

Die Beschäftigungspolitik der europäischen Union in der Krise

Katharina Muhr

1. Einleitung bzw. Status Quo

Ein Blick auf die aktuellen Arbeitsmarktdaten der europäischen Union zeigt es sehr deutlich auf: die europäische Union hat eine veritable Beschäftigungskrise. Lag die Arbeitslosenquote für die gesamte EU 27 im Herbst 2008 noch bei 6,8% und in der Eurozone bei 7,4% so liegen die aktuellsten Werte für April 2012 bei 11,0% für die Eurozone und bei 10,3% für die EU 27. Besonders dramatisch ist die Lage am Arbeitsmarkt für die jungen europäischen Menschen unter 25 Jahren. Die aktuellsten Vergleichswerte liegen für März 2012 vor und sie zeigen ein sehr drastisches Bild: Für die EU 27 liegt der Wert bei 22,4% und für den Euroraum bei 22,2%. 17 Mitgliedstaaten verzeichnen eine Arbeitslosigkeit der unter 25-jährigen von über 20%, Spanien und Griechenland haben sogar Werte von 51,1% bzw. 51,2%. Zum Vergleich: Im April 2008 lag der Wert für die EU 27 bei 15,1% und für den Euroraum bei 15,2%. Es gab nur drei Mitgliedstaaten, die damals Werte von über 20% hatten: Das waren Spanien, Italien und Griechenland.

Zu Recht wird gerade im Zusammenhang mit der Jugendarbeitslosigkeit von einer verlorenen Generation gesprochen, wenn nicht die Beschäftigungskrise gelöst wird. Erste Anzeichen zum Versuch einer Lösung des Problems sind gerade durch Initiativen der Europäischen Kommission (EK) seit Dezember 2011 mit der »Youth Opportunity Initiative« und dem Bekenntnis zu stärkeren Anstrengungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit beim informellen Treffen des Europäischen Rates vom Jänner 2012 zwar festzustellen. Diese Initiativen sind aber insgesamt gesprochen nicht mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein, und können nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Europäischen Union eine Strategie zur Lösung der Beschäftigungskrise weitgehend fehlt.

Dies liegt aber nicht daran, dass sich die Mitgliedstaaten nicht zu Zielen im Beschäftigungsbereich verpflichtet hätten. Im Juni 2010 wurde im Rahmen von Europa 2020 als Nachfolgestrategie der Lissabonstrategie aus dem Jahr 2000 ein Beschäftigungsziel von 75% der 20 bis 64-jährigen Männer und Frauen fixiert. Jedoch zeigen die ersten Analysen vom November 2011, dass das Beschäftigungsziel derzeit auf EU Ebene um ca. 2–2,4% verfehlt wird. Aus diesem Grund werden auch verstärkte Anstrengungen gefordert, um die 17,6 Millionen notwendigen neuen Arbeitsplätze, die für die Zielerreichung notwendig wären, tatsächlich zu erreichen.

Doch warum tut sich die europäische Union so schwer, tatsächlich die richtigen Prozesse in die Wege zu leiten, um Antworten auf die derzeitige Beschäftigungskrise zu finden? Eine ganz andere Dynamik ist derzeit in der Fiskalpolitik im Gange. Hier wurde eine Fülle neuer Regelungen beschlossen. Was den Verlust der nationalen Souveränität und schmerzhaft Sanktionen bei Nichteinhaltung der entsprechenden Ziele angeht, gibt es fast keine Tabus und Grenzen mehr. Einher geht dies mit immer

stärker vergemeinschafteten Grundlagen für die Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik. Nicht das hier ein falscher Eindruck entsteht: Es wäre keinesfalls wünschenswert das Nichteinhalten von Beschäftigungsquoten bzw. bestimmten Werten der Arbeitslosenquoten mit ähnlich harten Sanktionen zu belegen. Aber: In der aktuellen Krise manifestieren sich Schwächen der europäischen Beschäftigungspolitik bzw. auch das Fehlen eines makroökonomischen Rahmenkonzepts, das zur Steigerung der Beschäftigung beitragen könnte.

Der folgende Artikel will anhand einer dreiteiligen Analyse zum besseren Verständnis beitragen, warum die europäische Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene derzeit jene Gestalt annimmt bzw. angenommen hat, die es ihr so schwer macht die entsprechenden Schritte für eine umfassende Lösung der Krise zu setzen. Im ersten Schritt wird die historische Entwicklung der Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene kurz nachgezeichnet. Im zweiten Schritt wird anhand des Krisenmanagements in den Jahren 2008/2009 kurz gezeigt, dass es auch auf europäischer Ebene möglich war und weiterhin wäre, Impulse für Beschäftigungswachstum zu setzen. Der dritte Teil widmet sich den aktuellen Entwicklungen.

2. Historische Entwicklung der europäischen Beschäftigungspolitik

Die Beschäftigungspolitik stand am Beginn der europäischen Union im Gegensatz zur Wirtschaftspolitik zur Gänze in der Kompetenz der Nationalstaaten. Der Glaube an eine funktionierende Marktwirtschaft prägte den Gründungsvertrag der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vom 25. März 1957. Beschäftigungspolitik wird darin lediglich als Problem der Erwerbstätigen gesehen (Unger 1998, 1).

Erste Versuche einer eigenständigen europäischen Beschäftigungspolitik, »eines neuen mühsamen Weges in der EU, können erst in den neunziger Jahren – als Folge steigender Arbeitslosigkeit und drohender Wahlverluste – geortet werden (ebd.).

Am Beginn einer stärkeren Vergemeinschaftung der Beschäftigungspolitik steht die Veröffentlichung des Weißbuchs Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung im Jahr 1993, das als Antwort auf die steigende Arbeitslosigkeit veröffentlicht wurde. 1997 wurde im Vertrag von Amsterdam die Einführung einer Europäischen Beschäftigungsstrategie erzielt. Die Mitgliedstaaten verpflichteten sich zu einer stärkeren Koordinierung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. Allerdings wurde dafür nicht die Methode der Vergemeinschaftung, wie dies unter anderem für einige Bereiche der Wirtschaftspolitik der Fall ist, gewählt, sondern die Methode der Offenen Koordinierung oder kurz OKM. Bei dieser Methode bleiben wesentliche Kompetenzen bei den Mitgliedstaaten. Mit der Einigung auf eine Europäische Beschäftigungsstrategie im Jahr 1997 verpflichteten sich die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft, ein hohes Beschäftigungsziel als Schlüsselziel der Europäischen Union zu erreichen, wobei dieses Ziel erstmals auf gleicher Höhe rangierte wie die makroökonomischen Ziele des Wachstums und der Stabilität.

Im Jahr 2000 einigte sich der Europäische Rat von Lissabon auf das neue strategische Ziel, die EU zum »wettbewerbsfähigsten und dynamischsten, wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt« werden zu lassen. Vollbeschäftigung wurde als allgemeines Ziel der Beschäftigungs- und Sozialpolitik festgelegt, und bis 2010 wurden konkret zu erreichende Zielvorgaben fixiert. Da sich sehr bald abzeichnete, dass die gesteckten Ziele nur schwer zu erreichen sein werden, wurde 2005 ein neuer

Prozess gestartet, in dem der Schwerpunkt auf Wachstum und Beschäftigung gelegt wurde. Zu den Neuerungen zählte die Einführung eines mehrjährigen Zeitrahmens. Es wurden im Zuge dieses Prozesses beschäftigungspolitische Leitlinien für die Jahre 2005 – 2008 und 2008 – 2010 fixiert. Die Schwerpunkte der Leitlinien stellten die Förderung der Vollbeschäftigung, die Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität und die Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts dar.

Allerdings zeigt schon die Bilanz der Lissabonstrategie im Hinblick auf die Schaffung von Beschäftigung ein ernüchterndes Ergebnis. Das Ziel vom Jahr 2000 bis 2010 eine Beschäftigungsquote von 70% bei den 15 – 60jährigen zu erreichen, wurde klar verfehlt. Im Zeitraum von 2000 bis 2010 ist die Beschäftigung lediglich von 63,4% auf 65,4% gestiegen.

Welche Schlüsse können nun für diese erste Periode einer stärkeren Vergemeinschaftung der europäischen Beschäftigungspolitik gezogen werden?

- Die Ausgangslage für die europäische Beschäftigungspolitik war von Beginn an schwierig. Ihr hat die Eigenständigkeit gefehlt, da sie in einen Kontext der Makroökonomie eingebettet war, deren primäre Ziele im Kontext der Wirtschafts- und Währungsunion Geldwertstabilität und fiskalische Koordinierung sind, die somit in bestimmten wirtschaftspolitischen Kontexten explizit gegen das Beschäftigungsziel verstoßen (Fischer u. a. 2010).
- Der Beschäftigungspolitik kommt daher vor allem die Aufgabe zu, durch Reformen im Arbeitsmarktbereich, die Angebotsbedingungen für die Produktion zu verbessern. Dies zeigt sich auch in den Maßnahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie, die sich vor allem in der Reform der öffentlichen Arbeitsvermittlung, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und in der Senkung der Arbeitskosten manifestieren.
- Diese Unterordnung unter die makroökonomische Politik betrifft auch die institutionelle Ebene. Im Zuge der Neuausrichtung der Lissabonstrategie im Jahr 2005 wurden die beschäftigungspolitischen Themen immer weniger sichtbar und im allgemeinen Kontext der Wirtschafts- und Finanzpolitik behandelt (Zeitlin 2008). Ein Ausdruck dieser Entwicklung ist auch, dass die Generaldirektion der Kommission für Wirtschaft- und Finanzen (ECFIN) die zentrale Generaldirektion für die Steuerung des Prozesses wurde und die Generaldirektion für Beschäftigung ihr unterordnet wurde.
- Hinzu kommt, dass die gewählte Steuerungsmethode für die beschäftigungspolitische Strategie als ein entscheidender Mangel zu betrachten ist. Sowohl die Europäische Beschäftigungsstrategie im engeren Sinne seit 1997 (Luxemburg Prozess) als auch die umfassende Wachstums- und Beschäftigungsstrategie seit dem Jahr 2000 (Lissabon Prozess) setzen im Kern auf die offene Methode der Koordinierung. Diese Steuerungsmethode ist zu stark von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten abhängig zu kooperieren, verzichtet auf Sanktionen und ist im Vergleich zur Gemeinschaftsmethode weniger wirkungsvoll (Fischer u. a. 2010, 10).

Das Dilemma der Beschäftigungsstrategie ist somit ein Doppeltes: Sie ist einerseits der makroökonomischen Politik untergeordnet und damit machtlos, wenn diese die Realisierung der beschäftigungspolitischen Zielsetzungen unterminiert. Sie ist andererseits auf die Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten angewiesen, die jederzeit die Macht haben, sich der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu entziehen (ebd.).

3. Die Krisenjahr 2008/09 – Ein kurzes »Window of Opportunity« für die Steigerung der Beschäftigung

Ende 2008 setzt im Zuge der Antwort der Europäischen Union auf die beginnende Krise am Arbeitsmarkt ein kurzfristiger »turn« in der europäischen Arbeitsmarktpolitik ein. Mit dem Beschluss des »Europäischen Konjunkturprogramms« vom Dezember 2008 wurden die Mitgliedstaaten angehalten, den Instrumenten der Bekämpfung der Beschäftigungskrise Priorität einzuräumen. In der Arbeitsmarktpolitik wurden interne Flexibilisierungs- und Arbeitsplatzsicherungsinstrumente eingesetzt (Kurzarbeit, zeitlich befristete Entlassungen, Jobsharing). Einige EU-Länder reagierten auf die Krise mit »Shock Absorbers«, in dem sie das Arbeitslosengeld erhöhten oder Mindestlöhne einführten oder die Möglichkeiten der Unterstützungsleistungen bei zeitlich befristeten Entlassungen ausweiteten.

Zusätzlich erkannte der Europäische Rat (ER) vom März 2009 sowohl die Bedeutung der Verhinderung und Begrenzung von Arbeitsplatzverlusten als auch die Rolle der sozialen Sicherungssysteme als automatische Stabilisatoren an. Zudem wurde auch erstmals der Arbeitsplatzverlust als eine Priorität der Beschäftigungspolitik am ER angenommen.

Diesem kurzen expansiven Prozess zur Schaffung von Beschäftigung wurde jedoch bereits im Jahr 2009 ein jähes Ende gesetzt. Das Ansteigen der Staatsschulden und die Schuldenkrise zunächst in Griechenland und dann in anderen Ländern der Eurozone bewirkten eine erneute Kehrtwende. Der Rat der Finanzminister (ECO-FIN) und der Europäische Rat verständigten sich bereits Ende 2009 darauf, dass der Austeritätspolitik oberste Priorität eingeräumt werden müsse. Damit wurde der Beschäftigungspolitik der finanzielle Boden entzogen.

4. Die aktuelle Beschäftigungsstrategie im Rahmen von Europa 2020

Im Rahmen der Europa 2020 Strategie, die im Juni 2010 beschlossen wurde, verständigten sich die Mitgliedstaaten der europäischen Union darauf, bis 2020 eine Beschäftigungsquote der 20 – 64-jährigen Frauen und Männer von 75% zu erreichen. Zusätzlich sollen sich die Mitgliedsstaaten auch um den Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit und höhere Arbeitsplatzqualität bemühen. Die Beschäftigungspolitik ist in einen neuen Governance Prozess eingegliedert, dem »Europäische Semester«. Sinn dieses Prozesses ist, die makroökonomischen Politiken, die Struktur- und Budgetreformen der Mitgliedstaaten in einem neuen gemeinsamen Zyklus besser zu koordinieren. Das europäische Semester beginnt jedes Jahr mit der Publikation des Jahreswachstumsberichts der EK. Im März legt der Europäische Rat bei seiner Frühjahrstagung auf Basis des Jahreswachstumsberichts die zentralen Herausforderungen und strategische Prioritäten fest. Unter der Berücksichtigung dieser Empfehlungen bereiten die Mitgliedstaaten ihre mittelfristige Budgetstrategie und ihre Nationalen Reformprogramme (NRP's) vor, die die Maßnahmen im Bereich der Beschäftigung und der sozialen Eingliederung der Mitgliedstaaten präzisieren. Seit dem Beschluss vom informellen Rat im Jänner 2012 werden die NRP's um Nationale Jobpläne ergänzt, die nochmals die beschäftigungspolitischen Prioritäten präzisieren. Diese beiden Dokumente werden dann Mitte April zur EK für einen Review Prozess versandt. Ende Mai präsentiert die EK ihre länderspezifischen Empfehlungen, die dann im

Rat der Beschäftigungs- und Sozialminister und der Finanzminister angenommen werden. Der Prozess wurde nun durch den wirtschaftspolitischen »Six Pack«, der erstmals im Europäischen Semester 2012 seine Anwendung fand, verstärkt. Die Rolle der EK wurde durch das Prinzip »comply or explain« (Empfehlungen befolgen oder Abweichung erklären) wesentlich gestärkt. Damit ist es für die Mitgliedstaaten nun sehr schwer, Empfehlungen der Kommission abzuändern.

Im Prozess der Festlegung der länderspezifischen Empfehlungen, der einen verbindlichen Charakter für die Ausgestaltung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten hat, zeigt sich erneut eine Tendenz der Unterordnung der Beschäftigungspolitik unter die Wirtschaftspolitik (insbesondere unter die Austeritätspolitik). Diese Dominanz manifestiert sich auch im Prozessverlauf, in dem der ECOFIN Rat, trotz des Versuchs eines selbstbewussten Auftretens der Beschäftigungsminister, eine viel bedeutendere Rolle einnimmt.

Die inhaltliche Bewertung des beschäftigungspolitischen Teils der Europa 2020 Strategie fällt auch eher ernüchternd aus. Wird auch die Schaffung von Beschäftigung als oberstes Ziel fixiert, so zeigt sich in der inhaltlichen Ausgestaltung, dass einmal mehr Arbeitsmarktliberalisierung, also insbesondere die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte dominieren. Die neue Europäische Beschäftigungspolitik hat wiederum nicht erkannt, dass mangelnde gesamtwirtschaftliche Nachfrage speziell in Zeiten der Stagnation oder Rezession die zentrale Ursache für Arbeitslosigkeit ist, noch dass zu deren Bekämpfung aktive Arbeitsmarktpolitik bzw. Investitionen notwendig sind.

Nicht von ungefähr kommt daher die Analyse im gemeinsamen Beschäftigungsbericht und im Jahreswachstumsbericht 2011/12 zum Schluss, dass neue Beschäftigungsmöglichkeiten in erster Linie als Folge eines starken Wirtschaftswachstums und geeigneter Politikmaßnahmen entstehen. In eine ähnliche Richtung schlägt auch das Beschäftigungspaket der EK, das im April 2012 präsentiert wurde und in dem neue Maßnahmen und Chancen für einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung in der EU präsentiert werden. Auch wenn es somit Einsichten gibt, dass zur Schaffung von Arbeitsplätzen vor allem Investitionen und nicht Liberalisierung am Arbeitsmarkt braucht, ist die tatsächliche Ausgestaltung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik noch von anderen Konzeptionen geprägt.

In der Schwerpunktsetzung auf Arbeitsmarktflexibilisierung zeigt sich eine zunehmende Individualisierung des Problems der Arbeitslosigkeit, das eigentlich ein systemisches Risiko darstellt. Dies wird auch durch die immer stärkeren Kontrollen bzw. auch Sanktionen (wie Kürzung von Unterstützungsleistungen) bei Nichteinhaltung bestimmter Anforderungen deutlich.

Der Abbau von ArbeitnehmerInnenrechten wird als »Wundermittel« betrachtet, wenn es darum geht die Wettbewerbsfähigkeit in den Staaten des europäischen Währungsraums zu steigern und die wirtschaftlichen Ungleichgewichte auszugleichen. Die deutsche Arbeitsmarktreformagenda 2010 gilt hier neuerdings als Vorbild.

5. Conclusio

Die Beschäftigungspolitik auf EU-Ebene steht nach wie vor einem doppelten Dilemma gegenüber:

Sie ist einerseits der makroökonomischen Politik untergeordnet und damit machtlos, wenn diese die Realisierung der beschäftigungspolitischen Zielsetzungen unterminiert. Sie ist andererseits auf die Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten angewiesen, die jederzeit die Macht haben, sich der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu entziehen.

Auf prozeduraler und institutioneller Ebene zeigt sich, dass die Beschäftigungspolitik, obwohl sie eigentlich in der Zuständigkeit der Generaldirektion Beschäftigung und des Rats der BeschäftigungsministerInnen liegt, durch die Generaldirektion für Wirtschaft- und Finanzen und auf Ratsebene durch den Rat der Finanzminister dominiert wird.

Eine Antwort auf die Beschäftigungskrise läge sicherlich darin, von der Individualisierung des Problems der Arbeitslosigkeit Abstand zu nehmen und dieses wieder mehr als systemisches Risiko und makroökonomisches Problem wahrzunehmen. Der Jahreswachstumsbericht 2011/12 geht zwar auf die Problematik ein, konkrete Handlungsanleitungen bleibt er aber weitgehend schuldig. Das Beschäftigungspaket der Kommission vom April 2012 bezeichnet zwar die Schaffung von Beschäftigung als eine notwendige Aufgabe, die ausgereiftesten Maßnahmen des Pakets finden sich aber im Bereich Arbeitsmarktflexibilisierung. Hier ist ein Race to the Bottom voll im Gange.

Der Weg aus der Krise sollte nicht über Arbeitsmarktliberalisierung zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit gehen, sondern über Infrastruktur- und soziale Investitionen, die zur Schaffung von Arbeitsplätzen und einer Erhöhung der Binnen- nachfrage beitragen. Diese Änderungen sind derzeit jedoch nicht abzusehen.

Literatur

- Euromemo Group (2011) Euromemorandum 2010/2011: Confronting the Crisis: Austerity to Solidarity
- Europäische Kommission (EK) (2011a) Jahreswachstumsbericht 2011
- Europäische Kommission (EK) (2011b) Annex 2 Jahreswachstumsbericht: Gemeinsamer Beschäftigungsbericht
- Europäische Kommission (EK) (2011c) Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2012, Anhang 2 des Jahreswachstumsbericht
- Europäische Kommission (EK) (2011d) Jahreswachstumsbericht 2012
- ETUI (2010) Labour Market Developments in the light of the crisis and the Europe 2020 Strategy.
- ETUC (2011) Growth and Employment Policy: Explanatory Note on EMCO Report »Reaching the Employment Target«
- Fischer, Severin/ Stefan Gran (et al.) Europa 2020. Proposals for the Post-Lissabon Strategy. Progressive Policy Proposals for Europe's economic, social and environmental renewal. Friedrich Ebert Stiftung May 2010
- Unger, Brigitte (1998) Beschäftigungspolitik in der Europäischen Union, in: Forum Politische Bildung (Hg.) EU wird Europa? Erweiterung-Vertiefung- Verfestigung. Innsbruck 1998, 19-29
- Weishaupt, Timo/ Katja Lack (2011) The European Employment Strategy: Assessing the Status Quo. German Policy Studies, Vol. 7, No. 1, 2011