

Dieter Bogai

Europäisierung der Beschäftigungspolitik?

Im Juni ist in Köln vom Europäischen Rat ein Europäischer Beschäftigungspakt zum nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit beschlossen worden. Der dort ins Leben gerufene makroökonomische Dialog (Köln-Prozeß) komplettiert die koordinierte Beschäftigungsstrategie (Luxemburg-Prozeß) und die Reformen zur Verbesserung von Innovationsfähigkeit und Markteffizienz in der EU (Cardiff-Prozeß). Welche Erfahrungen liegen bisher mit der europäischen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik vor? Wie sind die Erfolgsaussichten einer gemeinschaftlichen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu beurteilen?

Im Juni 1997 hat der Europäische Rat in Amsterdam vereinbart, ein Beschäftigungskapitel in den Vertrag der Europäischen Union aufzunehmen. Demnach wollen die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft auf eine koordinierte Beschäftigungsstrategie hinarbeiten (Art. 125 EGV); die Förderung der Beschäftigung ist eine Angelegenheit von gemeinsamen Interesse (Art. 126 EGV). Die Gemeinschaft soll die Zusammenarbeit zwischen den Ländern fördern und deren Maßnahmen unterstützen und ergänzen und so zu einem höheren Beschäftigungsniveau beitragen (Art. 127 EGV). Der vereinbarte Beschäftigungspakt stützt sich auf drei Säulen:

- Die erste Säule wurde im November 1997 auf der Sondertagung des Europäischen Rats über Beschäftigungsfragen in Luxemburg mit der Aufstellung von beschäftigungspolitischen Leitlinien (Art. 128 EGV) geschaffen. Danach entwickelt die Europäische Kommission mit Unterstützung des Beschäftigungsausschusses Vorschläge für Leitlinien der Beschäftigungspolitik in den Mitgliedstaaten. Diese werden mit qualifizierter Mehrheit durch den Rat der Europäischen Union festgelegt. Alle Mitgliedsländer sind nun verpflichtet, die Beschlüsse durch nationale Aktionspläne umzusetzen, in denen zu jedem einzelnen Aspekt der Leitlinien Stellung genommen werden muß. Die beschäftigungspolitischen Maßnahmen werden auf der anschließenden Ratssitzung erörtert und überprüft. Schließlich sollen die nationalen beschäftigungspolitischen Strategien bewertet und vorbildliche und übertragbare Verfahren ermittelt werden.
- Als zweite Säule wurde auf der Tagung des Europäischen Rates in Cardiff im Juni 1998 von den

europäischen Staats- und Regierungschefs der wichtige Beitrag von Wirtschafts- und Strukturreformen für mehr Beschäftigung anerkannt. Kohärenz zwischen den Reformen von Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkten sowie zwischen Arbeitsmarkt- und Finanzreformen soll die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften erhöhen, zur Verringerung der strukturellen Arbeitslosigkeit beitragen und für stärkeres Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung sorgen. Zum jeweiligen Reformstand sind von den Mitgliedsländern kurze Jahresendberichte zu erstellen. Die von der Kommission festgestellten Defizite in der Marktintegration und -effizienz werden in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik für die EU berücksichtigt.

- Als drittes Element des Europäischen Beschäftigungspakts wurde im Juni 1999 auf dem EU-Gipfel von Köln das Verfahren für einen sogenannten kooperativen makroökonomischen Policy-Mix beschlossen. Danach sollen zukünftig auf der Basis von Analysen der Ausgangslage und der Entwicklungstendenzen in einem makroökonomischen Dialog zwischen Sozialpartnern, Finanz- und Beschäftigungspolitikern und Geldpolitikern Meinungen darüber ausgetauscht werden, wie ein wachstums- und beschäftigungsfördernder Instrumentenmix bei Preisniveaustabilität erreicht werden kann. Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Ausschüsse für Wirtschaftspolitik und für Beschäftigung und Arbeitsmarkt, der Kommission, der Europäischen Zentralbank sowie der makroökonomischen Gruppe des Sozialen Dialogs soll die fachlichen Fragen erörtern. Der Gedankenaustausch auf politischer Ebene soll zweimal jährlich im Rat „Wirtschaft und Finanzen“ stattfinden, bevor er die Grundzüge der Wirtschaftspolitik entwirft, sowie im sogenannten Jumbo-Rat der europäischen Finanz- und Arbeitsminister vor der Festlegung der beschäftigungspolitischen Leitlinien. Auf diesen Tagungen sollen ebenfalls die So-

Dr. Dieter Bogai, 43, ist Referatsleiter für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im Landesarbeitsamt Berlin-Brandenburg. Er bringt in diesem Beitrag seine persönliche Auffassung zum Ausdruck.

zialpartner und die Europäische Zentralbank vertreten sein.

Beschäftigungspolitische Leitlinien 1998

Die erstmals für 1998 festgelegten beschäftigungspolitischen Leitlinien¹ stützen sich auf vier Schwerpunkte:

- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (Verringerung von Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit; verstärktes Angebot aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen; Förderung des Partnerschaftskonzepts für Ausbildung und lebenslanges Lernen sowie Erleichterung des Übergangs von der Schule ins Berufsleben durch spürbare Verringerung der Zahl der Schulabbrecher und den Ausbau von Lehrlingsausbildungssystemen);
- Entwicklung des Unternehmergeists (leichtere Gründung und Führung von Unternehmen; Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit; Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen in der Solidarwirtschaft, auf lokaler Ebene und in neuen Wirtschaftszweigen; Verringerung der Gesamtsteuerbelastung und der Steuer- und Abgabenbelastung insbesondere der niedrig qualifizierten Arbeit; Einführung von Ökosteuern; Senkung der Mehrwertsteuer für arbeitsintensive Dienstleistungen);
- Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer (Förderung der Modernisierung der Arbeitsorganisation insbesondere durch Arbeitszeitflexibilisierung; Modernisierung der vertraglichen Rahmenbedingungen für neue Beschäftigungsformen; Ausbau der Aus- und Weiterbildung in den Unternehmen);
- Stärkung der Maßnahmen für Chancengleichheit (Bekämpfung der Diskriminierung zwischen Männern und Frauen im Bereich der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit; bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie; Erleichterung der Rückkehr in das Berufsleben; Förderung der Eingliederung behinderter Menschen in das Erwerbsleben).

In einigen beschäftigungspolitischen Feldern wurden vom Rat überprüfbare Zielsetzungen vorgegeben. Allen Jugendlichen in der EU ist ein Beschäftigungs- oder Ausbildungsangebot zu machen, ehe sie sechs Monate arbeitslos sind. Entsprechendes soll für arbeitslose Erwachsene gelten, ehe sie zwölf Monate arbeitslos sind. Zur Umsetzung dieser Zielsetzung wird den Mitgliedstaaten eine Frist von maximal fünf Jahren eingeräumt; in Ländern mit besonders hoher

Arbeitslosigkeit kann die Frist länger dauern. Der Anteil der Personen, die an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen, soll auf wenigstens 20% der Arbeitslosen erhöht werden oder auf den Durchschnitt der drei am besten platzierten Mitgliedsländer.

Bewertung aus Sicht der Kommission

Im Gemeinsamen Bericht zur Beschäftigung der Europäischen Kommission² wurden zum ersten Mal die nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Leitlinien geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren, inwieweit die finanziellen (Zusatz-) Aufwendungen dokumentiert und die angestrebten Ziele von den Mitgliedsländern ihrerseits quantifiziert wurden.

Die Kommission stellte allgemein fest, daß der Mehrjährigkeitscharakter der Europäischen Beschäftigungsstrategie von den Mitgliedstaaten anerkannt wird. In einigen Ländern sind ressortübergreifende Überwachungsgremien und teilweise neue Institutionen auf regionaler Ebene eingerichtet worden, um die angestrebten Ziele zu erreichen.

Spanien und Frankreich haben in ihren Berichten an die Kommission als einzige den Gesamtansatz der Haushaltsmittel genannt, der sich aus der Umsetzung der Leitlinien ergibt. Er lag in Spanien 1998 bei 1,2% des Bruttoinlandsprodukts, in Frankreich bei 1,4% für das Jahr 1999. In beiden Ländern – wie auch in anderen Mitgliedstaaten – ergibt sich ein finanzielles Übergewicht für Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit. In anderen Ländern liegen die finanziellen Zusatzbelastungen der Nationalen Aktionspläne zwischen 0,35% und 0,7% der jeweiligen Wertschöpfung. Die meisten Mitgliedstaaten spezifizierten die Finanzmittel für spezielle Programme insbesondere zur Bekämpfung der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit und allgemein für die verstärkte Aktivierung von Arbeitslosen.

In bezug auf die Verringerung von Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit sehen sich die Mitgliedstaaten, in denen Prävention und Aktivierung von jeher oder zuletzt verstärkt praktiziert wurden, in ihrem Ansatz bestätigt. Hierzu gehören Schweden, Dänemark, Großbritannien sowie Finnland. Die ersten drei Länder und die Niederlande haben feste Ziele in ihrer nationalen Arbeitsmarktpolitik verankert. Deutschland und Österreich legen das präventive System zur Verhinderung von Jugendarbeitslosigkeit von jeher weiter aus, da das in diesen Ländern praktizierte betrieblich-schulische Ausbildungssystem tendenziell für eine frühzeitige Vermittlung marktgerechter Qualifikationen

¹ Die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998. Entschließung des Rates vom 15. Dezember 1997, Internet <http://www.europa.eu.int/comm/dg05/emp&est/docs/guidede.htm>

² Europäische Kommission: Beschäftigungspolitiken in der EU und den Mitgliedstaaten – Gemeinsamer Bericht zur Beschäftigung 1998, SEC 98/1688 Endg.

sorgt und Erfolge in einer vergleichsweise geringen Jugendarbeitslosigkeit zeitigt.

Für ein ausgewogenes Verhältnis von Prävention und Wiedereingliederung plädieren Frankreich, Irland, Spanien, Italien und Deutschland. Insgesamt zeigt sich in allen Mitgliedstaaten, daß der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit höhere Priorität eingeräumt wird. Allerdings merkt die Kommission an, daß eine mehrjährige Perspektive in vielen Ländern zur Erreichung der EU-Zielvorgaben nicht erkennbar sei.

Die in den Leitlinien festgelegte Zielmarke, 20% der Arbeitslosen an aktiven Maßnahmen zu beteiligen, erreichten bereits nach eigenen Angaben Dänemark, Deutschland, Schweden, Finnland und Großbritannien. Weitere sieben Länder legen diesen oder einen höheren Wert fest und führen anhand ihrer eigenen Schätzungen aus, wie sie ihn erreichen wollen. Irland, Belgien und die Niederlande streben an, einen höheren Prozentsatz von Arbeitslosen in aktiven Maßnahmen zu beschäftigen, wollen aber keine genauen Ziele festlegen.

Bewährte Verfahren

Wesentlicher Bestandteil der koordinierten Beschäftigungspolitik soll die Ermittlung bewährter und auf andere Mitgliedstaaten übertragbarer Verfahren sein. In dem Gemeinsamen Bericht 1998 wurden zehn konkrete Beispiele aus den mehr als 40 von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Maßnahmen nach dem Kriterium ausgewählt, ob Bewertungsergebnisse oder zumindest aussagefähige Überwachungsdaten verfügbar waren. Wegen mangelnder Vergleichbarkeit der Daten läßt sich derzeit noch nicht beurteilen, ob die Instrumente uneingeschränkt auf andere EU-Länder übertragbar sind.

Interessant ist die dänische Erfahrung mit der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Mitte der neunziger Jahre lag die Jugendarbeitslosenquote in dem Land bei 12%. Im April 1996 wurden spezielle Aktivierungsmaßnahmen ins Leben gerufen. Danach hat der Jugendliche nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit das Recht und die Pflicht, eine achtzehnmonatige Bildungsmaßnahme zu absolvieren, deren Vergütung deutlich unter der – im internationalen Vergleich recht generösen – Arbeitslosenunterstützung liegt.

Die Ergebnisse einer Zwischenbewertung in Dänemark zeigen Bemerkenswertes. Die Ankündigung der Aktivierung führte dazu, daß zu Programmbeginn nur noch ein Drittel der Angesprochenen arbeitslos waren, ein weiteres Drittel nahm eine Arbeit an, während ein Drittel die Schule besuchte. Dieses Programm wird als Beleg für die These gewertet, daß durch Motivation und Druck die Fähigkeit von Arbeitslosen,

eine eigene Problemlösung zu finden, verbessert werden kann. Im Frühjahr 1998 waren von den ursprünglich angesprochenen Jugendlichen noch 12% arbeitslos, verglichen mit 30% im Jahre 1996. 40% besuchten eine Schule und 35% hatten einen normalen Arbeitsplatz gefunden. Von den Beschäftigten erhielten 70% als ungelernete Arbeiter in der Privatwirtschaft eine Entlohnung, die oberhalb des dänischen Mindestlohns lag. Die Jugendarbeitslosenquote ist während der Programmlaufzeit bis auf 6% im Jahre 1997 gesunken. Begünstigt wurde diese Verringerung allerdings auch durch einen expansiven Konjunkturverlauf und demographische Entlastungseffekte.

Als weiteres Beispiel eines vorbildlichen Eingliederungsinstruments wird das „Back to Work Allowance“ Schema aus der Republik Irland vorgestellt. Danach erhalten Langzeitarbeitslose einen befristet und degressiv gestaffelten Zuschuß. Dieser beträgt im ersten Jahr 75%, im 2. Jahr 50% und im 3. Jahr 25% der ursprünglich erhaltenen Sozialleistungen, wenn der ehemalige Transferempfänger eine abhängige Beschäftigung oder Selbständigkeit aufnimmt. Nach Programmbeginn im Jahre 1993 ist die Teilnehmerzahl bis Ende 1997 auf knapp 30000 Personen gestiegen. 60% der Geförderten übten eine selbständige Tätigkeit aus. Das Programm wird – auch von Arbeitgeberseite – als erfolgreich bewertet. Allerdings wird der Mitnahmeeffekt insbesondere in der Gründungsförderung mit fast 50% veranschlagt. Außerdem ergeben sich aus der häufigen Beschäftigung im Niedriglohnsektor Probleme für die Dauerhaftigkeit der Eingliederung. So befanden sich nach Ablauf der Förderung von den abhängig Beschäftigten etwa ein Drittel in Arbeit, während es bei den Selbständigen noch 60% waren.

Aus Frankreich wird über das Programm „Nouveaux services, nouveaux emplois“ (neue Dienstleistungen, neue Jobs) berichtet, das öffentliche Aktivitäten für die lokale Entwicklung unterstützt. Die Arbeitsfelder für Jugendliche werden per Anerkennung durch eine Selbstverwaltungskörperschaft, dem zuständigen Präfekten, festgelegt. Die finanzielle Beihilfe beträgt 93840 FF bzw. 14500 ECU, das entspricht 80% des gesetzlichen Mindestlohns. Die Beihilfe wird fünf Jahre lang gewährt. Im Zeitraum von Oktober 1997 bis Juli 1998 sind 105000 Arbeitsplätze geschaffen worden, die Hälfte bei Gebietskörperschaften und öffentlichen Einrichtungen, 40000 in Schulen sowie 8000 bei der Polizei. Bis Ende 1999 ist geplant, das Programm auf insgesamt 250000 öffentlich geförderte Arbeitsplätze anzuheben. Es handelt sich überwiegend um Vollzeitstellen. 80% sind befristet mit einer

Vergütung, die geringfügig über dem Mindestlohn liegt. Die Tätigkeitsfelder liegen in Bereichen, die in Deutschland seit langem über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert werden, namentlich Soziales, Kultur, Sport, Umweltschutz. Es ist beabsichtigt, die Förderung als Anstoß für die Professionalisierung der Dienste – etwa durch dauerhafte Stellen im öffentlichen Bereich – zu gewähren.

Beschäftigungspolitische Leitlinien 1999

Die vier Schwerpunkte der Leitlinien 1998 bleiben auch für die Kampagne 1999 erhalten. Die Leitlinien wurden aber stärker verzahnt und die Zielvorgaben detailliert. Lokale Beschäftigungspolitik und der Beitrag der Umweltpolitik sollen zu Querschnittsthemen werden. Der Europäische Rat einigte sich auf seiner Sitzung in Wien im Dezember 1998 auf folgende Ergänzungen der Leitlinien³:

- Überprüfung der Steuer- und (Transfer-)Leistungssysteme dahingehend, ob sie Arbeitslosen und anderen Nichterwerbstätigen echte Anreize bieten, sich um Arbeit oder Weiterbildung zu bemühen (stärkere Aktivierung),
- Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit älterer Arbeitnehmer durch lebenslanges Lernen, flexible Arbeitsformen und aktive Partizipation am Arbeitsleben; kritische Überprüfung der Frühverrentungspraxis (aktives Altern),
- konkrete Zielvorgaben für Qualifizierungsmaßnahmen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (einschließlich verbessertem Zugang älterer Arbeitnehmer),
- spezielle Fördermaßnahmen für Jugendliche mit Lernschwierigkeiten,
- Verstärkung der Integration von Behinderten, ethnischen Minderheiten und anderen Benachteiligten in den Arbeitsmarkt mittels aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Stand der Strukturreformen

Die Europäische Kommission hat die auf dem Cardiff-Prozeß basierenden Berichte über die Funktionsweise der gemeinschaftlichen Produkt- und Kapitalmärkte (Cardiff I)⁴ sowie den Stand der Wirtschafts- und Strukturreformen (Cardiff II)⁵ im Januar 1999 vor-

gelegt. In ihnen werden die Länderberichte über Fortschritte und entsprechende Aktionspläne der Mitgliedstaaten berücksichtigt. Die Befunde beziehen sich auf vier wesentliche Aktionsfelder:

- Stand der Marktintegration,
- Situation auf den Arbeitsmärkten,
- Steuer- und Transfersysteme,
- Koordinierung der Finanzpolitik.

Danach bestehen trotz fortgeschrittenen Integrationsstandes der Produktmärkte Preisdifferenzen zwischen den EU-Ländern sowie den USA fort und deuten auf Defizite vor allem im Dienstleistungssektor und im öffentlichen Auftragswesen hin. Diese machen deutlich, daß es noch Störungen im Wettbewerb zwischen den Ländern gibt. Weitere Wettbewerbshemmnisse resultieren aus unterschiedlichen technischen Normen und der unterschiedlichen Gewährung von Beihilfen, die insbesondere in Italien und Deutschland umfangreich eingesetzt werden. Zuletzt nahm die Gewährung von Beihilfen für die Rettung von Unternehmen vor allem in Frankreich, Italien und Spanien zu. Die Kommission mahnt eine Reduktion der Subventionen an und fordert eine stärkere strukturpolitische Ausrichtung zugunsten von kleinen und mittleren Unternehmen sowie auf den Bereich der Forschung und Entwicklung.

Trotz wesentlicher Fortschritte im grenzübergreifenden Angebot von Finanzdienstleistungen und im Kapitalverkehr sind die europäischen Kapitalmärkte aufgrund unterschiedlicher nationaler Ordnungsrahmen und Steuersysteme zersplittert. Dadurch wird das Entstehen tieferer Kapitalmärkte und eines größeren Angebots von Risikokapital für kleine und mittlere Unternehmen und für Forschung und Entwicklung behindert.

Niedrige Erwerbstätigenquoten an der Erwerbsbevölkerung und eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit deuten darauf hin, daß die Arbeitsmärkte in der EU relativ schlecht funktionieren. Dennoch bestehen erhebliche Unterschiede bei den Arbeitsmarktproblemen zwischen den Mitgliedstaaten, den Regionen und den betroffenen Personengruppen. Länder mit umfassenden Strukturreformen konnten Erfolge am Arbeitsmarkt erzielen (Großbritannien, Dänemark, Niederlande und zuletzt Irland). Die regionalen Divergenzen in der Arbeitslosigkeit sind auch deshalb so hoch, weil Produktivitätsunterschiede in den Tarifverhandlungen nicht hinreichend berücksichtigt wurden.

Die finanzpolitische Situation in den Mitgliedsländern ist durch eine intensive Konsolidierung zur Er-

³ Entschließung des Rates zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien 1999, Internet http://www.europa.eu.int/comm/dg05/emp/esf/docs/guide_de.htm

⁴ Europäische Kommission: Wirtschaftsreform: Bericht über die Funktionsweise der gemeinschaftlichen Produkt- und Kapitalmärkte (Cardiff I), Brüssel, 20. 1. 1999, KOM (1999) 10 Endg.

⁵ Europäische Kommission: Bericht über Wirtschafts- und Strukturreformen in der EU (Cardiff II), in: Europäische Wirtschaft, Beiheft A Wirtschaftsanalysen, Nr. 1 – Januar 1999.

reichung der Maastricht-Ziele geprägt. Die Struktur der Steuersysteme belastet nach wie vor den Faktor Arbeit stark. Die seit langem angemahnten Reformen der Steuer- und Leistungssysteme stehen im wesentlichen noch aus. In den sozialen Sicherungssystemen wurden teilweise verschärfte Bezugsriterien erlassen (Verfügbarkeit Arbeitsloser, Sanktionierung bei der Ablehnung von Stellenangeboten oder Weiterbildung). In den Ländern Dänemark, Niederlande, Irland und Großbritannien ging die Verringerung der strukturellen Arbeitslosigkeit mit fiskalischen Anpassungsmaßnahmen einher, die die Steuerlast reduzierten und diskretionäre Ausgaben kürzten, aber die Höhe der öffentlichen Investitionen aufrechterhielten. Aus Sicht der Kommission machen effiziente nationale Steuersysteme eine Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten erforderlich. Fehlt eine solche Koordinierung, kommt es zu Kapitalflüssen zugunsten von Niedrigsteuerländern, der Faktor Arbeit in den vergleichsweise hoch besteuerten Ländern wäre dann noch stärker belastet.

Vorzüge des Europäischen Beschäftigungspaktes

Seit dem Kölner Gipfel besteht der Europäische Beschäftigungspakt aus einem Dreiklang: Koordinierung der Beschäftigungspolitik durch Leitlinien, gemeinsame Wirtschaftsreformen und makroökonomische Kooperation als nachhaltiger ständiger Prozeß. Mit dem Leitlinien-Ansatz hat die Diskussion über geeignete beschäftigungspolitische Instrumente die europäische Ebene erreicht. Es besteht die Hoffnung, daß sich in diesem wechselseitigen Verfahren gemeinsame Lerneffekte ergeben und Ansatzpunkte bieten, die zu einer verbesserten Wirksamkeit beschäftigungspolitischer Strategien beitragen können. Die erreichten Fortschritte des Europäischen Beschäftigungspaktes sollen auf einer Sondertagung des Europäischen Rates im Frühjahr 2000 überprüft werden.

Die Vorzüge des neuen Verfahrens sind aus Sicht der Kommission die Profilierung eines integrierten europäischen Rahmens der Beschäftigungspolitik, ein verstärktes Engagement für Beschäftigungsfragen in den Mitgliedstaaten sowie die Beteiligung mehrerer Fachressorts an der Umsetzung nationaler Aktionspläne und damit deren Verpflichtung auf das Beschäftigungsziel. Außerdem sind in einigen südeuropäischen Ländern dezentrale Strukturen in der Arbeitsmarktpolitik und eine arbeitsmarktpolitische Infrastruktur geschaffen worden.

Aber auch in Zukunft wird der Beschäftigungspakt weitreichende Folgen haben: Im Zuge des Cardiff-Prozesses sollen weitere wirtschaftspolitische Refor-

men die Marktflexibilität in der EU erhöhen, um mögliche Wirkungen asymmetrischer Schocks im Euro-Raum besser auffangen zu können. Im Vordergrund stehen die ökonomische Effizienz der rechtlichen Rahmenbedingungen (Vereinfachung der Rechtsvorschriften für Unternehmen), der Abbau marktwidriger Regulierungen und eine Politik der Marktöffnung. Die erzielten Reformschritte in Deutschland (Luftverkehr, Versicherungen, Telekommunikation, Elektrizitätswirtschaft) mit ihren positiven Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Verbraucherpreise sind das Ergebnis des europäischen Handlungsdrucks.

Problembereiche

Als Problem wird auch von der Kommission der relativ aufwendige und komplexe Beteiligungsprozeß angesehen. Die Kommission kritisiert, daß die europäischen beschäftigungspolitischen Leitlinien relativ isoliert dastehen und weder mit nationalen wirtschaftspolitischen Maßnahmen verzahnt sind, noch auf europäischer Ebene eine Abstimmung zwischen Wirtschaftsförderung und Leitlinien stattfindet. Ein anderer Mangel sei die fehlende Koordinierung mit dem EU-Haushaltsverfahren, das einen mehrjährigen Zeithorizont vorsieht. Eine Weiterentwicklung der Europäischen Beschäftigungsstrategie wird die Einbindung der Europäischen Sozialfonds in die Umsetzung der Nationalen Aktionspläne zum Ziel haben müssen.

Ein weiteres – allerdings entscheidendes – Problem ist die Auswahl geeigneter quantitativer Indikatoren und deren internationale Vergleichbarkeit. Es liegt kein vollständiger Indikatorensatz zur Evaluation der Maßnahmen vor. Angesichts der komplexen Materie und institutioneller Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten wird in diesem Bereich noch viel Arbeit zu leisten sein. Die wesentlichen analytischen Voraussetzungen liegen zunächst in der Bereitstellung von Bewegungsdaten, namentlich Zu- und Abgänge von Arbeitslosen, Langzeitarbeitslosen, Beteiligung an Maßnahmen sowie in der Bestimmung der Zielpopulationen.

Aus dem ersten Gemeinsamen Bericht wird aber auch eine mit dem Verfahren verbundene Gefahr deutlich. Einen besonders guten Eindruck können die Länder erwecken, die groß dimensionierte Programme auflegen. Inwieweit es sich hierbei um wirkungsvolle Maßnahmen handelt, bleibt dabei zunächst außer acht. Ob beispielsweise das französische Programm „Nouveaux services, nouveaux emplois“ entscheidende Impulse zur Stärkung des Unternehmergeists geben wird, dürfte sehr zweifelhaft sein, da es sich hier im Grunde um klassische Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen deutschen Zuschnitts handelt. Bei

dem unbestreitbaren sozialpolitischen Nutzen solcher Hilfen sollten keine falschen Erwartungen hinsichtlich ihres Beitrags zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme geweckt werden.

Im deutschen nationalen Aktionsplan sind nach Auffassung der Kommission zu wenig klar formulierte Ziele für aktive und strategische Maßnahmen enthalten, ein Zeitrahmen zur Verhütung von Langzeitarbeitslosigkeit fehlt ganz. Aus Sicht der Bundesanstalt für Arbeit könnten die Zielvorgaben der EU mit dem gerade begonnenen Prozeß der Zielvereinbarung von unten – aus den Regionen heraus, wo die Problemlagen am besten zu bestimmen sind – in Konflikt geraten.

Koordinierung der Finanzpolitik

Über die im Cardiff-Prozeß vorgesehene reine Berichterstattung zum Reformstand hinaus setzen einige Mitgliedsländer und auch die Europäische Kommission darauf, daß wegen der hohen binnenwirtschaftlichen Verflechtung die Nachfragepolitik zwischen den Mitgliedstaaten der EU aktiv zu koordinieren sei. Konjunkturpolitisch motivierte Forderungen an eine diskretionäre Finanzpolitik sind jedoch nur im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts möglich; die Spielräume für eine solche Finanzpolitik sind aber durch weiterhin hohe Defizite und Schuldenstände stark eingeschränkt. Allerdings ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt selbst ein Koordinierungsinstrument, da er die Obergrenzen der Verschuldung festlegt und Vereinbarungen über institutionelle Regelungen durch Mindestregeln (z.B. Verbrauchsteuersätze) trifft. Solange die nationalen Konjunkturen asynchron verlaufen, lassen sich nationale Finanzpolitiken nicht koordinieren⁶.

Die intensiveren Handelsbeziehungen führen auch dazu, daß der Nutzen der nationalen Programme über die ausgelöste Importnachfrage im Ausland anfallen kann. Die Risiken einer koordinierten makroökonomischen Globalstrategie können sogar größer sein als bei national isolierten Politiken, da wegen der nicht einschätzbaren Wirkungsverzögerungen Schwierigkeiten herrschen, im Zeitablauf konsistente und richtig dosierte Nachfrageimpulse zu setzen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hält eine Koordinierung für nicht geboten, solange der EU hierfür die demokratische Legitimierung fehlt. Die im makroökonomischen Dialog vorgesehene gemeinsame Orientierung der

wirtschaftspolitischen Strategien zum Abbau der Arbeitslosigkeit und die gemeinsame Bestimmung der Zielsetzung kann dagegen zu Politiken beitragen, die zu einer größeren Leistungsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften führen.

Reduzierte Mehrwertsteuer auf lokale Dienstleistungen

Zusätzlich zu den genannten Leitlinien wurde in Köln vereinbart – wie in den beschäftigungspolitischen Leitlinien von 1998 den Mitgliedsländern bereits zur Prüfung der Zweckmäßigkeit empfohlen –, niedrigere Mehrwertsteuersätze auf arbeitsintensive und nicht grenzüberschreitende Dienstleistungen probeweise einzuführen. Durch verringerte Preise von Leistungen an Endverbraucher sollen zusätzliche Arbeitsplätze in den begünstigten Branchen (z.B. Renovierung von Wohngebäuden oder Reparatur von Haushaltsgeräten) geschaffen werden. Die meisten Mitgliedstaaten wie auch die deutsche Regierung stehen diesem Vorschlag ablehnend gegenüber⁷. So sind gravierende Abgrenzungsprobleme zwischen begünstigten und nichtbegünstigten Dienstleistungen zu erwarten. Es drohen komplizierte Regelungen im Umsatzsteuerrecht und ein hoher Kontrollaufwand für die Finanzverwaltung. Schließlich ist eine Tendenz zur Ausdehnung der Begünstigung auf andere Wirtschaftszweige angelegt: Steuersatzspaltung und die mögliche Kompensation der Steuerausfälle durch einen erhöhten Normalsatz der Umsatzsteuer würden eine Verzerrung zu Lasten nicht begünstigter Wirtschaftsbereiche auslösen. Die damit verbundenen Substitutionseffekte machen die Nettowirkung auf die Beschäftigung unklar. Schließlich würden den öffentlichen Haushalten Einnahmeausfälle in zweistelliger Milliardenhöhe drohen.

Rollenverteilung der Akteure

Mit dem Europäischen Beschäftigungspakt ist die Rollenverteilung ökonomischer Akteure und institutioneller Regelungen für die Schaffung von mehr Beschäftigungsmöglichkeiten angesprochen. Einige Befürworter der Europäischen Währungsunion weisen gerade darauf, daß bei einer einheitlichen Währung der Tarifpolitik die entscheidende Rolle für die Schaffung beschäftigungsfreundlicher Bedingungen auf den Arbeitsmärkten zukommt. Insbesondere der Sachverständigenrat zur Begutachtung der ge-

⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft, Jahresgutachten 1997/98, Stuttgart 1997, S. 234 f.

⁷ Bundesrepublik Deutschland: Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 1999 – Juni 1999, Endfassung. Internet http://www.europa.eu.int/comm/dg05/emp&esf/naps99/nap.de_de.pdf.

⁸ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Vor weitreichenden Entscheidungen, Jahresgutachten 1998/99, Stuttgart 1998, S. 200 f.

samtwirtschaftlichen Entwicklung⁹ wendet sich gegen Koordinierungsansätze auf Europäischer Ebene, da

- das Problem der Arbeitslosigkeit dezentral gelöst werden muß... nämlich auf den Märkten in den Regionen und in den einzelnen Volkswirtschaften. In der Führungsrolle sind dabei die Tarifvertragsparteien.

- eine Verlagerung der beschäftigungspolitischen Verantwortlichkeit auf die europäische Ebene droht,

- die Leistungsfähigkeit aktiver Beschäftigungspolitik insbesondere wegen Mitnahme- und Verdrängungseffekten überschätzt wird,

- schematische Zielvorgaben ungeeignet sind, da sie falsche Erwartungen der Problemlösung wecken sowie Aktionismus und Interventionismus mit sich bringen.

Ausgangspunkt der europäischen Leitlinien sollte der Kernbereich arbeitsmarktpolitischer Instrumente sein. Hierzu zählen die Systeme der Arbeitslosenversicherung und die beschäftigungsfördernden Instrumente der jeweiligen nationalen Arbeitsbehörden. Das sind vor allem Qualifizierung, öffentlich geförderte Beschäftigung, Vermittlungs- und Mobilitätshilfen; des weiteren Maßnahmen, die am Arbeitsangebot ansetzen, insbesondere (Sonder-) Regelungen zum Rentenübergang. Ein wichtiges Instrument, das sowohl Arbeitsangebot als auch Arbeitsnachfrage beeinflusst, ist die Arbeitszeitpolitik. Hierfür kann der Staat den Rahmen setzen, die entscheidende Rolle für die Ausgestaltung kommt den Tarifvertragsparteien zu. Angesichts der Beschäftigungsprobleme gering qualifizierter Erwerbspersonen gehört die Förderung der beruflichen Bildung zum Bereich der Leitlinien.

Die Rolle des allgemeinen Regulierungsrahmens am Arbeitsmarkt (z.B. Arbeitsvertragsrecht, Kündigungsschutz) und der für die Beschäftigung verantwortlichen Institutionen für die Beschäftigungssituation im jeweiligen Land wird zunehmend erkannt. Es herrscht weitgehende Übereinstimmung darüber, daß tariflichen Regelungen zur Lohnstruktur eine entscheidende Bedeutung für die Beschäftigungschancen gering Qualifizierter zukommen. Länder mit entsprechender Lohndifferenzierung dürften geringere Beschäftigungsprobleme in diesem Bereich haben und damit weniger auf beschäftigungspolitische Surrogate angewiesen sein. Wenn auch die Wirkungszusammenhänge nicht immer eindeutig identifizierbar sind, sollte es auf jeden Fall den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, im Wettbewerb die Institutionen und die geeigneten Instrumente für die Linderung der Beschäftigungsprobleme selbst herauszufinden. Europaweit einzuhaltende Vorgaben auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik können nicht den jeweiligen Gegebenheiten

in den Nationalstaaten und Regionen gerecht werden. Das optimale Niveau und die strukturelle Zusammensetzung – der Instrumentenmix – der Arbeitsmarktpolitik ist ebenso das Ergebnis eines Suchprozesses.

Fazit

Aus den internationalen Erfahrungen läßt sich die Erkenntnis ableiten, daß eine dauerhafte und nachhaltige Verringerung der Arbeitslosigkeit gravierende und aufeinander abgestimmte Reformen auf den Arbeits-, Produkt- und Kapitalmärkten erfordert. Zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung kann der Cardiff-Prozeß entscheidend beitragen, wenn es gelingt, bestehende Widerstände gegen Wirtschaftsreformen in den Mitgliedstaaten zu beseitigen. Für den makroökonomischen Dialog wird das US-amerikanische Beispiel angeführt, wonach ein spannungsfreies Zusammenspiel von Finanz- und Geldpolitik in Verbindung mit einem flexiblen Arbeitsmarkt den Beschäftigungserfolg erbracht hat.

Die Europäische Arbeitslosigkeit ist vor allem strukturell und weniger konjunkturell bedingt. Es gilt, die Wettbewerbsfähigkeit der nichtbeschäftigten Outsider am Arbeitsmarkt zu steigern. In diesem Sinne ist die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen der richtige Ansatzpunkt. Aber trotz eines ähnlich hohen Anteils der strukturellen Arbeitslosigkeit sind die Bestimmungsgründe der Arbeitslosigkeit in den einzelnen EU-Ländern unterschiedlich, deshalb sollte jedes Land sein eigenes Profil bei den Arbeitsmarktreformen finden. Eine Koordination ist auf europäischer Ebene kontraproduktiv, wenn notwendige Anpassungen verhindert oder Informationsvorteile lokaler Märkte vernachlässigt werden.

Die Verstärkung der politischen Anstrengungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch die europäische Handlungsaufforderung ist zu begrüßen. Die Mitgliedstaaten können durch die Bewertungen erfolgreicher Instrumente – trotz aller methodischen Schwierigkeiten – voneinander lernen und möglicherweise Experimentierkosten verringern. Ebenso kann der regelmäßige Wirtschaftsdialog aus Sicht der Europäischen Zentralbank⁹ wertvoll sein, da ein Austausch nationaler Erfahrungen wichtige Erkenntnisse in diesem Bereich bringen kann. Die Umsetzung umfassender Reformen kann als vertrauensbildende Maßnahme eine stabilitätsgerechte Geldpolitik für mehr Wachstum und Beschäftigung in ihrer Durchführung unterstützen.

⁹ Vgl. Europäische Zentralbank: Monatsbericht Juni 1999, S. 7.