

Parlamentarische Versammlung des Europarats



Dok 11277
26. April 2007

Die soziale Dimension Europas: vollständige Umsetzung der revidierten Europäischen Sozialcharta und Evaluierung neuer Arbeitsstandards und Mindestlöhne

Bericht des Ausschusses für Sozialordnung, Gesundheit und Familie

Berichtersteller: Herr Walter RIESTER, Deutschland, Sozialistische Gruppe

Zusammenfassung

Die europäische Politik auf den Gebieten des sozialen Schutzes und des sozialen Einschlusses steht heute vor großen Herausforderungen. Der weltweite Wettbewerb, die Auswirkungen neuer Technologien und das Altern der Bevölkerung bestimmen die politische Langzeitperspektive. Schwaches Wachstum, hohe Arbeitslosigkeit und anhaltende Ungleichheit sind kurzfristig anzupackende Aufgaben.

Vor diesem Hintergrund besteht der Berichterstatter auf der Notwendigkeit von Reformen, die ein besseres Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsmarkt schaffen, der sogenannte Flexicurity-Ansatz. Wenn Europa wirklich diesen Herausforderungen auf wirksame Weise begegnen möchte, muss es einen globalen Ansatz verabschieden, der eine aktive Arbeitsmarktpolitik, flexible Vertragsvereinbarungen und soziale Sicherheit miteinander verbindet, die wesentliche Bedeutung von Ausbildung und Qualifizierung in diesem Zusammenhang hervorhebt und sich darum bemüht, einen weiteren Rückgang der Beschäftigungssicherheit zu verhindern.

Der Berichterstatter unterstreicht, dass auf fast allen diesen Reformgebieten die europäische Sozialcharta bereits Normen enthält, die von den meisten Mitgliedstaaten anerkannt werden. Doch die Bevölkerung und die politischen Entscheidungsträger sind mit dem Inhalt der europäischen Sozialcharta nur wenig vertraut. Die Rechte, die sie enthält, müssen einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden und in den Prozess des Aufbaus eines sozialen Europas einfließen.

Der Berichterstatter ist ebenfalls der Auffassung, dass es dringend notwendig ist, mit anderen multilateralen Organisationen intensiver zusammenzuarbeiten über die Grenzen des Europarates und der Europäischen Union hinaus, um sich um Lösungen für eine „soziale Globalisierung“ zu bemühen und ein reformiertes europäisches Sozialmodell zu schaffen als einer Möglichkeit, dem globalen Trend in Richtung auf eine abwärts gerichtete Spirale bei den sozialen Standards entgegenzuwirken.

A. Entwurf einer Entschließung

1. 50 Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge stehen wir weiterhin vor der Aufgabe, den Prozess der sozialen Vereinigung Europas zu gestalten. Viele Herausforderungen, denen sich die europäischen Länder nach dem 2. Weltkrieg gegenübersehen, sind erfolgreich bewältigt worden, aber auch heute noch haben sich die europäischen Länder gerade im Bereich der sozialen Sicherheit vielen Herausforderungen zu stellen. Der globale Wettbewerb, die Auswirkungen neuer Technologien und eine alternde Bevölkerung formen die politische Agenda. Kernprobleme wie

schwaches wirtschaftliches Wachstum, hohe Arbeitslosigkeit und wachsende Ungleichheiten müssen kurzfristig angegangen werden.

2. In allen Mitgliedstaaten des Europarates sind gegenwärtig Reformprozesse zum Ausbau und zur Sicherung der Erwerbstätigkeit, dem rechtlichen und sozialen Schutz der Menschen, der Entwicklung der Bildungs- und Gesundheitssysteme und dem Schutz vor Diskriminierung zu beobachten. Die Parlamentarische Versammlung ist davon überzeugt, dass nur eine umfassende soziale Neuorientierung bewirken kann, die zunehmenden Ungleichgewichte im Bereich der sozialen Sicherheit auf europäischer Ebene zu überwinden. Wirtschafts- und Arbeitsmarktreformen müssen dazu beitragen, den sozialen Zusammenhalt zu stärken und im Gegenzug dazu muss die Sozialpolitik darauf ausgerichtet sein, Wachstum und Beschäftigung zu fördern.

3. Reformanstrengungen können demnach nicht nur vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Aspekte angegangen werden, sondern sie müssen auch soziale Belange berücksichtigen. Der europäische Integrationsprozess und die Globalisierung können nur erfolgreich gestaltet werden, wenn wirtschaftliche und soziale Aspekte gleichermaßen bedacht werden.

4. Vor diesem Hintergrund unterstreicht die Parlamentarische Versammlung den Bedarf an Reformanstrengungen, die zu einer Verbesserung des Gleichgewichts zwischen Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt – dem so genannten Flexicurity-Ansatz – führen. Die Versammlung begrüßt das Bestreben, einen Konsens zwischen Politikern und Sozialpartnern zu erzielen, der dem Gleichgewicht zwischen den Anforderungen des Marktes und dem sozialen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Rechnung trägt. Wenn Europa ernsthaft und effektiv auf diese Herausforderungen reagieren will, ist ein übergreifender Ansatz erforderlich, der eine aktive Arbeitsmarktpolitik, flexible vertragsrechtliche Vereinbarungen und soziale Sicherheit verknüpft und die in diesem Zusammenhang herausragende Bedeutung von Bildung und Qualifizierung in den Vordergrund stellt sowie einer weiteren Prekarisierung der Beschäftigung entgegen wirkt.

5. Die Versammlung weist darauf hin, dass die revidierte Europäische Sozialcharta in fast allen Reformbereichen Normen enthält, die von den meisten Mitgliedsländern anerkannt sind. Jedoch sind die Inhalte der Europäischen Sozialcharta sowohl bei den Bürgerinnen und Bürgern als auch bei politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern nur unzureichend bekannt. Diese in der Europäischen Sozialcharta enthaltenen Rechte müssen einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gemacht werden und in den Prozess einer sozialen Gestaltung Europas münden.

6. Die europäischen Staaten haben sehr unterschiedliche Entwicklungen des Sozialstaates durchlaufen und verfügen demnach auch über sehr unterschiedliche Standards im Bereich der sozialen Sicherung. Reformen werden zumeist nur vor dem Hintergrund nationalstaatlicher Überlegungen betrachtet und ohne die europäische Dimension diskutiert. Die revidierte europäische Sozialcharta hält jedoch für viele dieser Reformprozesse Antworten bereit. Deshalb fordert die Versammlung die Mitgliedsstaaten dazu auf, dass bei zukünftigen nationalen Reformprozessen, die jeweils passenden Kernelemente der Europäischen Sozialcharta mit aufgenommen werden, mit dem Ziel, eine europäische Gestaltung von Reformen zu erreichen.

7. Die Versammlung schlägt vor, regelmäßige Debatten über Sozialpolitik zu veranstalten, die die Anstrengungen der Mitgliedsstaaten unterstützen sollen, die Bedeutung der Europäischen Sozialcharta bei der Gestaltung sozialpolitischer Instrumente in einem erweiterten Europa zu erhöhen. Diese Debatten können als Grundlage dienen Defizite zu diskutieren, aber auch Best-Practise-Instrumente aufzuzeigen. Somit werden einzelstaatliche Reformprozesse koordiniert und kohärent in Richtung einer gemeinsamen europäischen sozialen Dimension gebündelt.

8. Es gibt jedoch auch einige zentrale Aspekte, für die die Europäische Sozialcharta keine Antworten bereitstellt. Insbesondere in Bezug auf die zunehmende Freizügigkeit des Arbeitsmarktes, der Dienstleistungen und der Niederlassung müssen neue Regelungen gefunden werden. Dieser grundsätzlich gewünschten Liberalisierung stehen Ängste der Bürgerinnen und Bürger aufgrund der unterschiedlich entwickelten Sozialstandards gegenüber. Sowohl die Befürchtungen in der Gesellschaft, als auch das bisherige politische Unvermögen im Hinblick auf diese Fragen zeigen, dass die europäischen Staaten auf diese Fragen noch nicht ausreichend vorbereitet sind. Deshalb ist es von herausragender Bedeutung, dass die Europäische Sozialcharta um diese wichtigen Aspekte erweitert wird sowie Ziele und Grenzen festgesetzt werden, die im Hinblick auf die Gestaltung dieser

Prozesse von Bedeutung sind.

9. Die Versammlung schlägt vor, dass für die Weiterentwicklung der Europäischen Sozialcharta der Unterausschuss ESC in Kooperation mit dem European Committee of Social Rights ergänzend zur Europäischen Sozialcharta Leitlinien definiert, welche Mindeststandards bei der Öffnung der Märkte für Arbeit, Dienstleistung und Niederlassung zu berücksichtigen sind.

10. Die Versammlung ist davon überzeugt, dass die Menschen nur durch eine „soziale Realität“, die ihre Lebenssituation positiv und nachhaltig verbessert, von der Notwendigkeit und den Vorteilen des Europäischen Einigungsprozesses und der Europäischen Sozialcharta überzeugt werden können. Es muss den Mitgliedsstaaten des Europarates gelingen, soziale Rechte in politische Prozesse zu transformieren.

11. Die Versammlung ist weiterhin der Ansicht, dass Entwicklungen im globalen Raum verstärkt berücksichtigt werden sollten und die Perspektive über Europa hinaus geöffnet werden muss. Die Versammlung ruft die Mitgliedsstaaten dazu auf, die europäische Debatte um die globale Ebene zu erweitern und verstärkt nach Möglichkeiten zu suchen, auch in anderen Ländern soziale Standards zu entwickeln und zu fördern und somit zu einer sozialen Gestaltung der Globalisierung beizutragen.

12. Vor diesem Hintergrund sieht die Versammlung einen dringenden Handlungsbedarf, intensiver mit anderen multilateralen Organisationen – über die Grenzen des Europarates und der EU hinaus – zusammen zu arbeiten, um Lösungen für eine soziale Gestaltung der Globalisierung zu suchen und dem globalen Trend eines „race to the bottom“ sozialer Standards ein Europäisches Sozialmodell entgegen zu setzen. Aufgrund der Expertise im Bereich der sozialen Sicherheit – und vor allem im Hinblick auf die von ihr 1999 eingeführte Decent Work Agenda – wäre die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) hierbei ein idealer Partner.

B. Bericht von Walter Riester, Berichterstatter

I. Einführung: „Die Skepsis der Bürger gegenüber Europa nimmt zu“

1. Die europäische Politik auf den Gebieten des sozialen Schutzes und des sozialen Einschlusses steht heute vor großen Herausforderungen. Der weltweite Wettbewerb, die Auswirkungen neuer Technologien und das Altern der Bevölkerung bestimmen die politische Langzeitperspektive. Schwaches Wachstum, hohe Arbeitslosigkeit und anhaltende Ungleichheit sind kurzfristig anzupackende Aufgaben.

2. Nach Jahren des wirtschaftlichen Wachstums und dem Ende des Systemwettbewerbs sowie angesichts der zunehmenden Globalisierung und der wirtschaftlichen Abhängigkeiten und des damit verbundenen schärferen Wettbewerbs äußern sich in Europa immer mehr Menschen skeptisch über den europäischen Integrationsprozess.

3. Ein vorläufiger Höhepunkt wurde 2005 mit den Referenden in Frankreich und den Niederlanden – die in der Ablehnung des Entwurfs einer Verfassung für Europa gipfelten – und den heftigen Protesten gegen die EU-Dienstleistungsrichtlinie erreicht. Das „Nein“ der Franzosen und der Niederländer brachte in allererster Linie tief sitzende wirtschaftliche, kulturelle und soziale Ängste der Menschen zum Ausdruck.

4. Wenn Europa auf diese Besorgnisse keine Antworten zu bieten hat, die die Bürger zufrieden stellen, drohte dem europäischen Integrationsprozess ein dauerhafter Rückschlag.

5. Die ersten Schritte zur Schaffung sozialer Schutzregelungen, um auf diese Weise der ungehinderten Entwicklung eines immer stärker integrierten Marktes und der Unterbietung von Preisen und Standards im Wettbewerb die Stirn zu bieten, gingen aus der Diskussion über einen europäischen Sozialstaat hervor. In dieser Diskussion wird auch auf grundlegende Übereinkommen des Europarats Bezug genommen: die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (1950) und die (revidierte) Europäische Sozialcharta (1961/1996).

6. Die bloße Anrufung der Europäischen Sozialcharta, die von allen Mitgliedstaaten des Europarats unterzeichnet wurde, reicht aber mit Sicherheit nicht aus. So würde die Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta durch die Parlamente aller Mitgliedstaaten und die Teilratifizierung der revidierten Europäischen Sozialcharta zwar ein weiteres wichtiges Signal bedeuten, aber nicht genügen, denn die Praktiken in den Mitgliedstaaten sind nach wie vor unbefriedigend – auch vor dem Hintergrund der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem Streben des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte nach Gerechtigkeit. Es gibt Belege dafür, dass es auch in Europa immer noch zu schwer wiegenden Verstößen gegen die Grundrechte der Arbeitnehmer kommt, z.B. Verletzungen des Verbots der Zwangsarbeit, das von der Gesellschaft universell anerkannt wird und in aller Form gesetzlich verankert ist.

7. Darüber hinaus ist die Mehrheit der Bevölkerung mit dem Inhalt der Europäischen Sozialcharta nur wenig oder sogar überhaupt nicht vertraut. Bedauerlicherweise ist die Lage bei den politischen Entscheidungsträgern kaum besser.

II. Rahmenbedingungen

8. In allen europäischen Staaten sind gegenwärtig Reformprozesse im Gang, um Beschäftigung, rechtlichen und sozialen Schutz für die Bürger, Gesundheits- und Bildungssysteme und den Diskriminierungsschutz zu fördern und zu sichern. So unterziehen zurzeit einige europäische Länder ihre Gesetzgebung über die Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung einer Neubewertung und Überarbeitung. Diese einzelstaatlichen Reformen des Arbeits- und Sozialrechts sind in den meisten anderen Mitgliedstaaten des Europarats ebenfalls dringend erforderlich. Nur eine umfassende Neuorientierung der Sozialsysteme wird dazu beitragen, die bestehenden Ungleichgewichte auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit in ganz Europa zu beheben. Wirtschafts- und Arbeitsmarktreformen müssen zur Festigung des gesellschaftlichen Zusammenhalts beitragen, und die Sozialpolitik muss das Wirtschafts und Beschäftigungswachstum unterstützen.

9. Auf fast allen diesen Reformgebieten enthält die Europäische Sozialcharta bereits Normen, die von den Mitgliedstaaten anerkannt werden. Diese in der Sozialcharta verankerten Rechte müssen jedoch einer breiteren Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht und Gegenstand einer politischen und gesellschaftlichen Debatte werden. Die Ergebnisse müssen in die nationalen Reform- und Gesetzgebungsprozesse einfließen und auf diese Weise positive und nachhaltige Veränderungen im Leben der Menschen herbeiführen, wie es einem Sozialen Europa gebührt.

10. Entwicklungen und Diskussionen über Lösungen innerhalb der EU wie Freizügigkeit der Arbeitnehmer und freier Dienstleistungsverkehr, die Diskussion über Mindestlöhne, Arbeitszeitregelungen und Mindeststandards für den Arbeitsschutz sowie die Mitnahme von Rentenansprüchen fordern ebenfalls die Klärung und Weiterentwicklung der Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta entsprechend den aktuellen Bedürfnissen der Menschen, denn ohne angemessene Regelungen wird die Tendenz der EU hin zur Liberalisierung mit dem daraus hervorgehenden Risiko eines Unterbietens im Wettbewerb mit den Erfordernissen der Bürger bei der sozialen Sicherheit in Konflikt geraten und damit in ganz Europa abgelehnt werden.

C. Systemische Verknüpfung und potenzielle Lösungen

I. Vom europäischen Sozialmodell zu einer europäischen Sozialordnung

11. In Europa nimmt die Diskussion über Sozialstandards in gewisser Weise unterschiedliche Formen an, denn es gibt keinen gemeinsamen Konsens darüber, was sich aus diesen Standards ergibt. Diese Lage hat sich zum Ersten infolge der unterschiedlichen, geschichtlich gewachsenen Ausgangsbedingungen in den verschiedenen Staaten und zum Zweiten wegen des unterschiedlichen Integrationsgrads dieser Staaten in den Globalisierungsprozess herausgebildet.

12. Das Ende der Teilung Europas und das Verschwinden des, wie er damals genannt wurde, „Systemwettbewerbs“ – der Rivalität zwischen Kapitalismus und Kommunismus – gelten zu Recht als historische Zeitenwende. Der Sturz der autoritären Parteienstaaten auf der Grundlage von Zentralverwaltungswirtschaften und der Übergang zu institutionellen parlamentarischen Demokratien und privatisierten Marktwirtschaften brachten der Hälfte Europas neue Freiheit, bürgerliche und

politische Rechte, zugleich aber auch die Beseitigung der sozialen und wirtschaftlichen Sicherheit „im Austausch“ für Freiheit, die Diskreditierung des sozialen Schutzes und von Schutzeinrichtungen wie den Gewerkschaften, ein breites Spektrum von Sozialvorschriften, eine ausgeprägte Liberalisierung und vertragliche Neuregelung“ der beruflichen Beschäftigung, die Aufhebung der Arbeitsplatzsicherheit und schlechtere Arbeitsbedingungen sowie wirtschaftliche und soziale Polarisierung in der Gesellschaft.

13. Es trifft allerdings zu, dass der europäische Integrationsprozess sich eindeutig abschwächend auf den Prozess und die Folgen extremer Liberalisierung ausgewirkt hat, indem der soziale *acquis communautaire* umgesetzt und diskreditierte soziale Werte bei den Beitrittskandidaten wiederhergestellt wurden sowie schließlich durch die Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta durch die Staaten Mittel- und Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion (9 Staaten haben die revidierte Charta und 7 die Charta von 1961 ratifiziert).

14. Die Länder, die früher dem Staatssozialismus anhängen, unterliegen nun weltweiten Vorschriften und integrieren sich zurzeit in ein neues Netzwerk des grenzüberschreitenden Wettbewerbs. Andererseits kommen natürlicherweise auch die „kapitalistischen Staaten“ von unterschiedlichen sozialpolitischen Traditionen, einer unterschiedlichen Sozialpolitik mit verschiedenen stark ausgeprägtem Grad wirtschaftlichen Wohlstands und sozialer Fürsorge her. Sie stehen heute alle vor anhaltenden Herausforderungen des Ausschlusses und der Ungleichheit und der Notwendigkeit einer Modernisierung der sozialen Schutzsysteme.

15. Außerdem ist allen Staaten heute etwas gemeinsam: Sie integrieren sich zunehmend in den Globalisierungsprozess, denn die soziale und wirtschaftliche Arena beschränkt sich nicht mehr auf den Nationalstaat oder die Grenzen seiner traditionellen Verpflichtungen. Stattdessen nimmt der Auflösungsprozess der Trennlinien an Fahrt auf.

16. Die oben beschriebenen Reformanstrengungen der einzelnen Staaten müssen zu einer europaweiten Bewegung ausgebaut werden, deren Ziel die Reform der sozialen Sicherheitssysteme (Gesundheit, Arbeitsmarkt und Renten) ist.

17. In diesem Zusammenhang müssen die Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta – als Quelle spezifischer Verpflichtungen im Bereich der sozialen Sicherheit, die von allen europäischen Staaten vereinbart worden sind – national wie auf europäischer Ebene als Mindestkriterien erhalten bleiben.

18. Meinungsverschiedenheiten über die Grundzüge einer gemeinsamen europäischen Sozialpolitik auf der Grundlage der Europäischen Sozialcharta dürften unbedeutend sein, da die Charta von allen europäischen Staaten anerkannt wird.

19. Ausgehend von den sozialen Rechten, die bereits in der Europäischen Sozialcharta und der revidierten Europäischen Sozialcharta über die Förderung der sozialen Dimension Europas verankert sind, besteht die Aufgabe letztlich in der Gestaltung und Steuerung des sozialen Globalisierungsprozesses und der Schaffung von Instrumenten, die auf die derzeitige Lage in Europa abgestimmt sind. Ein Mehr an „ownership“ und die praktische Umsetzung und Anwendung der Europäischen Sozialcharta auf einzelstaatlicher Ebene sind wesentliche Voraussetzungen für die Annäherung an dieses Ziel.

20. Zur Förderung dieses Reformprozesses kann der Europarat eine Koordinierungsrolle übernehmen. Wenn die Mitgliedstaaten den Europarat von den Grundkonzepten in Kenntnis setzen, die ihren Sozialreformen zugrunde liegen, kann z.B. der Ausschuss für Sozialordnung, Gesundheit und Familie oder der Unterausschuss für die Europäische Sozialcharta und Beschäftigung Empfehlungen dazu abgeben, welche Aspekte der Sozialcharta bei der anstehenden Reform besondere Beachtung verdienen.

21. Auf diese Weise lassen sich die nationalen Sozialreformprozesse koordinieren und kohärent orchestrieren, um eine gemeinsame europäische soziale Dimension zu schaffen.

22. Darüber hinaus stellt die alle zwei Jahre erfolgende Vorlage eines Berichts an den Generalsekretär über die soziale Entwicklung in den Mitgliedstaaten als Mittel zur Sammlung von

Informationen über das in den nationalen Reformprozessen erreichte Stadium ein wünschenswertes Ziel dar. Unzulänglichkeiten könnten dann erörtert und mit Unterstützung durch den Europarat angesprochen und Instrumente für Best Practices mit den übrigen Mitgliedstaaten ausgetauscht werden. Die Sozialcharta bietet eine gute Grundlage für diesen Prozess, müsste aber unter den oben dargestellten Bedingungen erweitert werden.

II. Eine neue Herausforderung: größere Freizügigkeit der Arbeitnehmer, mehr Dienstleistungsfreiheit und erweiterte Niederlassungsfreiheit

23. Der Globalisierungsprozess ist nicht neu. In der Vergangenheit glich er aber eher einem „Internationalisierungsprozess“ ohne die alles umfassenden wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Merkmale, deren Zeuge wir heute sind.

24. Die nationale Arena verliert stetig an Bedeutung, und Entfernungen spielen eine immer geringere Rolle. Neben der Förderung des Entstehens politischer Rahmenbedingungen, durch die die Integration bewusst vorangebracht werden soll, hat diese Entwicklung auch negative Auswirkungen, und die Ängste der Öffentlichkeit nehmen zu.

25. Die Globalisierung bietet den Menschen in Europa jedoch auch neue Chancen. Die Arbeitsmärkte öffnen sich, der freie Dienstleistungsverkehr weitet sich aus, und die Dienstleistungsfreiheit schafft neue Mobilität und Migrationsströme, auch über die Grenzen der 27 EU-Mitgliedstaaten hinaus. Ihrem Wesen nach sind das wünschenswerte Entwicklungen, die über die Verträge als Europarecht verankert sind.

26. Es entstehen jedoch auch Probleme. Deutliche Unterschiede bei den Sozialstandards führen bei den Bürgern zu großen Befürchtungen. Soziale Errungenschaften erscheinen bedroht. Das führt in der breiten Öffentlichkeit unweigerlich zu Widerstand, wie es sich auch bei den Reaktionen auf den Entwurf der Europäischen Kommission für eine Dienstleistungsrichtlinie gezeigt hat. Auch Mitglieder des Europäischen Parlaments äußerten Kritik, und so kam es zu einer weit gehenden Überarbeitung der Richtlinie.

27. Das Gefühl der Unsicherheit und des Unbehagens in der Öffentlichkeit wie auch die bisher unzureichende politische Reaktion machen deutlich, dass die europäischen Kernländer sich immer noch nicht auf die neue Intensität der Globalisierung und die damit verbundene Bedrohung der sozialen Sicherheit eingestellt haben. Deshalb verlangt Ihr Berichtstatter eine „*soziale Globalisierung*“, die im Grunde der ähnelt, die von der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung in ihrem Bericht von 2004 an das Direktorium (Governing Body) der IAO als „*faire Globalisierung*“ bezeichnet wird. Die Hauptaussage des Berichts lautete, der derzeitige Verlauf der Globalisierung sei so nicht zu halten, könne aber durch politische Entscheidungen und politischen Dialog noch geändert werden. Einer seiner Grundgedanken besagte, dass „die Globalisierung ... zuhause (beginnt)“, was bedeutet, dass nationale politische Maßnahmen und Vorgehensweisen nach wie vor wichtig sind, weil die internationale Regelsetzung im Bereich der Wirtschaft nationale Institutionen und Politiken nicht irrelevant hat werden lassen. Die gute wirtschaftliche und soziale Regierungsführung auf Länderebene stellt in der Tat eine Voraussetzung für eine faire Globalisierung dar.

28. In diesem Zusammenhang sieht es danach aus, dass in Europa zwischen Politikern und Sozialpartnern ein Konsens über Flexibilität erzielt werden könnte, die dem Gleichgewicht zwischen den Anforderungen des Marktes und denen des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer (das wesentliche Element der so genannten „*Flexicurity-Debatte*“) Rechnung trägt.

29. Flexicurity bedeutet Bereitschaft zum Wandel, zur Steuerung von Veränderungen und zur Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt. Wenn das „alte Europa“ über die richtigen Fertigkeiten verfügt, kann es im weltweiten Erwerb erfolgreich sein. Gut funktionierende Arbeitsmärkte und Qualität im Arbeitsleben sind der Schlüssel zu dem innovativen Europa, das wir entstehen sehen wollen.

30. Wir können unsere Anpassungsfähigkeit nicht ohne größere Flexibilität verbessern. Die Schaffung neuer Beschäftigungssicherheit auf der Grundlage der Partnerschaft und des lebenslangen Lernens muss Teil dieses Ansatzes sein. Mit anderen Worten: Das Flexicurity-Modell erfordert

umfassende nationale Strategien mit dem richtigen Mix aus wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen zur Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Unterstützung der Menschen bei der Maximierung ihrer Arbeitsmarktchancen.

31. Wir müssen für einen Ansatz eintreten, der starke Sozialsysteme mit aktiven Maßnahmen zur Unterstützung der Arbeitnehmer in Übergangsphasen verbindet, wie dies in den skandinavischen Staaten der Fall ist. Der Berichterstatter ist der Auffassung, dass eine Flexicurity, die sich darauf beschränkt, Arbeitnehmer zur Preisgabe ihrer Grundrechte und zur Einwilligung in prekäre Arbeitsplätze zwingt, insofern nicht akzeptabel ist, als dies eine Quelle der Unsicherheit und damit kontraproduktiv wäre. Flexicurity sollte für die Arbeitnehmer wie für die Unternehmen eine Win-Win-Situation entstehen lassen.

32. In dieser Hinsicht möchte Der Berichterstatter die wesentliche Rolle der Sozialpartner unterstreichen. Sie sind ideal aufgestellt, um neue Arbeitsweisen zu ermitteln. Viele der Lösungen in Verbindung mit der Verbesserung der Flexibilität und der Sicherheit am Arbeitsplatz sind auf Unternehmens- oder Branchenebene zu finden und hängen weit gehend von einer guten Zusammenarbeit zwischen den beiden Tarifpartnern ab. Die Gespräche werden nicht einfach sein, doch der uneingeschränkte Rückhalt durch die Sozialpartner ist entscheidend wichtig. Ein gemeinsamer Beitrag von ihnen zur Frage der Flexicurity wäre ein sehr wichtiger Schritt nach vorn bei den Bemühungen in Europa um mehr und bessere Arbeitsplätze.

33. Es stellt sich auch die Frage der Gültigkeit der Arbeitsschutzbestimmungen, der Arbeitszeitregelungen und der Löhne. Welche Regelungen sollten gelten: die am Ort der Arbeitsausübung in Kraft befindlichen oder die im Herkunftsland des Arbeitnehmers geltenden Vorschriften? Welche Mindestlohnpraxis sollte in Ländern angewandt werden, die keinen gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohn kennen und in denen auch keine landesweiten Tarifverträge bestehen? Und schließlich: Welche sozialen Funktionen sollten vor dem Wettbewerb und der Privatisierung geschützt werden?

34. Die Europäische Sozialcharta beantwortet nur einige dieser neuen Fragen. Außerdem unterliegt die Welt einem ständigen Wandel, und es tauchen neue Herausforderungen auf, für die die Charta zurzeit keine Antworten anbieten kann.

35. Die Europäische Sozialcharta muss darum geändert werden, um auf die aktuellen Fragen zur sozialen Dimension Europas einzugehen, insbesondere angesichts der Ausweitung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der Dienstleistungsfreiheit und der Niederlassungsfreiheit.

36. Hätte die Charta bereits während der jüngsten Entwicklungen in Europa Leitlinien zu den obigen Fragen in Bezug auf die soziale Dimension Europas enthalten, hätte auf sie bei der EU-Erweiterung in angemessener Form Bezug genommen werden können.

37. Insbesondere der Europarat als anerkannte europäische Institution für den Schutz der Menschenrechte, der pluralistischen Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit sowie als über Kerneuropa hinausreichende Wertegemeinschaft ist in diesem Zusammenhang die entscheidende Einrichtung und damit aufgerufen, diesen Prozess zu intensivieren und den Wunsch der Menschen nach sozialer Sicherheit in den Mittelpunkt seiner Bemühungen zu stellen.

38. Es könnte künftig sinnvoll sein, eine Arbeitsgruppe des Europarats unter den Auspizien des Ausschusses für Sozialordnung, Gesundheit und Familie oder ersatzweise des Unterausschusses für die Europäische Sozialcharta und Beschäftigung einzusetzen. Diese hätte die Aufgabe, Leitlinien zur Festlegung der Mindeststandards zu erarbeiten, die bei der künftigen sozialen Entwicklung Europas zu berücksichtigen wären, um den Bedarf der Bürger an sozialer Sicherheit zu decken und so die Charta und die einschlägigen Protokolle zu stärken.

39. Auch bei den Bemühungen um größere soziale Gerechtigkeit kommt es darauf an, nicht nur die Rolle der Parlamentarischen Versammlung zu sehen, sondern sich auch Gedanken über den möglichen Beitrag des Ministerkomitees, des Menschenrechtskommissars und des Europäischen Menschenrechtsausschusses zu machen. In diesem Zusammenhang erwartet Ihr Berichterstatter von den Schlussfolgerungen der Hochrangigen Arbeitsgruppe des Europarats über die Zukunft des europäischen Sozialmodells bedeutsame neue Erkenntnisse.

III. Die soziale Dimension Europas ist in den weltweiten Zusammenhang eingebettet

40. Die Entwicklung Europas ist mit dem weltweiten Globalisierungsprozess untrennbar verbunden. Auch hier gilt, dass auf die berechtigten Anliegen der Menschen nur dann Antworten gegeben werden können, wenn der wirtschaftliche Globalisierungsprozess politisch und sozial gestaltet wird.

41. Die Folgen und Auswirkungen der Absenkung der Sozialstandards sind nicht nur in Europa zu spüren. Verschiedene Probleme ergeben sich aus dem Europäischen System und wirken sich auf dieses aus. Die räumliche Dimension verliert an Bedeutung. Die verschiedenen Weltregionen werden in unterschiedlichem Maße in den Globalisierungsprozess integriert, und ihre Sozialsysteme weisen Unterschiede in ihrem Entwicklungsstand auf.

42. Das nordamerikanische Modell der Sozialfürsorge stand während recht langer Zeit problemlos an der Seite des europäischen Modells, während das lateinamerikanische Modell wegen verschiedener politischer Veränderungen, wie z.B. der selbstbewussten Ablösung von den USA, einen Wandel erfahren hat. Zurzeit ist aber immer noch nicht klar, wohin die sozialpolitische Entwicklung Lateinamerika führen wird. Dabei scheinen die europäischen Einflüsse nach wie vor sehr gering zu sein.

43. Afrika hat es andererseits aufgrund seiner schwierigen allgemeinpolitischen und wirtschaftlichen Lage noch nicht vermocht, eine sozialpolitische Dimension zu entwickeln. Die ständigen Flüchtlingsströme (vor allem nach Südeuropa) machen deutlich, wie unmittelbar Europa von der Lage seines Nachbarkontinents betroffen ist.

44. Nachdem China und Indien (40% der Weltbevölkerung) mittlerweile zu globalen wirtschaftlichen Akteuren geworden sind, beginnt für Asien ein grundlegend neuer Prozess der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im Rahmen der Globalisierung. Auch das wird sich weit über den Kontinent hinaus auswirken und Folgen für die europäische Entwicklung haben. Vor allem in China wird der wirtschaftliche Prozess fast vollständig vom Markt gesteuert, und soziale Standards spielen so gut wie keine Rolle. Die Konflikte, zu denen es in jüngster Zeit aufgrund dieser Lage gekommen ist, führen nun zu einer engeren Zusammenarbeit mit der EU, vor allem über das EU-China-Projekt zur Reform und Förderung der Systeme der sozialen Sicherheit in China. Hierbei kann Europa eine hilfreiche Rolle übernehmen, die den chinesischen Bürgern zugute kommt und auch in seinem eigenen Interesse liegt. Im Interesse der europäischen sozialen Entwicklung ist es wichtig, dafür Sorge zu tragen, dass ein rein marktbestimmter Globalisierungsprozess, der mit dem europäischen Modell kollidiert, in Regionen wie China und Indien, die weltpolitisch betrachtet von größter Bedeutung sind, nicht in den Vordergrund tritt.

45. Jede Weltregion beeinflusst die globale soziale Entwicklung auf verschiedene Weise und mit unterschiedlicher Stärke. Heute reicht es nicht mehr aus, sich allein auf unsere eigene soziale Entwicklung in Europa zu konzentrieren.

46. Derzeit ist es dringend erforderlich, mit anderen multilateralen Organisationen über die Grenzen des Europarats und der EU hinaus zusammenzuarbeiten, um nach Lösungen für eine soziale Globalisierung zu suchen und ein (reformiertes) europäisches Sozialmodell zu errichten, das dem globalen Trend hin zu einer Abwärtsspirale bei den Sozialstandards entgegenwirkt. Angesichts ihrer überaus reichen Erfahrungen auf dem Gebiet der Sozialstandards wäre die Internationale Arbeitsorganisation genau wie die Vereinten Nationen der ideale Partner für Europa.

D. Schlussbemerkungen

47. Wie vom Berichtersteller empfohlen und initiiert fand am 9. November 2006 in Budapest eine Anhörung über die soziale Dimension Europas statt: vollständige Umsetzung der revidierten Europäischen Sozialcharta und Evaluierung neuer Arbeitsstandards und Mindestlöhne. Daran nahmen teil Frau Petra Ulshofer, Direktorin des Budapester Büros der Internationalen Arbeitsorganisation – IAO, Frau Plamenka Markova, IAO-Korrespondentin in Bulgarien, Frau Prof. Csilla Kollonay-Lehoczky, Europäischer Ausschuss für soziale Rechte – ECSR, Frau Maria Josefina

Leitão, Sachverständige, ehemaliges Mitglied des ECSR (das Protokoll des Gedankenaustauschs ist in AS/Soc 2007) 5) enthalten.

48. Ein neuer Gedankenaustausch über dieses Thema fand am 22. März 2007 in Berlin statt – unter Beteiligung von Herrn Hoffmann, dem stellvertretenden Generalsekretär von ETUC und Herrn Heller, dem Direktor der Internationalen Arbeitsorganisation, Berlin -, was von besonderer Bedeutung ist, da Deutschland gegenwärtig die Ratspräsidentschaft der Europäischen Union innehat. Der Berichterstatter ist zuversichtlich, dass die Anhörung in Berlin die Diskussion über diese bedeutsamen Fragen im europäischen Gesamtzusammenhang wie auch in Bezug auf die Diskussion innerhalb der EU weiter voran gebracht hat.