

INTERNATIONALE GEWERKSCHAFT IM EUROPÄISCHEN PATENTAMT



STAFF UNION OF THE EUROPEAN PATENT OFFICE
UNION SYNDICALE DE L'OFFICE EUROPEEN DES BREVETS

Zentraler Vorstand . Central Executive Committee . Bureau Central

Su14101cpd – 0.3.1/0.3.2
Munich 24.04.2014

NEMESIS: SOZIALKONFLIKT IM EUROPÄISCHEN PATENTAMT

Das EPA

Die Europäische Patentorganisation (EPO) wurde 1977 mit dem Europäischen Patentübereinkommen (EPÜ) gegründet. Eine diplomatische Konferenz der Vertragsstaaten ist für alle Änderungen der Artikel des EPÜ verantwortlich. Im Übrigen ist der Verwaltungsrat höchstes Aufsichts- und Gesetzgebungsorgan. Er besteht aus Delegierten der Vertragsstaaten, die mehrmals im Jahr zusammenkommen. Diese Delegierten sind nichtgewählte Beamte, normalerweise aus den nationalen Patentämtern. Das Europäische Patentamt (EPA) ist das Exekutivorgan der Organisation. Unter der Leitung eines Präsidenten und von Vizepräsidenten, die vom Verwaltungsrat ernannt werden, beschäftigt das EPA etwa 7.000 Bedienstete. Damit ist es nach der Europäischen Kommission die zweitgrößte zwischenstaatliche Organisation in Europa.

Seine Aufgaben

Die Aufgaben des EPA umfassen hauptsächlich die Bearbeitung von europäischen Patentanmeldungen und die Erteilung von europäischen Patenten für die Vertragsstaaten. Als eingesetzte Behörde bearbeitet es auch weltweit Patentanmeldungen im Rahmen des Vertrags über die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Patentwesens. Die Europäische Kommission hat das EPA ferner mit der Bearbeitung und Erteilung von EU-Einheitspatenten sowie der Führung des Registers und der Verwaltung der Jahresgebühren betraut.

Seine Wirkung

Die wirtschaftliche Auswirkung des EPA ist nicht zu unterschätzen. Eine 2004 im Namen der Europäischen Kommission¹ durchgeführte Studie schätzte den aktuellen und potenziellen Markt für Patente in acht europäischen Ländern² auf einen Betrag zwischen 15 und 24 Milliarden Euro. Ferner wird geschätzt, dass die Präsenz des EPA in seinen Gastgeberländern innerhalb des Zuständigkeitsbereichs³ etwa drei Arbeitsplätze für jeden EPA-Bediensteten schafft. Demgegenüber verursacht das

¹ ETD/2004/IM/E3/77;

http://ec.europa.eu/internal_market/indprop/docs/patent/studies/final_report_lot2_en.pdf

² DE, DK, ES, FR, HU, IT, NL, UK; siehe Tabelle 1 von ETD/2004/IM/E3/77

³ P. Louter, P. van Eikeren: "The economic importance of the European Patent Office", Oktober 2009

EPA für den europäischen Steuerzahler keinerlei Kosten. Es finanziert sich durch die Patentbearbeitungsgebühren und vor allem durch die Jahresgebühren in vollem Umfang selbst, unbeschadet der Tatsache, dass die Hälfte der Jahresgebühren unter den Vertragsstaaten verteilt werden. Die Industrielandschaft fußt weitgehend auf Patenten, wie sie im EPA erteilt werden.

Sein Personal

Die Bediensteten des EPA sind hochqualifizierte Experten aus den 38 Vertragsstaaten. Sie gehören zwei Hauptkategorien an: Verwaltungs- und Fachpersonal. Verwaltungspersonal ist für Formalaspekte und Aktenführung zuständig. Neben den notwendigen Qualifikationen müssen diese Bediensteten mindestens zwei der EPA-Amtssprachen (EN/DE/FR) beherrschen. Neben HR-Experten und Anwälten besteht das Fachpersonal hauptsächlich aus Patentprüfern. Sie alle haben naturwissenschaftliche oder ingenieurwissenschaftliche Hochschulabschlüsse (MSc oder höher) und müssen neben ihrer eigenen Sprache alle drei Amtssprachen des EPA gut beherrschen. Sie müssen in der Lage sein, komplexe technische und juristische Texte auf EN/FR/DE zu verstehen und darüber zu referieren. Die meisten Bediensteten, insbesondere Patentprüfer, verfügen darüber hinaus über ein gutes juristisches Fachwissen, weil ihre Zuständigkeiten Entscheidungen umfassen, die rechtliche Auswirkungen haben (Erteilung oder Ablehnung von Patenten).

Das Gehaltspaket⁴ der EPA-Bediensteten ist großzügig bemessen, steht jedoch im richtigen Verhältnis zu ihren Qualifikationen und den ökonomischen Auswirkungen ihrer Tätigkeit. Die Besoldung unterliegt keiner nationalen Besteuerung (damit Gastgeberstaaten gegenüber anderen Vertragsstaaten keinen ungebührlichen Vorteil haben), sondern ist Gegenstand einer internen Besteuerung, deren Erlös der Deckung der laufenden Kosten des EPA dient. Dadurch muss das EPA lediglich einen Teil der Jahresgebühren für seine Betriebskosten aufwenden, so dass der Überschuss (derzeit die Hälfte) derselben unter den Mitgliedsstaaten verteilt werden kann.

Reformen

Das Europäische Patentübereinkommen ist 40 Jahre alt. Das EPA ist nach den Prinzipien des internationalen Beamtenrechts organisiert, und einige der Prinzipien gehen auf das frühe 20. Jahrhundert zurück. Schon 2007 hat der Verwaltungsrat die EPA-Präsidenten mit der Erarbeitung und Einführung einer Reihe von Reformen beauftragt. Bisher betreffen die meisten davon das Personalmanagement und die Arbeitsbedingungen. Nicht davon berührt werden Fragen der transparenten Führung und Verantwortlichkeit des Managements. (So sind zum Beispiel die Besoldung und Zusatzvergünstigungen des Präsidenten ein wohlgehütetes Geheimnis, ebenso wie die Boni der Vizepräsidenten.) Die in den Dienstvorschriften festgelegten Arbeitsbedingungen werden nicht veröffentlicht; sobald der Verwaltungsrat neue Arbeitsbedingungen verabschiedet, werden sie umgesetzt, ohne dass eine unabhängige Stelle sie auf ihre Kompatibilität mit Grundrechten oder mit allgemein akzeptierten Rechtsgrundsätzen überprüfen könnte.

Umstrittene Entscheidungen

Das Personal ist gewohnt und darf erwarten, in gutem Glauben über Art und Zeitpunkt einer Notwendigkeit, soziale und technische Angelegenheiten, die sich auf

⁴ vergleichbar mit allen zwischenstaatlichen Organisationen

seine Arbeit auswirken, anzupassen, konsultiert zu werden. Dies wird dadurch anerkannt, dass von der Amtsleitung verlangt wird, das Personal zu solchen Fragen anzuhören. In der Vergangenheit konnten Personalvertreter normalerweise konstruktiv zu möglichen Lösungen beitragen. Seit 2007 jedoch wurde das Personal immer wieder vor vollendete Tatsachen gestellt, wobei fragwürdige Reformen angebliche Probleme betrafen, die nicht näher definiert werden konnten. Viele der eingeführten Änderungen werden als sinnlos und störend wahrgenommen und stimmen mit späteren Änderungen nicht überein. Dies hat zu verbreiteter Unzufriedenheit geführt.

Unterdrückung abweichender Meinungen

Wenngleich das Ergebnis alles andere als zufriedenstellend war, muss es der EPA-Leitung positiv angerechnet werden, dass sie zwischen 2007 und 2010 versucht hat, die Bedenken des Personals zu zerstreuen, indem sie in Dialog mit gewählten Personalvertretern und mit der Personalgewerkschaft eintrat. Dies hat sich unter dem derzeitigen Präsidenten⁵ dramatisch verändert. Anstelle eines Dialogs hat er den Weg eingeschlagen, jede abweichende Meinungsäußerung systematisch zu unterdrücken, ganz zu schweigen von seinem Umgang mit gegenteiligen Meinungsäußerungen. Um jede widersprechende Stimme zum Schweigen zu bringen, hat der Präsident⁷:

- die Regeln verändert, um die interne Infragestellung einer Entscheidung rechtlich unmöglich zu machen;
- sich geweigert, die Personalgewerkschaften⁸ als legitime Sozialpartner anzuerkennen, trotz der Tatsache, dass die Gewerkschaft IGEPa nahezu 50 % des Personals zu ihren Mitgliedern zählt;
- der Personalvertretung untersagt, E-Mails an mehr als 50 Bedienstete zu verschicken, wodurch die Möglichkeit einer Kommunikation mit dem Personal stark eingeschränkt wurde;
- Disziplinarmaßnahmen (Verweise) über Personalvertreter verhängt, die sich angeblich über das Verbot hinwegsetzten;
- einen Filter eingebaut, der verhindert, dass E-Mails von der Gewerkschaft (die ihren eigenen externen Server hat) zum Personal gelangen;
- sich geweigert, Veröffentlichungen der Gewerkschaft über die Hauspost zu verteilen;
- Veröffentlichungen der Personalvertretung einer Zensur unterworfen;
- „Untersuchungsrichtlinien“ eingeführt, nach denen jeder Mitarbeiter ausgeforscht werden kann, ohne dass ihm dies notwendigerweise mitgeteilt wird. Die Untersuchung kann selbst auf Betreiben anonymer Ankläger eingeleitet werden. Kollegen können befragt werden und sind zur Kooperation verpflichtet, andernfalls werden sie eines dienstlichen Fehlverhaltens beschuldigt. Die untersuchte Person ist auch verpflichtet, zu „kooperieren“, andernfalls setzt sie sich ebenso Disziplinarmaßnahmen wegen Fehlverhaltens aus. Dies bedeutet, kein Stillschweigen wahren zu können, um sich nicht selbst zu belasten. Die untersuchte Person kann keinen Rechtsbeistand einschalten. Es gibt kein

⁵ Benoît Battistelli (FR) trat seinen Dienst als Präsident des EPA im Juli 2010 an. Als Absolvent der französischen École Nationale d'Administration (ENA) ist er der frühere Generaldirektor des Französischen Patentamts (INPI). Seit Dienstbeginn im Jahr 2010 hat er sich mit nicht weniger als 5 früheren INPI-Kollegen umgeben, die er innerhalb des EPA in Schlüsselstellungen positionierte.

⁷ mit offensichtlicher Gleichgültigkeit seitens des Verwaltungsrates

⁸ Die größte dieser Gewerkschaften ist die IGEPa (Internationale Gewerkschaft im Europäischen Patentamt, engl. SUEPO), die an allen vier EPA-Standorten aktiv ist (München, Den Haag, Berlin und Wien). Eine weit kleinere Gewerkschaft, FFP-EPA, ist in Den Haag aktiv.

System zur Überwachung der Rechtmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit der Untersuchung;

- Veränderungen in der Struktur und Funktionsweise der Personalvertretung und der gesetzlich vorgesehenen Beratungsorgane vorgeschlagen, wodurch die Rolle des Personals innerhalb des Entscheidungsprozesses bei Fragen, die das Personal direkt angehen, wesentlich eingeschränkt wird;
- Veränderungen in der Art und Weise vorgeschlagen, in der Personalvertreter gewählt werden (bisher wurde das Wahlverfahren auf Generalversammlungen vom Personal selbst bestimmt und überwacht);
- eine Online-Meinungsumfrage blockiert, die die Personalvertretung organisiert hatte, damit das Personal seine Meinung zu den vorgeschlagenen Veränderungen in der Struktur und Wahl der Personalvertretung zum Ausdruck bringen können sollte, und hat kurzerhand einen Kollegen vom Dienst suspendiert, der die Personalvertretung in Bezug auf die wirkungsvolle und sichere Durchführung einer Online-Befragung beriet;
- die Regeln verändert, die Arbeitsk Kampfmaßnahmen (Streiks) ermöglichten: Ein Streikaufruf erfordert jetzt einen Antrag an den Präsidenten, der von mindestens 10 % des Personals unterzeichnet sein muss; anschließend entscheidet der Präsident selbst, ob der Antrag zulässig ist. Wenn ja, führt er die Urabstimmung durch, an der sich mindestens 40 % des gesamten Personals beteiligen muss, um das notwendige Quorum zu erreichen. Die Gewerkschaft hat nicht mehr das Recht, unabhängig zu einem Arbeitsk Kampf aufzurufen und eine Urabstimmung nur unter den eigenen Mitgliedern durchzuführen⁹.

Darüber hinaus hat der derzeitige Präsident:

- sich geweigert, Erkundigungen hinsichtlich der möglichen Gründe für den Selbstmord eines Kollegen im Jahr 2013 anzustellen, der sich am Arbeitsplatz und während der Arbeitszeit das Leben genommen hatte;
- einen Personalvertreter dienstlich heruntergestuft, weil er im Rahmen der Personalvertretung seine Besorgnis über eine mögliche Management-Verantwortung für den Suizid eines anderen Kollegen im Jahr 2012 zum Ausdruck gebracht hatte. Er degradierte den Mitarbeiter trotz der einstimmigen Empfehlung des Disziplinausschusses, das Verfahren wegen Verfahrensmissbrauchs und Unbegründetheit der Vorwürfe einzustellen;
- sich systematisch geweigert, den Empfehlungen des Internen Beschwerdeausschusses (der Beschwerden einzelner Bediensteter analysiert) zu folgen, selbst wenn sich dieser einstimmig zugunsten des Antragstellers ausgesprochen hatte;
- Mitarbeitern ernste Disziplinarmaßnahmen angedroht, wenn sie auf Aufforderung eines Gerichts hin bereit wären, in Zivilprozessen von Dritten gegen das EPA auszusagen.

Kein wirksamer Zugang zu den Gerichten

Das Personal ist besonders dadurch benachteiligt, dass es keine angemessene Möglichkeit hat, Hilfe durch Überprüfung vor Gericht zu erhalten:

- Das Verfahren zur Lösung interner Konflikte (der Interne Beschwerdeausschuss und nachfolgend die externe Stelle (das Verwaltungsgericht der Internationalen Arbeitsorganisation (VGIAO)) ist Einzelbeschwerden vorbehalten und nur

⁹ Es wurde unseligen Angedenkens darauf hingewiesen, dass solche Maßnahmen in Europa beispiellos sind, abgesehen von der *Carta del Lavoro* Italiens (B. Mussolini, 1927) und des *Fuero del Trabajo* Spaniens (F. Franco, 1938).

gangbar, nachdem ein strittiger Schaden bereits eingetreten ist. Nur unter sehr außerordentlichen Bedingungen kann eine allgemeine Entscheidung, wie eine Entscheidung zur Veränderung der Arbeitsbedingungen, vor der Durchführung angefochten werden.

- Die Personalgewerkschaft hat weder Zugang zum Internen Beschwerdeausschuss noch zum VGIAO. Als im Rahmen nationaler Gesetzgebung gegründete Körperschaft kann die Gewerkschaft zwar Zugang zum inländischen Gericht suchen, das EPA aber verschanzt sich hinter seiner funktionellen Immunität gegen Gerichtsbarkeit und Exekutive.
- Selbst wenn Bedienstete Zugang zum statutären Konfliktlösungsverfahren haben, benötigt der Interne Beschwerdeausschuss durchschnittlich 3 bis 5 Jahre für die Beurteilung¹⁰ einer Beschwerde, und wenn die Beschwerde an das VGIAO weiterverwiesen wird, muss der Beschwerdeführer mit mindestens 3 bis 4 Jahren rechnen, bevor die Beschwerde behandelt wird. Alles in allem wird bei dem aktuell zunehmenden Bearbeitungsrückstand bei dem Internen Beschwerdeausschuss und im VGIAO erwartet, dass nach 2011 eingereichte Beschwerden frühestens etwa nach zehn Jahren entschieden werden.

Das Interesse der Europäischen Kommission

Mit der (EU-)Verordnung Nr. 1257/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2012, mit der eine verbesserte Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes¹¹ implementiert wird, besteht eine institutionelle Verbindung zwischen der Europäischen Kommission und dem EPA. Die Europäische Kommission beabsichtigt, einen wesentlichen Teil ihrer Politik (das Einheitspatent) in die Hände einer Organisation zu legen, die formell nicht der Kommission untersteht. Die Kommission als betroffene Partei hat somit ein legitimes Interesse daran, zu überwachen, was innerhalb des EPA strukturell geschieht.

Von den 38 Vertragsstaaten des EPÜ sind 25 Mitglieder der Europäischen Union und haben die (EU-)Verordnung Nr. 1257/2012 ratifiziert. Die Staaten, die sich am Einheitspatentsystem beteiligen werden, haben daher im Verwaltungsrat der EPO eine klare Mehrheit, dennoch haben sich ihre jeweiligen Positionen bisher eher auf ihre nationalen Interessen als auf die Interessen der Gemeinschaft konzentriert. Mit Einführung des EU-Einheitspatents hat die Kommission ein Interesse daran, eine gemeinsame Politik zu beaufsichtigen.

Im EPA besteht ein ernsthaftes Führungsproblem. Die Intransparenz seiner Entscheidungsprozesse und der Mangel an Verantwortlichkeit ist in Europa und im 21. Jahrhundert ein Anachronismus in einer Zeit, in der die Staaten von ihren Institutionen und gegenseitig voneinander finanzielle Transparenz und Verantwortlichkeit verlangen. Während das EPA (in Bezug auf Vergütungsleistungen) vielleicht weiterhin ein konkurrenzfähiger Arbeitgeber ist, sind seine internen HR-Strategien (hinsichtlich zwischenmenschlicher Umgangsformen) antiquiert und brutal.

Allgemein gesagt wird es die europäische Gesellschaft nicht tolerieren, dass einige ihrer Bürger ihrer Grundrechte beraubt werden, nur weil sie bei einer zwischenstaatlichen Organisation beschäftigt sind oder weil sie gut bezahlt werden.

¹⁰ Im Internen Beschwerdeausschuss gibt es einen Rückstand von etwa 700 Fällen; statt zur Bewältigung dieses Rückstands den Personalbestand zu erhöhen, hat Herr Battistelli das Personal verringert.

¹¹ http://archive.epo.org/epo/pubs/oj013/02_13/02_1113.pdf

Dies trifft insbesondere zu, wenn die überwältigende Mehrheit der Vertragsstaaten der genannten Organisation auch Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind. Genau dies ist aber geschehen.

Der Verwaltungsrat der EPO zeigt sich uninteressiert, somit handeln indirekt die Vertragsstaaten im besten Fall selbstzufrieden, im schlimmsten Fall grob fahrlässig. Der Rat hat dem Präsidenten einen Freibrief ausgestellt, ohne danach zu fragen, welches die Konsequenzen wären oder wie er seine Befugnisse einzusetzen gedachte. Strukturell tritt der Präsident des EPA für alle Angelegenheiten als Ankläger, Ermittler, Richter und als letzter Schiedsman auf; es gibt keine Gewaltenteilung, die ein gesundes System aus Kontrolle und Ausgleich gewährleisten kann. Die fast uneingeschränkte Macht des derzeitigen Präsidenten und die Art und Weise, in der er sie benutzt, waren die Ursache für die derzeitige Unruhe und die aktuelle Betroffenheit¹². Das Personal und seine Gewerkschaften betrachten die Einschränkung der Meinungsfreiheit und der Vereinigungsfreiheit (verkörpert im Streikrecht) und des Rechts auf wirksamen Zugang zu den Gerichten als Verletzung ihrer Grundrechte als europäische Bürger.

Nachdem die Europäische Kommission im Verwaltungsrat der EPO über eine solide Mehrheit verfügt und wenn sie es damit ernst meint, das EU-Einheitspatent als eine ihrer wichtigen Säulen zur Durchführung dieser Politik zu nutzen und zu fördern, ist es höchste Zeit, ein ernsthaftes Interesse daran zu bekunden, was im EPA geschieht, und darauf zu bestehen, dass das Haus in Ordnung gebracht wird. Einführung geeigneter Führungskonzepte auf der Grundlage von Konsultation und Verhandlung, nicht von Repression und Einschüchterung!

¹² Über Herrn Battistelli wurde in der Presse berichtet, dass er so wahrgenommen werde, als führe er sich wie ein „*kleiner afrikanischer Diktator*“ auf (Die Zeit, 20. März 2014).