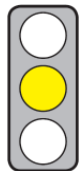


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission stellt gemeinsame Grundsätze für die Flexicurity vor. Sie strebt deren Verabschiedung bis Ende 2007 durch den Europäischen Rat an.

Betroffene: Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Sozialkassen.

Pro: Die Kommission schlägt vor, den Kündigungsschutz zu lockern und dadurch die Flexibilität der Unternehmen zu verbessern.



Contra: (1) Der Vorschlag, die Kosten für Weiterbildungsmaßnahmen innerhalb einer Branche „gerecht“ auf Arbeitnehmer, Arbeitgeber und den Staat zu verteilen, kommt einer Verpflichtung zur Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen gleich.

(2) Der Vorschlag der Kommission, die Entgelte für Leiharbeiter und feste Arbeitnehmer gleichzustellen, verringert das Wachstum und gefährdet Arbeitsplätze.

Änderungsbedarf: Die Ansätze zur Weiterbildung sollten überarbeitet werden. Die Entgelte der Leiharbeiter sollten nicht reguliert werden.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2007) 359 vom 27. Juni 2007: Gemeinsame **Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz** herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit

Kurzdarstellung

► Problemsituation

- Die Kommission stellt fest, dass in Zeiten der Globalisierung die EU und ihre Mitgliedstaaten „weitere Fortschritte auf dem Weg zu einer dynamischen, erfolgreichen Wissensgesellschaft erreichen“ müssen.
- Die Kommission betont: „Der Wohlstand muss in der Gesellschaft gleichmäßiger verteilt werden. Der Prozess des Wandels muss mehr Gewinner hervorbringen und zu umfassenderen Möglichkeiten des sozialen Aufstiegs führen. Mehr ‚Habenichtse‘ müssen zu ‚Besitzenden‘ werden.“

► Definition

Die Kommission definiert Flexicurity als „integrierte Strategie zur gleichzeitigen Stärkung von Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt“.

- Flexibilität: Übergänge von der Ausbildung in das Berufsleben, von einer Arbeitsstelle zur anderen und von der Berufstätigkeit in den Ruhestand sollen verbessert werden. Arbeitnehmer sollen sich optimal entwickeln können, um bessere Arbeitsplätze zu übernehmen und den „sozialen Aufstieg“ zu verwirklichen. Arbeitgeber sollen ihre Arbeitsorganisation flexibel gestalten können, um auf neue Bedürfnisse zu reagieren.
- Sicherheit: Bei der Sicherheit gehe es um mehr als nur um die Gewissheit, eine Arbeitsstelle zu behalten. Den Arbeitnehmern sollen bessere Qualifikationen vermittelt werden, um im Laufe des Berufslebens „voranzukommen“ und nach Beendigung eines Arbeitsverhältnisses eine neue Anstellung zu finden. Zudem sollen Arbeitnehmer bei Arbeitslosigkeit angemessene Leistungen erhalten, damit Beschäftigungsübergänge erleichtert werden.

► Komponenten der Flexicurity-Strategie

Zur Umsetzung der Flexicurity-Maßnahmen haben sich Kommission und Mitgliedstaaten auf vier Komponenten geeinigt:

1. Flexible und zuverlässige vertragliche Vereinbarungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern durch moderne Arbeitsgesetze, Kollektivvereinbarungen und Formen der Arbeitsorganisation;
2. Entwicklung von Strategien für lebenslanges Lernen;
3. Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen und Übergänge zu neuen Arbeitsverhältnissen erleichtern;
4. Einführung moderner Systeme der sozialen Sicherheit, die eine angemessene Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit, Alterseinkünften und Krankheit gewährleisten.

► Grundsätze der Flexicurity-Strategie

Die Kommission formuliert acht gemeinsame Grundsätze für die Flexicurity, die als Bezugsrahmen dienen und den Mitgliedstaaten bei der Konzipierung ihrer jeweiligen nationalen Flexicurity-Strategie nützlich sein sollen. Die wichtigsten sind:

- Flexicurity soll kein allgemeinverbindliches Arbeitsmarktmodell sein.
- Die Kluft zwischen Arbeitnehmern in unbefristeter Anstellung, Arbeitslosen, Arbeitnehmern mit befristeten Verträgen und Leiharbeitnehmern soll verringert werden.
- Flexicurity soll den sozialen Aufstieg erleichtern und einen Sozialschutz fördern, der die Mobilität anregt, statt sie zu behindern.
- Die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben soll ebenso gewahrt und gefördert werden wie die Chancengleichheit für Frauen, Migranten, ältere Arbeitnehmer und junge Behinderte.
- Die Kosten für Flexicurity-Maßnahmen sollten „gerecht“ zwischen Unternehmen, Einzelpersonen und dem Staat aufgeteilt werden.

► Konkrete Empfehlungen

- Die Kommission weist darauf hin, dass möglicherweise Arbeitgeber unzureichend in die Weiterbildung der Arbeitnehmer investieren, da diese dann dank besserer Qualifikation zur Konkurrenz wechseln könnten. Sie regt an, die Kosten der Weiterbildung mittels eines Fonds auf die gesamte Branche umzulegen.
- Mitgliedstaaten mit einem hohen Anteil an „untypischen“ Beschäftigungsverhältnissen (Leiharbeit, Befristungen) sollten:
 - diesen Arbeitnehmern durch gleiches Entgelt, Zugang zu Betriebsrentensystemen und Teilnahme an Weiterbildungsmöglichkeiten einen besseren sozialen Schutz geben,
 - bei unbefristeten Verträgen einen niedrigeren Kündigungsschutz einführen und
 - auf Branchenebene oder regionaler Ebene Ausbildungsfonds und Ausbildungsinstitute einrichten.
- Mitgliedstaaten mit niedriger Arbeitsmobilität sollten:
 - das „Angebot von Sicherheit“ bei Arbeitgeberwechseln – frühzeitige Stellenvermittlung, Weiterbildungsmaßnahmen im Vorfeld einer Kündigung – verbessern,
 - Investitionen in die Weiterbildung in den Mittelpunkt rücken, indem Unternehmen personalisierte Ausbildungsprogramme entwerfen, die Teil des Arbeitsvertrages werden,
 - die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch höhere Arbeitszeitflexibilität verbessern.
- Mitgliedstaaten mit überwiegend gering qualifizierter Bevölkerung sollten:
 - den Analphabetismus bekämpfen und Fortbildungsmaßnahmen verstärken,
 - den Unternehmen finanzielle Anreize für Schulungsmaßnahmen geben und
 - die Systeme der sozialen Sicherheit so gestalten, dass sich die Annahme von Arbeit lohnt.
- Mitgliedstaaten mit hoher Langzeitarbeitslosigkeit und viel Schwarzarbeit sollten:
 - Schwarzarbeit bekämpfen durch Verbesserung der Rechte der Schwarzarbeiter und des Zugangs zur Berufsausbildung sowie
 - das Arbeitslosengeld auf ein Niveau anheben, das die Arbeitssuche ermöglicht, ohne einen Nebenverdienst durch Schwarzarbeit zu benötigen.

► Fördermaßnahmen der EU

Die Kommission will die Flexicurity-Maßnahmen mit dem Europäischen Sozialfonds, dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und dem Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung fördern.

Änderung zum Status quo

Es werden „Komponenten“ für die Flexicurity sowie „gemeinsame Grundsätze“ für deren Umsetzung festgelegt.

Subsidiarität und dargelegter Bedarf für EU-Handeln

Die Kommission verweist auf die Aufforderung durch den Europäischen Rat vom 23. und 24. März 2006, „die Möglichkeit zu prüfen, einige gemeinsame Grundsätze zum Thema Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Beschäftigungssicherheit herauszuarbeiten“.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Darstellung.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat – „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“

Offen.

Politischer Kontext

Die Mitteilung soll eine Debatte über Flexicurity in Gang setzen, an deren Ende die Verabschiedung gemeinsamer Flexicurity-Grundsätze durch den Europäischen Rat bis Ende 2007 steht.

Nach Ansicht der Kommission würden solche gemeinsamen Grundsätze die Umsetzung der Beschäftigungsleitlinien verbessern. Die Beschäftigungsleitlinien sind Teil der integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung – ein politisches Instrument zur Durchführung der Lissabon-Strategie. Sie werden alle drei Jahre überarbeitet. Die derzeitigen Leitlinien sind noch bis 2008 gültig. Noch 2008 will die Kommission untersuchen, inwieweit die Mitgliedstaaten bereits die vier Flexicurity Komponenten umsetzen. Die Kommission strebt an, dass die Mitgliedstaaten ab 2009 in ihren nationalen Reformprogrammen über ihre Flexicurity-Strategien Bericht erstatten. Sie spricht sich damit für die Weiterverfolgung der Beschäftigungsleitlinie 21 („Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen“) auch nach 2008 aus.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit

Konsultationsverfahren:

Nicht vorgesehen.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Ordnungspolitische Aufgabe der Politik ist es, die allgemeinen Rahmenbedingungen für ein nachhaltiges Wachstum und eine hohe Beschäftigung zu stellen. Die von der Kommission vorgeschlagenen gemeinsamen Flexicurity-Grundsätze und Optionen tragen nur teilweise zu diesem Ziel bei.

Die Kommission stützt zwar das Funktionieren des Marktes, indem sie **bestätigt, dass auch Unternehmen ein großes Maß an Flexibilität gewährt werden soll**. Auch die Erkenntnis der Kommission, dass ein hoher Kündigungsschutz den Eintritt in den Arbeitsmarkt erschwert, und der **Vorschlag zur Senkung des Kündigungsschutzes** bei unbefristeten Arbeitsverträgen sind **begrüßenswert**.

Die Kommission strebt allerdings auch neue Eingriffe in den Marktprozess an, die aus ordnungspolitischer Sicht **abzulehnen sind**. Dazu gehören **die Gleichstellung der Gehälter von Leiharbeitnehmern** und festen Arbeitnehmern, die **verpflichtende** Aufnahme von **Ausbildungsmaßnahmen** in Arbeitsverträgen **und die Mitfinanzierung dieser Maßnahmen durch einen Arbeitgeberfonds**.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Der allgemeine Charakter der Mitteilung lässt eine abschließende Einschätzung der Folgen für die Effizienz nicht zu.

Die Kommission betont zu Recht, dass die **Flexicurity kein allgemeinverbindliches Modell** sein kann. Entsprechend werden die Besonderheiten der jeweiligen nationalen Arbeitsmärkte in unterschiedliche konkrete arbeitspolitische Maßnahmen münden.

Einige Vorschläge der **Kommission** deuten auf eine mögliche Effizienzsteigerung hin. So **verfolgt** die Kommission eine **Strategie des Förderns und Forderns** und weist darauf hin, dass die Mobilität der Arbeitnehmer gesteigert werden muss.

Der vorgeschlagene Ausbildungsfonds würde allerdings **zu großen Effizienzverlusten führen**. Die Nachfrage nach Zuwendungen aus diesem Fonds wäre überhöht, da sie auf allen zur Einzahlung verpflichteten Unternehmen umgelegt werden. Dies führt zu erheblichen Fehlanreizen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Auswirkungen der von der Kommission vorgeschlagenen Flexicurity-Grundsätze auf das Wachstum und die Beschäftigung werden im Wesentlichen von den nationalen arbeitspolitischen Maßnahmen abhängen und sind damit im Einzelnen noch nicht absehbar.

Der Kommissionsvorschlag, eine **Gleichstellung der Entgelte für Leiharbeiter und feste Arbeitnehmer** einzuführen, **ist** allerdings **abzulehnen**. Dieses Ansinnen war bereits mit dem – bisher erfolglosen – Vorschlag für eine Leiharbeiterrichtlinie KOM(2002) 707 aus dem Jahr 2002 verfolgt worden. Es verringert das Potenzialwachstum Europas und gefährdet damit auch konventionelle Arbeitsplätze. Denn eine gesetzlich aufgezwungene Gleichstellung der Leiharbeiterentgelte macht die Leiharbeit weniger attraktiv und

führt zu einem Abbau der Beschäftigung, indem sie die Entgelte für die Leiharbeit von ihrer Produktivität entkoppelt.

Positiv hervorzuheben **ist die Empfehlung** der Kommission, bei unbefristeten Verträgen **einen niedrigeren Kündigungsschutz einzuführen**. Dies vereinfacht die Schaffung neuer, unbefristeter Arbeitsplätze und erhöht so die Beschäftigung.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die Folgen für die Standortqualität Europas sind auf Grundlage der Kommissionsmitteilung noch nicht absehbar. Erst die Festlegung der konkreten nationalen Maßnahmen auf der Basis der Flexicurity-Strategie wird eine solche Folgenabschätzung zulassen.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Berechtigung hoheitlichen Handelns

Es ist Aufgabe hoheitlichen Handelns, die Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt so zu gestalten, dass Arbeitsplätze geschaffen werden können und strukturbedingte Arbeitslosigkeit vermieden wird. Nicht alles, was die Kommission vorschlägt, zählt jedoch zu den allgemeinen Rahmenbedingungen.

Problematisch sind insoweit die **Umlage von Weiterbildungskosten auf Branchenfonds**, die Forderung nach einer **Gleichstellung von „untypischen“** Beschäftigungsverhältnissen (Leiharbeit, Befristungen) **und unbefristeten Arbeitsverhältnissen** sowie die Forderung nach einer höheren Arbeitszeitflexibilität zur besseren Vereinbarung von Familie und Beruf.

Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Jeder Mitgliedstaat hat von sich aus bereits einen Anreiz, eine optimale Arbeitsmarktpolitik zu entwerfen. Ein Handeln der EU ist daher nur teilweise sachgerecht, so z.B. für die Entwicklung einheitlicher Bewertungskriterien zur Überprüfung der Wirksamkeit nationaler Maßnahmen am Arbeitsmarkt.

Die arbeitsmarktpolitischen Probleme der Mitgliedstaaten sind jedoch in aller Regel zum einen sehr verschiedenartig und zum anderen nicht grenzüberschreitender Natur. Vor diesem Hintergrund ist die Formulierung von **Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, wenngleich durch den EG-Vertrag rechtlich gedeckt, sachlich fragwürdig**.

Verhältnismäßigkeit

Der Vorschlag der Kommission, die **Kosten für Weiterbildungsmaßnahmen innerhalb einer Branche „gerecht“** auf Arbeitgeber, Arbeitnehmer und den Staat **zu verteilen, ist unverhältnismäßig**. Er kommt einer Verpflichtung zur Investition in solche Maßnahmen gleich und beträfe auch Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die sich bewusst gegen eine Weiterbildung entschließen.

Juristische Bewertung

Rechtmäßigkeit der Mitteilung, Kompatibilität mit EU-Recht

Die Kommission folgt mit der Entwicklung der Flexicurity-Strategie einer Aufforderung des Europäischen Rates im Rahmen der Lissabon-Strategie. Die Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Leitlinien, die aus der Flexicurity-Strategie resultieren, ist in Art. 128 Abs. 2 EG-Vertrag vorgegeben.

Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Die Verfolgung des Flexicurity-Ansatzes würde in Deutschland insbesondere Änderungen im Kündigungsschutz und der beruflichen Aus- und Weiterbildung erfordern.

Alternatives Vorgehen

Das Tätigwerden der EU könnte sich darauf beschränken, einen Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission kündigt keine legislative Maßnahmen an, wird aber untersuchen, inwieweit die Mitgliedstaaten die vier Flexicurity Komponenten umsetzen. Der Europäische Rat könnte die Flexicurity-Grundsätze noch Ende 2007 verabschieden, wodurch diese in die Beschäftigungsleitlinien der EU einfließen würden.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Kommission möchte den Unternehmen mehr Flexibilität gewähren und empfiehlt die Verringerung des Kündigungsschutzes bei unbefristeten Arbeitsverträgen und die Erhöhung der Mobilität der Arbeitnehmer. Die Vorschläge der Kommission, die Gehälter von Leiharbeitnehmern und festen Arbeitnehmern gleichzustellen ist genauso abzulehnen wie die Errichtung eines Ausbildungsfonds, der durch Beiträge der Unternehmen einer Branche finanziert werden soll.