

03. Juni 2019

Offener Brief an die zukünftige Präsidentin/den zukünftigen Präsidenten der EZB

Sehr geehrte Dame,
sehr geehrter Herr,

wir wenden uns mit diesem offenen Brief an Sie – schon bevor Sie durch die EU-Staatschefs an die Spitze der EZB, einem mächtigen, hoch angesehenen und unabhängigen EU-Organ, berufen werden. Als die einzige anerkannte Gewerkschaft von EZB-Mitarbeitern möchte IPSO Ihre Aufmerksamkeit auf einen weniger prominenten Aspekt Ihrer zukünftigen Position lenken, nämlich die **Mitarbeiterbeteiligung und internen Abläufe in der EZB**. Obwohl wir diesen offenen Brief verfassen, noch bevor uns Ihr Name überhaupt bekannt ist, wollen wir seinen Inhalt keineswegs als persönliche Kampfansage an Sie verstanden wissen. Bitte betrachten Sie ihn vielmehr als den Ausdruck unserer sehr ernststen Sorgen, gleichzeitig aber auch als Angebot, diese wichtigen Probleme mit vereinten Kräften anzugehen.

Die EZB nimmt eine Schlüsselstellung auf dem Gebiet der europäischen Integration ein und ist als Triebfeder für das Projekt Europa von zentraler Bedeutung.

In einem derzeit von anti-europäischem Populismus geprägten Klima halten wir es für essentiell, dass die EZB eine Vorbildfunktion übernimmt; diese Rolle muss auf einem ausgewogenen Führungsstil basieren und geprägt sein durch einen offenen und engagierten Dialog mit allen Seiten, innerhalb und außerhalb der EZB. Wir sind der Überzeugung, dass das Wiederherstellen des Vertrauens in die EZB und tatsächlich auch in den Euro zu Ihren Hauptzielen als nächster Präsident gehören wird. Es wird sich lohnen, hierauf einen Schwerpunkt zu legen.

Die EZB hat sich eine einzigartige Machtposition in Europa erarbeitet. Diese Position hat sie in die Lage versetzt, die schlimmsten Auswirkungen der Finanzkrise abzufedern, indem sie Wertpapierkaufprogramme (Asset Purchase Programme) auflegte und mit ihren Bedingungen für die Kreditgewährung Einfluss auf nationale Reformmaßnahmen genommen hat. Darüber hinaus hat die EZB ihre Unabhängigkeit auch in schwierigen Zeiten entschlossen verteidigt, um ihre Geldpolitik nicht politischem Druck auszusetzen.

Gerade diese Unabhängigkeit versetzt die EZB allerdings auch in eine völlig einzigartige Machtposition gegenüber ihren eigenen Mitarbeitern und Angestellten. Obwohl die EZB eine europäische Institution ist, werden die demokratisch erarbeiteten Dienstvorschriften für EU-Beamte und die Arbeitsrichtlinien für andere Bedienstete der Europäischen Union nicht angewendet. Und obwohl die EZB ihren Sitz in Deutschland hat, findet auch deutsches Arbeitsrecht für die Mitarbeiter keine Anwendung. In allen arbeits- und sozialrechtlichen Angelegenheiten kommt der EZB der Status eines eigenständigen Nationalstaats zu. Die ESZB-Satzung (Art. 36.1) erlaubt dem EZB-Rat, die "Conditions of Employment" (CoE), also die Arbeitsrichtlinien der EZB-Mitarbeiter, selbst festzulegen. Jeder, der mit der EZB in ein Beschäftigungsverhältnis treten möchte, muss ausdrücklich akzeptieren, dass die EZB diese Richtlinien einseitig ändern kann. Infolgedessen ist die EZB gleichermaßen Arbeitgeber wie Gesetzgeber der EZB-Mitarbeiter. Hinzu treten judikative Kompetenzen der EZB, da die ersten beiden Eskalationsstufen im Falle eines arbeitsrechtlichen Konfliktes auf Ebene der EZB selbst angesiedelt sind. Für ihre Mitarbeiter nimmt die EZB gleichzeitig die Rolle eines Staates und Sozialversicherungsdienstleisters ein. Im Unterschied zu allen anderen Zentralbanken in Europa und anderen europäischen Institutionen entzieht sich die EZB gleichwohl jeder parlamentarischen Kontrolle über diese wichtigen und das EU-Organ prägenden Rechtsbeziehungen. Eine solche Machtkonzentration in den Händen des EZB-Rates, dem Sie künftig vorstehen werden, resultiert in den Augen vieler Beteiligter in einem "demokratischen Defizit" – eine Situation, die kaum dazu geeignet ist, das Vertrauen in die EZB als Institution zu stärken, obwohl deren Einfluss und Glaubwürdigkeit letzten Endes auf eben diesem Vertrauen basiert.

Wir möchten betonen, dass der soziale Dialog innerhalb der EZB ebenso wie ihre innere Funktionsweise gleichermaßen in Ihrem wie auch im Interesse der europäischen Öffentlichkeit liegt. Für Europa (und damit alle europäischen Bürger) ist eine bestmögliche Funktionsfähigkeit der EZB von überragender Bedeutung; nur so kann sie die ihr übertragene Rolle wahrnehmen. Effiziente Geldpolitik, das Bereitstellen von Marktinfrastruktur und Zahlungssystemen und nicht zuletzt die Bankenaufsicht, um nur einige Aufgaben der EZB zu nennen, haben unbestreitbar einen enormen Einfluss auf das Leben der europäischen Bürger. In Zeiten von Euro-Skeptizismus hat die EZB mehr denn je den Nachweis zu erbringen, dass ihre Arbeit höchsten qualitativen Ansprüchen genügt, während sie gleichzeitig die sozialen Errungenschaften Europas respektiert. Wir glauben, dass die EZB sozialen Beziehungen in der EU als Vorbild dient. Kurzum: Wir befürchten, dass die gängigen internen Praktiken in der EZB suboptimal sind und ganz Europa negativ beeinflussen, wenn sie sich nicht ändern. Dies folgt nicht zuletzt aus der Vorbildfunktion der EZB in und für Europa.

Erlauben Sie uns, die vorgefundenen Probleme anhand eines Beispiels zu illustrieren: Das Fehlen beziehungsweise die Unzulänglichkeit der Mitarbeiterbeteiligung in der EZB führte schon mehrfach zum Vorwurf der Vetternwirtschaft. Vetternwirtschaft in einer Organisation hat wiederum Defizite im Mitarbeiter- und Problemmanagement auf allen Hierarchieebenen zur Folge. Einstellungs- und Beförderungsverfahren werden allein durch das Management durchgeführt – eine Beteiligung von Mitarbeitervertretern ist nicht vorgesehen. Dies hat einen direkten negativen Einfluss auf Meinungsvielfalt und kreative Ideen in der Bank und fördert eine ungesunde Voreingenommenheit, wenn es um Problemlösung und kontroverse Angelegenheiten geht; eine solche Kultur innerhalb der EZB gilt es auf jeden Fall zu vermeiden.

Wenn Beförderungen und damit eine Karriere in der Institution im Wesentlichen davon abhängen, unkritisch die Meinung des direkten Managements zu teilen, dann zahlt sich Ja-Sagertum aus. So gab in der Mitarbeiterumfrage 2018 mehr als die Hälfte der Belegschaft an, dass es ihrer Meinung nach für eine Karriere nicht auf eine gute Leistung ankomme; vielmehr waren 67% der Mitarbeiter der Ansicht, es sei wichtiger, die richtigen Leute zu kennen. Unbequeme Ansichten zu äußern oder sich auch nur als kritischer oder kreativer Geist zu zeigen, wird als Aufmüpfigkeit interpretiert und häufig entweder offen oder versteckt abgestraft. Über kurz oder lang untergräbt eine solche Kultur die Entscheidungsfähigkeit der EZB.

In erster Linie wollen wir Ihre Aufmerksamkeit auf eine aktuelle und sich verstärkende Tendenz in der EZB lenken. Offensichtlich sind Befristungen bei Neuanstellungen im Hause der Grund für eine erhebliche Mitarbeiterfluktuation. An diesem kritischen Moment der Geschichte der Institution arbeitet fast die Hälfte der Arbeitskräfte auf Grundlage befristeter Verträge. Unserer Ansicht nach ist diese Situation unhaltbar, da sie ein **elementares Betriebsrisiko für die Bank** verursacht. In vertraglicher Hinsicht unterteilt sich der Status der Belegschaft in diverse Kategorien, wobei etwa ein Drittel der Menschen in der EZB gar nicht in einem direkten Anstellungsverhältnis mit der EZB steht. Von den unmittelbar bei der EZB Beschäftigten ist wiederum etwa die Hälfte der Verträge befristet, womit nur etwa ein Drittel der Mitarbeiter in der EZB unbefristete Verträge hat. Dieses Verhältnis ist für eine öffentliche Institution wie eine Zentralbank sehr ungewöhnlich. Es steht nicht im Einklang mit dem langfristigen Ziel der EZB, für Stabilität zu sorgen. Diese Situation resultiert zumindest teilweise aus einem systemimmanenten Interessenkonflikt, dem die Präsidenten der Nationalbanken unterliegen: Um Mitarbeiterzahlen ihrer eigenen Institute langfristig zu sichern, setzen sie lieber die EZB-Arbeitskräfte unter Druck.

Wir sind aus gutem Grund der Ansicht, dass die Situation in der EZB unausgewogen ist und nicht im Einklang mit dem Modell des sozialen Dialogs in Europa steht. Grund hierfür ist, dass das EZB-Direktorium über den EZB-Rat mit praktisch uneingeschränkter Macht ausgestattet wurde, die ihm insbesondere die einseitige Änderung der Arbeitsrichtlinien der Mitarbeiter (CoE) nach Belieben gestattet. Der EZB-Rat, dem Sie künftig vorstehen werden, kann legislative Gewalt über Personen ausüben, ohne überhaupt die Betroffenen selbst oder ihre Vertreter anzuhören – und tatsächlich wurde bisher so verfahren, selbst bei für die Mitarbeiter wichtigen Entscheidungen. Darüber hinaus entscheidet das Direktorium der EZB auch allein über Berufungen in hohe Positionen. Der Europäische Gerichtshof (EuGH), der letztverbindlich bei Konflikten zwischen der EZB und ihren Mitarbeitern entscheidet, beschränkt sich auf die Überprüfung der Frage, ob die EZB das von ihr selbst erlassene Recht respektiert (*patere legem quam ipse fecisti*). Das Gericht kann eine Entscheidung der EZB allerdings höchstens für unwirksam erklären, diese aber nicht ersetzen. In den meisten Fällen schützt sich die EZB aber selbst vor diesem Risiko, indem ihre eigenen Gesetze Formulierungen enthalten, wie etwas *könne* (“may”) anstelle von etwas *muss* (“shall”) erfolgen – eine ungewöhnliche und höchst fragwürdige Praxis für einen Gesetzgeber, da hiermit die Prinzipien der Rechtssicherheit und Gleichheit vor dem Gesetz de facto außer Kraft gesetzt werden.

Von all diesen Aspekten einmal abgesehen, werden Sie bald in einer Institution mit dysfunktionalen Merkmalen ankommen. Der Sozialdialog ist eingefroren und basiert nicht auf ausgewogenen Strukturen. Die sozial- und arbeitsrechtlichen Standards liegen häufig unter denen der Mitgliedsstaaten. Selbst EU-Richtlinien werden seitens der EZB nur in ausgewählten Fällen akzeptiert, weil sie von der EZB nicht als unmittelbar verbindlich angesehen werden. Eine interne Mitarbeiterumfrage ergab, dass ein Drittel der Mitarbeiter von Burnout bedroht ist infolge unzureichender Personalausstattung, aber auch aufgrund von Demotivation, innerer Resignation und "kognitiver Dissonanz", d. h. einem Konflikt zwischen ihrer inneren Einstellung mit den Handlungen der EZB. Die völlige Unausgewogenheit der Machtverteilung im Haus führt auch dazu, dass Manager oft ihre eigenen Interessen mit allen Mitteln verteidigen, statt die Ziele der Institution insgesamt vor Augen zu haben. Das Fehlen eines echten Sozialdialogs hatte zur Folge, dass sich IPSO ebenso wie der Personalrat (Staff Committee) gezwungen sahen, sich an die Presse zu wenden – wofür dann beide Gremien auf das Schärfste kritisiert wurden; gleichwohl scheint das manchmal der einzige Weg, um sich mit einem Sachverhalt Gehör zu verschaffen.

Sicherlich sind Sie nicht verantwortlich für die Situation, die Sie in der EZB bei Ihrer Ankunft vorfinden werden. Wir bauen ganz darauf, dass Sie sich verpflichtet fühlen, die Situation im Sinne der europäischen Sozialtradition zu verbessern und damit die Legitimation der EZB und ihre Glaubwürdigkeit zu stärken. Wir sind überzeugt, dass sich Vertrauen, Kultur und Sozialdialog wiederherstellen lassen und dass eine unabhängige EZB Mitarbeiter braucht, die sich frei genug fühlen, um ihre kreativen Ideen und Initiativen in ihrer Arbeit einzubringen. Ebenso sollte die Unabhängigkeit der EZB keinesfalls als Entschuldigung für schwerfälliges, angepasstes Denken oder unterdurchschnittliche Gesetze und Regeln in der EZB herhalten. Ganz im Gegenteil: die EZB sollte ihre Macht nutzen, um die CoE durch eine faire und effiziente Mitarbeiterbeteiligung zu verbessern. Es ist Vorrecht, aber auch Verpflichtung der EZB, dass adäquate gegenseitige Kontrollen eingerichtet werden, genauso wie gut funktionierende Strukturen eines Sozialdialogs.

Wir möchten schließen mit dem klaren Bekenntnis: Wir setzen große Hoffnung in Sie und bitten Sie dringend, in der EZB Fairness, vorbildliche Verhaltensweisen und wahre Effizienz wiederherzustellen. Das Management der EZB sollte unter Ihrer Führung einen Teil ihrer Macht innerhalb der EZB abgeben – für das Wohlergehen dieser Institution – eine Art demokratische *qualitative* Lockerung. Wir erwarten, dass Sie tun werden "whatever it takes", um die Situation innerhalb der EZB zu verbessern und eine vernünftige Mitarbeiterbeteiligung zu etablieren – Ihnen stehen alle Möglichkeiten dazu offen! Dies ist der beste Weg, um das Vertrauen innerhalb dieser Institution wiederherzustellen. Ohne jeden Zweifel wird sich das auch im Außenverhältnis der EZB auszahlen.

Mit freundlichen Grüßen

IPSO Präsidium