

SOZIALPARTNERSCHAFT IM ÖFFENTLICHEN DIENST

Das Friedensabkommen zwischen den Gewerkschaften und dem Arbeitgeberverband in der Metallindustrie von 1937 markierte den Durchbruch in den erstarrten Fronten des Klassenkampfes und bereitete den Weg zu der heute in der Schweiz als allzu selbstverständlich betrachteten Sozialpartnerschaft. Dank Werten wie Arbeitsfrieden, Verhandlungskultur, handlungsfähige Behörden, Respekt vor Minderheiten und eben der Sozialpartnerschaft ist unser Land gross geworden. Die Sozialpartnerschaft ist heute denn auch mehr denn je von Bedeutung.

ZIELE DER SOZIALPARTNERSCHAFT

Hauptziel einer gut funktionierenden Sozialpartnerschaft muss die Zufriedenheit sowohl der Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer als auch der Arbeitgeber sein. Ist diese Zufriedenheit vorhanden, hat dies unmittelbaren Einfluss auf die Dienstleistungsqualität im öffentlichen Dienst. Die Motivation der Mitarbeitenden und die Erhaltung bzw. Steigerung der Dienstleistungsqualität hat nämlich auch Auswirkungen auf die Zufriedenheit der Dienstleistungsempfänger bzw. Bevölkerung. Insofern ist die Sozialpartnerschaft im öffentlichen Dienst im weiteren Sinne auch eine ernst zu nehmende Staatsaufgabe.

Neben diesen positiv definierten Zielen dient die Sozialpartnerschaft auch zur Vermeidung von eskalierenden Arbeitskämpfen. Aktuelle Beispiele aus unseren Nachbarländern Deutschland, Frankreich und Italien zeigen auf, welche negative Auswirkungen eine nicht funktionierende Sozialpartnerschaft haben kann.

AUSGESTALTUNG, STÄRKEN UND SCHWÄCHEN DER SOZIALPARTNERSCHAFT

Ausgestaltung

Zwischen der Sozialpartnerschaft in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst gibt es einen wesentlichen Unterschied. Die Sozialpartnerschaft in der Privatwirt-

schaft ist in ein tripolares System eingebettet. Akteure sind die Gewerkschaften, die Arbeitgeberverbände und der Staat. Die Arbeitsbedingungen werden zwischen den Sozialpartnern, d. h. Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen, weitgehend autonom ausgehandelt. Das Ergebnis dieser Verhandlungen mündet in aller Regel in einem Gesamtarbeitsvertrag. Der Staat hingegen hält sich weitgehend im Hintergrund und beschränkt sich allenfalls auf eine Vermittlerrolle. Demgegenüber wird die Sozialpartnerschaft im öffentlichen Dienst von einem bipolaren System geprägt. Staat und Arbeitgeber sind identisch und auf der Gegenseite treten die Personalverbände des öffentlichen Dienstes als Sozialpartner auf. Dieser Unterschied bildet den Schlüssel für das Verständnis der Sozialpartnerschaft im öffentlichen Dienst.

Stärken

Zu den Stärken der Sozialpartnerschaft im öffentlichen Dienst zählt der Umstand, dass diese in den einschlägigen Rechtserlassen von Bund, Kantonen und Gemeinden nahezu überall verankert ist. Ebenso sind auf Bundes-, Kantons- und teilweise auch auf Gemeindeebene zahlreiche Gefässe und Gremien vorhanden, innerhalb welcher die Sozialpartnerschaft effektiv gelebt wird. Sind diese Gremien aus fachkompetenten Personen zusammengesetzt, ist die Erarbeitung von konsens- und mehrheitsfähigen Lösungen meistens gewährleistet. Eine weitere Stärke der Sozialpartnerschaft im öffentlichen Dienst ist die bestehende Vernetzung der einzelnen Personalverbände. Diese Vernetzung besteht sowohl in den einzelnen Kantonen als auch – wie beispielsweise im Zentralverband – unter den Personalverbänden selber. Selbstverständlich ist diese Vernetzung nicht überall gleich stark ausgeprägt und einem stetigen Wandel unterworfen. Dennoch darf die Zusammenarbeit zwischen den Personalverbänden des öffentlichen Dienstes in der Schweiz als gut bezeichnet werden. Dies belegen auch die regelmässigen Treffen der wichtigsten Personalverbände in der Ebenrainkonferenz. Auf der Arbeiterebene ist sodann als Stärke zu bezeichnen, dass sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch ihre Verbände vertreten fühlen und dem Staat als Arbeitgeber nicht als Einzelperson gegenüberstehen.

Schwächen

Eine der Hauptschwächen der Sozialpartnerschaft im öffentlichen Dienst ist deren mangelhafte Konkretisierung. In den einschlägigen Personalerlassen ist zwar überall die Rede von Mitwirkungs- bzw. Mitspracherechten. Verbindliche Angaben, wie diese Rechte ausgestaltet sein sollen, fehlen jedoch häufig. Daher ist der entsprechende Interpretationsspielraum des Arbeitgebers „Staat“ relativ weit und sehr oft verkommt das Mitwirkungsrecht zu einem reinen Informationsrecht. Ebenso fehlen – im

Gegensatz zu den Gesamtarbeitsverträgen in der Privatwirtschaft – Sanktionsmöglichkeiten bei Nichtbeachtung der Sozialpartnerschaft. Als Schwäche angesehen werden muss aber auch der nicht kontrollierbare Einfluss politischer Mehrheitsverhältnisse. Diesbezüglich bleibt aber hervorzuheben, dass sogenannte arbeitnehmerfreundliche rot-grüne Regierungen nicht zwingend sozialpartnerschaftlich besser handeln als mehrheitlich bürgerliche Regierungen.

NOTWENDIGKEIT UND VERBESSERUNG DER SOZIALPARTNERSCHAFT

Notwendigkeit

Die heute gelebte Sozialpartnerschaft im öffentlichen Dienst ist – wie vorstehend dargelegt – mit einigen Schwächen behaftet. Diese Feststellung führt zwangsläufig zur Frage, ob es denn überhaupt eine Sozialpartnerschaft im öffentlichen Dienst braucht. Die Antwort ist selbstverständlich JA, und zwar aus folgenden Gründen:

Eine Wahrnehmung der Interessen des Staatspersonals durch Einzelpersonen ist schlicht nicht denkbar. In einem Staatsgefüge, welches eine Vielzahl von Mitarbeitenden beschäftigt, sind Interessenvertretungen unabdingbar. Bedingung hierfür ist jedoch eine gute Organisation der Personalverbände. Letztlich entscheidet nämlich auch die Mitgliederstärke eines Verbandes über dessen Durchsetzungsvermögen. Sozialpartnerschaft schafft aber auch Kontinuität. Ausgehend von den vielfältigen Aufgaben, die ein Staatswesen zu erfüllen hat, ist es unerlässlich, die Anstellungsbedingungen den aktuellen Gegebenheiten anzupassen. Eine gut funktionierende Sozialpartnerschaft kann hierzu einen wertvollen Beitrag leisten.

Verbesserung

Eine Verbesserung der Sozialpartnerschaft im öffentlichen Dienst muss bei der Rechtsetzung beginnen. Personalgesetze und Personalverordnungen müssen gewisse Minimalstandards erfüllen. Dazu gehört eine paritätisch zusammengesetzte Personalkommission. In dieser Kommission müssen die einzelnen Personalverbände entsprechend ihrer Mitgliederzahl vertreten sein. Den Verbänden ist für die Wahl ihrer Vertreterinnen und Vertreter zudem ein verbindliches Vorschlagsrecht einzuräumen.

In den meisten Rechtserlassen wird den Personalkommissionen lediglich eine beratende Funktion zugewiesen. Notwendig ist aber ein verbindliches Mitsprache- und Mitwirkungsrecht. Kernpunkte bilden diesbezüglich die Regelung der Kommissions-

tätigkeit sowie die Umschreibung der Aufgaben der Personalkommission. Im Rahmen der Kommissionsarbeit muss auch eine Minorität der Mitglieder die Einberufung einer Sitzung verlangen können. Zudem ist jedem Kommissionsmitglied das Recht einzuräumen, Anträge einzubringen. Schliesslich ist darauf zu beharren, dass die Kommissionsmitglieder vor der Sitzung rechtzeitig und ausreichend dokumentiert werden.

Der Aufgabenbereich der Kommission muss alle wichtigen Personalgeschäfte beinhalten. Dazu gehört in erster Linie die Anhörung und Mitwirkung beim Erlass oder der Anpassung personalrechtlicher Bestimmungen. Gleiches gilt für Fragen der Entlohnung oder für die Beschlussfassung über Personalstrategien. Aber auch bei der Umsetzung von Verwaltungsreformen soll und muss die Personalkommission mitwirken können. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend, sondern zeigt einzig mögliche und wichtige Aufgaben einer Personalkommission auf.

AUSBLICK

In den vergangenen Jahren prägte vor allem die Finanzpolitik die öffentliche Diskussion. Gespräche zwischen den Sozialpartnern waren in früheren Zeiten daher einfacher als heute. Fragen wie etwa die Entlohnung der Mitarbeitenden, die Arbeitsplatzsicherheit, die Arbeitszufriedenheit oder die Motivation der Mitarbeitenden sind zunehmend in den Hintergrund getreten. Es ist Aufgabe der Sozialpartner, künftig diese Punkte wieder vermehrt in den Vordergrund zu rücken. Nötig ist aber auch ein fairer Umgang zwischen Personalverbänden und Arbeitgeberseite. Dabei darf keiner der beiden Verhandlungspartner eine Übermacht haben. Diese Rahmenbedingungen sind für ein lösungsorientiertes Handeln unerlässlich.

Chur, 27. März 2009

Gion Cotti