PROF. DR. WOLFGANG DAUBLER, UNIVERSITAT BREMEN:

"DIE ZUKUNFT DER ARBEITSBEZIEHUNGEN IN EUROPA -KRITERIEN UND ANSATZPUNKTE EINER EUROPÄISCHEN SOZIALPOLITIK"

Referat, Tutzing, 10.7.1989

1. Einleitung

Sozialpolitik war bislang kein bevorzugtes Thema der Gemeinschaft. In den Verträgen kommt ihr eine relativ bescheidene Rolle zu. In der Praxis lag das Schwergewicht auf der Herstellung und Ausgestaltung der Arbeitnehmer-Freizügigkeit – aus nationaler Sicht gesehen, also auf einem Teilbereich der Ausländerpolitik. In den letzten 1 1/2 Jahren hat sich jedoch ein sehr deutlicher Wandel vollzogen. Die "soziale Dimension des Binnenmarkts" fand mit einem Mal das Interesse der Medien, der Politiker, der sozialen Gegenspieler wie der Wissenschaft. Die Aufwertung dieses Politikbereichs war zugleich mit einem deutlichen Paradigmenwechsel verbunden: Es ging und geht nicht mehr darum, den sozialen Fortschritt auszubauen, sondern Einschnitte in das soziale Netz, Rückschritt und soziales Dumping zu verhindern. Die "Risikogesellschaft" warf ihre langen Schatten auch auf diesen Bereich. Wie groß sind die Gefahren, die uns der Binnenmarkt bringt?

Auf einer ganz abstrakten Ebene gesehen, bringt die Beseitigung der Grenzen mehr Markt. Rechtliche Restriktionen, die dem freien Fluß von Gütern, Dienstleistungen, Informationen usw. entgegenstanden, werden nunmehr beseitigt. Es geht um ein großes Stück Deregulierung, das sich anders als der Abbau von sozialen Schutznormen auf einen verbreiteten Konsens stützen kann. "Mehr Markt" bedeutet für die Unternehmer mehr Konkurrenzdruck, aber auch erweiterte Handlungsmöglichkeiten.

Sozialpolitische Normen sind der Sache nach normative Konrekturen des freien Spiels der Kräfte. Die Abhängige Größe "Arbeitsmarkt" wird in einer Weise reglementiert, die dem einzelnen Beschäftigten ein Minimum an Schutz gewährt und die so potentiell aufbrechende Konflikte durch ein Stück "Entgegenkommen" abmildert oder erst gar nicht entstehen läßt. Die Kombination aus verschärfter Konkurrenz und erweiterten Handlungsmöglichkeiten kann es nahelegen, Dispositionen zu treffen, die zumindest die kostenträchtigsten Schutznormen umgehen. Konkret wird diese Situation mit drei Gefahren in Verbindung gebracht.

Zum einen kann der Binnenmarkt zu einer Umstrukturierung der Produktion im Sinne größerer Spezialisierung führen. Was den deutschen Arbeitsmarkt angeht, so ist die Annahme plausibel, daß deutsche Unternehmen in technisch fortgeschrittenen, kapitalintensiven Sektoren ihre Position eher verbessern werden. Bei arbeitsintensiven Tätigkeiten, etwa bei verschiedenen Formen von Dienstleistungen, werden demgegenüber die niedrigen Lohnkosten anderer Länder wirksam werden. Einer positiven Gesamtbilanz für die Wirtschaft der Bundesrepublik kann so unschwer eine negative Bilanz für den Arbeitsmarkt gegenüberstehen.

Zum zweiten wird im Zusammenhang damit auf das sog. Soziale Dumping hingewiesen. Die unterschiedlichen Lohnkosten in der Gemeinschaft könnten dazu führen, daß sich ein Unterbietungswettbewerb breit macht, daß nur die Bereitschaft zu immer geringerer sozialer Sicherung die Konkurrenzfähigkeit erhält. Die These von der "Schraube nach unten" ist in dieser Allgemeinheit sicherlich nicht haltbar. Lohn- und Lohnnebenkosten sind für die Standortentscheidung ein Faktor, dem zahlreiche andere gegenüberstehen. Zu letzteren zählt etwa die Arbeitsproduktivität, aber auch die Qualität der Infrastruktur, die Verläßlichkeit der Behörden, die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, die geographische Lage.

Fehlt einerseits jeder Anlaß zur Dramatisierung, so sollte man gleichwohl nicht aus den Augen verlieren, daß innerhalb <u>bestimmter</u> Bereiche sehr wohl Mechanismen denkbar sind, die man gemeinhin als "soziales Dumping" bezeichnet, in Gestalt von Lohnkostenkonkurrenz, z.B. im Bausektor, im Verkehrswesen oder im Nahrungsmittelgewerbe.

Zum dritten besteht die Gefahr einer Rechtsflucht. Sobald Unternehmen im Binnenmarkt ihren Sitz frei wählen können, haben sie es in der Hand, sich nicht nur einem unerwünschten Gesellschafts- und (vielleicht auch) Steuerrecht zu entziehen, sondern auch einer Reihe arbeitsrechtlicher Normen zu entgehen. Der nach Luxemburg auswandernde Arbeitgeber (der im Inland wie bisher weiterproduziert) unterliegt nicht mehr der deutschen Mitbestimmung. Scheidet er - was die Regel sein wird - aus dem deutschen Arbeitgeberverband aus, wirken auch die Tarifverträge bestenfalls noch ein Jahr weiter. Die Gewerkschaft müßte grenzüberschreitende Tarifverhandlungen um einen Firmentarif führen, bei dem im übrigen schon unklar wäre, welcher Rechtsordnung er unterliegt. Da aus der deutschen Niederlassung eine schlichte Zweigstelle würde, könnte nach Art. 17 des Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommen im Arbeitsvertrag auch die Zuständigkeit der Luxemburgischen Arbeitsgerichte vereinbart werden. Die Möglichkeit einer solchen "Deregulierung durch Rechtswahl" wäre etwa dann eröffnet, wenn einem Vorschlag der EG-Kommission entsprechend die grenzüberschreitende Fusion von Aktiengesellschaften zugelassen würde. Auch der geplanten Europäischen Aktiengesellschaft wird man kaum das Recht streitig machen, eine Art "Arbeitgeberfreizügigkeit" innerhalb der Gemeinschaft zu praktizieren.

Über den konkreten Umfang dieser Gefahren lassen sich keine verläßlichen Angaben machen. Diese Entwicklung des Arbeitsmarkts in einem Europa der 320 Mio ist zu komplex, als daß hier auch nur annähernde Prognosesicherheit zu erreichen wäre. Welchen Umfang soziales Dumping oder Rechtsflucht annehmen, hängt u.a. auch davon ab, welche Widerstände sich auf Arbeitnehmerseite artikulieren, inwieweit es zumindest ungeschriebene Verhaltensregeln derart gibt, daß beispielsweise Sitzverlegungen nur aus zwingenden wirtschaftlichen Gründen vorgenommen werden. Sicher ist im Grunde nur die eine Aussage: Die skizzierten Risiken lassen sich nicht völlig von der Hand weisen. Wirkliche Unsicherheit besteht nur über das konkrete Ausmaß sozialpolitischer Konsequenzen.

2. Reaktionen der Sozialpolitik

Für die europäische Sozialpolitik, die durch die Diskussion um die "soziale Dimension" wiederbelebt wurde, stellt dieser Befund eine Herausforderung dar. Sie muß sich auf den Paradigmenwechsel einstellen, ohne ihn deshalb ungefragt zu übernehmen: Positive Alternativen und sozialer Fortschritt müssen auch dann nicht ad acta gelegt werden, wenn viele Zeitgenossen nur noch in Risikokategorien denken.

Angesichts der neuartigen Situation liegt es nahe, sich auf die Ziele der europäischen Sozialpolitik zu besinnen.

Im Vertrag selbst ausgewiesen ist das Ziel, den sozial Schwächeren zu schützen und eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen für alle zu erreichen. So nennt Art. 2 des Vertrages als Gemeinschaftsaufgabe die "beschleunigte Hebung der Lebenshaltung". Die sozialpolitischen Vorschriften beginnen in Art. 117, Abs. 1 mit dem Bekenntnis über die Notwendigkeit "auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken und dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen". In denselben Rahmen gehört der durch die Einheitliche Europäische Akte eingeführte Art. 130a, der die Gemeinschaft zu einer Politik der Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts verpflichtet. Mit guten Gründen kann man daraus ein europäisches Sozialstaatsgebot ableiten.

Die Gemeinschaft hat daneben aber auch das ungeschriebene Ziel, für ihren politischen Zusammenhalt zu sorgen. Prinzipiell nicht anders als ein Nationalstaat muß auch sie die Akzeptanz der Bürger finden: Sie sollen den Binnenmarkt und die Gemeinschaft als ein Vorhaben begreifen, das man bejaht. Weder der Schutz- noch der Akzeptanzgedanke sind für sich allein in der Lage, politisches Handeln in Gang zu setzen. Vielmehr müssen weitere Bedingungen erfüllt sein.

Naheliegend ist zunächst der Gedanke, eine Parallele zu anderen Schutzpolitiken der Gemeinschaft zu ziehen. Hinzuweisen ist hier etwa auf den Verbraucher- oder den Umweltschutz. Allerdings ist zu beachten, daß diese ihre Aufmerksamkeit im wesentlichen der Tatsache verdanken, daß sie sich unmittelbar auf die Märkte für Güter und Dienstleistungen auswirken: Unterschiedliche nationale Regeln über die Beschaffenheit von Produkten oder die einzuhaltenden Sicherheitsstandards sind evidente technische Handelshemmnisse im Sinne des Art. 30 EWG-Vertrag, deren Beseitigung zentrales Interesse der Gemeinschaft ist. Insofern ist die Situation im Arbeits- und Sozialrecht, wie auch in fast der gesamten Sozialpolitik, eine andere: Unterschiedliche Schutzstandards erhöhen allenfalls Kosten, lassen aber im übrigen das Funktionieren der Märkte für Güter und Dienstleistungen unberührt. Lediglich beim Arbeitsschutz ergeben sich Überschneidungen.

Sozialpolitik kann sich hier deshalb nicht auf die Eigendynamik des Binnenmarkts verlassen; sie ist auf den politischen Weg angewiesen. Die auf dem Spiele stehenden Interessen zeigen, daß es <u>nicht allein</u> um gewerkschaftliche Forderungen geht: Arbeitgeber und staatliche Instanzen haben gleichermaßen ein umfassendes Interesse daran, die Akzeptanz der Gemeinschaft bei der großen Mehrheit ihrer Bürger zu sichern.

3. Sozialpolitik durch Aktivierung sozialer Grundrechte?

Der Handlungsbedarf zur Ausfüllung der "sozialen Dimension" des Binnenmarkts hat zur Vorstellung eines "sozialen Sockels" geführt, der in allen Mitgliedsstaaten zu wahren sei. Über seinen Inhalt und seine Rechtsqualität besteht noch keine Klarheit. Von Interesse ist allerdings die These, der "soziale Sockel" sei an sich schon vorhanden: Die Gemeinschaft sei an die Europäische Menschenrechtskommission, die Europäische Sozialcharta und einzelne ILO-Übereinkommen gebunden; ohne daß man es so richtig zur Kenntis genommen habe, seien sozialpolitische Rückschritte schon nach geltendem Recht ausgeschlossen.

Richtig an dieser Auffassung ist, daß die Gemeinschaftsorgane in der Tat nicht in einem grundrechtsfreien Bereich agieren können. Nach der ständigen Rechtssprechung des EuGH bringen Europäische Menschenrechtskonvention und Europäische Sozialcharta ein Stück "gemeinsamer Verfassungsüberlieferung" der Mitgliedsstaaten zum Ausdruck, und binden deshalb die Gemeinschaftsorgane. Auch in der Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte ist davon die Rede, daß sich die beteiligten Regierungen der Mitgliedsstaaten "auf die in den Verfassungen und Gesetzen der Mitgliedsstaaten, in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Europäischen Sozialcharta anerkannten Grundrechte, insbesondere Freiheit, Gleichheit und soziale Gerechtigkeit stützen". Damit allein kann man den anstehenden Problemen jedoch nicht gerecht werden. Das Streben der Gemeinschaft, Märkte zu öffnen und Hemmnisse zu beseitigen, führt allenfalls mittelbar zu den o.a. Problemlagen. Es wäre i.ü. Sache der Regionalpolitik, insbesondere der Strukturfonds, durch Anwendung der Art. 130a ff. für einen gewissen Ausgleich zu sorgen.

Es reicht also nicht aus, die Gemeinschaftsgewalt zu "bändigen"; vielmehr müssen zwingende Vorgaben für die Entwicklung in den einzelnen Mitgliedsstaaten geschaffen werden, die deren Reaktion auf den Binnenmarkt an bestimmte sozialpolitische Minimalia binden. Es geht um einen gemeineuropäischen Schutzstandard, nicht nur um eige Vervollkommnung des Gemeinschaftsrechts. So gesehen kommt den internationalen Übereinkommen nur beschränkte Bedeutung zu.

4. EG-Sozialcharta und sozialer Sockel

Der europäische Grundstandard an sozialer Sicherheit sollte die Form einer EG-Sozialcharta annehmen. Von ihrem Gegenstand hier müßte sie alle diejenigen Fragen aufgreifen, die sich aus der Spezifik abhängiger Arbeit ergeben. Dazu zählt neben klassischen arbeitsrechtlichen Materialien u.a. auch die arbeitsbezogene Bildung und Weiterbildung, sowie Sozialversicherung und Sozialhilfe.

Eine EG-Sozialcharta unter Rückgriff auf einzelstaatliche Verfassungen zu konzipieren, erscheint auch deshalb sinnvoll, weil sich Kritik schwerer tut, wenn sie sich nicht an einer "Neu-Erfindung", sondern an bewährten,z.T. seit Jahrzehnten bestehenden Rechtsgrundsätzen abarbeiten muß. Es verbleibt freilich das Problem, daß soziale Grundrechte in der ja nationalen Konkretion sehr verschieden und verschieden wirksam ausgestaltet werden. Rücksichten sind überdies auf die ja nationalen sozio-ökonomischen Bedingungen zu nehmen, etwa hinsichtlich der Belastbarkeit einer nationalen Wirtschaft bei kostenrelevanten Rechten.

Die Tatsache, daß eine EG-Sozialcharta nur einen, wenn auch wichtigen Schritt hin zur Ausfüllung der sozialen Dimension des Binnenmarkts darstellt, macht es notwendig, auch über einen daneben stehenden "sozialen Sockel" nachzudenken, der konkrete, quantifizierte Größen enthalten könnte. Mit Rücksicht auf die wirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten, die durch Art. 130a ff zusätzliche Impulse erfährt, bietet sich hierfür eine relativ flexible Rechtsform an: Während sich eine EG-Sozialcharta nur in großen Zeiträumen ändern läßt, könnte bei Urlaub, bei der Höhe des Arbeitslosengeldes oder bei der Lohnstruktur eine schnellere Anpassung erfolgen. Zu denken wäre deshalb an eine auf Art. 235 EWG-Vertrag gestützte Verordnung, soweit erreichbar, aber auch an einen im Rahmen des sozialen Dialogs nach Art. 118b EWG-Vertrag festgestellten europaweiten Konsens der sozialen Gegenspieler.

5. Schaffung neuer Arbeitsbeziehungen?

Neben der Installierung substantieller Vorgaben durch eine EG-Sozialcharta und einen "sozialen Sockel" könnte man den Versuch unternehmen, auch die Beziehungen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen aus der bisherigen Begrenzung auf den nationalen Rahmen herauszunehmen. Zur "sozialen Dimension" gehören ersichtlich auch Verfahren, durch die die Betroffenen in die Lage versetzt werden, sich selbst zu helfen: Auch das EG-Arbeitsrecht benötigt nicht nur die hoheitliche Norm, sondern in mindestens gleichem Umfang die Freiheit zum Abschluß von Kollektivverträgen und andere Formen, in denen Unternehmer und Gewerkschaften zu Kompromissen finden können.

Die bisher gemachten Versuche sind wenig ermutigend. Der Entwurf der fünften gesellschaftsrechtlichen Richtlinie, die die Vertretung der Arbeitnehmer in den Unternehmensorganen harmonisieren wollte, hat wenig Aussichten auf Erfolg. Die Art und Weise, wie die Beschäftigten ihre Interessen in die Entscheidungsfindung des Unternehmens einbringen können, ist durch so unterschiedliche nationale Traditionen geprägt, daß sich Gemeinsamkeiten kaum herstellen lassen. Es wird aller Voraussicht nach leichter sein, allen deutschen und allen englischen Arbeitnehmern fünf Wochen bezahlten Erholungsurlaub pro Jahr zu garantieren, als die Rechtsstellung der Shopstewards und die der Betriebsräte aneinander anzunähern. Auch die Tarifsysteme sperren sich bis auf weiteres gegen jedes Verlangen nach Angleichung oder gar Vereinheitlichung.

Auf große Schwierigkeiten ist deshalb auch die sog. Vredeling-Richtlinie gestoßen, die grenzüberschreitende Informations- und Konsultationsrechte bei europaweit tätigen Unternehmen vorsehen wollte. Anders als der Entwurf der fünften Direktive geht es hier nicht um die Umgestaltung, sondern gewissermaßen um eine europäische Ergänzung der Arbeitsbeziehungen: Auch wenn die nationale Rechtsordnung z.B. einer betrieblichen Interessenvertretung keinen Informationsanspruch gegenüber dem ausländischen Arbeitgeber einräumt, sollte dies kraft europäischen Gemeinschaftsrechts anders sein. Der engagierte Widerstand der Arbeitgeber, insbesondere auch von US-Unternehmen, ist indessen ungebrochen.

Am ehesten scheint unter diesen Umständen der Weg einer Europäischen Aktiengesellschaft Erfolg zu versprechen: Sie wird keinem Unternehmen aufgenötigt, wird sie aber gewählt, ergeben sich innerhalb ihres Wirkungsbereichs notwendigerweise grenzüberschreitende Arbeitsbeziehungen.

Für die Arbeitnehmerseite ergibt sich der bereits erwähnte Nachteil, daß die Sitzverlegung als Mittel zu einer partiellen Flucht aus dem Arbeitsrecht genutzt werden kann. Für die Arbeitgeberseite kann die Schwierigkeit auftauchen, daß die Wahl dieser neuen Gesellschaftsform aus wirtschaftlichen Gründen geboten ist, damit gleichzeitig jedoch eines von drei "Beteiligungsmodellen" gewählt werden muß, was der eigenen (z.B. englischen) Tradition entsprechend inakzeptabel erscheint.

Was bleibt, ist der Rückgriff auf den sozialen Dialog nach Art. 118b EWG-Vertrag. Er kann nicht nur auf gesamteuropäischer Ebene (etwa in Form von Gesprächen zwischen EGB und UNICE), sondern auch auf Branchenebene stattfinden. Die Schwierigkeit liegt derzeit im Grunde darin, daß politische Instanzen dazu neigen, sich durch Hinweis auf den "sozialen Dialog" aus der Verantwortung zu stehlen. So legitim der Hinweis auf die sachnähere Gestaltung durch die Sozialpartner im Grundsatz ist, so wenig kann er eigenes Handeln ersetzen, wenn den Umständen nach absehbar ist, daß sich bestenfalls unverbindliche Absichtserklärungen erreichen lassen. Ein solches Verhalten kommt einer definitiven Nicht-Regelung gleich mit der Folge, daß es insoweit eine "soziale Dimension" nicht gibt.

Der bisherige Ertrag des "sozialen Dialogs" ist recht bescheiden. Auf der Spitzenebene wurden bislang nur unverbindliche Erklärungen ausgetauscht - eine Tatsache, die nicht den handelnden Personen vorzuwerfen, sondern schlicht darauf zurückzuführen ist, daß schon die einzelnen nationalen Dachverbände oft keine Abschlußkompetenz für Tarifverträge besitzen. Wie sollten unter solchen Umständen UNICE und EGB die relevanten Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften im nationalen Rahmen verpflichten? Einzelne bescheidene Fortschritte existieren nur auf der Ebene bestimmter Konzerne, wo es wie bei Thomson-Brandt, Allianz und Limagrain zur Bildung eines einheitlichen europaweiten Wirtschaftsausschusses gekommen ist. Grundlage hierfür waren Verträge, die sich am besten als Abmachungen im Sinne des Art. 118b EWG-Vertrag qualifizieren lassen. Soziale Voraussetzung ist nicht nur die Kooperation zwischen den einzelnen nationalen Interessenvertretungen der Arbeitnehmer, sondern auch eine aufgeschlossene Konzernleitung, die sich von der Maxime leiten läßt, Entscheidungen seien dann besser durchzusetzen, wenn die Betroffenen rechtzeitig über Notwendigkeiten und Alternativen informiert sind. Verhandlungen solcher Art mit allen Kräften zu fördern, ist eine wichtige Aufgabe der Gemeinschaft. Die sozialen Akteure brauchen Unterstützung, um in der dünnen Luft der europäischen Ebenen bestehen und neue Formen der Arbeitsbeziehungen hervorbringen zu können.