Beschäftigungs- und Sozialpolitik

VOLKER MEINHARDT / BERNHARD SEIDEL

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hat – trotz sichtbarer Erfolge in einzelnen Ländern der EU – in den letzten Jahren in der EU noch an Stellenwert gewonnen. Von Gipfel zu Gipfel nimmt die Diskussion um geeignete Strategien einen größeren Raum ein. Das Herausstellen immer weiter gefasster Handlungsempfehlungen im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit steht auch im Kontext mit den Erfordernissen, die sich aus dem Binnenmarkt mit einer einheitlichen Währung ergeben. Nach wie vor bleibt allerdings offen, welche Bindungswirkungen die Empfehlungen entfalten, zumal immer wieder darauf verwiesen wird, dass für beschäftigungspolitische Maßnahmen weitgehend die Mitgliedstaaten zuständig sind. Umso mehr verwundert, dass die für Arbeit und Soziales zuständigen Fachminister zu dem Beschäftigungsgipfel in Lissabon (23. und 24. März 2000) nicht geladen waren und der Europäische Rat auf seine herausragende leitende und koordinierende Rolle im Hinblick auf die Sicherstellung der Gesamtkohärenz und der wirksamen Überwachung der Fortschritte verweist.

Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hat der Lissabonner Gipfel die Kommission und die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Beschlüsse zu einer technologischen Erneuerung Europas umzusetzen. Dazu dienen nach den Vorstellungen der Staats- und Regierungschefs der EU staatliche Investitionen in Bildung, Forschung und Infrastruktur, eine weitere Liberalisierung der Märkte und eine Reform der sozialen Sicherungssysteme. Große Wachstumspotenziale werden in den Komplexen „Zukunftstechnologie" und „Internet" gesehen. Die Überlegungen mündeten in dem Vorhaben, eine Wissensgesellschaft aufzubauen. Als Einzelmaßnahmen werden gefordert, bis 2001 alle Schulen in der EU mit Internetanschlüssen auszustatten sowie bis 2002 neue Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen aufzustellen und damit die Möglichkeiten zu schaffen, dass von 2003 an die öffentlichen Aufträge elektronisch abgewickelt werden können. Parallel zur Modernisierung muss nach Einschätzung der Regierungschefs der Wohlfahrtsstaat so angepasst werden, dass Arbeit sich lohnt und die sozialen Sicherungssysteme trotz einer alternden Bevölkerung ihrer Sicherungsfunktion nachkommen können. Darüber hinaus beschlossen die Gipfelteilnehmer, jedes Frühjahr einen Beschäftigungsgipfel abzuhalten.

Der Lissabonner Sondergipfel steht in einer Folge von Tagungen des Europäischen Rates, die sich der Beschäftigungspolitik widmeten. Die Grundlage dazu wurde auf dem Luxemburger Treffen des Europäischen Rats im November 1997 gelegt.[1] Ein Ergebnis waren die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998, die im Dezember 1997 beschlossen wurden. Auch für die Folgejahre hat der Rat seit-

dem beschäftigungspolitische Leitlinien verabschiedet. Sie berücksichtigen die jeweils aktuelle Situation auf den Arbeitsmärkten der EU und unterscheiden sich deshalb im Einzelnen voneinander. Die Grundstruktur ist allerdings gegenüber 1997 unverändert. So lassen sich die Leitlinien in vier Gruppen gliedern: (1) Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit; (2) Entwicklung des Unternehmergeistes; (3) Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer; (4) Stärkung der Maßnahmen für Chancengleichheit.

Auf der Basis der Leitlinien sind die Mitgliedsländer aufgefordert, nationale Aktionspläne aufzustellen. Anfangs enthielten die Pläne vielfach nur unverbindliche Ausführungen zur Beschäftigungspolitik und ließen kaum Impulse für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erkennen. Dies hat die Europäische Kommission und der Europäische Rat in Wien veranlasst zu fordern, dass die beschäftigungspolitischen Zielvorgaben der Mitgliedsländer quantifiziert werden und Fristen gesetzt werden, in denen die Ziele erreicht werden sollen.[2]

Auf dem Kölner Gipfel am 2./4. Juni 1999 wurde ein Beschäftigungspakt beschlossen, in dem alle beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Union in ein umfassendes Konzept zusammengeführt werden. Als die drei Säulen des Paktes werden aufgeführt: (1) Koordinierung der Wirtschaftspolitik und Verbesserung der Abstimmung von Lohnentwicklung, Geld-, Haushalts- und Finanzpolitik durch einen makroökonomischen Dialog; (2) Weiterentwicklung und bessere Umsetzung der koordinierten Beschäftigungsstrategie zur Verbesserung der Effizienz der Arbeitsmärkte (beschlossen auf dem Luxemburger Gipfel); (3) Strukturelle Reform und Modernisierung zur Verbesserung der Innovationsfähigkeit und der Effizienz der Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte (beschlossen auf dem Cardiff-Gipfel).

Mit dem makroökonomischen Dialog aller Wirtschaftsakteure, den Regierungen, der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und den Sozialpartnern, soll eine Abstimmung der Strategien der verschiedenen Gruppen – bei gleichzeitiger Wahrung ihrer Zuständigkeiten – ermöglicht werden.

Im Rahmen der Abstimmung der Finanz-, Geld- und Wirtschaftspolitik können Fragen einer konsistenten Beschäftigungsstrategie erörtert werden. Für die Umsetzung des makroökonomischen Dialogs wird ein zweistufiges Vorgehen festgelegt: Auf fachlicher Ebene werden zunächst die aktuelle Entwicklung und die Voraussetzungen für eine spannungsfreie Abstimmung erörtert. Auf dieser Grundlage werden die politischen Entscheidungsträger im Rahmen des Rates „Wirtschaft und Finanzen" in Zusammenarbeit mit dem Rat „Arbeit und Soziales" unter Beteiligung von Vertretern der Kommission, der Europäischen Zentralbank und der Sozialpartner zweimal jährlich Tagungen abhalten. Die zweite Sitzung sollte zeitlich so stattfinden, dass der Europäische Rat die Ergebnisse bei der Beratung der beschäftigungspolitischen Leitlinien berücksichtigen kann.

Beschäftigungspolitische Leitlinien

Anfang September 1999 hatte die Kommission vorgeschlagen, für das Jahr 2000 keine neuen beschäftigungspolitischen Leitlinien vorzulegen, sondern nur im Inte-

resse der Kontinuität Anpassungen und Klarstellungen bei den bestehenden Leitlinien vorzunehmen.[3] Die vorgeschlagenen Anpassungen betreffen vor allem die Konkretisierung des präventiven Ansatzes, die Förderung des Zugangs zum Internet und des Erwerbs von Informationskenntnissen in den Schulen und den Aspekt der Betonung der Notwendigkeit, „aktives Altern" und eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu fördern.

Die Leitlinien für 2000 stützen sich auf den Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts, der die Analysen der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Berichte über die Durchführung der Nationalen Aktionspläne 1998 und der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999 zusammenfasst. Bei der Bewertung der nationalen Aktionspläne wird eine Tendenz zu einem präventiven Ansatz in der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen und Erwachsenen festgestellt. Damit wird der Leitlinie der Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit entsprochen.

In dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht für 1999 hat die Kommission ein entschlosseneres Vorgehen bei der Umsetzung der Beschäftigungsstrategien gefordert und hat vorgeschlagen, dass, um eine Bewertung der Ergebnisse vornehmen zu können, den einzelnen Mitgliedsländern konkrete Empfehlungen für die Beschäftigungspolitik gegeben werden sollten. Diese Empfehlungen stützen sich im Wege des „benchmarking" auf die positiven Erfahrungen in den verschiedenen Ländern und betreffen acht besonders hervorgehobene Bereiche: Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit; Verhütung von Langzeitarbeitslosigkeit; Reform der Steuer- und Sozialleistungssysteme unter besonderer Berücksichtigung der älteren Arbeitskräfte und der Frauen; Schaffung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor; Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit; Modernisierung der Arbeitsorganisation; Gleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt sowie Verbesserungen von Indikatoren und Statistiken. Dieser Vorschlag wurde letztlich in Helsinki vom Europäischen Rat akzeptiert.[5]

Der Europäische Rat hat sich beim Lissabonner Sondergipfel nicht auf die Vorgabe von anzustrebenden Arbeitslosenraten einigen können. Nur zu der Zielmarke einer durchschnittlichen Wachstumsrate und einer möglichst zu erreichenden Beschäftigungsquote konnten sich die Regierungs- und Staatschefs durchringen.

Modernisierung des Sozialschutzes

In Ergänzung zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien empfahl die Kommission am 14. Juli 1999 eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes.[6] Als vorrangige Grundsätze werden herausgestellt: Arbeit soll sich lohnen, das Einkommen gesichert und die Rente auf der Basis eines langfristig finanzierbaren Rentensystems sicher sein, die soziale Eingliederung ist zu fördern, und eine dauerhaft tragfähige und qualitativ hohe Gesundheitsversorgung ist zu sichern.

Zu einem möglichen Umbau und Modernisierung der Alterssicherung nahm die Kommission die Mitteilung zur zusätzlichen Altersversorgung an.[7] Basierend auf dem Grünbuch über zusätzliche Altersversorgung[8] schlägt die Kommission Maß-

nahmen vor, die die hoheitsrechtliche Überwachung von Pensionsfonds, die Beseitigung der Hemmnisse für die Mobilität von Arbeitnehmern sowie die Anpassung der Regelungen vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung betreffen. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss hat sich mit diesem Themenkomplex ebenfalls beschäftigt.[9]

Rahmenvereinbarungen der Sozialpartner

Zum dritten Mal haben die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen (UNICE, CEEP und EGB) gemäß des Abkommens über die Sozialpolitik eine Rahmenvereinbarung – dieses Mal über befristete Arbeitsverträge – geschlossen, und die Kommission hat dem Vorschlag, dieser Vereinbarung den Charakter einer Richtlinie zukommen zu lassen, zugestimmt.[10] Ziel dieser Vereinbarung ist es, die Qualität der befristeten Arbeitsverhältnisse zu verbessern, indem befristete Verhältnisse nicht gegenüber unbefristeten diskriminiert werden. Das Europäische Parlament hat am 6. Mai 1999 den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über befristete Beschäftigung angenommen. Die Annahme durch den Rat erfolgte am 28. Juni 1999.[11] Mit der Anerkennung als Richtlinie übernehmen die Mitgliedstaaten die Pflicht, die Richtlinie innerhalb von zwei Jahren nach der Annahme in nationales Recht umzusetzen.[12] Die erste Richtlinie auf der Basis des Abkommens über die Sozialpolitik betraf den Elternurlaub. Da Italien der Aufforderung der Umsetzung in nationales Recht bisher nicht nachgekommen ist, hat die Kommission beschlossen, Italien auf Einhaltung vor dem Europäischen Gerichtshof zu verklagen.

Anmerkungen

1 Zur Dokumentation über die Europäische Beschäftigungsstrategie vgl. http://europa.eu.int/comm/dg05/ empl&est/ees_de.htm
2 Bulletin EU 12 (1998).
3 KOM (1999) 441.
4 KOM (1999) 442.
5 Bulletin EU 12 (1999).
6 KOM (1999) 347.
7 KOM (1999) 134.
8 Koch (1997) 283.
9 ABl. C. 368 vom 20.12.1999.
10 KOM (1999) 203.
12 ABl. L 175 vom 10.7.1999.

Weiterführende Literatur

Berg, Hartmut (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Beschäftigung: Deutschland im internationalen Vergleich. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Neue Folge 272, Berlin 2000.

Döring, Diether; Richard Hauser und Winfried Schmähl (Hrsg.): Soziale Leistungen und ihre Finanzierung. Länderstudien zu Frankreich, Italien und den Niederlanden, Berlin 1999.

Gazier, Bernard (Hrsg.): Employability, Concepts and Policies. I.A.S., Berlin 1999.

Haverkate, Görg; Stefan Huster: Europäisches Sozialrecht. Eine Einführung, Baden-Baden 1999.

Pöhler, Kay: Alterssicherung in den Niederlanden. Eine institutionelle und empirische Analyse. Sozialpolitische Schriften, Heft 70, Berlin 1999.

Rhein, Thomas: Europäische Beschäftigungspolitik, Dokumentation 1994-1999. Dokumentationsdienste zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Informationsmappe, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg o.J.