Punkt 7b der Tagesordnung:

# Flexicurity:
# Hin zu einer aufeinander abgestimmten Antwort:
# Ein europäischer Sozialvertrag?

Die UNI-Europa Regionalvorstand nimmt mit Interesse die folgenden Vorschläge zur Kenntnis:

a) Einen europäischen Sozialvertrag zu unterstützen, der europäischen Regeln und Rahmengesetze, eine Verpflichtung zum Sozialdialog und Sozialschutz beinzalten wüde und durch das sogenannte „Korridor-Modell“ garantiert würde

b) Einen Seminar zu organisieren um dieses Model weiter zu untersuchen.

11 UNI-Europa / 7b
UNI-Europa-Vorstand
Istanbul, 26-27 Mai 2008

# Einleitung

Während seiner Sitzung am 15. November 2007 nahm das UNI-Europa-Präsidium eine Erklärung zu Flexucurity an (siehe unten). In dieser Erklärung machte das Präsidium mit Nachdruck deutlich, dass Flexicurity scherwiegende finanzielle Auswirkungen hat. "Einkommenssicherheit und ein hohes Mass and sozialem Schutz sind die Voraussetzungen für erfolgreiche Verhandlungen im Bereich Flexicurity. Es Können nur Lösungen verhandelt werden, wenn ein starkes und verlässliches System zur Sicherung der Einkommen und des Sozialen Schutzes gibt. Dies has Ausvirkungen auf die gesemtwirtschaftliche Politik und auf die Veraussetzungen im Bereich der öffentllichen Ausgaben."

Am 21. und 22. Februar 2008 führte UNI-Europa ein Seminar zum Thema Flexicurity durch, in dessen Rahmen verschiedene Flexicurity-Modelle diskutiert wurden. Gegen Ende des Seminars erklärte Professor Klaus Busch das Konzept des "Korridor-Modells", das zu den zentralen Elementen eines europäischen Sozialvertrags gehören könnte.

Die Kernaussage dieses Vorschlags besteht darin, dass eine Haltung zu Gunsten europäischer Vorschriften (oder zumendest der Vorschriften innerhalb der EU/Eurogruppe) eingenommen werden sollte, um eine Abwärtsspirale im Bereich der Sozialausgaben zu verhindern.

Und um dem aktuellen Abwärtstrend im Bereich Wettbewerb zu begegnen, müssen die Gewerkschaften gemeinsam mit konkreten Forderungen und Aktionen auf europäischer und nationaler Ebene reagieren. Ohne solche koordinierten Massnahmen kommt es zu einem Abbau des europäischen Sozialmodells.

Anhang

Klaus Busch
Universität Osnabrück

17.02.2008

# Thesen zur Regulierung wohlfahrtsstaatlicher Politik in der EU

## 1. Das System der Wettbewerbsstaaten in der EU

Im Mehrebenensystem der EU sind einige ökonomische Kompetenzen auf der europäischen Ebene angesiedelt (Binnenmarkt, gemeinsame Währung), andere dagegen auf der nationalen Ebene verblieben (Einkommensteuern, Sozialausgaben, Tariflöhne). Insbesondere in der Eurozone, in der das Instrument der Währungsauf- und -abwertung als Puffer zum Ausgleich von Wettbewerbsverschiebungen zwischen den Staaten entfallen ist, sind damit die Löhne, die Sozialkosten und die Steuern sehr wichtige Standortfaktoren geworden. Indem die Staaten an diesen Stellschrauben drehen, versuchen sie Investitionen des internationalen Kapitals anzulocken. Da im Gebiet der einheitlichen Währung alle Staaten unter diesen Spielregeln zu handeln haben, sind Abwärtsspiralen bei den Lohnstückkosten, den Sozialausgaben und den Unternehmenssteuern zu befürchten. In der Entwicklung der Steuern und der Löhne ist dieser Prozess bereits seit einigen Jahren Realität. Doch auch in der Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten in der EU sind solche Tendenzen immer deutlicher sichtbar.

## 2. Wohlfahrtsstaaten unter Druck

Aufgrund ähnlicher Problemlagen (Demographischer Wandel, Haushaltsdefizite, Arbeitslosigkeit, System der Wettbewerbsstaaten) ist in vielen EU-Staaten in den letzten 15 Jahren der Wohlfahrtsstaat stark reformiert worden. In den Rentensystemen sind kapitalgedeckte Elemente eingeführt und die relativen Rentenniveaus reduziert worden. In den Arbeitslosenversicherungen wurden die Leistungen (Höhe und Dauer) abgebaut und Aktivierungselemente eingeführt. Die Reformen im Gesundheitssektor sind komplexerer Natur, aber auch hier sind unter anderem die Leistungskataloge abgespeckt und private Finanzierungselemente (Selbst- und Zuzahlungen) stark erhöht worden.

## 3. Der Zusammenhang von ökonomischem und sozialem Entwicklungsniveau wird lockerer

Bis Mitte der 1990er Jahre bestand in der EU zwischen dem ökonomischen und dem sozialen Entwicklungsniveau ein sehr enger Zusammenhang. Staaten mit einem hohen Pro-Kopf-Einkommen haben wir den Wohlfahrtsstaat gemessen an der Sozialleistungsquote (SLQ) nicht nur absolut, sondern auch relativ mehr Mittel zur Verfügung gestellt als Staaten mit einem geringeren ökonomischem Niveau. (Die Variation des Pro-Kopf-Einkommens „erklärte“ in der EU-12 zu über 80% die Variation der Sozialleistungsquoten). In der auf 27 Staaten erweiterten EU ist diese Beziehung im Jahre 2006 nicht mehr so eng (siehe Punkt 5).

In der Entwicklung der Sozialleistungsquoten sind seit Mitte der 1990er Jahre folgende Entwicklungen zu beobachten. Staaten, die über einen weit überdurchschnittlich entwickelten Wohlfahrtsstaat verfügten, haben diesen aufgrund von Reformen in relativen Größen

zurückgebaut. Dies gilt für Finnland, Dänemark, Schweden, vor allem aber für die Niederlande, die heute – gemessen an ihrem Pro-Kopf-Einkommen - eine unterdurchschnittliche SLQ verzeichnen. Einige Staaten, die ökonomisch stark aufholten, haben auch ihren Wohlfahrtsstaat parallel in relativen Größen stark ausgebaut (Griechenland, Portugal, Ungarn). Andere stark expandierende Ökonomien dagegen, haben ihren Wohlfahrtsstaat in relativen Größen abgebaut. Dies gilt im Westen für Spanien, vor allem aber Irland, im Osten für Estland, Lettland, Litauen und die Slowakei.

Wenn der Zusammenhang zwischen Ökonomie und Sozialem lockerer wird, deutet dies darauf hin, dass sich einige Staaten aufgrund eines schwächer entwickelten Wohlfahrtsstaates Wettbewerbsvorteile verschaffen können oder wollen. Durch derartige Tendenzen können Abwärtsprozesse eingeleitet werden, denn das System der Wettbewerbsstaaten bestimmt die Spielregeln.

## 4. Methode der Offenen Koordinierung ist unzureichend, um Sozialdumping zu verhindern

Seit dem Gipfel von Lissabon (2000) ist in der EU für die sozialen Sicherungssysteme nach und nach die Methode der Offenen Koordinierung eingeführt worden. Die Gemeinschaftsmethode ist für die wohlfahrtsstaatlichen Politiken explizit nicht vorgesehen.

Im Hinblick auf unsere Fragestellung, der Entwicklung von regulativen europäischen Konzepten zur Eindämmung von Praktiken des Sozialstaatsabbaus und des Sozialdumpings, kann der MOK kein gutes Zeugnis ausgestellt werden. Im Rahmen dieser weichen Steuerungsmethode können den Nationalstaaten keine verbindlichen Vorgaben für die Entwicklung ihrer wohlfahrtsstaatlichen Politik gemacht werden. Die Umsetzung von Empfehlungen, die gegeben werden könnten, unterliegt allein dem Wohlwollen der nationalen Regierungen. Sanktionen sind, anders als etwa im Stabilitäts- und Wachstumspakt, nicht vorgesehen, sie sind der Methode der offenen Koordinierung wesensfremd. Dieses Verfahren beschränkt sich auf die Hoffnung, durch die Benennung von Unzulänglichkeiten in einzelnen Staaten einen Handlungsdruck zu erzeugen (naming and shaming). Die Methode der offenen Koordinierung ist weder quantitativ noch qualitativ ausreichend, um eine parallele Entwicklung von ökonomischem und sozialem Fortschritt in der EU zu gewährleisten. Sie kann auch nicht davor schützen, dass einzelne Staaten die Sozialkosten als Waffe im innereuropäischen Standortwettbewerb einsetzen. Es bedarf von daher tiefgreifenderer Regulierungskonzepte auf der europäischen Ebene, um die Auswirkungen des Systems der Wettbewerbsstaaten auf die Wohlfahrtsstaaten der EU zu unterbinden und um eine Parallelität von ökonomischem und sozialem Fortschritt durchzusetzen.

## 5. Das Korridormodell als alternativer Regulierungsansatz

Das Korridor-Modell knüpft an den bereits oben erwähnten sehr engen Zusammenhang zwischen den Sozialleistungsquoten und dem Pro-Kopf-Einkommen in den EU-Staaten an, den auch die beiden Grafiken noch einmal verdeutlichen.

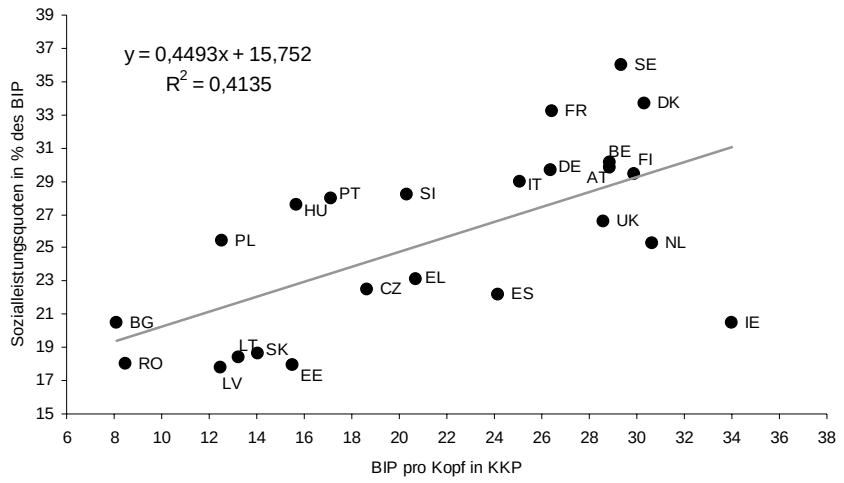
Dieser Zusammenhang, den das Bestimmtheitsmaß quantitativ ausdrückt, lag im Jahre 2006 in der Gruppe der dargestellten EU-24 bei 41%, in der Gruppe der EU-22 immerhin bei 62%. Das bedeutet, dass in der EU-22 die Streuung der Sozialleistungsquoten zu zwei Dritteln aus der

Streuung des Pro-Kopf-Einkommens „erklärt“ werden kann. Es lassen sich deutlich vier Gruppen von Staaten unterscheiden:

Am unteren Ende liegen Bulgarien und Rumänien, mit den niedrigsten Werten beim Pro-Kopf-Einkommen und der Sozialleistungsquote. Es folgt eine zweite Gruppe von Staaten mit höheren Werten bei den beiden Referenzgrößen, die die baltischen Staaten, die Slowakei, Ungarn und Polen umfasst. Eine dritte Gruppe wird von Portugal, Griechenland, Slowenien und der Tschechischen Republik gebildet. Eine vierte Staatengruppe umfasst schließlich den „Club der Reichen“ mit den höchsten Werten beim Pro-Kopf-Einkommen und der Sozialleistungsquote.

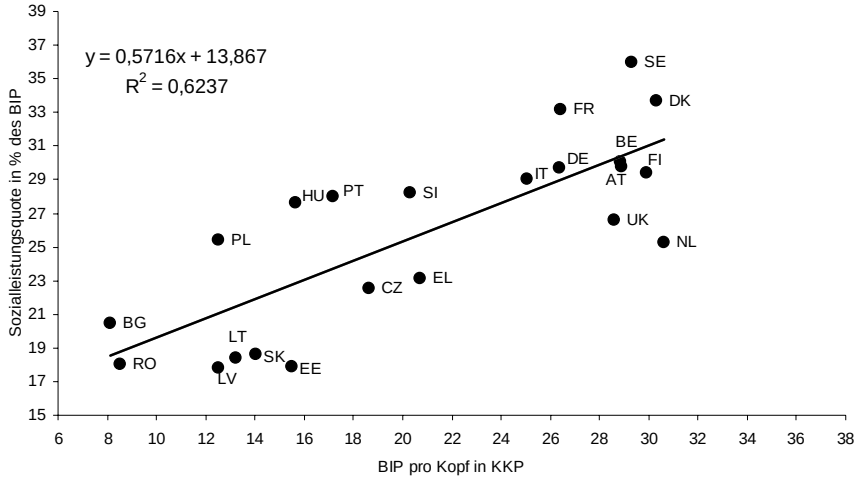
Diese Gruppenbildung ist selbstverständlich einer starken Dynamik unterworfen. So liegen Estland und Ungarn im Jahre 2006 schon fast in der dritten Gruppe, während sie noch vor wenigen Jahren eindeutig zur zweiten Gruppe gehörten. Im Übergang zwischen der dritten und der vierten Staatengruppen befindet sich Spanien. Irland, das am stärksten von der Regressionsgeraden abweicht, ist eindeutig dem „Club der Reichen“ zuzuordnen. (Übrigens lag Irland noch zu Beginn der 1990er Jahre, also bevor es seine Dumpingstrategie startete, exakt auf der Geraden, entsprachen sich also das ökonomische und das soziale Entwicklungsniveau des Landes).

Regression EU-24 (ohne LU, MT, CY), 2006



Regression EU-22 (ohne LU, MT, CY, ES, IE), 2006

Grafik 194
Quelle: European Economy, autumn 2006
Sozialleistungsquote als Summe der monetären und nicht monetären Sozialleistungen – vgl. ESA 95




Diese enge quantitative Beziehung zwischen dem BIP pro Kopf und den Sozialleistungsquoten, die noch (sic!) für die überwiegende Zahl der EU-Staaten festzustellen ist, könnte in ein Korridormodell umgesetzt werden, das vorschreiben würde, diese enge Beziehung im Sinne eines sozialen EU-Stabilitätspakts aufrechtzuerhalten. Für die vier genannten Staatengruppen der EU könnten Bandbreiten festgelegt werden, innerhalb derer die Sozialleistungsquoten schwanken dürften. Für die Staaten, die sich auf dem Wege zwischen zwei Gruppen befinden, müssten Übergangsregelungen getroffen werden.

Durch die Vereinbarung derartiger Korridore wäre folgendes erreicht:

- Einer Politik des Sozialdumpings wäre ein Riegel vorgeschoben. Einzelne Länder könnten sich durch eine, an ihrem Einkommensniveau gemessene, unterdurchschnittliche Sozialleistungsquote keine Wettbewerbsvorteile verschaffen.
- Die schwächer entwickelten Volkswirtschaften würden durch diese Form der sozialpolitischen Regulierung ökonomisch nicht überfordert. Sie hätten nur das Niveau an Sozialleistungen bereitzustellen, das sie sich angesichts ihres Einkommensniveaus „leisten“ können.
- Im Zuge des ökonomischen Aufholprozesses der schwächer entwickelten Länder würden sich die Sozialleistungsquoten in der EU annähern; die Aufwendungen für Alter, Krankheit, Erwerbsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit sich nicht nur relativ, sondern auch absolut angleichen. Die Korridore der unteren und mittleren Einkommensgruppen würden also auf der Regressionslinie nach oben wandern.
- Die quantitative Regulation der Sozialpolitik beschränkte sich auf der EU-Ebene zunächst auf ein Minimum, redistributive Elemente wären nicht vorgesehen. Da auf diese Weise nur die aggregierten Größen (Sozialleistungsquoten) reguliert wären, bliebe im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die Autonomie der EU-Staaten bei der Verteilung der Sozialausgaben

auf die verschiedenen Leistungen (Renten, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Familienunterstützung) zunächst unberührt.

Die Realisierung eines solchen Regulierungskonzepts würde im Bereich der wohlfahrtsstaatlichen Politik das neoliberale Regime der Wettbewerbsstaaten brechen. Im Sinne des sozialen Stabilitätspaktes würde sich in der EU eine ökonomische und soziale Politik der Angleichung im Wege des Fortschritts vollziehen. Dumpingstrategien, wie sie Irland und Spanien in der alten EU praktiziert haben und wie sie in der Gruppe der neuen Mitgliedstaaten inzwischen von den drei baltischen Staaten und der Slowakei verfolgt werden, könnten so von vornherein unterbunden werden.

Anhang

## Erklärung des UNI-Europa Präsidiums zu Flexicurity
Brüssel, 15. November 2007

Schluss mit den Angriffen auf Arbeitsrecht und Beschäftigungsschutzvorschriften
Mit dem Arbeitsrecht soll ein Kräftegleichgewicht zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern hergestellt werden - zum Schutz der Schwächeren in dieser Beziehung. Ein angemessener Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung und kollektive Rechte sind für die Arbeitnehmer unabdingbar. Der OECD und anderen Studien zufolge, gibt es keine Beweise dafür, dass eine Reduzierung des Beschäftigungsschutzes und eine Lockerung der Standards zu einer Beschäftigungszunahme führen.

Das Arbeitsrecht darf nicht länger zum Sündenbock für die Einteilung in „Insider“ und „Outsider“ gemacht werden
Die Zunahme der unsicheren Beschäftigungsverhältnisse ist durch neue Managementmethoden verschärft worden. Die Qualität der Verträge muss verbessert werden, um eine weitere Segmentierung des Arbeitsmarktes zu verhindern. Es besteht bereits ein hohes Maß an Flexibilität. Übermäßig flexible Arbeitskräfte brauchen mehr Sicherheit. Die Arbeitsrechte aller Arbeitnehmer sollten in einem harten Kern zusammengefasst werden, unabhängig vom Beschäftigungsvertrag. Zu diesem Kern sollte das Recht auf gewerkschaftliche Organisierung, Verhandlung von Kollektivvereinbarungen und Ergreifung von Arbeitskampfmaßnahmen gehören.

Bewältigung der wirklichen Gründe für Segmentierung
Das Arbeitsrecht sollte für alle Arbeitnehmer gelten, insbesondere für atypische Arbeitnehmer, Leiharbeitnehmer, wirtschaftlich abhängige Arbeitnehmer und Freelancer. Die Rechte des Einzelnen auf Ausbildung und lebenslanges Lernen sollten für alle Arbeitnehmer unabhängig von der Art ihres Beschäftigungsvertrages gelten. Eine wirkliche Gleichstellung der Geschlechter könnte sowohl durch politische Maßnahmen zur Unterstützung der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben als auch durch unbehinderteren Zugang zur öffentlichen Kinderbetreuung.

Nutzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zur Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen
Arbeitsplätze sollten durch zielgerichtete arbeitsmarktpolitische Maßnahmen geschaffen werden, um die so genannten „Outsider“ wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Benachteiligte und gefährdete Gruppen benötigen umfassende Maßnahmen - von Ausbildung bis zu Antidiskriminierungsmaßnahmen. Eine einfache Erweiterung der Anstellungs- und Kündigungskompetenzen der Unternehmensleitung wird nicht zur nachhaltigen Beschäftigung beitragen.

Erarbeitung von Strategien im Bereich lebenslanges Lernen für alle Arbeitnehmer
Wohlfahrtssysteme, in denen die Arbeitnehmer die Chance zu allgemeiner und beruflicher Bildung und Anpassung haben, bereiten auf den Wandel vor und nehmen ihm den Schrecken. Investitionen in Ausbildung und Verbesserung der Kompetenzen der Arbeitskräfte sind vollwertiger Bestandteil des Flexicurity-Modells.

Anerkennung des sozialen Dialogs als vollwertiger Bestandteil des Flexicurity-Modells

Beschäftigungssicherheit wird nicht erreicht, indem man an den guten Willen oder die Vernunft der Arbeitgeber appelliert. Vertrauen zwischen den Sozialpartnern selbst und zwischen den Sozialpartnern und staatlichen Stellen ist eine Voraussetzung für Flexicurity. Die Sozialpartner sind am ehesten in der Lage, die Bedürfnisse der Arbeitnehmer zu erfüllen.

Anerkennung der ernstzunehmenden finanziellen Auswirkungen von Flexicurity
Einkommenssicherheit und ein hohes Maß an sozialem Schutz sind die Voraussetzungen für erfolgreiche Verhandlungen im Bereich Flexicurity. Es können nur Lösungen verhandelt werden, wenn es ein starkes und verlässliches System zur Sicherung der Einkommen und des sozialen Schutzes gibt. Dies hat Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Politik und auf die Voraussetzungen im Bereich der öffentlichen Ausgaben.

Gleichbehandlung der Leiharbeitnehmer
Die nationalen Arbeitsbeziehungen und das Arbeitsrecht bieten bereits ein hohes Maß an Flexibilität. Wenn es den Mitgliedstaaten mit dem Sicherheitsaspekt des Flexicurity-Ansatzes wirklich ernst ist, sollten der Schutz der Leiharbeitnehmer und die Vorbeugung von Lohndumping durch gleiche Löhne eine Priorität sein. Demzufolge sollte der Richtlinienvorschlag zur Leiharbeit unverzüglich verabschiedet werden.