



Brüssel, den 18. Februar 2016
(OR. en)

6151/16

SOC 66
EMPL 41
ECOFIN 105
EDUC 28

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.: Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen
- Beitrag des Beschäftigungsausschusses zur Arbeitsmarktsegmentierung
und zu vertraglichen Vereinbarungen

Die Delegationen erhalten anbei den Beitrag des Beschäftigungsausschusses zum obengenannten Thema im Hinblick auf die Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 7. März 2016.

Der länderspezifische Abschnitt der Beiträge ist in Dokument 6151/16 ADD 1 enthalten.

Beitrag des Beschäftigungsausschusses zu den Beratungen des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) auf seiner Tagung im März, basierend auf der themenbezogenen Überprüfung der Arbeitsmarktsegmentierung und vertraglichen Vereinbarungen vom 27. Januar 2016

Die Arbeitsmarktpolitik muss Flexibilität und Sicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen. In den 1990er und frühen 2000er Jahren haben einige Länder ihren Arbeitsmarkt reformiert, um schrittweise mehr Flexibilität zu erzielen. Im Kontext des allgemeinen Widerstandes gegen Reformen der Gesetze zum Beschäftigungsschutz bei unbefristeten Verträgen war die Ausweitung des Geltungsbereichs befristeter Arbeitsverträge und die Einführung einer großen Bandbreite an vertraglichen Vereinbarungen – einige davon an der Grenze zwischen abhängiger Beschäftigung und selbstständiger Tätigkeit – eine gemeinsame Antwort auf die Forderung der Unternehmen nach Flexibilität.

Folglich waren von den Arbeitsmarktrisiken zunehmend spezifische Bevölkerungsgruppen betroffen, während die höhere vertragliche Instabilität bewirkt hat, dass es sowohl für die Arbeitnehmer als auch für die Unternehmen nur geringe Anreize für Investitionen in Humankapital gab; ferner hat sie zu schlechten Beschäftigungsaussichten (speziell für Geringqualifizierte), niedriger Arbeitslosenunterstützung und allgemein schlechten Wachstumsaussichten (angesichts der negativen Auswirkungen auf das Wachstum der totalen Faktorproduktivität) geführt.

Die Segmentierung des Arbeitsmarktes ist zu einem Problem für die Politik geworden. Der Rat und die Kommission haben zahlreichen Mitgliedsstaaten empfohlen, der Segmentierung des Arbeitsmarktes mit Hilfe von Reformen der Gesetze zum Beschäftigungsschutz zu begegnen. Als Reaktion auf diese Herausforderung wurden in den vergangenen Jahren (also seit der Krise) viele weitreichende und umfassende Reformen umgesetzt. Andere Mitgliedstaaten erwägen wichtige Änderungen der nationalen Gesetzgebung. In einigen Fällen haben sich Mitgliedstaaten darum bemüht, in diesem speziellen Bereich von anderen zu lernen, und zwar nicht zuletzt durch das Programm "Voneinander lernen".

Immer mehr Aufmerksamkeit ist in letzter Zeit den Chancen und Herausforderungen zuteil geworden, die durch neue Beschäftigungsformen (Jobsharing, Gelegenheitsarbeit, Schwarmauslagerung, Bereitschaftsarbeit, nicht ständige Arbeit usw.) entstanden sind. Die größte Sorge besteht darin, dass unkonventionelle Beschäftigungsregelungen die herkömmlichen prekären, schlecht bezahlten Arbeitsverhältnisse verschleieren könnten und keine echte Möglichkeit darstellen, flexiblere und günstigere Herstellungstechnologien zu nutzen. Infolge dieser neu aufkommenden Beschäftigungsformen waren nach und nach nicht mehr die zweigeteilten, sondern die segmentierten Arbeitsmärkte Gegenstand der Diskussion.

Der dualen Arbeitsmarkttheorie zufolge zeichnen sich segmentierte Arbeitsmärkte durch einen primären und einen sekundären Arbeitsmarkt aus. Zwischen beiden Märkten gibt es Unterschiede bei den Lohnfindungsmechanismen und bestehen Mobilitätsbarrieren. Im primären Arbeitsmarkt, in dem die Gewerkschaften normalerweise eine große Rolle spielen, sind die Löhne hoch, die Laufbahnaussichten solide und ist der Arbeitsplatzschutz (auch durch Kollektiv- oder Individualverträge) gut, werden beträchtliche Investitionen in Humankapital getätigt und kommt Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen eine erhebliche Bedeutung zu. Im Sekundärmarkt lässt sich das Gegenteil beobachten. Hier führen weniger stabile Beschäftigungsverhältnisse zu weniger sicheren Einkommen und einem prozyklischen Konsumverhalten, was nicht zur Stabilisierung der Einkommen in Zeiten der Rezession beiträgt. Wenig Mobilität und Austausch zwischen beiden Arbeitsmärkten und der unterschiedliche Mix von Kapital/Arbeit (menschlich und physisch) sorgen dafür, dass segmentierte Arbeitsmärkte dauerhaft bestehen.

Zur Bestimmung der Art der Segmentierung und der einschlägigen Reaktionen der Politik empfiehlt sich eine Unterscheidung zwischen Hindernissen, die von Unterschieden in der Humankapitalausstattung herrühren, und solchen, die durch regulatorische Lücken entstehen, welche zu vertraglicher Fragmentierung führen. Im ersten Fall sind Strategien zur Verbesserung des Humankapitals erforderlich, um die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen segmentierter Arbeitsmärkte anzugehen. Im zweiten Fall dürfte das Schließen der Lücke die angemessenste politische Reaktion sein.

Regulatorische Lücken entstehen durch institutionelle Hemmnisse, durch die den Arbeitnehmern der Zugang zu primären Tätigkeiten verwehrt wird, einschließlich nicht neutraler Gesetze und Regulierungen betreffend Einstellung und Entlassung, ferner Lücken in den Sozialversicherungsbeiträgen und Strukturen der Systeme der sozialen Sicherheit, die Dauer der Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten, die zu mehr Unsicherheit bezüglich langfristiger Arbeitsbeziehungen führt, sowie unzureichende Kontrollen und Durchsetzung atypischer Arbeitsverträge. Ferner können fehlende interne Flexibilität bei Firmen – zum Beispiel in Bezug auf die Anpassung von Löhnen, Arbeitszeiten und Aufgaben – sowie eine generell niedrige Lohnflexibilität die Entscheidungen dieser Firmen hinsichtlich der Einstellung von Arbeitnehmern in atypische Beschäftigungsformen beeinflussen. Zudem ist zu erwähnen, dass diese Entscheidungen natürlich auch stark von zyklischen Faktoren beeinflusst werden.

Schlussfolgerungen des Beschäftigungsausschusses zur multilateralen Überwachung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen (und der Hauptprobleme im Beschäftigungsbereich) durch die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Segmentierung des Arbeitsmarktes und vertraglichen Vereinbarungen

Generell ist zu berücksichtigen, dass die Mitgliedstaaten sehr unterschiedlichen Situationen ausgesetzt sind. In einigen sinkt die Zahl der befristeten Verträge, in anderen ist deren Anteil konstant. Außerdem zeichnen sich die verschiedenen Sektoren auch durch recht unterschiedliche Eigenschaften aus – so kann etwa in Mitgliedstaaten mit viel saisonalem Tourismus dieser die Zahlen beeinflussen. Auch unterscheiden sich die Konjunkturzyklen, die Unternehmenskultur und die tief verwurzelten Gewohnheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten voneinander.

Der Beitrag des Beschäftigungsausschusses hat gezeigt, dass es einen deutlichen Fortschritt bei der Bewältigung der in den länderspezifischen Empfehlungen aufgezeigten Herausforderungen gibt. In einigen Fällen ist der politische sowie der Gesetzgebungsprozess (der häufig sehr heikel ist und die Einbindung zahlreicher interessierter Parteien, nicht zuletzt der Sozialpartner erfordert) abgeschlossen oder nahezu abgeschlossen. Nun geht es um die erfolgreiche Umsetzung dieser Maßnahmen und die anschließende hinreichend strikte Überwachung und Bewertung, um eine Feinabstimmung der Maßnahmen zu ermöglichen. Daraus ergibt sich, dass die drei "aktiven" länderspezifischen Empfehlungen betreffend Frankreich, Polen und Italien nun nicht wiederholt werden sollten (außer natürlich, wenn diese Mitgliedstaaten die von ihnen vorgestellten Maßnahmen nicht umsetzen).

Was die Überwachung angeht, so wird es definitiv einige Zeit dauern, bis die betreffenden Maßnahmen Erfolge zeitigen. Es muss auch davor gewarnt werden, Erfolge nur am Anteil der befristeten Verträge zu messen; ein nuancierteres und detaillierteres Bild wäre hier informativer. Allgemein gesehen hängt der Erfolg solcher Maßnahmen stark vom makroökonomischen Zyklus und der gesamtwirtschaftlichen Situation ab.

Was die Lehren betrifft, die auf diesem Gebiet mit Blick auf zukünftige länderspezifische Empfehlungen gezogen werden könnten, so schlägt der Beschäftigungsausschuss vor, diese auf eine umfassende Analyse zu stützen anstatt sich auf spezifische Details zu konzentrieren, wenn das Problem eher das Gesamtgleichgewicht des Arbeitsrechts betrifft – es wäre zielführender, dieses Gleichgewicht zu bewerten und zu verbessern.

Der Beschäftigungsausschuss leitet aus dieser Bewertung einige spezifische politische Leitlinien ab:

- Die gerichtliche Durchsetzung des Arbeitsrechtes, etwa von Vorschriften für aufeinanderfolgende befristete Verträge, spielt eine wichtige Rolle und sollte weiterhin gewährleistet sein. Der Schlüssel hierzu sind die Kapazitäten der Arbeitsaufsichtsbehörden sowie geeignete Sanktionen.
- Eine höhere Sicherheit bei Arbeitsstreitigkeiten kann Arbeitgeber dazu ermutigen, keine befristeten, sondern stattdessen unbefristete Arbeitsverträge anzubieten.
- Ein umfassender Überblick über die Art und die Auswirkungen des Arbeitsrechts in verschiedenen Ländern sollte sowohl die Funktionsweise des Justizsystems (z. B. der Arbeitsgerichte) als auch die Regelungen berücksichtigen, die das Ergebnis von Tarifverhandlungen auf zentraler und sektoraler Ebene sind.
- Wirtschaftliche Anreize und Anreize auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit bei der Einstellung mit unbefristeten Verträgen können hilfreich sein, müssen aber wirksam und zielgerichtet sein und können hohe Kosten verursachen – daher muss auf lange Sicht eine nachhaltigere Lösung gefunden werden.
- Das Konzept des einzigen unbefristeten Vertrags ist kein Allheilmittel, kann sich auf Ebene der Mitgliedsstaaten aber als nützlich erweisen, um Diskussionen und Reformen anzuregen.
- Neue Formen der selbstständigen Erwerbstätigkeit (einschließlich der unfreiwillig selbstständigen Erwerbstätigkeit) und deren Auswirkungen, auch auf die Abdeckung durch die Sozialschutzsysteme, bedürfen weiterer Überlegungen.
- Die Scheinselbstständigkeit ist ein ernsthaftes Problem, das gelöst werden muss, wobei ein geeigneter Rahmen für neue Arten vertraglicher Vereinbarungen erwogen werden könnte.
- Die Bewertung der Maßnahmen unter Zuhilfenahme von Mikrodaten und Erhebungen bei Arbeitgebern kann besonders sinnvoll und informativ sein.