

Rudolf Welzmüller

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Europa Ansätze und Aussichten



Dr. Rudolf Welzmüller, geb. 1949 in Landsberg/Lech, Industriekaufmann, Zweiter Bildungsweg, Studium der Ökonomie in München und Frankfurt/M., ist Referent in der Abteilung Wirtschaft der IG Metall-Vorstandsverwaltung in Frankfurt/Main. Zahlreiche Veröffentlichungen zu wirtschafts- und verteilungspolitischen Themen.

Die Preisstabilität ist längst erreicht - doch von Vollbeschäftigung ist die Europäische Union (EU) weit entfernt: Die Verbraucherpreise stiegen in den Mitgliedsländern der Währungsunion im Dezember 1998 um 0,8 Prozent, die Erzeugerpreise (Industrieerzeugnisse) waren sogar rückläufig.¹ Die Zahl der registrierten Arbeitslosen lag bei rund 17 Millionen, das entsprach etwa 11 Prozent aller Erwerbspersonen. Obgleich damit die Arbeitslosigkeit im Jahr 1998 leicht zurückgegangen ist, ändert sich wenig an der Aussage: Das Problem Nummer 1 in Europa ist die Arbeitslosigkeit, nicht jedoch die Preisstabilität.

Tabelle 1: Arbeitslosigkeit in der Europäischen Währungsunion¹⁾

	Jahresdurchschnitt ²⁾ 1998
Luxemburg	2,4 Prozent
Österreich	4,4 Prozent
Niederlande	4,0 Prozent
Portugal	5,7 Prozent
Irland	8,7 Prozent
Deutschland	9,7 Prozent
Italien	12,0 Prozent
Frankreich	11,7 Prozent
Belgien	8,3 Prozent
Finnland	11,7 Prozent
Spanien	18,9 Prozent
EURO-Länder	11,0 Prozent

1) Quelle: Jahreswirtschaftsbericht 1999 der EU-Kommission.

2) In Prozent der zivilen Erwerbspersonen

Doch nach wie vor ist der Instrumentenkasten der Europäischen Währungsunion sehr gut ausgestattet, wenn es um die Bekämpfung des nicht vorhandenen Problems der Inflation geht - schlecht hingegen, wenn es um die Bekämpfung des akuten Problems der Arbeitslosigkeit geht.

1 Vgl. Monatsbericht der Europäischen Zentralbank, Feb. 1999, Tab. 2

Währungsunion muss um europäische Beschäftigungspolitik ergänzt werden

Mit der Währungsunion wurden neue Ausgangstatbestände für die Wirtschaftspolitik und damit für die Beschäftigungspolitik geschaffen: Es gibt keine nationale Geldpolitik mehr, nur noch eine EU-weite. Diese wird in großer Autonomie von der Europäischen Zentralbank (EZB) gemacht und ist vorrangig der Preisstabilität verpflichtet. Die Mitgliedsländer haben zwar noch die nationale Hoheit über ihre Budgets, also über die Steuer- und die Ausgabenpolitik. Doch der Stabilitäts- und Wachstumspakt liefert strikte Vorgaben. Das jährliche Haushaltsdefizit darf - in Zeiten der Rezession - maximal 3 Prozent betragen. Bei „normalem“ Konjunkturverlauf muss der Haushalt ausgeglichen sein bzw. Überschüsse ausweisen.

Mit der Währungsunion wurde aber auch deutlich, dass es zwar eine monetäre Entscheidungsinstanz auf der EU-Ebene gibt - nämlich die EZB -, die politische Instanz für die Formulierung und Durchsetzung eines unionsweiten wirtschaftspolitischen Konzeptes jedoch fehlt. Die Franzosen schlugen eine Art „Wirtschaftsregierung“ vor. Das war nicht mehrheitsfähig. Der Kompromiss besteht nun darin, dass sich die Mitgliedsländer zur „Koordinierung“ der jeweiligen nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik verpflichten. Dies war ein zentrales Ergebnis des Amsterdamer Kompromisses zum „Beschäftigungskapitel“. Damit wurde anerkannt, dass der Stabilitätspakt durch eine europäische Beschäftigungspolitik ergänzt werden muss.

Doch was heißt „europäische“ Beschäftigungspolitik? Klar ist, dass der europäischen Ebene keine direkten beschäftigungspolitischen Kompetenzen und Finanzmittel zugesprochen worden sind. Im Grunde gibt es nur die Strukturfonds, die eine eigenständige Finanzausstattung und ein originäres Instrument zur Förderung der Beschäftigung in den Regionen haben. Da der EU-Etat bei 1,27 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der EU eingefroren ist und den Strukturfonds nicht einmal die Hälfte der Mittel zukommt - der größere Teil fließt nach wie vor in die Agrarpolitik- ist die Reichweite dieses Instruments begrenzt.

Letztlich liegt der Dreh- und Angelpunkt jeglicher „europäischen“ Beschäftigungspolitik in der Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedsländer. Es ist das Verdienst des Amsterdamer Kompromisses, dass nun die Mitgliedsländer zur koordinierten Beschäftigungsstrategie verpflichtet sind. Doch was dies wiederum konkret heißt, hängt vor allem von der wirtschaftspolitischen Konzeption der EU-Kommission und der Mitgliedsländer ab. Hier beginnt der Streit.

Was ist wirtschafts- und beschäftigungspolitisch nötig - konträre Positionen von Gewerkschaften und Kommission

In ihren Überlegungen zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik für das Jahr 1998 schrieb die Kommission: „Die wirtschaftlichen Fundamentalfaktoren sind gesund und jedenfalls ebenso gut oder sogar noch besser als zu Beginn der Aufschwungphase von 1993-94 und selbst während der Periode hohen Wachstums von 1986-1990.“² Im einzelnen heißt dies:

- Die Inflation „hat ihren historischen Tiefpunkt erreicht“;
- die Investitionsrentabilität ist „so hoch wie nie zuvor seit Ende der sechziger Jahre und verbessert sich weiter“;
- die Lohnstückkosten sind real gesunken;

2 Kommission der Europäischen Gewerkschaften, Brüssel, 25.2.1998, 103endg., S. 3

- die Zinsen „haben historischen Tiefstand erreicht und konvergieren auf niedrigem Niveau“.

Doch beim Abbau der Arbeitslosigkeit tat sich wenig: 1998 waren 17 Millionen registrierte und rund 9 Millionen nicht registrierte Menschen ohne Arbeit.

Das konjunkturelle Problem ist die Binnennachfrage in der EU. Diese zeigt „noch gewisse Schwächen“, wie selbst die Kommission zugesteht. Wer dies als Aufforderung an die Geld- und Fiskalpolitik interpretiert, wird sofort eines anderen belehrt: „Die Binnennachfrage muss sich ... durch einen endogenen Prozess ergeben, bei dem der von der Außenwirtschaft ausgehende Anfangsimpuls nach und nach durch die induzierte Ausweitung der Investitionen und des Privatverbrauchs abgelöst werden sollte.“³

Daraus folgt dann die Empfehlung zu einer

- stabilitätsorientierten Geldpolitik;
- nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Finanzen;
- Nominallohnpolitik, die mit dem Ziel der Preisstabilität vereinbar bleibt. Die Reallohnentwicklung soll dem „Erfordernis Rechnung tragen, die Investitionsrentabilität zu erhöhen und die Kaufkraft der Arbeitnehmer zu verstärken“.⁴

Diesen Grundsätzen liegt die „Überlegung zugrunde: Je stärker die Geldpolitik bei ihrer Stabilitätsaufgabe durch angemessene Haushaltspolitiken und Lohnentwicklungen entlastet wird, desto eher werden die monetären Rahmenbedingungen einschließlich der Wechselkurse und der langfristigen Zinsen, Wachstum und Beschäftigung begünstigen.“ (ebenda) Dabei sollte die Lohnpolitik „moderat“ sein, das heißt geringer als die Produktivität steigen, um die Investitionsrentabilität zu erhöhen.

„Beschäftigungspolitik“ im Sinne der „Grundzüge für die Wirtschaftspolitik“ heißt folglich, weiterhin den skizzierten Ratschlägen für Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik zu vertrauen und auf „einen sich selbst tragenden Wachstumsprozess“⁵ zu hoffen, der dann auch Arbeitsplätze schafft.

Die Begründungen für diese Empfehlung werden der realen Situation nicht gerecht. Das lässt sich an den einzelnen Politikfeldern zeigen.

Geldpolitik

Es gibt weder aktuell noch im überschaubaren Zeitrahmen Probleme der Preisstabilität - im Gegenteil, eher zeigen sich Tendenzen zur Deflation. Das zentrale Problem in der EU ist die Arbeitslosigkeit und nicht die Inflation. Die EZB kann sich nicht damit herausreden, dass sie eine Politik der Beschäftigungsförderung von ihrer Satzung her nicht treiben dürfe. Der Maastrichter Vertrag sagt klar, dass dann, wenn die Preisstabilität gewahrt ist, die Zentralbank sich auf Beschäftigung und Wachstum konzentrieren soll.

Genau in einer solchen wirtschaftlichen Situation befinden sich die Mitgliedsländer der Währungsunion. Die EZB hat Spielraum für Zinssenkungen und eine lockere Interpretation des Geldmengenrahmens - sie sollte ihn nutzen.

Fiskalpolitik/Öffentliche Haushalte

Bezüglich der öffentlichen Haushalte wird von der Kommission die unbeirrte Fortsetzung des Konsolidierungskurses gefordert. Dies folgt aus einer Auslegung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, die wissenschaftlich und politisch umstritten ist:⁶

3 Kommission, S. 3

4 Kommission, S. 8

5 Kommission, S. 2

6 Vgl. J. Priewe, ..., in : WSI-Mitteilungen 6/97, S. 365ff.

- Zum einen ist bei der Konsolidierung zwischen strukturellem und konjunkturellem Defizit zu unterscheiden. Konjunkturbedingte und durch die so genannten „automatischen Stabilisatoren“ (das sind im wesentlichen die Steuer- und Arbeitslosensicherungssysteme, die im Konjunkturabschwung „automatisch“ zu Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben führen) verursachte Defizite dürfen gerade nicht Anlass zu weiteren Kürzungen sein;
- bezüglich des strukturellen Defizits heißt es in einer Analyse des Internationalen Währungsfonds (IWF): Ein strukturelles Defizit von durchschnittlich 1 Prozent des Bruttoinlandsproduktes würde es erlauben, dass die Wirkung der „automatischen Stabilisatoren“ ungehindert zugelassen werden kann und dass das allgemeine Staatsdefizit innerhalb der 3-Prozent-Marge bleibt. Ein solch gemäßigtes Konsolidierungsziel für das strukturelle Defizit sei angemessen.⁷ Deutschland weist 1998 ein strukturelles Defizit von 1,1 Prozent auf - es besteht folglich Raum für haushaltswirksame Beschäftigungspolitik;

Strukturelles Defizit

Tabelle 2: Strukturelles Defizit 1998

Defizit	78,5 Mrd. DM
Defizitquote gemäß	
- EU-Abgrenzung	1,9 Prozent
- Finanzstatistik	2,1 Prozent
Strukturelles Defizit ¹⁾	1,1 Prozent

1) Entspricht dem Gesamtdefizit abzüglich der rein konjunkturell bedingten Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen. Hinzugefügt wurde vom Sachverständigenrat die Privatisierungserlöse, da diese nur einmalig für ein Jahr wirken. (Vgl. Ziff. 186, SVG 98/99).

Quelle: Sachverständigengutachten (SVG) 1998/99, Tab. 50 und Tab 52

- „Das strukturelle Defizit entspricht jenem Teil des Gesamtdefizits, der bei einer Normalauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten den mittelfristig als akzeptabel angesehenen Umfang der Kreditfinanzierung überschreitet. Konsolidierungsbedürftig ist jener Teil des Defizits, der dauerhaften Charakter hat, sich mithin nicht im Konjunkturzyklus automatisch abbaut ...“;⁸ zudem ist bei der Bewertung des jeweiligen Haushaltsdefizits auch zu berücksichtigen, „ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft“ (Art. 104 c,3).

Im Klartext heißt dies: Staatliche Verschuldung, die aufgrund erhöhter öffentlicher Investitionen entsteht, ist zulässig. Volkswirtschaftlich ist dies in der Tatsache begründet, dass öffentliche Investitionen die gesamtwirtschaftliche Produktivität erhöhen und künftige Engpässe auf der Angebotsseite - in Form schlechter Infrastruktur - vermeiden helfen.

7 Vgl. IWF, World Economic Outlook, Washington, Oct. 1998, S. 132

8 Sachverständigengutachten 1998/99, Anhang D

Es gibt keinen Grund zu behaupten, solche Investitionen seien „schlechter“ als - allseits gewünschte - private Investitionen. Folglich ist die Verschuldung für diese Art von öffentlichen Investitionen genauso wenig zu kritisieren wie die Verschuldung von Unternehmen für private Investitionen.

Diese Interpretation ist politisch umstritten. Allerdings hat EU-Kommissar Mario Monti im Sinne der obigen Interpretation am 30. Oktober 1998 in einem Schreiben an EU-Präsident Jaques Santer und Kommissar Yves-Thibault de Silguy dazu aufgefordert, bei der Haushaltsbewertung zwischen laufenden Ausgaben und Investitionsausgaben zu unterscheiden.⁹

Schließlich ist umstritten, was unter einer „konjunkturellen Normalsituation“, bei der der Haushalt ausgeglichen sein soll, zu verstehen ist: Denn Konjunkturschwankungen werden an der Auslastung der Produktionskapazitäten gemessen. Nun ist es aber möglich, dass eine normal hohe Auslastung der Sachkapazitäten mit hoher Arbeitslosigkeit einher geht - von dieser Situation war Deutschland im Jahr 1998 nicht weit entfernt. In einer solchen Situation einen ausgeglichenen Haushalt anzustreben, „trägt zur weiteren Vertiefung der Arbeitslosigkeit und damit auch der hohen fiskalischen Belastung bei“.¹⁰ In die Definition dessen, was „konjunkturelle Normalsituation“ ist, muss folglich auch der Stand der Arbeitslosigkeit einbezogen werden.

Zusammengefasst: Sowohl der Amsterdamer Vertrag als auch der Stabilitäts- und Wachstumspakt lassen eine aktivere Rolle der Fiskalpolitik zu, als sie derzeit von der Kommission empfohlen wird.

Lohnpolitik

Schließlich enthält das makroökonomische Konzept der Kommission auch Einschätzungen zur Lohnpolitik, die konjunkturpolitisch fragwürdig und sozial nicht akzeptabel sind. Denn für die Empfehlung in den „wirtschaftspolitischen Grundzügen“, bei den Lohnerhöhungen unterhalb des Produktivitätszuwachses zu bleiben,

- liefert weder die Einkommensverteilung einen Grund: Die Investitionsrenditen in der EU sind heute höher als während des starken Wirtschaftsaufschwungs der Jahre 1986 bis 1990 und liegen über dem Stand der sechziger Jahre. Die Lohnquote hingegen ist in allen EU-Ländern drastisch gesunken;
- liefert aber auch die aktuelle Wirtschaftslage keine vernünftigen Belege: Der Schwachpunkt der Konjunktur ist vor allem die Binnennachfrage - und die gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Unsicherheiten legen es dringend nahe, die binnenwirtschaftlichen Kräfte zu stärken. Wie soll es aber zu einer nachhaltigen Verbesserung der Nachfrageaussichten kommen, wenn gleichzeitig die Löhne dauerhaft hinter der Produktivität zurückbleiben und die öffentlichen Haushalte über Jahre hinaus gekürzt werden?

„Selbsttragendes Wachstum“ kommt nicht von allein

Natürlich ist, wie die Kommission betont, letztlich ein sich selbst tragendes Wachstum nötig - doch der kritische Punkt besteht darin, dass die binnenwirtschaftliche Nachfrage nicht die

⁹ Bulletin Quotidien Europe, Nr. 2103, 30.10.1998

¹⁰ DIW-Wochenbericht 1/99, Berlin 7.1.1999, S. 38f.

nötige Dynamik entwickeln wird, so sie nicht Unterstützung von der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik erhält. Ein solcherart koordinierte Politik ist aus beschäftigungspolitischen Gründen dringend nötig.

Sie ist auch möglich: Denn weder käme es bei einer nachfrageorientierten Beschäftigungspolitik zu inflationären Impulsen - das ist angesichts eher bestehender deflationärer Gefahren als Argument hinfällig - noch stehen dem raschen Integrieren der Arbeitslosen „strukturelle“ - was immer das sei - Faktoren entgegen: Die Kommission schätzt, dass „rund 6 Prozent“ der Arbeitslosen „relativ schnell wieder in den Arbeitsprozess integriert werden könnten“.¹¹

Sie ist auch praktikierbar: Denn es gibt Instrumente und institutionelle Anknüpfungspunkte, die für eine „europäische Beschäftigungspolitik“ genutzt werden können - die aber auch politisch umstritten sind.

Beschäftigungspolitik

Es handelt sich hier um „Makropolitik“, nämlich um den Einsatz von fiskalischen und geldpolitischen Instrumenten in Zeiten der gesamtwirtschaftlichen Unterbeschäftigung. Sie zielt auf die Schaffung von zusätzlicher gesamtwirtschaftlicher Nachfrage, sowohl durch fiskalische Maßnahmen (öffentliche Investitionen, Steuersenkung) als auch durch geldpolitische Entscheidungen (Senkung der Zinsen). Bei der staatlichen Ausgabenpolitik stehen Investitionen im Vordergrund: Öffentliche Infrastrukturinvestitionen (kreditfinanziert!) oder von der öffentlichen Hand angestoßene private Investitionen schaffen direkt Beschäftigung und Einkommen und indirekt - über die Konsumausgaben der neu Beschäftigten und Vorleistungsbestellungen - weitere Einkommen und Beschäftigung (Multiplikatorwirkung). Zudem geht von diesen Investitionen wachstums- und produktivitätssteigernde Wirkung aus (gewissermaßen die „angebotspolitische Seite“ dieser Ausgaben). Steuersenkungen sollen Konsum und Investitionen anreizen.

Beschäftigungspolitische Instrumente in der EU

„Die Mitgliedstaaten betrachten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie im Rat.“ (Maastrichter Vertrag, Art. 103)
Praktisch geschieht dies in folgender Weise:

- Festlegung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft;
- Überwachung der wirtschaftlichen Entwicklung in jedem Mitgliedstaat und in der Gemeinschaft;
- Ausarbeitung von Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, die sich nicht nach diesen Grundzügen richten.

Präzisiert und verschärft wurden diese Koordinationsregeln durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt, der auch Sanktionsmittel (unverzinsliche Rücklagenbildung) vorsieht.

11 Kommission, S. 7

Tabelle 3: Hohes Beschäftigungsniveau (Art. 2 EGV)/Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie (Art. 3 i EGV)

Ziel			
Instrumente	WIRTSCHAFTSPOLITISCHE GRUNDZÜGE UND STABILITÄTS-/WACHSTUMSPAKT („harte“ Koordinierung) (?) Sanktionsmöglichkeiten	BESCHÄFTIGUNGSPOLITISCHE LEITLINIEN („weiche“ Koordinierung) keine Sanktionsmöglichkeiten, nur Monitoring-Verfahren	STRUKTURFONDS (Europäische Investitionsbank, EIB)
Politikbereich	WIRTSCHAFTSPOLITIK Fiskalpolitik Steuerpolit (Harmonisierung!) Ausgabenpolitik (z. B. Infrastrukturinvestitionen) Geldpolitik (Autonomie der EZB)	ARBEITSMARKTPOLITIK Qualifizierung Ausbildungsprogramm Programm für Jugendliche und Langzeitarbeitslose Arbeitszeitverkürzung lokale Beschäftigungsinitiativen u. a.	STRUKTURPOLITIK Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückstand der sozialen und wirtschaftlichen Anpassung bei starkem strukturellem Wandel regionaler Beschäftigungspakte der F&E-Politik von kleinen/mittelst. Unternehmen
Ressourcen (Finanzbasis)	Nationale Haushalte aber durch Stabilitätspakt beschränkt	Keine eigene Finanzbasis der EU keine rechtliche Verbindlichkeit für nationale Haushalte	Mittel im Rahmen des EU-Haushaltes (der maximal 1,27 Prozent des BIP der EU beträgt). – Beihilfesystem bei Kohle und Stahl

Die europäischen Gewerkschaften haben erst nach langen Auseinandersetzungen und dank der damals neuen Regierung in Frankreich das so genannte „Beschäftigungskapitel“ auf dem Amsterdamer Gipfel durchgesetzt. Damit sollte ein Gegengewicht zum Stabilitäts- und Wachstumspakt geschaffen werden. Zentrale Punkte dieser sechs neuen Artikel sind die Verpflichtung der Mitgliedsländer und der Gemeinschaft

- auf das Ziel eines „hohen Beschäftigungsniveaus“ (Art. 127 EGV);
- auf die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie (Art. 125 EGV);
- die Förderung der Beschäftigung als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu sehen und sich entsprechend auf einander abzustimmen (Art 126,2 EGV);
- bei Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken (das betrifft vor allem die Strukturfonds, darunter auch Forschung und Entwicklung) das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus zu beachten (Art. 127,2 EGV);
- die jährlich mit qualifizierter Mehrheit festgelegten „beschäftigungspolitischen Leitlinien“ umzusetzen.
Inhaltlich beziehen sich diese „Leitlinien“ auf vier Aktivitätsfelder:
- Verbesserung der Arbeitsfähigkeit und Vermittelbarkeit der Arbeitslosen durch Qualifizierung;
- Sondermaßnahmen für jugendliche und Langzeitarbeitslose;
- Förderung unternehmerischer Initiative, vor allem im Bereich von Neugründungen und kleinen bis mittelgroßen Unternehmen;
- Förderung der Frauenbeschäftigung, insbesondere durch geeignete Arbeitszeiten (Erziehungsurlaub, sabbatical, Teilzeit etc.) und bessere Infrastruktur (Kinderbetreuung, Pflegedienste etc.).

Alles in allem sind dies vor allem arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Diese werden teils in Form konkreter Vorgaben an die für die Arbeitsmarktpolitik zuständigen Mitgliedsländer formuliert. Hervorzuheben ist diesbezüglich die Aufforderung, allen Jugendlichen nach spätestens sechs Monaten Arbeitslosigkeit einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz anzubieten. Erwachsenen Langzeitarbeitslosen soll nach spätestens 12 Monaten ein Arbeitsplatz angeboten werden. Beide genannten Maßnahmen sollen spätestens innerhalb von vier Jahren verwirklicht sein. Der Qualifizierung von Arbeitslosen wird in den „Leitlinien“ eine große Bedeutung zugesprochen. Auch hier gibt es eine quantifizierte Vorgabe: Mindestens 20 Prozent aller Arbeitslosen sollen in den Genuss solcher Maßnahmen kommen.

Für die in den „beschäftigungspolitischen Leitlinien“ genannten Maßnahmen werden jedoch *keine eigenen* Mittel zu Verfügung gestellt. Nicht zuletzt die (damalige) deutsche Bundesregierung, aber auch die Niederlande und das Vereinigte Königreich haben sich vehement dagegen gewehrt, in das „Beschäftigungskapitel“ die Möglichkeit gemeinsam finanzierter Beschäftigungsprogramme aufzunehmen. Allenfalls Pilotprojekte, unterstützt von der Europäischen Investitionsbank, können initiiert werden.

Bezüglich der möglichen Sanktionen handelt es sich eher um ein „weiches“ *Koordinationsinstrument*: Strafmaßnahmen bei Nichtvollzug sind nicht vorgesehen. Das ist bei Verfehlung der „wirtschaftspolitischen Grundzüge“ anders: Dort sind Strafen in Form unverzinslicher Einlagen möglich.

Zudem müssen die beschäftigungspolitischen Leitlinien und die nationale Beschäftigungspolitik „im Einklang mit den ... Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft“ sein. Damit wird den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“, inklusive der Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, der Vorrang gegeben. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien haben sich diesen einzupassen. Das spiegelt sich auch in der zeitlichen Abfolge: Die wirtschaftspolitischen Grundzüge werden im Frühjahr eines jeden Jahres formuliert, die beschäftigungspolitischen Leitlinien im Herbst.

Hier sind Änderungen nötig: Schon bei der Formulierung der wirtschaftspolitischen Grundzüge müssen beschäftigungspolitische Akzente gesetzt werden. Vom Verfahren her müssen „Beschäftigungspolitische Leitlinien“ und „Wirtschaftspolitische Grundzüge“ miteinander verknüpft werden. Dann erst wird es möglich, eine in sich schlüssige „koordinierte Beschäftigungsstrategie“ (Art.3 i EGV) zu formulieren.

Strukturpolitik und Beschäftigung

Der Amsterdamer Kompromiss zum so genannten Beschäftigungskapitel hat - bei aller Vagheit zumindest zwei Elemente gebracht, die für die künftige EU-Politik wichtig sind:

- Die Beschäftigungspolitik bleibt zwar in der nationalen Zuständigkeit, doch die Mitgliedstaaten müssen die Beschäftigung als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse betrachten und ihre diesbezüglichen Aktivitäten aufeinander abstimmen;
- alle relevanten Gemeinschaftspolitiken müssen auf das Ziel eines „hohen Beschäftigungsniveaus“ ausgerichtet sein.

Den letztgenannten Punkt - die Verpflichtung zur Verknüpfung aller Gemeinschaftsinitiativen mit der Beschäftigungspolitik - hat die regionale Strukturpolitik aufgegriffen. Diese ist ohnehin die einzige originäre und mit eigenen Mitteln ausgestattete EU-Ebene mit beschäftigungspolitischer Kompetenz.

Bereits im Juni 1996 hat der Europäische Rat in Florenz beschlossen, dass die Strukturpolitik stärker auf die Schaffung von Arbeitsplätzen zu konzentrieren sei. Ausgehend von

diesem Beschluss hat die Europäische Kommission im Zusammenhang mit ihren Strukturfonds die Initiative „Regionale und lokale Beschäftigungsbündnisse“ ins Leben gerufen. Es geht ihr dabei vor allem um eine *integrierte Strategie* zur regionalen bzw. lokalen Beschäftigungsförderung bzw. zur Förderung der lokalen und regionalen Eigeninitiativen. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, Modellregionen für regionale und lokale Beschäftigungspakte anzumelden.

Die Europäische Kommission will mit dieser Initiative folgende Ziele erreichen:

- Beschäftigungsintensives Wachstum stimulieren (17 Wachstums-/Bedarfsbereiche einer lokal orientierten Entwicklungs- und Strukturpolitik wurden definiert: häusliche Dienstleistungen; Kinderbetreuung; neue Informations- und Kommunikationstechnologien; Hilfe für Jugendliche in Schwierigkeiten sowie Eingliederung; Verbesserung der Wohnverhältnisse; Sicherheit; öffentlicher Nahverkehr; Umgestaltung öffentlicher städtischer Anlagen; örtlicher Einzelhandel; Fremdenverkehr; audio-visueller Bereich; kulturelles Erbe; örtliche kulturelle Entwicklung; Abfallwirtschaft; Wasserwirtschaft; Schutz und Erhaltung von Naturräumen; Regelungen und Kontrolle der Umweltverschmutzung und entsprechende Anlagen).
- Den lokalen Initiativen Vorrang geben: maßgeblich sind entwicklungspolitische Zielsetzungen und soziale Integration.
- Soziale bzw. gesellschaftliche Bedarfswelder zugleich mit den Aktivitäten von privaten Unternehmen verknüpfen.
- Die Partizipation und Aktivierung der Bevölkerung erzielen: Neben den Tarifparteien sollen der private Sektor (Unternehmen und Banken) sowie Nicht-Regierungsorganisationen einbezogen werden.

Die Europäische Kommission will die lokalen Beschäftigungspakte mit Mitteln aus den EU-Strukturfonds finanziell unterstützen. Aktuell sind rund 5,5 Mrd. ECU für alle Ziele verfügbar.¹² Es ist die erklärte Absicht der EU-Kommission, im Rahmen der regionalen und lokalen Beschäftigungspakte weniger auf umfangreiche und zusätzliche Finanzmittel zu setzen, sondern vielmehr auf die Bereitschaft, in Kooperation und Konsens alte, festgefahrene Strukturen zu durchbrechen.

Räumlich gesehen sollen die „lokalen Beschäftigungsbündnisse“ auf Kommunen oder Städte zugeschnitten sein bzw. sich auf Arbeitsmarktregionen mit ähnlichen sozioökonomischen Problemlagen beziehen. Die Umsetzung des Beschäftigungspaktes steht in der Eigenverantwortung des jeweiligen Mitgliedstaates.

In der Bundesrepublik gibt es einige Modellregionen. Das darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass mehrere Bundesländer das Angebot der EU ignoriert hatten. Das lag wohl auch an der nicht allzu üppigen finanziellen Ausstattung.¹³

Zusammenfassung

Die Europäische Währungsunion verschlechtert **und** verbessert die Chancen für eine wirkungsvolle staatliche Wirtschaftspolitik:

¹² Vgl. A. Ziegler, Lokale und regionale Beschäftigungspakte in Europa, in: WSI-Mitteilungen 9/97, S. 620f.

¹³ Vgl. Ziegler, Beschäftigungspakte, S. 619.

- Sie verschlechtert sie, weil mit dem Stabilitätspakt die Staatshaushalte in ein enges Korsett gezwängt werden sollen. Der Stabilitätspakt ist einseitig auf Haushaltskonsolidierung und Preisstabilität ausgerichtet. Die Währungsunion verbessert aber auch die Chancen, weil nun ein nahezu geschlossener „Binnenmarkt Europa“ die *Wirksamkeit einer koordinierten makroökonomischen und strukturpolitischen Beschäftigungsinitiative erhöht*. Denn nur neun Prozent der Nachfrage der gesamten EU richtet sich auf Importe. Anders gesagt: Wenn es zu staatlichen Nachfrageimpulsen kommt, dann bleiben diese fast vollständig in der EU und fließen nicht ab. Die EU hat damit einen ähnlich bedeutenden Binnenmarkt wie die USA - aber es fehlt diesem Wirtschaftsraum noch der politische Wille zu einer koordinierten Beschäftigungspolitik der Mitgliedsländer.

Konkret geht es um die europäische Koordination der makroökonomischen und strukturpolitischen Instrumente, der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und der nachfragestärkenden Lohnpolitik. „Koordination“ ist das Schlüsselwort einer „europäischen“ Beschäftigungspolitik und sie muss in dreifacher Weise geleistet werden: Zunächst müssen sich alle Mitgliedsländer zu einer Politik verpflichten, die mit ähnlichen Maßnahmen in dieselbe Richtung geht - das ist Koordination im Sinne der Koordination der Politiken der Mitgliedsländer. Doch das erfordert zugleich, dass sich die Akteure der jeweiligen Politikfelder - der Geld-, Finanz- und Lohnpolitik - aufeinander abstimmen. Schließlich wird die Lohnpolitik ihren Part nur spielen können, wenn sich die europäischen Gewerkschaften auf eine gleichgerichtete, miteinander abgestimmte Tarifpolitik einigen.

Für eine Erfolg versprechende europäische Beschäftigungspolitik ist demnach die Koordination in diesem dreifachen Sinne erforderlich. Inhaltlich muss sich eine aktive Beschäftigungsstrategie in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage vor allem auf die folgenden Ansatzpunkte konzentrieren.

Konjunkturpolitik: Die erste Forderung an eine vernünftige gesamtwirtschaftliche Beschäftigungspolitik ist, dass die EU-Mitgliedsländer die konjunkturell bedingten Einnahmeausfälle und Ausgabenzuwächse nicht zum Anlass weiterer Kürzungen nehmen. Eine solche Politik ist durchaus mit den Maastrichter Kriterien vereinbar. Denn dort wird zwischen dem vorübergehenden, konjunkturell verursachten, und dem langfristigen, strukturellen Staatsdefizit unterschieden. Damit wäre schon viel gewonnen, weil auf diese Weise die europäische Binnennachfrage stabilisiert würde.

Hinzu kommen muss die *Geldpolitik:* Der Maastrichter Vertrag sagt klar, dass dann, wenn die Preisstabilität gewahrt ist, die Zentralbank sich auf Beschäftigung und Wachstum konzentrieren soll. Genau in einer solchen wirtschaftlichen Situation befindet sich die EU. Folglich sind weitere Zinssenkungen und eine lockere Geldmengenzpolitik nötig.

Wachstumspolitik: Darüber hinaus muss über eine koordinierte Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer langfristig auf den Feldern der europäischen Verkehrs- und Informationsnetze, der Umwelt, des Energiewesens, aber auch auf Gebieten der Bildung, Ausbildung, Forschung und Entwicklung ein Anstoß für Beschäftigung und Modernisierung gegeben werden.

Die öffentlichen Investitionen in allen EU-Mitgliedsländern sind seit Jahren rückläufig. Sie müssen wieder auf ein normales Niveau - etwa jenes von Anfang der siebziger Jahre - angehoben werden.

Für langfristige Modernisierungsinvestitionen liegen seit 1993 Schubladenpläne bei der Europäischen Kommission vor. Das Volumen wurde auf 60 Milliarden ECU, das sind etwa 120 Milliarden DM, veranschlagt. Das entspricht einem Teil am Bruttoinlandsprodukt der Europäischen Mitgliedsländer von knapp einem Prozent. Mit einem solchen Programm könnten

allein in der Bundesrepublik Deutschland bis zu 450 000 Arbeitsplätze geschaffen werden. Das legt aber auch gleichzeitig die Grundlage für ein wettbewerbsfähiges Europa, indem es moderne Infrastruktur und innovative Produktfelder fördert. Ein wichtiges Beispiel hierfür sind Investitionen und die Transeuropäischen Netze (TEN).

Zu einer mittel- und langfristig schlüssigen Wachstumspolitik in der EU gehört schließlich eine *Steuerpolitik*, die Steuersenkungswettbewerb ausschließt. Nötig sind die Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung, EU-Richtlinien zur Mindestbesteuerung von Energie und zur Zinsbesteuerung.

Strukturpolitik: Mit der Währungsunion wächst der Bedarf an regionalpolitischen Ausgleichsmaßnahmen. Der Wechselkurs als möglicher Anpassungsmechanismus entfällt. Für jene Regionen/Länder der Europäischen Union, die unter wirtschaftlichen Druck stehen und in Beschäftigungsprobleme geraten, bliebe als mögliche Maßnahmen nur noch die Lohnpolitik, die Abwanderung der Arbeitskräfte oder die strukturpolitische Förderung.

Im Interesse der Arbeitskräfte und Arbeitslosen und im Interesse der langfristigen Entwicklungsfähigkeit von Regionen muss vorrangig eine aktive Politik des Strukturwandels betrieben werden. Es macht keinen Sinn, weitere Lohndifferenzierung zu verlangen, wie es die EU-Kommission tut. Im übrigen sind heute schon die regionalen Lohnunterschiede in Europa größer als in den USA.¹⁴

Vielmehr ist stattdessen in die Infrastruktur, die Bildung und Qualifizierung der Menschen zu investieren. Denn auf diese Weise werden sowohl die Grundlagen für wettbewerbsfähige Produktion als auch für auskömmliche Löhne geschaffen. Regional- und strukturpolitische Schritte sind also vordringlich. Die Ausrichtung auf Beschäftigungssicherung und -schaffung muss Vorrang haben. Auf diese Weise müssen regionale Entwicklungspotentiale gefördert und Alternativen zur Arbeitskräfteabwanderung entwickelt werden.

Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne: Das betrifft die Umorientierung von der „passiven“ (es werden einfach Unterstützungsgelder bezahlt) zur „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik (Verwendung der Mittel vorrangig für Qualifizierung und Arbeitsbeschaffung):

- vorrangige Bekämpfung der Langzeit-/Jugendarbeitslosigkeit;
- Förderung lokaler Beschäftigungsinitiativen (Verbindung zur Strukturpolitik);
- Neuorganisation der Arbeitszeit: Teilzeit; flexible aber sozial gesicherte Arbeitsverhältnisse.
- allgemeine Arbeitszeitverkürzung: In einer EU-Arbeitszeitrichtlinie ist die Höchst-arbeitszeit von 48 auf 44 Stunden zu senken. Darüber hinaus ist im Rahmen der Tarifpolitischen Koordinierung die Verkürzung der Arbeitszeit auf 35 Stunden anzustreben.

Schließlich geht es aber auch um bessere *Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte* der Beschäftigten, Arbeitslosen und ihrer Gewerkschaften bei der Formulierung beschäftigungspolitischer Maßnahmen: Im neu eingerichteten Beschäftigungsausschuss, der ohnehin nur beratende Funktion hat, wird den Gewerkschaften nur ein Anhörungsrecht eingeräumt. Nötig ist die ständige und gleichberechtigte Teilnahme an diesem Ausschuss.

Beschäftigungspolitik in der EU - das ist ein politisch umkämpftes Thema. Für diesen Streit müssen auch angemessene demokratische Beteiligungs- und Entscheidungsstrukturen bereitgestellt werden.

¹⁴ Beschäftigung in Europa, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Brüssel 1997, S. 8, S. 75