

Wolfgang Ohndorf

Kurzfassung des Vortrags am 4.10.04 IAB Nürnberg

### **Die Beschäftigungsstrategie der Europäischen Union im Kontext der Gipfelbeschlüsse von Lissabon - Erfahrungen aus Deutschland und Lettland**

Der Amsterdamer Vertrag vom Juni 1997 legte die Grundlage für die Einführung einer gemeinsamen Beschäftigungsstrategie der Europäischen Union (EU). Daraufhin haben die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel in Luxemburg im November 1997 erstmals *Beschäftigungspolitische Leitlinien* der EU verabschiedet, die von den Mitgliedstaaten in *Nationalen Aktionsplänen für Beschäftigung* umgesetzt worden sind. Seitdem wird die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten - ähnlich wie schon seit 1992 die Wirtschafts- und Finanzpolitik durch die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (= allgemeine wirtschaftspolitische Leitlinien) - koordiniert und auf gemeinsame Ziele ausgerichtet.

Der Gipfel von Lissabon im März 2000 hat die Politikkoordination der EU auf wesentliche Bereiche der Sozialpolitik (Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung, Alterssicherung) erstreckt und dafür die allgemein anwendbare Methode der offenen Koordination eingeführt. Die Politiken der drei (gleichwertigen) Bereiche Wirtschaft, Beschäftigung und Soziales sollten zusammenwirken, um das neue strategische Ziel zur Verwirklichung der Vision des Gipfels zu erreichen:

*Die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen - einen Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem grösseren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.* Darüber hinaus wurden konkretere Ziele z.B. für die Beschäftigungsquote in der EU im Jahre 2010 gesetzt: 70% für alle und 60% für Frauen (ergänzt in Stockholm um die Zielquote von 50% für 55-64 Jährige).

Seitdem sind die Leitlinien jährlich angepasst und 2003 wesentlich überarbeitet sowie auf zehn gestrafft worden. Künftig soll eine Anpassung nur noch alle drei Jahre erfolgen. Ausserdem sind seit 1999 beschäftigungspolitische Empfehlungen des Rates an alle sowie die einzelnen Mitgliedstaaten gerichtet worden. Die Verknüpfung der beschäftigungspolitischen mit den wirtschaftspolitischen und den sozialpolitischen Zielen ist verbessert worden. Dazu gehört auch das Zusammenspiel mit den Strukturreformen auf den Güter-, Dienstleistungs- und Finanzmärkten (Cardiff-Prozess) und der auf dem Kölner Gipfel 1999 vereinbarte Makroökonomische Dialog.

Die zehn neuen Beschäftigungsleitlinien von 2003 sind allerdings nicht in jedem Fall widerspruchsfrei. So können die Leitlinie 1, die für jeden Arbeitslosen vor Ablauf eines Jahres (für Jugendliche vor Ablauf von sechs Monaten) die Vermittlung in Arbeit oder in eine Massnahme fordert, und die Leitlinien 2 (Förderung des Unternehmergeistes und der Schaffung von Arbeitsplätzen) und 8 (Arbeit muss sich lohnen) durchaus in Konflikt geraten, wenn ein hoher Arbeitsplatzmangel zur Erfüllung von Leitlinie 1 zu hohen Massnahmekosten führt und eine Senkung der Abgabenlast für Unternehmer und Arbeitnehmer verhindert, obwohl eine

Verringerung der Abgabenlast notwendige Voraussetzung für die Schaffung neuer Arbeitsplätze wäre (Beispiel: Deutschland).

Hier ist darauf hinzuweisen, dass die Verantwortung für die Beschäftigungspolitik auch nach dem Amsterdamer Vertrag und der zwischenzeitlichen Ausgestaltung der gemeinsamen Strategie bei den Mitgliedstaaten liegt. Sie müssen den für ihre jeweilige Situation richtigen Policy-mix finden. Auf diese Zuständigkeit hat gerade Deutschland bei den Verhandlungen über den EU Beschäftigungstitel im EG-Vertrag grössten Wert gelegt. Deshalb ist die EU Strategie auch durch *Nationale Aktionspläne* umzusetzen. Die EU hat zu recht sowohl in ihren beschäftigungspolitischen Empfehlungen als auch in den Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik an Deutschland wiederholt die Notwendigkeit besserer Rahmenbedingungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen durch eine Senkung der Belastung des Faktors Arbeit durch Steuern und Abgaben an erster Stelle hervorgehoben. Sie hat ausserdem einen effektiveren Mitteleinsatz für aktive arbeitsmarktpolitische Massnahmen gefordert (d.h. keine Mittel für Massnahmen, die nicht zur Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt führen). Sozialpolitische Massnahmen sind nicht Aufgabe der Beschäftigungsstrategie. Sie müssen im Kontext der offenen Koordinierung der Sozialpolitik gelöst werden.

Die Europäische Beschäftigungsstrategie dürfte positive Auswirkungen auf die Entwicklung in Europa gehabt haben, obwohl ein direkter Nachweis dafür nicht geführt werden kann. Seit 1997 ist die Zahl der Arbeitslosen in der EU von 18,2 Millionen auf jetzt unter 14 Millionen gesunken (Arbeitslosenquote nach Eurostat von 11 % auf 9,0%). Dies gilt trotz des leichten Anstiegs in den wirtschaftlich schwierigen Jahren seit 2002. Es scheint, dass die Strategie im Lissabon Kontext auch die Schockresistenz verbessert hat. Allerdings hat die Wachstumspause von 2002 und 2003 dazu geführt, dass die EU weite Beschäftigungsquote 2003 bei 64,3 % zum Stillstand gekommen ist und das Ziel von 67 % in 2005 nicht erreicht werden wird. Es wird auch schwer werden, das Lissabon Ziel von 70 % bis 2010 noch zu erreichen. Darauf hat die Anfang 2003 eingesetzte Task-force Beschäftigung unter Wim Kok in ihrem Ende 2003 vorgelegten Bericht hingewiesen. Dennoch hat der Europäische Rat im März 2004 in Brüssel die Lissabon Ziele bekräftigt und zur Umsetzung der Wim Kok Empfehlungen aufgerufen.

Als grösstes Hemmnis auf dem Lissabon Pfad zur Vollbeschäftigung hat sich Deutschland erwiesen. Lag dieses Land bei der Arbeitslosigkeit bis Ende 2001 noch besser als der europäische Durchschnitt, so hat der rasante Anstieg der deutschen Arbeitslosigkeit seit 2002 dazu geführt, dass es heute unter den 15 Altmitgliedern auf Platz 14 nur noch knapp vor Spanien rangiert. Deutschland ist das einzige EU Land, in dem die Arbeitslosigkeit heute höher ist als 1997 zu Beginn der Koordinierung der Beschäftigungspolitik in der EU. Deshalb ist auch der leichte Anstieg der Arbeitslosigkeit in der EU seit 2002 zum grössten Teil auf Deutschland zurückzuführen.

Es ist nicht möglich, hier eine umfassende Therapie für Deutschland vorzuschlagen. Der Rat der EU hat mit seinen auf dem Wim Kok Papier beruhenden Empfehlungen die wichtigsten Punkte aufgezeigt. Ganz generell muss der Unternehmergeist gestärkt und die Gründung neuer Unternehmen erleichtert werden. In einem Land mit eines Verhältnis von offenen Stellen zu Arbeitslosen von 1 zu 5 (oder mehr) müssen alle

Mittel auf die Schaffung von Arbeitsplätzen konzentriert werden, zumal für die offenen Stellen genügend qualifizierte Arbeitskräfte bereit stehen.

Der allerwichtigste Punkt ist deshalb eine massive Senkung der Lohnnebenkosten. Dazu muss die Streichung aller sinnlosen arbeitsmarktpolitischen Massnahmen (vor allem Qualifizierungsmassnahmen) beitragen. Der wesentlichste Beitrag müsste aber durch eine Erhöhung des Renteneintrittsalters einschliesslich einer Anhebung der gesetzlichen Altersgrenze um mehr als ein Jahr erbracht werden. Dadurch würde auch das EU Ziel einer Beschäftigungsquote von 50% für ältere Arbeitnehmer (über 55) bis 2010 für Deutschland nicht mehr völlig illusorisch sein. Schliesslich bedarf es weiterer Veränderungen im Krankenversicherungssystem. Dabei muss die Beschäftigungspolitik noch besser in eine nationale Gesamtstrategie nach dem Vorbild von Lissabon einbezogen werden.

Mit der Erweiterung der EU um zehn neue Mitglieder im Mai dieses Jahres ist die Europäische Beschäftigungsstrategie auf diese Länder erstreckt worden. Ein interessantes Land in diesem Zusammenhang ist Lettland. Dort sind bereits seit 2001 jährlich Nationale Beschäftigungspläne aufgestellt worden, die sich an den Leitlinien der EU orientierten. Für 2004 ist zum erstenmal ein Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung erstellt worden, der die zehn neuen EU Leitlinien zur Grundlage hat. Auch die wirtschaftspolitische Koordinierung durch die Grundzüge hat voll eingesetzt.

Lettland hat sich in den letzten Jahren mit Wachstumsraten des BIP von 6-8 % an die Spitze in Europa gesetzt. Es kommt als immer noch ärmstes Land mit dem niedrigsten BIP pro Kopf allerdings auch von ganz unten. Die Arbeitslosigkeit ist von über 17% im Jahre 1998 auf 10,6 % in 2003 (Eurostat) gesunken. Die positive Entwicklung setzt sich 2004 fort. Der lettische Aktionsplan setzt eine grosse Zahl von nationalen Zielen, die als Zwischen- und Unterziele dazu beitragen sollen, die EU Ziele bis 2010 zu erreichen oder ihnen näher zu kommen.

Fazit:

Die Europäische Beschäftigungsstrategie dürfte seit Einführung 1997 bereits bisher kräftig zur Steigerung der Beschäftigung und Senkung der Arbeitslosigkeit in der EU beigetragen haben – unterstützt durch das seit Lissabon 2000 forcierte Zusammenwirken mit der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Dennoch sind die Lissabonner EU Beschäftigungsziele nur mit allergrösster Anstrengung noch erreichbar. Hier ist vor allen anderen der Mitgliedstaat Deutschland gefordert, der seit 2001 völlig versagt hat. Demgegenüber dürfte das Neumitglied Lettland kaum zu einer Belastung für 2010 werden, wenn es die eigenen Ziele konsequent verfolgt und seinen NAP erfolgreich umsetzt.