

Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Peter Becker

Die Euro- und Verschuldungskrise hat sich inzwischen tief in die europäischen Arbeitsmärkte hineingefressen: Bezogen auf die angepeilte Erwerbsquote der Europa 2020-Strategie von 75% ging die Zahl der Erwerbstätigen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren auch im Jahr 2010 leicht zurück und erreichte eine Quote für die EU-27 von 68,6% (Erwerbsquote von Männern 75,1% und Frauen 62,1%). Verglichen mit dem Vorjahr konnten nur sechs Mitgliedstaaten Erfolge bei ihren Bemühungen verzeichnen, die Beschäftigungsquoten zu erhöhen. Dabei konnten Malta (+1%), Schweden (+0,5%) und Belgien (+0,4%) die besten Erfolge erzielen. Die Zahl der Arbeitslosen in der EU stieg damit im Jahr 2010 um 1,6 Millionen Menschen auf insgesamt 22,9 Millionen bzw. auf eine Quote von 9,6%. Die Rate reichte dabei von 4,4% in Luxemburg und Österreich bis zu 20,1% in Spanien. Die Quote für die Jugendarbeitslosigkeit, also für junge Menschen zwischen 15 und 24 Jahren betrug 9%, wobei auch hier Spanien mit einer Rate von 17,8% die höchsten Werte erreichte.¹

Die EU und ihre Mitgliedstaaten reagierten auf diese beschäftigungs- und sozialpolitischen Folgen der Wirtschaftskrise mit der Strategie „Europa 2020“.² Der Europäische Rat billigte am 17. Juni 2010 im Zuge der Verabschiedung der neuen EU-Wachstumsstrategie auch die neuen beschäftigungspolitischen Leitlinien, die der Rat für Beschäftigung dann formell am 21. Oktober 2010 beschloss.³ Das Europäische Parlament hatte bereits am 8. September 2010 seine Stellungnahme⁴ zu dem Entwurf der Kommission angenommen, in der zahlreiche Änderungen gefordert worden waren. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien sollen nach einem Beschluss des Rates vom 2. März 2011 bis 2014 inhaltlich unverändert bleiben. In ihnen werden die zentralen beschäftigungs- und sozialpolitischen Ziele der EU formuliert:

- Die Erhöhung der Beschäftigungsquote und der Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit (Leitlinie 7);
- Die Steigerung der Qualifikation der Arbeitskräfte und die Förderung der Arbeitsplatzqualität und des lebenslangen Lernens (Leitlinie 8);
- Die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme auf allen Ebenen und die Verbesserung des Zugangs zur Hochschulbildung (Leitlinie 9);
- Die Bekämpfung von gesellschaftlicher Ausgrenzung und Armut (Leitlinie 10).

Zugleich wurde die Europäische Beschäftigungsstrategie enger an die neuen Instrumente der wirtschaftspolitischen Steuerung in Form des neuen Europäischen Semesters angepasst.

1 Vgl. Monika Wozowczyk, Nicolas Massarelli, European Union Labour Force Survey – Annual Results 2010, Eurostat, Statistics in Focus, 30/2011.

2 Vgl. hierzu den Beitrag im Jahrbuch 2010.

3 Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, Amtsblatt der Europäischen Union, L 308/46, 24.11.2010.

4 Vgl. Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. September 2010 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten – Teil II der integrierten Leitlinien zu Europa 2020, P7_TA-PROV(2010)0309, Brüssel, 8. September 2010.

Der Beschäftigungsausschuss hatte bereits die von den Mitgliedstaaten bis November 2010 erstellten vorläufigen Nationalen Reformprogramme eine ersten kurzen Prüfung und Bewertung unterzogen. Die anvisierte Beschäftigungsquote von 75% der 20- bis 64-Jährigen sei zwar realistisch und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Ausgangsbedingungen durchaus ehrgeizig. Dennoch läge der geschätzte Gesamtwert, so der Bericht, „wohl bis zu zwei Prozentpunkten unter dem ehrgeizigen Ziel der EU...“⁵ Nur wenige Länder hätten nationale Ziele für spezifische Gruppen angegeben. Um das ambitionierte Ziel zu erreichen, müsse deshalb mehr getan werden. Es seien verstärkte Anstrengungen erforderlich, um das Potenzial an jungen Menschen, Frauen und älteren Arbeitnehmern für den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft zu erschließen. Der Übergang junger Menschen von der Schule in die Arbeitswelt solle erleichtert werden, wobei befristete Arbeitsverhältnisse für einen echten Einstieg in sichere Beschäftigungsformen hilfreich sein könnten. Um mehr Frauen den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, müssten Sozialleistungen und Steuerbelastungen von Zweitverdienern überprüft werden. Zudem sollten Reformen der Altersversorgungs- und Sozialleistungssysteme vorangetrieben werden, um die Anreize für einen frühzeitigen Eintritt in den Ruhestand zu verringern. Vorgeschlagen werden eine bessere Konzipierung und Umsetzung von Maßnahmen zur Behebung von Arbeitsmarktengpässen sowie eine verstärkte Interaktion zwischen der Beschäftigungspolitik und anderen politischen Bereichen (Makroökonomie, FuE, Innovationspolitik).

Im Jahr 2011 wurde der jährlich vorzulegende Europäische Beschäftigungsbericht als Anhang dem ersten EU-Jahreswachstumsbericht beigelegt.⁶ Der Bericht schlägt einige Maßnahmen vor, um den angestrebten beschäftigungspolitischen Zielen näher zu kommen. Es müssten stärkere Anstrengungen unternommen werden, um das Angebot an weiblichen und männlichen Arbeitskräften zu erhöhen, die Ausgrenzung und das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit zu verringern und die mittel- und langfristigen Wachstumsaussichten zu verbessern. Zugleich wurden die beschäftigungs- und sozialpolitischen Ziele der Europa 2020-Strategie unterstrichen und zusätzliche Anstrengungen bei der Reform der nationalen Arbeitsmärkte und Rentensysteme angemahnt, um die Finanzierbarkeit der Sozialschutzsysteme auch langfristig sicher zu stellen. Ebenfalls soll die Attraktivität der Erwerbstätigkeit erhöht und Qualität der allgemeinen und beruflichen Bildung als wichtige Voraussetzung zur Vorbeugung gegen Arbeitslosigkeit verbessert werden. Auch weiterhin seien aktive Eingliederungsstrategien erforderlich, um die am stärksten benachteiligten Menschen zu erreichen und gleichzeitig die Wirksamkeit der Sozialausgaben zu erhöhen. Spätestens 2014 solle eine Halbzeitüberprüfung der nationalen Ziele durchgeführt werden. Der Europäische Rat vom 24./25. März 2011⁷ billigte schließlich die im Rahmen des Europäischen Semesters und der Europa 2020-Strategie vorgelegten Berichte, wie den Jahreswachstumsbericht und den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht.

Auf der Grundlage des ersten EU-Jahreswachstumsberichts und dessen Empfehlungen erstellten die Mitgliedstaaten ihre Nationalen Reformprogramme für das Jahr 2011. Die EU-Kommission legte am 7. Juni 2011 nach deren Auswertung der Programme ihre länderspezifischen Empfehlungen⁸ vor, die für den Bereich der Beschäftigungspolitik vom Beschäftigungsrat am 17. Juni 2011 erörtert wurden. Der Rat verabschiedete Schlussfolgerungen.

5 Rat der Europäischen Union, Politische Schlussfolgerungen zur länderspezifischen Kurzprüfung – Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses, Dok. 16985/10, Brüssel, 26. November 2010.

6 Europäische Kommission, Jahreswachstumsbericht. Anhang 3. Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts, KOM (2011)11 endg., Anhang 3, Brüssel, 12.1.2011.

7 Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 24./25. März 2011, Zi. 2ff.

Darin stellte er fest, dass die EU sich zwar ihrem beschäftigungspolitischen Ziel annähere, auch wenn das 75%-Ziel noch um 1 bis 1,4 Prozentpunkte verfehlt werde. Die Steigerung der Erwerbsbeteiligung stelle für alle Mitgliedstaaten weiterhin die größte Herausforderung dar. Umstritten blieben im Beschäftigungsrat die länderspezifischen Empfehlungen. Auch die Befassung des Rats Allgemeine Angelegenheiten konnten nicht alle Konflikte zwischen einigen Mitgliedstaaten und der Kommission bezüglich der Bewertung der Nationalen Reformprogramme ausräumen; erst unmittelbar vor dem Treffen der Staats- und Regierungschefs am 23./24. Juni 2011 verständigten sich Mitgliedstaaten und Kommission.

Um die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Implementierung der Europa 2020-Strategie und der beschäftigungspolitischen Leitlinien besser lenken zu können, hatte die Kommission bereits im Jahr 2010 einen neuen „Performance-Anzeiger“ für die Beschäftigungspolitik erarbeitet. Mit diesem gemeinsamen Bewertungsrahmen sollen die beschäftigungspolitischen Anforderungen und Herausforderungen in den Mitgliedstaaten auf der Grundlage eines indikatorengestützten Bewertungssystems erfasst, gemessen und bewertet werden können. Zum Einen werden die Strukturreformen in den Mitgliedstaaten mithilfe einer dreistufigen quantitativen und qualitativen Bewertungsmethode analysiert und zum Anderen werden die Fortschritte zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit quantitativ gemessen. So sollen klarer als bisher die zentralen beschäftigungspolitischen Herausforderungen, mögliche Risiken aber auch positive Entwicklungen benannt werden. Die so zusammengetragenen Ergebnisse werden in einem „Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich“ zusammengestellt. Die Pilotversion des Anzeigers legte die Kommission im Juni 2011 vor.⁹

Zuvor hatte die Kommission am 23. November 2010 als Element zur Implementierung der Europa 2020-Strategie eine beschäftigungspolitische Leitinitiative unter der Überschrift „Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“¹⁰ vorgelegt. Darin schlug sie insgesamt 13 Aktionsbereiche vor, mit denen die Arbeitsmärkte in der EU reformiert und die Beschäftigungsfähigkeit und die Kompetenzen der Arbeitssuchenden auf die veränderten Anforderungen und die Nachfrage abgestimmt werden sollten. Die Kommission knüpfte dabei an die Reformbemühungen der letzten Jahre an, wie zu Beispiel die Anstrengungen zur Verbesserung von Flexibilität und Sicherheit auf den Arbeitsmärkten („Flexicurity“), die Schaffung von Anreizen für stetige Weiterbildung und die Verbesserung der Qualität der Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen. Konkret schlug die Kommission die Revision der Arbeitszeitrichtlinie und eine Initiative für eine bessere Durchführung der Entsenderichtlinie vor. Mit Hilfe eines „EU-Kompetenzpanoramas“ sollen künftig die Anforderungen und die benötigten Kompetenzen der Arbeitnehmer besser evaluiert werden.

Mit der Leitinitiative der Europa 2020-Strategie „Jugend in Bewegung“¹¹ vom 15. September 2010 sollte insbesondere die zu hohe Jugendarbeitslosigkeit bekämpft werden. Hierfür schlug die Kommission u.a. vor, durch eine verbesserte und stärker an den Bedürfnissen junger Menschen ausgerichtete allgemeine und berufliche Bildung, einen „Europäischen Qualifikationspass“ sowie Studien- oder Ausbildungsaufenthalte im Ausland die Beschäftigungs-

8 Europäische Kommission, Abschluss des ersten Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik, KOM(2011) 400 endg., Brüssel, 7.6.2011.

9 Rat der Europäischen Union, Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich, Dok. 10666/11, Brüssel, 14. Juni 2011.

10 Europäische Kommission, Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung, KOM(2010) 682 endg., Brüssel, 23.11.2010.

11 Europäische Kommission, „Jugend in Bewegung“. Eine Initiative zur Freisetzung des Potenzials junger Menschen, KOM(2010) 477 endg., Brüssel, 15.9.2010.

fähigkeit von jungen Menschen zu verbessern und ihnen somit den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Mit einem „Europäischen Monitor für offene Stellen“ solle zudem ein europaweites Informationssystem zur Arbeitsmarktnachfrage für Arbeitssuchende und Arbeitsberatende geschaffen werden. Mittels einer „Jugendgarantie“ soll gewährleistet werden, dass allen jungen Menschen innerhalb von sechs Monaten nach dem Verlassen der Schule eine Arbeitsstelle, ein Ausbildungsplatz oder eine Praktikumsstelle angeboten wird.

Zur Umsetzung der sozialen Dimension in der Europa 2020-Strategie und im Rahmen des Europäischen Semesters konzentrierte sich der EU-Sozialausschuss und der Rat der Sozialminister auf drei Bereiche:

- die soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung,
- die sozialen Aspekte der integrierten Leitlinien,
- die Weiterentwicklung der Offenen Methode der Koordinierung im Sozialbereich.

In ersten Schlussfolgerungen vom November 2010 betonte der Rat die Bedeutung der Bekämpfung von Armut, Ausgrenzung und Diskriminierung sowie die Förderung von Gleichheit.¹²

Die Kommission hatte als sozialpolitische Leitinitiative der Europa 2020-Strategie eine „Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung“¹³ vorgelegt. Deren Ziel ist es, über einen gemeinsamen dynamischen Aktionsrahmen den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der Union zu fördern, Armut zu verringern und die Eingliederung zu stärken. Mehr als 80 Mio. Menschen lebten im Jahr 2008 unter der Armutsgrenze und mindestens jeder sechste Bürger in der EU sei von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht, so die Kommission in ihrer Mitteilung. Sie unterstrich damit die Bedeutung des Armutsreduktionsziels der Strategie, wonach bis zum Jahr 2020 mindestens 20 Mio. Menschen in der EU von Armut und sozialer Ausgrenzung befreit werden sollen. Die Kommission benannte fünf prioritäre Handlungsfelder mit entsprechenden flankierenden Maßnahmen und politikübergreifende Ansätze und Maßnahmen außerhalb des traditionellen Bereichs der sozialen Eingliederung und des Sozialschutzes. So schlug sie vor, den Europäischen Sozialfonds stärker zur Armutsbekämpfung zu nutzen, neue Methoden evidenzbasierter sozialer Innovation einzuführen, die Potentiale der Sozialwirtschaft zu besser zu bündeln sowie die politische Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern. Sie kündigte darüber hinaus einen Aktionsplan zur Implementierung an. Damit legte sie einen integrierten Ansatz der sozialpolitischen Koordinierung im Rahmen der Europa 2020-Strategie vor. Dieses breit angelegte und kohärente Aktionsprogramm sollte an die Erfahrungen der langjährigen Politikabstimmung im Bereich der Sozialpolitik und die politischen Impulse des Europäischen Jahres zur Bekämpfung der Armut und sozialer Ausgrenzung 2010 anknüpfen. Hierfür sollte auch die offene Methode der Koordinierung (OMK) im Sozialbereich neu belebt und ausgebaut werden. Ziel dieser Neubelebung der OMK in den Bereichen Sozialschutz und soziale Eingliederung, Renten sowie Gesundheit und Langzeitpflege war die Anpassung der die neuen Möglichkeiten und Bedingungen der Europa 2020-Strategie. Die Methode sollte eine zentrale Rolle zur effektiven Politikkoordinierung im Sozialbereich spielen und zur treibenden Kraft für sozialpolitische Initiativen auf europäischer Ebene werden. Zugleich sollte sie den Mitgliedstaaten Hilfestellungen anbieten, um ihre sozialen Schutzsysteme nachhaltig finanzieren, angemessen ausgestalten und modernisieren zu können.

12 Rat der Europäischen Union, Die soziale Dimension im Rahmen einer integrierten Strategie „Europa 2020“ Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates, Dok. 16512/10, Brüssel, 24. November 2010.

13 Europäische Kommission, Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt, KOM(2010) 758 endg., Brüssel, 16.12.2010.