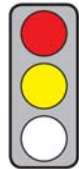


## KERNPUNKTE

**Ziel des Beschlusses:** Die Kommission gibt den Mitgliedstaaten mittels Leitlinien vor, woran sich deren Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu orientieren hat.

**Betroffene:** Alle Bereiche der Volkswirtschaft.



**Pro:** Die angestrebte Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und der Abbau von Arbeitslosigkeit verbessern die Nutzung bislang brachliegender Ressourcen.

**Contra:** (1) Die Kommission schlägt quantitative Kernziele für die Bildungspolitik und die Armutsbekämpfung vor, obwohl der Europäische Rat dies ausdrücklich abgelehnt hat.

(2) Für die Kernziele in der Bildungspolitik und bei der Armutsbekämpfung besitzt die EU keine Kompetenz.

(3) Fast alle Vorschläge zur Zielerreichung verstoßen gegen das Subsidiaritätsprinzip.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag KOM(2010) 193** vom 27. April 2010 für einen **Beschluss des Rates** über **Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten** – Teil II der integrierten Leitlinien zu Europa 2020

### Kurzdarstellung

#### ► **Gegenstand des Beschlusses**

- Zur Konkretisierung der Strategie Europa 2020 [KOM(2010) 2020; s. [CEP-Analyse](#)] schlägt die Kommission zehn Leitlinien vor, mit denen die Politik der Mitgliedstaaten koordiniert werden soll: Nr. 1 – 6 für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Vorschlag SEC(2010) 488) und Nr. 7 – 10 für die Beschäftigungspolitik.
- Die vier beschäftigungspolitischen Leitlinien bilden (Erwägungsgrund 16)
  - die „präzise Richtschnur“ zur Festlegung der nationalen Reformprogramme und deren Durchführung,
  - die Grundlage für alle länderspezifischen Empfehlungen des Rates an die Mitgliedstaaten und
  - die Grundlage für den jährlichen Gemeinsamen Beschäftigungsbericht des Rates an die Kommission und das Europäische Parlament.
- Die Kommission geht davon aus, dass die Mitgliedstaaten von den „positiven Spillover-Effekten koordinierter Strukturreformen insbesondere innerhalb der Eurozone“ profitieren werden (Begründung S. 2).
- Die Leitlinien zur Beschäftigungspolitik werden im Folgenden, entgegen dem Aufbau der Kommission, in einer dem Bildungs- und Beschäftigungsverlauf folgenden logischen Reihenfolge dargestellt.

#### ► **Leitlinie 9: „Steigerung der Leistungsfähigkeit der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme auf allen Ebenen und Verbesserung des Zugangs zur Hochschulbildung“**

- Zu erreichendes Kernziel: Mindestens 40% der 30- bis 34-Jährigen sollen einen Hochschulabschluss oder gleichwertigen Bildungsabschluss haben (derzeit 31%), und höchstens 10% eines Jahrgangs sollen ohne Schulabschluss sein (derzeit 15%).
- Die Kommission fordert bessere Bildungssysteme, von der frühkindlichen Erziehung über die schulische sowie die Berufs- und Erwachsenenbildung bis zu den Hochschulen, damit die Kernkompetenzen erlangt werden können, die erforderlich sind, um an einer wissensbasierten Gesellschaft teilhaben zu können.
- Die Mitgliedstaaten sollen zur Verbesserung der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme insbesondere mehr Investitionen in die Bildungssysteme tätigen und nationale Qualifikationsrahmen einführen, die flexible Bildungswege ermöglichen.

#### ► **Leitlinie 8: „Heranbildung von Arbeitskräften, deren Qualifikationen den Anforderungen des Arbeitsmarktes entsprechen, Förderung der Arbeitsplatzqualität und des lebenslangen Lernens“**

- Kernziele werden nicht aufgestellt.
- Mit Blick auf Berufsanfänger sollen die Mitgliedstaaten insbesondere
  - die Ausbildungssysteme verstärkt auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes ausrichten und
  - gemeinsam mit den Sozialpartnern bei der Suche nach einer ersten Anstellung oder nach Möglichkeiten zur allgemeinen und beruflichen Weiterbildung, einschließlich einer Lehre, behilflich sein.
- Mit Blick auf Berufserfahrene sollen die Mitgliedstaaten insbesondere
  - Verfahren entwickeln, um eine in einem anderen Mitgliedstaat erworbene Kompetenz anzuerkennen,
  - die Produktivität und Beschäftigungsfähigkeit fördern, damit der „aktuellen und zukünftigen“ Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt entsprochen werden kann und
  - das lebenslange Lernen für jedermann sowie die Weiterbildung, Qualifizierung und Berufserfahrung hochqualifizierter Arbeitskräfte fördern.

- Die Investitionen in die Entwicklung der Humanressourcen, die Qualifizierungsmaßnahmen und das lebenslange Lernen sollen „von Regierungen, Einzelnen und Arbeitgebern“ gemeinsam getragen werden.
- Die Mitgliedstaaten sollen die unternehmerische Initiative ausbauen.
- ▶ **Leitlinie 7: „Erhöhung der Beschäftigungsquote und Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit“**
  - Zu erreichendes Kernziel: 75% der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren sollen bis 2020 in Arbeit stehen (derzeit 69%). Vor allem junge Menschen, ältere Arbeitnehmer und Behinderte sollen intensiver am Erwerbsleben beteiligt und legale Migranten besser integriert werden.
  - Die Mitgliedstaaten sollen die Erwerbsbeteiligungsquote (Anteil der Erwerbstätigen in Relation zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) erhöhen, indem sie beispielsweise
    - durch bessere Steuer- und Sozialleistungssysteme die Wettbewerbsfähigkeit und die Erwerbsbeteiligung insbesondere der Geringqualifizierten erhöhen,
    - die Rechte der Arbeitslosen eindeutig festlegen, aber auch ihre Verpflichtung zur aktiven Arbeitssuche,
    - besondere Betreuungsdienstleistungen für die speziellen Bedürfnisse schwer vermittelbarer Arbeitsloser anbieten,
    - dafür sorgen, dass berufliche Mobilität „belohnt“ wird und
    - durch „erschwingliche“ Betreuungsangebote und eine bessere Arbeitsorganisation die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern.
  - Die Mitgliedstaaten sollen die Arbeitslosigkeit abbauen, indem sie insbesondere
    - über eine aktive Arbeitsmarktpolitik – z.B. in Bereichen wie der „grünen Beschäftigung“ und der Pflege – die Existenzgründung sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern,
    - ausgewogene Maßnahmen zur Erhöhung der Flexibilität der Arbeitsmärkte und der Sicherheit der Arbeitnehmer (Flexicurity-Konzept) ergreifen, die sich wechselseitig verstärken.
  - Die Mitgliedstaaten sollen die Qualität der Arbeitsplätze und die Beschäftigungsbedingungen verbessern, indem sie insbesondere
    - gegen Niedriglöhne „vorgehen“,
    - das „aktive Altern“, die Gleichstellung der Geschlechter sowie gleiche Entlohnung und Arbeitsmarktintegration von jungen Menschen, Behinderten und anderen schutzbedürftigen Personen fördern,
    - die „Segmentierung“ des Arbeitsmarktes mit Maßnahmen zur Überwindung befristeter und „prekärer“ Beschäftigungsverhältnisse, der Unterbeschäftigung und Schwarzarbeit verringern und
    - für „Personen mit befristeten Arbeitsverträgen und Selbständige angemessenen Sozialversicherungsschutz“ gewähren.
- ▶ **Leitlinie 10: „Bekämpfung von gesellschaftlicher Ausgrenzung und Armut“**
  - Zu erreichendes Kernziel: Die Zahl der unterhalb der nationalen Armutsgrenzen lebenden Europäer soll um 20 Millionen auf 60 Millionen verringert werden.
  - Zur Bekämpfung der Ausgrenzung und zur Verbesserung der Chancengleichheit sollten die Mitgliedstaaten insbesondere
    - den Zugang zu „erschwinglichen, nachhaltigen und qualitativ hochwertigen Dienstleistungen und öffentlichen Dienstleistungen“ sowie eine „angemessene Gesundheitsversorgung“ gewährleisten,
    - die uneingeschränkte Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben fördern und
    - wirksame Antidiskriminierungsmaßnahmen ergreifen.
  - Die Systeme der sozialen Sicherung und der Altersvorsorge sollen eine „angemessene Einkommensstützung“ und die Gesundheitsversorgung gewährleisten. Gleichzeitig sollen sie finanziell „tragfähig“ bleiben.
  - Im Übrigen wiederholt die Kommission ihre zur Bildung und Beschäftigung aufgestellten Forderungen.

### Änderung zum Status quo

- ▶ Die vorgeschlagenen Leitlinien lösen die seit 2008 geltenden Leitlinien (Entscheidung 2008/618/EG) ab.
- ▶ Neu sind die quantitativen Zielvorgaben (Kernziele). Bisher gab es solche Zielvorgaben hauptsächlich für die Bereiche Arbeitsvermittlung, Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und lebenslanges Lernen.
- ▶ Die Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der Zielvorgaben entsprechen weitgehend den bisherigen.

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf die Frage der Subsidiarität nicht ein.

### Politischer Kontext

Am 26. März 2010 billigte der Europäische Rat zwar die Strategie Europa 2020 [KOM(2010) 2020; s. [CEP-Analyse](#)] als Nachfolgerin der gescheiterten Lissabon-Strategie, lehnte aber die Annahme zahlenmäßiger Vorgaben für die Bildung und zur Armutsbekämpfung ausdrücklich ab. Der Rat hat allerdings am 11. Mai 2010 beschlossen, dem Europäischen Rat zu empfehlen, die vorgeschlagenen bildungspolitischen zahlenmäßigen Zielvorgaben doch anzunehmen. Am 8. Juni 2010 hat der Rat zudem beschlossen, dem Europäischen Rat zu empfehlen, auch die zahlenmäßige Zielvorgabe bei der Armutsbekämpfung anzunehmen.

### Stand der Gesetzgebung

27.04.10 Annahme durch Kommission  
 Offen Annahme durch Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

## Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Generalsekretariat
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (federführend), Berichterstatter Csaba Óry (EVP-Fraktion, HU); Wirtschaft; Industrie; Rechte der Frau
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	EU-Ausschuss (federführend); Finanzausschuss; Arbeit und Soziales; Wirtschaft und Technologie
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 91 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

## Formalien

Kompetenznorm:	Art. 148 Abs. 2 AEUV (Beschäftigungspolitik)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit
Verfahrensart:	Besonderes Gesetzgebungsverfahren (Anhörung EP)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

**Eine koordinierte Beschäftigungsstrategie auf europäischer Ebene ist grundsätzlich verfehlt. Denn ausschließlich die nationalen Arbeitsmärkte** und Sozialversicherungssysteme **profitieren von** möglichen **Strukturreformen**. Auch die Kommission bleibt eine Erläuterung schuldig, worin die von ihr unterstellten „positiven Spillover-Effekte“ bestehen, die eine Koordinierung rechtfertigen könnten.

Ungeachtet dessen sind die Vorschläge der Kommission wie folgt zu bewerten:

**Leitlinie 9:** Zu begrüßen ist, dass die Kommission auch die dem Arbeitsmarkt vorgelagerten Bildungs- und Ausbildungssysteme zum Gegenstand beschäftigungspolitischer Überlegungen macht: Wichtige Grundlagen für die spätere Beschäftigungsfähigkeit werden bereits im Kindergarten gelegt.

**Die Kernziel-Vorgabe, den Anteil der Hochschulabsolventen und der Inhaber vergleichbarer Abschlüsse auf 40% zu erhöhen** sowie den Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss auf 10% zu begrenzen, **droht eher dazu zu führen, dass die Mitgliedstaaten zur Erreichung dieser Ziele die Anforderungen an Abschlüsse senken**, als Anstrengungen zu unternehmen, die Qualität der Bildung zu verbessern.

**Leitlinie 8:** Die Kommission betont zu Recht die Notwendigkeit eines reibungslosen Übergangs von der Ausbildung in den Arbeitsmarkt sowie die Notwendigkeit zu steter Weiterbildung („lebenslanges Lernen“): Beides erhält die Beschäftigungsfähigkeit und verhindert Arbeitslosigkeit.

Es fällt jedoch nicht in staatliche Verantwortung, die kontinuierliche Entwicklung von Humanressourcen, Qualifizierungsmaßnahmen und das lebenslange Lernen zu fördern. Hierfür sind ausschließlich die Arbeitnehmer und für den Fall, dass es sich um betriebspezifische Kenntnisse handelt, die Arbeitgeber verantwortlich: Sie sind es auch, die von einer besseren Qualifikation profitieren.

Die von der Kommission geforderten **Verfahren für die gegenseitige Anerkennung von Bildungskompetenzen** stärken den Binnenmarkt, denn sie **erleichtern den grenzüberschreitenden Arbeitsplatzwechsel**.

**Leitlinie 7:** **Durch sachgerechte Rahmenbedingungen für eine höhere Erwerbsbeteiligung und eine geringere Arbeitslosigkeit werden bislang brachliegende Ressourcen (wieder) produktiv genutzt** und die enormen finanziellen sowie psychischen Belastungen, unter denen Arbeitslose leiden, vermieden.

Wie von der Kommission gefordert, sollten die Steuer- und Sozialsysteme so aufeinander abgestimmt sein, dass sie einer Arbeitsaufnahme nicht im Wege stehen. Es wäre jedoch verfehlt – wie dies z.B. in Deutschland diskutiert wird –, Arbeitslose aus der Arbeitslosigkeit „herauszukaufen“, etwa über teure Kombilohnmodelle (vgl. [CEP-Analyse](#)). Schließlich besteht – wie auch die Kommission betont – eine Verpflichtung für Arbeitslose, selbst aktiv eine Arbeitsstelle zu suchen: Die Leistungsempfänger müssen die unzweifelhafte Unterstützung durch die Gesellschaft auf ein Minimum begrenzen und können diese nicht als bedingungslos erachten.

Gleichwohl ist es richtig, wenn die Mitgliedstaaten – wie gefordert – bei besonders schwer vermittelbaren Arbeitslosen zusätzliche Unterstützung in Form besonderer Betreuungsdienstleistungen anbieten, da die Eigeninitiative bei den Betroffenen hier an ihre Grenzen stößt.

**Eine aktive Arbeitsmarktpolitik**, die die Förderung von Arbeitsplätzen vorsieht, etwa in den Bereichen der gesundheitlichen Pflege und des Umweltschutzes, **ist abzulehnen: Sofern dort die Wertschöpfung höher ist als die (Lohn-)Kosten, werden die Arbeitsplätze auch ohne Subventionen entstehen**. Eine staatliche Förderung führt somit zu Mitnahmeeffekten. **Wenn aber die Wertschöpfung geringer ist, stellt eine Förderung eine Verschwendung von Steuergeldern dar**.

Grundsätzlich sind flexible Arbeitsmärkte zu begrüßen. Die Erwartungen an die geforderten Flexicurity-Maßnahmen sollten jedoch nicht zu hoch sein. Denn mit diesem Konzept werden zwei widersprüchliche Ziele gleichzeitig verfolgt: Die angestrebte höhere Sicherheit für Arbeitnehmer, z.B. über einen hohen Kündigungsschutz, kann nur über zusätzliche – flexibilitätsfeindliche – Regulierung erreicht werden. Davon unabhängig nützt ein hoher Kündigungsschutz nur Arbeitsplatzinhabern. Arbeitslosen erschwert er den (Wieder-)Eintritt in den Arbeitsmarkt: Unternehmen verzichten umso eher auf Neueinstellungen, je höher die Hürden für spätere Entlassungen nicht mehr benötigter Arbeitskräfte sind.

Das angemahnte Vorgehen gegen „Niedriglöhne“ droht das gleichzeitig verfolgte Ziel einer Beschäftigungserhöhung zu konterkarieren: **Durch die Vorgabe von Mindestlöhnen werden diejenigen Arbeitsplätze**

**vernichtet**, deren Wertschöpfung unterhalb der Mindestlöhne liegt. Insbesondere können junge und behinderte Menschen, deren Produktivität in der Regel (zunächst) unterdurchschnittlich ist, nicht in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden, wenn sie – wie gefordert – gleich entlohnt werden wie erfahrene und voll einsatzfähige Arbeitskräfte. **Nur flexible Löhne, die eine Entlohnung entsprechend der Produktivität ermöglichen, schaffen Beschäftigung.** „Niedriglöhne“ lassen sich langfristig nur durch eine hinreichend hohe Qualifikation der Arbeitnehmer verhindern.

**Leitlinie 10:** Es ist gesellschaftlicher Konsens, gegen gesellschaftliche Ausgrenzung vorzugehen und Armut zu bekämpfen. Es ist jedoch abzulehnen, hierfür – wie vorgeschlagen – den Zugang zu „erschwinglichen“ Dienstleistungen – zumal privat angebotener – hoheitlich zu gewährleisten: Dies erfordert einen Eingriff in die Preisbildung. Der Preis ist aber kein politisches Wunschkonzert, sondern richtet sich nach Angebot und Nachfrage. Ein Eingriff stört die Signalfunktion der Preise und schadet der gesamtwirtschaftlichen Effizienz.

Die Mitgliedstaaten sollten – sofern dies als notwendig erachtet wird – vielmehr die Unterstützungszahlungen an die Betroffenen erhöhen, um ihnen die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben zu ermöglichen.

Die Kommission mahnt zu Recht „tragfähige“ Sozialversicherungen an. In den Leitlinien äußert sie sich nicht näher hierzu. Zu einem früheren Zeitpunkt hat sie dies aber getan [KOM(2009) 180; vgl. [CEP-Analyse](#)]: Die Mitgliedstaaten sollten von einer Finanzierung der Sozialversicherungen über den Lohn Abstand nehmen. Löhne können dann (wieder) tatsächliche Knappheiten anzeigen. Dies erhöht die gesamtwirtschaftliche Effizienz.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die EU-Mitgliedstaaten haben sich zu einer koordinierten Beschäftigungsstrategie bereit erklärt (Art. 145 AEUV). Die Möglichkeit zur Annahme von Leitlinien (Art. 5 Abs. 2 AEUV) in Form eines Beschlusses – was sie nach Art. 288 AEUV verbindlich macht – bekräftigt dieses Vorgehen noch. **Die Kompetenzordnung wird durch die Verbindlichkeit der jetzt vorgeschlagenen Leitlinien aber unzulässig ausgeweitet.** Die Strategie „Europa 2020“ sieht vor, dass die EU die Erreichung der Ziele überwachen und bei Nichterreichung Verwarnungen aussprechen können soll. Damit aber würde sich die EU außerhalb der Kompetenzordnung bewegen. Denn nach Art. 121 AEUV sind Verwarnungen nur im Bereich der Wirtschaftspolitik zulässig. **Im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung darf die EU folglich keine verbindlichen Ziele festlegen.** Einzig im Bereich der Beschäftigungspolitik (Leitlinie 7) als Teil der Wirtschaftspolitik verfügt die EU über die erforderliche Kompetenz zur Festlegung des Kernzieles (Beschäftigungsquote).

Die zur Erreichung der Kernziele vorgeschlagenen Maßnahmen verstoßen hingegen in keinem Bereich gegen die Kompetenzordnung. Denn die Kommission beschränkt sich durchgängig auf den Konjunktiv, was den vorgeschlagenen Maßnahmen den Charakter unverbindlicher Empfehlungen verleiht.

### Subsidiarität

**Die von der Kompetenzordnung erfasste Festlegung des Kernziels zur Beschäftigungsquote und nahezu alle Vorschläge zur Zielerreichung verstoßen gegen das Subsidiaritätsprinzip.** Denn es handelt sich – ausgenommen die gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen – um Sachverhalte ohne grenzüberschreitenden Bezug.

### Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

**Die Kommission hält an den zahlenmäßigen Kernzielen für die Bildung (Leitlinie 9) und die Armutsbekämpfung (Leitlinie 10) fest, obwohl der Europäische Rat zahlenmäßige Vorgaben – maßgeblich auf Drängen Deutschlands – ausdrücklich abgelehnt hat.**

Damit provoziert sie eine bedenkliche Situation: Für die Annahme – und damit die Verbindlichkeit – ihres Vorschlags ist nur die qualifizierte Mehrheit im Rat erforderlich (Art. 16 Abs. 3 EUV), für eine Änderung ihres Vorschlags durch den Rat dagegen Einstimmigkeit (Art. 293 Abs. 1 AEUV). Nachdem der Rat nunmehr die zahlenmäßigen Zielvorgaben akzeptiert hat, dürfte die Ablehnung des Europäischen Rates hinfällig sein.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

## Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

–

### Zusammenfassung der Bewertung

Grundsätzlich ermöglichen eine angestrebte Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und der Abbau von Arbeitslosigkeit die Nutzung bislang brachliegender Ressourcen. Allerdings sollten die Mitgliedstaaten von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik Abstand nehmen. Diese führen zu Mitnahmeeffekten und stellen eine Verschwendung von Steuergeldern dar. Die Kernziele für die Bildungspolitik und die Armutsbekämpfung verstoßen gegen die Kompetenzordnung, fast alle Vorschläge zur Zielerreichung gegen das Subsidiaritätsprinzip. Eine Ausnahme stellen nur die angestrebten Verfahren für die gegenseitige Anerkennung von Bildungskompetenzen dar. Sie stärken den Binnenmarkt und erleichtern den grenzüberschreitenden Arbeitsplatzwechsel.