

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

**Stellungnahme
des Deutschen Gewerkschaftsbundes**

zum Grünbuch der EU-Kommission

„Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderung des 21. Jahrhunderts“

Beschluss DGB-Bundesvorstand

6. März 2007

Das Grünbuch befasst sich zwar mit dem Arbeitsrecht. Im Grunde geht es jedoch darum, wie in Europa mehr Beschäftigung geschaffen werden kann. Die Europäische Kommission stellt das Grünbuch daher in den Zusammenhang der Lissabon-Strategie und wirft die Frage auf, wie „durch Weiterentwicklung des Arbeitsrechts“ ein positiver Beitrag zur Erreichung der Lissabon-Ziele geleistet werden kann. Die „Modernisierung“ des Arbeitsrechts sei von zentraler Bedeutung für eine bessere Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen an den Strukturwandel und die Herausforderungen der Globalisierung. Daher stelle sich auf dem europäischen Arbeitsmärkten die Aufgabe, größere Flexibilität mit größtmöglicher Sicherheit zu verbinden.

Die Grundthese des Grünbuchs besteht darin, dass die europäischen Arbeitsmärkte flexibler werden müssen, um die Herausforderungen der Globalisierung und des demografischen Wandels zu bewältigen, mehr Beschäftigung zu schaffen und der Spaltung des Arbeitsmarktes entgegenzuwirken. Um Europa wettbewerbsfähiger zu machen, müsse der Arbeitsmarkt „gerechter, reaktionsfähiger und integrativer“ werden. Unter Rückgriff auf die Idee der Flexicurity wird einseitig das Arbeitsrecht als angeblich anpassungsbedürftig herausgegriffen. Das Konzept der Flexicurity umfasst jedoch eine Reihe von Dimensionen, wie insbesondere aktive Arbeitsmarktpolitiken, Konzepte des lebenslangen berufsbegleitenden Lernens und Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit bei verschiedenen Vertragsformen. Das Arbeitsrecht ist dabei nur eine Komponente und jedenfalls nicht die entscheidende „Stellschraube“ um in Europa mehr Beschäftigung zu schaffen, wie die Kommission meint. Dieser verkürzte Ansatz der Kommission missachtet zudem die Schutzfunktion des Arbeitsrechtes, und im Übrigen auch die von Tarifverträgen, als Instrument, die strukturelle Unterlegenheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei der Aushandlung ihrer Arbeitsbedingungen auszugleichen.

Der DGB hält eine Debatte darüber, wie Flexibilität mit größtmöglicher sozialer Sicherheit verbunden werden kann für notwendig, denn die arbeits- und sozialrechtliche Absicherung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, insbesondere auch durch europäische Mindeststandards, ist ein zentrales Kennzeichen des europäischen Sozialmodells. Soziale Mindeststandards sind notwendig um die Konkurrenz um soziale Standards in Europa zu begrenzen, das Schutzniveau für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in wirtschaftlich schwächeren Ländern zu verbessern und so eine Angleichung der Arbeitsbedingungen „auf dem Wege des Fortschritts“ – wie es im Vertrag heißt – herbeizuführen. Sie schaffen zugleich faire Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen und wirken einer ruinösen Konkurrenz entgegen. Mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt setzt arbeits- und sozialrechtlich abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse mit existenzsichernden Einkommen voraus.

Nach Auffassung des DGB muss die Sozialpolitik in der Lissabonstrategie gestärkt werden. Die Verbesserung des arbeitsrechtlichen und sozialen Schutzes durch soziale Mindeststandards ist daher ganz im Sinne der Lissabonstrategie, denn diese stellt nicht nur auf ein Mehr an Beschäftigung, sondern gleichermaßen auf die Verbesserung der Qualität der Arbeit ab. Gerade im Hinblick auf die Anforderungen der Wissen- und Informationsgesellschaft ist die Verbesserung der Arbeitsqualität ein entscheidender Faktor zur Erhöhung von Flexibilität, Produktivität und Innovationsfähigkeit der Unternehmen. Dies belegen wissenschaftliche Studien über den Zusammenhang von Arbeitsqualität und Produktivität und über die Bedeutung, die „gute Arbeit“ aus der Sicht der Betroffenen für ihre Arbeitsmotivation und Leistungsbereit-

schaft hat. Und auch der Kok-Bericht Beschäftigung von 2003 kommt zu diesem Ergebnis und empfiehlt daher eine umfassende Strategie zur Verbesserung der Arbeitsqualität, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu steigern. Denn Tatsache ist, „dass eine Anhebung der Qualität der Arbeitsplätze und des Qualifikationsniveaus dazu beiträgt, die Effizienz und Produktivität der Wirtschaft zu erhöhen und die Menschen fester in den Arbeitsmarkt zu integrieren.“ (ebd. S.18) Dieser Qualitätsaspekt wurde bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie völlig außer Acht gelassen und der ursprüngliche Ansatz eines produktiven Zusammenwirkens von Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Sozial- und Umweltpolitik auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch Kostensenkung verengt.

Der DGB wendet sich daher gegen eine einseitige Ausrichtung der Lissabon-Strategie auf Strukturreformen in der Wirtschaft, am Arbeitsmarkt und bei den sozialen Sicherungssystemen, die über Kostensenkungsstrategien die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu steigern sucht. Stattdessen fordert der DGB eine Politik des qualitativen, ökologisch nachhaltigen Wachstums sowie Reformen, bei denen Flexibilität nicht zu Lasten der sozialen und arbeitsrechtlichen Absicherung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geht. Um seine internationale Wettbewerbsposition zu verbessern muss Europa mit seinen globalen Konkurrenten in einen Qualitätswettbewerb statt in einen Wettlauf um die niedrigsten Löhne und Sozialstandards eintreten, in dem es nur der Verlierer sein kann. Europa muss sich vielmehr auf seine Stärken besinnen, die in einer hohen Qualität seiner Produkte und Dienstleistungen, gut ausgebildeter Arbeitskräfte und geregelter sozial geschützter Arbeitsverhältnisse, also seinem Sozialmodell bestehen.

Mehr Beschäftigung durch flexible Arbeitsmärkte?

Den Flexibilitätsanforderungen der Unternehmen wird in Deutschland durch Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung, verbunden mit vorübergehender Arbeitszeitverkürzung, flexiblen Arbeitszeiten für Teile der Belegschaft oder Arbeitszeitkonten, Öffnungs- und Härtefallklauseln, die zur Abwendung von Betriebsschließungen Abweichungen von tarifvertraglichen Normen in einem begrenzten Rahmen ermöglichen, ausreichend Rechnung getragen. Ebenso sehen einige Tarifverträge Ansprüche auf betriebliche Fort- und Weiterbildung vor. Hier wäre allerdings aus Sicht des DGB mehr Bereitschaft der Arbeitgeber zur Fort- und Weiterbildung insbesondere benachteiligter Gruppen des Arbeitsmarktes und zum Abschluss entsprechender Tarifverträge erforderlich. Der zweite Bericht der europäischen Sozialpartner zur Umsetzung der EU-Beschäftigungsleitlinien aus 2005 beschreibt solche beispielhaften Maßnahmen in den EU-Mitgliedstaaten. Die Kommission scheint diesen Bericht jedoch offenbar nicht zur Kenntnis genommen zu haben.

Der DGB ist der Ansicht, dass die Debatte um Flexicurity nicht auf die Einzelkomponente des Arbeitsrechts reduziert werden darf, zumal kein direkter Zusammenhang zwischen vermeintlich zu hohem Arbeitnehmerschutz und Wettbewerbsfähigkeit besteht. Der DGB teilt daher die Auffassung, wie sie in dem vom Arbeits- und Sozialministerrat im Juni 2006 angenommenen Beitrag des Beschäftigungs- und Sozialschutzausschusses zum Ausdruck kommt, wonach die verschiedenen Dimensionen des Flexicuritykonzepts in der Debatte berücksichtigt werden müssen.

Um die Arbeitslosigkeit in Europa wirksam zu bekämpfen, bedarf es nach Auffassung des DGB vor allem einer Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik. 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. Vordringlich ist ebenso der Konkurrenz um die niedrigsten Steuern in Europa durch Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen und der Steuersätze entgegenzuwirken, damit die Einnahmeseite des Staates stabilisiert wird. Auf europäischer Ebene ist daher eine koordinierte Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik nötig, um qualitatives, nachhaltiges Wachstum zu fördern und damit neue Beschäftigung zu schaffen.

Das Normalarbeitsverhältnis als entscheidendes Beschäftigungshemmnis?

Die Kommission spricht zwar von der Notwendigkeit der „Modernisierung“ des Arbeitsrechts, meint jedoch eine weitere Deregulierung des Normalarbeitsverhältnisses. Das Normalarbeitsverhältnis, gekennzeichnet durch unbefristete, sozialversicherungspflichtige Vollzeitarbeit wird als „traditionelles Modell“ bezeichnet, das den Flexibilitätsanforderungen der Unternehmen nicht mehr genüge. Dies hätte Bedarf an einer größeren Vielfalt von Arbeitsverträgen geschaffen, wie die Entwicklung auf den Arbeitsmärkten zeige. „Herkömmliche Beschäftigungsmodelle“ mit regulärem, unbefristetem Arbeitsvertrag, so die Schlussfolgerung der Kommission, „könnten“ sich als unzureichend im Hinblick auf die Anpassungsfähigkeit an den Strukturwandel erweisen und all zu sehr auf Schutz ausgerichtete Bedingungen als Einstellungshemmnis im Wirtschaftsaufschwung.

In der weiteren Argumentation bezieht sich die Kommission auf die seit den 90-er Jahren erfolgten Reformen der Beschäftigungsschutzgesetze in den Mitgliedstaaten. Diese, so die Kommission, hätten durch flexible Beschäftigungsformen mit geringerem Kündigungsschutz die Flexibilität lediglich „an den Rändern“ erhöht und zu einer Segmentierung des Arbeitsmarktes geführt, wie die Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse belege. Daraus zieht die Kommission die Schlussfolgerung, dass es notwendig sei „den Flexibilitätsgrad der von Standardarbeitsverträgen geboten wird, zu überprüfen“, um die Beschäftigungschancen zu verbessern. Die Spaltung des Arbeitsmarktes als Folge des Anwachsens prekärer Beschäftigung wird damit als Begründung herangezogen, um die weitere Deregulierung des Normalarbeitsverhältnisses voranzutreiben.

Der DGB teilt die Besorgnis der Kommission über die Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse weist jedoch die daraus gezogene Schlussfolgerung entschieden zurück. Die Kommission folgt mit ihrer Argumentation der interessengeleiteten Position der Arbeitgeber, wonach die Deregulierung des Arbeitsrechts und insbesondere die Lockerung des Kündigungsschutzes Voraussetzung für mehr Beschäftigung sei. Ein solcher Zusammenhang zwischen geringem Beschäftigungsschutz und Abbau der Arbeitslosigkeit ist jedoch weder empirisch zu belegen, noch erklärt er die unterschiedlichen Erfolge der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, auch nicht das Modell Dänemark, das als positives Beispiel angeführt wird.

Das dänische „Beschäftigungswunder“ in den 90er Jahren geht in erster Linie zurück auf günstigere gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen sowie gezielte staatliche

Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor, Ausbau von sozialen Dienstleistungen und Vorruhestandsregelungen auf der Basis von Tarifverträgen. Ebenso ist der Kündigungsschutz differenziert tarifvertraglich geregelt mit teilweise langen Ankündigungsfristen für bestimmte Arbeitnehmergruppen. Gleichzeitig ist das Niveau der Einkommensabsicherung bei Arbeitslosigkeit hoch und kann z. B. für Niedrigeinkommensbezieher bis zu 90 % des letzten Einkommens betragen. Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die auf eine rasche Vermittlung und vor allem die Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit durch Qualifizierung gerichtet sind, kommen hinzu. Dieses Gesamtkonzept beruht wesentlich auf einem Konsens zwischen den Sozialpartnern. Es ist daher völlig verkürzt die Beschäftigungserfolge in Dänemark ohne Berücksichtigung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ausschliesslich auf die spezifische Kombination von Arbeitsplatzsicherheit und Beschäftigungssicherheit zurückzuführen und diese zum Maßstab für andere Mitgliedsstaaten machen zu wollen.

Die Kommission spricht zwar von Flexicurity, folgt jedoch mit ihrem Ansatz den Befürwortern einer reinen Flexibilisierungsstrategie und damit den Anhängern der neoklassischen Wirtschaftstheorie, die die Asymmetrie der Deregulierungspolitik beklagen und im Normalarbeitsverhältnis eine entscheidende Ursache für ausbleibende Beschäftigungseffekte sehen. Dieser Auffassung widerspricht der DGB nachdrücklich. Zum einen hat das Anwachsen prekärer Beschäftigung keineswegs zu einem nennenswerten Abbau der Arbeitslosigkeit in Europa geführt, wie der jüngste Beschäftigungsbericht der Europäischen Kommission erneut belegt. Zum anderen weisen auch Studien der OECD nach, dass ein solcher Zusammenhang nicht besteht. Nach Auffassung des DGB kann die europäische Perspektive der Verbesserung der internationalen Wettbewerbsposition Europas nicht im Abbau des Beschäftigungsschutzes, sondern sie muss vielmehr in der Verbesserung der Qualität der Arbeit bestehen, was einen angemessenen Beschäftigungsschutz einschließt.

Integrative Arbeitsmärkte und Verbesserung der Arbeitsqualität statt Prekariat

Um mehr Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren und der Spaltung des Arbeitsmarktes entgegenzuwirken, sind nach Auffassung des DGB vor allem aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erforderlich. Durch individuelle Förderung müssen Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung geschaffen werden aber auch in verschiedenen Lebensphasen ist der Ausstieg bzw. Wiedereinstieg in das Erwerbsleben zu ermöglichen. Insofern unterstützt der DGB den neuen, lebenszyklusorientierten Ansatz in den europäischen Beschäftigungsleitlinien. Ebenso sind durch abgesicherte Rechte Übergänge zwischen verschiedenen Arbeitsvertragsformen zu schaffen, z.B. durch ein Recht auf Teilzeitarbeit in bestimmten Lebensphasen, etwa zur Betreuung von Kindern oder zur Pflege Angehöriger mit Rückkehrrecht in ein Vollzeitverhältnis. Atypische Arbeitsformen, wie befristete Arbeit und Leiharbeit müssen den Übergang in ein unbefristetes Normalarbeitsverhältnis ermöglichen. Solche Beschäftigungsübergänge erfordern daher sowohl entsprechende Rechte wie auch eine soziale Absicherung und müssen jeweils ein existenzsicherndes Einkommen vorsehen.

Der DGB setzt der weiteren Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen das Konzept der „guten Arbeit“ entgegen. Zentraler Bezugspunkt für gute Arbeit ist das unbefristete, sozialversicherungspflichtige Vollzeitverhältnis. Dies betont auch der Arbeits- und Sozialministerrat auf seinem informellen Treffen am 18. und 19. Januar. „Regu-

Stellungnahme des DGB zum Grünbuch der EU-Kommission „Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderung des 21. Jahrhunderts“

läre Arbeitsverhältnisse sind unverzichtbar. Sie geben Sicherheit und stärken nachhaltig die Wettbewerbsfähigkeit. Die Mitgliedsstaaten sind aufgerufen, entsprechend ihren nationalen Gepflogenheiten das Standardsarbeitsverhältnis zu stärken und seine Umgehung durch atypische Beschäftigungsformen zu begrenzen.“ (Schlussfolgerungen des Vorsitzes)

Darüber hinaus umfasst das Konzept der guten Arbeit folgende Dimensionen :

- gesundheitsförderliche Arbeitsbedingungen, die bei der Prävention von Gesundheitsrisiken ansetzen und die Arbeit menschenwürdig gestalten
- Schutz der Persönlichkeitsrechte im Arbeitsleben
- Zugang zur beruflichen Aus- und Weiterbildung im Sinne des lebenslangen Lernens insbesondere für benachteiligte Gruppen des Arbeitsmarktes
- existenzsichernde Einkommen bzw. Unterstützungsleistungen, die flexible Übergänge zwischen Erwerbs- und Nichterwerbsphasen ermöglichen
- Verbesserung der Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch arbeitsrechtliche und soziale Absicherung und flexible Arbeitszeitorganisation, die dem Einzelnen mehr Zeitsouveränität verschafft
- Beteiligung und Mitbestimmung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer betrieblichen Interessenvertretungen auf betrieblicher und auf Unternehmensebene

Mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt erfordert geschützte Arbeitsverhältnisse, die arbeitsrechtlich und sozial abgesichert sind.

Flexibilität mit sozialer Sicherheit zu verbinden, heißt aus Sicht des DGB:

- Der internen Flexibilität ist Vorrang vor der externen Flexibilität zu geben. Zur Anpassung des Personalbedarfs an Nachfrageschwankungen ist nicht die Ausweitung von Rand-belegschaften durch befristete Arbeit und Leiharbeit oder die Lockerung des Kündigungsschutzes 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.
- Soziale Absicherung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowohl während als auch nach der Erwerbsphase. Dies setzt voraus, dass auch Phasen der Unterbrechung und Erwerbslosigkeit so abgedeckt sind, dass sie eine dem Lebensstandard der Gesellschaft entsprechende Existenzsicherung ermöglichen. Es sind Beschäftigungsbrücken zu bauen, die einen fließenden Übergang zwischen Erwerbs- und Nichterwerbsphasen sowie von atypischen Arbeitsverhältnissen in ein Standardarbeitsverhältnis ermöglichen. Die sozialen Sicherungssysteme müssen durch Grundsicherungselemente „armutsfest“ gemacht werden, damit soziale Absicherung auch bei unterbrochenen Erwerbsbiografien und nach der Erwerbsphase greift.
- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit durch berufsbegleitende Weiterbildung im Sinne des lebenslangen Lernens. Neue Arbeitsanforderungen auf Grund des technisch-organisatorischen Wandels erfordern eine ständige Anpassung der Qualifikationen der Beschäftigten und insbesondere der Menschen, die bereits aus dem Arbeitsmarkt aus-gegrenzt sind. Gezielte Weiterbildungsangebote in den Unternehmen, insbesondere für Geringqualifizierte,

Stellungnahme des DGB zum Grünbuch der EU-Kommission „Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderung des 21. Jahrhunderts“

Frauen und Ältere sowie entsprechende Fördermaßnahmen für Arbeitslose, besonders für benachteiligte Gruppen sowie ein betriebliches Eingliederungsmanagement müssen hier im Vordergrund stehen.

Ein so verstandenes Flexicurity-Konzept, das die Verbesserung der Qualität der Arbeit einschließt, kann zu mehr Beschäftigung in Europa beitragen, wenn es in eine entsprechende gesamtwirtschaftliche Politik auf nationaler wie auf europäischer Ebene eingebettet ist.

Soziale Mindeststandards zur Regulierung des europäischen Arbeitsmarktes

Die zunehmende wirtschaftliche Integration im Binnenmarkt verbunden mit Umstrukturierungen der Unternehmen und Standortverlagerungen sowie das gewachsene soziale Gefälle in dem auf nunmehr 27 Mitgliedsstaaten erweiterten Europa erfordern die soziale Gestaltung des europäischen Arbeitsmarktes. Dies hat gerade auch die gesellschaftliche Auseinandersetzung um die EU-Dienstleistungsrichtlinie deutlich gemacht. Der verschärfte Wettbewerb, die zunehmende Mobilität auf dem Arbeitsmarkt durch grenzüberschreitende Arbeitnehmerentsendung aber auch die leichtere Vergleichbarkeit von Entgelten und Arbeitsbedingungen erhöhen den Druck auf die sozialen Standards. Um einer ruinösen Konkurrenz um soziale Standards entgegenzuwirken ist es daher erforderlich durch soziale Mindeststandards ein Mindestschutzniveau für Arbeitsbedingungen und Arbeitnehmerrechte auf europäischer Ebene zu garantieren. Der DGB wendet sich daher nachdrücklich gegen das von den europäischen Arbeitgeberverbänden geforderte Moratorium in der EU-Sozialgesetzgebung und begrüßt, dass die EU-Kommission und die deutsche Ratspräsidentschaft dieser Forderung eine klare Absage erteilt haben. Stattdessen ist nach Ansicht des DGB ein Programm für die europäische Sozialgesetzgebung erforderlich, wie er es in seiner Stellungnahme zur Sozialpolitischen Agenda konkretisiert hat.

Hierbei geht es aus Sicht des DGB vor allem um die

- Reform der EU-Arbeitszeitrichtlinie, die die EUGH-Rechtssprechung zum Bereitschaftsdienst nicht in Frage stellt, die Ausdehnung des Bezugszeitraums ausschließlich durch Tarifvertrag zulässt und der Aushöhlung der wöchentlichen Höchstleistungszeitgrenze durch individuelle Vereinbarung (so genanntes individuelles opt-out) ein Ende setzt.
- Verabschiedung des geänderten Richtlinienvorschlags der EU-Kommission vom 28.11.2002 zur arbeits- und sozialrechtlichen Gleichstellung von Leiharbeitnehmern einschließlich der Verbesserung der Zusammenarbeit der Behörden
- Revision der EU-Entsenderichtlinie mit dem Ziel, ihre Anwendung zu erleichtern und die Umgehung der Mindestvorschriften durch genauere Fassung der Entsendetatbestände auszuschließen (Dienst-/Werkverträge, abhängige Selbständige)
- Revision der Europäischen Betriebsratsrichtlinie mit dem Ziel der Ausdehnung des Geltungsbereichs, der Verbesserung der Beteiligungsrechte und Schaffung wirksamer Sanktionsmassnahmen. Zur Stärkung der Rechte des Europäischen Betriebsrats ist insbesondere die Einrichtung eines Wirt-

schaftsausschusses als Organ des EBR, die Verbesserung der Beteiligungsrechte entsprechend dem Schutzniveau in der SE-Richtlinie, ein verbindliches Beteiligungsrecht der Gewerkschaften sowie von Experten an Verhandlungen sowie ein Kündigungsrecht und Nachverhandlungsmandat von EBR-Vereinbarungen erforderlich.

Der europäische Arbeitsmarkt bedarf der sozialen Gestaltung, damit die Menschen darin eine Chance und nicht eine Bedrohung sehen. Nur so kann verloren gegangenes Vertrauen in den europäischen Einigungsprozess zurück gewonnen werden.

Antworten des DGB auf die Fragestellungen

Flexibler, integrativer Arbeitsmarkt

1. Welche Punkte sollten Ihrer Ansicht nach auf der Agenda einer sinnvollen Arbeitsrechtsreform ganz oben stehen?

Die Auffassung des DGB zu allen Reformen im Arbeitsrecht geht davon aus, dass „Gute Arbeit“, also faire und existenzsichernde Arbeitsbedingungen in einem unbefristeten Vollzeitarbeitsverhältnis unter tarifvertraglichem und mitbestimmtem Schutz, zu einer besseren Motivation und Kreativität der Beschäftigten führt und dadurch die Produktivität der Unternehmen gestärkt wird. Deregulierung und Abbau von Arbeitnehmerrechten sind dagegen kontraproduktiv und werden deshalb abgelehnt.

Von derzeit herausragender Bedeutung für den DGB und seine Gewerkschaften auf nationaler Ebene ist das finanzielle Mindestentgelt der Beschäftigten im Inland und derjenigen, die aus dem Ausland nach Deutschland entsandt werden. Hier darf es keine Konkurrenz der Arbeitnehmer untereinander geben.

Zur Absicherung und Verbreitung von Arbeitszeitkonten ist es auf nationaler Ebene erforderlich, eine gesetzliche Insolvenzsicherung vorzusehen.

Auf europäischer Ebene ist die Festlegung eines europäischen Mindeststandards zur Leiharbeit vordringlich.

Die Regelung von Brücken aus befristeter Beschäftigung sowie bei gewollter, aber auch bei ungewollter Teilzeitarbeit in ein unbefristetes Vollzeitverhältnis ist wichtig.

Darüber hinaus müssen Maßnahmen ergriffen werden, die sicherstellen, dass arbeitnehmerähnliche Personen und vor allem wirtschaftlich abhängige Selbstständige unter den Anwendungsbereich arbeitsrechtlicher Schutznormen fallen.

2. Kann eine Anpassung des Arbeitsrechts und der Tarifverträge zur Erhöhung der Flexibilität und der Beschäftigungssicherheit sowie zur Verringerung der Segmentierung des Arbeitsmarktes beitragen? Wenn ja, wie?

Die Wirkung der unterschiedlichen arbeitsrechtlichen Regelungsgegenstände ist zu bedenken: durch das kollektive Arbeitsrecht und damit durch die Tarifvertragsparteien kann in den von ihnen zu regelnden Feldern ein ent-

sprechend ausgewogenes Konzept gestaltet werden. Dies ist in der Vergangenheit z.B. bezüglich der Arbeitszeit, der Einkommensabsicherung und im Rahmen von Tarifverträgen bzw. tarifvertraglichen Öffnungsklauseln zur Beschäftigungssicherung (wie z.B. das Pforzheimer Abkommen in der Metallindustrie) erfolgt. Hier bedarf es keiner Änderungen, abgesehen von der Abschaffung des opt-out in der Arbeitszeitrichtlinie und des nationalen Rechts. Aus unserer Sicht trägt das Individualarbeitsrecht zur Beschäftigungserhöhung nichts bei. Das zeigt national die Entwicklung im Zusammenhang mit den Verschlechterungen des gesetzlichen Kündigungsschutzes: Beschäftigungssicherung oder gar -aufbau sind nicht erfolgt. Auch die Lockerung der Befristungsregelungen für Ältere hat in der Vergangenheit keine verbesserte Beschäftigung Älterer herbeigeführt.

Ebenso hat sich gezeigt, dass die in der Vergangenheit in Deutschland erfolgten Änderungen des Kündigungsschutzes, zuletzt mit dem Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt im Jahre 2003, wirkungslos bezüglich der Beschäftigungssituation geblieben sind. Ohne Zusammenhang zu Änderungen in diesem Bereich nimmt die Beschäftigung im letzten halben Jahr erstmals seit Jahren zu, weil die wirtschaftliche Situation für viele Betriebe besser geworden ist. Dies zeigt deutlich, dass rechtlich die notwendige Flexibilität durchaus vorhanden ist, wenn tatsächlich Beschäftigungsbedarf besteht.

3. *Wirken die geltenden Regelungen, seien es Gesetze oder Tarifverträge, hemmend oder fördernd für Unternehmen und Beschäftigte, die die Chancen zur Erhöhung der Produktivität nutzen und sich an die Einführung neuer Technologien und an die mit dem internationalen Wettbewerb verbundenen Veränderungen anpassen wollen? Wie können die für die KMU relevanten Regelungen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der angestrebten Ziele verbessert werden?*

Bisherige Untersuchungen haben einen solchen Zusammenhang gerade nicht herstellen können¹. Denn die unternehmerischen Entscheidungen werden nicht von Arbeitnehmerschutzrechten geprägt, sondern sie folgen einer bestimmten wirtschaftlichen und technischen Entwicklung.

Insofern ist die Frage zu stellen, auf welcher Grundlage die Aussage getroffen worden ist, dass „der Rechtsrahmen, auf dem Standardarbeitsverhältnisse basieren, nicht genügend Anreize bietet, nach Chancen für mehr Flexibilität in der Beschäftigung zu suchen“. Die Suche nach dieser Flexibilität würde voraussetzen, dass mit der Flexibilität auch erhebliche Sicherheit und damit Planbarkeit für die Zukunft verbunden ist. Gerade das ist aber in der Regel nicht der Fall.

Es ist notwendig zwischen den Interessen von Unternehmen und Beschäftigten zu unterscheiden. Während das Interesse der Unternehmen die Gewinnmaximierung ist, besteht das Interesse der Beschäftigten in erster Linie an gesicherten Arbeitsplätzen zu fairen Bedingungen. Insofern ist die Erhöhung der Produktivität und die Einführung neuer Technologien, insbesondere für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kein Selbstzweck, sondern lediglich im Kontext dieser Grundanforderung zu sehen. Was die mit dem internationalen Wettbewerb verbundenen Veränderungen anbetrifft, erfolgt die

¹ Pfarr, Heide, u.a., „Der Kündigungsschutz zwischen Wahrnehmung und Wirklichkeit“, Projekt Regulierung des Arbeitsmarktes (REGAM) WSI in der Hans-Böckler-Stiftung, 2005; OECD 1999, 2004 und 2005

Anpassung an diese Veränderungen in einem Auseinandersetzungsprozess.

Gleichwohl ist festzustellen, dass dort, wo tatsächlich eine Anpassung notwendig ist und wo es nicht ausschließlich darum geht, hochgesteckte Gewinnmargen zu erfüllen, die notwendige Anpassung durch tarifvertragliche Gestaltung erfolgt.

Gesetzliche Regelungen insbesondere im Bereich des Arbeitsrechts sind insgesamt ungeeignet, denn die Funktion des Arbeitsrechts als Schutzrecht hat grundsätzlich einen anderen Ansatz, als die Anpassung an internationalen Wettbewerb zu ermöglichen oder die Produktivität zu erhöhen. Insofern kann auch keine Regelung denkbar sein, die für alle Branchen gleichermaßen Rahmenbedingungen schafft, die es den Unternehmen ermöglichen, sich jeder Veränderung anzupassen und jedem Bedürfnis bei Einführung neuer Technologien oder nach Erhöhung der Produktivität gerecht zu werden.

Was die Frage anbetrifft, wie die für die KMU relevanten Regelungen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der angestrebten Ziele verbessert werden können, wird unterstellt, dass es eine Notwendigkeit gibt, für KMU relevante Regelungen zu verbessern. Es müsste deshalb zunächst nachgewiesen werden, dass die bestehenden Regelungen für KMU's einen Wettbewerbsnachteil darstellen. Bislang ist lediglich erkennbar, dass administrative, steuerliche und verwaltungstechnische Vorschriften die Geschäftstätigkeit von KMU's einschränken². Hingegen sind arbeitsrechtliche Vorschriften weniger problematisch, was sich daraus ablesen lässt, dass beispielsweise in kleinen und mittleren Unternehmen nur eine sehr geringe Klagequote besteht (statistisch müssen Kleinbetriebe, also Betriebe mit bis zu 10 Beschäftigten, in Deutschland mit einer Kündigungsschutzklage in 15 Jahren rechnen) und außerdem häufig völlig falsche Vorstellungen über die Anwendung des Kündigungsschutzes herrschen³.

Was andere Vorschriften im Bereich Arbeitszeitgestaltung oder Arbeitsschutz betrifft, so würden Sonderregelungen für Klein- und Mittelbetriebe dem grundsätzlichen Bedürfnis aller Arbeitnehmer, unabhängig von der Betriebsgröße des Arbeitgebers, nach Gesundheitsschutz und Sicherheit im Arbeitsverhältnis zuwiderlaufen.

4. *Wie könnte die Aufnahme befristeter oder unbefristeter Arbeitsverhältnisse arbeitsrechtlich oder tarifvertraglich erleichtert werden, sodass im Rahmen der zu Grunde liegenden Arbeitsverträge ein höherer Grad an Flexibilität ermöglicht und gleichzeitig aber auch eine angemessene Beschäftigungssicherheit und ein angemessener sozialer Schutz gewährleistet werden?*

Was den durch die Fragestellung suggerierten Zusammenhang zwischen der Bereitschaft der Arbeitgeber, unbefristete Arbeitsverhältnisse abzuschließen, und arbeitsrechtlichen und tarifvertraglichen Normen betrifft, so besteht ein solcher Zusammenhang nicht. Dies ist insbesondere durch die Studien im Rahmen des Regam-Projektes der Hans-Böckler-Stiftung nachgewiesen. Darüber hinaus haben aber auch die Studien, die einen solchen Zusammenhang behaupten, tatsächlich den Zusammenhang nicht nachge-

² European Commission: Enterprise and Industry Directorate-General, Report of Expert Group, „First Employee, Obstacles to growth – Recruiting the first employee“, final version, April 2005

³ Pfarr, Heide, u.a Fußnote 10, S. 28 (Geltung des KSchG), 59 (Klagehäufigkeit)

wiesen. Soweit die Untersuchungen auf Befragungen von Unternehmen zurückgehen, stand die Frage nach der Einstellungsbereitschaft bei Wegfall arbeitsrechtlicher „Hemmnisse“ immer unter dem Vorbehalt, dass sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ändern. Andere Studien operieren mit Annahmen, die kaum haltbar sein dürften, wie der, dass Unternehmen keine irrationalen Personalentscheidungen treffen, sondern sich in ihrem Handeln von den Prinzipien des verantwortungsbewussten und moralischen Unternehmers leiten lassen. ⁴

Die momentane Entwicklung bestätigt den fehlenden Einfluss auf die Beschäftigung: Obwohl die arbeitsrechtlichen Regelungen zumindest in den letzten vier Jahren unverändert geblieben sind, wird mehr Personal eingestellt. Dies zeigt deutlich, dass Unternehmen dann zur Einstellung von Arbeitnehmern bereit sind, wenn ein Bedarf an ihrer Beschäftigung besteht. Die arbeitsrechtlichen Normen haben von ihrer Funktion her auf diese Einstellungsbereitschaft keine Auswirkungen. Würde man eine Veränderung dieser arbeitsrechtlichen Normen in Gang setzen, indem man beispielsweise die Befristungsmöglichkeiten erweitert oder Kündigungsschutz abbaut, so würde damit nicht die Einstellungsbereitschaft erhöht. D. h. es käme nicht zu einem Mehr an Arbeitsplätzen oder Einstellungen, sondern es käme lediglich zu einem Abbau von Arbeitnehmerrechten und – bei steigendem Bedarf an Arbeitskräften – zu Einstellungen unter verschlechterten Bedingungen. Damit wären aber gerade angemessene Beschäftigungssicherheit und ein angemessener sozialer Schutz nicht gewährleistet.

Tatsache ist, dass in Deutschland im Bereich befristeter Beschäftigung durch die Möglichkeit, für zwei Jahre ein Beschäftigungsverhältnis sachgrundlos (für Existenzgründer sogar für vier Jahre) und darüber hinaus mit den unterschiedlichsten Sachgründen unbegrenzt Arbeitsverhältnisse zu befristen, eine erhebliche Flexibilität zur Aufnahme dieser Arbeitsverhältnisse gegeben ist. Weitere Möglichkeiten im Bereich befristeter Beschäftigung sind nicht notwendig, sondern die bestehenden sind aus Sicht des DGB zu weitgehend und reformbedürftig.

Dagegen könnten Maßnahmen außerhalb des Arbeitsrechts, die die Arbeits- und Lebensbedingungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern verbessern, sehr wohl deren individuelle Flexibilität erhöhen. Hier sind insbesondere eine deutliche Verbesserung der Kinderbetreuungsangebote, die Möglichkeit der Verbindung von beruflicher Tätigkeit und familiärer Pflege, berufsbegleitende Qualifizierungen und eine bessere Gesundheitsprophylaxe zu nennen.

Beschäftigungsübergänge

5. *Wäre es hilfreich, über eine Kombination von flexibleren Kündigungsschutzgesetzen und gut durchdachten Unterstützungsleistungen für Arbeitslose nachzudenken, sowohl in Form von Lohnersatzleistungen*

⁴ Donges, Juergen B. u.a., „Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt“, Stiftung Marktwirtschaft, 2004; Janßen, Peter, „Job-Bremse Kündigungsschutz“, Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, Mai 2004; Jahn, Dr. Elke J., „Der Kündigungsschutz auf dem Prüfstand“, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Juli 2004

(d. h. passiver Leistungen der Arbeitsmarktpolitik) als auch von aktiven Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik?

Die Übertragbarkeit des sog. Dänischen Modells ist für Deutschland nicht gegeben., da nicht nur die im jeweiligen Mitgliedstaat gewachsenen Strukturen, sondern auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen unterschiedlich sind (siehe in den allgemeinen Ausführungen). Da der Kündigungsschutz nicht in Zusammenhang mit Beschäftigungsaufbau gebracht werden kann, kann seine Verschlechterung auch keine Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass in Deutschland 2003 zwar der Kündigungsschutz „flexibilisiert“, - d.h. abgebaut wurde, zeitgleich aber nicht etwa eine stärkere Absicherung von Arbeitslosigkeit erfolgt ist. Im Gegenteil ist der Anspruch auf Arbeitslosengeld drastisch gekürzt worden. Zusätzlich wurde ein weiteres der Sozialhilfe vorgelagertes Hilfesystem vollständig aufgegeben, so dass in der Regel nach 12 monatiger Arbeitslosigkeit nur weitgehende Unterhaltsverpflichtungen Angehöriger greifen, die Kosten der Wohnung nur sehr restriktiv übernommen werden und das eigene Vermögen weitgehend eingesetzt werden muss. Das neu geschaffene Fürsorgesystem hat sich zudem als uneffizient erwiesen. Vor allem das Versprechen nach zusätzlicher Förderung, ist bisher nicht eingelöst worden. Hierdurch sind die Ängste vor Arbeitslosigkeit enorm gewachsen. Außerdem sind Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, die eine Verkürzung der Arbeitslosigkeit bewirken könnten, stark eingeschränkt worden. Gleichzeitig sind Maßnahmen zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit ausgeblieben.

Einzig positiv ist die Tatsache zu bewerten, dass Selbständige, Pflegepersonen und vorher im Ausland Beschäftigte in größerem Umfange als bisher und auch bei besonderen Konstellationen einer Teilzeitbeschäftigung in den Schutz der Arbeitslosenversicherung einbezogen sind.

Das Österreichische „Abfertigungsmodell“ ist für Deutschland kein Beispiel. So ist zum einen darauf hinzuweisen, dass damit der Bestandsschutz, der in der deutschen Rechtskultur von grundsätzlicher Bedeutung ist, faktisch aufgegeben würde. Darüber hinaus ist dieses Modell eingebettet in eine besondere Struktur der betrieblichen Interessenvertretung mit besonderen Rechten, die in Deutschland so nicht gegeben ist. Auch deshalb scheint eine Übertragbarkeit dieses Systems kaum möglich. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass auch dieses System überproportional die Beschäftigten benachteiligt, die aufgrund ihrer persönlichen und fachlichen Situation eine häufig unterbrochene Erwerbsbiographie haben. Sie werden in der Regel die Abfertigung für die Überbrückung von Zeiten der Arbeitslosigkeit nutzen müssen und nicht in den Genuss kommen, damit ihr Alterseinkommen zu verbessern.

- 6. *Welche Rolle könnten Gesetze und/oder von den Sozialpartnern ausgehandelte Tarifverträge spielen im Hinblick auf die Förderung des Zugangs zur Ausbildung und die Erleichterung von Übergängen zwischen verschiedenen Vertragsformen mit dem Ziel, eine zunehmend bessere Beschäftigungssituation im Laufe eines durchgehend aktiven Berufslebens zu erlangen?***

Die Beschäftigungsübergänge sind in den deutschen und europäischen Regelungen lückenhaft bzw. sie können nur unzureichend durchgesetzt werden. Allerdings existiert zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Deutschland schon seit Jahren die Elternzeit, die auch nach einer Neujustierung der finanziellen Leistung durch das einjährige Elterngeld in Höhe von 67 % vom vorherigen Nettoeinkommen besser wahrgenommen werden kann. Während der Elternzeit kann Teilzeitarbeit mit dem Anspruch auf eine Rückkehr zur Vollzeit bzw. der vorherigen Arbeitszeit genutzt werden. Ähnliches soll auch für die Pflege von nahen Angehörigen eingeführt werden. Derzeit laufen dazu die politischen Diskussionen. Für die Gruppe der Schwangeren, die befristet beschäftigt werden und deren Befristung während des Mutterschutzes ausläuft, gibt es in Deutschland keine befriedigende Lösung. Sie bleiben arbeitslos, ihr Schutz läuft leer.

Im Hinblick auf die bessere Vermittelbarkeit von Gekündigten bzw. befristet Beschäftigten wurde 2003 eine Pflicht zur frühzeitigen Meldung kurz nach Ausspruch der Kündigung bzw. drei Monate vor Auslaufen der Befristung eingeführt. Damit soll eine schnellere Vermittlung ermöglicht werden. Nach der Evaluation der Bundesregierung wurde dieses Ziel nicht erreicht.

Intensiv wurde die Diskussion um Kündigungsschutz, Bestandsschutz oder Abfindungsregelungen in Deutschland geführt. Dabei hat man sich darauf verständigt, beim Bestandsschutzmodell zu bleiben. Die Gewerkschaften wollen eine Verbesserung des Kündigungsschutzes und halten Abfindungszahlungen statt Bestandsschutz für untauglich. Dagegen wird die flankierende Zahlung von zusätzlichen Abfindungen für sinnvoll erachtet.

Lücken gibt es allerdings bei der Frage des Zugangs zur Ausbildung. In Deutschland fehlen Ausbildungsplätze. Tarifvertragliche Umlagesysteme gibt es etwa im Baubereich, die auch in einer der größten Krisen auf dem Bau bewirkt haben, dass trotzdem kontinuierlich ausgebildet wurde. Eine gesetzliche Umlagefinanzierung durch die Arbeitgeber ist von den Gewerkschaften gefordert worden. Der Gesetzgeber hat diesen Ansatz letztendlich nicht aufgegriffen, sondern die Bundesregierung hat derzeit einen Ausbildungspakt mit den Arbeitgebern abgeschlossen, der aber nicht zu einer verstärkten betrieblichen Ausbildung führt. In der Tarifpolitik sind z.B. im Bereich der chemischen Industrie oder für private und öffentliche Banken Vereinbarungen zur Erhöhung der Anzahl der Ausbildungsplätze geschlossen worden und /oder finanzielle Zugeständnisse dafür gemacht worden (Stahlindustrie). Insgesamt gibt es in Branchen mit rund 3 Mio. Beschäftigten tarifliche Vereinbarungen zur Förderung der Ausbildung. Wenn auch einzelne Tarifverträge (siehe oben) klare Festlegungen bieten, so hat die Mehrzahl der entsprechenden tariflichen Vereinbarungen nach einer Auswertung des WSI-Tarifarchivs derzeit eher appellativen Charakter.

Auch das Problem des Übergangs von einer abgeschlossenen Ausbildung zur Berufstätigkeit wurde von den Gewerkschaften erkannt. Hier haben die Tarifvertragsparteien unterschiedliche Lösungen gefunden. Insbesondere die Metall- und Elektroindustrie und im Bereich der Druckindustrie sind Tarifverträge abgeschlossen worden, die zumindest eine zwölfmonatige Übernahme im Anschluss an die Ausbildung vorschreiben. Eine gesetzliche Ver-

pflichtung wäre hier sinnvoll, vor allem wenn der Gesetzgeber den internen Flexibilisierungsansatz stärker unterstützen möchte.

Ausgebildete und Hochschulabsolventen müssen für den Einstieg ins Berufsleben häufig ein oder mehrere Praktika ableisten, deren Arbeitsbedingungen oft nicht fair sind. Dieser Missstand wird in Deutschland breit diskutiert. Der DGB drängt hier auf eine gesetzliche Änderung.

Notwendig ist außerdem, nicht nur die Verbesserung der Erstausbildung voranzutreiben, sondern auch die Schaffung von Möglichkeiten zur Weiterbildung während des bestehenden Arbeitsverhältnisses in einem gesetzlichen Rahmen. Auf dieser Basis können dann Tarifverträge nähere Regelungen treffen. Nur so kann eine Anpassung an wechselnde Bedürfnisse der Unternehmen, aber vor allem auch an die sich verändernden Bedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch gesundheitliche Veränderungen aber auch durch veränderte familiäre Situationen gelingen. Dies gilt insbesondere für ältere Arbeitnehmer, deren alternsgerechte Beschäftigung zukünftig auch im Interesse der Unternehmen liegen wird.

Wenn eine stärkere Mobilität von Arbeitskräften erfolgt müssen bei Beschäftigungsübergängen Ansprüchen mitgenommen werden können, wie etwa erworbene Arbeitszeit- und Lernzeitanprüche.

Unsicherheit bezüglich der Gesetzeslage

7. Ist bei den in den Mitgliedstaaten geltenden juristischen Definitionen von Beschäftigung und Selbstständigkeit größere Klarheit erforderlich, um "bona-fide"-Übergänge zwischen Beschäftigung und Selbstständigkeit und umgekehrt zu erleichtern?

Die Schwierigkeit der Abgrenzung zwischen abhängiger und selbstständiger Tätigkeit liegt nicht in der Definition, sondern in der Beurteilung der Tatsachen. Allerdings muss Scheinselbstständigkeit vom jeweiligen Mitgliedstaat bekämpft werden. Hier stimmen wir mit der Kommission überein. Wir halten die derzeitige Definitionslage für abhängige Selbstständige für unzureichend. Allein die Regelung der Handelsvertreter reicht nicht aus (siehe auch die Beantwortung der Frage 12). Beim Arbeitnehmerbegriff ist die Frage der wirtschaftlichen Abhängigkeit in die Definition einzubeziehen, um einen höheren zu erreichen.

Strikt abzulehnen ist die Einführung einer dritten Kategorie. Denn auch hier stellen sich Abgrenzungsfragen. Außerdem würde auch dies dazu führen, dass Mindeststandards abgesenkt werden. Besondere Beschäftigungsformen abhängiger Selbstständiger brauchen auch arbeitsrechtlichen Schutz für ihre Verträge.

Da die Abgrenzung von Arbeitnehmer und abhängig Selbstständigen schwierig bleiben wird, ist es notwendig, die Voraussetzungen für eine generelle Auftraggeberhaftung zu schaffen.

8. Braucht man einen Grundstock an Vorschriften, welche die Arbeitsbedingungen aller Beschäftigten, unabhängig von der Form ihres Arbeitsvertrags, regeln? Wie würden sich derartige Mindestanfordernisse

Ihrer Ansicht nach auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und auf den Arbeitnehmerschutz auswirken?

Maßstab für die Absicherung aller Arbeitsverhältnisse muss das Normalarbeitsverhältnis sein. In diesem Zusammenhang ist auf das informelle Treffen der Arbeits- und Sozialminister im Januar 2007 hinzuweisen, wo dies in dem dort verabredeten 9-Punkte-Katalog ausdrücklich betont worden ist⁵. Kündigungsschutz, Arbeitsschutz und Arbeitszeitgesetz müssen ebenso wie die anderen Schutzvorschriften für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für alle Beschäftigungsformen gelten, sowohl für das Normalarbeitsverhältnis, als auch für die befristet Beschäftigten, Teilzeitbeschäftigten, abhängig Selbstständigen und Leiharbeiter. Nur mit einer solchen umfassenden Geltung von Schutzvorschriften kann sichergestellt werden, dass auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über den in prekären Beschäftigungsverhältnissen bestehenden Unsicherheitsfaktor hinaus nicht schutzlos gestellt werden. Es darf keine Arbeitnehmer unterschiedlicher Klassen geben. Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen haben diese Schutznormen nicht. Vielmehr bewirken sie einen einheitlichen Arbeitnehmerschutz.

Dreiseitige Arbeitsverhältnisse

- 9. *Sollten Ihrer Ansicht nach die Verantwortlichkeiten der einzelnen Parteien in mehrseitigen Arbeitsbeziehungen eindeutiger geregelt werden, um festzulegen, wer für die Einhaltung von Arbeitnehmerrechte verantwortlich ist? Wäre die Anordnung einer nachrangigen Haftung eine wirksame und praktikable Möglichkeit, um diese Verantwortlichkeiten bei der Einbeziehung von Subunternehmern sicherzustellen? Wenn nein, sehen Sie andere Möglichkeiten, einen angemessenen Arbeitnehmerschutz in „dreiseitigen Arbeitsverhältnissen“ zu gewährleisten?***

Hier fehlt es an einem europäischen Mindeststandard. Für eine entsprechende EU-Richtlinie zur Leiharbeit haben sich der EGB und der DGB ausgesprochen. Wenn flexible Arbeitsformen verlangt werden, dann sind dafür auch Sicherheiten zu schaffen, auch für Ausnahmen, wie es die Leiharbeit bleiben sollte. Die Regelung eines equal-pay-Ansatzes sowie der Übernahme von Leiharbeitnehmern durch den Entleiher ab einer bestimmten Zeit der Tätigkeit bei ihm ist erforderlich. Eine Gesamtschuldnerhaftung von Verleiher und Entleiher gegenüber dem Leiharbeiter wird unterstützt. Sie gilt in Deutschland bereits für den Fall, dass ein unwirksamer Vertrag zwischen Verleiher und Leiharbeiter geschlossen wurde.

Im Zusammenhang mit der Arbeitnehmerentsenderichtlinie sind einige Verantwortlichkeiten für entsandte Leiharbeiter geklärt worden. Die entsprechenden nationalen Umsetzungen sind insofern hinreichend. Eine Generalunternehmerhaftung des Hauptunternehmens, auch für die Pflichten der Subunternehmer, ist richtig und muss unbedingt beibehalten werden. Das sichert die Arbeitnehmerrechte und deren tatsächliche Erfüllung, aber

⁵ Presseerklärung des BMAS vom 19.1.2007 unter www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=183418

unterwirft sie damit nicht dem allgemeinen Wettbewerb. Wettbewerbsverzerrungen werden dadurch vermieden, Schmutz-Konkurrenz ausgeschlossen. Unternehmen, die sich dieser Mittel bedienen, werden mittelfristig nicht mehr als Partner ausgewählt. Dies ist unter dem Aspekt der Fairness richtig. Allerdings müsste gerade in diesen Fragestellungen ein Verbandsklagerecht für die Gewerkschaften eingeführt werden, um hier zu einer effektiveren Durchsetzung und Wahrnehmung von Rechten zu kommen.

10. Halten Sie es für notwendig, den Beschäftigungsstatus von Leiharbeitnehmern zu klären?

Ja, der DGB hält die Verabschiedung einer entsprechenden Richtlinie zur Leiharbeit für dringend erforderlich und längst überfällig auch wenn der Status in Deutschland geklärt ist.

Organisation der Arbeitszeit

11. *Wie könnten Mindestanforderungen im Zusammenhang mit der Organisation der Arbeitszeit so geändert werden, dass sie sowohl zu mehr Flexibilität für Arbeitgeber und für Arbeitnehmer führen, als auch zu einem höheren Schutzniveau für die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer? Mit welchen Aspekten der Arbeitszeitorganisation sollte die Gemeinschaft sich vorrangig befassen?*

Arbeitnehmer brauchen einen regulierten Rahmen und auch garantierte Kontrollen, sodass sie es wagen können, Arbeitszeitinteressen vorzubringen und auch tatsächlich zu realisieren. In diesem Zusammenhang fehlt es an nationalen gesetzlichen Regelungen. Die ansonsten bestehenden Möglichkeiten der Flexibilisierung in Deutschland reichen vollkommen aus. Mit Tarifverträgen, die Abweichungen von den grundsätzlichen Festlegungen der Arbeitszeitrichtlinie und des Arbeitszeitgesetzes gestatten, werden branchenspezifische Flexibilisierungsmöglichkeiten über den gesetzlichen Rahmen hinaus geschaffen. Weitere Anpassungen sind nicht notwendig. Auf die dringende Notwendigkeit der deutlich verbesserten gesetzlichen Absicherung des Insolvenzschutzes bei Arbeitszeitkonten wurde bereits hingewiesen, wie auch auf den Anspruch auf Aufstockung der Arbeitszeit bei Teilzeitarbeit und das Rückkehrrecht bei Teilzeitbeschäftigungen zu einer längeren Arbeitszeit bzw. Vollzeitbeschäftigung.

Nach Auffassung des DGB müssen folgende Anforderungen bei der Revision der Richtlinie erfüllt werden:

1. Die Revision darf nicht zu einer Verschlechterung des geltenden europäischen Mindeststandards führen.
2. Alle Arten von Bereitschaftsdienst am Arbeitsplatz oder an vom Arbeitgeber bestimmten Orten sind als Arbeitszeit im Sinne der EU-Richtlinie zu werten und die Rechtsprechung des EuGH ist dafür zu Grunde zu legen. Für besondere Arten von Bereitschaftsdienst kann es den Mitgliedsstaaten ausnahmsweise ermöglicht werden, eine abweichende Definition allerdings nur durch Tarifvertrag zuzulassen.

3. Eine Verlängerung der bestehenden Bezugszeiträume bei schwankenden Arbeitszeiten darf nicht durch Gesetz, sondern nur durch Tarifvertrag in der EU-Richtlinie vorgesehen werden.
4. Die Beibehaltung der Möglichkeit, durch individuelle Vereinbarungen von den wöchentlichen Höchstarbeitszeiten nach der EU-Richtlinie abweichen zu können (opt-out), wird abgelehnt. Zumindest dürfen Abweichungen für Tarifungebundene nur im Rahmen von vereinbarten tarifvertraglichen Regelungen zulässig sein.

Das bedeutet im Einzelnen: Eine Änderung der Mindestanforderungen an die Organisation der Arbeitszeit kann nur in der Weise erfolgen, dass Missstände, die auch durch die europäische Arbeitszeitrichtlinie nicht ausgeschlossen werden, zukünftig unterbunden werden. Dazu gehört vor allem die endgültige Beseitigung der Möglichkeit des individuellen opt-out und die Anerkennung des Bereitschaftsdienstes als Arbeitszeit in vollem Umfang. Planungen, mit einer inaktiven Zeit wieder überlange Anwesenheitszeiten und damit gesundheitliche Belastungen und Gefahren für die Sicherheit am Arbeitsplatz zu ermöglichen, sind mit dem Grundansatz der Richtlinie nicht zu vereinbaren. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass die Höchstarbeitszeit in allen Ländern der europäischen Union nicht pro Arbeitsvertrag, sondern bezogen auf den jeweiligen Arbeitnehmer bestimmt werden.

Mobilität der Arbeitskräfte

12. *Wie können die Arbeitnehmerrechte von Beschäftigten in Arbeitsverhältnissen mit einem grenzüberschreitenden Bezug, insbesondere von Grenzgängern, überall in der Gemeinschaft gewährleistet werden? Besteht Ihrer Ansicht nach Bedarf an einer einheitlicheren Definition des Begriffs „Arbeitnehmer“ in den EU-Richtlinien, um sicherzustellen, dass diese Arbeitnehmer ihre Beschäftigungsrechte unabhängig davon wahrnehmen können, in welchem Mitgliedstaat sie arbeiten? Oder sind Sie der Ansicht, dass der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten in dieser Frage nicht beschränkt werden sollte?*

Die Definition des Arbeitnehmers in Art. 2 der Entsenderichtlinie ist richtig. Sie bezieht sich auf den jeweiligen nationalen Arbeitnehmerbegriff. Dieser soll bestehen bleiben bzw. muss ausgeweitet werden auf die wirtschaftlich abhängigen Selbständigen. Die Regulierung nach nationalem Recht des Aufnahmestaates ist richtig, um im tatsächlichen Wettbewerbsverzerrungen und Aushöhlungen des Arbeitnehmerschutzes am Standort zu verhindern. Im tatsächlichen muss mehr Transparenz geschaffen werden über den jeweiligen nationalen Arbeitnehmerbegriff gegenüber den Arbeitgebern der entsendenden Staaten.

Die Mindestsicherungsrechte der Arbeitnehmer sind in der Entsenderichtlinie geregelt. Sie sind auch in nationales Recht umgesetzt worden. Dabei handelt es sich um international zwingende Normen. Die entsandten Arbeitnehmer können ihre Rechte im Aufnahmestaat einklagen, auch dann

noch, wenn sie wieder in ihrem entsendenden Mitgliedstaat tätig sind, sofern die Fristen eingehalten werden. Insofern besteht kein Regelungsbedürfnis.

Die Durchsetzung der Rechte ist zu stärken. Dazu gehört, die europaweite Sanktionierungsmöglichkeit von Verstößen kompatibel zu machen, so dass Sanktionen auch tatsächlich vollstreckt werden. Wenn Verstöße nicht wirksam sanktioniert werden, wird die Akzeptanz, gesetzliche Vorschriften zu befolgen, zurückgehen. Deshalb sind verschiedene Voraussetzungen unabdingbar einzuhalten:

- Die Benennung eines Zustellungsbevollmächtigten ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil bei Nichteinhaltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften zum Schutz der entsandten Arbeitnehmer das deutsche Gesetz Sanktionen in Form von Geldbußen vorsieht.
- Eine Vollstreckung von Bußgeldbescheiden gegen Unternehmen mit Sitz im Ausland wegen Verstoßes gegen das deutsche Entsenderecht begegnet in der Regel erheblichen Schwierigkeiten. Zum einen sind die Unternehmen häufig nur temporär in der Bundesrepublik Deutschland tätig. Eine Vollstreckung im Ausland ist, anders als bei den Bußgeldern für falsches Parken in der EU, bisher nicht so geregelt, dass ein einfacher Zugriff wie im Inland möglich ist. Zwar soll sich das nach dem Rahmenbeschluss über die gegenseitige Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen, der bis zum 22. März 2007 in nationales Recht umzusetzen ist, ändern. Darunter fallen jedoch nicht Bußgeldbescheide, die aufgrund von Ordnungswidrigkeiten nach dem deutschen Arbeitnehmer-Entsendegesetz verhängt werden. Zwar gibt es auch in diesem Zusammenhang noch Auffangtatbestände. Dafür muss allerdings gewährleistet sein, dass das Ordnungswidrigkeitsverfahren rechtmäßig eingeleitet worden ist, was wiederum eine wirksame Zustellung erforderlich macht. Dies ist der Fall, wenn eine Zustellung an einen Zustellungsbevollmächtigten des ausländischen Arbeitgebers im Inland erfolgen konnte.
- Darüber hinaus ist die vorherige schriftliche Anmeldung von entsendenden Arbeitnehmern nebst den entsprechenden Angaben sowie die ständige Bereithaltung der erforderlichen Unterlagen zur Kontrolle der einzuhaltenden Mindestarbeitsbedingungen unverzichtbar. Dazu gehört neben den Lohnunterlagen auch eine Übersicht über die Dauer und Lage der geleisteten Arbeitszeit. Diese Unterlagen müssen in den Aufnahmestaaten zur jederzeitigen Kontrolle vorliegen.

- Eine Verbesserung der arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Dokumente (z. B. Fälschungssicherheit und jederzeitige Überprüfung der tatsächlich vorliegenden Gegebenheiten während der Entsendung) sollte dringend angegangen werden. Im Hinblick auf die Kontrolle der sozialversicherungsrechtlichen Zulässigkeit auch während der Entsendung könnte eine stärkere, institutionalisierte Zusammenarbeit der Sozialversicherungsträger deutlich weiterhelfen.

Rechtsdurchsetzung und Schwarzarbeit

13. Halten Sie eine verstärkte Verwaltungszusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden für erforderlich, um das gemeinschaftliche Arbeitsrecht wirksamer durchsetzen zu können? Können Ihrer Ansicht nach die Sozialpartner bei dieser Zusammenarbeit eine Rolle spielen?

Bei der Entsendung von Arbeitnehmern ist eine verstärkte Zusammenarbeit bereits begonnen worden. Dies wird begrüßt. Diese Zusammenarbeit ist im Aufbau, muss aber noch weiter ausgebaut und ergänzt werden. Bisher ist die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht dem jeweiligen Mitgliedsstaat vorbehalten. In diesem Zusammenhang hat er auch für die entsprechende Einhaltung und Durchsetzung zu sorgen.

Auch gibt es – außerhalb der Entsendung – Fallgestaltungen, die eine stärkere Zusammenarbeit der Verwaltungen zur Durchsetzung des gemeinschaftsrechtlichen Arbeitsrechts erfordern. Man denke nur an die Diskussion über die selbständigen Fliesenleger und englischen Limiteds, die in Deutschland tätig werden und nicht unter die Entsenderegelungen fallen.

14. Bedarf es Ihrer Auffassung nach auf EU-Ebene weiterer Maßnahmen, um die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit zu unterstützen?

Hilfreich wäre es, wenn die Kommission die korrekte Einhaltung der Umsetzung europäischer Mindeststandards stärker und nachhaltiger prüfen und durchsetzen würde.

Den Sozialpartnern auf europäischer Ebene ist generell das Recht zur Stellungnahme und Beteiligung an Verfahren in Fragen des Arbeitsrechts vor dem EuGH einzuräumen.

Ein wichtiges Feld ist nach wie vor die illegale Ausländerbeschäftigung. Diese geschieht sowohl in Privathaushalten als auch im gewerblichen Bereich. Häufig geschieht die illegale Beschäftigung im Rahmen von Entsendeverträgen und Selbstständigkeit bzw. Scheinselbstständigkeit. Diese Arbeitsverhältnisse sind schwer zu überwachen, die Beschäftigten führen häufig unzureichende Dokumente mit sich und es fehlt an kompetenten Ansprechpartnern auf den Baustellen. Hier sollten die grenzüberschreitenden Regelungen verbessert werden (siehe auch Beantwortung zu Frage 13).

Auch die neue Mini-Job-Regelung in Deutschland hat sich als Einfallstor für Schwarzarbeit erwiesen. Ursache ist offensichtlich, dass das Risiko entdeckt zu

Stellungnahme des DGB zum Grünbuch der EU-Kommission „Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderung des 21. Jahrhunderts“

werden, als gering eingeschätzt wird. Der Minijobs dient zur Verschleierung der Schwarzarbeit.

Ein Problem bei der Kontrolle von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung – auch im Inland - ist die nicht hinreichend präzise Feststellung der tatsächlichen Arbeitszeit. Nur so kann z. B. bei Minijobbern überprüft werden, ob die tatsächlich erbrachte Arbeitszeit auch korrekt vergütet bzw. Steuern und Abgaben auch tatsächlich abgeführt werden oder aber eine Umgehung in der Form vorliegt, dass die offizielle Beschäftigung mit einem Minijob und einer zusätzlichen Schwarzgeldzahlung für weitere Arbeitsstunden erfolgt. Auch die Festsetzung von Mindestlöhnen ist ohne eine wirkungsvolle Kontrolle der tatsächlich geleisteten Arbeit nur schwer überprüfbar. Die Arbeitszeiterfassung ist mit geringem technischen Aufwand möglich. Da in allen diesen Fällen ein Zusammenwirken von Arbeitgeber und Arbeitnehmer bzw. Auftraggeber und Auftragnehmer nicht ausgeschlossen werden kann, sollte sichergestellt werden, dass den Beschäftigten bei der Offenbarung von Schwarzarbeit durch eine Selbstanzeige keine Nachteile finanzieller Art entstehen und auch Straffreiheit gewährt wird.

Mit Sorge sieht der DGB auch die starke Ausweitung von Soloselbstständigkeit. Vielfach handelt es sich hier eher um „Scheinselbstständige“, die nicht primär „unternehmerisch“ tätig sind, sondern eher Aufträge abwickeln, die ansonsten reguläre Unternehmen übernehmen. Ob dabei Abgaben und Steuern immer korrekt abgerechnet werden, ist zweifelhaft

Eine große Bedeutung kommt auch dem Staat als Auftraggeber zu. Staatlichen Stellen ist häufig bekannt, dass für die angebotenen Preise eine vollständig legale Durchführung des Auftrages nicht möglich ist. Aufträge von staatlichen Stellen sollten nur dann vergeben werden, wenn nach den Erfahrungen eine ordnungsgemäße Abwicklung des Auftrages möglich ist. Hierdurch würden in den Branchen Standards gesetzt, an denen sich andere Auftraggeber wiederum orientieren.

Die Heranziehung der Hauptauftragnehmer ist von entscheidender Bedeutung. Vor allem sollten die General- und Hauptunternehmer verpflichtet werden, sich laufend weiter über das tatsächliche Beitragsverhalten der Subunternehmen während der Durchführung des Auftrages zu informieren. Schwarzarbeiter sind häufig bei Subunternehmern beschäftigt, die zum Teil wiederum Subunternehmer beauftragen, so dass das tatsächliche Beschäftigungsverhältnis völlig verschleiert wird.