

Beschäftigung und Wohlstand in Europa durch globale Wettbewerbsfähigkeit – Herausforderungen für die europäische Sozialpolitik

Oktober 2014

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 52 bundesweiten Branchenorganisationen und 14 Landesvereinigungen organisiert.



Zusammenfassung

Die EU ist auf einem guten Weg, die Krise zu bewältigen. Um sie vollends zu überwinden und die noch fragile Erholung zu stabilisieren, ist jedoch noch eine lange Wegstrecke zurückzulegen. Eine konsequente Fortsetzung der Doppelstrategie aus Haushaltskonsolidierung und wachstumsfördernden Strukturereformen zur Verbesserung der globalen Wettbewerbsfähigkeit ist unerlässliche Grundlage für den Abbau von Arbeitslosigkeit und die Verbesserung der sozialen Lage in den Krisenländern der EU.

Es ist wichtig und richtig, dass die neue EU-Kommission die soziale Dimension und die Verbesserung der sozialen Lage in Europa zu einer ihrer obersten Prioritäten gemacht hat. Es kommt jetzt darauf an, dass die wirklichen Ursachen der teils angespannten sozialen Lage - insbesondere die Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit in der EU - identifiziert und nachhaltig adressiert werden.

Die angespannte soziale Lage in EU-Mitgliedstaaten ist nicht auf zu wenig Sozialpolitik bzw. unzureichende Ausgaben für soziale Sicherung zurückzuführen. Europa verfügt im Gegenteil über die weltweit am weitesten entwickelten Sozialsysteme. Ursache für Arbeitslosigkeit und soziale Verwerfungen in der EU ist die mangelnde Attraktivität des Standorts Europa für private Investoren, die nur durch eine konsequent auf globale Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtete Reformpolitik wiederhergestellt werden kann. Die EU kann einen wichtigen Beitrag zur Wiedergewinnung der Wettbewerbsfähigkeit leisten.

Durch die Koordinierung nationaler Wirtschaftspolitiken kann die EU Strukturereformen für offene und dynamische Arbeitsmärkte und nachhaltige Sozialsysteme vorantreiben. Dabei muss jeder EU-Mitgliedstaat im Rahmen der gemeinsam gesetzten europäischen Regeln seine konkreten Probleme durch ein eigenes Reformprogramm adressieren. Um den Menschen in Europa nachhaltige Beschäftigungsperspektiven zu bieten, müssen insbesondere verkrustete Arbeitsmärkte anpassungsfreundlich umgestal-

tet, eine verbesserte Integration Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt ermöglicht und Bildungssysteme konsequenter an den Anforderungen des Arbeitsmarkts ausgerichtet werden.

Durch eine auf globale Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtete Binnenmarktregulierung kann die EU einen unternehmerfreundlichen europäischen Wirtschaftsraum mit hoher Beschäftigungsintensität schaffen. Das Setzen von Mindeststandards durch europäische Sozialregulierung spielt dabei eine bedeutende Rolle, da hierdurch ein sozialpolitisches „level playing field“ geschaffen wird, das möglichen Wettbewerbsverzerrungen in der EU vorbeugt. Gleichzeitig fördern EU-Binnenmarktregulierungen zur Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme die Freizügigkeit und Mobilität der Menschen in Europa. Bei der Sozialregulierung sollten EU-Kommission und Europäisches Parlament in den nächsten fünf Jahren besonders die gleichmäßige Umsetzung der bereits vorhandenen Regulierungen unterstützen. Die Einführung weiterer sozialer Mindeststandards, die Unternehmen zusätzlich belasten, sollte hingegen unterbleiben.

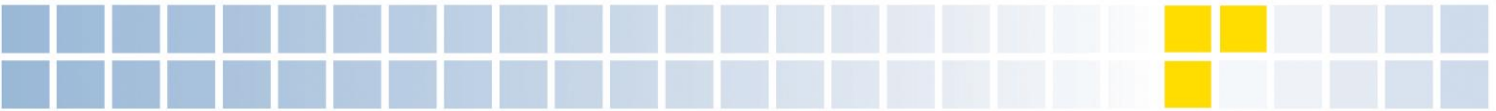
Durch die intensive Einbindung der Sozialpartner im Rahmen des Europäischen Sozialen Dialogs kann die europäische Sozialpolitik praxisgerechter ausgestaltet und ein wichtiger Beitrag für die globale Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Europa geleistet werden. Dabei sollte die Autonomie der Sozialpartner respektiert werden. Die EU sollte die erforderlichen Ressourcen für den branchenübergreifenden und -bezogenen Sozialen Dialog zur Verfügung stellen.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind in der Pflicht, die Rahmenbedingungen für einen global wettbewerbsfähigen europäischen Wirtschaftsraum zu schaffen, um für private Investitionen wieder attraktiv zu werden. Der Zufluss privater Investitionsströme ist die Voraussetzung für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum in Europa und somit die Basis für Beschäftigung und eine nachhaltige soziale Dimension der EU.



Inhalt

| | |
|---|----|
| 1. Europäische Sozialpolitik vor großen Herausforderungen..... | 4 |
| 2. Offene und dynamische Arbeitsmärkte, praxisnahe Qualifizierung und nachhaltige Sozialsysteme fördern Wachstum und Beschäftigung..... | 6 |
| 3. Soziale Dimension im Europäischen Binnenmarkt | 9 |
| 3.1. Freizügigkeit fördert offene und dynamische Arbeitsmärkte..... | 9 |
| 3.2. Europäische Arbeitsmärkte für qualifizierte Fachkräfte aus Drittstaaten öffnen..... | 10 |
| 3.3. Dienstleistungsfreiheit: Fairen Wettbewerb durch konsequente Umsetzung der Entsenderichtlinie sichern..... | 11 |
| 3.4. Niederlassungsfreiheit: Europäisches Gesellschaftsrecht fortentwickeln, um unternehmerisches Wachstum im Binnenmarkt zu fördern..... | 12 |
| 3.5. Europäische soziale Mindeststandards für ein global wettbewerbsfähiges Europa | 13 |
| 3.5.1. Subsidiarität und Wettbewerbsfähigkeit stärken – Für eine verantwortungsvolle Balance zwischen europäischer und nationaler Ebene | 13 |
| 3.5.2. Arbeitszeitrichtlinie: Wettbewerbsfähigkeit stärken und Fehlentwicklungen korrigieren..... | 14 |
| 3.6. Rolle der Sozialpartner und Sozialer Dialog..... | 15 |
| 3.6.1. Rolle und Autonomie der Sozialpartner respektieren..... | 15 |
| 3.6.2. Angemessene Einbindung der Sozialpartner in das Europäische Semester sicherstellen..... | 16 |
| 3.7. Öffentliche Infrastruktur und öffentliche Auftragsvergabe – Ausbau der europäischen Netze stärkt Wettbewerbsfähigkeit und soziale Dimension..... | 16 |
| 4. Globale Dimension der EU – Wachstumschancen der globalen Wirtschaft für Europa fördern..... | 17 |
| 4.1. Chancen von ambitionierten Freihandelsabkommen für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa nutzen..... | 17 |
| 4.2. Globales Level-playing-field für Unternehmen schaffen..... | 18 |



1. Europäische Sozialpolitik vor großen Herausforderungen

Europa ist auf einem guten Weg, die Herausforderungen der Krise zu meistern. Nach Irland und Spanien konnte auch Portugal den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) verlassen. Griechenland hat sein Haushaltsdefizit deutlich verringert und konnte erstmals seit zehn Jahren wieder einen primären Haushaltsüberschuss erzielen. Nach Einschätzung der EU-Kommission wird es bereits 2014 ein leichtes Wirtschaftswachstum von 0,6 % verzeichnen können und damit die lange Rezession hinter sich lassen. Dieser positive Trend ist auch in neuen mittel- und osteuropäischen Staaten klar erkennbar. Lettland, das 2013 dem Euro beigetreten ist, gilt mit einem erwarteten Wachstum von 3,8 % für 2014 und einer Staatsschuldenquote von 39,5 % als Paradebeispiel für eine erfolgreiche Krisenbewältigung. Ähnliches gilt auch für das ökonomische Schwergewicht Polen für das in 2014 ein Wachstum von 3,2 % und ein Rückgang der Staatsschuldenquote auf 49,2 % prognostiziert wird. Bei allen diesen hoffnungsvollen Zeichen, darf nicht aus den Augen verloren werden, dass noch eine lange Wegstrecke zurückzulegen ist, bis die Krise in Europa vollends überwunden ist. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der EU lag in 2013 1,3 % unter dem Vor-Krisen-Niveau von 2008. Es ist deshalb richtig, dass die neue EU-Kommission den erfolgreich eingeschlagenen Kurs der Vorgänger-Kommission weiterverfolgt. Die konsequente Fortsetzung der Doppelstrategie aus Haushaltskonsolidierung und wachstumsfördernden Strukturreformen zur Verbesserung der globalen Wettbewerbsfähigkeit Europas ist unerlässlich. In diesem Zusammenhang ist es richtig und wichtig, dass die neue EU-Kommission nicht nur die wirtschaftliche Erholung, sondern auch die soziale Dimension, die Schaffung von Beschäftigung und die Verbesserung der sozialen Lage in der EU zu ihren obersten Prioritäten gemacht hat.

Entscheidend für den Erfolg der europäischen Sozialpolitik wird sein, die wirklichen Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit in der EU zu identifizieren und nachhaltig zu adressieren. Die angespannte soziale Lage in einigen EU-Mitgliedstaaten ist nicht auf eine unzureichende Sozialpolitik bzw. unzureichende Ausgaben für soziale Sicherung zurückzuführen. Im Gegenteil: Die EU-Mitgliedstaaten verfügen über die weltweit am weitesten entwickelten Sozialsysteme. Die Bevölkerung der EU stellt 7 % der Weltbevölkerung dar, sie produziert 20 % des globalen BIP, ihr Anteil an den globalen öffentlichen Ausgaben für soziale Sicherung beträgt aber 40 %.

Die Ursache für die gegenwärtige Lage Europas liegt somit nicht in einem Defizit an sozialen Ausgaben, sondern in der mangelnden Attraktivität des Standorts Europa für Investoren. Die Investitionsquote hat seit Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise im Euroraum wie auch in der gesamten EU um vier Prozentpunkte nachgegeben. Die Bruttoanlageinvestitionen sanken in der Eurozone seit 2008 um fast 15 %. Auch der Anteil der EU-Mitgliedstaaten an den weltweiten Auslandsdirektinvestitionsströmen ist seit Beginn der Jahrtausendwende bis 2012 von 40 auf 24 % zurückgegangen. Um diesen Trend umzukehren, muss das verloren gegangene Vertrauen der privaten Investoren in die europäischen Volkswirtschaften wiederhergestellt werden. Hierzu bedarf es einer konsequent auf globale Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten Reformpolitik. Die Regierungen sind in der Pflicht sowohl die Rahmenbedingungen für private Investitionen zu verbessern als auch ihre eigenen Ausgaben nicht in Konsum verpuffen zu lassen, sondern für öffentliche Infrastrukturinvestitionen zu nutzen. Nur wenn dies gelingt, wird es zu einem Zufluss an Investitionsströmen kommen, der für die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage und Beschäftigungssituation in Europa unerlässlich ist.



Die EU kann auf mehreren Ebenen zur Verbesserung der globalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungssituation Europas beitragen. Sie kann einerseits durch die Koordinierung nationaler Wirtschaftspolitiken die nationalen Strukturreformen für offene und dynamische Arbeitsmärkte und nachhaltige Sozialsysteme vorantreiben. Aufgrund der unterschiedlichen strukturellen Probleme der einzelnen Mitgliedstaaten, kann es hierfür keine EU-weit einheitlichen Lösungen geben. Jeder Mitgliedstaat muss im Rahmen der gemeinsam gesetzten europäischen Regeln sein eigenes Programm der Strukturreformen entwickeln und konsequent umsetzen.

Andererseits kommt der EU eine entscheidende Rolle für die wettbewerbsfähige Gestaltung des Binnenmarkts zu. Ziel muss es sein, durch die Binnenmarktregulierung die vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes optimal zu fördern, um somit einen unternehmerfreundlichen und global wettbewerbsfähigen europäischen Wirtschaftsraum mit hoher Beschäftigungsintensität zu schaffen.

Der europäischen Sozialpolitik kommt dabei eine bedeutende Rolle zu. Durch die europäische Sozialregulierung werden Mindeststandards gesetzt, die EU-weit ein sozialpolitisches „level playing field“ schaffen, um möglichen Wettbewerbsverzerrungen in der EU vorzubeugen. Außerdem fördern die EU-Regelungen zur Koordinierung der nationalen Sozialsysteme die Mobilität von EU-Bürgern und insbesondere die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Die EU-Institutionen müssen sich bei der Binnenmarktregulierung jedoch auf ihre Kernaufgaben konzentrieren und ihre Zuständigkeiten verantwortungsvoll wahrnehmen, damit die EU-Regelungen die globale Wettbewerbsfähigkeit verbessern und nicht durch überfordernde bürokratisch überhöhte Kosten zu einer unverträglichen Belastung für die Unternehmen werden. Die EU hat in den letzten Jahren ihre Kompetenzen in diesem Bereich überdehnt und die Mitgliedstaaten mit einem sehr hohen Maß an Regulierung teilweise überfordert. Des-

wegen sollte die EU sich in den nächsten fünf Jahren darauf beschränken, die gleichmäßige Umsetzung der vorhandenen Regulierung zu unterstützen und keine weiteren Regulierungen für soziale Mindeststandards voranzutreiben, die Unternehmen zusätzlich belasten würden. Im Gegenteil sollten bestehende Regulierungen im Hinblick auf mögliche Vereinfachungen und den Abbau von unnötigem Verwaltungsaufwand überprüft werden. Nur eine auf Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtete Binnenmarktregulierung führt dazu, dass Europa das Vertrauen privater Investoren zurückgewinnen und Wachstum sowie Beschäftigung generieren kann.

Sozialer Fortschritt realisiert sich auf Basis wirtschaftlichen Erfolgs. Jüngstes Beispiel dafür ist die Entwicklung in den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, wo der Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens in den letzten Jahren zu einer deutlichen Annäherung der wirtschaftlichen und sozialen Lage an die älteren Mitgliedstaaten geführt hat. Der Europäische Binnenmarkt mit seinen vier Grundfreiheiten hat zu dieser Konvergenz grundlegend beigetragen. Vor diesem Hintergrund ist es richtig und begrüßenswert, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) in den Rechtssachen *Viking*, *Laval*, *Rüffert* und *EU-Kommission./Luxemburg* die in dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union garantierten Grundfreiheiten, insbesondere die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, gestärkt hat. Mit dieser Rechtsprechung fördert der EuGH die Entwicklung des Europäischen Binnenmarkts – und stärkt damit auch die soziale Dimension und globale Wettbewerbsfähigkeit Europas. Pauschale Forderungen nach einer Festbeschreibung und Vorrangs der sozialen Grundrechte vor den Grundfreiheiten des Binnenmarkts sind deshalb abzulehnen. Die EU-Kommission sollte soziale Grundrechte und die Grundfreiheiten des Binnenmarkts nicht gegeneinander ausspielen.

Das Ziel eines global wettbewerbsfähigen Europas ist kein Selbstzweck, sondern die zentrale Voraussetzung für Wachstum, Be-



schäftigung und eine nachhaltige soziale Dimension der EU. Die europäischen Volkswirtschaften können nur dann sozial leistungsfähig sein, wenn ihre Unternehmen im globalen Wettbewerb erfolgreich operieren und somit die Basis für Beschäftigung und Wohlstand legen können.

2. Offene und dynamische Arbeitsmärkte, praxisnahe Qualifizierung und nachhaltige Sozialsysteme fördern Wachstum und Beschäftigung

Die Funktionsfähigkeit, Offenheit und Dynamik der Arbeitsmärkte, die Qualität des Humankapitals sowie die nachhaltige und beschäftigungsfreundliche Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme sind eine wichtige Voraussetzung für die globale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen und gleichzeitig für eine starke und nachhaltige soziale Dimension der EU. Wohlstand und soziale Sicherheit können nur international wettbewerbsfähige Unternehmen mit motivierten und qualifizierten Belegschaften schaffen. Dazu sind investitionsfreundliche Rahmenbedingungen, solide Staatsfinanzen, schnell anpassungsfähige Arbeitsmärkte sowie ein die betrieblichen Anforderungen treffendes Bildungs- und Qualifizierungssystem erforderlich.

Über die akute Krisenbewältigung hinaus steht Europa vor großen strukturellen Herausforderungen: Der demografische Wandel, die hohe Verschuldung vieler EU-Mitgliedstaaten und die Auswirkungen der Digitalisierung und des Übergangs zu einer grünen Wirtschaft verlangen nach einer anpassungsfreundlichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die das Erwerbspotenzial besser erschließt, mehr Menschen in Beschäftigung bringt und hoch qualifizierten Fachkräftenachwuchs sichert.

Um den Menschen, vor allem auch der jungen Generation, nachhaltige Beschäftigungsperspektiven zu eröffnen, müssen

überall in der EU insbesondere folgende Punkte angegangen werden:

- Verkrustete Arbeitsmärkte müssen anpassungsfreundlich umgestaltet werden. Ein überregulierter Arbeitsmarkt mit hohen Beschäftigungshürden, etwa in Form eines rigiden Arbeitsrechts oder übermäßig hoher Arbeitskosten, versperrt insbesondere jungen Menschen ohne Berufserfahrung, Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen den Weg in Beschäftigung. Flexible Beschäftigungsformen wie Zeitarbeit, befristete Arbeitsverhältnisse und Teilzeit erleichtern den Einstieg in Arbeit und bieten neue Beschäftigungsperspektiven gerade auch für die Schwächsten am Arbeitsmarkt.
- Es bedarf einer effektiven und effizienten Arbeitsmarktpolitik, die auf eine frühzeitige und ausreichende Aktivierung Arbeitsloser und deren schnelle Integration in den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet ist. Hierzu gehört eine leistungsfähige Arbeitsverwaltung, die gute Vermittlungsarbeit und gezielte Förderung leistet.
- Die Bildung junger Menschen muss konsequent auf deren individuellen Fähigkeiten und Bedürfnissen sowie den konkreten Anforderungen des Arbeitsmarktes ausgerichtet werden. Die enge Verzahnung von Schul- und Arbeitswelt sowie eine praxisnahe Ausbildung unter enger Einbindung der Sozialpartner garantieren eine bedarfsgerechte Qualifizierung und damit eine schnelle und nachhaltige Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt. Zudem bedarf es der Förderung des lebenslangen Lernens, um die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer in allen Phasen des Erwerbslebens zu sichern.
- Schließlich bedarf es nachhaltig finanzierbarer sozialer Sicherungssysteme, die dem Einzelnen im Bedarfsfall eine zuverlässige Basissicherung bei Arbeitslosigkeit gewährleisten und den Fall ins Bodenlose verhindern.



Die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik liegt in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Sie sind in der Pflicht, ihre Arbeitsmärkte und Sozialsysteme zu reformieren. Jede Volkswirtschaft und jedes Land hat Eigenarten, so dass niemand einfach auf die Blaupause eines anderen Staates setzen und dessen Reformweg kopieren könnte. Letztlich muss jeder Mitgliedstaat der EU im Rahmen der gemeinsam gesetzten europäischen Regeln sein eigenes Programm der Strukturreformen entwickeln und konsequent umsetzen. Und dennoch kann man voneinander lernen und letztlich profitieren, wenn man den Blick über den Tellerrand des eigenen Landes hinaus weitet und sich von guten Erfahrungen anderer inspirieren lässt. Aufgabe der EU ist es, dieses Voneinander lernen zu befördern und die Reformanstrengungen der einzelnen Länder zu begleiten und zu unterstützen.

Mit den neu eingeführten Mechanismen zur verstärkten wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters wurde die Grundlage für mehr Kohärenz in der europäischen Reformpolitik geschaffen. Es geht nun darum, dass sich diese Kohärenz stärker in der Reformpolitik der Mitgliedstaaten widerspiegelt. Strukturreformen sollten nicht nur politisch angekündigt, sondern auch umgesetzt werden.

Das Europäische Semester muss noch stärker als bisher auf die grundlegende Bekämpfung der strukturellen Ursachen mangelnder Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet werden. Arbeitsmarktreformen, wie sie in den länderspezifischen Empfehlungen beschrieben werden, fokussieren sich auf die richtigen Prioritäten. Massive Defizite bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen haben den Erfolg der europäischen Reformstrategie im Rahmen des Europäischen Semesters bislang jedoch behindert.

Bisher werden nach Schätzungen der Bundesregierung im Schnitt nur rd. 10 % der wirtschaftspolitischen Empfehlungen der EU-

Kommission von den Euro-Staaten im Zuge des Europäischen Semesters umgesetzt. Dies gilt ausdrücklich auch für Deutschland. So hatte die EU-Kommission in ihren diesjährigen Empfehlungen Deutschland aufgefordert, die Tragfähigkeit seines öffentlichen Rentensystems sicherzustellen und in diesem Zusammenhang sowohl die Mütterrente als auch die Rente mit 63 scharf kritisiert, ohne dass dies von der Bundesregierung aufgegriffen worden ist. Unabhängig von der zum Teil sehr unterschiedlichen Ausgangslage in den einzelnen Mitgliedstaaten kommt es daher entscheidend darauf an, die länderspezifischen Empfehlungen zukünftig mithilfe verbindlicher Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten, EU-Kommission und Rat unter entsprechender Einbindung der nationalen Parlamente und der Sozialpartner besser umzusetzen. Diese „Reformverträge“ würden auch finanzielle Anreizmaßnahmen zur Stärkung von Strukturreformen ermöglichen. Finanzielle Anreizmaßnahmen müssen jedoch zeitlich befristet sein und der Unterstützung der Umsetzung von Strukturreformen dienen.

Reformverträge, die auf dem Prinzip des „Förderns und Forderns“ basieren, definieren europäische Solidarität nicht als Einbahnstraße. Sie unterstützen die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung notwendiger Strukturreformen und halten gleichzeitig den Reformdruck aufrecht. Finanzielle Transfermechanismen hingegen, die an keine Konditionalität geknüpft sind und dauerhafte finanzielle Transferströme etablieren, setzen Fehlanreize und behindern die notwendigen Strukturreformen in den Mitgliedstaaten.

Bereits heute verfügt die EU über zahlreiche finanzielle Solidaritätsmechanismen. Diese müssen jedoch gezielter als bisher auf die Bekämpfung der strukturellen Ursachen mangelnder Wettbewerbsfähigkeit in den Mitgliedstaaten ausgerichtet werden:

- Die im Rahmen der sog. „Jugendbeschäftigungsinitiative“ auf EU-Ebene bereitgestellten finanziellen Mittel müssen gezielt dafür eingesetzt werden, den An-



schub für notwendige Strukturreformen in den Mitgliedstaaten zu leisten und damit die Ursachen geringer wirtschaftlicher Dynamik und hoher Jugendarbeitslosigkeit überall in der EU anzugehen. Damit die Mittel auch tatsächlich abgerufen werden können, bedarf es zunächst des Aufbaus der nötigen Infrastruktur – in Gestalt leistungsfähiger Arbeitsverwaltungen – in den betroffenen Mitgliedstaaten. Gleichzeitig darf der Abruf der Mittel nicht durch eine Überbürokratisierung der Antrags- und Bewilligungsverfahren auf EU-Ebene unnötig erschwert werden. Eine Verteilung der finanziellen Mittel nach dem Gießkannenprinzip ist nicht zielführend. Dies hat auch Bundesarbeitsministerin Nahles beim jüngsten EU-Beschäftigungsgipfel am

8. Oktober 2014 in Mailand ausdrücklich anerkannt: „Wir haben genügend Geld, was aber noch nicht bei den jungen Leuten angekommen ist.“ Es sei daher „nicht sinnvoll, zum jetzigen Zeitpunkt einfach nach mehr Geld zu schreien“. Auch der Vorstandsvorsitzende der Bundesagentur für Arbeit und neu gewählte Vorsitzende des europäischen „Board of Public Employment Services“, Frank-Jürgen Weise, warnte davor, das Problem der Jugendbeschäftigung in erster Linie mit Geld bekämpfen zu wollen: „Meine Erfahrung ist, dass es falsch ist, Geld auf ungelöste Probleme zu werfen.“

- Der Europäische Sozialfonds (ESF) sollte noch stärker als bisher auf die Verwirklichung der Beschäftigungsziele der Strategie „Europa 2020“ ausgerichtet und die Mittel zur Strukturförderung entsprechend zielgenauer eingesetzt werden. Auch sollte die Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes durch eine systematische Evaluierung der erzielten Ergebnisse verbessert werden. Die Einführung einer „Makro-Konditionalitätsregelung“ im Europäischen Semester, nach der Zahlungen aus den Strukturfonds bei Nichteinhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts teilweise ausgesetzt oder gestri-

chen werden können, ist ausdrücklich zu begrüßen.

- Das europäische Beschäftigungsnetzwerk EURES kann und muss zukünftig deutlich effektiver gestaltet werden, damit es besser zur dringend notwendigen Stärkung der beruflichen Mobilität in Europa beitragen kann. Entscheidende Voraussetzung für den Erfolg des EURES-Netzwerks sind leistungsfähige öffentliche und private Arbeitsmarktdienstleister in den Mitgliedstaaten innerhalb des Netzwerks. Die Verbesserung des Erfahrungsaustauschs im Netzwerk der öffentlichen Arbeitsverwaltungen ist daher zu begrüßen. Die Arbeitgeber erwarten, dass die dadurch angestoßenen Prozesse europaweit einen Beitrag zu mehr Effizienz und einer Steigerung der Qualität von Vermittlungsdienstleistungen führen.

Die von der alten EU-Kommission diskutierte Idee einer europäischen Arbeitslosenversicherung (EALV) hingegen ist nicht geeignet, die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit einzelner Länder in den Griff zu bekommen und damit einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten. Vielmehr würde eine EALV Fehlanreize setzen und notwendige Reformen in Staaten mit strukturellen Problemen am Arbeitsmarkt behindern und diese womöglich sogar verschärfen. Eine – auch nur teilweise – Vergemeinschaftung der Kosten der Arbeitslosigkeit, die oft auch Folge einer verfehlten nationalen Wirtschafts-, Finanz-, Bildungs- oder Arbeitsmarktpolitik ist, ist vor allem den Menschen in jenen Mitgliedstaaten, die selbst schmerzhaft Reformen am Arbeitsmarkt bereits erfolgreich durchgeführt haben, kaum zu vermitteln. Auch sind die sozialen Sicherungssysteme und Arbeitsmarktordnungen in den einzelnen Mitgliedstaaten so unterschiedlich, dass vollkommen unklar ist, wie eine EALV darauf abgestimmt werden soll. Dementsprechend hat sich auch der Verwaltungsrat der deutschen Bundesagentur für Arbeit, der von den Vertretern der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der öffentlichen Körperschaften getragen wird, geschlossen gegen eine über nati-



onale Sozialbeiträge finanzierte EALV ausgesprochen.

3. Soziale Dimension im Europäischen Binnenmarkt

3.1. Freizügigkeit fördert offene und dynamische Arbeitsmärkte

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die es Arbeitnehmern ermöglicht, ihren Arbeitsort innerhalb der EU frei zu wählen, gehört zu den vier Grundfreiheiten des EU-Binnenmarktes. Die Mobilität der einzelnen Arbeitnehmer soll dadurch gefördert und die nationalen Arbeitsmärkte geöffnet sowie die Dynamik des europäischen Binnenmarktes insgesamt erhöht werden. Insbesondere bei schwierigen Arbeitsmarktsituationen im Heimatland, bietet die Arbeitnehmerfreizügigkeit Arbeitnehmern die Chance, ihr berufliches Glück im europäischen Ausland zu suchen und mit ihrer Tätigkeit in Regionen, die unter Fachkräftemangel leiden, einen gesellschaftlich wie wirtschaftlich positiven Beitrag zu leisten. Grenzüberschreitend können Beschäftigungsmöglichkeiten optimiert und aus einem persönlichen Konflikt letztlich ein gesamtgesellschaftlicher Gewinn werden. Eine gelebte Arbeitnehmerfreizügigkeit führt damit zu einer „geografischen Win-Win-Situation“ für jeden einzelnen EU-Bürger und ist nicht nur als eine formale Grundfreiheit im europäischen Binnenmarkt zu begreifen. Vielmehr kann sie einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Fachkräftesicherung, kulturellen Vielfalt und Wettbewerbsfähigkeit leisten.

Im Vergleich zu anderen Weltregionen, ist der Mobilitätsgrad in der EU sehr gering. 2013 arbeiteten und lebten nur 3,3 % der Unionsbürger in einem anderen EU-Land. Diese geringe Prozentzahl ist ein Indikator dafür, dass es immer noch Barrieren bei der Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit gibt. Neben einer besseren Sprachförderung, erleichterten Anerkennung von beruflichen Qualifikationen und bedarfsgerechteren In-

formationen für Arbeitnehmer wie Arbeitgeber, muss es daher prioritäre Aufgabe der EU-Sozialpolitik sein, die Freizügigkeit durch Koordinierungsregeln für die nationalen Sozialversicherungssysteme optimal zu fördern. Dazu gehört auch, dass die europäischen Koordinierungsregelungen den wirtschaftlichen Gegebenheiten in der EU angepasst werden, um Missbrauchsmöglichkeiten, die die politische Akzeptanz gefährden, zu beseitigen. Insbesondere nach den beiden jüngsten Erweiterungsschritten der EU gibt es große Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der nationalen Sozialsysteme, die Lebens- und Wohlstandsverhältnisse gleichen sich nur langsam an. Die Ausnutzung der EU-Koordinierung zur ungerechtfertigten Inanspruchnahme von Sozialleistungen in anderen Mitgliedstaaten kann die politische Akzeptanz der Freizügigkeit und der EU insgesamt empfindlich beeinträchtigen – das haben die polarisierten Debatten im Vorfeld der Europawahl deutlich gemacht. Nicht die faktisch überschaubare Anzahl der Missbrauchsfälle ist hierfür entscheidend, sondern die Tatsache, dass ein Missbrauch im Rahmen der europarechtlichen Vorgaben überhaupt möglich ist, der von der Bevölkerung als ungerecht empfunden wird. Die europäische Sozialpolitik muss im Interesse der Freizügigkeit sicherstellen, dass derartige Verwerfungen adressiert werden.

Die schon seit 1957 in den Europäischen Verträgen verankerte Arbeitnehmerfreizügigkeit erlaubt keine unbeschränkte Zuwanderung in die nationalen Sozialsysteme. Die EU muss daher auf die sich in einigen Mitgliedstaaten stellenden Probleme beim Sozialleistungsbezug reagieren und ihre europarechtlichen Vorgaben fortwährend auf Regelungslücken überprüfen, um bestehende Missbrauchsmöglichkeiten zu beheben. Die anstehende Revision der Verordnung Nr. (EG) 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit sollte für diese notwendigen Reparaturarbeiten genutzt und unter der Maxime „Sozialmissbrauch wirksam begegnen, um Freizügigkeit zu bewahren“ ein lö-



sungsorientierter Dialog unter den Mitgliedstaaten angestoßen werden.

Dass ausländische Arbeitnehmer bei der Berechnung und Übertragung von Arbeitslosenleistungen und zum Teil auch anderen Sozialleistungen nach den europäischen Koordinierungsregeln zum Teil besser behandelt werden als Inländer, ist nicht gerechtfertigt und bietet Missbrauchsmöglichkeiten, die dringend behoben werden müssen. Auch muss das umstrittene Verhältnis zwischen der Koordinierungsverordnung Nr. (EG) 883/2004 und der Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG zum Sozialleistungsbezug dringend klargestellt werden. Zwar steht die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache „Dano“ noch aus. Die Beschränkungen beim Sozialleistungsbezug für Arbeitssuchende zulassenden Schlussanträge des Generalanwalts beim Europäischen Gerichtshof sowie die in vielen Mitgliedstaaten lebhaft geführten Diskussionen zum „Sozialtourismus“ haben aber eine neue Sensibilität geschaffen, die auch an den politischen Institutionen nicht vorbeigehen kann.

3.2. Europäische Arbeitsmärkte für qualifizierte Fachkräfte aus Drittstaaten öffnen

Der demografisch bedingte Rückgang der inländischen Erwerbsbevölkerung stellt die Arbeitsmärkte und Sozialsysteme in der EU vor enorme Herausforderungen. Zwar verläuft der demografische Wandel in den Mitgliedstaaten mit unterschiedlicher Intensität. Nicht alle Länder beklagen strukturelle Fachkräfteengpässe, wie dies teilweise in Deutschland der Fall ist. Die Überalterung der Gesellschaft wird früher oder später aber in allen Mitgliedstaaten Folgen haben. Nach der von Eurofound durchgeführten Europäischen Unternehmenserhebung 2013 haben 40 % der Unternehmen in der EU Schwierigkeiten, Arbeitnehmer mit den richtigen Qualifikationen zu finden. Um Europas wirtschaftliche und soziale Interessen langfristig zu sichern, müssen Mobilitätshindernisse auf Europas Arbeitsmärkten insbesondere auch

beim Zugang von Drittstaatlern in die EU abgebaut werden. Auch die OECD mahnt in einem im September 2014 mit der EU-Kommission veröffentlichten Bericht an, dass Migration entscheidend für die Bewältigung der demografischen Herausforderungen in der EU ist. Die verbesserte Aktivierung der nationalen wie innereuropäischen Potenziale (Frauen, Ältere, Migranten und Arbeitslose) reicht hier nicht aus. Gezielte Zuwanderung von Fachkräften aus anderen Regionen der Welt kann einen wichtigen Beitrag zu mehr wirtschaftlicher Dynamik insgesamt und damit auch zu mehr Beschäftigungsmöglichkeiten und Wohlstand für die einheimische Bevölkerung leisten. Deshalb ist es eine wichtige Aufgabe für die europäische Sozialpolitik, Europa für eine vorausschauende Zuwanderungspolitik aus Drittstaaten zu entwickeln, die die wirtschaftliche und soziale Entwicklung im Binnenmarkt befördert.

Die entscheidende Herausforderung für die EU wird hierbei sein, dieses Bekenntnis zur Offenheit nach Außen zu kommunizieren, sich dazu politisch zu positionieren und dies mit entsprechenden Rechtsakten zu unterlegen. Die EU kann im weltweiten Wettbewerb um die besten Köpfe nur erfolgreich bestehen, wenn in allen Lebensbereichen ein Wandel zu einer gelebten „Willkommenskultur“ vollzogen wird. In den Abwanderungsregionen kann Migration einen Beitrag zur Verringerung der Arbeitslosigkeit leisten, ohne dass dies notwendigerweise mit einem „Brain Drain“ und dem Verlust von Kapital verbunden sein muss. Die auszusendenden Willkommenssignale müssen in den Drittstaaten aber auch ankommen. Migration und Integration sollten nicht primär als Problem, sondern als Chance für eine Vielfalt der Talente und eine größere interkulturelle Kompetenz begriffen werden. Nur wenn die Integration in das soziale Leben gelingt, werden internationale Fachkräfte eine längerfristige Perspektive in der EU für sich sehen. Auf nationaler wie auf europäischer Ebene sind hier alle Akteure aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gefordert.



Ziel nationaler und europäischer Zuwanderungsregelungen muss es sein, eine gesteuerte Zuwanderung von benötigten Arbeitskräften flexibel und zeitnah zu ermöglichen und ungesteuerte Zuwanderung in die sozialen Sicherungssysteme zu begrenzen. Deutschland konnte mit seinem Fachkräftekonzept und Lockerungen im Zuwanderungsrecht erste Erfolge erzielen. Das Zuwanderungsrecht wurde in den letzten Jahren auch auf Drängen der Wirtschaft immer weiter im Sinne einer Willkommenskultur reformiert und der Arbeitsmarkt für qualifizierte Fachkräfte, die einen Arbeitsplatz in Deutschland gefunden haben, sowie in Mangelberufen spürbar geöffnet. Zur langfristigen Fachkräftesicherung sollte das Zuwanderungsrecht aber weiterentwickelt werden, vor allem für internationale Fachkräfte, die noch keinen konkreten Arbeitsplatz haben, dafür aber die Qualifikationen und notwendigen Sprachkenntnisse besitzen, um schnell eine Beschäftigung in Deutschland zu finden.

Auf EU-Ebene gehen die neuen Richtlinien zur konzerninternen Entsendung von Drittstaatsangehörigen (ICT) und Saisonbeschäftigten, wie auch die Blue-Card-Richtlinie, zwar in die richtige Richtung. Diese Richtlinien müssen aber besser bekannt gemacht und praxisingerecht umgesetzt bzw. wie im Falle der Blue-Card-Richtlinie erheblich besser durchgesetzt werden. Auch sollten die Berufserfahrung und oft vorhandenen guten Qualifikationen von bereits in der EU lebenden Asylsuchenden und Geduldeten für den Arbeitsmarkt besser genutzt werden. Dies trägt dazu bei, dass die Betroffenen zügig für ihren Lebensunterhalt sorgen und nicht mehr auf Sozialleistungen angewiesen sind.

3.3. Dienstleistungsfreiheit: Fairen Wettbewerb durch konsequente Umsetzung der Entsenderichtlinie sichern

Im europäischen Binnenmarkt genießen Unternehmen die Freiheit, Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten zu erbringen. Dies umfasst auch die Möglichkeit, Arbeitnehmer

vorübergehend in andere Mitgliedstaaten zur Durchführung dieser Dienstleistungen zu entsenden. 1996 wurde die Entsenderichtlinie erlassen, um einerseits einen fairen Wettbewerb für den Binnenmarkt im Bereich der Dienstleistungen sicherzustellen und andererseits Maßnahmen vorzusehen, die die Wahrung der Arbeitnehmerrechte bei der Erbringung einer Dienstleistung im Ausland garantieren. Es wurde ein „harter Kern“ an Beschäftigungsbedingungen festgelegt, die der Dienstleistungserbringer während der Dauer der Entsendung im Zielland einzuhalten hat. Mit diesen Schutzbestimmungen sollen die sozialen Rechte der entsandten Personen gesichert und Sozialdumping verhindert werden.

Als Reaktion auf die äußerst kontrovers geführte Debatte um die Auswirkungen der „Laval“-Rechtsprechung des EuGH hat die EU-Kommission 2012 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur besseren praktischen Durchsetzung der geltenden Arbeitnehmer-Entsenderichtlinie (Durchsetzungsrichtlinie) vorgelegt. Sie hatte damit bewusst von einer kompletten Überarbeitung der geltenden Entsenderichtlinie abgesehen und sich stattdessen auf die bessere Richtliniendurchsetzung konzentriert.

Die „Mängel“ bei der Entsendung von Arbeitnehmern sind nämlich nicht auf inhaltliche Defizite der Entsenderichtlinie, sondern auf deren unzureichende praktische Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung durch die Mitgliedstaaten vor Ort zurückzuführen. Insbesondere die grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Behörden wurde durch teilweise bestehende Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten erschwert sowie eine effektive und gezielte Missbrauchsbekämpfung durch unterschiedliche Rechtskulturen behindert. Diesen Umsetzungsproblemen wird mit der nun verabschiedeten Durchsetzungsrichtlinie angemessen begegnet. Die bis Mitte 2016 umzusetzende Durchsetzungsrichtlinie wird die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten bei der Arbeitneh-



merentsendung verbessern und effektive Kontrollen der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Zielland ermöglichen.

Der Schutz der Arbeitnehmerrechte bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Binnenmarkt ist durch die Entsenderichtlinie aus 1996 und die Durchsetzungsrichtlinie aus 2014 in angemessener Weise gewährleistet. Erneute Forderungen nach einer Überarbeitung der Entsenderichtlinie zur Vermeidung von „Sozialdumping“ sind nicht nachvollziehbar, insbesondere vor dem Hintergrund der soeben nach langwierigen Verhandlungen gelungenen Verabschiedung der Durchsetzungsrichtlinie. Dies wäre nur eine Rolle rückwärts: Die Durchsetzungsrichtlinie wurde gerade mit dem Ziel erlassen, die praktische Umsetzung der von der Entsenderichtlinie gesetzten Rahmenbedingungen zu verbessern. Es gilt der neuen Durchsetzungsrichtlinie Zeit zu geben, damit sie ihre volle Wirkung entfalten kann und nicht voreilig dem erneuten Ruf nach Überarbeitung zu folgen. Zu begrüßen sind daher die Aussagen der designierten EU-Kommissarin für Arbeit und Soziales, Marianne Thyssen, wonach die EU-Kommission zunächst aktiv eine sachgerechte Umsetzung und Anwendung der neuen Durchsetzungsrichtlinie unterstützen wird und es wichtig ist, dass dieses neue Instrument in den kommenden Jahren zu konkreten Ergebnissen führt.

3.4. Niederlassungsfreiheit: Europäisches Gesellschaftsrecht fortentwickeln, um unternehmerisches Wachstum im Binnenmarkt zu fördern

Die Freiheit für Unternehmen, sich in jedem Mitgliedstaat der EU niederzulassen, ist eine wichtige Voraussetzung für einen wirtschaftlich prosperierenden europäischen Binnenmarkt. Genuin europäische Rechtsformen für Unternehmen sind ein wesentlicher Baustein für die Entfaltung der Niederlassungsfreiheit. Der Erfolg der Europäischen Aktiengesellschaft (SE), ist hierfür ein beredtes Beispiel.

Leider gibt es kein entsprechendes Angebot europäischer Rechtsformen für kleinere und mittlere Unternehmen. Vielmehr hat die EU-Kommission ihren Vorschlag für das Statut einer Europäischen Privatgesellschaft (SPE, auch „Europa-GmbH“ genannt) im Mai 2014 mangels Verhandlungsfortschrittes, insbesondere zur Mitbestimmung der Arbeitnehmer, zurückgenommen. Zwar hat sie stattdessen einen Vorschlag für eine Richtlinie über Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter (SUP) vorgelegt. Während der Vorschlag für die SPE die Schaffung einer supranationalen EU-Rechtsform vorgesehen hatte, die neben die bestehenden nationalen Rechtsformen treten sollte, ist das Ziel nun lediglich eine EU-weite Rechtsangleichung mit 28 Varianten der SUP in den jeweiligen Mitgliedstaaten. Genau aus diesem Grund ist die SUP aber kein adäquater Ersatz für die vormals angedachte „Europa-GmbH“.

Eine supranationale, praktikable und auf die Bedürfnisse kleiner und mittlerer Unternehmen ausgerichtete „Europa-GmbH“ hätte Unternehmensgründungen und standortübergreifende Aktivitäten in allen Mitgliedstaaten der EU erleichtern können. Zeit, Kosten und Aufwand bei der Gründung und Führung der Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten hätten reduziert und mittelständische Unternehmen damit bei der Steuerung ihrer Tochtergesellschaften unterstützt werden können. Bei der SUP soll der Gründer zwar einen groben, einheitlichen Rahmen vorfinden, dieser dürfte jedoch in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten durch das jeweilige Gesellschaftsrecht sehr unterschiedlich ausgefüllt werden. Darüber hinaus werfen die vorgeschlagenen Regeln zur rechtlichen Ausgestaltung der SUP zahlreiche Fragen auf, z. B. die vorgeschlagene Online-Gründung.

Die deutsche Wirtschaft fordert daher weiterhin einmütig die Schaffung einer „Europa-GmbH“. Dabei darf weder das deutsche Mitbestimmungsrecht ausgedehnt, noch Mitbestimmungsregeln verändert werden, wie sie schon heute in Deutschland gelten. Das be-



deutet vor allem, dass sich die Pflicht über die Einführung von Mitbestimmungsregeln zu verhandeln, mangels Konsenses innerhalb der Europäischen Union grundsätzlich nach dem Gründungsstaat der Gesellschaft richten muss. Hätte z. B. eine in Schweden gegründete „Europa-GmbH“ mehr als 50 Arbeitnehmer, müsste wegen der dort geltenden Schwellenwerte von 50 Arbeitnehmern über die Mitbestimmung verhandelt werden. Kommt es zu keiner Einigung, gilt schwedisches Mitbestimmungsrecht. Entsprechendes gilt für Deutschland: Hat eine in Deutschland gegründete „Europa-GmbH“ mehr als 500 Arbeitnehmer, kommt es zu Verhandlungen und im Fall der Nichteinigung würde deutsches Mitbestimmungsrecht gelten. Die deutsche Wirtschaft wird sich dafür einsetzen, dass die SPE von der EU-Kommission wieder auf die Agenda gesetzt wird. Die Einführung einer europäischen Alternative zur deutschen GmbH wäre sinnvoll und erforderlich, der Mehrwert einer europäischen Einpersonengesellschaft wäre erheblich geringer. Die SUP kann die SPE nicht ersetzen. Deshalb sollte die EU-Kommission sich vor den Rückschlägen der Vorgängerkommission nicht entmutigen lassen und einen neuen Vorschlag für eine SPE einbringen.

3.5. Europäische soziale Mindeststandards für ein global wettbewerbsfähiges Europa

3.5.1. Subsidiarität und Wettbewerbsfähigkeit stärken – Für eine verantwortungsvolle Balance zwischen europäischer und nationaler Ebene

Durch die europäische Sozialregulierung werden Mindeststandards gesetzt, die EU-weit ein sozialpolitisches „level playing field“ schaffen, um möglichen Wettbewerbsverzerrungen in der EU vorzubeugen. Die europäische Sozialpolitik fällt dabei in den Bereich der „geteilten Zuständigkeiten“, indem sowohl die europäischen Gesetzgeber als auch die Mitgliedstaaten verbindliche Rechtsakte

erlassen können. Insbesondere bei Regeln zu sozialen Mindeststandards muss das in den Europäischen Verträgen verankerte Subsidiaritätsprinzip durch eine ständige Abwägung der Vor- und Nachteile EU-weiter Regulierung gewahrt und konsequent angewendet werden. Die EU darf nur gesetzgeberisch tätig werden, wenn die Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichen und wenn die politischen Ziele tatsächlich besser auf EU-Ebene erreicht werden können.

Eine angemessene Abwägung wurde in der Vergangenheit nicht immer konsequent durchgeführt. Auf europäischer Ebene besteht mit rund 70 Richtlinien und Verordnungen bereits ein umfangreicher Korpus an EU-Sozialregulierung. Grundsätzlich ist die Festlegung von europäischen Mindeststandards, insbesondere in den Bereichen Arbeits- und Gesundheitsschutz als auch bei der Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme, begrüßenswert und für die Vollendung des europäischen Binnenmarkts unerlässlich. Die vorhandenen Richtlinien und Verordnungen stellen jedoch sehr hohe Anforderungen, insbesondere an die neuen EU-Mitgliedstaaten, und überfordern diese teilweise mit deren Umsetzung. Daher sollte sich die EU in den kommenden Jahren auf die verbesserte Umsetzung der bereits vorhandenen EU-Gesetzgebungsakte konzentrieren und von weiteren regulatorischen Initiativen, die zu mehr Kosten und Bürokratie in Europa führen, Abstand nehmen. Weitere Regelungen für Mindeststandards würden Unternehmen zusätzlich belasten und wären dem Bestreben, die globale Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Wirtschaftsraums zu stärken, nicht zuträglich.

Im Bereich des Arbeitsschutzes hat die EU-Kommission diesen Überlegungen in ihrem neuen strategischen Rahmen für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2014-2020 Rechnung getragen und einen Kurswechsel vollzogen. Der neue Strategierahmen enthält keine Vorschläge für neue gesetzliche Regelungen und benennt stattdessen die bessere Umsetzung bereits bestehenden Rechtsvor-



schriften als eine der zentralen Herausforderungen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz für die nächsten sechs Jahre. Zudem legt die EU-Kommission als strategische Ziele u. a. die Erleichterung der Einhaltung der Rechtsvorschriften, die bessere Durchsetzung sowie die Vereinfachung der bestehenden Regulierungen fest. Von entscheidender Bedeutung wird die Frage sein, ob die EU an dem eingeschlagenen Kurswechsel festhalten wird. Insbesondere die für 2016 geplante Überprüfung des Strategierahmens, die in Folge der bis dahin abgeschlossenen Evaluation der EU-Arbeitsschutzrichtlinien erfolgen soll, ist als entscheidender Moment einzustufen. Hier gilt es an dem eingeschlagenen Kurswechsel festzuhalten.

Auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips, als wichtigste Handlungsmaxime für die Europapolitik, besteht auch keine Notwendigkeit für eine EU-Regulierung zu transnationalen Unternehmensvereinbarungen (TCA). TCAs werden auf betrieblicher Ebene abgeschlossen, wenn es für die Parteien einen Mehrwert ergibt. Die abgeschlossenen TCAs unterscheiden sich stark voneinander, da sie auf die spezifischen Bedürfnisse des Unternehmens und seiner Vertragspartner und die unterschiedlichen nationalen Systeme industrieller Beziehungen, in denen das Unternehmen tätig ist, angepasst werden müssen. Die Möglichkeit, maßgeschneiderte Arrangements zu entwickeln, ist dabei genau die Stärke von TCAs. Deshalb ist ein optionaler gesetzlicher Rahmen für TCAs auf europäischer Ebene abzulehnen, da er weder wünschenswert noch realisierbar ist. Er wäre auch nicht sinnvoll, da TCAs in der Praxis eine internationale Reichweite haben und nicht nur auf die EU begrenzt sind.

Dem Subsidiaritätsprinzip kommt auch im Bereich der Corporate Social Responsibility (CSR) eine wichtige Bedeutung zu. CSR beschreibt das gesellschaftliche Engagement von Unternehmen, das diese freiwillig über das gesetzliche Maß hinaus in den Bereichen Umwelt, Soziales und Wirtschaft weltweit in ihrem Umfeld für eine zukunftsfähige

Gesellschaft leisten. Tragendes Prinzip für alle CSR-Maßnahmen ist die Freiwilligkeit. Damit die Unternehmen die jeweils ihnen individuellen Gegebenheiten entsprechenden besten CSR-Ansätze entwickeln und umsetzen können. Vor diesem Hintergrund sind weitere Regulierungen zu CSR, insbesondere weitere gesetzliche Berichterstattungspflichten, kritisch zu bewerten, da diese die Innovation und Dynamik im Bereich CSR bremsen.

Des Weiteren muss von EU-Regeln, die die Eintrittsbarrieren in den Arbeitsmarkt erhöhen und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erschweren, abgesehen werden. Deshalb sind Forderungen nach EU-weiten Regelungen zu Mindestlöhnen kontraproduktiv. Hierzu muss auch berücksichtigt werden, dass die EU gemäß Art. 153 Abs. 5 AEUV keine Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Arbeitsentgelts besitzt. Vielmehr liegt es in der Kompetenz der Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob und wenn ja in welcher Höhe gesetzliche Mindestlöhne eingeführt werden. So haben sieben Mitgliedstaaten der EU keinen gesetzlichen Mindestlohn eingeführt. Diese sozialpolitische Regulierungskompetenz der EU-Mitgliedstaaten muss geachtet werden. Von entscheidender Bedeutung ist auch, dass die EU die Tarifautonomie der nationalen Sozialpartner wahrt. Dieses ist nicht nur in den nationalen Verfassungen, sondern auch in Art. 28 GR-Charta, als Grundrecht explizit anerkannt

Nur wenn diesen Prinzipien Beachtung geschenkt wird, können europäische Unternehmen im globalen Wettbewerb erfolgreich operieren und die Basis für Beschäftigung und Wohlstand in Europa legen.

3.5.2. Arbeitszeitrichtlinie: Wettbewerbsfähigkeit stärken und Fehlentwicklungen korrigieren

Vor dem Hintergrund der Digitalisierung der Arbeitswelt und wachsenden wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Rahmen internationaler



Wertschöpfungsketten, nimmt die Bedeutung der Arbeitszeitflexibilisierung einen immer höheren Stellenwert für die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen ein. Der weltweite Wettbewerb und die zunehmende Tendenz zu Individualisierung von Lebens- und Arbeitszeitmodellen erfordern es, dass Arbeitszeiten schnell und flexibel an die Nachfrage angepasst werden können. Die sich aus der Digitalisierung ergebenden Vorteile und Chancen müssen daher für einen flexibleren Mitarbeiterinsatz und eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf genutzt werden. Zwar erfüllt die geltende Arbeitszeitrichtlinie ihre Ziele mit Blick auf Gesundheitsschutz und Sicherheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Nachbesserungen sind aber nötig, um bestehende Fehlentwicklungen zu korrigieren und mehr Arbeitszeitflexibilität für Unternehmen und Beschäftigte zu erreichen.

Ziel der EU-Kommission muss es insbesondere sein, die infolge der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in den Fällen „Simap“ und „Jaeger“ zum Bereitschaftsdienst entstandenen wirtschaftlichen Belastungen zu korrigieren und die Arbeitszeitflexibilität wieder zu stärken, indem der Bereitschaftsdienst nicht pauschal als Arbeitszeit gewertet wird. Hierzu muss ein Instrument eingeführt werden, das die Differenzierung unterschiedlicher Formen des Bereitschaftsdienstes ermöglicht. Eine solche differenzierte Lösung könnte darin liegen, dass in der Richtlinie neben Arbeitszeit und Ruhezeit der Bereitschaftsdienst als zusätzliche Zeitkategorie definiert wird, die aus aktiven und inaktiven Teilen besteht. Der inaktive Teil des Bereitschaftsdienstes sollte nicht als Arbeitszeit gewertet werden, sofern dies das nationale Recht bzw. tarifvertragliche Regelungen vorsehen. Mit dieser Regelung würde die absurde Situation abgestellt werden, dass ein Feuerwehrmann nach ungestörtem Nachtschlaf in betrieblicher Bereitschaft unmittelbar anschließend zwingend eine lange Ruhepause einlegen muss – sozusagen „eine Ruhepause von der Ruhepause“ – weil diese Form der inaktiven Bereitschaft nach

der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs komplett als Arbeitszeit gilt.

Einen echten Mehrwert für die Arbeitszeitflexibilität für insbesondere kleine und mittlere Unternehmen würde zudem die Ausdehnung des Bezugszeitraums der wöchentlichen Höchstarbeitszeit in der Arbeitszeitrichtlinie auf zwölf Monate (bzw. für Tarifvertragsparteien noch darüber hinaus) bedeuten. Vor dem Hintergrund von Freiräumen für flexible Regelungen muss auch die in der Arbeitszeitrichtlinie enthaltene „Opt-out“-Regelung zur Abweichung von der wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 48 Stunden erhalten bleiben. Diese Möglichkeit des Opt-out unterstützt eine verlässliche Personalplanung, die Planungssicherheit voraussetzt. Hierfür muss in der Arbeitszeitrichtlinie auch klargestellt werden, dass die Mitgliedstaaten die Option haben, den Urlaubsanspruch auf das Urlaubsjahr zu beschränken, selbst wenn der Arbeitnehmer krankheitsbedingt länger nicht gearbeitet hat.

3.6. Rolle der Sozialpartner und Sozialer Dialog

3.6.1. Rolle und Autonomie der Sozialpartner respektieren

Es ist ein wichtiger und richtiger Schritt, den sozialen Dialog aufzuwerten und eine explizite Zuständigkeit für einen Vizepräsidenten der EU-Kommission zu schaffen. Der europäische Soziale Dialog ist ein wirkungsvolles Instrument, die europäische Sozialpolitik praxisgerecht auszugestalten. Er hat sich in den letzten Jahren zu einem praxisorientierten und zielgerichteten Instrument der europäischen Sozialpolitik entwickelt. Er kann darüber hinaus einen erheblichen Beitrag zur Integration in der EU leisten, da er von der EU-Ebene eine Brücke zu den Unternehmen und Arbeitnehmern, also den Akteuren vor Ort baut und ihre konkreten Anliegen auf die EU-Ebene transportiert. Denn ganz im Sinne einer „Reform-Partnerschaft“, führt der Soziale Dialog zu konkreten Ergebnissen, die



für die Unternehmen einen Mehrwert auf betrieblicher Ebene bringen. Die EU-Kommission sollte deshalb die Autonomie der Sozialpartner respektieren und ihre Anliegen berücksichtigen, nicht jedoch gewisse Arten von Vereinbarungen und Themen von außen vorgeben.

Essenziell für den branchenübergreifenden und den branchenbezogenen Sozialen Dialog ist, dass von der EU die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Die Anerkennung der Wichtigkeit dieses Instruments muss dazu führen, dass die erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Auf der anderen Seite müssen die Grenzen der Kompetenzen der Sozialpartner respektiert werden. Die Sozialpartner sollten nicht mit Erwartungen konfrontiert werden Vereinbarungen zu Themen auszuhandeln, an denen die Politik schon gescheitert ist, oder die außerhalb der Zuständigkeit der Sozialpartner liegen.

3.6.2. Angemessene Einbindung der Sozialpartner in das Europäische Semester sicherstellen

Die verstärkte wirtschaftspolitische Koordination im Rahmen des Europäischen Semesters berührt mehrere Bereiche, die in die Kompetenz der Sozialpartner fallen. Dies betrifft vor allem die Beschäftigungspolitik. Bei der Koordinierung der entsprechenden Themen ist daher eine angemessene und frühzeitige Einbindung der Sozialpartner notwendig.

Dies erfordert die Konsultation der Sozialpartner sowohl auf europäischer Ebene durch Kommission und Rat als auch auf nationaler Ebene durch die Regierungen. Um Doppelstrukturen zu vermeiden, dürfen auf EU-Ebene keine neuen Gremien geschaffen werden, sondern bestehende Institutionen des Sozialen Dialogs – v. a. der Ausschuss für den Sozialen Dialog – genutzt werden.

Die verstärkte wirtschaftspolitische Koordination darf zudem nicht zu Eingriffen in die nationale Lohnfindung und die Autonomie der Tarifvertragsparteien führen. Es liegt in der Verantwortung der Tarifpartner, in den Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass bei der Lohnfindung die globale Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigt wird.

Die Europäischen Sozialpartner BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP und EGB haben in einer gemeinsamen Erklärung vom 24. Oktober 2013 konkrete Vorschläge für eine angemessene Einbindung der Sozialpartner in das Europäische Semester unterbreitet. Die Kommission und der Rat sind aufgefordert, diese Vorschläge aufzugreifen und in die Tat umzusetzen.

3.7. Öffentliche Infrastruktur und öffentliche Auftragsvergabe – Ausbau der europäischen Netze stärkt Wettbewerbsfähigkeit und soziale Dimension

Das hohe Niveau an öffentlicher Infrastruktur in Europa sei es der Zugang zu Bildung, die Verkehrsinfrastruktur, Energie, Post oder digitale Kommunikation gilt zu Recht als ein entscheidender Wettbewerbsvorteil der EU gegenüber anderen Wirtschaftsräumen. Viele dieser Infrastrukturen machen derzeit jedoch noch an nationalen Grenzen Halt, so dass das Potenzial des EU-Binnenmarkts in diesen Bereichen nicht ausreichend genutzt wird. Die europäische Politik sieht sich deshalb zu Recht in der Verantwortung, die Infrastruktur in Bereichen wie Energie oder auch digitale Kommunikation grenzüberschreitend für den gesamten Binnenmarkt auszubauen und somit das Gemeinwohl in der EU zu sichern.

Mit einer Gemeinwohlorientierung müssen nicht zwangsweise Eingriffe in die Freiheit des Wettbewerbs einhergehen. Der Wettbewerb garantiert die Effektivität und vor allem auch die Qualität von Dienstleistungen für die Verbraucher. Wenn der Staat die richtigen Rahmenbedingungen setzt, gilt dies



auch für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die in der Regel mit einer größeren Vielfalt und zu besseren Preisen von der Privatwirtschaft im Wettbewerb erbracht werden können.

Netzwerke und internationale Wertschöpfungsketten werden immer wichtiger für den Erfolg europäischer Unternehmen im globalen Wettbewerb. Die europäische Politik muss deshalb in verschiedenen Bereichen die richtigen Rahmenbedingungen für eine stärkere Vernetzung von Unternehmen schaffen. So muss beispielsweise die grenzüberschreitende Breitbandinfrastruktur weiter ausgebaut und modernisiert werden. Ein funktionierender digitaler Binnenmarkt kann laut Schätzungen des Europäischen Parlaments zu einer Steigerung des EU-Bruttoinlandsprodukts um 260 Mrd. € führen. Ähnliches gilt für den Bereich Energie und den europäischen Energiebinnenmarkt, für den mehr Öffnung und Wettbewerb dringend erforderlich sind. Bei einer Vollendung des Energiebinnenmarkts könnten jährlich 50 Mrd. € eingespart werden. Auch durch die Vertiefung des Binnenmarkts im Bereich Transportwege sind jährliche Effizienzgewinne von 5 Mrd. € möglich. Das Setzen der richtigen Rahmenbedingungen in diesen Bereichen ist für die Steigerung der globalen Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Europa unerlässlich.

Die öffentliche Auftragsvergabe spielt für Infrastrukturinvestitionen eine entscheidende Rolle. Jährlich werden in der Bundesrepublik Deutschland öffentliche Aufträge im Wert von ca. 360 Mrd. €, in der EU im Wert von mehr als 2 Bil. € vergeben. Das Vergaberecht dient dabei der transparenten Versorgung der öffentlichen Hand mit Gütern und Dienstleistungen und hat sich an Aspekten der Wirtschaftlichkeit zu orientieren. Ein einfaches und transparentes Vergabewesen fördert den Wettbewerb, indem es vielen Anbietern die Teilnahme an der Auftragsvergabe ermöglicht. Problematisch ist dagegen die Überfrachtung des Vergaberechts mit anderen politischen Zielsetzungen. Mit jedem zu-

sätzlichen Vergabekriterium wächst die Bürokratie bei der Ausschreibung sowohl für die Unternehmen als auch für die ausschreibende Verwaltung. Zahlreiche zusätzliche soziale und ökologische Vergabekriterien widersprechen dem Ziel der Korruptionsbekämpfung, da sie das Vergaberecht missbrauchsanfälliger und intransparenter machen. Auch wird dadurch eine erhebliche Rechtsunsicherheit geschaffen. Des Weiteren verfälscht die Berücksichtigung vergabefremder Aspekte den Wettbewerb um das wirtschaftlichste Angebot zu Lasten der öffentlichen Haushalte. Nicht zuletzt dürfen insbesondere kleine und mittlere Unternehmen nicht mit zusätzlichem bürokratischem Aufwand überfrachtet werden, da dies dem Ziel des besseren Zugangs zu öffentlichen Aufträgen diametral zuwider läuft.

4. Globale Dimension der EU – Wachstumschancen der globalen Wirtschaft für Europa fördern

4.1. Chancen von ambitionierten Freihandelsabkommen für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa nutzen

Die EU muss viel stärker als bisher berücksichtigen, dass Kooperationen, Netzwerke und internationale Wertschöpfungsketten immer wichtigere Erfolgsfaktoren für europäische Unternehmen werden. In diesem Sinne sollte sie sich weiterhin stark dafür einsetzen, den Zugang zu ausländischen Märkten für europäische Unternehmen insbesondere durch den Abschluss ambitionierter Freihandelsabkommen zu verbessern. Diese können gerade in der Exportnation Deutschland einen Wachstumsschub für Arbeitsplätze erzeugen.

Dies gilt in besonderem Maße für die derzeit laufenden Verhandlungen zwischen der EU und den USA über eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP). Die EU und USA sind die beiden mit Abstand größten Wirtschaftsräume der Welt mit den höchsten Umwelt-, Verbraucher- und



Sozialstandards. TTIP bietet damit die einmalige Chance, gemeinsam Regeln für freien und fairen Handel weltweit zu entwickeln. TTIP kann hohe, global wirkende Benchmarks mit Vorbildcharakter auch für andere Abkommen dieser Art setzen.

Die EU-Kommission und der Rat sollten sich daher dafür einsetzen, dass die TTIP-Verhandlungen in einem konstruktiven Geist vorangetrieben und die positiven Effekte eines solchen Abkommens auf Wohlstand und Beschäftigung öffentlich stärker herausgestellt werden.

4.2. Globales Level-playing-field für Unternehmen schaffen

Der Anteil von aufstrebenden Schwellenländern an den weltweiten ausländischen Direktinvestitionen nimmt stetig zu. Die bisher dominierenden „Nord-Süd“-Investitionen werden dabei immer stärker von „Süd-Nord“- oder auch von „Süd-Süd“-Investitionen abgelöst. Vor diesem Hintergrund ist es für die europäische Wirtschaft wichtig, ein globales Level-playing-field zu haben. Dabei kommt den OECD-Leitsätzen zur gesellschaftlichen Verantwortung für multinationale Unternehmen eine herausragende Bedeutung bei der Gestaltung eines fairen Wettbewerbs zu. Die OECD-Leitsätze stellen einen Rahmen für verantwortungsvolles Verhalten dar, an dem sich Unternehmen bei ihrer weltweiten Geschäftstätigkeit orientieren können und sollen. Es kommt nun deshalb darauf an, die Leitsätze über die OECD-Mitgliedstaaten hinaus als anerkannte Grundsätze für verantwortliches unternehmerisches Verhalten bei Auslandsinvestitionen weltweit zu verbreiten. Insbesondere aufstrebende Länder wie China und Indien sollten jetzt für die Annahme der Leitsätze gewonnen werden, um verantwortungsvolle Rahmenbedingungen für den internationalen Handel zu setzen. Die OECD-Leitsätze sind alleine natürlich nicht in der Lage, ein „Globales Level Playing Field“ zu gewährleisten. Die grundlegenden Umwelt- und Sozialstandards müssen von Staa-

ten um- und durchgesetzt werden. Aber die Leitsätze haben das Potenzial diese Bemühungen zu unterstützen. Dieses Potenzial sollte besser genutzt werden. Es ist deshalb positiv zu bewerten, dass neben den OECD-Ländern u. a. auch Ägypten, Argentinien, Brasilien und Marokko die Leitsätze unterzeichnet haben. Erfreulich ist auch, dass das Europäische Parlament bereits im Jahr 2013 die EU aufgefordert hat, umfassende diplomatische Anstrengungen zu unternehmen, um weitere Länder auf internationaler Ebene dafür zu gewinnen, die OECD-Leitsätze zu unterzeichnen (2012/2097(INI)). Dieser Aufforderung sollte insbesondere der Auswärtige Dienst der Europäischen Union folge leisten.

In diesem Zusammenhang sollte die EU auch die Nachhaltigkeit von unternehmerischer Tätigkeit in außereuropäischen Ländern fördern, da europäische Unternehmen auch immer häufiger dort wirtschaftlich aktiv sind. Häufig ist es jedoch für die Unternehmen schwierig, valide Informationen über konkrete Investitionsrisiken, z. B. zur Menschenrechtssituation, zu erhalten. Die EU-Kommission sollte sicherstellen, dass Unternehmen solche Informationen erhalten können, beispielsweise über den diplomatischen Dienst der Europäischen Union. Sie sollte ihren Einfluss auf die Mitgliedstaaten geltend machen, damit diese den Unternehmen entsprechende Informationen weitergeben. Damit würde sie einen wichtigen Beitrag zur Nachhaltigkeit der globalen Wertschöpfungskette leisten.

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