



EU-Arbeitsmarktpolitik

Schwierige Balance zwischen Subsidiarität und Zentralisierung

17. April 2008



Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hat sich von einem Rand- zu einem Kernbereich der EU-Politik entwickelt. Beschränkte sich die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) anfänglich eher auf Einzelmaßnahmen gegen Arbeitslosigkeit, so zielt sie heute auf umfassende Beschäftigungsförderung. Dafür steht das Flexicurity-Konzept. Dessen Grundidee, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte zu stärken, statt Beschäftigungsverhältnisse zu schützen, liefert adäquate Antworten auf den beschleunigten Strukturwandel. Bei der Umsetzung der EBS baut die EU vor allem auf die Offene Methode der Koordinierung. Dies ist ein akzeptabler, kompromissorientierter Ansatz im Spannungsfeld von Subsidiarität und Zentralisierung. Indes ist die Erfolgsbilanz der EBS eher durchwachsen. Deutlichen Beschäftigungsgewinnen in der EU steht eine weiterhin starke Segmentierung der Arbeitsmärkte in einzelnen Mitgliedsländern gegenüber.

Dieter Bräuninger, Senior Economist, DB Research

Unternehmen könnten in dem komplexen Regulierungsumfeld der EU-Arbeitsmärkte von einem „European Labour Contract“ profitieren. Die Heterogenität der nationalen Arbeitsrechts-, Arbeitsmarkt- und Sozialsysteme in der EU ist ein Problem für in der EU tätige Unternehmen. In diesen Unternehmen gibt es eine wachsende Zahl von Mitarbeitern, deren Tätigkeit durch häufigere grenzüberschreitende Arbeitspatzwechsel geprägt ist. Angesichts der unterschiedlichen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regelwerke sind solche Stellenwechsel sowohl für die betroffenen Unternehmen als auch für die Arbeitnehmer mit erheblichen Kosten verbunden. Daher könnte es hilfreich sein, neben den 27 nationalen Regelungen ein EU-weit geltendes 28. Regime als optionalen Referenzrahmen für multinationale Unternehmen zu etablieren.

Michael-A. Stein, Leiter Tarifpolitik, Deutsche Bank AG

Editor

Barbara Böttcher
+49 69 910-31787
barbara.boettcher@db.com

Publikationsassistentz

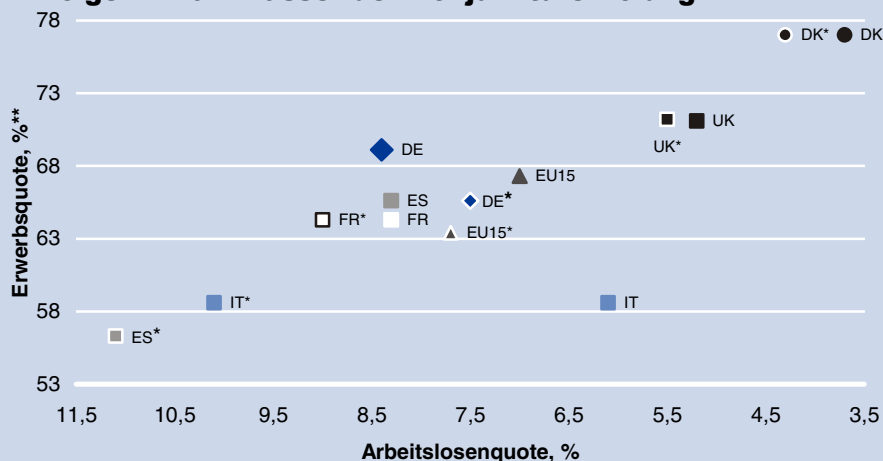
Martina Ebling

Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Deutschland
Internet: www.dbresearch.de
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

DB Research Management

Norbert Walter

Europäische Beschäftigungsstrategie 2000 - 2007 Erfolge im Fahrwasser der Konjunkturerholung



* Ausgangslage 2000; ** 2007: Durchschnitt Q1 - Q3.

Quelle: Eurostat

Vorwort

Die EU-Beschäftigungspolitik ist in Bewegung. Als Antwort auf die Globalisierung und den enger gewordenen Konjunkturverbund in der Währungsunion fordert vor allem der Europäische Gewerkschaftsbund, Kompetenzen weg von den Nationalstaaten und hin zu Institutionen auf EU-Ebene zu verlagern. Initiativen zur Revision der Richtlinie Europäische Betriebsräte, zur Zentralisierung der Tarifpolitik und für vermehrte gemeinsame Standards im Sozialbereich und bei den Arbeitsbedingungen zeugen davon. Dahinter steht das Bestreben, innerhalb der Union ein vermeintliches „Dumping“ bei Löhnen und Beschäftigungsstandards zu verhindern.

Viele Ökonomen und maßgebliche Arbeitgeberverbände lehnen eine weiter gehende Zentralisierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik jedoch ab. Sie verweisen auf die vielfältigen und ausreichenden Regelungen der Arbeitsbeziehungen in den Mitgliedsländern und betonen die Unterschiede in deren Wirtschaftskraft. Solche Unterschiede sollten eine Vereinheitlichung und Zentralisierung der Normen und Konditionen ebenso wie der Tarifpolitik verbieten. Stattdessen gelte es, die Vielfalt als Chance zu begreifen. So könnten die einzelnen Länder ihre spezifischen wirtschaftlichen Stärken gezielt einsetzen, um in Einklang mit den beschäftigungspolitischen Zielen der EU für Wirtschaftsdynamik, hohen Beschäftigungsstand und sozialen Zusammenhalt zu sorgen.

In der Tat spricht vieles für dezentrale Entscheidungen bei der Arbeitsmarktpolitik ebenso wie bei der Setzung der Löhne und Arbeitsbedingungen. So verfügen die Akteure auf der nationalen Ebene offenkundig über die besseren Kenntnisse der relevanten arbeitsmarkt- und tarifpolitischen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern. Die bestehende, am Subsidiaritätsprinzip orientierte, Kompetenzverteilung erhöht nach dieser Sichtweise die Wahrscheinlichkeit sachgerechter Lösungen. Vor allem ermöglicht sie einen Wettbewerb der Mitgliedsländer um die besten Lösungen. In unserer Zeit des beschleunigten Strukturwandels, aus dem ein hohes Maß an Ungewissheit über zukunftsfähige Strukturen resultiert, ist dies ein kaum zu überschätzender Vorteil.

Ein kritischer Blick auf die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der EU tut daher Not. Das geschieht im ersten Beitrag dieses EU-Monitors.

So wenig eine Zentralisierung und Standardisierung der Beschäftigungspolitik und Beschäftigungskonditionen wünschenswert sind, so offenkundig ist aber auch der Bedarf der in der EU tätigen Unternehmen an klaren, kompatiblen arbeitsrechtlichen und tariflichen Regeln für die hochmobilen Teile ihrer Belegschaften. In diesen Unternehmen gibt es eine wachsende Zahl von Mitarbeitern, deren Tätigkeit durch Einsatz in unterschiedlichen Ländern und häufigere grenzüberschreitende Wechsel des Arbeitsplatzes geprägt ist. Angesichts der stark unterschiedlichen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regelwerke können solche Arbeitsplatzwechsel jedoch für die betroffenen Unternehmen und die Arbeitnehmer mit erheblichen Kosten verbunden sein. Wäre es in dieser Lage nicht hilfreich, neben den 27 nationalen Regelungen ein EU-weit geltendes optionales Regime als freiwillig wählbares Angebot für multinationale Unternehmen zu etablieren? Mit dieser Frage beschäftigt sich der zweite Beitrag, der für eine solche Lösung plädiert.

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der EU

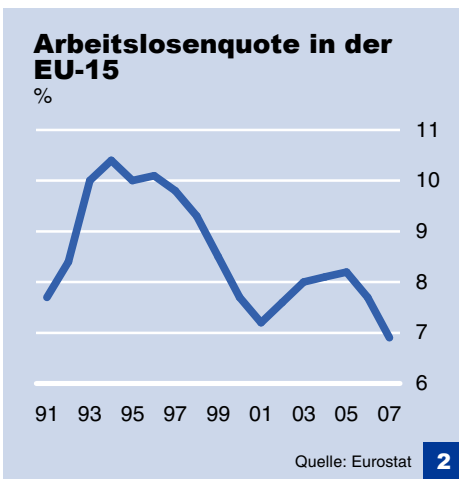
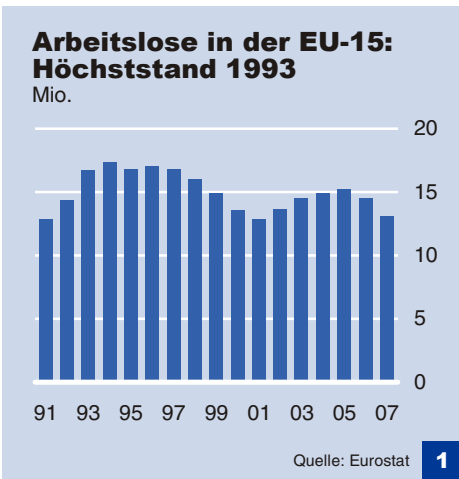
Steiler Aufstieg einer jungen Gemeinschaftspolitik

Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist ein relativ junges Betätigungsfeld der Europäischen Union. Ihr Kernelement, die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) wurde formal 1997 auf dem Luxemburger EU-Gipfel auf die Schiene gesetzt. Die EBS steht dabei als Oberbegriff für ein zunehmend breiteres Engagement der Union auf Feldern wie Arbeitsförderung, Arbeitsrecht und Qualifizierung. Seit dem Jahr 2000 ist die EBS als maßgebliches Element in den Lissabon-Prozess eingebettet. Dessen Ziel ist bekanntermaßen ambitioniert: Die EU soll der „wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Wirtschaftsraum der Welt ... mit mehr und besseren Arbeitsplätzen“ werden. Zur Mitte des Jahrzehnts hat die EU in mehreren Dokumenten ihre beschäftigungspolitischen Ziele teilweise revidiert und konkretisiert. Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte und Flexibilität am Arbeitsmarkt heißen seitdem die großen arbeitsmarktpolitischen Themen in Brüssel. Diese Schwerpunkte gelten in der jetzt beginnenden EBS-Phase 2008–2010 weiter. Besonderes Augenmerk richtet die EU aber weiterhin auch auf arbeitsrechtliche Fragen. In kurzer Zeit hat sich die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik damit von einem von der Gemeinschaft kaum besetzten Politikbereich zu einem ihrer wesentlichen Aktivitätsfelder entwickelt.

Dieser Aufstieg reflektiert die zunehmende Integration der Gemeinschaft und den Wandel in deren Selbstverständnis und Zielen. Dieser Weg lässt sich grob in drei Etappen einteilen:

1. In der ersten Phase des Auf- und Ausbaus der EU, die seit Mitte der 80er Jahre in das Programm zur Schaffung des EU-Binnenmarktes mündete – die dafür maßgebliche Europäische Einheitliche Akte (EEA) wurde 1987 ratifiziert –, spielte die Beschäftigungspolitik im engeren Sinne keine Rolle. Die arbeitsmarktrelevante EU-Politik beschränkte sich in dieser Phase darauf, Bedingungen für den angestrebten gemeinsamen Markt zu schaffen. Dazu gehörte als ein Grundbaustein die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb des Gemeinschaftsgebietes. Zu diesem Zweck – und nur dazu – konnte die Gemeinschaft verbindliche Rechtsakte erlassen.
2. Mit dem Binnenmarktprogramm kamen dann vermehrt auch sozialpolitische Themen auf die Agenda der EU. Diese Bestrebungen zielten darauf, die wirtschaftliche Integration durch eine „Sozialunion“ zu ergänzen. Dabei ging es um zwei Anliegen. Zum einen wollten manche Verfechter einer stärker auch politisch geprägten Union damit die Integration in ihrem Sinne vorantreiben. Zum anderen strebten viele, insbesondere seitens der Gewerkschaften, nach einer Absicherung nationaler sozialer Standards auf europäischer Ebene. Dahinter stand die Befürchtung, dass die verschärfte Standortkonkurrenz im Binnenmarkt einen Verfall der Standards (race-to-the-bottom) auslösen würde. Das Anliegen des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer erlangte im gegenwärtigen Jahrzehnt durch die EU-Osterweiterung neue Bedeutung.

Viele Wünsche nach einer sozialen Flankierung des Binnenmarktes wurden in dieser zweiten Phase erfüllt. In den 90er Jahren weitete die Union – auch auf der Basis neuer Kompetenzen – ihr



sozialpolitisches Engagement erheblich aus. Charakteristisch für diese Phase ist ein bis heute anhaltender verstärkter Einsatz des rechtverbindlichen Instrumentariums zum sozialen Schutz der Arbeitnehmer sowie zur Gleichstellung und zur Nicht-Diskriminierung. Nachdem die Gleichstellung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz bereits in den 70er und 80er Jahren immer wieder Thema für die EU war, standen in den 90er Jahren vor allem auch die Bedingungen atypischer Beschäftigungsverhältnisse im Fokus der EU. Weitere neue sozialpolitische Initiativen zielten auf eine bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Familie.¹

In die zweite Phase fallen auch die Anfänge der EBS. Das Interesse der Union an beschäftigungspolitischen Themen resultierte dabei wesentlich aus der in der ersten Hälfte der 90er Jahre hohen Arbeitslosigkeit. Die Zahl der Arbeitslosen in der EU-15 nahm von 1991 bis 1994 um über 4½ Mio. zu und erreichte damit einen Höchststand von fast 17,4 Mio. Allerdings dauerte es – auch wegen inhaltlicher Differenzen über gemeinsame beschäftigungspolitische Initiativen – einige Jahre, bis erste Rechtsgrundlagen für EU-Aktivitäten auf diesem Feld geschaffen wurden.² Entscheidend war dabei der Vertrag von Amsterdam 1997, der die Beschäftigung zu einer „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ erklärte und sie damit in den Rang eines Gemeinschaftszieles erhob.

3. Neue Dimensionen erhielt die Beschäftigungspolitik durch die Einbettung in den noch andauernden Lissabon-Prozess. Er zielt letztlich darauf, die Wachstumskräfte in der EU nachhaltig zu stärken und die Gemeinschaft für das 21. Jahrhundert zu rüsten. Als zentrale Herausforderungen haben die EU-Institutionen die Alterung, die Globalisierung und den technologischen Wandel identifiziert. Für die arbeitsmarktrelevante Politik geht es somit nicht mehr nur darum, Voraussetzungen für den Binnenmarkt zu schaffen und diesen sozial zu flankieren. Vielmehr bildet die EBS ein zentrales Element einer aktiven Politik der Zukunftssicherung. „Mehr und bessere Arbeitsplätze“ heißt die beschäftigungspolitische Devise von Lissabon. Der Aufgabenschwerpunkt verlagerte sich damit vom Abbau der Arbeitslosigkeit auf das Schaffen geeigneter Rahmen für möglichst hohe Beschäftigung.

Umfangreiche Aktivitäten der EU

Die Ziele und Aufgaben der EBS sind seither wiederholt konkretisiert und erweitert worden. Den zentralen Meilenstein dafür setzte der Europäische Rat im Juli 2005 mit den von ihm erlassenen „Integrierte(n) Richtlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005–2008)“. Mit diesem Dokument hat der Rat u.a. acht von einer Expertenkommission erarbeitete beschäftigungspolitische Leitlinien für die Jahre 2005 bis 2008 fixiert (s. Box S. 5). Leitlinie 17 definiert dabei ein dreifaches Oberziel mit der Vorgabe: „Die Beschäftigungspolitik auf

¹ Treib, Oliver; Falkner, Gerda (2006). The EU and New Social Risks: The Need for a Differentiated Evaluation. Im Internet unter www.ihs.ac.at/publications/pol/Falkner/TreibEUandNSR.pfd

² Bereits 1993 versuchte die EU-Kommission mit der Vorlage des Weißbuchs „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert“ Einfluss auf die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten zu gewinnen. Die in dem Weißbuch vorgeschlagenen, stark nachfrageorientierten Maßnahmen fanden im Europäischen Rat aber keine Zustimmung. Vgl. dazu Klump, Rainer und Pilz, Lars (2007). Mehr Integration durch die „Methode der offenen Koordinierung“? – Das Beispiel der Beschäftigungspolitischen Leitlinien im Rahmen der Lissabon-Strategie, Schriften des Vereins für Socialpolitik. Bd. 315. Berlin, 129-156.

Die beschäftigungspolitischen Leitlinien (2005–2008)

(Integrierte Leitlinien 17-24)

- 17: Die Beschäftigungspolitik auf Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität und Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts ausrichten.
- 18: Einen lebenszyklusorientierten Ansatz in der Beschäftigungspolitik fördern.
- 19: Integrative Arbeitsmärkte schaffen, Arbeit attraktiver und für Arbeitsuchende – auch für benachteiligte Menschen – und Nichterwerbstätige lohnend machen.
- 20: Den Arbeitsmarkterfordernissen besser gerecht werden.
- 21: Unter gebührender Berücksichtigung der Rolle der Sozialpartner Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen und die Segmentierung der Arbeitsmärkte verringern.
- 22: Die Entwicklung der Arbeitskosten und die Tarifverhandlungssysteme beschäftigungsfreundlicher gestalten.
- 23: Die Investitionen in Humankapital steigern und optimieren.
- 24: Die Aus- und Weiterbildungssysteme auf neue Qualifikationsanforderungen ausrichten.

Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität sowie Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts ausrichten.“

Das Beschäftigungsziel wird durch Vorgaben für höhere Erwerbsquoten und zum Abbau der Arbeitslosigkeit konkretisiert. Dabei stehen drei Bevölkerungsgruppen im Fokus, nämlich Frauen, Ältere und Jugendliche. Das zweite Zielbündel, die Steigerung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsproduktivität, sieht die EU als umfassende Querschnittsaufgabe an. Dazu zählen Qualifizierungsmaßnahmen insbesondere für Jugendliche oder das lebenslange Lernen, aber auch die Förderung der Arbeitsbedingungen und der soziale Schutz der Arbeitnehmer einschließlich der Sicherung der Chancengleichheit und der Diskriminierungsbekämpfung. Die Stärkung des sozialen Zusammenhalts schließlich erfordert aus EU-Sicht u.a. konsequente Maßnahmen, um eine Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt zu verhindern und regionale Ungleichgewichte bei Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Produktivität abzubauen. Dabei steht der soziale Zusammenhalt in enger Wechselwirkung mit dem Wirtschaftsgeschehen. Er wird einerseits als eine Voraussetzung für Wirtschaftsdynamik betrachtet, andererseits aber auch als deren Ergebnis.

Im Rahmen der Ziele empfiehlt die EU drei Schwerpunkte für beschäftigungspolitische Maßnahmen:

1. Mehr Menschen in Arbeit bringen und halten, das Arbeitsangebot vergrößern und die sozialen Sicherungssysteme modernisieren.
2. Die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und der Unternehmen verbessern.
3. Die Investitionen in Humankapital durch Verbesserung von Bildung und Qualifizierung steigern. Neben der Förderung der Kompetenzen der jüngeren Menschen nimmt dabei das lebenslange Lernen eine Schlüsselrolle ein.

Wie die Empfehlungen verdeutlichen, verfolgt die EU einen holistischen Ansatz. Sie versteht die Beschäftigungspolitik als umfassende Aufgabe, welche die Gestaltung einer effizienten sozialen Sicherung ebenso einschließt wie die Bildungspolitik. Rückt man von diesem breiten Ansatz ab, so stehen bei der Beschäftigungspolitik im engeren Sinne zwei Aufgabenfelder im Fokus:

1. Die Arbeitsförderung und Integration. Diese Aufgabe umfasst vor allem die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit sowie die verstärkte arbeitsmarktpolitische Integration von jüngeren Menschen, Frauen und Älteren.

Aus Sicht der EU bedarf es dazu sowohl effektiver personenbezogener Hilfen (Stichwort Beschäftigungsfähigkeit) etwa zur Mobilitätsförderung als auch passender institutioneller Arrangements. So weist die EU zu Recht darauf hin, dass sich Arbeit insbesondere auch für Transferbezieher lohnen muss. Wie wichtig sachgerechte Anreizstrukturen für mehr Beschäftigung im Niedriglohnbereich sind, zeigt etwa die Debatte um die Hinzuverdienstregelungen bei Hartz IV in Deutschland.³ Zudem spielen in dem genannten Aufgabenfeld die von der EU ohnehin als hochrangig erachteten Themen der Gleichstellung und der Nicht-Diskriminierung eine besondere Rolle.

³ Vgl. Mauer, Urban (2006). Kombilohn – Was es für den Erfolg braucht. Deutsche Bank Research. Aktuelle Themen 366. Frankfurt am Main.

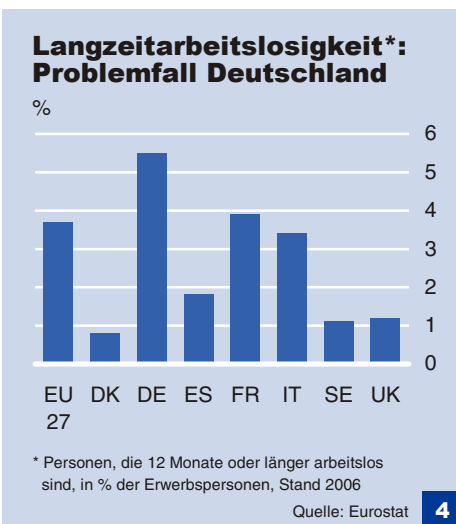
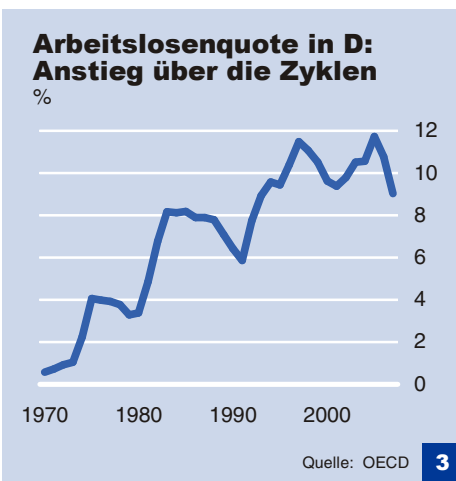
- Die Sicherung der Flexibilität der Arbeitsmärkte. Dazu soll die EBS Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen und die soziale Segmentierung des Arbeitsmarktes verringern (Leitlinie 21).

Der Drei-Jahres-Turnus, für den diese Vorgaben gelten, geht derzeit zu Ende. Unmittelbar daran schließt sich der neue Programmzyklus 2008–2010 der Lissabon-Strategie an. Dabei bleibt die Grundausrichtung der EBS erhalten. Die EU-Kommission hat dem Rat vorgeschlagen, die bestehenden „Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung“ weitgehend unverändert zu bestätigen.⁴ Jedoch soll die Einwanderungspolitik einen höheren Stellenwert erhalten. Angesichts des langfristigen Charakters der Leitlinien geht es aus Sicht der Kommission in den kommenden Jahren indes vor allem um eine Vertiefung unabdingbarer Reformen. Dabei kommt dem so genannten Flexicurity-Konzept besondere Bedeutung zu.

Flexicurity als neues Paradigma

In Einklang mit den Empfehlungen für mehr Flexibilität in der Wirtschaft hat sich das Flexicurity-Konzept in den letzten Jahren zu einem zentralen Paradigma der EU entwickelt. Das Kunstwort Flexicurity soll verdeutlichen, dass sich Flexibilität und soziale Sicherheit nicht ausschließen. Vielmehr gibt es eine Wechselwirkung. Flexibilität ist in der globalisierten Wirtschaft unverzichtbar für erfolgreichen Strukturwandel, Wohlstand und soziale Sicherheit. Mobilität und Flexibilität sind für viele Arbeitskräfte allerdings mit Risiken verbunden. Daher erscheint es sinnvoll, diese Risiken durch Anpassungshilfen zu vermindern. Das Konzept setzt sich damit von dem tradierten Ansatz des Arbeitsplatzschutzes ab.

Dahinter steht die Erkenntnis, dass rigide Regeln des Arbeitsplatz- bzw. Kündigungsschutzes angesichts des beschleunigten Strukturwandels immer weniger sozialen Schutz bieten. Stattdessen hemmen sie den wirtschaftlichen Wandel und führen zu einer Segmentierung des Arbeitsmarktes. Dort stehen begünstigten Erwerbstätigen mit einer geschützten Stelle immer mehr Personen mit befristeten, einfacher kündbaren Beschäftigungsverhältnissen gegenüber. Letztere tragen besondere Anpassungslasten in Form weniger stetiger Erwerbskarrieren, und sie sind oftmals auch noch schlechter sozial abgesichert als die Dauerstelleninhaber. Problematisch ist vor allem auch, dass ein umfangreicher Kündigungsschutz den Faktor Arbeit mit zusätzlichen Fixkosten belastet – wegen hoher Abfindungen bei einer Kündigung und der Ungewissheit über die Dauer und Kosten von Kündigungsverfahren – und sich damit negativ auf die Einstellungsbereitschaft der Unternehmen auswirkt. Daraus kann eine im Konjunkturverlauf asymmetrische Beschäftigungsentwicklung resultieren. Im Abschwung müssen notgedrungen Arbeitskräfte entlassen werden, die im Aufschwung aber nur schwer wieder eine Stelle finden. Im Ergebnis steigt und verfestigt sich die Arbeitslosigkeit über die Konjunkturzyklen hinweg. Das lehrt der treppenförmige Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland. Stark regulierte und segmentierte Arbeitsmärkte sind daher häufig auch durch hohe Langzeitarbeitslosigkeit gekennzeichnet.



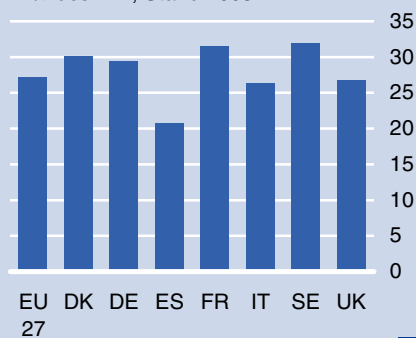
⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007). Strategiebericht zur erneuerten Strategie für Wachstum und Beschäftigung: Eintritt in den neuen Programmzyklus (2008-2010). Das Tempo der Reformen beibehalten. KOM(2007) 803. Brüssel.

Flexicurity-Konzept der EU

1. Ziel ist eine entschlossenerere Umsetzung der Lissabon-Strategie.
2. Im Mittelpunkt steht dabei die Kombination flexibler und verlässlicher vertraglicher Vereinbarungen, umfassender Strategien des lebenslangen Lernens, aktiverer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sowie nachhaltiger Systeme der sozialen Sicherheit.
3. Es geht nicht um eine allgemein verbindliche Strategie. Vielmehr sollte jeder Mitgliedstaat seine eigenen Regeln entwickeln.
4. Flexicurity soll zur Überwindung der Segmentierung der Arbeitsmärkte beitragen. Das Konzept und vor allen das Thema Beschäftigungsfähigkeit richtet sich an alle Arbeitskräfte, die Beschäftigten und die Arbeitslosen.
5. Interne Flexicurity (in den Unternehmen) und externe Flexicurity sind gleichermaßen wichtig und förderungswürdig.
6. Im Sinne der Gleichstellung sollten ein gleicher Zugang für Frauen und Männer zu hochwertigen Arbeitsplätzen sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert werden.
7. Erforderlich sind ein Klima des Vertrauens und ein breiter Dialog zwischen staatlichen Stellen und den Sozialpartnern.
8. Kosten und Nutzen von Flexicurity sollten gerecht zwischen Unternehmen, Staat und Einzelpersonen aufgeteilt werden.

Sozialleistungen: Großzügige Sozialstaaten

in % des BIP, Stand 2005



Die Segmentierung des Arbeitsmarktes ist offenkundig sozial ungerecht. Sie ist aber auch ökonomisch fragwürdig. Je ausgeprägter die soziale Sicherung auf Dauerarbeitsplätzen ist, desto schwerer fällt den etablierten Beschäftigten der Wechsel auf eine andere Stelle. Zudem dürfte ein starker Arbeitsplatzschutz die Bereitschaft beeinträchtigen, innovatives Wissen, das nicht unmittelbar am eigenen Arbeitsplatz nutzbar ist, zu erwerben. All das vermindert die Mobilität und Flexibilität am Arbeitsmarkt und behindert den Strukturwandel. Aus Effizienz- und Gerechtigkeitsgründen bietet es sich daher an, den Schwerpunkt beim Sozialschutz der Arbeitnehmer nicht auf den Schutz des Arbeitsplatzes, sondern auf die Beschäftigungssicherheit zu legen. Die Arbeitskräfte sollten durch Qualifikation und effiziente Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche befähigt werden, im Fall der Arbeitslosigkeit möglichst rasch wieder eine neue Stelle zu finden.

Auf dieser Basis hat der Europäische Rat im vergangenen Dezember acht Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz beschlossen, nach denen Mitgliedsländer ihre Arbeitsmarkt- und die Sozialpolitik ausrichten sollen (s. Box):

Erdacht wurde das Flexicurity-Konzept aber nicht in Brüssel. Vielmehr steht dafür eine viel beachtete Arbeitsmarktstrategie Pate, die Dänemark bereits seit vielen Jahren erfolgreich umsetzt.⁵ Das dänische Modell umfasst drei Kernelemente:

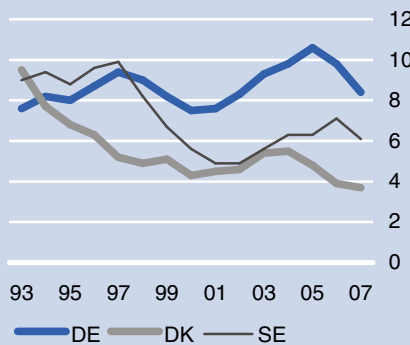
- einen flexiblen, relativ wenig regulierten Arbeitsmarkt. So gibt es in Dänemark keinen gesetzlichen Kündigungsschutz, sondern flexible tarifvertragliche Regelungen. Sie schützen die Arbeitnehmer vor willkürlichen Entlassungen, beschädigen aber nicht die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen.
- eine aktive Arbeitsmarktpolitik. Dezentral organisierte Beschäftigungsagenturen bieten vielfältige Unterstützung bei der Arbeitssuche. Qualifikation der Arbeitskräfte wird als wichtige Aufgabe aller Beteiligten, d.h. von Staat, Tarifpartnern und Arbeitnehmern, verstanden und gefördert.
- relativ großzügige Sozialleistungen. Das Arbeitslosengeld ist relativ hoch (bis zu 90% des letzten Bruttoeinkommens, maximal aber EUR 1950 p.M.) und die Bezugsdauer lang (maximal 4 Jahre). Staatliche Unterstützung setzt aber Engagement bei der Stellensuche und die Bereitschaft zur Qualifizierung voraus. Die Sozialleistungen sind ganz überwiegend steuerfinanziert und lasten damit nicht wie etwa in Deutschland auf den Arbeitskosten. Freilich führen sie zu einer hohen Steuerbelastung. Gemessen am BIP weist Dänemark mit fast 50% neben Schweden die höchste Abgabenquote der OECD-Länder auf. Dabei stammen 60% der Staatseinnahmen aus der Einkommensteuer.

Das dänische (und ähnlich das schwedische) Flexicurity-Konzept gilt weithin als Erfolgsmodell. Tatsächlich ist die Arbeitslosigkeit in Dänemark mit 3,7% (im Jahresdurchschnitt 2007) nur noch weniger als halb so hoch wie Anfang der 90er Jahre (1991–94 durchschnittlich 8,4%). Freilich beruht dieser Erfolg auf mehreren Faktoren. Zum einen dürfte dazu eine wachstums- und beschäftigungsfördernde Makropolitik wesentlich beigetragen haben. So hat Dänemark in dieser Zeit seinen Haushalt saniert, die Staatsverschuldung dras-

⁵ Hansen, Jorgen (2007). Das dänische Flexicurity-Modell. Referat gehalten beim Kieler-Woche-Gespräch: Arbeitsmarkt im Umbruch – Antworten auf den demografischen Wandel. Im Internet unter www.landtag.ltsh.de/oeffentlichkeit/publikationen/sr-heft-11-ki-wo-gespraech-2007.pdf

Arbeitslosigkeit: Deutlicher Rückgang in Dänemark

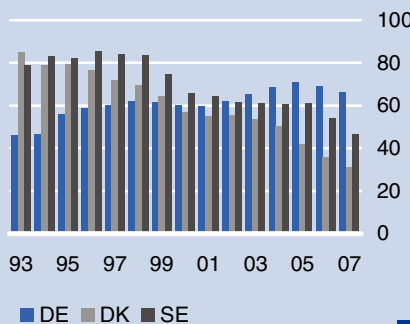
Arbeitslose in % der Erwerbspersonen



Quelle: OECD **6**

Staatsverschuldung: Rückgang in Skandinavien, Anstieg in Deutschland

% des BIP



Quelle: OECD **7**

Themengebiete arbeitsmarktpolitischer EU-Richtlinien

1. Europäischer Betriebsrat
2. Massenentlassungen
3. Statut der Europäischen Gesellschaft
4. Europäische Genossenschaft (SCE)
5. Übergang von Unternehmen
6. Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer
7. Arbeitszeit
8. Befristete Arbeitsverträge
9. Entsendung von Arbeitnehmern
10. Jugendarbeitsschutz
11. Sicherheit und Gesundheitsschutz von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis und Leiharbeitsverhältnis
12. Teilzeitarbeit
13. Unterrichtung über die individuellen Beschäftigungsbedingungen
14. Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers

tisch von 85% des BIP auf nahe 30% reduziert und die Unternehmenssteuern deutlich gesenkt. Ähnliches gilt für Schweden.

Zum anderen ist das Konzept komplexer, als oft behauptet wird. Es lässt sich nicht auf die einfache Gleichung „flexibler Arbeitsmarkt plus umfangreiche Sozialleistungen ist gleich hohe Beschäftigung“ reduzieren. Das Arbeitslosengeld ist keineswegs wohlfeil, sondern an Auflagen gebunden. Arbeitslose müssen aktiv bei der Stellensuche und bei Qualifizierungsmaßnahmen mitwirken, wenn sie die Unterstützung erhalten wollen. Zudem wird ein hohes Maß an Mobilität erwartet, d.h. auch weiter vom Wohnort entfernte Stellen müssen akzeptiert werden. Auf der anderen Seite bieten die dezentral organisierten Arbeitsbehörden gezielte, personenbezogene Hilfen bei der Stellensuche und der Überwindung von Beschäftigungshemmnissen. „Fordern und Fördern“ ist damit ein Kernelement des Konzepts. Zudem bedeutet Flexibilität in den skandinavischen Ländern mehr als allein der Verzicht auf einen gesetzlichen Kündigungsschutz. Flexibilität umfasst vielmehr ein klares Bekenntnis von Politik, Gesellschaft und Sozialpartnern zum Strukturwandel und den damit verbundenen Anpassungserfordernissen.⁶ Arbeitgeber und Gewerkschaften engagieren sich – oft gemeinsam – für eine gute Qualifikation der Beschäftigten und andere Angebote für eine verbesserte Beschäftigungsfähigkeit (z.B. Kinderbetreuung). Vieles kann dabei vor Ort in den Betrieben entschieden werden. Wichtige tarifliche Kompetenzen sind dezentralisiert.

Freilich scheiden sich die Geister bei der Frage nach dem Erfolgsbeitrag der einzelnen Elemente. Sorgt das liberale Arbeitsrecht oder die personenbezogene Arbeitsförderung für die entscheidenden Beschäftigungsimpulse? Und welche Rolle spielen die umfangreichen Sozialleistungen? Diese Debatte findet inzwischen auch auf der europäischen Ebene statt. Während vor allem für Ökonomen die zentrale Bedeutung eines liberalen Arbeitsrechtes außer Frage steht, betonen insbesondere die Gewerkschaften den Bedarf an sozialer Sicherheit und Teilhaberechten der Arbeitnehmer.

Die Beschäftigungspolitik der EU reflektiert diese Meinungsverschiedenheiten. Sie bewegt sich keineswegs auf einem eindeutigen Kurs der Liberalisierung und Deregulierung oder gar des Abbaus von Arbeitnehmerrechten, wie es manche Kritiker unterstellen. Vielmehr gibt es auch anhaltende Tendenzen zur Stärkung von Mitwirkungsrechten der Arbeitnehmer auf europäischer Ebene und zum Ausbau EU-weit geltender Mindeststandards. Dabei wirkt die EU vor allem mit dem Instrument rechtsverbindlicher Normen, insbesondere der Richtlinien, stark auf die Arbeitsmarktpolitik und -gesetzgebung in den Mitgliedstaaten ein. 14 Bereiche von der Arbeitszeit bis zur Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers umfasst die Liste der Themen, zu denen die EU in jüngerer Zeit arbeitsmarktpolitisch relevante Richtlinien erlassen hat (s. Box).

Wachsende Bedeutung neuer Formen der Governance

Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der EU erfolgt in einem Spannungsfeld zwischen traditionell nationalen Zuständigkeiten und erweiterten Kompetenzen der Gemeinschaft. In den genannten Politikfeldern gilt zwar generell das Subsidiaritätsprinzip, das im Vertrag von Maastricht fest verankert ist. Das heißt, die Beschäftigungspolitik ist grundsätzlich Aufgabe der Mitgliedstaaten. Durch den Ausbau

⁶ Magnusson, Lars (2007): The Swedish Labour Market Model in a Globalised World. Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn. Im Internet unter library.fes.de/pdf-files/bueros/stockholm/05005.pdf

der Sozialpolitik auf EU-Ebene und die EBS ist an die Stelle einer klaren Aufgabentrennung aber nach und nach ein komplexes Gefüge geteilter Befugnisse getreten.

In der ersten Phase bis Ende der 80er Jahre, in der die EU noch über nur wenige arbeitsmarktpolitische Kompetenzen verfügte, wurden die maßgeblichen Entscheidungen im Rahmen der traditionellen intergouvernementalen Verfahren (Gemeinschaftsmethode), letztlich also vom Rat, getroffen. Die Handlungsmöglichkeiten der EU waren dabei auch dadurch begrenzt, dass sozial- und arbeitsmarktpolitische Beschlüsse der Einstimmigkeit bedurften. Mit dem Start des Binnenmarktprogramms intensivierte sich dann nicht nur die sozialpolitische Debatte. Vielmehr erhielt die Gemeinschaft auch erweiterte Kompetenzen und Beschlussrechte. Zu nennen ist etwa der Übergang zum qualifizierten Mehrheitsentscheid für den Erlass von Richtlinien im Bereich der Arbeitsumwelt und des Schutzes der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz. Darüber hinaus griffen Bestrebungen Platz, neben den staatlichen und gemeinschaftlichen Gremien relevante Interessengruppen, insbesondere die Sozialpartner, auf EU-Ebene an der Politikgestaltung zu beteiligen. Die Einbeziehung der Sozialpartner wurde als „Sozialer Dialog“ institutionalisiert und gewann damit zunehmende Bedeutung. Der Ausbau der EBS seit Ende der 90er Jahre wiederum ist eng verknüpft mit dem Aufbau eines anderen Instrumentes gemeinschaftlicher Politikgestaltung und -steuerung, der „Offenen Methode der Koordinierung“ (OMK). Wie sind die beschäftigungspolitischen Aktivitäten im Rahmen dieser neuen Formen der Governance zu werten?

Schlüsselemente der OMK für die EBS

Subsidiarität. Zwischen der Koordination auf der Ebene der EU insbesondere bei der Festlegung gemeinsamer Ziele und den Kompetenzen der Mitgliedstaaten bei deren Umsetzung besteht ein Gleichgewicht. Die Beschäftigungspolitik bleibt in nationaler Verantwortung. Die Mitgliedstaaten können ihre beschäftigungspolitischen Instrumente frei wählen.

Konvergenz. Im Rahmen einer konzertierten Aktion trägt jeder Mitgliedstaat dazu bei, die Leistungsfähigkeit der Union im Sinne erfüllter Richtlinien anzuheben. Dabei ist grundsätzlich auch eine Konvergenz beim Instrumenteneinsatz intendiert.

Gegenseitiges Lernen. Der Austausch guter Praxis ist eines der Kernziele der OMK. Land „A“ kann etwa von Land „B“ lernen, das hilfreiche Problemlösungsstrategien bereits erfolgreich praktiziert hat. Durch einen iterativen Prozess entsteht EU-weite Kenntnis über die effektivsten Politiken.

Integriertes Konzept. Es geht nicht nur um Beschäftigungspolitik im engeren Sinne traditioneller Arbeitsförderung. Vielmehr sollen konsistente strukturelle Reformen auch in der Sozial-, Bildungs-, Steuer-, Unternehmens- und Regionalpolitik initiiert werden. Dementsprechend sind viele Akteure in die OMK einzubeziehen.

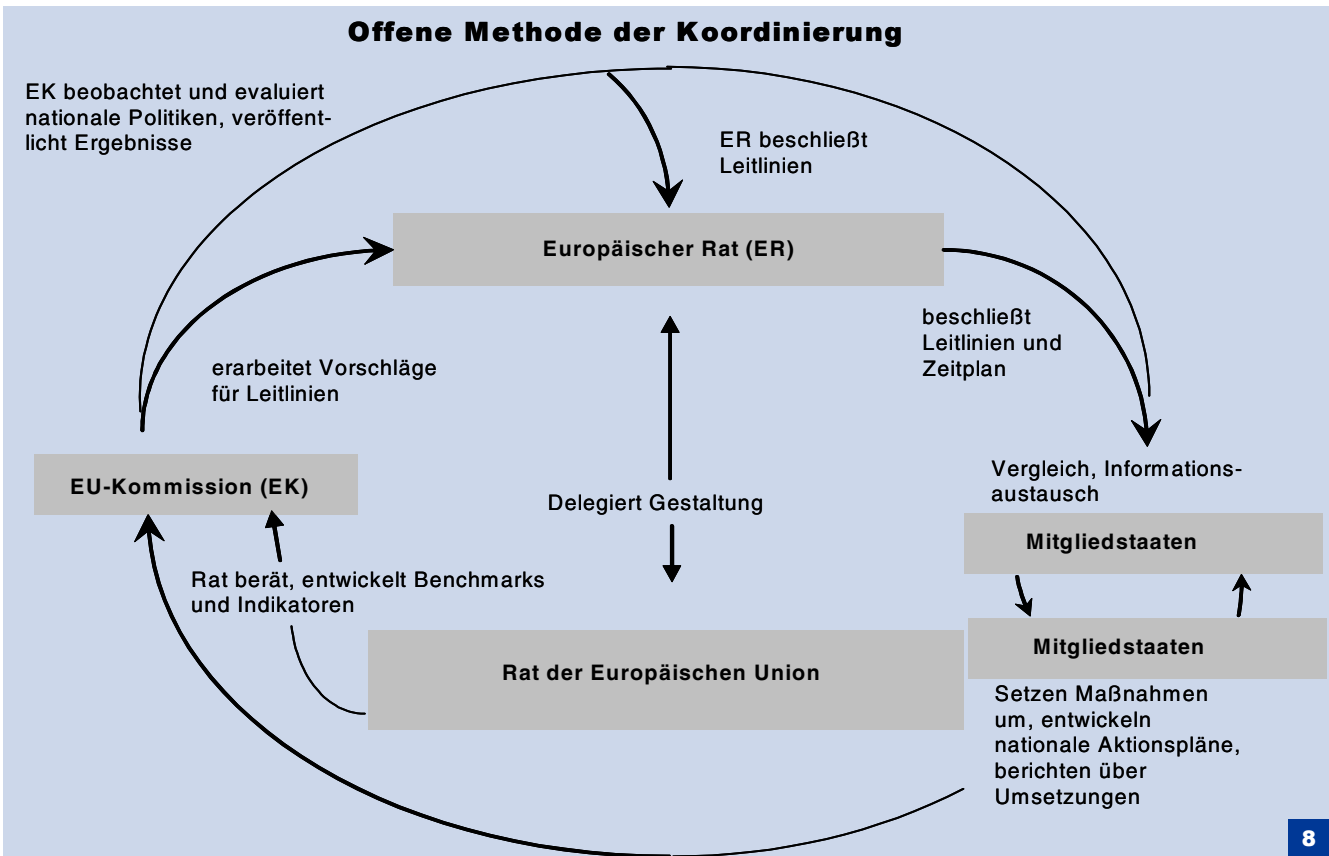
Führen nach Zielen. Quantifizierte Messungen, Ziele und Benchmarks sollen eine präzise Beobachtung und Bewertung von Fortschritten in den Ländern ermöglichen. Die Ergebnisse werden publik gemacht und können damit in breiter Öffentlichkeit bewertet und debattiert werden. Bei der Definition und der Beobachtung der Indikatorwerte arbeitet die Kommission u.a. mit Eurostat zusammen. Durch Vorgaben an die nationalen Statistikämter sorgt Eurostat auch für die Vergleichbarkeit der Daten.

Die Offene Methode der Koordinierung – ein umstrittenes Konzept

Unter den genannten neuen Instrumenten spielt die OMK gerade im Bereich der EBS die führende Rolle. Bei der OMK handelt es sich um ein mehrstufiges Verfahren der gemeinschaftlichen Definition von Zielen sowie der Förderung ihrer Umsetzung in den Mitgliedsländern. Damit sollen koordinierte dezentrale Reformprozesse auch in den Bereichen initiiert und gefördert werden, in denen die Kompetenzen bei den Mitgliedsländern liegen. So ist die OMK dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtet; allerdings wird dieses Prinzip hier durch die gemeinsamen Zielvorgaben und Handlungsempfehlungen erheblich modifiziert.

Mit der OMK will die Union die Qualität und Kompatibilität der beschäftigungs- und sozialpolitischen Strategien der Mitgliedstaaten fördern. Dazu sollen die EU-Länder in einen permanenten Informations- und Erfahrungsaustausch treten, Aktionspläne erlassen und Indikatoren entwickeln, mit denen Fortschritte bewertet und bewährte Verfahren mit Vorbildfunktion identifiziert werden können. Die OMK ist in zweierlei Hinsicht offen: Zum einen sollen alle relevanten Akteure einbezogen werden, zum anderen für Erfahrungsaustausch und Lernprozesse.

Im Rahmen der OMK vorgegebene Ziele und Verfahren sind nicht rechtsverbindlich. Es handelt sich insoweit um „soft law“. Es bestehen auch keine Sanktionsmechanismen gegen Länder, die sich nicht an Vorgaben halten. Gleichwohl ist die OMK mit ihren fünf Elementen (vgl. Kasten) nicht wirkungslos. Auch ohne direkte Sanktionsmechanismen können Mitgliedsländer durch die Leistungsvergleiche (Benchmarking) und damit verbundene Zwänge unter erheblichen Handlungsdruck (Peer pressure) geraten.

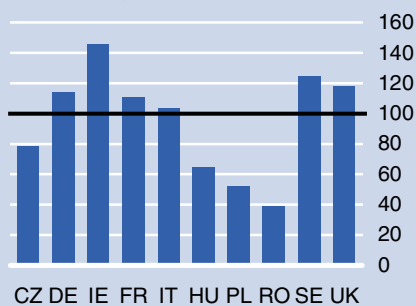


Streng wirtschaftswissenschaftlich betrachtet, steht die OMK auf eher tönernen Beinen. Sie sieht zwar eine breite Mitwirkung aller Ebenen und relevanter Interessengruppen vor, intendiert aber – ungeachtet des Primats der Subsidiarität – zweifellos mehr Harmonisierung und Zentralisierung. Eine überzeugende ökonomische Begründung dafür ist schwer zu finden. Protagonisten betonen, dass die Beschäftigungspolitik in der EU koordiniert werden müsse, weil Verwerfungen in einem nationalen Arbeitsmarkt negativ auf andere Länder wirkten – etwa durch unerwünschte Arbeitskräftewanderungen oder wegen des Konjunkturverbundes. Diese Annahme ist zwar richtig. An einem engen Konjunkturverbund und Spillover-Effekten in der Gemeinschaft bestehen keine Zweifel. Jedoch rechtfertigt diese Tatsache keine Koordinierung oder gar Zentralisierung der Arbeitsmarktpolitik. Auf diesem Feld haben die Nationalstaaten grundsätzlich hinreichende Anreize, notwendige Reformen selbst zu initiieren. Denn die Kosten der Arbeitslosigkeit fallen ungeachtet der Übertragungseffekte primär doch in den jeweiligen Mitgliedsländern an. Und die von der EU getragenen Hilfen für Arbeitslose etwa aus dem Sozialfonds oder dem 2006 neu eingerichteten Globalisierungsfonds sind letztlich eher gering.

In der politischen Praxis indes kann die Zusammenarbeit im Rahmen der OMK durchaus nützlich sein, um unpopulären Reformen zum Durchbruch zu verhelfen. Die Zusammenarbeit kann das Problembewusstsein in den Partnerländern fördern, reformwilligen Regierungen den Rücken stärken und ihnen helfen, sachgerechte Reformstrategien zu identifizieren und umzusetzen. Dabei darf aber, wie es der Praxis der OMK entspricht, kein Zwang ausgeübt werden.

Pro-Kopf-Einkommen: Noch erhebliche Unterschiede in der EU

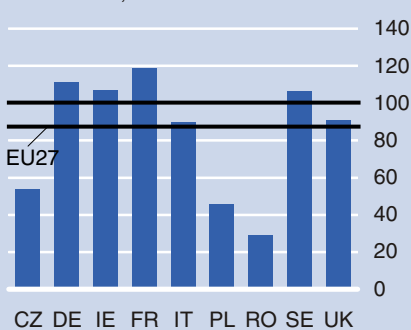
EU27 = 100, Stand 2006



Quelle: Eurostat **9**

Arbeitsproduktivität: Spektrum in EU sehr breit

EU15 = 100, Stand 2006



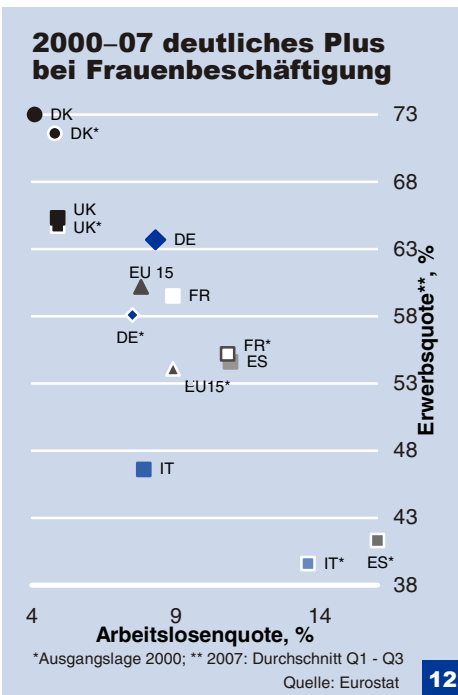
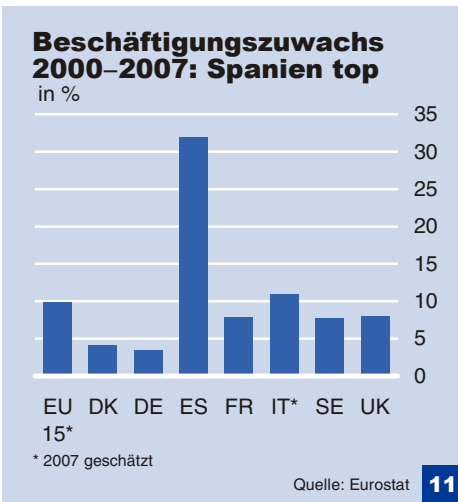
Quelle: Eurostat **10**

Auch wenn die Grundidee einer besseren Politikkoordination nicht vorschnell verworfen werden sollte, stellt sich die Frage nach dem Mehrwert bzw. der Effizienz dieses Instrumentes. Hier weckt alleine schon die Verschiedenartigkeit der 27 Mitgliedsländer erhebliche Zweifel. Die EU ist gemessen am BIP der weltweit größte Wirtschaftsraum, aber zugleich auch von erheblichen nationalen Unterschieden in der Wirtschaftskraft (BIP pro Kopf, Produktivität u.a.), in der Ausstattung mit Arbeitskräften sowie hinsichtlich der Problemlagen an den Arbeitsmärkten geprägt. In der Union variieren nicht nur die Arbeitslosenquoten recht deutlich. Vielmehr hat sich die Arbeitslosigkeit auch in unterschiedlicher Weise verfestigt, wie ein Vergleich der Langzeitarbeitslosigkeit zeigt (s. Grafik 4). Sind unter diesen Bedingungen gemeinsame Ziele und Benchmarking-Prozesse sinnvoll?

Bei den Zielen dürfte die angestrebte Konvergenz umso schwerer erreichbar sein, je mehr gemeinsame Ziele und Indikatoren beachtet werden sollen. So erfolgt das Monitoring der acht beschäftigungspolitischen Leitlinien derzeit anhand von insgesamt 23 zentralen Indikatoren, die meist noch in Untergruppen aufgeteilt sind (Indikator Arbeitslosenquote z.B. nach Altersgruppen und Geschlecht). Hinzu kommen weitere Indikatoren für Analysezwecke. Diese quantitativen Gemeinschaftsziele müssen adäquat definiert sein. Das mag in Einzelfällen gut gelingen. Je mehr quantitative Vorgaben aber gesetzt werden, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass das Motto „one size fits all“ den unterschiedlichen Gegebenheiten in den Mitgliedsländern nicht gerecht wird. Wie definiert man etwa einen angemessenen Leitwert für die Erwerbsbeteiligungsquote von Älteren, wenn die Istwerte so breit streuen, dass das beste Land eine doppelt so hohe Quote aufweist wie das Land mit der geringsten Erwerbstätigkeit Älterer? Wird der Leitwert zu hoch angesetzt, scheint er für viele Länder unerreichbar und kann demotivierend wirken. Orientiert man sich hingegen mehr an den Ländern mit großem Nachholbedarf, erhält man ein wenig ambitioniertes Ziel, das vielen Ländern keinen Ansporn bietet. Und wie sinnvoll sind gemeinsame Indikatoren für die Erwerbsbeteiligung der Frauen, wenn diese u.a. wesentlich von der Größe des tertiären Sektors in einem Land abhängt?

Die Koordinierung durch Benchmarking und gegenseitiges Lernen ist ebenfalls nicht immer ein Segen. Beide Verfahren führen nur weiter, wenn in den beteiligten Ländern vergleichbare Aufgaben bzw. Problemlagen vorliegen und die vorgeschlagenen Politikinstrumente greifen können. Hier erscheinen Zweifel angebracht. So lässt sich die relativ hohe Arbeitslosigkeit in einigen der etablierten Länder der EU-15 zwar gut erklären. Sie resultiert wesentlich aus Markt rigiditäten und/oder hohen Arbeitskosten als Folge hoher Löhne und/oder hoher Lohnnebenkosten. Dabei weist aber der letztgenannte Punkt auf Fehlentwicklungen hin, die außerhalb des Arbeitsmarktes im Bereich der sozialen Sicherung liegen.

Zu Recht verfolgt die OMK daher einen holistischen Ansatz, der verschiedene Politikbereiche integriert. Dafür steht das Flexicurity-Konzept. Ein solcher umfassender Ansatz muss aber hinsichtlich der Wirkungsweisen seiner einzelnen Elemente sorgfältig analysiert werden. Vor allem lässt sich das Konzept nicht eins zu eins von einem Land auf ein anderes übertragen. Dem stehen insbesondere strukturelle Unterschiede hinsichtlich der Finanzierung der Sozialsysteme entgegen. Eine großzügige soziale Absicherung Arbeitssuchender ist umso fragwürdiger, je mehr die Hilfen über Beiträge auf die Arbeitseinkommen finanziert werden. Bei einer Beitragsfinanzierung – wie in Deutschland – schlägt ein erhöhter Sozial-



schutz einerseits voll auf die Arbeitskosten durch, andererseits mindert er die Arbeitsanreize.

Zwar legt das Flexicurity-Konzept hier einen Übergang zu einer stärker steuerbasierten Finanzierung der Sozialsysteme nahe. Solche grundlegenden, paradigmatischen Reformen lassen sich aber nur sehr schwer realisieren. Das trifft in Deutschland vor allem für die Arbeitslosen- und die Rentenversicherung zu, deren Leistungen von früheren Beitragszahlungen abhängen. Sozialreformen sind in der Regel pfadabhängig. EU-weit einsetzbare Reformblaupausen kann es auch insoweit nicht geben. Dementsprechend kann die großzügige Arbeitslosenversicherung Dänemarks nicht ohne weiteres in anderen Ländern wie Deutschland übernommen werden. Gleiches gilt für Mindestlöhne, die nur in Ländern mit flexiblen Arbeitsmärkten der Beschäftigung relativ wenig schaden.

Erfolgsbilanz durchwachsen

Letztlich muss sich die OMK an ihrem Erfolg messen lassen. In dem aktuellen Strategiebericht zur EBS zieht die EU-Kommission eine gemischte Bilanz.⁷ Sie verweist einerseits auf einige positive Trends. Dazu gehören:

- das deutliche Beschäftigungsplus von 6,5 Mio. in den letzten beiden Jahren;
- der Rückgang der Arbeitslosenquote auf das niedrigste Niveau seit Mitte der 80er Jahre;
- ein kräftiger Anstieg der Beschäftigungsquote insgesamt auf 67% und damit in die Nähe des Zielwertes von 70% sowie der Quoten für Ältere und für Frauen.

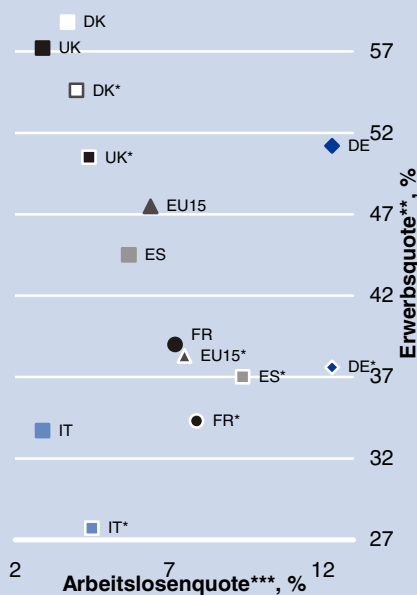
Die Kommission räumt zwar ein, dass der Aufschwung am Arbeitsmarkt größtenteils konjunkturbedingt ist. Aber der Beitrag von Strukturereformen sollte nicht übersehen werden. So habe etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten auf dem Flexicurity-Konzept basierende Maßnahmen ergriffen oder stehe kurz davor.

Andererseits sieht die Kommission noch nennenswerte Defizite. Sie moniert u.a. die anhaltende Segmentierung vieler Arbeitsmärkte sowie die weithin noch unzureichende Förderung des lebenslangen Lernens.

Offen ist allerdings, inwieweit die OMK tatsächlich als Reformmotor wirkte. Hier gibt es widersprüchliche Indizien. Während ältere Analysen eher geringe politische Effekte konstatieren,⁸ bescheinigen neuere Untersuchungen der OMK durchaus Wirkkraft. Ein Beispiel dafür ist eine Analyse des Politologen Jonathan Zeitlin.⁹ Nach dessen Erkenntnissen hat die OMK die nationalen Beschäftigungspolitiken substantiell verändert: Themen der EBS kamen dadurch auf die nationale Agenda. Auch habe die OMK in einigen Ländern zum Politikwechsel beigetragen. Als Beleg nennt Zeitlin u.a. die Hartz IV-Reform in Deutschland. Diese These bestätigt eine neuere Arbeit

⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007). Strategiebericht zur erneuerten Strategie für Wachstum und Beschäftigung. a.a.O. S. 5 ff.
⁸ Radaelli, Claudio M. (2003). The Open Method of Coordination: A new government architecture for the European Union? Stockholm. Im Internet unter www.sieps.se/publ/rapporter/bilagor/20031.pdf
⁹ Zeitlin, Jonathan (2005). Conclusion: the Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy. Im Internet unter www.socialpolicy.ed.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0017/10169/Zeitlin_05_OMC.pdf

Weiter Nachholbedarf bei Beschäftigung Älterer



*Ausgangslage 2000; **Aktueller Wert 2007; Durchschnitt Q1 - Q3; *** Aktueller Wert 2007

Quelle: Eurostat **13**

der Politikwissenschaftlerin Ute Behning. Sie legt dar, dass die Reformen der Agenda 2010 eng in die ESB eingebettet waren.^{10/11}

Im Gegensatz zu diesen positiven Wertungen zeigt die gegenwärtige deutsche Arbeitsmarktpolitik indes, wie wenig die Vorgaben aus Brüssel mitunter gelten. So passt die kürzlich beschlossene Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I für Ältere nicht zu dem Ziel höherer Beschäftigungsquoten.

Für eine endgültige Bewertung der OMK ist es wohl noch zu früh. Extreme Einschätzungen kann man aber schon heute verwerfen. Die OMK hat sich weder als ein Einfallstor für verfehlten Zentralismus erwiesen, noch ist sie völlig wirkungslos geblieben. Selbst wenn man die OMK schwerlich, wie von manchen erhofft, als Motor für beschäftigungspolitischen Fortschritt preisen kann, hat sie doch zu einem verbesserten Klima für Reformen in der EU beigetragen. So darf es sich die EU durchaus zugute halten, dass heute in Europa breit über mehr Flexibilität an den Arbeitsmärkten diskutiert wird. Mehrwert entsteht vor allem auch dadurch, dass das Koordinationsverfahren wertvolle Information generiert und für alle Interessierten verfügbar macht. Gegenseitiges Lernen ist wesentlich erleichtert.

Bei der Definition der Leitlinien und der Umsetzungsstrategien baut die OMK auf Konsens, was freilich nicht immer zielführend ist. So gilt es zu vermeiden, dass die institutionalisierte, engere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit den Interessengruppen zu vermehrter Bürokratie sowie zur Verzögerung und Verwässerung notwendiger Reformen führt. Die OMK kann und sollte den Wettbewerb der Politikansätze in der EU ergänzen, aber nicht aushöhlen. Der Test der nationalen institutionellen Arrangements im Wettbewerb der Standorte ist letztlich das beste Verfahren, um gute Konzepte für mehr Beschäftigung zu finden.

Der Europäische Sozialdialog – ein Instrument korporativer Steuerung

Neben und z.T. ergänzend zur OMK hat der Soziale Dialog in den letzten Jahren zunehmende Bedeutung gewonnen. Der Begriff Sozialer Dialog steht für die Konzertierungs- und Konsultationsverfahren der Sozialpartner auf europäischer Ebene. Dabei handelt es sich um ein vielschichtiges Phänomen. Grundsätzlich kann man auf europäischer Ebene zwei Hauptformen unterscheiden: den zweiseitigen Dialog zwischen den Verbänden von Arbeitgebern und Arbeitnehmern und den dreiseitigen Dialog der beiden Sozialpartner mit politischen Instanzen.

Maßgebliche Sozialpartner auf europäischer Ebene sind die Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (BUSINESSSEUROPE), der Europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (ECPE) und der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB). Der Soziale Dialog findet aber auch auf nationaler Ebene statt. Zudem ist zwischen einer sektoralen und einer sektorübergreifenden Ebene zu differenzieren. Hinzu kommt der Soziale Dialog innerhalb transnationaler Unternehmen.

¹⁰ Behning, Ute (2006). Sozialstaatliches Policy-Making im europäischen Mehrebenenensystem. Das Beispiel Hartz IV. Im Internet unter www.eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EES/behning.pdf

¹¹ Freilich folgte die Regierung von Bundeskanzler Schröder mit diesem Schritt auch Empfehlungen, die deutsche Arbeitsmarktexperten schon seit langem ausgesprochen hatten.

Der Soziale Dialog soll Wandel durch Kooperation statt durch Konflikt herbeiführen.¹² Anders als der Begriff Dialog vermuten lässt, geht es dabei nicht allein um mehr oder minder unverbindliche Verfahren der Anhörung oder Mitentscheidung der Sozialpartner bei Beschlüssen und Maßnahmen der EU. Vielmehr verfügen die Sozialpartner inzwischen über weit reichende Mitwirkungs- und Initiativrechte, mit denen sie die Beschäftigungs- und Sozialpolitik maßgeblich mitprägen können. Der Soziale Dialog ist daher ein hartes Instrument der korporativen Steuerung, für das es in den Mitgliedstaaten derzeit wohl kein vergleichbares Pendant gibt.¹³

Große Bedeutung kommt vor allem dem zweiseitigen Sozialen Dialog zu. Er wurde 1985 etabliert und 1986 im EG-Vertrag verankert. Zunächst standen dabei eher Informations- und Anhörungsrechte im Vordergrund. Aber bereits Anfang der 90er Jahre erhielt der Soziale Dialog eine neue Dimension. Auf Vorschlag der Sozialpartner wurde in dem Abkommen zur Sozialpolitik, das den Maastrichter Vertrag von 1992 ergänzt, ein neues Verfahren festgeschrieben. Es eröffnet den Sozialpartnern die Möglichkeit, direkt zur Schaffung von Gemeinschaftsrecht beizutragen.

Rechtliche Basis dieses Sozialpartner- bzw. Vereinbarungsverfahrens bilden heute die Artikel 138 und 139 EG-Vertrag. Danach muss die Europäische Kommission bei der Gesetzgebung zu den in Artikel 137 EGV genannten sozial- und beschäftigungspolitischen Themen die Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene anhören. Dazu dient ein zweistufiges Verfahren (vgl. Box).

Zum Ende der zweiten Phase können die Sozialpartner der Kommission mitteilen, ob und auf welche Art und Weise zuvor diskutierte Initiativen umgesetzt werden sollen. Dafür gibt es wiederum zwei Verfahren (siehe Box links). Beide enden damit, dass die Vereinbarungen der Sozialpartner auf nationaler Ebene umgesetzt werden – entweder über einen Rechtsakt wie eine Richtlinie oder durch freiwillige Vereinbarungen der (nationalen) Sozialpartner.

Die EU-Kommission betrachtet den Sozialen Dialog als ein Element der Subsidiarität.¹⁴ Jedoch will die EU damit weniger nationale Zuständigkeiten stärken, sondern fachliche bzw. gruppenspezifische Kompetenzen würdigen. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sollen über die arbeitsrechtlichen und beschäftigungspolitischen Fragen, mit denen sie vertraut sind, vorrangig selbst bestimmen. Dieser Ansatz kann effizient sein, allerdings nur unter zwei Bedingungen: Zum einen sollte der Soziale Dialog auf Themen- bzw. Aufgabenfelder begrenzt bleiben, die tatsächlich unter die Regelungskompetenz der Sozialpartner fallen. Vor allem dürfen keine Entscheidungen getroffen werden, die negative Folgen (externe Effekte) für Dritte – gerade auch auf nationaler Ebene – zeitigen. Zum anderen gilt es zu beachten, dass nicht Entscheidungen auf die EU-Ebene gehoben werden, die besser (von den Sozialpartnern) auf nationaler Ebene gelöst werden. So ist eine Lohnpolitik auf EU-Ebene grundsätzlich abzulehnen.¹⁵ Dafür fehlt auch die rechtliche Basis. Vielmehr schließt Artikel 137, 5 EGV das Arbeitsentgelt ausdrücklich von den Kompetenzen der Gemeinschaft aus.

Zweiphasiges Anhörungsverfahren:

1. hört die Kommission, *bevor* sie Vorschläge im Bereich der Sozialpolitik unterbreitet, die Sozialpartner zu der Frage, wie eine Gemeinschaftsmaßnahme gegebenenfalls ausgerichtet werden sollte.
2. hält die Kommission *nach* dieser ersten Anhörung eine Gemeinschaftsmaßnahme für zweckmäßig, so hört sie die Sozialpartner zum Inhalt des in Aussicht genommenen Vorschlags.

Vereinbarungsverfahren nach Artikel 139 EG-Vertrag:

Artikel 139 ermöglicht den Sozialpartnern den Abschluss sozialpolitischer Vereinbarungen auf dem Weg gemeinsamer Verhandlungen. Die Dauer des Verfahrens darf höchstens neun Monate betragen, sofern die betroffenen Sozialpartner und die Kommission nicht gemeinsam eine Verlängerung beschließen. Wenn die Sozialpartner eine Vereinbarung beschließen, wird sie rechtskräftig über ihren Durchführungsmechanismus.

- *Entweder* ersuchen die Sozialpartner den Rat um einen Beschluss (in der Praxis durch eine von der Kommission vorgeschlagene Richtlinie), wodurch die Vereinbarung in die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft aufgenommen wird.
- *Oder* aber die Sozialpartner beauftragen ihre Mitgliedsorganisationen auf nationaler Ebene mit der Durchführung der Vereinbarung gemäß den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten. In diesem Fall spricht man von „autonomen Vereinbarungen“.

¹² Colneric, Ninon (2000). Der soziale Dialog auf Gemeinschaftsebene. Im Internet unter www.ewla.org/specials/congress2000/de/pdfdatei/gdcolner.pdf

¹³ In Deutschland freilich erfolgten mehrere wenig ermutigende und letztlich gescheiterte Anläufe, die Sozialpartner durch eine „konzertierte Aktion“, „runde Tische“ oder ein „Bündnis für Arbeit“ in wirtschaftspolitische Entscheidungen einzubinden.

¹⁴ Colneric, Ninon (2000). a.a.O. S. 3.

¹⁵ Für eine differenzierte Sicht siehe z.B. Ribhegge, Hermann (2007). Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik. S. 211 ff.

Arbeitsrechtliche Mindeststandards – ein fragwürdiges Instrument der EU

Artikel 137 EGV

(1) Zur Verwirklichung der (sozialpolitischen) Ziele... unterstützt und ergänzt die Gemeinschaft die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf folgenden Gebieten:

- a) Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer,
- b) Arbeitsbedingungen,
- c) soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer,
- d) Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags,
- e) Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,
- f) Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung, vorbehaltlich des Absatzes 5,
- g) Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten,
- h) berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, unbeschadet des Artikels 150,
- i) Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz,
- j) Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung,
- k) Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes, unbeschadet des Buchstabens c).

(5) Dieser Artikel gilt nicht für das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht

Eine Zentralisierung ist aber auch auf Gebieten problematisch, für die Artikel 137 der Union Kompetenzen zuweist. Das gilt vor allem für die Sicherung von Mindeststandards.¹⁶ Zwar sollte man der EU Befugnisse zum Schutz von Grundrechten und Arbeitnehmerrechten nicht von vornherein absprechen. Das widerspräche dem Selbstverständnis der Union als Wertegemeinschaft. Als solcher ist der EU das Recht zuzugestehen, Grundwerte wie das Verbot der Kinderarbeit oder die Gleichberechtigung von Mann und Frau auch im Arbeitsleben zu schützen. Dazu braucht die Gemeinschaft Kompetenzen und Institutionen, die eingreifen, wenn Mitgliedstaaten Grundrechte verletzen. Dies ist eine wesentliche Aufgabe des EuGH.

Freilich ist der Katalog der Schutzrechte im Laufe der Jahre immer länger geworden (vgl. S. 8). So hat sich die Zahl der neu verabschiedeten Sozialrichtlinien von Dekade zu Dekade in etwa verdoppelt. Wie Analysen zeigen, haben verschiedene Richtlinien durchaus substantielle Rechtständerungen in Mitgliedstaaten initiiert. Das gilt vor allem für die in Brüssel gesetzten Standards für Arbeitszeit, Urlaub sowie den Schutz von jugendlichen Arbeitskräften u.a.¹⁷

Die starke Zunahme EU-rechtlicher Vorgaben beim Sozialschutz ist bedenklich. Mindeststandards verzerren den Standortwettbewerb zu Lasten der Länder, die geringere Standards vorziehen oder nur solche finanzieren können. Gleichwohl helfen die Mindestnormen Ländern mit einem hohen Sozialschutzniveau nur bedingt. Die gemeinsamen Standards können, um mehrheitsfähig zu sein, allenfalls ein durchschnittliches Leistungsniveau repräsentieren. Insoweit schützen sie die etablierten Sozialstaaten nicht vor einem möglichen „Downsizing“ ihrer Standards. Hingegen müssen die weniger leistungsstarken Mitgliedstaaten gravierende Nachteile in Kauf nehmen. In dem Maße, wie diese Länder verpflichtet werden, staatliche Sozialleistungen und Sozialstandards vorschnell auszubauen, steigen ihre Arbeitskosten. Das nimmt den betroffenen Ländern wesentliche Vorteile im Standortwettbewerb. In der Folge wird dort weniger produziert und weniger investiert. Damit ist aber niemand geholfen, weil ein Verlust an Wirtschaftsdynamik in einem Mitgliedsland über den Konjunkturverbund negativ auf die Partner zurückwirkt. Nicht zuletzt ist die Umsetzung und Anwendung der Vorgaben auf nationaler Ebene mit erheblichen Bürokratiekosten verbunden. Der Abbau bürokratischer Lasten gehört jedoch unter dem Stichwort „Better regulation“ zu Recht zur wirtschaftspolitischen Agenda der EU. Mindeststandards schaffen also mehr Probleme als sie lösen. Es wäre mithin kontraproduktiv, wenn die Politik der Regulierung und Zentralisierung durch Mindeststandards weiter vorangetrieben würde. Wer höhere arbeits- und sozialrechtliche Standards in den Ländern mit geringerer Wirtschaftskraft wünscht, sollte den wirtschaftlichen Aufholprozess dort fördern.¹⁸ Dabei können etwa Bildungsinitiativen hilfreich sein.

¹⁶ Vgl. zum Folgenden auch Bräuninger, Dieter (2004). EU-Sozialpolitik darf Standortwettbewerb nicht aushebeln. Deutsche Bank Research. EU-Monitor 21. Frankfurt am Main.

¹⁷ Treib, Oliver und Gerda Falkner (2006). Was bewirken EU-Richtlinien in der Sozialpolitik? Ein Ost-West-Vergleich. WSI Mitteilungen 10/2006. S. 547 ff. sowie Treib, Oliver und Gerda Falkner (2006). The EU and New Social Risks: The Need for a Differentiated Evaluation. Im Internet unter www.ihs.ac.at/publications/pol/TreibFalknerEUandNSR2006.pdf

¹⁸ Vgl. Berthold, Norbert und Michael Neumann (2006). Europas Sozialstaaten im Schatten der Globalisierung. Im Internet unter www.vwl.uni-wuerzburg.de/fileadmin/12010400/diskussionsbeitraege/dp88.pdf

Der europäische Sozialfonds – eine fragwürdige Institution

Für ihre arbeitsmarktpolitischen Ziele setzt die EU auch finanzielle Mittel ein. Dazu dient der Europäische Sozialfonds (ESF). „In Menschen investieren“ heißt das Motto des ESF. Der Fonds unterstützt die Mitgliedstaaten seit 1957 in ihren Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifikation und Beschäftigungschancen ihrer Bürgerinnen und Bürger.

Die Mittelausstattung des Fonds wird analog zur Haushaltsplanung der EU für einen jeweils siebenjährigen Zeitraum festgelegt. In der derzeit laufenden Rechnungsperiode 2007–2013 ist der Fonds mit insgesamt EUR 75 Mrd. ausgestattet. Das Geld fließt in die Mitgliedstaaten und Regionen, insbesondere jene, deren wirtschaftliche Entwicklung am wenigsten fortgeschritten ist. In Einklang mit den Zielen der Lissabon-Strategie fördert die EU Projekte in folgenden Bereichen:

- Aktive Arbeitsmarktpolitik;
- Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte;
- lebenslanges Lernen;
- soziale Eingliederung;
- Beteiligung von Frauen.

Die EU Kommission sieht im ESF ein Kernstück ihrer wachstums- und beschäftigungspolitischen Strategie.¹⁹ Mehr noch als bei den anderen Instrumenten der Union stellt sich beim Sozialfonds jedoch die Frage nach dem Nutzen, der das finanzielle Engagement auf den genannten Feldern rechtfertigen könnte. Zwar kann es – wie im vorhergehenden Abschnitt erwähnt – durchaus sinnvoll sein, wenn die Union weniger wirtschaftsstarke Länder bei der Qualifizierung ihrer Arbeitskräfte unterstützt. Allerdings beschränkt sich das Angebot des Fonds nicht auf solche Hilfen. Vielmehr ist das Fondsvolumen durch ökonomisch besonders fragwürdige Hilfen für strukturschwache Regionen auch in leistungsstärkeren Ländern aufgebläht. Die betreffenden Länder könnten die Regionalförderung, sofern sie politisch erwünscht ist, indes selbst schultern.

Fazit

In wenigen Jahren hat sich die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der EU von einem Accessoire zu einem Kernbestandteil europäischer Politik entwickelt.²⁰ Dabei ist die Europäische Beschäftigungsstrategie mehr und mehr in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Beschränkte sich die EBS anfänglich vorrangig auf Einzelmaßnahmen zur Verminderung der Arbeitslosigkeit, so ist daraus inzwischen ein umfassender Ansatz zur koordinierten Förderung der Beschäftigung entstanden. Dafür steht das Flexicurity-Konzept. Dessen Grundidee, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte zu stärken, statt Beschäftigungsverhältnisse zu schützen, liefert adäquate Antworten auf den beschleunigten Strukturwandel.

Das Bemühen um Kooperation und Koordination zeigt die vertiefte Integration der EU. Die Union wertet die Globalisierung und den

¹⁹ Europäische Kommission. Generaldirektion für Beschäftigungspolitik, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit. Europäischer Sozialfonds. Im Internet unter ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/esf_de.htm

²⁰ Vg. Oppeln, Sabine von (2008). Das Europäische Sozialmodell: Bilanz und Perspektiven. In: Koopmann, Martin und Martens, Stephan (Hrsg.). Das kommende Europa. Deutsche und französische Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union. Baden-Baden. S. 85 ff.

demografischen Wandel als Herausforderungen, die sich allen Mitgliedsländern stellen und im Schulterschluss besser bewältigen lassen. Daneben reflektieren die verstärkten Aktivitäten aber auch die Antwort der Brüsseler Institutionen auf die Wünsche der Bürger, die Europa aufgewertet und gerade auch sozial- bzw. beschäftigungspolitisch aktiver sehen wollen. Hier sind aber Enttäuschungen vorgezeichnet. Es wäre verfehlt, die EBS in die Rolle eines Motors einer verstärkten Integration zu drängen. Das hieße, das Pferd von hinten aufzuzäumen.

Bei der Umsetzung der EBS baut die Gemeinschaft vor allem auf die Offene Methode der Koordinierung. Dies ist ein vertretbarer kompromissorientierter Ansatz der Politikkoordinierung im Spannungsfeld von Subsidiarität und Zentralisierung. Indes ist die Erfolgsbilanz der OMK eher durchwachsen. Deutlichen Beschäftigungsgewinnen in der EU steht eine weiterhin starke Segmentierung der Arbeitsmärkte in manchen Mitgliedsländern gegenüber. Bei der koordinierten Steuerung komplexer Problemlagen, wie sie an manchen Arbeitsmärkten herrschen, ist ohnehin Vorsicht angebracht. Mit einer Überfrachtung der OMK, die vermehrte Bürokratie zeitigen und Reformprozesse eher behindern als beschleunigen würde, wäre niemand gedient.

Vor allem dürfen die Aktivitäten der Gemeinschaft den Systemwettbewerb nicht behindern oder gar verdrängen. Diese Gefahr erwächst aus Tendenzen zur verstärkten Regulierung des Arbeitsrechtes auf europäischer Ebene. Zwar ist der Union grundsätzlich zuzugestehen, Mindeststandards zu setzen, um Werte wie Gleichberechtigung von Männern und Frauen und Nicht-Diskriminierung am Arbeitsplatz zu sichern. Freilich wirft die große Zahl arbeitsrechtlicher Richtlinien die Frage auf, ob hier die Grenze zu verfehlter Überregulierung nicht bereits überschritten ist. Jedenfalls ist hier Zurückhaltung geboten. Dem Subsidiaritätsprinzip gebührt nicht nur im Bereich der Beschäftigungspolitik, sondern auch beim Arbeitsrecht Beachtung.

Dieter Bräuninger (+49 69 910-31708, dieter.braeuninger@db.com)

Referenzrahmen eines „European Labour Contract“

Die Aktivitäten der Unternehmen werden immer internationaler. Das gilt nicht nur für die Großen, sondern auch für den Mittelstand, das Rückgrat unserer Wirtschaft. Grenzüberschreitende Maßnahmen, Umstrukturierungen, Kostensenkungen durch weltweite Rationalisierungen sind die Stichworte. Dazu kommen immer stärker die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung der Personalprozesse sowie eine Zunahme der Mobilität von Arbeitnehmern, insbesondere von Führungskräften und Spezialisten.

Unterschiedliche arbeits- und sozialrechtliche Regelungen...

Diese Entwicklung trifft in Europa auf heterogene nationale Arbeitsrechts-, Arbeitsmarkt- und Sozialsysteme, die z.T. auf grundlegend unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Traditionen basieren. Die Unterschiede zwischen den EU-Staaten sind sehr viel größer als z.B. zwischen den US-Bundesstaaten, deren Gesetze auf einem einheitlichen Grundansatz, der britischen Tradition, beruhen.

... erschweren und verteuern Arbeitnehmermobilität

Für international ausgerichtete und agierende Unternehmen impliziert dies einen hohen Kostenaufwand beim Management der Schnittstellen, Grenzen bei der Standardisierung von Personalprozessen und Hindernisse bei der transnationalen Mobilität der Arbeitnehmer. Das „Netzwerk – Mobilität“, eine Initiative von 13 deutschen Großunternehmen, schätzt die Kosten für internationale Einsätze der Mitarbeiter in ihren Häusern weltweit auf EUR 1–1,5 Mrd. p.a. Durch den Abbau von Benachteiligungen, die durch unterschiedliche Systeme, Bürokratien und Sonderregelungen entstehen, könnten gut und gerne an die EUR 500 Mio. p.a. eingespart werden.

Grenzüberschreitender Personaleinsatz nimmt zu

Bei der Deutschen Bank sind z.B. Ende 2007 weltweit 10.380 Mitarbeiter (= 12,4% der DB-Mitarbeiter) aus 146 Nationen außerhalb ihres Heimatlandes eingesetzt gewesen, davon mit 5.961 Mitarbeitern mehr als die Hälfte in Europa einschließlich Großbritannien. Reduziert man die Betrachtung auf eine rein europäische, werden jährlich mehrere hundert Mitarbeiter grenzüberschreitend „bewegt“ – mit den entsprechenden Kostenfolgen. Ein eigener Bereich der Personalabteilung versucht die damit verbundenen Anforderungen und Probleme zu lösen, die angesichts der EU-Erweiterung eher mehr denn weniger werden. Dabei geht es beileibe nicht nur um steuerliche Fragen, wie z.B. Nichtanerkennung einer nachgelagerten Versteuerung von Beiträgen zu einer Direktversicherung, sondern auch um sozialversicherungsrechtliche Probleme, die zum Teil durch eine parallele Weiterversicherung im Heimatland gelöst werden müssen, um Nachteile für den Mitarbeiter zu vermeiden. Es geht auch um unterschiedliche gesetzliche Urlaubsansprüche und Regelungen zur Urlaubsentgeltberechnung, länderspezifisch differenzierte Zuschlags- und Sonderleistungsregelungen sowie Regelungen zu Kündigungsfristen und deren Berechnung, um nur einige Fragen zu nennen. Das alles kostet Zeit und Geld.

Harmonisierung dieser Politikfelder weder ökonomisch sinnvoll noch politisch machbar

Ist damit die Harmonisierung des Arbeits- und Sozialrechts in Europa doch die Lösung und dringend erforderlich? Die Antwort lautet: „Nein!“ – und zwar aus mehreren Gründen.

Die EU hat gemäß Art. 137 EGV die Kompetenz, Mindeststandards in bestimmten Bereichen des Arbeits- und Sozialrechts zu setzen. Diese dürfen dann von den Mitgliedstaaten zwar nicht unter-, wohl aber überschritten werden. Entsprechend werden die EU-Richtlinien von Land zu Land unterschiedlich umgesetzt. „Lebendiges Beispiel“

hierfür war die Diskussion in Deutschland rund um die „übermäßige“ Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien im AGG, die nunmehr zu allem Überfluss von der Kommission auch noch als ein Argument für die Notwendigkeit einer neuen Richtlinie mit weiteren Antidiskriminierungsregelungen bemüht wird.

Das EU-Recht ist aus diesem Grund nicht in der Lage, im Bereich der Sozialpolitik eine Vollharmonisierung herbeizuführen oder nationale Sozialstandards abzusenken. Eine Deregulierung über die EU ist auf der Grundlage des gegenwärtigen EG-Vertrages nicht möglich.

Verschiedene Initiativen der EU-Kommission

Andererseits hat das EU-Recht mit den Richtlinien zum Europäischen Betriebsrat (EBR)²¹ und zur Europäischen Aktiengesellschaft (SE)²² transnationale Foren geschaffen, die von den Unternehmen zunehmend als Gesprächs- und Vereinbarungspartner bei transnationalen Umstrukturierungsprozessen genutzt werden. Einige deutsche Unternehmen nutzen dies bereits intensiver. Und man muss zur Kenntnis nehmen: Die langjährige Praxis mit diesen europäischen Foren hat natürlich auch zu einem intensiven Austausch von Detailinformationen der Arbeitsbedingungen in den verschiedenen Ländern beigetragen. Die Arbeitnehmervertreter haben inzwischen einen guten Über- und Einblick in die Arbeitsbedingungen der Nachbarländer. Dadurch wachsen natürlich auch Wünsche – und werden in zunehmendem Maße auch geäußert.

Beim Grünbuch Arbeitsrecht (Grünbuch – Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts) ging es um die breitere Frage nach der Sinnhaftigkeit einer europaweiten Vereinheitlichung der Regulierung von sozialpolitischen Bereichen wie insbesondere dem Arbeitsschutz, dem Arbeitsvertragsrecht, dem Kündigungsschutz, der Information und Konsultation, der Zuwanderung und dem Zugang zum Arbeitsmarkt und der Sozialversicherung. Auch wenn die EU-Kommission letztlich auf eine Richtlinie zum Arbeitsrecht verzichtet hat, so bleibt die Brisanz. Denn die hinter dem Grünbuch Arbeitsrecht stehenden Einzelthemen werden weiter auf der Agenda der Kommission bleiben.

Eine weitergehende EU-weite Regulierung der Sozialpolitik würde faktisch die restriktivsten Elemente der nationalen Regulierungen kumulieren – man könnte auch cherry-picking sagen – und damit im Ergebnis große Nachteile für die Unternehmen bringen. Sie ist daher abzulehnen. Zudem gingen Vorteile aus der vorhandenen Vielfalt verloren, für die Regionen, für die Unternehmen und für die Arbeitnehmer.

Andererseits – und das sind ganz praktische Überlegungen der Unternehmen – hätte eine Vereinheitlichung den Vorteil, dass sie eine Standardisierung und damit Kostensenkung der Personalprozesse erleichtern und Hindernisse bei der Mobilität der Arbeitnehmer beseitigen würde (z.B. durch die Vermeidung von Doppelbesteuerungen oder paralleler Versicherung in zwei nationalen Altersversicherungssystemen). Also doch ein richtiger Ansatz?

Ein Europäischer Betriebsrat (EBR) ist zu bilden

- in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen/Unternehmensgruppen mit mind. 1.000 Arbeitnehmern in den Mitgliedstaaten und mit jeweils mindestens 150 Arbeitnehmern in mindestens 2 Mitgliedstaaten,
- auf Initiative der zentralen Unternehmensleitung oder auf schriftlichen Antrag von jeweils mindestens 100 Arbeitnehmern oder ihrer Vertretung aus mindestens 2 Betrieben bzw. Unternehmen in mindestens 2 Mitgliedsstaaten.

Das daraufhin zu bildende besondere Verhandlungsgremium verhandelt mit der zentralen Leitung des Unternehmens eine schriftliche Vereinbarung zur Einsetzung eines EBR, in der Tätigkeitsbereich, Zusammensetzung, Befugnisse, Mandatsdauer und das Verfahren zur Information und Konsultation des Gremiums geregelt wird. Das besondere Verhandlungsgremium kann mit 2/3 seiner Stimmen beschließen, keine Verhandlungen zu eröffnen oder die bereits eröffneten Verhandlungen zu beenden.

Von den Mitgliedsländern zu erlassende subsidiäre Bestimmungen greifen,

- wenn die zentrale Leitung und das besondere Verhandlungsgremium dies beschließen,
- wenn die zentrale Leitung sich Verhandlungen binnen 6 Monaten verweigert,
- wenn binnen 3 Jahren nach dem Antrag auf Verhandlungsaufnahme keine Einigung erzielt wird und weder die Nichtaufnahme noch die Beendigung der Verhandlungen beschlossen wurde.

²¹ RL 94/45/EG des Rates vom 22. Sept. 1994.

²² RL 2001/86/EG des Rates vom 8. Okt. 2001.

Rahmen für transnationale Kollektivverhandlungen...

Beim optionalen Rahmen für transnationale Kollektivverhandlungen, einer weiteren Initiative der EU-Kommission²³, geht es um die Schaffung eines europaweiten optionalen Rechtsrahmens zur Vereinbarung und Umsetzung grenzüberschreitender Kollektivvereinbarungen. Ziel des Vorhabens soll nach Ansicht seiner Befürworter sein, mehr Rechtsverbindlichkeit für länderübergreifend getroffene Vereinbarungen der Sozialpartner zu schaffen. Voraussetzung für die Wirksamkeit und den Nutzen eines solchen Rahmens wäre, dass seine Anwendung im Durchgriff die Unternehmen bzw. Sozialpartner von der Anwendung der verschiedenen nationalen Regeln befreien könnte.

... droht bürokratisches Monster zu werden...

Dagegen spricht jedoch, dass wegen der politischen Dynamik ein solcher Rechtsrahmen widersprüchliche und restriktive Elemente aus allen nationalen Systemen des kollektiven Arbeitsrechts enthalten und somit zu einem bürokratischen Monstrum werden dürfte. Er könnte zudem die Unternehmen voraussichtlich nicht von deren Verpflichtungen gegenüber den nationalen Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretungen befreien, weil dies die Anpassung der nationalen Rechtssituation erfordern würde. So ist es z.B. kaum vorstellbar, dass der französische Arbeitnehmer freiwillig auf sein verfassungsrechtlich verbürgtes Streikrecht zugunsten einer europäischen Kollektivregelung verzichten wird, gar wenn darin deutsche oder englische Elemente enthalten wären. Damit würde der europäische Rahmen für transnationale Kollektivverhandlungen nur eine weitere Regulierungsebene schaffen, die für die Unternehmen mit einer Erhöhung der Kosten und der Komplexität verbunden wäre.

... statt sinnvolle Vereinfachung für Verhandlungen zu schaffen

Positiv zu werten wäre, wenn ein solcher optionaler Rahmen den Unternehmen ebenso wie im Gesellschaftsrecht die SE es ermöglichen würde, die Information und Konsultation der Arbeitnehmer z.B. bei grenzüberschreitenden Umstrukturierungen nur noch über das eine Gremium, den EBR oder die Arbeitnehmervertretung im Rahmen einer SE, abzuwickeln.

Die neue Vertriebsstruktur für Europa z.B. würde dann nur noch mit dem Europäischen Betriebsrat behandelt und vereinbart, mit der Folge, dass dies auch Bindungswirkung für die nationalen Arbeitnehmervertretungen erzeugt und dort keine weiteren Verhandlungen und Vereinbarungen nötig sind. Das würde viel Zeit und Aufwand ersparen, denkt man an die heutige Situation: Behandlung im Wirtschaftsausschuss, im Gesamt- und/oder Konzernbetriebsrat und im Europäischen Betriebsrat, ggf. auch noch im Sprecherausschuss.

Politisch wie praktisch bestehen hierfür aber nur geringe Chancen. Denn es fehlt nicht nur die rechtliche Vernetzung der europäischen mit der nationalen Ebene. Die Praxis zeigt auch die fehlende Bereitschaft der EBR-Mitglieder, diese Verantwortung zu übernehmen. Ein Grund dürfte in der oft recht heterogenen Zusammensetzung der EBRs liegen, mit – nur als Beispiel – gewählten Arbeitnehmern des Unternehmens wie in Deutschland oder gesetzten externen Gewerkschaftsfunktionären wie in Italien.

Revision der EBR-Richtlinie mit erheblichen Problemen behaftet

Die neuesten Überlegungen zur Revision der EBR-Richtlinie (s. Box S. 21) klammern diesen Aspekt ebenfalls aus. Denn: Dafür müssten die Gewerkschaften und betrieblichen Arbeitnehmervertretungen in den EU-Ländern einen Großteil ihrer heutigen Rechte und ihres Einflusses aufgeben. Anderenfalls – und das ist das große und ungelöste Problem des optionalen Rahmens für transnationale Kollektiv-

²³ Mitteilung der Kommission. Sozialpolitische Agenda, KOM (2005) 33 endg., S 9, 10; Professor Eduardo Ales (Universität Cassino, Italien), Transnationale Kollektivverhandlungen: Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft.

tivverhandlungen wie auch der geplanten Erweiterung der Rechte des EBR – würden die Unternehmen neben weiterer Bürokratie in der Praxis u.U. auch noch der Situation diametral gegenläufiger Entscheidungen der Arbeitnehmervertreter auf europäischer und nationaler Ebene ausgesetzt – mit der ebenso gewissen wie untragbaren Konsequenz, dass was auch immer das Unternehmen als Folge unternimmt, garantiert von einer Seite als falsch angesehen und daher sanktioniert werden kann.

Bewährtes bewahren – geplante Revision der EBR-Richtlinie problematisch

„Quo vadis, EU-Kommission?“ fragt man sich angesichts der erneuten Initiative zur Revision der Richtlinie Europäische Betriebsräte. Einzig positiver Aspekt der zwischenzeitlich eingeleiteten weiteren Sozialpartnerkonsultation: die erklärte Bereitschaft, bei entsprechendem Votum der Sozialpartner die Thematik in den Sozialen Dialog zu übertragen. Damit wäre zumindest eine größere Sachnähe gewährleistet. Ansonsten ist die Initiative kontraproduktiv.

Bereits im April 2004 hatte die EU-Kommission eine erste Sozialpartnerkonsultation zu diesem Thema eingeleitet. Die Sozialpartner haben in ihrem Bericht keinerlei Probleme festgestellt, die eine Revision der vorhandenen EBR-Richtlinie rechtfertigen könnten. Vielmehr wurde gemeinsam konstatiert, dass ein gutes Funktionieren eines EBR ein interkultureller Lernprozess über Jahre ist, der durch die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten noch komplexer geworden ist. Auch bei der zweiten Konsultation im Jahr 2005 haben die Sozialpartner einen Bericht mit Good-Practice-Beispielen präsentiert.

Weit über 800 Unternehmen haben auf der Grundlage der Richtlinie Vereinbarungen zur grenzüberschreitenden Information und Konsultation abgeschlossen und setzen sie erfolgreich um. Entscheidend war und ist für diese Unternehmen der Gestaltungsraum, den die Richtlinie bietet. Erst er ermöglicht es, eine ganz auf die Struktur und die Belange ihres Hauses zugeschnittene Plattform zu schaffen, über die die Arbeitnehmer und deren Vertreter in Europa in die Unternehmenspolitik, die geschäftspolitischen und strukturellen Veränderungen und Weiterentwicklungen frühzeitig einbezogen werden. Mit diesen Eurobetriebsräten verbindet sich inzwischen eine zum Teil über 10-jährige positive, auf vertrauensvolle Zusammenarbeit ausgelegte und gelebte Praxis. Fundamentale Verwerfungen oder Klagen zur Umsetzung und Anwendung der EBR-Richtlinie sind bislang nicht bekannt.

Mit der geplanten Revision der EBR-Richtlinie wird eine spürbare Einengung des Gestaltungsspielraums für einen EBR und eine nachhaltige Störung der bewährten vertrauensvollen und konstruktiven Zusammenarbeit einhergehen. Information und Konsultation sollten weiter auf die ganz wesentlichen grenzüberschreitenden Entscheidungen und Maßnahmen im Unternehmen beschränkt bleiben. Weitergehende Änderungen stünden unmittelbar im Konflikt mit den Rechten und Pflichten der nationalen Arbeitnehmervertretungen und würden neben Fragen der Akzeptanz ggf. das Unternehmen auch zu einem Spagat bei divergierenden Entscheidungen zwingen. Für die tägliche Praxis birgt dies die Gefahr, dass aus einem bislang fruchtbaren Miteinander in Zukunft u.U. ein Gegeneinander wird. Dies gilt es unbedingt zu vermeiden.

Eine Richtlinienrevision würde in die bewährten Prozesse empfindlich eingreifen. Dies gilt vor allem für die von den europäischen Gewerkschaften geforderte Neuverhandlung bereits bestehender Vereinbarungen. Insbesondere vor dem 22. September 1996 freiwillig getroffene Vereinbarungen zur Einsetzung eines EBR müssen weiter geschützt bleiben. Anderenfalls würden all diejenigen bestraft, die – von der europäischen Idee überzeugt – mit Engagement konstruktiv und positiv an das Thema herangegangen sind und frühzeitig Eurobetriebsräte geschaffen haben.

Europa steht als Region im globalen Wettbewerb. Der Vorteil als attraktiver und stabiler Wirtschafts- und Währungsraum, aber auch als Arbeitsplatzstandort darf nicht leichtfertig dadurch gefährdet werden, dass politischer Balance der Vorzug vor handfesten praktischen Argumenten geben wird. Der große Vorteil der bestehenden Richtlinie zum EBR liegt in der weitgehenden Autonomie der handelnden Parteien bei der Ausgestaltung ihrer Zusammenarbeit – und der gezielten Zurückhaltung des Staates. Nicht zuletzt darauf beruht die bislang positive Bilanz zum EBR. „Better-Regulation“ ist ein Grundsatz der EU-Kommission. Dazu gehört auch – wie im Fall der EBR-Richtlinie – in der Praxis Bewährtes zu bewahren und weitergehende, revidierende Regulierungen zu vermeiden.

Michael-A. Stein, Leiter Tarifpolitik, Deutsche Bank AG

Was auf der kollektiven Ebene wenig sinnvoll und erreichbar erscheint, könnte aber auf der arbeitsvertraglichen, also der individualrechtlichen Ebene eine Lösung darstellen, und zwar eine europäische: Die Idee eines European Labour Contract, eines Europäischen Arbeitsvertrages.

Die Idee eines europäischen Arbeitsvertrages

Um von vornherein Missverständnissen vorzubeugen: Es geht nicht um Gleichmacherei – im Gegenteil. Die Unterschiedlichkeit in Europa sollte nicht länger als zu beseitigendes Hindernis, sondern als Stärke begriffen werden. Denn sie schafft wettbewerbliche Chancen, für Regionen, Unternehmen und Arbeitnehmer. Eine übertriebene, nahezu krampfhaft Harmonisierung, nur um ein vereintes Europa in jeglicher Hinsicht zu demonstrieren, wirkt eher kontraproduktiv. Sie wäre ohnehin nur auf einem sehr hohen Niveau möglich, mit allen negativen Konsequenzen für die Wettbewerbsfähigkeit der

Europäische Plattform für europäische Unternehmen**Regional agierende Unternehmen nicht zusätzlich belasten****Europaweit gültige Vertragsgrundlage erleichtert Mobilität****Optierung für verschiedene arbeitsvertragliche Elemente**

EU bzw. einzelne Regionen. Europäisch denken und handeln kann bedeuten, das eine zu tun, ohne das andere zu lassen.

Belassen wir doch den Ländern ihre arbeitsrechtliche Eigenständigkeit und Unterschiedlichkeit, allemal dort, wo es um zwingendes Recht geht. Setzen wir doch dort an, wo ein wirklicher Nutzen kreiert werden kann. Für diejenigen Unternehmen und Arbeitnehmer, die europäisch agieren wollen und die die zu unterschiedliche, diverse arbeitsrechtliche Situation als hinderlich ansehen. Für sie könnte – als Option – eine eigene europäische Plattform in Gestalt eines European Labour Contract zur Verfügung gestellt werden. Für alle anderen, die nur regional begrenzt agieren, wäre alles andere wenig verständlich – und ggf. sogar eher schädlich.

Optionalität innerhalb eines EU-Referenzrahmens

Wesentliche Kennzeichen des European Labour Contract: optional, also freiwillig wählbar. Eine EU-Verordnung als Rahmenregelung mit Gestaltungsoptionen bildet die rechtliche Grundlage. Ähnlich dem Grundgedanken der Europäischen Aktiengesellschaft SE können Unternehmen und Arbeitnehmer im gesetzten Rahmen eigenverantwortlich gestalten, einmal und einheitlich für alle Länder und verbindlich in der gesamten EU. Die Unternehmen erhielten damit ein Instrument an die Hand, einheitliche Arbeits(vertrags)bedingungen im Unternehmen zu schaffen, ggf. auch nur für bestimmte Arbeitnehmergruppen, die europaweit mobil eingesetzt werden sollen. Hierauf sollte der Fokus gelegt werden. Das sind z.B. Manager oder Fachspezialisten, die schnell und unkompliziert ihre Stand- und Einsatzorte wechseln können sollten. Der Produktionsspezialist im Automobilunternehmen, der die Fertigungsstraßen für neue Modelle vorbereitet und einrichtet, und in diesem Jahr in Wolfsburg, im nächsten Jahr in Toledo und im übernächsten Jahr in Belgien benötigt wird. Für diese Arbeitnehmer sollte es möglich sein, eine europaweit gültige Vertragsgrundlage zu schaffen.

Dem Arbeitnehmer am Fließband in Bratislava hingegen ist im Zweifel wenig geholfen, wenn seine Arbeitsbedingungen auf einen europäisch einheitlichen Standard und ein einheitliches Niveau angehoben werden. Er stünde dann zwar u.U. gleich mit den Kollegen in Deutschland, Frankreich oder Italien, aber nur in der Theorie. In der Praxis wäre sein Arbeitsplatz längst in eine neue und – aus Unternehmenssicht – attraktivere Off-shoring-Region „ausgewandert“.

Inhaltlich sollte die Plattform innerhalb eines abzusteckenden Referenzrahmens eine europaweit einheitliche Regelung oder die Chance zur freien Optierung für bestimmte arbeitsvertragliche Grundlagen, also Begründung, Durchführung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses bieten. Dazu gehören wesentliche Arbeitsbedingungen wie z.B. Vergütung, Arbeitszeit, Urlaub, Krankheit, Lohnfortzahlung, Kündigungsfristen etc. Die Nachweisrichtlinie²⁴ kann hier eine gewisse Orientierung dafür geben, was innerhalb des Referenzrahmens frei geregelt werden kann oder sollte, die Praxis steuert die dringlichsten Themen bei. Die Nachweisrichtlinie könnte z.B. um einen Optionsteil erweitert werden. Man könnte mit praktischen Punkten anfangen wie Arbeitszeitfragen, Versetzung, unkomplizierter konzernweiter grenzüberschreitender Arbeitnehmerverleih. Aber auch Fragen der Leistungsbeurteilung der Arbeit in internationalen Teams, zur Weiterbildung und zum lebenslangen Lernen,

²⁴ RL 91/533/EWG des Rates vom 14. Oktober 1991

insbesondere zum Eigenengagement des Arbeitnehmers sowie die Themen Urlaub und Vertretung sind geeignet. Den Praktikern werden hierzu sicher noch eine ganze Reihe weiterer Themen einfallen.

Dazu könnte beispielsweise auch eine unternehmens- und europaweit gültige Arbeitserlaubnis für Mitarbeiter aus EU-Drittländern gehören. Das würde nicht nur die Personalpolitik der Unternehmen erleichtern, sondern die Attraktivität der EU für (hoch)qualifizierte Kräfte aus dem Ausland erhöhen – angesichts der demografischen Entwicklung ein dringend notwendiger Schritt. Auf der Wunschliste dessen, was in die Gestaltungsmöglichkeiten eines solchen Referenzrahmens gehört, stehen natürlich auch eine europaweit geltende Regelung der Sozialversicherung – entweder über eine neu zu schaffende EU-SV oder über eine Option für bestimmte, bereits bestehende SV-Formen oder Anbieter. Die unterschiedlichen Charakteristika der nationalen Systeme dürften dies aber wohl auf absehbare Zeit als politisch unrealistisch erscheinen lassen. Das gilt auch für eine einheitliche Besteuerung. Umso mehr müssen nationale und europäische Politik aber dafür sorgen, dass die hier bestehenden Regelungen die Mobilität nicht noch zusätzlich behindern.

Ganz sicher sollte aber der Flexicurity-Gedanke dazu gehören, der bislang auf der individualrechtlichen Ebene nur unzureichend bis gar nicht ausgeprägt ist, und der jetzt auf der europäischen Ebene in der richtigen Richtung diskutiert wird.

Einbeziehung kollektivrechtlicher Fragen offen

Zu klären ist, inwieweit nur individualrechtliche Aspekte oder auch kollektivrechtliche Fragen auf die Plattform gehören. Die Regelung der Arbeitsbedingungen bzw. des Arbeitsvertrages wird erfahrungsgemäß in einem hohen Maß von kollektivrechtlichen Regelungen, insbesondere Tarifverträgen, bestimmt. Hier Gestaltungsspielräume zu geben, heißt zugleich, den Tarif- bzw. Betriebsparteien gegebenenfalls neue Rechte zuzuweisen. Denn eine völlig freie inhaltliche Ausgestaltung des Rahmens ohne Beteiligung von Betriebsrat oder Gewerkschaft dürfte schon politisch kaum durchsetzbar sein. Damit stellt sich die schwierige Frage, einen kollektiven Aspekt zur Ausfüllung des Rahmens zu finden, der nicht zugleich auch Einfallstor für transnationale Kollektivverhandlungen im Sinne der Initiative der EU-Kommission darstellt oder gar Wasser auf die Mühlen der Befürworter einer Revision der EBR-Richtlinie gießt. Daher wird der Rahmen bei kollektivrechtlichen Bezügen nur sehr eng ausfallen können, allenfalls im Sinne einer Optierung für, nicht aber Gestaltung von Arbeitsbedingungen.

Referenzrahmen eines European Labour Contract könnte sich von der Vision...

... zur Realität eines „28. Regimes“ entwickeln

Bislang handelt es sich bei dem Referenzrahmen eines European Labour Contract noch eher um eine Vision. Kritiker dieses Ansatzes befürchten, es entstünde ähnlich der „lex mercatoria“ ein sich verselbständigendes Arbeitsrecht, wenn der European Labour Contract gar keinem nationalen Recht unterliege. Das ist aber letztlich eine Frage der praktischen Ausgestaltung – auch des Referenzrahmens. Bei der SE ist ein Bezug zum nationalen Recht vorhanden, bei einem European Labour Contract wird dies auch der Fall sein, wenngleich in modifizierter Form. Aber: Was wäre letztlich so schlimm an einer Verselbständigung, an einer eigenständigen europäischen Rechtsentwicklung? Ist das nicht das eigentliche Ziel von Europa? Vorteile der Idee für die betriebliche Praxis – und Chancen für die Politik – sind offensichtlich: Statt einer zwangsweisen Harmonisierung, die im Zweifel auf höchstem Niveau – wenn überhaupt – stattfinden würde, bietet sie in kleiner, handlicher Form – und damit eher realisierbar – eine Option, ein 28. Regime, wie man zu diesem

Ansatz wohl in Brüssel sagen würde. Es werden nicht alle verpflichtet, aber alle haben die Chance. Statt Kompromisslösungen zu kreieren, kann etwas Europäisches geschaffen werden. Am Ende entscheidet der Markt. Wie bei der SE, wo auf anfängliche Zurückhaltung und Skepsis gerade in jüngerer Zeit zunehmende Dynamik folgt.

Michael-A. Stein, Leiter Tarifpolitik, Deutsche Bank AG
(+49 69 910 35763, michael-a.stein@db.com)

© Copyright 2008. Deutsche Bank AG, DB Research, D-60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfügt. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die in Bezug auf Anlagegeschäfte im Vereinigten Königreich der Aufsicht der Financial Services Authority unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.

Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tezlaff, GbR, Dieburg

Print: ISSN 1612-0256 / Internet und E-Mail: 1612-0264