

Einbindung der Sozialpartner in die Politikgestaltung während des COVID-19-Ausbruchs

Einleitung

Seit 2016 beobachtet Eurofound die Einbindung der nationalen Sozialpartner in das Europäische Semester und hat diesen Prozess in einer Reihe von Berichten dokumentiert. Für das Jahr 2020 stand bei der Analyse die Einbindung der Sozialpartner in die Politikgestaltung während der ersten Monate der durch die Coronavirus-Erkrankung (COVID-19) ausgelösten Pandemie im Mittelpunkt. Der Bericht erstreckt sich aber auch auf die Einbeziehung der Sozialpartner in die Ausarbeitung der nationalen Reformprogramme (NRP) 2020 im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester. Im Vordergrund der Studie steht der dreigliedrige soziale Dialog auf einzelstaatlicher Ebene.

Politischer Kontext

Die COVID-19-Pandemie hat das wirtschaftliche und soziale Leben schwer erschüttert und zu einer Verlagerung der Prioritäten auf der politischen Agenda der Mitgliedstaaten auf EU- und einzelstaatlicher Ebene geführt. Bei den in den ersten Monaten der Pandemie ergriffenen politischen Maßnahmen ging es vorrangig um die Belastbarkeit des Gesundheitssystems, die Sicherung der Arbeitsplätze und die Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs. Die Sozialpartner wurden nur in begrenztem Maße in die Gestaltung dieser politischen Maßnahmen einbezogen, da diese häufig in Notsituationen getroffen wurden.

Hinzu kam, dass sich der Zyklus des Europäischen Semesters 2020 gravierend veränderte. Das EU-Frühjahrspaket wurde neu ausgerichtet, um die sozioökonomischen Auswirkungen der Krise abzufedern, und bei den vom Rat im Juli 2020 angenommenen länderspezifischen Empfehlungen ging es hauptsächlich darum, finanzielle, wirtschaftliche, beschäftigungspolitische und soziale Lösungen zur Bewältigung der Krise bereitzustellen.

Wichtigste Erkenntnisse

- Die COVID-19-Pandemie hat den nationalen sozialen Dialog vor große Herausforderungen gestellt und die bestehenden Rahmenregelungen und Praktiken für die Einbindung der Sozialpartner in die Politikgestaltung beeinträchtigt. In diesem Zusammenhang wurde in den meisten Ländern eine erhebliche Zahl von politischen Maßnahmen erlassen, ohne dass die Sozialpartner rechtzeitig und sinnvoll angehört wurden.
- Der Zeitdruck im Hinblick auf den Informationsaustausch und die Anhörungen in dieser schwierigen Zeit gilt als das größte Problem für die Qualität des sozialen Dialogs und damit auch für die Einbindung der Sozialpartner. Grundsätzlich verstehen die Sozialpartner die außergewöhnlichen Umstände und Sachzwänge infolge der COVID-19-Pandemie, die die üblichen Rahmenregelungen für ihre Einbeziehung und die vorhandenen Institutionen über den Haufen geworfen haben. Doch obwohl die Sozialpartner diese schwierigen Umstände anerkennen, stellen sie sich auch auf den Standpunkt, dass die meisten Regierungen es erheblich besser hätten machen können.
- Die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, dass die Auswirkungen der Gesundheitskrise auf die Einbeziehung der Sozialpartner dort, wo der dreigliedrige soziale Dialog gut etabliert ist und ständig fortgeführt wird, relativ begrenzt waren. In manchen Fällen wurden die Anhörungen durch die Krise sogar noch beschleunigt, wobei manche Sozialpartner berichteten, dass ihren Standpunkten mehr Aufmerksamkeit geschenkt wurde.
- Demgegenüber blieb der soziale Dialog in anderen Ländern zwar weiterhin bestehen, war jedoch stark eingeschränkt. In dieser Hinsicht hat die Gesundheitskrise die Strukturschwächen des Fundaments, auf dem der soziale Dialog beruht, in einigen Arbeitsbeziehungssystemen offenbart.

- Die Pandemie nahm einen unterschiedlichen Entwicklungsverlauf, und die Qualität der Einbindung in die Politikgestaltung hat sich in manchen Ländern, wie Frankreich, Luxemburg, Malta, Polen (diese Einschätzung wurde nur von einem einzigen Arbeitgeberverband abgegeben), Portugal und der Slowakei, im Laufe der Zeit verbessert. In diesen Ländern hat sich das Anhörungsverfahren verbessert, nachdem die ersten staatlichen Maßnahmen ohne angemessene Anhörung ergriffen wurden, und in den meisten Fällen waren die Sozialpartner mit der Qualität ihrer Einbeziehung recht zufrieden.
- In einigen wenigen Ländern (wie Belgien, Finnland, Italien und Spanien) brachten die Sozialpartner Initiativen auf den Weg, um gemeinsame Aktionen zur Unterstützung von Unternehmen und der Gesellschaft als Reaktion auf die soziale und wirtschaftliche Notlage zu vereinbaren. In den meisten Fällen unterstützten die Regierungen diese gemeinsamen Initiativen.
- Neben dem dreigliedrigen sozialen Dialog zwischen den Spitzenverbänden wurde berichtet, dass die auf einzelstaatlicher Ebene ergriffenen politischen Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Krise am ehesten dem sozialen Dialog auf Branchen- und auf Unternehmensebene förderlich waren. Gespräche zwischen Arbeitgebern und Personalleitern zur Umsetzung der Maßnahmen haben potenziell zu konstruktiven Lösungen geführt. Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und die Umsetzung von Telearbeit stehen zweifelsohne ganz oben auf der Tagesordnung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern sowie bei den Tarifverhandlungen in manchen Branchen.
- In Anlehnung an den bei der Studie angewandten analytischen Rahmen machen die Ergebnisse deutlich, dass sowohl die Gewerkschaften als auch die Arbeitgeberverbände in nur vier Ländern (Estland, Niederlande, Schweden und Tschechien) eine hohe Qualität der Einbindung der Sozialpartner in die Ausarbeitung ihrer NRP 2020 verzeichneten. Dies bedeutet, dass beide Seiten angeben, dass reichlich Zeit für die Unterrichtung und Anhörung bleibt, dass sie mit den Rückmeldungen und Reaktionen, die bei der Regierung eingingen, zufrieden waren und dass ihre Beiträge berücksichtigt oder aufgenommen wurden.
- In anderen Mitgliedstaaten ist die Einbindung der Sozialpartner in die NRP verbesserungsfähig. Im Vergleich dazu erfolgte trotz aller Unzulänglichkeiten und Schwachstellen die Einbindung der Sozialpartner in die Politikgestaltung insgesamt auf sinnvollere Art und Weise als in die Ausarbeitung der NRP im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester.

Empfehlungen für die Politik

- Die COVID-19-Pandemie hat deutlich vor Augen geführt, wie wirksam der soziale Dialog zur Gestaltung politischer Initiativen und zur Findung von Lösungen in Notsituationen, von denen Unternehmen, Arbeitnehmer, die Wirtschaft und die Gesellschaft betroffen sind, eingesetzt werden kann. Die Herausforderungen infolge der Wirtschafts- und Sozialkrise sollten deutlich machen, welchen wertvollen Beitrag die Sozialpartner bei der Festigung des sozialen Zusammenhalts und der Förderung der Erholung der Wirtschaft leisten können.
- Im Unterschied zur vorangegangenen weltweiten Finanzkrise haben sich Sozialpartner, Regierungen und die europäischen Institutionen vor allem zu ihrem Verständnis der strategischen Lösungsansätze zur Abfederung der Auswirkungen der Pandemie und zur Förderung der Erholung der Wirtschaft ausgetauscht. Diese gemeinsame Herangehensweise muss weiterverfolgt werden, und die Regierungen sollten die Zusammenarbeit mit und das Vertrauen in die Sozialpartner, sich an der Umsetzung der politischen Lösungsansätze auf der entsprechenden Ebene zu beteiligen, fördern. Dies gilt insbesondere in Ländern, in denen die Sozialpartner hervorgehoben haben, dass sie nicht angemessen in die Politikgestaltung einbezogen wurden.
- Die Regierungen sollten für eine sinnvolle und rechtzeitige Einbindung der Sozialpartner in den umgestalteten Zyklus für das Europäische Semester 2021 sorgen. Angesichts der an der Jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum vorgenommenen Änderungen ist die Beteiligung der Sozialpartner an der Gestaltung, Überwachung und Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne, die zusammen mit den NRP in einem einzigen integrierten Dokument 2021 vorgelegt wurden, für die Stärkung des sozialen Dialogs und die Gewährleistung einer angemessenen Erholung entscheidend.
- Bei der Koordinierung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Krise sollte das Europäische Semester sicherstellen, dass die Sozialpartner sinnvoll eingebunden werden und der nationale soziale Dialog seine Rolle bei der Gestaltung der politischen Lösungsansätze für die Herausforderungen infolge der klimatischen, ökologischen, sozialen und digitalen Prioritäten der Europäischen Union erfüllt, insbesondere in Ländern, in denen Schwachstellen und Strukturmängel wiederholt als Faktoren genannt wurden, die einem echten sozialen Dialog im Weg stehen.

Weitere Informationen

Der Bericht *Involvement of social partners in policymaking during the COVID-19 outbreak* (Einbindung der Sozialpartner in die Politikgestaltung während des COVID-19-Ausbruchs) ist abrufbar unter <http://eurofound.link/ef20035>

Forschungsleiter: Ricardo Rodríguez Contreras

information@eurofound.europa.eu