

Soziale Dimension anerkennen – Arbeitsmarktflexibilität fördern

Position der BDA zur sozialen Dimension der Europäischen Union und der Wirtschafts- und Währungsunion

26. August 2013

Einleitung

Angesichts der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise in Europa wird auf europäischer Ebene erneut kontrovers über den Umfang der sozialen Dimension der EU bzw. der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) diskutiert. Auslöser für diese Diskussionen sind die Überlegungen der Europäischen Kommission, das dem Verfahren zur Überwachung und Kontrolle makroökonomischer Ungleichgewichte zugeordnete sog. Scoreboard aus fiskalischen und wirtschaftspolitischen Indikatoren um sozialpolitische Indikatoren zu ergänzen. Mithilfe des Scoreboards sollen im Rahmen der verstärkten wirtschaftspolitischen Koordinierung frühzeitig wirtschaftliche Fehlentwicklungen in den Mitgliedstaaten identifiziert werden, die zu gefährlichen gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichten innerhalb der EU führen können. Die Europäische Kommission möchte mit der Ergänzung des Scoreboards um sozialpolitische Indikatoren dem Vorwurf von Gewerkschaften und Teilen des Europäischen Parlaments begegnen, dass die Europäische Kommission die soziale Dimension der EU und der WWU vernachlässige.

Trotz der gegenwärtigen Krise darf nicht vergessen werden, dass die soziale Dimension der EU bereits heute durch ein engmaschiges Netz an verbindlichen sozialen Mindest-

standards und zusätzlich durch die Entsende-richtlinie sehr konkrete und wirksame Ausprägung findet, die EU-weit rechtlich bindend ist. Mehr Beschäftigung und höhere Wettbewerbsfähigkeit werden dann ermöglicht, wenn Einstiegsbarrieren in Beschäftigung nicht künstlich hoch gehalten werden und ausreichende Anpassungsflexibilität auch bei sozialpolitischen Regelungen gewährleistet wird. Flexibilität und Sicherheit müssen sich dabei ergänzen und gegenseitig verstärken. In der Vergangenheit wurden jedoch einseitig die Arbeitsmarktflexibilität einschränkende Regulierungen in den EU-Mitgliedstaaten umgesetzt, die wiederum zu Lasten der Wettbewerbsfähigkeit gingen und zu steigender und sich verfestigender Arbeitslosigkeit führten. Insofern ist auf Wiedererlangung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit abzielende Wirtschaftspolitik die wichtigste Voraussetzung erfolgreicher Sozialpolitik.

Die soziale Dimension im Regelwerk des Binnenmarkts

Der gemeinsame Binnenmarkt hat in den vergangenen Jahrzehnten entscheidend zu sozialem Fortschritt in Europa beigetragen. Die soziale Situation hat sich seit Schaffung des Binnenmarktes vor allem aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung maß-

Die BDA ist die sozialpolitische Spitzenorganisation der gesamten deutschen gewerblichen Wirtschaft. Sie vertritt die Interessen kleiner, mittelständischer und großer Unternehmen aus allen Branchen in allen Fragen der Sozial- und Tarifpolitik, des Arbeitsrechts, der Arbeitsmarktpolitik sowie der Bildung. Die BDA setzt sich auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene für die Interessen von einer Mio. Betrieben ein, die 20 Mio. Arbeitnehmer beschäftigen und die der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden sind. Die Arbeitgeberverbände sind in den der BDA unmittelbar angeschlossenen 51 bundesweiten Branchenorganisationen und 14 Landesvereinigungen organisiert.



geblich verbessert. Das gilt sowohl für die südeuropäischen EU-Mitgliedstaaten als auch für die mittel- und osteuropäischen Staaten nach ihrem jeweiligen Beitritt zur EU. Die jüngste Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise hat jedoch verdeutlicht, auf welchem dünnen Fundament soziale Errungenschaften stehen können, wenn diese nicht auf einer nachhaltig gesunden wirtschaftlichen Entwicklung beruhen.

Ursprünglich wurde die Europäische Gemeinschaft als Wirtschaftsgemeinschaft gegründet. Der EG-Vertrag enthielt keine konkreten Kompetenzen zur Regulierung im sozialpolitischen Bereich. Die wohlstands- und beschäftigungsschaffende Wirkung des Binnenmarkts wurde als Grundlage für die sozialpolitische Leistungsfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten betrachtet, die ihrerseits eine sozialpolitische Konvergenz in Europa ermöglicht. Im Zuge der Bestrebungen, das Regelwerk des Binnenmarkts um eine „soziale Komponente“ zu ergänzen, wurden auch sozialpolitische Kompetenzen der EU mit den Revisionen des EG-Vertrags eingeführt und mehrfach erweitert. Die EU hat davon in den vergangenen Jahren durch den Erlass einer Vielzahl von Richtlinien und Verordnungen im Arbeitsrecht, im Bereich von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie bei der Bekämpfung von Diskriminierungen rege Gebrauch gemacht.

Dadurch besteht heute eine Vielzahl von Richtlinien sowie zahlreichen Verordnungen, die einen umfassenden Katalog von Koordinierungsvorschriften und sozialen Mindeststandards bilden (zum Beispiel bei Massentlassungen, beim Betriebsübergang, bei der Arbeitszeitgestaltung oder bei Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz). Darüber hinaus sind die offene Methode der Koordinierung (OMK) „Sozialschutz und soziale Eingliederung“, der Europäische Sozialfonds (ESF) sowie der Europäische Fonds zur Anpassung an die Globalisierung (EGF)

weitere Bestandteile, die die soziale Dimension des Binnenmarkts mitprägen.

Dieses umfassende Regelwerk wird zusätzlich durch die Entsenderichtlinie ergänzt, die für grenzüberschreitende Dienstleistungen über die europäischen Mindeststandards hinaus die Einhaltung nationaler Kernvorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer vorschreibt. Die Entsenderichtlinie bringt zum Ausdruck, dass für die Verwirklichung einer länderübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen ein „fairer Wettbewerb“ und „Maßnahmen, die die Wahrung der Rechte der Arbeitnehmer garantieren“, notwendig sind. In Artikel 3 Absatz 1 legt diese einen „harten Kern“ klar definierter Sozialschutzbestimmungen für Arbeitnehmer fest, die zur Erbringung von Dienstleistungen innerhalb der EU entsandt werden. Damit sichert die Entsenderichtlinie die entsandten Arbeitnehmer im Bereich der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen wirkungsvoll und verbindlich ab.

Binnenmarkt als Motor für Wachstum und Beschäftigung

Unabhängig von der sozialpolitischen Regulierung hat die EU durch die Schaffung des Binnenmarkts in den vergangenen Jahrzehnten entscheidend zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in allen Mitgliedstaaten der EU beigetragen. Denn der Binnenmarkt ist nicht nur ein ökonomisches sondern auch ein soziales Projekt. Der Verwirklichung und Vollendung des Binnenmarkts selbst wohnt eine soziale Dimension inne. Dies lässt sich überzeugend anhand von empirischen Untersuchungen über die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, die 2004 der EU beigetreten sind, belegen. Dort ging die durch offene Märkte hervorgerufene positive wirtschaftliche Entwicklung mit einer erheblichen Verbesserung auch der sozialen Situation einher.



Das Pro-Kopf-Einkommen in den neuen Mitgliedstaaten stieg seit 1999 in weniger als einem Jahrzehnt von 40 Prozent um fast ein Drittel auf 52 Prozent des Durchschnitts der alten Mitgliedstaaten. Dabei hat die Wirtschaftsdynamik im Zeitablauf erheblich zugenommen, je mehr der Binnenmarkt seine positive Wirkung entfalten konnte. Die Wirtschaftsleistung der neuen Mitgliedstaaten ist zwischen 2004 und 2008 gegenüber dem vorhergehenden Fünfjahreszeitraum um jährlich 5,5 Prozent gestiegen, nachdem das Wachstum in der Zeit von 1999 bis 2003 um jährlich 3,5 Prozent gestiegen war (*Bericht der Europäischen Kommission „Five years of an enlarged EU – Economic achievements and challenges“, Februar 2009*). Nach Analysen des gewerkschaftsnahen Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) sind gleichzeitig auch die Löhne in den neuen Mitgliedstaaten der EU zwischen 2000 und 2008 erheblich gestiegen: In mehreren neuen Mitgliedstaaten legten die realen Bruttolöhne in diesem Zeitraum um mehr als 100 Prozent zu (*Europäischer Tarifbericht des WSI 2007/2008, S. 471, 474 f.*).

Der Binnenmarkt mit seinen vier Grundfreiheiten – Personenverkehrsfreiheit (dazu gehört die Arbeitnehmer- und Niederlassungsfreiheit), Warenverkehrsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit, Kapitalverkehrsfreiheit – hat zu dieser Konvergenz grundlegend beigetragen. Offene Märkte für Waren und Dienstleistungen sind die besten Voraussetzungen für Wachstum und Beschäftigung. Dabei sind Dienstleistungen – nicht zuletzt auch solche für industrielle Produktion – für den Binnenmarkt von besonderer Bedeutung. Diese stellen ca. 60 bis 70 Prozent der wirtschaftlichen Aktivität der EU dar; in der gleichen Größenordnung sind sie für Beschäftigung in der EU verantwortlich – bei einem stetig steigenden Anteil (*OECD Economics Department Working Paper No. 449, Oktober 2005*).

Die Bedeutung eines gut funktionierenden Binnenmarkts ist angesichts der aktuellen schwierigen Wirtschaftslage in der EU mit fast flächendeckender staatlicher Überschuldung und vielfach mangelnder globaler Wettbewerbsfähigkeit noch einmal offensichtlich geworden. Ohne den gemeinsamen Binnenmarkt wären die einzelnen Mitgliedstaaten noch härter von der weltweiten Finanz- und der folgenden Staatsschuldenkrise getroffen worden. So konnten die Auswirkungen der Krise durch den Zugriff auf einen gemeinsamen Binnenmarkt mit 500 Mio. Verbrauchern besser abgefedert werden. Nichtsdestotrotz gilt es, den Binnenmarkt weiter zu verbessern und vor allem die bereits beschlossenen Reformen zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Koordinierung zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten („Economic Governance“) zügig und konsequent umzusetzen.

Die unter dem Dach des Europäischen Semesters zusammengefassten neuen Instrumente zur wirtschafts-, finanz- und beschäftigungspolitischen Koordinierung sollen einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass notwendige wirtschafts- und sozialpolitische Reformen auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten tatsächlich durchgeführt und die Ziele der EU 2020-Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung erreicht werden.

Soziale Dimension erfordert eine Orientierung der Sozialpolitik an den Grundsätzen von Flexicurity

Mangelnde Haushaltsdisziplin und vor allem die fehlende Wettbewerbsfähigkeit sowie die unzureichende wirtschaftliche Anpassungsfähigkeit einiger Länder sind Grund dafür, dass sich Europa noch immer in einer tiefgreifenden Krise befindet. Solide Staatsfinanzen und grundlegende Strukturreformen sind unverzichtbar, damit die EU und die Eurozone die bestehenden Probleme löst und wieder nachhaltig Arbeitsplätze geschaffen werden.



Die heutige Weltwirtschaft ist geprägt durch zunehmenden internationalen Wettbewerb, globale Arbeitsteilung, eine immer weitere Verkürzung der Lebenszyklen von Produkten sowie eine enorme Beschleunigung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse und des damit einhergehenden technologischen Fortschritts. Um in diesem sich schnell wandelnden Umfeld erfolgreich zu bestehen, müssen Volkswirtschaften und Unternehmen zwingend eine hohe Anpassungsfähigkeit besitzen.

Dies erfordert Flexibilität in allen Bereichen: Arbeitsmärkte müssen so organisiert sein, dass Arbeitgeber zu Einstellungen ermutigt werden, dass aber auf der anderen Seite auch notwendige innerbetriebliche Veränderungen problemlos möglich sind. Je besser dies gelingt, umso geringer dürften auch die wirtschaftlichen Probleme für Unternehmen und die Notwendigkeit für Stellenkürzungen ausfallen. Erforderlich sind zugleich hinreichende wirtschaftliche, steuerliche und soziale Rahmenbedingungen, die für unternehmerische Investitionen und die daraus folgende wirtschaftliche Dynamik notwendig sind, um Arbeitslosen eine zügige Rückkehr in neue Beschäftigungsverhältnisse zu ermöglichen. Dafür müssen Arbeitnehmer wiederum auf Basis einer guten Ausbildung und fortlaufender Qualifizierung vielseitige Tätigkeiten wahrnehmen können. Deshalb setzt die deutsche Wirtschaft auf eine breite, solide Grundausbildung, auch wenn im konkreten Arbeitseinsatz zunächst nur Teilqualifikationen konkret zur Anwendung kommen. Die auf EU-Ebene entwickelten und bereits teilweise praktizierten Grundsätze der Flexicurity sind eine gute Richtschnur für den Ausbau der sozialen Dimension der EU und der WWU.

Flexicurity ist ein ganzheitlicher Ansatz, der Beschäftigungssicherheit in den Mittelpunkt stellt, aber nicht jeden Arbeitsplatz konservieren möchte, auch wenn er seine Wettbewerbsfähigkeit verloren hat. Flexicurity be-

ruht auf vier tragenden Säulen: Einem Arbeitsrecht, das den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtert; einer effektiven und aktivierenden Arbeitsmarktpolitik; Förderung des lebenslangen Lernens, das die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer sichert sowie effektive und nachhaltige soziale Sicherungssysteme. Alle vier Elemente des Flexicurity-Konzepts müssen in einer Gesamtstrategie unter aktiver Beteiligung der Sozialpartner umgesetzt werden. Dann können sich ihre positiven Effekte gegenseitig ergänzen und verstärken.

Über die Krisenbewältigung hinaus steht die EU vor großen strukturellen Herausforderungen: Vor allem der demografische Wandel und die weit überhöhte Verschuldung der überwiegenden Mehrheit der Staaten der Eurozone – darunter alle großen Volkswirtschaften – verlangen nach einer zukunftsweisenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die das gesamte Erwerbspersonenpotenzial besser erschließt, mehr Menschen in Beschäftigung bringt und die Übergänge auf dem Arbeitsmarkt in allen Phasen des Erwerbslebens erleichtert. Der Grundgedanke der Flexicurity-Mitteilung der Europäischen Kommission vom Juni 2007, dass Arbeitnehmer in Zeiten, in denen der „Job fürs Leben“ zunehmend der Vergangenheit angehört, verstärkt Beschäftigungssicherheit statt antiquierter Arbeitsplatzkonservierung brauchen, muss die zentrale Richtschnur für die beschäftigungspolitischen Aspekte der Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters sein.

Die EU muss sich daher bei der wirtschaftspolitischen Koordinierung darauf konzentrieren, flexible Arbeitsmärkte in den Mitgliedstaaten zu befördern und dadurch zu Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigungsaufbau beizutragen. Je konsequenter sich die Sozialpolitik von Mitgliedstaaten an der Flexicurity-Strategie orientiert, desto erfolgreicher haben sich diese in der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise be-



hauptet. So gelingt es am besten, beschäftigungsförderndes Wachstum zu erzielen.

Wirtschaftspolitische Koordinierung muss sich an globaler Wettbewerbsfähigkeit ausrichten

Die europäische Staatsschulden- und Wirtschaftskrise hat die Notwendigkeit, wirtschafts- und fiskalpolitische Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und insbesondere wirksam zu vermeiden, schonungslos offen gelegt. Gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklungen in einzelnen Mitgliedstaaten der EU wurden in der Vergangenheit nicht hinreichend und konsequent genug korrigiert. Ungelöste strukturelle Probleme und daraus entstehende Schwächen in der globalen Wettbewerbsfähigkeit können jedoch zu erheblichen gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichten führen, die mit Risiken für die makroökonomische Stabilität der Eurozone wie der EU insgesamt verbunden sind.

Mithilfe des neuen Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte sollen im Rahmen der verstärkten wirtschaftspolitischen Koordinierung derartige Fehlentwicklungen in den Mitgliedstaaten in Zukunft frühzeitig identifiziert bzw. verhindert werden. Mit dem sog. Scoreboard wurde ein aufeinander abgestimmtes Set makroökonomischer Indikatoren geschaffen, mit dem zentrale Aspekte der globalen Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften abgebildet werden – so beispielsweise das Leistungsbilanzsaldo, die Lohnstückkosten und die Exportmarktanteile.

Das indikatorenbasierte Frühwarnsystem ist darauf ausgerichtet, entstehende strukturelle Wettbewerbsschwächen von Mitgliedstaaten in einem frühen Stadium anzuzeigen. In Fällen von besonders schwerwiegenden makroökonomischen Fehlentwicklungen können Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, diese durch geeignete strukturelle Maßnahmen zu korrigieren. Richtigerweise umfasst

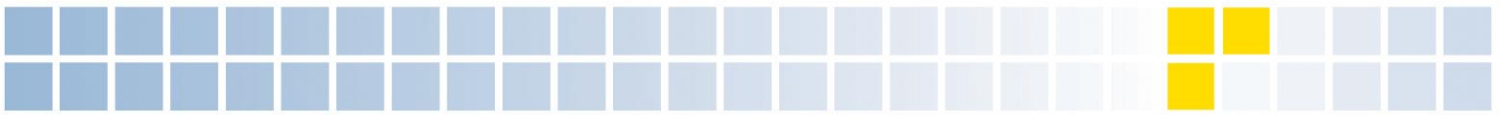
das Scoreboard daher nur solche Indikatoren, die auf die Erhaltung bzw. nachhaltige Verbesserung der globalen Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten mittels der Umsetzung notwendiger Strukturreformen abzielen.

Mit der Ergänzung des Scoreboards um sozialpolitische Indikatoren, die beispielsweise die „Qualität“ der Beschäftigungsverhältnisse, die soziale Sicherung oder die Einkommensverteilung erfassen, droht die Gefahr, dass die Zielerreichung nicht über die Wettbewerbsfähigkeit verbessernde strukturelle Reformen erfolgt, sondern über kurzfristige Maßnahmen wie z. B. kreditfinanzierte öffentliche Ausgabenprogramme. Solche Maßnahmen überdecken nur die Symptome mangelnder Wettbewerbsfähigkeit und verhindern damit dass die Probleme selbst adressiert und nachhaltig gelöst werden. Mit dem Hinauszögern notwendiger Strukturreformen ist jedoch weder den Mitgliedsstaaten noch seinen Bürgern geholfen. Vielmehr werden hierdurch die wirtschaftlichen und sozialen Probleme nur weiter gesteigert.

Nachhaltige sozialpolitische Verbesserungen erfordern dagegen, dass die strukturellen Probleme in den Mitgliedstaaten an der Wurzel angegangen werden und die Länder zu Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltigem Wirtschaftswachstum zurückfinden. Das Scoreboard sollte daher nur solche Indikatoren enthalten, die Anreize für eine grundlegende Bekämpfung der strukturellen Ursachen mangelnder Wettbewerbsfähigkeit schaffen und nicht auf bloße Symptombekämpfung ausgerichtet sind.

Fazit

Die Behauptung der Gewerkschaften und von Teilen der Politik, dass es sich bei der EU und der WWU nur um einen Binnenmarkt ohne soziale Dimension handele, ist verfehlt. Sie führt auch politisch in die Irre. Der Bin-



nenmarkt hat in allen EU-Mitgliedstaaten zum Aufbau von Beschäftigung und Wohlstand beigetragen und somit auch positive soziale Wirkungen entfaltet. Darüber hinaus sind im Regelwerk der EU auch verbindliche Mindeststandards im Arbeitsschutz, Regeln zur Arbeitnehmerfreizügigkeit und zur Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme enthalten, die aus dem heutigen grenzüberschreitenden Erwerbsleben nicht mehr wegzudenken sind.

Die Sicherstellung von globaler Wettbewerbsfähigkeit ist die zentrale Voraussetzung für eine starke und nachhaltige soziale Dimension der Europäischen Union. Innovationen, Anpassungsfähigkeit und flexible Arbeitsmärkte sind wesentliche Strukturmerkmale von globaler Wettbewerbsfähigkeit. Die wirtschaftspolitische Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters und insbesondere das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte müssen daher auf die nachhaltige Beseitigung struktureller Wettbewerbschwächen in den EU-Mitgliedstaaten ausgerichtet sein. Globale Wettbewerbsfähigkeit und daraus resultierendes nachhaltiges Wirtschaftswachstum sind das unverzichtbare Fundament für mehr Beschäftigung sowie solide, nachhaltig finanzierbare soziale Standards.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER
Bundesvereinigung der
Deutschen Arbeitgeberverbände

**Europäische Union und
Internationale Sozialpolitik**
T +49 30 2033-1900
europa@arbeitgeber.de

EU-Transparenzregisternr. 7749519702-29