Michael Schemmann

Bedeutung und Funktion des Konzepts „Beschäftigungsfähigkeit“ in bildungspolitischen Dokumenten der Europäischen Union

1. Einleitung

Betrachtet man die Genese der Europäischen Union, so ist festzuhalten, dass die ökonomische Dimension zunächst deutlich im Vordergrund stand. Erst seit den 1990er Jahren ist ein aktiveres Verständnis von Sozialpolitik erkennbar, das zunehmend auch die Initiativen der Europäischen Union im Bereich der Bildung aktiviert hat. Nicht zuletzt seit dem Europäischen Gipfel von Lissabon im Jahre 2000 ist die Bildungspolitik im Zusammenhang der Entfaltung der sozialen Dimension zu einem zentraleren Politikfeld der Europäischen Union avanciert. Der Beitrag geht von der Annahme aus, dass das aktivere Verständnis von Sozialpolitik und die Entfaltung der sozialen Dimension der Europäischen Union wesentlich getragen werden vom Konzept der Beschäftigungsfähigkeit. Dabei versieht das Konzept in den unterschiedlichen Diskursen der Europäischen Union verschiedene Funktionen.

Ausgehend von diesen Vorüberlegungen gliedern sich die Ausführungen wie folgt: Nach einer knappen Rekonstruktion der Entfaltung der sozialpolitischen Dimension seit den 1990er Jahren werden die inhaltliche Dimension und die Funktion des Konzepts der Beschäftigungsfähigkeit im arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen sowie im bildungspolitischen Diskurs der Europäischen Union analysiert. Dabei sollen insbesondere auch Veränderungen der Steuerungsinstrumente europäischer Politik hinsichtlich der Wirkung auf die Politik der Mitgliedstaaten untersucht werden.

2. Beschäftigungsfähigkeit als neue Dimension in Dokumenten der Europäischen Union?

Die Gründung der Europäischen Gemeinschaften mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge im Jahre 1957 stellte die wirtschaftliche Dimension in den Vordergrund. Soweit sozialpolitische Regelungen in den Vertragswerken vorgesehen waren, bezogen sie sich ausschließlich auf die Figur des Arbeitnehmers, nicht aber auf die des Bürgers. Erst im Zusammenhang der intensiven Bemühungen um die Realisierung des europäischen Binnenmarktes ab Mitte der 1980er Jahre setzte sich zunehmend die Überzeugung durch, dass soziale Kohäsion innerhalb der Gemeinschaft ebenso wichtig sei wie die Integration der nationalen Märkte (Dale u. a. 2002, S. 24). Zu Beginn der 1990er Jahre, markiert durch das Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert“ aus dem Jahr 1993 und konkretisiert durch das Weißbuch „Lehren und

Lernen. Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft“ von 1995, zeichnet sich ein erweitertes und aktiveres Verständnis von Sozialpolitik ab. In diesem Zusammenhang wird auch das Konzept der Beschäftigungsfähigkeit an prominenter Stelle erwähnt. In der Folge avancierte Beschäftigungsfähigkeit zur zentralen Dimension in zwei Politikbereichen der Europäischen Union. Zum einen ist sie von wesentlicher Relevanz im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, zum anderen im Bereich der Bildungspolitik.

3. Beschäftigungsfähigkeit in der Beschäftigungspolitik

Es kann nur wenig überraschen, dass das Konzept der Beschäftigungsfähigkeit wesentlich im beschäftigungspolitischen Diskurs der Europäischen Union verankert ist. Bezüglich der Gestaltung einer gemeinsamen Beschäftigungspolitik eröffnet sich mit der Unterzeichnung des Vertrags von Amsterdam im Jahre 1997 ein neuer Rahmen für die Europäische Union. Unter Titel VIII wurde ein Kapitel zur Beschäftigung in den EG-Vertrag aufgenommen, das Mitgliedstaaten der Europäischen Union dazu verpflichtet, eine gemeinsame Beschäftigungsstrategie zu entwickeln. Der Kompetenzrahmen der Gemeinschaft wird dabei wie folgt definiert: „Die Gemeinschaft trägt zu einem hohen Beschäftigungsniveau bei, indem sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und deren Maßnahmen in diesem Bereich unterstützt und erforderlichenfalls ergänzt. Hierbei wird die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten beachtet“ (Vertrag von Amsterdam, Art. 127).

Dabei ist das Verfahren wie folgt darzustellen: In jedem Jahr verabschiedet der EU-Ministerrat nach Anhörung der Parlamente, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des neu eingerichteten Beschäftigungsausschusses beschäftigungspolitische Leitlinien, die von den Mitgliedstaaten in ihrer Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen sind. Dabei wird die Umsetzung der Richtlinien sowohl von der Kommission als auch vom Rat auf der Grundlage von jährlich vorgelegten Berichten der Mitgliedstaaten über die zur Umsetzung der Richtlinien erlassenen Maßnahmen und Aktivitäten geprüft. Der Rat hat sodann das Recht, auf der Grundlage dieser Berichte mit qualifizierter Mehrheit Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zu richten (Vertrag von Amsterdam, Art. 128). Ferner erstellen Rat und Kommission einen Jahresbericht über die Beschäftigungslage und die Umsetzung der gemeinsamen Richtlinien (Keller 1999, S. 11–12). Mit solcher Form der Berichterstattung über die jeweiligen Fortschritte wird den Mitgliedstaaten eine Hilfestellung bezüglich der Erreichung der Ziele gegeben und ferner Transparenz hinsichtlich Initiativen und Maßnahmen in anderen Staaten ermöglicht. Zugleich wird auch ein gewisser „Peer-pressure“-Effekt bei den einzelnen Mitgliedstaaten zur Erreichung der gemeinsamen Ziele erzeugt.

Im Anschluss an die Etablierung der koordinierten Beschäftigungsstrategie wurden für das Jahr 1998 Leitlinien verabschiedet, wobei folgende Schwerpunkte unterschieden wurden:

1. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit,
2. Entwicklung des Unternehmergeistes,
3. Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer,
4. Stärkung der Maßnahmen für Chancengleichheit.

Solche Schwerpunktsetzung ist charakteristisch für die Richtlinien, wenngleich es im Rahmen eines Fünfjahreszeitraums zu einer ständigen Weiterentwicklung kommt (Keller 1999, S. 13). Festzuhalten bleibt, dass die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit im beschäftigungspolitischen Diskurs eine von vier zentralen Leitlinien darstellt.

3.1 Funktion des Konzeptes Beschäftigungsfähigkeit in der Beschäftigungspolitik

Nimmt man die Leitlinien aus dem Jahr 2001 sowie den darauf bezogenen Beschäftigungsbericht in den Blick, so lassen sich zwei Aspekte herausarbeiten. Zum einen wird deutlich, dass unter der Überschrift „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit" auch bildungspolitische Zusammenhänge in den arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Diskurs integriert werden. So werden die Mitgliedstaaten etwa aufgefordert, „… die Qualität ihrer Bildungs- und Ausbildungssysteme sowie die einschlägigen Lehrpläne zu verbessern …" (Amt für Veröffentlichungen 2001, L22/22). Wichtig ist dabei, zu betonen, dass nicht nur Aspekte der beruflichen Bildung impliziert werden, sondern von lebenslangem Lernen generell die Rede ist. So heißt es etwa im Zusammenhang der Verbesserung des Zugangs Erwachsener zum lebenslangen Lernen, dass der „… Anteil der erwachsenen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (also der 25–64-jährigen), die zu einem bestimmten Zeitpunkt an allgemein- und berufsbildenden Maßnahmen teilnehmen …" (Amt für Veröffentlichungen 2001, L22/22) anzuheben sei. Im Konzept der Beschäftigungsfähigkeit der EU kreuzen sich folglich der bildungspolitische und der beschäftigungspolitische Diskurs. Es ist eine Integration der bildungspolitischen Inhalte in den beschäftigungspolitischen Kontext zu konstatieren, wobei im Sinne der aktiven Sozialpolitik besondere Zielgruppen in den Blick geraten.

Zum anderen ist eine Relevanz der beschäftigungspolitischen Vorgaben der Europäischen Union für die Mitgliedstaaten erkennbar. So wird im Beschäftigungsbericht im Kapitel über Deutschland auf das Job-AQTIV-Gesetz als Reaktion auf die Empfehlung der Europäischen Union verwiesen, den präventiven Ansatz zu stärken und die Langzeitarbeitslosigkeit zu verringern. Ein weiterer Beleg kann für das Vereinigte Königreich angeführt werden. Im Beschäftigungsbericht werden die neu eingerichteten „Learning and Skills Councils" als Reaktion auf festgestellte Defizite im Bereich der Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials ausgewiesen (Europäische Kommission 2002). Es kann folglich davon ausgegangen werden, dass die gemeinsame Beschäftigungspolitik der Europäischen Union nicht wirkungslos ist.

4. Beschäftigungsfähigkeit im bildungspolitischen Diskurs

Eine herausragende Stellung im Rahmen des bildungspolitischen Diskurses findet der Begriff Beschäftigungsfähigkeit im Zusammenhang des Memorandums für lebenslanges Lernen. Anknüpfend an die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Lissabon, in denen verdeutlicht wurde, dass die wissensorientierte Wirtschaft und Gesellschaft einer Orientierung zum lebenslangen Lernen bedarf, legte die Kommission Ende 2000 das Memorandum vor, um „... eine europaweite Diskussion über eine umfassende Strategie zur Implementierung lebenslangen Lernens auf individueller und institutioneller Ebene in allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens in Gang zu setzen“ (Europäische Kommission 2000, S. 3). Hieraus kann auch das Eingeständnis gelesen werden, dass bisherige Versuche in dieser Richtung nicht als erfolgreich betrachtet werden.

Hintergrund für diese besondere Anstrengung im Blick auf lebenslanges Lernen ist eine ökonomische Argumentationsfigur, die betont, dass die neue wissensbasierte Wirtschaft und Gesellschaft den Erwerb von Wissen und aktuellen Informationen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Verbesserung der Beschäftigungslage zur Notwendigkeit macht. Dabei ist darauf zu verweisen, dass nicht zuletzt seit Alison Wolfs Arbeit „Does Education matter? Myths about Education and Economic Growth“ der Zusammenhang von Wachstum, wirtschaftlicher Prosperität und Bildung durchaus umstritten ist (Wolf 2002). Sodann tritt als zweite Argumentationsfigur die Herausforderung für den Einzelnen in ständig komplexer werdenden sozialen und politischen Zusammenhängen hervor. Hierbei kommt lebenslangem Lernen die Funktion zu, Orientierung zu ermöglichen und etwa mit Vielfalt in der Gesellschaft umzugehen (Europäische Kommission 2000, S. 5–6).

Aus diesen beiden Argumentationsfiguren leiten sich sodann die Ziele ab, die mit dem lebenslangen Lernen verknüpft werden: „Förderung der aktiven Staatsbürgerschaft und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit“ (Europäische Kommission 2000, S. 6). Beide Ziele werden im Memorandum jedoch in unmittelbare Beziehung zueinander gestellt. Aktive Staatsbürgerschaft zielt auf eine Partizipation am sozialen und wirtschaftlichen Leben, wobei im Wesentlichen die Inklusion in die Gesellschaft sowie die Teilhabe an demokratischen Entscheidungen von Bedeutung sind. Wichtige Grundvoraussetzung hierfür sei jedoch die Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Damit werde Beschäftigungsfähigkeit, d. h. die „Fähigkeit, eine Beschäftigung zu finden und in Beschäftigung zu bleiben“ (Europäische Kommission 2000, S. 6) auch zur zentralen Dimension der aktiven Staatsbürgerschaft. Darüber hinaus leistet Beschäftigungsfähigkeit aber auch einen wichtigen Beitrag für die Wettbewerbsfähigkeit Europas und die Nutzung der Potenziale der so genannten neuen Wirtschaft.

Innerhalb des bildungspolitischen Diskurses wird das Konzept der Beschäftigungsfähigkeit folglich zentrales Ziel des lebenslangen Lernens, sodann auch zentrale Dimension des zweiten Zieles, nämlich der Förderung der aktiven Staatsbürgerschaft und

schließlich Mittel zur Erreichung von ökonomischen Zielen der Europäischen Union. Damit sind auch die unterschiedlichen Funktionen des Konzeptes innerhalb des bildungspolitischen Diskurses der Europäischen Union herausgearbeitet. Beschäftigungsfähigkeit belebt ohne Zweifel die Debatte um das lebenslange Lernen innerhalb der Europäischen Union, es verleiht dem lebenslangen Lernen eine vergleichsweise deutlichere inhaltliche Orientierung. Dabei integriert es partizipatorische und demokratische Ziele des lebenslangen Lernens mit ökonomischen und beschäftigungspolitischen. Schließlich stellt es auch eine Verbindung zur wirtschaftlichen Dimension der Europäischen Union und den entsprechenden Zielen her.

4.1 Steuerungsinstrumente der Bildungspolitik der Europäischen Union

Auf Grundlage des Memorandums fand ein europaweiter Konsultationsprozess statt, dessen Ergebnisse in der Mitteilung „Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen" vorgelegt wurden. Die hier ausgewiesenen Maßnahmen und konkreten Aktionsschwerpunkte zur Umsetzung einer kohärenten Strategie für lebenslanges Lernen offenbaren bezüglich der Steuerung das seit dem Vertrag von Maastricht gewohnte Muster. Der Europäischen Union sind zwar seit dem Vertrag von Maastricht, fortgeschrieben im Vertrag von Amsterdam und übrigens auch unverändert vorgesehen im Verfassungsentwurf der Europäischen Union (Europäischer Konvent 2003, S. 147–149) Kompetenzen für die allgemeine und berufliche Bildung zugewachsen, allerdings stehen diese maßgeblich unter dem Vorbehalt der kulturellen Subsidiarität. Folgerichtig sind jene ausgewiesenen Aktivitäten des Dokuments, die von Seiten der Mitgliedstaaten, Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen durchgeführt werden sollen, als Bitten an die jeweiligen Akteure formuliert, haben jedoch keinen verpflichtenden Charakter.
Ein Großteil der Aktivitäten soll ohnehin von der Europäischen Union und hier im Speziellen von der Kommission ausgehen. Dabei lassen sich drei Typen von Aktivitäten identifizieren.

- Zunächst beziehen sich Aktivitäten der Kommission auf die Erarbeitung, Bereitstellung und Dissemination von Informationen sowie den gezielten Erfahrungsaustausch mit dem Ziel der Sichtbarmachung einer europäischen Dimension der Bildung. Exemplarisch zu nennen wäre hier etwa das Bemühen um Transparenz von Abschlüssen und Qualifikationsnachweisen (Europäische Kommission 2001, S. 16).
- Sodann hat die Kommission einen weiteren Handlungsspielraum durch die von ihr initiierten Programme. Solchermaßen soll etwa die Vernetzung zwischen Regionen zum Austausch über Erfahrungen gefördert werden, über SOKRATES und LEONARDO soll im Rahmen der innovativen Pädagogik die Entwicklung von neuen pädagogischen Ansätzen sowie die Erwachsenenbildnerausbildung unterstützt werden (Europäische Kommission 2001, S. 21, S. 26). Die EU hat hier ein Instrument, mit dem Anreize geschaffen werden, bestimmte Richtungen einzuschlagen und das zudem direkt auf die Ebene der Bildungsinstitutionen abzielt, wobei damit noch keine Aussage über den erzielten Effekt gemacht ist.

- Während die bisher genannten Aspekte wesentlich Förderungsaspekte betreffen, wird in einem dritten Zugang auf inhaltliche Gesichtspunkte sowie Rahmensetzungen auf europäischer Ebene abgehoben. Hierbei sind etwa die Bestimmung eines Katalogs von Grundqualifikationen und von Indikatoren zur Messung und Sicherung von Qualität sowie die Entwicklung von Qualitäts- und Gütesiegeln zu nennen (Europäische Kommission 2001, S. 18).

4.2 Das offene Koordinierungsverfahren als neue Steuerungsform

Neben dem Signal für eine aktivere Sozialpolitik und der Betonung der Beschäftigungsfähigkeit geht vom Europäischen Rat in Lissabon auch ein Impuls für die Steuerung der Bildungspolitik der Europäischen Union aus. Auf dem Rat wurde die Anwendung des offenen Koordinierungsverfahrens „… als eines Mittels für die Verbreitung der bewährten Praktiken und die Herstellung einer größeren Konvergenz …“ beschlossen. Solches Koordinierungsverfahren kommt nunmehr auch für den Bildungsbereich zur Anwendung. Dabei lehnt sich das Verfahren an den bereits oben ausgeführten Prozess der gemeinsamen Beschäftigungspolitik an und sieht folgende Schritte vor:

1. Bestimmung von Leitlinien sowie dezidierter Zeitpläne zur Verwirklichung der festgelegten Ziele,
2. Bestimmung von Indikatoren und Bezugsmaßstäben als Grundlage zum Vergleich auch zu den Besten der Welt,
3. Umsetzung der Leitlinien auf nationaler und regionaler Politikebene mittels konkreter Zielvorgaben und dem Erlass entsprechender Maßnahmen,
4. Prozess der Überwachung, Bewertung und Prüfung auch mit dem Ziel, voneinander zu lernen (Europäischer Rat Lissabon, Kap. 37).

Die Kommission hat europäische Bezugsmaßstäbe für die allgemeine und berufliche Bildung vorgelegt (Europäische Kommission 2002) sowie Indikatoren zur Überprüfung der Fortschritte ausgewiesen. Damit ist die Grundlage für eine gemeinsame europäische Bildungspolitik gelegt. Die Vorzüge des offenen Koordinierungsverfahrens in Bezug auf die Steuerung der Bildungspolitik liegen auf der Hand. Es erlaubt eine gewisse Flexibilität, wobei die Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Mitteln und Tempi vorgehen können und somit das Grundprinzip der kulturellen Subsidiarität gewahrt bleibt. Dennoch sind die Mitgliedstaaten den gemeinsam festgelegten Bezugsmaßstäben verpflichtet und solchermaßen können Konvergenzen innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Sinne eines europäischen Bildungsraumes hergestellt werden, ohne dass die Europäische Union dabei über supranationale Kompetenzen wie in den Bereichen Wirtschafts-, Verkehrs- oder Landwirtschaftspolitik verfügte.

5. Schlussbemerkung

Die Ausführungen konnten zeigen, dass das Konzept der Beschäftigungsfähigkeit im Zentrum einer aktiveren Gestaltung der europäischen Sozialpolitik steht und dabei verschiedene Funktionen erfüllt. So integriert es nicht nur den beschäftigungspolitischen und bildungspolitischen Diskurs, sondern verleiht auch der Debatte und der konzeptionellen Ausformung des lebenslangen Lernens in der Europäischen Union neuen Schwung und Orientierung.

Bildung und Bildungspolitik nehmen seit dem Europäischen Gipfel von Lissabon eine zentralere Stellung innerhalb der Europäischen Union ein, wobei davon auszugehen ist, dass die neue Steuerungsform eine stärkere Relevanz der europäischen Ebene für die Bildungspolitik der Mitgliedstaaten erzeugen wird. Solchermaßen scheint es denn auch gerechtfertigt, von einer gemeinsamen europäischen Bildungspolitik zu sprechen. Dies müssen auch die nationalen Bildungsdiskurse anerkennen.

Literatur

Amt für Veröffentlichungen (2001): Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 22 vom 24.01.2001, Luxemburg

Dale, R./Robertson, S. L. (2002): The Varying Effects of Regional Organizations as Subjects of Globalization of Education. In: Comparative Education Review, H. 1, S. 10–36

Europäische Kommission (1997): Mitteilung der Kommission. Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten in 1998. Brüssel

Europäische Kommission (2000): Memorandum für Lebenslanges Lernen. Brüssel

Europäische Kommission (2001): Mitteilung der Kommission. Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen. Brüssel

Europäische Kommission (2002a): Mitteilung der Kommission. Europäische Benchmarks für die allgemeine und berufliche Bildung. Brüssel

Europäische Kommission(2002): Gemeinsamer Beschäftigungsbericht. (www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/employ_de.htm)

Europäischer Rat Lissabon (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 23. und 24. März 2000, Bulletin 27.03.2000

Europäischer Konvent (2003): Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa. CONV 850/03, Brüssel

Keller, B. (1999): Möglichkeiten und Grenzen supranationaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Das Beschäftigungskapitel des Amsterdamer Unionsvertrags. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49, S. 11–18

Vertrag von Amsterdam (1999): Texte des EU-Vertrags und des EG-Vertrags mit den deutschen Begleittexten. Bonn

Wolf, A. (2002): Does Education Matter? Myths about Education and Economic Growth. London