



DV 27/07 AF III  
26. September 2007

**Stellungnahme des Deutschen Vereins zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit“ [KOM (2007) 359 endgültig]**

**–th– Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hatte Ende 2006 das Grünbuch „Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“ vorgelegt, um eine öffentliche Debatte darüber einzuleiten, wie durch die Weiterentwicklung des Arbeitsrechts positive Wirkungen für nachhaltiges Wachstum erzielt und gleichzeitig mehr sowie bessere Arbeitsplätze geschaffen werden könnten. Im Grünbuch wurde dabei besonders auf das Konzept der Flexicurity abgestellt, das nun im Mittelpunkt der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit.“ [KOM (2007) 359 endgültig] steht. Der Entwurf der Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Mitteilung wurde vom Fachausschuss „Internationale Zusammenarbeit und europäische Integration“ und vom Fachausschuss „Sozialpolitik, Soziale Sicherung, Sozialhilfe“ beraten und vom Präsidium des Deutschen Vereins am 26. September 2007 verabschiedet.**

## I. Der Flexicurity-Ansatz der Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hatte Ende 2006 das Grünbuch „Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“ vorgelegt, um eine öffentliche Debatte darüber einzuleiten, wie durch die Weiterentwicklung des Arbeitsrechts positive Wirkungen für nachhaltiges Wachstum erzielt und gleichzeitig mehr sowie bessere Arbeitsplätze geschaffen werden könnten. Im Grünbuch wurde dabei besonders auf das Konzept der Flexicurity abgestellt. „Flexicurity“ ist ein Kunstwort, gebildet aus den Bestandteilen „Flexibility“ und „Security“. Gemeint ist damit zunächst die Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse – in Verbindung mit einer hohen sozialen Absicherung im Falle des Arbeitsplatzverlustes und der Forcierung einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik.

Die Mitteilung der Kommission zu einem integrierten Flexicurity-Ansatz steht in Zusammenhang mit der erneuerten Lissabon-Strategie und der darin an die Mitgliedstaaten gerichteten Aufforderung, „dass in den nationalen Reformprogrammen systematischer umfassende politische Strategien zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und der Unternehmen entwickelt werden müssen.“<sup>1</sup> Nach dem Verständnis der Kommission ist Flexicurity als „integrierte Strategie zur gleichzeitigen Stärkung von Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt“<sup>2</sup> gekennzeichnet durch die Kombination von flexiblen und zuverlässigen vertraglichen Vereinbarungen, umfassenden Strategien des lebenslangen Lernens, einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und einem modernen System der sozialen Sicherheit. Diese Komponenten stellen auch die wesentlichen Bestandteile der von der Kommission vorgeschlagenen „Gemeinsamen Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz“ dar, die bis Ende 2007 vom Europäischen Rat verabschiedet werden sollen. Zukünftig sollen die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, der Kommission ausdrücklich über ihre Flexicurity-Strategien Bericht zu erstatten, die diese in ihren jährlichen Fortschrittsberichten bewerten wird. Zur Erreichung eines integrierten Flexicurity-Ansatzes unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den Mitgliedstaaten entwirft die Mitteilung verschiedene typisierende Optionen, die jeweils die vorgefundenen sozioökonomischen, kulturellen und institutionellen Strukturen in den Mitgliedstaaten schwerpunktmäßig ergänzen sollen, um die gemeinsamen Grundsätze zu verwirklichen.

---

<sup>1</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat vom 23./24. März 2006, S. 13.

<sup>2</sup> KOM (2007) 359 endgültig, S. 5.

Das Flexicurity-Konzept der Mitteilung wird getragen einerseits durch abstrakte Forderungen von Strategien des lebenslangen Lernens, von angemessener Einkommenssicherung, von umfassenden Sozialschutzleistungen und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Andererseits werden aber durch die konkrete Forderung nach einem Vorrang der Beschäftigungssicherheit vor der Arbeitsplatzsicherheit – insbesondere unter der Überschrift „Wie die Flexicurity funktioniert“ – „strenge Beschäftigungsschutzvorschriften gegen Kündigungen aus wirtschaftlichen Gründen“<sup>3</sup> als entscheidendes Hindernis für die Beschäftigung von Menschen, „die beim Eintritt in den Arbeitsmarkt am ehesten mit Schwierigkeiten zu kämpfen haben, wie junge Menschen, Frauen, ältere Arbeitnehmer und Langzeitarbeitslose“<sup>4</sup> identifiziert. Im weiteren Gang der Argumentation werden dann diese „strengen Beschäftigungsschutzvorschriften“ als Ursache für die Zunahme von „Zeitverträgen mit geringer Schutzwirkung“<sup>5</sup> und eine Segmentierung des Arbeitsmarktes ausgemacht. Grundsätzlich besteht in der Mitteilung eine Asymmetrie zwischen abstrakt gehaltenen Äußerungen zur sozialen Sicherheit einerseits und konkreten Forderungen im Bereich der Deregulierung andererseits.

## II. Stellungnahme des Deutschen Vereins

Der Deutsche Verein hatte schon in seiner Stellungnahme zum Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften „Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“, das Teil der Flexicurity-Agenda war, gefordert, dass die Grundsätze zur Flexicurity „in ausreichendem Maße nicht nur auf die Flexibilisierung von Arbeitsmärkten und Arbeitsverhältnissen, sondern auch auf die notwendigen unterstützenden und absichernden Maßnahmen für die Beschäftigten eingehen“. Daher ist darauf zu achten, dass Flexibilisierungsanstrengungen nicht zu Lasten der sozial- und arbeitsrechtlichen Absicherungen der Beschäftigten gehen. Allerdings geben Formulierungen wie „*Flexible und zuverlässige vertragliche Vereinbarungen*“<sup>6</sup> erneut Anlass zur Sorge, weil damit auch umfassende Deregulierungen des Normalarbeitsverhältnisses in Richtung auf eine Ausweitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse inhaltlich vereinbar wären.

---

<sup>3</sup> KOM (2007) 359 endgültig, S. 6.

<sup>4</sup> KOM (2007) 359 endgültig, S. 7.

<sup>5</sup> KOM (2007) 359 endgültig, S. 7.

<sup>6</sup> KOM (2007) 359 endgültig, S. 6. Hervorhebung im Original.

Der Deutsche Verein ist vielmehr der Auffassung, dass angesichts der arbeitsrechtlichen Deregulierungen der letzten Jahre und der Zunahme prekärer und dauerhaft nicht existenzsichernder Beschäftigungsverhältnisse die Frage der materiellen Absicherung und der gesellschaftlichen Partizipation des davon betroffenen (wachsenden) Personenkreises wesentlich stärker in den Fokus der Zukunftsfähigkeit eines „europäischen Wirtschaftsraums“ durch ein „europäisches Sozialmodell“ rücken sollte als weitere und weitergehende Flexibilisierungen und Deregulierungen. Hier stehen für den Deutschen Verein Aspekte der Durchsetzung existenzsichernder Einkommen bei Vollerwerbstätigkeit, der umfassenden Unterstützung benachteiligter Personenkreise zur Verbesserung der Integrationschancen sowie der Sicherung der Unverletzlichkeit der Menschenwürde durch die Gewährung eines soziokulturellen Existenzminimums im Falle der Arbeitslosigkeit im Vordergrund.

Im Hinblick auf eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik als eine der konstitutiven Säulen der Flexicurity-Strategie weist der Deutsche Verein darauf hin, dass Aktivierung nur dort funktioniert, wo tatsächlich Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Strukturelle Arbeitslosigkeit kann nicht durch einen nach europäischen Vorgaben konzipierten integrierten Flexicurity-Ansatz beseitigt werden.

Grundsätzlich kritisch steht der Deutsche Verein dem mit der Mitteilung zum Ausdruck gebrachten Gestaltungsanspruch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften im Bereich der Arbeitsmarktpolitik gegenüber. Die gewählten allgemein gehaltenen Formulierungen der Mitteilung und die Breite der darin enthaltenen Vorschläge und Regelungsabsichten erschweren eine Identifikation der Zuständigkeiten bei der europäischen Ebene oder den einzelnen Mitgliedstaaten, so dass der Eindruck entsteht, die Mitteilung dient auch der Absicht, schleichend die Kompetenzen der europäischen Ebene in Politikfelder und Rechtsbereiche hinein zu erweitern, die nicht vergemeinschaftet sind. Zwar verkennt der Deutsche Verein nicht, dass der EU durch Art. 137 EG-Vertrag (im Folgenden EG) verschiedene Kompetenzen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zugewiesen sind. So kann die Union gemäß Art. 137 Abs. 1 c), d) und h) i.V.m. Art. 137 Abs. 2 b) EG Richtlinien in den Bereichen „soziale Sicherheit von Arbeitnehmern“, „Kündigungsschutz“ und „berufliche Eingliederung“ erlassen sowie gemäß Art. 137 Abs. 1 j) i.V.m. Art. 137 Abs. 2 a) EG die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich „Bekämpfung sozialer Ausgrenzung“ intensivieren. Der Deutsche Verein ist jedoch der Auffassung, dass aufgrund

der unterschiedlichen institutionellen und sozioökonomischen Bedingungen, der verschiedenen föderativen und (neo)korporatistischen Strukturen sowie der „Pfadabhängigkeit“ der historisch gewachsenen Sozialsysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten die jeweils optimale Ausgestaltung des Verhältnisses von Sicherheit und Flexibilität der Beschäftigungsverhältnisse sinnvoll nur von den staatlichen und substaatlichen Ebenen sowie den sozialen Akteuren in den Mitgliedstaaten gefunden werden kann und damit das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 2 EG greift. Dies erklärt sich anschaulich schon daraus, dass Fragen der lokalen Flexibilität von Arbeitnehmer/innen in flächenmäßig kleinen Staaten wie Dänemark oder den Niederlanden anders zu beurteilen sind, als in großen Flächenstaaten wie Frankreich oder der Bundesrepublik, wo z.B. die Notwendigkeit zu einem beruflichen Ortswechsel eine ganz andere Herausforderung für die Betroffenen darstellt als in den genannten kleinen Staaten.