

Beschäftigungs- und Sozialpolitik

VOLKER MEINHARDT / BERNHARD SEIDEL

In zweierlei Hinsicht hat der Vertrag von Amsterdam vom Juni 1997 einen besonderen Stellenwert für die Sozial- und Beschäftigungspolitik der Europäischen Union. Einmal konnte das Abkommen über die Sozialpolitik in den EG-Vertrag integriert werden, da die britische Labour-Regierung mit der Tradition ihrer konservativen Vorgängerin brach und das Abkommen insgesamt und ein sofortiges Wirksamwerden akzeptierte. Ein Teil der Rechtsakte, die in der zweiten Hälfte des Jahres 1997 verabschiedet wurden, war darauf gerichtet, die Erweiterung des regionalen Geltungsbereiches um das Vereinigte Königreich vertraglich abzusichern. So hat die Kommission am 23. September und der Rat am 15. Dezember 1997 die Übertragung der Richtlinien zum Europäischen Betriebsrat und zum Elternurlaub auf das Vereinigte Königreich gebilligt.¹

Zum anderen ist mit dem Beschäftigungskapitel, das der Vertrag von Amsterdam enthält, die Arbeitsmarktpolitik in der Union stärker in das Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt worden. Die Einführung eines eigenen Beschäftigungskapitels spiegelt wider, daß die Beseitigung der Arbeitslosigkeit in Europa von den meisten Mitgliedstaaten als eine immer größer werdende Herausforderung für die europäische Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik gesehen wird. 1997 waren in der EU knapp 11% der Erwerbsbevölkerung, das heißt 18 Millionen Personen, arbeitslos gemeldet. Ein gutes Fünftel dieser Arbeitslosen sind im EU-Durchschnitt Jugendliche. Das hohe Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit – knapp 50% sind länger als ein Jahr ununterbrochen arbeitslos – weist auf die Gefahr der Verfestigung der Arbeitsmarkprobleme hin, die mit einer allzu langsamen wirtschaftlichen Erholung einhergehen kann.

Die Anstrengungen der Vorjahre zeitigten nicht den erhofften Erfolg. Bereits in Florenz und Dublin hatte sich der Europäische Rat für die Unterstützung regionaler und lokaler Beschäftigungsinitiativen ausgesprochen. Im Juni hat die Kommission einen Bericht angenommen, in dem 90 territoriale Beschäftigungspakte vorgestellt werden. Als territoriale Beschäftigungsprojekte werden nur solche Vorhaben bezeichnet, die den privaten Sektor, Nichtregierungsorganisationen und den öffentlichen Sektor in einer echten Partnerschaft zusammenführen, um die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu fördern. Die Finanzierung wird von den Strukturfonds übernommen, die Europäische Investitionsbank beziehungsweise der Europäische Investitionsfonds können beteiligt werden.

Konsequenzen für die Beschäftigungspolitik

Der Vertrag von Amsterdam begründet keine eigenständige Kompetenz für die Europäische Union in der Beschäftigungspolitik. Vielmehr wird ausdrücklich dar-

auf hingewiesen, daß die arbeitsmarktpolitische Zuständigkeit bei den Mitgliedstaaten liegt. Die EU soll aber die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördern; sie kann deren Maßnahmen unterstützen und mit eigenen Mitteln ergänzen. Neu ist auch, daß die Beschäftigungsförderung nun als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse angesehen werden muß und die Mitgliedstaaten sich zur Abstimmung ihrer Politik verpflichtet haben. Auch wird eigens ein Beschäftigungsausschuß eingesetzt, der die Beschäftigungslage und -politik in der Gemeinschaft verfolgt und dazu Stellungnahmen abgibt.

Um eine Annäherung an das Ziel der Vollbeschäftigung zu erreichen, wird ein kohärentes Konzept zur Schaffung von Arbeitsplätzen für erforderlich gehalten. Da eine dauerhafte Verbesserung der Beschäftigungssituation nur mit günstigen Rahmenbedingungen zu schaffen ist, wird auf eine Verringerung der steuerlichen Gesamtbelastung und insbesondere der Belastung des Faktors Arbeit gesetzt. Eine auf Wachstum ausgerichtete Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik soll eine Sanierung der Staatsfinanzen und maßvolle Lohnabschlüsse umfassen. Über eine solche Wachstumspolitik soll der Binnenmarkt nach innen gestützt werden und die Wettbewerbsfähigkeit Europas nach außen gestärkt werden.

Eine solche koordinierte Strategie ist durchaus nicht ohne Widersprüche. Insbesondere ist es eine offene Frage, wie diese Strategie in Wachstum und Beschäftigung umgesetzt werden kann. Wenn die Länder zum Beispiel koordiniert maßvolle Löhne abschließen und die Steuerbelastung gemeinsam senken, dann stellt sich der Beschäftigungserfolg infolge einer höheren Wettbewerbsfähigkeit nicht ohne weiteres von selbst ein. Denn im innergemeinschaftlichen Wettbewerb untereinander hat auf diese Weise kein Land einen wesentlichen Wettbewerbsvorteil erlangt. Dies wäre nur im Außenhandel der Europäischen Union mit Drittstaaten in aller Welt der Fall, so daß hier weitere Exporterfolge erzielt werden können. Allerdings birgt eine solche Politik die Gefahr, daß über kurz oder lang Exportsteigerungen zu Wechselkursveränderungen führen, so daß die Wettbewerbsvorteile einer Kostensenkungsstrategie wieder verloren gehen. Wenig empirische Evidenz gibt es dafür, daß die relative Verbilligung des Faktors Arbeit gegenüber den anderen Produktionsfaktoren für sich genommen hinreichend kräftige Beschäftigungsimpulse gibt.

Für die Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Koordination sieht der Vertrag ein bestimmtes Verfahren vor. Danach prüft der Europäische Rat jährlich auf der Grundlage eines Jahresberichtes von Rat und Kommission die Beschäftigungslage. Die dabei gezogenen Schlußfolgerungen bilden die Basis für Leitlinien, welche die Kommission entwickelt und der Rat nach Abstimmung mit dem Parlament, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß, dem Ausschuß der Regionen und dem Beschäftigungsausschuß mit qualifizierter Mehrheit festlegt. Die Mitgliedstaaten müssen jährlich über die beschäftigungspolitischen Maßnahmen berichten, die sie nach Maßgabe dieser Leitlinien durchgeführt haben. Der Rat überprüft wiederum jährlich, inwieweit die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten den Leitlinien entspricht, und kann gegebenenfalls auf Empfehlung der Kommission seinerseits Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten. Auch hierfür ist wiederum die qualifizierte Mehrheit erforderlich. Die Ergebnisse dieser Überprüfungen werden in

einem Jahresbericht des Rates und der Kommission festgehalten, der seinerseits für den Europäischen Rat die Grundlage für neuerliche Schlußfolgerungen bildet.

Auch wenn das neue Beschäftigungskapitel im Grundsatz keine strenge Verbindlichkeit für beschäftigungsfördernde Maßnahmen in den Mitgliedstaaten schafft, bietet das vereinbarte Verfahren doch eine starke Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, sich mit der Förderung der Beschäftigung auseinanderzusetzen und dabei vielleicht auch im Wege des "benchmarking" voneinander zu lernen. Darüber hinaus soll die Europäische Investitionsbank in die Lage versetzt werden, für kleine und mittlere Unternehmen zinsgünstige Kredite bereitzustellen, wenn damit neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

Die Ratifizierung des Vertrages von Amsterdam durch alle Mitgliedstaaten braucht erfahrungsgemäß Zeit. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in der Gemeinschaft hatte der Europäische Rat eine sofortige Wirksamkeit des Beschäftigungskapitels bereits vor dem endgültigen Inkrafttreten des Vertrages – der Vertrag wurde am 2. Oktober 1997 von den Außenministern unterzeichnet² – empfohlen. Tatsächlich wurde bereits auf dem Amsterdamer Gipfel eine Sondertagung des Europäischen Rates mit dem einzigen Thema "Beschäftigung" angekündigt. In der Vorbereitung des Sondergipfels hat das Europäische Parlament am 21. Oktober 1997 den Wunsch geäußert, daß auf dem Gipfel verbindliche Vereinbarungen über die Schaffung von Arbeitsplätzen getroffen werden. Dafür sollten überprüfbare Konvergenzkriterien ausgearbeitet werden, die für die einzelnen Länder auch quantitative Ziele festlegen, die auf der Grundlage von Vergleichen mit den besten unter den EU-Ländern gewonnen werden.³ Die Sondertagung fand am 21./21. November 1997 in Luxemburg statt und war der Diskussion der beschäftigungspolitischen Leitlinien gewidmet. Darüber hinaus wurde ein Aktionsplan zur Mobilisierung von Kapital der EIB in Höhe von 10 Mrd. ECU zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen und die Umschichtung von Haushaltsmitteln in Höhe von 450 Mio. ECU für den gleichen Zweck unterstützt.

Die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998 wurden gemäß dem vertraglich vereinbarten Verfahren im Anschluß an die Sondertagung von der Kommission dem Rat vorgeschlagen; der Rat nahm die Leitlinien am 15. Dezember 1997 an.⁴ Die 19 Leitlinien entsprechen dem Wunsch des Europäischen Parlamentes nur bedingt. Sie lassen sich in vier Gruppen gliedern:

Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit

Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sollen vor allem der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit entgegenwirken. So sollen innerhalb einer von den einzelnen Mitgliedstaaten festzulegenden Frist, die fünf Jahre nicht überschreiten darf, in Mitgliedstaaten mit besonders hoher Arbeitslosigkeit aber länger sein kann, allen Jugendlichen eine beschäftigungspolitische Maßnahme angeboten werden, bevor sie sechs Monate lang arbeitslos sind. Zu solchen Maßnahmen gehören vor allem die Bereitstellung eines Arbeitsplatzes oder einer Ausbildung, die Vermittlung einer Berufserfahrung oder die Umschulung. Das gleiche gilt zur

Verhütung der Langzeitarbeitslosigkeit für Erwachsene, bevor sie zwölf Monate arbeitslos sind. Hier kann allerdings auch durch eine individuelle Betreuung in Form der Berufsberatung eingegriffen werden. Festgelegt ist darüber hinaus, daß mindestens ein Fünftel aller Arbeitslosen, möglichst aber ein höherer Anteil, der sich an den drei erfolgreichsten Mitgliedstaaten orientiert, anstelle einer bloßen Lohnersatzleistung durch eine aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahme gefördert wird. Zur besseren Vermittelbarkeit soll auch beitragen, den Übergang von der Schule in den Beruf zu erleichtern, indem die Schulsysteme qualitativ verbessert und die Lehrlingsausbildung eingerichtet oder ausgebaut wird und so auch dem Abbruch einer Ausbildung ohne Abschluß vorgebeugt wird.

Entwicklung des Unternehmergeistes

Der Unternehmergeist soll vor allem dadurch gestärkt werden, daß Hemmnisse, die der Gründung und Führung von Unternehmen entgegenstehen könnten, abgebaut werden. Dies betrifft nicht nur die Bereitstellung von Risikokapital durch die Finanzmärkte, sondern auch Transaktionskosten im Zusammenhang mit der Einstellung von Arbeitnehmern und die Möglichkeiten neuer Unternehmens- und Arbeitsformen. Ein besonderer Stellenwert wird der steuerlichen Förderung von arbeitsintensiven Dienstleistungen eingeräumt. Gedacht ist dabei an eine Herabsetzung des Mehrwertsteuersatzes für arbeitsintensive Dienstleistungen, wobei dabei wohl in erster Linie die Schaffung von Arbeitsplätzen für gering Qualifizierte gefördert werden soll. Im Zusammenhang mit einer Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung ist auch wieder auf die Idee der ökologischen Steuerreform zur Einführung von Energiesteuern und gleichzeitiger Senkung der Sozialversicherungsbeiträge verwiesen worden.

Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer

Unternehmen und Arbeitnehmer sollen mit Hilfe der Modernisierung der Arbeitsorganisation anpassungsfähiger werden. Dies gilt einmal für die Flexibilisierung der Arbeitszeit, in deren Rahmen Jahresarbeitszeiten vereinbart, Arbeitszeiten generell verkürzt, Überstunden abgebaut und Teilzeitarbeit gestärkt werden könnten. Zum anderen ist dem Bedarf an lebenslanger Weiterbildung Rechnung zu tragen. Auch ist darauf zu achten, daß die vielfältigen vertraglichen Formen der Beschäftigung zwar den sich verändernden Erfordernissen der Unternehmen genügen, aber Sicherheit und Status der Arbeitnehmer hinreichend gewährleisten.

Stärkung der Maßnahmen für Chancengleichheit

Schließlich sollen die beschäftigungspolitischen Maßnahmen auch die Gleichstellung zwischen den Geschlechtern im Beruf unterstützen. Dazu werden die Schritte gezählt, die die Diskriminierung zwischen Frauen und Männern bekämpfen, indem die Beschäftigung von Frauen dort gezielt gefördert wird, wo sie noch unterrepräsentiert sind. Ebenso wird darunter auch die Schaffung von Rahmenbedingungen

verstanden, die es erleichtern, Beruf und Familie besser miteinander zu vereinbaren, unter anderem durch eine Erleichterung der Rückkehr in das Arbeitsleben und durch die Bereitstellung von genügend Versorgungseinrichtungen für die Kinder und andere betreuungsbedürftige Familienangehörige.

Es muß noch offen bleiben, welche Impulse tatsächlich von den neuen Vertragsbestimmungen und den daraus entwickelten Handlungsempfehlungen auf die Beschäftigungspolitik in den Mitgliedstaaten ausgehen werden. Die Ziele waren ursprünglich weitaus ehrgeiziger gesetzt, als es letztlich nach der Diskussion zwischen den Mitgliedstaaten in Luxemburg kodifiziert wurde. Auch legten einzelne EU-Länder Wert darauf, keine strikten Verpflichtungen für ein beschäftigungspolitisches Handeln entstehen zu lassen, und vor allem sollten keine neuen finanziellen Lasten im Rahmen des EU-Haushaltes entstehen.

Die Formulierung der Leitlinien zeigt, daß die Mitgliedstaaten in der Beschäftigungspolitik weitgehend freie Hand behalten. Vor allem fehlt es vielfach an der Konkretisierung. Anders als im Hinblick auf die makroökonomischen Konvergenzkriterien für die geld- und finanzpolitische Solidität, die auch in der Währungsunion eingehalten werden muß, wurden für das Beschäftigungsziel keine konkreten Ziele gesetzt, geschweige denn Sanktionen vereinbart, die im Falle der Zielverfehlung einsetzen müßten. Dies steht in gewissem Widerspruch zu dem Anspruch, der dem Beschäftigungskapitel zugrunde liegt, über den es aber offensichtlich in der Europäischen Union (noch) keinen vollständigen Konsens gibt. Für einen beschäftigungspolitischen Impuls von der europäischen Ebene wird es infolgedessen vor allem darauf ankommen, ob sich die Kommission und der Rat die Beschäftigungspolitik zu ihrem dringenden Anliegen machen und die durch das beschlossene Verfahren gegebenen Chancen für eine intensive Auseinandersetzung über Optionen und angemessene Strategien zum Abbau der Arbeitslosigkeit nutzen. Immerhin besteht die Gelegenheit, daß im Wege der Berichterstattung über ausgebliebene Erfolge oder nicht unternommene Maßnahmen ein politischer Druck zum Handeln erzeugt wird. Verkommt das Prozedere der Berichterstattung von seiten der Mitgliedstaaten und der Erörterung auf europäischer Ebene zu einer bloßen Routine, dann wären Sinn und Zweck des Beschäftigungskapitels im Vertrag von Amsterdam verfehlt.

Weitere Rahmenvereinbarung der Sozialpartner

Die von den Sozialpartnern geführten Verhandlungen über die Flexibilisierung der Arbeitszeit und die soziale Absicherung der Arbeitnehmer wurden am 6. Juni 1997 als Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit abgeschlossen. Dieses Abkommen wendet sich gegen die Diskriminierung der Teilzeitbeschäftigung, verbessert die Arbeitsbedingungen und fördert die Teilzeitbeschäftigung. Das Potential zusätzlicher Beschäftigung wird damit vergrößert. Die Sozialpartner haben die Kommission aufgefordert, dieses Abkommen dem Rat – wie es beim Abkommen über den Elternurlaub geschehen ist – zur Verleihung der Rechtsverbindlichkeit vorzulegen. Die Annahme durch die Kommission erfolgte am 23. Juli 1997 und Ende des Jah-

res billigte der Rat die Richtlinie.⁵ Erfahrungen mit diesem Vorgehen, Vereinbarungen der Tarifparteien in rechtsverbindliche Vorschriften zu überführen, liegen noch kaum vor, da der Ansatz neu ist und bislang nur in zwei Fällen realisiert wurde. Im Grundsatz ist er darauf angelegt, die soziale Kohäsion in der Gemeinschaft zu beschleunigen, indem die auf europäischer Ebene getroffenen Vereinbarungen der Sozialpartner auf den Rahmen für die Arbeitsbedingungen in den Mitgliedstaaten ausstrahlen.

Gesundheitspolitik

Im Bereich der öffentlichen Gesundheit wurde 1997 das fünfte von acht Programmen vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedet. Es betrifft die Berichterstattung über den Gesundheitszustand der Bevölkerung in der Europäischen Union nach einheitlichen und vergleichbaren Indikatoren. Für die übrigen Bereiche hat die Kommission entsprechende Vorschläge vorgelegt.

Im Bereich des Gesundheitsschutzes sind eine Reihe von Maßnahmen initiiert worden. Besonders hervorzuheben ist die politische Verständigung des Rates auf einen gemeinsamen Standpunkt zur Tabakwerbung in den Mitgliedstaaten. Der Rat „Gesundheit“ hat sich Anfang Dezember 1997 mit qualifizierter Mehrheit geeinigt, unter bestimmten Bedingungen ein stufenweises Verbot jeglicher Form von Werbung und Sponsoring von Tabakerzeugnissen in der Europäischen Gemeinschaft einzuführen. Das Europäische Parlament hat mit der Annahme einer Entschließung am 17. Dezember 1997 den Schutz der Nichtraucher unterstützt.⁶ Gleichwohl ist das Werbeverbot unter den Mitgliedstaaten nicht unumstritten. Einzelne Länder, darunter Deutschland, stellen unter Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip die Regulierungskompetenz von Kommission und Rat in Frage und haben entsprechende Schritte zum Europäischen Gerichtshof angekündigt.

Anmerkungen

1 Vgl. KOM (97) 457.

2 Vgl. Gesamtbericht der EU (1997), S. 9.

3 Vgl. ABl. der EG, C 339 v. 10.11.1997.

4 Vgl. KOM (97) 676.

5 Vgl. KOM (97) 392.

6 Vgl. ABl. der EG, C 14 v. 19.1.1998.

Weiterführende Literatur

Foden, David; Antonia Ramos Yuste: Arbeitsmarkt, Arbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik: Aspekte der europäischen Debatte, in: Heise, Arne: Beschäftigungskrise in Europa: Erfahrungsaustausch für eine bessere Politik, Marburg 1997, S. 133-185.

Hauser, Richard: Reform des Sozialstaats I. Arbeitsmarkt, soziale Sicherung und soziale Dienstleistungen. Schriften des Vereins für Socialpolitik. Band 251/I, Berlin 1997.

Ringler, Jochen C.K.: Die Europäische Sozial-

union. Beiträge zum Europäischen Wirtschaftsrecht, Bd. 6, Berlin 1997.

Schulz, Otto: Maastricht und die Grundlagen einer europäischen Sozialpolitik. Der Weg, die Verhandlungen, die Ergebnisse, die Perspektiven. Schriften zur europäischen Integration, Bd. 1, Köln 1996.

Winkler-Büttner, Diana: Unterschiedliche Arbeitsmarktregulierung in Europa, in: Wirtschaftsdienst 6 (1997), S. 354-358.