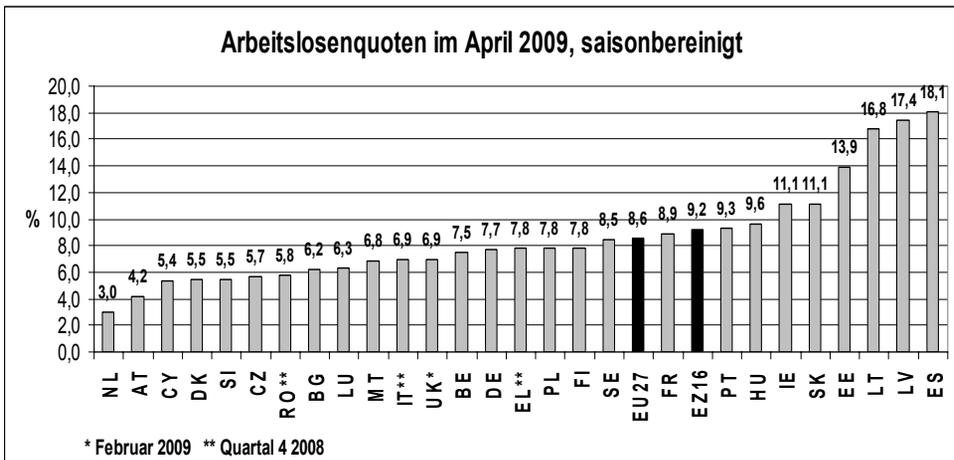


Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Peter Becker

Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise hat schnell auf die so genannte Realwirtschaft übergreifen. Die gravierenden Folgen der schwersten Rezession der Nachkriegszeit manifestieren sich seit Mitte 2008 in einbrechenden Wachstumsraten, steigenden Arbeitslosenquoten und rasant wachsender Staatsverschuldung. Die Europäische Kommission prognostizierte bis 2010 den Abbau von 3 ½ Millionen Arbeitsplätzen und einen Anstieg der Arbeitslosenquote um 2,5-3 Prozentpunkte gegenüber dem niedrigen Stand des Jahres 2008.¹ Damit wurden die seit 2006 positiven Entwicklungen in ganz Europa mit steigendem Wirtschaftswachstum und sinkenden Arbeitslosenquoten schnell zunichte gemacht. Mit einer Arbeitslosenquote von 8,6% im April 2009 – eine Steigerung von fast zwei Prozentpunkten gegenüber der Quote von 6,8% im April 2008 – entfernte sich die EU wieder von ihren beschäftigungspolitischen Zielen. In der Eurozone erreichte die saisonbereinigte Arbeitslosigkeit mit einer Quote von 9,2% den höchsten Wert seit September 1999.²



Quelle: Eurostat

Beschäftigungspolitik im Zeichen der Krise

Die Gipfeltreffen des Europäischen Rates im Oktober und im Dezember 2008, das informelle Sondertreffen vom November 2008, das Frühjahrstreffen im März 2009 und auch das Treffen der Staats- und Regierungschefs am 18./19. Juni 2009 standen im Zeichen der Krise. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bleibe eines der vorrangigen Ziele der Europäischen Union, so der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen im Juni 2009.³

1 Europäische Kommission, GD Wirtschaft und Finanzen, EU-Zwischenprognosen für 2009-2010 vom 19. Januar 2009.

2 Eurostat, Pressemitteilung STAT/09/79 vom 2. Juni 2009.

Bereits am 29. Oktober 2008 hatte die Europäische Kommission in einer ersten Mitteilung eine Liste mit Überlegungen für Maßnahmen zur Belebung des Wirtschaftswachstums und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in der EU zusammengestellt.⁴ Diesen ersten noch ziemlich vagen Vorschläge folgte am 26. November 2008 der Entwurf eines europäischen Konjunkturprogramms⁵ mit einem Gesamtvolumen von 200 Mrd. Euro oder ca. 1,5% des europäischen BIP. Der Großteil des Programms sollte von den Mitgliedstaaten aufgebracht werden; jeweils 15 Mrd. Euro sollten von der Europäischen Investitionsbank (EIB) und aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Der Vorschlag der Kommission zur Belebung von Wachstum und Beschäftigung basierte auf zwei Säulen:

- Die erste Säule war ein massiver Kaufkraftschub für die Wirtschaft durch eine kräftige Finanzspritze der EU und der Mitgliedstaaten, um die Nachfrage zu beleben und das Vertrauen wiederherzustellen.
- Die zweite Säule sah kurzfristige Maßnahmen für „intelligente Investitionen“ in Europa vor, um die Wettbewerbsfähigkeit langfristig zu stärken.

Damit zielte das Programm auf die Stimulierung der Nachfrage und zugleich auf die soziale Abfederung des Konjunkturrückgangs, die Förderung von Innovationen und die Reduzierung der CO₂-Emissionen. Das Konjunkturprogramm wurde nach kontroversen Diskussionen im Rat, bei denen insbesondere die Nettozahler Großbritannien, Schweden, die Niederlande, Österreich und die Bundesrepublik die Überlegungen der Kommission kritisiert hatten, schließlich in einer überarbeiteten Fassung angenommen und zu einem zentralen Baustein der Lissabon-Strategie. Auf ihrem Frühjahrsgipfel bestätigten die Staats- und Regierungschefs das Programm und betonten, dass auch in der globalen Wirtschaftskrise die Lissabon-Strategie der geeignete Rahmen für die Förderung eines langfristig tragfähigen Wachstums und dauerhafter Beschäftigung bleibe. Gerade die Krise mache deutlich, „dass strukturelle Reformen, die die Glaubwürdigkeit und Wirkung der Anreizmaßnahmen erhöhen werden, weiter verfolgt und noch beschleunigt werden müssen.“⁶

Neben dem Konjunkturprogramm legte die Europäische Kommission dem Europäischen Rat das inzwischen übliche Paket neuer Vorschläge und Mitteilungen⁷ vor:

- ein Bericht über die Umsetzung und die künftigen Prioritäten des Lissabon-Programms,
- eine Überarbeitung des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung,
- eine Mitteilung „Neue Kompetenzen für neue Beschäftigungen“, die eine Bestandsaufnahme der Qualifikations- und Arbeitsplatzanforderungen in der EU bis 2020 versucht,
- eine Mitteilung, die erläutert, wie ein Teil der verfügbaren Kohäsionsmittel genutzt werden kann, um der Wirtschaft Impulse zu geben und den Übergang zur CO₂-armen Wirtschaft zu erleichtern,
- eine Mitteilung in der Prioritäten für die Zusammenarbeit in Bildung und Ausbildung dargelegt werden,
- eine Mitteilung über die außenpolitischen Aspekte der Lissabon-Strategie,

3 Europäischer Rat (Brüssel), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 18./19. Juni 2009, Zi. 25 ff.

4 Europäische Kommission, Mitteilung, Aus der Finanzkrise in den Aufschwung: Ein Aktionsrahmen für Europa, KOM(2008) 706 endg., Brüssel, 29.10.2008.

5 Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat, Europäisches Konjunkturprogramm, KOM(2008) 800 endg., Brüssel, 26.11.2008.

6 Europäischer Rat (Brüssel), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 18./19. März 2009, Zi. 14.

7 Europäischen Kommission, Umsetzungsbericht für das Lissabon-Programm der Gemeinschaft 2008–2010, KOM(2008) 881 endg., Brüssel, 16.12.2009. Die üblichen Länderkapitel, in denen die Fortschritte der Mitgliedstaaten von der Kommission beurteilt werden, folgten allerdings erst am 28. Januar 2009.

- ein Arbeitspapier zum Binnenmarkt sowie
- länderspezifische Berichte und Empfehlungen.

Wie üblich wurden die verschiedenen Teile des Pakets in den unterschiedlichen Ratsformationen analysiert und kommentiert, um auf dieser Grundlage eigene Positionspapiere des Rates zu verabschieden und dem Europäischen Rat zuzuleiten.

Der Rat Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz verabschiedete seine „Kernbotschaften“⁸ am 9. März 2009, die in drei Schwerpunkte gegliedert wurden:

Die wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen in der Europäischen Union müssten angesichts der Wirtschafts- und Finanzkrise stärker koordiniert werden, damit sich die nationalen Maßnahmen gegenseitig verstärken könnten und haushaltspolitische Anstrengungen, die in den nationalen Konjunkturpaketen vorgeschlagen werden, unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte und den sozialen Zusammenhalt entfalten können. Die unmittelbaren Reaktionen auf die Krise sollten dabei mit den längerfristigen strukturellen Reformzielen sowie dem Ziel der Solidität der öffentlichen Finanzen im Einklang stehen.

Ein besonderer Schwerpunkt der Maßnahmen müsse auf der Vorbeugung und der Bekämpfung der steigenden Arbeitslosigkeit liegen, ohne dabei jedoch die angestrebten strukturellen Arbeitsmarktreformen zu vergessen. Hierzu seien eine aktive Beschäftigungspolitik und zusätzliche Arbeitsmarktmaßnahmen, verstärkte Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose und gefährdete Gruppen sowie die Vermeidung von Maßnahmen, die ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsleben bewirken, dringend erforderlich.

Im Bereich der sozialen Eingliederung und des Sozialschutzes sollten die Strategien zur Bekämpfung und Vorbeugung von Armut und sozialer Ausgrenzung von Kindern sowie von Obdachlosigkeit weiter verstärkt werden. Gleichzeitig müsse die langfristige Finanzierbarkeit der Rentensysteme sicher gestellt werden und die Effizienz der Gesundheitssysteme verbessert werden.

Teil der Lissabon-Strategie war auch die Vorlage des jährlichen Gemeinsamen Beschäftigungsberichts. Hierzu hatte die Kommission am 28. Januar 2009 Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten vorgeschlagen, die im März 2009 von Rat angenommen wurden. Der Rat kam in seiner Analyse zu dem Ergebnis, dass in der Beschäftigungspolitik in den letzten Jahren zwar Fortschritte erzielt worden seien, die tiefe Rezession werde aber die Rahmenbedingungen deutlich verschlechtern. Deshalb sei schnelles und abgestimmtes Handeln in der EU umso dringlicher, um die Auswirkungen der Wirtschaftskrise in Grenzen zu halten. Die Programme des Europäischen Sozialfonds und des Globalisierungsfonds sollten noch stärker für beschäftigungspolitische Maßnahmen genutzt werden. Notwendig seien zusätzliche Investitionen in Humankapital, in aktive beschäftigungspolitische Maßnahmen, in Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen sowie in die Modernisierung der Arbeitsmärkte. Hierfür sei auch eine weitere Konzentration auf die Prinzipien des Flexicurity-Ansatzes wichtig.

Flexicurity als Mission

Der Europäische Rat hatte bereits am 14. Dezember 2007 gemeinsame Grundsätze der Flexicurity beschlossen, die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung ihrer nationalen Strategien

8 Kernbotschaften des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, Dok. 7434/09 vom 11.3.2009.

berücksichtigen sollen. Zugleich wurde eine europäische Flexicurity-Mission unter der gemeinsamen Leitung von Kommissar Vladimir Spidla und dem französischen Senator Gérard Larcher beauftragt, die Mitgliedstaaten in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern bei der Aneignung der gemeinsamen Flexicurity-Grundsätze zu unterstützen. Die Mission besuchte zwischen April und Juli 2008 fünf Mitgliedstaaten (Frankreich, Schweden, Finnland, Polen und Spanien) und führte intensive Gespräche mit den Regierungen, den Sozialpartnern und nationalen Experten. In dem Bericht der Flexicurity-Mission⁹ wurde deutlich, dass gerade in wirtschaftlich ungünstigen Zeiten der Ansatz Erfolg verspreche, sofern die vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente (wie Arbeitsverträge, Aus- und Weiterbildung, Maßnahmen aktiver Beschäftigungspolitik, Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Sozialschutz) flexibel genutzt werden können und zugleich den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern ein ausreichendes Maß an Sicherheit garantieren. Von zentraler Bedeutung sei die Aus- und Weiterbildung und die frühe Anpassung an Veränderungen des Arbeitsmarktes. Gerade die Qualität des sozialen Dialogs sei eine Erfolgsfaktor bei der Umsetzung des Flexicurity-Ansatzes. Flexicurity sei in den Zeiten der wirtschaftlichen Krise die beste Lösung, um Arbeitsangebot und -nachfrage besser aufeinander abzustimmen. Der Dialog der Sozialpartner sei dabei von zentraler Bedeutung; ihnen komme eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung von Strukturreformen zu.

Diesen Dialog der Sozialpartner wollte auch die tschechischen Präsidentschaft mit einem informellen „Beschäftigungs-Gipfel“ am 7. Mai 2009 in Prag verstärken. Mit dem Treffen sollte die Dringlichkeit einer aktiven und abgestimmten europäischen Beschäftigungspolitik unterstrichen werden. Die Diskussion mit Vertretern der europäischen Arbeitgeber und der Gewerkschaften sollte die partnerschaftliche Zusammenarbeit der Tarifparteien fördern, um die schlimmsten Auswirkungen der Krise abzumildern. Allerdings nahmen viele Mitgliedstaaten – auch die Bundesrepublik – nicht an dem Treffen teil, das ohne greifbares Ergebnis blieb. Ein Papier des tschechischen Vorsitzen beinhaltete zehn Leitsätze, wie die Beschäftigungspolitik auf nationaler und europäischer Ebene auf die Wirtschaftskrise reagieren sollte.

Angesichts der europaweit steigenden Arbeitslosenzahlen legte die Europäische Kommission im Juni 2009 eine weitere Mitteilung¹⁰ vor, in der sie Maßnahmen für drei beschäftigungspolitische Hauptprioritäten in den Zeiten der Krise vorschlug. Um bestehende Arbeitsplätze möglichst zu erhalten und neue zu schaffen, sei die bessere Nutzung bestehender Kurzarbeiterregelungen, ein verbessertes Management notwendiger Umstrukturierungen, die Ankurbelung von Arbeitsplatzbeschaffungsmaßnahmen und die Verbesserung der Mobilität von Arbeitskräften notwendig. Als Maßnahmen zur unbedingt notwendigen Qualifizierung und Aus- und Weiterbildung von Arbeitskräften nannte sie Projekte wie das EU-Programm zum lebenslangen Lernen oder die Förderung des Unternehmertums, Maßnahmen zur Verringerung der Schulabbrecherquote und die Verpflichtung der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner, bis Ende 2010 wenigstens 5 Mio. Lehrstellen zu schaffen. Um den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern schlug die Kommission den Mitgliedstaaten vor, einen beträchtlichen Teil der ESF-Mittel zu nutzen, um die Effizienz ihrer nationalen Beschäftigungssysteme und ihrer aktiven Arbeitsmarktpolitik zu verbessern und

9 Umsetzung der gemeinsamen Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz im Rahmen des Zyklus 2008-2010 der Lissabon-Strategie – Bericht der Flexicurity-Mission, Dok. 17047/08 vom 9.12.2008.

10 Mitteilung der Europäischen Kommission, Ein gemeinsames Engagement für Beschäftigung, KOM(2009) 257 endg., Brüssel, 3.6.2009.

Anreize für Unternehmensgründungen und Selbständigkeit zu schaffen. Zur Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen empfahl die Kommission die vorgezogene Freigabe von rd. 19 Mrd. Euro aus dem Europäischen Sozialfonds.

Europäische Gesetzgebung – Antidiskriminierung, Betriebsräte und Arbeitszeit

Höchst umstritten waren die Vorschläge der Kommission für weitere Anti-Diskriminierungsrichtlinien. Mit ihrem Richtlinienvorschlag zur Ausweitung des Gleichbehandlungsgrundsatzes außerhalb des Arbeitsmarktes vom 2. Juli 2008¹¹ und einem weiteren Vorschlag zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen¹² machte die Europäische Kommission deutlich, dass die Bekämpfung von Diskriminierungen ein zentrales Element der europäischen Sozialagenda ist.¹³ Die neuen Vorschläge sollen den bestehenden gemeinschaftlichen Rechtsrahmen zum Diskriminierungsverbot in den Bereichen Beschäftigung, Beruf und Berufsausbildung (Richtlinie 2000/43/EG, Richtlinie 2000/78/EG und Richtlinie 2004/113/EG) auf weitere Felder im öffentlichen und privaten Bereich ausweiten und somit ein einheitliches Mindestschutzniveau in der EU festlegen. Dabei sieht der Richtlinienentwurf zur Antidiskriminierung erstmals eine Umkehr der Beweislast vor – wird eine Diskriminierung bei Gericht glaubhaft gemacht, soll der Beklagte beweisen, dass er den Gleichbehandlungsgrundsatz nicht verletzt habe.

Alle Mitgliedstaaten unterstützten zwar die Zielsetzung des Richtlinienvorschlags zur Ergänzung der Anti-Diskriminierungsrichtlinie; dennoch äußerten zahlreiche Delegationen in den Verhandlungen des Rates Bedenken. Fragen in Hinblick auf die gewählte Rechtsgrundlage und das Subsidiaritätsprinzip, unbestimmte Rechtsbegriffe und mögliche finanzielle Folgen für mittelständische Unternehmen sowie eine Verlängerung der Umsetzungsfrist von vier Jahren müssten geklärt werden. Der Rat führte im Oktober 2008 erstmals eine ausführliche Orientierungsdebatte über den Richtlinienvorschlag und nahm im Dezember 2008 einen ersten Sachstandsbericht des französischen Vorsitzes zur Kenntnis. Unter tschechischem Vorsitz fanden weitere Verhandlungen in der Arbeitsgruppe des Rates statt, in denen an den bekannten nationalen Positionen festgehalten wurde. Insbesondere Deutschland unterstützt von Italien bekräftigte seine grundsätzliche Skepsis gegenüber dem Vorschlag. Er berühre nationale Kompetenzen und verstoße gegen das Subsidiaritätsprinzip. Auch der zweite Vorschlag der Kommission zur Gleichbehandlung von selbständig tätigen Männern und Frauen stieß in den Beratungen des Rates auf erhebliche Zweifel vieler Mitgliedstaaten, so dass auch hier bislang keine wesentlichen Fortschritte erkennbar sind.

Ebenso stieß ein Richtlinienvorschlag¹⁴ der Kommission zur Verlängerung der Mindstdauer des bezahlten Mutterschaftsurlaubs von 14 auf 18 Monate auf starke Vorbehalte bei einigen Mitgliedstaaten. Zwar unterstützte eine breite Mehrheit der Mitgliedstaaten den

-
- 11 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, KOM(2008) 426 endg., Brüssel, 2.7.2008.
 - 12 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, und zur Aufhebung der Richtlinie 86/613/EWG, KOM(2008) 636 endg., Brüssel, 3.10.2008.
 - 13 Siehe. hierzu den Beitrag im Jahrbuch der Europäischen Integration 2008, S. 131f.
 - 14 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz, KOM(2008) 637 endg., Brüssel, 3.10.2008.

Vorschlag der Kommission, aber insbesondere vier Mitgliedstaaten, (unter ihnen Deutschland) standen dem Entwurf grundsätzlich skeptisch bis ablehnend gegenüber.

Dahingegen konnten die Verhandlungen über eine Neufassung der europäischen Betriebsräte-Richtlinie erfolgreich abgeschlossen werden.¹⁵ Die Kommission hatte bemängelt, dass europäische Betriebsräte im Falle von Umstrukturierungen nicht ausreichend unterrichtet und angehört würden und es grundsätzlich zu wenig europäische Betriebsräte gebe. Deshalb sollte die Neufassung der bisherigen Richtlinie allgemeine Grundsätze für die grenzüberschreitende Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer festlegen und die Zusammensetzung eines europäischen Betriebsrates neu regeln. Die Sitzverteilung erfolgt künftig entsprechend der Zahl der in jedem Mitgliedstaat beschäftigten Arbeitnehmer des gemeinschaftsweit operierenden Unternehmens. Die Zuständigkeit des europäischen Betriebsrates wird auf länderübergreifende Angelegenheiten begrenzt, d.h. auf Angelegenheiten, die gemeinschaftsweit operierende Unternehmen insgesamt oder mindestens zwei Betriebe in zwei Mitgliedstaaten betreffen. Die europäischen Sozialpartner nahmen nach schwierigen Abstimmungsgesprächen im August 2008 gemeinsam Stellung zu dem Richtlinienentwurf. Sie stellten fest, dass der Kommissionsvorschlag eine ausgewogene Grundlage für die Neufassung der Richtlinie darstelle und schlugen nur wenige Änderungen vor. Noch im Dezember 2008 verständigte sich der Rat auf einen Entwurf, dem auch das Europäische Parlament zustimmte.

Die überaus kontrovers zwischen Mitgliedstaaten im Rat diskutierte Arbeitszeitrichtlinie¹⁶ scheiterte im April 2009. Das Europäische Parlament hatte bereits im Dezember 2008 den Standpunkt des Rates abgelehnt. Auch im anschließenden Vermittlungsverfahren konnten sich Rat und Europaparlamentariern nicht darauf verständigen, dass Ausnahmeregelungen von der Höchstarbeitszeit von 48 Stunden zu einem festzulegenden Zeitpunkt abgeschafft werden müssten. Der nach jahrelangen Verhandlungen im Ministerrat gefundene Kompromiss hatte die Möglichkeit von Ausnahmeregelungen von bis zu 65 Wochenstunden vorgesehen, wenn die Arbeitnehmer einverstanden wären. Die Europaabgeordneten wollten diese Opt-out-Regelung verbindlich auslaufen lassen; dies wurde von einer Sperrminorität im Rat, zu der auch Deutschland gehörte, rigoros abgelehnt. Damit bleibt die alte Richtlinie aus dem Jahr 1993 weiterhin in Kraft, bis die neue Kommission einen neuen Vorschlag vorlegen wird.

Weiterführende Literatur

Mark Dawson, The ambiguity of social Europe in the open method of co-ordination, in: *European Law Review*, 2009, Vol. 34, No. 1, S. 55-79.

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), *Der EuGH und das soziale Europa. Für eine Aufwertung sozialer Grundrechte im EU-Rechtssystem*, Berlin, Mai 2009.

Martin Heidenreich, Gabrielle Bischoff: The open method of co-ordination: A way to the europeanization of social and employment policies, in: *JCMS* 2008, Vol. 46, No. 3, S. 497-532.

15 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen (Neufassung), KOM(2008) 419 endg., Brüssel, 2.7.2008.

16 Siehe hierzu den Beitrag im *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2008, S. 134/35.