

„Brücken statt Mauern bauen“ – Veranstaltung der Gesellschaft für europäische Sozialpolitik zum EG-Arbeitsrechts-Grünbuch

Wissenschaftliche Mitarbeiterin Indra Burg, Bonn

Was ist die Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft bei der Gestaltung des Arbeitsrechts? Diese Frage stellt das Grünbuch der Kommission „Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“ vom 22.11.2006.¹ Das Grünbuch soll als Diskussionspapier dazu beitragen, eine europäische Debatte über wesentliche politische Ziele in diesem Bereich in Gang zu setzen, die Grundlage für neue Initiativen des europäischen Gesetzgebers sein kann. Zentraler Begriff des Grünbuchs ist die Flexicurity, also das Ziel, flexible Formen des Arbeitsverhältnisses einerseits mit Sicherheit für die Arbeitnehmer andererseits zu verbinden. Denn durch die Globalisierung und den technischen Fortschritt hätten sich 2005 bereits 40 % der Beschäftigten in einem sogenannten „prekären“ Arbeitsverhältnis befunden, hätten also insbesondere einen befristeten oder Teilzeit-Arbeitsvertrag gehabt. Das Grünbuch stellt Fragen und hofft auf Antworten. Reichweite und Gewicht dieser Denkanstöße sind sehr unterschiedlich. Etwa wird gefragt, wie eine befürchtete Segmentierung des Arbeitsmarkts durch Erhöhung der Flexibilität oder der Beschäftigungssicherheit verhindert werden kann. Neben solch ganz grundsätzlichen Erwägungen zur Fließrichtung des europäischen Arbeitsrechts haben einige Punkte einen sehr viel klareren, technischen Bezug. So ist ein weiteres Anliegen die Klärung des Arbeitnehmerbegriffs. Durch unterschiedliche Definitionen in den Mitgliedstaaten komme es erstens zu sehr weiten Gestaltungsspielräumen bei der Umsetzung von Richtlinien und zweitens zu Umgehungsmöglichkeiten bei grenzüberschreitender Beschäftigung. Insbesondere in dreiseitigen Rechtsverhältnissen, also bei Leiharbeit oder in Untervergabeketten, bestünde Klärungsbedarf. Schließlich werden noch die bisher unbefriedigend gelösten Mindestanforderungen an die Arbeitszeit sowie ein effektiveres Vorgehen gegen Schwarzarbeit angesprochen.

Nach ersten Äußerungen aus der Wissenschaft² und der Praxis³ hat der Bundesrat am 09.03.2007 eine Stellungnahme zum Grünbuch abgegeben, in der er eine vollständige Harmonisierung des Arbeitsrechts wegen der unterschiedlichen Wertungen in den Mitgliedstaaten ablehnt und die Funktion des Gemeinschaftsrechts auf die Ergänzung und Unterstützung des

¹ KOM(2006) 708 endg.

² *Thüsing*, BB 2007, Heft 8, Editorial.

³ *Schuster*, Handelsblatt v. 11.01.2007, S. 18; *ders.*, Handelsblatt v. 14.02.2007, S. 18.

nationalen Gesetzgebers beschränkt.⁴ Diese öffentliche Debatte wurde am 16.03.2007 auf einer hochrangig besetzten Veranstaltung der Gesellschaft für europäische Sozialpolitik in der Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen beim Bund in Berlin fortgeführt. Nach Vorträgen von Prof. Dr. *Gregor Thüsing* (Bonn) und EG-Kommissar *Vladimir Spidla* diskutierten zunächst Vertreter aus der Politik und sodann Wissenschaftler auf zwei Panels über die Perspektiven des europäischen Arbeitsrechts im 21. Jahrhundert.

Thüsing warf in seinen einführenden Worten zunächst einen Blick zurück. Er führte aus, dass in den europäischen Gemeinschaften anfangs die Wettbewerbsfreiheit im Vordergrund stand, das Arbeits- und Sozialrecht dagegen vernachlässigt wurde. Erst in den 1970er Jahren wurde mit vier Richtlinien eine Angleichung im Arbeitsrecht angestrebt, eine Entwicklung, die nach zwischenzeitlichem Stillstand in den 1980er Jahren vor allem in den letzten zehn Jahren mit zahlreichen neuen Richtlinien wieder Fahrt aufnahm. Drei bereits in der Vergangenheit aufgetretene Probleme des europäischen Arbeitsrechts sollten in Zukunft vermieden werden. Erstens greife das europäische Arbeitsrecht in das in jedem Mitgliedstaat bestehende Equilibrium von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerrechten empfindlich ein. Zum Beispiel trete das europarechtlich vorgegebene Diskriminierungsverbot bei Behinderung im deutschen Arbeitsrecht neben das bereits bestehende System der Schwerbehindertenquote. Grund für diese Entwicklung sei, dass bei europäischen Vorhaben häufig nicht die Erforderlichkeit, sondern die Machbarkeit entscheidend sei. Zweitens sollte europäisches Arbeitsrecht nicht „überambitioniert“ sein, aber dann auch seine Regelungen ernst meinen und durchsetzen: Wenn Richtlinien – wie etwa die Vorgaben zur Arbeitszeit – konsequent und folgenlos von einer Vielzahl der Mitgliedstaaten missachtet würden, sei das ein Zeichen, dass man sich hier zuviel vorgenommen hat. Weniger sei dann mehr – das weniger müsse dann strikt durchgesetzt werden. Drittens wies *Thüsing* auf die Verantwortung des nationalen Gesetzgebers hin, der durch Einflussnahme auf die Regierung sowohl den Erlass der Richtlinie verhindern als auch bei der Umsetzung wesentliche Entscheidungen treffen könne. Das Grünbuch begrüßte *Thüsing* als ein Papier, das eine neue Etappe des europäischen Arbeitsrechts einläuten könne. Es sei ausgewogen formuliert und könne eine offene Debatte anregen. Eine kritische Bestandsaufnahme des europäischen Arbeitsrechts sei notwendig, doch zeige das Grünbuch wenig konsequent eine Tendenz zur Verdichtung des Regelungswerks statt zur Deregulierung auf europäischer Ebene. Antworten auf die im Grünbuch gestellten Fragen müssten gefunden werden, damit Europa in der Übertragung eines Bildes von Papst *Johannes Paul II.* nicht nur auf der wirt-

⁴ BR-Drucks. 868/06.

schaftlichen, sondern auch auf der sozialen Lunge atmen und damit eine europäische Integration gelingen könne.

Im Hauptvortrag sah *Spidla* die Hauptherausforderung für Europa in den atypischen Arbeitsverhältnissen. Für Arbeitnehmer böten sie durch größere Autonomie und Flexibilität zwar auch Chancen, gerade Frauen und jüngere Arbeitnehmer seien aber in Gefahr, durch befristete Arbeitsverhältnisse und Leiharbeit in einen Teufelskreis zu geraten, der ihnen auf Dauer die Aussicht auf einen Standardarbeitsvertrag nehme. Dadurch könne ein segmentierter Arbeitsmarkt entstehen. *Spidla* sieht deshalb die Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft darin, „Brücken statt Mauern“ zu bauen, also die Übergänge von atypischen in Standardarbeitsverhältnisse zu ermöglichen. Wesentlicher Baustein sei dabei die Weiterbildung und Qualifizierung der Arbeitskräfte. Die Aufforderung, Brücken statt Mauern zu errichten, lässt sich dabei ebenfalls auf das Verhältnis zwischen Öffentlichkeit und europäischem Gesetzgeber beziehen. *Spidla* forderte eindringlich dazu auf, die Probleme des europäischen Arbeitsrechts zu ermitteln und der Kommission zu benennen. Er begrüßte ausdrücklich die Initiative der Gesellschaft für europäische Sozialpolitik, durch die ein Diskussionsforum für Politik und Wissenschaft geschaffen werde. Die Kommission habe Interesse an einer ergebnisoffenen Debatte, „Blaupausen“ für Gesetzesvorhaben bestünden nicht. Eine vollkommene Harmonisierung sei nicht geplant.

Wie von ihm gewünscht diskutierten die Bundestagsabgeordneten Dr. *Ralf Brauksiepe* (CDU), *Jörg Rohde* (FDP) und *Olaf Scholz* (SPD) sowie die stellvertretende DGB-Vorsitzende *Ingrid Sehrbrock* und die Geschäftsführerin der BDA *Renate Hornung-Draus* lebhaft unter der Moderation des Europaabgeordneten und stellvertretenden Vorsitzenden des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten *Thomas Mann* (CDU). Während sich *Hornung-Draus*, *Rohde* und *Brauksiepe* tendenziell gegen neue Regelungen aussprachen, forderten *Sehrbrock* und *Scholz* eher mehr europäische Initiativen.

Sehrbrock ging es um die Frage, unter welchen Bedingungen Menschen arbeiten wollten. Flexibilität dürfe nicht nur aus der Sicht der Unternehmen betrachtet werden, die durch Leiharbeit und Befristung bereits über ausreichende Möglichkeiten verfügten. Entscheidend sei jetzt, eine Flexibilisierung im Interesse der Arbeitnehmer durchzuführen, die neue Arbeitsformen zur Vereinbarkeit mit Kindern und der Pflege von älteren Familienmitgliedern benötigten. Bei den bisher entwickelten atypischen Arbeitsformen müsse mehr Beschäftigungs-

cherheit erreicht werden, wichtige Bausteine dabei seien die Einführung eines Mindestlohns und die Weiterbildung.

Europäischen Regelungsbedarf sah *Scholz* insbesondere beim Arbeitnehmerbegriff, damit die europäischen Standards nicht von einzelnen Mitgliedstaaten umgangen werden könnten. Bei Leiharbeit und Befristung müsse durch den europäischen Gesetzgeber ein stärkerer Schutz geschaffen werden. Daneben solle über einen europäischen Mindestlohn nachgedacht werden, der bereits in den meisten Mitgliedstaaten und den USA gelte. Außerdem müsse auf europäischer Ebene gegen Schwarzarbeit intensiver zusammengearbeitet werden. Bei der Arbeitszeit würden dagegen bereits Bestimmungen auf nationaler Ebene geschaffen, Bedarf nach einer europäischen Neuregelung bestünde nicht mehr. Auch im Bereich der Teilzeit müssten keine zusätzlichen Schutzbestimmungen geschaffen werden, soweit sie von den Betroffenen freiwillig gewählt werde. Auf Anregung von Rechtsanwalt *Anton Wirmer* aus dem Publikum forderte er einen stärkeren Konsens der Sozialpartner.

Brauksiepe sah dagegen kaum Regulierungsbedarf auf europäischer Ebene, da die Konzepte zum Arbeitsrecht in den Mitgliedstaaten zu weit voneinander abwichen. Der nationale Gesetzgeber solle bei nationalen Fragen wie der Scheinselbstständigkeit, der Portabilität von Betriebsrenten und der Einführung eines Mindestlohns seine Verantwortung nicht nach Europa abschieben. Wie *Thüsing* ausgeführt habe, solle auf europäischer Ebene nicht die Machbarkeit, sondern die Erforderlichkeit entscheidend sein. Einzig beim Arbeitnehmerbegriff bestehe Regelungsbedarf, weil sonst die Freizügigkeit gefährdet werde.

Hornung-Draus war wichtig, dass Unternehmen nicht durch längst von der Realität überholte Regelungen behindert würden. Aus dem Publikum äußerte *Martin Schuster* die Beobachtung, dass die Nichtbeachtung bestimmter überkommener Vorschriften zu Glaubwürdigkeitsbrüchen führe. Solche Anforderungen sollten nach der Ansicht von *Hornung-Draus* auf europäischer Ebene nicht noch verschärft werden, sondern es sollten erforderliche nationale Reformen ermöglicht werden. Ein einheitlicher Arbeitnehmerbegriff hätte weitgehende und nicht überschaubare Konsequenzen und gehe über die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft hinaus.

Rohde bezweifelte die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft für das Arbeitsrecht. Atypische Arbeitsverhältnisse bildeten eine gute Chance, eine unbefristete Vollzeitstelle zu erlangen, wie im Grünbuch belegt sei. Schutzvorschriften errichteten dagegen Einstellungs-

barrieren. Ein europäischer Mindestlohn sei nicht wünschenswert, da das Einkommensniveau zu stark voneinander abweiche, Schwarzarbeit provoziere und die tarifliche Einigung überflüssig mache. Beim Arbeitnehmerbegriff solle man den Betroffenen selbst entscheiden lassen, ob er als Selbstständiger oder als Arbeitnehmer tätig sein wolle. Der europäische Gesetzgeber sollte die Mitgliedstaaten daher dazu auffordern, bestimmte Bereiche nicht zu regeln, anstatt immer mehr Mindestschutzbestimmungen zu erlassen. *Mann* schloss die Diskussion ab, indem er hervorhob, dass das Grünbuch eine gute Gelegenheit biete, sich über die Grundlagen des Arbeitsrechts zu verständigen und die offene Debatte lobte.

Im Panel der Wissenschaft wurde von Prof. Dr. *Bernd Waas* (Hagen), Prof. Dr. Drs. hc. *Peter Hanau* (Köln) und Prof. Dr. *Marita Körner* (Berlin) unter der Moderation von *Thüsing* noch einmal auf einzelne Fragen eingegangen. *Waas* zeigte insbesondere Klärungsbedarf beim Verhältnis von nationalem und europäischem Recht auf. Zum einen sei unklar, wie weit die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft aus Art. 137 EG reichten. Zum anderen gehe das europäische Arbeitsrecht nicht von der durch Art. 9 Abs. 3 GG abgesicherten Tarifautonomie aus. Um den Veränderungen in der Realität Rechnung zu tragen, solle verstärkt das Recht der anderen Mitgliedstaaten betrachtet werden, das häufig Lösungen anbiete.

Hanau wies darauf hin, dass bereits der EG-Vertrag in Art. 137 EG weitgehende Kompetenzen vorsehe, über die die von der deutschen Politik einhellig geforderte EU-Verfassung aber noch weit hinausgehe. Die Europäische Gemeinschaft sei derzeit darauf beschränkt, Mindeststandards zu schaffen, könne daher also nur die Security, nicht aber die Flexibility vorantreiben. Extreme Formen wie der Nullvertrag in Großbritannien sollten eingeschränkt werden, Ziel solle die Förderung des Normalarbeitsverhältnisses sein. Wichtig bei Schutzvorschriften sei es, die Bedürfnisse kleiner und mittlerer Unternehmen zu berücksichtigen, was in bisherigen europäischen Regelungen häufig unterlassen worden sei. In erster Linie sei aber die Schaffung eines einheitlichen Arbeitnehmerbegriffs erforderlich, damit nicht wie derzeit die deutsche Sozialversicherung umgangen werden könne, indem die Bescheinigung der Selbstständigkeit von einem anderen Mitgliedstaat vorgelegt werde.

Körner hielt einige Ansatzpunkte des Grünbuchs für verfehlt. Die Wettbewerbsfähigkeit hinge kaum vom Arbeitsrecht ab. Flexicurity sei ein Widerspruch in sich. Wenn zur Vereinbarkeit von Flexibility und Security auf die Weiterbildung verwiesen werde, sei das illusorisch und verlagere zudem das Risiko auf den einzelnen Arbeitnehmer. Einen einheitlichen europä-

ischen Arbeitnehmerbegriff hielt sie für kaum realisierbar, da im Primärrecht für Art. 39 und 141 EG bereits eine sehr weitgehende Definition vom EuGH gegeben worden sei, die in das Sekundärrecht nicht übernommen werden sollte.

Thüsing wies darauf hin, dass es auch in den USA weitgehende Ausnahmen für kleine und mittlere Unternehmen gebe. Er stimmte mit *Hanau* darin überein, dass Europa lediglich Schutzbestimmungen, nicht aber größere Flexibilität schaffen könne. Zu beachten sei stets, dass sich das Europarecht für alle Mitgliedstaaten gleich auswirke und nicht wie bei der SE-Beteiligungsrichtlinie bestimmte Mitgliedstaaten viele Nachteile zu tragen hätten.

In den Schlussworten fasste *Waas* die diskutierten Fragen zusammen. Er forderte dazu auf, immer das Gleichgewicht von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberrechten im Blick zu behalten. Zunächst sollte eine Gesamtkonzeption entworfen werden, bevor einzelne Probleme herausgegriffen werden. Sowohl auf dem Panel der Politik als auch auf dem Panel der Wissenschaft wurde damit der Aufforderung *Spidlas* nachgekommen: Kontrovers und fachkundig wurden Meinungen dargestellt und Argumente ausgetauscht. Durch *Spidla* wurden diese Debatten von der Kommission bereits wahrgenommen. Eine Brücke zwischen europäischem Gesetzgeber und Öffentlichkeit hat die Veranstaltung der Gesellschaft für europäische Sozialpolitik auf diese Weise bereits gebaut.