

**Deutscher  
Gewerkschaftsbund**

**Bundesvorstand**

**Stellungnahme  
des Deutschen Gewerkschaftsbundes**

**zur Mitteilung der EU-Kommission**

**„Gemeinsame Grundsätze für Flexicurity –  
mehr und bessere Arbeitsplätze durch  
Flexibilität und Sicherheit“**

**(KOM (2007) 359 endgültig)**

**Dezember 2007**

## **1. Ansatz der Kommission und Kritik**

Wie bereits im Grünbuch Arbeitsrecht vertritt die Kommission in ihrer Mitteilung die Auffassung, dass Europas Arbeitsmärkte nicht flexibel genug seien, um auf die Herausforderungen der Globalisierung zu reagieren. Die europäische und internationale Wirtschaftsintegration – so die Kommission weiter –, die Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK), der demografische Wandel, die nach wie vor hohe Gesamtarbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit sowie die zunehmende Spaltung des Arbeitsmarktes in „Insider“ und „Outsider“ erforderten einen „flexibleren Arbeitsmarkt in Verbindung mit einem Sicherheitsniveau, das gleichzeitig die neuen Bedürfnisse von Arbeitgebern und Arbeitnehmern berücksichtigt“. Worin diese neuen Bedürfnisse bestehen, dazu äußert die Kommission sich nicht.

Aus Sicht des DGB wäre es jedoch notwendig, die jeweiligen Interessenlagen auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite im Hinblick auf Flexibilität einerseits, soziale Sicherheit andererseits herauszuarbeiten, um nach deren Analyse dann Schlussfolgerungen für Veränderungen zu ziehen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben sicherlich ein Interesse an flexiblen Formen der Arbeitszeitorganisation, z. B. um im Lebensverlauf vorübergehend ihre Arbeitszeit aus familiären Gründen zu reduzieren oder generell Berufs- und Privatleben besser in Einklang zu bringen – die Voraussetzung dafür ist allerdings Arbeitsplatzsicherheit. Sichere und dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse mit fairen Löhnen liegen auch im Interesse eines gut geführten Unternehmens, weil Investitionen in die Qualifizierung sich „amortisieren“ und die Produktivität nachweislich höher ist. Flexibilität und Sicherheit stehen nicht deshalb nicht unbedingt in einem Zielkonflikt. Auf die richtige Balance unter Wahrung der Interessenlagen kommt es an.

Solche Überlegungen fehlen in der Mitteilung vollkommen. Stattdessen postuliert die Kommission, ohne dies näher zu begründen, dass „neue Formen von Flexibilität und Sicherheit“ erforderlich seien, um entsprechend der Lissabon-Strategie mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen. Dabei wiederholt die Kommission ihre einseitige eher arbeitgebernahe Position, die sie bereits im Grünbuch Arbeitsrecht vertreten hat, wonach ein strenger Beschäftigungsschutz Ursache für die Segmentierung der europäischen Arbeitsmärkte sei. Nur in dem Maße, wie der Schutz für die „Arbeitsplatzbesitzer“ gelockert werde, könne die Beschäftigungssicherheit für atypisch und prekär Beschäftigte erhöht werden, so die Kommission. Folgerichtig müssten neue

Formen von Flexibilität und Sicherheit darin bestehen, die Arbeitsplatzsicherheit für die „Insider“ abzubauen zugunsten von mehr Beschäftigungssicherheit für die „Outsider“. Diese Grundannahme teilt der DGB nicht – wie bereits in der Stellungnahme zum Grünbuch Arbeitsrecht dargelegt wurde.

Als Beleg für ihre Position führt die Kommission erneut veraltete Studien der OECD an. Diese hätten gezeigt, dass strenge Beschäftigungsschutzvorschriften ein Hindernis für den Eintritt benachteiligter Gruppen in den Arbeitsmarkt seien. Der DGB weist diese Position der Kommission als interessengeleitet entschieden zurück. Anders als die Kommission zu begründen versucht haben arbeitsrechtliche Regelungen keinen Einfluss auf die Segmentierung des Arbeitsmarktes und die Einstellungsbereitschaft der Arbeitgeber, wie auch Studien für den deutschen Arbeitsmarkt belegen. Neuere Veröffentlichungen der OECD kommen zu dem Ergebnis, dass strenger Beschäftigungsschutz und Mindestlöhne nicht als Hindernis für Neueinstellungen angesehen werden können (Employment Outlook 2006). Im Gegenteil belegen neuere Studien der OECD, dass ein Zusammenhang zwischen Beschäftigungsschutz und Ausmaß der Arbeitslosigkeit empirisch nicht nachzuweisen ist. Vielmehr zeige die Erfahrung, dass die Kombination von strengem Beschäftigungsschutz mit angemessenen Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit und aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Entwicklung dynamischer Arbeitsmärkte unterstützt und gleichzeitig den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern angemessene Sicherheit bietet (OECD-Bericht 2006).

Darüber hinaus nimmt diese Position der Kommission eine einseitige Interpretation nur einer Komponente des integrierten Flexicurity-Ansatzes vor, indem sie den Abbau des arbeitsrechtlichen Schutzes in den Vordergrund stellt. Vergeblich sucht man nach Ausführungen, wie denn die Qualität der Arbeit in diesem Zusammenhang verbessert werden kann. Ebenso fehlen Ideen zur menschenwürdigen und beteiligungsorientierten Gestaltung der Arbeitsorganisation. Dabei haben die Arbeits- und Sozialminister betont, dass die Förderung „guter Arbeit“ ein zentrales Element von Flexicurity-Strategien sein muss.

Weitgehend ausgeblendet wird darüber hinaus die entscheidende Rolle, die eine solide makroökonomische Politik für die Förderung des Wachstums und die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen spielt. Solange nicht genügend Arbeitsplätze für die Millionen Arbeitswilligen bereitgestellt werden können, wird mehr Beschäftigung zu einem Verteilungsproblem zwischen den

jenigen, die Arbeit haben und den Arbeitslosen mit der Folge, dass der Druck für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer steigt, Beschäftigung auch zu schlechten oder gar prekären Bedingungen anzunehmen. Soll das Ziel der Lissabonstrategie, nicht nur mehr sondern qualitativ hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen, eingelöst werden, dann bedarf es vor allem einer Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik. Arbeitsmarktpolitische Strategien, auch wenn sie Flexicurity heißen, haben hierbei lediglich eine ergänzende Funktion. Sie schaffen jedoch keinen einzigen neuen Arbeitsplatz. Hinzu kommt, dass die Wirkung flexibler Arbeitsmärkte erheblich überschätzt wird. So kommen neuere Studie, z. B. der Hans Böckler Stiftung, zu dem Ergebnis, dass zu hohe Flexibilität sogar negative Wirkungen für das Wirtschaftswachstum hat, weil für das Unternehmen wertvolle Qualifikation verloren geht, was zu Produktivitätsverlusten führt. Weiterhin wird dort belegt, dass niedrige Beschäftigungsschutzschwellen zu vorzeitigen Kündigungen und damit zum Verlust von Qualifikationen führen, die dann bei wirtschaftlichem Aufschwung kostenintensiv wieder aufgebaut werden müssen (Tangian 2006 ).

Zentrales Element einer wachstums- und beschäftigungsorientierten Wirtschaftspolitik ist aus Sicht des DGB ein konjunkturstabilisierender gesamtwirtschaftlicher Politik-Mix. Hierzu bedarf es einer Neuausrichtung der makroökonomischen Hebel. Die Geldpolitik darf nicht einseitig auf die Geldwertstabilität, sondern muss gleichermaßen auf das Beschäftigungsziel ausgerichtet werden. Ebenso muss die Finanzpolitik die konjunkturpolitischen Handlungsspielräume nutzen und darf nicht ausschließlich die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zum Ziel haben. Notwendig ist ebenso der Konkurrenz um die niedrigsten Steuern in Europa durch Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen und der Steuersätze entgegenzuwirken, um so die Einnahmeseite des Staates zu stabilisieren. Auf europäischer Ebene ist daher eine koordinierte Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik nötig, um qualitatives, nachhaltiges Wachstum zu fördern und damit neue Beschäftigung zu schaffen.

## **2. Komponenten eines integrierten Flexicurity-Ansatzes**

Die Kommission definiert zunächst allgemein, was sie unter Flexicurity versteht, nämlich eine „integrierte Strategie zur gleichzeitigen Stärkung von Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt“ (ebd. Seite 6). Diese Definition ist aus Sicht des DGB in keiner Weise akzeptabel, berücksichtigt sie doch weder die Komponenten, die bei der Ausgestaltung von Beschäftigungsverhält-

nissen unter dem Gesichtspunkt von Flexibilität und Sicherheit von Bedeutung sind, noch stellt sie Flexibilitätserfordernisse für Unternehmen an sich in Frage.

In der wissenschaftlichen Debatte werden genauere Definitionen vorgeschlagen, auf die zum Beispiel das Diskussionspapier der Triopräsidentschaft zu Flexicurity vom Mai 2007 Bezug nimmt. Der DGB ist der Auffassung, dass sich der Rat auf eine inhaltliche präzisere Definition von Flexicurity verständigen sollte, um deutlich zu machen, welche verschiedenen Einzelpolitiken dabei zusammenwirken.

Bei der Konkretisierung, die die Kommission vornimmt, scheint dann auch das „dänische Modell“ durch, das sie offensichtlich favorisiert (zur DGB-Kritik vgl. DGB-Stellungnahme zum Grünbuch Arbeitsrecht). Flexibilität „beschränke“ sich nicht auf Einstellungen und Entlassungen, sondern betreffe die Schaffung von Übergängen im Laufe des Lebens, die Möglichkeit zu sozialem Aufstieg und optimaler Entwicklung von Fähigkeiten und flexible Formen der Arbeitsorganisation, so die Kommission. Sicherheit bestehe nicht nur in Arbeitsplatzsicherheit. Vielmehr gehe es um die Vermittlung von Fähigkeiten für berufliches Fortkommen, die Unterstützung bei der Stellenvermittlung sowie angemessene Leistungen bei Arbeitslosigkeit, um den Arbeitsplatzwechsel zu erleichtern. Im Vordergrund für die Kommission steht daher offensichtlich das Ziel, die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. In Deutschland besteht jedoch bereits eine sehr hohe Mobilität am Arbeitsmarkt, denn jährlich wechseln etwa sieben Millionen Menschen ihre Stelle bzw. von Arbeitslosigkeit in Arbeit. Gerade hier wird deutlich, dass Flexicurity-Konzepte auf die jeweiligen nationalen Arbeitsmarktbedingungen zugeschnitten sein müssen.

Auch der DGB ist der Ansicht, dass es notwendig ist, die Übergänge im Laufe eines Lebens zwischen Schule und Beruf, zwischen verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen, zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung und zwischen Erwerbsleben und Ruhestand besser zu gestalten. Dies erfordert zum einen abgesicherte Rechte, die Ansprüche auf einen Wechsel in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis beinhalten, wie auch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und existenzsichernde und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichende Unterstützungsleistungen, wenn es um Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit geht. Außerdem muss die Übertragbarkeit erworbener Ansprüche und Rechte gewährleistet sein.

Der Kommission ist zuzustimmen, wenn sie moderne Formen der Arbeitsorganisation, die einen

flexiblen Umgang mit neuen Arbeitsanforderungen und Produktionserfordernissen ermöglichen, als wesentliches Element von Flexicurity-Strategien ansieht. Gerade hierzu wären aus Sicht des DGB nähere Ausführungen wünschenswert gewesen, da moderne, kooperative und beteiligungsorientierte Formen der Arbeitsorganisation ein wesentliches Element „Guter Arbeit“ sind und zur Steigerung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit beitragen können. Außerdem muss sichergestellt sein, dass diese Elemente so gestaltet werden, dass sie nicht zu einer Mehrbelastungen der Beschäftigten führen und ihre Interessen an Mitgestaltung berücksichtigt werden.

Zwar sagt die Kommission, dass das unbefristete Arbeitsverhältnis nicht „veraltet“ sei. Sie misst jedoch der externen Flexibilität durch Erleichterung von Entlassungen, das heißt, einem schwachen Kündigungsschutz, die entscheidende Bedeutung bei. Dies kommt auch in ihrer Position zum Ausdruck, dass Sicherheit mehr ist als „nur“ die Gewissheit, die Arbeitsstelle zu behalten.

Die darin zum Ausdruck kommende Geringschätzung eines sicheren Arbeitsplatzes weist der DGB entschieden zurück. Die Kommission berücksichtigt nicht, dass Arbeitsplatzsicherheit für Beschäftigte von großer Bedeutung ist, insbesondere für die persönliche Lebensplanung, aber auch für die Bereitschaft, in Qualifikation und Weiterbildung zu investieren und sich überproportional für die betrieblichen Interessen zu engagieren. Auch für Arbeitslose ist in erster Linie ein sicherer und qualifizierter Arbeitsplatz erstrebenswert und nicht eine Beschäftigung um jeden Preis. Ein hohes Maß an Arbeitsplatzsicherheit und die Schaffung von mehr Beschäftigungssicherheit für atypisch Beschäftigte durch die Gestaltung von besseren Übergängen in ein unbefristetes Vollzeitverhältnis mit Kündigungsschutz schließen einander keineswegs aus. Dies ist aber in erster Linie durch stärkeren Schutz und nicht durch eine Angleichung nach unten zu erreichen.

Ein integrierter Flexicurity-Ansatz muss daher nach Ansicht des DGB alle Komponenten gleichermaßen berücksichtigen, auf die sich der Rat verständigt hat, ohne die arbeitsrechtliche Komponente in den Vordergrund zu stellen oder gar eine bestimmte, für einen Mitgliedsstaat typische Kombination zum Maßstab für alle anderen zu machen. Zentraler Bezugspunkt muss dabei das unbefristete, sozialversicherungspflichtige Vollzeitverhältnis mit Kündigungsschutz sein. Dies betont auch der Rat: „Reguläre Arbeitsverhältnisse sind unverzichtbar. Sie geben Sicherheit und stärken nachhaltig die Wettbewerbsfähigkeit. Die Mitgliedsstaaten sind

aufgerufen, entsprechend ihren nationalen Gepflogenheiten das Standardarbeitsverhältnis zu stärken und seine Umgehung durch atypische Beschäftigungsformen zu begrenzen“ (Schlussfolgerungen des Vorsitzes auf dem informellen Treffen der Arbeits- und Sozialminister am 18. und 19. Januar 2007).

Nach gemeinsamer Position von Rat und Kommission umfasst ein integrierter Flexicurity-Ansatz folgende Komponenten

- flexible und sichere vertragliche Vereinbarungen durch moderne Arbeitsgesetze, Kollektivvereinbarungen und Formen der Arbeitsorganisation
- umfassende Strategien des lebenslangen Lernens zur Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit, insbesondere der Geringqualifizierten
- wirksame arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mit dem Ziel, Zeiten der Arbeitslosigkeit zu verkürzen und die Integration in den Arbeitsmarkt zu erleichtern
- moderne Systeme der sozialen Sicherheit, die Schutz vor den großen Lebensrisiken bieten und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erleichtern.

Die Kommission nimmt zwar Bezug auf alle diese Komponenten eines integrierten Flexicurity-Ansatzes, macht jedoch nur knappe Ausführungen zu den wichtigen Bereichen lebenslanges Lernen, aktive Arbeitsmarktpolitik und soziale Sicherheit. Zudem vertritt sie dabei teilweise eine einseitige, vom Arbeitgeberinteresse geleitete Sicht.

Was die Notwendigkeit umfassender Strategien des lebenslangen Lernens betrifft, so ist der Kommission zuzustimmen, dass diese gerade im Hinblick auf die Herausbildung der Wissensgesellschaft unverzichtbar sind. Ständige Weiterbildung im Hinblick auf neue Arbeitsanforderungen ist gerade für die benachteiligten Gruppen des Arbeitsmarktes und Geringqualifizierte notwendig, um ihnen neue Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu eröffnen. Was die Finanzierung betrifft, so sind die Arbeitgeber aus Sicht des DGB in die Pflicht zu nehmen und der Staat muss entsprechende Rahmenbedingungen für die Weiterbildung schaffen. Wer von neuen Marktchancen durch innovative Produkte und Dienstleistungen profitieren will, der muss auch bereit sein, die erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen und in die Qualifizierung der Arbeitnehmerinnen

und Arbeitnehmer zu investieren. Jedenfalls ist es keine Entschuldigung dies zu unterlassen, weil die so qualifizierten Arbeitnehmer abwandern könnten, wie die Kommission meint. Vielmehr haben auch die Arbeitgeber eine gesellschaftliche Verantwortung, ihren Beitrag im Strukturwandel durch Weiterbildung der Beschäftigten zu leisten.

Zu Recht weist die Kommission darauf hin, dass soziale Absicherung, angemessene Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wesentliche Elemente sind, um Einkommenssicherheit beim Arbeitsplatzwechsel zu bieten. Im Vordergrund steht für die Kommission jedoch offensichtlich die Steigerung der Mobilität der Arbeitnehmer, nicht jedoch die Bekämpfung der wachsenden Spaltung des Arbeitsmarktes und die Schaffung von mehr Beschäftigungssicherheit für atypisch Beschäftigte. Dem entspricht auch die Position, die die Kommission im Zusammenhang mit Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit vertritt. Nach Auffassung der Kommission könne sich die Höhe der Arbeitslosenunterstützung negativ auf die Intensität der Arbeitssuche und die Annahme eines Arbeitsplatzes auswirken, weswegen effiziente Strukturen der Arbeitsvermittlung und Arbeitsanreize notwendig seien. Arbeit muss sich wieder lohnen, so das Credo der Kommission. Deswegen müsse eine erfolgreiche Flexicurity-Strategie einen Ausgleich finden zwischen der Einkommenssicherungsfunktion der Arbeitslosenversicherung und Aktivierungsstrategien zur Erleichterung des Übergangs in ein Beschäftigungsverhältnis.

Der DGB ist jedoch der Auffassung, dass soziale Unterstützungsleistungen nicht nur angemessen sein, sondern entsprechend dem Lebensstandard der Gesellschaft eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen müssen. Trotz ausreichender Qualifikation suchen nämlich Menschen häufig erfolglos über lange Zeit einen Arbeitsplatz, vor allem Ältere oder Frauen mit Familienpflichten. In der Arbeitslosenunterstützung einen fehlenden Anreiz zur Arbeitssuche zu sehen ist geradezu zynisch. Effiziente Strukturen der Arbeitsvermittlung und Maßnahmen zum Ausgleich von Defiziten genügen, um vorhandene Probleme zu beseitigen.

### **3. Vorschlag für gemeinsame Grundsätze zu Flexicurity und Optionen**

Der DGB fordert, dass die vorgeschlagenen Leitlinien auf das Leitbild „Gute Arbeit“ ausdrücklich Bezug nehmen und um die Ziele Soziale Sicherung und Erleichterung von Beschäftigungsübergängen ergänzt werden müssen.

Der DGB weist zunächst darauf hin, dass der Flexicurity-Ansatz bereits Bestandteil der geltenden Beschäftigungsleitlinien ist. Die Mitgliedsstaaten haben sich bereits darauf verständigt, bei der Reform ihrer Arbeitsmarktpolitiken ein ausgewogenes Verhältnis von „Flexibilität und Beschäftigungssicherheit“ anzustreben und „die Segmentierung des Arbeitsmarktes zu verringern“ (integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung, Leitlinie 21). Insoweit stellt sich für den DGB die Frage, welchen Zusatznutzen gemeinsame Flexicurity-Grundsätze über die Beschäftigungsleitlinien hinaus haben sollen, zumal deren Erneuerung für den nächsten Drei-Jahres-Zeitraum ab 2008 in Vorbereitung ist. Die Beschäftigungsleitlinien dürfen als Instrument der Koordinierung der Arbeitsmarktpolitiken der Mitgliedsstaaten nicht entwertet werden. Vielmehr ist der DGB der Auffassung, dass bei ihrer Überarbeitung die gemeinsamen sozialen Ziele der Union und die Bedeutung der Sozialpolitik für den Beschäftigungsaufbau stärker betont werden sollte.

Generell kritisiert der DGB, dass das Leitbild der „Guten Arbeit“ mit seinen verschiedenen Dimensionen kaum Eingang in die vorgeschlagenen Grundsätze gefunden hat. Dieses Leitbild sollte jedoch durchgängig in allen Grundsätzen Berücksichtigung finden.

Eine weitere Kritik betrifft den postulierten Zusammenhang zwischen nicht näher beschriebenen „neuen Formen“ der Flexibilität und Sicherheit und der Schaffung von Arbeitsplätzen. Der DGB hat dies bereits an anderer Stelle kritisiert. Aus Sicht des DGB reflektiert dieser Vorschlag in keiner Weise die veränderten gesellschaftlichen Bedürfnisse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei der Organisation der Arbeit und Arbeitszeit im Lebensverlauf, noch nimmt er Bezug auf die jeweiligen unterschiedlichen Interessenlagen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Zwar befürwortet der DGB dass der Übergang von prekärer Beschäftigung zu sicherer guter Beschäftigung deutlich erleichtert und verbessert werden muss. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür, nämlich das Vorhandensein eines ausreichenden Angebotes an „guten“, das heißt sozial abgesicherten Arbeitsplätzen, bleibt jedoch in den Grundsätzen vollkommen unberücksichtigt. Eine höhere zwischenbetriebliche Mobilität ist kein Wert an sich, sie kann von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nur dann erwartet werden, wenn die Arbeitslosigkeit gering ist und weitgehende Arbeitsplatzsicherheit bei gleichzeitiger Einkommenssicherheit besteht.

Die Kommission verkennt in ihrem Ansatz, die Interessen von allen Akteuren in ein Gleichgewicht zu bringen, den Zweck des Arbeitsrechtes. Dieser liegt nämlich darin, die Interessen der

Beschäftigten zu wahren, weil sie wegen ihrer strukturellen Unterlegenheit nicht in der Lage sind, faire Arbeitsbedingungen auszuhandeln. Dieser Zweck bleibt auch im Rahmen der Globalisierung und dem sich daraus ggf. abgeleiteten Wunsch nach mehr Flexibilisierung bestehen. Das Arbeitsrecht muss nach wie vor den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Rechte garantieren. Die Frage kann nur sein, wie dort, wo dieser Schutz durch andere Arbeitsvertragsformen, durch gewählte Flexibilisierungsmöglichkeiten zu kurz greift oder greifen würde, ein Ausgleich geschaffen werden muss. Dieser Prozess findet im widerstreitenden Feld der Interessen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer statt, deshalb kann jeweils nur im Detail entschieden werden, welche Lösungen einem fairen Interessenausgleichs dienen.

Zwar unterstreicht die Kommission, dass es beim Flexicurity-Ansatz nicht um ein „allgemein verbindliches Arbeitsmarktmodell oder eine einzige Strategie“ gehe. Gleichzeitig wird jedoch das Ziel formuliert, sowohl interne als auch externe Formen der Flexicurity zu fördern. Mit dieser Gleichrangigkeit von im Grunde alternativen Wegen wird daher die Möglichkeit von vornherein ausgeschlossen, sich in einem Land bewusst für interne Formen der Flexibilität durch entsprechende Gestaltung der Arbeitszeit- und Arbeitszeitorganisation zu entscheiden. Einseitig wird auf externe Flexibilität im Sinne von schnellen Kündigungen und einer niedrigen Schwelle für Einstellungen durch schlechte Bedingungen gesetzt und es bleibt unberücksichtigt, dass interne Flexibilität darauf setzt, die Arbeitskraft, ihr Wissen und Know-how besser zu nutzen und Erfahrungen, Kenntnisse und Fähigkeiten solange wie möglich einzusetzen. Arbeitszeitkonten und Beschäftigung sichernde Arbeitszeitänderungen, Weiterbildung und Arbeitsorganisation, Teilzeitarbeit, tarifliche Öffnungsklauseln zur Arbeitszeitregulierung zur Entgelt differenzierung, ggf. auch – absenkung, werden dabei bevorzugt genutzt. Richtig wäre es, Defizite der internen Flexibilisierung in den Bereichen Bildung und Weiterbildung, und Übernahme auszugleichen.

Auch wenn es heißt, dass externe Flexibilität mit „sicheren Übergängen“ einhergehen muss, bleibt das Ziel der Gleichrangigkeit beider Wege bestehen. Darin kommt erneut die der Arbeitgeberrfassung entsprechende Position zum Ausdruck, dass ein schwacher Kündigungsschutz und ungesicherte Arbeitsverhältnisse zu mehr Beschäftigung führen. Diese einseitige, auf die Deregulierung des Arbeitsrechts ausgerichtete Position der Kommission wird auch daran deutlich, dass der Sozialschutz nur mehr instrumentell betrachtet wird. Für die Kommission steht offenbar die höhere Mobilität auf dem Arbeitsmarkt im Vordergrund, weswegen der Sozialschutz

dem untergeordnet wird, indem es heißt, dass dieser „die Mobilität anregen, nicht hemmen“ sollte. Diese Position weist der DGB entschieden zurück.

Der DGB formuliert demgegenüber folgende Anforderungen an die Aufstellung gemeinsamer Flexicurity-Grundsätze:

- die Überwindung der Spaltung des Arbeitsmarktes durch Schaffung von Übergängen in unbefristete, arbeitsrechtlich und sozial geschützte Beschäftigungsverhältnisse sollte ein ausdrückliches Ziel sein,
- Arbeitsplatzsicherheit durch Kündigungsschutz und Beschäftigungssicherheit sind als eine grundlegende Anforderung an Flexicurity-Strategien zu betrachten,
- die Verbesserung der Arbeitsqualität durch sozial abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse, gesundheitsförderliche Arbeitsbedingungen und eine beteiligungsorientierte Arbeitsorganisation muss im Vordergrund stehen,
- aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Strategien des lebenslangen Lernens müssen integraler Bestandteil von Flexicurity-Konzepten sein,
- die Bedeutung einer qualitativen, nachhaltigen Wirtschaftspolitik als entscheidende Voraussetzung und Rahmenbedingung für mehr und bessere Beschäftigung muss deutlicher werden,
- die herausragende Rolle der Sozialpartner bei der Festlegung nationaler Reformstrategien im Sinne der besseren Balance von Flexibilität und sozialer Sicherheit muss stärker in den Vordergrund rücken.

Flexicurity ist eine umfassende politische Strategie, in der es um die Kombination verschiedener Einzelpolitiken geht mit dem Ziel, Arbeitsmarktflexibilität gleichrangig mit Arbeitsplatz- und Beschäftigungssicherheit, Einkommenssicherheit und sozialer Absicherung zu fördern vor dem Hintergrund spezifischer nationaler Bedingungen. Deshalb können die im Anhang I der Mitteilung enthaltenen Optionen für „typische Wege“ lediglich als Illustration dienen. Es handelt sich dabei um abstrakte Idealtypen, die die besonderen nationalen Bedingungen nicht berücksichtigen. Aus

Sicht des DGB kann es daher nicht darum gehen, sich für eine der vorgeschlagenen Optionen zu entscheiden, sondern jedes Land muss die Möglichkeit haben, seinen eigenen Weg der Kombination von Flexibilisierungs- und Sicherheitselementen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu finden.

### **Zusammenfassung der zentralen Positionen des DGB**

1. Das Anwachsen atypischer, darunter vieler prekärer Arbeitsverhältnisse in Europa macht deutlich, dass die Schaffung von mehr Beschäftigungssicherheit dringend geboten ist, insbesondere durch die Schaffung von Übergängen in ein unbefristetes, arbeitsrechtlich und sozial abgesichertes Arbeitsverhältnis mit Kündigungsschutz. Mehr Beschäftigungssicherheit darf jedoch nicht zu Lasten der Arbeitsplatzsicherheit gehen. Der DGB weist daher die Auffassung der Kommission entschieden zurück, wonach strenge Beschäftigungsschutzvorschriften ein Hemmnis für die Integration Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt darstellen. Diese Auffassung operiert mit dem Vorurteil, dass Regelungen zum Bestandsschutz, die den Arbeitgeber zur Begründung der Kündigung verpflichten, „streng“ sind und deshalb den Zugang zu Beschäftigung erschweren. Weder die Prämisse noch die Schlussfolgerung daraus, sind belegbar. Sie ist interessengeleitet und durch neuere Studien der OECD widerlegt. Die besorgniserregende Spaltung des Arbeitsmarktes zwischen guten und sicheren Arbeitsverhältnissen einerseits, prekären und unsicheren Jobs andererseits kann nicht durch eine Absenkung des allgemeinen Schutzniveaus, z.B. Lockerung von Kündigungsschutzvorschriften, überwunden werden, sondern nur durch Schaffung von Beschäftigungsübergängen mit entsprechenden gesetzlichen Rechten für die Betroffenen bei lebensstandardsichernder sozialer Absicherung.
2. Der DGB unterstützt die Zielsetzung, für jede/n Arbeitnehmerin/er ein hohes Maß an Beschäftigungssicherheit herzustellen, das heißt, in jeder Phase des Berufslebens leicht eine Arbeit zu finden und gute Entwicklungschancen zu haben. Insoweit befürwortet der DGB auch den lebenszyklusorientierten Ansatz in den geltenden beschäftigungspolitischen Leitlinien. Dabei kann es jedoch nicht um die Annahme von Arbeit zu schlechten Bedingungen und zu jedem Preis gehen. Vielmehr müssen mehr Arbeitsplätze und solche von guter Qualität geschaffen werden.

Das Leitbild der „Guten Arbeit“ muss daher integraler Bestandteil von Flexicurity-Strategien sein. Zentraler Bezugspunkt für „Gute Arbeit“ ist aus Sicht des DGB ein unbefristetes, sozialversicherungspflichtiges Vollzeitarbeitsverhältnis mit Kündigungsschutz. Gute Arbeit beinhaltet darüber hinaus: gesundheitsförderliche Arbeitsbedingungen und angemessene, mindestens existenzsichernde Entgelte, Zugang zu beruflicher Aus- und Weiterbildung, familienfreundliche Arbeitszeitorganisation sowie Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte für die Beschäftigten und ihre betriebliche Interessenvertretung. Um seine internationale Wettbewerbsposition zu verbessern, muss Europa sich auf seine Stärken besinnen, die in einer hohen Qualität seiner Produkte und Dienstleistungen, gut ausgebildeter Arbeitskräfte und sozial geschützter Arbeitsverhältnisse, also seinem Sozialmodell bestehen.

3. Der DGB teilt die Auffassung der Kommission, wonach ein integrierter Flexicurity-Ansatz notwendig ist, der alle Komponenten umfasst, auf die sich der Rat verständigt hat. Dazu gehören: sichere vertragliche Vereinbarungen, umfassende Strategien des lebenslangen Lernens, wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und moderne Systeme der sozialen Sicherheit bei existenzsichernden Einkommen und Unterstützungsleistungen. Ein integrierter Flexicurity-Ansatz muss die Verbesserung der Arbeitsqualität einschließen. Ein solcher integrierter Flexicurity-Ansatz kann dazu beitragen die Beschäftigung zu fördern und den Arbeitsplatzwechsel zu erleichtern. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass überhaupt genügend Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Dies kann nur erreicht werden durch eine europäisch koordinierte gesamtwirtschaftliche Politik, die auf die Förderung von Innovationen, eines nachhaltigen und qualitativen Wachstums und Beschäftigung ausgerichtet ist.

Die Herstellung eines neuen, besseren Gleichgewichtes zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit bedeutet aus Sicht des DGB:

- Die Förderung von „Guter Arbeit“ muss integraler Bestandteil des Flexicurity-Konzepts sein.
- Der internen Flexibilität ist Vorrang vor der externen Flexibilität zu geben. Zur Anpassung des Personalbedarfs an Nachfrageschwankungen ist nicht die Ausweitung von Randbelegschaften durch befristete Arbeit und Leiharbeit oder die Lockerung des Kündigungs-

schutzes das Mittel der Wahl. Vielmehr bietet die flexible Gestaltung der Arbeits- und Arbeitszeitorganisation in einem geregelten tarifvertraglichen Rahmen, ausgefüllt und umgesetzt unter Mitbestimmung der betrieblichen Interessenvertretungen hierzu genügend Spielraum.

- Eine existenzsichernde soziale Absicherung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist sowohl während als auch nach der Erwerbsphase sowie bei Unterbrechungen und Arbeitslosigkeit erforderlich. Ebenso sind Beschäftigungsbrücken notwendig, die einen Übergang zwischen Erwerbs- und Nichterwerbsphasen sowie von atypischen Arbeitsverhältnissen in ein Standardarbeitsverhältnis ermöglichen.
  - Durch berufsbegleitende Weiterbildung im Sinne des lebenslangen Lernens ist die ständige Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit zu gewährleisten. Diese müssen auf die schwächsten Gruppen des Arbeitsmarktes, wie Geringqualifizierte, Jugendliche, Frauen und Ältere, konzentriert werden.
4. Die möglichen Optionen für eine bessere Balance zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit, die die Kommission beschreibt, sind Idealtypen, die in „Reinkultur“ in der Wirklichkeit nicht vorkommen. Jeder Mitgliedsstaat hat seine eigenen historisch gewachsenen Systeme der sozialen Sicherung, des Arbeitsrechts und der tarifvertraglichen Regulierung bzw. der industriellen Beziehungen. Während für Deutschland mit einer von Groß- und Mittelbetrieben geprägten Wirtschaftsstruktur die interne Flexibilität als Anpassungsmechanismus an neue Markterfordernisse im Vordergrund steht, kann das für ein kleineres Land, in dem Klein- und Mittelbetriebe vorherrschen, anders aussehen. Aus Sicht des DGB kann es nicht darum gehen, sich für eine der dargestellten Optionen zu entscheiden. Vielmehr muss jedes Land im Rahmen der angestrebten, noch zu vereinbarenden Flexicurity-Grundsätze auf europäischer Ebene seinen eigenen Weg für ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Sicherheit finden. Dabei kommt den Sozialpartnern gerade bei der Gestaltung der internen Flexibilität durch tarifvertragliche Vereinbarungen eine entscheidende Rolle zu.