

Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Peter Becker

Der Begriff des „Europäischen Sozialmodells“ steht seit den gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und in den Niederlanden immer stärker im Mittelpunkt der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik. Am 27. Oktober 2005 trafen sich die Staats- und Regierungschefs in Hampton Court, um über „Sicherheit in Zeiten der Globalisierung“ und die Weiterentwicklung des europäischen Sozialmodells zu diskutieren. Der britische Premier und Ratsvorsitzende Tony Blair hatte in seinem Einladungsschreiben an seine Rede vom 23. Juni 2005 vor dem Europäischen Parlament angeknüpft, in der er sich einerseits zu einem „sozialen Europa“ bekannt, andererseits jedoch eine grundlegende Modernisierung des europäischen Sozial- und Gesellschaftsmodells gefordert hatte. Der auf einen Tag verkürzte Gipfel von Hampton Court sollte den informellen Rahmen bieten, um offen über die Frage zu beraten, wie angesichts der Herausforderungen von demografischer Entwicklung und der Globalisierung das europäische Sozialmodell weiterentwickelt und soziale Gerechtigkeit in der EU weiterhin gewährleistet werden kann. Im Kern ging es der britischen Präsidentschaft dabei um die Frage, welches Sozial- und Wohlfahrtsstaatsmodell in der EU sich als zukunfts- und wettbewerbsfähig erweist.

Die Europäische Kommission hatte zur Vorbereitung dieser Diskussion eine Mitteilung vorgelegt, die sich mit der Globalisierung und der Verteidigung der europäischen Werte in der globalisierten Welt¹ befasste. Darin spricht sie sich für weitere Reformanstrengungen auf gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung aus. Die derzeitigen wirtschaftlichen und sozialen Konzepte seien nicht in der Lage Arbeitslosigkeit, langsames Wachstum, Armut und soziale Ungerechtigkeit zu beseitigen. Deshalb seien die Mitgliedstaaten, die europäischen Organe und die Sozialpartner aufgefordert, enger zusammen zu arbeiten, um gemeinsame Lösungen für gemeinsame Probleme zu finden.

Die deutlich erhöhte Aufmerksamkeit für das „Europäische Sozialmodell“ von Seiten der Regierungen und der Parlamente in den EU-Mitgliedstaaten, der EU-Kommission und auch der Wissenschaft hatte auch mit den Diskussionen über ein „neo-liberales“ europäisches Wirtschaftsmodell zu tun, mit der insbesondere in Frankreich die Ablehnung des Europäischen Verfassungsvertrags begründet worden war. Die europäische Dienstleistungsrichtlinie wurde zu einem Synonym für eine Politik der weiteren Öffnung und Deregulierung von Märkten und löste europaweit Proteste und Demonstrationen aus. Begleitet wurde diese europäische Debatte von sozialen Konflikten in mehreren Mitgliedstaaten, z.B. den landesweiten Streiks im Sommer 2005 in Frankreich gegen die Wirtschaftsreformen der Regierung Raffarin, den zwei Generalstreiks in Belgien im Oktober oder den Protesten und Streiks in Deutschland gegen angekündigte Unternehmensschließungen bzw. -verlagerungen.

¹ Europäische Kommission: Europäische Werte in der globalisierten Welt. Beitrag der Kommission zur Tagung der Staats- und Regierungschefs im Oktober 2005, KOM (2005) 525 vom 20.10.2005.

Die Bedeutung der sozialen Dimension für die europäische Integration betonte zuletzt der Europäische Rat am 15./16. Juni 2006, der damit erneut eine Verbindung zur weiterhin offenen Verfassungsdiskussion herstellte. Auch die angekündigte Bilanz der Kommission über die „sozialen Gegebenheiten in der EU“² und der Aufruf zu einer sozialen Folgenabschätzung im Zuge der gemeinschaftlichen Rechtsetzung ist in diesem Zusammenhang zu sehen.

Zu einem Schlüsselbegriff in den Diskussionen über die Zukunftsfähigkeit der europäischen Sozialstaatsmodelle hat sich der Begriff der „Flexicurity“ entwickelt. Mit diesem Begriff verbindet sich eine zunächst in Dänemark entwickelte Politik, die erhöhte Flexibilität auf den Arbeitsmärkten mit sozialer Sicherheit der Arbeitnehmer. Zur Übertragung dieses nationalstaatlichen Konzeptes auf die europäische Ebene sollen u.a. die Portabilität von Sozialversicherungs- und Rentenansprüchen verbessert werden und somit die Freizügigkeit der Arbeitnehmer auf einem flexibleren europäischen Arbeitsmarkt erleichtert werden, ohne den Status ihrer sozialen Sicherheit zu verringern. Neue Formen der Teilzeitarbeit, der befristete Arbeitsverträgen und der Zeitarbeit sollen stärker gefördert werden, um den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Jedoch sollen diese Arbeitsformen nicht von den sozialen Schutzsystemen ausgenommen sein. Die Kommission hat angekündigt, mit der Vorlage eines Grünbuchs zur Modernisierung des Arbeitsrechts zusätzliche Impulse in Richtung „Flexicurity“ zu geben.

Mehr Tempo für die Lissabon-Ziele

Die im März 2005 überarbeitete Lissabon-Strategie soll den Rahmen für die europäische Strategie für Wachstum und Beschäftigung bilden, bei der sich Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik gegenseitig Impulse verleihen und so parallele Fortschritte in den Bereichen Arbeitsplatzbeschaffung, Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Zusammenhalt möglich werden.

Am 20. Juli 2005 hatte die Kommission das Lissabon-Programm der Gemeinschaft³ vorgestellt, in dem die Umsetzungsmaßnahmen auf EU-Ebene zusammengestellt wurden. Für den Bereich der europäischen Beschäftigungspolitik kündigte die Kommission die Schaffung eines Fonds an, mit dem die sozial- und beschäftigungspolitischen Folgen von Unternehmensumstrukturierungen und -verlagerungen abgedeckt werden sollen. Zur weiteren Integration eines europaweiten Arbeitsmarkts sollen bestehende Hindernisse für die Arbeitskräftemobilität abgeschafft werden. Am 25. Januar 2006 legte die Kommission dann ihren ersten jährlichen Fortschrittsbericht nach der Wiederbelebung der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung unter der Überschrift „Jetzt aufs Tempo drücken!“⁴ vor. In diesem Bericht analysiert die Kommission die 25 nationalen Reformprogramme, die von den Mitgliedstaaten im Oktober 2005 vorgelegt worden waren. Sie betont die Stärken einzelner Programme und benennt auch die Bereiche, in denen weiteres konkretes Handeln auf nationaler Ebene oder Gemeinschaftsebene nötig ist.

2 Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 15./16. Juni 2006, Ziffer 21.

3 Europäische Kommission: Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft, KOM (200) 330 vom 20.07.2005.

4 Europäische Kommission, Jetzt aufs Tempo drücken. Die neue Partnerschaft für Wachstum und Arbeitsplätze. Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rats, KOM (2006) 30 vom 25.01.2006 (Teil I und Anhang).

Beschäftigungsziele in weiter Ferne

Auf der Grundlage dieser Analyse der nationalen Reformprogramme kommt die Kommission für die beschäftigungspolitischen Zielsetzungen zu folgenden Bewertungen und Empfehlungen:

- Angesichts der demografischen Entwicklung in Europa und des Rückgangs der Zahl der Arbeitskräfte von rund 300 Mio. Menschen heute auf etwa 250 Mio. im Jahr 2050 und den zugleich steigenden Kosten für die alternde Bevölkerung (Renten und Gesundheitsversorgung) sei es erforderlich, dass mehr Menschen arbeiten und die Lebensarbeitszeit verlängert wird. Im Rahmen der nationalen Reformen der staatlichen Rentensysteme sollten deshalb die finanziellen Anreize für ältere Arbeitnehmer zum Verbleib im Erwerbsleben erhöht werden, das Renteneintrittsalter stärker an die verlängerte Lebenserwartung angepasst und die Möglichkeiten der Frühverrentung eingeschränkt werden.
- Zugleich sollten sich die Mitgliedstaaten verstärkt um die Eingliederung von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt bemühen. Schulabgängern und Hochschulabsolventen sollten deshalb künftig innerhalb von sechs Monaten ein Arbeitsplatz, eine Lehrstelle oder eine Fortbildungsmöglichkeit angeboten werden. Dringend erforderlich sei auch eine bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben. Die Anstrengungen zur Erfüllung der nationalen Ziele hinsichtlich bezahlbarer und hochwertiger Kinderbetreuung sowie der Gleichstellung der Geschlechter sollten verstärkt werden.
- Unter dem Stichwort der „Flexicurity“ will die Kommission Vorschläge zur Modernisierung des Arbeitsrechts vorlegen, um flexiblere Arbeitszeitregelungen zu ermöglichen, die Segmentierung des Arbeitsmarkts zu reduzieren und die Schwarzarbeit zu bekämpfen.

Der Europäische Rat begrüßte bei seiner Tagung am 15./16. Dezember 2005⁵ das Lissabon-Programm der Gemeinschaft und unterstrich bei seiner Frühjahrstagung am 23./24. März 2006, dass die Verbesserung der Beschäftigungslage eine Hauptpriorität bleibe⁶. Die verbesserten ökonomischen Rahmendaten müssten dazu genutzt werden, um bis 2010 jährlich wenigstens 2 Mio. zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Hierfür seien verstärkte Anstrengungen der Mitgliedstaaten in den Bereichen Bildung und lebenslanges Lernen, bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, einer aktiven und präventiven Arbeitsmarktpolitik und gezielte Maßnahmen für Geringqualifizierte und Niedriglohnbezieher notwendig. Im Zusammenhang mit dem „Flexicurity“-Konzept ruft der Europäische Rat die Mitgliedstaaten auf, im Rahmen der nationalen Reformprogramme ein kombiniertes System aus Flexibilität der Unternehmen und der Arbeitnehmer auf der einen Seite und Beschäftigungssicherheit auf der anderen Seite zu entwickeln. Gemeinsam mit der Kommission und den Sozialpartnern sollten die Mitgliedstaaten versuchen, einige gemeinsame Grundsätze zum Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Beschäftigungssicherheit zu erarbeiten.

Die Staats- und Regierungschefs stützen sich dabei auf die Vorschläge des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) vom 10. März 2006, der seinerseits drei Handlungsschwerpunkte für die Umsetzung der europäischen Beschäftigungsstrategie formuliert hatte:

- Mehr Menschen in Arbeit bringen und halten, das Arbeitskräfteangebot vergrößern und die sozialen Sicherungssysteme modernisieren;

5 Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 15./16. Dezember 2005, Ziffer 19.

6 Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 23./24. März 2006, Ziffer 34.

- die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und der Unternehmen verbessern;
- die Investitionen in Humankapital durch Verbesserung von Bildung und Qualifizierung steigern.⁷

Diese Prioritäten wurden auch in den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2005/2006⁸ aufgenommen, der erstmals als Anhang des Lissabon-Fortschrittsberichts „Jetzt aufs Tempo drücken“ enthalten war. Darin konstatiert die Kommission, dass nur geringe Fortschritte bei der Umsetzung der Beschäftigungsziele zu verzeichnen sind. Das Beschäftigungswachstum lag im Jahr 2004 lediglich bei 0,6% und die Beschäftigungsquote in der EU stieg leicht von 63,0% auf 63,3%. Damit liegt die Quote aber noch etwa 7 Prozentpunkte (d.h. rund 20 Mio. Arbeitsplätze) unter dem Lissabonner Ziel von 70% im Jahre 2010. Im Jahr 2004 waren in der EU etwa 92 Mio. Menschen nicht erwerbstätig und 19 Mio. arbeitslos. Die durchschnittliche Arbeitslosigkeit liegt in der EU damit weiterhin bei 9%. Der Anstieg der Beschäftigungsquote erfolgte hauptsächlich bei Frauen (0,7%) und älteren Menschen (0,8%). Aber auch diese speziellen Beschäftigungsquoten liegen noch weit unter den für 2005 von der Lissabon-Strategie anvisierten Zielen. Alarmierend ist, dass sich die Beschäftigungslage für jüngere Menschen in der Hälfte der Mitgliedstaaten erheblich verschlechtert hat. Mit 18,7% ist die Jugendarbeitslosigkeit doppelt so hoch wie die Gesamtarbeitslosenquote. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen, die über mehrere Jahre rückläufig war, ist leicht angestiegen und auch die Beschäftigungschancen benachteiligter Bevölkerungsgruppen haben sich verschlechtert.

Dennoch kommt die Kommission in ihrem Bericht zu dem Ergebnis, dass eine Kombination aus aktiver Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarktmaßnahmen sich positiv auf die Steigerung der Beschäftigungsquoten auswirken kann. Als positive Beispiele für eine erfolgreiche aktive Arbeitsmarktpolitik benennt die Kommission die Niederlande, Dänemark, Irland, Schweden und Belgien, die die Ausgaben für die Beschäftigung junger Menschen und die Berufsbildung erhöht und gezielt eingesetzt hätten. Die Kommission schlägt vor, die erforderlichen Voraussetzungen des „Flexicurity“-Ansatzes in den Vordergrund der nationalen Reformprogramme zu rücken. Hierzu sollten „hinreichend flexible Arbeitsverträge mit wirksamen Strategien zur Förderung von Arbeitsmarktübergängen, lebenslangem Lernen für alle und angemessener Sozialversicherung verbunden werden.“⁹ Zur Steigerung der Beschäftigungsquote und zur Erleichterung der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme angesichts einer alternden Bevölkerung sollten die Mitgliedstaaten einen lebenszyklusorientierten Ansatz der Beschäftigungspolitik verfolgen. Aufgabe sei es nun, integrative Arbeitsmärkte zu schaffen, um die Arbeit attraktiver und die Arbeitsaufnahme für Arbeitssuchende und Nichterwerbstätige wieder lohnend zu machen. Die Investitionen in Ausbildung und Qualifikation sollen gesteigert und optimiert und die Aus- und Weiterbildungssysteme deutlicher auf neue Qualifikationsanforderungen ausgerichtet werden. Unter dem Gesichtspunkt des „aktiven Alterns“ sollen die Fortbildungsmöglichkeiten für über 45-Jährige verbessert sowie die Verlängerung des Berufslebens und die Teilzeittätigkeit finanziell gefördert werden.

7 Rat der Europäischen Union, Schlüsselbotschaften des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, Dok. 6756/06 vom 24.02.2006, Ziffer 4.

8 Rat der Europäischen Union, Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2005/2006. Mehr und bessere Arbeitsplätze: Umsetzung der Prioritäten der Europäischen Beschäftigungsstrategie, Dok. 7347/06 vom 14.03.2006.

9 Europäische Kommission, „Jetzt aufs Tempo drücken“, Anhang, Teil III, Entwurf eines gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2005/2006, KOM (2006) 30 vom 25.01.2006, Anhang, S. 40ff.

Die Modernisierung der Sozialsysteme

Ein Schwerpunkt der Diskussion der europäischen Staats- und Regierungschefs in Hampton Court waren die besonderen Herausforderungen des globalen Wettbewerbs und einer alternden Bevölkerung, denen sich alle Mitgliedstaaten gemeinsam ausgesetzt sehen. Obwohl die Mitgliedstaaten im Jahr 2003 etwa 28% ihres BIP für den Sozialschutz aufgewendet haben, wovon die Ausgaben für die Rentensysteme in der EU durchschnittlich 13% des BIP und die Ausgaben im Bereich der Gesundheitsversorgung und der Langzeitpflege durchschnittlich 8% des BIP betragen, es bleibt die Frage, wie die sozialen Sicherungssysteme angesichts der globalen Herausforderungen und angesichts eines schwachen Wirtschaftswachstums und der hohen Arbeitslosigkeit modernisiert werden können.

Zur Untermauerung ihrer Forderung nach einer umfassenden Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme hat die Kommission im Dezember 2005 eine Mitteilung¹⁰ vorgelegt, in der sie auf eine engere Koordinierung der Modernisierungs- und Reformprozesse auf gemeinschaftlicher und nationaler Ebene drängt. Die Kommission schlägt ein modifiziertes Verfahren vor, um den Austausch und die Zusammenarbeit künftig effizienter zu gestalten. Ziel sei es, eine gestraffte Koordinierungsmethodik zu entwickeln, die eindeutiger auf Implementierung und auf die überarbeitete Lissabon-Strategie fokussiert sein müsse. Die ersten Berichte über die nationalen Strategien für Sozialschutz und soziale Eingliederung sollen bis September 2006 vorgelegt werden und mit der Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung so zusammenwirken, dass sich beide Bereiche wechselseitig stärken. Hierzu werden drei neue horizontale Ziele und insgesamt neun spezifische Ziele für die Teilbereiche Armut und soziale Eingliederung, Renten sowie Gesundheit und Langzeitpflege formuliert.

In engem Zusammenhang mit den Modernisierungsprozessen der Sozialsysteme stehen auch die Reformen der Sozialdienstleistungen. Die Kommission hat deshalb eine Mitteilung zu den Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse¹¹ vorgelegt, um zur Klärung der Abgrenzung von Sozialdienstleistungen der Daseinsvorsorge von binnenmarkt- bzw. wettbewerbsrechtlich relevanten Sozialdienstleistungen beizutragen.

Auch der zweite Gemeinsame Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung¹², der vom Europäischen Rat am 23./24. März 2006 angenommen wurde, versucht auf die unstrittige Analyse der Probleme und Herausforderungen für die sozialen Sicherungssysteme eine Antwort zu finden. In dem Bericht werden zwei Zielvorgaben formuliert:

- Die „Kluft“ zwischen den gemeinsamen europäischen Zielen und den zur Verwirklichung konzipierten Politiken solle durch eine intensiviertere Anwendung der Instrumente der Methode der offenen Koordinierung geschlossen werden.
- Die soziale Dimension der Lissabon-Strategie soll durch eine Konzentration der politischen Anstrengungen auf die sozialen Aspekte und eine engere Verknüpfung der Koordinierung im Bereich des Sozialschutz und der sozialen Eingliederung mit den Politiken zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung unterstrichen werden.

10 Europäische Kommission, Zusammenarbeit, zusammen mehr erreichen: ein neuer Rahmen für die offene Koordinierung der Sozialschutzpolitik und der Eingliederungspolitik in der Europäischen Union, KOM (2005) 706 vom 22.12.2005.

11 Europäische Kommission, Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms von Lissabon. Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union, KOM(2006) 177 vom 26.04.2006.

12 Rat der Europäischen Union, Gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2006, Dok. 7294/06 vom 13.03.2006.

Der Bericht stützt sich bei seiner Analyse insbesondere auf die Umsetzungsprogramme der Mitgliedstaaten im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung zu den drei Politikfeldern soziale Eingliederung, Renten, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege. Als übergreifende Ziele für die nationalen Politiken im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung führt der Bericht drei Punkte auf:

- Die Förderung des sozialen Zusammenhalts und der Chancengleichheit durch angemessene, leicht zugängliche, finanziell nachhaltige, anpassungsfähige und effiziente Sozialschutzsysteme und Prozesse der sozialen Eingliederung;
- die enge Interaktion der Politik zur Förderung des Wirtschaftswachstums und zur Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen mit der Strategie der nachhaltigen Entwicklung und
- die Einbindung aller Akteure, Sektoren und Regierungsebenen in die Gestaltung, Durchführung und das Monitoring der europäischen Sozialpolitik.

Zwar konstatiert der Bericht ein hohes Tempo bei den Reformen im Bereich des Sozial-schutzes und Fortschritte bei der Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung. Dennoch sei gerade bei der Armutsbekämpfung „keine nennenswerte Verbesserung der Situation“ feststellbar. Es bleibe ein Umsetzungsdefizit zwischen den Verpflichtungen und den politischen Anstrengungen der Mitgliedstaaten. Insbesondere seien Mehrfachbenachteiligungen in bestimmten gesellschaftlichen Gruppen gehäuft festzustellen, z.B. bei Menschen mit Behinderung, Zuwanderern und Angehörigen ethnischer Minderheiten, Obdachlosen, ehemaligen Strafgefangenen, Suchtkranken und isoliert lebenden älteren Menschen. Dabei werden die Probleme bei der Armutsbekämpfung durch drei Entwicklungen verstärkt: (a) Durch die wachsenden Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit der verstärkten Zuwanderung stellen, (b) durch den Kostenanstieg in der Gesundheitsversorgung und bei der Krankenversicherung sowie (c) durch den wachsenden Bedarf an erschwinglichen Betreuungsangeboten für Kinder, Behinderte und ältere Menschen. Auch bei den Reformen der Rentenversicherungssysteme seien weitere Anstrengungen notwendig, um weiterhin angemessene und tragfähige Rentensysteme gewährleisten zu können. Das gleiche gelte für den Bereich der Gesundheitsversorgung und die Langzeitpflege. Hier bestehe die zentrale Herausforderung darin, den Zugang zu entsprechenden Leistungen sicherzustellen, damit die bestehenden gravierenden Ungleichheiten abgebaut werden können. Bei der Langzeitpflege sei die derzeitige Versorgungslage jedenfalls unzureichend. Der gemeinsame Bericht kommt für die Gesamtheit der sozialen Sicherungssysteme zu dem Fazit, dass es eines langfristig ausgerichteten, ganzheitlichen Ansatzes bedürfe, der den Fokus auf Nachhaltigkeit sowie die Effektivität und Effizienz der Systeme, Politiken und Finanzierungsmechanismen lege. Wichtig sei, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen staatlichen Leistungen und Eigenverantwortung der Bürger zu bestimmen.

Weiterführende Literatur

- André Sapir: Globalisation and the Reform of the European Social Models, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, 2006, No. 2, S. 369- 390.
- Christian Joerges/Florian Rödl: „Social Market Economy“ as Europe's Social Model?, *EUI Working Paper Law No. 2004/8*, Florenz, Mai 2004.
- Gerda Falkner e.o.: *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge 2005.
- Fritz W. Scharpf/Vivian A. Schmidt: *Welfare and Work in the open Economy* (2 volumes), New York 2000.
- Maria Jepsen/Amparo Serrano Pascual: The European Social Model: An exercise in destruction, in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 15, 2005, No. 3, S. 231-245.