

Soziale Mindeststandards für den Arbeitsmarkt der EU

Sperrfrist: 26.5.1999

1. Während die Zahl der Normalarbeitsverhältnisse sinkt, steigt die Zahl der sog. "atypischen" Arbeitsverhältnisse in der EU sprunghaft. Eine arbeitsrechtliche und soziale Absicherung der atypischen Arbeitsverhältnisse auf europäischer Ebene ist dringend erforderlich. Die WWU erhöht diese Notwendigkeit. Dazu ist eine verstärkte Koordinierung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitiken erforderlich.
2. Sozialstaatliches Handeln darf sich nicht im Reagieren auf Forderungen mächtiger Interessengruppen erschöpfen und sich vermeintlichen ökonomischen Zwängen unterwerfen. Es geht darum, das Europäische Sozialmodell zu erhalten und fortzuentwickeln.
3. Zur Absicherung der neuen atypischen Arbeitsverhältnisse müssen soziale Mindeststandards festgelegt werden - Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Kündigungsschutz, Elternurlaub, Mindesturlaub etc. -, deren konkrete Ausgestaltung Aufgabe der Sozialpartner und der Politik ist.
4. Bislang mangelt es dazu an Initiativen seitens der EU-Kommission. Sollten sich auch die Sozialpartner in absehbarer Zeit nicht auf substantielle Vereinbarungen verständigen können, ist die Kommission um so mehr gefordert, entsprechende Vorschläge mit zeitlichen Vorgaben zu unterbreiten. Die sozialdemokratische Mehrheit im Rat sollte nötigenfalls solche Vorschläge anfordern und einen Zeitplan zur Umsetzung aufstellen.

1. Die Absicherung "atypischer" Arbeitsverhältnisse ist notwendig

1.1.

Bereits heute sind in Deutschland nur noch zwei Drittel der Arbeitnehmer in sog. „Normalarbeitsverhältnissen“ beschäftigt. Künftig dürften es noch weniger sein. Damit gewinnen die sog. „atypischen Arbeitsverhältnisse“ wie Teilzeitarbeit, geringfügige Arbeitsverhältnisse, Werkvertragsbeschäftigungen und Scheinselbständigkeit, befristete Arbeitsverhältnisse und Leiharbeit zunehmend an Bedeutung.

1.2.

Innerhalb und zwischen Staaten verschärft sich der Wettbewerb um mobiler gewordenen Kapital. Die Steuerlast verschiebt sich zuungunsten der weniger mobilen Arbeitnehmer und die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme gerät unter Druck.

Vor diesem Hintergrund ist die WWU eine ambivalente Konstruktion. Einerseits ergibt sich ein über die Binnenmarktlogik hinausgehender erhöhter Konkurrenzdruck: Bedingt durch die unterschiedliche Wettbewerbsfähigkeit von Staaten, Regionen und Kommunen entsteht die Gefahr, daß in den wettbewerbsschwächeren Gebieten versucht wird, den erforderlichen Ausgleich über Lohnsenkungen, Sozialdumping und/oder Forderungen nach Transferleistungen zu schaffen. Die sich daraus ergebende Spirale eines Unterbietungswettbewerbs gefährdet das europäische Konsens- und Sozialmodell.

Andererseits erfordert die WWU eine stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsstaaten. Eine Koordinierung, die auch die Steuer-, Sozial- und Umweltpolitik umfaßt, würde die Fähigkeit der Gemeinschaft zur gestaltenden Einflußnahme wesentlich erhöhen, nicht zuletzt wegen des ihr zukommenden Gewichts in internationalen Zusammenhängen.

1.3.

Eine wirkungsvolle Koordinierung setzt jedoch einen veränderten sozialpolitischen Ansatz der Gemeinschaft voraus. Bisher standen die Beseitigung von Mobilitätseinschränkungen zur Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes und der Arbeitsschutz im Vordergrund. Diese Zielsetzungen reichen nicht mehr aus. Die Koordinierung muß den Gesamtbereich des Arbeitsmarktes umfassen; die Gleichwertigkeit von Wirtschafts- und Sozialpolitik darf kein rhetorischer Formelkompromiß bleiben, sondern muß politisch umgesetzt werden. Die Schaffung europäischer arbeits- und sozialrechtlicher Mindestbedingungen ist dabei nicht nur für die Funktionsfähigkeit der WWU, sondern auch für die Akzeptanz der Gemeinschaft in der Bevölkerung unabdingbar.

2. Politische Gestaltung ist erforderlich

2.1.

Die Forderungen der Wirtschaft und ihrer nahestehenden Institutionen, den Arbeitsmarkt zu deregulieren, die Sozialsysteme finanzierbar zu machen und die Steuern für Unternehmen zu senken, werden seit geraumer Zeit mit angeblichen Zwängen der Globalisierung begründet. Daraus wird die Notwendigkeit abgeleitet, die sozialen Sicherungssysteme auf größere „Eigenverantwortlichkeit“ im Sinne einer privaten Übernahme der Kosten umzustellen und Arbeitnehmerschutzrechte abzubauen. Der Staat als demokratisch legitimierte Instanz, die für das Gemeinwohl zu sorgen hat, wird zum Rückzug gedrängt.

In diesem Zusammenhang ist auch die Diskussion über den Wettbewerb zwischen den Staaten (und in Deutschland zwischen den Ländern) zu sehen.¹ Indem man den Wettbewerb zur Leitlinie

¹ Dabei ist noch nicht einmal klar, was unter Wettbewerb zwischen Staaten zu verstehen ist. So hat die EU-Kommission bereits 1994 festgestellt: „Der Begriff der Wettbewerbsfähigkeit ist komplex und wird unter Wirtschaftsfachleuten viel diskutiert. ... Da bei der Bewertung der Wettbewerbsfähigkeit immer mehr Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind und Währungsschwankungen einen erheblichen Einfluß ausüben, ist

staatlichen Handelns macht, findet der Unterbietungswettkampf dann auch wirklich statt; zugleich wird Ordnungspolitik als Gegenmacht dadurch ausgeschaltet. Die Möglichkeiten der Ordnungspolitik werden zusätzlich durch die Betonung subsidiärer Verantwortlichkeit von Staaten, Ländern und Betrieben geschwächt.

2.2.

Neben der politischen Stoßrichtung ist die Berechtigung der Forderungen der Wirtschaft auch im Detail kritisch zu hinterfragen, weil

- die EU ein weitgehend in sich ruhendes Wirtschaftsgebiet ist²;
- die internationale Wirtschaftsverflechtung eine Konkurrenzsituation vor allem mit den anderen Industrieländern, viel weniger aber mit den Transformations-, Schwellen- und Entwicklungsländern schafft³;
- eine Verringerung der Steuerbelastung der Unternehmen bereits stattgefunden hat⁴;
- Lohnkosten stets ins Verhältnis zur Arbeitsproduktivität gesetzt werden müssen⁵;
- Forderungen nach einer Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit generell problematisch sind.

2.3.

Staatliches Handeln läßt sich nicht auf Reaktionen und auf die Bedürfnisse dominanter Interessengruppen reduzieren. Um ihrem am Gemeinwohl orientierten Gestaltungsauftrag gerecht zu werden, muß sich die Politik wieder auf die Wahrnehmung ihrer Steuerungselemente besinnen. Angesichts der veränderten Bedingungen erfordert dieser Politikansatz ein europäisches, teilweise sogar international abgestimmtes Vorgehen.

Zentrale Elemente zur Erhaltung des Europäischen Sozialmodells sind dabei:

- die Koordinierung der Steuern und ihrer Bemessungsgrundlagen, um eine ausreichende Einnahmehasis für staatlich wahrzunehmende Aufgaben zu sichern;

jede allgemein gehaltene Bewertung der Wettbewerbsfähigkeit nur von geringer Aussagekraft.“

2 So liegt die Außenhandelsverflechtung der EU bei etwa 10% ihres BIP.

3 So gingen 75% der deutschen Exporte 1997 in andere Industrieländer (Bundesbank, Monatsbericht Januar 1999). Der Anteil der mittel- und osteuropäischen Länder lag bei 10,2%; der der Entwicklungsländer (ohne OPEC) noch etwas darunter. Bei den Importen sind die Zahlenverhältnisse ganz ähnlich.

4 In Deutschland ist der Körperschaftsteuersatz auf einbehaltene Gewinne von 56% auf 45% und auf ausgeschüttete Gewinne von 36% auf 30% gesenkt worden. Seit den 80er Jahren ist das Körperschaftsteueraufkommen von 6% auf 3% des Gesamtsteueraufkommens gesunken. Dagegen hat sich der Anteil der Lohnsteuer seit 1960 von 12% auf 33% in 1998 erhöht. In der EU ist zwischen 1981 und 1995 die Belastung der Arbeit von 34,9% auf 42,1% gestiegen; die Besteuerung des Kapitals fiel hingegen von 45,5% auf 34,4%.

Parallel zu dieser Entwicklung sind zudem immer mehr Unternehmen dazu übergegangen, Gewinne mit Hilfe konzerninterner Verrechnungspreise für Vorleistungen in Niedrigsteuerländer zu verlagern oder Tochterunternehmen in (europäischen) „Steuroasen“ zu gründen, damit an deren Sitz nur niedrige Gewinnsteuern anfallen und am Sitz der Muttergesellschaft hohe Finanzierungskosten abgesetzt werden können.

Ein Rückgang von Steuereinnahmen ist in allen Industrieländern zu verzeichnen. Diese Tendenz verdeutlicht, daß es generell um die Freistellung des Kapitals von staatlichen Belastungen geht.

5 Letztere hat sich in Deutschland, gemessen am BIP je Erwerbstätigen, allein in den Jahren 1997/1998 um rd. 6% erhöht. Trotz sinkender Lohnstückkosten ist die Zahl der Arbeitslosen in etwa konstant geblieben.

- eine Fusionskontrolle, die den Wettbewerb gewährleistet und die Beeinflussbarkeit politischer Entscheidungen verhindert;
- eine Beihilfeaufsicht, die einen durch staatliche Mittel gespeisten Standortunterbietungswettbewerb verhindert;
- eine Regulierung der Kapitalmärkte, die die negativen Auswirkungen von Spekulationsgeldern auf die Volkswirtschaften eingrenzt;
- Mindeststandards zur Absicherung der atypischen Arbeitsverhältnisse auf europäischer Ebene.

Darüber hinaus ist es erforderlich, den Dialog der Sozialpartner zu fördern und die Übernahme von Verantwortlichkeiten anzunehmen, soweit dies notwendig ist. Der dem Europäischen Rat von Wien im Dezember 1998 vorgelegte Bericht „Strategie für den industriellen Wandel“⁶ enthält wesentliche Anregungen. In dem Bericht wird u.a. festgestellt, daß die Unternehmen für die Qualifikation der Mitarbeiter, die sie für den Arbeitsmarkt attraktiv macht, mitverantwortlich sind, und es wird vorgeschlagen, sozialpolitische Aspekte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu berücksichtigen. Die europäischen Sozialpartner EGB und UNICE haben sich am 14. Januar 1999 auf eine Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge geeinigt, um einen Mißbrauch prekärer Arbeitsverhältnisse zu verhindern und eine Gleichbehandlung mit Normalarbeitsverhältnissen zu erreichen⁷. Dieses Rahmenabkommen, das noch vom Rat als Richtlinie beschlossen werden muß, stellt nur einen ersten, wenn auch noch nicht hinreichenden Schritt dar.

3. Soziale Mindeststandards für "atypische" Arbeitsverhältnisse

3.1.

Die Ausfüllung der „Säulen“⁸ der europäischen Sozialpolitik ist unterschiedlich fortgeschritten. Die *Schutz- und Abwehrrechte am Arbeitsplatz* sind der am weitesten ausgestaltete Bereich. Zu den *Mitentscheidungsrechten* befindet sich die Richtlinie zur Ergänzung des Statuts der europäischen Aktiengesellschaft (EAG) in der Beratung; eine Verabschiedung ist nicht unwahrscheinlich. Die Einführung *sozialer Mindeststandards* im Bereich der sozialen Sicherung ist auf europäischer Ebene derzeit nicht realisierbar.⁹ Im Bereich des *Sozialen Dialogs* sind Entwicklungen angestoßen worden, deren Ergebnisse abzuwarten bleiben, wenngleich das zentrale Problem, das

6 Gruppe hochrangiger Sachverständiger für die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen industrieller Wandlungsprozesse, Strategie für den industriellen Wandel. Abschlußbericht; Europ. Kommission, Nov. 1998.

7 Im Abkommen ist festgehalten, daß die Mitgliedstaaten nun Regeln festschreiben müssen: Der Arbeitgeber muß eine Verlängerung eines befristeten Arbeitsvertrags begründen, diese Verträge dürfen eine bestimmte Maximaldauer nicht überschreiten und die Zahl der erneuerbaren Zeitarbeitsverträge muß festgelegt werden.

8 Folgende Säulen sind zu unterscheiden: Soziale Sicherung/Sozialschutz (Absicherung gegen Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit etc.), Arbeitnehmerrechte am Arbeitsplatz (Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Sicherheit, Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Gleichstellung etc.), Mitentscheidungsrechte (Information und Anhörung in den Eurobetriebsräten, künftig hoffentlich Mitbestimmung in der EAG etc.), Sozialdialog als gewerkschaftliches Recht einschl. des Rechts auf Abschluß von (branchenübergreifenden und sektoralen) Rahmenvereinbarungen (Elternurlaub, Teilzeitarbeit) und schließlich Ordnung auf dem Arbeitsmarkt (Telearbeit, Leiharbeit, Heimarbeit, Scheinselbständigkeit, atypische Arbeitsverhältnisse, Kündigungsschutz, Entgeltfortzahlung etc.).

9 Die Ausgaben in den Mitgliedstaaten stehen zwar im Verhältnis zu deren Leistungsfähigkeit (je höher das BIP um so höher die Sozialleistungsquote), doch ist die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme nicht einheitlich geregelt und es bestehen zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede in der Verteilung der Sozialausgaben auf die verschiedenen Leistungsarten.

Ungleichgewicht im Verhältnis der Sozialpartner zueinander, nicht Gegenstand der aktuellen Erörterungen ist. Was die „*Ordnung auf dem Arbeitsmarkt*“ anbelangt sind im Hinblick auf die sich abzeichnenden Entwicklungen in den Arbeitsmärkten die bestehenden Regelungen gänzlich unzureichend; zudem ist darüber bisher kaum eine Diskussion entstanden.

3.2

Die sprunghafte Zunahme der „atypischen Arbeitsverhältnisse“ stellt nicht nur die Finanzierung der bisherigen sozialen Sicherungssysteme infrage. Hinzu kommt eine in vielen Fällen unzureichende arbeitsrechtliche Absicherung solcher Arbeitsverhältnisse. Hier ist eine Regelung auf europäischer Ebene erforderlich. Den sich mit der WWU ergebenden neuen Rahmenbedingungen ist Rechnung zu tragen. Da die Bedienung des europäischen Marktes vom innereuropäischen Standort weitgehend unabhängig ist, muß zumindest auf dieser Ebene Wettbewerb um niedrige Löhne und sinkende Sozialstandards verhindert werden. Gemeinsame europäische Regelungen sind auch deshalb notwendig, weil dadurch die Bekämpfung des Sozial-, Steuer- und Umweltdumpings in den internationalen Gremien mehr Aussicht auf Erfolg haben wird.

3.3.

Die Unterschiedlichkeit der „atypischen Arbeitsverhältnisse“ hat zur Folge, daß die zu erreichenden Mindeststandards nicht generell bestimmt werden können. Hierzu bedarf es einer intensiven fachlichen Diskussion vor dem Hintergrund bereits bestehender Regelungen. Dabei muß u.a. geprüft werden, welche der bestehenden arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen auf diese Arbeitsverhältnisse in welcher Form anzuwenden sind. Dies gilt z.B. für den Kündigungsschutz ebenso wie für die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall; für den Mutterschutz ebenso wie für die Arbeitszeit und die Mitbestimmung. Die Richtlinie über Teilzeitarbeit vom 15.12.1997 stellt dabei nur einen ersten, unzureichenden Schritt dar. Darüber hinaus bedarf auch der Arbeitnehmerbegriff und – im Hinblick auf die organisatorischen Veränderungen im betrieblichen Bereich (Ausgliederungen und Aufteilungen) – der Betriebsbegriff einer neuen Definition. Insgesamt sind Mindeststandards zu fixieren, die den Rahmen für konkrete vertragliche Regelungen darstellen.

4. Konkrete Reformvorschläge müssen ausgearbeitet werden

Der Europäische Rat von Wien hat die Notwendigkeit des breiten und intensiven Dialogs zwischen allen betroffenen Akteuren erneut betont und in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Verantwortung der Sozialpartner verwiesen. Bisher hat der Soziale Dialog zwar eine Reihe von Deklarationen hervorgebracht, aufgrund der strukturellen Übermachtposition der Unternehmerseite ist es jedoch nur in Einzelfällen zu Rahmenvereinbarungen gekommen. Damit die Sozialpartner die ihnen nach dem Amsterdamer Vertrag zukommende Position ausfüllen können, ist es dringend erforderlich, ein Gleichgewicht zwischen den Verhandlungspartnern herzustellen.

Sofern die Sozialpartner in absehbarer Zeit nicht zu substantiellen Vereinbarungen kommen, ist die Kommission trotz des im Amsterdamer Vertrages vorgesehenen Verfahrens gefordert, Vorschläge für die erforderlichen legislativen Akte vorzulegen. Hierfür wäre die Erstellung eines Zeitplanes wie für die Umsetzung des Binnenmarktes geboten. Ein solcher Zeitplan wäre geeignet, den Prozeß

voranzubringen. Als Konsequenz der WWU wäre in mittlerer Sicht zu prüfen, auch diesen Bereich in die Mehrheitsentscheidung zu überführen.