

Der Begriff der Repräsentativität auf nationaler, internationaler und europäischer Ebene

Einleitung

Die Repräsentativität der Sozialpartner stellt die Legitimation für Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen dar, verschiedene Rollen in den Arbeitsbeziehungen wahrzunehmen, sei es im sozialen Dialog, bei Tarifverhandlungen, im Rahmen ihrer Mitwirkung an der staatlichen Politikgestaltung oder der Umsetzung dieser Politik. Aufgrund ihrer Repräsentativität sind die Sozialpartner berechtigt, im Namen ihrer Mitglieder oder in einigen Fällen im Namen der Gesamtheit der Unternehmen bzw. der gesamten Arbeitnehmerschaft zu handeln. In dem vorliegenden Bericht werden die unterschiedlichen Arten untersucht, wie der Begriff der Repräsentativität der Sozialpartner auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene definiert wird.

Politischer Kontext

Nahezu alle EU-Mitgliedstaaten haben gewisse rechtliche Rahmenbedingungen, die zur Regelung der Repräsentativität für Organisationen der Sozialpartner dienen. Zwischen den einzelnen Ländern gibt es jedoch erhebliche Unterschiede, was die Rolle der Gesetzgebung in Bezug auf die nationalen Repräsentativitätsbegriffe angeht. Sie kann die Festlegung der Bedingungen beinhalten, die den Sozialpartnern die Beteiligung an Tarifverhandlungen ermöglichen, oder der Bedingungen für die Ausweitung der Vereinbarungen, die aus den Verhandlungen hervorgehen, sodass sie allgemein verbindlich werden. Eine weitere Möglichkeit der rechtlichen Ausgestaltung der Repräsentativität ist es, Schwellenwerte, ausgedrückt in der Anzahl der Mitglieder, der Organisationsdichte oder einem Mindestwahlergebnis, vorzugeben. Auch hinsichtlich des Umfangs der möglichen Auswirkungen des Rechtsrahmens gibt es große Unterschiede. In einigen Ländern ist die Übereinstimmung mit den rechtlichen Anforderungen maßgeblich, während in anderen Ländern die gegenseitige Anerkennung größeres Gewicht hat bzw. die alleinige Grundlage für die Repräsentativität bildet. Obwohl Arbeitgeber und Gewerkschaften in Bezug auf die Herstellung der Repräsentativität heute in bestimmten Mitgliedstaaten immer noch auf Selbstregulierung auf der Basis gegenseitiger Anerkennung setzen, haben die meisten Länder einen Rechtsrahmen für die Regelung der Repräsentativität der Sozialpartner geschaffen. In einigen Ländern sind die Bemühungen um Klarstellung noch nicht abgeschlossen.

Auf der Ebene der EU hat die Europäische Kommission 1993 eine erste Abgrenzung des Begriffs Repräsentativität vorgenommen und die Definition 1998 präzisiert.¹ Die Repräsentativität ist die Grundvoraussetzung für die Aufnahme europäischer Organisationen der Sozialpartner in die Liste der Organisationen, die die Kommission gemäß Artikel 154 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) konsultieren muss, sowie für die rechtlich verbindliche Umsetzung ihrer Vereinbarungen gemäß Artikel 155 AEUV. Eine Analyse des europäischen Repräsentativitätsbegriffs kann einen Beitrag zu der Diskussion leisten, ob Elemente der Methodik von Eurofound in ihren Untersuchungen zur Repräsentativität angepasst werden müssen.

Wichtigste Erkenntnisse

Der Repräsentativitätsbegriff hat in den 28 EU-Mitgliedstaaten und in Norwegen jeweils unterschiedliche Bedeutung. In der Praxis entsprechen nur wenige nationale Systeme einer reinen Form der Repräsentativität, die entweder auf gegenseitiger Anerkennung oder auf der Übereinstimmung mit rechtlichen Anforderungen beruht. In den Mitgliedstaaten werden diese beiden grundsätzlichen Formen kombiniert, wobei sowohl formale als auch informelle Kriterien angelegt werden.

In dem Bericht wird nicht nur die grundsätzliche Dichotomie des Begriffs der Repräsentativität – die auf der Übereinstimmung mit den rechtlichen Anforderungen oder auf gegenseitiger Anerkennung beruht – behandelt, sondern es werden auch drei Elemente oder Einflussfaktoren untersucht, die sich in unterschiedlicher Weise auf die Repräsentativität der Sozialpartner auswirken können: Wahlerfolg, Organisationsstärke gemessen an der Zahl der Mitglieder und Verhandlungskapazitäten.

Wenn Schwellenwerte festgelegt wurden, gelten sie zumeist für Gewerkschaften und nicht für Arbeitgeber. Schwellenwerte für Arbeitgeber sind entweder eine Voraussetzung für die Ausweitung von Tarifvereinbarungen oder ein Kriterium im Hinblick auf die Gewährung des Zugangs zu dreigliedrigen Gremien.

¹ Mitteilung der Kommission über die Anwendung des Protokolls über die Sozialpolitik (KOM(1993) 600 endg.) und Mitteilung der Kommission „Anpassung und Förderung des Sozialen Dialogs auf Gemeinschaftsebene“ (KOM(1998) 322 endg.)

Vier Modelle der Repräsentativität

In diesem Bericht wird festgestellt, dass in Europa vier Modelle der Repräsentativität nebeneinander bestehen:

1. **Selbstregulierung der Sozialpartner:** System, das die Selbstregulierung der Sozialpartner auf der Basis gegenseitiger Anerkennung vorsieht, verbunden mit Verhandlungskapazität und Einflussfaktoren für soziale Stärke sowie einem geringen Maß an staatlicher Regulierung der Repräsentativität.
2. **Mischform der Regulierung durch Sozialpartner und den Staat:** Modell, bei dem Elemente der gegenseitigen Anerkennung der Sozialpartner, der staatlichen Regulierung und der Übereinstimmung mit den rechtlichen Anforderungen kombiniert werden.
3. **Staatliche Regulierung auf der Grundlage der Mitgliederstärke:** staatlich reguliertes System, das auf der Übereinstimmung mit den rechtlichen Anforderungen beruht und bei dem „soziale Stärke“ als ein Maß für die Repräsentativität gesetzlich vorgegeben ist.
4. **Staatliche Regulierung auf der Grundlage des Wahlerfolgs:** staatlich strukturiertes System auf der Basis der Übereinstimmung mit den rechtlichen Anforderungen, bei dem sich die Repräsentativität im Wesentlichen aus dem Wahlerfolg ableitet.

Die Diskussion über den Begriff der Repräsentativität auf internationaler Ebene geht auf eine Stellungnahme des Ständigen Internationalen Gerichtshofs aus dem Jahr 1922 zurück. 1956 befasste sich der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR) erstmals mit dem Begriff der Repräsentativität und erklärte, dass „die Repräsentativität der Parteien wesentlich“ sein müsse. Der aktuellen Liste des CEACR mit den Bedingungen für die Repräsentativität zufolge müssen die Kriterien, die zur Bestimmung der Repräsentativität angelegt werden, a) objektiv; b) präzise und c) vorab festgelegt sein. Der Europäische Ausschuss für Soziale Rechte des Europarates legte 2006 fest, dass Repräsentativitätskriterien a) angemessen; b) klar; c) vorab festgelegt; d) objektiv und e) gesetzlich verankert sein sowie f) der gerichtlichen Überprüfung unterliegen müssen.

Voraussetzungen der Repräsentativität

1993 legten die europäischen branchenübergreifenden Sozialpartner eine detaillierte Liste der Bedingungen vor, die Organisationen erfüllen müssen, die von der Europäischen Kommission konsultiert werden müssen. Nach Maßgabe dieser Liste gelten folgende Bedingungen:

- Die Organisationen müssen auf europäischer Ebene horizontal oder sektorbezogen organisiert sein.
- Sie müssen sich aus Organisationen zusammensetzen, die ihrerseits auf ihrer jeweiligen nationalen Ebene als repräsentativ für die von ihnen vertretenen Interessen insbesondere in den Politikbereichen Soziales, Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen gelten.
- Sie müssen in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und nach Möglichkeit im Europäischen Wirtschaftsraum vertreten sein oder am sozialen Dialog von „Val Duchesse“ teilgenommen haben.
- Sie müssen sich aus Organisationen zusammensetzen, die Arbeitgeber oder Arbeitnehmer vertreten, wobei die Mitgliedschaft sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene freiwillig ist.

- Sie müssen sich aus Mitgliedern zusammensetzen, die das Recht haben, direkt oder über ihre Mitglieder auf ihren jeweiligen Ebenen an Tarifverhandlungen mitzuwirken.
- Sie müssen von ihren Mitgliedern beauftragt sein, sie im Rahmen des sozialen Dialogs der Europäischen Gemeinschaft zu vertreten.

Bezugsrahmen

In der Studie sind vier verschiedene Bezugsrahmen für die Beurteilung der Repräsentativität der EU-Sozialpartner aufgeführt:

1. Einrichtung der europäischen Ausschüsse für den sektoralen sozialen Dialog (Übereinstimmung mit den rechtlichen Anforderungen);
2. Konsultation auf der Grundlage der Übereinstimmung mit den rechtlichen Anforderungen;
3. Verhandlungen auf der Grundlage von gegenseitiger Anerkennung/Tarifautonomie;
4. Umsetzung der europäischen Rahmenvereinbarungen durch Ratsbeschluss.

Schlussfolgerungen

- In der Regel gibt es auf nationaler Ebene kaum Diskussionen über den Begriff der Repräsentativität.
- Gemäß der Mitteilung der Kommission über die Anwendung des Protokolls über die Sozialpolitik aus dem Jahr 1993 gibt es zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten immer noch Unterschiede in der Praxis, und in den vergangenen 20 Jahren wurde kein einheitliches Modell entwickelt, was die Umsetzung eines europäischen Konzepts auf der Grundlage gemeinsamer und harmonisierter Kriterien schwierig macht.
- Bei ihrer Beurteilung der Repräsentativität der Sozialpartner auf EU-Ebene anhand des Kriteriums der Mitgliederstärke sollte Eurofound die unterschiedlichen Begriffe, die auf nationaler Ebene angewandt werden, stärker berücksichtigen.
- In Anbetracht der unterschiedlichen Rechtsrahmen für die Repräsentativität in den verschiedenen Stadien des europäischen sozialen Dialogs stellt sich die Frage, ob die Transparenz der politischen Strategie der EU für den sozialen Dialog durch die Harmonisierung dieser Rahmen verbessert werden könnte.
- In Einklang mit der Erklärung „Ein Neubeginn für den sozialen Dialog“, die die EU-Ratspräsidentschaft, die Europäische Kommission und die europäischen Sozialpartner am 27. Juni 2016 auf einer Veranstaltung in Brüssel abgegeben haben, sollten die europäischen Sozialpartner bestrebt sein, „die Mitgliedschaft und die Repräsentativität sowohl von Gewerkschaften als auch von Arbeitgeberverbänden“ zu verbessern, und sicherstellen, „dass ein entsprechendes Mandat als Voraussetzung für den Abschluss von Vereinbarungen besteht“.

Weitere Informationen

Der vollständige Bericht „The concept of representativeness at national, international and European level“ (Der Begriff der Repräsentativität auf nationaler, internationaler und europäischer Ebene) ist abrufbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an Peter Kerckhofs, Forschungsleiterin, unter pke@eurofound.europa.eu