
Ist die „europäische Beschäftigungsstrategie“ nach fünf Jahren am Ende?

Zur Evaluierung des Luxemburg-Prozesses 1998-2002 (Teil 2)¹

Johannes Schweighofer

3. Evaluierung der ‚europäischen Beschäftigungsstrategie‘

Im vorangegangenen Abschnitt 2 wurde die Entstehungsgeschichte des so genannten „Luxemburg-Prozesses“ nachgezeichnet und die Frage nach der adäquaten Rolle der Makroökonomie in einer „europäischen Beschäftigungsstrategie“ behandelt. Obwohl eine explizitere Unterstützung der Arbeitsmarktentwicklung in den letzten Jahren durch eine beschäftigungsfreundlichere Wirtschaftspolitik wünschenswert gewesen wäre, hat sich die Situation auch auf den europäischen Arbeitsmärkten im Zeitraum 1998-2002 deutlich verbessert. Dies ist zu einem erheblichen Teil auf die höheren Wachstumsraten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zurückzuführen, zu einem geringeren jedoch auch auf strukturelle Reformen.

Im Folgenden wird auf zwei Fragen eingegangen: 1.) Welcher Anteil an der Verringerung der Arbeitslosigkeit und der Steigerung der Beschäftigung ist auf die vergleichsweise gute Konjunktur in den Jahren 1998-2000 zurückzuführen, und welcher Teil kann den in dieser Zeit umgesetzten Strukturreformen, insbesondere auf den Arbeitsmärkten, zugewiesen werden? 2.) Inwieweit gingen die genannten Strukturreformen auf den Arbeitsmärkten von der „europäischen Beschäftigungsstrategie“ bzw. den Nationalen Aktionsplänen für Beschäftigung (NAP) aus bzw. welchen Beitrag leisteten die Reformen, die auch ohne die Beschäftigungsstrategie gesetzt worden wären.

Gewissermaßen als roter Faden wird sich eine skeptische Haltung gegenüber allen Konzepten der „strukturellen“ Arbeitslosigkeit durch die Analyse ziehen. Dies nicht deshalb, weil etwa die Existenz struktureller Arbeitslosigkeit überhaupt geleugnet werden würde; vielmehr erscheint Skepsis gegenüber einer seit einigen Jahren zu beobachtenden Tendenz angebracht, beinahe das gesamte Ausmaß an Arbeitslosigkeit als strukturell zu definieren – mit den entsprechenden Konsequenzen für wirtschaftspolitische Gegenmaßnahmen.

3.1 Veränderungen auf den europäischen Arbeitsmärkten

3.1.1 Die Entwicklung von Output-Indikatoren im Rahmen des Zielsystems der „europäischen Beschäftigungsstrategie“

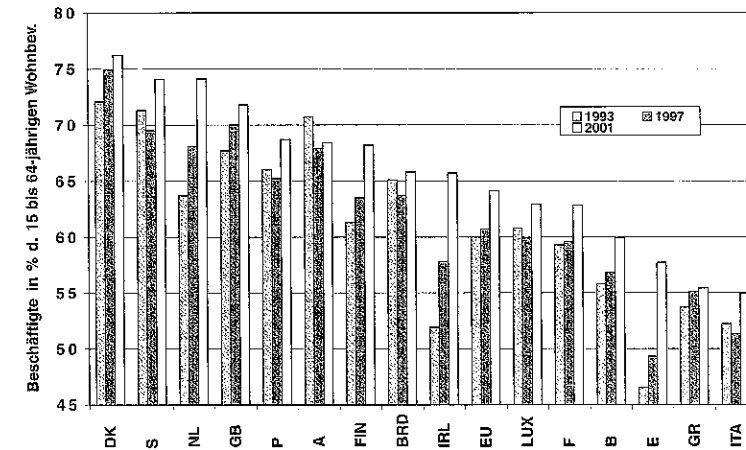
Im Folgenden soll die Entwicklung einiger zentraler Arbeitsmarktindikatoren dargestellt und erörtert werden, um im Rahmen des Zielsystems der „europäischen Beschäftigungsstrategie“ ein klareres Bild vom Ausmaß, der Richtung und der Natur der Veränderungen auf den europäischen Arbeitsmärkten zu erhalten. Es werden dabei häufig die Zeitpunkte 1993-1997-2001 verglichen, weil die Jahre 1993 (mit der Ausnahme von GB, FIN, IRL und S) und 2001/2002 jeweils konjunkturelle Tiefpunkte in den Mitgliedstaaten (MS) markieren und 1997 das letzte Jahr vor Beginn des Luxemburg-Prozesses darstellt.²

Abbildung 1 zeigt sowohl in den Niveaus als auch in der Entwicklung der Beschäftigungsquoten (BQ) in den MS eine große Heterogenität: Während 2001 beispielsweise in DK über 75% der Wohnbevölkerung zwischen 15-64 Jahren einer Beschäftigung nachgingen, waren es in Italien nur etwa 55%. In der BRD und in GR ging die Zunahme der BQ nur in sehr bescheidenem Ausmaß vonstatten, demgegenüber stieg sie seit 1993 in NL, IRL und E exorbitant an. Die Unterschiede hinsichtlich Niveau und Entwicklung sind bei den BQ von älteren Beschäftigten (55-64 Jahre) sogar noch größer als bei den allgemeinen Beschäftigungsquoten. Die Verbesserungen bei den allgemeinen BQ und bei jenen der älteren Beschäftigten seit dem letzten Konjunkturerbruch 1993 lagen in Ländern wie IRL, FIN, NL und E im Bereich von 11% bis 36% (der EU-Durchschnitt erhöhte sich um 7% bzw. 9%); sicherlich keine unwesentliche Veränderung!

Dieser Befund einer sich stark verbessernden Arbeitsmarktlage wird noch deutlicher, wenn die Arbeitslosigkeit betrachtet wird. Abbildung 2 zeigt die großen Unterschiede im Ausmaß der Arbeitslosigkeit zwischen den MS. Zudem ist in IRL die Arbeitslosigkeit seit 1993 um etwa 72% zurückgegangen, in NL, DK, S, GB und FIN um etwa 50%, in E um beinahe 40% (EU-Durchschnitt: -25%). Manche Länder haben keinen Rückgang oder sogar einen leichten Anstieg zu verzeichnen – wie etwa A, allerdings auf einem sehr niedrigen Niveau. Der Befund der großen Heterogenität sowohl in den Niveaus als auch in den Entwicklungen trifft auch für die Langzeitarbeitslosenquote zu (die Veränderungen der LZAQ sind in Abbildung 4 dargestellt).

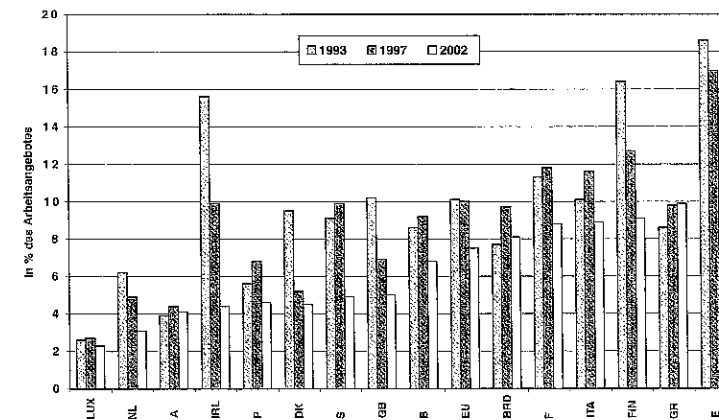
Um Strukturprobleme im Bereich Chancengleichheit abzubilden, wird häufig auf den Unterschied zwischen der Beschäftigungsquote, der Arbeitslosenquote und dem Einkommen zwischen Frauen und Männern abgestellt: Die Differenzen in der Erwerbsbeteiligung zwischen Männern und Frauen schwanken zwischen 3%-Punkten in S und beinahe 30%-Punkten in LUX, ITA und E. Seit Beginn der Beschäftigungsstrategie hat sich die

Abbildung 1: Entwicklung der Beschäftigungsquoten in den EU-Mitgliedstaaten



Quelle: Eurostat (New Cronos)

Abbildung 2: Entwicklung der Arbeitslosenquoten in den EU-Mitgliedstaaten



Quelle: European Economy 6 (2002)

Situation der Frauen auf den Arbeitsmärkten zwar in allen Ländern relativ zu den Männern verbessert, der Abstand zu den BQ der Männer bleibt jedoch insgesamt sehr hoch. Die Arbeitslosigkeit ist in den meisten Ländern bei den Frauen höher als bei den Männern.

Welche Schlussfolgerung können aus dieser Beschreibung der Entwicklung von Arbeitsmarkt-Indikatoren gezogen werden? Die Verbesserungen in der Arbeitslosigkeit (etwa 25% im EU-Durchschnitt) sind also wesentlich stärker ausgeprägt als in der Beschäftigung (etwa 8%). In vielen Bereichen haben sich die Verbesserungen seit 1997 deutlich beschleunigt. Manche MS zeichnen sich durch eine besonders positive Entwicklung aus: In IRL, FIN, NL und E konnten die BQ (allgemein und Ältere) um 11%-36% seit 1993 erhöht werden, die Arbeitslosigkeit (allgemein und Langzeitarbeitslosigkeit (LZA)) ging zwischen 87%-40% in IRL, FIN, NL, DK, S, GB und E zurück. Hinsichtlich dieser globalen Indikatoren kann daher seit 1997 bzw. seit 1993 in vielen Bereichen von einer deutlichen Verbesserung gesprochen werden. Ausgehend von den eben dargestellten Indikatoren der Arbeitsmarktentwicklung lassen sich die Länder in eine Gruppe mit positiver Gesamtentwicklung (IRL, FIN, NL, DK, S, GB und E) und eine solche mit negativer Gesamttendenz (GR, BRD, ITA, LUX, A) unterteilen, wobei natürlich die Ausgangsniveaus und die Veränderungen seit 1993 bzw. 1997 zu berücksichtigen sind.

3.1.2 Analytische Überlegungen zu den Strukturveränderungen auf den europäischen Arbeitsmärkten

Die vorangegangene deskriptive Darstellung soll nun ergänzt werden um analytischere Überlegungen zu den Strukturveränderungen auf den europäischen Arbeitsmärkten.

3.1.2.1 Zyklische Reagibilität von Beschäftigung, Arbeitsangebot und Arbeitslosigkeit³

Die Arbeitsmarktvariablen schwanken, zumeist mit einiger zeitlicher Verzögerung, über den Konjunkturzyklus. Veränderungen im Wachstum führen, je nach Land in unterschiedlichem Ausmaß, zu Veränderungen in der Beschäftigung, diese wiederum lösen Reaktionen des Arbeitsangebotes und, komplementär dazu, der Arbeitslosigkeit aus. Diese zyklische Reagibilität der Arbeitslosigkeit kann im Rahmen des Okun'schen Gesetzes analysiert werden. Ein größerer Okun-Koeffizient zeigt dabei einen engeren Zusammenhang zwischen Wachstum und Arbeitslosigkeit an.

Die nachfolgende Tabelle 1 zeigt einfache ökonometrische Schätzungen der zyklischen Reagibilität der Beschäftigung auf Outputveränderungen und des Arbeitsangebotes in Bezug auf Beschäftigungsänderungen (woraus sich der Okun-Koeffizient ableiten lässt).

Tabelle 1: Die zyklische Reagibilität der Arbeitsmärkte

	Beschäftigung zum BIP ¹⁾				Erwerbsbevölkerung zur Beschäftigung ²⁾				Okun'sches μ ³⁾		
	1969-1989	1989-2002	1996-2002		1969-1989	1989-2002	1996-2002		1969-1989	1989-2002	1996-2002
Belgien	0,53	0,90			0,16	-0,26			0,45	0,63	
Dänemark	0,57	0,80			0,18	0,48	0,53		0,47	0,42	
Deutschland	0,44	0,66			0,47	0,84	0,31		0,23	0,11	
Griechenland	-0,02	-0,10			1,16	1,38	1,65		0,00	0,04	
Spanien	0,93	1,20	1,02		0,35	0,28	0,44		0,54	0,86	0,57
Frankreich	0,45	0,70			0,28	0,15	0,12		0,33	0,60	
Irland	0,73	0,55	0,70		0,53	0,46	0,53		0,35	0,30	0,33
Italien	0,22	1,17			0,86	0,43	0,29		0,03	0,67	
Luxemburg	0,21	0,32			0,78	0,89	0,98		0,05	0,04	
Niederlande	0,51	0,67			0,65	0,40	0,54		0,18	0,40	
Österreich	0,46	0,63	0,53		0,82	0,83	0,56		0,09	0,11	0,23
Portugal	0,35	0,67	1,10		0,63	0,51	0,52		0,13	0,33	0,53
Finnland	0,63	0,88	0,94		0,35	0,28	0,36		0,41	0,63	0,60
Schweden	0,48	0,81	1,15		0,31	0,50	0,58		0,33	0,41	0,48
GB	0,55	0,85	1,01		0,36	0,42	0,59		0,38	0,49	0,41
EU-15	0,54	1,16	1,05		0,29	0,42	0,36		0,31	0,67	0,67
Euroraum	0,49	1,33	1,43		0,37	0,57	0,60		0,31	0,57	0,57
USA	0,58	0,51	0,55		0,29	0,29	0,38		0,41	0,36	0,34
Japan	0,16	0,57	0,65		0,82	0,78	0,78		0,03	0,13	0,14

1) Der Koeffizient b in einer Regression <Abweichungen der Beschäftigung vom Trend> = Konstante + b <BIP-Abweichung vom Trend>, wobei die Trends mit Hilfe des Hodrick-Prescott-Filters mit für alle Länder identischen Glättungsfaktoren für Beschäftigung und BIP bestimmt wurden.
 2) Der Koeffizient b in einer Regression <Abweichungen des Arbeitskräfteangebotes vom Trend> = Konstante + b <Abweichung der Beschäftigungsnachfrage vom Trend>, wobei die Trends mit Hilfe des Hodrick-Prescott-Filters mit für alle Länder identischen Glättungsfaktoren für Beschäftigung und BIP bestimmt wurden.
 3) Geschätzte Okun-Koeffizienten, die aus der zyklischen Reagibilität der Beschäftigungsnachfrage auf Produktionsschwankungen (1) und der zyklischen Reagibilität des Arbeitsangebotes auf Beschäftigungsschwankungen (2), berechnet werden: (1) * [1-(2)].
 Quelle: GD ECFIN (2002a), p.99; der up date auf 2002 und die Hinzufügung der Periode 1996-2002 erfolgten vom Autor; nicht besetzte Zellen ergaben auf dem 5%-Niveau keine signifikanten Werte; in der dritten Spalte für ITA und LUX, in der sechsten Spalte für B und in der sechsten und siebten für F reicht der Zeitraum von 1989-2001.

In vielen Ländern der EU hat sich die Reagibilität der Arbeitsmarktvariablen in den 90er Jahren gegenüber dem Zeitraum 1969-1989 erhöht, nicht so in den USA und in Japan. Reagierte beispielsweise in der ersten Zeitperiode die Arbeitslosigkeit in der EU auf einen negativen *Output-Gap* ($Y-Y^*$), d. h. auf einen Abschwung, von 1% im Durchschnitt mit einem Anstieg um 0,38%, so verstärkte sich dieser Zusammenhang in den 90er Jahren auf 0,67%; der Zusammenhang ist damit stärker als in den USA und wesentlich stärker als in Japan. Dieses Ergebnis ist v. a. auf die erhöhte Reagibilität der Beschäftigung auf Output-Änderungen zurückzuführen. Die Zusammenhänge dürften sich in der zweiten Hälfte der 90er Jahre nicht wesentlich verändert haben. Ein erheblicher Teil der Unterschiede in der Reagibilität der Beschäftigung kann zudem durch Unterschiede im Anteil an befristeten Arbeitsverhältnissen bzw. flexibleren Arbeitsmärkten allgemein erklärt werden.

Die bisherige Analyse wird ergänzt durch eine nähere Betrachtung der Entwicklung von BQ, der ALq und des Arbeitsangebotes nach den Rezessionen 1982 und 1993:⁴ In den 80er Jahren sank die Beschäftigungsquote zwei Jahre nach dem konjunkturellen Tief und erreichte erst fünf Jahre nach dem Einbruch wieder das Ausgangsniveau. Demgegenüber stieg die BQ nach 1993 sehr rasch an ohne einen merklichen Rückgang. Die spiegelbildliche Situation zeigte sich für die Entwicklung der ALq.

Gegen die vorangegangene Analyse ließe sich einwenden, dass eine höhere zyklische Reagibilität der Arbeitslosigkeit auf kurzfristige Produktionsschwankungen (ein größerer Okun-Koeffizient) a priori symmetrisch wirken sollte; d. h. wenn sich die ALq im Aufschwung kurzfristig rascher reduziert, so müsste sie im Abschwung auch rascher ansteigen – was wäre damit also gewonnen? Gewonnen wurde offensichtlich die (teilweise) Überwindung eines Phänomens, das für die Arbeitslosigkeit in der EU in den 80er und frühen 90er Jahren häufig verantwortlich gemacht wurde: Die Persistenz einmal eingetretener Arbeitslosigkeit! Hinzu kommt ein empirisches Faktum: Im gegenwärtigen Abschwung stieg die ALq und fiel das Beschäftigungswachstum in geringerem Ausmaß als noch im Abschwung Anfang der 90er Jahre. Dies spricht dafür, dass der Okun-Koeffizient bei kleiner werdendem *Output-Gap* (Abschwung) kleiner ist als bei größer werdender Lücke (Aufschwung)⁵

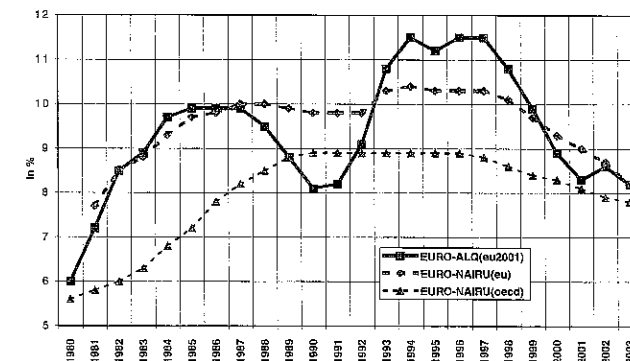
3.1.2.2 Non accelerating-inflation rate of unemployment (NAIRU)⁶

In den NAIRU-Modellen stellt die Arbeitslosigkeit den Ausgleich zwischen den von den Arbeitgebern und von den Arbeitnehmern angestrebten Reallohn her. Im Gleichgewicht, das nichts mit Markträumung zu tun hat, gehen vom Arbeitsmarkt keine Impulse in Richtung Beschleunigung oder

Verlangsamung der Inflation aus. Die Arbeitslosigkeit, bei der dieser Zustand eintritt, wird als NAIRU bezeichnet. Die Inflationsdynamik steuert der „ALq-NAIRU-Gap“. Alle exogenen Faktoren, die den Lohn- und Preisdruck erhöhen, treiben auch die gleichgewichtige Arbeitslosigkeit in die Höhe; alle Faktoren, die die Lohn- oder die Preisflexibilität erhöhen, reduzieren die NAIRU. Folgende Einflussgrößen führen zu einer Verschiebung der Lohnsetzungskurve nach außen, erhöhen also, ceteris paribus, die NAIRU:⁷ militantere Gewerkschaften; höherer Steuerkeil, der nicht von den Arbeitnehmern getragen wird; zunehmende Diskrepanzen zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage (*Mismatch*); rigide Beschäftigungsschutzbestimmungen; Verschiebung der Beschäftigtenstruktur zugunsten von Personen mit einem geringeren Arbeitsplatzrisiko; generösere Bestimmungen in der Arbeitslosenversicherung etc. Eine Verschiebung der Preissetzungskurve nach außen – die zu einer Erhöhung der NAIRU und einer Reduktion des Reallohnes führt, wenn die Lohnsetzungskurve unverändert bleibt – wird hervorgerufen durch eine Reduktion der Wettbewerbsintensität auf den Gütermärkten oder durch eine zunehmende Volatilität der erwarteten Absatzmöglichkeiten.

Da die NAIRU nicht direkt beobachtet werden kann, muss das Konzept mittels ökonomischer Schätzverfahren quantifiziert werden. Die verwendeten Methoden sind jedoch mit einer Vielzahl von theoretischen und statistischen Problemen⁸ behaftet, was dazu führt, dass im Endeffekt NAIRU-Schätzungen ermittelt werden, die sich für ein bestimmtes Land zu einem bestimmten Zeitpunkt von Untersuchung zu Untersuchung erheblich unterscheiden können (siehe Abbildung 3); zudem sind die Schätzungen mit z. T. großen Unsicherheiten behaftet (große Konfidenzintervalle⁹).

Abbildung 3: Entwicklung von Arbeitslosenquote und NAIRU im Euro-Raum (lt. OECD und EU-KOM)

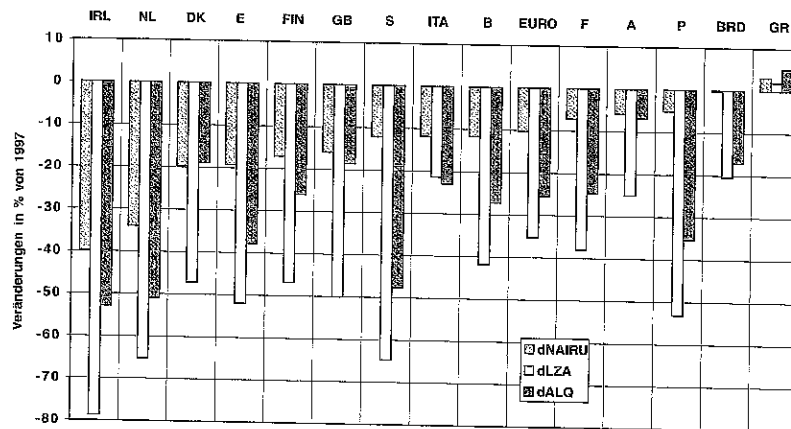


Quellen: European Economy (2001), OECD/ECO und Denis et al. (2002)

Wie aus Abbildung 3 ersichtlich wird, folgen die beiden NAIRU-Schätzungen der OECD und der EU der Arbeitslosenquote auf eine Art und Weise, die einem gleitenden Durchschnitt nicht unähnlich ist. Die OECD-NAIRU liegt jedoch deutlich unter jener der EU. Im letzteren Fall wird beinahe das gesamte Ausmaß der aktuellen Arbeitslosigkeit strukturellen und nicht-zyklischen Faktoren zugeordnet. Jedoch sinken beide NAIRU-Werte seit 1997/98. Denkt man sich zu den abgebildeten Schätzungen noch die entsprechenden Konfidenzintervalle hinzu, dann ist die Frage, wie hoch etwa die NAIRU 1996 im Euro-Raum war, nur mit einer Ungenauigkeit von mehreren Prozentpunkten zu beantworten!

Wird trotz der gerade ausgeführten Einwände die Verwendbarkeit des NAIRU-Konzeptes für wirtschaftspolitische Analysen unterstellt, dann ist für den vorliegenden Zusammenhang natürlich die Frage relevant, für welche EU-MS der Rückgang der NAIRU seit 1997 bzw. 1993 besonders ausgeprägt war und ob daraus Rückschlüsse über das Ausmaß der Struktur-reformen in diesen Ländern gezogen werden können.

Abbildung 4: Vergleich der Entwicklung von Arbeitslosenquoten, Langzeitarbeitslosenquoten und NAIRU 1997-2002/2001



Anmerkung: Änderung der LZAq von 1997-2001

Quelle: OECD/ECO für ALQ und NAIRU; Eurostat (New Cronos) für LZAq

In den Ländern S, GB, FIN, E, DK, NL und IRL ist die NAIRU zwischen 1997-2002 um 12%-40% zurückgegangen. Diese Gruppe stimmt weitgehend mit der Gruppe der Besten aus dem Kapitel 3.1.1 überein. Interessant ist des Weiteren, dass in DK und GB der Großteil, in IRL, NL und FIN immerhin der überwiegende Teil des Rückganges an Arbeitslosigkeit auf den Rückgang der strukturellen ALq zurückzuführen ist. In S, E, P und F müsste demgegenüber der Großteil des Rückganges in den Arbeitslo-

senquoten von konjunkturellen Faktoren ausgegangen sein. D. h., dass vor allem in IRL, NL, DK, FIN und GB große Struktur-reformen auf den Arbeits-, Produkt- und Dienstleistungsmärkten durchgeführt worden sein müssten. Nimmt man die LZAq als alternatives Maß für strukturelle Arbeitslosigkeit, dann wird hinsichtlich der Verbesserungen auf den europäischen Arbeitsmärkten die bisherige Analyse bestätigt.

3.1.2.3 Beveridge-Kurve

Die Beveridge-Kurve,¹⁰ die von einem negativen Zusammenhang zwischen dem Bestand an offenen Stellen und an Arbeitslosen ausgeht, stellt ein anderes „klassisches“ Analyseinstrument zur Darstellung der strukturellen Funktionsparameter am Arbeitsmarkt dar. Die Ströme in und aus der Arbeitslosigkeit und in und aus den Vakanzen bestimmen zusammen mit dem *Job-Matching*-Prozess die Werte für den Bestand an Arbeitslosen und offenen Stellen, welche wiederum der Beveridge-Kurve ihre Gestalt verleihen. Eine Außenverschiebung derselben bringt eine Verschlechterung im Anpassungsprozess zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage zum Ausdruck, eine Innenverschiebung eine Verbesserung.

Was kann aus dieser Analyse der Beveridge-Kurve für die Entwicklung auf den europäischen Arbeitsmärkten in den 90er Jahren abgeleitet werden? DG EMPL (2002a) 71-72, OECD (2001) 13-20 und OECD (2003) Abb. 1.7. präsentieren neuere Zahlen zur Entwicklung der Beveridge-Kurve in den EU-MS. Demnach waren FIN, F und S (und die BRD, die von der OECD nicht erwähnt wurde) in den 90er Jahren mit einer Außenverschiebung konfrontiert, DK, NL und GB hingegen mit einer Innenverschiebung. Zu FIN und S wird relativierend angemerkt, dass die Entwicklung wesentlich von der tief greifenden ökonomischen Krise Anfang der 90er Jahre gekennzeichnet war.

3.1.2.4 Langzeitarbeitslosigkeit

Die Höhe der LZA wird häufig als Indikator für das Ausmaß an Strukturproblemen auf den Arbeitsmärkten herangezogen; als solche sollte diese Maßgröße, im Gegensatz etwa zur ALq, weniger sensibel auf Konjunkturschwankungen reagieren. In internationalen Vergleichsstudien werden v. a. die Langzeitarbeitslosenquote (LZAq), d. h. der Anteil der mehr als 12 Monate arbeitslosen Personen am Arbeitsangebot oder an der Bevölkerung der entsprechenden Personengruppe, und der Langzeitarbeitslosenanteil (LZAa), d. h. der Anteil der mehr als 12 Monate arbeitslosen Personen an allen Arbeitslosen, verwendet.¹¹ Die LZAq gibt damit eine bessere Vorstellung vom absoluten Niveau der LZA, während der LZAa etwas über die Verteilung zwischen Kurz- und Langzeitarbeitslosen innerhalb der Gruppe an Arbeitslosen aussagt. Auf Grund des größeren

Nenners sollte die LZAq über den Konjunkturzyklus weniger stark schwanken als der LZAA, das Gegenteil ist jedoch der Fall.¹² Werden die Niveaus und die Entwicklung von LZAq und LZAA im Querschnittsvergleich der 15 EU-MS und im Zeitreihenvergleich dargestellt, dann lassen sich folgende Erkenntnisse gewinnen:

- 1.) Die Niveaus der LZAq variieren stark zwischen den EU-MS, in vielen Ländern haben sie sich jedoch seit 1993/1997 deutlich verringert. Auch die Niveaus der LZAA unterscheiden sich zwischen den MS deutlich (20% in S und 62,9% in ITA), die Verbesserungen seit 1993/1997 sind jedoch weniger deutlich ausgeprägt als bei den Quoten.
- 2.) Abbildung 4 zeigt zudem, dass im Zeitraum 1997-2001/2002 in beinahe allen MS die LZAq stärker fiel als die NAIRU. Bemerkenswerter ist jedoch, dass die LZAq auch stärker fiel als die ALq – ein Umstand, der a priori nicht einfach zu erklären ist, weil die ALq die konjunkturreaktivere Variable sein sollte. Dies ist deshalb bemerkenswert, weil dies bedeutet, dass der Abstrom aus der Arbeitslosigkeit zum größeren Teil aus der Gruppe der Langzeitarbeitslosen erfolgte. Es kam damit im Zeitraum 1997-2001 zu einer deutlichen Verlagerung der Lasten der Arbeitslosigkeit.
- 3.) Betrachtet man die Entwicklung von ALq, LZAq und LZAA über den längeren Zeitraum 1983-2001, so zeigt sich der erwartete zyklische Verlauf der Arbeitslosigkeit: Sie schwankt zwischen dem Konjunkturoberpunkt 7,3% (1990) und dem Tiefpunkt 10,5% (1994). Überraschend ist jedoch, dass auch die LZAq und der LZAA diesem zyklischen Muster folgten. Wie die ALq im Zeitraum 1983-2001, also über zwei lange Zyklen, um einen Mittelwert von etwa 9% schwankt, so bewegt sich die LZAq um einen Mittelwert von etwa 4,3% (Min: 3,2%, Max: 5,2%) und der LZAA um ein Mittel von 47% (Min: 41%, Max: 52,8%).

Die exakte Bestimmung der Determinanten der LZA, und der Arbeitslosigkeit allgemein, ihres Verlaufes und der Unterschiede zwischen den MS bedürfte einer genaueren Analyse der Zu- und Abströme in bzw. aus der Arbeitslosigkeit und der Dauer der Arbeitslosigkeit, aber in Verbindung damit auch des Umschlages im Beschäftigungssystem – eine Analyse, die jedenfalls den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen würde. Daher sei nur kurz auf zwei Untersuchungen verwiesen:

- 1.) DG EMPL (1997) kommt im Zuge der Analyse von Zu- und Abströmen in bzw. aus der AL zu dem Ergebnis, dass es a) keinen Zusammenhang zwischen der Höhe des monatlichen Zustromes in die AL im Zeitraum 1990-1994 und dem Bestand an Langzeitarbeitslosen (LZAq) 1995 zwischen verschiedenen EU-Ländern gibt und dass es b) einen deutlichen (negativen) Zusammenhang zwischen der LZAq und der Anzahl der Abgänge aus der AL nach 6-12 Monaten Dauer gibt.

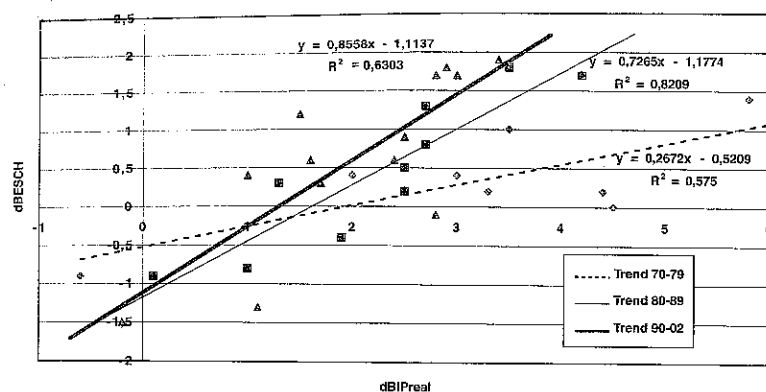
- 2.) Machin und Manning (1999) kommen zu folgenden Schlussfolgerungen:
 - a) Der LZAA stieg v. a. deshalb, weil sich die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit (über das gesamte Dauerspektrum) erhöht hat bzw. sich die durchschnittlichen Abgangsquoten aus Arbeitslosigkeit reduziert haben. Die *duration dependence*, also die sinkende Abgangswahrscheinlichkeit mit fortdauernder Arbeitslosigkeit, hat sich in den letzten vierzig Jahren nicht wesentlich verändert – sie ist eher geringer geworden. Auch von den Zuströmen ging kein erwähnenswerter Beitrag zur Erhöhung der LZA aus. b) Es ist dieser gemeinsame Einfluss der durchschnittlichen AL-Dauer bzw. der durchschnittlichen Abstromrate auf die ALq und die LZA, der beide Größen in einen stabilen positiven Zusammenhang versetzt.

Aus beiden Untersuchungen folgt, dass der Dauer bzw. dem Abstrom aus der Arbeitslosigkeit zur Erklärung der LZA, aber auch der Arbeitslosigkeit allgemein, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte (die europäische Beschäftigungsstrategie legt hingegen den Schwerpunkt auf die Bekämpfung des Zustromes!). Zum Thema LZA kann damit folgende Schlussfolgerung gezogen werden: Die Situation im Bereich der LZA hat sich seit Beginn der Beschäftigungsstrategie deutlich verbessert, jedoch ist es fraglich, inwieweit die LZAq und der LZAA tatsächlich strukturelle Variablen im Sinne der weitgehenden Unabhängigkeit von zyklischen Faktoren sind.

3.1.2.5 Beschäftigungsintensität des Wachstums

Unabhängig davon, dass das Konzept der Beschäftigungsintensität des Wachstums in verschiedenen Studien¹³ unterschiedlich operationalisiert wird, ist diesen Untersuchungen eine Schlussfolgerung gemeinsam: Entgegen der (falschen) These vom Wachstum ohne Beschäftigungszunahme stieg in den letzten Jahren das Ausmaß an Beschäftigung, das mit einem bestimmten BIP-Wachstum geschaffen werden konnte; im Vergleich zu den 50er und 60er Jahren sind *nur* die durchschnittlichen Wachstumsraten niedriger! DG EMPL (2002a) zeigt beispielsweise in einer Gegenüberstellung der BIP-Wachstumsraten und der Beschäftigungsveränderungen, dass die Steigung der erklärenden Regressionsgeraden vom Zeitraum 1971-79 über die Periode 1980-89 bis 1990-2001 zunimmt, d. h. die Beschäftigung in den 90er Jahren stärker auf Outputänderungen reagiert als in den vorangegangenen Dekaden (siehe Abbildung 5, die die Arbeit von DG EMPL (2002a) nachzeichnet und auf 2002 erweitert). Dieses Ergebnis wird von IMF (2001) bestätigt. In sektoraler Hinsicht ist diese Entwicklung natürlich gekennzeichnet von einer Verschiebung der Beschäftigungszuwächse vom primären und sekundären Sektor hin zum Dienstleistungsbereich, der durch geringere Produktivitätszuwächse gekennzeichnet ist.

Abbildung 5: Entwicklung der Beschäftigungsintensität des Wachstums in der EU 1970-2002



Quelle: Eurostat (New Cronos)

IMF (2001) und DG ECFIN (2001) messen der relativen Entwicklung der Preise für Arbeit und Kapital, also dem Ausmaß der Lohnzurückhaltung, und ihrer Wirkungen auf die Verlangsamung des Einsatzes von arbeitsparenden Technologien eine besondere Bedeutung im Zusammenhang mit der Erhöhung der Beschäftigungsintensität bei. Um dieses empirisch unumstrittene Phänomen (also die Erhöhung der Beschäftigungsintensität des Wachstums) zu erklären, ist es letztlich jedoch schwierig zu beurteilen, welcher Stellenwert strukturellen Faktoren – wie der Entwicklung hin zum Dienstleistungssektor oder dem Aufholprozess gegenüber den USA hinsichtlich der Produktivitätsentwicklung – einerseits und Änderungen im Arbeitsmarktgeschehen (Lohnzurückhaltung, Eingliederung von weniger produktiven Langzeitarbeitslosen etc.) andererseits zukommt.

3.1.2.6 Lohnentwicklung

In den letzten vier Jahrzehnten kam es zu einer bemerkenswerten Konvergenz der nominellen und realen Lohnentwicklung zwischen den EU-MS auf einem historisch niedrigen Niveau; dieser Befund gilt v. a. für die 90er Jahre.¹⁴ Die Arbeitsproduktivität erhöhte sich seit dem Strukturbruch Anfang der 70er Jahre um etwa 2% jährlich (mit einem klaren prozyklischen Muster und einem Absinken seit 1996). Die Entwicklung der Reallohne folgt zwar jener der Produktivität, jedoch blieben jene seit Anfang der 80er Jahre doch deutlich hinter dieser zurück, was zu einem Rückgang der realen Lohnstückkosten führte. Zwischen 1993 und 1999 stag-

nierten die Reallohne, sie zogen erst wieder mit dem Konjunkturaufschwung an. Diese Analyse kann mit Hilfe eines *real wage gap indicator* verfeinert werden: Nachdem bis Anfang der 80er Jahre die Reallohnlücke bis über 10% angewachsen war, befindet sie sich seit Ende der 90er Jahre wieder auf dem Niveau von 1970.¹⁵

3.1.3 Auswirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AMP) auf die gemessene Arbeits- und Langzeitarbeitslosenquote

Muss der deutliche Rückgang in den Arbeitslosen- und Langzeitarbeitslosenquoten seit Beginn der Beschäftigungsstrategie 1997, der besonders ausgeprägt in IRL, S, NL, P, E, GB, FIN, DK, F und B war, zumindest teilweise auf die vermehrten Anstrengungen im Bereich der aktiven AMP zurückgeführt werden? Bei der Behandlung dieser Frage soll es darum gehen, den Beitrag der aktiven AMP zur Reduktion von ALq und LZAq in einem statistisch-erfassungstechnischen Sinn zu identifizieren. Normalerweise werden TeilnehmerInnen an aktiven Maßnahmen nicht als arbeitslos gezählt, sie scheinen daher nicht in der Arbeitslosenstatistik auf. Aus diesem Grund soll daher der Versuch unternommen werden (siehe Tabelle 2), eine erweiterte ALq anzugeben, die die Personen in aktiven Maßnahmen (ohne Beihilfen zur Lehrausbildung und Lohnsubventionen im privaten Sektor) zu den üblicherweise gezählten Arbeitslosen hinzuzählt.

An den Beginn der Überlegungen soll eine komprimierte Darstellung der Entwicklung der aktiven AMP in der EU gestellt werden. Betrachtet man den sehr langen Zeitraum von 1985 bis 2000, dann fällt auf: Der Anteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Ausgaben in % des BIP) schwankt im OECD-Durchschnitt selbst über diesen langen Zeitraum, mit sehr unterschiedlichen Arbeitslosenquoten, nicht sehr stark, nämlich zwischen 0,86% (1985) und 1,13% (1993). Seit Beginn der Beschäftigungsstrategie kann für die EU insgesamt ein leichter Rückgang im Anteil der aktiven Ausgaben (in % des BIP) festgestellt werden, der besonders ausgeprägt in S und FIN ist; A und E weisen einen moderaten Anstieg auf.

In der nachfolgenden Tabelle 2 wird der Versuch unternommen, abzuschätzen, wie sich die ALq (Jahresdurchschnittsbestand) ändert, wenn man die TeilnehmerInnen in Arbeitsmarktprogrammen (Jahresdurchschnittsbestand) zu den Arbeitslosen hinzuzählt.

Aus Tabelle 2 können folgende Schlüsse gezogen werden:

- 1.) Die These, dass die vermehrten Anstrengungen der MS in der aktiven Arbeitsmarktpolitik seit 1997 mehr als bisher zur Reduktion der ALq beigetragen hätten, findet sich, wenn überhaupt, nur in einigen Ländern bestätigt. Betrachtet man Ealte I, dann erhöhten sich die TeilnehmerInnenzahlen in aktiven Maßnahmen in E, B, A, BRD und in P,

Tabelle 2: Erweiterte Arbeitslosenquoten – Arbeitslose und TeilnehmerInnen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

[0]	[I]	[II=AL/AA]	[III=(I+AL)/(I+AA)]	[IV=III/II]	[V=I/(I+AL)]
A	AT(2,3,6,7)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	Aktivq(GBB)
1998	18123	4,5%	5,0%	110,1%	13,7%
2000	43582	3,7%	4,8%	129,6%	20,0%
2001	47078	3,6%	4,7%	132,7%	21,0%
B	AT(2,3,5,6,7)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	Aktivq(GBB)
1998	272878	9,4%	14,9%	158,1%	64,8%
2000	327219	6,9%	13,4%	193,8%	47,0%
2001	357995	6,6%	13,8%	207,9%	50,0%
BRD	AT(2,3,5,6,7)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	Aktivq(GBB)
1998	928161	9,4%	11,6%	122,3%	37,2%
2000	1073346	8,0%	10,5%	130,7%	34,0%
2001	1144886	7,9%	10,5%	132,9%	34,0%
IRL	AT(2,5,6,7)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	Aktivq(GBB)
1998	71047	7,6%	11,5%	151,1%	36,0%
2000	63669	4,3%	7,7%	179,5%	36,0%
2001	63865	3,8%	7,2%	187,2%	38,0%
FIN	AT(2,3,5,6,7)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	Aktivq(GBB)
1998	106588	11,4%	15,0%	131,8%	30,4%
2000	77025	9,8%	12,5%	126,7%	30,0%
2001	70914	9,2%	11,6%	126,3%	20,0%
S	AT(2,3,5,6,7)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	Aktivq(GBB)
1998	439969	8,6%	17,2%	199,0%	93,3%
2000	322792	6,2%	12,7%	206,7%	56,0%
2001	328232	5,3%	11,9%	226,2%	60,0%
E	AT(2,3,5)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	Aktivq(GBB)
1998	80200	16,3%	16,8%	102,6%	27,2%
2000	150560	12,2%	13,0%	106,6%	32,0%
2001	187134	11,4%	12,4%	108,7%	37,0%
F	AT(2,5,6,7)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	Aktivq(GBB)
1998	809126	11,4%	14,2%	124,2%	20,3%
2000	863698	9,3%	12,2%	131,8%	38,0%
NL	AT(3,5,6)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	Aktivq(GBB)
1998	173850	3,8%	6,0%	155,4%	34,0%
2000	170650	2,8%	4,8%	172,5%	39,0%
2001	142375	2,4%	4,1%	169,0%	34,0%

Anmerkungen: Daten in Spalte I entstammen für die Jahre 1998 und 2000 aus der LMP-Databas; die Kategorien bedeuten: (2) Aus- und Weiterbildung (ohne Lehrlingsmaßnahmen), (3) Job Sharing, (4) Beschäftigungsanreize im privaten Sektor (in Tabelle 2 nicht berücksichtigt), (5) Behinderte, (6) Beschäftigung im öffentlichen und gemeinnützigen Bereich, (7) Gründungsinitiativen; für 2001 entstammen die Daten aus dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2002; die Daten in der Spalte V entstammen den Gemeinsamen Beschäftigungsberichten der entsprechenden Jahre; Quelle: LMP-Databas (Eurostat, New Cronos), Rat (1999, 2000, 2002).

GB (die nicht gezeigt werden). In FIN und S kam es sogar zu einem deutlichen Rückgang. Auch die Aktivierungsquoten (Spalte V) zeigen häufig eine stagnierende oder sogar eine fallende Tendenz.

2.) Die Verzerrung der ALq, die es in gewissem Ausmaß immer schon gegeben hat, ist in einigen Ländern enorm: Werden die Maßnahmen-TeilnehmerInnen (ohne Lehrstellensuchende und Lohnsubventionen im privaten Bereich) zu den Arbeitslosen hinzugezählt, dann erhöht sich die ALq (2000) in S und B um über 100%, in IRL um etwa 80%, in den NL um 70%. Weniger stark sind die Änderungen in der BRD, FIN und A.

Eine Analyse der Zugänge zu aktiven Maßnahmen zeigt einen ähnlichen Befund für die Langzeitarbeitslosigkeit: Da die Zugänge in vielen Ländern seit Beginn der Beschäftigungsstrategie eher reduziert denn erhöht wurden, scheiden aktive Programme als Ursache für die Reduktion der LZAQ für die meisten MS aus.

3.2 Bewertung der Umsetzung der Strategie in den Mitgliedstaaten

Welche Anstrengungen haben die MS seit 1997 unternommen, um die Vorgaben der europäischen Beschäftigungsstrategie umzusetzen? Welchen Erklärungsbeitrag können diese durch den Luxemburg-Prozess initiierten Strukturmaßnahmen zur gerade beschriebenen Verbesserung der Lage auf den Arbeitsmärkten beisteuern? Die Beantwortung dieser Fragen wird erschwert durch den Umstand, dass die MS in ihren fünf bisher vorgelegten Nationalen Aktionsplänen für Beschäftigung nicht selten sehr blumig und wortreich über eine Vielzahl von Initiativen und Programmen berichten, es aber für den/die BetrachterIn – auf Grund des häufigen Fehlens von harten Daten zu Aufwendungen, Teilnehmerzahlen und von Wirkungsevaluierungen – zumeist schwierig ist, das tatsächliche Ausmaß der Anstrengungen der MS bei der Umsetzung objektiv zu bewerten. Die nachfolgende Darstellung wird sich über weite Strecken auf Analysen der KOM im Rahmen der Gemeinsamen Beschäftigungsberichte (GBB) beziehen, obwohl diese nicht immer objektiv genannt werden können, weil häufig politisch-strategische Überlegungen verschiedener Art in die Bewertung einfließen.¹⁶

3.2.1 Zum kausalen Zusammenhang zwischen nationaler Arbeitsmarktpolitik und europäischer Beschäftigungsstrategie

Welche arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen, Programme und Initiativen in den EU-MS sind originär auf die Beschäftigungsstrategie zurückzuführen, und welche wären auch ohne sie durchgeführt worden? Der ursächliche Zusammenhang ist nicht einfach herzustellen, müssten doch dafür detailliertere Untersuchungen zum Prozess

der Politikformulierung in den einzelnen MS angestellt werden. In einer aktuellen Untersuchung zur Anwendung der Methode der offenen Koordinierung in den Bereichen Beschäftigung und Pensionen gehen de la Porte und Pochet (2002) u. a. der Frage nach, in welchem Ausmaß und in welcher Form die europäische Beschäftigungsstrategie die nationalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken beeinflusst hat. Sie kommen auf Grund von ExpertInnen-Interviews und Feldforschungen in DK und S zu folgenden, ernüchternden Ergebnissen:

„The main findings indicate that key actors nationally, such as Parliament, Labour Market Boards ... and local and regional labour market administration, are not involved in the process. The conclusion is therefore that the EES is until now more of an isolated governmental process, rather than being fully integrated into domestic labour market processes.“¹⁷

Aus österreichischer Sicht können die bisherigen Ausführungen hinsichtlich des Prozesses der Politikformulierung im Zusammenhang mit der Erstellung der NAP für Beschäftigung um folgende Informationen ergänzt werden: Aus dem NAP-Prozess heraus entstanden eigentlich zu keiner Zeit neue beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Initiativen. Es wurden alle Maßnahmen aufgelistet, die irgendwie unter den Überschriften der Leitlinien und Empfehlungen angeführt werden konnten. Andere Ressorts, wie beispielsweise das ebenfalls von der Beschäftigungsstrategie angesprochene BMBWK, fühlten sich für die Umsetzung der Beschäftigungsstrategie eigentlich nicht zuständig. Dies gilt auch für die Sozialpartner, die meist gemeinsame Positionen in sehr allgemeiner Form beisteuerten, und insbesondere für die Länder und Gemeinden. Insgesamt scheint damit die Situation in Österreich ähnlich gewesen zu sein, wie oben von de la Porte und Pochet (2002) für die nordischen Länder beschrieben wurde.

Was kann in Bezug auf die vorliegende Fragestellung hinsichtlich der anderen EU-MS gesagt werden? Zunächst einmal ist offensichtlich, dass in vielen Ländern (wie NL, F, ITA, GB) große Arbeitsmarktreformen noch vor Beginn der europäischen Beschäftigungsstrategie begonnen wurden, also ein kausaler Zusammenhang von der Beschäftigungsstrategie zu den nationalen Politiken jedenfalls nicht bestehen kann. In ihrer *Impact Evaluation* kommt die KOM zu einem ähnlichen Ergebnis: Eine Vielzahl von z. T. großen Arbeitsmarktreformen liegt vor dem Beginn der Strategie, viele Länder haben ihre Politiken teilweise neu im Rahmen des Luxemburg-Prozesses ausgerichtet bzw. bisherigen Programmen einen neuen Fokus gegeben.¹⁸

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass es bisher offensichtlich drei Reaktionsarten auf die Vorgaben der europäischen Beschäftigungsstrategie in den MS gab:

1.) Offene Ablehnung – dieser Fall ist relativ selten (etwa 10%); als Bei-

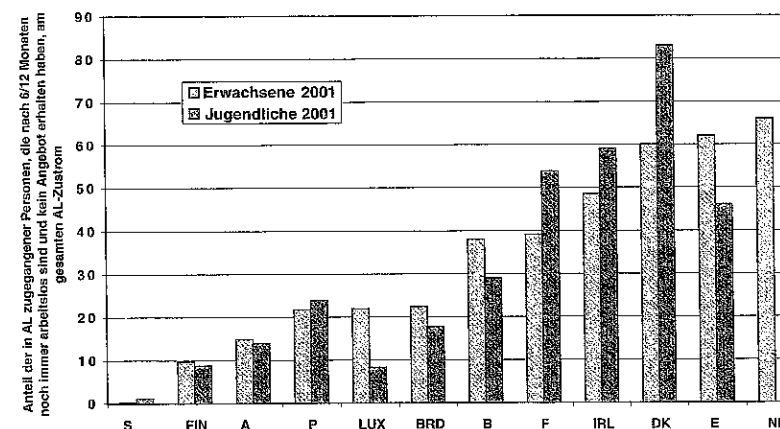
spiel sei der Widerstand von S bezüglich der Vorgaben zur Senkung des allgemeinen Steuer- und Abgabenniveaus bzw. der Steuer- und Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit genannt.

- 2.) Laufende Programme in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik werden unter den Titeln, die durch den Luxemburg-Prozess vorgegeben sind (Säulen, Leitlinien, Empfehlungen), neu gruppiert und als Umsetzung „verkauft“ (etwa in 2/3 der Fälle).
- 3.) Tatsächlich neue Initiativen, die entweder originär auf die EU-Strategie zurückzuführen sind bzw. auch ohne diese realisiert worden wären, aber eben auf der Linie der Beschäftigungsstrategie liegen (in etwa 1/4 der Fälle).¹⁹

3.2.2 Die Umsetzung der Strategie in zwei exemplarischen Bereichen

Im Folgenden soll versucht werden, die Umsetzung der europäischen Beschäftigungsstrategie in zwei Bereichen empirisch anhand von so genannten Input- bzw. Politikindikatoren – soweit diese vorhanden sind – abzubilden, um ein klareres Bild von den Anstrengungen der MS zu erhalten. Diese zwei Bereiche sind exemplarisch für andere Politikfelder, die ebenfalls Gegenstand der Beschäftigungsstrategie waren.²⁰

Abbildung 6: Grad der Nichtbefolgung: Kein Angebot zu einem Neustart vor dem Übertritt in Langzeitarbeitslosigkeit



Anmerkung: ITA und GR lieferten keine Daten; GB und NL (für Jugendliche) gehen, unrealistischerweise, von 100% Erfüllung der Vorgaben aus; B=2000.
Quelle: DG EMPL (2002b).

3.2.2.1 Prävention und Aktivierung in der AMP

Seit Beginn der Beschäftigungsstrategie gehören die Zielsetzungen Prävention und Aktivierung in der Arbeitsmarktpolitik zu zentralen Vorgaben im Rahmen des Luxemburg-Prozesses. Jeder Jugendliche (15-24 Jahre) bzw. jeder Erwachsene sollte, bevor er/sie 6 bzw. 12 Monate arbeitslos geworden ist, ein aktivierendes Angebot erhalten, um den Übergang in Langzeitarbeitslosigkeit abzuwenden; diese Vorgabe sollte innerhalb von fünf Jahren, also bis 2002, erreicht werden. Im Rahmen der Aktivierung sollte darüber hinaus der Anteil der Personen, die in aktiven Maßnahmen sind, auf das Niveau der besten drei MS schrittweise angehoben werden, jedenfalls aber 20% (aller Arbeitslosen) erreichen.²¹ Wie haben nun die MS diese Vorgaben umgesetzt?

Wenn ein Indikator geeignet ist, die mangelnde Bereitschaft der MS zur Umsetzung gemeinsam festgelegter Vorgaben im Rahmen des Luxemburg-Prozesses zu dokumentieren, dann ist es der Grad der Nicht-Erfüllung in Abbildung 6: Eigentlich mit der einzigen Ausnahme von S erfüllt kein Land die Zielvorgaben. Der Grad der Nicht-Erfüllung liegt in den übrigen MS zwischen etwa 10% und 70%.

Darüber hinaus wurden die MS seit 1997 aufgefordert, den Aktivierungsgrad in der Arbeitsmarktpolitik, d. h. den Anteil an Arbeitslosen, die in aktiven Maßnahmen sind, deutlich zu erhöhen. Die Entwicklung zwischen 1999 und 2001 macht deutlich, dass viele MS, den Vorgaben entsprechend, den Anteil der Personen in aktiven Maßnahmen auf über 20% erhöht haben; nur GB erreicht mit 14% auch 2001 die Vorgaben noch nicht. Von einer „schrittweisen Anhebung“ auf das Niveau der besten drei Länder kann jedoch nicht gesprochen werden. Dabei wurde die Zielerreichung unterstützt durch die deutlich sinkenden Arbeitslosenquoten seit 1997.

3.2.2.2 Reform des Steuer-, Abgaben- und Transfersystems

Mit der Leitlinie 2 werden die MS aufgefordert, ihre Steuer-, Abgaben- und Transfersysteme im Hinblick auf Fehlanreize, Armut- und Arbeitslosigkeitsfallen etc. zu überprüfen und zu reformieren, damit Arbeitslose und Inaktive nicht davon abgehalten werden, einen Job zu suchen bzw. anzunehmen. Leitlinie 12 fordert die MS auf, sich Ziele zur schrittweisen Reduktion des allgemeinen Steuer- und Abgabenniveaus, insbesondere auf Arbeit, zu setzen, v. a. bei den wenig Qualifizierten und den NiedriglohnbezieherInnen.²² Hinsichtlich der Umsetzung kommt die KOM zu relativ ernüchternden Schlussfolgerungen:

„Fiscal policies typically involve a slow decision-making process and a gradual implementation, as they affect the distribution of income. This may explain why the impact of the Employment Guidelines in this area has been rather limited thus far. Those member states that have made the most progress had initiated their reforms before the Employment Gui-

delines were launched. Yet, it must be recognised that since 1997 the rising trend in the overall tax burden on wages has been reversed, which is a significant result.“²³

„Some progress has been made in reforming benefit systems, though comprehensive tax-benefit reforms are still limited to a few Member States. Attention has focussed on tax reductions with a small, though growing number of Member States addressing the interaction between tax and benefit schemes.“²⁴

Die Einschätzung der KOM lässt sich durch Zahlen untermauern. Anreizprobleme in Form von Arbeitslosigkeits- und Armutsfallen für inaktive, arbeitslose oder beschäftigte Personen werden zumeist mit Hilfe der so genannten *Average effective tax rate* (AETR), der Netto-Ersatzquote (NRR) und der *Marginal effective tax rate* (METR) empirisch abgebildet.²⁵ Wie in Carone und Salomäki (2001) dokumentiert, weisen alle drei Indikatoren auf geringfügige Verbesserungen der Situation hin.

Die zweite Zielsetzung bezieht sich auf die allgemeine Reduktion der Steuer- und Abgabenbelastung, insbesondere auf Arbeit und hier wieder v. a. auf den Bereich der NiedriglohnbezieherInnen. Die MS wurden seit 1998 aufgefordert, sich nationale Ziel zu stecken, eine Aufforderung, der sie jedoch bisher geschlossen nicht nachkamen. Die beiden am häufigsten verwendeten Größen, nämlich die implizite Steuer- und Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit und der so genannte Steuerkeil,²⁶ zeigen für die EU insgesamt dieselbe Entwicklung: Seit 1996 bzw. 1997 wurde der Trend zur steigenden Steuer- und Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit umgekehrt; so fiel der Steuerkeil von etwa 45% auf 43% (2001), der implizite Steuersatz von ca. 41,5% auf 39,5% (2002). Die Höhe des Steuerkeiles ist jedoch zwischen den MS sehr unterschiedlich. Die Steuer- und Abgabenbelastung auf Niedrigeinkommen wurde zwischen 1997-2001 deutlich in IRL, GB und ITA, in den anderen Ländern um etwa 5% reduziert.

3.3 Bewertung der Umsetzung in Österreich: NAP 1998-2002

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen am Arbeitsmarkt seit 1997 sollen nun die Bemühungen zur Umsetzung der Vorgaben der Europäischen Beschäftigungsstrategie in Österreich näher beleuchtet und bewertet werden. Die Lage am österreichischen Arbeitsmarkt ist im Hinblick auf viele Arbeitsmarktindikatoren noch immer als vergleichsweise gut zu bewerten (eine Ausnahme bildet die BQ älterer ArbeitnehmerInnen). Anlass zur Sorge gibt nur die fehlende Dynamik seit 1997, einem Zeitraum, in dem viele EU-MS Verbesserungen erzielen konnten – selbst solche, die ein ähnlich gutes Ausgangsniveau aufwiesen wie A. Dies ist deshalb Besorgnis erregend, weil die Jahre 1998-2000 relativ hohe Wachstumsraten brachten. Die Arbeitslosigkeit hat sich zwar deutlich verringert, sie ist aber beinahe im selben Ausmaß in den letzten beiden Jahren wieder gestiegen. Die strukturellen Änderungen am Arbeitsmarkt scheinen seit Beginn des Luxemburg-Prozesses jedenfalls nicht sehr groß gewesen zu sein.

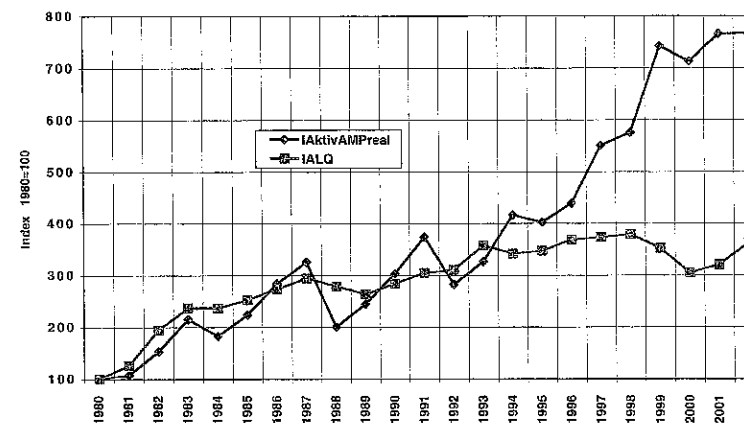
3.3.1 Die Umsetzung der Beschäftigungsstrategie in Österreich in zwei exemplarischen Politikbereichen

Bei Durchsicht der österreichischen NAP²⁷ ergibt sich auf den ersten Blick folgender Gesamteindruck: Der Schwerpunkt der Umsetzung der Beschäftigungsstrategie lag in Österreich, ähnlich wie in anderen MS auch, auf der ersten Säule. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik kam es zwischen 1996-1999 zu einer merklichen Ausweitung der Ausgaben für aktive Maßnahmen; neue Programme, wie das „Auffangnetz“ für Jugendliche, wurden entwickelt; neu hinzu kam auch die Schulung von Beschäftigten im Rahmen des ESF. In den anderen drei Säulen „Unternehmertum“, „Anpassungsfähigkeit“ und „Chancengleichheit“ hingegen wurden durch den NAP-Prozess nur sehr wenige neue Initiativen in Gang gesetzt, über weite Strecken berichtete Österreich über Maßnahmen, die ohnehin bereits im Laufen waren. Als Beispiele für diesen mangelnden politischen Willen seien angeführt: der noch immer nicht umgesetzte *one stop shop* bei der Neuanmeldung von Anlagen und Betrieben; die zögerliche Reduktion der Lohnnebenkosten; die spärlichen Beiträge der Sozialpartner in den sie betreffenden Politikbereichen; und die nur sehr begrenzte Umsetzung des *Gender Mainstreaming*. Über den gesamten Zeitraum war sicherlich auch eine Art Wahlzyklus zu beobachten: Am Beginn der Strategie, der mit einer Vorwahlzeit zusammenfiel, waren die Anstrengungen zur Umsetzung der europäischen Beschäftigungsstrategie offensichtlich größer, obwohl, insgesamt und im internationalen Vergleich betrachtet, auch dies in vielen Bereichen eine Zeit der großen Ankündigungen und vagen Gemeinplätze war. In der zweiten Hälfte des Luxemburg-Prozesses ließen dann die Bemühungen zur Umsetzung merklich nach.

3.3.1.1 Prävention und Aktivierung

Österreich hat, von einem vergleichsweise niedrigen Niveau ausgehend, doch deutlich sein Aktivitätsniveau in der Arbeitsmarktpolitik seit dem Beginn des Luxemburg-Prozesses erhöht: Die Ausgaben für aktive AMP stiegen von 1997-2001, also in Zeiten sinkender Arbeitslosigkeit und im Gegensatz zum EU-Durchschnitt, von 0,45% des BIP auf 0,53%. Die nachstehende Abbildung 7 bezieht die Entwicklung der inflationsbereinigten Ausgaben für aktive Maßnahmen auf die Entwicklung der Arbeitslosenquote in einem längeren Zeitintervall. Es wird in dieser Darstellung deutlich, dass 1997 und 1999 die Ausgaben in einem Ausmaß erhöht wurden, das sicherlich mit „historisch einzigartig“ bezeichnet werden kann. Seither konnte, trotz Budgetkonsolidierungskurs, dieses hohe reale Niveau in etwa gehalten werden.

Abbildung 7: Entwicklung der inflationsbereinigten Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosenquote 1980-2002



Quelle: BMWA, AMS; die Daten der aktiven AMP enthalten ab 1996 aktivierte passive und ab 1998 JASG-Mittel, aber keine Aufwendungen für Altersteilzeitgeld bzw.-beihilfe seit 1999 (diese belaufen sich 2002 immerhin auf € 230 Mio.).

Diese Erhöhung des Aktivierungsgrades in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik, so begrüßenswert sie im Prinzip ist, hatte, in einem statistisch-erfassungstechnischen Sinn, naturgemäß Auswirkungen auf die Entwicklung der ausgewiesenen Arbeitslosigkeit in Österreich: Wie in Tabelle 2 dargestellt, stieg die Zahl der TeilnehmerInnen in aktiven Maßnahmen im Zeitraum 1998-2001 von etwa 18.000 Personen auf ca. 47.000 Personen an. Da ein Großteil dieser Personen nicht als arbeitslos gezählt wird, reduziert sich dadurch die Arbeitslosenquote im Ausmaß von etwa 15%-20%, d. h. ein Großteil der Reduktion der ALQ in A zwischen 1998-2000 ist auf die erhöhte Maßnahmenteilnahme zurückzuführen! Noch größer war jedoch der Effekt auf die Langzeitarbeitslosigkeit: Die Übertrittsquoten in Langzeitarbeitslosigkeit sowohl bei den Erwachsenen als auch bei den Jugendlichen wurden in einem erheblichen Ausmaß vermindert. Entsprechend sank die Anzahl der Personen, die länger als 12 Monate beim AMS arbeitslos vorgemerkt waren (nach österreichischer Erfassungsart), von etwa 37.900 (1998) Personen auf ca. 11.300 (2001).

Die europäische Beschäftigungsstrategie hatte nicht nur eine Erhöhung der Aktivierungsquote in der AMP zur Folge, sie führte auch zu Änderungen in der programmatischen Ausrichtung der österreichischen AMP: Zu nennen sind das „Auffangnetz für Jugendliche“, die Aktivierung passiver Leistungen (diese Mittel-Umwidmung wurde von € 31,4 Mio. im Jahr 1996 auf nicht weniger als € 191,6 Mio. im Jahr 2002 gesteigert) und die Schulung von Beschäftigten. Kritisch zu bewerten sind die so genannten „Ter-

ritorialen Beschäftigungspakte“ (TEP), da beispielsweise die zusätzlichen Wirkungen der TEP als äußerst gering eingeschätzt werden müssen und die tatsächliche Integration von regionaler Wirtschaftsförderung und AMP, wenn überhaupt, nur ansatzweise und in einzelnen Regionen erfolgte.²⁸ Aber auch die mehrfachen Versuche, das relativ hohe Ausmaß an Saisonarbeitslosigkeit in Österreich durch Sozialpartnervereinbarungen zur Verlängerung der jahresdurchschnittlichen Beschäftigungsdauer in den Bereichen Bau, Fremdenverkehr und verwandte Sektoren zu reduzieren oder die Beschäftigungsquoten Älterer anzuheben, müssen als vorläufig gescheitert betrachtet werden.

3.3.1.2 Reform des Steuer-, Abgaben- und Transfersystems

Politische Initiativen, die den Bereichen Steuer- und Transferreform und Reduktion der Steuer- und Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit zugerechnet werden können, sind zwischen 1998 und 2002 in Österreich nur äußerst zögerlich vorangekommen: Zur Beseitigung von Anreizproblemen bei der Arbeitsaufnahme bzw. von Armuts- und Arbeitslosigkeitsfällen wurden in den NAP Reformschritte angeführt, die mit dem Thema nur sehr bedingt im Zusammenhang stehen bzw. in ihren Wirkungen vernachlässigbar sind. Mit der Steuerreform 2000 kam es beispielsweise zu einer allgemeinen Tarifsenkung bei der Lohn- und Einkommenssteuer um € 1,24 Mrd. (oder 0,6% des BIP bzw. einer Reduktion des Steuerkeils von 43% um 1,6%-punkte), mit allerdings nicht eindeutigen Wirkungen auf das Arbeitsangebot. Die mehrfach in den entsprechenden NAP angekündigte Reduktion der Lohnnebenkosten wurde damit nur zum Teil Wirklichkeit. Dieser geringe Reformeifer spiegelt sich in der mäßigen Entwicklung des durchschnittlichen effektiven Steuersatzes, des marginalen Steuersatzes, der Höhe des Steuerkeiles und der Steuer- und Abgabenbelastung von NiedriglohnbezieherInnen wider.²⁹

3.4 Bewertung der Wirkungen

Der gesamte Abschnitt 3 behandelt im Kern die bereits im Titel gestellte Frage: Welchen Beitrag lieferten der Luxemburg-Prozess bzw. dessen Umsetzung anhand der Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung zu (unbestreitbaren) Verbesserung der Lage auf den europäischen Arbeitsmärkten im Zeitraum 1998-2002? Im Hintergrund steht dabei die allgemeinere Frage Trend oder Zyklus, die Gegenstand des Kapitels 3.4 sein soll: Welcher Anteil an der Verringerung der Arbeitslosigkeit und der Steigerung der Beschäftigung ist auf die vergleichsweise gute Konjunktur der Jahre 1998-2000 zurückzuführen, und welcher Teil kann den in dieser Zeit umgesetzten Strukturreformen, insbesondere auf den Arbeitsmärkten, zugewiesen werden? Lässt man die Überlegungen der Kapitel 3.2 und 3.3

Revue passieren, so müssen doch erhebliche Zweifel an der These der Änderungen auf den Arbeitsmärkten auf Grund von Strukturreformen aufkommen.

3.4.1 Zyklus und Trend

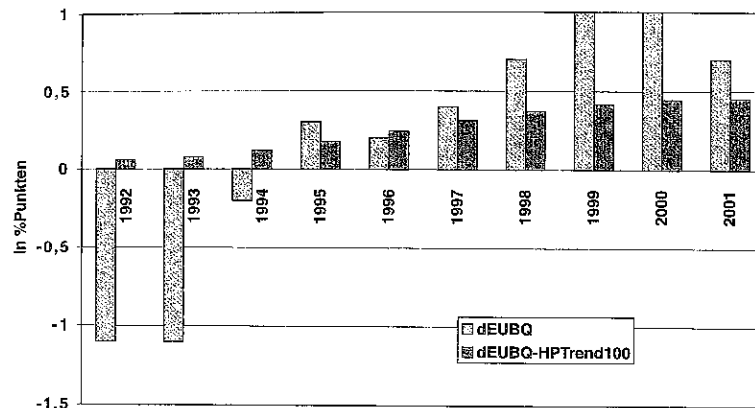
Im Hinblick auf die vorliegende Frage Zyklus oder Trend sollen nachfolgend einige Überlegungen anhand eines Vergleichs der letzten beiden Abschwünge 1991-93 und 2001-03 angestellt werden. Dabei werden die jeweiligen Enden eines Abschwunges bzw. der jeweilige Beginn des nächsten Aufschwunges miteinander verglichen. Für den gegenwärtigen Abschwung liegt allerdings eine Schwierigkeit darin, dass nicht exakt vorhergesehen werden kann, wann der (mehrfach angekündigte) nächste Aufschwung tatsächlich einsetzen wird. Sollten die kritischen Stimmen Recht behalten und sich die EU möglicherweise über eine längere Phase stagnieren, dann verlieren nachfolgende Überlegungen – die von einem moderaten Aufschwung 2004 ausgehen – ihre Gültigkeit.

Beobachtet man die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und vergleicht die EU-Werte von 1993 und 2003, so stellt man fest, dass die derart „konjunkturbereinigte“ Arbeitslosenquote von etwa 10% auf 8%, d. h. um 20%, gesunken ist. Die Beschäftigungsquote wiederum stieg von 60% (1993) auf 64,1% (2001) und zeigt damit eine ähnliche „konjunkturbereinigte“ Verbesserung wie die Arbeitslosigkeit. Auch der Verlauf des Beschäftigungswachstums lässt vermuten, dass in gewissem Ausmaß strukturelle Änderungen auf den Arbeitsmärkten zu geänderten zyklischen Reaktionsweisen von Arbeitsmarktvariablen geführt haben. Aus dieser Darstellung lässt sich daher folgender Schluss ableiten: In gewissem Ausmaß sind strukturelle Veränderungen auf den europäischen Arbeitsmärkten nicht von der Hand zu weisen!

Im Folgenden wird kurz auf Ergebnisse eingegangen, die sich auf Grund der Anwendung von so genannten Filter-Techniken auf die Entwicklung von Arbeitsmarktvariablen (wie ALq, BQ etc.) ergeben. Vor allem in der Konjunkturtheorie und -empirie findet der so genannte Hodrick-Prescott (HP)-Filter,³⁰ nicht zuletzt wegen seiner einfachen Handhabung, häufig Verwendung. In DG EMPL (2002a), S. 52 und 76, wird eine mit einem HP-Filter bereinigte konjunkturbereinigte ALq ausgewiesen.³¹ Diese Darstellung (siehe auch die nachfolgende Abbildung 8) legt nahe, dass die um zyklische Schwankungen bereinigte Beschäftigungsquote seit Anfang der 90er Jahre stieg, mit (jährlichen) Zuwächsen um 0,45%-punkte in den letzten drei Jahren; d. h., die Verbesserungen bei der BQ im letzten Jahrzehnt sind also nicht nur auf die gute Konjunktur zurückzuführen. Wie aus Abbildung 8 auch ersichtlich wird, geht etwa die Hälfte der Verbesserung auf die höheren Wachstumsraten, v. a. in den Jahren 1998-2000, zurück, die andere Hälfte entspricht „strukturellen“ Verbesserungen. Bei dieser

Interpretation ist jedoch Vorsicht angebracht: Wird der Glättungsfaktor $\lambda < 100$ gewählt (etwa 10), dann reduziert sich die zyklische Komponente erheblich, die Verbesserungen erscheinen auf Grund dieser mehr oder minder willkürlichen Wahl von λ v. a. struktureller Natur. Bei einem sehr großen λ entsteht der gegenteilige Effekt.

Abbildung 8: Veränderung der EU-Beschäftigungsquote und zyklisch bereinigte Veränderungen (HP-Filter). 1992-2001



Quelle: Eurostat

Wird der HP-Filter auf die Entwicklung der EU-ALq angewandt, so ergeben sich ähnliche Schlussfolgerungen: Die Arbeitslosigkeit hat sich in der EU seit 1994 um 3,1%-Punkte reduziert, die (mit dem HP-Filter) zyklisch bereinigte (Trend-)Arbeitslosigkeit um 1,97%-Punkte (zu dieser Aussage gilt analog die oben gemachte Einschränkung). Daraus ließe sich ableiten, dass der größere Anteil der Verbesserungen in der Arbeitslosigkeit struktureller Natur war.

Ein anderes Konzept zur Trennung von Trend und Zyklus in der Entwicklung der Arbeitslosigkeit stellt die NAIRU dar (siehe ausführlich in Unterkapitel 3.1.2.2 und die Abbildung 3). Der NAIRU liegt, im Gegensatz zum HP-Trend, explizit die Vorstellung einer strukturellen (bzw. gleichgewichtigen) Arbeitslosigkeit zu Grunde. Wie in Abbildung 3 ersichtlich wird, hat sich die ALq im EURO-Raum seit 1994 um 3,3%-punkte reduziert, nach EU-Schätzungen ging die NAIRU im selben Zeitraum um 2,2%-punkte zurück, nach OECD-Berechnungen jedoch nur um 1,1%-punkte. Diese Differenzen in den Schätzergebnissen haben erhebliche Konsequenzen für die Interpretation dieser Unterschiede und die zu ziehenden Schlussfolgerungen: Während die Resultate der EU-KOM darauf hinweisen, dass bis zu 2/3 der Reduktion der ALq seit 1994 auf strukturelle Reformen zu-

rückzuführen seien, also den für viele Länder falschen Schluss nahe legen, dass erhebliche Fortschritte bei den Strukturreformen auf den Arbeits- und Produktmärkten erzielt worden wären, kommen die OECD-Resultate zum gegenteiligen Schluss: Etwa 2/3 der Verbesserungen seien der guten Konjunktur zuzuschreiben, nur 1/3 gehe auf Strukturreformen zurück. Hält man sich die Ergebnisse der Kapitel 3.2 und 3.3 vor Augen, so spricht vieles für die Richtigkeit der OECD-Einschätzungen!³² Abbildung 4 zeigt zudem die Entwicklung von NAIRU und ALq für die EU-MS im Zeitraum 1997-2002: Daraus wäre zu schließen, dass beispielsweise in DK und GB annähernd die gesamte Verbesserung der Arbeitslosigkeit struktureller, in S und P hingegen überwiegend zyklischer Natur war.

Neben Filter-Techniken und NAIRU-Schätzungen findet eine dritte Gruppe von Modellen Anwendung bei der Ermittlung von Trend und Zyklus, nämlich im Rahmen des so genannten Unobserved Component Modelling Approach; diese Untersuchungen führen zu ähnlichen Ergebnissen wie die eben angeführten.³³ Im Rahmen der österreichischen NAP-Evaluierung hat H. Hofer³⁴ denselben Typus dieser Structural Time Series Models zur Analyse der makroökonomischen Wirkungen der Umsetzung der Beschäftigungsstrategie in Österreich auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung verwendet. Folgende Ergebnisse wurden ermittelt: Im dritten beobachteten Quartal (99/2) ist die Anzahl der unselbstständigen Aktiv-Beschäftigten um 20.000 Personen höher, als dies ohne NAP der Fall gewesen wäre. Die Arbeitslosigkeit hat sich durch den NAP um etwa 16.000 Personen reduziert.³⁵ Der Autor weist jedoch darauf hin, dass mit dieser methodischen Vorgehensweise alle (!) Effekte, die nicht explizit im Modell berücksichtigt werden, dem NAP zugeschlagen wurden. Zudem sind die Ergebnisse der Arbeitslosengleichung auf dem 5%-Signifikanzniveau statistisch nicht von Null unterscheidbar (jene der Beschäftigungsgleichung sind dies nur auf dem 10%-Niveau). Vergleicht man die von Hofer ermittelten Ergebnisse mit der tatsächlichen Entwicklung des Jahres 1999 und berücksichtigt den im Zeitverlauf stärker werdenden NAP-Effekt, dann wären die gesamten Verbesserungen am Arbeitsmarkt auf den NAP zurückzuführen; bei der Arbeitslosigkeit würde sich sogar ein negativer zyklischer Beitrag ergeben, was bei einer Wachstumsrate von 2,8% im Jahr 1999 völlig unrealistisch ist. Damit müssen die ermittelten NAP-Effekte als weitaus überhöht qualifiziert werden.

3.4.2 Zu den empirischen Gesamteffekten von globalen „Reformpaketen“

Zur empirischen Relevanz von Strukturreformen für die Makro-Performanz bzw. des Zusammenspiels von Struktur- und Makropolitiken seien die Ergebnisse von drei Untersuchungen kurz zitiert:

1.) DG ECFIN (2002b) simuliert im Rahmen des QUESTII-Modells die

Transmissionsmechanismen von Reformen auf den Produkt- und Arbeitsmärkten im Hinblick auf makroökonomische Ergebnisse (BIP, Beschäftigung, Reallöhne). Folgende Ergebnissen werden präsentiert: Im ersten Szenario (*employment-friendly shift of the wage setting curve*) fallen die Reallöhne unmittelbar nach der Reform unter das Niveau des Basisszenarios, die Beschäftigung zieht erst zeitverzögert an. Die Geldpolitik, wie sie in der vorliegenden Untersuchung definiert wurde, kann nur geringfügige kompensatorische Wirkungen erzielen; im Gegensatz zur Fiskalpolitik: Werden die Erlöse auf Grund des höheren Wachstums und der niedrigeren Arbeitslosigkeit in Form von niedrigeren Einkommensteuern weiter gegeben, dann können die ursprünglichen Reallohnverluste ausgeglichen werden. Im zweiten Szenario verschiebt sich durch die Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen die Arbeitsnachfrage nach außen, BIP und Beschäftigung steigen gegenüber dem Basisszenario (allerdings schwächer als im ersten Szenario). Geld- und Fiskalpolitik haben ähnliche Wirkungen wie im ersten Szenario. Schließlich erhöht im dritten Szenario ein positiver Produktivitätsschock mittelfristig ebenfalls BIP und Reallöhne, er führt aber für einige Zeit (4-5 Jahre) auch zu Beschäftigungsverlusten. In Zahlen ausgedrückt ergeben die unterstellten Produkt- und Arbeitsmarktreforemen, die einer Reduktion der NAIRU um etwa 1,5%-punkte entsprechen, insgesamt nach 7-8 Jahren einen kumulierten Wachstumseffekt von etwa 4% (der allerdings nur vorübergehender Art ist) und eine Erhöhung des Potenzialoutputs von 2,0% auf 2,5%.

2.) Salgado (2002) geht den Auswirkungen von strukturellen Reformen auf den Produkt- und Arbeitsmärkten in 20 OECD-Ländern im Zeitraum 1965-1998 auf die Produktivität nach. Er kommt zu dem Ergebnis, dass auf Grund von Anpassungsvorgängen die kurzfristigen Effekte fast immer negativ sind, längerfristig aber das Wachstum der TFP durch die Strukturreforemen um durchschnittlich 0,2-0,3%-punkte steigt. Die Arbeitsmarktvariable (Ersatzquote), die nach Salgado ein unzureichendes Maß für Arbeitsmarktflexibilität darstellt, erhöht die Produktivität im Allgemeinen nicht bzw. der Einfluss ist insignifikant oder weist das falsche Vorzeichen auf.³⁶

3.) Schließlich zur OECD-Jobs Strategy:³⁷ Mit dieser werden die OECD-Staaten seit 1994 aufgefordert, Reformen v. a. in den Bereichen Technologieentwicklung und -diffusion, Arbeitszeitflexibilisierung, Unternehmertum, Flexibilisierung der Arbeits- und Lohnkosten, arbeitsrechtlicher Schutz, Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Verbesserung der Qualifikation, Beseitigung von Arbeitslosigkeits- und Armutfallen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem und der Steigerung der Wettbewerbsintensität auf den Produktmärkten anzugehen. Der Makroökonomie wird, ähnlich wie im Luxemburg-Prozess, nur eine passive und untergeordnete Rolle zugeschrieben (Sicherstellung eines nicht-inflationären Wachstums). In der Fol-

ge der Veröffentlichung und breiten Diskussion der Jobs Study wurden im Rahmen der jährlichen OECD-Länderprüfungen 70 länderspezifische Politikempfehlungen an die Mitgliedsstaaten ausgesprochen, die nationale Problemlagen und institutionelle Gegebenheiten mit berücksichtigten. Die Parallelen zur EU-Beschäftigungsstrategie sind also nicht zu übersehen, mit dem Vorteil, dass die OECD-Strategie bereits vier Jahre früher begonnen wurde. Als Schlussfolgerung aus ihren Überlegungen stellt die OECD einen Zusammenhang zwischen der so genannten Befolgungsrate (*Follow-through rate*)³⁸ und der Veränderung der Trend-Beschäftigungsquote im wettbewerbsorientierten Sektor bzw. der strukturellen Arbeitslosigkeit (NAWRU) im Zeitraum 1990-98 her: Mit einem Korrelationskoeffizienten von 0,59 besteht laut OECD ein signifikant positiver Zusammenhang zwischen jenen Ländern, die einen hohen Prozentsatz ihrer Jobs Study-Empfehlungen umgesetzt haben und gleichzeitig ein Wachstum der Trend-BQ verzeichnen – und umgekehrt; andererseits besteht ein signifikant negativer Zusammenhang von –0,51 zwischen dem Ausmaß der Umsetzung der Empfehlungen und der Veränderung der strukturellen Arbeitslosigkeit. Wie die Abbildungen der OECD und die Korrelationskoeffizienten allerdings zeigen, ist der Zusammenhang zwischen der Umsetzung der Jobs-Study-Empfehlungen und der Arbeitsmarktperformanz alles andere als vollständig!

3.4.3 Auswertung: Wirkungsanalysen auf Mikro- und Mesoebene

Im letzten Unterkapitel dieses Abschnitts soll der Frage nach den vorhandenen Evaluierungsergebnissen von arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen und Programmen nachgegangen werden. Da die arbeitsmarktpolitische Evaluierungsliteratur mittlerweile Bibliotheken füllt, soll hier jedoch nur ein grober Überblick über vorliegende Untersuchungsergebnisse, v. a. im Zusammenhang mit den Nationalen Aktionsplänen für Beschäftigung, gegeben werden. Im Literaturverzeichnis finden sich weiterführende wissenschaftliche Arbeiten. Drei Zugänge werden kurz beleuchtet:

3.4.3.1 Bewertung der Beschäftigungsstrategie durch die Kommission

Nach Ende der ersten fünf Jahre europäischer Beschäftigungsstrategie hat die EU-KOM eine breit angelegte Wirkungsuntersuchung durchgeführt,³⁹ die in den Kapiteln 3.2 und 3.3 mehrfach zitiert wurde. In der Folge werden kurz jene Ergebnisse wiedergegeben, die unter der Überschrift *Impacts* in den jeweiligen Unterkapiteln von der KOM angeführt werden.

a) *Prävention und Aktivierung*: Die Ergebnisse der nationalen Evaluierungsberichte zusammenfassend kommt die KOM in Bezug auf die aktive Arbeitsmarktpolitik zu folgenden Schlussfolgerungen:

„Short term effects on individual

+ effectiveness of different type of measures – training measures prove to be effective for particular target groups (e.g. women re-entering the labour market and educated immigrants, but less for low skilled workers); ... – subsidised employment shows mixed results and a high risk of substitution of regular employment; - self employment grants show positive results, ... – results with job search assistance are generally positive ...

+ effects of ALMPs vary depending on the target groups concerned: active measures tend to be more suitable for the more disadvantaged groups (less dead-weight loss) ...

+ ... effects of ALMPs vary depending on the size of the programme ...: small (targeted) programmes seem to be more effective ...

+ effects of ALMPs are country specific, depending on factors such as the general economic situation (results depend heavily on business cycles and on potential demand ...).

Long term effects on individual

- Although difficult to measure, activation may have positive long-term effects on social inclusion of beneficiaries ...

Macro economic effects

... there is little evidence on the macro-economic impact of ALMP ... Some reports mention the long-term increase of labour supply ... improvements in human capital and less bottlenecks ... reduced wage pressure ... increasing national income ...

Cost of the Measures

- Most national evaluations do not generally provide data on cost or cost-effectiveness of measures ...⁴⁰

b) *Reform des Steuer-, Abgaben- und Transfer-Systems*: Die Beseitigung von Arbeitslosigkeits-, Frühpensionierungs- und Armutsfallen führt laut GD EMPL häufig zu schwer zu quantifizierenden Wirkungen, jedenfalls jedoch zur intendierten Erhöhung des Arbeitsangebots. Länderergebnisse zeigen beispielsweise: In DK legen Untersuchungen den Schluss nahe, dass Änderungen bei den Frühpensionierungsregelungen den Austritt aus dem Erwerbsleben um 0,6-0,9 Jahre verlängern und damit zu einer Erhöhung des Arbeitsangebots um 20.000-30.000 Personen (das entspricht etwa 1% der Gesamtbeschäftigung) führen. In S hat die Reduktion der Netto-Ersatzquote in der Arbeitslosigkeit um 2,7% die Arbeitslosigkeit um etwa 0,2%-punkte reduziert. Die Reduktion der AG-Sozialversicherungsbeiträge in F um 40 Mrd. FF im Zeitraum 1993-1999 hat 106.000-170.000 neue Arbeitsplätze (entspricht etwa 0,5% der Gesamtbeschäftigung) geschaffen.⁴¹

3.4.3.2 Gesamtbewertung des österreichischen NAP 1998-2002⁴²

Die Synthesis Forschungsgesellschaft hat im Auftrag des BMWA eine Untersuchung zu den Gesamtwirkungen des österreichischen NAP vorgenommen. Als zentraler Erfolgsindikator wird der Grad der Arbeitsmarkt-

integration herangezogen und über zwei Dimensionen gemessen: im Vergleich zwischen einer Periode der Maßnahmenteilnahme (d. h. 1999) mit einer Vor- und Nachperiode (d. h. 1998 und 2000) und im Vergleich von MaßnahmenteilnehmerInnen mit einer so genannten Kontrollgruppe.⁴³ Für die vorliegende Fragestellung sind insbesondere zwei Ergebnisse von Interesse:

a) Die AMS-Maßnahmengruppen „Intensive Qualifikation“ und „Beschäftigungsförderung“ zeigten für die TeilnehmerInnen im Vergleich zu einer Kontrollgruppe deutliche Verbesserungen im Grad der Arbeitsmarktintegration und damit auch in den Einkommen.

b) Die Schulungen des AMS lieferten jährlich einen Beitrag zur „Lockerung von qualifikatorischen Engpässen“, was zu einem zusätzlichen betrieblichen Beschäftigungsvolumen von 6.550 (Schlüssel-)Arbeitskräften führte, zu dem ein Komplementäreffekt von 3.270 Arbeitsplätzen hinzu kam. Dieser Effekt ergab, laut Synthesis, ein zusätzliches jährliches Wachstum von 0,32%-Punkten. Die Steigerung der jährlichen Unternehmensneugründungen um etwa 10% gegenüber der Vor-NAP-Periode führte, laut Synthesis, zu einem zusätzlichen Wachstum von 0,23%-punkten.⁴⁴ Daraus resultiert, laut Synthesis, ein Beitrag des NAP zum durchschnittlichen jährlichen Wachstum in Österreich im Zeitraum 1998-2002 (das im genannten Zeitraum 2,34% betrug) von etwa 25% (=0,55%-punkte). Wären diese Zahlen verlässlich, dann wäre dies tatsächlich ein beträchtlicher Beitrag!

3.4.3.3 Allgemeine Evaluierungsergebnisse zur aktiven AMP

Im Gegensatz zu vielen anderen Politikbereichen liegt für die aktive Arbeitsmarktpolitik, als einem nicht unwesentlichen Teilbereich der europäischen Beschäftigungsstrategie, eine umfassende und tief gehende wissenschaftliche Literatur zur Evaluationsforschung hinsichtlich der Effektivität und Effizienz der Maßnahmen vor.⁴⁵ Am Ausgangspunkt steht natürlich die Frage nach den allgemeinen Wirkungen von aktiven Maßnahmen, derer es viele gibt, jedoch mit z. T. entgegengesetzten Wirkungen.⁴⁶

Makroökonomische Studien⁴⁷ gehen den Zusammenhängen von aktiver AMP und (struktureller) Arbeitslosigkeit, Arbeitsangebot, Lohndruck, Inflation, Suchintensität, Mobilität etc. nach. Scarpetta (1996) findet in einer 17-OECD-Länder-Querschnittsanalyse für den Zeitraum 1983-1993 einen schwachen (manchmal insignifikanten) negativen Zusammenhang zwischen den Ausgaben für aktive Maßnahmen pro Arbeitslosen und der Arbeitslosenquote. Dieses Ergebnis hängt mit erheblichen Substitutions- und Verdrängungseffekten zusammen. Aktive Maßnahmen haben jedoch einen deutlich positiven Effekt auf das Arbeitsangebot. Calmfors und Lang (1995) zeigen, dass im Falle von gezielten Programmen und nicht allzu hohen Transfers über dem Niveau des Arbeitslosengeldes während der

Programmteilnahme der lohndämpfende Effekt aktiver Programme eindeutig den lohnsteigernden dominiert. Calmfors (1994) kommt schließlich zu dem Ergebnis, dass es in Bezug auf die mikro- und makroökonomischen Wirkungen aktiver Programme auf wesentliche Gestaltungsmerkmale ankommt.

Mikroökonomische Untersuchungen⁴⁸ können in zwei Gruppen geteilt werden: Es wird zum einen die Frage gestellt, wie sich durch die Programmteilnahme die zukünftigen Arbeitsplatz- und Einkommenschancen der TeilnehmerInnen verändern, und zum anderen nach den Netto-Beschäftigungseffekten (nach Berücksichtigung von Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungs-Effekten) gefragt. Aufbauend auf Arbeiten der OECD und des schwedischen IFAU kommt EPC (2002) zu folgenden Schlüssen: Trainingsprogramme zeigen uneinheitliche Ergebnisse, die Ertragsraten seien jedoch entweder klein oder sogar negativ. Die Unterstützung der Arbeitssuche, die vergleichsweise kostengünstig ist, ergebe im Allgemeinen positive Resultate. Jugendprogramme seien häufig wirkungslos. Lohnsubventionen führten ebenfalls zu sehr niedrigen Netto-Beschäftigungswirkungen (Studien in B, IRL und NL kommen bei diesen Programmen sogar zu *deadweight loss*- und Substitutions-Effekten von insgesamt 90%). Die direkte Schaffung von Beschäftigung im öffentlichen Bereich erscheint gleichfalls wenig effektiv zu sein. Nur hinsichtlich der langfristigen Wirkungen kommt EPC (2002) zu einem etwas optimistischeren Schluss.⁴⁹ Aus den eben zitierten Ergebnissen zur Evaluationsforschung in Bezug auf die aktive AMP wird ersichtlich: Aktive Programme sind nicht per se effektiv und effizient. Wesentliche Gestaltungsmerkmale sind zu berücksichtigen. Ob ein Programm erfolgreich ist oder nicht, hängt von den institutionellen Gegebenheiten, vom konjunkturellen Hintergrund und von einer Vielzahl von sorgsam zu gestaltenden Details im Design der Programme ab. Angesichts dieses Umstandes erscheint es etwas verwunderlich, dass diese zentralen Aspekte der aktiven AMP im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie eine derart untergeordnete Rolle spielen.

4. Zusammenfassung, Schlussfolgerungen, Reform des Prozesses, Ausblick

Abschließend wird versucht, die gesamte Arbeit knapp und thesenartig zusammenzufassen, Schlussfolgerungen zu ziehen, auf die aktuelle Reformdiskussion kurz einzugehen und schließlich einen Ausblick zu geben.

4.1 Zusammenfassung der Abschnitte 2 und 3 und Schlussfolgerungen

1.) Die Wirtschaftspolitik der EU wird seit Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre vom „Binnenmarkt- und Maastricht-Programm“ dominiert. An die-

ser Prioritätensetzung konnte auch die so genannte „europäische Beschäftigungsstrategie“ im Kern nichts ändern. Modifiziert wurde im Laufe des letzten Jahrzehnts einzig der politische Jargon.

2.) Das Jahr 1997 markierte mit dem Europäischen Rat von Amsterdam, dem Beschäftigungstitel und dem Beschäftigungs-ER von Luxemburg einen vermeintlichen Durchbruch; dieser gelang allerdings nur scheinbar, weil a) die Ausrichtung der Makroökonomie am Binnenmarkt- und Maastricht-Programm, wie erwähnt, auch zu diesen Anlässen nicht einmal in Ansätzen in Frage gestellt wurde; b) die Verbindlichkeit des Luxemburg-Prozesses, trotz gegenteiliger politischer Rhetorik, de facto deutlich hinter dem Maastricht-Prozess zurückblieb.

3.) Die Jahre 1998-2000 hätten für eine beschäftigungspolitische Umorientierung der europäischen Wirtschaftspolitik politisch eine günstige Gelegenheit geboten – die Mitgliedstaaten (MS) der EU wurden mehrheitlich von sozialdemokratischen Regierungen, mit tendenziell beschäftigungsfreundlicheren Haltungen, geführt. Dennoch beschloss der ECOFIN auch in dieser Zeit jährlich „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“, die sich nicht von jenen der vorangegangenen Jahre unterschieden.

4.) Dabei zeigen sowohl theoretische als auch empirische Überlegungen, dass für eine günstige Entwicklung am Arbeitsmarkt unterstützende Makropolitiken von zentraler Bedeutung sind. Allzu restriktive, nur Stabilitätskriterien verpflichtete Geld-, Fiskal- und Lohnpolitiken unterminieren hingegen die Wachstums- und Beschäftigungsziele. Diesen Schluss legt auch ein Vergleich der dogmatischen Wirtschaftspolitik der EU mit der doch eher pragmatisch ausgerichteten der USA nahe.

5.) Die Lage auf den europäischen Arbeitsmärkten hat sich im Zeitraum 1997-2002, gemessen an der Entwicklung von Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten, doch deutlich verbessert.

6.) Analytischere Konzepte weisen ebenfalls auf nicht unerhebliche Veränderungen hin: Die zyklische Reagibilität von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit hat sich in vielen Ländern der EU in den 90er Jahren erhöht; die NAIRU verminderte sich in vielen MS, z. T. dramatisch; in DK, den NL und GB kam es zu Innenverschiebung der Beveridge-Kurve; die Langzeitarbeitslosenquoten sanken in manchen MS seit 1997 erheblich; die Beschäftigungsintensität des Wachstums nahm im letzten Jahrzehnt zu. Obwohl diese Entwicklung der genannten Indikatoren häufig als „strukturelle“ Verbesserung der Funktionsweise der Arbeitsmärkte interpretiert wird, ist im Einzelfall bei genauer Betrachtung der Einfluss von konjunkturellen Faktoren nur schwer separierbar.

7.) Die Teilnahme an aktiven Maßnahmen führte, wenn überhaupt, nur in einigen MS zu einer Verbesserung der Arbeitslosen- bzw. der Langzeitar-

beitslosenquote in einem statistisch-erfassungstechnischen Sinn, weil das Niveau der aktiven Maßnahmen in den letzten Jahren eher reduziert denn ausgebaut wurde.

8.) Angesichts des langen Zeitraumes – immerhin hatten die MS seit 1997 Zeit – sind die in den Nationalen Aktionsplänen und in den Gemeinsamen Beschäftigungsberichten dargestellten Ergebnisse äußerst unbefriedigend: Die MS berichten zwar über eine Vielzahl von Initiativen und Maßnahmen, doch muss nach fünf Jahren für viele Bereiche festgestellt werden, dass die Umsetzung sich noch immer in einem Anfangsstadium befindet bzw. ein ungenügendes Niveau erreicht hat. Die Analyse der Umsetzungsbemühungen der MS im Hinblick auf die Vorgaben des Luxemburg-Prozesses führt damit zu erheblichen Zweifeln, ob die strukturellen Reformen am Arbeitsmarkt, die im Rahmen der Beschäftigungsstrategie umgesetzt wurden, tatsächlich die Verbesserungen auf den Arbeitsmärkten erklären können. Diese fallen nämlich weit höher aus als die Veränderung der Input-Indikatoren, die die Umsetzungsbemühungen der MS abbilden.

9.) Österreich unterscheidet sich leider in diesem Punkt nicht von den anderen MS: Die Arbeitsmarktlage stellt sich zwar hierzulande noch immer vergleichsweise gut dar, seit Beginn der Beschäftigungsstrategie gab es jedoch nur marginale Verbesserungen. Das Ausmaß der strukturellen Verbesserungen am österreichischen Arbeitsmarkt seit Beginn des Luxemburg-Prozesses ist daher als sehr geringfügig einzuschätzen.

10.) Schließlich zur zentralen Frage nach dem jeweiligen Beitrag der strukturellen Reformen und der Konjunktur zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage: Die empirische Evidenz dazu ist nicht immer einheitlich. Ein Teil der Verbesserungen in den letzten Jahren ist sicherlich struktureller Natur, doch kommt dem Wachstum bzw. dem Konjunkturverlauf für die Entwicklung des Arbeitsmarktes eine bedeutendere Rolle zu als den so genannten „Strukturenreformen“.

11.) Die Evaluierungsforschung in Bezug auf die Wirkungen der im Rahmen der NAP gesetzten Maßnahmen steckt offensichtlich noch immer in den Kinderschuhen. Dies ist deshalb verwunderlich, weil es bei der Entwicklung und Umsetzung beispielsweise von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zentral auf die Beachtung von wesentlichen Gestaltungsmerkmalen ankommt, um Effektivität und Effizienz der Programme sicherzustellen.

4.2 Reform des Luxemburg-Prozesses

Im Laufe des Jahres 2002 setzte eine Reformdiskussion zur Beschäftigungsstrategie ein, die v. a. von der Kommission (KOM) Impulse erhielt und an der sich die MS mehrheitlich nur widerwillig und abwehrend beteiligten.

Die Vorschläge der KOM⁵⁰ stellen den Versuch dar, aus den Erfahrungen der ersten fünf Jahre mit dem Luxemburg-Prozess Schlussfolgerungen für die Zukunft zu ziehen: Laut KOM soll die Strategie auf mittelfristige Herausforderungen wie die Erhöhung der Beschäftigungsquoten, die Verbesserung der Qualität und Produktivität der Arbeitsplätze und die Eingliederung, v. a. von Problemgruppen, in den Arbeitsmarkt ausgerichtet werden; die Strategie soll vereinfacht werden; es soll eine größere Kontinuität bei den Leitlinien geben; an der jährlichen Berichterstattung soll überdies festgehalten werden; und schließlich soll eine größere Konsistenz und Komplementarität zwischen den beschäftigungspolitischen Leitlinien und den Grundzügen der Wirtschaftspolitik hergestellt werden. Zu diesem Zweck wurden erstmals im Frühjahr 2003 die beiden Verfahren zeitlich synchronisiert, ohne dass es dadurch zu einer substantziellen Änderung in den beiden Prozessen gekommen wäre.

Die Mitgliedstaaten haben sich an der gesamten Reformdiskussion zum Luxemburg-Prozess eher passiv, um nicht zu sagen destruktiv beteiligt. Am ER von Barcelona (März 2002) kamen die Staats- und Regierungschefs überein, dass die Strategie vereinfacht werden müsste, eine Angleichung an den Zeitrahmen des Lissabon-Prozesses erfolgen und die Rolle der Sozialpartner bei der Umsetzung der Leitlinien gestärkt werden sollte.

Im April 2003 veröffentlichte die KOM ihren Vorschlag für eine neue Generation von Leitlinien und Empfehlungen: Die Leitlinien werden in Zukunft drei übergreifende Ziele vorgeben und zehn prioritäre Bereiche umfassen. Die an die MS gerichteten einzelstaatlichen Empfehlungen sind weitgehend unverändert vom Vorjahr übernommen worden. Im Herbst 2003 werden die ersten NAP der neuen Leitlinien-Generation erarbeitet werden.

Die Positionen der MS in der Reform-Debatte waren, wie bereits erwähnt, von inhaltlichem Widerstand gekennzeichnet: Beispielsweise war der von der KOM vorgelegte Vorschlag für neue beschäftigungspolitische Leitlinien für die überwiegende Mehrheit der MS „*too prescriptive*“. Besonders kritisiert wurde die Vielzahl an quantitativen Vorgaben. Es wurde im Verlaufe der Diskussionen klar, dass die KOM weit reichende und verbindliche Leitlinien haben möchte, die MS wollen mehrheitlich das Gegenteil: nämlich eine wenig interventionistische Prozedur, die ihnen einen großen Spielraum für die Umsetzung einräumt. Auf der anderen Seite tritt kein MS mehr auf, ein ambitioniertes Konzept einer europäischen Beschäftigungsstrategie zu fordern – nicht die BRD, nicht S, nicht FIN!

4.3 Ausblick

Angesichts der eben dargestellten, gerade abgeschlossenen Reformdiskussion zum Luxemburg-Prozess muss ein Ausblick realistischerweise düster ausfallen. Die Beschäftigungsstrategie wird mehr noch als in der

Vergangenheit zu einer bürokratischen Übung mit regelmäßigen Berichten verkommen, deren politische Relevanz rasch gegen Null gehen wird. Hält man sich jedoch den tatsächlichen Beitrag dieses Abstimmungsprozesses von Arbeitsmarktpolitiken auf EU-Ebene zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage in den vergangenen Jahren vor Augen, dann ist der Schaden möglicherweise nicht so groß. Vielleicht eröffnet der Niedergang des Luxemburg-Prozesses ja auch wieder den Sinn für das Wesentliche. Denn aus der gesamten Arbeit sollte Folgendes hervorgehen: Zentraler Bestandteil einer Beschäftigungsstrategie, die diesen Namen auch verdient, müssen makroökonomische Politiken, müssen Geld-, Fiskal- und Lohnpolitiken sein. Strukturreformen auf den Arbeitsmärkten sind nicht völlig irrelevant; aber: das politische Gewicht, das ihnen gegenwärtig im EU-Diskurs gegeben wird, steht in keinem Zusammenhang zu ihrer realen Bedeutung. Diese irreführende Prioritätensetzung ist vielmehr politisch-ideologisch motiviert!

Anmerkungen

- 1 Eine ausführlichere Darstellung der nachfolgend behandelten Fragestellungen findet sich in Schweighofer (2003).
- 2 Es sollte in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass die Ergebnisse in vielen Fällen sehr sensibel auf die Wahl des Beobachtungszeitraumes reagieren.
- 3 Die nachfolgenden Überlegungen fußen auf DG ECFIN (2002a) und DG EMPL (2002a).
- 4 Siehe DG EMPL (2002a) 54.
- 5 Siehe dazu auch OECD (2003) 7.
- 6 Die Literatur zur NAIRU füllt mittlerweile Bibliotheken: Eine ausführliche Darstellung des Konzeptes und von Fragen der empirischen Schätzungen der NAIRU finden sich in Layard et al (1991), Pichelmann (1993), OECD (1996a-d), OECD(2000a-d); aktuelle NAIRU-Schätzungen sind in DG ECFIN (2000), Denis et al (2002) für die EU und in Turner et. al. (2001) für die OECD publiziert worden; eine kritische Diskussion zum Konzept der NAIRU ist zu finden in den Beiträgen des Journal of Economic Perspectives, Winter 1997, Ball (1996) und Schulmeister (1998).
- 7 Siehe beispielsweise Pichelmann (1993a), 9.
- 8 Diese werden ausführlich in OECD 1996 (b, c) und OECD (2000c) behandelt.
- 9 Beispielsweise werden in OECD (2000d), Figure 2, geschätzte Standardfehler für die EURO-NAIRU in der Größenordnung von +/- 1%-punkt angegeben. DG ECFIN (2000), Table 2, p. 13, weist sogar noch größere 90%-Konfidenzintervalle aus: für die NAIRU in der BRD z. B. streut die Punktschätzung der NAIRU (8,8%) von 6,8% bis 10,7%, für AUT streut der Wert (4,3%) von 2,4% bis 6,2%.
- 10 Siehe zur Diskussion der Beveridge-Kurve beispielsweise Christl (1987), Blanchard/Diamond (1989), Bleakley/Fuhrer (1997) und Nickell et. al. (2001).
- 11 Siehe beispielsweise OECD (1993a, 2002), Machin/Manning (1999), NEI (2000), DG EMPL (1997). Karr (2002) weist darauf hin, dass durch die meist verwendete Stichtagsbetrachtung (gezählt wird die Vormerkdauer, d.h. die bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit, zu einem bestimmten Stichtag; erst später abgeschlossene Langzeitarbeitslosigkeitsepisoden bleiben unberücksichtigt) das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit erheblich unterschätzt wird.

- 12 Im Zeitraum 1983-2001 betrugen die Schwankungen, gemessen am Variationskoeffizienten, bei der ALq 0,11, bei der LZAq 0,15 und beim LZAA 0,07, d. h. die Langzeitarbeitslosenquote schwankt sogar stärker als ALq, LZAA schwächer.
- 13 Siehe beispielsweise DG EMPL (2002a), IMF (2001), Marterbauer/Walterskirchen (2000), Gordon (1997).
- 14 Siehe beispielsweise Gros/Hefeker (1999) und Pichelmann (2000).
- 15 Pichelmann verwendet an Stelle der Arbeitsproduktivität eine Maß für die Arbeitseffizienz und er berücksichtigt eine dämpfende Wirkung der Arbeitslosigkeit auf das Reallohnwachstum. In manchen Ländern, wie NL, DK, ITA und SWE hat sich der wage gap in den 90er Jahren deutlich in den negativen Bereich hinein entwickelt; siehe Pichelmann (2000), Chart 7-11; IMF (2001) kommt zu sehr ähnlichen Ergebnissen.
- 16 Siehe dazu die ähnlich lautenden Einschätzung in de la Porte/Pochet (2002) 14. Neben den Analysen der KOM finden sich nur vereinzelt Bewertungen der Umsetzung der NAPs, beispielsweise in: Goetschy (1999, 2001), Aust (2000), de la Porte/Pochet (2002).
- 17 De la Porte/Pochet (2002) 18.
- 18 Zur Illustration seien einige Zitate angeführt: „BRD – Some adjustment to active labour market policies have been carried out since the end of 1998, reflecting both priorities of the new government and the EES ...“; „NL – The paradigm shift in the approach towards employment, participation and activation precedes the EES (Wassenaar).“; „AUT – The EES is seen as a confirmation of national policy in which employment related issues were already prioritised. The Austrian approach is therefore marked more by continuity with gradually increasing priority for employment issues.“; „SWE – A large segment of ALMP policies advocated by the Guidelines existed already in Sweden in 1997“. Siehe DG EMPL (2002b) 43-48.
- 19 De la Porte/Pochet kommen zu einem ähnlichen Ergebnis: „The case studies illustrate that for some issues, national policy takes absolutely no account of European employment policy. In other cases, national and European policies coincide, while in others, the European policy line has helped change the direction of national policy“; de la Porte/Pochet (2002) 18.
- 20 Eine ausführlichere Darstellung der Umsetzungsbemühungen der EU-MS bzw. von AUT findet sich in Schweighofer (2003).
- 21 Siehe Council (1998), Guidelines 1-3 bzw. Council (2002), Guidelines 1 und 2.
- 22 Siehe Council (2002) 64 und 67.
- 23 DG EMPL (2002b) 143.
- 24 COM (2002a) 39.
- 25 Zur Definition der drei Indikatoren siehe Carone/Salomäki (2001) 41, 54.
- 26 Die nachfolgenden Daten entstammen DG EMPL (2002b), Chapter IV, Figure 5, p. 139.
- 27 Siehe Österreichische Bundesregierung (1998, 1999a, b, 2000, 2001 und 2002).
- 28 Siehe Campbell (2000) und Huber (2001) als zwei Beispiele ansonsten seltener Bewertungen der österreichischen TEPs.
- 29 Siehe COM (2002a), Chapter 3.5., pp.96 und DG EMPL (2002b), Chapter IV, pp.123.
- 30 Beim HP-Filter handelt es sich um einen zweiseitigen, linearen Filter, der zu einer Zeitreihe y_t eine geglättete Reihe y_t^* ermittelt. Der notwendigen Festlegung der Glättungsfaktoren haftet ein gewisses Maß an Willkür an, ein Umstand, der vielfach zu Kritik am HP-Filter führte.
- 31 DG EMPL (2002a) 76f., zeigt zudem eine recht heterogene Entwicklung für die einzelnen MS: Während die zyklisch bereinigte BQ in E, IRL, LUX, NL in vielen Jahren mit etwa 1% stieg, stagnierte sie in AUT und interessanterweise auch in UK und SWE in den letzten Jahren.
- 32 Die EU kommt an mehreren Stellen zu dem Ergebnis, dass etwa die Hälfte der Verbesserungen am Arbeitsmarkt struktureller, die andere Hälfte zyklischer Natur sei; siehe DG

ECFIN (2002b) 102 oder auch DG ECFIN (2002a) 100. Die OECD scheint in den Schlussfolgerungen etwas vorsichtiger: „It is difficult to assess the relative importance of cyclical and structural factors in the improvement in labour market performance during the past decade. Nonetheless, the preponderance of the evidence suggests that a considerable share of the progress observed is structural in nature and, potentially sustainable.“ siehe OECD (2003) 5.

³³ Siehe beispielsweise Orlandi/Pichelmann (2000).

³⁴ Siehe Hofer (2000).

³⁵ Wie der Autor anmerkt, handelt es sich dabei um Netto-Effekte der NAP-Maßnahmen, da implizit bereits um Substitutions- und Verdrängungseffekte kontrolliert wurde. Dies unterscheidet diese Methode von traditionellen Evaluationsstudien zu einzelnen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

³⁶ Die von Salgado verwendeten Zahlen zeigen für die 20 OECD-Länder insgesamt eine kontinuierliche Erhöhung der Ersatzquote in der Arbeitslosigkeit von 16,3% (1960) auf 29,7% (1995). Interessanterweise weisen einige Länder mit schlechter Arbeitsmarktpowerformance, wie die BRD und B, eine sinkende, Länder mit guter Performance (wie DK und FIN) hingegen eine steigende Ersatzquote auf. Dieser Umstand wirft ein bezeichnendes Licht auf die Aussagekraft dieses häufig verwendeten Indikators in Bezug auf die Performance am Arbeitsmarkt.

³⁷ Siehe OECD (1994) und für Bewertungen der Umsetzung bzw. Evaluierung der Wirkungen OECD (1997, 1999a und 1999b).

³⁸ Wie in OECD (1999a, Chapter 2, insbes. Figure 2.7., p. 56 und Anhang B.2, p. 175ff) ausführlich dargelegt, bemüht sich die OECD, einigermaßen verlässliche Indikatoren für die Umsetzung der Jobs Strategy zu finden. Die Reichweite und Bedeutung der einzelnen Empfehlungen werden ebenso berücksichtigt (durch unterschiedliche Gewichtungen), wie das Ausmaß an Arbeitsmarktproblemen vor Beginn der Strategie bzw. vor 1994 eingeleitete Reformschritte. Dennoch bleibt natürlich auch diese „Follow-through rate“ mit einem gewissen Ausmaß an Subjektivität behaftet.

³⁹ Siehe DG EMPL (2002b).

⁴⁰ Ebd. 98-100.

⁴¹ Ebd. 123-145.

⁴² Siehe Synthesis (2002).

⁴³ Die Untersuchung arbeitet zum Teil mit einer Begrifflichkeit, die nicht immer leicht nachvollziehbar ist. Zudem werden Ergebnisse präsentiert, deren Entstehungsgeschichte ebenfalls schwer nachvollziehbar ist bzw. die manchmal „wie vom Himmel gefallen“ erscheinen. Daher sind an manchen Stellen methodische Zweifel an den Ergebnissen angebracht.

⁴⁴ Die Wachstumseffekte wurden von Synthesis auf Grund von zusätzlicher Bruttowertschöpfung in den von den Beschäftigungsausweitungen betroffenen Branchen errechnet. Bei der Ermittlung des NAP-Beitrages zum Neugründungsgeschehen wurde jedoch ein besonders kruder Schluss gezogen: Der gesamte Anstieg der Gründungsquoten von 7,14% (1998) auf 8,18% (2000) wurde dem NAP zugerechnet (ohne beispielsweise die Verbesserung des konjunkturellen Hintergrundes oder andere Faktoren zu berücksichtigen).

⁴⁵ Die Literatur zur Evaluationsforschung ist äußerst umfangreich. Einen guten Überblick geben beispielsweise EPC (2002), Heckman et. a. (1999), Schmid et. al. (1996), OECD (1996a) und OECD (1993b).

⁴⁶ Calmfors (1994), OECD (1993b) und EPC (2002) nennen die verschiedenen Effekte.

⁴⁷ Als Beispiele seien OECD (1993b), Calmfors (1994), Calmfors/Lang (1995) und Scarpetta (1996) angeführt; ein aktuellerer Überblick findet sich in EPC (2002).

⁴⁸ Für einen Überblick siehe beispielsweise EPC (2002) und OECD (1996e).

⁴⁹ EPC (2002) 15.

⁵⁰ Siehe COM (2002b, c) und COM (2003).

Literatur

- Aust, Andreas, „Dritter Weg“ oder „Eurokeynesianismus“? Zur Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik seit dem Amsterdamer Vertrag, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 29/3 (2000) 269-283.
- Ball, Laurence, Disinflation and the NAIRU (=NBER Working Paper 5520, Washington, D. C., 1996).
- Blanchard, Oliver; Diamond, Peter, The Beveridge Curve, in: Brookings Papers on Economic Activity 1 (1989) 1-76.
- Bleakley, Hoyt; Fuhrer, Jeffrey C., Shifts in the Beveridge Curve, Job Matching and Labor Market Dynamics, in: New England Economic Review (Sep./Oct. 1997) 3-19.
- Calmfors, Lars, Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features, in: OECD Economic Studies 22 (Spring 1994) 7-47.
- Calmfors, Lars; Lang, Harald, Macroeconomic Effects of Active Labour Market Programms in a Union Wage-Setting Model, in: The Economic Journal 105 (1995) 601-619.
- Campbell, Mike, Lokale Partnerschaften in Österreich. Eine Studie im Rahmen des LEED-Programmes der OECD (Wien 2000).
- Carone, G.; Salomäki, A., Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives in the EU, in: Economic Papers 160 (GD ECFIN, Brüssel 2001).
- Christl, Josef, Steigt die strukturelle Arbeitslosigkeit, in: Die Dynamik des Arbeitsmarktes (=Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik 19 (BMAS, Wien 1987) 107-147.
- COM, Assessment of the implementation of the 2002 Employment Guidelines (=Supporting Document to the Joint Employment Report 2002, SEC (2002) 1204, Brüssel 2002a).
- COM, Taking Stock of five Years of the European Employment Strategy (=Communication from the Commission, COM (2002) 416 final, Brüssel 2002b).
- COM, Communication from the Commission on Streamlining the Annual Economic and Employment Policy Co-Ordination Cycles (=COM (2002) 487 final, Brüssel 2002c).
- COM, The future of the European Employment Strategy: A Strategy for full employment and better jobs for all (=COM (2003) 6 final, Brüssel 2003).
- Council (Employment/Labour), Council Decision of 15 December 1997 on guidelines for Member States' employment policies for the year 1998 (=OJ C 30, 28 01 1998, Brüssel 1998) 1-5.
- Council (Employment/Labour), Council Decision of 18 February 2002 on guidelines for Member States' employment policies for the year 2002 (=OJ L 60, 01 03 2002, Brüssel 2002) 60-69.
- de la Porte, Caroline; Pochet, Philippe (Hrsg.), Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination (SALISA – Joint Programme for Working Life Research in Europe, Brüssel 2002).
- Denis, Cécil; McMorrow, Kieran; Röger, Werner, Production function approach to calculating potential growth and output gaps – estimates for the EU Member States and the US (=European Commission, Economic Papers 176, Brüssel 2002).
- DG ECFIN, Nairu Estimates for the EU's Member States – Note for the Economic Policy Committee (=ECFIN/243/00-EN, Brüssel 2000).
- DG ECFIN, The EU Economy: 2001 Review. Investing in the future, in: European Economy 73 (November 2001).

- DG ECFIN, The cyclical behaviour of unemployment, in: Economic Forecasts, Spring 2002, Chapter 5 (Brüssel 2002a) 97-101.
- DG ECFIN, Structural reforms in labour and product markets and macroeconomic performance in the EU, in: European Economy 6 (November 2002b) 73-134.
- DG EMPL, Langzeitarbeitslosigkeit (Brüssel 1997).
- DG EMPL, Employment in Europe 2001 – Recent Trends and Prospects (Brüssel 2001).
- DG EMPL, Structural Changes in the European Labour Market, in: Employment in Europe 2002. Recent trends and prospects, Chapter 2 (Brüssel 2002a) 47-78.
- DG EMPL, Impact Evaluation of the European Employment Strategy. Technical Analysis (Brüssel 2002b).
- EPC, A Review of Evaluations of the Effectiveness of ALMPs – A Background to the ongoing Evaluation of the European Employment Strategy (Brüssel 2002).
- Goetschy, Janine, The European Employment Strategy: Genesis and Development, in: European Journal of Industrial Relations 5/2 (1999) 117-137.
- dies., The European employment strategy from Amsterdam to Stockholm: Has it reached its cruising Eeed?, in: Industrial Relations Journal 32/5 (2001) 401-418.
- Gordon, Robert J., Is there a trade-off between unemployment and productivity growth, in: Snower, Denise; de la Dehesa, Guillermo (Hrsg.), Unemployment Policy. Government Options for the Labour Market (1997) 433-466.
- Gros, Daniel; Hefeker, Carsten, Arbeitskosten und Lohnpolitik in der EWU (=Arbeitspapier im Auftrag des Europäischen Parlaments, Luxemburg 1999).
- Heckman, James J.; Lalonde, Robert J.; Smith, Jeffrey A., The Economics and Econometrics of Active Labour Market Programs, in: Ashenfelter, Orley C.; Card, D. (Hrsg.), Handbook of Labour Economics, Volume 3A (Amsterdam 1999) 1865-2097.
- Hofer, Helmut, Eine makroökonomische Abschätzung der Effekte des NAP mittels ökonomischer Techniken, in: Wifo; IHS, Begleitende Bewertung der Umsetzung des Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung im Jahr 1999 (Wien 2000) 30-36.
- Huber, Peter, Territorial Employment Pacts in Austria (=Discussion Paper presented at the Peer Review meeting „Territorial Employment Pacts, Austria“, Wien, 10.-11. Mai 2001, www.pakte.at/rahmendokumente.html (peer review/independent expert's paper)).
- IMF, Selected Euro-Area Countries: Rules-Based Fiscal Policy and Job Rich Growth in France, Germany, Italy, and Eain – Report with Supplementary Information (=Country Report No. 01/203, Washington, D. C., 2001).
- Karr, Werner, Zur Definition von Langzeitarbeitslosigkeit oder: messen wir wirklich, was wir messen wollen? in: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.), IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (=Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 250 (2002) 107-119).
- Layard, Richard; Nickell, Stephen; Jackman, Richard, Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market (New York 1991).
- Machin, Stephen; Manning, Alan, The Causes and Consequences of Longterm Unemployment in Europe, in: Ashenfelter, Orley; Card, David (Hrsg.), Handbook of Labour Economics, Volume 3C (Amsterdam 1999) 3085-3139.
- Marterbauer, Markus; Walterskirchen, Ewald, Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die Arbeitslosigkeit (=Wifo-Studie im Auftrag der Bundesarbeitskammer, Wien 2000).
- NEI, Long-term Unemployment Benchmarking Study. Final Report for the European Commission (Rotterdam 2000).
- Nickell, Stephen; Nunziata, Luca; Ochel, Wolfgang; Quintini, Glenda, The Beveridge Curve. Unemployment and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s (=Paper presented by Stephen Nickell at a Conference of the Bank of Portugal (3. Juni 2001), www.bankofengland.co.uk/Eeeches/Eeech133.pdf).
- OECD, Longterm Unemployment: Selected Causes and Remedies, in: OECD Employment

- Outlook (Paris 1993a) 83-117.
- OECD, Active Labour Market Policies: Assessing Macroeconomic and Microeconomic Effects, in: OECD Employment Outlook (Paris 1993b) 39-80.
- OECD, The OECD Jobs Study – Facts, Analysis, Strategies (Paris 1994).
- OECD, The NAIRU: Concept, Measurement and Policy Implications (=ECO/CPE/WP1(96)7, Paris 1996a).
- OECD, ANNEX 1: The Quantitative Importance of the NAIRU Determinants (=ECO/CPE/WP1(96)7/ANN1, Paris 1996b).
- OECD, ANNEX 2: Methods of Estimating the NAIRU (=ECO/CPE/WP1(96)7/ANN2, Paris 1996c).
- OECD, ANNEX 3 (=ECO/CPE/WP1(96)7/ANN3, Paris 1996d).
- OECD, Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies (=DEELSA/ELSA(96)4, Paris 1996e).
- OECD, Implementing the Jobs Study: Member Countries' Experience (Paris 1997).
- OECD, The OECD Jobs Study: Assessing Performance and Policy (Paris 1999a).
- OECD, Labour Market Performance and the OECD Jobs Strategy, in: OECD Economic Outlook (Paris 1999b).
- OECD, The Concept, Policy Use and Measurement of Structural Unemployment (=ECO/CPE/WP1(2000)2 Paris 2000a).
- OECD, Annex 1: Tables and Figures (=ECO/CPE/WP1(2000)2/ANN1/CORR1, Paris 2000b).
- OECD, Annex 2: Estimating a Time Varying NAIRU across 21 OECD Countries (=ECO/CPE/WP1(2000)2/ANN2, Paris 2000c).
- OECD, Revised OECD Measures of Structural Unemployment (=ECO/CPE(2000)18, Paris 2000d).
- OECD, Employment Outlook (Paris 2001).
- OECD, The Ins and Outs of Longterm Unemployment, in: OECD Employment Outlook, Chapter 4 (Paris 2002) 187-243.
- OECD, Is there Evidence of a Structural Improvement in OECD Labour Market Performance over the past Decade? Draft Chapter 1, Employment Outlook 2003 (=DELSA/ELSA/WP5(2003)1, Paris 2003).
- Orlandi, Fabrice; Pichelmann, Karl, Disentangling Trend and Cycle in the EUR-11 Unemployment Series. An Unobserved Component Modelling Approach (=Economic Papers (DG ECFIN) No 140, Brüssel 2000).
- Österreichische Bundesregierung, Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung Österreich (Wien, 15. April 1998).
- dies., Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung Österreich (Wien, 18. Mai 1999a).
- dies., Umsetzungsbericht 1999 zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung Österreich (Wien, 1. Juni 1999b).
- dies., Umsetzungsbericht 2000 zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung Österreich (Wien, 1. Mai 2000).
- dies., Umsetzungsbericht 2001 zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung Österreich (Wien, 24. April 2001).
- dies., Umsetzungsbericht 2002 zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung Österreich (Wien, 1. Mai 2002).
- Pichelmann, Karl, Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in den OECD-Staaten aus österreichischer Sicht (=Studie im Auftrag des BMF, Wien 1993).
- dies., Monitoring Wage Developments in EMU (=Paper presented at the OeNB-Workshop „Wage Bargaining within“ EMU, Wien, Oktober 2000).
- Rat (Beschäftigung/Soziales und Wirtschaft/Finanzen), Gemeinsamer Bericht zur Beschäftigung 1999 (für den ER von Helsinki, Dezember 1999) (=13606/99 (ADD 1), SOC 438 ECOFIN 268, Brüssel 1999).

- Rat (Beschäftigung/Soziales und Wirtschaft/Finanzen), Gemeinsamer Bericht zur Beschäftigung 2000 (für den ER von Nizza, Dezember 2000) (=12909/00 COR 1 (en), COR 2, ADD 1, ADD 1 COR 1 (en), SOC 402 ECOFIN 311, Brüssel 2000).
- Rat (Beschäftigung/Soziales und Wirtschaft/Finanzen), Gemeinsamer Bericht zur Beschäftigung 2002 (für den ER von Kopenhagen, Dezember 2002) (=14378/02 SOC 523 ECOFIN 378, 14167/02 SOC 509 ADD 8 + REV 1, Brüssel 2002).
- Salgado, Ranil, Impact of Structural Reforms on Productivity Growth in Industrial Countries (=IMF Working Paper WP/02/10, Washington, D. C., 2002).
- Scarpetta, Stefano, Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study, in: OECD Economic Studies 26 (1996) 43-98.
- Schmid, Günther; O'Reilly, Jacqueline; Schömann, Klaus, International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation (Cheltenham, Vermont, 1996).
- Schulmeister, Stefan, Das NAIRU-Konzept der OECD (=Wifo Monographien 7, Wien 1998).
- Schweighofer, Johannes, Ist die „europäische Beschäftigungsstrategie“ nach fünf Jahren am Ende? Zur Bewertung des Luxemburg-Prozesses 1998-2002 (=Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 84, Wien 2003).
- Synthesis, Die Wirkungen der österreichischen Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie 1998-2002, erstellt im Auftrag des Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Wien 2002).
- Turner, Dave; Boone, Laurence; Giorno, Claude; Meacci, Mara; Rae, Dave; Richardson, Pete, Estimating the Structural Rate of Unemployment for the OECD Countries, in: OECD Economic Studies 33 (2001) 171-216.

Zusammenfassung

Im vorliegenden zweiten Teil der Arbeit wird versucht, die Frage nach dem Beitrag der europäischen Beschäftigungsstrategie zur unbestreitbaren Verbesserung der Lage auf den europäischen Arbeitsmärkten zu beantworten. Im Kern können die Überlegungen in den vier Unterabschnitten als Variation zum Thema „Strukturelle Arbeitslosigkeit oder der Einfluss des Wachstums bzw. von Strukturreformen auf die Entwicklung der Arbeitsmärkte“ gelesen werden. Zunächst wird eine möglichst exakte Beschreibung der Änderung in der Arbeitsmarktperformanz gegeben: Waren die Verbesserungen zyklischer oder struktureller Natur? Danach werden die Umsetzungsbemühungen der EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich des Luxemburg-Prozesses im Detail analysiert – offensichtlich wurden mit diesem Verfahren nur wenige Reformen originär in Gang gesetzt. Dieses Urteil gilt auch für Österreich, dass zwar noch immer eine vergleichsweise günstige Arbeitsmarktlage aufweist, aber mit einer fehlenden Dynamik über den Zeitraum 1998-2002 konfrontiert ist. Schließlich zeigen Zerlegungen von Arbeitsmarktvariablen in eine zyklische und eine Trend-Komponente, dass aller Wahrscheinlichkeit nach mehr als die Hälfte der Verbesserungen auf den europäischen Arbeitsmärkten auf die guten Wachstumsraten der Jahre 1998-2000 zurückzuführen sind. Dieses empirische Faktum ignorierend sieht der wirtschaftspolitische Hauptstrom jedoch noch immer das Heil in Strukturreformen am Arbeitsmarkt.