

BEISPIEL EU-ARBEITSZEITRICHTLINIE – DAS ENDE EUROPÄISCHER SOZIALER MINDESTSTANDARDS?

1. Einführung	108
2. Zum Konzept sozialer Mindeststandards	108
3. Fallbeispiel Arbeitszeitrichtlinie	112
4. Stand des Revisionsprozesses	116
5. Gewerkschaftliche Strategien	118

Auszug aus WISO 3/2006

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Gruberstraße 40–42

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@akooe.at

Internet: www.isw-linz.at

Oliver Röpke

Experte für
europäische Sozial-
und Mitbestimmungs-
politik im ÖGB-
Europabüro in
Brüssel

1. Einführung

Trendumkehr

Das Konzept EU-weiter sozialer Mindeststandards hat in einigen Bereichen eine Art „Untergrenze“ von Arbeitsbedingungen festgelegt, die von den Mitgliedsstaaten und Arbeitgebern jedenfalls eingehalten werden muss. In den letzten zehn Jahren hat es zunächst Anzeichen für ein „Aufblühen“ eines eigenständigen europäischen Sozialniveaus gegeben. Mehrere Rechtsvorschriften haben die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer zumindest in einigen Mitgliedsstaaten punktuell verbessert. Seit einigen Jahren ist jedoch eine deutliche Trendumkehr zu beobachten. Die Forderung nach einem starken sozialen Pfeiler in der EU gerät eindeutig in die Defensive, selbst Erreichtes wird zunehmend in Frage gestellt, wie die Debatte um die Arbeitszeitrichtlinie zeigt. Eine kritische Bestandsaufnahme aus gewerkschaftlicher Sicht sollte sich mit der Frage auseinandersetzen, mit welcher Strategie dieser Entwicklung entgegengewirkt werden kann.

2. Zum Konzept sozialer Mindeststandards

Der Amsterdamer Gipfel 1997 brachte für die Gewerkschaften zunächst einen beachtlichen Schub und gab den Hoffnungen auf eine stärkere sozialpolitische Ausrichtung der Union Auftrieb. Die Integration des Sozialprotokolls in den EG-Vertrag (als Artikel 138 und 139) brachte nicht zuletzt auch eine institutionelle Anerkennung der Sozialpartner und verlieh diesen nicht unwesentliche Mitwirkungsrechte im Gesetzgebungsprozess der EU. Tatsächlich kam es in den Folgejahren zu einer ganzen Reihe neuer Bestimmungen im sozialpolitischen Bereich, die den Arbeitnehmern in der gesamten Union Mindeststandards garantieren sollten. Zusätzlich wurde ein Verfahren zur Koordinierung der Beschäftigungspolitiken im Primärrecht der EU verankert. Im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung sollten nun auch Vorgaben der Union in der Beschäftigungspolitik von den Mitgliedsstaaten umge-

setzt werden. Doch schon die (beschränkte) inhaltliche Ausrichtung dieser „beschäftigungspolitischen Leitlinien“ führte dazu, dass die EU-Beschäftigungspolitik gewerkschaftlichen Erwartungen nicht gerecht werden konnte. Es blieb bei der Dominanz der europäischen Wirtschaftspolitik und ihrer Ausrichtung am Binnenmarkt- und Maastricht-Programm.¹

*beschäftigungs-
politische Leit-
linien erfüllten
gewerkschaftliche
Erwartungen
nicht*

Immerhin verpflichtet der EG-Vertrag die EU zu einer Politik, die als eine Zielstellung die „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen“ verfolgt. Neben den konkreten Arbeitsbedingungen im engeren Sinne gehören dazu auch Maßnahmen zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, also kollektiver Rechte der Belegschaften.² Tatsächlich brachte der erwähnte Amsterdamer Vertrag hier eine beträchtliche Innovation, indem er die Rolle der Sozialpartner in diesen Politikbereichen erheblich aufwertete. Die Kommission muss nun die Spitzenorganisationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern verpflichtend konsultieren, bevor sie eine sozialpolitische Maßnahme formell vorschlägt. Dieser zweistufige Anhörungsprozess kann ausdrücklich auch zu direkten Verhandlungen der Sozialpartner führen. In diesem Fall „übernehmen“ Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände offiziell die Federführung von der Kommission und bemühen sich weitgehend autonom um eine Vereinbarung. Ist ein Abkommen erzielt worden, so kann dieses durch einen Beschluss des Rates umgesetzt werden (in der Regel durch eine Richtlinie).

*Amsterdamer
Vertrag brachte
Aufwertung der
Sozialpartner ...*

Diese Rolle der Sozialpartner als formelle Mit-Gesetzgeber geht über die Bestimmungen in den meisten Mitgliedsstaaten hinaus.³ Bei genauerer Betrachtung ist sie jedoch kaum mehr als ein Surrogat für die fehlende Kompetenz zum Abschluss von Kollektivverträgen auf europäischer Ebene, allerdings mit einer wichtigen Einschränkung: Verhandlungen über Löhne und Gehälter, also der Kernbereich gewerkschaftlicher Arbeit, werden vom Primärrecht ausdrücklich ausgeschlossen. Interessanterweise hat die Kommission für die zweite Phase der sozialpolitischen Agenda (bis 2010) einen Vorschlag für

*... bis hin zu Mit-
Gesetzgeber*

einen optionalen Rahmen für transnationale Kollektivverhandlungen angekündigt, der den Sozialpartnern ein Instrument an die Hand geben soll, grenzüberschreitende Verhandlungen zu führen und die erzielten Ergebnisse zu formalisieren.⁴

Integration des Sozialprotokolls in EG-Vertrag brachte sozialpolitische Impulse ...

Die Integration des Sozialprotokolls in den EG-Vertrag brachte zunächst neue Impulse für die europäische Sozialpolitik. Ende der neunziger Jahre einigten sich die europäischen Sozialpartner im Rahmen des sozialen Dialogs auf insgesamt drei branchenübergreifende Vereinbarungen. Alle Abkommen wurden vom Rat als formelle Richtlinien verabschiedet:

- Richtlinie über den Elternurlaub vom 3.6.1996
- Richtlinie über Teilzeitarbeit vom 15.12.1997
- Richtlinie über befristete Arbeitsverträge vom 28.6.1999

... Tendenz geht aber Richtung Soft-Law-Instrumente

Damit wurden diese Vereinbarungen zu verbindlichen Mindeststandards für Arbeitnehmer in allen EU-Mitgliedsstaaten. Seitdem ist jedoch ein deutlicher Politikwechsel zu beobachten. Die Arbeitgeber weigern sich beharrlich, weitere verbindliche Abkommen zu verhandeln, sondern setzen zunehmend auf alternative, vorgeblich „flexiblere“ Instrumente. Sogenannte „autonome“ Vereinbarungen sollen nicht mehr als Richtlinien beschlossen werden, sondern von den nationalen Sozialpartnern selbst umgesetzt werden. Je nach nationaler Gepflogenheit kann dies über verbindliche Tarifverträge, Empfehlungen oder andere Aktivitäten der Sozialpartner erfolgen. Somit haben sich die sozialpolitischen Gestaltungsmittel auf EU-Ebene deutlich zu Gunsten von Soft-Law-Instrumenten verschoben.⁵ Kennzeichnend dafür sind die mangelnde Durchsetzbarkeit europäischer Regelungen sowie die nachlassende Bereitschaft der Kommission, ihrerseits durch konkrete Richtlinienvorschläge das ordentliche Gesetzgebungsverfahren einzuleiten.

Beispielhaft ist das erste branchenübergreifende „autonome“ Abkommen über die Rechte von Tele-Arbeitnehmern aus dem

Jahr 2002. Auch nach Ablauf der dreijährigen Umsetzungsfrist zeigt sich, dass in den meisten Mitgliedsstaaten keine, oder aber völlig unzureichende Maßnahmen gesetzt wurden, die keine verbindliche Wirkung besitzen. Diese Art sozialpolitischer Gestaltung verabschiedet sich schrittweise vom Konzept sozialer Mindeststandards, das – durchaus im Einklang mit der Lissabon-Strategie – auch die Arbeitsplatzqualität in einem gemeinsamen Binnenmarkt europaweit sichern und verbessern sollte. Dem Europäischen Gewerkschaftsbund gelingt es derzeit nicht, die Arbeitgeberverbände zum Abschluss verbindlicher Abkommen zu bewegen. Sowohl große Teile des Europäischen Parlaments⁶ als auch die Politiken der meisten europäischen Regierungen betrachten Sozialpolitik fast ausschließlich unter Kostengesichtspunkten und im Spannungsfeld zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Dieser fehlende politische Druck auf die Arbeitgeber führt zu einer zunehmenden Verweigerungshaltung. Dazu scheidet das stärkste gewerkschaftliche Kampfmittel – der Streik – zur Durchsetzung verbindlicher sozialer Regelungen auf europäischer Ebene zumindest gegenwärtig aus.

Sozialpolitik wird meist nur mehr unter Kostengesichtspunkt gesehen

Auch die Kommission antizipiert in gewisser Weise die politischen Kräfteverhältnisse und macht keine Vorschläge, deren Durchsetzung im Gesetzgebungsprozess unsicher erscheint. Jüngstes Beispiel ist die Überarbeitung der Richtlinie über die Europäischen Betriebsräte, die bereits seit 6 Jahren überfällig ist. In den wenigen Fällen, in denen die Kommission neue Impulse für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen setzen wollte, werden ihre Vorschläge regelmäßig von einem Teil der Mitgliedsstaaten blockiert.⁷ Diese Blocking Minority wird fast ausnahmslos von Großbritannien angeführt, wobei die Ablehnung des kontinentaleuropäischen Sozialstaatsmodells immer aggressiver zutage tritt.

Anführung der Blocking Minority durch Großbritannien

Der dargestellte Paradigmenwechsel betrifft jedoch nicht nur den Versuch, das bislang nur sehr punktuell wirkende Konzept der sozialen Mindeststandards schrittweise auszubauen, um

Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen durch die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes zu verhindern. Darüber hinaus geraten selbst die (recht bescheidenen) Regelungen, die bereits heute bestehen, zunehmend unter einen Verschlechterungsdruck. Die Folge sind Nivellierungstendenzen in den nationalen Sozialpolitiken – dabei sollte gerade diesem Phänomen des sozialen Dumpings ursprünglich durch das Konzept europäischer sozialer Mindeststandards entgegengewirkt werden!

3. Fallbeispiel Arbeitszeitrichtlinie

Am Beispiel der EU-Arbeitszeitrichtlinie lassen sich die angesprochenen Tendenzen anschaulich darstellen. Die bereits seit 1993 bestehende (und 2003 leicht novellierte) Richtlinie⁸ gibt einen gewissen Rahmen vor, innerhalb dessen die Mitgliedsstaaten und die Tarifparteien ihre Arbeitszeitmodelle gestalten können. Die Richtlinie enthält somit Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeitszeitgestaltung, sie überlässt aber die konkrete Arbeitszeitpolitik (einschließlich der Lohnfrage) den Mitgliedsstaaten. Dementsprechend erscheinen die Vorgaben der Richtlinie nicht übermäßig ambitioniert, im Kern schreibt sie vor:

Kernpunkte

- Eine wöchentliche Höchstarbeitszeit von durchschnittlich 48 Stunden, die innerhalb eines Durchrechnungszeitraumes nicht überschritten werden darf.
- Einen Durchrechnungs- oder Bezugszeitraum von 4 Monaten, der ausschließlich über Kollektivverträge auf bis zu einem Jahr ausgeweitet werden kann.
- Eine Opt-out-Klausel, die Mitgliedsstaaten erlaubt, auf die Anwendung der Vorschriften über die Höchstarbeitszeit zu verzichten.

In den nationalen Arbeitszeitregelungen vieler Mitgliedsstaaten hat sich in den letzten Jahren aufgrund einiger Erkenntnisse des Europäischen Gerichtshofes Änderungsbedarf ergeben: Der Gerichtshof hat wiederholt entschieden, dass

Bereitschaftsdienste, die ein Arbeitnehmer im Unternehmen verbringen muss, grundsätzlich als „Arbeitszeit“ im Sinne der Richtlinie zu werten sind und bei der Berechnung der 48-stündigen Höchstarbeitszeit berücksichtigt werden müssen. Bislang zählen derartige Dienstzeiten – insbesondere im Gesundheitsbereich – in vielen Staaten nicht zur Arbeitszeit, weshalb es zu häufigen Verletzungen der Richtlinie kommt. Hier fordern zahlreiche Staaten eine Neudefinition der Begriffe „Arbeitszeit“ und „Bereitschaftsdienst“.

Bereitschaftsdienst im Unternehmen gilt als „Arbeitszeit“

Eine wesentliche Forderung der Gewerkschaften besteht jedoch in der ersatzlosen Abschaffung der erwähnten Ausnahmeregelung (Opt-out-Klausel). Diese Klausel kam ursprünglich auf Drängen Großbritanniens in die Richtlinie und wurde zunächst auch nur dort genutzt. Das Opt-out widerspricht grundlegend dem Konzept sozialer Mindeststandards und hat zu einer schleichenden Aushöhlung der Arbeitszeitrichtlinie geführt. Sie erlaubt es einem Mitgliedsstaat, die Höchstarbeitszeitgrenze nicht anzuwenden, wenn

Opt-out-Klausel führt zur schleichenden Aushöhlung ...

- sich der Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber dazu bereit erklärt
- und einem Arbeitnehmer bei einer Weigerung, auf den Schutz der Richtlinie zu verzichten, keine Nachteile entstehen.

Im Klartext: Jedes Unternehmen kann von seinen Beschäftigten verlangen, „freiwillig“ auf die Einhaltung der Höchstarbeitszeiten zu verzichten. Dabei hat sich in Großbritannien gezeigt, dass es zu einer verbreiteten Übung geworden ist, dem Arbeitnehmer eine solche individuelle (Verzichts-) Vereinbarung bereits bei der Unterzeichnung des Arbeitsvertrages vorzulegen. Der Stellenwerber hat dann lediglich die „Freiheit“, auf die Einhaltung der Höchstarbeitszeit zu verzichten oder den in Aussicht gestellten Arbeitsplatz nicht zu erhalten. Selbst die Kommission spricht davon, dass von einer „freien Zustimmung“ des Arbeitnehmers keine Rede sein kann.⁹

... von freier Zustimmung der Arbeitnehmer kann keine Rede sein

*Staat gibt
Anspruch auf
Vorgabe des
Ordnungs-
rahmens auf*

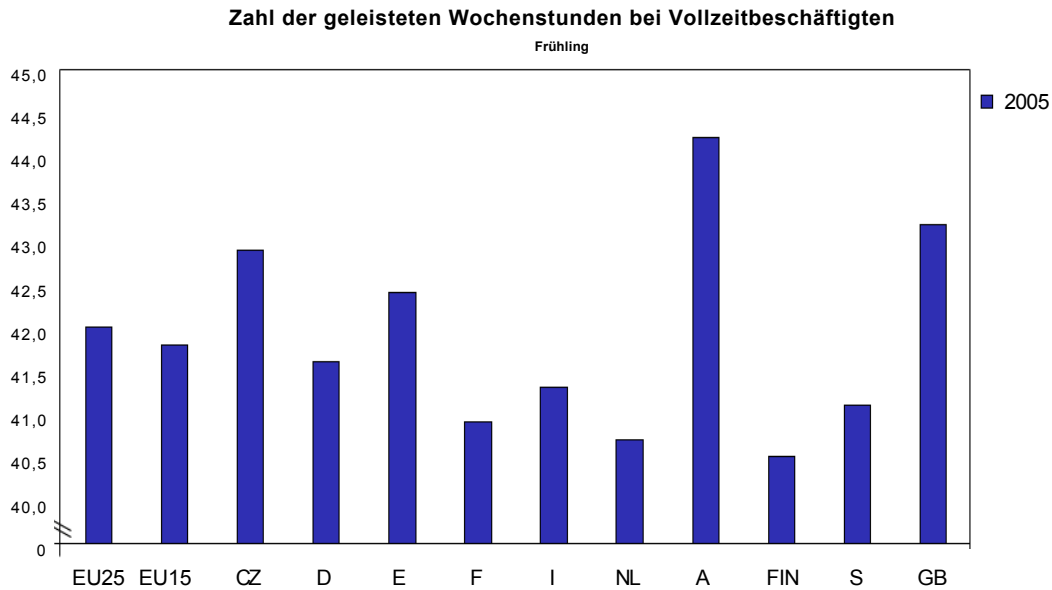
*GB: etwa 33 %
haben Opt-out-
Vereinbarung
unterschrieben*

Dieser Missbrauch kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Opt-out auch bei einer richtlinienkonformen Anwendung ein völlig systemwidriger Ansatz bleibt, der gestaltende Sozialpolitik ad absurdum führt. Wenn gesetzlich vorgegebene soziale Mindest(!)standards auf individueller Ebene mittels einfacher Vereinbarung unterlaufen werden können, gibt der Staat seinen Anspruch auf, zumindest einen gewissen Ordnungsrahmen zum Schutz der Beschäftigten auf dem Arbeitsmarkt vorzugeben. Fatalerweise sind in den letzten Jahren weitere Mitgliedsstaaten dem britischen Beispiel gefolgt und haben zumindest für einige Branchen vergleichbare individuelle Ausnahmeregeln zugelassen. Die flächendeckende, generelle Aushöhlung der Schutzbestimmungen hat es jedoch bislang nur in Großbritannien gegeben. Dort haben nach den verfügbaren Daten etwa 33 % der Arbeitnehmer eine Opt-out-Vereinbarung unterschrieben (2003). Im Bauwesen sollen nach einer Erhebung der britischen Arbeitgeberverbände sogar 48 % der Beschäftigten regelmäßig mehr als 48 Stunden wöchentlich arbeiten.¹⁰ Tatsächlich liegen die durchschnittlichen Arbeitszeiten von britischen Vollzeitbeschäftigten im europäischen Vergleich seit Jahren im Spitzenfeld. Durch die Erweiterung der EU um 10 neue Staaten, in denen die Arbeitszeiten etwas höher liegen als in den alten Mitgliedsländern, hat sich das Bild insgesamt nur leicht geändert: Die Eurostat-Daten zeigen seit 2001 einen gleichbleibenden Unterschied zwischen den EU15 und den EU25 von 0,2 Stunden. Die letzten verfügbaren Daten für 2005 weisen eine durchschnittliche Arbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten von 41,8 Stunden (EU15) bzw. 42 Stunden (EU25) aus.

Aus der Statistik folgt also offensichtlich ein Zusammenhang zwischen der Anwendung der Opt-out-Klausel und überlangen Arbeitszeiten. Doch auch unter Einhaltung des europäischen Arbeitszeitregimes ist es offenbar möglich, dass sich die Arbeitszeiten der Beschäftigten signifikant erhöhen. Dies ist am Beispiel Österreichs gut darstellbar: Lagen Österreichs wöchentliche Arbeitszeiten im Jahr 2002 noch exakt im euro-

päischen Mittel (41,6 Stunden), hat es danach eine rasante Zunahme gegeben, wobei Österreich in den Jahren 2004 und 2005 (44,8 bzw. 44,2 Stunden) sogar die längsten Arbeitszeiten in der gesamten EU aufweist (stets bezogen auf Vollzeitbeschäftigte). Österreich liegt damit sogar noch deutlich vor Großbritannien. Gleichzeitig ist die Arbeitslosenquote vom 4. Quartal 2003 bis Ende 2005 von 4,1 % auf 5,2 % signifikant gestiegen (Eurostat-Berechnungsmethode).

Österreich hat längste Arbeitszeiten in der EU ...



Quelle: Eurostat

Die äußerst langen Arbeitszeiten in Österreich zeigen aber auch, dass die Klagen der Österreichischen Industriellenvereinigung über ein angeblich zu rigides Arbeitszeitregime nur sehr schwer nachvollziehbar und im europäischen Vergleich geradezu absurd erscheinen. Allerdings dürfte es im Kern auch weniger um die Frage der Flexibilität gehen, sondern um Kostensenkungen durch Kürzungen bei den Überstundenzuschlägen. Dies wäre die logische Folge, wenn

... daher Klagen der Industriellenvereinigung schwer nachvollziehbar

– bei einer gesetzlichen zweijährigen Durchrechnungszeit – die tägliche Normalarbeitszeit auf 10 Stunden, die Tageshöchst- und die wöchentliche Maximalarbeitszeit auf 12 Stunden sowie die wöchentliche Maximalarbeitszeit auf 60 Stunden ausgedehnt würden.

4. Stand des Revisionsprozesses

Änderungsvorschlag für Gewerkschaften unakzeptabel

Der Revisionsprozess der Arbeitszeitrichtlinie begann Ende 2003 mit dem Konsultationsverfahren der europäischen Sozialpartner. In dessen Verlauf stellte sich jedoch heraus, dass die Aufnahme von Verhandlungen aufgrund der großen Auffassungsunterschiede über die erforderlichen Änderungen nicht möglich war. Der schließlich von der Kommission vorgelegte Änderungsvorschlag¹¹ war für die Gewerkschaften äußerst enttäuschend:

- Bereitschaftszeiten sollen, anders als bisher, in Zukunft nicht mehr als Arbeitszeit im Sinne der Richtlinie gelten. Dies wäre ein enormer Rückschritt, der überlange Arbeitszeiten, insbesondere im Gesundheitsbereich, zum Normalzustand machen würde.
- Die Ausdehnung des Durchrechnungszeitraumes auf ein Jahr soll in Zukunft auch durch Gesetz möglich sein, womit den Kollektivvertragspartnern eine wichtige Regelungskompetenz entzogen würde.
- Das erwähnte Missbrauchsinstrument Opt-out wird nach Willen der Kommission nicht abgeschafft, allerdings soll Kollektivverträgen in Zukunft Vorrang vor individuellen Vereinbarungen zukommen.

Hoffnung ruht wieder auf EP

Das Europäische Parlament, das gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten im sogenannten Mitentscheidungsverfahren entscheidet, hat sich hingegen mit großer Mehrheit deutlich abweichend positioniert.¹² Für den Bereitschaftsdienst soll es bei der bisherigen Regelung bleiben, allerdings wären flexible Lösungen durch Gesetz oder Kollektivvertrag möglich. Eine gesetzliche Jahresdurchrechnung soll nur dann möglich sein, wenn in der betreffenden Branche kein Kollektivvertrag be-

steht. Das Parlament fordert auch konkrete Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch mehr Mitbestimmung der Arbeitnehmer bei einem Wechsel von Voll- auf Teilzeit und umgekehrt. Das wichtigste politische Signal des EU-Parlaments war jedoch die Forderung nach einer ersatzlosen Abschaffung des Opt-out binnen drei Jahren.

Im Gegensatz zum Parlament konnten sich die Mitgliedsstaaten im Rat bislang auf keinen gemeinsamen Standpunkt einigen. Auch die von der österreichischen Ratspräsidentschaft angekündigten intensiven Bemühungen zur Lösung der Blockade¹³ blieben erfolglos. Im Kern geht es einerseits um divergierende Interessen der Mitgliedsstaaten, deren Arbeitszeitregelungen recht unterschiedlich sind. Mindestens ebenso wichtig erscheint in der Debatte jedoch auch die grundsätzliche Frage, welchen Stellenwert das Soziale Europa in Zukunft haben soll. Geht es nach der britischen Regierung, die in der Arbeitszeitfrage stets besonders treu von Bundesminister Bartenstein unterstützt wurde, soll sich Europa weitgehend auf die Gewährleistung des Binnenmarktes beschränken und keine sozialen Regulierungen vorgeben, in denen reine Behinderungen des Arbeitsmarktes gesehen werden. Deshalb besteht Großbritannien weiter auf der absurden Opt-out-Regelung. Dabei konnten sich die Briten stets auf eine Reihe von Staaten stützen, die ihren politischen Ansatz teilen (insbesondere Österreich, aber über einen längeren Zeitraum auch Italien, die Slowakei, Polen, Deutschland und andere). Auf der anderen Seite steht eine Gruppe von Staaten, die das Opt-out mit einer verbindlichen Richtlinie zum Arbeitnehmerschutz für unvereinbar hält und deshalb dessen Auslaufen fordert. Dazu gehören insbesondere Frankreich, Belgien, Schweden und Spanien.

es geht um Frage, welchen Stellenwert „Soziales“ in Europa haben will

Der letzte Rat der Beschäftigungsminister am 1. und 2. Juni 2006 in Luxemburg brachte ebenfalls keinen Durchbruch. Unter den Mitgliedsstaaten sind im Wesentlichen nur noch zwei Fragen strittig: Sollen die Höchstarbeitszeiten pro Arbeit-

Rat von Luxemburg brachte keinen Durchbruch

*österreichischer
Kompromiss-
vorschlag*

nehmer oder pro Arbeitsvertrag gelten? Im zweiten Fall wäre eine Umgehung der Schutzvorschriften der Arbeitszeitrichtlinie durch den Abschluss mehrerer Arbeitsverträge leicht möglich. Die zweite, besonders symbolträchtige Auseinandersetzung betrifft das wiederholt angesprochene Opt-out. Anlässlich der erwähnten Ratssitzung unterbreitete die österreichische Präsidentschaft einen Kompromissvorschlag, der jedoch, trotz einiger „kosmetischer“ Änderungen, ein weitgehend ungehindertes Fortführen des Opt-out ermöglicht hätte. Darüber hinaus wäre es anderen Staaten sogar möglich gewesen, derartige Ausnahmeklauseln neu einzuführen. Die erwähnten Gegner des Opt-out forderten auf der Ratssitzung ein Mindestmaß an sozialen Werten und erinnerten an das soziale Europa. Es kristallisiert sich also an dieser Arbeitszeitdebatte auch eine grundsätzliche Diskussion über das Europäische Sozialmodell und dessen Zukunft heraus. Das Dossier wird auf der europäischen Agenda bleiben, die finnische Präsidentschaft hat bereits eine neue Initiative für die zweite Jahreshälfte 2006 angekündigt.¹⁴

5. Gewerkschaftliche Strategien

*wäre das erste
Mal, dass soziale
Standards
abgesenkt
werden*

Eine Änderung der EU-Arbeitszeitrichtlinie in der Art, die von Kommission und einigen Mitgliedsstaaten angestrebt wird, wäre ein einschneidendes Ereignis in der noch recht bescheidenen Geschichte sozialer EU-Mindeststandards. Sollten diese ursprünglich Wettbewerbsverzerrungen und Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen im Binnenmarkt verhindern, wäre es das erste Mal, dass Europa einen bestehenden sozialen Standard absenkt. Spätestens hier wird deutlich, dass sich dieses Konzept in einer tiefen Krise befindet. Es gelingt immer weniger, über die europäische Ebene soziale „Nachzügler“ unter den Mitgliedsstaaten auf ein höheres Niveau zu bringen. Stattdessen werden niedrigere soziale Standards, insbesondere von den neuen Mitgliedsstaaten, als Wettbewerbsvorteil gesehen und verteidigt. Umgekehrt geraten höhere nationale Standards unter zunehmenden Nive-

lierungsdruck. Hier wird stets auf den Wettbewerb verwiesen, der einen Abbau sozialer Errungenschaften nötig mache. Dieser politische Mainstream beherrscht inzwischen die öffentliche Meinung derart, dass selbst bescheidene Arbeitnehmerrechte, wie z.B. die besprochene Arbeitszeitrichtlinie, als „Steinzeit-Richtlinie“¹⁵ denunziert werden.

Angesichts dieser Entwicklung stellt sich für die Gewerkschaften immer drängender die lange vernachlässigte Frage, welche Vorstellung eines „sozialen Europas“ oder einer „Sozialunion“ sie tatsächlich verfolgen. Das bisherige Konzept, „nur“ soziale Mindeststandards zu implementieren, stößt in einer erweiterten, relativ heterogenen Union an seine Grenzen. Die derzeitige Strategie von Arbeitgebern und Kommission, den Gewerkschaften im Rahmen des sozialen Dialoges neue, unverbindlichere Formen der Sozialgestaltung (Soft Law) anzubieten, erweist sich als keine akzeptable Alternative, geht es doch nur darum, Arbeitnehmer und Gewerkschaften durch Alibiaktionen zu besänftigen, während die EU immer tiefgreifender zu einer deregulierten reinen Wirtschaftsunion weiterentwickelt wird. Dem entspricht der Ansatz der Kommission, soziale Mindeststandards allenfalls unter dem Blickwinkel der „Anpassungsfähigkeit“ der Arbeitnehmer zu betrachten. Das heißt, sie sollen ein Faktor sein, um eine bessere und schnellere Anpassung an neue Formen der Arbeitsorganisation zu erleichtern. Diese Politik hat mit der Idee eines eigenständigen, gleichberechtigten sozialen Pfeilers der EU nicht mehr viel gemein.

Konzept der sozialen Mindeststandards stößt an seine Grenzen

Für die Gewerkschaften kann es nur darum gehen, eine zweigleisige Strategie zu verfolgen. Das heute in weiter Ferne scheinende alternative Konzept eines europäischen Wohlfahrtsstaates muss weiterentwickelt, aber nicht aufgegeben werden. Dafür ist jedoch auch die unangenehme Frage zu klären, wie viel „Vergemeinschaftung“ im Sozialbereich überhaupt gewünscht wird. Das Pflegen nationaler Standards erscheint angesichts der oben beschriebenen Wechselwir-

zweigleisige Strategie verfolgen

*nicht aus dem
sozialen Dialog
zurückziehen*

kungen zwischen europäischer und nationalstaatlicher Ebene jedenfalls keine langfristig erfolgversprechende Strategie zu sein. Dennoch dürfen sich die Gewerkschaften nicht aus dem europäischen sozialen Dialog zurückziehen. Trotz des derzeitigen Stillstands (oder gar Rückschritts) muss der Kampf um die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen weitergehen. Immerhin ist es in der Vergangenheit mehrfach gelungen, über breite Bündnisse Achtungserfolge im Europäischen Parlament zu erringen (Beispiel Arbeitszeit- und Dienstleistungsrichtlinie), auch wenn die erzielten Ergebnisse noch weit von gewerkschaftlichen Wunschvorstellungen abweichen. Letztlich kann die europäische Gewerkschaftsbewegung aber nur so stark sein wie die Kampfkraft der von ihr repräsentierten Organisationen in den Mitgliedsstaaten.

Anmerkungen:

- 1 Angelo, Auswirkungen der EU-Politiken auf nationale Sozialpolitiken, in: WISO, Heft 3/2003, S. 124 f.
- 2 Artikel 136 f. EG-Vertrag
- 3 Vgl. Röpke, Auf dem Weg zur Sozialunion?, in: Arbeit & Wirtschaft, Heft 2/2002
- 4 Mitteilung der Kommission vom 9.2.2005, Sozialpolitische Agenda, S. 9
- 5 Obwohl die rechtliche Qualität derartiger autonomer Abkommen der Sozialpartner umstritten ist, macht ihre mangelnde Durchsetzbarkeit jedenfalls den Hauptunterschied zu verbindlichen sozialen Mindeststandards aus. Dazu ausführlich Runggaldier, Der Europäische Kollektivvertrag: eine Variante gemeinschaftsrechtlicher Normsetzung?, in: DRdA 2006, S. 9 ff.
- 6 Die letzte Europawahl im Juni 2004 brachte eine deutliche Verschiebung der Kräfteverhältnisse zugunsten von Europäischer Volkspartei und Liberalen. Details unter <http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/de/results1306/graphical.html>
- 7 So wird der Richtlinien-Vorschlag der Kommission zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern vom 20.3.2002, KOM (2002)149, bis dato im Rat blockiert.
- 8 Richtlinie 2003/88/EG vom 4. November 2003.
- 9 Mitteilung der Kommission hinsichtlich der Überprüfung der Arbeitszeitrichtlinie vom 30.12.2003, KOM (2003)843, S. 10 f.
- 10 UK Construction Industry, Working Time Directive – Review of the Opt-out facility, Oktober 2003.
- 11 Vorschlag der Kommission vom 22.9.2004 zur Änderung der Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG, KOM (2004)607
- 12 Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11.5.2005, P6_TA-PROV(2005)0175
- 13 Bundesminister Bartenstein am 25.1.2006 vor dem Beschäftigungsausschuss des Europäischen Parlaments
- 14 Die finnische Arbeitsministerin kündigte am 10.7.2006 vor dem Beschäftigungsausschuss des Europäischen Parlaments intensive Bemühungen um einen Kompromiss an. Sie ließ darüber hinaus mit der grundsätzlichen Aussage aufhorchen, längere Arbeitszeiten in Europa seien „nicht wünschenswert“.
- 15 Der Standard vom 1.6.2006

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



Oberösterreich

BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Gruberstraße 40-42, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@akooe.at
Internet: www.isw-linz.at