

Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Peter Becker

Unter deutschem Vorsitz im ersten Halbjahr 2007 wurde neben 50 Jahren Europäische Verträge zugleich auch das 50-jährige Bestehen des Europäischen Sozialfonds gefeiert. Aus diesem Anlass veranstaltete die deutsche Ratspräsidentschaft am 28./29. Juni 2007 in Potsdam eine offizielle Festveranstaltung sowie eine Konferenz unter dem Titel „50 Jahre Europäischer Sozialfonds – Rückblick und Perspektiven“. Diese Konferenz bildete den feierlichen Abschluss des deutschen Präsidentschaftsprogramms für den Bereich Beschäftigungs- und Sozialpolitik, das unter der Überschrift „Weiterentwicklung des Europäischen Sozialmodells“ die soziale Dimension des europäischen Integrationsprozesses besonders betonen wollte.

Wirtschaftsaufschwung und Beschäftigung

Mit der positiven Wirtschaftsentwicklung stiegen im vergangenen Jahr auch die Beschäftigungsquoten in der Europäischen Union. Erzielte die EU im Jahr 2005 lediglich ein Wachstum ihres Bruttoinlandprodukts von 1,7 Prozent, so konnte im Jahr 2006 bereits eine Wachstumsrate von 2,8 Prozent erzielt werden und die Kommission prognostiziert für das Jahr 2007 ein weiterhin kräftiges Wachstum von 2,5 Prozent. Parallel hierzu wurde im Jahr 2006 auch die Arbeitslosenquote spürbar gesenkt; in der EU-27 lag die Quote im Mai 2007 bei 7,0 Prozent, gegenüber 8,0 Prozent im Mai 2006. Nach Eurostat-Angaben konnten 22 Mitgliedstaaten ihre Arbeitslosenquoten im Vergleich zum Vorjahr zum Teil deutlich senken, lediglich in drei Mitgliedstaaten war ein leichter Anstieg der Arbeitslosenquote zu verzeichnen (Portugal, Ungarn und Luxemburg). Die niedrigsten Quoten der EU-27 erreichten im Mai 2007 die Niederlande (3,2 Prozent), Dänemark (3,3 Prozent), Irland (4,1 Prozent) und Zypern (4,2 Prozent); die höchsten Arbeitslosenquoten meldeten die Slowakei (10,8 Prozent) und Polen (10,5 Prozent), wobei allerdings in Polen der stärkste relative Rückgang der Arbeitslosenquote zu verzeichnen war.¹ Bereits im Januar 2007 war die Arbeitslosenquote in der Eurozone auf den niedrigsten Stand seit 1993 gesunken und fast zwei Millionen zusätzlicher Arbeitsplätze geschaffen worden.

Die Beschäftigungsquote der EU nähert sich mit 64,7 Prozent für die EU-25 im Jahr 2006 langsam dem Lissabon-Ziel einer Gesamtbeschäftigungsquote von 70 Prozent an. Die Europäische Kommission rechnet im Zeitraum 2006 bis 2008 mit insgesamt 7 Millionen neuen Arbeitsplätzen und prognostiziert eine weitere Steigerung der Beschäftigungsquote auf 66 Prozent im Jahr 2008. Dennoch bleibt eine große Lücke zu den Lissabon-Zielen und insbesondere die Beschäftigungsquoten bei über 55jährigen Arbeitnehmern und die Frauenerwerbsquote sind zu niedrig. Deshalb sollen die Anstrengungen zu weiteren Verbesserungen auf den Arbeitsmärkten und die Reformen der Mitgliedstaaten fortgesetzt werden. Der Gemeinsame Beschäftigungsbericht 2006/2007, der unter der deutschen Prä-

¹ Eurostat-Pressemitteilung 93/2007 vom 3. Juli 2007, Arbeitslosenquote der Eurozone und der EU-27 auf 7,0 Prozent gesunken.

sidentschaft am 22. Februar 2007 vom Rat verabschiedet und dem Frühjahrsgipfel des Europäischen Rats am 8./9. März 2007 in Brüssel vorgelegt wurde, blieb skeptisch: „Trotz gewisser Fortschritte im Laufe der letzten Jahre (die Gesamtbeschäftigung hat seit 1997 um 15,3 Millionen zugenommen) bleibt die Beschäftigungsquote um 6,7 Prozent beziehungsweise etwa 20 Millionen Arbeitsplätze unter dem Ziel für 2010.“² Die Europäische Kommission verbuchte in ihrem Frühjahrsbericht dennoch die positiven Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklungen als erste Ergebnisse der erfolgreichen Reformen im Rahmen der Lissabon-Strategie, mit der Wachstum und Beschäftigung angekurbelt worden sei.³ Und auch die EU-Staats- und Regierungschefs formulierten in ihren Schlussfolgerungen des Frühjahrsgipfels optimistisch: „Die erneuerte Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung beginnt Früchte zu tragen.“⁴

Der Flexicurity-Ansatz zur Verbindung von Flexibilität und Beschäftigungssicherheit

Für die Umsetzung der Lissabon-Strategie zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, der Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen sowie der sozialen Sicherung und Integration kommt dem nordischen Konzept der „Flexicurity“ inzwischen eine zentrale Rolle zu. Der Flexicurity-Ansatz soll die Ziele der sozialen Sicherheit und der zusätzlichen Flexibilität auf den Arbeitsmärkten miteinander verbinden und ausbalancieren, damit die EU und ihre Mitgliedstaaten besser den Herausforderungen der Globalisierung und des demographischen Wandels begegnen können. Eine erhöhte Arbeitsmarktflexibilität, die Modernisierung der Arbeitsorganisation und der Arbeitsbeziehungen einerseits verbunden mit einer verbesserten Beschäftigungssicherheit und sozialen Absicherung insbesondere der schwächeren und benachteiligten Gruppen andererseits sollen die Kohärenz der Reformmaßnahmen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme und der Beschäftigungspolitik gewährleisten.

Noch unter österreichischer Präsidentschaft hatte der Rat Beschäftigung, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz am 1./2. Juni 2006 in Luxemburg eine Grundsatzdebatte über den Flexicurity-Ansatz geführt und dabei einen gemeinsamen Bericht des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz gebilligt. In diesem Bericht werden vier Felder als Bausteine einer guten Balance von Flexibilität und Sicherheit vorgeschlagen: Der Zugang zu angemessenen Arbeitsverträgen, eine aktive Arbeitsmarktpolitik, verlässliche Systeme des lebenslangen Lernens sowie moderne Sozialschutzsysteme.⁵ Die Diskussion im Rat zeigte, dass der besondere Mehrwert dieser europäischen Debatte in dem speziellen Instrumentarium der offenen Methode der Koordinierung gesehen wurde, also der Möglichkeit des guten Beispiels und des gegenseitigen voneinander Lernens. Ein einheitliches europäisches Flexicurity-Modell hingegen könne es aufgrund der unterschiedlichen, historisch gewachsenen Systeme des Arbeitsrechts und der Arbeits-

2 Rat der Europäischen Union, Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2006/2007, Brüssel, 23. Februar 2007, Dok. 6706/07, S. 7.

3 Europäische Kommission, Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rats zur Umsetzung der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung Ergebnisse“, KOM (2006) 816 endg. vom 12.12.2006.

4 Europäischer Rat (Brüssel) am 8./9. März 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Zi. 1.

5 Rat der Europäischen Union, Flexicurity – Gemeinsamer Beitrag des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz, Dok. 9633/06, Brüssel, 19. Mai 2006.

beziehungen nicht geben. Konsens bestand auch darüber, dass den Sozialpartnern und Verbänden eine besondere Rolle bei der konkreten Ausgestaltung des Ansatzes zukomme.

Aufbauend auf dieser Diskussion widmete die nachfolgende finnische Präsidentschaft deshalb eigens einen informellen dreigliedrigen Sozialgipfel der Diskussion über den Flexicurity-Ansatz, der unmittelbar vor dem informellen Treffen des Europäischen Rats am 20. Oktober 2006 in Lahti stattfand. Damit setzte der Vorsitz den Auftrag des Europäischen Rats vom 23./24. März 2006 um, der die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner gebeten hatte, die Möglichkeit zu prüfen, „einige gemeinsame Grundsätze zum Thema Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Beschäftigungssicherheit herauszuarbeiten. Diese Grundsätze könnten bei den Bemühungen um einen offeneren und reaktionsfreudigeren Arbeitsmarkt und produktiveren Arbeitsplätzen einen nützlichen Bezugsrahmen bilden.“⁶ Der Sozialgipfel bildete zugleich den Auftakt weiterer Abstimmungen zwischen den Sozialpartnern, den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission zu konkreten Legislativvorhaben der Gemeinschaft, mit denen das Flexicurity-Konzept mit Inhalten gefüllt werden sollte.

Schließlich legte die Kommission am 27. Juni 2007 ihre seit längerem angekündigte Mitteilung zum Flexicurity-Ansatz vor.⁷ Ohne sich jedoch eindeutig festzulegen, stellt die Kommission in ihrer Mitteilung einige Komponenten und Optionen erfolgreicher Politiken vor, um die Mitgliedstaaten bei der Konzeption ihrer nationalen Flexicurity-Strategien zu unterstützen. Zugleich formulierte sie insgesamt acht Vorschläge zu gemeinsamen Flexicurity-Grundsätzen und definierte die wichtigsten Herausforderungen für die europäischen Arbeitsmärkte in den nächsten Jahren:

- Die entschlossene Umsetzung der Lissabon-Strategie der Gemeinschaft verbunden mit der Stärkung des europäischen Sozialmodells.
- Die Balance zwischen Rechten und Pflichten von Arbeitgebern, Beschäftigten, Arbeitssuchenden und Behörden.
- Die Anpassung des Flexicurity-Konzepts an die unterschiedlichen Umstände, Bedürfnisse und Herausforderungen in den Mitgliedstaaten.
- Die Verringerung der Kluft zwischen Arbeitnehmern in prekären und atypischen, Beschäftigungsverhältnissen einerseits und Arbeitnehmern mit unbefristeten Vollzeitstellen andererseits.
- Die Förderung von interner und externer Flexicurity durch die Erleichterung beruflicher Aufstiegsmöglichkeiten in den Unternehmen und der angemessenen Flexibilität der Arbeitsmärkte bei ausreichender sozialer Absicherung für die Arbeitnehmer.
- Die Förderung der Geschlechtergleichstellung und der Chancengleichheit.
- Die Erarbeitung eines ausgewogenen Maßnahmenbündels, um ein Klima des Vertrauens zwischen Sozialpartnern, öffentlicher Verwaltung und sonstigen Akteuren zu fördern.
- Eine gerechte Aufteilung der Kosten und des Nutzens von Flexicurity-Maßnahmen auf der Grundlage einer nachhaltigen Haushaltspolitik.

Die Mitteilung der Kommission wurde erstmals von den Arbeits- und Sozialministern bei ihrem informellen Treffen am 5./6. Juli 2007 in Guimaraes unter dem neuen portugiesischen Vorsitz diskutiert. In ihren Schlussfolgerungen zu dieser informellen Ratstagung

6 Europäischer Rat (Brüssel) am 23./24. März 2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Zi. 41.

7 Mitteilung der Europäischen Kommission vom 27.06.2007, Gemeinsame Grundsätze der Flexicurity: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexicurity und Sicherheit.

betonte die Triopräsidentschaft Deutschland, Portugal und Slowenien, dass ein umfassender und ausbalancierter Flexicurity-Ansatz einen angemessenen Mix aus Flexibilität und Sicherheit ebenso voraussetze, wie die Achtung der Unterschiedlichkeit der nationalen Arbeitsmärkte und der Reformstrategien.

Grünbuch zur Modernisierung des Arbeitsrechts

Mit der Vorlage des Grünbuchs „Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“ am 22. November 2006 eröffnete die Europäische Kommission eine öffentliche Debatte über die Modernisierung des Arbeitsrechts.⁸ In ihrem Grünbuch führte die Kommission aus, dass der rasche technologische Fortschritt und die dynamische Globalisierung der Wirtschaft die europäischen Arbeitsmärkte grundlegend verändert und zu einer immer größeren Vielfalt atypischer Beschäftigungsformen in den Mitgliedstaaten der EU geführt habe. Der Anteil der Beschäftigten in so genannten prekären Beschäftigungsverhältnissen, d.h. mit befristeten Arbeitsverträgen, Teilzeitverträgen, Abrufverträgen, Null-Stunden-Verträgen, Freelance-Verträgen oder Beschäftigten in Zeitarbeit beträgt mittlerweile bereits 25 Prozent der Erwerbstätigen. Allein die Teilzeitbeschäftigung, die weit überwiegend Frauen betrifft, hat demnach in den letzten 15 Jahren um 5 Prozentpunkte von 13 Prozent auf 18 Prozent zugenommen; die Zahl der befristeten Beschäftigungsverhältnisse ist von 12 Prozent im Jahr 1998 auf 14 Prozent im Jahr 2005 gestiegen. In der Folge entstehe eine immer größere Kluft zwischen Arbeitssuchenden und Arbeitnehmern mit derart prekären Arbeitsverträgen einerseits sowie den Beschäftigten mit unbefristeten Vollzeit-Verträgen andererseits. Das Grünbuch beschreibt die aktuelle arbeitsrechtliche Situation in den Mitgliedstaaten und benennt die zentralen politischen Ziele sowie die Probleme bei Beschäftigungsübergängen, verschleierter Beschäftigung, dreiseitigen Rechtsverhältnissen, der Organisation der Arbeitszeiten, der Mobilität der Arbeitskräfte und der Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Die bis zum 31. März 2007 laufende öffentliche Konsultation zeigte dann, dass das Grünbuch sowohl bei Unternehmens- und Arbeitgeberverbänden wegen seiner starken Ausrichtung auf prekäre Beschäftigungsverhältnisse als auch bei den Gewerkschaften, die einheitliche arbeitsrechtliche Mindestnormen für Arbeitnehmer in prekären Beschäftigungsverhältnissen auf europäischer Ebene einforderten, auf Kritik stieß.⁹

Ein Initiativbericht des Europäischen Parlaments zum Flexicurity-Ansatz, der am 11. Juli 2007 mit breiter Mehrheit angenommen wurde, übte sanfte Kritik an der Flexicurity-Mitteilung der Kommission und dem Grünbuch zur Modernisierung des Arbeitsrechts.¹⁰ Die Parlamentarier forderten, dass auch weiterhin unbefristete Arbeitsverträge der Regelfall für Beschäftigungsverhältnisse bleiben sollen. Die Segmentierung der Arbeitsmärkte müsse verhindert und die Kluft zwischen „Insider“ und „Outsider“ verringert werden. Die Kommission müsse neben dem Aspekt des individuellen Arbeitsrechts auch das kollektive Arbeitsrecht in den Vordergrund stellen, um sowohl die Flexibilität als auch die Sicherheit für Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu erhöhen. Sie sprachen sich damit deutlich

8 KOM (2006) 708 endg. vom 23.11.2006.

9 Bereits der ursprüngliche Titel des Grünbuchs „Anpassung des Arbeitsrechts, um Flexibilität und Sicherheit für alle zu gewährleisten“ war auf Kritik einiger Arbeitgeberverbände sowie der Regierungen in Schweden und Großbritannien gestoßen und von der Kommission schließlich abgeändert worden.

10 Entschließung des Europäischen Parlaments, P6_TA(2007)0339 vom 11. Juli zum Initiativbericht ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, A6-0247/2007 vom 25.06.2007.

gegen den Ansatz der Kommission aus, die unbefristete Arbeitsverträge als überholt bezeichnet hatte.

Eine neue Arbeitszeit-Richtlinie – Verhandlungsmarathon ohne Erfolg

Ein weiteres, seit einigen Jahren umstrittenes Legislativverfahren konnte trotz intensiver Bemühungen nicht abgeschlossen werden. Die Europäische Kommission hatte bereits am 24. September 2004 einen Vorschlag zur Änderung der Arbeitszeit-Richtlinie als Reaktion auf die Rechtsprechung des EuGH zu Bereitschaftsdiensten im Gesundheitssektor und deren Anerkennung als Arbeitszeiten vorgelegt. Die neue Richtlinie sollte Regelungen zur täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit, zu Ruhepausen, zum Umfang des Jahresurlaubs sowie zur Nachtarbeitszeit enthalten und insbesondere die Frage der Höchstarbeitszeiten klären. Kern des Vorschlags war die Fixierung der durchschnittlichen wöchentlichen Höchstarbeitszeit auf 48 Stunden, wobei der Bezugszeitraum für die Berechnung auf 12 Monate festgelegt werden sollte. Hinzu sah der Richtlinienentwurf eine Definition für „Bereitschaftsdienste“ und „inaktive Zeiten während des Bereitschaftsdienstes“ und ferner die Bestimmungen vor, unter denen von den Bestimmungen über die wöchentliche Höchstarbeitszeit abgewichen werden kann (Opt out-Regelung).

Nachdem das Europäische Parlament seine Änderungsanträge zu diesem Legislativvorschlag am 11. Mai 2005 in erster Lesung verabschiedet hatte, legte die Kommission einen geänderten Vorschlag am 31. Mai 2005 vor, in dem sie eine Reihe, jedoch nicht alle Änderungswünsche der Parlamentarier aufgenommen hatte. Weder der britischen noch der österreichischen Präsidentschaft war es im Jahr 2006 gelungen, einen Kompromiss zwischen den Mitgliedstaaten zu erreichen. Umstritten war insbesondere die Frage der Definition und der Begrenzung der Opt out-Regelung. Der finnische Vorsitz versuchte deshalb einen letzten Anlauf für eine Einigung zur Änderung der Arbeitszeit-Richtlinie auf einer Sondertagung des Rates am 7. November 2006, bei dem die Arbeits- und Sozialminister lediglich diesen einzigen Tagesordnungspunkt verhandeln sollten. Mit der frühzeitigen Ankündigung der Bundesregierung, bei einem Scheitern der Verhandlungen das Thema unter der nachfolgenden deutschen Präsidentschaft nicht wieder aufzunehmen, sollte der Einigungsdruck weiter erhöht werden.¹¹ Trotzdem der finnische Vorsitz im Vorfeld umfangreiche Konsultationen durchgeführt hatte und mehrfach Kompromissvorschläge vorgelegt hatte, konnte im Rat nach mehrstündiger, teilweise öffentlicher Debatte keine qualifizierte Mehrheit für eine politische Einigung hergestellt werden. Die Mitgliedstaaten (Spanien, Italien, Frankreich, Griechenland und Zypern), die sich für ein verbindliches Auslaufen der Opt out-Regelung zu einem konkreten Enddatum einsetzten, konnten eine ausreichend große Sperrminorität gegen den Richtlinienentwurf organisieren.

Die Portabilität von Betriebsrenten

Auch das zentrale sozial- und beschäftigungspolitische Gesetzgebungsverfahren der deutschen Ratspräsidentschaft, die Verbesserung der Portabilität von Zusatzrenten, scheiterte im Juni 2007. Die Europäische Kommission hatte am 20. Oktober 2005 einen Vorschlag für eine Richtlinie¹² vorgelegt, mit der bestehende Mobilitätshemmnisse für Arbeitnehmer

11 Die Kommission ihrerseits hatte angekündigt, dass sie im Falle einer Nichteinigung ihren Legislativvorschlag zurückziehen und zugleich Vertragsverletzungsverfahren gegen insgesamt 23 Mitgliedstaaten einleiten müssen.

im Binnenmarkt beseitigt, somit das Recht auf Freizügigkeit gefördert und letztlich das Funktionieren des Binnenmarktes verbessert werden sollte. Die Kommission betonte, dass Zusatzrenten zurzeit etwa 10 Prozent der Renten darstellten und der Anteil auf voraussichtlich 30 Prozent der Rentenansprüche ansteigen werde. Vor dem Hintergrund zunehmender Mobilität der Arbeitnehmer nehme somit ihre Bedeutung für die Stabilisierung der Rentensysteme deutlich zu. Nach dem Richtlinienvorschlag sollen Arbeitnehmer und Rentner ihren Arbeitsplatz bzw. Wohnort wechseln und in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten und leben können, ohne ihre Ansprüche auf Betriebsrenten zu verlieren. Zurzeit kann der Wechsel des Arbeitsplatzes oder des Tätigkeitslandes in einigen Mitgliedstaaten den Verlust von Rentenansprüchen nach sich ziehen. Neben der Gewährleistung eines generellen Mitnahmeanspruchs sollten mit der Richtlinie auch die Wahrung ruhender Rentenansprüche und die Übertragbarkeit von Rentenansprüchen verbessert werden.

Der Rat hatte bereits im Dezember 2006 eine erste Orientierungsaussprache geführt, bei der einige Mitgliedstaaten deutliche Vorbehalte gegenüber den vorgesehenen Übertragbarkeitsregelungen des Richtlinienvorschlags formuliert hatten. Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens hielten jedoch nur die Niederlande an ihren grundsätzlichen Einwänden gegen den Richtlinienentwurf fest; der Vorschlag stelle wegen der großen Diskrepanz zwischen den Rentensystemen der Mitgliedstaaten ein erhebliches Risiko für das bestehende niederländische Betriebsrentensystem dar, in das rund 90 Prozent der Arbeitnehmer einzahlten während in manchen anderen Mitgliedstaaten lediglich 10 Prozent der Beschäftigten in deren nationale Betriebsrentensysteme eingebunden seien.

Da die Richtlinie nur einstimmig im Rat verabschiedet werden kann, die Niederlande aber an ihrer ablehnenden Position festhielten, verzichtete der deutsche Vorsitz auf eine Abstimmung. Kommissar Spidla erklärte daraufhin, dass die Kommission einen überarbeiteten Richtlinienentwurf vorlegen werde, sobald das Europäische Parlament seine Stellungnahme verabschiedet habe, um die Verhandlungen noch möglichst unter portugiesischer Präsidentschaft zum Abschluss bringen zu können. Das Europäische Parlament hatte bislang angesichts der Vorbehalte im Rat auf eine Stellungnahme verzichtet.

Weiterführende Literatur

- Falkner, Gerda/Oliver Treib/Miriam Hartlapp/Simone Leiber: *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge 2005.
- Jepsen, Maria/Amparo Serrano Pascual: *The European Social Model: An exercise in destruction*, in: *Journal of European Social Policy*, 2005, Vol. 15, No. 3, S. 231-245.
- Daly, Mary: *EU Social Policy after Lisbon*, in: *Journal of Common Market Studies*, 2006, Vol. 44, No. 3, S. 461-481.
- Manow, Philip/Armin Schäfer/Hendrik Zorn: *Europäische Sozialpolitik und Europas parteipolitisches Gravitationszentrum in den Jahren 1957-2003*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Jg. 13, H. 1, 2006, S. 75-107.
- Little, Roger/Frederic Lerais: *Europe's social reality*, Bureau of European policy advisers, Brüssel, 26. Februar 2007.

¹² Vgl. KOM (2005) 507 endg. vom 20.10.2005.