

Beschäftigungs- und Sozialpolitik

BERNHARD SEIDEL

Beschäftigungspolitik

Infolge der schwachen konjunkturellen Entwicklung bis in das Jahr 2003 hinein ist der Abbau der Arbeitslosigkeit, der in den meisten Ländern der EU seit Mitte bis Ende der neunziger Jahre erreicht worden war, spätestens im Jahr 2002 ins Stocken gekommen. Zwar stieg vielfach die Zahl der Beschäftigten noch etwas, zumeist nahmen dabei aber die Arbeitslosenquoten wieder zu. Im März 2003 betrug die Quote für die EU 7,9%, sie lag in den großen kontinentaleuropäischen Ländern merklich darüber, in Großbritannien und den meisten kleineren Mitgliedsländern darunter. Dies trug dazu bei, dass die Fragen nach geeigneten beschäftigungspolitischen Maßnahmen und nach Arbeitsmarktreformen auf der europäischen Ebene stärker in den Vordergrund traten. Anlass dazu bot auch die Bilanz, die im Jahr 2002 für die auf dem Luxemburger Beschäftigungsgipfel im Jahre 1997 initiierte Europäische Beschäftigungsstrategie gezogen wurde.

Die Bilanz basiert auf nationalen Studien über die Auswirkungen der Strategie und auf einer zusammenfassenden Bewertung durch die Kommission.¹ Darin wird festgehalten, dass die Beschäftigungspolitik in der EU durch die europäischen Initiativen nicht nur an Priorität gewonnen hat, sondern auch mehr Wirkung zeigt. Dies liegt einmal daran, dass die europäischen Verfahren von Überprüfung und Empfehlungen einen gewissen Anpassungsdruck auf die nationalen Aktivitäten entfalten. Zum anderen sind die Mitgliedstaaten mehr und mehr verpflichtet, konkrete quantitative Zielvorgaben und zeitliche Limits zu deren Verwirklichung zu benennen. Sie gelten insbesondere für den Abbau der Arbeitslosigkeit und für die Beschäftigungsquoten. Arbeitsmarktreformen, der Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen den Mitgliedsländern und im Beschäftigungsausschuss sowie ein „Peer-Review“ bewährter Verfahren haben positive Wirkungen auf die Arbeitsmarktpolitik der einzelnen Staaten gezeigt. Durch die Europäische Beschäftigungsstrategie sind auch Akzente auf anderen Feldern gesetzt worden, die mit der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Verbindung stehen. Dies gilt für Maßnahmen der sozialen Eingliederung, der Bildung und des lebenslangen Lernens oder der Chancengleichheit.

Die Bilanz hat aber auch gezeigt, dass die erkennbaren Erfolge nicht ausreichen, den Herausforderungen am Arbeitsmarkt bei beschleunigtem wirtschaftlichen Strukturwandel, angesichts der Alterung der Bevölkerung und deren Folgen für die sozialen Sicherungssysteme und im Hinblick auf die Erweiterung der EU wirksam

zu begegnen. Dies hat dazu geführt, dass die Kommission Anfang 2003 ein neues Konzept für die Europäische Beschäftigungsstrategie vorgelegt hat.² Danach sollen vor allem drei Ziele verfolgt werden: Zum Ersten soll Vollbeschäftigung erreicht werden, zum Zweiten sollen die Qualität der Arbeitsplätze und die Arbeitsproduktivität gesteigert werden und schließlich zum Dritten soll der Zugang zum Arbeitsmarkt verbessert werden.

Auf dieser Basis hat die Kommission im Frühjahr 2003 ihren Vorschlag für die beschäftigungspolitischen Leitlinien verabschiedet, in denen sie auch zu Reformen auffordert.³ Die Leitlinien werden durch Zielvorgaben und Handlungsempfehlungen für die Mitgliedsländer ergänzt. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien sollen bis zum Jahre 2010 gelten und zur Halbzeit im Jahr 2006 überprüft werden.

In den Leitlinien werden Prioritäten gesetzt, die den Charakter von „10 Geboten“ haben sollen. Dazu gehören nicht nur die traditionellen arbeitsmarktpolitischen Ziele, Arbeitslose und andere nicht Erwerbstätige bei der Arbeitssuche zu unterstützen und Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern, sondern auch, den Unternehmergeist zu fördern und das Klima von Unternehmensgründungen zu verbessern, die Anpassungsfähigkeit von Arbeitskräften und Unternehmen zu stützen, die berufliche und räumliche Mobilität zu fördern, Investitionen in das Humankapital auszubauen sowie das Arbeitskräfteangebot zu steigern, auch durch Begünstigung des „aktiven Alterns“ einer alternden Bevölkerung. Auch die Gleichstellung der Geschlechter, die Diskriminierung benachteiligter Gruppen sowie die Bekämpfung von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft wurden in den Prioritätenkatalog aufgenommen.

Die konkreten Zielvorgaben betreffen nicht nur die Arbeitsmarktpolitik, sondern gehen weit darüber hinaus. Bis zum Jahre 2005 sollen Arbeitsverwaltungen in den Mitgliedstaaten für alle Arbeitslosen spätestens nach einem Vierteljahr der Arbeitslosigkeit individuelle Aktionspläne für die Arbeitssuche erarbeitet haben und den Arbeitslosen innerhalb von 12 Monaten – bei Jugendlichen und besonders gefährdeten Arbeitsmarktgruppen innerhalb von 6 Monaten – nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit eine Ausbildung oder den Erwerb von Berufserfahrung vermitteln. Auch soll der Zugang zu den Informationen und Abfragemöglichkeiten über Stellenangebote bei den Arbeitsverwaltungen für alle EU-Bürger gewährleistet sein. Bis zum Jahre 2010 sollen wenigstens 30% der Langzeitarbeitslosen an Maßnahmen für die Ausbildung oder für den Erwerb von beruflicher Erfahrung teilnehmen können. Dann sollen auch die Differenzen zwischen den Arbeitslosenquoten von benachteiligten Personengruppen und dem jeweiligen nationalen Durchschnitt einerseits, von Drittstaatenangehörigen und EU-Bürgern andererseits in allen Mitgliedsländern nur noch halb so groß sein wie heute. Im Hinblick auf den Bildungsbereich sollen bis 2010 mindestens 80% der 25- bis 64-Jährigen die Sekundarstufe II abgeschlossen haben, die Bildungsbeteiligung der Erwachsenen in jedem Land auf 10%, im EU-Durchschnitt auf 15% gesteigert werden und die Investitionen der Unternehmen in Aus- und Weiterbildung auf 5% der Arbeitskosten angehoben werden. Auch soll die Schulabbrecherquote in jedem Mitgliedstaat halbiert werden. Schließlich soll das Alter, mit dem die Bürger im Durchschnitt aus dem Erwerbs-

leben ausscheiden, in der EU insgesamt von 60 auf 65 Jahre angehoben werden. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei den Beschäftigungsquoten sind bis 2010 zu beseitigen, das geschlechtsspezifische Lohngefälle zu halbieren. Des Weiteren sind Kinderbetreuungsplätze bereitzustellen, und zwar in jedem Mitgliedsland für 33% der Kinder im Alter bis zu drei Jahren und für 90% der Kinder im Alter von drei Jahren bis zum schulpflichtigen Alter.

Leitlinien und Maßnahmenkatalog werden ergänzt durch gezielte beschäftigungspolitische Empfehlungen an die einzelnen Mitgliedstaaten. Die Schwerpunkte wurden hier auf das lebenslange Lernen, auf die Steigerung des Arbeitskräfteangebots auch im Zusammenhang mit der Alterung der Gesellschaft und auf die Gleichstellung der Geschlechter gelegt.

Insgesamt handelt es sich um ein anspruchsvolles Programm, für deren Realisierung es erheblicher Anstrengungen in den einzelnen Mitgliedstaaten bedarf. Dies gilt umso mehr, als nicht nur die Arbeitsmarktpolitik, sondern auch das Bildungssystem und die sozialen Sicherungssysteme berührt sind. Insbesondere hier werden von der Kommission auch Reformen angemahnt. Um der Umsetzung der europäischen Empfehlungen mehr Nachdruck zu verleihen, wurde auf dem Brüsseler Gipfel im März 2003 eine europäische Taskforce „Beschäftigung“ beschlossen. Sie wurde im Frühjahr eingesetzt.⁴ Unter dem Vorsitz von Wim Kok, dem früheren Premierminister der Niederlande, wird sie die beschäftigungspolitischen Herausforderungen analysieren und Reformmaßnahmen entwickeln, die der Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie dienen. Sie berät in dieser Funktion die Kommission.

Darüber hinaus ist im Jahr 2002 die Institution des „Tripartiten Sozialgipfels für Wachstum und Beschäftigung“ geschaffen worden, mit der die Sozialparteien in die Beratungen über geeignete wirtschafts- und sozialpolitische Strategien für die EU einbezogen werden sollen, nicht zuletzt auch um die Akzeptanz für die eingeschlagene Politik zu erhöhen und die Umsetzung in nationale Maßnahmen zu fördern.⁵ Die erste Sitzung fand im März 2003 statt.

Reformen für die sozialen Sicherungssysteme

Nicht zuletzt die demografischen Entwicklungen und die damit langfristig verbundene schwierige Lage für die sozialen Sicherungssysteme haben in vielen Mitgliedstaaten den Druck steigen lassen, Reformen durchzuführen, welche die Systeme finanziell nachhaltig stabil machen und die Effektivität als auch die Effizienz verbessern. Dies bedeutet zumeist, die Anspruchsgrundlagen enger zu gestalten und die Anreize zu verringern, Sozialtransfers in Anspruch zu nehmen. So wird vielfach diskutiert oder wurde bereits durchgesetzt, die Dauer zu verkürzen, für die im Falle der Arbeitslosigkeit Lohnersatzleistungen gewährt werden, und das Renteneintrittsalter anzuheben, um der Tendenz zur Frühverrentung entgegenzuwirken. Diese Einschnitte finden nicht überall Akzeptanz, und es wird darüber gestritten, wie Eigenverantwortung gestärkt und Missbrauch eingedämmt werden kann, ohne dass die Bedürftigen in eine Armutsfalle geraten.

Die Reformen werden aber auch deshalb als dringlich angesehen, weil sie die Abgabenlast, die auf dem Faktor Arbeit bzw. auf den Arbeitskosten liegt, verringern können oder aber nicht weiter steigen lassen. Denn die Entlastung der Systeme der sozialen Sicherheit erlauben zumeist die Senkung der Sozialbeitragssätze, so dass einerseits die Arbeitskosten sinken, andererseits die Nettoeinkommen der abhängig Beschäftigten steigen. Davon werden wiederum positive Wirkungen auf die Beschäftigung erwartet.

Auf diese Zusammenhänge weist die Kommission im Evaluationsbericht zur Europäischen Beschäftigungsstrategie hin. Sie betont dort, dass nach den Erfahrungen in den Mitgliedsländern offenbar ein Mix der steuerlichen Instrumente, die Verringerung der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber, die Reduzierung der Abgabenlast für Geringverdiener und die Verlagerung der Soziallasten teilweise auf allgemeine Steuereinnahmen wie die Ökosteuer oder die Mehrwertsteuer zu besseren Beschäftigungswirkungen führen können.⁶

Mit dem Thema hat sich auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschäftigt und hat dazu in einer Stellungnahme die denkbaren Optionen einer Rentenreform ausgearbeitet.⁷ Auch wenn keine konkreten Empfehlungen gegeben werden, wird in der Stellungnahme doch hervorgehoben, dass Reformen unter den Aspekten von Nachhaltigkeit und Sozialverträglichkeit durchgeführt werden müssten. Betont wird auch, dass in einer Umfrage unter den europäischen Bürgern mit fast vier Fünfteln für eine Beibehaltung des Rentenniveaus plädiert wird, auch wenn dies mit einer Erhöhung der Abgaben in Form von Steuern oder Sozialbeiträgen einherginge. Im Sinne von Effizienz, Nachhaltigkeit und Flexibilität erscheint eine Dreiteilung des Rentensystems in die drei Pfeiler der obligatorischen Basisversorgung, der gesetzlichen Zusatzversorgung der Arbeitnehmer im betrieblichen Zusammenhang sowie einer zusätzlichen freiwilligen privaten Vorsorge das geeignete Muster zu sein. Spezielle Reservefonds aus Sondermitteln, flankierende wachstumsfördernde und beschäftigungspolitische Maßnahmen sowie die geringfügige Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge für zeitliche befristete Arbeitsverträge und Teilzeit- und Interimsbeschäftigte werden als ergänzende Maßnahmen diskutiert. Ein besonderes Kapitel ist auch den Maßnahmen zur Verlängerung des Arbeitslebens gewidmet, mit denen vor allem dem Phänomen der alternden Gesellschaften in der EU begegnet werden soll. Im Zusammenhang mit den finanziellen Fragen wird sowohl auf die Bekämpfung von Beitragshinterziehung, als auch auf die Erschwerung des Rentenzuganges verwiesen, und es wird für die offene Methode der Koordinierung plädiert, die den Blick auf die erfolgreichen Beispiele von anderen Mitgliedsländern zu schärfen vermag.

Arbeitsqualität und Mobilität der Arbeitskräfte

Von jeher stehen die Verbesserung der Qualität der Arbeitsplätze und die Qualifizierung der Arbeitskräfte sowie die Förderung der Mobilität bzw. der Abbau der entgegenstehenden Hemmnisse auf der sozialpolitischen Agenda der EU. Auch hier waren im Jahre 2002 Fortschritte zu verzeichnen. So wurden die Initiativen für die

Schaffung eines europäischen Raums des lebenslangen Lernens vorangebracht. Die Initiative der Kommission wurde durch eine Entschließung des Parlaments⁸ bekräftigt und durch eine Entschließung des Rates⁹ verabschiedet. Auch haben sich die Sozialparteien darauf verständigt, Standards für berufliche Qualifikationen und Kompetenzen zu entwickeln und im Frühjahr 2006 zu überprüfen, was bis dahin erreicht ist.

Auch die Initiativen für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz gehören in den Kontext der Qualitätsoffensive. Nach einer Reihe von Erfolgen in den letzten Jahren für spezifische Gefahrenbereiche hat die Kommission im Jahr 2002 eine neue Gemeinschaftsstrategie entwickelt, die darauf setzt, nicht nur Mindeststandards festzulegen, sondern darüber hinaus einen dynamischen Fortschritt einzuleiten, der möglichst breit Anwendung findet.¹⁰ Die Strategie soll bis zum Jahre 2006 verwirklicht werden. Ein besonderer Schwerpunkt wird dabei auf die Beitrittsländer gelegt werden, die im Hinblick auf Arbeitsunfälle deutlich überdurchschnittliche Zahlen aufweisen.

Zur Förderung der geographischen und beruflichen Mobilität der Arbeitskräfte in der Gemeinschaft hat die Kommission auch einen Aktionsplan verabschiedet.¹¹ Er basiert auf Empfehlungen einer Taskforce für Qualifikation und Mobilität und sieht einmal eine EU-weit geltende Krankenversicherungskarte vor, zum anderen Maßnahmen zur Verbesserung der Informationen über Berufschancen, beispielsweise hinsichtlich des EURES-Netzwerkes, eines Systems der europaweiten Stellenvermittlung.¹²

Förderung der sozialen Eingliederung

Auch für das Ziel, in der EU zur Beseitigung der Armut beizutragen, sind weitere Schritte gemacht worden. So haben sich die Mitgliedstaaten im Jahr 2002 auf die Ziele und Arbeitsmethoden für die nationalen Aktionspläne geeinigt, die von Mitte 2003 an verfolgt werden sollen. Darüber hinaus wurden Maßnahmen beschlossen, die den Zugang behinderter Menschen zur wissensgestützten Gesellschaft verbessern helfen, und gegen die Diskriminierung aufgrund von Rasse, ethnischer Herkunft, Religionszugehörigkeit, Behinderung oder sexueller Ausrichtung wurde nach Maßgabe des gemeinschaftlichen Aktionsprogramms weiter vorangegangen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/eval/papers/description_de.pdf
- 2 Vgl. Die Zukunft der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS)? Eine Strategie für Vollbeschäftigung und bessere Arbeitsplätze für alle. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. KOM (2003) 6(01).
- 3 Vgl. Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, KOM (2003) 176.
- 4 In der achtköpfigen Taskforce sind die Sozialparteien und Wissenschaftler aus den EU-Mitgliedstaaten vertreten. Vgl. http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/apr/010403_de.html

- 5 Vgl. Beschluss des Rates vom 6. März 2003 zur Einrichtung eines Dreigliedrigen Sozialpfeils für Wachstum und Beschäftigung. In: ABl. L 070 vom 14/03/2003, S. 31-33
- 6 Vgl. Bewertung der Auswirkungen der EBS. Analyseergebnisse, Überblick. EMCO/21/0606 02/DE_REV I
- 7 Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Denkbare Optionen der Rentenreform“. ABl. C 221 vom 17/9/2003, S. 58-64.
- 8 Entschließung A5/2002/62 des EP vom 14.3.2002.
- 9 ABl. C 163 vom 9.7.2002, S. 1.
- 10 KOM (2002) 118 vom 11.3.2002 und ABl. C 161 vom 5.7.2002 (Entschließung des Rates).
- 11 Aktionsplan für Qualifikation und Mobilität. KOM (2002) 72 vom 13.2.2002.
- 12 Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Umsetzung der sozialpolitischen Agenda – eine Bilanz. KOM (2003) 57.

Weiterführende Literatur

- Best, Edward: From Luxembourg to Lisbon and beyond: Making the employment strategy work, Maastricht 2002.
- Blien, Uwe; Frank A. G. den Butter: Institutionelle Rahmenbedingungen für Beschäftigungspolitik in den Niederlanden und in Deutschland, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 262, Nürnberg 2002.
- Breyer, Friedrich: Erzwingt der europäische Binnenmarkt eine Harmonisierung der Sozialsysteme? In: Schneider, Volker H. (Hrsg.): Entgrenzte Märkte – grenzenlose Bürokratie? Europäisierung in Wirtschaft, Recht und Politik, Frankfurt/Main 2002, S. 128-143.
- Dauderstädt, Michael; Ulrich Walwei (Hrsg.): Work and welfare in the enlarging Euroland. Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politik, Bonn 2002.
- Ostheim, Tobias; Reimut Zohlhölfe: Europäisierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik? Der Einfluss des Luxemburger Prozesses auf die deutsche Arbeitsmarktpolitik, ZeS-Arbeitspapier 9/02, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen, 2002.
- Schäfer, Armin: Vier Perspektiven zur Entstehung und Entwicklung der „Europäischen Beschäftigungspolitik“. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion Paper 02/9, Köln 2002.
- Scharpf, Fritz W.: The European social model: Coping with the challenges of diversity. In: Journal of Common Market Studies, Bd. 40 (2002), 4, S. 645-670.
- Schmähl, Winfried (Hrsg.): Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt. Schriften der Vereins für Sozialpolitik, N.F., Band 294, Berlin 2003.
- Sell, Stefan: Armut als Herausforderung. Bestandsaufnahme und Perspektiven der Armutsforschung und Armutsberichterstattung. Schriften der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e.V., Band 23, Berlin 2002.
- Wieland, Clemens: Beschäftigungspolitik in Deutschland: Schlechte Noten im internationalen Vergleich. In: Arbeit und Sozialpolitik, Bd. 56 (2002), 9/10, S. 39-46.