

Ausgabe Nr. 14 / 29.8.2003

In aller Kürze

➤ Die EU versucht seit 1997, die Beschäftigungspolitik ihrer Mitgliedsländer unter Berücksichtigung nationaler Besonderheiten flexibel zu koordinieren. Mit den Leitlinien der „Europäischen Beschäftigungsstrategie“ (EBS) wurde dabei ein Mittelweg zwischen unverbindlichem Meinungsaustausch und zwingenden Verordnungen gefunden.

➤ Die neuen vereinfachten Leitlinien für 2003 setzen diesen Weg fort, enthalten aber zusätzliche quantitative Zielvorgaben, die teilweise politisch umstritten waren. Zudem betont die EBS nun noch stärker die Bedeutung von „mehr Beschäftigung“ zur Lösung der Arbeitsmarktkrise.

➤ Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die EBS vor allem in der Arbeitsmarktpolitik zu spürbaren Fortschritten geführt hat. In Deutschland zeigt sich ihr Einfluss vor allem in zwei Bereichen: In der Verstärkung des aktivierenden und präventiven Ansatzes bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und im Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt (Gender Mainstreaming).

➤ Beschäftigungspolitik ist freilich mehr als Arbeitsmarktpolitik. In anderen zentralen Bereichen wie der Fiskalpolitik, der Reform der sozialen Sicherungssysteme und der Lohn- und Tarifpolitik ist der Einfluss der Leitlinien bisher eher gering. Die Verantwortung für „mehr Beschäftigung“ liegt weiterhin hauptsächlich bei den Nationalstaaten.

Autor/in

Thomas Rhein

Neue Leitlinien der EU für 2003

Perspektiven der Europäischen Beschäftigungsstrategie

Ungeachtet der gemeinsamen Leitlinien bleiben die Länder auch weiterhin für ihre Beschäftigungspolitik verantwortlich

Braucht Europa nicht nur eine gemeinsame Währung, sondern auch eine gemeinsame Beschäftigungspolitik? Sind die Arbeitsmarktprobleme nur auf nationaler oder (auch) auf europäischer Ebene zu lösen? Diese Fragen wurden in den 90er Jahren kontrovers diskutiert. Auf politischer Ebene mündete die Debatte schließlich im Jahre 1997 in einen Kompromiss: die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS). Ihren Kern bilden die jährlich verabschiedeten beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU.

Im vergangenen Jahr veranlasste nun die EU-Kommission eine Bestandsaufnahme der ersten fünf Jahre und schlug dann im April 2003 eine Neufassung der Leitlinien vor. Der EU-Rat hat die „neuen“ Leitlinien inzwischen gebilligt und in Kraft gesetzt. Dies nimmt das IAB zum Anlass, die Perspektiven des Politikansatzes und seine bisherigen Auswirkungen auf die deutsche Beschäftigungspolitik zu untersuchen.

Ein Rückblick

Zunächst ist ein Blick auf die Vorgeschichte der EBS nützlich. Für Fragen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik waren in der Europäischen Gemeinschaft seit jeher die Mitgliedsländer zuständig und nicht die E(W)G. Die einzige wesentliche Ausnahme stellt die 1968 vereinbarte Freizügigkeit der Arbeitskräfte dar. Erst in den 90er Jahren trat die Beschäftigungskrise in Europa auf die politische Agenda der EU.

Dafür gibt es mehrere Gründe:

➤ Erstens lenkte die EU-Kommission zu Beginn der 90er Jahre die Aufmerksamkeit auf ein Problem, das die meisten europäischen Volkswirtschaften hatten: die im Vergleich zu den USA und Japan niedrigen Beschäftigungsquoten¹ und die geringe Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstums. Beides bedrohte die Wettbewerbsfähigkeit und die

Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Die EU müsse die Mitgliedsländer im Kampf gegen diese Herausforderungen unterstützen.

➤ Zweitens wollte die Kommission die Akzeptanz und politische Legitimation der europäischen Integration auf eine breitere Basis stellen. „Europa“ wurde und wird oft bis heute als bürgerferne Bürokratie gesehen, die sich vorrangig mit Agrarsubventionen und der Abfassung von Normen und Richtlinien befasst, nicht aber mit den wirklichen Sorgen der Europäer, zum Beispiel mit der Arbeitslosigkeit. Tatsächlich waren die Arbeitsmarktprobleme in Europa chronisch geworden und verschärften sich in den 90er Jahren weiter. Die Arbeitslosenquote stieg im EU-Durchschnitt von

¹ Die Beschäftigungsquote gibt den Anteil der Erwerbstätigen im Alter von 15-64 Jahren an der erwerbsfähigen Bevölkerung des selben Alters wieder.

7,7% in 1990 auf 11,1% in 1994. Das entsprach einer Zahl von fast 18,5 Mio. Arbeitslosen, von denen knapp die Hälfte schon länger als ein Jahr ohne Arbeit war. Auch in den folgenden drei Jahren verbesserte sich die Lage kaum.

Diese Überlegungen bewegten die EU-Kommission in den 90er Jahren zu einer Reihe von Initiativen für eine europäische Beschäftigungspolitik.² Die Initiativen trafen auf Widerstände von Seiten vieler Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschlands. Sie argumentierten, dass es innerhalb der EU weiterhin große Unterschiede gäbe, sowohl was die Arbeitsmarktlage als auch was die institutionellen Rahmenbedingungen beträfe. Angesichts dieser Unterschiede sei eine „zentrale“ europäische Strategie wenig erfolgversprechend. Wenn es denn überhaupt eine für alle optimale Strategie gäbe, könne sich diese nur über den Wettbewerb der nationalen Systeme heraus kristallisieren. Außerdem zeige das Beispiel einiger europäischer Länder, dass sich Erfolge auch mit nationalen Anstrengungen erzielen lassen.

Die Kontroversen mündeten schließlich in einen politischen Kompromiss. Im Juni 1997 nahm der EU-Gipfel von Amsterdam die „Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie“ als Ziel in den EG-Vertrag auf. Anschließend legte ein Beschäftigungsgipfel im November 1997 in Luxemburg das politische Procedere fest, das seitdem den Rahmen für die EBS darstellt. Dieses Procedere erhielt zuerst den Namen „Luxemburg-Prozess“ und wird seit 2000 auch als „Offene Methode der Koordinierung“ bezeichnet. Es sieht vor, dass der EU-Rat jährlich auf Vorschlag der Kommission *beschäftigungspolitische Leitlinien* verabschiedet. Die Mitgliedsländer setzen die Leitlinien in *Nationale Aktionspläne (NAP)* um. Schließlich überprüfen Kommission und Rat die NAP und deren Umsetzung. Sie bewerten sie in einem gemeinsamen Jahresbericht zur Beschäftigungslage in der EU. Seit dem Jahre 2001 enthält der Jahresbericht auch *beschäftigungspolitische Empfehlungen* an die Mitgliedsländer. Er stellt außerdem in einem Benchmarking-Verfahren bewährte arbeitsmarktpolitische Verfahren (*good practices*) vor und will so den Informationsaustausch über erfolgreiche Maßnahmen befördern und

andere Länder zur Nachahmung anregen – unter Berücksichtigung der jeweiligen nationalen Besonderheiten.³

Dieser Prozess wird seit der Verabschiedung der Leitlinien für 1998 im jährlichen Zyklus durchlaufen. Er kombiniert Elemente der *zentralen* Steuerung und Koordination auf EU-Ebene mit der *dezentralen* Umsetzung und Verantwortlichkeit. Die Leitlinien sind für die Mitgliedsländer zwar verbindlich, aber so formuliert, dass sie Spielräume für nationale Wege zu ihrer Umsetzung einräumen. Diese Umsetzung wird von der EU finanziell durch die Mittel des Europäischen Sozialfonds unterstützt.

Die Leitlinien von 1997 bis 2002

Die Leitlinien waren bis 2002 in vier „Säulen“ zusammengefasst:

- Die Leitlinien der ersten Säule wollten die *Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer* verbessern – unter anderem durch aktive und präventive Maßnahmen gegen Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit, durch ein beschäftigungsfreundliches Steuer- und Transfersystem, durch Verbesserung der Aus- und Weiterbildung und durch lebensbegleitendes Lernen.
- Die zweite Säule, *Entwicklung des Unternehmertums*, zielte auf bessere Bedingungen für Unternehmensgründer, auf neue Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungsbereich, auf mehr regionale und lokale Beschäftigungsinitiativen und auf die Senkung der Abgabenglast auf den Faktor Arbeit.
- Die Leitlinien der dritten Säule bezweckten die *Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer* durch die Moderni-

sierung der Arbeitsorganisation und die Förderung der innerbetrieblichen Weiterbildung. Bei dieser Säule sollen explizit auch die Sozialpartner zur Umsetzung beitragen.

- Schließlich sollte die vierte Säule zur *Chancengleichheit für Frauen und Männer* beitragen. Das Mittel dazu war (und ist) der sogenannte Gender-Mainstreaming-Ansatz, wonach die Gleichstellung der Geschlechter nicht nur mit speziellen Maßnahmen gefördert, sondern auch als Ziel in *allen* Politikbereichen verankert werden soll.

Insgesamt gesehen hatte zweifellos die erste Säule das größte Gewicht, sowohl was die Zahl der Leitlinien betrifft als auch was die Aufmerksamkeit angeht, die die Akteure der EBS den einzelnen Leitlinien schenkten. Der Begriff der Beschäftigungsfähigkeit (*employability*) wurde durch die EBS zwar nicht erfunden, aber doch bekannt gemacht und ist seitdem zu einem stehenden Terminus in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion geworden (vgl. dazu Deeke, A./Kruppe, T. 2003).

Einzelne Leitlinien enthielten von Beginn an quantifizierte Zielvorgaben oder *Benchmarks* (Orientierungspunkte), um die Zielerreichung besser präzisieren, überwachen und vergleichen zu können. Anfänglich waren es Zielvorgaben zur Aktivierung von Arbeitslosen,⁴ ab 2001 kamen Vorgaben zur Bildungsbeteiligung und zu den Beschäftigungsquoten hinzu.

Die Leitlinien selbst wurden in den ersten fünf Jahren der EBS nicht grundlegend überarbeitet, sondern nur leicht modifiziert. In den Jahren 2001 und 2002 kamen jedoch sechs sogenannte *Querschnittsziele*⁵ hinzu, die den Leitlinien in

² Ausgangspunkt der Initiativen war das „Weißbuch zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ der EU-Kommission, veröffentlicht 1993 (EG-Kommission 1993).

³ Diesem Zweck dient auch das sogenannte *peer review-Programm*. Nähere Informationen dazu auf der Website dieses Programms: <http://www.peerreview-employment.org>.

⁴ Die Leitlinien für 1998 sahen vor: Mindestens 20% aller Arbeitslosen sollen in jedem Mitgliedsland in eine Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik einbezogen werden. Ferner soll jedem Neuzugang in Arbeitslosigkeit spätestens nach sechs Monaten (Jugendliche) bzw. einem Jahr (Erwachsene) ein Neuanfang in Form einer Maßnahme oder einer intensiven Beratung geboten werden. Diese Zielvorgaben sollten innerhalb von fünf Jahren umgesetzt werden.

⁵ Die Querschnittsziele waren: 1. Anhebung der Beschäftigungsquoten; 2. Verbesserung der Qualität der Arbeit; 3. Entwicklung von umfassenden Strategien für das lebensbegleitende Lernen; 4. umfassende Einbeziehung der Sozialpartner in die EBS; 5. gleichwertige Berücksichtigung aller Leitlinien und Querschnittsziele bei der Umsetzung in nationale Politik; 6. Entwicklung gemeinsamer Indikatoren zur Bewertung der erzielten Fortschritte.

einer Art Präambel vorangestellt wurden. Sie gehen zum großen Teil auf den Lisboner EU-Gipfel vom März 2000 zurück.

Die Lissabon-Strategie

Der Gipfel von Lissabon war der Startpunkt einer ganzen Reihe von strategischen Initiativen zur „wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Erneuerung“ Europas. Dort wurde das strategische Ziel definiert, innerhalb von zehn Jahren „der wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Wirtschaftsraum der Welt zu werden, fähig zu nachhaltigem wirtschaftlichen Wachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und größerem sozialen Zusammenhalt“. Bis 2010 soll Vollbeschäftigung erreicht werden. Dazu soll die allgemeine Beschäftigungsquote im EU-Durchschnitt bis 2010 auf mindestens 70 % steigen, die Quote für Frauen auf 60 %.

Spätere EU-Gipfel in Stockholm und in Barcelona ergänzten diese Zielvorgaben durch Zwischenziele für das Jahr 2005 und durch eine Zielquote für ältere Arbeitnehmer – sie soll bis 2010 auf mindestens 50 % steigen.

Diese Anhebung der Beschäftigungsquoten wurde seit 2001 den Leitlinien als erstes sogenanntes Querschnittsziel vorangestellt. Außerdem enthielten die Leitlinien für 2002 fünf weitere Querschnittsziele.

2002: Bestandsaufnahme nach fünf Jahren EBS

Das Wesentliche an den Leitlinien war für den Nicht-Experten schwer zu überblicken. Dazu trug schon ihre Zahl (anfänglich 22, zuletzt noch 18) bei. Die neuen Querschnittsziele, die sich teilwei-

se mit den Leitlinien überschneiden, und die umfangreichen Präambeln machten das Ganze noch komplizierter. Auch deshalb schlug die Kommission für 2003 eine neue vereinfachte Struktur für die Leitlinien vor.

Diese neuen Leitlinien zielen freilich nicht nur auf eine Vereinfachung ab. Sie berücksichtigen auch die Ergebnisse von Bestandsaufnahmen der ersten fünf Jahre der EBS, die die Kommission und die einzelnen Mitgliedsländer⁶ im Jahre 2002 vorlegten.

Die Bestandsaufnahme der Kommission ist grundsätzlich positiv. In den Jahren seit 1997 verbesserte sich die Arbeitsmarktlage im EU-Durchschnitt deutlich. Die Gesamtzahl der Arbeitsplätze stieg zwischen 1997 und 2001 um 10 Millionen (+ 6,5 %), während die Zahl der Arbeitslosen um über 4 Millionen (- 25 %) sank.

Das ist freilich nicht kausal auf das Wirken der EBS zurückzuführen, wie die Kommission auch einräumt. Vor allem geht dies auf das Konto der insgesamt günstigen konjunkturellen Entwicklung in diesem Zeitraum. Gleichwohl hält die Kommission vor allem in zwei Bereichen Fortschritte fest, die durch die Leitlinien ausgelöst wurden:

➤ Erstens orientierten sich die nationalen Arbeitsmarktpolitiken nun an einem stärker aktivierenden und präventiven Ansatz.⁷

➤ Zweitens habe der Gender-Mainstreaming-Ansatz den Gleichstellungspolitikern in den Mitgliedsländern einen wichtigen Schub gegeben. Zwar gebe es weiterhin ein starkes Lohngefälle zwischen Männern und Frauen, die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei den Beschäftigungsquoten hätten aber abgenommen.⁸

Gleichwohl konstatiert die Kommission neben begrenzten Fortschritten noch viele Defizite:

➤ So nähmen Geringqualifizierte zu wenig an Weiterbildungsmaßnahmen teil.

➤ Das lebenslange Lernen sei noch zu wenig verbreitet, vor allem bei älteren Arbeitnehmern und in Klein- und Mittelbetrieben.

➤ Die Arbeit sei in vielen Ländern immer noch zu stark mit Steuern und Sozialabgaben belastet.

➤ Die Sozialpartner seien noch zu wenig in die Strategie einbezogen.

➤ Außerdem kritisiert die Kommission den „fragmentarischen Charakter“ vieler in den NAP aufgeführten Maßnahmen, also ihre fehlende Einbettung in eine konsistente Gesamtstrategie.

Die neuen beschäftigungspolitischen Leitlinien 2003

Nach der Bestandsaufnahme schlug die Kommission zum Beginn dieses Jahres eine Vereinfachung und Neustrukturierung der Leitlinien vor. Dieser Vorschlag wurde schließlich am 22. Juli in überarbeiteter Form vom Europäischen Rat angenommen und stellt nunmehr die neue Grundlage für die EBS dar. Die neuen Leitlinien enthalten jetzt drei übergreifende Ziele (vgl. *Übersicht 1, Seite 4*). Ihrer Verwirklichung dienen zehn spezifische Leitlinien, die sogenannte „Handlungsprioritäten“ formulieren (vgl. *Übersicht 2, Seite 4*).

Die EBS im Internet

Alle „offiziellen“ Dokumente zur EBS sind über eine Website der EU-Kommission im Volltext verfügbar. Unter anderem sind das: die Leitlinien und die gemeinsamen Beschäftigungsberichte der Jahre seit 1998, die Nationalen Aktionspläne, die beschäftigungspolitischen Empfehlungen an die Mitgliedsländer sowie die Ergebnisse der Wirkungsbewertung und Bestandsaufnahme von 2002. Hier der Link zur EBS-Website: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/employ_de.htm

⁶ Zur Bestandsaufnahme für Deutschland vgl. RWI/ISG 2002. Zusätzlich werden auch die mit Geldern des Europäischen Sozialfonds geförderten Maßnahmen in Deutschland und anderen Ländern laufend evaluiert (vgl. dazu Deeke u.a. 2002).

⁷ So konnten alle Mitgliedsländer bis 2001 die Zielvorgabe realisieren, 20 % aller Arbeitslosen in aktive Maßnahmen einzubeziehen.

⁸ Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass in den Quoten auch solche Personen als beschäftigt erfasst sind, die in Teilzeit oder nur geringfügig arbeiten (ab einer Stunde in der Woche) oder in Erziehungsurlaub sind. Daher ist die tatsächliche Beschäftigung bei Frauen niedriger, als es die Beschäftigungsquoten suggerieren. Ergänzend wird die Beschäftigungsquote deshalb auch in Vollzeitäquivalente umgerechnet. Dieser Indikator weist für die meisten Länder – so auch Deutschland – weiterhin beträchtliche Unterschiede zwischen Frauen und Männern aus (vgl. dazu ausführlicher Beckmann 2003).

Übersicht 1

Drei übergreifende Ziele**1. Vollbeschäftigung**

Gesamtbeschäftigungsquote von 67% bis 2005 und von 70% bis 2010

Frauenbeschäftigungsquote von 57% bis 2005 und von 60% bis 2010

Beschäftigungsquote von 50% bei älteren Arbeitnehmern bis 2010

jeweils im EU-Durchschnitt.* Die Mitgliedstaaten sollen entsprechende Zielvorgaben machen und dabei "spezielle nationale Umstände berücksichtigen".

2. Steigerung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsproduktivität

Die Arbeitsplatzqualität umfasst beispielsweise die Lohn- und Arbeitszufriedenheit, den Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen, Möglichkeiten der beruflichen Entwicklung, die Gleichstellung der Geschlechter sowie Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Das soll gleichzeitig zur Steigerung des Produktivitätswachstums beitragen.

3. Sozialer Zusammenhalt und soziale Eingliederung

Dazu sollen die Mitgliedstaaten den Zugang zu dauerhaften und qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen fördern, Diskriminierungen am Arbeitsmarkt und die Ausgrenzung aus der Arbeitswelt bekämpfen und regionale Disparitäten reduzieren.

* Die Gesamtbeschäftigungsquote lag 2001 im EU-Durchschnitt bei 63,9% (Deutschland: 65,8%), diejenige für Frauen bei 54,9% (Deutschland: 58,8%) und diejenige für Ältere bei 38,5% (Deutschland: 37,7%). Dabei gibt es starke nationale Unterschiede. So übertraf die Gesamtquote in Dänemark, den Niederlanden, Großbritannien und Schweden bereits den Zielwert von 70%, während sie in Italien, Spanien und Griechenland deutlich unter 60% lag – bedingt vor allem durch die dort niedrige Frauenerwerbstätigkeit.

Übersicht 2

Zehn spezifische Leitlinien (Handlungsprioritäten) ****1. Aktive und präventive Maßnahmen für Arbeitslose und Nichterwerbspersonen**

Angebot eines Neuanfangs (Ausbildung, Erwerb von Berufserfahrung, neuer Arbeitsplatz oder andere Beschäftigungsmaßnahme) für alle Neuzugänge in Arbeitslosigkeit nach spätestens sechs Monaten (Jugendliche) bzw. zwölf Monaten (Erwachsene); entsprechendes Angebot für mind. 25% aller Langzeitarbeitslosen (bis 2010).

2. Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmergeist

Erschließung des Arbeitsplatzpotenzials neuer Unternehmen, des Dienstleistungssektors und des Bereichs Forschung und Entwicklung.

3. Bewältigung des Wandels und Förderung der Anpassungsfähigkeit in der Arbeitswelt

Mehr Vielfalt und Innovation bei arbeitsvertraglichen und arbeitsorganisatorischen Regelungen, einschließlich Arbeitszeitregelungen, dabei ausgewogenes Verhältnis von Flexibilität und Sicherheit. Förderung der beruflichen und regionalen Mobilität zur Bekämpfung von Engpässen. Mehr nationale und EU-weite Transparenz am Arbeitsmarkt: bis 2005: für alle Arbeitssuchenden EU-weiter Zugang zu sämtlichen von den Arbeitsverwaltungen bekannt gegebenen Stellenangeboten.

4. Förderung des Aufbaus von Humankapital und des lebenslangen Lernens

Abschluss der Sekundarstufe II für mindestens 85% aller 22-jährigen, Erhöhung der Bildungsbeteiligung der Erwachsenen auf 12,5%, jeweils im EU-Durchschnitt.

5. Erhöhung des Arbeitskräfteangebots und Förderung des aktiven Alterns

Anhebung des EU-weiten Durchschnittsalters beim Ausscheiden aus dem Erwerbsleben um fünf Jahre (EU-Durchschnitt 2001: 59,9 Jahre).

6. Gleichstellung der Geschlechter

Reduzierung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles und der Unterschiede bei den Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten in jedem Mitgliedstaat; Kinderbetreuungsplätze für 33% aller Kinder unter 3 Jahren und für 90% der Kinder zwischen 3 Jahren und dem Schulpflichtalter (im EU-Durchschnitt).

7. Förderung der Integration und Bekämpfung der Diskriminierung benachteiligter Gruppen auf dem Arbeitsmarkt

Senkung der Schulabbrecherquote im EU-Durchschnitt auf 10%; Reduzierung der Differenz zwischen den Arbeitslosenquoten benachteiligter Personengruppen und der Gesamtarbeitslosenquote; Reduzierung der Differenz zwischen der Quote für EU-Bürger und der für Drittstaatsangehörige.

8. Arbeit lohnend machen und entsprechende Anreize schaffen

Überprüfung der Steuer- und Sozialleistungssysteme, um Arbeit attraktiver zu machen und Arbeitslosigkeits-, Armuts- und Nichterwerbstätigkeitsfallen zu beseitigen; deutliche Reduzierung der Steuer- und Abgabenbelastung von Niedriglohnbezieheren.

9. Überführung von nichtangemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung

Umfassender Policymix zur Beseitigung nichtangemeldeter Erwerbstätigkeit.

10. Überwindung regionaler Disparitäten bei der Beschäftigung

Schaffung günstiger Bedingungen für privatwirtschaftliche Tätigkeit und Investitionen in rückständigen Regionen.

** Quantifizierte Zielvorgaben sind kursiv hinzugefügt. Die Zielvorgaben zu 4. bis 7. sollen 2010 realisiert sein

Die EBS von 2003: Was ist neu, was ist geblieben?

Als Neuerung der „neuen“ EBS ist die Konzentration auf die drei übergeordneten Ziele einzuschätzen, die das Wesentliche der strategischen Orientierung besser als zuvor verdeutlichen. Ansonsten stellen die Leitlinien 2003 die EBS auf keine völlig neue Grundlage, sondern entwickeln sie weiter. Die wichtigste Etappe auf diesem Weg war zweifellos die Integration der Lissabon-Ziele im Jahre 2001. Die „neue“ EBS hebt sie noch deutlicher als bislang hervor. Sie legt stärker als in den ersten Jahren den Akzent auf *mehr Beschäftigung* als zentrales Ziel.

Das ist keine Selbstverständlichkeit. Schließlich gab (und gibt) es immer wieder politische Ansätze, die die Arbeitslosigkeit bekämpfen wollen, indem sie die Erwerbsbeteiligung von Frauen, älteren Arbeitnehmern oder anderen Personengruppen vermindern oder niedrig halten. Dies kann aber nicht der richtige Weg sein, wenn man mehr Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit erreichen, die soziale Sicherung dauerhaft finanzieren und alle Erwerbswünsche berücksichtigen will.

Auch die beiden anderen übergreifenden Ziele gehen auf die Lissabon-Strategie zurück. Dabei stellt insbesondere die „Steigerung der Arbeitsplatzqualität“ eine besondere Herausforderung dar. Denn erstens ist ein Konflikt mit dem Ziel der Anhebung der Beschäftigungsquote möglich, vor allem wenn man an die Beschäftigungsförderung bei einfachen Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich denkt. Zweitens ist die Arbeitsplatzqualität nicht leicht anhand von Indikatoren zu messen und länderübergreifend zu vergleichen. Die EU-Kommission hat inzwischen ein Bündel von Indikatoren entwickelt (vgl. Europäische Kommission 2002). Einige davon sind auch in die neuen Leitlinien eingegangen.

Nun zu den neuen „Handlungsprioritäten“. Davon ist die Nr. 9, also die Bekämpfung der Schwarzarbeit bzw. der nichtangemeldeten Erwerbstätigkeit tatsächlich neu. Sie fand sich zuvor nur an ganz untergeordneter Stelle. Die übrigen Handlungsprioritäten tauchen schon in

den vier Säulen der früheren Leitlinien auf. Geblieben ist auch, dass die Handlungsprioritäten bei der Aktivierung und Prävention von Arbeitslosigkeit relativ konkret formuliert und mit quantitativen Zielvorgaben verknüpft sind. Demgegenüber ist der aus beschäftigungspolitischer Sicht zentrale Bereich der Fiskalpolitik in der Priorität Nr. 8 (und in den übrigen Prioritäten) nur am Rande einbezogen. Die Lohnpolitik ist weiterhin ganz ausgeklammert.

Neu sind dagegen die quantifizierten Zielvorgaben bei den Prioritäten Nr. 3, 5, 6 und 7, sowie teilweise bei Nr. 4 (Erhöhung der Bildungsbeteiligung).⁹ Damit werden – über den engeren arbeitsmarktpolitischen Bereich hinaus – neue Akzente im bildungs- und gleichstellungspolitischen Bereich gesetzt. Sie gehen auf die neuen übergreifenden Ziele der Arbeitsplatzqualität und des sozialen Zusammenhalts zurück. In ihrem ursprünglichen Entwurf hatte die EU-Kommission noch weitergehende Zielvorgaben geplant. Dagegen wandten sich einige Mitgliedsländer – auch Vertreter der Bundesregierung äußerten sich kritisch, so dass man sich letztlich auf eine „entschärfte“ Version einigte.

Die Kontroverse um die Zielvorgaben begleitet die EBS seit ihren Anfängen. Schon 1997 forderte die EU-Kommission mehr quantifizierte Vorgaben für die Leitlinien. Damit könne man am wirksamsten überwachen, ob die Mitgliedstaaten die EBS tatsächlich umsetzen, und ihre Performanz am besten vergleichen. Schon damals opponierten einige Regierungen mit dem Argument, dass die nationalen Problemlagen und die institutionellen Rahmenbedingungen der Arbeitsmärkte zu unterschiedlich seien, als dass man sie mit genauen Zielvorgaben über einen Kamm scheren könne. Man schloss damals einen Kompromiss und beschränkte sich auf quantifizierte Zielvorgaben zur Prävention und Aktivierung, der jetzigen Handlungspriorität Nr. 1 entsprechend.

Immerhin ist es der Kommission seitdem gelungen, mehr quantifizierte Vorgaben in neuer Form einzubringen: Die meisten neuen Vorgaben – sowohl die zur Beschäftigungsquote als auch die in den Handlungsprioritäten – sind nicht direkt

an die einzelnen Mitgliedstaaten gerichtet, sondern sollen *im EU-Durchschnitt* erreicht werden. Die Länder sollen „unter Berücksichtigung spezieller Umstände“ selbst entsprechende nationale Zielvorgaben erarbeiten. Außerdem ziehen Verstöße weiterhin keine Sanktionen nach sich. Die EBS bleibt also eine relativ „weiche“ und unverbindliche Form der politischen Steuerung – ganz im Unterschied zum Stabilitätspakt mit seinen Vorgaben zur Begrenzung der Staatsverschuldung.

Ist die EBS deshalb folgenlos und bloße politische Rhetorik? Dagegen spricht nicht nur die Bestandsaufnahme der Kommission von 2002, sondern auch die Beobachtung, dass die EBS politisch umstritten ist. Das betrifft neue Zielvorgaben, aber auch die jährlichen Bewertungen der Nationalen Aktionspläne und die beschäftigungspolitischen Empfehlungen an die Mitgliedsländer. Offenbar entfaltet der politische Prozess, in den die EBS eingebettet ist, die eingangs erwähnte „Offene Methode der Koordinierung“, doch einige Wirksamkeit. Diese Methode, die einen Zwischenweg zwischen supranationaler Entscheidung per Verordnung und unverbindlicher Zusammenarbeit von Regierungen darstellt, gilt vielfach als das eigentlich Innovative an der Strategie.¹⁰

„Offen“ ist die Methode in zweierlei Hinsicht: Sie ist zum einen offen für alle relevanten beschäftigungspolitischen Akteure – die EU und ihre Organe, die nationalen Regierungen und Arbeitsverwaltungen, die Sozialpartner auf europäischer und nationaler Ebene und die Akteure auf der regionalen und lokalen Ebene. Zum anderen ist sie offen für Modifikationen und Lernprozesse: Die jährliche Wiederholung des Prozesses und seine ständige Weiterentwicklung auf Grundlage der bisherigen Erfahrungen, der ständige Vergleich der nationalen „Performanz“ mit anderen Ländern und

⁹ Auch die letzte Zielvorgabe von Nr. 1 ist neu und verschiebt den Akzent stärker auf die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit: Zuvor sollte jedes Mitgliedsland mindestens 20 % aller Arbeitslosen in jedem Jahr in eine Maßnahme einbeziehen, nunmehr sollen es 25 % aller Langzeitarbeitslosen sein.

¹⁰ Vgl. dazu Mosher/Trubek 2003

der Austausch über „good practices“ fördert das Lernen voneinander und erhöht den Handlungsdruck auf die nationalen Akteure. An die Stelle des direkten Drucks durch drohende Sanktionen tritt der „moralische“ Druck durch den ständigen Vergleich.

Dass die „offene Methode der Koordination“ freilich noch verbesserungsfähig ist, stellt die Kommission in ihrer Bestandsaufnahme selbst fest. Deshalb enthalten die neuen Leitlinien neben den „übergreifenden Zielen“ und den „Handlungsprioritäten“ noch einen dritten Teil zur Verbesserung der politischen Steuerung (Governance) und Partnerschaft bei der Umsetzung der Leitlinien. Hier wird vor allem gefordert, die einschlägigen parlamentarischen Gremien und die Sozialpartner stärker als bisher in den gesamten Prozess einzubeziehen. Eine weitere Neuerung besteht darin, dass die beschäftigungspolitischen Leitlinien jetzt mit einem anderen EU-Politikbereich, den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“, inhaltlich und terminlich enger abgestimmt sind.

Die EBS aus deutscher Perspektive

Die Bundesrepublik ist wie die anderen EU-Länder verpflichtet, die Leitlinien in ihrer Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen. An den jährlichen nationalen Aktionsplänen zu ihrer Umsetzung wirken mit: die einschlägig betroffenen Ministerien¹¹, die Bundesanstalt für Arbeit, die Sozialpartner und Vertreter der Länder und der kommunalen Spitzenverbände.

Der Einfluss der Leitlinien ist in Deutschland vor allem im Bereich der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne spürbar, vornehmlich in zwei Bereichen: Erstens bei der Aktivierung von Arbeitslosen und der Prävention von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit, und zweitens beim Gender Mainstreaming. Zwar war der aktivierende und präventive Ansatz auch schon bis 1997 im damaligen Arbeitsförderungs-gesetz verankert. Er hat aber seitdem noch deutlich an Gewicht gewonnen. Das lässt sich beispielsweise an den *geschäftspolitischen Zielen und Schwerpunkten* der Bundesanstalt für Arbeit erkennen. Seit 2002 steht das Ziel „Individuelle Ar-

beitslosigkeit vermeiden und beenden“ im Mittelpunkt. Es soll 2003 mit den Schwerpunkten „Schnelle Eingliederung“ und „Aktivierung, Qualifizierung und Integration von Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen“ umgesetzt werden. Diese Schwerpunkte und die Indikatoren zu ihrer Umsetzung sind ganz klar am Gedanken der ersten Leitlinie orientiert.¹²

In die gleiche Richtung zielt auch das zu Beginn des Jahres 2002 verabschiedete Job-Aktiv-Gesetz. Dessen präventive Ausrichtung begründete die Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren mit den Leitlinien und dem Ziel der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit. Solch ein expliziter Hinweis auf die Empfehlungen einer internationalen Organisation bei einer Gesetzesbegründung ist ungewöhnlich und ein Indiz dafür, dass die EBS hier tatsächlich Pate stand (vgl. Ostheim/Zohlnhöfer 2002).

Auch die Hartz-Kommission bezieht sich in ihrem Bericht vom August 2002 explizit auf die Leitlinien, wenn sie einen „Leitbildwechsel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ vorschlägt. In diese Richtung zielen vor allem die Vorschläge, die Geschwindigkeit und Effizienz der Vermittlung von Arbeitslosen zu erhöhen. Allerdings enthielten die Hartz-Vorschläge auch das sogenannte Bridge-System, eine Art vorgezogene Frührente für Arbeitnehmer ab 55 Jahren, das im klaren Widerspruch zur EBS steht. Sie fordert gerade, Ältere verstärkt zu aktivieren und am Erwerbsleben zu beteiligen. Immerhin griff die Bundesregierung die Idee des Bridge-Systems anschließend nicht auf.

Ein weiterer Bereich, in dem sich der Einfluss der Leitlinien auf die deutsche Arbeitsmarktpolitik deutlich zeigt, ist das Gender Mainstreaming. Seit dem Jahr 2000 verfolgt die Bundesanstalt für Arbeit die Chancengleichheit von Frauen und Männern als Querschnittsaufgabe. Das bedeutet, dass sie für alle Indikatoren, mit denen sie ihre geschäftspolitischen Schwerpunkte operationalisiert, jeweils auch sogenannte Chancengleichheits-Leitwerte vorgibt. Außerdem gibt es eigenständige Maßnahmen und Schwerpunkte zum Abbau der Benachteiligung von Frauen.

Über den engeren Bereich der Arbeitsmarktpolitik hinaus ist der Einfluss der Leitlinien in Deutschland bislang allerdings als gering einzuschätzen. Das gilt vor allem für einen zentralen beschäftigungspolitischen Bereich: Die Reform der Staatsfinanzen und der sozialen Sicherungssysteme. Das lässt sich schon daran erkennen, dass die Leitlinien hier in der öffentlichen Diskussion keine Rolle spielen. Überhaupt nimmt die politische Öffentlichkeit in Deutschland die EBS bisher leider so gut wie gar nicht wahr.¹³

Ausblick und Fazit

Eine der größten Herausforderungen für die EBS dürfte in den kommenden Jahren die Einbeziehung der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer darstellen. Dabei dürfte eine Debatte noch an Aktualität gewinnen, die die EBS schon seit ihren Anfängen begleitet: Ist *eine* Strategie für *viele* Länder mit ganz unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen sinnvoll?

Die Kritiker¹⁴ verneinen die Frage schon für die derzeit 15 EU-Länder: Erstens dämpfe eine europäische Strategie den Handlungsdruck auf die nationalen Akteure, die die eigentliche Verantwortung für die Beschäftigungsperformanz trügen – wobei meist auf die Tarifparteien verwiesen wird. Zweitens seien die nationalen Unterschiede – etwa bei Umfang und Struktur der Arbeitslosigkeit, bei der Lohnfindung oder bei der Regulierung von Produkt- und Arbeitsmärkten – einfach zu groß, als dass eine gemeinsame Strategie Erfolg haben könnte.

Dieses Argument greift beispielsweise der italienische Evaluationsbericht von 2002 auf. Er nennt einige Besonderhei-

¹¹ Bundesministerien für Wirtschaft und Arbeit, für Finanzen, für Bildung und Forschung, für Familie, Frauen, Senioren und Jugend, Bundeskanzleramt.

¹² Vgl. dazu Jülicher/Ertelt 2003

¹³ Einen Beleg dafür liefert das IAB-Pressearchiv: Es weist für die beiden letzten Jahre in der überregionalen deutschen Tages- und Wochenpresse ganze drei Artikel nach, in denen die EBS erwähnt wurde – und auch das jeweils nur am Rande.

¹⁴ Vgl. beispielsweise Berthold / Fehn 2002

ten des italienischen Arbeitsmarkts: starke regionale Konzentration der Arbeitslosigkeit, umfangreiche Schattenwirtschaft, eine wenig aktive öffentliche Arbeitsverwaltung. In diesem Kontext taue der Leitlinien-Ansatz der Aktivierung und Prävention wenig.

Es ist abzusehen, dass sich diese Problematik noch verschärft, wenn die mittel- und osteuropäischen Länder einbezogen werden. Hier steht eine schwierige Gratwanderung bevor: Einerseits wird man künftig noch stärker als bisher nationale Besonderheiten berücksichtigen müssen, indem man die Ziele ergebnisorientiert formuliert und die Wege zu ihrer Umsetzung den Ländern selbst überlässt. Andererseits darf dies die Verbindlichkeit der Vorgaben nicht einschränken.

Die neuen Leitlinien von 2003 weisen bereits in diese Richtung: Sie enthalten deutlich mehr quantifizierte Vorgaben, sind aber stärker outputorientiert und lassen eine nationale Differenzierung beim Grad der Zielerreichung zu.

Resümiert man die bisherigen Erfahrungen, so hat die EBS einen von Land zu Land unterschiedlichen, insgesamt aber doch positiven Beitrag zur Arbeitsmarktpolitik geleistet. Transparenz und Erfahrungsaustausch zwischen den Arbeitsverwaltungen wurden deutlich verbessert. Der Ansatz der „offenen Koordinierung“ erscheint angemessen und gut begründet, da es den europäischen Arbeitsmarkt weiterhin nicht gibt. Die Leitlinien tragen jedoch den Titel „beschäftigungspolitische Leitlinien“. „Beschäftigungspolitik“ ist aber mehr als „Arbeitsmarktpolitik“. Sie muss auch an den Ursachen der Wachstumsschwäche und der niedrigen Beschäftigungsintensität des Wachstums der meisten europäischen Volkswirtschaften ansetzen. Dazu kann die Arbeitsmarktpolitik nur einen begrenzten Beitrag leisten.

Deshalb startete schon im Juni 1999 die damalige deutsche Ratspräsidentschaft eine Initiative zu einem „Europäischen Beschäftigungspakt“, der die EBS durch einen „makroökonomischen Dialog“ in anderen Politikbereichen ergänzen sollte. Dieser Dialog bringt Vertreter der Sozialpartner, der Kommission, der Europäischen Zentralbank und der nationalen Regierungen halbjährlich auf euro-

päischer Ebene zusammen. Er soll Finanzpolitik, Geldpolitik und Lohnpolitik so abstimmen, dass ein „starkes Beschäftigungswachstum bei Preisniveaustabilität“ erreicht wird.

Der makroökonomische Dialog ist bis heute praktisch folgenlos geblieben. Offenbar sind die Zielsetzungen der Teilnehmer zu heterogen, die nationalen Unterschiede und Eigeninteressen in der Lohn- und Fiskalpolitik zu groß.

Daher bleibt weiter das Fazit gültig, das bereits im IAB-Kurzbericht Nr. 13/1999 gezogen wurde: Die Verantwortung für die Rahmenbedingungen der Beschäftigung liegt weiter hauptsächlich auf nationaler Ebene – sieht man einmal von der „europäisierten“ Geldpolitik ab. Die Europäische Beschäftigungsstrategie kann die nationalen beschäftigungspolitischen Anstrengungen deshalb nur flankierend begleiten.

Literatur

Beckmann, P. 2003: EU-Beschäftigungsquote – Auch richtige Zahlen können in die Irre führen. IAB-Kurzbericht Nr. 11/2003 vom 01.08.2003

Berthold, N. / Fehn, R. 2002: Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Währungsunion, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 3(3), S. 317-345

Deeke, A.; Kruppe, T.; Müller, P.; Schuler, W. 2002: Das „ESF-BA-Programm 2000-2006“ und seine Umsetzung im ersten Jahr. IAB-Werkstattbericht Nr. 5/2002.

Deeke, A./Kruppe, T. 2003: Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab? inhaltliche und methodische Aspekte der Wirkungsanalyse beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. IAB-Werkstattbericht Nr. 1/2003

Europäische Kommission 1993: Weißbuch zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung

Europäische Kommission 2002: Beschäftigung in Europa

Jülicher, P./Ertelt, B.-J. 2003: Fünf Jahre Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS), in: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste (ibv), Nr. 8 v. 16.04.2003, S. 1043-1048

Mosher, J. / Trubek, D. 2003: Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 41, No. 1, S. 63-88

Ostheim, T. / Zohlhörer, R. 2002: Europäisierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik? Der Einfluss des Luxemburg-Prozesses auf die deutsche Arbeitsmarktpolitik. ZeS-Arbeitspapier Nr. 9/02, hg. vom Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen

Rhein, T. 1999: Zwischenbilanz – Rolle der Europäischen Union in der Beschäftigungspolitik. IAB-Kurzbericht Nr. 13/1999 vom 23.9.1999

RWI/ISG 2002 (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) und ISG – Sozialforschung und Gesellschaftspolitik): Assessment of the impact of national policies in connection with the European Employment Strategy. Im Volltext verfügbar über: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/eval/eval_de.pdf

Impressum

IAB Kurzbericht
Nr. 14 / 29.8.2003

Redaktion
Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung
Monika Pickel, Elisabeth Strauß,

Technische Herstellung
Hausdruckerei der BA

Rechte
Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,
Regensburger Str. 104,
D-90327 Nürnberg
Tel.: 0911/179-3025

IAB im Internet:
<http://www.iab.de>
Dort finden Sie unter anderem auch diesen Kurzbericht im Volltext zum Download

Rückfragen zum Inhalt an
Thomas Rhein, Tel. 0911/179-3008
oder e-Mail: thomas.rhein@iab.de

ISSN 0942-167X