu vermehrt verbindlichen Texten

Konzept der Repräsentativität der europäischen Sozialpartnerverbände

- „Repräsentativität“ kein Terminus des primären Gemeinschaftsrechts
- Causa UEAPME vs. Rat der EU 1996: Gericht erster Instanz befand, dass bindende Entscheidungen der europäischen Sozialpartner demokratisch legitimiert sein müssen.
- Seitdem Aufgabe der Kommission, die Sozialpartner zu identifizieren, die gemäß Artikel 154 AEUV am Sozialdialog teilnehmen dürfen.
- Seit 2006 beauftragt die Kommission Eurofound mit der Durchführung von „Repräsentativitätsstudien“.
- Nur repräsentative Sozialpartnerverbände werden zum europäischen Sozialdialog zugelassen. Dabei definiert die Kommission jedoch nur sehr allgemeine Kriterien der Repräsentativität sowie Mindestanforderungen.

REP studies: welche europäischen Sozialpartnerverbände werden untersucht?

- Wenn sie von der Kommission als Interessenverband, der in sektoralen Angelegenheiten gemäß Artikel 154 AEUV konsultiert werden muss, gelistet sind
- Oder wenn sie de facto schon am europäischen Sozialdialog teilnehmen
- Oder wenn sie um Aufnahme in diese Liste an zu konsultierende Verbände angesucht haben

REP studies: Dimensionen der Repräsentativität

- Verhandlungsmandat von nationalen Mitgliedern
- Administrative Kapazität der Verhandlungsführung und Interessenvertretung
- Vertretung nationaler Mitgliedsverbände: Untersuchung dieser Mitglieder hinsichtlich
- Mitgliederdomäne
- Mitgliederstärke
- Engagement in sektorbezogene KV-Verhandlungen
- Partizipation in Politikgestaltung im Sektor (Konsultationsmechanismen)
- Struktur und Reichweite der KV-Verhandlungssysteme im Sektor
- Zwischenverbandliche Beziehungen

Grundüberlegung: das Ausmaß der Repräsentativität der europäischen Verbände hängt vom Ausmaß der Repräsentativität der Mitgliedsverbände ab.

Aim of the REP studies

Identification of the relevant national and European interest associations in the field of industrial relations in selected sectors

Provision of basic information needed to set up new and assist existing sectoral social dialogue

Definitions

A European association is a relevant sector-related interest organisation, if

- 1) it is on the Commission's list of interest organisations to be consulted on behalf of the sector under Article 154 of the EC Treaty; and/or
- 2) it participates in the sector-related European Social Dialogue; and/or
- 3) it has requested to be included on the Commission's list of organisations to be consulted.

Definitions

A national association is a relevant sector-related interest organisation, if it meets both criteria:

1. The association's domain relates to the sector in one of four possible ways:
 - (A) Congruence
 - (B) Sectionalism
 - (C) Overlap
 - (D) Sectional overlap
2. The association is
 - (1) regularly involved in collective bargaining at national/sectoral level
 - (2) and/or affiliated to a relevant European interest association.

Methodology: Combined approach for screening the relevant interest associations

- 1) top-down screening: reference to the relevant sector-related European interest associations and identifying their national members
- 2) bottom-up screening: reference to the national associations involved in sector-related collective bargaining and the collection of data on their affiliation to any European association of interest representation

Scope of representativeness studies

Scope of analysis in terms of countries: EU-28 (since 2013)

Scope of analysis in terms of sectors: business activities defined by the EC in terms of NACE (Rev.2) classification

Scope of analysis in terms of associations: relevant sector-related interest associations, as defined earlier

Überprüfung der Zusammenhangsthese

- Kommission nimmt (implizit) an, es gäbe einen kausalen Zusammenhang zwischen Repräsentativität der europäischen Sozialpartnerverbände und der Effektivität (Output/Outcome) der Sozialdialoge
- Kommission interessiert sich aber nur für den jeweiligen Sektor und seine Akteure, betreibt aber keine systematische Zusammenschau (intersektoraler Vergleich)
- Meine Frage: gibt es tatsächlich einen empirisch feststellbaren Zusammenhang zwischen der Repräsentativität der Akteure und dem quantitativen Output der sektoralen Ausschüsse?

Repräsentationsindex (I)

- 14 Sektoren ausgewählt
- Auswahlkriterien: nur jeweils ein Akteur auf AG- und AN-Seite; alle Akteure haben Verhandlungsmandat
- Index-Variablen:
 - Coverage in terms of countries
 - Share of members involved in CB
 - Share of members involved in consultation procedures
 - Membership density in the sector
 - CB coverage
 - CB centralisation
 - (degree of fragmentation)

Repräsentationsindex (II)

Sektor	REP-Index	Output
Commerce	0,50	0,80
Catering	0,53	0,25
Footwear	0,60	0,23
Hospital	0,44	0,57
Horeca	0,52	0,61
Cleaning	0,56	0,57
Maritime	0,59	0,30
Metal	0,53	1,00
Paper	0,54	0,00
Personal services	0,49	0,46
Private security	0,60	0,76
Steel	0,64	0,29
Sugar	0,68	0,95
Tanning + leather	0,65	0,44

Ergebnis und Schlussfolgerungen

- Repräsentativität oberhalb einer gewissen Eintrittsschwelle ist offenbar kein entscheidender Faktor für Effektivität der Sozialdialoge.
- Outcome des Sozialdialogs ist offenbar weniger von strukturellen Faktoren als von spezifischen Interessenkonstellationen und konkreten Problemlagen abhängig.
- Inklusions- und Legitimationsfunktion stehen im Vordergrund: symbolischer Euro-Korporatismus
- Kommission hat noch keinem einzigen Verband aufgrund mangelnder Repräsentativität Zutritt zum Sozialdialog verwehrt.

Danke für Ihre
Aufmerksamkeit!