

## Beschäftigungs- und Sozialpolitik

VOLKER MEINHARDT / BERNHARD SEIDEL

Das Jahr 1998 stand im Zeichen der Intensivierung der beschäftigungspolitischen Bemühungen, für die die Europäische Union mit dem Vertrag von Amsterdam neue Aufgaben übernommen hat. Diese bestehen aus der vertieften Koordinierung der gesamtwirtschaftlichen Politik, der konsequenteren Ausrichtung der Gemeinschaftspolitiken auf das Beschäftigungsziel und aus der stärkeren Abstimmung der nationalen Beschäftigungspolitik mit den gemeinschaftlichen Leitlinien. Die Politik der Gemeinschaft war darauf ausgerichtet, in allen drei Bereichen Fortschritte zu erzielen. Dazu gehörte zunächst die Auseinandersetzung mit den nationalen Aktionsplänen zur Beschäftigungspolitik und die Erarbeitung der beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999.<sup>1</sup> Grundlage dafür ist der Gemeinsame Bericht zur Beschäftigung.<sup>2</sup> Informationen über den Einsatz der Gemeinschaftspolitiken für das Beschäftigungsziel sowie zur besseren und vergleichbaren Beurteilung der Arbeitsmärkte wurden bereitgestellt, und die Modernisierung der Arbeitsverwaltungen wurde unterstützt.

Darüber hinaus wurden traditionelle Bereiche der europäischen Sozialpolitik weiterverfolgt. Zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung wurde vom Rat eine Richtlinie für das Verbot jeglicher Werbung für Tabakerzeugnisse gebilligt, das in mehreren Schritten in den Mitgliedstaaten eingeführt werden wird.

### *Vorrang für die Beschäftigungspolitik*

Im Kontext einer europäischen Beschäftigungsstrategie beschäftigen sich die Institutionen und Gremien im Laufe des Jahres, wie der Bericht der Kommission „Beschäftigung in Europa 1999“<sup>3</sup> an das Europäische Parlament (EP), den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) und den Ausschuß der Regionen (AdR) deutlich macht, mit folgenden Problemen:

- Die Arbeitslosenquote lag Mitte 1998 bei über 10%, die Hälfte der Arbeitslosen sind Langzeitarbeitslose.
- Knapp die Hälfte der Arbeitslosen über 25 Jahre wies keinen Bildungsabschluß auf, der über die schulische Grundausbildung hinausging.
- Die Zahl der Beschäftigten ist im Jahre 1997 um etwa 800.000 auf insgesamt 149 Millionen gestiegen, die Beschäftigungsquote stieg damit auf 60,5%.

Bereits in ihrem Bericht über die Entwicklung der Erwerbsquoten 1998<sup>4</sup> empfahl die Kommission Aktivitäten zur Verbesserung der Beschäftigungslage. Sie verwies einerseits auf die Nachfrageseite mit dem Wachstum des Bruttoinlandsproduktes

(BIP), der Entwicklung des Dienstleistungssektors und der Teilzeitbeschäftigung und andererseits auf die Angebotsseite und den institutionellen Rahmen. Steuern, öffentliche Ausgaben und Regelungen sind so zu gestalten, daß die Schaffung von Arbeitsplätzen begünstigt wird.

In Verbindung mit der Mitteilung der Kommission „Wachstum und Beschäftigung im Stabilitätsrahmen der Wirtschafts- und Währungsunion“ erörterte das EP diese Strategiemischung der makroökonomischen Ausrichtung (Haushaltskonsolidierung, straffe Geld- und Währungspolitik) und der mäßigen Lohnforderungen. Es verwies auf die negativen Folgen einer raschen Verringerung des Defizites im Bereich der Investition für Forschung, Entwicklung und Bildung. Das EP sprach sich gegen eine drastische Senkung der Löhne im Arbeitssegment mit niedrigen Qualifikationen aus, weil dies zusätzliche Armut verursachen würde. Es schlug eine Reduzierung der Lohnnebenkosten vor und bekräftigte den Vorschlag der Kommission zur Senkung des Mehrwertsteuersatzes auf arbeitsintensive Dienstleistungen.<sup>5</sup> Zwar seien Arbeitszeitverkürzungen auf nationaler oder mikroökonomischer Ebene aus beschäftigungspolitischer Sicht sinnvoll, eine vorgeschriebene Verringerung der Arbeitszeit in der ganzen Union würde jedoch dem Subsidiaritätsprinzip zuwider laufen.

### *Europäische Leitlinien und nationale Aktionspläne*

Die Leitlinien für beschäftigungspolitische Aktionen für das Jahr 1998 waren im Dezember 1997 verabschiedet worden.<sup>6</sup> Ihre Schwerpunkte lagen auf der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, der Entwicklung des Unternehmergeistes, der Förderung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und deren Arbeitnehmer sowie der Unterstützung der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt. Die nationalen Aktionspläne, welche die Mitgliedstaaten bis zum Frühjahr 1998 vorgelegt hatten, wurden von der Kommission kritisch gewürdigt.<sup>7</sup> Sie bestätigt die weitgehende Übereinstimmung der Pläne mit den gemeinschaftlichen Leitlinien, zeigt aber auch auf, daß die Pläne häufig nicht konkret genug seien, sich auf einzelne Ziele wie Beschäftigungsfähigkeit und Unternehmergeist konzentrierten und Prioritäten sowie Maßnahmenkataloge und den Nachweis der bereitgestellten finanziellen Mittel vermissen ließen. Vielfach enthalten die Pläne nur unverbindliche Ausführungen zur Beschäftigungspolitik und lassen wenig neue Impulse für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erkennen. Da in den Mitgliedsländern ein erheblicher Zeitdruck bestanden hatte, auf die Leitlinien mit der Ausarbeitung entsprechender Konzepte zu reagieren, wird die Konkretisierung der Pläne für die folgenden Jahre zeigen, welche Priorität die EU-Länder der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik letztlich einräumen. Zu Recht haben die Europäische Kommission und auch der Europäische Rat in Wien in seinen Schlußfolgerungen gefordert, daß die beschäftigungspolitischen Zielvorgaben der Mitgliedsländer quantifiziert werden und Fristen gesetzt werden, innerhalb derer die Ziele zu erreichen sind.<sup>8</sup> Die Entwicklung einheitlicher Indikatoren, mit denen das Ergebnis der Politik gemessen werden kann, sowie die Schaffung einer gemeinsamen statistischen Grundlage für

die Analyse gehören zweifellos zu den Voraussetzungen für Transparenz, Vergleichbarkeit und Prüfung der nationalen Ansätze. Dabei sind Informationen erforderlich, die neben den Arbeitsmarkt auch soziale Tatbestände und Aus- und Weiterbildung betreffen und mit den Indikatoren zu Beschäftigung und Arbeitslosigkeit verknüpft werden können.<sup>9</sup> Die Evaluierung der Pläne für 1999 wird zeigen, welche Fortschritte bei der europäischen Beschäftigungsstrategie erzielt werden konnten.

Skepsis scheint allerdings angebracht. Die Bereitschaft, sich für die Umsetzung der Beschäftigungsziele von der EU in die Pflicht nehmen zu lassen, scheint unter den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgeprägt. Der Vorschlag, daß die Länder sich quantifizierbare Zielvorgaben und Fristen setzen und damit auch konkretere Verpflichtungen eingehen, sollte auf dem Europäischen Rat in Köln im Frühsommer 1999 beschlossen werden, wurde aber – nicht zuletzt auf Intervention Deutschlands – nicht weiter verfolgt. Statt dessen wurde ein Beschäftigungspakt vereinbart, der darauf setzt, den Dialog von wirtschaftspolitischen Instanzen und Sozialpartnern zu vertiefen, um makroökonomische Strategien für Wachstum und Beschäftigung ungehinderter verfolgen zu können.<sup>10</sup> Aus dem verstärkten Dialog zwischen den verschiedenen Akteuren verspricht man sich offensichtlich eine bessere Abstimmung der Strategien von Lohnverhandlungen einerseits, von Geld-, Haushalts- und Finanzpolitik andererseits und setzt dabei vor allem auf die Sozialpartner und die Europäische Zentralbank (EZB). Sie sollen auf europäischer Ebene auch in die Vorbereitung der regelmäßigen Vorausschätzungen der wirtschaftlichen Entwicklung sowie die Ausarbeitung der jährlichen Schwerpunkte für die Wirtschaftspolitik einbezogen werden. Gedacht ist an ein Forum, das zweimal jährlich die Vertreter der 15 Regierungen, der Kommission, der EZB und der Sozialpartner zusammenführen soll. Betont wird, daß damit die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der einzelnen Akteure nicht in Frage gestellt werden darf. Offen bleibt freilich, wie die Ergebnisse des beabsichtigten Dialoges auf der europäischen Ebene auch national umgesetzt werden können, denn bis auf die Geldpolitik ist die nationale Ebene in der Makrosteuerung nach wie vor dominant.

Vorschläge für die beschäftigungspolitischen Leitlinien für das Jahr 1999 hat die Kommission am 14. Oktober 1998 angenommen.<sup>11</sup> Der Europäische Rat hat die Vorschläge der Kommission in Wien begrüßt und am 11. Dezember 1998 gebilligt. Dabei hat er nochmals auf einzelne Punkte bei der Überprüfung der nationalen Aktionspläne verwiesen, deren Aufstellung der Europäische Rat bei der Tagung in Luxemburg 1997 beschlossen hatte und auf deren beschleunigte praktische Umsetzung auch die Teilnehmer des Europäischen Gipfels in Cardiff im Sommer 1998 gedrängt hatten.<sup>12</sup> Die nationalen Aktionspläne sind darauf auszurichten, daß

- die Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen konkret gefördert wird,
- das Konzept eines lebensbegleitenden Lernens umgesetzt wird,
- das Potential des Dienstleistungssektors genutzt wird,
- älteren Arbeitnehmern die Integration in das Arbeitsleben erhalten und bei benachteiligten Bevölkerungsgruppen die soziale Eingliederung gefördert wird,

## DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

---

- Steuer- und Transfersysteme dahingehend zu überprüfen sind, daß Anreize zur Arbeitsaufnahme geschaffen werden.

Auf die Beseitigung von strukturellen Unausgewogenheiten und Hemmnissen, die sich nachteilig auf das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage auswirken könnten, wird damit das Hauptaugenmerk gelegt. Freilich ist empirisch noch weitgehend offen, welchen Stellenwert dies für den Abbau der Arbeitslosigkeit in den EU-Ländern hat. In ihrem jüngsten Employment Outlook kommt die OECD zu dem Schluß, daß die negativen Einflüsse von Arbeitsmarktregulierungen, wie Kündigungsschutzregeln oder Mindestlöhnen, oder eines hohen sozialen Schutzes auf das Niveau der Arbeitslosigkeit eher überschätzt werden.<sup>13</sup> Die Wirkungen zeigen sich vielmehr im Hinblick auf die Struktur der Arbeitslosigkeit. Ferner wird darauf hingewiesen, daß Teilzeitarbeit in vielen Ländern zur Steigerung der Beschäftigung beigetragen hat, wobei die Teilzeitbeschäftigten geringere Stundenverdienste und Nachteile beim Zugang zu beruflicher Weiterbildung in Kauf nehmen mußten.

### *Regionale Beschäftigungspakte*

Auf lokaler Ebene sollen Beschäftigungspakte die europäische Strategie unterstützen. In lokalen Initiativen sollen die sozialen Gruppen partnerschaftlich zusammenarbeiten und möglichst neue Modelle zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung entwickeln. Inzwischen werden in der EU 89 regionale Beschäftigungspakte, zumeist in Gebieten mit sehr hoher Arbeitslosigkeit, unterstützt.<sup>14</sup> Erwartet wird, daß damit rund 50.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Kommission wird dafür gut 1 Mrd. Euro zur Verfügung stellen, die Hälfte davon aus den Strukturfonds. Die Erfahrungen mit diesem Ansatz sind noch zu neu, als daß schon eine abschließende Bewertung vorgenommen werden könnte. Insbesondere die Wirkungen der Maßnahmen auf die Beschäftigung, die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und die Nachhaltigkeit der positiven Impulse auf das wirtschaftliche Umfeld in der Region lassen sich erst mittelfristig beurteilen.

### *Sozialpolitik*

In Fortführung des sozialpolitischen Aktionsprogramms 1995 bis 1997 legte am 29. April 1998 die Kommission das Entwicklungsprogramm für die Jahre 1998 bis 2000 vor.<sup>15</sup> Das Programm stellt auf drei Hauptziele ab:

- Einen Entwicklungsrahmen für die Sozialpolitik in Zeiten der Vollendung des Binnenmarktes, der Wirtschafts- und Währungsunion und der Erweiterung der Union zu definieren;
- die Instrumente zu schaffen, um neue europäische Beschäftigungspolitik mit der Sozialpolitik zu verknüpfen;
- die Aktionen vorzustellen, die die Kommission in den nächsten Jahren im Sozialbereich umzusetzen beabsichtigt.

Der WSA begrüßte am 9. September 1998 die dem Programm zugrunde liegende Idee, daß die Beschäftigung vorrangiges Ziel der Sozialpolitik sei. Das EP nahm

das Aktionsprogramm am 18. November 1998 an,<sup>16</sup> forderte aber die Kommission zu Verbesserungen auf.

Auch in den übrigen Feldern der Sozialpolitik wurden die in den letzten Jahre eingeleiteten Aktionen weiterverfolgt. Unter anderem wurden Maßnahmen ausgearbeitet, die Arbeitnehmer, die von der Arbeitszeitrichtlinie ausgeschlossen sind, vor langen Arbeitszeiten, unausgewogener Arbeitsorganisation und unzureichenden Ruhepausen schützen sollen.<sup>17</sup> Zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz hat der Rat eine Richtlinie angenommen, die im Hinblick auf die Gefährdung durch chemische Arbeitsstoffe Mindestvorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer enthält.<sup>18</sup> Bei Gefährdung durch Karzinogene wurden Bemühungen unternommen, die bestehenden Bestimmungen zu verschärfen,<sup>19</sup> und bei der Gefährdung durch Asbest sind die Abstimmungen für eine Richtlinie zwischen den verschiedenen Gremien weiter vorangekommen<sup>20</sup>.

### *Gesundheitspolitik*

In der Annahme einer Richtlinie durch Rat und Parlament im Juli 1998, die das Verbot jeglicher Werbung für Tabakerzeugnisse vorsieht,<sup>21</sup> wird vielfach ein Durchbruch bei der Bekämpfung des Tabakkonsums gesehen, wenn auch zwischen einzelnen Mitgliedstaaten erhebliche Auffassungsunterschiede über die Notwendigkeit einer solchen Maßnahme und Interessengegensätze bestanden. Die Richtlinie sieht vor, daß innerhalb der Gemeinschaft nicht nur die direkte Tabakwerbung verboten ist, sondern auch das Sponsoring und die Umgehung des Verbotes durch die Verwendung anderer bekannter Markennamen oder -zeichen für Tabakerzeugnisse und umgekehrt durch die Verwendung von Namen oder Zeichen von Tabakerzeugnissen für andere Produkte oder Dienstleistungen unzulässig sind. Erlaubt sind danach allein die Werbung innerhalb von Verkaufsstellen für Tabakwaren und die Bereitstellung von Informationen für die am gewerblichen Handel von Tabakwaren Beteiligten. Die Mitgliedsländer müssen die Richtlinie binnen dreier Jahre in nationales Recht umsetzen.

Die Erfahrungen, die auf europäischer Ebene mit der Krankheit BSE und damit verwandten Krankheitsformen beim Menschen gemacht worden waren, hat die Kommission in der Auffassung bestärkt, daß Aspekte des Gesundheitsschutzes in allen Bereichen der Gemeinschaftspolitik stärker zu beachten seien.<sup>22</sup> Tatsächlich hatten Handelsinteressen und die Gewährleistung eines ungehinderten Zugangs zum Binnenmarkt gegenüber dem Anliegen des Gesundheitsschutzes zunächst dominiert und ein rigoroseres Vorgehen verhindert. Seitdem hat aber auf Seiten der Kommission das Problembewußtsein unübersehbar zugenommen. Dies kommt auch in einer Mitteilung der Kommission zum Tragen, in der sie die Verbesserung der Informationsbasis, ein gemeinschaftliches Überwachungs-, Frühwarn- und Reaktionssystem sowie ein stärkeres Bemühen um Gesundheitsförderung und Prävention fordert.<sup>23</sup> Der belgische Dioxin-Skandal vom Frühsommer des Jahres 1999 erweist einmal mehr, daß hier durchaus Handlungsbedarf besteht. Die Kommission zeigte zwar, daß sie entschlossener als noch in früheren Jahren rea-

gieren kann, sie verfügte aber erst zu spät über die nötigen Informationen, weil die nationalen Stellen ihrer Kontroll- und/oder Informationspflicht nicht nachgekommen waren. Dieses Beispiel macht deutlich, wie die Bemühungen der Kommission ins Leere laufen können, wenn sie – möglicherweise aus vordergründigen Eigeninteressen – von den Mitgliedstaaten nicht mitgetragen werden.

### Anmerkungen

- 1 Entschließung des Rates zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999. Im Internet verfügbar unter URL: <http://www.europa.eu.int/comm/dg05/empl&esf/docs/guidede.htm>.
- 2 Vgl. Bulletin der EU 10 (1998), Ziff. 1.2.11.
- 3 Dok. KOM (1998) 666.
- 4 Dok. KOM (1998) 572.
- 5 ABl. d. EG, Nr. C 152 vom 18.5.1998.
- 6 Vgl. die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998. Entschließung des Rates vom 15.12.1997. Im Internet verfügbar unter URL: <http://www.europa.eu.int/comm/dg05/empl&esf/docs/guidede.htm>.
- 7 Von Leitlinien zu Maßnahmen: die nationalen Aktionspläne für Beschäftigung. Dok. KOM (98) 316.
- 8 Bulletin der EU 12 (1998).
- 9 Vgl. Möglichkeiten zur Verbesserung der Vergleichbarkeit der Statistiken für die Überwachung und Bewertung der Fortschritte bei der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Dok. KOM (1998) 698.
- 10 Im Internet verfügbar unter URL: [http://www.europa.eu.int/comm/dg05/empl&esf/news/pact\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/comm/dg05/empl&esf/news/pact_de.htm).
- 11 Dok. KOM (1998) 574.
- 12 Bulletin der EU 6 (1998), Ziff. 1.6
- 13 Im Internet verfügbar unter URL: [http://www.oecd.int/news\\_and\\_events/release/nw99-65a.htm](http://www.oecd.int/news_and_events/release/nw99-65a.htm).
- 14 Zur den einzelnen territorialen Beschäftigungspakten vgl. URL: <http://europa.eu.int/comm/pacts/de/index.htm>.
- 15 Dok. KOM (1998) 259.
- 16 ABl. d. EG, Nr. C 379 vom 7.12.1998.
- 17 Vgl. Dok. KOM (1997) 334 und Bulletin der EU 3 (1998).
- 18 ABl. d. EG, Nr. L 131 v. 5.5.1998.
- 19 Vgl. Bulletin der EU 11 (1998).
- 20 ABl. d. EG, Nr. C 141 v. 7.5.1998.
- 21 Richtlinie 98/43/EG des Rates und des Europäischen Parlamentes zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend die Werbung für Tabakerzeugnisse. ABl. d. EG, Nr. L 213 v. 30.7.1998.
- 23 Dritter Bericht der Kommission über die Integration der Gesundheitsschutzanforderungen in die Gemeinschaftspolitik. Dok. KOM (1998) 34.
- 24 Mitteilung der Kommission über die Entwicklung der Gemeinschaftspolitik im Bereich der öffentlichen Gesundheit. KOM(1998) 230.

### Weiterführende Literatur

- Dicke, Hugo: Ökonomische Einflußfaktoren auf die Sozialpolitik der EU. Bonn 1998.
- Döring, Diether; Richard Hauser (Hrsg.): Alterssicherung in der Europäischen Union IV, Berlin 1998.
- Franzmeyer, Fritz: Der Einfluß ökonomischer Rahmenbedingungen auf die zukünftige Sozialpolitik in der EU. Bonn 1998.
- Huf, Stefan: Sozialstaat und Moderne. Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik, Berlin 1998.
- Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.): Sozialstaatliche Entwicklungen in Europa und die Sozialpolitik der Europäischen Union. Die soziale Dimension im EU-Reformprozess, Baden-Baden 1997.
- Rauscher, Anton (Hrsg.): Zukunftsfähige Gesellschaft. Beiträge zu Grundfragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Berlin 1998.
- Rolle, Carsten; Ulrich van Suntum: Langzeitarbeitslosigkeit im Ländervergleich. Zum Einfluß von sozialen Sicherungssystemen und Tariffindungssystemen auf die Beschäftigung in Deutschland, Österreich, Schweiz und USA, Berlin 1998.
- Schulte, Bernd: Europäische Sozialpolitik und die Zukunft des Sozialstaats in Europa – Herausforderungen und Chancen. Bonn 1998.