

# Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Peter Becker

Die Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union und in der Eurozone stieg im Jahr 2013 auf einen neuen Höchststand. Die saisonbereinigte Arbeitslosenquote lag im Juni 2013 in der Eurozone bei 12,1% und in der EU 27 bei 10,9% und damit über den bereits hohen Quoten des Vorjahres. Damit waren insgesamt 26,4 Millionen Männer und Frauen arbeitslos, davon 19,3 Millionen in der Eurozone.<sup>1</sup> Die höchsten Quoten wurden in den Krisenländern Griechenland (26,9% im April 2013) und Spanien (26,3%) gemessen. Die Staats- und Regierungschefs stellten deshalb bei ihrem Treffen am 14. und 15. März 2013 im Europäischen Rat fest, dass die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die größte soziale Herausforderung der Europäischen Union sei.<sup>2</sup>

## Anstrengungen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit

Unannehmbar hoch sei insbesondere die Zahl der Jugendlichen, die ohne Arbeit seien. Bei immens hohen Quoten, die in einigen Mitgliedstaaten über 50% lag, drohe die Gefahr einer „verlorenen Generation“.<sup>3</sup> Ende Juni 2013 waren in der EU 27 insgesamt rund 5,5 Millionen junger Menschen im Alter unter 25 Jahren arbeitslos; die Quote lag bei 23,2%. Im Euroraum waren es 3,5 Millionen oder 23,9%. Die Jugendarbeitslosigkeit betrug in Spanien 56,1% und in Griechenland 58,7%.<sup>4</sup> Allerdings ist die Betroffenheit innerhalb der EU höchst unterschiedlich. Während die Jugendarbeitslosigkeit in einigen Mitgliedstaaten also über 50% und in einigen Regionen sogar über 70% betrug, lag sie in einigen wenigen Regionen jedoch unter 5%.<sup>5</sup>

Die Europäische Kommission hatte auf diesen dramatischen Anstieg im Dezember 2012 mit einem ganzen Maßnahmenpaket reagiert.<sup>6</sup> Darin schlug sie den Mitgliedstaaten die Einführung einer Jugendgarantie und ergänzende Maßnahmen zu deren Implementierung vor. Eine solche Garantie sollte sicher stellen, dass allen jungen Menschen unter 25 Jahren binnen vier Monaten, nachdem sie arbeitslos geworden sind oder die Schule verlassen haben, eine hochwertige Arbeitsstelle, eine Weiterbildungsmaßnahme oder ein Ausbildungs- bzw. Praktikumsplatz angeboten wird. Grundsätzlich sollte die konkrete Umsetzung und die institutionelle Ausgestaltung der Jugendgarantie im Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten verbleiben. Die Behörden, Unternehmen und Gewerkschaften auf europäischer,

1 Eurostat, Pressemitteilung Nr. 118/2013 v. 31. Juli 2013 „Arbeitslosenquote des Euroraums bei 12,1%“.

2 Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 14./15. März 2013, Ziffer 9a).

3 Jacques Delors, Ein Pakt für die Jugend, Gastkommentar in: Handelsblatt v. 8.5.2013.

4 Diese Quoten wurden vom Statistikamt errechnet, vgl. Eurostat, Pressemitteilung Nr. 118/2013, a.a.O. Allerdings wurde die politische Aussagekraft dieser Zahlen und die Methodik zur Berechnung in der Folge in Frage gestellt. Vgl. Eurostat Pressemitteilung, Nr. 107/2013 v. 12. Juli 2013, „Jugendliche in der EU. Messung der Jugendarbeitslosigkeit – wichtige Konzepte im Überblick“ und Daniel Gros, Combating Youth Unemployment: The latest European fad?, CEPS Commentary, 14. Juni 2013.

5 Vgl. Rat der Europäischen Union, Vermerk des Vorsitzes, Jugendbeschäftigung – Orientierungsaussprache, Brüssel, Dok. 10375/13, 12. Juni 2013.

6 Europäische Kommission, Junge Menschen in Beschäftigung bringen, KOM(2012) 727 endg., Brüssel, 5.12.2012.

nationaler, regionaler und lokaler Ebene aus dem Bereich der Jugendförderung sollten enger zusammenarbeiten; insbesondere sollten die nationalen Arbeitsverwaltungen schneller eingreifen und dabei alle Möglichkeiten des Europäischen Sozialfonds (ESF) nutzen. Die Kommission schlug darüber hinaus vor, die Arbeitssuche im EU-Ausland zu vereinfachen, eine Ausbildungsallianz zur Verbesserung der Qualität und des Angebots an Ausbildungsplätzen einzuführen sowie nach einer Konsultation der europäischen Sozialpartner die Aufstellung eines Qualitätsrahmens für Praktika zu prüfen. Als zusätzliche konkrete Maßnahme richtete die Kommission so genannte Aktionsteams ein, die die acht Mitgliedstaaten mit der höchsten Jugendarbeitslosigkeit bei der Umlenkung von EU-Fördermitteln in Ausbildungs- und Beschäftigungsförderungsmaßnahmen für Jugendliche unterstützen sollen.

Das Europäische Parlament hatte in einer Resolution vom 24. Mai 2012 den Vorschlag der Kommission für eine Jugendgarantie begrüßt und auch der Ministerrat nahm die Vorschläge der Kommission auf. Bereits im Februar 2013 verständigte sich der Rat der Arbeits- und Sozialminister auf eine Empfehlung zu einer Jugendgarantie, in der auch die mitgliedstaatliche Verantwortung betont wurde.<sup>7</sup> Die Mitgliedstaaten sollten alle möglichen Maßnahmen treffen, um eine zügige Umsetzung der Empfehlung zu gewährleisten. Gleichzeitig sei bei der Umsetzung der Garantie, das Ausmaß des Problems der Jugendarbeitslosigkeit sowie die Steuerkraft der einzelnen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.

Der Europäische Rat beschäftigte sich im Berichtszeitraum nahezu auf jedem Treffen mit diesem Problem. Schließlich verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs im Juni 2013 ein „umfassendes Konzept zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit“<sup>8</sup>, das auf die schnellere Umsetzung der bereits im Februar 2013 vom Europäischen Rat verabschiedeten „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ und der zugesagten „Jugendgarantie“ drängte. Der Europäische Rat hatte im Februar zur Förderung der Jugendbeschäftigung und zur Umsetzung der Jugendgarantie insgesamt 6 Mrd. Euro für den Zeitraum 2014–2020 vorgesehen; davon sollen 3 Mrd. Euro aus dem ESF für Regionen mit einer Jugendarbeitslosigkeit von über 25% und 3 Mrd. Euro sollen aus einer eigenständigen Haushaltslinie „Jugendbeschäftigung“ im EU-Haushalt bereitgestellt werden. Diese zusätzlichen Finanzmittel aus dem EU-Budget sollten die Anstrengungen der Mitgliedstaaten und die Gelder aus den nationalen Haushalten flankierend unterstützen.

Neben diesen europäischen Initiativen und Maßnahmen versuchte insbesondere die Bundesregierung ergänzend, die bilaterale Zusammenarbeit im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zu intensivieren, insbesondere in Bezug auf die Förderung der Jugendbeschäftigung. So wurden Vereinbarungen zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und den griechischen, spanischen, portugiesischen und italienischen Partnern zur Weiterentwicklung der Berufsbildungssysteme und zur Förderung der Jugendbeschäftigung abgeschlossen. Die Bundesregierung warb im Rat darüber hinaus für eine engere Zusammenarbeit der Arbeitsverwaltungen und den Austausch von „best practices“, um zu konkreten Verbesserungen zu kommen und um die begrenzten finanziellen Mittel effizienter einzusetzen. Schließlich lud die Bundesregierung am 3. Juli 2013 zu einer Konferenz der EU-Arbeitsminister und der Leiter der nationalen öffentlichen Arbeitsverwaltungen über Maßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung in den Mitgliedstaaten nach Berlin ein. Die europäischen Arbeitsminister verabschiedeten eine weitere Erklärung,<sup>9</sup> in der

---

7 Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie, Amtsblatt der Europäischen Union vom 26.4.2013, C 120, S. 1–6.

8 Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 27./28. Juni 2013.

sie sich erneut zu entschlossenem Handeln gegen Jugendarbeitslosigkeit verpflichteten und auch die Leiter der Arbeitsverwaltungen verständigten sich auf ein umfassendes Konzept zur Umsetzung der Jugendgarantie.<sup>10</sup> An dieser Konferenz, die nur wenige Tage nach dem Treffen des Europäischen Rates zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit stattfand, nahmen auch die Präsidenten der Europäischen Kommission und des Europäischen Rates sowie fast alle EU-Staats- und Regierungschefs teil. Damit standen die Konferenz und deren Beschlüsse in einem merkwürdigen Konkurrenzverhältnis zu den Initiativen und Anstrengungen der Europäischen Kommission und des EU-Ministerrates.

### Die sozialen Folgen der Krise

Mit der steigenden Arbeitslosigkeit ging auch unweigerlich eine Verschlechterung der sozialen Lage in der EU einher. Im seinem Jahresbericht über die soziale Lage in der EU<sup>11</sup> stellte der Ausschuss für Sozialschutz fest, dass mittlerweile fast 25% der Menschen in der EU von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht seien. Waren im Jahr 2008 noch 23,5% der Menschen in der EU von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht, so sei diese Zahl im Jahr 2011 auf 24,2% oder 119,6 Millionen Menschen gestiegen. 8,8% der Bevölkerung litten unter erheblicher materieller Entbehrung, d.h. ihre Lebensbedingungen waren durch fehlende Mittel so eingeschränkt, dass sie beispielsweise nicht in der Lage waren, ihre Rechnungen zu bezahlen, ihre Wohnung angemessen zu beheizen oder unvorhergesehene Ausgaben zu finanzieren. Das Einkommensgefälle habe in vielen Mitgliedstaaten zugenommen, was zu einem Anstieg der Dauerarmut führe. Die Armut und soziale Ausgrenzung hätten inzwischen ein solches Ausmaß erreicht, dass die EU Gefahr laufe, das Kernziel zur Armutsverringerung der europäischen Wachstums- und Beschäftigungsstrategie „Europa 2020“ zu verfehlen, nämlich den Rückgang der Zahl der in Armut und sozialer Ausgrenzung lebenden Menschen um 20 Millionen.<sup>12</sup> Die Zahl der Armen und von Armut bedrohten Menschen nehme nicht ab, sondern sei in 13 Mitgliedsstaaten gestiegen, ebenso wie die Zahl der Kinder, die in Armut oder sozialer Ausgrenzung leben (Anstieg in 10 Mitgliedstaaten) oder die Zahl der erwerbstätigen Armen (Anstieg in 12 Mitgliedstaaten). Angesichts der Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung müsse die Belastbarkeit der Sozialschutzsysteme dringend verbessert werden.

Der Bericht verdeutlichte die Verschlechterung der sozialen Lage in der EU und die immensen Herausforderungen der sozialen Abfederung der tiefen Wirtschaftskrise. Auf der Grundlage dieses negativen Gesamtbildes kam der Rat zu Kernbotschaften,<sup>13</sup> in denen er die Bedeutung der strukturellen Reformen betonte. Leistungsfähige Sozialschutzsysteme seien unabdingbar für den Wirtschaftsaufschwung, Wohlstand und sozialen Zusammenhalt. Die Finanzierung der Sozialschutzmaßnahmen solle deshalb mit Blick auf die jeweilige Wett-

9 Erklärung der EU-Arbeitsminister und des Kommissars für Arbeit, Soziales und Integration, Maßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung in den Mitgliedstaaten, angenommen auf der Konferenz zur Jugendbeschäftigung, Berlin, 3. Juli 2013 ([http://www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/\\_Anlagen/2013/07/2013-07-03-papiere-arbeitsministerium.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/_Anlagen/2013/07/2013-07-03-papiere-arbeitsministerium.pdf?__blob=publicationFile&v=2)).

10 Konzept der Leiter der öffentlichen Arbeitsverwaltungen für die Umsetzung der Jugendgarantie ([http://www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/\\_Anlagen/2013/07/2013-07-03-papiere-konzept-arbeitsvermittler.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/_Anlagen/2013/07/2013-07-03-papiere-konzept-arbeitsvermittler.pdf?__blob=publicationFile&v=3)).

11 Social protection Committee, Social Europe: Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social protection Committee (2012), Brüssel, Februar 2013.

12 Vgl. den Beitrag zur Beschäftigungs- und Sozialpolitik im Jahrbuch der Europäischen Integration 2010.

13 Vgl. Rat der Europäischen Union, Soziale Lage und kritische soziale Tendenzen in der EU: zentrale Schlussfolgerungen und politische Botschaften – Billigung der Kernbotschaften, Dok. 6138/13, Brüssel, 13. Februar 2013.

bewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten geprüft werden. Einkommensabhängige Leistungen würden auch weiterhin von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern und gegebenenfalls vom Staat finanziert werden müssen. Diese Mischung verschiedener Finanzierungsquellen dürfe allerdings nicht zu einer Segmentierung bei der Bereitstellung von Leistungen führen.

### **Einstieg in eine europäische Sozialhilfe?**

Auch vor dem Hintergrund dieser drastischen sozialen Folgen der derzeitigen Krise hatte die Europäische Kommission im Zuge der Verhandlungen über einen neuen mehrjährigen Finanzrahmen der EU für die Jahre 2014-2020 ein neues Finanzinstrument vorgeschlagen. Am 24. Oktober 2012 stellte sie eine Verordnung für einen Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen vor.<sup>14</sup> Im Kern handelt es sich dabei um die Weiterführung des bestehenden EU-Nahrungsmittelprogramms zur Abgabe von Ernteüberschüssen an Bedürftige in der Union, das 1987 ins Leben gerufen worden war und Ende 2013 auslaufen sollte. Mit der neuen Verordnung soll nun ein europäischer Hilfsfonds ergänzend zu den bestehenden Kohäsionsfonds und insbesondere zum Europäischen Sozialfonds (ESF) geschaffen werden, um flankierend zu nationalen Maßnahmen die soziale Wiedereingliederung der am stärksten von Armut betroffenen Personen zu unterstützen. Künftig sollen mit den Geldern des neuen EU-Hilfsfonds Waren jeglicher Art (also neben Nahrungsmitteln auch zum Beispiel Kleidung) angekauft und an Bedürftige verteilt werden. Als Partnerorganisationen sollen öffentliche Stellen oder gemeinnützige Organisationen, wie z.B. Tafeln, von dieser Förderung profitieren. Die Kommission schlug eine finanzielle Ausstattung des Fonds in Höhe von 2,5 Mrd. Euro vor, die aus Mitteln des ESF bereitgestellt werden sollen. Der Europäische Rat hat den Vorschlag der Kommission im Grundsatz bei seiner Einigung im Februar 2013 auf einen neuen Finanzrahmen bestätigt.<sup>15</sup>

Dennoch blieben die Umsetzung und die konkrete Ausgestaltung des Vorschlags zwischen den Mitgliedstaaten überaus umstritten und wurde mehrfach kontrovers im Rat diskutiert. Umstritten war dabei insbesondere die Verbindlichkeit der Verordnung bzw. die Möglichkeit einer fakultativen Umsetzung des Hilfsfonds. Insgesamt haben sechs Mitgliedstaaten Vorbehalte gegen den Vorschlag vorgebracht und unter anderen lehnte auch die Bundesregierung den Verordnungsentwurf vehement ab.<sup>16</sup> Diese Idee einer europäischen Bedürftigenhilfe widerspreche dem Grundsatz der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit; der Vorschlag sei systemfremd, verwaltungsaufwändig und kontrollintensiv, so die deutsche Kritik.<sup>17</sup>

### **Weiterführende Literatur**

Paul Copeland / Beryl ter Haar: A toothless bite? The effectiveness of the European Employment Strategy as a governance tool, in: *Journal of European Social Policy*, 2013, Vol. 23, Nr. 1, 21-36.

Sascha Zirra: Die Europäisierung der nationalen Beschäftigungspolitiken. Europäische Koordinierung und institutionelle Reformen, Wiesbaden 2010.

---

14 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen, KOM(2012) 617 endg., Brüssel, 24.10.2012.

15 Europäischen Rat, Tagung vom 7./8. Februar 2013, Schlussfolgerungen (Mehrjähriger Finanzrahmen), Ziffer 58.

16 Neben Deutschland haben Tschechien, Dänemark, die Niederlande, Schweden und Großbritannien Einspruch erhoben. Vgl. Rat der Europäischen Union, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen – Sachstandsbericht, Dok. 10896/13 v. 14. Juni 2013.

17 Bundestag und Bundesrat hatten den Vorschlag ebenfalls mit dem Hinweis auf eine Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes abgelehnt.