Hanns Martin Schleyer-Stiftung

X. Kongress
»Junge Wissenschaft und Wirtschaft«

18. – 20. Mai 2005 in der
Berlin-Brandenburgischen Akademie der
Wissenschaften

Globale Wirtschaft – nationale Verantwortung: Wege aus dem Druckkessel

Herausgegeben von Ulrich Blum und Joachim Starbatty

Constanze Abig

Nationale Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik? Agenda 2010 und »Hartz«-Gesetze im Lichte der Lissabon-Strategie

Die allmonatlich von der Bundesagentur für Arbeit veröffentlichten Arbeitsmarktstatistiken bieten Anlass zur Sorge: Die Arbeitslosenzahlen sind anhaltend hoch und haben nach der veränderten statistischen Erfassung seit Januar 2005 sogar zeitweilig die kritische Marke von 5 Millionen überschritten. Im April dieses Jahres waren 4,968 Millionen Menschen ohne Beschäftigung; die Arbeitslosenquote belief sich damit auf 12,0 %. (In so genannten Weißbüchern veröffentlicht die Kommission regelmäßig Vorschläge, wie die EU in bestimmten Politikbereichen tätig werden kann.) Die Bundesregierung bezeichnet die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als eines ihrer dringendsten Anliegen. Die so genannten „Hartz"-Gesetze und die Reformen im Rahmen der Agenda 2010 zählen zu den Prestigeprojekten der laufenden Legislaturperiode, die endlich den ersehnten wirtschaftlichen Aufschwung und eine Entlastung des Arbeitsmarktes mit sich bringen sollen. Aber wie viel Spielraum hat die Bundesrepublik tatsächlich bei der Ausgestaltung der Arbeitsmarktreformen? Wird sie nicht vielmehr an allen Fronten durch ein Korsett europarechtlicher Vorgaben beschränkt und behindert?

A. Die Bundesrepublik als Mitglied der Europäischen Union

Die Bundesrepublik Deutschland war von Beginn an Mitglied der Europäischen Gemeinschaften. Zunächst wurde im Jahre 1951 die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) gegründet. 1957 brachte der Vertrag von Rom die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) auf den Weg. Die Gründungsabkommen wurden angesichts der über Jahrhunderte immer wieder aufflammenden innereuropäischen Kriege, insbesondere nach den schrecklichen Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges, in dem Bewusstsein geschlossen, dass dauerhafter Frieden in Europa nur durch die politische und wirtschaftliche Integration der europäischen Staaten erreicht werden könne. Die Mitgliedstaaten begaben sich hierzu eines Teils ihrer politischen Souveränität und übertrugen der EWG hoheitliche Befugnisse in Gesetzgebung, Gesetzesvollzug sowie Rechtsprechung. Dies gilt indes nicht generell und für alle Politikbereiche. Das Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten ist vom Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung sowie dem Subsidiaritätsgrundsatz gekennzeichnet. Danach darf die europäische Ebene nur in den Feldern tätig werden, in denen ihr die Mitgliedstaaten ausdrücklich Kompetenzen eingeräumt ha-

ben – und auch nur, wenn die Mitgliedstaaten die betreffenden Ziele nicht selbst oder nicht in hinreichendem Maße erreichen können. Als supranationales Recht genießt das Europarecht Geltungs- und Anwendungsvorrang vor dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten.

B. Die Entwicklung der europäischen Beschäftigungsstrategie

Die EWG verfolgte das Ziel, einen gemeinsamen Markt herzustellen, um Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen. Dementsprechend lag der Fokus europäischer Rechtssetzung zunächst in der Wirtschafts-, Wettbewerbs- und Handelspolitik. Man glaubte, die wirtschaftliche Entwicklung werde – quasi von selbst – für angemessene Lebensbedingungen in Europa sorgen. Diese Überzeugung fand schließlich in Art. 117 EWG-V Eingang; der EWG wurde lediglich eine beratende Funktion in der Sozialpolitik eingeräumt. Als sich in den 1980er Jahren die Arbeitslosigkeit als Problem erwies, von dem alle Mitgliedstaaten gleichermaßen betroffen waren, setzte ein Umdenken ein. Es wurde deutlich, dass die auf Wettbewerb fixierte EU-Politik allein die Lebens- und Arbeitsbedingungen nicht verbessern konnte. Bereits im Zuge der Verhandlungen über den Maastricht-Vertrag – aus diesem ging im Jahr 1992 die Europäische Union (EU) hervor, welche der bisherigen Wirtschafts- und Handelsunion eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie Justiz- und Innenpolitik zur Seite stellte – wurden Forderungen nach einer Stärkung der sozialen Komponente Europas laut, welche schließlich in die Verabschiedung eines Abkommens über Sozialpolitik mündeten. Jacques Delors, der damalige Kommissionspräsident, machte schließlich in einem „Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" deutlich, dass Europa nicht als bloßer Wirtschafts-, sondern auch als Sozialraum agieren müsse, um im internationalen Vergleich bestehen zu können. Ziel der Wirtschaftspolitik könne letztlich nur die Schaffung von Arbeitsplätzen sein.

Die Vorschläge Delors' wurden intensiv diskutiert und fanden 1997 schließlich Eingang in den Vertrag von Amsterdam. Dieser enthält ein eigenes Kapitel zur Beschäftigungspolitik und verpflichtet die EU, auf eine Angleichung der nationalen Rechte in diesem Bereich hinzuwirken. Die Arbeitsmärkte sollen in die Lage versetzt werden, mit dem wirtschaftlichen Wandel Schritt halten zu können. Die Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer soll durch bessere Bildung und Qualifikation gestärkt werden. Mit dem Beschäftigungsgipfel in Luxemburg 1997 ist die europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) durch die Verabredung des einzuhaltenden Verfahrens tatsächlich auf den Weg gebracht worden. Der Rat erarbeitet danach im Einklang mit den im EG-Vertrag festgehaltenen Zielen so genannte beschäftigungspolitische Leitlinien. An diesen orientieren sich die Mitgliedstaaten bei der alljährlichen Abfassung ihrer nationalen Aktionspläne (NAP), in denen sie über die Fortschritte bei der Umsetzung der Leitlinien in ihr nationales Recht berichten. Diese Berichte

verden sodann vom Rat überprüft, der im Einvernehmen mit der Kommission konkrete Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richtet, um deren Politik mit den auf europäischer Ebene verabschiedeten Zielen in Einklang zu bringen. Die Mitgliedstaaten sollen sich dabei an den Ländern orientieren, welche die größten Erfolge (*best practice*) vorweisen können. Dieses auf *benchmarking* und *monitoring* beruhende System wird als „offene Methode der Koordinierung" bezeichnet und zunehmend in anderen Zweigen der Sozialpolitik zum Einsatz gebracht.

Trotz der umfassenden Einbindung in die supranationale Ebene soll die originäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten freilich nicht in Frage gestellt werden. Inwieweit dieses gewährleistet ist, soll im Folgenden anhand eines Vergleichs zwischen den Zielvorgaben der Lissabon-Strategie und den eingeleiteten Arbeitsmarktreformen überprüft werden.

C. Die Grundzüge der Lissabon-Strategie und Empfehlungen an die Bundesrepublik

Der Europäische Rat von Lissabon im Frühjahr 2000 war ein weiterer Meilenstein für die EBS. Angesichts der unverändert schlechten Arbeitsmarktlage und des stagnierenden Wirtschaftswachstums haben die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union umfassende Sozial- und Wirtschaftsreformen beschlossen, die neben der Arbeitsmarktpolitik auch die Steuergesetzgebung sowie die Umwelt- und Bildungspolitik umfassen. Bis 2010 soll die EU der wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Wirtschaftsraum in der Welt werden, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einen größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen. Der Erfolg der Lissabon-Strategie soll anhand konkreter Arbeitsmarktzahlen überprüft werden. Bis 2010 soll die allgemeine Beschäftigungsquote in der EU auf 70 %, die von Frauen auf einen Durchschnitt von mehr als 60 % und die der älteren Arbeitnehmer (55 bis 64 Jahre) auf mindestens 50 % ansteigen. Jedoch ist bereits jetzt klar, dass diese ehrgeizigen Ziele nicht realisiert werden können. Anlässlich der Frühjahrstagung des Rates im März 2005 ist daher eine Straffung des *monitoring* durch verstärkte bilaterale Konsultationen auf den Weg gebracht worden, welche der EBS zu neuem Schwung verhelfen soll.

Das übergeordnete Ziel ist deutlich: die wirtschaftlich florierenden Regionen Asiens und die Vereinigten Staaten sollen im globalen Wettbewerb überholt werden. Will Europa auf dem Weltmarkt bestehen, muss vor allem der Übergang von der vorwiegend industriell ausgerichteten Produktion in die Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft bewältigt werden. Von diesem Wandel ist die Bundesrepublik als traditionell industriereiches Land besonders betroffen. Die anhaltend hohen Arbeitslosenzahlen deuten ebenso auf eher strukturelle als konjunkturelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt hin, was nicht zuletzt an der vergleichsweise

hohen Zahl unbesetzter Stellen deutlich wird. Gleichwohl liegt die Bundesrepublik mit ihrer Beschäftigungsquote – wenngleich unter den Zielvorgaben von Lissabon – über dem europäischen Durchschnitt. Etwas anderes gilt für die älteren Arbeitnehmer, welche unter extensiver Nutzung der Frühverrentungsmöglichkeiten massiv aus dem Arbeitsmarkt ausgegliedert worden sind. Rat und Kommission haben die Bundesrepublik in ihren Empfehlungen daher mehrfach aufgefordert, hier für ein Umdenken zu sorgen. Ferner ist das eher reaktive Arbeitsförderungsrecht gerügt worden: aktivierenden und präventiveren Maßnahmen sei der Vorzug zu geben. Überdies sei die öffentliche Arbeitsverwaltung so zu modernisieren, dass sie ihrer Aufgabe als Vermittler effizient nachkommen könne. Steuer- und Sozialleistungssystem seien auf ihre negativen Anreize für die Aufnahme einer Beschäftigung hin zu überprüfen. Dies gelte namentlich für die Frauen, die nicht zuletzt durch die auf das Haushaltseinkommen ausgerichtete Besteuerung nur wenig zu einer eigenen Erwerbstätigkeit ermutigt werden. Ein weiteres Hindernis liege in der mangelnden Vereinbarkeit von Familie und Karriere. Kinderbetreuungseinrichtungen seien auszubauen und örtlich wie zeitlich besser zugänglich zu machen. Die Schulunterrichtszeiten müssten sich ebenfalls besser an den Arbeitszeiten der Eltern ausrichten. Zudem sei eine Kultur des lebenslangen Lernens zu entwickeln. Dies erfordere nicht nur, die Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss zu reduzieren, sondern auch Bildungsangebote für sämtliche Arbeitnehmer – insbesondere aber Geringqualifizierte – zur Verfügung zu stellen. Letzteres könne wiederum zu einer verbesserten Beschäftigungsquote der Älteren beitragen, die ihr Wissen bis zum Ende ihres Arbeitslebens ständig aktualisieren müssen. Um die unternehmerische Kultur zu fördern, sei die Gründung von Unternehmen zu erleichtern, beispielsweise durch eine Reform des Meisterzwangs im Handwerksrecht. Die Lohnnebenkosten seien zu senken, Arbeitsverhältnisse und -zeiten flexibler auszugestalten. Darüber hinaus seien die Sozialpartner aufgerufen, bei Lohnabschlüssen lokale, regionale und sektorale Unterschiede in der Produktivität hinreichend zu berücksichtigen.

D. Wesentliche Neuerungen in der deutschen Arbeitsmarktpolitik

Die Agenda 2010 beinhaltet ein umfassendes Reformpaket, welches neben der Steuerpolitik die Alterssicherung, das Gesundheitswesen, die Familienpolitik sowie den Bildungs- und Forschungssektor in den Blick nimmt. Auch ein Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt war Bestandteil des Pakets. In diesem wurde das Kündigungsschutzgesetz gelockert – es ist nunmehr erst in Betrieben mit mehr als zehn Arbeitnehmern anwendbar und soll Unternehmer zu Neueinstellungen ermutigen. Befristete Beschäftigungsverhältnisse sind erleichtert worden. Sie können ohne sachlichen Grund auf vier Jahre abgeschlossen werden. Im Handwerksrecht wurde mit der Abschaffung des Meisterzwanges die Existenzgründung erleichtert. Zudem ist die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von

bisher bis zu 32 Monaten auf 12 bzw. für Arbeitnehmer ab dem 55. Lebensjahr auf 18 Monate reduziert worden. Mit dieser Änderung erhofft man sich – so die Gesetzesbegründung – vor allem eine Abkehr von der bisherigen Frühverrentungspraxis, die dazu geführt hat, dass mittlerweile kaum noch ältere Arbeitnehmer beschäftigt sind. Um Frauen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erleichtern, stellt der Bund den Ländern 4 Milliarden € zur Verfügung, mit denen Ganztagsschulen errichtet bzw. ausgebaut werden sollen. In Kooperation mit Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden werden Projekte gefördert, die flexible und auf familiäre Bedürfnisse zugeschnittene Arbeitsverhältnisse entwickeln.

Bereits seit 1. Januar 2003 sind die Gesetzespakete Hartz I und II in Kraft. Diese setzten verschiedene Vorschläge für die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes um. Ich-AGs erleichtern durch umfangreiche finanzielle Zuschüsse und steuerliche Erleichterungen den Einstieg in die Selbständigkeit. Mit den so genannten Mini- und Midi-Jobs wird die Abgabenlast im unteren Lohnsektor gesenkt. Damit wird vor allem gering Qualifizierten die Chance geboten, wieder in Arbeit zu kommen. Arbeitsverhältnisse mit einem Verdienst bis zu 400 € monatlich (Minijobs) sind nunmehr für den Arbeitnehmer steuer- und abgabenfrei. Der Arbeitgeber entrichtet eine Pauschalabgabe von 25 %, die in die Renten- und Krankenversicherung sowie das Steuerbudget fließt. Liegt der Lohn zwischen 400 und 800 € (Midijobs), steigt die Abgabenlast stufenweise bis zum vollen Satz an. Durch Personal-Service-Agenturen und Bildungsgutscheine werden private Initiativen zur Beschäftigungsförderung gestärkt. Gleichzeitig wird die öffentliche Arbeitsverwaltung umfassend reformiert. Als erste Anlaufstelle für Arbeitsuchende werden Jobcenter eingerichtet und auf diese Weise die Doppelzuständigkeit von Arbeits- und Sozialamt beendet. Der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit und der Arbeitsämter ist auch Gegenstand von Hartz III, das seit 1. Januar 2004 in Kraft ist. In der Öffentlichkeit wird in diesem Zusammenhang vor allem auf die Umbenennung der Bundesanstalt für Arbeit in Bundesagentur verwiesen, indes beschränkt sich die Reform keineswegs darauf. Die Vermittlung wird nunmehr die wichtigste Aufgabe vor der „Verwaltung der Arbeitslosigkeit", die sich bislang vor allem in der Berechnung und Überweisung der Transferleistungen erschöpfte.

Die jüngste und sicherlich einschneidendste Reform wurde mit Hartz IV auf den Weg gebracht – der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Dies dient zum einen der Effizienz der Arbeitsvermittlung. Kommunen und Bund arbeiten nicht mehr neben- sondern miteinander und bieten damit eine Arbeitsmarktpolitik aus einer Hand (Optionsmodell). Intensive persönliche Betreuung durch Fallmanager hat oberste Priorität bei der Arbeitsvermittlung und soll durch maßgeschneiderte Betreuung anstelle von Pauschallösungen bestehende *mismatch*-Probleme auf dem Arbeitsmarkt lösen. Mit den bekannten Folgen für die Arbeitsmarktstatistik bezieht die Arbeitsmarktpolitik nunmehr sämtliche

Inaktiven ein. Zuvor richtete sich diese ausschließlich an die Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, während große Gruppen von Nichterwerbstätigen – wenngleich erwerbsfähig – Leistungen der Sozialhilfe bezogen und damit weder sozialversichert noch in die Arbeitsvermittlung eingegliedert waren. Diese nur schwer nachvollziehbare Trennung ist nunmehr aufgehoben. Anstelle einer am letzten Lohn orientierten Versicherungsleistung erhalten Arbeitslose nach einem Jahr die Grundsicherung, deren Höhe sich nach dem tatsächlichen Unterstützungsbedarf bemisst. Mit derart gekürzten Transferzahlungen wird es in Zukunft nur schwer möglich, sich im Leistungsbezug einzurichten, was letztlich die Motivation für die Aufnahme einer Beschäftigung erhöht.

E. Bewertung

Vergleicht man die jüngsten Reformen auf dem Arbeitsmarkt mit den Empfehlungen des Rates und der Kommission an die Bundesrepublik, drängen sich Parallelen auf. Bereits die begriffliche Koinzidenz der Agenda 2010 mit den Lissabon-Zielen, die im Jahr 2010 erreicht werden sollen, ist augenfällig. Aber auch inhaltlich lässt sich die deutsche Reformpolitik auf die Anregungen der europäischen Ebene zurückführen: Ältere und Frauen werden viel stärker als zuvor in den Blick genommen. In der Familienförderung zeichnet sich ein – bislang nahezu undenkbarer – Wandel von monetären Leistungen hin zur Anpassung der Arbeitsbedingungen an die Bedürfnisse von Familien und dem massiven Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung ab. Ähnliches gilt für das Arbeitsförderungsrecht. Auch hier verschiebt sich der Fokus von den Transfer- hin zu den Dienstleistungen: Beratung, Weiterbildung und Vermittlung der Arbeitsuchenden haben Vorrang vor dem lediglich reaktiven Leistungsbezug. Letztlich wird ein Niedriglohnsektor mit reduzierten Sozialversicherungs- und Steuersätzen etabliert und damit dem Gebot nachgekommen, die Abgabenlast zu senken. Um die Investitionsfreude in das Handwerk zu stärken, ist der Meisterzwang reformiert worden – eine explizite Forderung der EBS.

Bedeutet dies nun, dass die Bundesregierung keinerlei Einfluss mehr auf die Beschäftigungspolitik hat? Schließlich haben Rat und Kommission mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien die zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik vorgegeben. Durch ihre sehr konkreten Empfehlungen haben sie die Agenda des deutschen Gesetzgebers maßgeblich bestimmt. Arbeitslosigkeit und stagnierendes Wirtschaftswachstum sind europaweit drängende Probleme. Daraus ließe sich der Schluss ziehen, dass diese im Interesse der weltweiten Wettbewerbsfähigkeit durch europarechtliche Instrumente gelöst werden und werden müssen.

Indes ist die Sozialpolitik seit jeher ureigene Angelegenheit des Nationalstaates. Ursprünglich Bestandteil des Polizeirechtes, soll sie durch Gewährung von Leistungen für die Wechselfälle des Lebens für öffentliche

Sicherheit sorgen. Sie richtet sich an das in einem Solidarverband verfasste Staatsvolk. Diesen Grundsatz haben sämtliche EU-Organe immer wieder bestätigt. Es wird keine Harmonisierung, also eine EU-weite Vereinheitlichung der nationalen Sozialpolitiken angestrebt! Die Mitgliedstaaten sollen sich lediglich von gemeinsamen Zielen leiten lassen, wobei ihnen Mittel und Wege zu deren Erreichung freigestellt sind. Die offene Methode der Koordinierung ist zudem nicht sanktionsbewehrt. Ein Verstoß oder das Nichtbefolgen der beschäftigungs- und wirtschaftspolitischen Empfehlungen zieht also keine negativen Konsequenzen nach sich. Der Souveränitätsverlust wird dadurch denkbar gering, wird durch den Verweis auf die *best practice* doch lediglich ein psychologischer Handlungsdruck erzeugt. Die EU soll und will lediglich die Rolle eines Moderators übernehmen, der zu Diskussionen und Erfahrungsaustausch anregt. Auch das Gebot, die positiven Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, ändert nichts an der Verantwortung des nationalen Gesetzgebers. Denn die Gesetze anderer Länder lassen sich natürlich nicht deckungsgleich auf alle EU-Mitglieder übertragen. Es obliegt den einzelnen Mitgliedstaaten, bei der Umsetzung der Reformen die jeweiligen Traditionen und historisch gewachsenen Strukturen der sozialen Sicherung hinreichend zu berücksichtigen. Die mit dem Lissabon-Prozess angestoßene offene Methode der Koordinierung hat aber den Vorteil, dass man sich auf positive wie negative Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten stützen kann. Ein Verfahren nach dem *trial-and-error*-Prinzip lässt sich so vermeiden.

Für solch einen Erfahrungsaustausch ist die Europäische Union der geeignete Akteur. Nur sie kann einen Rahmen setzen, um die verschiedenen sozialpolitischen Systeme der inzwischen 25 Mitgliedstaaten transparent und vergleichbar zu machen. Bei aller Kritik an einem übermächtigen Europa sollte man zudem nicht vergessen, dass die Europäische Union kein über den Mitgliedstaaten schwebendes Rechtsgebilde ist. Sie lebt allein vom Engagement der Mitgliedstaaten und hat immer nur so viel Kompetenzen, wie diese ihr einräumen. Die Verantwortung für das Gelingen von Reformen wird letztlich immer eine nationale Aufgabe bleiben.