



Soziale Dienste als öffentliche Aufgabe in Europa – Partnerschaftlich sichern und gestalten

Gemeinsame Leitlinien der EGÖD-Mitglieder zur Entwicklung eines sozialen Dialogs auf EU-Ebene mit relevanten und repräsentativen Arbeitgeberorganisationen

*Endgültige Fassung vom 21. September 2016,
vom Exekutivausschuss des EGÖD am 8. November 2016 zur Kenntnis genommen*

1. Der Europäische Integrationsprozess und die Entwicklung von sozialen Diensten

Die sozialen Dienstleistungen in Europa sind durch große Heterogenität gekennzeichnet. Ihre Besonderheiten und Eigenschaften sind auch Ausdruck der jeweiligen nationalen sozialpolitischen Traditionen. Ungeachtet dessen ist in Europa ein dynamischer Wandel in der Erbringung sozialer Dienstleistungen zu beobachten. Markt und Wettbewerb gewinnen als Steuerungsformen eine wachsende Bedeutung, Elemente der solidarischen Absicherung und Finanzierung rücken in den Hintergrund. Zudem wirken sich die Regeln des Binnenmarktes auf die Ausgestaltung der sozialen Dienste aus, wie dies auch von den geplanten Freihandelsabkommen (CETA; TTIP; TiSA) – noch nicht ratifiziert bzw. z.Zt. noch verhandelt – zu erwarten ist. Als eines der zentralen Probleme für die Weiterentwicklung und den Erhalt der Systeme der sozialen Dienste stellen sich die Anzahl der Beschäftigten und die Qualität der Arbeit heraus. Die genannten Entwicklungen haben zu einer prekären Situation geführt. Sie stellen grundsätzlich die Gemeinwohlverpflichtung sozialer Dienste in Frage, die für jeden zugänglich, bezahlbar und mit guter Qualität anzubieten sind.

Zu den Herausforderungen in Sachen „Arbeit“ zählen vor allem:

- *Die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen:* Seit Jahren erleben Beschäftigte im Bereich der sozialen Dienste steigenden Belastungen am Arbeitsplatz durch immer neue Aufgaben, mehr Bürokratie und Leistungsdruck. Hinzu kommt für viele noch die wachsende Unsicherheit ihrer Beschäftigung durch Zeitverträge oder Leiharbeit. Der beruflich bedingte Stress nimmt stetig zu. Viele Beschäftigte waren schon mit Gewalt von Dritten konfrontiert und haben darunter gelitten. Sozialpartner auf EU-Ebene mehrerer Wirtschaftssektoren (die Sektoren Krankenhäuser und Lokalen und Regionale Gebietskörperschaften eingeschlossen) haben am 30. September 2010 Richtlinien zur Eindämmung der Gewalt von dritter Seite und der Belästigung am Arbeitsplatz verabschiedet. Schließlich ist besonders in der ambulanten und stationären Pflege eine massive Arbeitsverdichtung zu verzeichnen.
- *Entwicklung von Löhnen und Gehältern:* In Europa gelten die sozialen Dienste als Wachstums- und Beschäftigungsmotor. Die Tarifentwicklung im Sektor der sozialen Dienste bleibt indes hinter der Produktivitätssteigerung zurück. Die Gründe hierfür liegen vor allem auf der nationalen Ebene, in der hier betriebenen Privatisierung, der Schwächung öffentlicher Haushalte und der Reduzierung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung.
- *Entwicklung der Arbeitsteilung in den sozialen Diensten:* Die Neuorganisation der Arbeitsteilung einerseits zwischen den Gesundheits-, Erziehungs- und Sozialberufen und andererseits zwischen den Beschäftigten mit verschiedenen Qualifikationsniveaus wird

auf betrieblicher Ebene vor allem mit dem Ziel der Kostensenkung vorangetrieben. Im Interesse der Versorgungsqualität und der Sicherung guter Arbeitsbedingungen der Beschäftigten muss diese Entwicklung durch rechtliche und tarifliche Standards der Ausbildung und Personalbemessung aufgehalten und neu gesteuert werden.

- *Transnationale Migration*: Binnenmarkt und Freizügigkeit bieten mobilen und gut ausgebildeten Menschen die Chance, durch berufliche Migration eine individuelle Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen und des Einkommens zu erreichen. Allerdings droht in den Herkunftsländern mit der Abwanderung gerade der Fachkräfte eine Verschlechterung der Versorgungssituation für die eigene Bevölkerung. Nationale Versorgungsprobleme, die durch einen sich wandelnden Versorgungsbedarf als auch durch unzureichende Ausbildung und Vergütung in den Gesundheits-, Erziehungs- und Sozialberufen entstehen, müssen in allen Mitgliedstaaten vorrangig durch die Verbesserung der Arbeits- und Tarifbedingungen gelöst werden. Eine europäische Förderung beruflicher Migration, die keine Antwort auf die Ursachen und Konsequenzen der Abwanderung von Gesundheitsfachkräften findet, schadet letztlich allen Mitgliedstaaten mehr als sie nützt.
- *Bedarf an mehr qualifiziertem Personal im Bereich der sozialen Dienste*: Die hohe Zahl an Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten haben bereits dazu geführt, dass mehr qualifiziertes Personal benötigt wird (und dieser Bedarf wird auch in der näheren Zukunft dringlich bleiben).

2. Ziele der Mitgliedsgewerkschaften des EGÖD im sozialen Dialog

Vor diesem Hintergrund verständigen sich die im EGÖD vertretenen europäischen Gewerkschaften auf Leitlinien "Soziale Dienste als öffentliche Aufgabe – Partnerschaftlich sichern und gestalten". Für die im EGÖD vertretenen Gewerkschaften stellen die Leitlinien die gemeinsame Grundlage zur Sicherung der sozialen Dienste und von Vorstellungen zu den Themen „Sicherung und Verbesserung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen“, „Entwicklung der Qualität der Dienste“ und „Arbeitskräftemangel“ dar, die von den Sozialpartnern auch gemeinsam in Europa vertreten werden. Diese bauen auf der [EGÖD Kongressresolution 8 "Soziale Dienste für alle"](#) sowie den [Thematischen Prioritäten 2014-2016 für Soziale Dienste des EGÖD](#) auf. Mit den Leitlinien wollen die europäischen Gewerkschaften den Diskussions- und Verständigungsprozess mit nationalen Arbeitgebern und ihren Organisationen in Richtung auf die Stärkung des sozialen Dialogs für den gesamten Sektor der sozialen Dienste und auf allen Ebenen befördern.

Für die im EGÖD vertretenen Gewerkschaften geht es dabei insbesondere um die Durchsetzung folgender Ziele:

- den Erhalt und die Weiterentwicklung solidarisch organisierter und finanzierter sozialer Dienste, die allen Menschen unabhängig von ihrem sozialen Status und ihren finanziellen Möglichkeiten einen ungehinderten Zugang zu diesen Diensten ermöglichen,
- die Sicherung der öffentlichen Finanzierung, der Innovationsfähigkeit der sozialen Dienstleistungen und ihre Weiterentwicklung. Damit soll auch ein Beitrag zur Stabilisierung des europäischen Sozialmodells geleistet werden,

- die Entwicklung von Vorschlägen, die darauf abzielen, den Fachkräftemangel in diesem Bereich in Europa anzugehen, die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen sowie die Qualität der Arbeit und Dienstleistungen weiter zu entwickeln und kontinuierlich im Sinne der Betroffenen zu verbessern.

3. Perspektiven für ein gemeinsames Handeln

Diese Ziele benötigen die Unterstützung und das Know-How vieler. Soll das europäische Sozialmodell und die Innovationskraft des Sektors der sozialen Dienste gesichert und weiterentwickelt werden, dann sind es vor allem folgende Handlungsfelder der Gestaltung, die – aufbauend auf der [EGÖD Kongressresolution 8 “Soziale Dienste für alle”](#) sowie den [Thematischen Prioritäten 2014-2016 für Soziale Dienste des EGÖD](#) – erfolgreich in einem sozialen Dialog angegangen werden könnten:

- *Die europäische Integration auf eine soziale Grundlage stellen*

Gesundheits- und Sozialdienstleistungen sind Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge¹. Der EGÖD fordert in Europa die Bedingungen für die Organisation, Regulierung, Erbringung und Finanzierung sozialer Dienste so zu regeln, dass ihre Gemeinwohlorientierung gesichert wird. Dabei ist darauf zu achten, dass quasi alle Herausforderungen und Aufgaben, die sich für die sozialen Dienste aus der Binnenmarktintegration ergeben auch im Kontext der geplanten Freihandelsverträge – noch nicht ratifiziert bzw. z.Zt. noch verhandelt – relevant würden.

- *Die Finanzierung von sozialen Diensten sichern*

Soziale Dienste sind in sehr großem Umfang abhängig von öffentlichen Finanzierungsquellen aus Steuern bzw. Sozialversicherungsbeiträgen. Öffentliche Mittel sind für einen beträchtlichen Teil der vielen Arbeitsplätze verantwortlich, die in den letzten Jahren in diesem Sektor gesichert oder neu geschaffen wurden. Sie sind unerlässlich, um die steigenden Anforderungen zu bewältigen und sicherzustellen, dass soziale Dienste so organisiert, geregelt und erbracht werden, dass gute Beschäftigungs-, Arbeits- und Lohnbedingungen gewährleistet sind. Die direkte Finanzierung von Sozialdiensten aus öffentlichen Mitteln muss in den meisten, wenn nicht sogar allen europäischen Ländern noch zunehmen. Investitionen in Sozialdienste erhalten nicht nur die Innovationsfähigkeit der Mitgliedsstaaten im Sektor der sozialen Dienste, sondern zahlen sich gleichzeitig durch ein höheres Bildungs- und Beschäftigungsniveaus aus und fördern zudem eine verbesserte Integration und Inklusion.

¹ Das breite Spektrum sozialer Dienstleistungen wird von unterschiedlichen Verwaltungsebenen sowie von gemeinnützigen und privat-gewerblichen Dienstleistern, einschließlich (in Teilsektoren wie der Altenpflege) multinationalen Unternehmen erbracht. Der EGÖD fordert, dass sie Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge sind und sicherstellen, dass wichtige gesellschaftliche Ziele für alle Bürger und Bürgerinnen erreicht werden können. Der EGÖD stellt fest, dass soziale Dienste auf Grund des anwendbaren EU-Rechts prinzipiell der Anwendung von Markt- und Wettbewerbsmechanismen des Binnenmarktes und des EU-Beihilfe- und Vergaberechts unterliegen.



- *Bessere Entlohnung durch Standards „guter Arbeit“ und Tarifverträge erreichen*

Zentrales Ziel der EGÖD-Mitgliedsgewerkschaften ist es, die Arbeits- und Lohnbedingungen der Beschäftigten in Europa zu verbessern und weiter zu entwickeln. Dieses dient der Verhinderung von Lohndumping und ebenso der Verhinderung des Wettbewerbs allein über den niedrigsten Preis. Zwar sind Tarifverhandlungen originäre Aufgabe der Sozialpartner in den Mitgliedsstaaten. Allerdings könnten im Rahmen eines sozialen Dialogs im Bereich der sozialen Dienste auf EU-Ebene Standards und Leitlinien entwickelt werden, die hilfreich oder gar richtungsweisend für die Gestaltung von Arbeitsbedingungen aus nationaler Ebene sein können. Dabei ist angesichts des sehr hohen Anteils weiblicher Beschäftigung in den sozialen Diensten die Geschlechterdimension hervorzuheben. Es sind wirksame Maßnahmen gegen das geschlechtsspezifische Lohngefälle zu unternehmen, z.B. im Rahmen von Frauenförderung und spezifischen Personalentwicklungskonzepten. Der EGÖD vertritt den Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ sowie „Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit“². Im Blick auf die Arbeitsteilung in den sozialen Diensten muss diese Entwicklung im Interesse der Versorgungsqualität und der Sicherung guter Arbeitsbedingungen der Beschäftigten durch rechtliche und tarifliche Standards der Ausbildung und Personalbemessung aufgehalten und neu gesteuert werden. Die Verantwortung, entsprechende Regelungen zu treffen liegt zwar bei den Mitgliedstaaten, sie kann aber durch Anforderungen der europäischen Politik flankiert werden. Die Berücksichtigung von Kriterien der sozialverträglichen öffentlichen Auftragsvergabe wie der Respekt für Tarifverträge (einschließlich Tariftreueklauseln) sollte gefördert und gesichert werden. Die Nutzung der in der Vergaberechtsrichtlinie von 2014 speziell dem Bereich der Gesundheits- und Sozialdienste vorbehaltenen möglichen Regelungen sollte weiter diskutiert werden.

- *Bessere Arbeitsbedingungen und gute Ausbildung durchsetzen*

Einer der Schwerpunkte des EGÖD ist die Verbesserung der Arbeitsqualität für die Beschäftigten im Bereich der sozialen Dienste. Dabei geht es um die Beschäftigungsbedingungen, den Zugang zur Erstausbildung und Qualifizierung sowie um eine stetige berufliche Weiterbildung. Ebenso gehören Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz, Wohlergehen am Arbeitsplatz, angemessene Personalausstattung, geregelte Arbeits- und Pausenzeiten dazu. All diese Regelungen müssen auf für Arbeitsmigrantinnen und -migranten Anwendung finden. Die gewerkschaftliche Organisation der Beschäftigten ist ein effektives Instrument für den sozialen Dialog und für das Erreichen einer erhöhten Abdeckung der Beschäftigten durch Tarifverträge. Vor allem zur Reduzierung und zur Prävention der verschiedenen Risiken am Arbeitsplatz sind die weitreichenden Erfahrungen der Gewerkschaften und Arbeitgeber, die diese auf europäischer Ebene bisher schon sammeln und darstellen konnten – z.B. in den Ausschüssen „Krankenhäuser“ und „Lokale und Regionale Gebietskörperschaften“ des sektoralen sozialen Dialogs wie auch im Rahmen des sektorenübergreifenden sozialen Dialogs – auch für den Bereich der sozialen Dienste zu nutzen. Wichtige Dokumente bzw. Projektergebnisse haben die Sozialpartner vorgelegt zu den Themen „Gewalt und Belästi-

² Gleicher Lohn für gleiche Arbeit ist ein Grundsatz des Arbeitsrechts der besagt, dass Personen, welche die gleiche Arbeit ausführen auch die gleiche Entlohnung/Vergütung dafür erhalten sollen. Es ist das im Bezug auf Geschlechterdiskriminierung und das geschlechtsspezifische Lohngefälle üblicherweise benutzte Konzept.



gung am Arbeitsplatz“, zu „Nadelstichverletzungen“, „Muskelskeletterkrankungen“ sowie „psychosoziale Risiken und Stress“ und zum Thema „Alternde Belegschaften“.

- *Migration gestalten – die Bedingungen des Verhaltenskodex „Ethische Personalgewinnung“ umsetzen*

Bezogen auf die Migration von Pflegekräften setzen sich die europäischen Gewerkschaften für ethische Kriterien des Personaleinsatzes und Personalrekrutierung ein. Ein entsprechender Verhaltenskodex wurde im Rahmen des sektoralen sozialen Dialogs Krankenhäuser 2008 erarbeitet und verabschiedet und seitdem im Blick auf seine Nutzung und Wirkung mehrmals überprüft. Zentrale Punkte in diesem Zusammenhang sind vor allem die Durchsetzung des Grundsatzes „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ sowie flankierende Rahmenbedingungen, die sich aus der „Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme“ ergeben. Dazu gehören aber auch Forderungen nach adäquaten Beratungs-, Sprach- und Orientierungsangebote zur Integration sowie entsprechender Maßnahmen der beruflichen Bildung. Die Sozialpartner im Sektor der Lokalen und Regionalen Gebietskörperschaften haben am 17. September 2014 Richtlinien verabschiedet, die einen Handlungsrahmen für die Integration von Migrantinnen am Arbeitsplatz (z.B. mittels Trainings/Ausbildung und Sprachkursen) vorgeben. Für die Zukunft gilt es, diese nun auch als WHO-Codex zu findenden Kriterien weiter zu entwickeln, auch für den Sektor der sozialen Dienstleistungen wirksam werden zu lassen und mittelfristig in europaweite verbriefte Rechte zu überführen. Die Arbeiten in diesem Themenfeld könnten auch ein Anknüpfungspunkt für gemeinsame Aktivitäten der Sozialpartner im Bereich „Diversity Management“ sein.