

Rhein, Thomas

Research Report

Rolle der Europäischen Union in der Beschäftigungspolitik: Zwischenbilanz

IAB-Kurzbericht, No. 13/1999

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Rhein, Thomas (1999) : Rolle der Europäischen Union in der Beschäftigungspolitik: Zwischenbilanz, IAB-Kurzbericht, No. 13/1999, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158077>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ausgabe Nr. 13 / 23.9.1999

In aller Kürze

Seit der Reform des EU-Vertrags 1997 gehört die „Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie“ zu den Aufgaben der Europäischen Union. Sie ruht auf den vier Säulen der „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“ (vgl. Abbildung) sowie auf dem im Juni 1999 verabschiedeten „Europäische Beschäftigungspakt“.

➤ Die Mitgliedsländer haben sich verpflichtet, die Leitlinien in nationale Aktionspläne umzusetzen. Die EU überwacht und bewertet diesen Prozeß zwar laufend. Die Leitlinien lassen aber viele Interpretationsspielräume offen, ihre Umsetzung kann nicht durch Sanktionen erzwungen werden.

➤ Damit bleibt die Beschäftigungspolitik hauptsächlich in nationaler Regie und Verantwortung. Auch der Beschäftigungspakt ändert daran nichts.

➤ Immerhin werden aber der Informationsaustausch und die Koordination zwischen den Ländern verbessert und die Öffentlichkeit über erfolgreiche Ansätze in anderen Ländern unterrichtet. Dadurch könnte sich der Handlungsdruck zur Bekämpfung der Arbeitsmarktprobleme auf nationaler Ebene erhöhen.

Autor/in

Thomas Rhein

Zwischenbilanz

Rolle der Europäischen Union in der Beschäftigungspolitik

Die gemeinsamen Initiativen sind hilfreich, doch bleiben die einzelnen Mitgliedsländer in der Pflicht

Die Europäische Union beeinflusst die Beschäftigungssituation ihrer Mitgliedsländer in vielfältiger Weise – so etwa durch Maßnahmen, die mit Mitteln der Strukturfonds gefördert werden. Eine eigenständige beschäftigungspolitische Kompetenz hatte die EU bislang aber nicht. Nun hat sich in der EU insgesamt gesehen die Situation am Arbeitsmarkt in den letzten Jahren kaum gebessert. Im Juli 1999 wurden ca. 15,8 Mio. Arbeitslose in der EU registriert. Davon war fast die Hälfte länger als ein Jahr, ein knappes Drittel sogar mehr als zwei Jahre arbeitslos. Liegt das daran, daß die Nationalstaaten ihre Probleme allein nicht mehr bewältigen können? Sollte deshalb die Europäische Union selbst auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik tätig werden und die Mitgliedsländer beim Kampf gegen die Arbeitslosigkeit unterstützen?

Die Befürworter einer aktiven europäischen Beschäftigungspolitik bejahen diese Fragen. Die europäischen Volkswirtschaften wüchsen durch den Binnenmarkt und die Währungsunion immer enger zusammen. Damit schwänden auch die Einflußmöglichkeiten der nationalen Beschäftigungspolitik, deren Spielraum durch den

Stabilitätspakt (Begrenzung der nationalen Haushaltsdefizite) zusätzlich beschränkt ist. Also müsse die EU selbst aktiv werden. Andererseits – so die Skeptiker – gäbe es zwischen den EU-Ländern weiterhin erhebliche Unterschiede. Das beträfe sowohl die Arbeitslosenquoten als auch die Arbeitsmarktlage einzelner Per-



sonengruppen wie z.B. Jugendliche und Langzeitarbeitslose als auch die gesamten Rahmenbedingungen, wie z.B. Arbeits- und Tarifrecht. Wenn sich aber die Arbeitsmarktprobleme so stark unterscheiden, könne eine „zentrale“ europäische Strategie kaum Erfolg haben. Außerdem hätten ja einzelne Länder wie Dänemark, die Niederlande, Irland und Großbritannien in den letzten Jahren gezeigt, daß beschäftigungspolitische

Erfolge auch mit nationalen Anstrengungen erreichbar sind.

Vor dem Hintergrund dieser Kontroverse wurde in den letzten Jahren von der Europäischen Union eine „Europäische Beschäftigungsstrategie“ konzipiert, die zur Verabschiedung der „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“ und schließlich zum „Europäischen Beschäftigungspakt“ führte. Dieser Politikansatz wird im folgenden dargestellt.

Zur Vorgeschichte der beschäftigungspolitischen Leitlinien

Die Leitlinien können als Ergebnis eines politischen Prozesses gesehen werden, der mit dem „Weißbuch zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ der EU-Kommission von 1993 begann. Damit standen zum ersten Mal Themen der Beschäftigungspolitik auf der politischen Agenda der EU. Die europäischen Arbeitsmarktprobleme zeigten sich dem Weißbuch zufolge schon damals in der niedrigen Beschäftigungsquote sowie der geringen Beschäftigungsintensität des Wachstums.¹ Das Weißbuch enthielt eine Reihe von struktur-, wettbewerbs- und beschäftigungspolitischen Vorschlägen:

ein Infrastrukturprogramm zur Schaffung „transeuropäischer Netze“ in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Umwelt; Präventionsmaßnahmen bei der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit durch Qualifizierung; Flexibilisierung des Arbeitsrechts, der Arbeitszeit und der Arbeitsorganisation; Schaffung neuer Beschäftigungsfelder im Dienstleistungs- und Umweltbereich; Förderung des „Lebenslangen Lernens“.

Bis hin zur Verabschiedung der beschäftigungspolitischen Leitlinien (1997 in Luxemburg) war das Weißbuch Bezugspunkt für europäische Initiativen zur Beschäftigungspolitik. So beschloß der EU-Rat in Essen 1994 eine Strategie zur Zusammenarbeit der Mitgliedsländer zur Beschäftigungsförderung, die sich an den Vorschlägen des Weißbuchs orientierte. Die Länder wurden aufgefordert, die Empfehlungen in Mehrjahresprogramme umzusetzen. Deren Ergebnisse sollten durch die Kommission und die zuständigen Ministerräte überprüft werden. Damit wurde der Grundstein für den

politischen Prozeß der Umsetzung und Überwachung der beschäftigungspolitischen Empfehlungen gelegt.

Die Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrags („Maastricht II“), die 1996/1997 stattfand, führte schließlich zur Vertragsreform von Amsterdam (EU-Gipfel im Juni 1997).

In Amsterdam wurde das Beschäftigungsziel als gemeinsames Ziel der EU und die „Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie“ in den neuen EG-Vertrag (Art. 3i) aufgenommen. Die EU-Organe sollen künftig grundsätzlich in allen Politikbereichen die beschäftigungspolitische Dimension mitberücksichtigen. Die koordinierte Beschäftigungsstrategie wird in einem neu aufgenommenen Kapitel „Beschäftigung“ ausgeführt. Der EU-Beschäftigungsgipfel in Luxemburg im November 1997 konkretisierte die Bestimmungen dieses Beschäftigungskapitels und verabschiedete erstmals die beschäftigungspolitischen Leitlinien (für 1998) sowie den Verfahrensablauf ihrer Umsetzung in nationale Aktionspläne und deren Überwachung, den sogenannten „Luxemburg-Prozeß“. Die Amsterdamer Gipfelteilnehmer einigten sich darauf, das Beschäftigungskapitel sofort in Kraft treten zu lassen, noch vor der Ratifizierung des gesamten Vertrags durch die nationalen Parlamente.

¹ So nahm die Beschäftigung in der EU in den Jahren 1970 bis 1990 nur um 9% zu, bei einem gleichzeitigen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 81%. Die USA verzeichneten dagegen im gleichen Zeitraum einen geringeren Zuwachs des BIP (70%), aber einen größeren Beschäftigungszuwachs von 49%. Zum Weißbuch vgl. Walwei/Werner, IAB Kurzbericht 7/94

Der „Luxemburg-Prozeß“

Die Vorgehensweise bei der Festlegung der beschäftigungspolitischen Leitlinien und ihrer Umsetzung und Überwachung ergibt sich aus dem Beschäftigungstitel, den Artikeln 125 bis 130 des Amsterdamer Vertrages. Die wesentlichen Elemente des Prozesses sind:

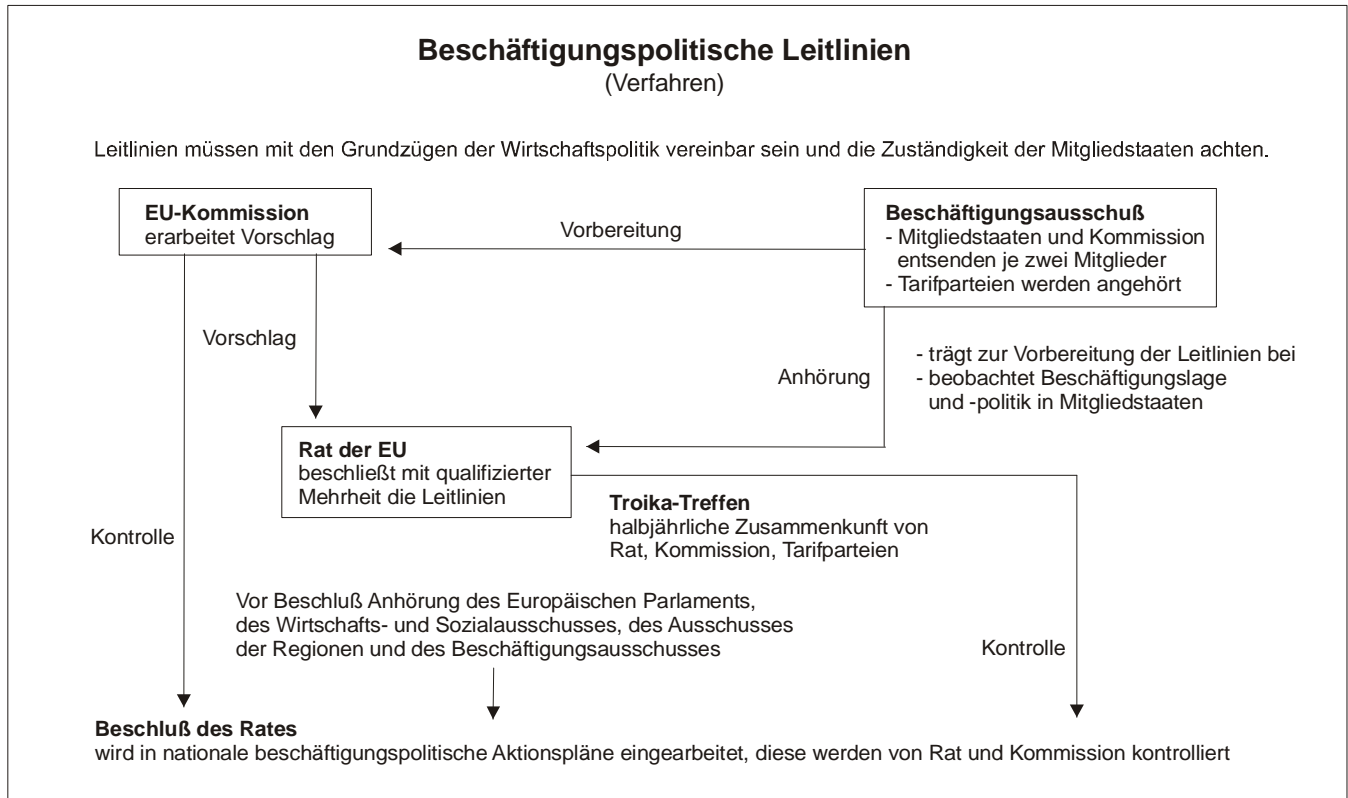
- die jährliche Überarbeitung und Verabschiedung der beschäftigungspolitischen Leitlinien auf Vorschlag der Kommission;
- ihre Umsetzung in sogenannte Nationale Aktionspläne (NAP) durch die Mitgliedsländer. Sie sind mehrjährig orientiert und jährlich fortzuschreiben;
- die Prüfung und Bewertung der NAP und der zu ihrer Umsetzung ergriffenen Maßnahmen durch Kommission und Rat in einem gemeinsamen Jahresbericht zur Beschäftigungslage in der EU.

Detailliertere Informationen sind dem **Schaubild 1** zu entnehmen. Daraus wird ersichtlich, daß man versucht hat, möglichst alle relevanten Akteure – einschließlich der Sozialpartner – in den Prozeß einzubeziehen. Wichtig ist zudem die jährliche Kontrolle und Rückkoppelung.

Der jährliche Prozeß wurde zum ersten Mal auf dem schon erwähnten Luxemburger Gipfel im November 1997 in Gang gesetzt. Dort verabschiedeten die Teilnehmer die Leitlinien für 1998. Der gemeinsame Jahresbericht lag im Herbst 1998 vor. Die überarbeiteten Leitlinien für 1999 wurden auf dem Wiener EU-Gipfel im Dezember 1998 verabschiedet. Bis zum Juni 1999 haben die Mitgliedsländer ihre überarbeiteten NAP vorgelegt.

Die Leitlinien sind, aus rechtlicher Sicht, verbindlich für die Mitgliedsländer. In Deutschland ist die Bundesanstalt für Arbeit den in den Leitlinien niedergelegten Zielen nach § 1 Abs. 2 SGB III verpflichtet.

Schaubild 1



Quelle: IG-Metall, Europäische Beschäftigungspolitik, Gipfel von Luxemburg 20./21.11.1997, Ergebnisse und Bewertung; Frankfurt/M. 1997, S.34

Die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999²

Die Leitlinien wurden, wie schon erwähnt, erstmals für 1998 verabschiedet und für 1999 leicht modifiziert und erweitert. Sie sind zu vier „Säulen“³ zusammengefasst (vgl. auch *Schaubild 2* auf Seite 4):

- Die Leitlinien in Säule 1 „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ setzen an der Angebotsseite des Arbeitsmarkts an. Es werden aktive Maßnahmen (Prävention) statt passive Maßnahmen sowie die Bekämpfung des Qualifikationsdefizits gefordert. Jedoch sind generell bei Nichterreichen der Zielvorgaben keine Sanktionen vorgesehen – ein wesentlicher Unterschied zur währungspolitischen Konvergenz (Stabilitätspakt).
- Die Leitlinien der Säule 2 „Entwicklung des Unternehmergeistes“ zielen auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze durch Kostensenkung und auf die Schließung der „Dienstleistungslücke“ im Verhältnis zu den USA ab.
- Säule 3 „Anpassungsfähigkeit“ zielt auf die Flexibilisierung der Arbeitsorganisation ab und spricht explizit nicht nur die staatlichen Träger der Beschäfti-

gungspolitik, sondern auch die Sozialpartner an.

- Säule 4 „Chancengleichheit“ ist v.a. sozial- und gesellschaftspolitisch motiviert. Sie beruht auf dem sogenannten Gender-Mainstreaming-Ansatz. Danach sollte die Gleichstellung der Geschlechter nicht Gegenstand eines eigenen Politikfeldes werden, sondern als Ziel in *alle* Politikbereiche der EU Eingang finden.

Bei den Leitlinien handelt es sich von der Zielrichtung her um einen Mix von Vorschlägen, die sowohl an der Angebotsseite als auch an der Nachfrageseite ansetzen. Allerdings fällt auf, daß die Bereiche der Arbeitszeitpolitik (insbesondere Arbeitszeitverkürzung), der Lohnpolitik und der Fiskalpolitik (z.B. Steigerung investiver Ausgaben) in den Leitlinien weitgehend ausgespart sind.⁴ Dies liegt sicherlich daran, daß diese Bereiche besonders kontrovers diskutiert werden und daher bei der Formulierung der Leitlinien nicht „konsensfähig“ waren. Sie mit in die „Europäische Beschäftigungsstrategie“ einzubeziehen, müsste das Ziel des „europäischen Beschäftigungspakts“ sein.

Die Umsetzung der Leitlinien fällt, wie schon erwähnt, in nationale Verantwortung. Allerdings können die Länder zur

Finanzierung der Nationalen Aktionspläne Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) beantragen. Der EU-Ratsbeschluss zu den Leitlinien 1999 fordert ausdrücklich, daß „die Reform (des ESF) genutzt werden sollte, um die Unterstützung der Beschäftigungsstrategie zu stärken.“

Die Quantifizierung der Zielvorgaben

Eine effiziente Überwachung und internationale Vergleichbarkeit der Zielerreichung ist umso eher möglich, je präziser die Ziele formuliert und quantifiziert sind. Entsprechend quantifizierbare Zielvorgaben finden sich bis jetzt nur in den drei ersten Leitlinien. So sollen alle jugendlichen Arbeitslosen einen Ausbildungsplatz, eine Umschulung oder einen Arbeitsplatz angeboten bekommen, bevor sie sechs Monate arbeitslos sind

² Der vollständige Text der Leitlinien, sowie weiteres Material (offizielle Dokumente, Presseartikel, „Stellungnahmen der Kommission und der Sozialpartner etc.) findet sich in der Informationsmappe „Europäische Beschäftigungspolitik“, die vom IAB herausgegeben wird.

³ Teils wird auch die Bezeichnung „Grundpfeiler“ (statt Säulen) verwendet.

⁴ Vgl. dazu: IAB-Materialien Nr.2/1999

(Leitlinie 1), erwachsene Arbeitslose, bevor sie 12 Monate arbeitslos sind (Leitlinie 2). Allerdings kann diese Zielvorgabe auch durch „eine andere die Beschäftigungsfähigkeit fördernde Maßnahme“ (Leitlinie 1) erfüllt werden. Das kann auch eine „individuelle Betreuung in Form von Berufsberatung“ (Leitlinie 2) sein. Leitlinie 3 gibt vor, daß mindestens 20 Prozent aller Arbeitslosen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen sollten⁵. Diese Zielvorgaben sollen innerhalb von fünf Jahren erreicht werden, gerechnet ab 1998.

Vor dem Luxemburger Gipfel Ende 1997 hatte die Kommission ursprünglich weitere Quantifizierungen der Zielerreichung auch bei anderen Leitlinien ange-

strebt. Im Vorfeld des Gipfels opponierten jedoch einige Regierungen grundsätzlich dagegen, darunter vor allem die damalige deutsche Bundesregierung. Sie argumentierten in erster Linie damit, daß die nationalen Problemlagen und institutionellen Gegebenheiten der Arbeitsmärkte zu unterschiedlich seien. Genaue Zielvorgaben würden alle Länder über einen Kamm scheren. Die Quantifizierungen bei den ersten drei Leitlinien sind deshalb auch als Kompromiß zu werten. Die übrigen Leitlinien sind in der Ausformulierung häufig relativ unverbindlich und zum Teil reine Absichtserklärungen. Die EU-Kommission möchte allerdings für künftige Aktualisierungen der Leitlinien weitere quantitative Indizes einführen.

Daneben, und im Zusammenhang damit treibt die Kommission ferner den Einsatz des sogenannten *Benchmarking* voran. Diese Technik wurde ursprünglich im Bereich der Betriebswirtschaftslehre entwickelt. Sie bezeichnet eine ständige Messung der Leistung (Performanz) eines Unternehmens im Vergleich zu den Unternehmen mit der besten Performanz anhand aussagefähiger Indikatoren. Bestandteil des Benchmarking ist außerdem eine entsprechende Rückkoppelung: Der festgestellte Vorsprung anderer Unternehmen soll Handeln auslösen (Nachahmung der Erfolgreichen oder Beschreiten eigener Wege), bis die Performanz der Besten erreicht ist. Es findet also eine ständige Rückkoppelung zwischen Lernen und Handeln statt. Seit einigen Jahren wird daran gearbeitet, diesen Ansatz auf die Beschäftigungspolitik zu übertragen. Es sollen aussagefähige Indikatoren für den Output (das Ergebnis) gefunden werden. Sie sollen nationale Besonderheiten berücksichtigen, somit internationale Vergleichbarkeit erlauben und über einen simplen Vergleich von Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten hinausgehen⁶.

Schaubild 2

Beschäftigungspolitische Leitlinien für 1999

(in Stichworten)

I. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit
1. Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit
2. Verhütung von Langzeitarbeitslosigkeit
3. Übergang von passiven zu aktiven Maßnahmen
4. Überprüfung der Steuer- und Leistungssysteme; Förderung der Teilnahme älterer Arbeitnehmer am Arbeitsleben
5. Beitrag der Sozialpartner zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsmöglichkeiten und zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit
6. Ausbau der lebensbegleitenden Weiterbildung
7. Verbesserung der Qualität des Schulsystems u. Verringerung der Zahl der Schulabbrecher
8. Vorbereitung der Jugendlichen auf technologischen u. wirtschaftl. Wandel
9. Bessere Eingliederung von Behinderten und anderen Benachteiligten
II. Entwicklung des Unternehmergeistes
10. Senkung der Kosten der KMU und der Neugründer
11. Stärkung der Anreize für Existenzgründungen
12. Schaffung neuer Arbeitsplätze im Sozial- und Umweltbereich, auf lokaler Ebene
13. und im Dienstleistungsbereich
14. Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung und der Lohnnebenkosten
15. Prüfung einer Senkung der Mehrwertsteuer bei arbeitsintensiven Dienstleistungen
III. Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer
16. Modernisierung der Arbeitsorganisation und Arbeitszeitregelungen durch Sozialpartner
17. Anpassung der Rechtsordnung an neue Beschäftigungsformen
18. Überprüfen von Weiterbildungshemmnissen in Betrieben
IV. Verstärkung der Maßnahmen zur Chancengleichheit von Frauen und Männern
19. Bekämpfung der Diskriminierung in allen Politikbereichen
20. Bekämpfung der Frauenarbeitslosigkeit u. Lohndiskriminierung
21. Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie
22. Erleichterung der Rückkehr in das Erwerbsleben

Bewährte Verfahren („best practices“)

Die Nationalen Aktionspläne und die Maßnahmen zu ihrer Umsetzung werden jährlich im gemeinsamen Bericht zur Beschäftigung überprüft und bewertet. Der erste Bericht ist im Herbst 1998 erschienen, bezogen auf die Leitlinien 1998 und die entsprechenden Nationalen Aktionspläne. Daneben informiert der Bericht auch über sogenannte „bewährte Verfahren“ (best practices). Dies sind arbeitsmarktpolitische Programme aus den Mitgliedsländern, die sich als erfolgreich

⁵ Diese Leitlinie lässt noch Interpretationsspielräume, da nicht präzisiert ist, ob sich die 20 Prozent auf das Gesamtvolumen (Bestand) an Arbeitslosen beziehen oder auf Zugänge in einem Bezugszeitraum (z.B. ein Jahr), d.h. Personen, die in diesem Zeitraum arbeitslos werden.

⁶ Weiterführende Informationen und Literaturhinweise zum Thema finden sich in: Tronti, L.: Benchmarking: Performanz von Arbeitsmärkten und Arbeitsmarktpolitik. In: inforMISEP Nr. 61/1998

erwiesen haben, wobei entsprechende Bewertungsergebnisse oder zumindest aussagefähige Überwachungsdaten vorliegen müssen. Damit will die Kommission den Informationsaustausch über erfolgreiche Maßnahmen befördern und den Wettbewerb auf diesem Gebiet anregen. Im Beschäftigungsbericht 1998 werden 11 Programme als bewährte Verfahren vorgestellt, die aus einer Liste von über 40 Vorschlägen aus den Mitgliedsländern stammen. Unter den 11 ausgewählten Maßnahmen ist als deutscher Beitrag das Überbrückungsgeld zur Förderung der beruflichen Selbständigkeit aufgenommen, das 1986 für vorher arbeitslose Existenzgründer eingeführt wurde.

Dieser Erfahrungsaustausch über bewährte Verfahren orientiert sich an dem realistischen Leitbild, daß bei der Bestimmung der effektivsten arbeitsmarktpolitischen Strategien genug Raum für den Wettbewerb der nationalen Systeme bleiben muß.

Der Europäische Beschäftigungspakt

Als vorläufig letzten Schritt der EU-Beschäftigungsstrategie verabschiedete der Kölner EU-Gipfel im Juni 1999 unter deutscher Ratspräsidentschaft den „Europäischen Beschäftigungspakt“⁷. Der Text des Paktes bekräftigt die beschäftigungspolitischen Ziele der Leitlinien, enthält aber – anders als zunächst vorgesehen – keine neuen quantitativen Ziele zur Verringerung der Arbeitslosigkeit. Daneben fordert der Pakt „Strukturreformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und des Funktionierens der Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte“, de facto also eine Fortsetzung und Intensivierung des Binnenmarktprogramms.

Das eigentlich Neue dieses Paktes ist der „Makroökonomische Dialog“, der auf europäischer Ebene halbjährlich zwischen Vertretern der Sozialpartner, der Kommission, der Europäischen Zentralbank (EZB) und der nationalen Regierungen stattfinden soll. Ziel des Dialogs soll ein „starkes Beschäftigungswachstum bei Preisstabilität“ sein, wofür „Finanzpolitik, Geldpolitik und Lohn-

entwicklung dauerhaft spannungsfrei zusammenwirken (müssen)“. Der makroökonomische Dialog soll dazu ein Forum des Meinungs- und Informationsaustausches bieten. Verbindliche Absprachen und Koordinationen sind jedoch nicht vorgesehen. Der Pakt bringt auch keine neuen Haushaltsmittel oder Aufgabenkompetenzen für die EU.

Ein vorläufiges Fazit

Für eine endgültige Beurteilung der beschäftigungspolitischen Leitlinien ist es derzeit sicher noch zu früh. Schließlich wird der „Luxemburg-Prozeß“ jetzt erst zum zweiten Male durchlaufen, und es handelt sich um ein relativ „neues“ europäisches Politikfeld.

Die Leitlinien werden als ein Versuch interpretiert, den Konvergenzprozeß auf geld- und fiskalpolitischem Feld (Währungsunion) auf das Gebiet der Beschäftigungspolitik zu übertragen. Die Analogien sind offensichtlich: Es werden Zielvorgaben gesetzt, die eine Konvergenz der Mitgliedsländer hin zu den „Besten“ bewirken soll. Die Wege, die dazu gewählt werden, fallen in die Zuständigkeit der Nationalstaaten. Hier aber endet die Analogie auch schon. Die Maastrichter Kriterien sind quantitativ eindeutig präzisiert, und – das ist sicherlich der wichtigste Unterschied – ihre Nichteinhaltung war bzw. ist mit der Androhung von Sanktionen verbunden. Insofern sind die beschäftigungspolitischen Leitlinien vergleichsweise vage und unverbindlich.

Das entspricht einerseits der eingangs genannten Verschiedenartigkeit der Arbeitsmarktprobleme in den einzelnen Ländern, die ein für alle gültiges „Patentrezept“ ausschließt und die Hauptverantwortung bei der Verbesserung der Beschäftigungslage auf der nationalen Ebene belässt⁸.

Andererseits wurde Kritik daran geäußert, daß die Leitlinien wie der gesamte Luxemburger Prozeß hauptsächlich symbolischen Wert und deklamatorischen Charakter hätten.

Tatsächlich handelt es sich – gemessen an den zum Teil hochgesteckten Erwartungen an eine europäische Beschäfti-

gungspolitik – um einen bescheidenen Ansatz, der nicht darüber hinwegtäuschen kann, daß die Beschäftigungspolitik auch weiterhin hauptsächlich in nationaler Regie und Verantwortung steht.

Andererseits sollte der Ansatz der Leitlinien auch nicht unterschätzt werden. Er kann insofern nützlich sein, als er den Handlungsdruck zur Lösung der Beschäftigungsprobleme verstärkt. In dem Maße, in dem die Leitlinien und die durch den Luxemburger Prozeß ausgelösten Vergleiche von erfolgreichen Ansätzen in das öffentliche Bewußtsein dringen, können sie für die nationalen Regierungen den Legitimationszwang erhöhen. Damit können sie zu der beabsichtigten Konvergenz, zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage in *allen* Ländern beitragen.

Der europäische Beschäftigungspakt schließlich bietet die Möglichkeit, auch jene beschäftigungsrelevanten Politikbereiche einzubeziehen, die in den Leitlinien ganz oder weitgehend ausgeklammert sind, nämlich die Fiskal-, Geld- und Lohnpolitik. Ob der makroökonomische Dialog allerdings zu substanziellen Ergebnissen führt oder bei unverbindlichen Absichtserklärungen stehenbleibt, ist abzuwarten. Hier erscheint eine gewisse Skepsis angesichts der Heterogenität der Teilnehmer und ihrer Zielsetzungen angebracht. Dies betrifft sowohl die Regierungen der Mitgliedsländer als auch die europäischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen. Außerdem sind die nationalen Unterschiede in den Rahmenbedingungen der Lohnpolitik (z.B. Grad der Zentralisierung der Lohnverhandlungen) und auch der Fiskalpolitik innerhalb der EU weiterhin beträchtlich. Die Abstimmungen auf europäischer Ebene können die nationalen beschäftigungspolitischen Anstrengungen deshalb vorläufig nur flankierend begleiten.

⁷ Der vollständige Text des Paktes findet sich in der oben erwähnten Informationsmappe des IAB. Die folgenden Zitate stammen aus dem Text des Paktes. Vgl. zum Thema außerdem die IAB-Materialien Nr.2/1999, S.3 ff.

⁸ Vgl. dazu ausführlicher: Walwei, U.: Nationale und europäische Wege zu mehr Beschäftigung: Zu den Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Beschäftigungspolitik. In: Sozialer Fortschritt 6/1999, S. 135 ff.

- Nr. 19 **Flächentarifvertrag im Westen sehr viel weiter verbreitet als im Osten**
23.12.98 - Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel -
- Nr. 1 **Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt 1999**
26.2.99 Alternativrechnungen des IAB für West- und Ostdeutschland
- Nr. 2 **Mobilität allein kann Arbeitsmarktprobleme nicht lösen**
22.3.99 Die Entwicklung der beruflichen und betrieblichen Mobilität von 1985 - 1995
- Nr. 3 **Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden?**
7.5.99 Eine Analyse der Arbeitslosen nach Verweildauer und Reintegration
- Nr. 4 Potentialprojektion bis 2040
20.5.99 **Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften**
Selbst hohe Zuwanderungen werden diesen Trend nicht stoppen können
- Nr. 5 **Das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot im vierten Quartal des Jahres 1998**
31.5.99 Arbeitsämter weiter in hohem Maße an der Personalsuche beteiligt
- Nr. 6 Förderung eines Niedriglohnsektors
14.6.99 **Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht**
- Nr. 7 Osterweiterung der Europäischen Union
17.8.99 **Droht dem deutschen Arbeitsmarkt eine Zuwanderungswelle?**
Einschätzung mit Hilfe von Wanderungsdeterminanten und den Erfahrungen mit dem bisherigen Integrationsprozeß der Europäischen Union
- Nr. 8 Beschäftigungsförderung
19.8.99 **Staatliche Zuschüsse zur Sozialversicherung hinter der 630DM-Grenze?**
Prüfung eines Teilzeitmodells zur Verbesserung von niedrigen Monatseinkommen
- Nr. 9 Arbeitslandschaft 2010 - Teil 1
26.8.99 **Dienstleistungsgesellschaft auf industriellem Nährboden**
Gesamtwirtschaftliche und sektorale Entwicklung
- Nr. 10 Arbeitslandschaft 2010 - Teil 2
27.8.99 **Ungebrochener Trend in die Wissensgesellschaft**
Entwicklung der Tätigkeiten und Qualifikationen
- Nr. 11 Geringfügige Beschäftigung
1.9.99 **Das 630-DM-Gesetz: Was ändert sich für wen?**
Abschätzung der Betroffenheit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern durch die rechtlichen Änderungen
- Nr. 12 Niedriglohnsektor in den USA
3.9.99 **Der „Earned Income Tax Credit“ soll Armut bei Arbeit lindern**
Läßt sich das amerikanische Zuschußmodell zur Beschäftigungsförderung auf Deutschland übertragen?

Die Reihe *IAB Kurzbericht* gibt es seit 1976. Eine Übersicht über die letzten Jahrgänge finden Sie in den „**Veröffentlichungen**“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Tel. 0911/179-3025).

IAB Kurzbericht

Nr. 13 / 23.9.1999

Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik

Monika Pickel

Technische Herstellung

Hausdruckerei der Bundesanstalt für Arbeit

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,
Regensburger Str. 104,
D-90327 Nürnberg
Tel.: 0911/179-3025

IAB im Internet:

<http://www.iab.de>

Dort finden Sie unter anderem auch diesen Kurzbericht im Volltext zum Download

Rückfragen zum Inhalt an

Thomas Rhein, Tel. 0911/179-3008

ISSN 0942-167X