



Deutscher
Juristinnenbund e.V.

Vereinigung der Juristinnen,
Volkswirtinnen und
Betriebswirtinnen

Geschäftsstelle / Office:
Anklamer Straße 38
D-10115 Berlin
fon: ++49 - (0)30 - 443270-0
fax: ++49 - (0)30 - 443270-22
geschaeftsstelle@djb.de
<http://www.djb.de>

Berlin, 12. November 2007

Stellungnahme

zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten“

Einführung

Die Mitteilung der Europäischen Kommission zum „Flexicurity-Ansatz“ ist Bestandteil einer bereits seit längerem geführten europäischen Debatte über eine Balance zwischen Flexibilität der Arbeitsmärkte und des Arbeitsrechts bei gleichzeitiger Wahrung und Gewährleistung sozialer Sicherheit und sozialen Schutzes sowie Rechte der Arbeitnehmenden. Erste Ansätze dieses Konzeptes finden sich u.a. in den Integrierten Leitlinien zur Umsetzung der Lissabon-Strategie von 2005, in dem Bericht der Task-Force Beschäftigung unter Vorsitz von Wim Kok, in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom März 2006 und 2007 sowie verschiedener Konferenzen unter österreichischer, finnischer, deutscher und zuletzt portugiesischer Präsidentschaft.

Der Deutsche Juristinnenbund (djB) hat sich bereits in seiner Stellungnahme zum Grünbuch Arbeitsrecht der Europäischen Kommission zu Aspekten der Flexicurity geäußert und weitere Ausführungen dazu angekündigt, die mit dieser Stellungnahme erfolgen. Die vorliegende Stellungnahme richtet sich vorwiegend an die Bundesregierung und an den Bundestag mit Blick auf die nationale Debatte, die zur Umsetzung des Flexicurity-Konzeptes auf nationaler Ebene zu führen sein wird. Die Stellungnahme wird aber auch der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament zur Kenntnis gegeben und soll nach Möglichkeit in die europäischen Beratungen über „Gemeinsame Grundsätze zur Flexicurity“ einfließen, die der Europäische Rat im Dezember 2007 beschließen wird.

Allgemeine Bemerkungen

Der djB sieht in der Flexicurity-Debatte eine Möglichkeit, auf die veränderten Bedingungen für die europäischen Arbeitsmärkte, für eine europäische Beschäftigungspolitik und für sozialen Schutz und soziale Eingliederung zu reagieren. Besonderes Augenmerk gilt dabei den Bedürfnissen von Frauen im Arbeitsleben und bei der Ausgestaltung der Balance zwischen Leben und Arbeiten. Der djB mahnt die Berücksichtigung von Geschlechtergleichstellung im Rahmen der Flexicurity-Debatte an. Der Europäische

Pakt für die Gleichstellung, den der Europäische Rat im März 2006 auf den Weg gebracht hat, unterstreicht deren Notwendigkeit. Der djb kritisiert, dass die Mitteilung zur Flexicurity die unterschiedlichen Auswirkungen auf Frauen und Männer nicht thematisiert und fordert die Bundesregierung auf, dies bei der Debatte über die Mitteilung einzufordern.

Gerade für Frauen geht es in der Flexicurity-Debatte um die zentralen Fragen der Chancengleichheit am Arbeitsmarkt und der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben. Der djb fordert die Bundesregierung auf, insbesondere die Verantwortung der Arbeitgebenden in diesem Zusammenhang zu thematisieren. Der djb weist ferner darauf hin, dass diese Debatte aufgrund eines bereits vorhandenen umfassenden Analysematerials hinsichtlich verschiedener Flexicurity-Elemente geführt werden kann.

Die Flexicurity-Debatte darf nach Auffassung des djb nicht dazu führen, einseitig den Abbau von Arbeitnehmerschutzrechten zu empfehlen. Der djb geht davon aus, dass Arbeitsrecht vorrangig eine Schutzfunktion für Arbeitnehmende hat, die erhalten bleiben muss. Sicherheit und Flexibilität müssen miteinander in Einklang gebracht und die von der Kommission genannten Elemente eines Flexicurity-Konzeptes – Arbeitsrecht, lebenslanges Lernen, sozialer Schutz und Arbeitsmarktpolitik – müssen stets in ihrer Gesamtheit betrachtet werden. Der djb spricht sich grundsätzlich für das Standardarbeitsverhältnis mit unbefristeter Beschäftigung aus, also einem arbeitsrechtlich geregelten Beschäftigungsverhältnis auf der Grundlage eines Arbeitsvertrags zwischen Beschäftigten und Arbeitgebenden, der eine existenzsichernde Vergütung und angemessene Arbeitsbedingungen gewährt. Der djb hält es für notwendig, diese arbeitsrechtliche Beschäftigungsform zu stärken und ihren rechtlichen Schutz auf andere Beschäftigungsformen nach Möglichkeit zu übertragen. Für Frauen ist dies besonders wichtig, denn ihre Entscheidung für Kinder hängt auch von der Absicherung durch ein Standardarbeitsverhältnis ab. Die Prioritäten der Flexicurity-Debatte sind im Lichte der Gemeinschaftscharta der Sozialen Grundrechte der Arbeitnehmenden sowie der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festzulegen. Hierbei ist insbesondere die Verpflichtung der Europäischen Union auf die Gleichstellung von Frauen und Männern zu berücksichtigen. Dies folgt auch aus den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, insbes. Art. 11 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und Art. 2, 3 und 7 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

Zu den Aussagen der Mitteilung im Einzelnen:

Abschnitt „Herausforderungen und Chancen von Globalisierung und Wandel“

Die Mitteilung der Kommission unterscheidet zwischen „Insidern“ und „Outsidern“ des Arbeitsmarktes. Der djb ist nicht der Auffassung, dass „Insider“ – in der Regel die in Normalarbeitsverhältnissen Beschäftigten – zuviel Schutz genießen. Außerdem ist der djb nicht der Ansicht, dass mehr „Outsider“ eine Chance auf dem Arbeitsmarkt bekommen, wenn die Schutzrechte für „Insider“ abgebaut werden. Zudem ist die Unterscheidung in „Insider“ und „Outsider“ nicht gerechtfertigt, wenn suggeriert wird, dass die „Insider“ zu viele Schutzrechte genießen und dies allein Ursache für das Vorhandensein der „Outsider“ ist. Hohe Arbeitslosigkeit oder ungewolltes Verbleiben in befristeten Arbeitsverhältnissen, in Teilzeitarbeit oder gar prekären Arbeitsverhältnissen hat seine Ursache nicht in einem hohen Kündigungsschutz für „Insider“. Auch sind die Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit und der Beschäftigungssicherheit anstelle der Arbeitsplatzsicherheit keine Garantie für mehr Beschäftigung. Mehr Arbeitsplätze entstehen nur durch mehr nachhaltiges Wachstum. Dies wird außerdem durch eine gute, beschäftigungsfördernde Arbeitsmarktpolitik mit gezielten Anreizen zur Schaffung von Beschäftigung und Integration in den Arbeitsmarkt, insbesondere auch für benachteiligte Personen oder Personengruppen, unterstützt.

Abschnitt „Ein integrierter Flexicurity-Ansatz“

Der djb fordert die Bundesregierung auf, den Fokus der Debatte besonders auf die „Übergänge“ im Arbeitsleben zu richten. Es ist gerade für Frauen wichtig, von befristeten in unbefristete Arbeitsverhältnisse oder von Teilzeit- in Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse wechseln zu können. Sofern den Bedürfnissen nach flexibler Arbeitsorganisation im Unternehmen Rechnung getragen werden kann, sind die Sozialpartner aufgerufen, entsprechende Vereinbarungen miteinander auszuhandeln – es gibt in Deutschland viele gute Beispiele für Tarifverträge, die insbesondere flexible Arbeitszeiten ermöglichen. Der Wunsch nach solchen Formen der Arbeitsorganisation sollte jedoch nicht mit Zufriedenheit über den (ungewollten) Verbleib in einem befristeten oder Teilzeit-Arbeitsverhältnis verwechselt werden.

Der djb unterstützt ferner, dass besonderes Augenmerk auf die aktive Arbeitsmarktpolitik und die Gestaltung des Arbeitsrechtes gerichtet wird. Die skandinavischen Beispiele zeigen, dass lange Kündigungsfristen, intensive Begleitung während der Arbeitslosigkeit und ein verhältnismäßig hohes Arbeitslosengeld zu guten Vermittlungsergebnissen führen können. Allerdings muss dabei beachtet werden, dass dieses Modell weder einfach auf andere Länder übertragbar noch zum Nulltarif zu haben ist. In den skandinavischen Ländern wird es durch hohe Steuern finanziert.

Der djb ist der Auffassung, dass die Abschaffung des Kündigungsschutzes an sich nicht zu mehr Beschäftigung führt, wie sich gerade auch in Deutschland nach der Lockerung des Kündigungsschutzes gezeigt hat. Einstellungen erfolgen dann, wenn Unternehmen in einer guten wirtschaftlichen Lage sind, in der sie mehr Arbeitskräfte brauchen. Verträge mit geringem Arbeitsschutz werden nicht geschlossen, weil die/der Arbeitgebende befürchtet, die Mitarbeitenden nicht wieder entlassen zu können, sondern weil gerade Frauen mangels attraktiverer Alternativen keine andere Möglichkeit sehen, als zu schlechteren Bedingungen zu arbeiten. Gerade für Frauen entwickelt sich die atypische oder gar prekäre Beschäftigung oftmals zur „Falle“, in der anstelle der Übernahme in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis das Aneinanderreihen verschiedener Verträge steht. Diese Probleme können nicht nur mit Weiterqualifizierung gelöst werden, so wichtig Fortbildung und lebensbegleitendes Lernen auch sind. Gerade in diesem Bereich kommt die Verantwortung der Arbeitgebenden besonders zum Tragen. Fondslösungen zur Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen können hierbei hilfreich sein.

Abschnitt „Flexicurity und der soziale Dialog“

Der djb ist der Auffassung, dass ein funktionierender sozialer Dialog auf betrieblicher wie auf überbetrieblicher Ebene Voraussetzung für Flexicurity ist. Dabei sind die nationalen Besonderheiten zu beachten und zu respektieren. Darüber hinaus müssen Organisationen der Zivilgesellschaft aktiv an der Entwicklung von Flexicurity-Modellen beteiligt werden. Da bisher im Rahmen der Flexicurity-Debatte der Geschlechtergleichstellungsaspekt vernachlässigt wurde, müssen an einem „zivilen Dialog“ insbesondere die Frauenverbände beteiligt werden.

Abschnitt „Entwicklung gemeinsamer Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz“

Bei der Ausarbeitung gemeinsamer Grundsätze muss besonders darauf geachtet werden, dass nicht ein nationales Modell als Vorbild für alle anderen verstanden wird. Nicht jedes Land der EU hat die Möglichkeit, auf nationaler Ebene mit den Sozialpartnern eine Gesamtvereinbarung über ein „Flexicurity-Modell“ zu schließen. Der djb folgt den von der Kommission formulierten Grundsätzen der Flexicurity insoweit, als

- Flexicurity dazu dienen soll, die Gleichstellung der Geschlechter voranzubringen (Grundsatz 6),
- auf einem Klima des Vertrauens zwischen den Akteuren beruhen muss (Grundsatz 7),
- ein Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden voraussetzt (Grundsatz 2)
- und aufgrund verlässlicher vertraglicher Vereinbarungen umfassende Strategien für lebenslanges Lernen, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und moderne Systeme der sozialen Sicherheit entstehen

sollen (Grundsatz 1) und an die nationalen Realitäten der Mitgliedstaaten angepasst werden sollen (Grundsatz 3).

Der djb widerspricht den Vorschlägen der Europäischen Kommission aber dort, wo

- es – zur Unterstützung von „Outsidern“ – um Förderung von Arbeitsverhältnissen mit eingeschränktem Schutz (Grundsatz 4)
- und um Abbau von sozialem Schutz zur Förderung von Mobilität geht (Grundsatz 5).

Der djb hält es für problematisch, davon auszugehen, dass sich die von der Kommission so postulierte „Kluft zwischen Insidern und Outsidern“ durch weniger Arbeitsschutzrecht und mehr sozialen Schutz lösen lasse. Wenn es darum geht, den Standardarbeitsverhältnissen gegenüber den atypischen Beschäftigungsverhältnissen mehr Gewicht zu geben, sind nicht nur die Arbeitnehmenden und der Staat, sondern vor allem die Arbeitgebenden gefordert. Gerade für Frauen ist es wichtig, dass die Sozialschutzsysteme ausreichend Sicherheit bieten bei unterbrochenen Erwerbsbiografien oder einem Wechsel des Arbeitsplatzes. Auch die Gestaltung von Arbeitsrecht und Arbeitsmarktpolitik müssen hierauf ausgerichtet sein und ausreichend Schutz bieten. Nicht einsichtig ist jedoch, warum Sozialschutzsysteme gezielt Mobilität im Sinne eines häufigen Arbeitsplatzwechsels fördern sollen. Beständiger Wechsel der Arbeitsplätze als solcher ist für die Wirtschaftsentwicklung nicht relevant und für die betroffenen Personen nicht immer von Vorteil. Sozialschutzsysteme sollten es hingegen Arbeitnehmenden ermöglichen, die Chancen zu nutzen, die Mobilität gerade auch im europäischen Binnenmarkt bieten kann.

Die Vereinbarkeit von Privatleben und Beruf unter Achtung unterschiedlicher Bedürfnisse von Frauen und Männern ist auch eine Frage der „internen“ Flexicurity. Arbeitsabläufe für Frauen und Männer sind durch die Sozialpartner so zu gestalten, dass eine Vereinbarkeit auch tatsächlich möglich ist. Mitgliedstaaten und Sozialpartner sind aufgerufen, die bestehenden positiven Beispiele öffentlich zu machen. (Betriebskindergärten, Vier-Tage-Woche etc.).

Die von der Kommission ausgewählten Optionen von (externen) Flexicurity-Modellen hält der djb für problematisch. Diese sind zwar neutral formuliert, beruhen aber auf Beispielen, deren Kontext oder Folgen ausgeblendet sind. Deshalb sind sie nur eingeschränkt übertragbar. So handelt es sich etwa bei dem genannten österreichischen System von Abfindungszahlungen lediglich um die – umstrittene – Modernisierung eines seit den 1920er Jahren existierenden Systems, das gerade von Arbeitnehmenden auch kritisiert wird, weil es unter Umständen zu schnelleren, ungerechtfertigten Entlassungen führen kann. Das „dänische Goldene Dreieck“ beruht hauptsächlich auf einem gesellschaftlichen Konsens, für aktive Arbeitsmarktpolitik hohe Einkommenssteuern zu zahlen, und ist deswegen nur sehr bedingt auf andere Länder übertragbar. In Spanien ging die Reduzierung der befristeten Arbeitsverhältnisse auch mit einer Steigerung der Scheinselbständigkeit einher.

Der djb fordert, dass „gute Arbeit“ (die Qualität eines Arbeitsplatzes) als ein weiterer Grundsatz anerkannt wird, weil er ein wesentliches Element von Flexicurity ist. Von besonderer Bedeutung ist für den djb daher die Definition von Kriterien für „Gute Arbeit“ (Standardarbeitsverhältnis, fairer Lohn, Vereinbarkeit von Privatleben und Beruf, Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Schutz der Persönlichkeitsrechte am Arbeitsplatz, Beteiligung an Mitbestimmung, sozialer Dialog, Zugang zu Ausbildung und Weiterbildung).

Abschnitt „Finanzielle Aspekte der Flexicurity“

Bei der Frage nach den Kosten von Flexicurity handelt es sich letztlich um die Fragen der nachhaltigen Finanzierbarkeit nationaler Sozial- und Bildungssysteme. Diese Fragen sind weniger mit dem Hinweis auf die europäischen Strukturfonds zu lösen, als mit einer Gesamtdebatte um die Zukunft der Sozialsysteme. Nach Ansicht des djb muss die Debatte über Flexicurity dazu genutzt werden, die Finanzierung des Sozialstaates in den Mitgliedstaaten zu stabilisieren. Nur so kann die angestrebte Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit erreicht werden.

Abschnitt „Die nächsten Schritte“

Die Flexicurity-Debatte kann nur zum Erfolg führen, wenn die Grundsätze die Umsetzung der integrierten Leitlinien im Rahmen der Lissabon-Strategie durch die Mitgliedstaaten determinieren. Daneben ist es unerlässlich, dass sie auch von den Sozialpartnern berücksichtigt werden. Die von der Kommission in der Mitteilung anvisierte Überprüfung sollte alle beteiligten Akteure umfassen.

Jutta Wagner
Präsidentin

Dr. Katja Rodi
Vorsitzende der Kommission Öffentliches Recht,
Europa- und Völkerrecht