

# Kurswechsel in der Europäischen Union einleiten

Europa braucht mehr Soziales

Wolfgang Greif

## Einleitung

Die EU steht nach ihrer bislang größten Erweiterungsrunde und in einer Phase, in der um die Bedingungen weiterer Beitritte gerungen wird, vor einer Weichenstellung: Schaffung eines an nachhaltiger Entwicklung orientierten Europas der sozialen Marktwirtschaft mit Sozialstaatlichkeit und Sozialrechten oder ›Verkürzung‹ zu einem unverbindlichen ›Lebensmodell‹ in einer politisch und wirtschaftlich deregulierten Freihandelszone.

Bei vielen Menschen in Europa ist heute das Vertrauen in die EU-Politik erschüttert, fehlt ihnen doch die Überzeugung, dass diese Gemeinschaft einen konkreten Beitrag zur Verbesserung ihrer Lebens- und Arbeitsbedingungen leisten kann. Sie warten weiterhin darauf, dass aus der wirtschaftlichen und währungspolitischen Integration im Binnenmarkt positive Wohlfahrtseffekte für sie selbst folgen und in diesem Sinn umfassende Initiativen gesetzt werden.

Tatsache ist, dass von einem Gleichgewicht der Interessen in der EU heute keine Rede sein kann. Wirtschaftlicher Wettbewerb und geldpolitische Stabilität dominieren weiterhin über wohlfahrtsstaatliche, beschäftigungspolitische und soziale Ziele. So ist die EU sechs Jahre nach dem die Staats- und Regierungschefs in Lissabon einen ambitionierten zehn Jahresplan für Wachstum, Beschäftigung und sozialen Zusammenhalt geschlossen haben, nach wie vor von den angestrebten Beschäftigungszielen weit entfernt.

In einer Zeit, in der sich Politik und Wirtschaft weltweit in hohem Maß den neoliberalen Dogmen zur Marktöffnung, Privatisierung und Deregulierung verschrieben haben, geht es heute darum, Leitplanken zu errichten, um den Sozialstaat am europäischen Kontinent zu erhalten. Darüber hinaus bedarf es Antworten und Lösungen, um den Herausforderungen, etwa der demographischen Entwicklung, ohne Einbruch der sozialpolitischen Leistungsfähigkeit sozialer Sicherungssysteme zu begegnen.

- Dazu braucht Europa eine Wirtschaftspolitik, die z. B. über Infrastrukturinvestitionen in den Standort Europa (Breitband, Schiene etc.) Vollbeschäftigung ermöglicht und die zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit sowie zur Schaffung und Sicherstellung von Beschäftigungsmöglichkeiten beiträgt.
- Dazu braucht es auch eine in die Zukunft gerichtete Beschäftigungspolitik, die zum Rückgang der Arbeitslosigkeit und zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung v. a. von Frauen beiträgt sowie Voraussetzung für neue Arbeitsplätze schafft.
- Dazu braucht es auch eine aktive Arbeitsmarkt-, Gesellschafts- und Sozialpolitik, die in einer immer dynamischeren Arbeitswelt mehr und neue Sicherheiten schafft.
- Dazu zählen auch die Zukunftssicherung universeller Systeme des Sozialschutzes und die Weiterentwicklung des sozialen Dialoges, deren Resultate mehr Verbindlichkeit bekommen müssen.
- Dazu braucht es aber auch spürbare Fortschritte bei der Gleichstellung von

Frauen am Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft, insbesondere hinsichtlich der Einkommensunterschiede, der eigenständigen Existenzsicherung und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

- Europa braucht verstärkt Zukunftsinvestitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung. Spezifische Beschäftigungs- und Qualifikationsinitiativen sowie Schwerpunktprogramme im Bereich der Aus- und Weiterbildung und dem ›Lebensbegleitenden Lernen‹.

Europa braucht in diesem Sinn nicht weniger, sondern mehr Soziales und mehr Gemeinwohlorientierung statt marktradikaler Wettbewerbsorientierung. Europa braucht auch einen Ruck zu mehr sozialpolitischer Initiative. Dazu zählt auch die bleibende Verantwortung des Staates für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen und für den sozialen Zusammenhalt. Dazu zählt auch die Absicherung sozialer Grundrechte und sozialer Regelungen der Beschäftigung, die umfassend ein Einkommen gewähren, mit dem auch ein Auskommen möglich ist.

### **Rahmen schaffen für Wachstum sowie mehr und bessere Beschäftigung**

Erstmals seit dem Jahr 2001 ist 2005/2006 in der EU ein moderater Rückgang der Arbeitslosenrate zu verzeichnen. Trotzdem bleibt ernüchternd festzuhalten, dass hinsichtlich der Lissabonner Zwischenziele bei der Beschäftigung, weder die allgemeine Beschäftigungsrate von 67 Prozent, noch die der Frauen von 57 Prozent erreicht wurden. 2005 haben lediglich neun EU-Länder das Beschäftigungsziel für Ältere von 50 Prozent erreicht. Trotz relativer Verbesserung verharrt die Arbeitslosigkeit EU-weit mit knapp über acht Prozent weiterhin auf hohem Niveau und ist in einigen Ländern sogar gestiegen. Für zahlreiche Gruppen der Wohnbevölkerung bleibt die Arbeitsmarktsituation in vielen Mitgliedsstaaten weiterhin äußerst angespannt.

Darüber hinaus weist die Beschäftigungsentwicklung in den meisten Mitgliedsstaaten weitere schwerwiegende strukturelle Probleme auf:

- Zuwächse resultieren in hohem Maß aus einem Plus an Teilzeitarbeitsplätzen, begleitet vom Rückgang an Vollzeitarbeit (was sich an deutlich geringeren Zuwächsen in Vollzeitäquivalenten zeigt – in einigen Mitgliedsstaaten ist diese sogar rückgängig).
- Kenndaten weisen auf eine deutliche Zunahme rechtlich und sozial schlecht abgesicherter Beschäftigungsformen hin. So weisen atypische und häufig prekäre Beschäftigungsverhältnisse (u. a. Werkverträge, Zeitarbeit, geringfügige Beschäftigung) bei mehreren Gruppen starke Steigerungsraten auf.
- Der Anstieg der Prekarität zeigt sich auch am Plus befristeter Beschäftigungsverhältnisse, wobei Frauen und Jugendliche überdurchschnittlich betroffen sind. In zahlreichen Mitgliedstaaten sind die Jobunsicherheiten bis hin zur Marginalisierung am Rande des Regelarbeitsmarktes v. a. im niedrigen Qualifikationssegment gewachsen; Menschen ohne Berufsausbildung und Schulabbrecher haben es zunehmend schwer einen stabilen und zufrieden stellenden Arbeitsplatz zu finden. Für Geringqualifizierte gestaltet sich die Rückkehr aus der Arbeitslosigkeit in den Beruf schwierig.
- Integrationschancen am Arbeitsmarkt haben sich für benachteiligte und sozial ausgegrenzte Gruppen generell kaum verbessert (abzulesen an der bleibend hohen Quote der Langzeitarbeitslosigkeit sowie geringen Beschäftigungsraten v. a. bei Älteren).

Der Zuwachs des informellen Sektors mit unsicheren Beschäftigungsbedingungen und niedrigen Einkommen birgt die Gefahr, dass Gruppen, die den Übertritt in den Regelarbeitsmarkt nicht schaffen, langfristig dequalifiziert werden. Diese Entwicklung führt zu hohen Steuerausfällen und setzt die Nachhaltigkeit des Produktionspotenzials aufs Spiel.

Trotz dieser Fakten dominieren seit Jahren europäische Politikempfehlungen, wonach strukturelle Faktoren (hohe Lohnquoten, rigide Arbeitsmarktregulierung, hoher Kündigungsschutz, kurze Arbeitszeiten, Immobilität und Inflexibilität der Beschäftigten) für die Probleme am Arbeitsmarkt verantwortlich zeichnen. Und in der Tat wurde in zahlreichen EU-Ländern der beschäftigungspolitische Schwerpunkt auf den Abbau arbeitsrechtlicher Standards, die Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen und Leistungskürzungen im Sozialbereich sowie auf Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen gelegt.

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, Beseitigung von Qualifikationsdefiziten, Schwerpunktprogramme zur Integration benachteiligter Gruppen in den Arbeitsmarkt, der Abbau von Hindernissen beim Eintritt und Verbleib am Arbeitsmarkt, sind in vielen Ländern im Hintergrund geblieben. Hier ist dringend ein Kurswechsel entlang folgender Zielvorgaben gefragt:

- 1) Vermeidung von Benachteiligungen am Arbeitsmarkt und beim Bildungszugang;
- 2) Steigerung der Arbeitsmarktsicherheit und Verhinderung von ›Prekaritätsfallen‹;
- 3) Verhinderung von Marginalisierung durch Ausschluss vom Regelarbeitsmarkt;
- 4) Verbesserung der vertragsrechtlichen Situation neuer Beschäftigungsformen;
- 5) Reduktion des Drucks zur Annahme schlecht bezahlter Jobs ohne Absicherung;
- 6) Abbau von (v. a. geschlechtsspezifischen) Segmentierungen am Arbeitsmarkt.

Darüber hinaus bedarf die Arbeitsmarktintegration von Personen, deren Marginalisierung am Arbeitsmarkt auf Ursachen wie Suchtkrankheiten, Überschuldung oder Obdachlosigkeit zurückgehen, besonderer Maßnahmen. Zahlreiche einzelstaatliche Erfahrungen zeigen Wege, wie negative Folgen sozialer Ausgrenzung für Integrationsmöglichkeiten am Arbeitsmarkt überwunden werden können (etwa Aufbau von Transitarbeitsmärkten mit niederschweligen Arbeitsangeboten und gleichzeitiger Unterstützung bei Überwindung der soziale Ausgrenzung verursachenden Probleme).

Dem entspricht das strategische Beschäftigungsziel von Lissabon, wonach Förderung von Beschäftigung und nachhaltige Arbeitsmarktintegration der beste Weg zur Überwindung sozialer Ausgrenzung und Armut ist. Das impliziert freilich eine Strategie zur Verbesserung der Qualität der Arbeit und nicht die Schaffung von Arbeitsplätzen um jeden Preis.

### **Ohne Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik der EU nicht zu haben**

Die europäische Wirtschaft erlebt seit Jahren ein niedriges, weit unter ihren Möglichkeiten stehendes Wachstum. Europas Wirtschaft krankt seit Jahren vor allem an schwacher Binnennachfrage. Der private und öffentliche Konsum wird erstickt durch eine Politik, die Dogmen zur Haushaltsdisziplin folgt. Es gibt weiterhin keine koordinierte Wirtschaftspolitik mit makroökonomischer Steuerung. Und nach wie vor suchen mehr als 32 Mio. Menschen in der EU Arbeit und mehr als 70 Mio. leben in Armut oder sind armutsgefährdet.

Anstatt vor diesem Hintergrund die Wirtschaftspolitik grundlegend zu adaptieren, wird an verfehlten Rezepten gegen die Wachstums- und Beschäftigungslaute festge-

halten. Obgleich die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt haben, dass Privatisierung, Marktöffnung und Arbeitsmarktreformen nicht zu den versprochenen Ergebnissen geführt haben, werden die an Deregulierung und Flexibilisierung orientierten Strukturereformen am Arbeitsmarkt unbeirrt weiter eingemahnt und fortgesetzt.

Europa hat jedoch weniger ein Strukturproblem, sondern vielmehr ein massives Konjunkturproblem. Und ein Konjunkturproblem wird man nicht mit strukturellen Maßnahmen am Arbeitsmarkt in den Griff bekommen. Schon gar nicht mit solchen, die erkennbar zu Lohn- und Sozialdumping führen und die kaufkräftige Nachfrage weiter schwächen.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Strukturereformen können vielmehr nur in einem günstigen makroökonomischen Umfeld erfolgreich sein, das auf Überwindung der bestehenden Konjunkturschwäche ausgerichtet ist. Dafür braucht es auf nationaler und EU-Ebene neben einem Bekenntnis zu einer expansiven, wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik weitere Voraussetzungen:

- So wäre eine weiter führende Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, aber auch die Überwindung der restriktiven Geldpolitik der EZB notwendig, um den EU-Ländern konjunkturelles Gegensteuern zu ermöglichen und budgetären Freiraum für sozial verträgliche Strukturereformen zu geben.
- Die Nationalen Reformprogramme sollten so konzipiert sein, dass sie ein europaweit koordiniertes Konjunkturbelebungsprogramm ergeben, zu dem alle Akteure auf nationaler und EU-Ebene ihren Beitrag leisten.
- Öffentliche Investitionen sind dabei am besten geeignet, die wirtschaftliche Dynamik kurz- und langfristig zu erhöhen und somit die Beschäftigungschancen aller Gruppen am Arbeitsmarkt zu verbessern.
- Die Lissabonziele geben die Richtung an, in die Investitionen fließen müssen: Ausbau der Kommunikations- u. Verkehrsinfrastruktur, Klimaschutz, Forschungs- und Entwicklungsoffensive, flächendeckende Kinderbetreuung, Förderung der Aus- und Weiterbildung, aktive Arbeitsmarktpolitik und Qualität der Arbeitsplätze.

Die EU-Mitgliedstaaten überbieten sich jedoch derzeit beim Steuerwettbewerb nach unten, insbesondere beim Senken der Unternehmens- und Vermögenssteuern. Europaweit regiert der Sparkurs. Dieser setzt in erster Linie im Sozialbereich ein. Aber auch für notwendige Zukunftsinvestitionen lässt das enge Haushaltskorsett kaum Luft zum atmen. Damit Europa nicht im Steuerwettbewerb untergeht und die finanzielle Grundlage seiner sozialen Verfasstheit selbst unterminiert wird, braucht es auch hier einen Kurswechsel, etwa europaweite Standards bei der Unternehmensbesteuerung.

### **Exkurs: Das geplante Grünbuch Arbeitsrecht**

Seit geraumer Zeit forciert die Europäische Kommission das Thema: Überregulierung in der EU (›Better Regulation‹). Die Kommission untersucht dabei Rechtsakte in erster Linie auf die Frage, ob sie zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beitragen. Hier zeigt sich die in Brüssel und vielen Mitgliedstaaten in Mode gekommene einseitige Auslegung der Lissabon-Strategie, die Wettbewerbsziele in den Vordergrund stellt und diesen die Beschäftigungs- und Umweltziele sowie den Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung unterordnet.

In diesen Trend reiht sich auch die aktuelle Initiative der Kommission zur Modernisierung des Arbeitsrechts. Ende November 2006 veröffentlichte die Kommission ein lange angekündigtes und auf Druck des Europäischen Arbeitgeberverbandes

UNICE gegenüber einem ursprünglichen Entwurf nochmals geändertes Grünbuch. In einer viermonatigen öffentliche Anhörung sollen Anpassungen des Arbeitsrechts in der EU und den Mitgliedstaaten thematisiert werden, die sich aus aktuellen Trends in Europas Arbeitswelt insbesondere die Zunahme von »Nicht-Standard«-Arbeitsverträgen sowie flexibel gehandhabten Standardverträgen ergeben.

Wenig überraschend beschränkt sich das Grünbuch keinesfalls darauf, lediglich Fragen aufzuwerfen. In mehreren Punkten werden vorweg apodiktisch Feststellungen getroffen, mit denen die Richtung der Beantwortung in einer aus Gewerkschafts-sicht ungemütlichen Art und Weise vorweggenommen wird. So startet das Grünbuch etwa mit der Feststellung, »wonach der Wunsch nach mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt zu immer vielfältigeren Arbeitsvertragsformen geführt hat, die von Standardvertragsmodell hinsichtlich Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit sowie der damit verbundenen Arbeits- und Lebensbedingungen erheblich abweichen.«

Abgesehen davon, dass nicht benannt wird, welche Interessen diesen Wünschen zu Grunde liegen, finden wir auch keinerlei Kritik an den seit Jahren in den meisten Mitgliedsstaaten vorherrschenden Prämissen der Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, die für diese Entwicklung zur Fragmentierung und Segregation der Arbeitsmärkte verantwortlich zeichnen. Vielmehr wird die konstatierte Tendenz zum Prekariat auf den europäischen Arbeitsmärkten in gewohnter Verkürzung als unerlässliche Notwendigkeit von Globalisierung und demographischer Alterung vorgestellt und daraus ein unerlässlicher Grund zu weiterer Deregulierung und Flexibilisierung abgeleitet.

Eines scheint für die Kommission jedenfalls vorweg festzustehen: bestehende Arbeitsrechte in den Mitgliedstaaten sind »unzeitgemäß«, bieten zu wenig Flexibilitäten für Arbeitgeber und gehören kräftig in Frage gestellt. Das Grünbuch tendiert offensiv zu einer Abkehr vom traditionellen Arbeitsmarktmodell. Konsequenterweise wird gefolgert, bestehende Rechtsbestände müssen überprüft und durchforstet werden.

Schließlich darf der in Kommissionsdokumenten zur Sozialpolitik derzeit obligatorische Hinweis nicht fehlen, wonach die Modernisierung des Arbeitsrechts v. a. auch einen »Beitrag zur Agenda der besseren Rechtsetzung insbesondere im Interesse der KMU darstellen muss«. Das Grünbuch bleibt dabei nicht beim Plädoyer zur Deregulierung und Flexibilisierung arbeitsrechtlicher Bestände stehen, sondern postuliert darüber hinaus auch gleich die Notwendigkeit zur Flexibilisierung des Arbeitsvertragsrechts selbst. Alternative Modelle von Vertragsbeziehungen – so die Logik – würden es den Unternehmen ermöglichen, »schnell auf sich wandelnde Verbrauchertrends und den technologischen Wandel zu reagieren«, was in einem Arbeitsmarkt mit regulären Verträgen nicht möglich erscheint. Vor diesem Hintergrund wird ein mehr an Flexibilität am so genannten regulären Arbeitsmarkt offensiv das Wort geredet.

## Ausblick

Trotz einiger positiver Ansätze im Grünbuch, wie etwa die Einmahnung vermehrter Anstrengungen und Maßnahmen zum Kampf gegen Schwarzarbeit, bleibt zu befürchten, dass insgesamt sehr viele Vorschläge zur »Flexibility« und wenig »Security« übrig bleiben. Offensichtlich bewahrheitet sich die seitens der Gewerkschaften bereits in der Vergangenheit geäußerte Befürchtung, wonach das Thema »Überregulierung

in der EU« (»Better Regulation«) v.a. unter dem Primat der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der EU diskutiert wird. Eine Überprüfung arbeitsrechtlicher Bestände und Anstrengungen zu administrativen Vereinfachungen darf nicht als Tarnung für Deregulierung und Abbau bestehender sozial- und arbeitsrechtlicher Ansprüche und Schutzbestimmungen benutzt werden.

Hier müssen in koordinierter und deutlicher Weise entsprechende Klarstellungen, Gegenstandspunkte und Forderungen der Gewerkschaften folgen, die u. a.

- die wesentliche Prämisse des Grünbuches zurückzuweisen, wonach das bestehende Arbeitsrecht in den Mitgliedsstaaten per se nicht die nötige Flexibilität für unternehmerische »Freiheit« ermöglicht;
- das Plädoyer zur vertragsrechtlichen Diversifizierung relativieren und entgegen dem Bild der segensreichen Wirkungen von zunehmender Flexibilisierung im Arbeits(vertrags)recht die sozial- und auch arbeitsmarktpolitischen Ziele arbeitsrechtlicher Regulierung nachdrücklich unterstreichen;
- die aus unserer Sicht in der Tat bestehenden Mängel im Arbeitsrecht ansprechen (etwa hinsichtlich der defizitären Einbeziehung von freien DienstnehmerInnen in das Arbeitsrecht sowie der Probleme bei der Durchsetzung von arbeits- und sozialrechtlichen Ansprüchen für bestimmte Beschäftigtengruppen);
- Konzepte zur Umkehrung des bestehenden Trends zur Flucht aus dem Arbeitsrecht vorzulegen (insbesondere hinsichtlich einer Erweiterung des Arbeitnehmerbegriffes, der vermehrt auf die wirtschaftliche Abhängigkeit als auf die derzeit ausschlaggebende persönliche Abhängigkeit abzielt).

Bemerkenswert erscheint, dass entgegen der Ankündigung, wonach der bestehende sozialpolitische Rechtsbestand der EU im Rahmen dieses Grünbuches nicht behandelt werden soll, ist im letzten Moment die Frage der Arbeitszeit nun doch thematisiert worden. Vor dem Hintergrund des gescheiterten Ratskompromisses zur Novelle der EU-Arbeitszeitrichtlinie wird hier offensichtlich versucht, auf diesem Weg Druck auf jene Stimmen aufrechtzuerhalten, die sich einer weiteren Flexibilisierung bestehender Schutzbestimmungen in der Richtlinie bislang entgegengestellt haben.

Insofern muss es nicht verwundern, dass weitere, seitens der Gewerkschaften seit langem eingeforderte Materien zur Weiterentwicklung des bestehenden EU-Arbeitsrechts, nicht in den Fragenkatalog aufgenommen wurden. Genannt seien hier bleibende Umsetzungsdefizite (etwa im Bereich der Entsende-Richtlinie) aber auch Fragen zur Modernisierung der EU-Rechtsetzung im Arbeitnehmerschutz, sowie insb. auch Fragen zur Arbeitnehmermitwirkung (Stichwort EBR-Richtlinie).

Offensichtlich passen diese Materien ebenso wenig in den Mainstream des europäischen Diskurses über Flexicurity, wie Fragen zur Erhöhung der Partizipationschancen von atypisch Beschäftigten am Arbeitsmarkt, in der Aus- und Weiterbildung aber auch bei der betrieblichen und überbetrieblichen Interessenvertretung. Es wird an den gewerkschaftlichen Stimmen im Zuge dieser Konsultation liegen, diese Punkte aufzugreifen und unsere Vorstellungen von Flexicurity einzumahnen, die ohne adäquate arbeitsrechtliche Regulierung nicht zu haben sein werden.