

Beschäftigungs- und Sozialpolitik

VOLKER MEINHARDT / BERNHARD SEIDEL

Auch im Jahre 2001 standen die Aktivitäten der Europäischen Union (EU), die der Beschäftigungs- und Sozialpolitik gewidmet waren, nicht im Rampenlicht der Öffentlichkeit. Weitaus mehr Aufmerksamkeit erzielten die Fortschritte in Richtung Erweiterung der Union und die Debatte über das Grundverständnis in der EU im Hinblick auf Demokratie und Bürgerbeteiligung sowie Transparenz und Effizienz der Entscheidungsprozesse. Das mag auch darauf zurückzuführen sein, dass der Vertrag von Nizza, der Ende 2000 geschlossen und im Februar 2001 unterzeichnet worden war, vor allem diesen Bereichen einen Schub gab, nicht aber der Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Hier waren wesentliche Weichenstellungen schon auf dem Lissabonner Gipfel im Jahre 2000 erfolgt, und die EU konzentrierte sich im letzten Jahr darauf, in der Umsetzung weiter voranzukommen. Auch darf nicht vergessen werden, dass die Kompetenz für diesen Politikbereich in erster Linie bei den Mitgliedstaaten liegt und die europäische Ebene vor allem formal gesehen, koordinierende Funktionen wahrnimmt. Auch nach der institutionellen Reform sind hier die Hürden dafür, Beschlüsse mit einer qualifizierten Mehrheit zu fassen, in der Regel hoch, sodass nach wie vor das Einstimmigkeitsprinzip dominiert.

Gleichwohl sind in der europäischen Beschäftigungs- und Sozialpolitik weitere Fortschritte erreicht worden. Hier erweist sich einmal mehr, dass die konsequente Verfolgung der gesetzten Ziele, die Einforderung und Anmahnung der Mitwirkung der Mitgliedstaaten auf der Basis der gemeinsam beschlossenen Prinzipien und Methoden sowie der schrittweise Ausbau der europäischen Initiativfunktion eine nachhaltige Wirkung entfalten. Wichtige Beispiele dafür sind zum einen die Koordinierung der nationalen beschäftigungspolitischen Maßnahmen, zum anderen die Zusammenarbeit der nationalen öffentlichen Arbeitsverwaltungen, Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen im Netz der Europäischen Arbeitsverwaltungen (EURES), das von der Europäischen Kommission koordiniert wird.

Auch wenn in dem Beschäftigungskapitel des Vertrags von Amsterdam die Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten in der Arbeitsmarktpolitik ausdrücklich bestätigt worden war, hat sich doch in den letzten Jahren gezeigt, dass die vereinbarten Verfahren für die Umsetzung der Koordination nationaler Politik nach und nach eine stärker bindende Wirkung entfalten. Nationale Berichtspflichten, die Vorlage jährlicher Berichte zur europäischen Beschäftigungslage, die Erörterung im Rat und die Befassung von Europäischem Parlament, Wirtschafts- und Sozialausschuss, Ausschuss der Regionen sowie Beschäftigungsausschuss und die Entwicklung der beschäftigungspolitischen Leitlinien durch die Europäische Kommission als Orien-

tierung für die Mitgliedstaaten haben mittlerweile eine größere Bindungskraft entwickelt, der sich die Mitgliedstaaten nicht ohne weiteres entziehen können. Auch sind die Empfehlungen der europäischen Ebene an die nationalen Regierungen im Laufe der Jahre immer detaillierter und konkreter geworden.¹

Das Netzwerk EURES kann die Integration der Arbeitsmärkte in der EU wirksam unterstützen, indem Informationen und Dienstleistungen für Arbeitssuchende und Arbeitgeber in der gesamten Union angeboten werden. Dem Anliegen nach ist dies nicht neu, sondern gründet sich auf das vertraglich abgesicherte Bemühen, die Hindernisse für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Union zu beseitigen. Die grundlegende Verordnung wurde bereits im Jahr 1968 erlassen.² Diese Funktionen sind in den letzten Jahren aber schrittweise ausgebaut worden. Dies wurde unterstützt durch die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien; es besteht ein freier Zugang über das Internet zu den Datenbanken über Stellenangebote und über Informationen zu den Leistungen der Arbeitsverwaltungen, vor allem über die EURES-Berater.³ Statistiken zeigen, dass die Inanspruchnahme des Netzwerks in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist. Der letzte Bericht über die Tätigkeit des EURES-Netzwerks, den die Kommission bereits im Jahr 2000 vorgelegt hatte und der im letzten Jahr Gegenstand von Diskussionen im Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie im Europäischen Parlament war, zeigt allerdings auch, dass noch erhebliche Mängel bestehen.⁴ Das gilt in erster Linie für die Beteiligung der nationalen Arbeitsverwaltungen, die noch sehr unausgewogen ist. So stellte Österreich im Dezember 1999 knapp 40% aller transnationalen Stellenangebote, während die Stellenangebote aus Ländern mit großen Arbeitsmärkten wie Frankreich und Italien gerade rund 10% ausmachten, aus Deutschland sogar nur 5% und aus dem Vereinigten Königreich nur 3%. Hier sind Verbesserungen aber bereits eingeleitet worden: Bis Ende 2002 sollen die Systeme der nationalen Arbeitsverwaltungen in das EURES-System integriert sein. Auch ist der Bekanntheitsgrad des Netzwerks noch erheblich zu steigern, wenn das System eine wichtige Rolle für die Integration der Arbeitsmärkte in der EU spielen soll. Auch wenn die Kontakte von Arbeitssuchenden, Arbeitgebern und anderen kräftig zugenommen haben, sind die Zahlen insgesamt im Verhältnis zur Größe des europäischen Arbeitsmarkts doch noch bescheiden. So hatten in den Jahren 1998 und 1999 gut eine Million Arbeitssuchende und rund 105.000 Arbeitgeber Kontakt mit EURES, und 1999 sind knapp 45.000 Stellen länderübergreifend über EURES vermittelt worden.⁵

Beschäftigungspolitik

Die Beschlüsse des Lissabonner Gipfels sollten die EU in die Lage versetzen, wieder die Voraussetzungen für das Vorhaben Vollbeschäftigung zu schaffen. Als Ziel war eine Beschäftigungsquote von 70% bis zum Jahr 2010 vereinbart worden. Für die besondere Gruppe der Älteren (zwischen 55 und 64 Jahren) wurde als Ziel eine Steigerung der Beschäftigungsquote auf 50% bis zum Jahr 2010 beschlossen.

Auf der Stockholmer Tagung des Europäischen Rats im März 2001 erfolgte eine erste Bilanzierung der Entwicklung und eine Formulierung von Zwischenzielen.

Danach soll eine Beschäftigungsquote in der gesamten EU bis zum Jahr 2005 von insgesamt 67% und in der weiblichen Bevölkerung von 57% angestrebt werden.⁶ Da die Ausweitung der Beschäftigung auch im Jahr 2001 ein zentrales Thema war, legte die Kommission im Herbst 2001 ein Beschäftigungspaket mit drei Teilen vor: den Entwurf eines gemeinsamen Beschäftigungsberichts, einen Vorschlag für die Entscheidungen über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen und eine Empfehlung zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten. Der Europäische Rat hat sich in Laeken mit dem Paket beschäftigt. Die förmliche Annahme der Empfehlungen und der Leitlinien durch den Rat erfolgte am 18. Februar 2001.⁷

Für das Jahr 2000 wird das stärkste Beschäftigungswachstum der letzten 10 Jahre ausgewiesen: drei Millionen neue Arbeitsplätze sind entstanden. Die Beschäftigungsquote der erwerbsfähigen Bevölkerung stieg auf 63,3% und kam damit der in Stockholm für das Jahr 2005 verabschiedeten Quote von 67% näher.

Trotz dieses Wachstums der Beschäftigung weisen die Arbeitsmärkte der EU weiterhin strukturelle Schwächen auf. Neben der Höhe der Arbeitslosenquote zeigen die hohe Jugendarbeitslosigkeit und die niedrige Beschäftigungsquote bei älteren Menschen, dass das Beschäftigungspotential nicht ausgeschöpft wird. Die weltweite Abschwächung der Konjunktur verhinderte zudem eine weitere Verbesserung der Beschäftigungsentwicklung. Dies findet seinen Niederschlag in den beschäftigungspolitischen Empfehlungen, welche die Kommission ausgearbeitet hat. Sie zielen vor allem auf eine Anhebung der Erwerbsbeteiligung besonders der älteren Arbeitskräfte, eine Verstärkung der aktiven und präventiven Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit und die Verminderung der steuerlichen Belastung der Arbeit. In einem Bericht an das Europäische Parlament und den Rat schlägt die Kommission zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und Förderung des aktiven Alterns ein ganzheitliches Konzept vor, das auf einem dynamischen, auf dem Lebenszyklus basierenden Ansatz beruht. Vorrangige Maßnahmen sind: eine gemeinsame Initiative von Regierung und Sozialpartnern, Arbeitnehmer länger im Arbeitsmarkt zu halten, eine zielgerichtete Überprüfung der Steuer- und Sozialleistungssysteme und ein Ansatz zur Behebung der geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Entlohnung und beim Zugang zum Arbeitsmarkt.⁸ Freilich ist zu beachten, dass sowohl eine Anhebung der Erwerbsbeteiligung als auch eine Verminderung der steuerlichen Belastung der Arbeit in der ersten Stufe das Erwerbspotential erhöhen. Das Erreichen des Ziels Vollbeschäftigung wird damit zunächst erschwert, solange nicht zugleich die Nachfrage nach Arbeit steigt. Weitere Maßnahmen, die auch die Arbeitsnachfrage der Arbeitgeber erhöhen könnten, werden in diesem Zusammenhang aber zumeist nicht erörtert.

Modernisierung des Europäischen Sozialmodells

Soziale Sicherungsmaßnahmen wurden von den Gremien als ein wichtiges Thema mehrfach aufgegriffen. Alterung der Bevölkerung, Modernisierung und Konkretisierung des europäischen Sozialmodells und Maßnahmen zur Förderung der sozi-

alen Eingliederung waren Themen der Beratung. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Stockholm betonen den Stellenwert eines aktiven Wohlfahrtsstaats. Er verweist darauf, dass ein gut konzipiertes und gut funktionierendes soziales Sicherungssystem einen produktiven Faktor darstellt, den es anzupassen gilt.

Schon während der Frühjahrstagung in Stockholm hatte sich der Europäische Rat mit den Problemen der demographischen Strukturveränderung im Hinblick auf den geringer werdenden Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter und die Finanzierung der Alterssicherungssysteme beschäftigt. Die Zahl der Rentner wird zunehmen, während der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ab 2010 abnehmen wird. Diese Veränderung der Struktur wird erhebliche Probleme für die Finanzierung der Renten- und Krankenversicherung sowie der Altenpflege ergeben.

Zu dieser demographischen Herausforderung werden eine Steigerung der Beschäftigungsquoten, eine Verringerung der öffentlichen Schulden und eine Anpassung der sozialen Sicherungssysteme vorgeschlagen. Besonders bei der Rentenfrage sollte nach der Schlussfolgerung des Europäischen Rats von Stockholm das Potential der offenen Koordinierungsmethode ausgeschöpft werden.

Das Europäische Parlament hat am 17. Mai in einer Entschließung zu der Frage zukunftsicherer Renten Stellung bezogen. Es weist neben den demographischen Faktoren vor allem auf die Funktion der Rentenversicherung hin: Sie dient dazu, soziale Gerechtigkeit zu schaffen und die Bekämpfung von Armut und unsicheren Lebensverhältnissen zu unterstützen.⁹ Wie weit durch die Beratungen und Koordinierungsbestrebungen auf der europäischen Ebene Fortschritte erzielt werden können, ist allerdings offen, insbesondere wenn man bedenkt, dass die längerfristigen Probleme der sozialen Sicherungssysteme auf der nationalen Ebene seit langem auf der Agenda stehen, zumeist aber zu Lösungen geführt haben, deren längerfristige Nachhaltigkeit in Frage steht.

Qualität gewinnt an Bedeutung

Angestoßen durch die Beschlüsse des Lissabonner Gipfels haben für die europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik die Fragen der Qualität von Arbeitsplätzen und Arbeitsangebot und deren langfristige Sicherung einen hohen Stellenwert erhalten. Im Hinblick auf die Arbeitsplätze soll durch ein Indikatorensystem die Qualität der Arbeitsplätze und deren Verbesserung gemessen werden.¹⁰ Dabei ist nicht zuletzt an Arbeitsplätze für Frauen und ältere Arbeitnehmer gedacht. Es geht dabei nicht nur um die technisch hochwertige Ausstattung der Arbeitsplätze, sondern auch um Arbeitsbedingungen, die insbesondere für Frauen die Anforderungen von Beruf und Familie besser vereinbar werden lassen und älteren Arbeitnehmern den Verbleib auf dem Arbeitsmarkt erleichtern.¹¹

In diesen Kontext können freilich auch die anhaltenden Bemühungen auf EU-Ebene gestellt werden, Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz weiter zu verbessern. Hier machte die Kommission im letzten Jahr den Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz gegen die Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz; diese ist in den anderen Gremien zunächst nicht weiter beraten worden.¹² Über eine wei-

tere Richtlinie, die von der Kommission bereits im Jahr 1993 vorgeschlagen worden war und die sich auf den Schutz gegen Vibrationen bezieht, ist Ende Oktober 2001 im Rat ein gemeinsamer Standpunkt gefasst worden.¹³ Im Hinblick auf Mindestvorschriften bei der Benutzung von Arbeitsmitteln, die Abstürze bei Arbeiten an hochgelegenen Arbeitsplätzen verhüten helfen sollen, ist der Richtlinienvorschlag bereits vom Europäischen Parlament gebilligt worden.¹⁴

Bei der Verbesserung der Qualität des Arbeitsangebots geht es im Wesentlichen um verstärkte Anstrengungen in den Bereichen Bildung und Ausbildung. Um die in Lissabon vereinbarten Ziele einer wissensbasierten Wirtschaft zu erreichen und das E-Potenzial besser auszuschöpfen, sind die Bildungssysteme der Mitgliedstaaten wirksamer auszugestalten und die Qualifikationsdefizite in den Informations- und Kommunikationstechnologien zu bekämpfen. Dies betont die Kommission in einer Mitteilung, die der Rat in Stockholm diskutierte und in seinen Schlussfolgerungen bestätigte.¹⁵ Dazu gehört in einer alternden Gesellschaft angesichts raschen technologischen Wandels und intensiven globalen Wettbewerbs ein Konzept für lebenslanges Lernen, das in die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 2002 aufgenommen wurde.¹⁶ Die Kommission entwickelte im Jahr 2001 ein Arbeitsprogramm, mit dem die Qualität und Wirksamkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in der EU erhöht, der Zugang für alle EU-Bürger zu diesen Systemen erleichtert und eine Öffnung gegenüber dritten Ländern erreicht werden soll. Dieses Arbeitsprogramm wurde am 14. Februar 2002 gebilligt.¹⁷ Dabei soll die sogenannte offene Koordinierungsmethode verwendet werden, nach der sich die Mitgliedsländer untereinander über bewährte Maßnahmen informieren und die Fortschritte im Hinblick auf die gemeinsam beschlossenen Anliegen und Ziele anhand eines vereinbarten Instrumentariums gemessen werden.

Förderung der sozialen Eingliederung

Bezugnehmend auf frühere Schlussfolgerungen forderte der Europäische Rat von Stockholm¹⁸ den Rat und das Europäische Parlament auf, sich im Laufe des Jahres 2001 über den Vorschlag für ein Programm zur sozialen Eingliederung zu einigen.

Es hat aber den Anschein, dass es bei der sozialen Eingliederung auf der europäischen Ebene noch wenig Fortschritte zu konstatieren gibt. Der Entwurf eines gemeinsamen Berichts über die soziale Eingliederung¹⁹ wurde von der Kommission am 10. Oktober 2001 angenommen²⁰ und dem Rat vorgelegt. Der Bericht wurde vom Europäischen Rat in Laeken gebilligt; er enthält die nationalen Aktionspläne für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung und eine Bewertung im Hinblick auf vorbildliche Lösungen und innovative Verfahren.²¹ Dies ist freilich nur ein erster Schritt, dem weitere folgen müssen, damit sich die Lebensbedingungen der ökonomisch besonders schwachen Haushalte, zu denen vielfach Alleinerziehende mit mehreren Kindern gehören, merklich verbessern. Um dies zu fördern, hat der Rat gegen Ende des Jahres 2001 ein Aktionsprogramm genehmigt, das die Zusammenarbeit zwischen den EU-Ländern bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung fördern soll und mit 75 Mill. Euro für die Jahre 2002 bis 2006 dotiert ist.²²

Dieses Geld ist vor allem dafür vorgesehen, auf der Unionsebene Netzwerke zwischen den nationalen Administrationen und Sozialpartnern zu bilden und den Dialog zwischen allen Beteiligten zu fördern, um das Verständnis für die Probleme der sozialen Ausgrenzung zu stärken, sich über die nationalen Konzepte zu verständigen und voneinander im Hinblick auf wirksame Strategien zu lernen. Von dort zu der Umsetzung erfolgreicher Rezepte zugunsten der sozial ausgegrenzten Menschen in den Mitgliedstaaten ist durchaus noch ein weiter Weg.

Anmerkungen

1. Vgl. Empfehlung des Rats vom 19.1.2001 zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten, ABl. L 22 vom 24.1.2001, S. 27-37.
2. VO 1612/68 vom 15.10.1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer; ABl. L 245 vom 26.8.1992.
3. http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/elm/eures/de/index.htm
4. Vgl. Bericht über die Tätigkeit des EURES-Netzwerks im Zeitraum 1998-1999. „Auf dem Weg zu einem integrierten europäischen Arbeitsmarkt: der Beitrag von EURES“; KOM (2000) 607 endgültig, Brüssel, den 2.10.2000; Bulletin EU 3-2001, Ziff. 1.3.22.; Bulletin EU 5-2001, Ziff. 1.3.9.
5. Vgl. KOM (2000) 607 endgültig, S. 14.
6. Bulletin EU 3-2001, Ziff. 1.9.
7. ABl. L 60 vom 1.3.2002.
8. KOM (2002) 9.
9. KOM (2000) 622; Bulletin EU 10-2000, Ziff. 1.3.12 und Bulletin EU 5-2001, Ziff. 1.3.11.
10. Vgl. Beschäftigungspolitik und Sozialpolitik: Ein Konzept für Investitionen in Qualität. KOM (2001) 313; Bulletin EU 6-2001, Ziff. 1.3.15.
11. Vgl. Bulletin EU 11-2001, Ziff. 1.3.22 und 12-2001, Ziff. 1.3.28.
12. Vgl. ABl. C 304 E vom 30. Oktober 2001.
13. Vgl. ABl. C 301 vom 26. Oktober 2001.
14. Vgl. Bulletin EU 6-2001, Ziff. 1.3.23.
15. Vgl. Das ganze Potential der Union ausschöpfen: Konsolidierung und Ergänzung der Lissabonner Strategie. KOM (2001) 79; Bulletin EU 3-2001, Ziff. 1.3.18.
16. Vgl. Gesamtbericht 2001, Ziff. 567.
17. Vgl. Detailliertes Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa, ABl. C 142 vom 14.6.2002.
18. Bulletin EU 3-2001, Ziff. 1.17.28f.
19. KOM (2001) 375, Bulletin EU 6-2001, Ziff. 1.3.17.
20. KOM (2001) 565; Bulletin EU 10-2001, Ziff. 1.3.22.
21. Vgl. KOM (2001) 565; Bulletin EU 12-2001, Ziff. 1.12.28 sowie Ziff. 1.3.33.
22. Vgl. Bulletin EU 11-2001, Ziff. 1.3.25.