

Brigitte Unger

Beschäftigungspolitik der Europäischen Union

Als es 1993 in der EU 17 Millionen Arbeitslose gab, die bis 1998 *weiter auf bald 20 Millionen* anstiegen, wurde das Thema Arbeitslosigkeit immer mehr zum sozialen Sprengstoff. Arbeitslosigkeit, Armut und Obdachlosigkeit waren Themen der neunziger Jahre, die einem erfolgreichen Binnenmarktkonzept und einer geplanten Wirtschafts- und Währungsunion in einem der reichsten Teile der Welt langsam unbequem wurden.

**Arbeitslosigkeit
als sozialer
Sprengstoff**

Die steigende Arbeitslosigkeit in Europa und die neue Armut passten mit den ursprünglichen Zielen der europäischen Integration immer weniger zusammen. Denn die Grundidee eines vereinten Europa war, eine erfolgreiche wirtschaftliche Integration durch Schaffung eines Binnenmarktes zu ermöglichen, die zu mehr Wachstum und Wohlstand führen sollte, was wiederum den politischen Frieden in Europa gewährleisten sollte.

Der Glaube an eine funktionierende Marktwirtschaft prägte auch den Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vom 25.3.1957. Beschäftigung wird darin lediglich als soziales Problem der Erwerbstätigen angesehen. Demgemäß wird Beschäftigungspolitik im EWG-Vertrag als Teil der Sozialpolitik definiert (s. BMAGS 1997, S.20). Dies bedeutet, dass, ebenso wie für die Sozialpolitik, auch für die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung der Arbeitslosen und Verarmten das Subsidiaritätsprinzip gilt, d.h. der Spielball der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit wurde damit von der EU-Ebene zurück an die nationale Sozialpolitik gegeben.

Erste Versuche einer eigenständigen europäischen Beschäftigungspolitik, eines neuen mühsamen Weges in der EU, können erst in den neunziger Jahren – als Folge steigender Arbeitslosigkeit und drohender Wahlverluste – geortet werden. Zuvor findet sie sich nur als Teilgebiet der Sozialpolitik, etwa im Sozialen Dialog, der durch die Einheitliche Europäische Akte von 1987 (Binnenmarktkonzept) eingerichtet wurde, in dem Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter miteinander auf EU-Ebene kooperieren, oder in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte 1989 (Sozialcharta), die zwölf soziale Grundrechte als politische Willenserklärung der EU verabschiedet, darunter Beschäftigung und

Arbeitsentgelt und bessere Arbeitsbedingungen. Im Vertrag über die Europäische Union 1992 von Maastricht (Maastricht-Vertrag), in dem die Bedingungen für Teilnahme an der Währungsunion, dem Euro, festgelegt wurden, findet sich ebenfalls noch keine eigenständige Beschäftigungspolitik. Sie beginnt erst mit dem Delors-Weißbuch (1993) und seiner Umsetzung in Essen (1994), setzt sich fort mit dem Vertrauenspakt (April 1996), dem Stabilitätspakt von Dublin (Dezember 1996), dem Vertrag von Amsterdam (Juni 1997), dem Beschäftigungsgipfel in Luxemburg (November 1997) bis zu der Ausarbeitung der nationalen Aktionspläne für Beschäftigung (1998) (s. unten).

Vom Weißbuch zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung (NAP)

Als die Arbeitslosenquoten mit der Rezession Anfang der neunziger Jahre in Europa weiter anstiegen, gab die Europäische Kommission unter Jacques Delors 1993 das Weißbuch mit dem Titel „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ heraus, das den Ausgangspunkt für eine europäische Beschäftigungspolitik bildet. Schon im Titel zeigt sich die alte Hoffnung der EU seit ihrer Gründung, über funktionierende Märkte und mehr Wettbewerb Wachstum und Beschäftigung zu steigern. Das Weißbuch sah vor, mittelfristig, bis zur Jahrtausendwende, durch die Schaffung von 15 Millionen neuen Arbeitsplätzen die Arbeitslosigkeit zu halbieren.

Drei Schwerpunkte wurden im Weißbuch 1993 festgelegt:

- ▶ Schaffung makroökonomischer Rahmenbedingungen, die die Marktkräfte nicht behindern
- ▶ Strukturmaßnahmen, die die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen
- ▶ Aktive Arbeitsmarktpolitik und Verbesserung der Arbeitsmarktstrukturen

Das Weißbuch sah eine breite Palette von Ansatzpunkten einer europäischen Beschäftigungspolitik vor: Forschung und die Durchsetzung neuer Kommunikationstechnologien, die Gründung transeuropäischer Infrastrukturnetze, die Anpassung der Bildungssysteme und die Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit. Viele der aufgeworfenen Punkte sind heute noch so aktuell wie damals. Umgesetzt wurde von den Vorhaben bis dato aber wenig (s. Angelo/Schweighofer 1998).

**Forderungen
waren sehr
allgemein**

Viele der Weißbuchforderungen waren aber so allgemein gehalten, dass sie einer konkreteren Umsetzung bedurften. Ein Jahr später, im Dezember 1994, unternahm die Union anlässlich der Tagung des Europäischen Rates in Essen einen erneuten Anlauf, um strukturelle Reformen auf dem Arbeitsmarkt (also Punkt 3 des Weißbuchs) zu konkretisieren.

Fünf Schwerpunktbereiche wurden in Essen 1994 festgelegt:

- ▶ Die Verbesserung von Beschäftigungschancen durch bessere Ausbildung
- ▶ Die Steigerung der Beschäftigungsintensität des Wachstums (Flexibilisierung der Arbeitsorganisation, zurückhaltende Lohnpolitik, lokale und regionale Beschäftigungsprojekte, die neue Bedürfnisse im Umwelt- und Sozialbereich abdecken)
- ▶ Die Senkung der Lohnnebenkosten (um auch die Einstellung von weniger qualifizierten, billigeren Arbeitskräften zu ermöglichen)
- ▶ Die Steigerung der Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik (bessere Arbeitsvermittlung)
- ▶ Maßnahmen für Problemgruppen (Langzeitarbeitslose, Jugendliche, Frauen, ältere Arbeitnehmer) (s. Geldner 1997, S.7ff).

Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, diese Empfehlungen in Mehrjahresprogramme aufzunehmen, und unterwarfen sich – einem rechtlich allerdings unverbind-

lichen – Überprüfungsverfahren der nationalen Programme durch den Rat und die Kommission. Dieser Essen-Prozess, der von Anfang 1995 bis etwa Mitte 1997 dauerte, war nicht besonders erfolgreich bezüglich der konkreten Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedstaaten. Aber er hatte doch zwei wichtige Effekte: Erstens war Beschäftigungspolitik damit ein Thema in der EU geworden, und zweitens: Die Mitgliedstaaten klassifizieren ihre beschäftigungspolitischen Maßnahmen nach den Essener fünf Schwerpunktbereichen, insbesondere wenn sie Fördermittel von der EU anstreben (Geldner 1997, S.10).

Die Arbeitslosenquoten stiegen trotzdem weiter. Präsident Jacques Santer legte im März 1996 in Turin einen „Vertrauenspakt“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften „Für Beschäftigung in Europa: ein Vertrauenspakt“) vor. Dieser zielt vor allem darauf ab, ein Vertrauensklima in Europa zu schaffen, das Investitionen ankurbelt, und die gesellschaftliche Akzeptanz der EU-Politik durch stärkere Ausrichtung des beschäftigungswirksamen Wachstums auf „zukunftssträchtige“ Bereiche, die neue Lebensstile, Umweltbewusstsein, technologischen Wandel berücksichtigen, zu erhöhen.

Für ein
Vertrauensklima
in Europa

Drei Schwerpunkte des Vertrauenspaktes vom März 1996

- ▶ Günstige gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen schaffen (Währungsstabilität, Verringerung der Haushaltsdefizite, beschäftigungswirksames Wachstum, Zinssenkungen, gemäßigte Lohnpolitik und eine Verringerung der Lohnnebenkosten)
- ▶ Möglichkeiten des Binnenmarktes voll ausschöpfen (Zugangsbeschränkungen und sonstige Hemmnisse beseitigen, vor allem im Dienstleistungsbereich, Liberalisierung des Telekommunikationsbereichs)
- ▶ Reform der Beschäftigungssysteme beschleunigen (vgl. Geldner, 1997, S.11f).

In der **Ratstagung in Florenz im Juni 1996** wurde der Vertrauenspakt noch weiter bekräftigt, und **fünf weitere Prioritäten** der Beschäftigungspolitik vorgelegt:

- ▶ Verlagerung von passiver zu aktiver Arbeitsmarktpolitik
- ▶ Ein Steuersystem, das mehr Anreize für Unternehmensgründungen setzt
- ▶ Die Strukturfonds sollen verstärkt zur Schaffung von Arbeitsplätzen eingesetzt werden
- ▶ Lokale Beschäftigungsinitiativen sollen unterstützt werden
- ▶ Territoriale und regionale Beschäftigungspakte sollen in Form von Pilotprojekten gestartet werden.

In der EU-Ratstagung in Dublin im Dezember 1996 wurde eine erste Bilanz über die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Maßnahmen des Vertrauenspaktes von der Kommission vorgelegt. Die Kommission bedauerte darin die mangelnde Umsetzung des Vertrauenspaktes, insbesondere, dass Europa zu wenig erkennt, dass all diese Maßnahmen Teil eines Gesamtkonzepts sind (vgl. Geldner, 1997, S.14). In Dublin erfolgte

- ▶ eine Erklärung zur Beschäftigung, die fünf wesentliche Maßnahmen anführt
- ▶ eine Festlegung der „Entschließung des Europäischen Rates über Stabilität und Wachstum“ – des Stabilitätspaktes
- ▶ Die Einsetzung eines „Ausschusses für Beschäftigung und den Arbeitsmarkt“

Mangelnde
Umsetzung des
Vertrauens-
paktes

Wesentliche Maßnahmen in der „Erklärung zur Beschäftigung“ in Dublin, Dezember 1996

- ▶ Fortführung der makroökonomischen Strategie für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung
- ▶ Förderung der lokalen Entwicklung
- ▶ Konzentration auf Arbeitsmarkteffizienz und Ausbildung (lebensbegleitendes Lernen, neue Informationstechnologien, größere Flexibilität, besondere Unterstützung von gefährdeten Personen)

Haushaltsdisziplin versus Beschäftigungspolitik

- ▶ Schaffung beschäftigungsfreundlicher Steuer- und Sozialsysteme
- ▶ Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, Stützung der Klein- und Mittelbetriebe (BMAG 1997, S.116). Ein Leistungsvergleichssystem der Länder aufgrund verschiedener Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren (Benchmarking) wird eingeführt

In der Beschäftigungserklärung wurde ferner festgehalten, dass die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auch weiterhin in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, wobei die Union alle Bemühungen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit unterstützen wird (*Subsidiaritätsprinzip*) (Geldner, S. 1997, S.16). D.h. die Hoffnung, Beschäftigungspolitik auf gesamteuropäischer Ebene anzugehen, wurde damit wieder auf Eis gelegt.

Noch eine zweite Einschränkung erfuhr die europäische Beschäftigungspolitik in Dublin. Im Stabilitätspakt wurden die Bedingungen zur Haushaltsdisziplin nach Vollendung der Währungsunion festgelegt. Länder, die den Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion durch Erfüllung der Maastricht-Kriterien (niedere Zinsen, niedere Inflationsraten, niedrige Budgetdefizite und Staatsschuld) geschafft haben, sollen auch weiterhin davon abgehalten werden, ihre Haushaltsdisziplin zu lockern. Der Stabilitätspakt sieht Strafen bei Überschreitung der Budgetdefizitgrenze von 3% des BIP, Kontrolle von Budgetüberschreitungen und die Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken vor. Der Stabilitätspakt sieht noch strengere Haushaltsbedingungen als Maastricht vor (mittelfristig 0% Defizit statt 3% des BIP) und beschäftigt sich mit der Vertrauenswürdigkeit des Euros, nicht mit den Arbeitslosen. Stabilität wird darin ausschließlich als Preisstabilität, nicht als hohe Beschäftigung definiert (Angelo/Schweighofer 1998, S.5).

Der Stabilitätspakt von Dublin, Dezember 1996

- ▶ Weitere Verringerung von Budgetdefiziten (auf 0% des BIP) dämpft die Beschäftigung
- ▶ Stabilität wird ausschliesslich als Preisstabilität (nicht als Vollbeschäftigung) definiert.

Der am 20. Dezember 1996 in Dublin eingesetzte Ausschuss für Beschäftigung und den Arbeitsmarkt nahm im Jänner 1997 seine Tätigkeit auf. Er soll vor allem den Rat für Soziales in der Umsetzung der Grundsätze von Essen unterstützen. Beschäftigungsindikatoren sollen weiterentwickelt werden, Zwischen- und Jahresberichte der Beschäftigungsentwicklung in Europa erstellt werden, und eine enge Kooperation mit dem „Wirtschaftspolitischen Ausschuss“ soll gepflogen werden. Ziel ist die bessere Abstimmung von Beschäftigungsproblemen einerseits und Wirtschafts- und Währungsfragen andererseits (BMAGS 1997, S.116).

Die Ratstagung von Dublin tat demnach einen Schritt vor, zwei Schritte zurück. Die Beschäftigungserklärung und die Einsetzung eines Ausschusses für Beschäftigung bewirken, dass Beschäftigung weiterhin ein Thema bleiben wird. Die neue, noch strengere Haushaltsdisziplin und Konzentration auf Preisstabilität hingegen bedeuten, dass von den makroökonomischen Rahmenbedingungen der EU weiterhin keine beschäftigungsstimulierenden Impulse zu erwarten sind.

Vor allem Frankreich protestierte schärfstens gegen den Stabilitätspakt. Im Juni 1997 auf der Tagung des Europäischen Rates in Amsterdam beschlossen die Staats- und Regierungschefs eine Revision des EU-Vertrages von Maastricht, der nun – auf Drängen Schwedens – auch ein Beschäftigungskapitel enthält. Auf Initiative der neuen Regierung Frankreichs wurde 1. ein Sondergipfel in Luxemburg beantragt, der ausschliesslich dem Beschäftigungsthema gewidmet sein sollte, und 2. die Entschließung über Wachstum und Beschäftigung angeregt.

Der Vertrag von Amsterdam im Juni 1997

- ▶ *Beschäftigungstitel im EU-Vertrag (Artikel 2 und Artikel 125–130):*

Die Erreichung eines hohen Beschäftigungsniveaus ist ausdrückliches Ziel der EU (Artikel 2)
Die Beschäftigungsstrategie muss unter den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft

koordiniert sein, v.a. bei Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer (Artikel 125)

Beschäftigungsförderung ist Angelegenheit von gemeinsamem Interesse der Mitgliedstaaten (Art. 126)

Das Ziel „hohe Beschäftigung“ muss in allen Politikbereichen berücksichtigt werden (Art. 127)

Es soll ein Überwachungsverfahren und Leitlinien der Beschäftigungspolitik geben (Art. 128)

Arbeitsmarktpolitische Forschung und Informationsaustausch soll angeregt werden (Art. 129)

Es soll ein Beschäftigungsausschuss mit beratender Funktion eingerichtet werden (Art. 130)

► *Entschließung des Europäischen Rates über Wachstum und Beschäftigung*

Koordinierung der Wirtschaftspolitik ist unter besonderer Berücksichtigung der Beschäftigungspolitik wirksamer zu gestalten und inhaltlich zu erweitern

Eine beschäftigungsfreundlichere Ausrichtung der EU-„Grundzüge der Wirtschaftspolitik“

Maßnahmen der Europäischen Investitionsbank (EIB), der Finanzierungsinstitution der EU, die langfristige Kredite für Investitionen gewährt, im Rahmen eines „Amsterdam Special Action Programs“: Bis zum Jahr 2000 wird 1 Mrd. Ecu zur Verfügung gestellt. Für die Finanzierung der transeuropäischen Infrastrukturnetze werden längere Laufzeiten und tilgungsfreie Perioden vorgesehen, für Klein- und Mittelbetriebe mit Ausrichtung auf Hochtechnologie wird Risikokapital bereitgestellt. Finanzierungsförderung für Maßnahmen im Bereich der Energieeffizienz, Bildung, Gesundheit und städtischen Umwelt (s. NAP 1998)

Sondergipfel zur Beschäftigung in Luxemburg am 20. und 21. November 1997

Hauptthema des Gipfels war die Diskussion der Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die dann in der Entschließung des Rates vom 15. Dezember 1997 angenommen wurden. Sie enthalten vier Säulen der Beschäftigungspolitik. Die nationalen Regierungen sollen für 1998 nationale Aktionspläne vorlegen, die diesen Leitlinien entsprechen.

Vier Säulen der beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998 vom 15. Dez. 1997

► *Verbesserung der Vermittelbarkeit* (Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit und Jugendarbeitslosigkeit), Übergang von passiven zu aktiven Maßnahmen (Erhöhung des Anteils von arbeitslosen Personen, denen eine Ausbildung angeboten wird, neue Möglichkeiten für Ausbildung und Berufserfahrung), Erleichterung des Übergangs von der Schule zum Beruf, Förderung eines Partnerschaftskonzeptes (Mitwirkung der Sozialpartner, lebenslange Weiterbildung)

► *Entwicklung des Unternehmergeistes* (erleichterte Gründung von Unternehmen, Schaffung von Arbeitsplätzen in Dienstleistungsunternehmen, beschäftigungsfreundliches Steuersystem)

► *Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer* (Modernisierung der Arbeitsorganisation, Beseitigung steuerlicher Hemmnisse, Ausschöpfung der Möglichkeiten für die Schaffung neuer Arbeitsplätze, v.a. im Dienstleistungsbereich)

► *Stärkung der Maßnahmen für Chancengleichheit* (Bekämpfung der Diskriminierung zwischen Frauen und Männern, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Erleichterung der Rückkehr in das Arbeitsleben, Förderung der Eingliederung Behinderter) (s. Europäische Kommission 1997)

Die Mitgliedstaaten mussten entsprechend dieser Leitlinien bis zum Frühjahr 1998 nationale Aktionspläne (NAP) erstellen, die dann beim Europäischen Rat in Cardiff unter

der EU-Präsidentschaft Großbritanniens vorgestellt wurden, die endgültig aber erst im Dezember 1998 in Wien, unter österreichischer Präsidentschaft evaluiert werden, wo auch eine Überarbeitung der Leitlinien für 1999 erfolgen wird.

Der Nationale Aktionsplan für Beschäftigung (NAP) Österreich

Beschäftigungspolitische Grundpositionen

Der Nationale Aktionsplan für Beschäftigung (NAP) wurde vom Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten und dem Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten gemeinsam erstellt. Die Stellungnahmen der Sozialpartner wurden 1:1 übernommen (s. Angelo/Schweighofer 1998 und NAP 1998 S.7ff). Am 15. April 1998 legte die Bundesregierung den Beschäftigungsplan für die nächsten fünf Jahre vor. Er enthält zunächst allgemeine beschäftigungspolitische Grundpositionen der Bundesregierung und der Sozialpartner und anschließend konkrete Punkte zu den vier Säulen vom Luxemburger Gipfel sowie einen zusätzlichen Punkt „Sonstige Maßnahmenfelder“.

Österreich spezifiziert quantitative Ziele: *Die Arbeitslosenquote soll von 4,5% auf 3,5 % bis zum Jahr 2002 sinken.* Dies ist zwar erfreulich, aber angesichts der Tatsache, dass dies ca. 6% Arbeitslosigkeit nach alter Österreich-Definition entspricht und eine so hohe Arbeitslosenquote vor den neunziger Jahren unvorstellbar gewesen wäre (Ziel bis 1983 war es, unter der 2,5%-Marke zu bleiben!), mutet das quantifizierte Ziel etwas bescheiden an. Insbesondere, da die OECD ohnehin ein leichtes Absinken der Arbeitslosenquoten bis 1999 und ein Ansteigen der Beschäftigung um 80.000 bis zum Jahr 2002 aufgrund der guten Konjunkturlage prognostiziert (s. Leutner, 1998, S. 11). Durch den NAP sollen noch *zusätzlich etwa 25.000 bis 30.000 Arbeitsplätze* geschaffen werden. Ein deutlicher Schwerpunkt des NAP liegt auf der *Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit* und der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Aktive Arbeitsmarktpolitik, also eine gezielte Veränderung der Struktur des Arbeitsangebots oder der Arbeitsnachfrage z.B. durch Umschulungen, ist in Österreich im internationalen Vergleich wenig ausgebaut. Nur Spanien, Großbritannien und Luxemburg hatten 1996 geringere Ausgaben pro Prozentpunkt Arbeitslosigkeit für aktive Arbeitsmarktpolitik in Prozent des BIP (s. OECD Employment Outlook 1997). Österreich baute traditionell viel stärker auf passive Arbeitsmarktpolitik, also auf Hilfestellung bei der Jobsuche und auf die Gewährung von Arbeitslosenunterstützung, obgleich immer wieder erfolgreiche Modelle der aktiven Arbeitsmarktpolitik (etwa die Aktion 8000 in den achtziger Jahren oder die Arbeitsstiftungen in den neunziger Jahren) international gelobt wurden. Der NAP strebt eine *Verschiebung der Mittel von der passiven zu der aktiven Arbeitsmarktpolitik* an.

Verbesserung der Vermittelbarkeit

Der Übergang in die Langzeitarbeitslosigkeit soll halbiert werden, so dass Jugendliche innerhalb von sechs Monaten und Erwachsene innerhalb von zwölf Monaten wieder eine Beschäftigung finden (derzeit sind rund 15.500 Jugendliche und 43.000 Erwachsene betroffen). Der Anteil der von Langzeitarbeitslosigkeit Betroffenen, die an *Ausbildungsmaßnahmen* teilnehmen, soll von derzeit rund 10% auf 20% verdoppelt werden.

Schwerpunkt des NAP ist die Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit. Bereits im Jahr 1987 hatte die Bundesregierung ein Maßnahmenpaket „Der Jugend eine Chance“ beschlossen. Im NAP werden insbesondere die Schaffung von 2500 neuen Ausbildungsplätzen für Lehrlinge betont. Weiters geplant sind eine Aufhebung des Repetierverbots an berufsbildenden mittleren und höheren Schulen bei mehr als drei Nichtgenügend, um massiven zusätzlichen Lehrstellenandrang zu vermeiden, Verbesserung

der Qualität der Schulen (bessere Vernetzung zwischen Schule, Universität und Wirtschaft, Überprüfung der Lehrpläne auf Praxisnähe etc.), Anreiz für Unternehmen zur Lehrlingeinstellung (Steuerfreibetrag von 20.000 öS und Entfall des Arbeitgeberbeitrags zur Unfallversicherung für das erste Lehrjahr), Entwicklung neuer Lehrberufe, Erschließung neuer Arbeitsplätze im Bereich sozialer Dienstleistungsberufe, wie Gesundheit, soziale Betreuung und Pflege. Ferner lebensbegleitende Weiterbildung (verbesserte Bildungsinformation außerhalb der Schulen, Telelernzentren, regionale Bildungsverbundmodelle, Fernstudien), um eine bessere Vermittelbarkeit der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu gewährleisten. Österreich legt Wert auf sein duales Ausbildungssystem, also einer kombinierten Ausbildung in Praxis und Berufsschule. Das Arbeitsmarktservice soll überbetriebliche und zwischenbetriebliche Lehrausbildung fördern. Regionale Beschäftigungsprogramme sollen den NAP unterstützen.

**Verbesserung
der Qualität
der Schulen**

Strukturschwache Branchen werden zwischen 1995 und 2002 massiv Arbeitsplätze abbauen. Es sind dies insbesondere Textil und Bekleidung (23.000 Arbeitsplätze), Nahrung und Genussmittel (5000 Arbeitsplätze) und Grundstoffproduktion (15.000 Arbeitsplätze). Die betroffenen Arbeitnehmer sollen in Arbeitsstiftungen aufgefangen werden, wo sie bis zu ihrer Übernahme in neue Jobs umgeschult werden und tätig sein können. Dies verhindert den Qualifikationsverlust der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und das entmutigende Gefühl, isoliert zu sein.

Entwicklung des Unternehmertums

Hierbei soll Unternehmensgründungen gefördert werden. Eine Reform von Gewerbeordnung und Betriebsanlagenrecht, die die Vereinfachung des Zugangs zum Gewerbe und eine Verkürzung der Dauer des Genehmigungsverfahrens für Betriebsanlagen vorsieht, erfolgte bereits 1997. Das Arbeitsmarktservice sieht ein Gründer- und Gründerinnenprogramm vor, eine Gründer-Hotline soll als zentrale Anlaufstelle im BMWA Hilfestellung bieten, eine Eigenkapitalstärkung der Betriebe im technologisch innovativen Bereich soll aus Mitteln der Technologiemilliarde erfolgen. Klein- und Mittelbetriebe sollen erleichterten Zugang zu modernen Informationstechnologien erhalten.

**Förderung von
Unternehmens-
gründungen**

Selbständige können in der Arbeitslosenversicherung weiter versichert bleiben, um so das Risiko eines missglückten Wechsels vom Unselbständigen- zum Selbständigenstatus zu verringern.

Eine Steuerreformkommission wurde im April 1997 eingesetzt, um bis zum Jahr 2000 eine Steuerreform zu erarbeiten, die den Faktor Arbeit entlastet (eine Verminderung von Steuern und Abgaben auf Arbeit, insbesondere auf Arbeit im Niedriglohnbereich, und Lohnnebenkosten).

Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer

Unter diesem Punkt befinden sich eigentlich die wichtigsten Aspekte einer Arbeitsmarktpolitik: Arbeitszeitverkürzung, Arbeitszeitflexibilisierung, Entkoppelung von Arbeitszeit und Betriebszeit (Schichtmodelle), Überstunden, Bildungskarenz etc. Diese werden unter den Punkt „Sozialpartnervereinbarung zur Modernisierung der Arbeitsorganisation“ gefasst, und es wird festgestellt, dass diese Themen grundsätzlich nur über Kollektivverträge auf Branchenebene zu lösen sind (s. NABP 1998, S.35). Die wesentlichen Punkte der Arbeitsmarktpolitik bleiben daher von der EU unberührt und werden von der gesamtwirtschaftlichen nationalen Ebene auf die Branchen verlagert, die wesentlich weniger umfassende Regelungen durchsetzen können als die Arbeitnehmer- und -gebervertretungen auf nationaler Ebene. Bisher stattgefundenen Reformen der Arbeitsverträge, die im NAP erwähnt werden, sind das Solidaritätsprämienmodell (Gruppen von Beschäftigten, die zur Herabsetzung der Normalarbeitszeit bereit sind, und für die Ersatzarbeitskräfte eingestellt werden, bekommen eine Prämie) und die Gleitpension (auch

ohne die Voraussetzung für eine Frühpensionierung besteht das Recht auf Herabsetzung der Normalarbeitszeit auf 28 Stunden, um langsam in die Pension zu gleiten).

Stärkung der Maßnahmen für Chancengleichheit

**Mangel an
Kinderbetreu-
ungsplätzen**

Frauen sind in vielerlei Hinsicht benachteiligt. Die *Erwerbsbeteiligung geht bei Frauen mit steigender Kinderzahl drastisch zurück*. Sie sinkt von 75% der Haushalte ohne Kind auf 21% in Haushalten mit drei Kindern (s. Steiner 1996, S.22). Jeder vierte Alleinerzieher/innenhaushalt lebt unter der Armutsschwelle (exklusiv der nicht erfragbaren Alimente). Alleinerziehende Mütter sind meist halbtags berufstätig. In Österreich fehlen 139.500 Kinderbetreuungsplätze. Der NAP sieht die Schaffung von 18.000 Kinderbetreuungsplätzen vor. Die Wiedereinsteigerprogramme insbesondere für Karenzurlauber/-innen werden ausgeweitet.

In den vergangenen Jahren ist auch in Österreich eine Zunahme der Behindertenarbeitslosigkeit zu verzeichnen. Sie stieg von 1993 58.644 auf 1996 76.309 Personen an. Mittel aus dem Strukturfonds (v.a. ESF) sollen für Programme zur Eingliederung von Behinderten eingesetzt werden, und eine Arbeitsstiftung „Berufliche Qualifikation Behinderter“ soll gegründet werden, wo die Infrastruktur, die Ausstattung und Kursmaßnahmen für die berufliche Qualifizierung Behinderter bereitgestellt werden (NAP 1998, S.43).

Sonstige Maßnahmen

Unter sonstigen Maßnahmen werden *Technologieförderung, Infrastrukturinvestitionen* (vor allem im Hoch- und Tiefbau, bei der Abfallentsorgung, bei Wärmedämmung etc. sollen 5000–10.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden), *Exportförderung* (u.a. sollen 300 Millionen aus der Technologiemilliarde für eine Exportoffensive zur Verfügung gestellt werden), *Betriebsansiedelungen* und *eine schärfere Kontrolle der Schwarzarbeit* und Schattenwirtschaft verstanden (s. NAP 1998, S.48f).

Eine Evaluierung der europäischen Beschäftigungspolitik

Betrachtet man den mühsamen Weg einer europäischen Beschäftigungspolitik, so ist es erfreulich, dass das Thema Beschäftigung und Arbeitslosigkeit überhaupt erörtert wird. Durch die vielen Tagungen ist es ein Thema geworden, das nicht mehr übersehen werden kann. Der Weg vom Weißbuch 1993 zu den nationalen Aktionsplänen der Beschäftigung 1998 zeigt, dass diese Beschäftigungspolitik auch konkreter geworden ist. Von vagen Äußerungen wie „makroökonomische Rahmenbedingungen schaffen“, „Strukturpolitik“ und „Arbeitsmarktpolitik“ im Weißbuch wird sie zu vier klaren Säulen im NAP. Neben diesen durchaus erfreulichen Erfolgen sind aber auch die Beschränkungen einer europäischen Beschäftigungspolitik deutlicher geworden.

Welche Politikebene ist zuständig?

**Die großen
Fragen werden
ausgespart ...**

Die EU bzw. die Mitgliedstaaten vermeiden es offensichtlich, die großen Fragen der Arbeitsmarktpolitik wie Arbeitszeitverkürzung und Lohnpolitik anzurühren. Stattdessen werden ungelöste Probleme auf nationale Ebene zurückdelegiert. Große Länder, wie Frankreich, können Arbeitszeitverkürzung autonom wagen. Für kleine Länder wie Österreich ist dies wesentlich riskanter, da diese stärker von internationaler Verflechtung abhängig sind als ein großes Land. In Österreich wurden Arbeitszeitverkürzungen in den siebziger Jahren noch auf nationaler Ebene eingeführt (etwa die 40-Stundenwoche 1975). Heute wird das Problem der Arbeitszeitverkürzung auf die Branchenebene verlagert. Die einzelnen Branchen sollen Arbeitszeit und Arbeitsgestaltung aushandeln. Dies

birgt aber die Gefahr, dass die Arbeitnehmervertreter/innen von schwächeren Branchen, die eine Arbeitszeitverkürzung zur Sicherung der Beschäftigung am nötigsten hätten, keine Chance haben, diese durchzusetzen. Beschäftigungspolitik findet derzeit auf vielen verschiedenen Ebenen statt, die nicht unbedingt zusammenwirken. Auf EU-Ebene eine auf strukturelle Veränderungen setzende Rahmenpolitik, auf nationaler Ebene eine auf bestimmte Gruppen abzielende Regierungspolitik, auf Branchen- und Betriebsebene eine mehr oder weniger progressive Arbeitszeit- und Flexibilisierungspolitik, die aber nicht national oder supranational abgesichert ist. Diese neue Mehrebenenpolitik der Beschäftigungssicherung birgt die Gefahr, dass die Politiker aller Ebenen nicht am gleichen Strang ziehen. Dass selbst die einzelnen Länder innerhalb der EU nicht am selben Strang ziehen, soll der nächste Punkt verdeutlichen.

Was fehlt einer europäischen Beschäftigungspolitik?

Große Bereiche fehlen einer europäischen Beschäftigungspolitik. Zuerst fehlt ihr ein makroökonomisches Rahmenkonzept zur Beschäftigungssicherung. Die makroökonomischen Rahmenbedingungen einer nur auf Preisstabilität ausgerichteten Geld- und Währungspolitik mit der Forderung nach Haushaltsdisziplin und Schuldenabbau dämpfen die Beschäftigung. In diesem beschäftigungsdämpfenden Umfeld sollen nun allerlei Aktivitäten erfolgen, um die Beschäftigung anzukurbeln. Diese sind aber nur Tropfen auf dem heißen Stein. Auch wenn die obigen Listen von beschäftigungspolitischen Maßnahmen beeindruckend lang waren, so lassen sie doch die wesentlichen Teile einer Beschäftigungspolitik unerwähnt. „Heiße“ Themen wie Arbeitszeitverkürzung auf EU-Ebene, ein europäischer Kollektivvertrag zur Festlegung von Lohnuntergrenzen, ein europäischer Finanzausgleich, der Mittel von EU-Ländern mit niedriger Arbeitslosigkeit zu EU-Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit in Krisenzeiten umschichten kann, eine lockerere Geldpolitik, die sich nicht nur um stabile Preise, sondern auch um die Arbeitslosen sorgt und daher ein bisschen mehr Inflation zulässt, werden nicht erwähnt. EU-Beschäftigungspolitik ist schwerpunktmäßig Strukturpolitik, aber nicht makroökonomische Stabilisierungspolitik. Was in den Textbüchern unter „Instrumente der Beschäftigungspolitik“ gelehrt wird, wird bei all den Programmen größtenteils vergessen.

Arbeitslosigkeit kann viele Ursachen haben und auf unterschiedlichen Märkten entstehen.

- ▶ Am Geld- und Kapitalmarkt werden die Zinsen und die Inflationsrate bestimmt. Diese Aufgabe wird mit Beginn der Währungsunion nicht mehr von den Nationalbanken der Mitgliedstaaten, sondern von der Europäischen Zentralbank wahrgenommen werden. Sie will niedrige Inflationsraten durch eine Politik des knappen Geldes. Dadurch sind die Zinsen hoch, zumindest ist der Realzins (Zinsen minus Inflationsrate) hoch, weil ja bei einer niedrigen Inflationsrate nicht viel Spielraum zum Abziehen ist. Der Realzins ist aber die Größe, an der sich die Investitionen der Unternehmungen orientieren. Ist er hoch, sind sie mit ihren Investitionen zurückhaltend, weil sie einen hohen Ertrag erwirtschaften müssten, um ihre Kreditzinsen zurückzuzahlen. Es ist dann viel einfacher, Geld auf die Bank zu legen und Zinsen zu kassieren, statt es in den Betrieb zu investieren. Eine streng auf Preisstabilität achtende Geldpolitik kann daher investitionsdämpfend sein. Geringere Investitionen bedeuten aber weniger Aufträge an die Investitionsgüterindustrie, die weniger produziert, weniger Aufträge an ihre Zulieferindustrien gibt, die wiederum Leute entlassen. Die Arbeitslosen konsumieren weniger, was wiederum der Konsumgüterindustrie schadet. Und langsam pflanzt sich das Problem vom Geldmarkt über den Investitionsgütermarkt zum Konsumgütermarkt fort und endet am Arbeitsmarkt mit höherer Arbeitslosigkeit.

- ▶ Arbeitslosigkeit kann aber nicht nur am Geldmarkt entstehen. Sie kann auch am Investitionsgütermarkt entstehen. So etwa, wenn plötzlich ein investitionsfeindliches Wirtschaftsklima herrscht. Oder wenn der Staat aufgrund von Budgeteinsparungen weniger investiert. Gerade die geforderte Haushaltsdisziplin in der EU bedeutet, dass der Staat als Nachfrager der Privatwirtschaft sich immer mehr zurückzieht.

... „heiße“
Themen
bleiben unbe-
rührt

Ursachen der
Arbeitslosig-
keit und
Instrumente
ihrer
Bekämpfung

Zu hohe
Zinsen als
Ursache von
Arbeitslosig-
keit

► Arbeitslosigkeit kann auch am Konsumgütermarkt entstehen, etwa wenn der öffentliche Dienst Einsparungen bei Beamten und Lehrern vornimmt, keine Beamten mehr einstellt, so dass der öffentliche Konsum sinkt und eine Kaufgruppe am Konsumgütermarkt geschwächt wird. Auch wenn die Löhne zu niedrig sind, leidet der Konsumgütermarkt unter zu wenig Kaufkraft.

► Am Arbeitsmarkt selber kann auch Arbeitslosigkeit entstehen. Etwa indem die offenen Stellen nicht mit der Qualifikation der Arbeitssuchenden übereinstimmen oder indem die Lohnnebenkosten zu hoch sind. Auch das Ansteigen des Arbeitsangebots durch höhere Frauenerwerbsbeteiligung oder einen Zustrom ausländischer Arbeitskräfte stellt ein Strukturproblem für den Arbeitsmarkt dar. Solche strukturellen Probleme erhöhen vor allem die strukturelle Arbeitslosigkeit, während die vorangegangenen Beispiele konjunkturelle Arbeitslosigkeit bedeuteten, also eine, die z.B. mit Sinken der Zinsen wieder zurückgehen würde. Strukturelle Maßnahmen der Bekämpfung sind z.B. bessere Ausbildung und Schaffung neuer Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich.

Ein wichtiges Instrument der Beschäftigung ist die Arbeitszeitverkürzung. Etwa alle zwanzig Jahre verdoppelt sich aufgrund des technischen Fortschritts die Produktivität, d.h. derselbe Arbeiter, der 1975 ein Auto produziert hat, produziert heute in derselben Arbeitszeit zwei Autos. Es ist daher Sinn und Zweck einer reicheren Gesellschaft, dass immer weniger Leute immer weniger arbeiten. Deshalb und um die verbleibende gesellschaftlich nötige Arbeitszeit auf alle aufzuteilen, wurde immer wieder die Arbeitszeit verkürzt. Von Kinder- und Sonntagsarbeit über die 60-Stundenwoche langsam hin zur 40-Stundenwoche – in vielen Branchen derzeit in Österreich die 38-Stundenwoche – wurde die Arbeitszeit systematisch verkürzt. Die großen Rahmenbedingungen einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik sind daher Arbeitszeitverkürzung, eine auch an Beschäftigung orientierte Geldpolitik und eine Budgetpolitik, die genügend Mittel hat, um auf Arbeitslosigkeit reagieren zu können, bzw. reichliche Mittel von EU-Ebene.

Arbeitszeitverkürzung als Instrument der Beschäftigungspolitik

Wer finanziert eine europäische Beschäftigungspolitik?

Österreich hat in seinem NAP großteils vermieden, sich finanziell festzulegen. Äußerst vage und vorsichtig sind die Äußerungen zu der Frage, wie der Beschäftigungsplan finanziert werden soll. Es wird von „Umschichtungen“ in den einzelnen Sachbereichen, etwa von der Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung zu aktiver Arbeitsmarktpolitik, gesprochen, von „zusätzlichen Mitteln“, die für aktive Arbeitsmarktpolitik und Kinderbetreuungseinrichtungen vorgesehen seien. Jedenfalls werden diese zusätzlichen Mittel „Gegenstand der jeweiligen Budgetverhandlungen“ sein (s. NAP 1998, S.5). Kurzum, im NAP steht sehr wenig über die Finanzierung, außer dass auf die finanziellen Beiträge der EU verwiesen wird. Da Teile der Vorschläge im NAP sich mit den zentralen Themen der Europäischen Sozialfonds (ESF)-Programme decken, insbesondere mit Ziel 3 zur Förderung von Langzeitarbeitslosen, Jugendlichen und benachteiligten Gruppen, werden 1,5 Mrd. öS jährlich für die aktive Arbeitsmarktpolitik aus dem ESF erwartet.

Aus nationalen Quellen, so ist im NAP zu erfahren, sind pro Jahr 500 Mio. öS zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit vorgesehen. Für die Schaffung von weiteren 18.000 Kinderbetreuungsplätzen sollen Bundeszuschüsse von ca. 600 Mio., die von den Ländern zu verdoppeln sind, erfolgen (s. NAP 1998, S.40). Zusammen mit den Mitteln des Sozialfonds können vielleicht 2,5 Mrd. aktiviert werden. Dies sind, auf die 230.000 Arbeitslosen umgelegt, pro Person ungefähr 10.000 öS pro Jahr; das entspricht zwar einem großzügigen Taschengeld, ist aber wohl nicht genug, um teure Umschulungskurse, Zuschüsse und sonstige Hilfen zu finanzieren.

Wenn man den österreichischen NAP betrachtet, so fragt man sich, wie die Beschäftigungspolitik der Regierung wohl ohne NAP ausgesehen hätte, und der Verdacht drängt sich auf, dass sie nicht viel anders ausgesehen hätte. Der Schwerpunkt des NAP liegt in der Säule 1, insbesondere in der Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit. Dies ist

besonders wichtig und daher der Regierung schon vor dem NAP eingefallen. „Der Jugend eine Chance“ gab es schon 1987. Säule 3, die Regelung des Arbeitsmarktes, wird ohnehin wie immer den Sozialpartnern überlassen. Säule 2 (Unternehmergeist) und Säule 4 (Chancengleichheit) sind nur sehr mager ausgeführt, zumindest wenn man die Anzahl der Vorschläge und die dafür verwendeten Seiten im NAP vergleicht. Der Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist ebenfalls schon seit 1994, wo eine Umstrukturierung erfolgte, vorangeschritten. Obgleich hier die Zusatzmittel aus den Strukturfonds der EU sicher einen Ausbau bewirken. Was fehlt, ist eine gezielte Vorbeugung gegen Altersarbeitslosigkeit, die doch gerade im internationalen Vergleich das größte Problem darstellt. Große neue Themen der Beschäftigungspolitik wurden daher im NAP nicht angegangen.

Massenarbeitslosigkeitsbekämpfung auf Europaebene würde ein deutliches Mehr an Mitteln benötigen. Dies scheitert am Widerstand einiger Mitglieder (v.a. Großbritannien), die keinerlei Mittelaufstockung an die EU wünschen. Mit der geplanten Osterweiterung wird dieses Problem noch wesentlich deutlicher werden, da die Mittel dann auf noch mehr Länder aufgeteilt werden müssen und Verteilungskämpfe härter werden. Die Zukunft der europäischen Beschäftigungspolitik wird weiterhin im Spannungsfeld von Akzeptanzproblemen einer Union mit Massenarbeitslosigkeit und Unterschieden in der Auffassung über Maß und Ausgestaltung einer solchen Politik bleiben. Die Weichen wurden bisher mehr in Richtung einer Strukturpolitik denn in Richtung einer Vollbeschäftigungspolitik gestellt. Dass mehr Wettbewerb und Umstrukturierung Arbeitslosigkeit beseitigt, stimmt mit den Grundzielen und Grundwerten der EU seit ihrer Gründung überein, nur leider nicht immer mit der Wirklichkeit.

Brigitte Unger, Ao.Univ.-Prof. Dr.

ist außerordentliche Professorin und Ökonomin an der Wirtschaftsuniversität Wien. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Europäische Integration, Finanzmärkte und institutionelle Ökonomie; Sie verfaßte ihre Habilitationsschrift über nationale Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik. Derzeit absolviert sie einen Forschungsaufenthalt am Netherlands Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences (NIAS) in Wassenaar.

Literatur

Angelo, Silvia/Schweighofer, R.: Beschäftigungspolitik in der Europäischen Union, Der Beschäftigungsgipfel in Luxemburg, 21. Nov. 97, Der nationale Aktionsplan für Beschäftigung, BMAGS, Abt.III/3, mimeo.
 Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales: Handbuch des Europäischen Sozialfonds, Band 1, Wien 1997.
 Geldner, Irene: Grundsätze und Wirkungsweise der europäischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 68, Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Juli 1997.
 Europäische Kommission: Die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998, Entschließung des Rates vom 15. Dezember 1997, Direktion V/A, Manuskript, Dezember 1997.
 Leutner, Richard: Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung für Österreich (NAP): Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, in: Arbeit und Wirtschaft, hg. von AK und ÖGB, 52.Jg, 6/1998, S. 10–15.
 Bundesministerium für Gesundheit, Arbeit und Soziales: Bericht

über die soziale Lage, Wien 1996.
 Erste Österreichische Armutskonferenz, 20.–21. November 1995, St. Virgil, Salzburg, Dokumentation.
 Huster, Ernst-Ulrich: Armut in Europa, Analysen, Opladen, 1996.
 Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung – Österreich, hg. von Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten, 15. April 1998, Wien.
 Scharinger, C.: Du wüßtest wissen wo i schlaf. Zur Situation von akut Obdachlosen in Wien. Interdisziplinäres Forschungszentrum Sozialwissenschaften, Wien 1993.
 Steiner, Hans/Wolf, Walter: Armutsgefährdung in Österreich, Schriftenreihe Soziales Europa, hg. von Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Wien 1996.
 Zweite Österreichische Armutskonferenz, 20.–21. Jänner 1997, St. Virgil, Salzburg, Dokumentation