

Huber, Bernd; Ewald, Norbert; Kannengießer, Christoph; Ohndorf, Wolfgang

**Article**

## Sozial- und arbeitsmarktpolitischer Reformbedarf für die heutigen EU-Staaten

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Huber, Bernd; Ewald, Norbert; Kannengießer, Christoph; Ohndorf, Wolfgang (2001) : Sozial- und arbeitsmarktpolitischer Reformbedarf für die heutigen EU-Staaten, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 54, Iss. 11, pp. 3-11

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163642>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Vom 14. bis 16. Mai 2001 veranstaltete die Akademie für Politische Bildung Tutzing unter der Leitung von Prof. Dr. Peter Hampe, Karl-Heinz Willenborg (Akademie Tutzing) und Jochen Kubosch, Leiter der Vertretung der Europäischen Kommission in München, eine Konferenz zu den »Auswirkungen der Osterweiterung der EU auf die Arbeitsmärkte – Optionen für die Politik«. Im Mittelpunkt der Abschlussdiskussion stand die Frage nach dem Reformbedarf für die gegenwärtigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Die Eingangsreferate der Diskutanten sind im Anschluss veröffentlicht.

## Verzögerte Integration als Lösung von Wanderungsproblemen

Die geplante Osterweiterung weckt in Deutschland vielfältige Ängste. Insbesondere wird mit einer massiven Zuwanderung gerechnet. Aus ökonomischer Sicht – und dies ist zu betonen – sind Wanderungsprozesse grundsätzlich positiv zu beurteilen, weil dadurch Produktivitätsdifferenzen ausgeglichen und Wohlstandsteigerungen möglich werden. Probleme ergeben sich nur dann, wenn Wanderungen fiskalisch verursacht, also darauf gerichtet sind, von sozialrechtlichen Regelungen des Gastlandes zu profitieren.

Wird es aber überhaupt zu großen Wanderungen von Ost- nach Westeuropa und speziell nach Deutschland kommen? Verschiedene Studien zu diesem Thema kommen zu durchaus unterschiedlichen Einschätzungen der Zuwanderungsströme, so dass ein abschließendes Urteil schwierig ist. Wenn es zu einer bedeutenden Zuwanderung kommt, ist eine weitere Frage, wer zuwandern wird. Kommen vorwiegend hochqualifizierte Arbeitnehmer, dürfte es keine Probleme geben. Schwierigkeiten ergeben sich, wenn es zu einer Migration von relativ gering qualifizierten Arbeitnehmern kommt, die insgesamt aus der Zuwanderung noch einen fiskalischen Nettovorteil ziehen. Will man dies durch Übergangsfristen, wie sie gegenwärtig diskutiert werden, lösen, wird das Problem um fünf oder sieben Jahre verzögert. Insoweit kann dies bestenfalls eine mittelfristig wirksame Maßnahme sein. Auch ist zu bedenken, dass im Zusammenhang mit der Dienstleistungsfreiheit Möglichkeiten bestehen, die Beschränkung der Freizügigkeit zu umge-

hen. Insofern kann eine solche Regelung nur sehr bedingt wirksam sein.

Was ist die Alternative zur Begrenzung der Zuwanderung? Die Alternative ist eine Reform unserer Sozial- und Steuersysteme im Sinne des Gedankens der Beitragsäquivalenz. Das heißt vereinfacht gesagt, dass die Leistungen, die der Einzelne vom Sozialstaat oder – bezieht man die Steuern mit ein – aus allgemeinen staatlichen Leistungen empfängt, in etwa dem entsprechen, was er auch an individuellen Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zahlt. Dann führt die Zuwanderung netto nicht zu fiskalischen Belastungen oder Vorteilen. Ein zuwandernder Arbeitnehmer würde nämlich genau das, was er an sozialen Leistungen empfängt, auch an Steuern und Sozialbeiträgen zahlen. Eine solche Reform hat allerdings weitreichende Konsequenzen: Die deutschen Sozialsysteme verstoßen an verschiedenen Punkten – Beispiel Krankenversicherung – massiv gegen die Idee der Beitragsäquivalenz. Konkret würde eine stärkere Orientierung am Prinzip der Beitragsäquivalenz bedeuten, dass wir unsere bestehenden Umverteilungssysteme in erheblichem Umfang einschränken müssten.

Allerdings sprechen für den dann erforderlichen grundlegenden Umbau unseres Sozialstaates auch andere Argumente; die Diskussionen über die Sozialhilfe oder die Arbeitslosenhilfe gehen ebenfalls in diese Richtung. Insoweit könnte man den Druck der Osterweiterung als einen heilsamen Druck empfinden, der solche Re-



Bernd Huber\*

\* Prof. Dr. Bernd Huber ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität München und Mitglied des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

formen befördert. Allerdings ist wohl in Deutschland der Wunsch, unser Sozialsystem in diese Richtung zu verändern, nicht allzu ausgeprägt. Letztlich besteht doch ein starker Konsens, Umverteilungspolitik als ein zentrales Element unseres Sozialstaates zu erhalten. Was kann man dann tun?

In dem Gutachten des wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen wird nun versucht, eine Art von Kompromissmodell zu entwickeln, das in der Lage ist, einerseits der Zuwanderung und der zunehmenden Mobilität innerhalb der EU Rechnung zu tragen, andererseits aber doch die Sozialsysteme, so wie wir sie kennen, zumindest in ihren Grundzügen zu erhalten. Der Grundgedanke des Vorschlags basiert auf dem Prinzip der so genannten verzögerten Integration. Was heißt das?

Geht man davon aus, dass hauptsächlich Arbeitnehmer zuwandern werden, die Sozialleistungen beziehen, deren Wert deutlich über dem Wert der Steuern und Beiträge liegen, die sie insgesamt bezahlen, so schafft dies künstliche Zuwanderungsanreize, die den Sozialstaat unter Druck setzen. Dies wird durch das Prinzip der verzögerten Integration vermieden, indem jeder Arbeitnehmer, der zuwandert, zunächst einmal für fünf Jahre Sozialversicherungsbeiträge zahlen muss, die sich an seinem Heimatland orientieren, und gleichzeitig die Leistungen dementsprechend auch von seinem Sozialversicherungsträger in seinem Heimatland getragen werden müssen. Die verzögerte Integration setzt also die sozialstaatlich bedingten Wanderungsanreize herab und trägt dazu bei, diese rein auf den Konsum von bestimmten staatlichen Leistungen gerichteten Wanderungsbewegungen zu dämpfen. Gleichzeitig lässt sie aber grundsätzlich Zuwanderung zu und schränkt nicht die Freizügigkeit ein. Eine Zuwanderung von Arbeitnehmern, die Produktivitätsdifferenzen ausnutzen, bleibt weiterhin möglich. Ein zweiter Vorteil dieses Verfahrens ist es, dass die verzögerte Integration nicht zu einer dauerhaften Differenzierung zwischen ausländischen und inländischen Arbeitnehmern führt. Nach Ablauf dieser Karenzzeit von fünf Jahren, wobei man die Zahl fünf auch durch drei oder sieben Jahre ersetzen kann, wird ein Arbeitnehmer, der zuwandert, genau die gleichen Sozialversicherungsbeiträge und Steuern zahlen wie ein Arbeitnehmer, der direkt unmittelbar aus Deutschland stammt. Insoweit gibt es keine dauerhafte Diskriminierung. Andere Vorschläge sehen hingegen ein System vor, das auf dem dauerhaften Heimatlandprinzip beruht, das heißt, man bleibt ein Leben lang seinem Heimatland verpflichtet und ist auf Dauer dem dort gemäßen Recht unterstellt. Dieses Prinzip wird im Rahmen des Systems der verzögerten Integration vermieden.

Diese Regelungen müssen natürlich innerhalb der gesamten Europäischen Union gelten und erfordern somit eine Veränderung der europarechtlichen Verträge, in denen gegenwärtig das Beschäftigungslandprinzip verwirklicht ist, also

gelten die sozialversicherungsrechtlichen Regelungen des Beschäftigungslandes. Aber dieses Prinzip, und darin liegt seine entscheidende Schwäche, begünstigt eben solche auf fiskalische Vorteile gerichtete Wanderungen.

Um es noch einmal deutlich zu machen, die meisten Ökonomen stehen der Zuwanderung von Arbeitskräften und dem Ausnutzen von Produktivitätsdifferenzen positiv gegenüber. Wanderungen führen dann zu Wohlstandssteigerungen und zu einem Anstieg des Sozialproduktes in der Gemeinschaft. Problematisch ist hingegen eine Zuwanderung, bei der es vorrangig darum geht, Sozialleistungen zu konsumieren. Hier kann das Prinzip der verzögerten Integration eine Lösung anbieten.



Norbert Ewald\*

## Übergangsfristen sind erforderlich

Die Gewerkschaften begrüßen aus wirtschaftspolitischen Überlegungen, aber auch besonders aus außenpolitischen Gründen die EU-Osterweiterung. Für etliche Branchen, insbesondere die Exportindustrie, sind aus gewerkschaftlicher Sicht mit der EU-Osterweiterung positive Effekte verbunden. Bestimmte Arbeitskräfteknappheiten, beispielsweise im Bereich personenbezogener Dienstleistungen, könnten Entlastungen erfahren und werden dies wahrscheinlich auch tun.

Für die Arbeitnehmer in der Bundesrepublik sind die Perspektiven aber etwas differenzierter. Die Frage der Tagung »Mehr Konkurrenz um Lohn und Arbeit?« muss mit einem Ja beantwortet werden. Die Lohnkonkurrenz wird sich insbesondere, das liegt in der Natur der Sache, in den Branchen, in die die Arbeitnehmer aus den mittelosteuropäischen Ländern befristet oder dauerhaft zuwandern werden, verstärken. Hierzu zählt die Bauwirtschaft nahezu als ein Paradebeispiel, aber auch etliche Branchen im Bereich der Dienstleistungszweige sind betroffen. Der demographisch bedingte Arbeitskräfterrückgang beginnt nach den vorliegenden Daten in den Jahren 2012 bis 2015. Dies bedeutet, dass durch die EU-Osterweiterung zunächst einmal ab dem Jahr des Beitritts – d.h. erheblich früher – zusätzliche Arbeitskräfte aus den mittel- und osteuropäischen Staaten auf den deutschen Arbeitsmarkt kommen und dort auf regional und sektoral zum Teil weiterhin sehr hohe Arbeitslosenquoten treffen. So lag die Arbeitslosenquote in der Bauwirtschaft im April dieses Jahres bei gut 20% in Westdeutschland und 30% in den neuen Bundesländern.

Der Bausektor, wie auch einige andere Branchen, bedarf deshalb eines Anpassungsprozesses gerade vor dem Hinter-

grund der anstehenden EU-Osterweiterung. Das gilt noch mehr für die Bauunternehmen und deren Unternehmensleitungen als für die Arbeitnehmer, denn im Rahmen dieses Anpassungsprozesses sollten aus unserer Sicht die heimischen Unternehmen in erster Linie bemüht sein, den Lohnkostenvorteil, den Unternehmen aus den Beitrittsstaaten haben, durch eine adäquate Produktivitätssteigerung bzw. Qualitätsvorteile wett zu machen. Einen Anpassungsprozess der heimischen Löhne nach unten wollen wir selbstverständlich nicht. Dieser wäre den Arbeitnehmern schwer zu vermitteln, obgleich es bereits Mitte der neunziger Jahre im Rahmen von Tarifverträgen in der westdeutschen Bauwirtschaft zu effektiven Nominallohnsenkungen kam.

Dieser Anpassungsprozess stellt die Chance für Unternehmen dar, sich auf die verstärkte Konkurrenz einzustellen. Die Lohndifferenzen an der deutsch-polnischen Grenze sind so hoch ist wie nirgendwo sonst. Selbst die zwischen den USA und Mexiko mit Stacheldraht abgesicherte Grenze weist geringere Lohndifferenzen auf. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund hat die letzte Runde des Bündnisses für Arbeit im März Folgendes formuliert: »Die Bündnispartner nehmen die Sorgen ernst, die insbesondere im Hinblick auf eine verstärkte Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt durch Zuzug von Arbeitskräften geäußert werden. Sie begrüßen daher das Bestreben, den Anpassungsprozess durch Vereinbarung von flexiblen differenzierten Übergangsfristen für die Arbeitnehmer und Dienstleistungsfreiheit sozialverträglich abzufedern. Die Übergangsfristen sollen genutzt werden, um insbesondere gering qualifizierten Arbeitnehmern durch Weiterbildung bessere Chancen am Arbeitsmarkt zu eröffnen.« Das ist im Prinzip der Kern der gewerkschaftlichen Position, der auch in die Bündnisvereinbarung eingeflossen ist.

Gerade für den Baubereich, aber auch für einige andere Dienstleistungsbereiche stellt weniger die Arbeitnehmerfreizügigkeit, sondern die Dienstleistungsfreiheit mit kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen in Form von Entsendeverträgen am deutschen Arbeitsmarkt bei gleichzeitig langfristiger Haushaltsführung in den Heimatländern das zentrale Problem dar. Diese Entsendung von Arbeitnehmern führt zu Wettbewerbsverzerrungen, weil zentrale Arbeitskostenbestandteile wie Sozialversicherungsbeiträge und Steuern – und das ist im Prinzip dann schon fast das Modell des Beirates – auf der Basis des Heimatlandes entrichtet werden. Wir haben das Problem, dass das Entsendegesetz zwar allgemein verbindlich erklärte Löhne und damit eine Untergrenze festsetzt, de facto werden diese Mindestlöhne aber unterschritten, indem beispielsweise kostenlose Mehrarbeitsstunden geleistet werden.

Hinzu kommt, dass bei den Baustellenkontrollen, die durchaus häufig von den Arbeitsämtern oder Hauptzollämtern durchgeführt werden, ein gewaltiges Defizit herrscht. Es ent-

\* Norbert Ewald arbeitet beim Bundesvorstand der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt.

steht insbesondere dadurch, dass die Sanktionen, wenn sie überhaupt verhängt werden, im Ausland bislang nicht vollstreckbar sind. Es gibt zwar Signale aus dem Bundesarbeitsministerium, dass Abhilfe geschaffen werden soll, solange dies aber nicht erfolgt, bleiben selbst eine fleißige Kontrolltätigkeit und Sanktionen am Ende wirkungslos.

Ein dritter Punkt, der aus meiner Sicht zu wenig beleuchtet wird, ist die Tatsache, dass seit über zehn Jahren bereits zwischen Deutschland und z.B. Polen Werkvertragskontingente existieren. Damit werden schon seit Jahren polnische Subunternehmen bei der Erstellung von Bauten eingesetzt. Diese Strukturen existieren bereits und somit ist eine uneingeschränkte Dienstleistungsfreiheit kein »Sprung ins kalte Wasser«, sondern die bereits existierenden Stränge werden lediglich stärker ausgebaut. Im Augenblick gibt es leider keine realistischen Zahlen. Laut offizieller Statistiken belaufen sich die Werkvertragskontingente auf knapp 30 000, darunter gut 20 000 in der Bauwirtschaft. Die Realität sieht aber eine weit höhere Zahl von polnischen Bauarbeitnehmern auf deutschen Baustellen. Deshalb erfordern die vier Freiheiten des Binnenmarktes zur Vermeidung bzw. Begrenzung von sozial- oder gesellschaftspolitischen Problemen flankierende Regelungen in Form einer Aussetzung insbesondere der Dienstleistungsfreiheit sowie Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit.



Christoph Kannengießer\*

### Die EU-Erweiterung erfordert keine Übergangsfristen, sondern Reformen des Arbeitsmarktes

Lassen Sie mich vorweg ein Bekenntnis schicken, und zwar das Bekenntnis der deutschen Wirtschaft zu einer zügigen Erweiterung der EU in allen ihren Elementen. Der Erweiterungsprozess der Europäischen Union wird positive Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland, in den alten und in den neuen Mitgliedstaaten haben. Diese Vorbemerkung ist dringend erforderlich, weil ich den Eindruck habe, dass wir in diesem Zusammenhang zwischenzeitlich eine ausgesprochen verengte Debatte erleben. Es ist darauf hinzuweisen, dass Deutschland für die Beitrittsländer in Mittel- und Osteuropa mit großem Abstand führender Wirtschafts- und Handelspartner ist. Beide Seiten müssen deshalb ein Interesse daran haben, dass die mit dem Beitritt einhergehenden wirtschaftlichen Potentiale möglichst zügig zur vollen Entfaltung kommen. Vor dem Hintergrund dieser Feststellung sollte die Diskussion über Übergangsfristen geführt werden.

Es kann überhaupt kein Zweifel bestehen, dass Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit den Prozess der Herstellung der vollen wirtschaftlichen Freiheit zwischen den alten und neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union verzögern und damit auch Einschränkungen in anderen Bereichen verbunden sein werden. Welche negativen Folgewirkungen daraus resultieren, wird gelegentlich unterschätzt auch im Hinblick auf die Nutzung von möglichen Chancen, die im Zuge dieses Beitrittsprozesses wahrzunehmen sind. Deshalb kann man Übergangsfristen zur Erleichterung der Anpassung und insbesondere zur Vermeidung von Friktionen durchaus diskutieren, sie müssen aber auf jeden Fall

\* Christoph Kannengießer ist Geschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Berlin.



kurz gehalten werden. Und sie müssen so konfiguriert sein, dass der innerstaatliche Handlungsdruck durch diese Übergangsfristen erhalten bleibt.

Ich möchte eine zweite Bemerkung machen, die verdeutlicht, in welcher ambivalenter Position ich mich bei dieser Diskussion befinde. Ich habe ja das Vergnügen gleichzeitig auch Mitglied der Zuwanderungskommission der Bundesregierung zu sein. Und wenn wir in diesem Zusammenhang intensiv darüber diskutieren, welchen möglichen Nutzen und Vorteile wir aus Zuwanderung ziehen können, dann mutet es schon etwas merkwürdig an, wenn wir gleichzeitig eine risikozentrierte Diskussion im Hinblick auf die Herstellung der Freizügigkeit zwischen den alten EU-Mitgliedstaaten und den Beitrittsstaaten in Mittel- und Osteuropa führen. Viele der Diskussionen, zum Beispiel über den Schutz unserer Sozialsysteme, finden im Rahmen der Zuwanderungsdebatte unter ganz anderen Vorzeichen statt, nämlich wie wir durch Zuwanderung unsere Sozialsysteme auf Dauer sichern können. In diesem Zusammenhang gibt es durchaus Bilanzen, die darauf hindeuten, dass unsere sozialen Sicherungssysteme durch Zuwanderung nicht bedroht, sondern stabilisiert und gesichert werden. Das hängt mit der Frage zusammen, wer potentiell für Zuwanderung in Frage kommt. Es gibt hier den so genannten »Young and Healthy Effekt« von Zuwanderung, der ökonomisch vorteilhaft ist, sich aber auch mit Blick auf unsere umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme in der Bilanz positiv auswirkt.

Übergangsfristen haben überhaupt nur dann einen Sinn, wenn sie genutzt werden, um Vorkehrung gegen unerwünschte Begleiterscheinungen der Herstellung der vollen Freizügigkeit zu treffen. Vor allem der deutsche Arbeitsmarkt muss nach Ablauf der Übergangsfrist in besserer Verfassung sein als heute. Hätten wir in Deutschland Vollbeschäftigung, dann würden wir über dieses Thema nicht reden. Wir müssen also die Voraussetzungen dafür schaffen, dem Zustand der Vollbeschäftigung möglichst nahe kommen. Dann werden wir die Freizügigkeit und die Vorteile der Freizügigkeit in besonderer Weise auch erkennen und nutzen können. Das bedeutet, dass die wirtschafts- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen an die Herausforderung der Erweiterung und den damit einhergehenden verschärften internationalen Wettbewerb angepasst werden müssen.

Der Vorschlag des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen bietet sicherlich einen interessanten Anstoß für die Diskussion, aber ich halte ihn nicht für politikfähig, und zwar aus mehreren Gründen. Zum einen aus europarechtlichen und europapolitischen Gründen. Ich habe Schwierigkeiten mit der Vorstellung, dass wir in unseren Sozialsystemen zukünftig die Arbeitnehmer aus Mitgliedstaaten schlechter behandeln wollen als Arbeitnehmer, die aufgrund des Assoziierungsabkommens nach Deutschland kommen, oder Menschen, die aufgrund der Familiennach-

zugsregelung aus allen Teilen dieser Erde zu uns kommen. Das ist aus meiner Sicht nur sehr schwer vorstellbar. Zum anderen bedeutet Freizügigkeit, die Chance zu eröffnen, sich mit allen Rechten und Pflichten in einem anderen Land niederzulassen. Gespaltene Systeme sozialer Sicherung passen nicht dazu. Hinzu kommen die politischen Bekenntnisse, die sich rechtlich in der europäischen Grundrechtscharta verdichten. Die Charta geht davon aus, dass derjenige, der sich in einem Mitgliedstaat der EU aufhält und selber EU-Bürger ist, auch gleich an Rechten und Pflichten in den entsprechenden Ländern teil hat. Ich will vielleicht noch ein Weiteres hinzufügen: Ich glaube, dass unsere Sozialsysteme in Deutschland trotz einiger, in der Tat relevanter Verstöße gegen das Prinzip der Beitragsäquivalenz durchaus relativ gut geschützt sind gegen eine rein sozialstaatlich motivierte Migration. Immerhin gilt in den deutschen Sozialversicherungssystemen in einem nicht unerheblichen Umfang das Prinzip, dass nur derjenige Leistungen erhält, der Beiträge zahlt. Die schärfsten Verstöße gegen das Prinzip der Beitragsäquivalenz finden wir in der Krankenversicherung. Allerdings ist auch in der Krankenversicherung nur schwer berechenbar, wie sich das Verhältnis von Beiträgen und Leistungen im Versicherungsverlauf darstellt. Ich glaube, auch dort ist das Prinzip der Äquivalenz von Beitrag und Leistung deutlich größer, als es auf den ersten Blick erscheint. Beitragsäquivalenz wird zwar durchbrochen, aber Beitragsäquivalenz ist nach wie vor eines der beherrschenden Prinzipien der deutschen Sozialversicherung. Durch die EU-Aufenthaltsverordnung haben wir auch heute schon die Möglichkeit, rein sozialstaatlich motivierte Migration abzuwehren, und zwar immerhin in einem Zeitraum von sechs Jahren. Das geht über das hinaus, was in der Perspektive beispielsweise bei der Verleihung von Daueraufenthaltsrechten von der Europäischen Kommission sogar für Drittstaatsangehörige angedacht wird. Wenn wir den Status Quo ansehen, gibt es also Möglichkeiten, rein sozialstaatlich motivierte Migration nach Deutschland, Österreich und in andere Staaten der Europäischen Union zu vermeiden.

Aber für die EU-Erweiterung müssen wir unseren Arbeitsmarkt fit machen. Ich möchte drei Handlungsfelder nennen, die eine entscheidende Voraussetzung dafür sind, dass der deutsche Arbeitsmarkt insgesamt dem Zustand der Vollbeschäftigung näher kommt. Wir brauchen, und das ist inzwischen Gemeingut, eine im internationalen Vergleich maßvolle Steuer- und Abgabenlast und möglichst wenig Regulierung, damit Investitionen bei uns und nicht anderswo stattfinden. Wir brauchen zweitens einen weitgehend deregulierten Arbeitsmarkt mit wettbewerbsfähigen Arbeitskosten, damit es nicht länger das größtmöglich einzugehende Risiko ist, einen Arbeitsplatz in Deutschland zu schaffen. Und wir brauchen drittens, und das ist mein prinzipielles Handlungsfeld, eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik mit einer umfassenden Reform der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit.

1. Arbeit und Investition werden in Deutschland durch zu hohe Steuern und Abgaben belastet, diese Feststellung gilt nach wie vor. Viele Arbeitsplätze haben wegen hoher Löhne und Lohnzusatzkosten ihre Rentabilität eingebüßt. Zwischen Nettoeinkommen und Arbeitskosten klafft eine beachtliche Lücke. Sie erschwert den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Der Staat und die Sozialsysteme drängen Eigenverantwortung und damit unternehmerische Verantwortung zurück. Den Arbeitnehmern werden durch hohe Abgaben Leistungsanreize genommen.
2. Die zu hohe Regulierungsdichte des deutschen Arbeitsmarktes behindert den Aufbau neuer Arbeitsplätze. Die Rücknahme der Reform des Kündigungsschutzes sowie der Entgeltfortzahlung, die Einführung der Sozialversicherungspflicht für geringfügig Beschäftigte und Scheinselbständige, die Erschwerung der befristeten Beschäftigung, die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Teilzeitarbeit oder die Ausweitung der betrieblichen Mitbestimmung gehen zu Lasten von Beschäftigung. Die Regelwerke sind beherrscht von Bestandsschutz. Die Zementierung bereits bestehender Arbeitsverhältnisse vermindert die Beschäftigungschancen von Arbeitssuchenden und gefährdet damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft.
3. Handlungsbedarf gibt es sicherlich auch im Bereich der Tarifpolitik. Unsere Tarifverträge müssen flexibler und differenzierter gestaltet werden, und sie müssen genug Spielraum für die betrieblichen Ebenen lassen. Voraussetzung dafür ist, dass sich Tarifverträge wieder auf ökonomisch vertretbare soziale Mindeststandards beschränken. Und wir brauchen, darauf hat der Sachverständigenrat mit aller Deutlichkeit hingewiesen, in Deutschland ein höheres Maß an Lohnspreizung.
4. Lassen Sie mich dies anreichern um die Forderung nach einer Reform der Arbeitsförderung. Wir müssen dafür sorgen, dass Arbeitssuchende in Deutschland besser aktiviert und weniger versorgt werden. Fehlsteuerung und Fehlanreize tragen hier zu einem nicht unerheblichen Maß dazu bei, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht recht vorankommt. Das zeigt sich zum einen an dem wachsenden Problem der Unternehmen, selbst für weniger anspruchsvolle Tätigkeiten Personal zu finden. Zum anderen mobilisiert der Beschäftigungsaufbau offenbar vor allem die so genannte stille Reserve des Arbeitsmarktes; jedenfalls eher als diejenigen, die Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe beziehen. Arbeitsförderung muss in Zukunft konsequent auf das Prinzip Aktivierung statt Versorgung ausgerichtet werden. Das Verhältnis von Rechten und Pflichten beim Bezug von Sozialleistungen muss neu justiert und verbindlich festgelegt werden. Zu den Pflichten, die ver-

stärkt eingefordert werden müssen, gehört beispielsweise die Bereitschaft zur Mobilität, und zwar auch zu überregionaler Mobilität. Zu den Pflichten zählt weiterhin, dass von allen Arbeitslosen verlangt werden muss, vom ersten Tag der Arbeitslosigkeit an nicht nur auf Vermittlungsbemühen des Arbeitsamtes zu warten, sondern auch selbst Eigenvermittlungsbemühen zu unternehmen. Diesem Forderung muss als gleichgewichtiges Element das Fördern gegenüberstehen. So sollte beispielsweise Mobilität verstärkt durch Zuschüsse und Prämien gefördert werden. Im Rahmen der anstehenden Reform der Arbeitsförderung sollte die gesetzliche Grundlage für einen präzisen Katalog von Rechten und Pflichten geschaffen werden, der dann verbindlich in Eingliederungsvereinbarungen zwischen Arbeitsämtern und jedem Arbeitslosen konkretisiert wird. Zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik gehört der absolute Vorrang der Arbeitsvermittlung vor der Versorgung mit Maßnahmen. Hier gibt es erheblichen Verbesserungsbedarf, der auch durch gesetzliche Maßnahmen gefördert werden kann.

Und schließlich, jede Reform wird ohne eine Reform der Sozialleistung bei Arbeitslosigkeit, also von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, Stückwerk bleiben. Denn die Transferansprüche sind letztlich das A und O, wenn es um die Frage geht, ob Anreize für richtiges Verhalten bestehen. Richtiges Verhalten bedeutet dabei, dass alle Anstrengungen unternommen werden müssen, zügig aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zu kommen. Die relative lange Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitnehmer trägt wesentlich dazu bei, dass es schwer fällt, Leistungsbezieher wieder in Beschäftigung zu bringen. Überfällig ist aber vor allem die Zusammenführung von Arbeitslosen und Sozialhilfe sowie die Einführung von Kombilohnmodellen. Eine unbefristet gewährte lohnabhängige Versorgungsleistung lässt sich aufgrund der veränderten Situation auf dem Arbeitsmarkt heute nicht mehr begründen. Sie schwächt die Bereitschaft der Arbeitslosen, Vermittlung auch in niedriger bezahlter Arbeit zu suchen. Statt dauerhaft Lohnersatz zu leisten, sollte das Sozialsystem viel stärker auf Lohnergänzung im Bereich niedrig bezahlter Arbeit setzen. Wir sollten also auch viel konstruktiver darüber nachdenken, ob nicht die Arbeitslosenversicherung durchaus auch in Bereichen höher bezahlter Tätigkeit für bestimmte Zeiten den Abstand zwischen vorherigen und späteren Lohn bei der Übernahme niedriger bezahlter Beschäftigung übernehmen kann. Ich halte dieses jedenfalls für eine intelligentere Strategie als diese »Sekt oder Selters Regelung«, die wir heute haben, dass wir nämlich nur die Alternative haben, entweder Lohnersatzansprüche zu erhalten oder in Arbeit zu sein. Kombilohnmodelle, bei denen zusätzlich zu Sozialtransfers erzielte Arbeitseinkünfte weniger rigoros angerechnet werden, sind jedenfalls unverzichtbar in einem aktivierenden System, das Beschäftigungshürden beseitigt.

Wir haben es überwiegend selbst in der Hand, die EU-Erweiterung zu einer Erfolgsgeschichte auch für den deutschen Arbeitsmarkt zu machen. Früher oder später haben wir uns der veränderten Wettbewerbssituation in der EU ohnehin zu stellen. Niemand hindert uns daran, bereits jetzt die Weichen zu stellen, dass wir frühzeitig von den wachsenden Chancen einer größeren Union profitieren können.

Übergangsfristen lösen die Probleme nicht. Wir neigen dazu, uns bei der Diskussion um Arbeitnehmerfreizügigkeit und Übergangsfristen immer wieder an einzelnen Sektoren zu orientieren. Dabei gerät aus dem Blick, dass der deutsche Arbeitsmarkt schon heute und in Zukunft noch verstärkt in vielen Bereichen durch Knappheitsphänomene bestimmt wird. Und diese Knappheitsphänomene führen zu Wachstumsverlusten. Wenn Freizügigkeit einen Beitrag dazu leisten kann, diese Wachstumsverluste nicht zu erleiden, so leistet sie einen sehr positiven Beitrag, und zwar auch einen Beitrag für mehr Beschäftigung. Wir dürfen die gesamtwirtschaftlichen Effekte, die eintreten, wenn wir die eine oder die andere Option wählen, nicht aus den Augen verlieren. Dieses ist ein erforderlicher Abwägungsprozess, und wir müssen uns die Frage stellen, was wir unabhängig von dem Thema Freizügigkeit und Übergangsregelung tun können, um die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.

Und eine letzte Bemerkung: Es wäre unehrlich zu behaupten, dass der Erweiterungsprozess am Ende nur Gewinner hervorbringt. Das wird wohl nicht möglich sein. Es wird in bestimmten Bereichen durch eine Veränderung der Arbeitsteilung in dieser vergrößerten europäischen Union sicherlich auch Sektoren geben, die verlieren werden. Das gehört zu diesem Prozess mit dazu. Die Frage ist, wie ist dieses zu flankieren. Übergangsfristen sind in Wahrheit zu einem großen Teil nur Scheinlösungen, die mit den wahren Ursachen der zu lösenden Probleme wenig zu tun haben.

## Eine flexibel ausgestaltete Wirtschafts- und Sozialpolitik der Europäischen Union und ein flexibles Übergangsszenario der Erweiterung ermöglicht Reaktion auf die tatsächliche Entwicklung

von Wolfgang Ohndorf\*

Es ist schwierig, den Reformbedarf innerhalb der Europäischen Union und in ihren Mitgliedstaaten den verschiedenen Herausforderungen genau zuzurechnen. Wie viel davon ergibt sich aufgrund der weltweiten Veränderungen, meist mit dem Wort Globalisierung zusammengefasst, wie viel davon ist notwendig, um mit der Vereinigung dieses Kontinents voranzukommen: genauer wie viel ist jetzt notwendig, um die Osterweiterung für alle zu einem Erfolg werden zu lassen. Dass Reformen notwendig sind, darüber gibt es keinen Streit. Die Frage ist, welche Reformen? Und auf welche Weise?

Innerhalb der EU haben wir uns inzwischen daran gewöhnt, diese Fragen nicht nur auf die beiden Komponenten sozial- und arbeitsmarktpolitischer Reformbedarf einzuengen, sondern die Europäische Union hat es sich seit dem Gipfel von Lissabon zum Ziel gesetzt, ein gleichseitiges Dreieck in Angriff zu nehmen, nämlich Wirtschafts- und Finanzpolitik auf der einen Seite, Beschäftigungspolitik auf der zweiten und Sozialpolitik auf der dritten Seite. All diese Politiken der Mitgliedstaaten sollen in ihren Reformanstrengungen miteinander verzahnt werden, so dass sie sich gegenseitig befördern und nicht behindern. Dabei hat die Europäische Union seit den Verträgen von Maastricht eine Methode zur Koordinierung der Politiken eingesetzt, die sich als außerordentlich erfolgreich erwiesen hat.

In Maastricht hat man sich 1991/1992 gemeinsame Ziele gesetzt – in Form von Konvergenzkriterien – im Bereich der Finanzpolitik, der Wirtschaftspolitik und vor allem natürlich der Währungspolitik. Die europäischen Verträge wurden entsprechend geändert. Niemand hätte gedacht, dass die außerordentlich ehrgeizigen Konvergenzkriterien tatsächlich und in so kurzer Zeit (bis 1997) von so vielen Mitgliedstaaten erreicht werden konnten. Es war erstaunlich, dass die in manchen Mitgliedstaaten bis weit über 10% reichende Inflation auf durchschnittlich weniger als 2% oder das von 5% bis über 7% reichende Defizit-Spending anderer Mitgliedstaaten innerhalb von sieben Jahren auf unter 3% zurückgeführt werden konnte. Diese Methode, sich auf europäischer Ebene gemeinsame Ziele zu setzen und sie durch die jeweils nationale Politik zu verfolgen, war äußerst erfolgreich. Durch das in Maastricht eingeführte Hauptinstru-

\* Min.Dir. Dr. Wolfgang Ohndorf ist Leiter der Abteilung europäische und internationale Sozialpolitik beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.



ment der Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die so genannten »Grundzüge der Wirtschaftspolitik« oder auf englisch die »Broad Economic Guidelines« sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre nationale Politik auch künftig auf die Zielerreichung auszurichten.

Der Erfolg dieses Maastrichter Verfahrens war sicher einer der Gründe, warum man mit dem Amsterdamer Vertrag vom Juni 1997 schon bald einen Schritt weiter gegangen ist und für die Beschäftigungspolitik ebenfalls die Methode der Koordinierung durch Leitlinien eingeführt hat. Diese beschäftigungspolitischen Leitlinien sind erstmalig auf dem Gipfel in Luxemburg (November 1997) beschlossen und von den Mitgliedstaaten in nationalen Aktionsplänen umgesetzt worden. Die Ergebnisse werden jährlich überprüft und die Fortschritte bewertet. Gegebenenfalls kann der Rat dann – und bisher hat er davon auch regelmäßig Gebrauch gemacht – Empfehlungen an die Mitgliedstaaten aussprechen, wie sie ihre Beschäftigungspolitik noch weiter verbessern können.

Die Arbeitslosenquote innerhalb der Gemeinschaft betrug im Mai 1997, das ist ein Monat vor dem Amsterdamer Vertrag, 10,2%, d.h. 18,2 Mill. Menschen waren arbeitslos. Seither ist in der EU 15 die Arbeitslosigkeit Schritt für Schritt unablässig zurückgegangen. Nach den neuesten saisonbereinigten Zahlen von Eurostat ist bis heute (April 2001) die Arbeitslosenquote in der Gemeinschaft auf 7,8% (Deutschland 7,7%) gesunken, das sind noch 13,4 Mill. Arbeitslose in der EU. Man sieht also einen Abbau der Arbeitslosigkeit um über 20% innerhalb der letzten vier Jahre. Und was für die EU 15 als Ganzes gilt, gilt auch für die EU 11 der Euro-Mitglieder, die sich dem besonderen Druck der Maastricht-Reformen und des Maastricht-Anpassungsprozesses ausgesetzt haben. Die Mitglieder der Euro-Zone hatten im Mai 1997 eine etwa um fast 1% höhere Arbeitslosenquote als die Gemeinschaft der 15, eine Differenz, die sogar im Laufe des Jahres 1997 noch anstieg. Seit Dezember 1997 geht die Arbeitslosigkeit auch in der Euro-Zone ständig zurück und liegt gegenwärtig bei 8,4%, also nur noch 0,6% über dem Gesamtdurchschnitt.

Aufgrund dieser guten Erfahrung in der Beschäftigungspolitik wurde in Lissabon im März 2000 beschlossen, die seit Maastricht und Luxemburg bereits bewährte Koordinierung der Wirtschafts-/Finanzpolitik und der Beschäftigungspolitik auch auf die Sozialpolitik anzuwenden. Für die Sozialpolitik gibt es noch keine so ausführliche vertragliche Grundlage wie für die Beschäftigungspolitik, d.h. es können wohl keine Leitlinien formuliert werden. Deshalb wird man auch keine gemeinsamen »Empfehlungen an die Mitgliedstaaten« aussprechen können. Aber gemeinsame Ziele mit gemeinsamen Indikatoren wird man definieren, soweit reichen die vertraglichen Grundlagen schon heute.

Für diese Koordinierung wurde in Lissabon der Begriff »Open Method of Coordination« eingeführt. Diese »offene Koordinierung« der Politik der Mitgliedstaaten auf die Sozialpolitik anzuwenden, ist nicht einfach. Zu fragen ist zunächst, in welchen Bereichen soll die Methode angewandt werden? Wie und welche sozialpolitischen Ziele kann sich die Gemeinschaft in freiwilliger Koordinierung der nationalen Politiken setzen?

Der Rat der Arbeits- und Sozialminister hat auf eine Anregung der Kommission und Vorschlag seines Ausschusses für Sozialschutz hin entschieden, vier Bereiche der Sozialpolitik für eine Koordinierung in Angriff zu nehmen. Der erste Bereich ist der Bereich »Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung« oder »Förderung der sozialen Integration«. Für dieses Gebiet hat der Ausschuss vier gemeinsame Oberziele ausgearbeitet:

- Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen,
- Vermeidung der Risiken der Ausgrenzung,
- Maßnahmen zugunsten der sozial am stärksten gefährdeten Personen und
- Mobilisierung aller Akteure.

Diese Ziele wurden vom Rat der Arbeits- und Sozialminister angenommen und in Nizza gebilligt. Dort wurde auch der Auftrag erteilt, die Ziele in nationale Aktionspläne umzusetzen. Das hat die Bundesregierung getan. Im Nachgang zum deutschen Armuts- und Reichtumsbericht wurde der Aktionsplan im Mai im Kabinett beschlossen und anschließend dem Bundesrat und Bundestag zugeleitet. Der Nationale Aktionsplan zur sozialen Integration definiert die wichtigsten Grundprinzipien, die von dem aktivierenden Sozialstaat verfolgt werden. Er befasst sich in erster Linie mit der Armutsbekämpfung und den Richtlinien der Sozialhilfe in Deutschland. Seine wichtigste Zielrichtung ist die Schaffung von Arbeit statt Sozialhilfe.

Der nächste große Bereich der Sozialpolitik, der zur Zeit bearbeitet wird, ist die Alterssicherung. Die Alterssicherung – wie generell die gesamte soziale Sicherung – muss unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit gesehen werden, also ihrer dauerhaften Finanzierbarkeit, aber auch unter dem Aspekt, dass sie ein dauerhaft angemessenes Niveau der Alterseinkommen für die Menschen sichert. Für die Alterssicherung wird wahrscheinlich von dem Gipfel in Göteborg der Auftrag erteilt, gemeinsame Ziele zu definieren, die dann wieder von den einzelnen Mitgliedstaaten mit nationaler Politik anzustreben sind.

Das nächste Feld, das voraussichtlich ab Herbst dieses Jahres zu bearbeiten sein wird, ist die Arbeitslosenversicherung unter dem Stichwort »Arbeit muss sich wieder lohnen«. Das wird ebenfalls eine schwierige Aufgabe. Für den vierten

Punkt, ein tragfähiges und gutes Gesundheitssystem, gibt es noch keinen Zeitplan.

Ich glaube, wenn es uns in der »alten« EU gelingt, all diese Reformen voranzubringen und auf dem eingeschlagenen Weg weiterzugehen, kommen wir dem Oberziel des Gipfels von Lissabon näher, nämlich die Europäische Union zur leistungsfähigsten und produktivsten Wirtschaft der Welt zu machen und Vollbeschäftigung zu erreichen. Wenn man sich dabei Zeit lässt – die Lissabonstrategie ist auf zehn Jahre angelegt –, dann werden diese Ziele auch zu erreichen sein. Dies wird gleichzeitig die bevorstehende Erweiterung der EU erleichtern.

Damit werden wir auch in die Lage versetzt, die befürchteten Wanderungen und andere Herausforderungen zu verkraften. In Deutschland wächst das Arbeitskräftepotential nach den Prognosen des IAB bis zu den Jahren 2010/ 2011 weiter leicht an, danach sinkt es schnell ab. In Deutschland haben wir gleichzeitig einen Strukturwandel, der zum Wegfall von vielen Arbeitsplätzen für Nichtqualifizierte führt. Und deshalb ist es aus unserer Sicht absolut wichtig, dass wir für die Erweiterung Übergangsfristen haben, die es uns ermöglichen, genau abgestimmt auf die tatsächliche Entwicklung zu reagieren. Nach dem bisherigen Verhandlungsstand werden wir viele Wahlmöglichkeiten haben. Die Dauer der Übergangsfristen von bis zu sieben Jahre kann – wenn nötig ausgeschöpft, aber auch verkürzt werden. Die Zuwanderung werden wir von Anfang an nach nationalen Recht flexibel gestalten können. Wir können weiter – wie bisher – für bestimmte Personengruppen die Grenzen öffnen, beispielsweise für Saisonarbeitnehmer oder für Werkvertragsarbeitnehmer im Kontingentrahmen. Das sehr flexibel ausgestaltete Übergangsszenario bietet also eine ganze Reihe von Möglichkeiten, entsprechend den Erfordernissen reagieren zu können. Da die Beitrittsländer mit dem Beitritt in die Koordinierung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik einbezogen werden, dürfte ein allmähliches sozialverträgliches und wirtschaftlich effizientes Zusammenwachsen der erweiterten EU gesichert sein.