



Werkstattheft
**Berufliche Integration und Soziale
Sicherheit in Europa**

Berufliche Integration und Soziale Sicherheit in Europa – eine Einführung



Dr. Walter Schmid
Direktor
Hochschule Luzern – Soziale
Arbeit

Das Thema der diesjährigen internationalen Studienwoche ist hochaktuell und höchst komplex. Wie sollen die vielfältigen Politiken und Entwicklungen europäischer Sozialpolitik eingefangen und beschrieben werden? Als Ausgangspunkt unserer Überlegungen scheint es mir hilfreich, drei Momente der jüngsten europäischen sozialpolitischen Geschichte in Erinnerung zu rufen, welche die Grundlagen, die Zielsetzungen und die Dilemmata der aktuellen Politik beleuchten. Es sind dies:

- Lissabonner Strategie 2000
- Europäische Verfassung 2005
- Finanz- und Schuldenkrise 2012

Diese drei Meilensteine europäischer Sozialpolitik, die nur ein Dutzend Jahre auseinander liegen, weisen auf eine sehr unterschiedliche Befindlichkeit auf dem Kontinent hin und zeigen, wie rasch sich vieles ändert. Doch auch in ihrer Unterschiedlichkeit lassen die drei Momentaufnahmen ein Kontinuum erkennen, eine sozialpolitische Geschichte dieses Kontinents und einige sozialpolitische Grundwerte und Erfahrungen, die auch für die Zukunft prägend sein werden. Man spricht in diesem Zusammenhang gerne vom Europäischen Sozialmodell oder vom Europäischen Gesellschaftsmodell, welches sich als sozialstaatlich geprägtes Modell von gesellschaftlichen Modellen anderer Kontinente unterscheidet.

Wenn wir über europäische Sozialpolitik sprechen, gilt es dabei immer im Kopf zu behalten, dass Sozialpolitik in Europa in erster Linie von den Nationalstaaten geprägt und weiterentwickelt wird. Sie sind es, welche die Soziale Sicherheit gewährleisten und die Finanzierung der Sozialleistungen sicherstellen müssen. Doch über den Nationalstaaten gibt es die Europäische Union, gemeinsame Verträge und Programme, welche eine gewisse Koordination der Sozialpolitiken sicherstellen und Impulse für die Weiterentwicklung geben. Verschiedene Sozialprogramme werden auch von der Europäischen Union mitfinanziert, doch handelt es sich dabei um bescheidene Summen, wenn man diese mit den Ausgaben für die Soziale Sicherheit der einzelnen Staaten vergleicht.

Lissabonner Strategie 2000

Zur Jahrtausendwende zeichnete sich ab, dass Europa nicht mehr die wirtschaftlich prosperierendste Region der Welt sein würde, sondern dass man in Konkurrenz zu anderen Weltregionen steht. Die 1990er-Jahre waren für nicht wenige Länder Jahre der Rezession, der Arbeitsplatzverluste und des Schwächelns. Davon war die Schweiz nicht ausgenommen. Mit einer Strategie, welche an einem Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union in Lissabon – deshalb Lissabonner Strategie – verabschiedet wurde, wollte man Wachstum und Beschäftigung fördern. Nicht ganz unbescheiden hiess das offizielle Ziel: *Europa soll bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden, fähig zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und grösserem sozialem Zusammenhalt und Respekt vor der Umwelt.*¹ Zu diesem Zweck sollten innert zehn Jahren ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von 3% und die Schaffung von 20 Millionen zusätzlichen Arbeitsplätzen erreicht werden.² Die Strategie basierte auf einer Partnerschaft zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten, dies, weil Wirtschafts- und Sozialpolitik in die Verantwortung sowohl der EU als auch der Mitgliedstaaten fällt.

Das Vertragswerk zur Lissabonner Strategie ist umfangreich und definiert auch viele Ziele der europäischen Sozialpolitik, namentlich:³

- die Förderung der Beschäftigung
- die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen
- die Gleichbehandlung der Arbeitnehmenden
- die Anpassung des Sozialschutzes an die Bedürfnisse

¹
Europäischer Rat, ohne
Datum

²
Europäisches Parlament,
2006

³
Europäische Kommission,
ohne Jahr

Für alle Politikbereiche wurde zudem eine Sozialklausel vereinbart, wonach die Europäische Union bei ihrer Politik generell achten soll auf

- die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus,
- die Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes,
- die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und
- ein hohes Niveau der allgemeinen beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes.

Bereits in der Lissabonner Strategie war ein Spannungsfeld erkennbar zwischen Staaten, welche in erster Linie die wirtschaftliche Entwicklung im Auge hatten und die sozialen Aspekte als nachgelagert verstanden und Staaten, welche der Sozialpolitik mehr Gewicht beimessen wollten. Dies ist in Europa bis heute so geblieben. Das Ziel also, Europa zum erfolgreichsten Kontinent zu machen, wurde vor zwölf Jahren gesetzt und es wurden auch die Mittel benannt, wie das geschehen sollte. Primär waren zwar die Mitgliedstaaten für die Umsetzung der Strategie verantwortlich, doch der Europäischen Union als Schrittmacherin wurden wichtige Aufgaben zugewiesen. So sollte sie die Politik der Mitgliedstaaten überwachen und koordinieren. In den Bereichen der Beschäftigung, Armutsbekämpfung, sozialen Eingliederung und der Rentenpolitik sollte sie den Austausch über bewährte Verfahren fördern. Gleichzeitig sollte sie Rechtsvorschriften des Arbeitnehmerschutzes erlassen und deren Durchsetzung überwachen.

4

Der Vertragstext des Verfassungsentwurfs findet sich unter <http://ue.eu.int/igcpdf/de/04/cg00/cg00087.de04.pdf>

Europäische Verfassung 2005⁴

Fünf Jahre nach der Verabschiedung der Lissabonner Strategie wurde erkennbar, dass die Wirklichkeit den hochgesteckten Versprechungen der Strategie für Wachstum und Beschäftigung nicht folgen würde. Nach einer Zwischenbilanz kam die Union zum Ergebnis: Die Europäische Union hat nicht alle festgelegten Ziele erreicht – beziehungsweise wird diese bis 2010 nicht erreichen.⁵ In der Tat musste man zusehen, wie beispielsweise das Bruttoinlandprodukt der USA schneller wuchs als jenes in der Europäischen Union. Nicht nur der Abstand zu Amerika wurde grösser, sondern man blieb mit 1,7 % auch deutlich hinter dem Ziel von jährlich 3 %. Daneben konnte man den Aufschwung Asiens mit China beobachten. Kurz, Europa war weit davon entfernt, der wettbewerbsfähigste Kontinent zu werden.

5

Zentrum für Europäische Politik, 2012

2005 – und damit sind wir bei der zweiten Momentaufnahme unserer Betrachtungen – war auch das Jahr, in dem das grosse und vielversprechende Projekt, die Schaffung einer europäischen Verfassung, gescheitert ist. Frankreich und die Niederlande hatten die Verfassung in Volksabstimmungen abgelehnt und damit war das Projekt beerdigt. Das Verfassungsprojekt war ein Versuch, die wichtigsten Wesensmerkmale der Europäischen Union in einem Grundgesetz festzuhalten. Eine gemeinsame Verfassung sollte bezeugen, dass Europa mit seiner Geschichte, seiner Tradition, seiner Kultur und seiner Religion (die christlichen Wurzeln wagte man nicht explizit zu benennen) einen starken gemeinsamen Boden hat, der für alle gilt und trägt. Unter den zahlreichen Bestimmungen des Entwurfs finden sich auch Aussagen zur Beschäftigung und Sozialpolitik. Zu den sozialpolitischen Zielen der Union heisst es etwa in Artikel II 94 des Verfassungsentwurfs⁶:

6

Vertragstext des Verfassungsentwurfs

(1) Die Union anerkennt und achtet das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten, die in Fällen wie Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall, Pflegebedürftigkeit oder im Alter sowie bei Verlust des Arbeitsplatzes Schutz gewährleisten, nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

(2) Jeder Mensch, der in der Union seinen rechtmäßigen Wohnsitz hat und seinen Aufenthalt rechtmäßig wechselt, hat Anspruch auf die Leistungen der sozialen Sicherheit und die sozialen Vergünstigungen nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

(3) Um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

Diese Verfassungsbestimmung gibt Hinweise auf eine europäische Konzeption der Sozialpolitik. Doch welches sind die schärferen Konturen eines Europäischen Sozialmodells?

Just in den Tagen des Scheiterns der europäischen Verfassung, im Frühjahr 2005, veranstalteten die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit und die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), die damals gerade 100-jährig wurde, eine ganze Kongresswoche in Luzern zum Thema «Soziale Schweiz – Soziales Europa». Im Rahmen dieser Kongresswoche hielt auch der International Council on Social Welfare (ICSW) seine jährliche europäische Konferenz in Luzern ab. An dieser Veranstaltung wurde angesichts des sich abzeichnenden Reformbedarfs der sozialen Institutionen in Europa intensiv über die Zukunft des Europäischen Sozialmodells nachgedacht. Worin besteht das Europäische Sozialmodell? Sind nicht alle Staaten sehr unterschiedlich? Als Gemeinsamkeit eines Europäischen Sozialmodells konnten verschiedene Merkmale herausgearbeitet werden⁷. Dazu gehören

- ein rechtsbasierter Schutz der Individuen vor wirtschaftlichen und sozialen Lebensrisiken,
- eine angemessene Sicherung des Einkommens und menschenwürdiger Lebensverhältnisse,
- die Teilhabe an demokratischen Prozessen,
- die Bekämpfung von Diskriminierung und Ausgrenzung
- Chancengleichheit und
- sozialer Zusammenhalt durch Umverteilung in gewissem Umfang.

Nicht nur bezüglich der Grundsätze, sondern auch hinsichtlich der Instrumente lassen sich in Europa verschiedene Gemeinsamkeiten erkennen, etwas, was die Absicherung von Lebensrisiken (Sozialversicherungen), die Existenzsicherung (Formen der Sozialhilfe), die Beschäftigungspolitik (arbeitsmarktliche Massnahmen) oder die Altenpolitik (Rentensysteme) betrifft. Vor sieben Jahren herrschte die Überzeugung vor, dass sich die Sozialpolitiken schrittweise aneinander annähern würden, dass es eine Konvergenz gäbe und dass man mit der Beschreibung des künftigen Europäischen Sozialmodells gewissermassen auf ein Muster zurückgreifen könne, auf das sich die Entwicklung in den einzelnen Staaten hinbewegen würde. Eine Angleichung des Lebensstandards und der Lebenschancen in der Europäischen Union war nicht nur Ziel der Sozial- und Wirtschaftspolitik, sondern galt als selbstverständlich. Die jüngste Finanz- und Schuldenkrise hat diese Gewissheit erschüttert.

Finanz- und Schuldenkrise 2012

Die Momentaufnahme aus jüngster Zeit zeigt ein verändertes Bild: Von Sozialpolitik war im letzten Jahr eigentlich nur noch im Zusammenhang mit der Finanz- und Schuldenkrise die Rede. Der drohende Bankrott einzelner Staaten und die Eurokrise haben die Perspektiven verändert. Zu gewissen Zeiten tagten die Finanzminister fast Tag und Nacht, um Bankrotte ganzer Staaten abzuwenden. Und urplötzlich wurde für jedermann sichtbar, wie eng Finanz- und Sozialpolitik miteinander verknüpft sind. Die Sparprogramme stürzten Millionen von Menschen, namentlich in Südeuropa, in Armut. Renten wurden massiv gekürzt und Sozialprogramme gestrichen. Der öffentliche Sektor wurde redimensioniert und staatliche Betriebe veräussert. Die Massnahmen schienen unausweichlich. Wenn die überschuldeten Staaten – und alle sind überschuldet – sich nicht mehr auf den Finanzmärkten refinanzieren können, dauert es nur sehr kurze Zeit, bis gar nichts mehr geht. Lange galt der Gemeinplatz, man dürfe nicht Schulden machen und damit die künftigen Generationen belasten. Doch dann musste man verduzt erkennen, dass die Finanzmärkte nicht bis zur nächsten Generation gewartet haben, sondern dass sie gewissen Staaten längst vorher das Vertrauen entzogen und sie damit unmittelbar in eine Krise gestürzt hatten.

Wer kein Geld mehr hat und keines mehr ausleihen kann, muss sparen. Und wir haben gesehen, dass Sparprogramme eine verhängnisvolle Spirale nach unten auslösen, indem die Kaufkraft geschwächt, die Investitionen gestoppt, die Arbeitsplätze aufgehoben und Renten gekürzt werden. Wie soll das weitergehen? Schulden mit noch mehr Schulden erschlagen? Was, wenn einem kein Geld mehr geliehen wird? Sparen und sich damit in die Armut und Arbeitslosigkeit sparen? Keine einfache Fragestellung!

In diesem Dilemma steckt auch die Europäische Union. Während die Wirtschaft in den Vereinigten Staaten durch eine unbegrenzte Schuldenwirtschaft, niedere Zinsen und ausländisches, vorab chinesisches Kapital auf Trab gehalten wird, ringen die europäischen Staaten mit ihren unterschiedlichen Auffassungen um den richtigen Weg aus der Krise. Die sozialpolitischen Konse-

⁷
ICSW, 2005

8
Europäische Union, 2012

quenzen der aktuellen Situation beleuchtet der jüngste Bericht zur Beschäftigung und sozialen Entwicklung, in dem die Europäische Kommission verschiedene negative Entwicklungen benennt.⁸ Einige davon lauten:

- Deepening economic and social crisis.
- Divergence between different parts of the EU is growing.
- Social polarisation is on the rise.
- Gender differences still remain.
- Crisis has strongly increased the risks of long-term exclusion.
- Long-term employment has increased in most member states.
- Creation of significant marginalisation more than others.
- Risks of entering and opportunity to escape poverty vary greatly across member states.
- Some population groups are affected more than others.
- Social protection benefits have cushioned the crisis' effects, but have weakened over time.
- Similar levels of social spending have often achieved different outcomes.

Diese Erkenntnisse sind beunruhigend. Sie weisen auf eine zunehmende soziale Polarisierung innerhalb und zwischen den Staaten hin. Dabei erscheint die hohe Jugendarbeitslosigkeit in verschiedenen Staaten als ein ganz besonderes Problem. Was ist von einer Gesellschaft zu erwarten, in der die Hälfte der Jugendlichen keine Arbeit hat? Wie sehen deren Zukunft und die Zukunft dieser Gesellschaften aus? Wie lange lässt sich das eine Generation bieten, ohne dass Aggressionen ausarten? Ich erachte es als eigentliche Bankrotterklärung des aktuellen Wirtschaftssystems, dass es nicht gelingt, im Verbund von privaten und staatlichen Initiativen der hohen Jugendarbeitslosigkeit wirksam zu begegnen. Der Bericht schliesst mit der Schlussfolgerung, dass eine verstärkte Beschäftigungs- und Sozialpolitik erforderlich sei, um der Krise zu begegnen.

Auf diesen Befund reagierte die Europäische Kommission mit drei Programmen, die in drei Massnahmenpakete gegliedert sind. Ein Paket zur Förderung der Beschäftigung generell, ein zweites zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und ein drittes zur Unterstützung sozialer Investitionen. Was diese Programme im Einzelnen bedeuten und welche Wirkung sie mit Blick auf die Problemstellungen, mit denen wir uns diese Woche befassen, entfalten werden, ist offen. Immerhin wird die Beschäftigungs- und Sozialpolitik nicht ganz ausser Acht gelassen. Gleichwohl liegt heute der Hauptakzent der Debatte auf der Wirtschaftspolitik. Und da wiederum legen alle Hauptakteure den Akzent auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit. Nur so, dies die vorherrschende Überzeugung, können Beschäftigung und Wachstum wieder hergestellt werden. Beispielhaft für den aktuellen Diskurs kann die Rede des früheren italienischen Ministerpräsidenten Mario Monti gelten, der in seiner Eröffnungsrede am World Economic Forum 2013 darauf hinwies⁹, dass die Wiederherstellung von Wettbewerbsfähigkeit die Staaten zu einigen sehr unangenehmen Massnahmen gezwungen hätten und damit die Sozialpolitik meinte. Um die Wettbewerbsfähigkeit wieder herzustellen, müsse sich Europa auf seine Werte besinnen. Was er damit genau gemeint hat, blieb offen. Und er wies darauf hin, dass die Regionen in Europa heute auseinanderdriften. Tatsächlich ist die jahrzehntelange Konvergenzbewegung zwischen den Regionen, die mit Milliarden-Programmen der EU erreicht wurde, inzwischen gestoppt und läuft in die gegenteilige Richtung. Die südeuropäischen Staaten, die vor 20 und mehr Jahren dank EU-Beitritt aus der Armut herausgefunden hatten, sind nun wieder auf dem Weg dahin zurück. Monti ist aber zuversichtlich, dass es einen Weg gibt zwischen Sparprogrammen und Schuldenpolitik. Strukturreformen heisst das Stichwort. Was heisst das wiederum für die Beschäftigungs- und Sozialpolitik? Kurz, es fehlt der internationalen Studienwoche 2013 nicht an relevanten Fragen, deren Beantwortung nicht leicht sein wird.

9
Monti, 2013

Quellen

- Europäische Kommission (ohne Jahr). *Glossar, Sozialpolitik*. Gefunden am 25. Juni 2013, unter http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/social_policy_de.htm
- Vertragstext des Verfassungsentwurfs der Europäischen Union. Gefunden am 25. Juni 2013, unter <http://ue.eu.int/igcpdf/de/04/cg00/cg00087.de04.pdf>
- Europäisches Parlament (2006). *Fact Sheet zur Lissabonner Strategie*. Gefunden am 25. Juni 2013, unter http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/lisbon/article_7207_de.htm
- Europäischer Rat (ohne Datum). *Schlussfolgerungen des Vorsitzenden des Europäischen Rates, 23./24. März 2000, Ziff, I. 5*. www.Consilium.europa.eu

- Europäische Union (2012). *Review on Employment and Social Policy 2012*. Gefunden am 25. Juni 2013, unter <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=de&pubId=7315>
- ICSW (2005). *Report on the European Social Model, Luzern 2005*.
- Monti, Mario (2013). *Auszug aus der Eröffnungsrede zum World Economic Forum, 2013, Davos*. Gefunden am 25. Juni 2013, unter <http://www.weforum.org/videos/rebuilding-europes-competitiveness-highlights-prime-minister-montis-opening-address>
- Vertragstext des Verfassungsentwurfs der Europäischen Union. Gefunden am 25. Juni 2013, unter <http://ue.eu.int/igcpdf/de/04/cg00/cg00087.de04.pdf>
- Zentrum für Europäische Politik (2012). *Lissabon-Strategie*. Gefunden am 25. Juni 2013, unter <http://www.cep.eu/index.php?id=68&title=Lissabon-Strategie>