

Beschäftigungspolitik und Beschäftigungspakte in der Europäischen Union

*Claus Schnabel / Stefan Zagelmeyer**

I. Einleitung

Die anhaltende Beschäftigungskrise zählt zu den wichtigsten wirtschafts- und sozialpolitischen Herausforderungen in Europa. Vor dem Hintergrund der hohen und in vielen Ländern tendenziell steigenden Arbeitslosigkeit haben sowohl die Europäische Union (EU) als auch die meisten Mitgliedstaaten der Beschäftigungspolitik absolute Priorität gegeben. Das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus sowie ein eigenes Beschäftigungskapitel wurden 1997 in den Amsterdamer Vertrag aufgenommen. Das Schlagwort vom ‚Europäischen Beschäftigungspakt‘ stand im Zentrum der deutschen Ratspräsidentschaft und des Kölner Gipfels von 1999.

Beschäftigungs- oder Sozialpakete sowie ‚Bündnisse für Arbeit‘ waren in den neunziger Jahren auch zunehmend in den EU-Mitgliedstaaten zu finden. Auf nationaler, regionaler und teilweise sogar lokaler Ebene versuchten Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, oft in Zusammenarbeit oder mit Unterstützung der Regierung, durch koordiniertes Vorgehen die Beschäftigungsmöglichkeiten zu verbessern. Auf betrieblicher Ebene trafen mehr und mehr Arbeitgeber mit ihren Belegschaften bzw. deren Vertretern Vereinbarungen, mit denen die Beschäftigung am Standort gesichert (oder sogar ausgebaut) werden sollte.

Im Folgenden soll daher untersucht werden, wie geeignet derartige Maßnahmen der Beschäftigungspolitik auf europäischer, nationaler, regionaler und betrieblicher Ebene sind und welche Erfolge bzw. Erfolgsaussichten sie haben. Zuerst werden dabei einige Grundsatzfragen sowie Möglichkeiten und Probleme einer europäischen Beschäftigungspolitik nach dem Amsterdamer Vertrag diskutiert. Danach erfolgt die Beschreibung und Analyse von Aktivitäten zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen unterhalb der europäischen Ebene im Rahmen sogenannter Beschäftigungspakte. Eine kurze Bewertung der verschiedenen Ansätze auf und unterhalb der EU-Ebene rundet den Beitrag ab.

Article by an MPIfG researcher

Claus Schnabel, Stefan Zagelmeyer: Beschäftigungspolitik und Beschäftigungspakte in der Europäischen Union.
In: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 26(2), 147-164 (2000). Nomos-Verlags-Gesellschaft

* Der Aufsatz basiert auf einem Vortrag auf der Sitzung des Arbeitskreises ‚Internationale Wirtschaftsbeziehungen‘ der List Gesellschaft e.V. am 29.10.1999 in Nürnberg.

II. Grundsatzfragen einer europäischen Beschäftigungspolitik

Eine Beurteilung der Perspektiven der Beschäftigungspolitik in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Amsterdam setzt die Auseinandersetzung mit zwei Fragestellungen voraus. Zunächst ist der Begriff Beschäftigungspolitik inhaltlich zu definieren. Im Folgenden werden unter Beschäftigungspolitik alle wirtschafts-, sozial- und tarifpolitischen Maßnahmen verstanden, welche darauf abzielen, das Beschäftigungsniveau in einer Volkswirtschaft zu erhöhen bzw. die Arbeitslosigkeit zu verringern. Die zweite Fragestellung ist schwieriger zu beantworten: Welche Träger sollen, mit welchen Mitteln, auf welcher Ebene eines europäischen Mehrebenensystems beschäftigungspolitische Aktivitäten entwickeln, um effektiv und effizient zur Bekämpfung der Beschäftigungskrise beizutragen?

Die ökonomische Theorie erlaubt die Diskussion dieser Fragestellung in zwei Dimensionen. Die normative Dimension beinhaltet die Frage der Zuordnung von staatlichen Aufgaben zu den verschiedenen institutionellen Ebenen, die nicht zuletzt von der Existenz und Bewertung regional unterschiedlicher Präferenzen für die Bereitstellung öffentlicher Güter, externer Effekte, steigender Skalenerträge bei der Produktion, der Wirkung der Aktivitäten auf den institutionellen Wettbewerb, des Wiederwahlinteresses der Politiker und möglicher *Rent-seeking*-Aktivitäten von Interessengruppen abhängt. Im Zusammenhang mit der positiven Dimension der Fragestellung ist nicht auszuschließen, dass vor allem diejenigen EU-Mitgliedstaaten ein Interesse an der Zentralisierung von Politikfeldern haben, die bereits über eine hohe Regulierungsdichte verfügen und die im Zuge der Zentralisierung und der damit verbundenen Erhöhung der Arbeitskosten der anderen Mitgliedstaaten ihre Wettbewerbsfähigkeit im Sinne einer Strategie der ‚*Raising Rivals‘ Costs*‘ verbessern wollen.¹

Zur Bewertung der Zuweisung von staatlichen Aktivitäten in einem Mehrebenensystem bietet sich als Orientierungsmaßstab auch der Rückgriff auf die Theorie der sozialen Ordnungspolitik an. Dieser liegt die Idee zugrunde, dass Staatsordnung, Wirtschaftsordnung und Sozialordnung als interdependente Teilordnungen zu verstehen sind, welche in einem Rückkoppelungszusammenhang stehen. Institutionen sind so auszugestalten, dass negative Rückkopplungseffekte zwischen und innerhalb der Teilordnungen minimiert und möglichst positive Rückkopplungseffekte erzielt werden. Das Verfahrensprinzip, welches in einer sozialen Marktwirtschaft „eine differenzierte Umsetzung und Vermittlung nach den jeweiligen gesellschaftlichen Werthaltungen anbietet“², ist das der Subsidiarität. Auf ein Mehrebenengefüge angewandt bedeutet das Subsidiaritätsprinzip, dass keiner untergeordneten Ebene Handlungskompetenz entzogen werden soll, sofern die Akteure in dieser Ebene das Problem besser in Selbsthilfe und in Selbstverantwortung lösen können (Delegationsprinzip bzw. Entzugsverbot). Ist das Problem nicht auf einer unteren Ebene lösbar, so muss gemäß dem Postulat der subsidiären Assistenz die jeweils nächsthöhere Ebene mit der Lösung des Problems betraut werden. In

¹ So argumentieren z. B. SCHUSTER/VAUBEL (1996); vgl. auch BERTHOLD (1998).

² RÖSNER (1999), S. 141; vgl. auch DICHMANN (1994).

dynamischer Perspektive besteht die Notwendigkeit zur subsidiären Reduktion dergestalt, dass Kompetenzen in dem Maße in niedrigere Ebenen zurückverwiesen werden, wie sich deren Problemlösungsfähigkeit verbessert hat.

Indem das Subsidiaritätsprinzip 1992 in den Maastrichter Vertrag aufgenommen wurde und heute in der Präambel des EU-Vertrags sowie in Art. 5 des EG-Vertrags ausdrücklich verankert ist, wurde bereits eine Entscheidung der politischen Akteure über die Ablauforganisation und Kompetenzverteilung im europäischen Mehrebenensystem getroffen.³ Eine offene Frage ist jedoch, inwieweit diesem Prinzip bei der Organisation und praktischen Umsetzung der Beschäftigungspolitik und der Vereinbarung von Beschäftigungsfragen in Europa auch Rechnung getragen wird.

III. Entwicklung der europäischen Beschäftigungspolitik

Parallel zur wachsenden Arbeitslosigkeit erhielt in den neunziger Jahren auch die Beschäftigungspolitik in der Europäischen Union eine immer größere Bedeutung. So legte die Europäische Kommission 1993 ein Weißbuch über ‚Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung‘ vor, das Grundlage eines Aktionsplans zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wurde, den der Europäische Rat Ende 1993 verabschiedete. Auf dem Essener Gipfel vom Dezember 1994 wurde eine Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Beschäftigungspolitik beschlossen und die Mitglieder wurden aufgefordert beschäftigungspolitische Maßnahmen in Bereichen wie Bildung, Lohnnebenkosten und Langzeitarbeitslosigkeit zu ergreifen. Auch auf den Gipfeltreffen 1995 und 1996 wurden beschäftigungspolitische Resolutionen verabschiedet. Eine wesentlich größere Bedeutung erhielt die Beschäftigungspolitik dann allerdings mit ihrer Aufnahme in den Amsterdamer Vertrag von 1997 und den darauf aufbauenden Vorschlägen der EU-Organe in den folgenden Jahren.⁴

Der Vertrag von Amsterdam ergänzte die Verträge über die Europäische Union (EUV) und über die Europäische Gemeinschaft (EGV) um ein Kapitel über Beschäftigung (Titel VIII Art. 125-130 EGV). Das Ziel eines ‚hohen Beschäftigungsniveaus‘ wurde neu in Art. 2 EUV aufgenommen und in Art. 2 EGV bei der Aufzählung der Aufgaben der Gemeinschaft nach vorne gerückt. Laut Beschäftigungskapitel arbeiten die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft auf die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie hin (Art. 125). Die Mitgliedstaaten betrachten die Förderung der Beschäftigung als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und stimmen ihre diesbezüglichen Tätigkeiten aufeinander ab (Art. 126), wobei die Gemeinschaft die Zusammenarbeit

³ Konkret heißt es in Art. 5 EGV: „In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“

⁴ Die schrittweise Bedeutungszunahme der Beschäftigungspolitik in der EU beschreiben WOLTER/HASSE (1997), HASSEL/HOFFMANN (1999) und KELLER (1999). Eine rechtliche Einordnung des Amsterdamer Vertrags erfolgt durch MESTMÄCKER (1999).

zwischen den Mitgliedstaaten fördern und deren Maßnahmen unterstützen und ergänzen soll (Art. 127). Der Europäische Rat legt jährlich mit qualifizierter Mehrheit Leitlinien fest. Die Mitgliedstaaten sollen diese in ihrer Beschäftigungspolitik berücksichtigen und über ihre wichtigsten Maßnahmen im Rahmen beschäftigungspolitischer Aktionspläne jährlich Bericht erstatten (Art. 128).

Als jüngste beschäftigungspolitische Aktivität wurde auf dem Kölner Gipfel vom Juni 1999 ein ‚Europäischer Beschäftigungspakt‘ vereinbart. Dieser knüpft an bisherigen Erfahrungen und Maßnahmen an und besteht aus drei aufeinander abzustimmenden Prozessen:⁵ Erstens soll die auf der Luxemburger Sondertagung vom November 1997 begonnene koordinierte Beschäftigungsstrategie auf der Basis beschäftigungspolitischer Leitlinien weiterentwickelt und besser umgesetzt werden (Luxemburg-Prozess). Als zweites werden seit der Tagung von Cardiff im Juni 1998 umfassende strukturelle Reformen der Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte angestrebt, mit denen das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften erhöht und die Arbeitslosigkeit verringert werden sollen (Cardiff-Prozess). Als drittes Element des Europäischen Beschäftigungspakts wurde auf dem Kölner Gipfel vom Juni 1999 eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik und eine Verbesserung des wechselseitigen Zusammenwirkens von Lohn-, Geld- und Fiskalpolitik durch einen kooperativen makroökonomischen Dialog vereinbart. Dieser Dialog soll auch die Tarifparteien und die Europäische Zentralbank einbeziehen, ohne deren Autonomie zu gefährden, und er soll helfen, geeignete Maßnahmen für mehr Wachstum und Beschäftigung bei Preisniveaustabilität zu identifizieren und einzusetzen (Köln-Prozess).

IV. Vor- und Nachteile einer europäischen Beschäftigungspolitik

Diese Vereinbarungen, sowie generell die Aufnahme eines Beschäftigungskapitels in den Amsterdamer Vertrag, sind von Wirtschaftswissenschaftlern ganz unterschiedlich beurteilt worden. Während z.B. HARDES der Meinung ist, „daß eine kooperative Beschäftigungsstrategie auf europäischer Ebene im Prinzip notwendig und sinnvoll erscheint“, stellt für WOLTER und HASSE „die Aufnahme eines Beschäftigungskapitels in den Amsterdamer Vertrag einen Etappensieg des Interventionismus im Streit um die ordnungspolitische Konzeption der EU dar“⁶. Insgesamt scheint unter deutschen Ökonomen die Skepsis zu überwiegen.

Je nach konkreter Ausgestaltung kann eine koordinierte europäische Beschäftigungspolitik verschiedene Vor- und Nachteile aufweisen. Soweit sich eine solche Koordinierung auf den Erfahrungsaustausch über die Arbeitsmarktentwicklung und über bewährte Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (im Sinne eines *Benchmarking*) beschränkt, kann sie durchaus hilfreich sein. Dies gilt auch für die Verständigung über bestimmte beschäftigungspolitische Grundregeln oder rechtliche Rahmenbedingungen

⁵ Für Details vgl. BOGAI (1999) und HASSEL/HOFFMANN (1999).

⁶ HARDES (1999), S. 211 bzw. WOLTER/HASSE (1997), S. 389.

sowie für die Berücksichtigung von gemeinschaftsweiten Externalitäten nationaler beschäftigungspolitischer Maßnahmen. Gemeinsame Lerneffekte und Ansätze für eine höhere Wirksamkeit beschäftigungspolitischer Strategien sind durch wechselseitigen Austausch und Kooperation im Rahmen des Beschäftigungskapitels nicht auszuschließen.

Eine darüber hinausgehende Koordinierung und insbesondere interventionistische Ansätze nationaler Regierungen wie auch der Europäischen Kommission dürften jedoch aus verschiedenen Gründen wenig hilfreich und schlimmstenfalls sogar kontraproduktiv sein:⁷

- Versuchen einer dauerhaften Beschäftigungsausweitung durch Nachfragestimulierung dürfte auf europäischer Ebene ähnlich wenig Erfolg beschieden sein wie bereits häufig auf nationaler Ebene. Sie wären überdies aufgrund unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Vorstellungen, Interessen und Ausgangslagen der einzelnen Mitgliedstaaten schwer zu koordinieren. Selbst wenn dies gelänge, dürften sie mit großen Opportunitätskosten in puncto Preisniveaustabilität und Haushaltslage verbunden sein und sich keineswegs problemlos in substantiellen, dauerhaften Beschäftigungsgewinnen niederschlagen. Der überwiegend strukturelle Charakter der Arbeitslosigkeit in der EU, die durch lohnpolitische Fehler und mangelnde Funktionsfähigkeit von Arbeits- und Gütermärkten perpetuiert wird, lässt staatliche Nachfragepolitik nicht als primäres Bekämpfungsmittel erscheinen. Dies hat auch die Europäische Kommission erkannt und deshalb bei ihren beschäftigungspolitischen Vorschlägen strukturelle Maßnahmen (wie mehr aktive Arbeitsmarktpolitik, Qualifizierung, Förderung der Selbstständigkeit etc.) in den Vordergrund gestellt.⁸
- Auch die Leistungsfähigkeit einer aktiven Beschäftigungspolitik im Sinne von staatlichen Beschäftigungsprogrammen oder –subventionen sollte nicht überschätzt werden. Derartige Programme sind nicht nur mit hohen Kosten und umfänglicher Bürokratie verbunden, sie sind auch durch Mitnahme- und Verdrängungseffekte gekennzeichnet und können letztlich die Anpassungsprozesse am Arbeitsmarkt allenfalls abfedern. Insbesondere die bisherigen Beschäftigungsprogramme der EU geben hier wenig Anlass zum Optimismus.⁹ Zudem können Beschäftigungsprogramme fal-

⁷ Ähnlich skeptisch äußern sich auch der SACHVERSTÄNDIGENRAT (1998), Tz. 325, FELDMANN (1997) und LESCH (1999), S. 188 ff. Positivere Einschätzungen finden sich bei HARDES (1999) und KELLER (1999).

⁸ Die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Kommission für 1998, 1999 und 2000 stützen sich jeweils auf die vier Pfeiler Beschäftigungsfähigkeit, Unternehmergeist, Anpassungsfähigkeit und Chancengleichheit. In ihren Empfehlungen für das Jahr 2000 sieht die Kommission besonderen Handlungsbedarf bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, der Verhütung von Langzeitarbeitslosigkeit, der Reform der Steuer- und Sozialleistungssysteme, der Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit, der Schaffung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor, der Modernisierung der Arbeitsorganisation, der Gleichstellung der Geschlechter sowie bei Indikatoren und Statistiken; vgl. auch BOGAI (1999).

⁹ FELDMANN (1997), S. 24 stellt fest: „Die bislang auf EU-Ebene betriebene Beschäftigungspolitik war im Ergebnis so gut wie wirkungslos.“ Auch eine empirische Analyse der EU-Regionalpolitik zeigt,

sche Signale aussenden und *Moral Hazard* provozieren, wenn die Tarifparteien nun davon ausgehen, dass ihre Verantwortung für die Beschäftigung zumindest teilweise von der Politik übernommen wurde.

- Selbst wenn die EU statt eigener interventionistischer Maßnahmen sich nur auf beschäftigungspolitische Leitlinien beschränkt, muss dies nicht unproblematisch sein¹⁰: Für alle EU-Länder einheitliche Leitlinien vermögen nämlich zum einen die unterschiedlichen Gegebenheiten der einzelnen Mitgliedstaaten kaum zu berücksichtigen. Zum anderen können sie den Ordnungswettbewerb zwischen den Mitgliedern und die Suche nach jeweils angemessenen institutionellen Regelungen dämpfen sowie einzelstaatliche Reformversuche in der Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik behindern. In gewisser Hinsicht stellen die Vorschläge und Leitlinien der Kommission und des Rates Eingriffe in die bisherigen Regelungskompetenzen der Mitgliedstaaten und damit Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip dar.
- Eine europäische Beschäftigungspolitik ist besonders dann problematisch, wenn sie es den Tarifparteien und den Mitgliedstaaten erlaubt ihre Verantwortung für die Beschäftigung (und für die Beschäftigungskrise) auf die EU-Ebene abzuschieben. Fehler der Tarifpolitik und ungeeignete institutionelle Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene lassen sich durch EU-Maßnahmen höchstens kaschieren, nicht aber beheben. Der SACHVERSTÄNDIGENRAT weist zu Recht auf die Gefahr hin, „daß ein europäischer runder Tisch unter dem Stichwort der Koordinierung zu einer gravierenden Verwischung der Verantwortlichkeiten führt...“.¹¹
- Auch eine Verlagerung der Lohnpolitik auf die EU-Ebene wäre beschäftigungspolitisch wenig sinnvoll.¹² EU-weite Lohnabschlüsse könnten den sehr unterschiedlichen Bedingungen und Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht angemessen Rechnung tragen. In einer Zeit, in der die meisten Mitgliedstaaten durch eine stärkere Dezentralisierung der Tarifverhandlungen die Flexibilität der Löhne und des Arbeitsmarkts zu erhöhen versuchen, sind Forderungen nach einer Zentralisierung des Tarifgeschehens in der EU ein Schritt in die falsche Richtung. Zudem haben bisher weder die branchenübergreifenden noch die branchenspezifischen Spitzenverbände beider Tarifparteien in der EU ein Mandat für derartige Verhandlungen. Die Durchsetzung eventueller Verträge wäre unter den derzeitigen juristischen Bedingungen in der Union nicht gesichert.
- Generell ist nicht die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die EU-Ebene notwendig, sondern vielmehr die differenzierte Bekämpfung der Beschäftigungsprobleme auf der Ebene der einzelnen Volkswirtschaften, Regionen, Tarifbe-

dass die umfangreichen EU-Strukturausgaben nur den Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Regionen dämpfen konnten; vgl. BUSCH/LICHTBLAU/SCHNABEL (1998).

¹⁰ Vgl. auch FELDMANN (1997), S. 248, der meint: „Mit seinen beschäftigungspolitischen Leitlinien und Empfehlungen maßt sich der Ministerrat ein Wissen an, über das er nicht verfügt.“

¹¹ SACHVERSTÄNDIGENRAT (1998), Tz. 325.

¹² Zur Frage der Lohnpolitik in der EWWU vgl. z.B. FRÖHLICH et al. (1997) und LESCH (1999).

zirke und Betriebe. Damit würde zum einen der weiterhin bestehenden Verantwortung der Mitgliedstaaten und ihrer Tarifparteien sowie dem Subsidiaritätsprinzip und der Idee des institutionellen Wettbewerbs Rechnung getragen. Zum anderen würde berücksichtigt, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen eine dezentrale Angelegenheit der Betriebe ist und dass die Verbindlichkeit von Beschäftigungszusagen der Arbeitgeber bzw. ihrer Verbände mit der Höhe der Verhandlungsebene zwangsläufig abnimmt.

Der SACHVERSTÄNDIGENRAT warnt deshalb zu Recht „vor der Vorstellung, das Problem der Arbeitslosigkeit ließe sich an einem europäischen runden Tisch mit einem Beschäftigungspakt lösen.“¹³ Wenn auch eine zentralisierte Beschäftigungspolitik oder gar ein bindender Beschäftigungspakt auf EU-Ebene schwer umsetzbar und wenig hilfreich erscheinen, so gibt es in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU doch eine Reihe von Versuchen mit Beschäftigungs- oder Sozialpakten auf unterschiedlichen Ebenen. Diese sollen im Folgenden dargestellt und analysiert werden.

V. Beschäftigungspakte in den EU-Ländern

Vor dem Hintergrund der Rezession Anfang der neunziger Jahre, der strukturellen Anpassungsprobleme der europäischen Ökonomien und Gesellschaften sowie der resultierenden Beschäftigungskrise suchen in vielen Ländern Regierungen und Sozialpartner nach Möglichkeiten die Arbeitsmarktsituation zu verbessern. So kam es in der jüngeren Vergangenheit in allen EU-Mitgliedstaaten, wenn auch teils auf unterschiedlichen Ebenen, zu Vereinbarungen der Sozialpartner, mit und ohne Beteiligung der Regierungen, die auf die Sicherung und den Ausbau von Beschäftigung - und damit auch auf eine Verringerung der Arbeitslosigkeit - abzielen. Ohne nochmals auf die theoretischen Vor- und Nachteile von kooperativen Lösungen bzw. korporatistischen Politikansätzen eingehen zu wollen,¹⁴ gilt das Hauptaugenmerk im Folgenden der praktischen Ausgestaltung und den Ergebnissen dieser Vereinbarungen in den EU-Ländern.

Zwar ist es wegen ihrer Vielzahl und Vielfältigkeit kaum möglich, einen vollständigen Überblick über derartige bi- und tripartistische Beschäftigungsinitiativen in der EU - im folgenden vereinfachend als ‚Beschäftigungspakte‘ bezeichnet – zu erhalten bzw. zu vermitteln. Auf Basis einer Studie des EUROPEAN INDUSTRIAL RELATIONS OBSERVATORY (EIRO) vom Sommer 1997 und einer Auswertung der Einträge in der EIROnline-Datenbank des EIRO kann jedoch zumindest ein cursorischer Überblick für den

¹³ SACHVERSTÄNDIGENRAT (1998), Tz. 325. Dagegen bedauert KELLER (1999), S. 149, „daß die Mitte der 90er Jahre diskutierte, im Beschäftigungskapitel umgesetzte Idee eines ‘Vertrauenspaktes für Beschäftigung’ vor allem wegen verschiedener Finanzierungs- sowie Implementationsprobleme allenfalls in Ansätzen zu realisieren sein wird.“

¹⁴ Vgl. dazu z. B. TRAXLER (1997), STREECK (1998), ENGELHARD et al. (1998) und BERTHOLD/HANK (1999).

Zeitraum von 1990 bis Februar 1999 gegeben werden.¹⁵ Allerdings lassen die dargestellten Fälle aufgrund des begrenzten Datenumfanges keine repräsentativen Aussagen zu. Allenfalls kann auf ein verstärkt auftretendes Phänomen im Sinne anekdotischer Evidenz hingewiesen werden, wobei nicht übersehen werden darf, dass Fragen der Beschäftigung meist nicht das alleinige Thema der Vereinbarungen waren, sondern zusammen mit anderen (inhaltlich natürlich verwandten) traditionellen Themen wie Entlohnung, Arbeitszeit und Arbeitsbedingungen verhandelt wurden.

Tab. 1: Beschäftigungspakte in EU-Ländern in den neunziger Jahren

Land \ Ebene	national	regional	Branche	Betrieb
Belgien	X	X	X	X
Dänemark	X	X	X	X
Deutschland	X	X	X	X
Finnland	X		X	X
Frankreich	X		X	X
Griechenland	X	X		
Großbritannien				X
Irland	X	X		X
Italien	X	X	X	X
Luxemburg	X		X	X
Niederlande	X		X	X
Österreich			X	X
Portugal	X	X		X
Schweden			X	X
Spanien	X	X	X	X

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die auf diesem Wege identifizierten Beschäftigungspakte in den verschiedenen EU-Ländern unterscheiden sich hinsichtlich Abschlussebene, Vertragsparteien, Rechtsform

¹⁵ Vgl. die Studien von ZAGELMEYER/SCHULTEN (1997) und ZAGELMEYER (2000) sowie die große Zahl entsprechender Einträge in der EIROnline-Datenbank der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Dublin unter <http://www.eurofound.ie>.

und Inhalten. Dies resultiert aus der unterschiedlichen Gestalt der nationalen Arbeitsbeziehungs-systeme, insbesondere was die Reichweite der Vereinbarungen und die Repräsentativität der Sozialpartnerorganisationen angeht, und aus der unterschiedlichen inhaltlichen Ausgestaltung und ablauforganisatorischen Verknüpfung der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in den verschiedenen Ländern. Eine Möglichkeit der groben Strukturierung der Beschäftigungspakte besteht in ihrer Darstellung nach Abschluss-ebenen (*Tab. 1*).

1. Nationale Ebene

Vor dem Hintergrund steigender Arbeitslosenquoten haben die Sozialpartner in vielen EU-Ländern, in allen Fällen unter direkter oder indirekter Beteiligung der jeweiligen Regierung, über landesweite Beschäftigungspakte verhandelt.¹⁶ Manche Verhandlungen scheiterten, wie zum Beispiel diejenigen in Deutschland für das bundesweite Bündnis für Arbeit Anfang 1997 und in Schweden 1998. Andere Verhandlungen führten zu konkreten Vereinbarungen, so in Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Portugal und Spanien.

Die häufigste Form nationaler Beschäftigungspakte sind bi- oder tripartistische Abkommen, wie beispielsweise die ‚Pakte für Arbeitsplätze‘ in Italien und Portugal, in denen die Sozialpartner und die jeweilige Regierung ein umfassendes Paket von Maßnahmen aus den Bereichen der Wirtschafts-, Struktur-, Sozial-, Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik mit dem expliziten Ziel der Schaffung neuer Arbeitsplätze vereinbarten. Eine andere Form tripartistischer Vereinbarungen ist in Irland zu finden. Im Zentrum der irischen Abkommen befindet sich nicht die Arbeitsmarktpolitik, sondern eine Reihe makroökonomischer Aktivitäten, einschließlich einer moderaten Lohnpolitik, welche die Wettbewerbsfähigkeit der irischen Unternehmen stärken und dadurch indirekt Beschäftigung fördern soll. Lohnmoderation ist auch in den Niederlanden ein zentraler Bestandteil der informellen tripartistischen Einkommenspolitik und der bipartistischen Abkommen, welche den Empfehlungen der ‚Stiftung für Arbeit‘ folgen. Im Gegensatz zur tripartistischen, keynesianisch geprägten Einkommenspolitik der Nachkriegszeit, deren Hauptziel die Bekämpfung der Inflation war, enthalten die Beschäftigungspakte der neunziger Jahre fast ausschließlich Maßnahmen zur Verbesserung der Angebotsbedingungen am Arbeitsmarkt mit dem Ziel der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Eine andere Form, wie sich die Sozialpartner auf nationaler Ebene dem Thema Beschäftigung angenommen haben, stellen intersektorale Abkommen dar, welche Qualifizierungsmaßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer

¹⁶ Bemerkenswert ist, dass der Regierung beim Abschluss der landesweiten Pakte eine herausragende Bedeutung zukommt. In den meisten Fällen ist sie an den Verhandlungen direkt beteiligt und unterzeichnet auch die Vereinbarungen. In den anderen Fällen spielt sie jedoch im Hintergrund die treibende Kraft, so zum Beispiel in den Niederlanden beim Abkommen von Wassenaar 1982 oder in Belgien 1996, als die Regierung nach gescheiterten Verhandlungen für einen Beschäftigungspakt Lohnleitlinien per Gesetz vorgab. Ausführlichere Darstellungen und Erörterungen landesweiter Pakte finden sich bei FAJERTAG/POCHET (1997), HASSEL (1998), KUNTZE (1998) und EICHHORST (1999).

und andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen beinhalten (Finnland, Frankreich, Griechenland, Niederlande, Spanien). In Frankreich vereinbarten 1995 die Sozialpartner mehrere intersektorale Abkommen, welche die bessere Integration der Jugendlichen ins Erwerbsleben sowie die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zum Ziel hatten und dabei unter anderem auf Arbeitszeitflexibilisierung, Umverteilung von Arbeit und Vorruhestand im Tausch gegen Wiederbesetzung der Stellen setzten. In Spanien wurde 1997 ein Abkommen ‚Für Beschäftigungsstabilität‘ geschlossen, welches auf die Reduktion der hohen Quote von Beschäftigten mit Zeitverträgen durch die Förderung permanenter Beschäftigungsverhältnisse abzielt.

2. Regionale Ebene

Auch wenn vor allem die nationalen Beschäftigungspakte im Fokus des medialen und wissenschaftlichen Interesses stehen, so sind in den neunziger Jahren unterhalb der nationalen Ebene in vielen Ländern der EU Aktivitäten der Sozialpartner und der jeweiligen Gebietskörperschaften zu beobachten, welche auf Sicherung und Ausbau der Beschäftigung zielen. Mit der Absicht, regionale und lokale ‚Partnerschaften‘ einzurichten, die in Problemgebieten eine effektive Koordination u.a. beschäftigungspolitischer Aktivitäten ermöglichen sollen, wurden auf Vorschlag der EU-Kommission in einer Vielzahl von europäischen Regionen sogenannte Territorialpakte geschlossen. Neben diesen Territorialpakten, deren Maßnahmen teils durch die Europäischen Strukturfonds finanziert sind, kam es in Belgien, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien zu regionalen Beschäftigungsbündnissen, welche allesamt tripartistisch organisiert sind.

So versuchte die 1997 in Deutschland ins Leben gerufene tripartistische ‚Gemeinsame Initiative für mehr Arbeitsplätze in Ostdeutschland‘ durch ein Maßnahmen-Mix aus öffentlicher Unterstützung, Investitions- und Nachfragezusagen der westdeutschen Unternehmen sowie Empfehlung einer Reihe arbeits- und tarifpolitischer Reformen den Transformationsprozess in Ostdeutschland zu beschleunigen, das Wirtschaftswachstum zu fördern und die Lohnstückkosten zu reduzieren. Während das Beschäftigungsniveau zunächst 1997 stabilisiert werden sollte, zielte die Initiative auf die Schaffung von 100.000 Arbeitsplätzen in 1998. Allerdings konnten die Beschäftigungsziele nicht erreicht werden und der DGB zog sich 1998 mit Kritik an der Verringerung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland aus diesem Bündnis zurück. Dessen ungeachtet kam es im Zusammenhang mit den Diskussionen um das nationale Bündnis für Arbeit 1995 und 1998 mittlerweile in allen Bundesländern zu regionalen Bündnisinitiativen, wobei der ‚Beschäftigungspakt Bayern‘ die größte Aufmerksamkeit in den Medien erfuhr.¹⁷

¹⁷ Einen Überblick über die regionalen Bündnisinitiativen in Deutschland geben TIEMANN/KAULISCH (1999).

Regionale Beschäftigungspakte kommen vor allem in politischen Systemen vor, die den subnationalen Gebietskörperschaften eigene wirtschafts- und sozialpolitische Kompetenzen zuweisen. Die Zusammenarbeit der regionalen Regierungen, der regionalen Sozialpartnerorganisationen und in manchen Fällen auch anderer gesellschaftspolitisch relevanter Organisationen wie der Kirchen zielt auf die Lösung regionalspezifischer Probleme, wie beispielsweise der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung und der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Allerdings unterscheiden sich die Pakte sowohl zwischen als auch innerhalb der EU-Mitgliedstaaten beträchtlich. Während einige Regionalpakete durch tripartistische Vereinbarungen institutionalisiert wurden (wie zum Beispiel in Belgien und Italien), ähneln andere (wie beispielsweise in Rheinland-Pfalz) eher lockeren und unverbindlichen Diskussionsforen. Die Maßnahmen und Instrumente der Pakte hängen ab von der regionalpolitischen Regelungskompetenz und stehen oft in engem Zusammenhang mit Aktivitäten auf übergeordneter Ebene, bei deren Umsetzung sie regionalspezifische Bedingungen berücksichtigen sollen.

3. Sektorale Ebene

In den meisten europäischen Ländern stellt die sektorale Ebene im nationalen Tarifverhandlungssystem die nach wie vor dominierende Ebene für die kollektive Festlegung der Tariflöhne und Arbeitsbedingungen dar. Abseits der politischen Bühne vollzieht sich in vielen Ländern eine stille Revolution in der Tarifpolitik: Seit Beginn der neunziger Jahre verhandeln und vereinbaren in fast allen Ländern der Europäischen Union Arbeitgeber bzw. ihre Verbände und Gewerkschaften nicht nur über Entlohnung und Arbeitsbedingungen, sondern auch über den Erhalt gefährdeter Arbeitsplätze, die Vermeidung betriebsbedingter Kündigungen und neue Jobs.

In elf der fünfzehn EU-Länder wurden branchenweite beschäftigungsorientierte Abmachungen getroffen, die vor allem der Beschäftigungssicherung dienen. Neben moderaten Lohnsteigerungen haben die Tarifparteien in einigen Vereinbarungen sogenannte Öffnungsklauseln in Flächentarifverträge eingebaut, welche den Betriebsparteien befristete bzw. begrenzte Abweichungen von den in der Fläche geltenden Standards nach unten (oft in Verbindung mit entsprechenden Beschäftigungsgarantien für die Belegschaft) ermöglichen. Solche Klauseln finden sich in Deutschland, Österreich, Italien, den Niederlanden und Spanien.

Andere Vereinbarungen dienen eher zum Beschäftigungsaufbau und beinhalten z. B. niedrigere Einstiegsgehälter für bestimmte Arbeitnehmergruppen (z.B. Langzeitarbeitslose). In Dänemark haben die Tarifparteien sogenannte Sozialkapitel in Branchentarifverträge aufgenommen, die das gemeinsame Ziel bekräftigen, Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose, Behinderte und andere Gruppen zu eröffnen, sofern dies nicht zur Verdrängung bestehender Beschäftigungsverhältnisse führt. In vielen europäischen Ländern werden Tarifverträge über Vorruhestand und Altersteilzeit als wichtiger Beitrag der Sozialpartner zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gesehen.

4. Unternehmens- und Betriebsebene

Kollektive Verhandlungen über Beschäftigung zwischen den Arbeitgebern und Gewerkschaften bzw. Betriebsräten auf der Unternehmens- bzw. Betriebsebene haben seit Beginn der neunziger Jahre in fast allen EU-Staaten zu unternehmens- oder betriebsspezifischen Beschäftigungsbündnissen geführt. Diese wurden zumeist vor dem Hintergrund von Unternehmensreorganisationen, Investitions- und Standortentscheidungen sowie Nachfrageeinbrüchen vereinbart. Form, Inhalt, Ausmaß und Reichweite der Vereinbarungen hängen dabei von unternehmensspezifischen Gegebenheiten ab. Sie zielen in vielen Fällen auf die Vermeidung von betriebsbedingten Kündigungen oder den Erhalt von Arbeitsplätzen. Nur selten wurde die Schaffung von Arbeitsplätzen vereinbart; Beispiele hierfür gibt es in Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien.

Betrachtet man die Verhandlungen genauer, so fällt auf, dass Management und Arbeitnehmervertreter Beschäftigung und andere Gegenstände, wie z. B. Entgelt und Arbeitszeit, in Paketen verhandelt haben. In der Regel zeigte sich ein *Trade-off* zwischen Beschäftigung und Arbeitsbedingungen: Zusagen des Unternehmens zur Sicherung oder Schaffung von Beschäftigung wurden üblicherweise von konkreten Zugeständnissen der Arbeitnehmervertreter auf anderen Gebieten abhängig gemacht. Diese Erkenntnis kommt dem theoretischen Ergebnis des arbeitsökonomischen Modells effizienter Verhandlungen relativ nahe, demzufolge die gleichzeitige Aushandlung von Löhnen bzw. Arbeitsbedingungen und Beschäftigung zwischen einem Arbeitgeber und einem Repräsentanten seiner Mitarbeiter zu einem unter sonst gleichen Bedingungen höheren Beschäftigungsstand führen kann.¹⁸ Die Vereinbarungen und Methoden zur Beschäftigungssicherung waren je nach Unternehmen unterschiedlich, aber in den meisten Fällen gemessen an der ursprünglichen Zielsetzung erfolgreich.

Bei diesen Pakten wurden oftmals die Gewerkschaften oder Arbeitnehmerrepräsentanten - gewissermaßen als Co-Manager - in Umstrukturierungsaktivitäten einbezogen, die zum Teil eine Reaktion auf akute Krisen darstellten. Es ist folgendes Muster erkennbar: Die Initiativen zur Umstrukturierung, Kostenreduktion oder Produktivitätserhöhung gingen zumeist vom Management aus. Die Arbeitnehmervertreter reagierten, wenn auch in unterschiedlicher Art und Weise, auf die Vorschläge und Forderungen des Managements. Nur in wenigen Fällen ergriffen die Gewerkschaften bzw. Betriebsräte die Initiative, beispielsweise zur Reduktion von Überstunden im Tausch gegen Neueinstellungen bei Audi in Deutschland.

VI. Vergleichende Analyse der Beschäftigungspakte

Beschäftigungspakte dienen generell der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, variieren dabei jedoch hinsichtlich ihrer Zielsetzungen, Maßnahmen und ihrer Verbind-

¹⁸ Für ausführliche Erörterungen dieses Modells und seiner Implikationen sei auf SCHNABEL (1989), Kap. 6 und BOOTH (1995), Kap. 5 verwiesen.

lichkeit mit Blick auf Beschäftigung.¹⁹ Dennoch lassen sich einige charakteristische Muster von Beschäftigungspakten auf den verschiedenen Ebenen identifizieren:

Betrachtet man den Beschäftigungsbezug, so zielen die Vereinbarungen auf der nationalen und regionalen Ebene eher allgemein auf eine Reduktion der Arbeitslosigkeit sowie auf die Sicherung und Erhöhung der Beschäftigungsmöglichkeiten, legen aber kaum beschäftigungspolitische Zielgrößen fest. Auf sektoraler Ebene haben die Tarifvereinbarungen zumeist die Vermeidung betriebsbedingter Kündigungen und den Erhalt des Beschäftigungsniveaus zum Ziel. In wenigen Fällen enthalten diese Branchenvereinbarungen Klauseln zur Schaffung von Arbeitsplätzen für bestimmte Zielgruppen. Auf Unternehmens- bzw. Betriebsebene werden die Beschäftigungsbündnisse oder Standortsicherungsvereinbarungen zumeist als Instrument der Beschäftigungssicherung oder der ‚sozialverträglichen‘ Personalanpassung verwendet, wobei in manchen Fällen von Unternehmenseite im Gegenzug zusätzliche Investitionen zugesagt werden.

Tab. 2: Vereinbarungen mit Beschäftigungsbezug in EU-Ländern

Vereinbarung \ Ebene	national	regional	Branche	Betrieb
Veränderungen institutioneller Rahmenbedingungen (Gesetze, Tarifverträge)	X	X	X	X
Absichtserklärungen zur Schaffung oder Sicherung von Beschäftigung	X	X	X	X
Beschäftigungsförderung durch aktive Arbeitsmarktpolitik	X	X	X	
Vereinbarungen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit			X	X
Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung			X	X
Konkrete Beschäftigungsgarantien				X

Quelle: eigene Zusammenstellung

¹⁹ Für einen detaillierten Überblick vgl. ZAGELMEYER (2000).

Betrachtet man den Verbindlichkeitsgrad des inhaltlichen Beschäftigungsbezugs der Vereinbarungen auf den verschiedenen Ebenen, so lässt sich feststellen, dass dieser tendenziell mit der Zentralisierung der Verhandlungen abnimmt (*Tab. 2*). Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes per Gesetz, Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung sind auf allen vier Ebenen möglich, können aber nur die Voraussetzungen für mehr Beschäftigung schaffen.²⁰ Auch unverbindliche Absichtserklärungen zur Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen finden sich auf allen Ebenen. Dagegen werden konkrete Beschäftigungszusagen bzw. -garantien lediglich auf Unternehmens- oder Betriebsebene gegeben.

Weniger bindend, aber nicht unbedingt weniger erfolgreich sind Tarifverträge mit beschäftigungspolitischen Absichtserklärungen der Arbeitgeber wie zum Beispiel der ‚Solidarpakt für Standortsicherung und Beschäftigungsförderung‘ der westdeutschen chemischen Industrie von 1996. Dieser modifizierte unter anderem die Regelungen für abgesenkte Einstiegsentgelte von 1994 und enthielt neben moderaten Lohnerhöhungen Vereinbarungen zur Altersteilzeit und zur Kompensation von Überstunden durch Freizeitausgleich. Im Gegenzug sprach der Arbeitgeberverband die Erwartung aus, dass der Solidarpakt zu konkreten, numerisch benannten Arbeitsplatzeffekten (wie einem Stopp des Beschäftigungsabbaus und der Umwandlung befristeter in unbefristete Arbeitsverhältnisse) führen würde. Eine Verbandsumfrage bestätigte, dass das Beschäftigungsziel 1997 erreicht wurde.

Vereinbarungen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit beinhalten Maßnahmen zur Fort- und Weiterbildung der Beschäftigten, wie beispielsweise in niederländischen Flächentarifverträgen. Auch Beschäftigungsgesellschaften einzelner oder mehrerer Unternehmen fallen in diese Kategorie. Beschäftigungsförderung durch aktive Arbeitsmarktpolitik wurde auf nationaler, regionaler und sektoraler Ebene vereinbart. Dass es sich hierbei nicht allein um staatliche Aktivitäten handeln muss, zeigt der auf Tarifverträgen basierende und unternehmensfinanzierte Rat für Arbeitslosenunterstützung und -beratung (*Trygghetsrådet*) in Schweden, welcher als Stiftung arbeitslos gewordenen ehemaligen Angestellten Unterstützung unter anderem bei der Arbeitsplatzsuche, Umschulung oder Fortbildung gewährt.

Die in den Beschäftigungspakten vereinbarten Maßnahmen setzen im wesentlichen an zwei Stellschrauben an: der Reduktion und Flexibilisierung der Lohnkosten einerseits sowie der Arbeitsumverteilung und der Flexibilisierung von Arbeitszeit und Arbeitsorganisation andererseits.

Ein bedeutendes Mittel der Beschäftigungspolitik in fast allen EU-Ländern ist eine moderate Lohnpolitik. Auf eine Senkung der Arbeitskosten zielen auch Vereinbarungen über die Kürzung oder Flexibilisierung der Arbeitsentgelte oder die Einführung von Entgelt-Öffnungsklauseln in Flächentarifverträgen. Zudem kam es in einigen Ländern zu landesweiten Maßnahmen zur Verringerung der Lohnzusatzkosten, beispielsweise

²⁰ Einen vergleichenden Überblick über die Umsetzung derartiger Maßnahmen, bei dem Deutschland relativ schlecht abschneidet, bietet die OECD (1999).

durch die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber und/oder der Arbeitnehmer (Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Italien und Spanien). Ein anderes Instrument sind Lohnsubventionen, die beispielsweise in Dänemark, Irland, Luxemburg, den Niederlanden, Portugal und Spanien gewährt werden. In einer Reihe von Ländern wurden zudem Einstiegsgehälter für bestimmte Arbeitnehmergruppen vereinbart (Finnland, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Niederlande, Spanien und Schweden).

Eine Vielzahl von Aktivitäten betrifft auch Arbeitszeitverkürzung mit oder ohne Lohnausgleich und Arbeitszeitflexibilisierung (Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland, Luxemburg, Italien, die Niederlande, Portugal und Spanien). Sehr häufig sind Regelungen zu Vorruhestand und Altersteilzeit zu finden, ebenso wie die Einführung bzw. Ausweitung der Möglichkeit von Teilzeitarbeit. Die Erhöhung der Arbeitszeitflexibilität wird ferner durch die Einführung von Arbeitszeitkonten und die Angleichung der Arbeitszeiten an die Maschinenlaufzeiten verfolgt. Zudem wird sowohl die interne Beschäftigungsflexibilität (z. B. durch neue Formen der Arbeitsorganisation und Qualifizierungsmaßnahmen) als auch die externe Beschäftigungsflexibilität (z. B. durch befristete Arbeitsverträge und durch Regeln für *Out-* und *Insourcing* von Unternehmensaktivitäten) erhöht.

Erwähnenswert ist auch die Delegation von Regelungskompetenzen in nachgeordnete Ebenen, beispielsweise durch sektoral vereinbarte Öffnungsklauseln wie in Deutschland und Österreich oder durch Delegation per Gesetz wie in Griechenland, wo seit dem ‚Gesetz zur Regelung der Arbeitsbeziehungen‘ von 1998 in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit durch kollektive Vereinbarungen von den zentralen Standards abgewichen werden kann. Diese Verlagerung von Kompetenzen auf untere Ebenen entspricht dem Subsidiaritätsprinzip und ermöglicht eine differenzierte, flexible Auseinandersetzung mit Beschäftigungsproblemen vor Ort. Damit nimmt auch die Bedeutung der Arbeitsbeziehungen auf Unternehmens- und Betriebsebene zu, was langfristig nicht ohne Einfluss auf die jeweiligen nationalen Systeme der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen bleiben dürfte.

Der tatsächliche Erfolg der Beschäftigungspakte, auf welcher Ebene auch immer abgeschlossen, kann auf Basis der Informationen der EIRO-Online-Datenbank nicht abschließend bewertet werden. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass einerseits nur in wenigen Fällen eine tiefgehende Evaluation der Pakte durch die Beteiligten vorhanden bzw. öffentlich zugänglich ist und dass andererseits noch keine statistisch-ökonomischen Analysen zur Wirksamkeit dieser Pakte vorliegen.

Ungeachtet dieser Einschränkungen deutet die laufende EIRO-Berichterstattung (z. B. über erneuerte Pakte) darauf hin, dass die Ziele der Unternehmens- bzw. Betriebsvereinbarungen in den meisten Fällen erreicht wurden. Wenn Arbeitgeber und Arbeitnehmerrepräsentanten auf der betrieblichen Ebene miteinander verhandeln, dann lassen sich einklagbare Beschäftigungsgarantien und –zusagen vereinbaren und umsetzen. Da allerdings fast alle diese Vereinbarungen die Sicherung der bestehenden Arbeitsverhält-

nisse zum Gegenstand hatten, sind diese Bündnisse beschäftigungspolitisch eher als defensive Maßnahmen einzustufen.

Die Bewertung des Erfolgs der überbetrieblichen Pakte (sektoral, multisektoral, regional, national) fällt noch schwerer. Eines aber ist klar: Wenn die kollektiven Akteure in bi- oder tripartistischen Verhandlungen auf sektoraler, regionaler oder nationaler Ebene Beschäftigungspakte schließen, ist es nicht möglich, die Arbeitgeber direkt zur Bereitstellung von Arbeitsplätzen zu zwingen. Eher können die Sozialpartner und Regierungen einen bestimmten Rahmen setzen, der Anreize für die Arbeitgeber bietet, Jobs zu schaffen oder angekündigte Entlassungen zu überdenken. Gerade aus ordnungspolitischer Sicht sollte die Bedeutung derartiger Rahmenvereinbarungen für den Beschäftigungsaufbau nicht unterschätzt werden, wenn es sich dabei um mehr als bloße Gespräche oder Absichtserklärungen handelt und es zu keiner Verwischung der beschäftigungspolitischen Verantwortlichkeiten kommt. Betriebliche und überbetriebliche Vereinbarungen dürften also zur Schaffung und Sicherung von Beschäftigung eher komplementären als substitutiven Charakter haben.

VII. Abschließende Bewertung

Sowohl die Diskussion der europäischen Beschäftigungspolitik nach dem Amsterdamer Vertrag als auch die Erfahrungen mit Beschäftigungspakten in Europa bestätigen eine alte Erkenntnis: Relativ zentralisierte Gespräche oder Verhandlungen können zwar zu wichtigen Rahmenvereinbarungen führen und Verhaltensweisen abstimmen. Arbeitsplätze werden in Marktwirtschaften letztlich jedoch von und in Betrieben geschaffen und nicht an Runden Tischen.

Der Großteil der unterhalb der europäischen Ebene liegenden beschäftigungspolitischen Aktivitäten seit Beginn der neunziger Jahre zielt deshalb darauf ab, die Angebotsbedingungen nachhaltig zu verbessern. Insofern dies gelingt und dadurch die Anpassungskapazitäten der nationalen Volkswirtschaften verbessert werden, sind derartige Maßnahmen der Tarif- und Beschäftigungspolitik grundsätzlich zu begrüßen, auch wenn ihre Vereinbarung und Umsetzung im Falle mehrseitiger Bündnisse von Sozialpartnern und Regierungen ordnungspolitisch nicht ganz problemlos erscheinen mag. Die vielfältigen Beschäftigungspakte auf allen Ebenen sowie die Arbeitsmarkterfolge verschiedener EU-Länder wie Niederlande, Dänemark und Irland verdeutlichen, welche politischen Aktionspielräume unterhalb der EU-Ebene bestehen und wahrgenommen werden können. Dass eine beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik auch ohne Einbeziehung der Sozialpartner erfolgreich sein kann, zeigt das Beispiel Großbritannien, das auf klare angebotspolitische Aktivitäten der Regierung setzt und dabei auf überbetriebliche Beschäftigungspakte verzichtet.

Eine andere Frage ist, inwieweit eine Übertragung beschäftigungspolitischer bzw. sozial- und wirtschaftspolitischer Befugnisse auf die EU-Ebene erforderlich und sinnvoll ist. Skeptisch beurteilt werden müssen die aus Sicht und Eigeninteresse der EU-Kommission verständliche Strategie, über die Ausweitung ihrer sozialpolitischen Akti-

vitäten den europäischen Integrationsprozess sowie die Erweiterung der beschäftigungspolitischen Aufgaben der Kommission zu beschleunigen. Befürworter einer Europäisierung der Beschäftigungspolitik und eines Europäischen Beschäftigungspaktes haben den Nachweis zu führen, dass erstens staatliche Aktivität geboten ist, zweitens diese nicht in den nachgeordneten Ebenen erbracht werden kann und drittens die durch den Europäischen Beschäftigungspakt entstehenden Kooperationsvorteile die wahrscheinlichen Nachteile überwiegen. Da ein derartiger Nachweis bisher nicht erbracht werden konnte, spricht vieles dafür, den Wettbewerb der Institutionen als Entdeckungsverfahren zu nutzen und gemäß dem Subsidiaritätsprinzip den vielfältigen tarif- und beschäftigungspolitischen Ansätzen in den EU-Ländern möglichst großen Spielraum zu lassen.

Literatur

- BERTHOLD, N. (1998): Sozialpolitik, in: P. Klemmer (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München, S. 945-999.
- BERTHOLD, N. / HANK, R. (1999): Bündnis für Arbeit: Korporatismus statt Wettbewerb, Tübingen.
- BOGAI, D. (1999): Europäisierung der Beschäftigungspolitik?, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 79, S. 555-561.
- BOOTH, A. L. (1995): The Economics of the Trade Union, Cambridge.
- BUSCH, B. / LICHTBLAU, K. / SCHNABEL, C. (1998): Kohäsionspolitik, Konvergenz und Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union: Eine empirische Analyse mit Regionaldaten, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Bd. 49, S. 1-25.
- DICHMANN, W. (1994): Subsidiarität – Herkunft, sozialpolitische Implikationen und ordnungspolitische Konsequenzen eines Prinzips, in: ORDO, Bd. 45, S. 195-249.
- EICHHORST, W. (1999): Die beschäftigungsfördernde Koordination von staatlicher Sozial- und Steuerpolitik und sozialpartnerschaftlicher Tarifpolitik, in: WSI Mitteilungen, Bd. 52, S. 530-538.
- ENGELHARD, P. / FEHL, U. / GEUE, H. (1998): Konzertierte Aktionen, Runde Tische, Aktionsbündnisse: Machtbeteiligung und Machtkontrolle organisierter Interessen durch korporatistische Politikbeteiligung?, in: D. Cassel (Hrsg.), 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft, Stuttgart, S. 741-768.
- FAJERTAG, G. / POCHE, P. (Hrsg.) (1997): Social Pacts in Europe, Brüssel.
- FELDMANN, H. (1997): Die beschäftigungspolitischen Beschlüsse von Amsterdam, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 74, Dezember, S. 22-27.
- FRÖHLICH, H.-P. / KLÖS, H.-P. / KROKER, R. / SCHNABEL, C. / SCHRÖDER, C. (1997): Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, Köln.
- HARDES, H.-D. (1999): Zur Frage der Notwendigkeit einer strategischen Koordinierung der Beschäftigungspolitik in Europa, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 32, S. 203-218.
- HASSEL, A. (1998): Soziale Pakte in Europa, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 49, S. 626-637.
- HASSEL, A. / HOFFMANN, R. (1999): Nationale Bündnisse und Perspektiven eines europäischen Beschäftigungspaktes, erscheint in: H.-J. Arlt/S. Nehls (Hrsg.), Bündnis für Arbeit - Konstruktion, Kritik und Karriere eines politischen Großprojekts, Opladen.
- KELLER, B. (1999): Aktuelle Entwicklungen „europäischer“ Beschäftigungspolitik: Vom Weißbuch zum Beschäftigungskapitel, in: Sozialer Fortschritt, Bd. 48, S. 141-150.

- KUNTZE, O.-E. (1998): Neue, korporativistische Einkommenspolitik in europäischen Ländern – Anachronismus oder Standortvorteil?, in: Ifo-Schnelldienst, Bd. 51, Heft 34-35, S. 25-43.
- LESCH, H. (1999): Lohnpolitik in einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Lohmar und Köln.
- MESTMÄCKER, E.-J. (1999): Soziale Marktwirtschaft und Europäisierung des Rechts, in: K. W. Nörr/J. Starbatty (Hrsg.), Soll und Haben – 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft, Stuttgart, S. 129-152.
- OECD (1999): Implementing the OECD Jobs Strategy: Assessing Performance and Policy, Paris.
- RÖSNER, H.-J. (1999): Soziale Sicherung im konzeptionellen Wandel – ein Rückblick auf grundlegende Gestaltungsprinzipien, in: R. Hauser (Hrsg.): Alternative Konzeptionen der sozialen Sicherung, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. Band 265, Berlin, S. 11-83.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1998): Vor weitreichenden Entscheidungen, Jahresgutachten 1998/99, Stuttgart.
- SCHNABEL, C. (1989): Zur ökonomischen Analyse der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main.
- SCHUSTER, T. / VAUBEL, R. (1996): Europäische Sozialpolitik, in: R. Ohr (Hrsg.), Europäische Integration, Stuttgart, S. 173-199.
- STREECK, W. (1998): Bündnis für Arbeit: Bedingungen und Ziele, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 49, S. 533-540.
- TIEMANN, H. / KAULISCH, T. (1999): Leitfunktion übernommen, in: Bundesarbeitsblatt, Heft 9/1999, S. 14-21.
- TRAXLER, F. (1997): The logic of social pacts, in: G. Fajertag/P. Pochet (Hrsg.), Social Pacts in Europe, Brüssel, S. 27-36.
- WOLTER, A. / HASSE, R. H. (1997): Gemeinsame Beschäftigungspolitik: Überfällig oder überflüssig?, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 77, S. 386-389.
- ZAGELMEYER, S. (2000): Innovative Agreements on Employment and Competitiveness in the European Union and Norway, Luxemburg (im Erscheinen).
- ZAGELMEYER, S. / SCHULTEN, T. (1997): Collective Bargaining on Employment in Europe, in: EIRObserver, Issue 5/1997, S. I-IV.