

## Beschäftigungs- und Sozialpolitik

VOLKER MEINHARDT / BERNHARD SEIDEL

Im Vordergrund der öffentlichen Debatte standen 2000 die Zukunft der Europäischen Union und damit die Ergebnisse des Europäischen Rates von Nizza, auf dem die Weichen für die Erweiterung der Gemeinschaft gestellt werden sollten.<sup>1</sup> Für die Aktivitäten, die im Hinblick auf die Beschäftigungs- und Sozialpolitik wichtig sind, ist allerdings in Nizza nur wenig Fortschritt erzielt worden. Denn entweder ist hier, wie bei der sozialen Sicherheit und der Harmonisierung der Steuern, weiterhin die Einstimmigkeit erforderlich, oder die Einführung von Beschlüssen mit qualifizierten Mehrheiten wurde von Bedingungen abhängig gemacht, die – wegen Vorbehalten von einzelnen Mitgliedstaaten – auf absehbare Zeit wohl nicht eintreten. Die Fokussierung der öffentlichen und kritischen Diskussion auf die Ergebnisse von Nizza verdeckt freilich, dass es im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik positive Weiterentwicklungen gegeben hat. Die nötigen Anstöße dazu wurden auf den Europäischen Ratstagen in Lissabon, Santa Maria da Feira und Nizza gegeben.

Auf dem Lissabonner Sondergipfel (23.-24. März 2000) legte die Union ein neues strategisches Ziel für das nächste Jahrzehnt fest: Die Union soll zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt gemacht werden. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden drei Komplexe zu einer globalen Strategie zusammengefasst: Forcierung des Aufbaus einer wissensbasierten Wirtschaft, Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells und Anwendung eines makroökonomischen „Policy mix“.

Es wird erwartet, dass der Übergang zu einer digitalen, wissensbasierten Wirtschaft starke Impulse für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung auslösen wird. Um das ganze e-Potenzial in Europa zu nutzen, bedarf es der verstärkten Einbindung der Unternehmen und Privathaushalte in das Internet. Eine solche Verbreiterung der Kommunikationsbasis setzt voraus, dass die Infrastruktur zur Verfügung steht und das Vertrauen der Teilnehmer in den Schutz ihrer Interessen bei der Nutzung dieses neuen Kommunikationsinstruments gegeben ist. Der Europäische Rat ersucht daher die Kommission und die Mitgliedstaaten, die Vorschriften über den rechtlichen Rahmen für den elektronischen Geschäftsverkehr zu prüfen und gegebenenfalls zu verbessern. Angestrebt wird auch, dass Unternehmen und Bürger einen kostengünstigen Zugang zu der Kommunikationsinfrastruktur haben, beispielsweise über die öffentlichen Bibliotheken und Postämter.<sup>2</sup> Um die Fähigkeit zum Umgang mit diesem neuen Instrument zu stärken, wird als Einzelmaßnahme gefordert, bis 2001 alle Schulen in der EU mit Internet-Anschlüssen

auszustatten und die Kompetenz der Lehrer durch breite Fortbildungsmaßnahmen zu verbessern. Darüber hinaus soll bis 2002 das öffentliche Beschaffungswesen so umgestellt werden, dass von 2003 an öffentliche Aufträge elektronisch abgewickelt werden können.

Der Europäische Rat hat – wie zuvor auch schon die Kommission und das Europäische Parlament – auf die unterstützende Kraft des europäischen Gesellschaftsmodells mit seinen entwickelten Sozialschutzsystemen für den Ausbau der wissensbasierten Wirtschaft verwiesen. Freilich gilt es, das europäische Gesellschaftsmodell in den Dienst der weitgespannten Entwicklungsziele zu stellen. Dazu gehört der Wandel zu einem stärker aktivierenden Staat. Ein wichtiges Element ist hier die Bildung und Ausbildung, vor allem im Hinblick auf die Anforderungen einer Wissensgesellschaft, die breite Schichten der Bevölkerung erfassen soll. Der Ausbau der Infrastruktur für das Humankapital ist unumgänglich, um neben den Jugendlichen und älteren Arbeitnehmern auch die arbeitslosen Erwachsenen und Arbeitnehmer, deren Qualifikationen mit der technologischen Entwicklung nicht standhalten, einzubeziehen. Es gilt auch, die Konzepte für Bildung und Ausbildung zu überarbeiten und durch den Ansatz für ein lebenslanges Lernen zu erweitern. Auch die Investitionen in die Sozialschutzsysteme werden als produktive Investitionen angesehen, die zur Bereicherung und Entwicklung der Gesellschaft und der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftssystems beitragen.<sup>3</sup> Dem Stellenwert der sozialen Sicherung für Flexibilität und Anpassungsbereitschaft der Bevölkerung und der Unternehmen ist ebenso Rechnung zu tragen wie der langfristigen Finanzierbarkeit der Systeme bei einer alternden Bevölkerung.

Darin besteht durchaus ein Dilemma: Einerseits hängt die Akzeptanz des in Europa üblichen Umlagesystems, das auf intergenerativer Umverteilung beruht, davon ab, dass die Belastungen der Beitragszahler in vernünftigen Grenzen gehalten werden. Andererseits gibt es Grenzen für Einschnitte bei der Leistungsbemessung, wenn die Zusicherung einer weitgehenden Lebensstandardsicherung, die den meisten europäischen Systemen der Alterssicherung zugrunde liegt, weiter eingehalten werden soll. Es erfordert daher langfristige Weichenstellungen, für einen angemessenen Interessensausgleich zu sorgen. Ansatzpunkte werden hier in der Stärkung der Eigenverantwortung, beispielsweise im Wege der Zusatzversicherungen für die Gesundheitsvorsorge und die Altersversorgung gesehen.

Damit die Vorteile einer wissensbasierten Informationsgesellschaft für die wirtschaftliche Entwicklung zum Tragen kommen, soll durch die Koordinierung der makroökonomischen Politik Wachstum, Stabilität und Beschäftigung gefördert werden. In diesem Zusammenhang wurden Rat und Kommission aufgefordert, bis Frühjahr 2001 einen Bericht vorzulegen, in dem der Beitrag der öffentlichen Finanzen zu Wachstum und Beschäftigung beurteilt wird. Die Bedeutung einer befriedigenden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für die konfliktfreie Bewältigung strukturellen Wandels in Wirtschaft und Gesellschaft ist zu Recht vom Europäischen Rat in Lissabon hervorgehoben worden. Die im Frühjahr 2001 zu konstatierende Abschwächung der Konjunktur in den meisten europäischen Staaten hat die Erwartung auf ein anhaltend kräftiges langjähriges Wachstum mit Raten von rund

3 Prozent wieder zunichte gemacht. Zwar hat es an Anregungen von Seiten der Finanzpolitik über Steuerentlastungen nicht gefehlt. Aber die externen Preisschocks sowie eine eng angelegte Geldpolitik haben dafür gesorgt, dass die realwirtschaftlichen Effekte in Grenzen blieben. Der zügige Abbau der Arbeitslosigkeit dürfte damit wieder ins Stocken kommen.

#### *Beschäftigungspolitische Leitlinien*

Die beschäftigungspolitischen Leitlinien für das Jahr 2000 waren am 21. März 2000 vom Rat förmlich angenommen worden.<sup>4</sup> Im Rahmen der Umsetzung dieser Leitlinien hat die Kommission das Anliegen der Förderung der Beschäftigung vor Ort – eine lokale Dimension der europäischen Beschäftigungsstrategie – aufgegriffen.<sup>5</sup> Anlass für die Mitteilung der Kommission war, dass die europäische Beschäftigungsstrategie bislang zu sehr auf Aktivitäten auf nationaler und zu wenig auf regionaler Basis ausgerichtet war. Es ist zu klären, wie die Akteure auf örtlicher Ebene den Prozess der Schaffung beziehungsweise die Erhaltung von Arbeitsplätzen unterstützen können. Der Ausschuss der Regionen hat die Notwendigkeit einer regionalen Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik im Laufe des Jahres neuerlich betont.<sup>6</sup> Er fordert strikte Beachtung des Subsidiaritätsprinzips. In gewissem Widerspruch hierzu steht allerdings die zugleich ausgesprochene Erwartung, dass die lokalen Beschäftigungsinitiativen in die nationalen Förderkonzepte einzubinden seien, also von der zentralstaatlichen Ebene (mit)finanziert werden sollten.

Wie in den Vorjahren wurde auch für das Jahr 2000 ein gemeinsamer Beschäftigungsbericht erstellt. Die Kommission hat diesen am 6. September 2000 angenommen und dem Europäischen Rat in Nizza vorgelegt.<sup>7</sup> In diesem Bericht werden die von den Mitgliedstaaten vorgelegten nationalen Aktionspläne bewertet. Mit den nationalen Aktionsplänen sollten die zuvor angenommenen beschäftigungspolitischen Leitlinien umgesetzt werden. Festgestellt wurden beträchtliche Fortschritte, aber auch Defizite. Verbesserungen wurden danach vor allem im Hinblick auf die Beschäftigungsfähigkeit und auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern konstatiert. Dahinter blieben die Anstrengungen bei der Förderung der Anpassungsfähigkeit und des Unternehmergeists zurück. Verstärkte Bemühungen wurden auch für Bildung und Ausbildung, für den Erwerb neuer Kompetenzen, für Reformen der Steuer- und Abgabensysteme und nicht zuletzt für die stärkere Beteiligung der Sozialpartner gefordert.

Die Kommission hat vorgeschlagen, gemeinschaftliche Anreizmaßnahmen zu ergreifen, um die Beschäftigung in den Mitgliedstaaten zu fördern. Dazu gehört einmal die laufende Beobachtung der Arbeitsmarktpolitiken, die Ermittlung vorbildlicher Erfahrungen sowie die Unterstützung des Transfers von Informationen und Erkenntnissen. Zudem soll die Europäische Beobachtungsstelle für die Beschäftigung die Arbeitsmarktstrategien in den Mitgliedsländern überwachen.<sup>8</sup> Ansätze zur Förderung der (offiziellen) Beschäftigung werden auch in der Bekämpfung der Schattenwirtschaft, der steuerlichen Begünstigung von Hausangestellten und der Flexicurity gesehen, mit der die Anforderungen an die Flexibilität der

Arbeitnehmer – auch im Hinblick auf Teilzeitarbeit – und deren Interesse nach sozialer Sicherheit in Einklang gebracht werden soll.<sup>9</sup>

Die Ergebnisse des Beschäftigungsberichts wurden bei der Erstellung der beschäftigungspolitischen Leitlinien für das Jahr 2001 berücksichtigt.<sup>10</sup> Dabei wurde die Grundstruktur der beschäftigungspolitischen Leitlinien der Vorjahre beibehalten. Neben einigen Änderungen, die sich aus der Bewertung der Umsetzung der früheren Leitlinien ergaben, wurden zusätzliche Ziele eingeführt, die der Europäische Rat in Lissabon angemahnt hatte. Zum einen soll die Beschäftigungsstrategie der Mitgliedstaaten darauf ausgerichtet werden, bis zum Jahr 2010 eine Beschäftigungsquote von insgesamt 70 Prozent zu erreichen. Dabei soll die Frauenerwerbsquote auf 60 Prozent angehoben werden. Zum anderen sollen die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, ein breites Angebot für lebenslange Bildung und Ausbildung bereitzustellen. Die mit der Alterung der Bevölkerung einhergehende Belastung des Beschäftigungs- und Sozialsystems kann so gemindert werden. Die Leitlinien sollen auch darauf ausgerichtet sein, dem in bestimmten Bereichen bestehenden Mangel an Arbeitskräften entgegenzuwirken, darüber hinaus zur Beseitigung von Armut und Analphabetentum sowie Diskriminierung beizutragen.<sup>11</sup> Das Europäische Parlament hat dieses Anliegen aufgegriffen und durch eine Entschließung am 30. November 2000 bekräftigt.<sup>12</sup>

Die Bemühungen gegen Diskriminierungen im Hinblick auf die Rasse oder die ethnische Herkunft waren unabhängig davon vorangetrieben worden. Sie führten im Sommer 2000 zu einer Richtlinie des entsprechenden Gleichbehandlungsgrundsatzes.<sup>13</sup> Diskriminierung soll danach vor allem in den Bereichen Bildung, Beschäftigung, Sozialschutz und Gesundheitsdienste verfolgt werden, und ein Recht auf Schadensersatz wurde für die Opfer von Benachteiligungen begründet, wobei der Beklagte den Beweis führen muss, sich nicht diskriminierend verhalten zu haben. Eine weitere Richtlinie, die der Rat „Beschäftigung und Sozialpolitik“ im November 2000 förmlich angenommen hat, betrifft die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.<sup>14</sup> Darin wird die Diskriminierung weiter gefasst, indem auch die Ungleichbehandlung wegen Alter, Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung oder der sexuellen Ausrichtung bekämpft werden soll. Insbesondere soll der ungehinderte Zugang zur Erwerbstätigkeit und zur Berufsausbildung gewährleistet sein, und bei den Arbeitsbedingungen, namentlich beim Entgelt und den Bedingungen bei der Entlassung, ist auf Gleichbehandlung zu achten. Zugleich hat der Rat ein Aktionsprogramm beschlossen, mit dem die Gemeinschaft in den Jahren 2001 bis 2006 Diskriminierungen bekämpfen soll.

### *Europäische Sozialagenda*

Der Europäische Rat von Lissabon und von Santa Maria da Feira hatte die Kommission angestoßen, eine sozialpolitische Agenda für den Zeitraum 2000 bis 2005 zu initiieren.<sup>15</sup> Die Kommission hatte daraufhin Mitte 2000 eine entsprechende Mitteilung vorgelegt, die unter anderem im Europäischen Parlament, dem Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen diskutiert und

ergänzt worden ist. Die Agenda ist vom Europäischen Rat in Nizza beraten und schließlich gebilligt worden. Die Sozialagenda sieht konkrete Maßnahmen vor, die in den fünf Jahren von 2001 an durchgeführt werden sollen. Dabei soll eine positive und dynamische Wechselwirkung zwischen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik gesichert werden. Vor allem geht es darum, die Rolle der Sozialpolitik als produktiven Faktor zu stärken und so den notwendigen wirtschaftlichen und sozialen Wandel zu bewältigen, die Anpassung an eine neue Arbeitsumgebung vorzunehmen und mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen. In der Sozialagenda sind die Überlegungen, Ziele und Umsetzungsmöglichkeiten zusammengetragen, die in dem Bereich von Beschäftigung, technischem und sozialem Wandel, sozialer Sicherung und sozialem Ausgleich in den letzten Jahren im Einzelnen diskutiert worden waren und sich in verschiedenen Aktionen niedergeschlagen haben. Dies bildet nun ein kohärentes Programm, das von der Kommission weiter vorangetrieben, von den Sozialpartnern unterstützt und vom Rat sowie den Mitgliedstaaten umgesetzt werden soll. Als Mittel zum Erreichen der Ziele sind alle Gemeinschaftsinstrumente einzusetzen; in Frage kommen die Koordinierung nationaler Politiken, geeignete Rechtsvorschriften, der Einsatz der Strukturfonds, aber auch der soziale Dialog. Unterstützend sollten Analysen, Forschungsvorhaben und ein „Mainstreaming“ im Sinne der „Best practice“ eingesetzt werden.<sup>16</sup>

Es bleibt abzuwarten, ob die Europäische Sozialagenda der Sozial- und Beschäftigungspolitik in der Europäischen Union einen kräftigen Impuls verleiht. Das Themenspektrum ist allerdings sehr weit angelegt, und die Felder für sozialpolitische Ansätze sind vielfältig. So besteht die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten ihre nationale Sozial- und Beschäftigungspolitik wie auch bisher verfolgen und sich dabei auf die gemeinsame Linie der Sozialagenda berufen. Allerdings wird, wie bisher auch bei der Beschäftigungspolitik, auf europäischer Ebene eine Evaluierung vorgenommen. Dazu dient ein jährlicher Synthesebericht der Kommission, der die von allen beteiligten nationalen und europäischen Institutionen durchgeführten Maßnahmen enthält, sowie die Halbzeitüberprüfung im Jahr 2003, bei der der Stand der Umsetzung genauer unter die Lupe genommen werden soll. Die disziplinierende Wirkung dieser Ankündigung dürfte für die Beteiligten indessen in Grenzen bleiben, berücksichtigt man die bisher vorliegenden Erfahrungen mit der Beschäftigungspolitik, die in den Berichten und Empfehlungen der Kommission dokumentiert sind.

#### *Charta der Grundrechte*

Auf der Tagung des Europäischen Rates in Nizza wurde auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union proklamiert.<sup>17</sup> Die Charta umfasst die bürgerlichen, politischen, gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Rechte für die Bürger der Europäischen Union. Darin wird auf die Würde des Menschen verwiesen, die Grundfreiheiten und der Schutz der Persönlichkeit garantiert, die Gleichheit und Antidiskriminierung herausgestellt, die Rechte in Beruf und Familie und der soziale Schutz für wirtschaftliche Risiken wie Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit

betont, die Bürgerrechte einer demokratisch verfassten Gesellschaft sowie die Rechte gegenüber der Justiz herausgearbeitet. Streng genommen werden damit keine grundsätzlich neuen Rechte begründet; vielmehr werden die verschiedenen Rechte, die auf nationaler, europäischer oder internationaler Ebene in einzelnen Rechtakten niedergelegt sind, in der Charta der Europäischen Union zusammengeführt. Sie wurden damit sichtbarer gemacht. Freilich gelang es nicht, die Grundrechtecharta in den europäischen Verträgen zu verankern. So stellt sie mehr eine Willenserklärung der Mitgliedstaaten dar, bietet aber nicht einen verbrieften Rechtsanspruch für die Bürger. Die Tragweite der Charta innerhalb der Europäischen Union ist daher offen geblieben. Dies wird Gegenstand weiterer Prüfungen sein. Nicht zuletzt werden auch die Erfahrungen ausgewertet werden müssen, die mit dem im Vertrag von Nizza vereinbarten Frühwarnsystem gemacht werden. Dies soll verhindern, dass es in einzelnen Mitgliedstaaten zu schweren oder sogar anhaltenden Verletzungen der in der Charta aufgeführten Grundrechte kommt.

### Anmerkungen

- 1 Bulletin EU 12-2000.
- 2 Bulletin EU 1/2-2000.
- 3 Bulletin EU 1/2-2000; KOM (2000) 134.
- 4 Abl. L 72 vom 21.3.2000.
- 5 KOM (2000) 196.
- 6 Bulletin EU 9-2000.
- 7 KOM (2000) 551, Bulletin EU 9-2000, [http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/empl&esf/empl2000/jer2000\\_1\\_de.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/empl2000/jer2000_1_de.pdf).
- 8 KOM (2000) 459.
- 9 Bulletin EU 10-2000.
- 10 KOM (2000) 548, KOM (2000) 735; Abl. vom 24.1.2001.
- 11 KOM (2000) 548, Bulletin EU 11-2000; Abl. L303 vom 2.12.2000.
- 12 Bulletin EU 11-2000 1.3.15.
- 13 RL 2000/43/EG, Abl. L 180 vom 19.7.2000.
- 14 KOM (2000) 649; Bulletin EU 10-2000.
- 15 KOM (2000) 379; [http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/general/com00-379/com379\\_de.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/general/com00-379/com379_de.pdf).
- 16 Bulletin EU 12-2000.
- 17 Abl. C 364/8 vom 18.12.2000; [http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text\\_de.pdf](http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_de.pdf)

### Weiterführende Literatur

- Bäcker, Gerhard; Reinhard Bispinck: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Bd. 1: Ökonomische Grundlagen, Einkommen, Arbeit und Arbeitsmarkt, Arbeit und Gesundheitsschutz, Bd. 2: Gesundheit und Gesundheitssystem, Familie, Alter, Soziale Dienste, Wiesbaden 2000.
- Becker, Detlef: Technischer Fortschritt und Beschäftigung – eine Bestandsaufnahme. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 264, Köln 2001.
- Doelvik, Jon Erik (Hrsg.): At Your Service? Comparative Perspectives on Employment and Labour Relations in the European Private Sector Services. Work and Society 27, Frankfurt am Main Berlin Bern u.a. 2001.
- Leibfried, Stephan (Hrsg.): Der deutsche Sozialstaat – Bilanzen, Reformen, Perspektiven. Schriften des Zentrums für Sozialpolitik: Bd. 10, Frankfurt (Main) u.a. 2000.
- Von Maydell, Bernd; Takeshi Shimomura, Kazuaki Tezuka (Hrsg.): Entwicklungen der Systeme sozialer Sicherheit in Japan und Europa. Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht 17, Berlin 2000.
- Nullmeier, Frank: Politische Theorie des Sozialstaats. Theorie und Gesellschaft Bd. 46, Frankfurt/Main, New York 2000.
- Prinz, Christopher; Bernd Marin: Pensionsreformen: nachhaltiger Sozialumbau am Beispiel Österreichs. Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung 8, Frankfurt/Main u.a. 1999.
- Salverda, Wiemer (Hrsg.): Policy measures for low-wage employment in Europe. Cheltenham/Northampton 2000.
- Schäfer, Holger: Ende des Normalarbeitsverhältnisses? Zu Theorie und Empirie der atypischen Beschäftigung in Deutschland. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 262, Köln 2001.