



## BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK

Die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen zählt zu den wichtigsten Zielen der Strategie „Europa 2020“. Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) trägt mit ihrem Überwachungsprozess und den mit der Strategie verbundenen Finanzierungsinstrumenten zu einer „sanften Koordinierung“ bei. Das EU-Recht ist in bestimmten Bereichen relevant, auch wenn die Verantwortung für die Beschäftigungs- und Sozialpolitik in erster Linie bei den nationalen Regierungen liegt.

### RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 3 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und Artikel 8-10, 145-150, 156-159 und 162-164 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### ZIELE

Zu den im AEUV erwähnten wesentlichen Grundsätzen, Zielen und Maßnahmen gehört die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie, insbesondere im Hinblick auf die Förderung qualifizierter, gut ausgebildeter und anpassungsfähiger Arbeitskräfte und die Schaffung von Arbeitsmärkten, die auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren vermögen. Gemäß der **horizontalen Klausel in Artikel 9 AEUV** trägt die EU den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen Rechnung.

### ERGEBNISSE

**A.** Von den Anfängen (1950er bis 1990er Jahre) bis zur Strategie „Europa 2020“

Die Arbeitnehmer haben bereits seit den 1950er-Jahren von der „**Wiederanpassungshilfe**“ der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) profitiert. Arbeitnehmer in der Kohle- und Stahlbranche, deren Arbeitsplätze durch industrielle Umstrukturierungsmaßnahmen in Gefahr geraten waren, erhielten Beihilfen. Der Europäische Sozialfonds (ESF) ([2.3.2. Europäischer Sozialfonds](#)), der Anfang der 1960er-Jahre eingerichtet wurde, war das wichtigste Instrument der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.



In den 1980er-Jahren und Anfang der 1990er-Jahre waren die **Aktionsprogramme für die Beschäftigung** auf besondere Zielgruppen ausgerichtet, und es wurde eine Reihe von Beobachtungs- und Dokumentationssystemen eingerichtet.

Vor dem Hintergrund einer hohen Arbeitslosigkeit in den meisten EU-Ländern wurde mit dem Weißbuch Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung (1993) eine Debatte über die EU-Strategie für Wirtschaft und Beschäftigung auf den Weg gebracht und die **Beschäftigung** zum ersten Mal als **wichtigste Priorität auf der Agenda der EU** betrachtet.

Der **neue Beschäftigungstitel** im Vertrag von Amsterdam, der im Mai 1999 in Kraft trat, bildete die Grundlage für die Einführung der Europäischen Beschäftigungsstrategie sowie für die Einsetzung des ständigen, im Vertrag verankerten **Beschäftigungsausschusses** (EMCO) mit beratender Funktion zur Förderung der Koordinierung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedstaaten. Den Mitgliedstaaten bleibt jedoch nach wie vor die vorrangige Zuständigkeit für die Beschäftigungspolitik vorbehalten. Durch die Aufnahme eines „**Sozialprotokolls**“ in den Vertrag wurde die Einbeziehung der Sozialpartner gestärkt ([2.3.7. Sozialer Dialog](#)).

Der außerordentliche Beschäftigungsgipfel im November 1997 in Luxemburg **brachte die „Europäische Beschäftigungsstrategie“** (EBS), gemeinsam mit der **offenen Methode der Koordinierung** – den sogenannten Luxemburg-Prozess – **auf den Weg**, bei dem es sich um einen jährlichen Zyklus handelt, der die nationalen beschäftigungspolitischen Maßnahmen koordinieren und überwachen soll und sich auf den Willen der Mitgliedstaaten zur Ausarbeitung einer Reihe gemeinsamer Zielvorgaben und Pläne stützt.

Mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie wurde das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus auf eine Ebene mit den makroökonomischen Zielen Wachstum und Stabilität gestellt.

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. Er nannte Vollbeschäftigung als übergeordnetes Ziel der Beschäftigungs- und Sozialpolitik und legte konkrete, bis 2010 zu erreichende Zielvorgaben fest (**Lissabon-Strategie**).

Die EBS wurde 2002 überprüft und 2005 neu aufgelegt, wobei der Schwerpunkt auf Wachstum und Beschäftigung gelegt wurde. Um die Verfahren zu vereinfachen und zu straffen wurde **ein mehrjähriger Zeitrahmen** eingeführt (der erste Zyklus umfasste die Jahre 2005-2008), und **die beschäftigungspolitischen Leitlinien wurden** in die Grundzüge der Wirtschaftspolitik **integriert**.

Nach der Finanzkrise wurde 2010 die Strategie Europa 2020 verabschiedet und das Europäische Semester wurde als Mechanismus für die finanz- und wirtschaftspolitische Koordinierung eingeführt.

Mit dieser Zehnjahresstrategie für Beschäftigung und intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum wurden zum ersten Mal mehrere **Kernziele** festgelegt, darunter:



- **Arbeitsmarkt:** Erhöhung der Erwerbsquote der 20- bis 64-Jährigen auf 75 % bis zum Jahr 2020;
- **Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut:** Verringerung der Anzahl der Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, um mindestens 20 Millionen;
- **Verbesserung der Qualität und Leistung der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme:** Senkung des Anteils der Schulabbrecher (von 15 %) auf 10 % und Anhebung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen, die über einen Hochschulabschluss oder einen vergleichbaren Abschluss verfügen, auf mindestens 40 % (statt 31 %).

Alle fünf Kernziele waren von den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Ausgangslage und der nationalen Gegebenheiten in nationale Ziele umzusetzen. Die Auswirkungen der Finanzkrise von 2008 haben es jedoch erschwert, die Ziele der Strategie zur Förderung der Beschäftigung und zur Bekämpfung der Armut zu erreichen.

Bei der Überwachung der beschäftigungspolitischen Maßnahmen wird unter anderem folgenden Aspekten Rechnung getragen:

- den **beschäftigungspolitischen Leitlinien**, die von der Kommission ausgearbeitet und vom Rat angenommen wurden;
- dem **Gemeinsamen Beschäftigungsbericht**, der von der Kommission veröffentlicht und vom Rat angenommen wurde;
- den **nationalen Reformprogrammen** (NRP);
- den **Länderberichten** und den **länderspezifischen Empfehlungen** (CSRs), die von der Kommission ausgearbeitet und vom Rat angenommen wurden.

Die beschäftigungspolitischen Leitlinien (Artikel 148 AEUV) enthalten strategische Ziele für die nationale Beschäftigungspolitik sowie politische Prioritäten in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und soziale Inklusion. Sie verbinden politische Prioritäten mit einer Reihe von Schlüsselementen. Vier beschäftigungspolitische Leitlinien sind Teil der **zehn integrierten Leitlinien**, die auch sechs Grundzüge der Wirtschaftspolitik enthalten (Artikel 121 AEUV).

Die neuesten Leitlinien (2018) wurden mit geringfügigen Anpassungen an die Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte ([2.3.1. Sozial- und Beschäftigungspolitik: Allgemeine Grundsätze](#)) angepasst. Im Einvernehmen mit dem Europäischen Parlament wurden diese für 2019 beibehalten. Sie zielen auf vier Bereiche:

- Ankurbelung der Nachfrage nach Arbeit (Schaffung von Arbeitsplätzen, Besteuerung von Arbeit und Lohnfestsetzung);
- Verbesserung des Arbeitskräfte- und Qualifikationsangebots (einschließlich Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit);
- Verbesserung der Funktionsweise der Arbeitsmärkte (mit besonderem Augenmerk auf die Segmentierung des Arbeitsmarkts);



- Sicherstellung von Fairness, Bekämpfung von Armut und Förderung von Chancengleichheit.

## B. Verbindliche Rechtsakte – EU-Recht

Auf der Grundlage der Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in den Bereichen Beschäftigung und soziale Angelegenheiten wurden eine Reihe von Richtlinien, Verordnungen und Beschlüssen erlassen, um in den folgenden Bereichen EU-weit Mindeststandards zu gewährleisten:

- Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz; allgemeine und besondere Rechte und Pflichten, Arbeitsmittel, besondere Risiken, z. B. gefährliche Stoffe, Karzinogene ([2.3.5. Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz](#));
- Chancengleichheit für Frauen und Männer: Gleichbehandlung am Arbeitsplatz, Schwangerschaft, Mutterschaftsurlaub, Elternurlaub ([2.3.9. Bekämpfung von Armut, sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung](#));
- Schutz vor Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der Religion, des Alters, einer Behinderung und der sexuellen Ausrichtung ([2.3.9. Bekämpfung von Armut, sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung](#));
- Arbeitsbedingungen: Teilzeittätigkeit, befristete Arbeitsverträge, Arbeitszeiten, Beschäftigung von Jugendlichen, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer ([2.3.6. Rechte der Arbeitnehmer auf Unterrichtung, Anhörung und Mitbestimmung](#); [2.3.7. Der soziale Dialog](#)).
- Unterstützende Dienste: Beschluss Nr. 573/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen.

Weitere EU-Rechtsvorschriften unterstützen die Grundfreiheiten für den Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr innerhalb der EU (Binnenmarkt):

- die Freizügigkeit der Arbeitnehmer: Gleichbehandlung, Zugang zu Sozialleistungen ([2.1.5. Freizügigkeit der Arbeitnehmer](#));
- Entsendung von Arbeitnehmern: Dauer, Arbeitsentgelt, infrage kommende Branchen ([2.1.13. Entsendung von Arbeitnehmern](#)).

## C. Koordinierung im Rahmen von Empfehlungen und anderen politischen Initiativen:

Neben dem oben genannten „zwingenden Recht“ tragen weitere Maßnahmen dazu bei, die Koordinierung zwischen den EU-Mitgliedstaaten durch „nicht zwingendes Recht“ zu verbessern. Zu Letzterem gehören die Empfehlungen des Rates, bei denen es sich um nicht verbindliche Rechtsakte handelt, und andere politische Initiativen der Kommission. Diese können erhebliche Auswirkungen haben, wenn sie gut vorbereitet, unterstützt und auf EU-Ebene überwacht werden. Zu den wichtigen politischen Initiativen der EU gehören beispielsweise:

- die Empfehlung des Rates für eine **Europäische Jugendgarantie** (April 2013), mit der sichergestellt werden soll, dass allen jungen Menschen unter 25 Jahren innerhalb eines Zeitraums von vier Monaten, nachdem sie



arbeitslos werden oder die Schule verlassen, eine hochwertige Arbeitsstelle oder Weiterbildungsmaßnahme oder ein hochwertiger Ausbildungs- bzw. Praktikumsplatz angeboten wird;

- die **Europäische Ausbildungsallianz** (im Juli 2013 auf den Weg gebracht);
- eine Empfehlung des Rates zu einem **Qualitätsrahmen für Praktika** (März 2014);
- eine Empfehlung des Rates zur **Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser** in den Arbeitsmarkt (Februar 2016);
- das **Europäische Solidaritätskorps (2016)** für junge Menschen, dessen Schwerpunkt die Hilfeleistung bei Naturkatastrophen oder sozialen Problemen in Gemeinschaften sein soll;
- **Neue europäische Agenda für Kompetenzen** (Juni 2016). Dieses Maßnahmenpaket umfasst zehn Schlüsselaktionen, mit denen die Bürger mit arbeitsmarktrelevanten Qualifikationen ausgestattet werden sollen (z. B. die **Empfehlung des Rates vom 19. Dezember 2016 Empfehlung des Rates vom 19. Dezember 2016 für Weiterbildungspfade: Neue Chancen für Erwachsene**, oder die **Empfehlung des Rates vom 15. März 2016 zu einem Europäischen Rahmen für hochwertige und nachhaltige Berufsausbildungen**).

Um die Arbeitsbedingungen, einschließlich Sozialschutz und gerechter Mobilität, zu verbessern, unterstützten alle drei EU-Organe im November 2017 in einer gemeinsamen Erklärung die **europäische Säule sozialer Rechte** ([2.3.1.](#) Sozial- und Beschäftigungspolitik: Allgemeine Grundsätze).

#### **D.** Finanzinstrumente der EU, die Unterstützung leisten

Mit verschiedenen Förderprogrammen unterstützt die EU die Programmentwicklung, Maßnahmen und den Aufbau von Kapazitäten in den Mitgliedstaaten:

- Viele Initiativen in den Mitgliedstaaten können aus Mitteln des **Europäischen Sozialfonds** (ESF) finanziert werden. Der Europäische Rat beschloss im Februar 2013 außerdem, eine Beschäftigungsinitiative für junge Menschen auszuarbeiten. Zielgruppe sind junge Menschen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren, die weder beschäftigt sind noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (NEETs), und die in Regionen leben, die besonders von Arbeitslosigkeit betroffen sind ([2.3.2.](#) Europäischer Sozialfonds).
- Im Rahmen des vom Parlament und vom Rat angenommenen **EU-Programms für Beschäftigung und soziale Innovation 2014-2020** kommen drei Programme zusammen, nämlich: PROGRESS (Programm für Beschäftigung und soziale Solidarität), EURES (Europäisches Netzwerk für Stellenangebote) und „Mikrofinanzierung und soziales Unternehmertum“;
- aus dem **Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung** (EGF) werden Menschen unterstützt, die infolge weitreichender Strukturveränderungen im Welthandelsgefüge ihren Arbeitsplatz verloren haben.



Im Mai 2018 veröffentlichte die Kommission ihre Vorschläge für überarbeitete Finanzierungsinstrumente. Über diese wird derzeit verhandelt ([2.3.2. Europäischer Sozialfonds](#)).

## ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Die Rolle des Parlaments in diesem Bereich wurde schrittweise weiterentwickelt. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam **muss das Parlament vom Rat angehört werden, ehe dieser die beschäftigungspolitischen Leitlinien festlegt**. Die offene Koordinierungsmethode hat darüber hinaus die Rolle der Parlamente gestärkt – nicht nur die des Europäischen Parlaments, sondern auch die der nationalen Parlamente, die an der Festlegung und Erfüllung innerstaatlicher Ziele beteiligt werden sollten.

Das Parlament hat **die Strategie „Europa 2020“ entschlossen unterstützt**. Einige der **Initiativen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit** gehen auf Vorschläge des Parlaments für konkrete, praktische Maßnahmen zurück, namentlich die EU-Jugendgarantie und Mindestvorschriften für Praktika. Das Parlament hat sich seit 2010 nachdrücklich für die Einführung der Jugendgarantie eingesetzt und überwacht ihre Durchführung. In seiner EntschlieÙung vom 17. Juli 2014 forderte es die Kommission auf, einen **EU-Rechtsrahmen vorzuschlagen, mit dem Mindeststandards für die Umsetzung der Jugendgarantien eingeführt werden**, die sich unter anderem auf die Qualität von Ausbildungsstellen beziehen und für junge Menschen zwischen 25 und 30 Jahren gelten. Außerdem befürwortete das Parlament in seiner **EntschlieÙung vom 29. Oktober 2015 den in der Empfehlung verfolgten Ansatz in Bezug auf Langzeitarbeitslosigkeit**. Das Europäische Parlament hat mit seiner intensiven **Tätigkeit zur Entwicklung von Kompetenzen** Einfluss auf die von der Kommission 2016 veröffentlichte Europäische Agenda für neue Kompetenzen genommen.

In seiner **EntschlieÙung vom 13. März 2019 zum Europäischen Semester** betont das Parlament, dass die sozialen Ziele und Verpflichtungen der EU ebenso wichtig sind wie ihre wirtschaftlichen Ziele. Er fordert eine Stärkung der sozialen Rechte durch die Umsetzung der europäischen Säule, um Armut und zunehmende Ungleichheit zu bekämpfen und soziale Investitionen zu fördern. Darüber hinaus fordert es die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, Maßnahmen für Menschen, die trotz Erwerbstätigkeit von Armut betroffen sind, zu ergreifen. Schließlich betont es die Notwendigkeit, neue Formen der Arbeit besser zu regulieren und den allgemeinen Zugang zu einer angemessenen Altersversorgung und zu Altersrenten zu gewähren.

Susanne Kraatz  
12/2019

