

Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 84

Herausgegeben von der Abteilung Wirtschaftswissenschaften und Statistik
der Kammer für Arbeiter und Angestellte
für Wien

**Ist die „europäische Beschäftigungsstrategie“ nach 5
Jahren am Ende? Zur Evaluierung des *Luxemburg-*
*Prozesses 1998-2002***

Johannes Schweighofer

Juli 2003

Die in den Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft
veröffentlichten Artikel geben nicht unbedingt die
Meinung der AK wieder.

Inhalt

	Seite
1) Einleitung	1
2.) Politökonomische Analyse der Entwicklung einer „europäischen Beschäftigungsstrategie“ 1993-2002	3
2.1. Die Vorläufer: Delors-Weißbuch 1993 und Essen-Prozess 1994	4
2.2. Der vermeintliche Durchbruch zu einer <i>Beschäftigungsstrategie</i> auf europäischer Ebene	7
2.2.1. Die Schlussfolgerungen des ER von Amsterdam (Juni 1997).....	9
2.2.2. Die primärrechtlichen Änderungen im Bereich Beschäftigung: Der Beschäftigungstitel.....	10
2.2.3. Der Beschäftigungsgipfel von Luxemburg (November 1997).....	13
2.3. Die Weiterentwicklung der „europäischen Beschäftigungsstrategie“ 1998-2002	18
2.3.1. Die Europäischen Räte von Köln (1999) und Lissabon (2000)	18
2.3.2. Die Europäischen Räte von Nizza (2000), Stockholm (2001) und Barcelona (2002)	21
2.3.3. Weiterentwicklungen innerhalb der Strategie: Neue Leitlinien, Indikatoren und Benchmarks, peer review-Verfahren, bilaterale Treffen, Einbindung der Sozialpartner	21
2.4. Eine „Beschäftigungsstrategie“ ohne Makroökonomie?	25
2.4.1. Die Kernelemente des vorherrschenden wirtschaftspolitischen Konsenses in der EU: Das Binnenmarktprogramm, die Regelungen zur WWU im Maastricht-Vertrag, der Stabilitätspakt und die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“	25
2.4.2. Theoretische Überlegungen „off the mainstream“: Die Rolle der Makroökonomie in einer „alternativen Beschäftigungsstrategie“	30
2.4.2.1. Geldpolitik - der Preisstabilität und einem Maximum an Wachstum und Beschäftigung gleichermaßen verpflichtet	31
2.4.2.2. Budgetdefizite, Zinsen, Sparen, Investitionen, Wachstum	32
2.4.2.3. Löhne und Beschäftigung	33
2.4.3. Die empirischen Kosten der gegenwärtigen Ausrichtung der Makroökonomie für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit: Ungenützte Spielräume der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitiken	33
2.4.3.1. Nicht genutzte Spielräume in der Geldpolitik - die Vorteile eines pragmatischen, nicht ideologischen Ansatzes	35
2.4.3.2. Budgetkonsolidierung und Wachstum: Ein umstrittener Zusammenhang	37
2.4.3.3. War die Lohnzurückhaltung seit Anfang der 90er Jahre vergeblich?	38
2.5. Zur Bewertung der „Methode der offenen Koordinierung“ als neuem Modus der Integration	41
2.6. Warum eine „Beschäftigungsstrategie“ auf europäischer Ebene?	43
2.7. Zusammenfassung von Abschnitt 2	46

3.)	Evaluierung der „europäischen Beschäftigungsstrategie“: Welchen Beitrag lieferten die NAPs zur Verbesserung der Situation auf den Arbeitsmärkten im Zeitraum 1998-2002?	47
3.1.	Benchmarking: Veränderungen auf den europäischen Arbeitsmärkten	49
3.1.1.	Die Entwicklung von Output-Indikatoren im Rahmen des Zielsystems der „europäischen Beschäftigungsstrategie“ (BQ, BQ55-64, ALQ, LZA, Anteil Service Sektor, "non-standard-employment", Gender Gap in BESCH, Löhne)	49
3.1.2.	Analytische Überlegungen zu den Strukturveränderungen auf den europäischen Arbeitsmärkten	55
3.1.2.1.	Zyklische Reagibilität von Beschäftigung, Arbeitsangebot und Arbeitslosigkeit	55
3.1.2.2.	Non accelerating-inflation rate of unemployment (NAIRU)	58
3.1.2.3.	Beveridge Kurve	63
3.1.2.4.	Langzeitarbeitslosigkeit	65
3.1.2.5.	Beschäftigungsintensität des Wachstums	69
3.1.2.6.	Lohnentwicklung	72
3.1.3.	Auswirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die gemessene Arbeits- und Langzeitarbeitslosenquote	73
3.2.	Bewertung der Umsetzung der Strategie in den Mitgliedstaaten anhand von Input-Indikatoren: Nationale Aktionspläne für Beschäftigung und Gemeinsame Beschäftigungsberichte	81
3.2.1.	Zum kausalen Zusammenhang zwischen nationaler Arbeitsmarktpolitik und europäischer Beschäftigungsstrategie	82
3.2.2.	Die Umsetzung der Strategie in sieben exemplarischen Bereichen..	86
3.2.2.1.	Horizontale Politiken	86
3.2.2.2.	Prävention und Aktivierung in der AMP	88
3.2.2.3.	Reform des Steuer-/Abgaben- und Transfer-Systems und der Besteuerung der Arbeit	90
3.2.2.4.	Aus- und Weiterbildung, Lebensbegleitendes Lernen	93
3.2.2.5.	Förderung des Unternehmertums	96
3.2.2.6.	Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte und Modernisierung der Arbeitsorganisation	97
3.2.2.7.	Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern	98
3.3.	Bewertung der Umsetzung in Österreich: NAP 1998-2002	100
3.3.1.	Die Lage am österreichischen Arbeitsmarkt als Hintergrund für die Erstellung der österreichischen nationalen Aktionspläne für Beschäftigung zwischen 1998-2002	100
3.3.2.	Die Umsetzung der Strategie in sieben exemplarischen Bereichen in Österreich	102
3.3.2.1.	Horizontale Politiken	103
3.3.2.2.	Prävention und Aktivierung in der AMP	105
3.3.2.3.	Reform des Steuer-/Abgaben- und Transfer-Systems und der Besteuerung der Arbeit	108
3.3.2.4.	Aus- und Weiterbildung, Lebensbegleitendes Lernen	109
3.3.2.5.	Förderung des Unternehmertums	110
3.3.2.6.	Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte und Modernisierung der Arbeitsorganisation	111
3.3.2.7.	Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern	112
3.4.	Bewertung der Wirkungen	114
3.4.1.	Zyklus und Trend	115

3.4.2.	Zu den Wechselwirkungen von Struktur- und Makropolitiken und den empirischen Gesamteffekten von "globalen Reformpaketen"	119
3.4.3.	Impact Evaluation: Wirkungsanalysen auf Mikro- und Mesoebene	123
3.4.3.1.	"Impact Evaluation of the European Employment Strategy" der EU-KOM	123
3.4.3.2.	Gesamtbewertung der Wirkungen des österreichischen Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung im Zeitraum 1998-2002, Synthesis-Forschungsgesellschaft m. b. H.	126
3.4.3.3.	Allgemeine Evaluierungsergebnisse zur aktiven AMP	127
4.)	Zusammenfassung, Schlussfolgerungen, Reform des Prozesses, Ausblick	130
4.1.	Zusammenfassung der Abschnitte 2 und 3 und Schlussfolgerungen	130
4.2.	Reform des "Luxemburg-Prozesses"	133
4.3.	Ausblick	134
5.)	Literatur	136

Verzeichnis von Abbildungen

	Seite
Abbildung 1: Vergleich des BIP-Wachstums EU-USA-AUT (1991-2002)	34
Abbildung 2: Vergleich des Beschäftigungswachstums EU-USA-AUT (1991-2002)	34
Abbildung 3: Entwicklung der Arbeitslosigkeit EU-USA-AUT (1991-2002)	35
Abbildung 4: Vergleich des BIP-Wachstums EU-USA (1991q1-2002q4)	36
Abbildung 5: Geldpolitische Reaktionen im Vergleich EZB und FED (99m1-02m12).....	36
Abbildung 6: EU - Reale Lohnstückkosten, realer Konsum, reale Bruttoanlageinvestitionen, Beschäftigung (1991-2002)	39
Abbildung 7: USA - Reale Lohnstückkosten, realer Konsum, reale Bruttoanlageinvestitionen, Beschäftigung (1991-2002)	40
Abbildung 8: Entwicklung der Lohnquoten im Vergleich EU - USA	40
Abbildung 9: Entwicklung der Beschäftigungsquoten in den EU-MS	51
Abbildung 10: Entwicklung der Beschäftigungsquoten Älterer (55-64) in den EU-MS	51
Abbildung 11: Entwicklung der Arbeitslosenquoten in den EU-MS	52
Abbildung 12: Entwicklung der Langzeitarbeitslosenquoten in den EU-MS	52
Abbildung 13: Gender Gap in der Beschäftigung	54
Abbildung 14: Gender Gap in den Brutto-Stundenlöhnen und -gehältern	54
Abbildung 15: Entwicklung von ALQ und NAIRU im EURO-Raum (lt OECD und EU-KOM)	62

Abbildung 16: Vergleich der Entwicklung von ALQ, LZAq und NAIRU 1997-2002/2001	63
Abbildung 17: Entwicklung des Langzeitarbeitslosenanteils	66
Abbildung 18: Entwicklung der Beschäftigungsintensität des Wachstums in der EU 1970-2002	70
Abbildung 19: Entwicklung von Reallöhnen, Produktivität und realen Lohn- kosten in der EU 1961-2002	72
Abbildung 20: Niveaus und Veränderungen der Ausgaben für aktive AMP (in % des BIP)	75
Abbildung 21: Niveaus und Veränderungen der Ausgaben für aktive AMP (in % der Gesamtausgaben für AMP)	75
Abbildung 22: Rate of Non-compliance - Kein Angebot zu einem Neustart vor dem Übertritt in Langzeitarbeitslosigkeit	89
Abbildung 23: Übertrittsquoten von Jugendlichen und Erwachsenen in Lang- zeitarbeitslosigkeit 1998/2001	89
Abbildung 24: Aktivierungsquoten 1999/2001	90
Abbildung 25: Steuer- und Abgabenbelastung von NiedriglohnbezieherInnen ...	93
Abbildung 26: Teilnahme in Aus- und Weiterbildung, Alter 25-64 Jahren, vier Wochen vor Befragung	95
Abbildung 27: Veränderung der registrierten Arbeitslosigkeit in AUT, 7/90-6/03 ...	101
Abbildung 28: Entwicklung der inflationsbereinigten Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosenquote 1980-2002	105
Abbildung 29: Veränderung der EU-Beschäftigungsquote und zyklisch be- reinigte Veränderungen (HP-Filter) 1992-2001	117
Abbildung 30: Entwicklung von ALQ, der NAIRU und des ALQ-HP-Trends in der EU 1981-2003	117

Verzeichnis von Tabellen

Tabelle 1: Die zyklische Reagibilität der Arbeitsmärkte	57
Tabelle 2: Erweiterte Arbeitslosenquoten - Arbeitslose und TeilnehmerInnen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in ausgewählten Län- dern	77
Tabelle 3: Zugänge in aktive Maßnahmen (in % des Arbeitsangebotes)	79

Verzeichnis von Kästen

Kasten 1: EGV TITEL VIII "BESCHÄFTIGUNG"	10
Kasten 2: "BESCHÄFTIGUNGSPAKET"	15
Kasten 3: METHODE DER OFFENEN KOORDINIERUNG	41

1) Einleitung

Die Wirtschaftspolitik der Europäischen Gemeinschaften wird seit Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre vom „*Binnenmarkt- und Maastricht-Programm*“ dominiert. Dieses sieht in der umfassenden Deregulierung der Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkte die notwendige Voraussetzung zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft, diese „*Befreiung der Märkte*“ wiederum sichere schließlich Wachstum und Beschäftigung. Als Voraussetzung für den Übergang zu einer einheitlichen Währung wurden nicht realwirtschaftliche, sondern ausschließlich monetäre Konvergenzkriterien festgelegt, die im Wesentlichen eine Reduktion der relativ hohen Defizite und Schuldenstände der öffentlichen Haushalte, der Inflationsraten und Zinssätze, und eine Vermeidung von kompetitiven Abwertungen vorsahen. 1997 wurden die Regelungen dieser stabilitätsorientierten Wirtschaftspolitik mit dem „*Stabilitätspakt*“ weiter verschärft: Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sollten über den Konjunkturzyklus gesehen nahezu ausgeglichene oder einen Überschuss ausweisende Haushalte anstreben. Obwohl es in Maastricht auch Bemühungen gab, diese einseitige Prioritätensetzung in der Wirtschaftspolitik zumindest ansatzweise, u.a. durch ein Sozialprotokoll, zu korrigieren, standen realwirtschaftliche Fragen eindeutig im Hintergrund. Arbeitslosigkeit war in dieser Zeit zum wirtschaftspolitischen Unwort geworden.

Im Gefolge des Konjunkturerinbruches von 1993 stiegen die Arbeitslosenquoten in der EU auf über 10% an. Erste, zaghafte Versuche, Fragen des Arbeitsmarktes im EU-Zusammenhang zu thematisieren, waren das Delors-Weißbuch zu „*Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung*“ (1993) und der sogenannte „*Essen-Prozess*“ (1994). Das Jahr 1997 markierte den vermeintlichen Durchbruch, den Beginn einer „*europäischen Beschäftigungsstrategie*“. Die Themen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung fanden sich plötzlich auf Tagesordnungen von Europäischen Räten (ER) und Ministerräten. Im Juni 1997 einigten sich die Staats- und Regierungschefs über die Aufnahme eines neuen Beschäftigungstitels in das Primärrecht der Gemeinschaft. Im November 1997 wurden am Beschäftigungsgipfel von Luxemburg die ersten beschäftigungspolitischen Leitlinien verabschiedet. Die Mitgliedstaaten sollten – wie im Folgenden noch genauer dargestellt wird – auf die Entwicklung einer „*koordinierten Beschäftigungsstrategie*“ hinarbeiten. Wenn auch die Verbindlichkeit dieses Prozesses, insbesondere was die Sanktionsmöglichkeiten betrifft, hinter den Maastricht-Kriterien zurückblieb, so wurden dennoch große Hoffnungen in den sogenannten „*Luxemburg-Prozess*“ gesetzt, war er doch mit dem gewählten „*management by objectives*“-Ansatz ähnlich konstruiert wie sein Vorbild, der Maastricht-Prozess. Diese „*Beschäftigungsstrategie*“ war, obwohl in den Verträgen ohne „*Ablaufdatum*“ verankert, zunächst auf 5 Jahre angelegt. Für das Jahr 2002 wurde eine Bewertung der Strategie vorgesehen, die insbesondere den Wirkungen dieser „*Beschäftigungsstrategie*“ auf die nationalen Arbeitsmärkte nachgehen sollte.

Nach den ersten Jahren des Versuches, durch eine „*Beschäftigungsstrategie*“ auf europäischer Ebene das Binnenmarkt- und Maastricht-Programm durch ein Mehr an „*sozialem Europa*“ zu ergänzen, stellt sich somit die Frage nach einer ersten Bilanz: Wie ist diese Strategie zu beurteilen vor dem Hintergrund der wirtschaftspolitischen Entwicklungen und Diskussionen des letzten Jahrzehntes einerseits und vor dem Hintergrund der längerfristig angelegten Frage nach dem Fortgang der europäischen Integration andererseits?

Eine genauere Bewertung der Wirkungen des Luxemburg-Prozesses, die Gegenstand dieses Artikels sein soll, zeigt, entgegen der manchmal hochtrabenden Rhetorik, ein relativ ernüchterndes Bild:

(1) Auf der Ebene der wirtschaftspolitischen Diskussionen in der EU wurde im Zeitraum 1991-2002 offensichtlich eine Art „Konjunkturzyklus“ durchlaufen – Arbeitslosigkeit und Beschäftigung wandelten sich vom Unwort (1991-1996) zum Modewort (1997-2001) und schließlich zum Standardkapitel in Sonntagsreden. Besonders im Zeitraum 1997-2001, als die überwiegende Mehrzahl der Regierungen in der EU sozialdemokratisch geführt waren, wurden eine, in Kapitel 2 ausführlich beschriebene Vielzahl von Versuchen unternommen, die einseitige Ausrichtung der EU-Wirtschaftspolitik an Stabilitätskriterien etwas zu relativieren – mit allerdings nur geringem Erfolg.

(2) Auf der Ebene der ökonomischen Auswirkungen der Beschäftigungsstrategie in Hinblick auf die Verbesserung der Situation auf den Arbeitsmärkten muss realistischere Weise ein bescheidener Beitrag angenommen werden. Obwohl die Arbeitslosigkeit im EU-Durchschnitt seit 1996 deutlich zurückging – im Jahr 2001 wurde etwa das Niveau von 1990 erreicht – und in den Jahren 1997-2000 ein kräftiges Beschäftigungswachstum verzeichnet wurde, ist jener kausal auf die NAPs zurückzuführende Anteil als untergeordnet anzusehen. Die seit einiger Zeit sichtlich nachlassenden Bemühungen der Mitgliedstaaten (MS) zur Umsetzung der Vorgaben des Luxemburg-Prozesses sind jedenfalls ein deutliches Indiz in diese Richtung. Es besteht die konkrete Gefahr, dass der gesamte Prozess zur bloß bürokratischen Übung verkommt, unter anderem deshalb, weil die EU-Mitgliedstaaten nach der Aufgaben ihrer nationalen Währungen allem Anschein nach zu keiner weiteren Abgabe von Kompetenzen bereit sind. Die Hoffnungen auf einen erneuten Schritt in der europäischen Integration durch „soft law“ müssen aus dieser Sicht, zumindest vorläufig, als trügerisch zurückgewiesen werden.

Der Artikel stellt im nachfolgenden Kapitel 2 eine politökonomische Analyse der Entwicklung und der ökonomischen Grundlagen der „Beschäftigungsstrategie“ an. Die Bedingungen für die Genese der Strategie sollen ebenso herausgearbeitet werden wie die unzähligen Versuche, der „Beschäftigungsstrategie“ ein ähnliches politisches Gewicht zu verleihen wie dem „Binnenmarkt- und Maastricht-Programm“. Darüber hinaus wird in diesem Kapitel die Frage nach der angemessenen Rolle der Makroökonomie gestellt und ein Versuch unternommen, aus integrationspolitischer Sicht den Stellenwert der sogenannten „Methode der offenen Koordinierung“ und, ganz allgemein, einer „Beschäftigungsstrategie auf europäischer Ebene“ zu bestimmen.

Im Kapitel 3 soll eine Antwort auf die Frage gegeben werden, welcher Beitrag zur Verbesserung der Situation auf den europäischen Arbeitsmärkten der konjunkturellen Entwicklung zugeordnet werden kann und welcher ursächlich auf die „europäische Beschäftigungsstrategie“ zurückzuführen ist. Dabei kann die Frage nach dem Beitrag der „Beschäftigungsstrategie“ in zwei Teile geteilt werden: (1) Welche Politiken und Maßnahmen wurden von der „europäischen Beschäftigungsstrategie“ initiiert, die ohne diese nicht zustande gekommen wären? (2) Welche Wirkungen haben diese Politiken entfaltet?

Im Kapitel 4 werden Schlussfolgerungen gezogen und, vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen auf europäischer und nationaler Ebene zur Reform des Luxemburg-Prozesses, ein Ausblick auf zukünftige Entwicklungen versucht.

2.) Politökonomische Analyse der Entwicklung der "europäischen Beschäftigungsstrategie" 1993-2002¹

Die EU verzeichnete in den Jahren 1988-1990 ein außergewöhnlich hohes, jährliches Wachstum von durchschnittlich 3,6%, die Inflationsraten bewegten sich in diesem Zeitraum um etwa 5%, die Arbeitslosenquoten lagen bei vergleichsweise niedrigen 8% und die Defizitquoten der öffentlichen Haushalte erreichten Werte zwischen 3% und 4% des BIP. Nach einer langen Periode, in der die Europäischen Gemeinschaften v.a. mit dem Begriff der „Eurosklерose“ in Verbindung gebracht wurden, fanden sich damit die Mitgliedstaaten der EG gegen Ende der 80er Jahre in einer Periode der Stärke wieder, nicht zuletzt ausgelöst durch den neuen Kommissions-Präsidenten, Jacques Delors, und das von ihm vorangetriebene Projekt der Vollendung des Binnenmarktes (siehe Cecchini-Bericht und Europa 92). Nachdem mit dem Werner-Plan ein erster Versuch Anfang der 70er Jahre noch am Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems gescheitert war, wurde mit dem Delors-Weißbuch vom April 1989 zudem ein erneuter Anlauf zum Übergang zu einer einheitlichen Währung unternommen: Mit Hilfe eines konkreten Zeitplanes - der Übergang sollte in 3 Stufen ablaufen, beginnend mit dem 1. Juli 1990 und spätestens endend mit dem 1. Jänner 1999 - und sogenannter Konvergenzkriterien, die Vorgaben hinsichtlich der Entwicklung der Inflationsraten, der Zinssätze, der öffentlichen Defizite und Schuldenstände und der Teilnahme am Wechselkursmechanismus festlegten, wurden sowohl der Weg als auch das Ziel fixiert. Die endgültige Festlegung erfolgte durch die Staats- und Regierungschefs bei ihrer Tagung im Dezember 1991 in Maastricht in Form einer Revision der Verträge. Wie so oft handelte es sich natürlich um einen Kompromiss, v.a. zwischen den unterschiedlichen Interessen der großen Länder Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien und Spanien. Deutschland musste sich von der „harten“ DM verabschieden, bekam für die Zustimmung zur Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) allerdings zwei Zugeständnisse: Von den anderen MS wurden die deutsche Wiedervereinigung ebenso wie das restriktive Verständnis der Konvergenzkriterien und das an der Bundesbank orientierte Statut der EZB akzeptiert. Bezeichnenderweise konnte sich Deutschland nicht mit der Forderung nach Reformen in Richtung einer politischen Union durchsetzen. Mit dem Maastricht-Vertrag wurde jedenfalls das wirtschaftspolitische Credo der Union, das einen absoluten Vorrang für die Stabilitätspolitik und das Wirken der Marktkräfte vorsah, für das nächste Jahrzehnt festgeschrieben und in den Grundfesten seither auch nie in Frage gestellt.

Diese klare Festlegung auf eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik durch die höchste politische Ebene in der Union wurde jedoch in den folgenden beiden Jahren in zweifacher Weise – politisch und wirtschaftlich - herausgefordert: Zum Einen bestand durch die Ablehnung der Dänen in einer Volksabstimmung im Juni 1992, die beinahe Ablehnung der Franzosen ebenfalls in einer Volksabstimmung im September 1992 und die äußerst kritischen Diskussionen in einer Vielzahl anderer MS die reale Gefahr, dass die Ratifizierung des Maastricht-Vertrages zu einem Desaster für die

¹ Die nachfolgenden Überlegungen fußen unter anderem auf den Erfahrungen, die der Autor durch die Teilnahme an den Tagungen der Ad hoc Gruppe der persönlichen Beauftragten der Arbeitsminister, des Ausschusses für Arbeitsmarkt und Beschäftigung, des Beschäftigungsausschusses, des Makroökonomischen Dialoges (technische Ebene) und des Rates „Beschäftigung und Soziales“ im Zeitraum 1995-2002 machen konnte.

Regierungen der EU-MS werden würde. Viele sprachen von einer Legitimationskrise des europäischen Integrationsprojektes (Stichwort: „post-Maastricht-Krise“). Zum Anderen kam es zu einer markanten Verschlechterung der Konjunktursituation, die im zweiten Jahr nach Maastricht, mitverursacht durch die Währungsturbulenzen der Jahre 1992 und 1993, direkt in die Rezession führte: Das Wachstum fiel von 1,8% (1991), auf 1,2% (1992), auf schließlich -0,3% (1993), die Arbeitslosigkeit stieg im selben Zeitraum von 7,7% auf über 10% an, 60% der zwischen 1985-1990 gewonnenen Jobs gingen im Abschwung wieder verloren.

1993 versuchte die EU auf die Verschlechterung der Lage wirtschaftspolitisch mit dem Delors-Weißbuch zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ zu reagieren. Aufbauend auf diesem Weißbuch wurden in den folgenden Jahren bis heute eine Vielzahl von Initiativen gestartet, die das Ziel verfolgten, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu einer Kernaufgabe der EU zu machen und damit das „Binnenmarkt- und Maastricht-Programm“ um soziale und beschäftigungspolitische Aspekte zu ergänzen. Doch an der grundsätzlichen Ausrichtung der EU-Wirtschaftspolitik, am Verständnis für die Ursachen von Arbeitslosigkeit sollte sich damit nichts ändern.

2.1. Die Vorläufer: Delors-Weißbuch 1993 und Essen-Prozess 1994

In der Europäischen Gemeinschaft gibt es eine lange Tradition von partiellen Regelungen in den Bereichen des Arbeitsrechtes, der Arbeitsmarktpolitik² und der Sozialpolitik.³ Sie standen in jedem Fall in unmittelbarem Zusammenhang mit den Auswirkungen des Binnenmarktes bzw. mit Regelungen in den oben genannten Politikbereichen, die die Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen könnten.⁴ So umfassend die einzelnen Regelungen im Detail auch sein mochten, die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Gemeinschaft blieb auch 30 Jahre nach ihrer Gründung bloß Stückwerk.

Angesichts des konjunkturellen Abschwunges versuchte die Gemeinschaft, wie bereits erwähnt, mit dem Delors-Weißbuch zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“⁵ vom Dezember 1993 entgegen zu steuern. Als Ergebnis eines länger-

² Weil in der Abgrenzung des Begriffes „Arbeitsmarktpolitik“ von der „Beschäftigungspolitik“ häufig eine große Konfusion herrscht, soll der weitere Gebrauch in diesem Artikel klargelegt werden: Unter Arbeitsmarktpolitik sollen alle Regelungen, Normen, Maßnahmen und Politiken verstanden werden, die aktiven (Vermittlung, Schulung, Förderung der Beschäftigung) und passiven (Leistungsbezug nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz) Interventionsformen, insbesondere zugunsten von Arbeitslosen, zugeordnet werden können. Demgegenüber geht der Begriff Beschäftigungspolitik weit über die Arbeitsmarktpolitik, die er einschließt, hinaus: Gemeint sind alle Politiken, die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, insbesondere auf die Entwicklung der Beschäftigung, haben: Geld-, Fiskal-, Lohn- und Strukturpolitiken, u.a. auf den Güter-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkten.

³ Für einen Überblick siehe Tidow (1999/2000).

⁴ Hier sind u.a. zu nennen: Die Regelungen zur Sicherstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Artikel 39-42) und der Absicherung der Rechte der WanderarbeiterInnen; die Sozialvorschriften der Artikel 136-145 (die beispielsweise die Förderung der Zusammenarbeit zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen zum Ziel haben), der Europäische Sozialfonds (Artikel 146-148); die Normen zur Herstellung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern (Artikel 141); das Sekundärrecht in den arbeitsrechtlichen Bereichen Massenentlassung, Betriebsübergang, Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers und Arbeitsvertrag; der Sozialdialog auf europäischer Ebene, beginnend mit der Einsetzung des „Ständigen Ausschusses für Beschäftigung“ (1970); die Sozialpolitischen Aktionsprogramme seit Anfang der 70er Jahre; das Maastrichter Sozial-Protokoll, das schließlich für 11 MS marginale Verbesserungen brachte in der Zielformulierung, bei den erforderlichen Quoren und im Stellenwert der europäischen Sozialpartner (siehe die daran anschließenden Abkommen zum Elternurlaub, zur Teilzeit und zu den befristeten Arbeitsverhältnissen).

⁵ Siehe KOM (1993) und für einen kritischen Kommentar Isemann/Marterbauer/Schweighofer (1994).

en Abstimmungsprozesses mit den Mitgliedstaaten, den Sozialpartnern u.a. Akteuren handelt es sich jedoch um ein Sammelsurium an Maßnahmenvorschlägen aus unterschiedlichsten mikro- und makroökonomischen Politikfeldern, die der Erreichung eines Zieles dienen sollten: durch die Schaffung von 15 Millionen Arbeitsplätzen sollte die Arbeitslosenquote bis zum Jahr 2000 halbiert werden. Unter anderem wurden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

(1) Zur Steigerung des Wachstums sollte über stabilitätsorientierte makroökonomische Politiken – d.h. Reduktion der übermäßigen Haushaltsdefizite und der Inflationsraten, eine angemessenen Wechselkurspolitik, etc. – das Vertrauen der Märkte zurückgewonnen werden, wodurch die Zinsen sinken müssten, was in der Folge zu höherem BIP- und Beschäftigungswachstum führen sollte.

(2) In Abgrenzung zum US-amerikanischen Modell sollte gleichzeitig versucht werden, das Wachstum auf über 3% zu steigern, aber daneben auch die Beschäftigungsintensität des Wachstums zu erhöhen (die Flexibilität auf den Arbeitsmärkten sollte gesteigert werden, ohne beispielsweise eine Lohnspreizung ähnlich jener in den USA anzustreben).

(3) Die Investitionsquoten sollten von 19% auf 23-24% erhöht werden, u.a. durch ein permanentes Zurückbleiben der Reallöhne hinter der Produktivität um etwa einen Prozentpunkt und die Erhöhung der volkswirtschaftlichen Sparquote durch die Reduktion der öffentlichen Defizite.

(4) Der Binnenmarkt sollte vollendet werden und es sollten mehr Investitionen in die zukunftssträchtigen Märkte IKT, Biotechnologie, audiovisueller Sektor getätigt werden.

(5) Der Ausbau der Transeuropäischen Netze im Bereich Verkehr, Telekommunikation und Energietransport sollte vorangetrieben werden. Die Kommission sah einen Investitionsbedarf von 400 Mrd. ECU, der u.a. durch Verschuldungsmöglichkeiten der Gemeinschaft (Unionsschuldverschreibungen, Wandelschuldverschreibungen) aufgebracht werden sollte.

(6) Im Bereich Beschäftigung weist die Kommission zunächst auf die extrem hohen Kosten der Arbeitslosigkeit (des Jahres 1993) von jährlich 200 Mrd. ECU (das sind immerhin 4% des EG-BIP) hin.

(9) Angestrebt werden sollte die Beseitigung aller Rigiditäten auf den Arbeitsmärkten z.B. beim Kündigungsschutz, bei den Tarifverhandlungen (stärkere Dezentralisierung), im Sozialversicherungsrecht, bei der Mobilität der Arbeitskräfte, etc.

(10) Die Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik (Arbeitsvermittlung) sollten verdreifacht werden.

(11) Die Aus- und Weiterbildungssysteme müssten stärker auf die Bedürfnisse der Unternehmen abgestimmt werden, die Arbeitszeitgestaltung sollte vermehrt mit Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung verzahnt werden, Jugendlichen sollte eine Garantie auf allgemeine und berufliche Ausbildung gegeben werden (Ausbildungscheck), das Lebensbegleitende Lernen wäre zu forcieren.

(12) Weiters wird im Weißbuch konkret eine Reduktion der Lohnnebenkosten in Niedriglohnbranchen von 1% des BIP (finanziert über eine CO₂-Abgabe) vorgeschlagen, die zu einem Rückgang der Arbeitslosenquote um 2,5%-Punkte führen würde.

Im Verlauf des Jahres 1994 wurden die Vorschläge des Delors-Weißbuches auf breiter Ebene diskutiert. Im Ergebnis zeigte sich jedoch eine deutliche Verengung der Debatte auf im Wesentlichen strukturpolitische Fragestellungen - ein Muster im Diskussionsverlauf, das sich in der Folge immer und immer wieder fortsetzen sollte. Alle makroökonomischen Elemente des Weißbuches, die eine Abkehr vom Maastricht-Programm auch nur im Ansatz vorsahen oder budgetäre Implikationen hatten, wurden im weiteren Verlauf, vor allem auf Drängen des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ (Ecofin), fallen gelassen.

Diese Verengung spiegelte sich in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (ER) von Essen (1994)⁶ wider, wo die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, im Rahmen von Mehrjahresprogrammen in den folgenden fünf Bereichen Maßnahmen-schwerpunkte zu setzen:

(1) Verbesserung der Beschäftigungschancen durch Investitionen in Berufsbildung und Lebenslanges Lernen;

(2) Steigerung der Beschäftigungsintensität des Wachstums durch eine flexiblere Arbeitsorganisation, durch Lohnabschlüsse, die unter dem Produktivitätswachstum liegen und durch Initiativen in den Bereichen Umwelt und soziale Dienste;

(3) Senkung der Lohnnebenkosten;

(4) Verstärkung der Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik durch Verbesserung der Arbeitsanreize und Verlagerung von der passiven zur aktiven Arbeitsmarktpolitik;

(5) Maßnahmen für Problemgruppen am Arbeitsmarkt wie Jugendliche, Langzeitarbeitslose, Frauen und ältere ArbeitnehmerInnen.

Die Kommission (KOM) und die Räte „Arbeit und Soziales“ bzw. „Wirtschaft und Finanzen“ sollten die Umsetzung jährlich überprüfen. Dieses Monitoring-Verfahren, das in der Folge als „Essen-Prozess“ bezeichnet wurde, diente zweieinhalb Jahre später als Vorlage für die Aufnahme eines eigenen Beschäftigungstitels in den EGV.

Wie lassen sich das Delors-Weißbuch und der Essen-Prozess im Rahmen der Entwicklung einer „europäischen Beschäftigungsstrategie“ bewerten? Angesichts der Rezession von 1993 stellte das Weißbuch der KOM den ersten Versuch einer Ergänzung des Binnenmarkt- und WWU-Programmes um arbeitsmarkt- und (ansatzweise) beschäftigungspolitische Initiativen dar. Bis zum Weißbuch war die Meinung vorherrschend, der Binnenmarkt wäre das adäquate „Beschäftigungsprogramm“. Mit dem Nachlassen des ökonomischen Problemdruckes – 1994 stieg das EU-Wachstum wieder auf 2,8% an – reduzierte sich das beschäftigungspolitische Vorhaben zusehends auf strukturelle Probleme am Arbeitsmarkt. Unterzieht man die Mehrjahresprogramme der MS in den Jahren 1995-1997 einer Bewertung, dann zeigt sich darüber hinaus: Viele Mitgliedstaaten präsentieren über weite Strecken unverbindliche Ankündigungen und Absichtserklärungen zur Umsetzung der 5 Essener Schwerpunktbereiche.⁷ Im Übrigen gruppieren sie ihre bereits vor dem ER von Essen implemen-

⁶ Siehe Europäischer Rat (1994).

⁷ Siehe zur Illustration beispielsweise das Österreichische Mehrjahresprogramm von 1995. Dort werden Gemeinplätze der folgenden Art angeboten: „Österreich hat stets der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Erreichung eines hohen Beschäftigungsniveaus wesentliche Priorität eingeräumt.“ (S.3); oder zum Thema Arbeitszeitverkürzung: „Die Arbeitszeitverkürzung gehört in Österreich seit Jahren zu den kontroversen sozialpolitischen Themen. Es ist langjährige Praxis der österreichischen Bundesregierung,

tierten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen derart um, dass sie unter die neuen, vom Europäischen Rat vorgegebenen Aktionsbereiche fallen. Die gemeinsamen Beschäftigungsberichte (von Kommission und den Räten „Arbeit und Soziales“ und „Wirtschaft und Finanzen“) kritisieren diese laxe Umsetzung jedoch nur ansatzweise, weil durch die Einsprüche der Mitgliedstaaten als zu kritisch empfundene Passagen in den Endtexten regelmäßig gestrichen werden;⁸ und falls die vorgebrachte Kritik in den Endtexten erhalten bleibt, dann scheint sie in der Folge wirkungslos zu sein. Dieses Muster der „de facto Nicht-Umsetzung“ sollte sich etablieren und sich in der Folge in unterschiedlichem Ausmaß fortsetzen: Die MS beschließen anlässlich der Tagungen von Europäischen Räten bzw. von Räten Vorgaben und Ziele für die Arbeitsmarktpolitik, die sie anschließend nicht wirklich oder wenn, dann nur sehr zögerlich und partiell umsetzen. Die mehrfachen Hinweise der ER auf die Bedeutung des Benchmarking und der Entwicklung entsprechender Performance-Indikatoren tragen zur Verbesserung der Situation leider nur marginal bei.⁹

2.2. Der vermeintliche Durchbruch zu einer Beschäftigungsstrategie auf europäischer Ebene¹⁰

Die Europäischen Räte von Madrid (Dezember 1995) und Dublin (Dezember 1996) bekräftigen jeweils die Fortsetzung der eingeschlagenen „Beschäftigungsstrategie“, ohne wesentliche Neuerungen hinzuzufügen. Dies gilt im Großen und Ganzen auch für den von Kommissionspräsidenten Santer initiierten „Vertrauenspakt für Beschäftigung in Europa“ (Jänner 1996)¹¹ und die Kommissionsberichte „Europe as an Economic Entity“, die die Potenziale des großen gemeinsamen Wirtschaftsraumes für mehr Wachstum und Beschäftigung zu identifizieren suchten. Im Dezember 1996 wird ein den Rat „Arbeit und Soziales“ unterstützender „Ausschuss für Beschäftigung und Arbeitsmarkt“ eingesetzt, der ein institutionelles Gegengewicht zum „Wirtschaftspolitischen Ausschuss“ und zum „Finanz- und Währungsausschuss“ (die dem Ecofin zuarbeiten) bilden sollte.

Bereits in Maastricht wurde beschlossen, 1996 eine Regierungskonferenz¹² einzuberufen, die Fragen der Institutionen-Reformen in Hinblick auf die Erweiterung, Fragen der stärkeren Bürgernähe der Union und der Organisation der gemeinsamen Außen-

solche sozialpolitischen Bereiche erst dann aufzugreifen, wenn auf Sozialpartnerebene erste Ergebnisse und Kompromisse erzielt wurden.“ (§.18); oder zur Frage der Lohnnebenkostensenkung: „Die Bedeutung der Lohnnebenkosten bestimmt seit längerer Zeit die Diskussion über die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft ...“. Siehe Österreichische Bundesregierung (1995). Einige andere Länder, wie beispielsweise DK, NL, SWE oder FIN, legten jedoch ambitioniertere und analytisch anspruchsvollere Mehrjahresprogramme vor.

⁸ Siehe die Gemeinsamen Beschäftigungsberichte der Jahre 1995-1997, Rat Beschäftigung/Soziales und Wirtschaft/Finanzen (1995, 1996 und 1997).

⁹ Siehe zu dieser mangelnden Umsetzung ausführlicher Kapitel 3.2. und 3.3.

¹⁰ Siehe dazu die Kommentare und Einschätzungen in Ardy/Begg (2001), Aust (1997, 2000a, 2000b), Goetschy (1999, 2001), Keller (1999, 2001) und Tidow (1999/2000).

¹¹ Ein wesentlicher Punkt des Vertrauenspaktes, nämlich die Umschichtung von Überschüssen bei den Agrarausgaben zur Finanzierung der Transeuropäischen Netze bzw. des 4. F&E-Rahmenprogrammes, scheiterte am Einspruch der Finanzminister; v. a. die Netto-Zahler (unter ihnen auch Österreich) wollten die überschüssigen Mittel zurückerstattet haben.

¹² Für eine detaillierte Darstellung des Verhandlungsverlaufes siehe Aust (1997) oder www.europa.eu.int/en/agenda/igc-home. Die Reflexionsgruppe nahm im Juni 1995 ihre Arbeiten zur Vorbereitung der Regierungskonferenz auf und lieferte ihren Endbericht im Dezember für den ER von Madrid ab. Die eigentlichen Verhandlungen zur Regierungskonferenz wurden anlässlich des ER von Turin im März 1996 eröffnet und am ER in Amsterdam im Juni 1997 abgeschlossen.

und Sicherheitspolitik erörtern sollte. Beschäftigung war anfänglich kein Thema. Doch der öffentliche Druck, Europa möge doch endlich seinen sichtbaren Beitrag zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit leisten, wurde größer. Hinzu kam, dass Schweden¹³ mit Nachdruck ein eigenes „Beschäftigungskapitel“ forderte. Daher war schlussendlich im Endbericht der Reflexionsgruppe für den ER von Madrid unter dem Titel „*The Citizen and the Union*“ auch ein Kapitel zur Beschäftigung enthalten. Doch die Standpunkte schienen unversöhnlich. Während Länder wie Schweden, Österreich¹⁴, Irland, Luxemburg, Dänemark, Belgien, Griechenland und das Europäische Parlament die Aufnahme eines eigenen Beschäftigungskapitels, klarer Beschäftigungsziele und eines Überwachungsverfahrens ähnlich jenem des Artikel 99 (Koordinierung der Wirtschaftspolitik) in die Verträge forderten¹⁵, blockierten Großbritannien, Deutschland, die Niederlande, Spanien und häufig auch Frankreich diese Bestrebungen mit den Hinweisen, dass:

(1) die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und stabilitätsorientierte makroökonomische Politiken die besten Beschäftigungspolitiken seien und daher die Regelungen zur WWU jedenfalls unangetastet bleiben müssten;

(2) die Hauptverantwortung für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik jedenfalls bei den MS bleiben müsste;

(3) die Zustimmung zu teuren Beschäftigungsprogrammen auf Gemeinschaftsebene daher verweigert werden würde;

(4) man mit dem Essen-Prozess ohnehin ein praktikables Verfahren habe; und

(5) schließlich nur unerfüllbare Erwartungen bei den europäischen BürgerInnen erweckt werden würden.

Die Patt-Situation blieb bis zum 1. Mai 1997 unverändert: An diesem Tag wurden die britischen Konservativen, die als vehementeste Gegner jeglicher weiterer Integrationsschritte auftraten, durch die siegreiche Labour-Partei Toni Blairs abgelöst. Einen

¹³ Die schwedischen Vorstellungen fußten auf Überlegungen von Allan Larson, dem ehemaligen Finanzminister Schwedens. Siehe Larson (1995) und Swedish Government (1995).

¹⁴ In dem im Juni 1995 in Messina präsentierten ersten Positionspapier Österreichs kommt das Thema Beschäftigung nicht vor. Ab dem Beginn der Regierungskonferenz unterstützt Österreich zwar jene, die ein Beschäftigungskapitel wollen, die Position wird allerdings mit relativ wenig Nachdruck von den österreichischen Vertretern in der Konferenz vorgebracht. An dieser Einschätzung ändert auch der Umstand der Teilnahme Österreichs an einer „*like-minded countries*“-Tagung im 12./13. März 1996 in Stockholm, die auf Einladung des EU-Staatssekretärs Gunnar Lund stattfand, nichts; siehe dazu das aus diesem Anlass präsentierte Diskussionspapier, in dem weitreichendere Überlegungen angestellt wurden (Österreichische Bundesregierung 1996).

¹⁵ Weitergehendere Forderungen wie nach einem Konvergenzkriterium „*Arbeitslosigkeit*“; einer Integration eines Vertragszieles „*Vollbeschäftigung*“; nach konkreten Sanktionen im Beschäftigungstitel bei Zuwiderhandeln gegen Vertragsziele; einer Aufnahme von Beschäftigungsvorgaben in die Regelungen zur WWU; nach Finanzierungsmöglichkeiten von Beschäftigungsprogrammen auf der europäischen Ebene; einem europäischen Finanzausgleich; einer „*Stabilisierungsreserve*“; einer gleichwertigen Behandlung von beschäftigungspolitischen Fragen und Fragen der allgemeinen Wirtschaftspolitik; etc. hatten in keinem Verhandlungsstadium eine Realisierungschance. Dies wird offensichtlich, wenn man bedenkt, dass die, im EU- und nationalen Kontext mächtigen Finanzminister seit November 1995 auf Vorschlag des deutschen Finanzministers Waigel die Details des Stabilitätspaktes diskutierten und am ER von Dublin (Dezember 1996) politische Übereinkunft darüber erzielten. Die sekundärrechtlichen Regelungen (zwei Verordnungen zur multilateralen Überwachung und zum Verfahren bei einem übermäßigen Defizit) und die politische Entschließung zum Stabilitätspakt wurden schließlich am ER von Amsterdam verabschiedet. Somit standen die Diskussionen zum „*Beschäftigungskapitel*“ seit Ende 1995 ständig „*im Schatten*“ der parallel laufenden Debatten zum Stabilitätspakt.

Monat später vollzog sich auch in Frankreich überraschend ein Regierungswechsel hin zu den Sozialisten um Lionel Jospin, sodass nur noch Deutschland als Gegner eines „Beschäftigungstitels“ übrig blieb. Doch Helmut Kohl kam durch die SPD-Opposition innenpolitisch unter Druck, indem diese androhte, der Ratifizierung des Amsterdamer Vertrages nicht zuzustimmen, falls die deutsche Bundesregierung das Beschäftigungskapitel blockieren würde. Damit war der Weg frei für die Aufnahme eines neuen Beschäftigungstitels in den EGV. Bezeichnend für die Situation ist jedoch die Bemerkung des deutschen Bundeskanzlers aus dieser Zeit, er würde wenn, dann nur „ein unverbindliches Kapitel akzeptieren“.¹⁶

Das Jahr 1997 kann sicherlich als Einschnitt in der Entwicklung hin zu einer „europäischen Beschäftigungsstrategie“ gesehen werden. Dennoch sollte die grundsätzliche Ausrichtung der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft im Kern unangetastet bleiben – wie im Folgenden im Detail gezeigt werden wird. Die politischen Auseinandersetzungen zum Delors-Weißbuch, zum Essen-Prozess und zur Regierungskonferenz 96 änderten sich in ihrer Struktur auch in dem folgenden Zeitraum 1997-2001 nicht. Sollte je ein „window of opportunity“ offen gewesen sein, dann hätte es in diesem Zeitraum genutzt werden müssen, einer Periode, in der in den meisten MS Regierungen an der Macht waren, die, zumindest verbal, beschäftigungspolitische Anliegen unterstützten.

2.2.1. Die Schlussfolgerungen des ER von Amsterdam (Juni 1997)

Die wirtschaftspolitischen Diskussionen im Vorfeld des ER von Amsterdam waren einerseits vom Stabilitätspakt, andererseits vom Beschäftigungstitel geprägt. Zunächst signalisierte die neue französische Regierung, sie wolle die Regelungen zum Stabilitätspakt nicht mittragen, vielmehr sollte über ein Gegengewicht zur EZB in Form einer „Wirtschaftsregierung“ nachgedacht werden.¹⁷ Ohne die grundsätzliche Ausrichtung der EU-Wirtschaftspolitik an stabilitätspolitischen Zielsetzungen tatsächlich in Frage zu stellen, können die Schlussfolgerungen von Amsterdam¹⁸ als ein Dokument gelesen werden, das zeigt, wie weit eine Relativierung des „Binnenmarkt- und Maas-tricht-Programmes“, im Sinne einer stärkeren Berücksichtigung von realwirtschaftlichen Überlegungen, von Wachstum und Beschäftigung, gehen kann:

(1) So wurden unter dem Titel „Wirtschafts- und Währungsunion“ Rat und Kommission aufgefordert, über eine Verbesserung der wirtschaftlichen Koordinierung nach-zudenken und darüber hinaus die „beschäftigungspolitische Ausrichtung der Grund-züge zu verstärken“.

(2) Unter dem Titel „Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum“ wurden inhaltliche Vorgaben für den Beschäftigungsgipfel im Herbst getroffen – so wurden neben klassisch arbeitsmarktpolitischen Vorgaben auch Initiativen für KMU und der EIB angeregt – und erstmals kam der Begriff „Vollbeschäftigung“ in Schlussfolgerungen eines ER vor.

¹⁶ Zitiert nach Aust (1997), S. 760.

¹⁷ In der Folge sollte den französischen Forderungen durch die Abhaltung eines Beschäftigungsgipfels unter luxemburgischer Präsidentschaft, wenn schon nicht entsprochen, so doch entgegengekommen werden.

¹⁸ Den Schlussfolgerungen sind u.a. zwei Entschlüsse des ER angehängt: (1) Entschlüsselung des ER über den Stabilitäts- und Wachstumspakt und (2) Entschlüsselung des ER über Wachstum und Beschäftigung, siehe Europäischer Rat (1997a).

(3) Darüber hinaus ist die Entschlieung zu Wachstum und Beschäftigung von Interesse, mit der u.a. betont wird: *„Wirtschaftliche Effizienz und soziale Integration sind komplementäre Aspekte“*.

(4) Schließlich wird der Ecofin aufgefordert, die *„mehrjährigen Beschäftigungsprogramme gemäß dem in Essen verabredeten Verfahren bei der Formulierung der Grundzüge zu berücksichtigen“*.

Der Entschlieung zu Wachstum und Beschäftigung und den Schlussfolgerungen überhaupt ist das Bemühen anzumerken, eine Gleichwertigkeit zwischen den Zielen der allgemeinen Wirtschaftspolitik einerseits und der Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik andererseits herzustellen. Ein Gleichgewicht, das allerdings bisher nur auf dem Papier Wirklichkeit zu werden schien.

2.2.2. Die primärrechtlichen Änderungen im Bereich Beschäftigung: Der Beschäftigungstitel

Der Vertrag von Amsterdam bringt für den Bereich Beschäftigung folgende Neuerungen:

(1) Erstmals wird in Artikel 3 EGV als Aufgabe der Gemeinschaft *„die Förderung der Koordinierung der Beschaftigungspolitik¹⁹ der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verstärkung ihrer Wirksamkeit durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie“* festgeschrieben.

(2) Der Beschäftigungstitel VIII, den Regelungen zur WWU unmittelbar folgend, enthält in den Artikeln 125-130 ein Monitoring-Verfahren analog dem Essen-Prozess.

EGV TITEL VIII „BESCHÄFTIGUNG“²⁰

Artikel 125

„Die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft arbeiten ... auf die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie und insbesondere auf die Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie der Fähigkeit der Arbeitsmärkte hin, auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren, um die Ziele ... des Vertrages ... zu erreichen.“

Artikel 126

„(1) Die Mitgliedstaaten tragen durch ihre Beschäftigungspolitik im Einklang mit den ... Grundzüge der Wirtschaftspolitik ... zur Erreichung der in Artikel 125 genannten Ziele bei.

(2) Die Mitgliedstaaten betrachten die Förderung der Beschäftigung als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und stimmen ihre diesbezüglichen Tätigkeiten nach Maßgabe des Artikels 128 im Rat aufeinander ab ... “

Artikel 127

„(1) Die Gemeinschaft trägt zu einem hohen Beschäftigungsniveau bei, indem sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und deren Maßnahmen

¹⁹ Die Verwendung des Begriffes „Beschäftigungspolitik“ ist im EGV nicht klar; im Kern ist häufig Arbeitsmarktpolitik gemeint; siehe dazu FN 2 zur Klarlegung der Begriffe im vorliegenden Artikel.

²⁰ Siehe dazu die kommentierten Verträge von Lenz (1999), S. 1038ff und Scharze (2000), S. 1330ff.

in diesem Bereich unterstützt und erforderlichenfalls ergänzt. Hierbei wird die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten beachtet.

(2) Das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus wird bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen berücksichtigt.“

Artikel 128

„(1) Anhand eines gemeinsamen Jahresberichtes des Rates und der Kommission prüft der Europäische Rat jährlich die Beschäftigungslage in der Gemeinschaft und nimmt hiezu Schlussfolgerungen an.

(2) Anhand der Schlussfolgerungen des ER legt der Rat auf Vorschlag der KOM ... jährlich mit qualifizierter Mehrheit Leitlinien fest, welche die MS in ihrer Beschäftigungspolitik berücksichtigen. Diese Leitlinien müssen mit den nach Artikel 99 Absatz 2 verabschiedeten Grundzügen in Einklang stehen.

(3) Jeder MS übermittelt dem Rat und der KOM jährlich einen Bericht über die wichtigsten Maßnahmen ...

(4) Anhand der ... genannten Berichte ... unterzieht der Rat die Durchführung der Beschäftigungspolitik der MS im Lichte der beschäftigungspolitischen Leitlinien jährlich einer Prüfung. Der Rat kann dabei auf Empfehlung der KOM mit qualifizierter Mehrheit Empfehlungen an die MS richten, wenn er dies aufgrund der Ergebnisse dieser Prüfung für angebracht hält.

(5) Auf der Grundlage der Ergebnisse der genannten Prüfung erstellen der Rat und die KOM einen gemeinsamen Jahresbericht für den ER über die Beschäftigungslage in der Gemeinschaft und über die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien.“

Artikel 129

„Der Rat kann ... Anreizmaßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den MS und zur Unterstützung ihrer Beschäftigungsmaßnahmen durch Initiativen beschließen, die darauf abzielen, den Austausch von Informationen und bewährten Praktiken zu entwickeln, vergleichende Analysen und Gutachten bereitzustellen sowie innovative Ansätze zu fördern und Erfahrungen zu bewerten, und zwar insbesondere durch den Rückgriff auf Pilotvorhaben. Diese Maßnahmen schließen keinerlei Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der MS ein.“

Artikel 130

„Der Rat setzt ... einen Beschäftigungsausschuss mit beratender Funktion zur Förderung der Koordinierung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik der MS ein. Der Ausschuss hat folgende Aufgaben:

- Er verfolgt die Beschäftigungslage und die Beschäftigungspolitik in den MS und der Gemeinschaft;

- er gibt ... Stellungnahmen ab und trägt zur Vorbereitung der in Artikel 128 genannten Beratungen des Rates bei ... “

Was sind nun die zentralen Punkte dieses Beschäftigungstitels, wie ist er zu lesen bzw. zu interpretieren?

Zunächst wird in Artikel 125 und 126 des Beschäftigungstitels festgelegt, dass die Gemeinschaft und die MS auf eine „koordinierte Beschäftigungsstrategie“ hinarbeiten und dass die MS die Förderung der Beschäftigung als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ betrachten. Daraus folgt, entgegen einem intuitiven Verständnis, dass Fragen der Beschäftigung, der Arbeitsmarktpolitik, im Wesentlichen in nationaler(!) Kompetenz bleiben, die MS nur versuchen werden, keine Maßnahmen in diesem Bereich zu setzen, die einander in ihren Wirkungen widersprechen könnten. Artikel 125 liefert zudem eine inhaltliche Bestimmung der Beschäftigungsstrategie, die, orientiert am britischen Konzept der „employability“, eine deutliche Verengung

der inhaltlichen Ausrichtung der Strategie zum Ausdruck bringt²¹. Die Artikel 126, Abs. 1, und 128, Abs. 2, halten darüber hinaus fest, dass die Beschäftigungspolitik der MS bzw. die beschäftigungspolitischen Leitlinien „...im Einklang mit den ... Grundzügen der Wirtschaftspolitik ...“ stehen müssen. An diesem Passus wird die Unterordnung der Beschäftigungsstrategie unter die allgemeine Wirtschaftspolitik Maas-trichterscher Prägung auch verbal deutlich.²²

Artikel 127 klärt die Rolle der Gemeinschaft, die im Kern die Unterstützung der Zusammenarbeit der MS vorsieht. Abs. 2 des Artikels 127 sieht ein Mainstreaming der Beschäftigungspolitik für alle Gemeinschaftspolitiken vor.²³

Artikel 128, der Kern des Beschäftigungstitels, regelt das Überwachungsverfahren: Der jährliche Zyklus beginnt mit der Vorlage des sogenannten „Beschäftigungspaketes“ der Kommission, bestehend aus dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht, den jährlich neuen Leitlinien, den Empfehlungen (seit 2000) und ergänzenden Dokumenten und Analysen.²⁴ Die relativ starke Rolle der Kommission in der Beschäftigungsstrategie resultiert primär aus diesem Initiativrecht. Daran anschließend werden die vorgelegten Dokumente vom Beschäftigungsausschuss und vom Wirtschaftspolitischen Ausschuss diskutiert, Stellungnahmen an die jeweiligen Räte weitergeleitet, die das Beschäftigungspaket ebenfalls einer „Prüfung“ unterziehen. Danach werden die Dokumente an den ER übermittelt und verabschiedet. Im Frühjahr des darauffolgenden Jahres verfassen die MS nationale Umsetzungsberichte, die wiederum Input für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht des nächsten Jahres sind. In der Praxis der bisherigen vier Runden vollzog sich jeweils derselbe Ablauf: Die Vorschläge der Kommission waren ambitioniert und, was die Umsetzung betrifft, an manchen Stellen kritisch, die MS versuchten, meist erfolgreich, die vorgelegten Dokumente in ihren Aussagen zu verwässern bzw. die gegenüber der Umsetzung der MS kritischen Passagen im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht zu eliminieren. Am Ende wurde ein Beschäftigungspaket an den Europäischen Rat im Dezember weitergeleitet, das inzwischen erheblich an politischem Gehalt eingebüßt hat. Am ER selbst, dessen Tagesordnung meist übervoll ist, werden Gemeinsamer Beschäftigungsbericht, Leitlinien und Empfehlungen, v.a. in letzter Zeit, ohne jegliche Diskussion angenommen. Als ein Zeichen der abnehmenden Bedeutung der Beschäftigungsstrategie ist sicherlich auch das geringe Interesse sowohl im Beschäftigungsausschuss als auch im Rat „Beschäftigung und Soziales“ zu deuten. Wahrscheinlich hat die Strategie zu den Sozial-NAPs den Beschäftigungs-NAP an politischer Bedeutung bereits überflügelt. Dieser Bedeutungsverlust der Beschäftigungsstrategie hat auch mit der rechtlichen Natur der beschäftigungspolitischen Leitlinien zu tun: sind sie doch im Kern bloß politisch, nicht jedoch rechtlich verbindlich. Die in Artikel 128, Abs. 4, vorgesehenen Empfehlungen, als stärkstes Sanktionsinstrument der

²¹ In den Vertragsverhandlungen tauchte diese Zielbestimmung sehr spät auf. Sie war Ergebnis von Interventionen der neuen britischen Regierung.

²² Diese Unterordnung ist Realität, obwohl in der bisherigen Praxis der Ecofin bzw. der Wirtschaftspolitische Ausschuss noch nie „Einspruch“ gegen den jeweiligen Vorschlag für neue beschäftigungspolitische Leitlinien bzw. gegen beschäftigungspolitische Maßnahmen der MS erhoben haben. Es kann, mit Hinweis auf Artikel 98 (dieser hält fest, dass die Wirtschaftspolitik der MS zur Verwirklichung der Vertragsziele, d.h. u.a. ein hohes Beschäftigungsniveau, nach Artikel 2 beizutragen hat) nicht von einer gleichwertigen wechselseitigen Verschränkung zwischen allgemeiner Wirtschaftspolitik und Beschäftigungsstrategie gesprochen werden. Hier ist Schwarze (2000), S. 1333, nicht zuzustimmen.

²³ Abgesehen von sog. „Artikel 127-Berichten“, die eine Zusammenfassung aller, die Beschäftigungsentwicklung beeinflussenden Gemeinschaftspolitiken darstellen, hatte dieser Passus bisher offensichtlich keine konkreten Auswirkungen.

²⁴ Siehe zu den Details den Kasten „BESCHÄFTIGUNGSPAKET“.

Beschäftigungsstrategie, haben leider auch die erhoffte disziplinierende Wirkung nicht erreicht²⁵. Vergleicht man den Maastricht-Prozess mit der Beschäftigungsstrategie, so wird unmittelbar deutlich, um wie viel ernster die MS die Konvergenzkriterien im Vergleich zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien nehmen. Dies ist jedoch nicht, wie viele Beobachter meinen, den unterschiedlich ausgebildeten Sanktionsmechanismen geschuldet, sondern einfach den Unterschieden im politischen Gewicht, das die MS den Regelungen zur WWU im Vergleich zum Beschäftigungstitel geben. „Peer pressure“ scheint im Maastricht-Prozess wesentlich effektiver zu wirken als im Beschäftigungsbereich – warum auch immer.²⁶

Artikel 129 des Beschäftigungstitels, der in der Regierungskonferenz einigermaßen umkämpft war, ermöglicht es dem Rat, sogenannte Anreizmaßnahmen zu beschließen, die, entgegen dem etwas missverständlichen Namen, im Wesentlichen Analyse, Forschung und Informationsaustausch zum Inhalt haben. Weil Deutschland teure „Beschäftigungsprogramme“ kategorisch ablehnte, wurden in zusätzlichen Erklärungen die Reichweite und die vorgesehenen Finanzmittel für diese Anreizmaßnahmen stark eingeschränkt.²⁷ In der Praxis handelt es sich bei den Anreizmaßnahmen um Analyse- und Forschungsaktivitäten der KOM. Artikel 130 schließlich fordert die Einsetzung eines Beschäftigungsausschusses, der den Rat in Fragen der Beschäftigung unterstützen soll.²⁸

2.2.3. Der Beschäftigungsgipfel von Luxemburg (November 1997)

Der Beschäftigungsgipfel unter luxemburgischer Präsidentschaft war ein Zugeständnis an die neue französische Regierung, die sich mit ihren Forderungen nach einer „Aufweichung“ des Stabilitätspaktes, der in Amsterdam beschlossen wurde, nicht durchsetzen konnte. Initiiert vom luxemburgischen Ministerpräsidenten, J.C.Juncker - der im Zusammenhang mit dem bevorstehenden Gipfel das Motto ausgab: „More of the same will not be enough“ - schien im Sommer 1997 die Debatte um den Inhalt dessen, was in Zukunft unter einer „europäischen Beschäftigungsstrategie“ zu ver-

²⁵ Dies hängt möglicherweise auch mit der Form, in der die KOM die Empfehlungen bisher einsetzte, zusammen: Bei der nach Ratifikation des Amsterdamer Vertrages erstmaligen Veröffentlichung von einzelstaatlichen Empfehlungen im Herbst 1999 legte die KOM für alle 15 MS nicht weniger als 52 Empfehlungen vor. Mit dieser „flächendeckenden“ Verwendung wurde verhindert, dass einzelne MS sich an den Pranger gestellt fühlten, allerdings verbunden mit dem Nachteil, dass die Empfehlungen nur mehr wenig politischen Druck zu erzeugen vermochten.

²⁶ In der Realität spielt die unverzinsten Einlage, die ein Land bei fortgesetzter Nichteinhaltung des Stabilitätspaktes zu hinterlegen hat, wenn überhaupt, nur eine mäßig abschreckende Funktion. Es scheint vielmehr die „peer pressure“ im Ecofin zu sein, die zu „Wohlverhalten“ führt. Es ist dieser wirtschaftspolitische Konsens in der Gruppe der EU-Finanzminister, der beispielsweise dazu führt, dass ein Land ein anderes Land öffentlich (d.h. via Medien) zur Einhaltung der vereinbarten Vorgaben auffordert, eine Vorgehensweise, die im Rat „Beschäftigung und Soziales“ völlig undenkbar wäre. Daher existiert die angesprochene „peer pressure“ im Beschäftigungsbereich auch eher in der wissenschaftlichen Literatur über die „europäische Beschäftigungsstrategie“, denn in der Wirklichkeit.

²⁷ Siehe dazu die Anmerkungen bei Aust (1997), S. 766 und Goetschy (1999), S. 126. Für die Anreizmaßnahmen sind im Zeitraum 1. Jänner 2002 bis 31. Dezember 2006 55 Mio. EURO vorgesehen, d.h. 11. Mio. EURO jährlich. Von einem großen Beschäftigungsprogramm kann tatsächlich nicht gesprochen werden.

²⁸ Interessant ist die im Zeitverlauf unterschiedliche Bedeutung des Beschäftigungsausschusses: Diese war in der Zeit zwischen 1997-1999 am größten, nahm jedoch interessanterweise mit der primärrechtlichen Verankerung (der Amsterdamer Vertrag trat im Mai 1999 in Kraft) wieder rapide ab. Daraus zeigt sich, dass das politische Gewicht einer Institution nicht unbedingt von ihrer rechtlichen Grundlage abhängen muss (das Vorläufergremium, der „Ausschuss für Arbeitsmarkt und Beschäftigung“, fußte auf einem einfachen Beschluss des Rates). Die österreichische Sozialpartnerschaft wäre ein weiteres Beispiel für das Auseinanderklaffen von rechtlicher Grundlage und politischer Bedeutung einer Institution.

stehen sein werde, durchaus noch offen zu sein. Es standen sowohl makroökonomische als auch strukturpolitische Vorschläge zur Diskussion:

(1) So wurden konkrete Anregungen zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Koordinierung u.a. durch eine engere Zusammenarbeit der Räte „Wirtschaft und Finanzen“ und „Arbeit und Soziales“ (etwa in Form einer Abstimmung bei der Erstellung der wirtschaftspolitischen Grundzüge und der beschäftigungspolitischen Leitlinien), aber auch der Zusammenarbeit der EZB mit einem zu einer „Wirtschaftsregierung“ aufgewerteten Ecofin vorgebracht; des Weiteren wurden Fragen

(2) der Verbesserung der Steuerharmonisierung;

(3) zusätzlicher Finanzmittel aus dem EU-Haushalt für KMU-Politiken (zur Errichtung eines Risikokapitalfonds, zur Unterstützung von europäischen Joint Ventures oder für einen Garantiefonds);

(4) eines speziellen EIB-Programmes (erleichterte Finanzierungsbedingungen für die Transeuropäischen Netze, für KMU in den Hochtechnologiesektoren und für die Bereiche Bildung, Gesundheit und städtische Umwelt) und

(5) eines begünstigten MwSt-Satzes für besonders arbeitsintensive, lokal angebotene Dienstleistungen erörtert;

(6) darüber hinaus wurden sogenannte „globale Zielvorgaben“ – etwa hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitslosen- und der Beschäftigungsquoten²⁹ – besonders kontrovers diskutiert;

(7) zudem standen natürlich eine Vielzahl von arbeitsmarktpolitischen Initiativen zur Diskussion, etwa die Frage, wie der Prozess des Voneinander-Lernens an Hand von sogenannten „best practice“-Beispielen vorangetrieben werden könnte;

(8) nicht zuletzt sollte der zukünftige Beitrag der europäischen und nationalen Sozialpartner zur „Beschäftigungsstrategie“ geklärt werden.

Im Zentrum der Auseinandersetzungen standen allerdings bald die sogenannten „beschäftigungspolitischen Leitlinien“, zu denen die Kommission am 1. Oktober 1997 einen ersten Vorschlag vorlegte. Dieser Vorschlag spiegelte offensichtlich einen Kompromiss wider, da wenige der eingangs erwähnten Fragen aufgegriffen wurden. Damit kam es zu einer deutlichen inhaltlichen Verengung der Debatte, obwohl gerade in diesem Dokument schon zu Beginn von „a new ambition“ gesprochen wurde³⁰. Die Schlussfolgerungen des Beschäftigungsgipfels von Luxemburg enthielten zwar noch einige allgemeinere Initiativen wie das bereits angesprochene EIB-Sonderprogramm und die EP-Beschäftigungsinitiative, dennoch ging der Minimalkonsens der Staats- und Regierungschefs im Großen und Ganzen wiedereinander nicht über strukturpolitische Maßnahmen hinaus. Obwohl viel von einer „neuen Methode“³¹ gesprochen und mehrfach betont wurde, „dass für die Beschäftigung

²⁹ Man konnte sich beim Beschäftigungsgipfel nicht auf diese globalen Vorgaben einigen. Dies sollte noch 2 1/2 Jahre dauern: Am ER von Lissabon wurden Zielvorgaben für die Entwicklung der Beschäftigungsquoten (allgemein und von Frauen) beschlossen.

³⁰ Den Geist der Zeit gibt auch der erste Satz der KOM-Mitteilung sehr gut wieder: „The European Council in Amsterdam was a watershed for employment policies in the Union“; siehe COM (1997).

³¹ Gemeint war das in Artikel 128, EGV, beschriebene Verfahren, dass so neu nicht war, weil es im Kern seit dem ER von Essen angewandt wurde. Jedenfalls wurde ab dem November 1997 in Bezug auf die

wie für die Wirtschaftspolitik derselbe Wille zur Konvergenz im Hinblick auf gemeinsam beschlossene, überprüfbare und regelmäßig aktualisierte Ziele aufgebracht³² werden müsse, gingen die Vorschläge dennoch im Kern nicht über die vier Schwerpunktbereiche „Beschäftigungsfähigkeit“, „Unternehmertum“, „Anpassungsfähigkeit“ und „Chancengleichheit“ hinaus.³³

„BESCHÄFTIGUNGSPAKET“

Das jährlich von der KOM im Herbst als Vorschlag vorgelegte und vom ER im Dezember bzw. formal vom Rat „Beschäftigung und Sozialpolitik“ (in Zusammenarbeit mit dem Rat „Wirtschaft und Finanzen“) Anfang des folgenden Jahres angenommene „Beschäftigungspaket“³⁴ umfasst im Kern die folgenden drei Elemente:

Beschäftigungspolitische Leitlinien (Artikel 128, Abs. 2, EGV)

Seit Herbst 1997 werden auf Vorschlag der KOM und nach Behandlung durch den Europäischen Rat jedes Jahr (marginal geänderte) Leitlinien vom Rat beschlossen. Die Leitlinien für 2002³⁵ sehen folgende Vorgaben vor:

Horizontale Bereiche

- A) Vollbeschäftigung: Die MS sollen sich nationale Ziele setzen zur Erreichung der Vorgaben der ER von Lissabon und Stockholm (Erhöhung der Gesamtbeschäftigungsquote auf 70%, der Frauenbeschäftigungsquote auf 60% und der Beschäftigungsquote von Personen zwischen 55-64 Jahren auf 50%);
- B) Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Arbeit;
- C) Entwicklung und Umsetzung einer umfassenden, kohärenten Strategie zum lebensbegleitenden Lernen (inklusive nationaler Ziele);
- D) Beiträge der nationalen und europäischen Sozialpartner (inklusive eines eigenen Verfahrens der Berichterstattung);
- E) MS sollen alle horizontalen Bereiche und Schwerpunkte gleichermaßen umsetzen;
- F) Weiterentwicklung und Verbesserung der Indikatoren.

Schwerpunkt I Beschäftigungsfähigkeit

- 1. Neuanfang in Form einer Ausbildung, einer Umschulung, eines Berufspraktikums, eines Jobangebot, etc. für alle Jugendlichen, bevor sie 6 Monate arbeitslos und für alle Erwachsenen, bevor sie 12 Monate arbeitslos sind im Hinblick auf die effektive Integration in den Arbeitsmarkt (inklusive der Modernisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen);
- 2. Beseitigung von Fehlanreizen im Steuer- und Abgabensystem (Armut-, Arbeitslosigkeitsfallen), Anhebung der Trainingsquote auf mindestens 20% der Arbeitslosen;
- 3. Förderung des aktiven Alterns, durch Angebote zur Weiterbildung, flexible Arbeitszeitmodelle, Beseitigung von negativen Anreizen, etc.;

„Beschäftigungspolitischen Leitlinien“ und das Monitoring-Verfahren vom so genannten „Luxemburg-Prozess“ gesprochen.

³² Europäischer Rat (1997b), S. 3

³³ Die Schlussfolgerungen des Beschäftigungsgipfels enthalten in ihrem Teil II einen Vorschlag für „Leitlinien 1998“, der (abgesehen von den später hinzugefügten horizontalen Bereichen und anderen kleineren Änderungen) den Kern jener im Kasten „BESCHÄFTIGUNGSPAKET“ beschriebenen „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“ ausmacht. Siehe Europäischer Rat (1997b), S. 16-22.

³⁴ Mit 2003 wurde dieser jährliche Ablauf zeitlich um ein halbes Jahr nach hinten verschoben.

³⁵ Siehe Council (2002a).

4. Verbesserung der Qualität der Bildungs- und Ausbildungssysteme (Lehrpläne), bessere Beratung, lebensbegleitendes Lernen, Reduktion der Schulabbrecherquote, Halbierung der Anzahl der 18-24-Jährigen, die nur über einen Abschluss der Sekundarstufe I verfügen, Erhöhung des Anteils an Personen zwischen 25-64 Jahren, die an einer Aus- oder Weiterbildung teilnehmen;
5. Forcierung des e-learning, alle Schulen mit Zugang zum Internet und zu Multimedia-Material ausstatten (digitale Kompetenz);
6. Maßnahmen gegen den Arbeits- bzw. Fachkräftemangel (Arbeitsverwaltungen, Qualifizierung, berufliche und geographische Mobilität);
7. Förderung der Integration von benachteiligten Gruppen in den Arbeitsmarkt (Beseitigung jeglicher Diskriminierung gegenüber ethnischen Minderheiten, Gastarbeitern, Behinderten, etc.; inklusive nationale Zielsetzung);

Schwerpunkt II Unternehmertum

8. Reduktion des Verwaltungs- und Steuer-/Abgabenaufwandes für Unternehmen, v.a. bei der Neugründung;
9. Beseitigung aller Hemmnisse (insbes. in den Steuer- und Sozialversicherungssystemen) bei der Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit bzw. der Unternehmensgründung, Bereitstellung von Beratung, Schulung und Unterstützung; Bekämpfung der Schwarzarbeit;
10. Ausschöpfung des Beschäftigungspotenzials im Dienstleistungssektor (insbes. im Bereich der Wissensgesellschaft und des Umweltsektors);
11. regionale und lokale Beschäftigungsinitiativen;
12. beschäftigungsfreundlichere Gestaltung der Steuer- und Abgabensysteme (Zielvorgaben für die Reduktion der Gesamtlast und für die schrittweise Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit, Anreize für Investitionen in die Humanressourcen, alternative Einnahmequellen);

Schwerpunkt III Anpassungsfähigkeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern

13. Sozialpartner-Vereinbarungen zur Modernisierung der Arbeitsorganisation (Arbeitszeit, neue Technologien, Teilzeit, etc.; jährlicher Bericht zur Umsetzung);
14. Beitrag der MS zur Modernisierung der Arbeitsorganisation (neue Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit, Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, etc.);
15. Sozialpartnervereinbarungen zum lebensbegleitenden Lernen zur Förderung von Anpassungsfähigkeit und Innovation (v. a. im IKT-Bereich);

Schwerpunkt IV Chancengleichheit

16. Gender-Mainstreaming – Entwicklung von Beratungsmechanismen, Bewertung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen jeder Leitlinie, Indikatoren;
17. Reduktion des Gender-Gap (bei den Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten, bei Einkommen, bei der Verteilung auf Sektoren und Berufe);
18. Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Betreuungsangebote – nationale Zielsetzung, Maßnahmen für den Wiedereinstieg);

Einzelstaatliche Empfehlungen (Artikel 128, Abs. 4, EGV)

Von der KOM wurde, nach dem Inkraft-treten des Amsterdamer Vertrages, im Herbst 1999 erstmals ein Vorschlag für länderspezifische Empfehlungen an die MS veröffentlicht. Lt. EGV können diese Empfehlungen an Mitgliedstaaten dann gerichtet werden, wenn der Rat bei der Überprüfung der Umsetzung der Leitlinien dies für „angebracht hält“. Von den Empfehlungen sollten damit Sanktionswirkungen ausgehen, von den angesprochenen Ländern wird zumindest erwartet, dass die Empfehlungen sich in ihren zukünftigen Prioritätensetzungen wiederfinden. Im Februar 2000 wurden vom Rat insgesamt 52 Empfehlungen angenommen, 2002 wurden 57 Empfehlungen an die MS gerichtete. 2002 lassen sich die Empfehlungen in folgende Bereiche gliedern: „Aktive und präventive Maßnahmen zur Bekämpfung

der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit“ (8 Empfehlungen), „Erhöhung des Arbeitsangebotes und der Erwerbstätigkeit“ (11 Empfehlungen), „Lebensbegleitendes Lernen“ (11 Empfehlungen), „Steuer- und Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit“ (5 Empfehlungen), „Chancengleichheit“ (11 Empfehlungen), „Regionale Ungleichgewichte“ (4 Empfehlungen), „Partnerschaftliche Zusammenarbeit“ (5 Empfehlungen) und „Gesamte Politikausrichtung“ (2 Empfehlungen). Die MS erhielten 2002 unterschiedlich viele Empfehlungen: 6 (GR), 5 (B, DT, SP, F, ITA,), 4 (GB), 3 (IRL, LUX, AUT, P, FIN, SWE) und 2 (DK, NL).

Exemplarisch seien jene an Österreich gerichteten Empfehlungen angeführt:

„Österreich sollte deshalb

1. darauf hinarbeiten, dass künftig ein angemessenes Arbeitskräfteangebot besteht; in diesem Kontext die Reform des Steuer- und Sozialleistungssystems fortführen und erweitern, um die Erwerbsbeteiligung der älteren Arbeitskräfte sowie der gering qualifizierten und gering verdienenden Arbeitskräfte zu erhöhen; und auf dem Arbeitsmarkt die Chancengleichheit für ethnische Minderheiten und Zuwanderer verbessern;
2. in Abstimmung mit den Sozialpartnern eine zielgenaue Strategie zum Abbau des geschlechtsspezifischen Lohngefälles entwickeln; ...
3. eine umfassende und kohärente Strategie des lebensbegleitenden Lernens entwickeln und umsetzen, ...“

Gemeinsamer Beschäftigungsbericht (Artikel 128, Abs. 1 und 5, EGV)

Gemeinsam von den Räten „Beschäftigung und Sozialpolitik“ und „Wirtschaft und Finanzen“, auf Vorschlag der KOM, erarbeitete Beschäftigungsberichte gibt es seit dem Herbst 1995 (als Reaktion auf die entsprechende Aufforderung des ER von Essen). Diesen Berichten fällt die Aufgabe zu, im Detail die in den Mehrjahresprogrammen bzw. in den Nationalen Aktionsplänen für Beschäftigung der MS dargestellte Umsetzung der fünf Schwerpunktbereiche von Essen (bis 1997) bzw. der beschäftigungspolitischen Leitlinien (ab 1998) zu analysieren und zu bewerten. Aus den Ergebnissen dieser Bewertung sollten Schlussfolgerungen für die Adaption der Leitlinien bzw. der Empfehlungen abgeleitet werden. Die Struktur der Beschäftigungsberichte blieb über die Jahre konstant: Es wurden die Entwicklungen am Arbeitsmarkt (v.a. von Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit, etc.) vor dem jeweiligen konjunkturellen Hintergrund dargestellt; die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Vorgaben nach horizontalen Bereichen analysiert und bewertet; seit 1998 wurde zudem die Umsetzung pro Land im Detail dargestellt und beurteilt (jeweils im Teil II des Gemeinsamen Beschäftigungsberichtes); und schließlich wurden eine Vielzahl von Indikatoren und Benchmarks in den Anhängen verwendet. Seit 1995 wurde die Darstellung über die Jahre detailreicher und auch kritischer, mehr und mehr wurden einzelne Länder konkret genannt und letztlich ein Benchmarking (Ranking) etabliert; zuletzt wurden Berichte von mehreren Hundert Seiten von der KOM vorgelegt.³⁶

Wie lassen sich die Ergebnisse des Jahres 1997 - die Schlussfolgerungen des ER von Amsterdam, der neue Beschäftigungstitel und die Schlussfolgerungen des Beschäftigungsgipfels von Luxemburg -, die auf den ersten Blick als ein Durchbruch zu einer etwas ausgewogeneren Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft erschienen, bewerten? Wie bereits angedeutet, der Durchbruch gelang nur scheinbar, weil

³⁶ Zu einer detaillierten Bewertung der Umsetzung der NAPs siehe Kapitel 3.2. und 3.3.

(1) die Ausrichtung der Makroökonomie am Binnenmarkt- und Maastricht-Programm, jedenfalls hinsichtlich der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik, nicht einmal in Ansätzen in Frage gestellt wurde. Die „Beschäftigungsstrategie“ durfte keine budgetären Konsequenzen haben. Und schließlich war der Großteil der „beschäftigungspolitischen Leitlinien“ strukturpolitischer Art, wodurch die Angebotsbedingungen verbessert werden sollten. Von einer ausgewogenen Balance zwischen allgemeiner Wirtschaftspolitik und Beschäftigungspolitik konnte auch nach den Fortschritten des Jahres 1997 nicht gesprochen werden;

(2) die Verbindlichkeit des „Luxemburg-Prozesses“, trotz gegenteiliger politischer Rhetorik, de facto deutlich hinter dem Maastricht-Prozess zurückblieb. Dies wurde besonders deutlich an den Diskussionen um die Verankerung von Zielvorgaben und von konkreten Sanktionsmöglichkeiten. Zudem litt die gesamte „Beschäftigungsstrategie“ an einem grundsätzlichen Konstruktionsfehler: Im Vertrag war vorgesehen, dass im Zentrum der Bewertung der Umsetzung der Strategie der Rat stehen sollte, also letztlich die Mitgliedstaaten. Damit bewerten aber die MS im Grunde nur sich selbst! Niemand konnte ernsthaft annehmen, dass ein derartiges Überwachungsverfahren „objektiv“ ausfallen würde; denn dafür hätten sich die MS dazu durchringen müssen, der Kommission mehr Kompetenzen im Verfahren abzutreten, was sie aber nicht taten!

Der von manchen erhoffte Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft blieb damit wieder einmal aus.

2.3. Die Weiterentwicklung der „europäischen Beschäftigungsstrategie“ 1998-2002:

Das Jahr 1998 begann damit, dass alle 15 MS „Nationale Aktionspläne für Beschäftigung“ erarbeiteten und diese der KOM übermittelten. Am ER von Cardiff (Juni 1998) wurde u.a. ein Programm für Strukturreformen auf den Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkten (der sogenannte „Cardiff-Prozess“) verabschiedet. Der ER von Wien (Dezember 1998) brachte keine wesentlichen Fortschritte für die Beschäftigungsstrategie.

2.3.1. Die Europäischen Räte von Köln (1999) und Lissabon (2000)

Am ER von Köln (Juni 1999) wurde ein sogenannter „europäischer Beschäftigungspakt“ entwickelt, der im Rahmen eines „umfassenden Gesamtkonzeptes“ im Kern vorsah, zu den bereits bestehenden Prozessen von Luxemburg und Cardiff den so genannten „Köln-Prozess“³⁷ hinzuzufügen. Dieser sieht im Wesentlichen die Einrichtung eines sogenannten „Makroökonomischen Dialoges“ (auf politischer und technischer Ebene) vor. Im Rahmen dieses Dialoges sollten sich in der Folge VertreterInnen des Rates (Wirtschaft/Finanzen und Arbeit/Soziales), der EZB, der KOM und der Sozialpartner zu einem Meinungsaustausch zu aktuellen Fragen der Geld-,

³⁷ In den Schlussfolgerungen von Köln heißt es dazu: „Der Europäische Rat unterstützt die drei Säulen des Europäischen Beschäftigungspaktes und sieht darin auf längere Dauer angelegte und aufeinander abzustimmende Prozesse: - Koordinierung der Wirtschaftspolitik und Verbesserung des wechselseitigen Zusammenwirkens von Lohnentwicklung sowie der Geld-, Haushalts- und Finanzpolitik durch einen Makroökonomischen Dialog, um eine nachhaltige nicht-inflationäre Wachstumsdynamik freizusetzen (Köln-Prozess) ...“ (Europäischer Rat 1999, RN 7).

Fiskal- und Lohnpolitiken³⁸ zweimal jährlich treffen. Obwohl mit dem Köln-Prozess im Ansatz eine Erweiterung der „Beschäftigungsstrategie“ um das Element der wirtschaftspolitischen Koordinierung beabsichtigt war, kam der „Makro-Dialog“ bisher in seinen halbjährlich abgehaltenen Tagungen nicht über einen unverbindlichen Informationsaustausch hinaus, bei dem nur allzu bekannte Positionen der einzelnen Akteure wiedergegeben wurden, ja es wurden nicht einmal auf der Ebene der gegenseitigen Vertrauensbildung erkennbare Fortschritte erzielt. Von einer tatsächlichen „ex-ante Koordinierung“, im Sinne einer wechselseitigen Abstimmung, einer Berücksichtigung der „feed-back“-Effekte und Interdependenzen zwischen den einzelnen Politiken kann daher nicht gesprochen werden.³⁹

Der außerordentliche Europäische Rat von Lissabon (März 2000) brachte erneut den Versuch einer deutlichen Akzentsetzung in der Ausrichtung der gesamten Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft an den Zielsetzungen „Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt“, obwohl es im Vorfeld einen breiten Konsens gab, keine neuen Prozesse zu initialisieren.⁴⁰ Zunächst legten die Staats- und Regierungschefs ein „neues strategisches Ziel“ fest,

*„ die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“.*⁴¹

Daran anschließend wurde eine Vielzahl von Reformmaßnahmen angeregt, insbesondere in den Bereichen „Übergang zu einer wettbewerbsfähigen, dynamischen und wissensbasierten Wirtschaft“⁴² und „Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodelles durch Investitionen in die Menschen und Aufbau eines aktiven Wohlfahrtsstaates“.⁴³

³⁸ Obwohl es sich um einen makroökonomischen Dialog handelt, wurden in den Beratungen häufig auch Fragen der Strukturpolitiken, v.a. auf den europäischen Arbeitsmärkten, behandelt – eingedenk des Umstandes, dass in der Realität mikro- und makroökonomische Aspekte eng miteinander verwoben sind.

³⁹ Bei den bisherigen Diskussionen prallten v.a. die Meinungen von EGB- und EZB-Vertretern aufeinander, wobei immer die Frage einer, der jeweiligen Konjunktursituation angemessenen Geldpolitik im Zentrum stand. Für eine detailliertere Darstellung von Problemen bei der makroökonomischen Koordinierung auf EU-Ebene siehe Angelo/Schweighofer (2001).

⁴⁰ Für eine Beschreibung der Genese des außerordentlichen Gipfels zur „Ökonomischen und sozialen Reform der EU“ siehe Larsson (2002).

⁴¹ Zur Natur der vorgeschlagene Strategie ist die RN 6 von Interesse: Die Strategie besteht im Wesentlichen aus angebotsorientierten Maßnahmenvorschlägen, die „wieder die Voraussetzungen für Vollbeschäftigung schaffen“ sollte. Und weiter heißt es: „Sofern die nachstehend angeführten Maßnahmen in einem gesunden makroökonomischen Kontext durchgeführt werden, dürfte eine durchschnittliche wirtschaftliche Wachstumsrate von etwa 3% eine realistische Aussicht für die kommenden Jahre darstellen“ (Europäischer Rat 2000, RN 6). In diesem Verständnis werden die Wachstumsraten beinahe ausschließlich durch die Verbesserung der Angebotsbedingungen angehoben.

⁴² Die Vorschläge betreffen u. a. den eEurope-Aktionsplan, die Schaffung eines europäischen Raums für Forschung und Innovation und eines günstigen Umfeldes für innovative Unternehmen, die Vollendung des Binnenmarktes, v.a. im Bereich Dienstleistungen und bei der Liberalisierung in den Bereichen Gas, Strom, Postdienste, effiziente und integrierte Finanzmärkte; siehe Europäischer Rat (2000), RN 8-23.

⁴³ Die Vorschläge umfassen u. a. die Vorgabe einer Zielsetzungen zur Steigerung der Humankapitalinvestitionen pro Kopf, die Steigerung der allgemeinen Beschäftigungsquoten von 61% auf 70% und der Frauenbeschäftigungsquote von 51% auf 60% bis zum Jahr 2010 als Teil einer aktiven Beschäftigungspolitik, die Modernisierung des Sozialschutzes und die Armutsbekämpfung; siehe Europäischer Rat (2000), RN 24-34.

Unter dem Titel „Praktische Umsetzung der Beschlüsse“⁴⁴ wurden schließlich zwei Vorgaben gemacht:

(1) Es wurde versucht, die im Artikel 99-Verfahren (Koordinierung der Wirtschaftspolitik) dominante Rolle des Ecofin auf mehrfache Weise einzuschränken – dadurch, dass die anderen Räte zu Beiträgen zu den Grundzügen aufgefordert und inhaltliche Vorgaben formuliert wurden und indem für den Europäischen Rat „eine herausragende leitende und koordinierende Rolle im Hinblick auf die Sicherstellung der Gesamtkohärenz“⁴⁵ festgeschrieben wurde. In der Praxis führte jedoch keiner der drei Vorschläge zu einer Aufweichung der Vormachtstellung der Finanzminister im Prozess der Erstellung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik, was als ein deutlicher Beweis für die tatsächlichen Machtverhältnisse in Fragen der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft gewertet werden kann.

(2) Zudem wird die verstärkte Anwendung des „neuen offenen Koordinierungsverfahrens“ angeregt – ausgehend von den Erfahrungen im Bereich Beschäftigung sollte diese Methode der offenen Koordinierung auf den Rentenbereich, die Armutsbekämpfung, die Migrationspolitiken, etc. angewandt werden⁴⁶.

Versucht man die Beschlüsse von Lissabon zu bewerten, so zeigt sich, dass die Staats- und Regierungschefs – angesichts der sehr guten Konjunkturaussichten des Jahres 2000 - tatsächlich ein äußerst ambitioniertes Gesamtpaket für Reformen vorgelegt haben. Wiederum wird jedoch die Schwäche des Prozesses an Hand der mangelnden Umsetzung sichtbar.⁴⁷ Obwohl die Schlussfolgerungen eine Vielzahl, z. T. konkreter Zielsetzungen vorgeben, ist man gegenwärtig mit der Implementierung angesichts des hohen Ambitionsniveaus deutlich im Verzug. Als Beispiel dafür seien die Vorgaben zur Entwicklung der allgemeinen Beschäftigungsquoten und der Frauenbeschäftigungsquoten genannt: In sogenannten „Employment rate scenarios for 2010“ hat die GD EMPL⁴⁸ die Bedingungen für die Erreichung der Beschäftigungsquotenziele herausgearbeitet. Vorausgesetzt wird ein durchschnittliches jährliches BIP-Wachstum von 3% (im Zeitraum 1991-1999 betrug diese jedoch nur 1,9%) und ein Beschäftigungswachstum von 1,2% jährlich. Zentral für das Eintreffen dieser Annahmen ist das Wachstum in den großen Ländern wie DT, ITA und F, die ihre Wachstumsperformance gegenüber der vorangegangenen Dekade in etwa verdoppeln müssten. Trotz einer deutlich positiven Nettomigration müssten in einigen Ländern (DK, L, NL, AUT, P, FIN und S) zudem die Arbeitslosenquoten auf ein Niveau zwischen 1-2% sinken, um die Vorgaben erreichen zu können. Die vorgelegten Zahlen machen daher deutlich, dass es sich beim Lissabon-Prozess möglicherweise um ein „überambitioniertes“ - man könnte auch sagen, ziemlich unrealistisches - Verfahren, handelt. Jedenfalls müsste offensichtlich mehr getan werden, um das Wachstum nachhaltig zu steigern.

⁴⁴ Europäischer Rat (2000), RN 35-40.

⁴⁵ Der ER sollte sich ab Lissabon jedes Jahr im Frühjahr zu einer Sondertagung treffen, die ausschließlich Fragen der ökonomischen und sozialen Reformen behandeln sollte. Seit Lissabon geschah dies bisher in Stockholm (2001), Barcelona (2002) und Brüssel (2003).

⁴⁶ Siehe dazu die weiterführenden Ausführungen in Kapitel 2.5.

⁴⁷ Ein Umstand, der in der etwas beschönigenden Darstellung der Kommission nicht wirklich zum Ausdruck kommt; siehe etwa COM (2002a, b und c).

⁴⁸ Siehe DG EMPL (2000b).

2.3.2. Die Europäischen Räte von Nizza (2000), Stockholm (2001) und Barcelona (2002)

Der ER von Nizza (Dezember 2000) brachte den, retrospektive betrachtet, fehlgeschlagenen Versuch, die „Beschäftigungsstrategie“ um eine „Europäische Sozialagenda“ zu erweitern. Am ER von Stockholm (März 2001) wurden gegenüber Lissabon und Nizza keine wesentlichen Neuerungen beschlossen, mit einer Ausnahme: Die Staats- und Regierungschefs formulierten ein zusätzliches Ziel für die Union, nämlich die Steigerung der Beschäftigungsquoten von älteren Personen (55-64 Jahre) auf 50% im Jahr 2010.⁴⁹ Anlässlich des dritten ER im Frühjahr in Barcelona (März 2002) wurden schließlich erste Vorgaben für die Reform des Luxemburg-Prozesses (der ja auf 5 Jahre angelegt war) gemacht: Die Strategie sollte vereinfacht werden, insbesondere durch die Verringerung der Zahl der Leitlinien; der Zeitrahmen der „Beschäftigungsstrategie“ sollte zudem an den Lissabon-Prozess angeglichen werden (Zwischenbewertung 2006, Endziele für 2010);⁵⁰ schließlich sollte in Zukunft der Schwerpunkt auf der Umsetzung der Strategie liegen und nicht so sehr auf der jährlichen Ausarbeitung von neuen Leitlinien; zuletzt wurde festgelegt, dass die Erstellung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und des jährlichen Beschäftigungspaketes zeitlich synchronisiert werden soll (d.h. beide Prozesse werden in Zukunft in das Frühjahr verlegt).⁵¹ Die zuletzt genannte Vorgabe kann als der, bereits mehrfach gescheiterte Versuch gewertet werden, die Abstimmung zwischen den beiden Verfahren zu verbessern. Solange der ER jedoch nicht konkreter (als beispielsweise in Lissabon) festlegt, wie diese bessere Koordination im Prozedere und in den Inhalten aussehen sollte, können diesem Vorhaben nur geringe Erfolgschancen eingeräumt werden.

2.3.3. Die Weiterentwicklung innerhalb der Strategie: Fortentwicklung der Leitlinien, Indikatoren und Benchmarks, peer-review-Verfahren, bilaterale Treffen, Einbindung der Sozialpartner

Die Weiterentwicklung der „europäischen Beschäftigungsstrategie“ zwischen 1998-2002 erfolgte jedoch nicht nur durch neue Impulse, die von der politischen Ebene in den Luxemburg-Prozess hineingetragen wurden, sondern gewissermaßen auch aus dem Verfahren selbst heraus. Diese Anpassungsschritte seien in der Folge kurz dargestellt.

Die „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“, als der Kern der Strategie, wurden genau genommen jedes Jahr (d.h. bereits vier Mal) leicht adaptiert, wenn auch die Hauptstoßrichtung in Form der vier Schwerpunktbereiche und etwa 20 Leitlinien unverändert blieb: 1998 wurden eine neue Leitlinie zur Überprüfung der Steuer- und Abgabensysteme hinsichtlich ihrer Anreizwirkungen, eine weitere neue Leitlinie zur Förderung des Beschäftigungspotenzials im Dienstleistungssektor und eine neue Leitlinie zur Anwendung des „Gender-Mainstreamings“ aufgenommen; des Weiteren wurde die Gruppe der Behinderten um andere Problemgruppen am Arbeitsmarkt (wie die ethnischen Minoritäten) ergänzt; im Schwerpunktbereich „Chancengleichheit“ wurde zudem die Frage der ungleichen Bezahlung zwischen Männern und Frauen explizit angesprochen; und schließlich wurde in einem einleitenden Text auf die

⁴⁹ Europäischer Rat (2001), RN 9.

⁵⁰ Europäischer Rat (2002), RN 30.

⁵¹ Ebd., RN 49.

Bedeutung von vergleichbaren Indikatoren und Benchmarks hingewiesen.⁵² Ein Jahr später wurden die Leitlinien v.a. um Hinweise auf die Bedeutung von neuen Technologien (Computer, Internet) für die Ausbildungssysteme und auf die Möglichkeiten der Schaffung von Beschäftigung auf regionaler Ebene ergänzt.⁵³ Im Spätherbst 2000 kamen sog. horizontale Bereiche (die Zielsetzungen von Lissabon, eine Aufforderung zur Entwicklung einer umfassenden Strategie zum Lebensbegleitenden Lernen, ein angemessener Beitrag der Sozialpartner, etc.) zu den Leitlinien hinzu, das quantitative Ziel „20% der Arbeitslosen in aktiven Maßnahmen“ eingeschränkt auf Schulungs- und Trainingsmaßnahmen (damit in der Wirkung jedoch verschärft) und die Frage des Fachkräftemangels erstmals angesprochen.⁵⁴ Im letzten Jahr schließlich wurden nur wenige Änderungen an den Leitlinien, wie die Aufnahme des Aspektes der Qualität der Arbeit und des Stockholm-Zieles in Bezug auf die älteren ArbeitnehmerInnen, vorgenommen.⁵⁵

Von den jährlich verfassten Gemeinsamen Beschäftigungsberichten und den länder-spezifischen Empfehlungen (seit 2000) gingen hinsichtlich der Weiterentwicklung der „Beschäftigungsstrategie“ keine wesentlichen neuen Impulse aus. Mit beiden Instrumenten versuchte die KOM jedoch im Laufe der Jahre die Bewertung der Umsetzung durch die MS präziser und auch kritischer zu fassen bzw. die Erkenntnisse daraus in genauere Vorgaben für die MS umzusetzen.

Eine bedeutende Rolle in der Beschäftigungsstrategie spielte seit dem Essen-Verfahren (1995) die Frage von Indikatoren und Benchmarks, mittels derer die Fortschritte in der Umsetzung objektiv und exakt quantifiziert werden sollten. Dabei kreisten die Diskussionen in den verschiedensten EU-Foren und -Gremien immer um dieselbe Art von Fragestellungen: Mit Hilfe welcher Daten können die politischen Zielsetzungen (seien es nun Input-/Politik-Indikatoren oder Output-/Performance-Indikatoren) am besten abgebildet werden? Handelt es sich um vergleichbare Daten? Sind diese aktuell verfügbar? Allen Akteuren wurde rasch klar, dass für die Verbindlichkeit einer Strategie auf EU-Ebene die Möglichkeit einer exakten Darstellung der Fortschritte bei der dezentralen Umsetzung der Strategie von entscheidender Bedeutung sein würde; eine Verbindlichkeit, die natürlich nicht von Allen im gleichen Ausmaß gewollt war! Jedenfalls wurde im Laufe der Weiterentwicklung der Strategie, zumeist auf Initiative der Kommission, mit mehr oder weniger Erfolg versucht, sogenannte „Basic Performance Indicators“ – diese sollten die allgemeine Entwicklung auf den Arbeitsmärkten abbilden – und sogenannte „Policy Indicators“ – sie sollten die Anstrengungen der MS zur Umsetzung der einzelnen „beschäftigungspolitischen Leitlinien“ dokumentieren – mehr und mehr zu verfeinern. Wenn auch einzelne Erfolge erzielt wurden, so muss die Einschätzung des erreichten Standes in der Indikatoren-Diskussion doch ernüchternd ausfallen: Gegenwärtig liegt eine unüberschaubare Menge von verschiedensten Indikatoren in den unterschiedlichsten Bereichen vor, sodass es beinahe unmöglich ist, noch einen Überblick zu bewahren, geschweige denn erfolgt die Weiterentwicklung der Indikatoren in einer koordinierten Art und Weise. Zudem scheint der Fokus eindeutig auf dem Prozess der Weiterentwicklung ständig neuer Benchmarks zu liegen und nicht so sehr auf deren Anwendung, d.h. zur Kontrolle der Umsetzung der Strategie.⁵⁶

⁵² Council (1999).

⁵³ Council (2000a).

⁵⁴ Council (2001a).

⁵⁵ Council (2002a).

⁵⁶ Die Indikatoren-Diskussionen werden für den Beschäftigungsbereich v.a. im Beschäftigungsausschuss (EMCO) und in dessen Indikatorengruppe, im Wirtschaftspolitischen Ausschuss und in den entsprechen-

Wie im Bereich der Indikatoren war die KOM auch in einem anderen Feld die treibende Kraft: im sogenannten „peer review“-Programm. Ausgehend von der Sammlung von sogenannten „best practice“-Beispielen in der Arbeitsmarktpolitik im Vorfeld des Beschäftigungsgipfels von Luxemburg im November 1997, mit der im Grunde der Prozess des Voneinander-Lernens intensiviert werden sollte, wurden, v. a. in den Jahren 1999-2002, eine Vielzahl von konkreten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen vorgestellt, analysiert und, so sie als erfolgreich bezeichnet werden konnten, zur Nachahmung empfohlen. Das angewandte Verfahren, mit dem in drei Jahren etwa 30 einzelne Politiken dargestellt und bewertet wurden, war dabei immer ähnlich: Ein MS stellte ein Programm vor, Wissenschaftler analysierten die Maßnahmen, Teilnehmer aus anderen Ländern kommentierten sie, insbesondere in Hinblick auf die mögliche Übertragbarkeit des Programms in andere Länder. Eine Bewertung, wie erfolgreich dieses „peer-review“-Programm bisher war in dem Sinn, wie oft davon ein Transfer einer Maßnahme initiiert wurde (der ansonsten nicht zustande gekommen wäre), ist nicht einfach zu leisten. Ein Voneinander-Lernen wird dadurch sicherlich angeregt worden sein, auch wenn in den Diskussionen von vielen TeilnehmerInnen sehr oft auf die „Kontext-Gebundenheit“ der jeweiligen Maßnahme hingewiesen wurde.⁵⁷

Die KOM versuchte nach 1998 auch auf einem anderen Weg, den Druck zur Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien in den MS zu erhöhen: Sie initiierte sogenannte „bilaterale Treffen“ (zwischen KOM und jeweils einem MS), die meist zwischen der Abgabe der Nationalen Aktionspläne im Frühjahr und der Vorlage des Beschäftigungspaktes im Herbst stattfanden. Im Rahmen dieser Treffen versuchte die KOM den MS regelmäßig „auf den Zahn zu fühlen“, indem beispielsweise die Problemadäquanz einzelner Maßnahmen hinterfragt wurde. Auf der anderen Seite hatten die MS im Rahmen dieser Treffen die Gelegenheit, ihre Politiken zur Umsetzung der Leitlinien im Detail darzustellen und zu verteidigen.

Schließlich sei noch auf ein weiteres Politikfeld hingewiesen, das im Rahmen der Fortentwicklung der „Beschäftigungsstrategie“ mit beachtlicher Beharrlichkeit immer wieder auftauchte, aber bisher nicht wirklich befriedigend gelöst werden konnte: nämlich die Frage der adäquaten Einbindung der Sozialpartner in die Strategie. Naturgemäß sind die Sozialpartner von vielen Leitlinien mehr oder minder direkt angesprochen – Fragen der Modernisierung der Arbeitsorganisation, des lebensbegleitenden Lernens und des Arbeits- und Sozialrechtes seien nur als Beispiele erwähnt. Auf institutioneller Ebene wurden mehrere Versuche zur besseren Einbindung der Sozialpartner in die „Beschäftigungsstrategie“ unternommen – etwa durch

den Abteilungen in der GD EMPL und GD ECFIN (wie bereits erwähnt, leider ziemlich unkoordiniert) geführt. Die angeführte These, dass zwar viele Indikatoren entwickelt wurden, diese aber nicht wirklich angewandt werden, sei an Hand der folgenden Tatsache illustriert: Neben den Performance-Indikatoren wurden seit 1998 insbesondere die Politikindikatoren der drei europäischen Benchmarks (Angebot für Jugendliche, bevor sie 6 Monate, und für Erwachsene, bevor sie 12 Monate arbeitslos sind; Maßnahmenquote von 20%) sehr ausführlich diskutiert. Spätestens nach 5 Jahren Umsetzung der Beschäftigungsstrategie sollten alle Jugendlichen und alle Erwachsenen ein Angebot erhalten (die „non-compliance-rate“ – sie gibt den Anteil der Personen an, denen kein Angebot gemacht wurde, bevor er/sie die Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit überschritten hat – sollte daher 0% sein). Tatsächlich weisen DK, SP und NL eine „non-compliance-rate“ von über 60% aus, IRL von etwa 50%, AUT von 14% (siehe COM 2002d, Annex 1, Table B), d. h. ein Großteil der MS setzen zentrale Leitlinien de facto nicht um, bisher ohne ersichtliche Konsequenzen! Zum Verlauf der Indikatoren-Diskussion siehe beispielsweise DG EMPL (1996), ELC (1997), COM (1998), DG EMPL (1999), EMCO (2000a, 2000b), EMCO (2001a), EMCO (2002); zum Benchmarking siehe Tronti et. al 1997 und Tronti 1998; zur Diskussion von sogenannten Strukturindikatoren im Rahmen des Lissabon-Prozesses siehe KOM (2000), COM (2001b), COM (2002a, b, c).

⁵⁷ Siehe dazu beispielsweise EMCO (2001b), DG EMPL (2000a) oder www.peerreview.almp.org.

Treffen der europäischen Sozialpartnerspitzen mit der Troika im Vorfeld von Europäischen Räten oder durch eine Reform des „Ständigen Ausschusses für Beschäftigungsfragen“, der die Arbeits- und SozialministerInnen, die KOM und die Sozialpartnerspitzen an einem Tisch versammelt, um über Fragen der Beschäftigung zu diskutieren.⁵⁸ Dennoch gelang bisher diese verbesserte Einbindung nicht wirklich, weil

(1) die „europäische Beschäftigungsstrategie“ v.a. als eine Strategie der MS gesehen wird, es aber nicht als ein Verfahren der Sozialpartner, von diesen, wahrgenommen wird;

(2) die europäischen Sozialpartner meist nicht in der Lage sind, Verpflichtungen einzugehen, die auch für ihre Organisationen auf nationaler Ebene Bindungswirkungen entfalten könnten;

(3) Regelungen im Rahmen der „Beschäftigungsstrategie“, die die Sozialpartner verpflichten würden, in einem gewissen Widerspruch mit dem Prinzip der Sozialpartnerautonomie stehen würden;

(4) die UNICE (Arbeitgeberverband) sehr oft keine Vereinbarungen mit dem EGB auf europäischer Ebene eingehen möchte und diesen nur zustimmt, wenn sie nicht mehr zu verhindern sind.

Wie können diese mehrfachen Versuche einer Weiterentwicklung der „europäischen Beschäftigungsstrategie“ im Zeitraum 1998-2002 bewertet werden? Retrospektiv kann festgehalten werden, dass

(1) trotz der Bemühungen, insbesondere der Europäischen Räte von Köln und Lissabon, um eine etwas ausgewogenere Wirtschaftspolitik das Binnenmarkt- und Maastricht-Programm im Kern nicht modifiziert wurde. Die Beschäftigungsstrategie blieb damit, was sie von Anfang an war: Ein Programm zur Förderung der Strukturreformen auf den europäischen Arbeitsmärkten;

(2) trotz der vielfachen Versuche der Kommission, das Verfahren im Rahmen des Luxemburg-Prozesses in der Praxis verbindlicher zu gestalten – genannt seien die Bemühungen um eine bessere empirische Abbildung der Umsetzungsfortschritte im Rahmen der Indikatorendiskussionen, die bilateralen Treffen zwischen KOM und den einzelnen MS und die Versuche zur engeren Einbindung der Sozialpartner in die Strategie – diese Versuche letztlich als gescheitert anzusehen sind. Zieht man den gegenwärtigen Eifer der MS bei der Umsetzung der Strategie als Beleg heran, so stellt sich tatsächlich die Frage: Ist die „europäische Beschäftigungsstrategie“ nach 5 Jahren am Ende?

⁵⁸ Der Ständige Ausschuss für Beschäftigungsfragen (STAB) wurde mit Beschluss der Rates vom 14. 12. 1970 als Gremium mit beratender Funktion eingesetzt und ebenfalls durch einen Beschluss des Rates vom 09. 03. 1999 reformiert – die Reform sollte die Aufgabenstellung des STAB an die aktuellen Anforderungen anpassen und seine Zusammensetzung (Reduktion der TeilnehmerInnen auf Sozialpartnerseite) ändern, weil die bisherigen Beratungen in dem Gremium von den meisten TeilnehmerInnen als ineffizient – es kam weitgehend zu einem sehr formalisierten und starren Meinungs austausch; das Gremium war zu groß - empfunden wurden. Doch die Reform zeigte bisher nicht die erhofften Wirkungen.

2.4. Eine Beschäftigungsstrategie ohne Makroökonomie?

Wie bereits mehrfach erwähnt, besteht die „europäische Beschäftigungsstrategie“, wie sie in den Jahren 1997-2002 entwickelt wurde, im Kern aus Vorschlägen und Vorgaben für Strukturreformen, insbesondere auf den Arbeitsmärkten. Wenn auch das Maßnahmenspektrum äußerst breit gewählt wurde – es reicht von der klassischen Arbeitsmarktpolitik über die Förderung der Unternehmensgründungen, die Modernisierung der Arbeitsorganisation, Fragen der Beschäftigungswirkungen der Steuerpolitik bis zur Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern –, so handelt es sich doch im Wesentlichen um Interventionen, die auf mikroökonomischer Ebene ansetzen. Der Makroökonomie kommt in diesem Verständnis von „Beschäftigungsstrategie“ keine aktive Rolle – im Sinne einer ausdrücklichen Förderung der Beschäftigungsentwicklung – zu. Alle diesbezüglichen Versuche einer In-Dienststellung der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik, wie sie in den Kapiteln 2.2. und 2.3. beschrieben wurden, müssen als gescheitert angesehen werden. Im Rahmen des mehrfach angesprochenen „Binnenmarkt- und Maastricht-Programmes“ wird die allgemeine Wirtschaftspolitik im Wesentlichen auf die Notwendigkeiten der Stabilitätspolitik und der Verbesserung der Angebotsbedingungen eingeschworen. Damit seien die besten Voraussetzungen geschaffen für die längerfristigen Aussichten für Wachstum und Beschäftigung, so die Vertreter dieses „mainstream“-Verständnisses. In diesem Sinn einer Beschäftigungspolitik, in dem Wachstum und Beschäftigung gewissermaßen als Sekundär- bzw. Nebenprodukte der Stabilitätsziele gesehen werden, kann davon gesprochen werden, dass die gegenwärtige „europäische Beschäftigungsstrategie“ ohne makroökonomische Elemente auszukommen sucht.

Während der Mainstream für sich in Anspruch nimmt, mit dem Binnenmarkt- und Maastricht-Programm eine „optimale“ Wirtschaftspolitik zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung zu betreiben, weisen kritische Stimmen darauf hin, dass Maßnahmen, die unmittelbar auf die Förderung von Wachstum und Beschäftigung abzielen, zu besseren Ergebnissen führten. In den nächsten drei Unterkapiteln sollen die einzelnen Argumentationslinien dargelegt werden.

2.4.1. Die Kernelemente des vorherrschenden wirtschaftspolitischen Konsenses in der EU: Das Binnenmarktprogramm, die Regelungen zur WWU im Maastricht-Vertrag, der Stabilitätspakt und die Grundzüge der Wirtschaftspolitik⁵⁹

Welche Rolle wird im gegenwärtig vorherrschenden Verständnis von Wirtschaftspolitik der Makroökonomie zugewiesen? Diese Frage soll beantwortet werden, indem der wirtschaftspolitische Sukkus der „vier Grundpfeiler“ der EU-Wirtschaftspolitik – das Binnenmarktprogramm, die Regelungen zur Wirtschafts- und Währungsunion i. V. m. dem Stabilitätspakt und die Grundzüge der Wirtschaftspolitik – in Kurzform herausgearbeitet wird. Diese Beschreibung des Status quo soll gewissermaßen als Kontrastfolie für die Erörterung von alternativen Vorschlägen und Überlegungen zur Rolle der Makroökonomie im Rahmen einer „alternativen Beschäftigungsstrategie“ dienen.

Im gegenwärtigen Verständnis von Wirtschaftspolitik in der EU zeigt sich ein ausgeprägtes Misstrauen gegenüber jeglichen staatlichen Interventionsformen in das Wirken der Marktkräfte. Das Binnenmarktprogramm ist ein deutlicher Ausdruck da-

⁵⁹ Für eine theoretische Darstellung der EU-Wirtschaftspolitik in der WWU siehe DG ECFIN (1997).

von: Bereits in den Römer Verträgen waren die vier Grundfreiheiten enthalten – freier Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr. Es sollten durch die Beseitigung aller Zölle, aller mengenmäßigen Beschränkungen und aller Regelungen mit vergleichbarer Wirkung die Barrieren zwischen den Märkten der einzelnen Mitgliedstaaten abgebaut und somit ein großer „gemeinsamer“ Markt geschaffen werden. Darüber hinaus waren die Wettbewerbsregeln gegen alle Monopole, Kartelle und sonstigen Formen der Verzerrung des Wettbewerbes, wie sie etwa durch staatliche Beihilfen und vom öffentlichen Beschaffungswesen ausgehen können, gerichtet. Im Kern ging es um die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft, um die Erhöhung der allokativen Effizienz auf „befreiten“ Märkten.

Der Maastricht-Vertrag von 1991⁶⁰, der den Übergang zu einer einheitlichen Währung in drei Schritten (1990, 1994 und 1999) festlegte, stellte für Viele die sogenannte „Vollendung des Binnenmarktes“ dar. Im Kern sind zwei Aspekte wesentlich:

(1) Sogenannte Konvergenzkriterien bildeten gewissermaßen die Zugangsschranken zur Währungsunion. Alle potenziellen Teilnehmerländer mussten bestimmte Kriterien hinsichtlich der Entwicklung ihrer Inflation, der Zinsen, der Wechselkurse und der öffentlichen Defizite und Schuldenstände erfüllen, um zum „Klub“ zugelassen zu werden. Im Hintergrund stand die Überlegung, dass nur Länder mit einer ähnlich stabilen monetären Entwicklung bzw. mit einer ähnlichen Stabilitätskultur an der Währungsunion teilnehmen können sollten.

(2) Die geld- und währungspolitischen Kompetenzen wurden an das ESZB bzw. an den Ecofin abgegeben. Damit wurden ab 1999 jegliche Änderungen der Wechselkurse zwischen den Teilnehmerländern, ex definitione aber auch jegliche Währungsturbulenzen und Währungsrisiken, ausgeschlossen. Die Unabhängigkeit der nationalen Notenbanken und der EZB gegenüber den Regierungen wurde als notwendige Voraussetzung zur Erreichung der Preisstabilität gesehen.

Das ökonomische Kalkül bei den genannten Regelungen bestand in der Verstärkung der nominellen Konvergenz zwischen den Teilnehmerländern, in der Beseitigung von Transaktionskosten und von Wechselkursunsicherheiten.

Diese Konvergenz in der Stabilitätskultur wurde durch den Stabilitätspakt⁶¹ weiter vorangetrieben. Der Pakt soll im Kern die Fiskaldisziplin nach dem Eintritt in die Währungsunion sicherstellen, indem er festhält:

(1) dass die MS mittelfristig Haushaltsziele anstreben, die „close to balance or in surplus“ aufweisen; und

(2) auf welche Art und Weise Sanktionen im Fall eines dauerhaft über 3% liegenden Defizits verhängt werden und in welchen Ausnahmefällen diese Grenze kurzfristig

⁶⁰ Die Regelungen zur Wirtschafts- und Währungspolitik finden sich im Titel VII, in den Artikeln 98-124 (in der Nummerierung nach dem Amsterdamer Vertrag).

⁶¹ Der Stabilitätspakt besteht aus einer EntschlieÙung des ER von Amsterdam und zwei Verordnungen: der VO Nr. 1466/97 des Rates vom 07. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und die Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABL L 209/1 vom 2.8.1997) und der VO Nr. 1467/97 des Rates vom 07. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABL L 209/6 vom 2.8.1997). Etwas euphemistisch wurde im Verlaufe der Diskussionen um den Pakt dieser als Stabilitäts- und Wachstumspakt bezeichnet. Für eine aktuelle Einschätzung und die Darstellung einzelner Weiterentwicklungen siehe Breuss (2002b), S. 590ff.

und geringfügig überschritten werden darf⁶².

Von den Verfechtern des Stabilitätspaktes wird als Begründung für dieses doch sehr enge „Korsett“ für die Fiskalpolitik angeführt, dass

(1) durch die damit verbundene Reduktion der öffentlichen Schuldenstände längerfristig die Spielräume für die Budgetpolitiken wieder erhöht werden sollten (weil damit der gegenwärtig in vielen MS sehr hohe Zinsendienst reduziert wird); und

(2) mit ausgeglichenen bzw. einen Überschuss aufweisenden Defiziten in wirtschaftlich „normalen“ Zeiten genügend Spielraum für das Wirken der automatischen Stabilisatoren in rezessiven Perioden gegeben sei.

Gegeben die Reagibilität der Fiskaldefizite auf Konjunkturunbrüche müssen viele MS in konjunkturell normalen Zeiten Haushaltsüberschüsse erzielen, um die im Maastricht-Vertrag festgehaltene 3%-Grenze im Abschwung nicht zu überschreiten.⁶³ Von Kritikern des Stabilitätspaktes wird angemerkt, dass durch den Pakt die Balance zwischen Fiskaldisziplin und fiskalpolitischer Flexibilität eindeutig zuungunsten der Flexibilität verschoben wurde.⁶⁴

Eine zusammenfassende Darstellung der wirtschaftspolitischen Gesamtstrategie der EU, gewissermaßen der „wirtschaftspolitischen Philosophie“ der Gemeinschaft, wird seit 1993 jährlich im Rahmen der sogenannten „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ erstellt.⁶⁵ Die Grundzüge basieren auf dem Artikel 99-Verfahren („Koordinierung der Wirtschaftspolitik“) mit dem festgehalten wird, dass die MS „ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ betrachten und sie im Rat koordinieren. Jährlich werden, auf Vorschlag der KOM, vom Europäischen Rat bzw. vom Ecofin die Eckpfeiler der Wirtschaftspolitiken der Gemeinschaft und der MS in Form von Leitlinien für die Geld-, Fiskal-, Lohn- und Strukturpolitiken (auf den Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkten) festgelegt. Seit 1999 werden auch an die einzelnen MS gerichtete detaillierte Leitlinien veröffentlicht. Die Umsetzung unterliegt einem multilateralen Überwachungsverfahren. Zur Analyse des vorherrschenden Verständnisses von Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft stellen die Grundzüge das zentrale Dokument dar. Für den vorliegenden Zusammenhang sind folgende sechs Aspekte von Relevanz:

⁶² Im Kern werden die Verfahrensschritte genauer spezifiziert, die im Falle eines „übermäßigen“ Defizits anzuwenden sind, wie sie nach Artikel 104 EGV bereits vor dem Stabilitätspakt geregelt waren.

⁶³ Österreich müsste ein strukturelles Defizit von etwa 1% anstreben, um in Abschwungphasen die 3%-Marke nicht zu überschreiten; siehe Url (1997).

⁶⁴ Siehe beispielsweise Paul de Grauwe (Financial Times, 20.12.1996): „An unbalanced agreement. The EU stability pact tips the balance too much against fiscal flexibility“. Im Herbst 2002 ist von der GD ECFIN eine Diskussion über den Stabilitätspakt ausgelöst worden, weil Deutschland, Portugal, Frankreich und Italien auf Grund der schwachen Wirtschaftsentwicklung 2002 voraussichtlich nahe an die 3%-Grenze kommen oder diese sogar überschreiten werden. Im ersten Jahr der Bewährung scheint das einzutreten, was von Kritikern befürchtet wurde: Der Pakt ist zu wenig flexibel, d.h. er reduziert die Fiskalflexibilität der MS zu stark. Daher schlägt die KOM auch eine Verschiebung des Zeitpunktes, wann die MS einen ausgeglichenen Haushalt erreichen sollten, von 2004 auf 2006 vor.

⁶⁵ Die Grundzüge wurden im Dezember 1993, also mit Beginn der 2. Stufe der WWU, zum ersten Mal veröffentlicht, in der Folge jeweils im Sommer jedes Jahres, auf Grund eines Vorschlages der KOM, nach Diskussionen im Währungsausschuss, im Wirtschaftspolitischen Ausschuss und im Ecofin bzw. am ER im Juni. Die ersten Grundzüge waren relativ allgemein gehalten und umfassten 4 Seiten im Amtsblatt. Die letzten bisher veröffentlichten Grundzüge vom Juni 2002 sind ein 50 Seiten langes Dokument, mit entsprechend detaillierten Vorgaben. Siehe Rat (Wirtschaft/Finanzen 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 und 2002).

(1) Zunächst fällt auf, dass alle 10 bisher veröffentlichten Grundzüge in ihrer inhaltlichen Ausrichtung in den Kernbereichen beinahe ident sind; d.h. wenn auch auf den jeweiligen aktuellen konjunkturellen Hintergrund Bezug genommen wurde – und der ist beispielsweise im Dezember 1993, dem Zeitpunkt der ersten Veröffentlichung, oder im Sommer 1996, als die EU jeweils am Beginn einer wirtschaftlichen Erholungsphase war, ein ganz anderer als etwa im Sommer 1998 oder im Sommer 2000, als jeweils konjunkturelle Höhepunkte gerade überschritten wurden – so fallen die Empfehlungen in jedem Jahr sehr ähnlich bzw. ident aus. Dies zeigt unter anderem auch, dass sich die EU-Wirtschaftspolitik von jeglicher Konjunkturpolitik⁶⁶ verabschiedet hat, es gibt sozusagen nur noch langfristig ausgerichtete Strukturpolitiken, unabhängig von der jeweils aktuellen Konjunktursituation. Besonders auffällig wurde dieser Umstand in den Grundzügen 2001, als absehbar war, dass die EU vor einem Abschwung stand - dennoch wurden die MS beispielsweise aufgefordert, mit der Budgetkonsolidierung jedenfalls fortzufahren.⁶⁷

(2) Es wird im Artikel 99 von „Koordinierung der Wirtschaftspolitik“ gesprochen, wobei ein ganz bestimmtes Koordinierungsverständnis gemeint ist. Unter dem Titel „Ein makroökonomischer Policy-Mix zur Förderung von Wachstum, Beschäftigung und Konvergenz“ wurde in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik 1996 die gemeinsame makroökonomische Strategie durch die folgenden drei Elemente bestimmt:

- „eine stabilitätsorientierte Geldpolitik, die nicht durch unangemessene Haushalts- und Lohnkostenentwicklungen unterlaufen wird;
- anhaltende Anstrengungen zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen in den meisten Mitgliedstaaten entsprechend den Zielvorgaben ihrer Konvergenzprogramme;
- eine mit dem Ziel der Preisstabilität zu vereinbarende Nominallohnentwicklung; zugleich sollte die Reallohnentwicklung unterhalb des Produktivitätszuwachses bleiben, damit die Rentabilität arbeitsplatzschaffender Investitionen erhöht wird.

*Je stärker die Geldpolitik bei ihrer Stabilitätsaufgabe durch angemessene Haushaltspolitiken und Lohnentwicklungen entlastet wird, desto eher werden die monetären Rahmenbedingungen einschließlich der Wechselkurse und der langfristigen Zinsen Wachstum und Beschäftigung begünstigen“.*⁶⁸

Es soll bei dem in den Grundzügen zum Ausdruck gebrachten Verständnis von Koordinierung also nicht um eine ex ante Abstimmung der verschiedenen Bereiche der Wirtschaftspolitik gehen, um die jeweiligen Interdependenzen besser berücksichtigen zu können, sondern jeder Akteur soll das ihm zugewiesene Ziel, im Rahmen der folgenden Hierarchie, verfolgen: Die Herstellung und Sicherung der Preisstabilität gehört zur prioritären Zielsetzung der EU-Wirtschaftspolitik. Die EZB trägt die Hauptverantwortung für die Sicherstellung der Preisstabilität, die Fiskalpolitik unterstützt sie dabei, indem sie die öffentlichen Defizite auf „close to balance or in surplus“ reduziert, ebenso die Lohnpolitik durch Abschlüsse, die mit dem Inflationsziel vereinbar

⁶⁶ Bis zum Vertrag von Maastricht wurde im Artikel 99 (damals der Artikel 103) noch von Konjunkturpolitik gesprochen, ein Begriff, der offensichtlich gänzlich aus dem EU-Verständnis von Wirtschaftspolitik gelöscht werden sollte.

⁶⁷ Siehe Rat (Wirtschaft und Finanzen 2001); als der Abschwung bereits in vollem Gang war, wurde für 2001 und 2002 noch immer von einem Wachstum von 2% ausgegangen (S.4) und davon gesprochen, dass „die Haushaltspolitik dazu beitragen“ müsse „dass es zu keiner übermäßigen Nachfrage und zu keinem Inflationsdruck kommt“ (S.5).

⁶⁸ Rat (Wirtschaft/Finanzen 1996), S.46.

sind; die Strukturpolitiken beseitigen alle Flexibilitätshemmnisse und verbessern damit die Angebotsbedingungen. Das EZB-Ziel, die Inflation unter 2% zu halten, steht also im Zentrum, alle anderen Politiken müssen sich daran orientieren. Spielräume können nur genutzt werden, soweit sie sich innerhalb dieses Stabilitätsrahmens eröffnen.

(3) Die Rolle der Geldpolitik besteht vorrangig in der Sicherung der Preisstabilität. Alle anderen Politiken müssen sie darin unterstützen. In die Unabhängigkeit der EZB bei der Verfolgung dieses Zieles, aber auch bei der genaueren Definition, was unter Preisstabilität überhaupt zu verstehen ist, wird nicht eingegriffen. Sofern die Preisstabilität nicht gefährdet erscheint, kann die Geldpolitik die allgemeine Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft unterstützen, um zur Verwirklichung der in den Verträgen festgeschriebenen Gemeinschaftsziele beizutragen. Dieser möglichen Unterstützung von Wachstum und Beschäftigung durch die Geldpolitik kam in der bisherigen Praxis eine nur untergeordnete Rolle zu, weil die EZB beinahe immer Inflationsrisiken gegeben sah, beinahe unabhängig von der aktuellen Konjunktursituation.⁶⁹ Dies hängt auch mit dem Umstand zusammen, dass nach vorherrschender Meinung die Potenzialwachstumsrate des BIP bei etwa 2,5% liegt; d. h. aber u. a., dass jegliches Wachstum über 2,5% über kurz oder lang inflationstreibend wirkt.⁷⁰ Am Anfang der 90er Jahre bestand sicherlich eine gewisse Notwendigkeit zur Reduktion der Inflationsraten, die damals über 5% lagen. Doch seit 1994 bewegten sich die Preiserhöhungen im EU-Durchschnitt im Korridor zwischen 1%-3%, ein Ausmaß an Preisstabilität, das sicherlich als ausreichend zu qualifizieren wäre. Die EZB sieht demgegenüber jede Inflation über 2% als ein Problem an.

(4) Seit Maastricht besteht die Hauptaufgabe der Fiskalpolitik in der Reduktion der öffentlichen Defizite und Schuldenstände auf „*close to balance or in surplus*“. Durch die damit verbundene Reduktion des Zinsendienstes sollen Spielräume für die öffentlichen Haushalte eröffnet werden. Im Abschwung sollten die automatischen Stabilisatoren voll zur Wirkung kommen, ohne dass die 3%-Grenze überschritten wird. Weiters soll die Ausgabendynamik eingeschränkt werden; das gesamte Steuer- und Abgabenniveau, insbesondere auf den Faktor Arbeit, reduziert und beschäftigungsfreundlicher gestaltet werden; die öffentlichen Investitionen gefördert und Vorsorge für die Alterung der Bevölkerung getroffen werden (Stichwort: Qualität und Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte). Im vorherrschenden Verständnis der Rolle der Fiskalpolitik werden im Zusammenhang mit den Vorgaben zur Budgetkonsolidierung v. a. die positiven Wirkungen auf die Inflationserwartungen, die volkswirtschaftliche Ersparnis und das Zinsniveau betont (langfristig sollten die realen Zinsen sinken), die über erhöhte Investitionen der Unternehmen in der Folge Wachstum und Beschäftigung stimulieren sollten. Keynesianischen Effekten (Nachfrageausfall) wird gegenüber diesen expansiven Wirkungen der Budgetkonsolidierung eine nur untergeordnete Bedeutung beigemessen.

(5) Obwohl immer auch auf die Autonomie der Sozialpartner hingewiesen wird, werden in den Grundzügen regelmäßig, mehr oder minder dieselben, detaillierten Vorgaben zur Lohnpolitik gemacht: Es sei erforderlich, dass

- „die Nominalloohnerhöhungen mit Preisstabilität zu vereinbaren sind,

⁶⁹ Beispielsweise wiesen die Vertreter der EZB im Makroökonomischen Dialog (auf technischer Ebene) beinahe bei jedem der bisher 6 abgehaltenen Treffen seit Herbst 1999 auf mögliche Inflationsrisiken hin.

⁷⁰ Im Zeitraum 1993-2001 lag das BIP-Wachstum in 6 von 9 Jahre über 2,5%! Die tatsächliche Höhe der potenziellen Wachstumsrate ist allerdings umstritten.

- die Realloohnerhöhungen nicht das Wachstum der Arbeitsproduktivität übersteigen; dabei ist zu berücksichtigen, dass die Rentabilität kapazitätsfördernder und Arbeitsplätze schaffender Investitionen gegebenenfalls verbessert und sodann aufrecht erhalten werden muss,
- Lohnfestsetzungsverfahren gefördert werden, die unterschiedlichen Produktivitätsgraden (unter anderem nach Maßgabe der einschlägigen Fertigkeiten und Qualifikationen oder des geographischen Gebietes) Rechnung tragen.⁷¹

(6) Die Vorschläge zu den notwendigen Strukturreformen auf den Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkte dienen der Beseitigung der verbliebenen Markthin-dernisse, der Vollendung des Binnenmarktes, mit dem Zweck der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft. Innerhalb des wirtschaftspolitischen Rahmens fällt den Strukturpolitiken die Aufgabe zu, das Auftreten von frühzeitigen Engpässen im Aufschwung zu vermeiden.

Abschließend noch eine Bemerkung zur Verbindlichkeit der Grundzüge der Wirtschaftspolitik: Die MS fühlen sich offensichtlich unterschiedlich stark an die Grundzüge gebunden – in manchen Bereichen, wie der Währungsunion und dem Stabilitätspakt, ist der Grad der Verpflichtung allem Anschein nach höher, in anderen, wie etwa bei den staatlichen Beihilfen und bei der Öffnung der Märkte, ändern die MS ihr Verhalten nur sehr langsam. Dies ist sicherlich dem Umstand geschuldet, dass die Grundzüge, ähnlich wie die beschäftigungspolitischen Leitlinien, zwar politisch, nicht jedoch in einem rechtlichen Sinn verbindlich sind.

2.4.2. Theoretische Überlegungen „off the mainstream“: Die Rolle der Makroökonomie in einer „alternativen“ Beschäftigungsstrategie

Im vorangegangenen Unterkapitel wurde der vorherrschende wirtschaftspolitische Konsens zur Rolle der Makroökonomie beschrieben. Daran anschließend stellt sich die Frage, welche Alternativen zu diesem Verständnis – zumindest in der Theorie, denn in der gegenwärtigen Praxis scheint wenig Bereitschaft zur Veränderung gegeben – eröffnet werden könnten.

Alternative Denkrichtungen zum gegenwärtig vorherrschenden Mainstream in der Wirtschaftspolitik setzen meist an zwei Stellen in der Argumentation an:

(1) Für Post-Keynesianer sind die Ursachen für die Arbeitslosigkeit nicht (oder genauer: nicht primär) in den Rigiditäten auf den Arbeitsmärkten zu finden. Es sind nicht die unflexiblen und zu hohen Reallöhne, nicht die Kündigungsbestimmungen und das Arbeitsrecht allgemein, nicht die Höhe des Arbeitslosengeldes und nicht die Gewerkschaften für die Arbeitslosigkeit verantwortlich zu machen, sondern vielmehr besteht das Problem vor allem auf Grund einer ungenügenden Güternachfrage und daraus abgeleitet, der zu geringen Nachfrage nach Arbeit. Es gibt einfach häufig nicht ge-

⁷¹ Rat (Wirtschaft/Finanzen 2001), S.11. Neben diesen zentralen Vorgaben fanden sich in früheren Grundzügen Hinweise, dass „wage imitation effects“ vermieden (Rat Wirtschaft/Finanzen 1998, S. 40) oder dass Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen reduziert werden sollten, die auf einer „de facto-Diskriminierung“ beruhen (Rat Wirtschaft/Finanzen 2000, S.13). Interessant ist auch der Umstand, dass die KOM in ihren Empfehlungen zu den Grundzügen bei der Forderung nach dem Zurückbleiben der Reallöhne hinter der Produktivität häufig auch einen Verweis auf die Entwicklung der Kaufkraft machte; dieser Verweis fiel jedoch regelmäßig dem Rotstift der Finanzminister zum Opfer.

nügend Jobs. Für dieses niedrige Wachstum ist nicht zuletzt die Hochzinspolitik seit Anfang der 80er Jahre verantwortlich zu machen. Die genannten „Rigiditäten“ erfüllen im Gegensatz zum vorherrschenden Verständnis eine wichtige Rolle zur Stabilisierung der Erwartungen v. a. in Zeiten schlechter Konjunkturaussichten und führen damit zu einer Verstetigung des privaten Konsums. Darüber hinaus wird der Stellenwert von Hysterese- und Persistenz-Effekten vom Mainstream überschätzt: Wenn das Wachstum über mehrere Jahre eine Höhe von mehr als 3% erreicht, dann finden in den meisten EU-Ländern auch Arbeitslose mit größeren Vermittlungshemmnissen einen Job, ein erheblicher Teil der sogenannten „strukturellen“ Arbeitslosigkeit wird in Zeiten anhaltend guter Konjunktur aus dem Arbeitslosenregister gewissermaßen „abgesaugt“, ohne dass ein größerer inflationärer Druck auftreten müsste.⁷²

(2) Geld-, Fiskal- und Lohnpolitiken sollten Wachstum und Beschäftigung direkt fördern, diese eigentlichen Ziele der Wirtschaftspolitik sollten nicht als Residualgröße von Stabilitätszielen begriffen werden; diese sollten allerdings als Nebenbedingungen natürlich Berücksichtigung finden. Beispielsweise fällt die Budgetkonsolidierung bei höheren Wachstumsraten offensichtlich leichter, d. h. dass die Sicherung des Wachstums jedenfalls Vorrang haben sollte.

Im Folgenden soll kurz auf einige Denkansätze im Zusammenhang mit der Rolle der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik in einem alternativen Verständnis von Beschäftigungspolitik eingegangen werden.

2.4.2.1. Geldpolitik - der Preisstabilität und einem Maximum an Wachstum und Beschäftigung gleichermaßen verpflichtet

Kritiker⁷³ der gegenwärtigen Geldpolitik bringen v.a. folgende Einwände vor:

(1) Die Aufgabenstellung des EZB sollte, analog zur FED, erweitert werden: Die Geldpolitik sollte beiden Zielen, der Preisstabilität und einem „Maximum an Beschäftigung“, verpflichtet sein.

(2) Der kurzfristige reale Zinssatz sollte knapp über Null gehalten werden, um Investitionen und Wachstum zu fördern.⁷⁴

(3) Das Inflationsziel ist der EZB von der Politik vorzugeben; es sollte ein Korridor von 2-4%, je nach Konjunktursituation, angestrebt werden, weil allzu ehrgeizige Inflationsziele die notwendige Flexibilität der Geldpolitik einschränken würden. Ein gewisses Ausmaß an Inflation auf stabilem und niedrigem Niveau fördert darüber hinaus Anpassungsvorgänge in der Wirtschaft, wie die Änderung der relativen Preise.

⁷² Im Abschnitt 3 wird der Frage nachgegangen, welcher Beitrag zur Verbesserung der Situation auf den europäischen Arbeitsmärkten den Strukturreformen (den Nationalen Aktionsplänen für Beschäftigung) einerseits und der Konjunktur andererseits zugewiesen werden kann. Zum Stellenwert von Rigiditäten am Arbeitsmarkt ist die Auseinandersetzung zwischen Horst Siebert und Stephen Nickell von Interesse: Während ersterer die Dysfunktionalitäten der europäischen Arbeitsmärkte im Vergleich zu den USA für die hohe europäische Arbeitslosigkeit verantwortlich macht, bemüht sich Nickell um eine differenziertere Sicht der Dinge. Nach seiner Meinung sind beispielsweise hohe Arbeitslosenunterstützungen nur dann ein Problem, wenn sie zeitlich unbegrenzt und ohne entsprechende Kontrollmechanismen und Aktivierungsmaßnahmen gewährt werden; kollektive Verhandlungsmechanismen können dann problematisch sein, wenn keine Koordinierungsmechanismen vorgesehen sind; für arbeitsrechtliche Schutzmaßnahmen findet er überhaupt keinen Zusammenhang zur Arbeitslosigkeit. Siehe Siebert (1997) und Nickell (1997).

⁷³ Siehe beispielsweise Blinder (1996), Schürz (1998) und Priewe (1999).

⁷⁴ Siehe beispielsweise Drèze/Malinvaud (1994) oder Priewe (1999).

(4) Von der Geldmengensteuerung sollte Abstand genommen werden, weil der Zusammenhang zur Inflation in der Realität zu lose ist.

(5) Die Unabhängigkeit der EZB sollte sich auf die Auswahl der Instrumente zur Erreichung der vorgegebenen Ziele beschränken. Darüber hinaus macht es ökonomisch wenig Sinn, wenn sich die Geldpolitik einer gewissen Abstimmung mit anderen Politikbereichen, wie mit den Fiskal- und Lohnpolitiken, verschließt. In Zeiten fortgesetzter Konsolidierungsbemühungen der öffentlichen Haushalte sollte die EZB durch eine eher expansivere Geldpolitik die konjunkturelle Entwicklung verstärkt unterstützen.

2.4.2.2. Budgetdefizite, Zinsen, Sparen, Investitionen, Wachstum

Nach dem vorherrschenden wirtschaftspolitischen Verständnis führen der mangelnde Sparwillen der Regierungen und die Versuche, die Konjunktur anzukurbeln, zu höheren Budgetdefiziten und zur langfristigen Erhöhung der Schuldenstände. Diese hohen Defizite würden in der Folge die Zinsen in die Höhe treiben und damit die privaten Investitionen behindern. In dem Sinn seien die Regierungen mitverantwortlich für die niedrigen Wachstumsraten. Im Gegenzug habe die Budgetkonsolidierung expansive Wirkungen über „*crowding-in*“-Effekte und eine Erhöhung des Unternehmervertrauens – Investitionen und Wachstum erhöhten sich im Gefolge der glaubhaften und nachhaltigen Reduzierung der Defizite.

In der Tradition von Keynes und Kalecki halten Kritiker⁷⁵ dieser Sicht kreislauftheoretische Überlegungen entgegen: Die sektoralen Finanzierungssalden zeigen, dass die Geldkapitalbildung der privaten Haushalte der Kreditnachfrage der privaten Unternehmen, des Staates und des Auslandssektor entsprechen muss. In diesem Verständnis ist der Budgetsaldo der öffentlichen Haushalte eine endogene Größe, die über automatischen Stabilisatoren erheblich vom Wachstum – sowohl positiv, als auch negativ - abhängt. Soll die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte gelingen, so müssen sich die Unternehmen für ihre Investitionstätigkeit stärker verschulden oder die privaten Haushalte weniger sparen, d. h. mehr konsumieren oder das Ausland verschuldet sich mehr. Die Budgetkonsolidierung wird daher v. a. im Aufschwung gelingen, weil die Unternehmen mehr investieren und auch die Konsumenten ihre Nachfrage steigern werden. Im Abschwung sollten die öffentlichen Haushalte unter allen Umständen der Entwicklung passiv und aktiv entgegensteuern. In dieser Sicht der Dinge sind die hohen Realzinsen v. a. durch die restriktive Geldpolitik seit Ende der 70er Jahre verursacht, nicht jedoch durch die gestiegenen Schuldenstände der öffentlichen Haushalte. Wenn die Kreditaufnahme des Staates eine Folge der schlechten Konjunktur ist und sie damit nur die geringe private Nachfrage ausgleicht, dann kann aus dieser keynesianischen Sicht jedenfalls nicht von „*crowding-out*“-Effekten gesprochen werden. Der negative Zusammenhang zwischen der Kreditaufnahme des Unternehmenssektors und des Staates hängt insbesondere mit der unterschiedlichen Reaktionsweise der beiden Sektoren auf den Konjunkturverlauf zusammen. Es zeigt sich also, dass die Kausalitätsketten unterschiedlich gesehen werden: Die hohen Budgetdefizite sind aus keynesianischer Sicht nicht die Ursache für die hohen Zinsen, sondern eine Folge davon. Vollbeschäftigung ist in diesem Verständnis durch eine antizyklische Budgetpolitik, durch eine Umverteilung zu Einkommen mit einer höheren Konsumneigung, durch Anreize für private und öffentliche Investitionen (durch günstige Finanzierungsbedingungen und eine Stabili-

⁷⁵ Siehe beispielsweise Walterskirchen (1984), Guger/Walterskirchen (1987), Schulmeister (1996) und Flassbeck (1999).

sierung der Absatz-, und Gewinnerwartungen) und durch Maßnahmen zur Verbesserung der Leistungsbilanz zu erreichen.

2.4.2.3. Löhne und Beschäftigung

Schafft Lohnzurückhaltung über die schwächere Substitution von Arbeit durch Kapital und/oder die Steigerung der Gewinne mit einer daran anschließenden Erhöhung der Investitionen ein Mehr an Beschäftigung? Das ist eine der zentralen Fragen in der Diskussion des Zusammenhanges von Reallöhnen und Beschäftigung, die auch heute noch kontroversiell beantwortet wird. Im neoklassischen Verständnis existiert zwischen Reallöhnen und Beschäftigung ein negativer Zusammenhang über eine negativ geneigte Arbeitsnachfragekurve; und dies nicht nur auf betrieblicher, sondern auch auf aggregierter Ebene. Für Kritiker dieses Verständnisses⁷⁶ gilt dieser Zusammenhang nur unter der Bedingung, dass der Output konstant bleibt - was in der Regel nicht der Fall ist. Die Neigung der makroökonomischen Arbeitsnachfragefunktion hängt davon ab, in welcher Weise eine Veränderung der Nominallöhne die Konsum- und Investitionsentscheidungen einerseits und das Gesamtangebot andererseits beeinflusst, d.h. welche Auswirkungen die Nominallohnänderung auf die Einkommensverteilung und das Investitionsniveau haben wird. In diesem Verständnis ist vor allem auch der Zusammenhang zwischen Nominal- und Reallöhnen alles andere als eindeutig bestimmt. Der unterschiedlichen Sparneigung zwischen Arbeitnehmern und Kapitalbesitzern kommt in dieser Argumentation eine nicht unwesentliche Rolle bei.

2.4.3. Die empirischen Kosten der gegenwärtigen Ausrichtung der Makroökonomie für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit: Ungenützte Spielräume der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitiken

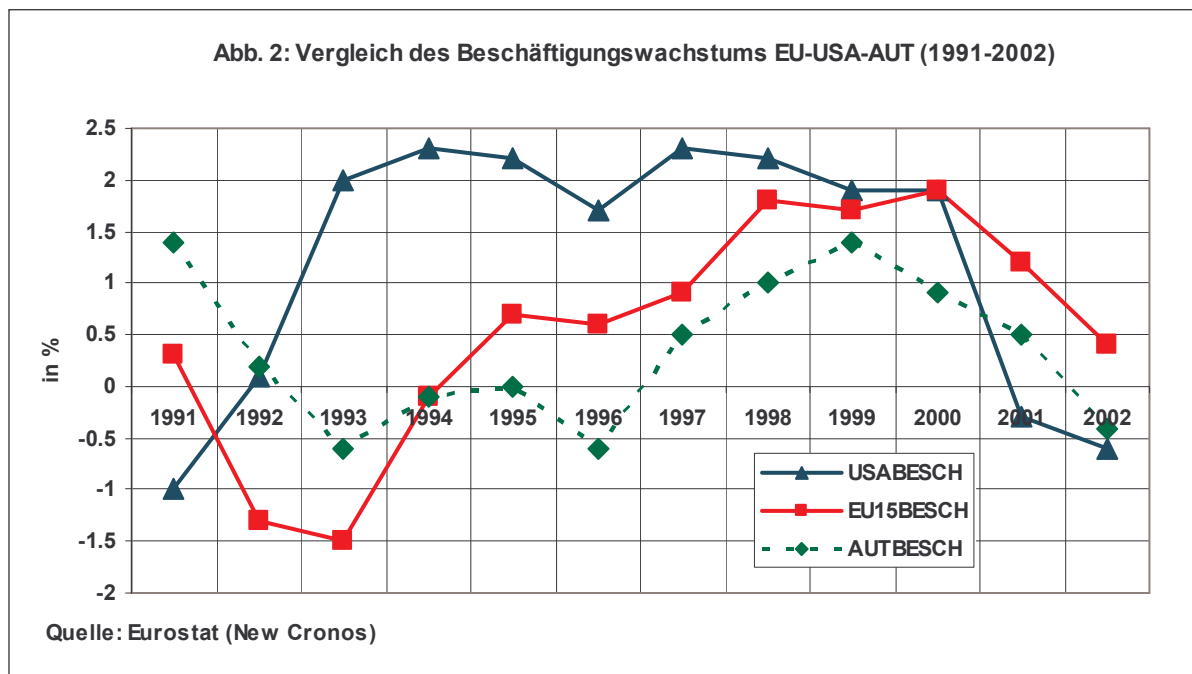
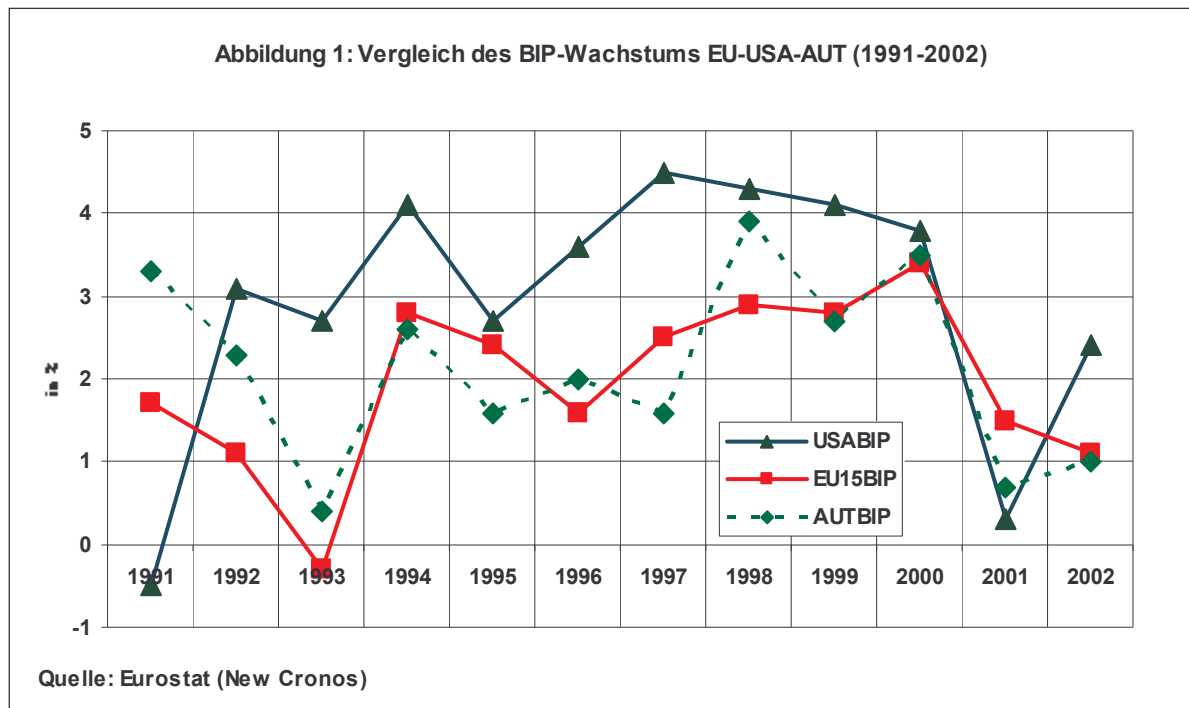
Im Folgenden soll ein sehr grober Versuch unternommen werden, die „Kosten“ abzuschätzen, die durch die gegenwärtige Ausrichtung der Makroökonomie beinahe ausschließlich an den Zielen Preisstabilität, Budgetkonsolidierung und Lohnzurückhaltung entstanden sind. Diese Kosten werden ausgedrückt in Verlusten an BIP- und Beschäftigungswachstum und in höherer Arbeitslosigkeit. Es soll die Entwicklung seit dem letzten ausgeprägten Konjunkturabschwung Anfang der 90er Jahre zwischen den USA und der EU verglichen werden. Der beobachtete Zeitraum ist in etwa identisch mit der Einführung des „Maastricht-Regimes“ (seit 1991).

Der Vergleich der Entwicklungen zwischen den USA und der EU seit 1991⁷⁷, wie er in den Abbildungen 1, 2 und 3 dargestellt ist, zeigt Folgendes: Mit der Ausnahme der Jahre 1991 und 2001 lagen die BIP-Wachstumsraten in den USA permanent deutlich oberhalb der EU-Wachstumsraten. Das kumulierte Wachstum 1991-2002 betrug in den USA 35,1%, in der EU 23,6%. Ähnlich ist das Bild beim Beschäftigungswachstum: Der kumulierte Wert liegt für die USA im genannten Zeitraum bei 14,7%, für die EU bei 6%. Die Arbeitslosigkeit lag in der Gemeinschaft v. a. im Zeitraum 1993-2000 deutlich über dem US-amerikanischen Niveau. Obwohl die Beschäftigungsbilanz in Österreich, das zu Vergleichszwecken angeführt wird, seit 1994 unterdurchschnittlich ausfällt, blieb die Arbeitslosigkeit hierzulande immer unterhalb des US-Niveaus. Wie unten näher begründet werden wird, kann aus den drei Abbildungen v. a. ein

⁷⁶ Siehe Kregel (1987), Flassbeck (1988) und Flassbeck/Spiecker (2000).

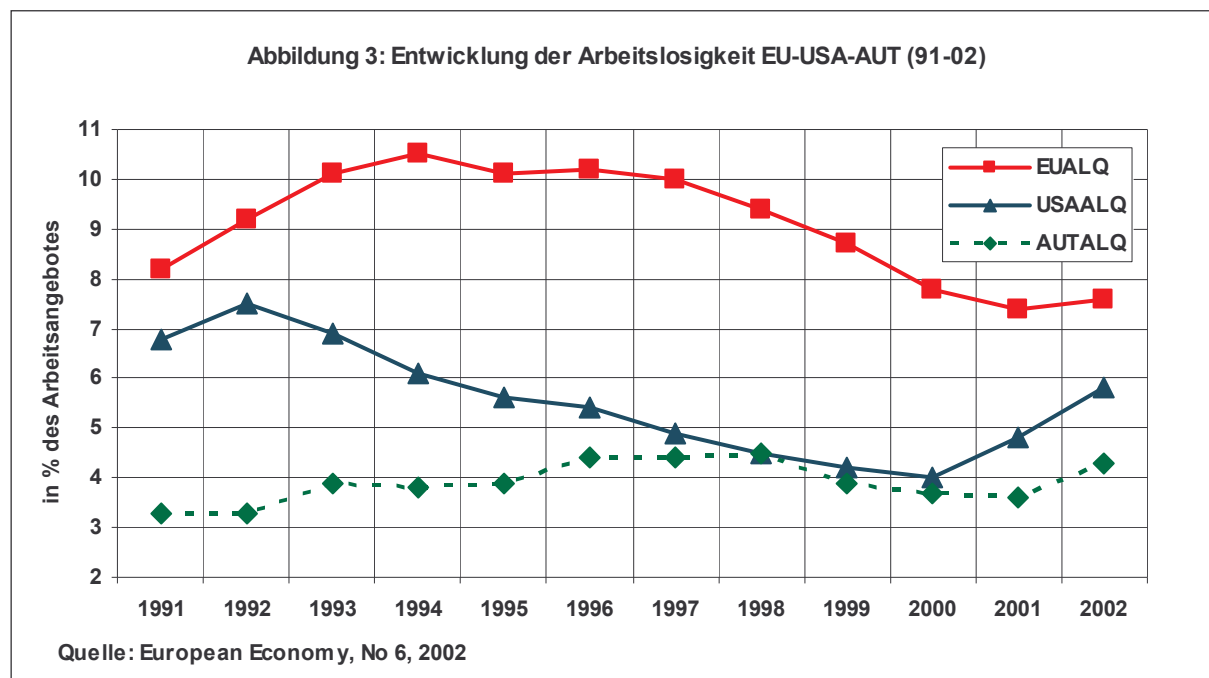
⁷⁷ Siehe ausführlicher Schulmeister (2000).

Schluss gezogen werden: Die Geld- und Fiskalpolitiken in den USA förderten Wachstum und Beschäftigung. Läge das EU-Wachstum auf US-Niveau, dann hätten, gegeben die durchschnittliche Beschäftigungsintensität des Wachstums in der EU seit 1991, etwa 5-6 Mio. Menschen zusätzlich eine Beschäftigung gefunden, es gäbe etwa um 3 Mio. Arbeitslose weniger, das Niveau der Arbeitslosigkeit in Europa läge wie in den USA bei etwa 6%.



Obwohl das Wachstum in der EU nicht das volle Potenzial ausgeschöpft hat, verbesserte sich die Lage auf den europäischen Arbeitsmärkten. Dies ist v. a. auf die höheren BIP-Wachstumsraten im Zeitraum 1998-2000 zurückzuführen. Hinzugefügt werden muss aber auch, dass die Arbeitsmärkte in der EU allem Anschein nach flexibler geworden sind, was sich v. a. in der steigenden Beschäftigungsintensität des Wach-

tums niederschlägt. Wie weit diese verbesserte Performance auf die Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung zurückzuführen ist, wird in Abschnitt 3 behandelt.



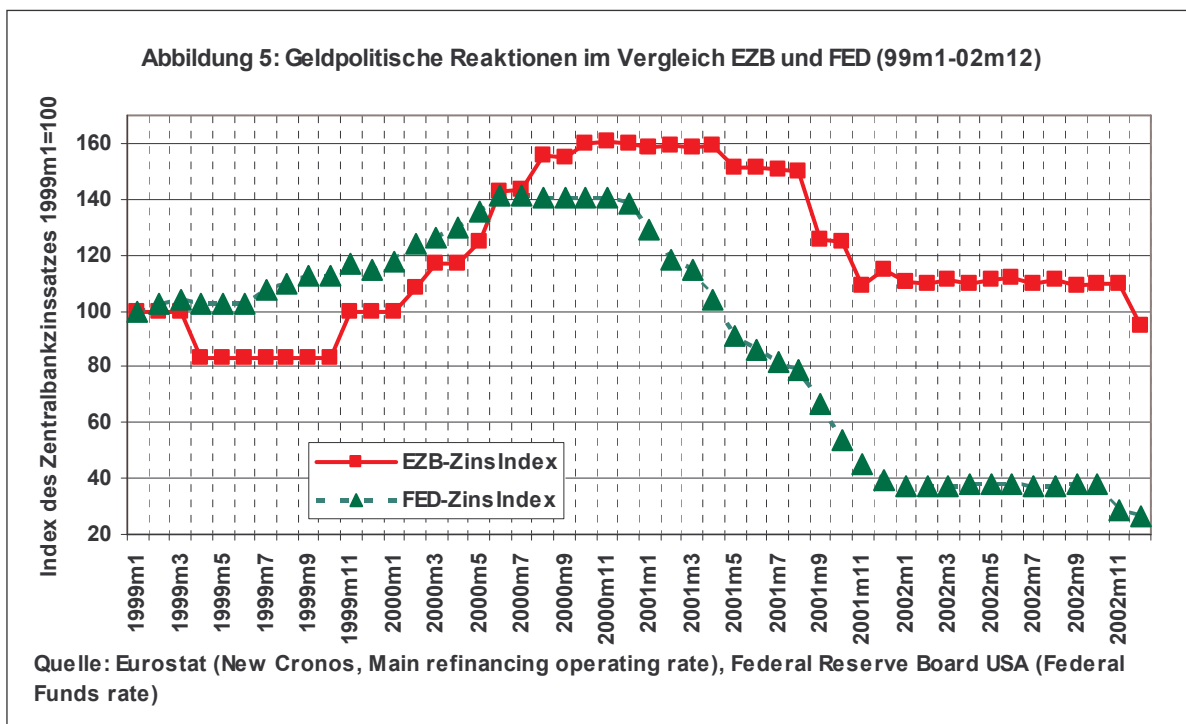
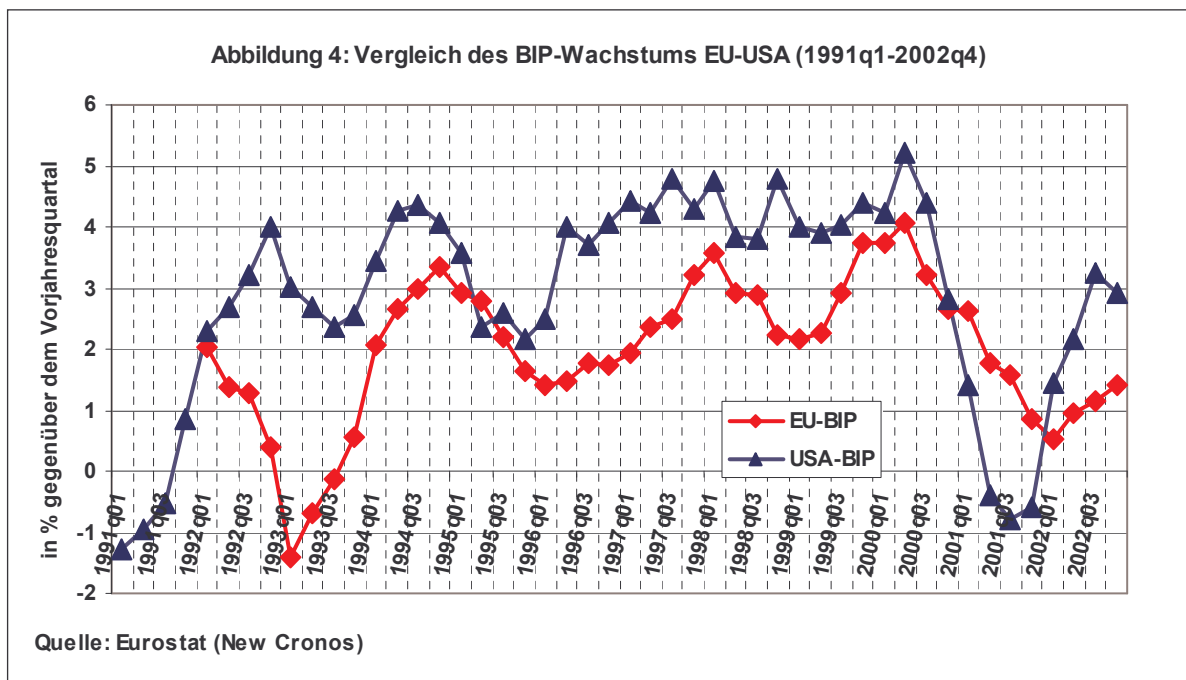
2.4.3.1. Nicht genutzte Spielräume in der Geldpolitik – die Vorteile eines pragmatischen, nicht ideologischen Ansatzes

Die Geldpolitik in Europa – zuerst dominiert von der deutschen Bundesbank, ab 1999 ausgeführt durch die EZB – weist, im Vergleich zur Politik der US-amerikanischen FED seit Anfang der 90er Jahre einen restriktiven Bias auf. Dies gilt für die beiden Rezessionen 1993 und 2001 ebenso wie in der dazwischen liegenden Phase moderaten Wachstums. Die FED senkte nach 1991 die Leitzinsen deutlich und rasch, die deutsche Bundesbank senkte sie demgegenüber nur unzureichend und zeitlich verzögert. Während des gesamten Zeitraumes zwischen 1991-2001 lagen die kurzfristigen Zinsen in Deutschland über der nominellen Wachstumsrate, in den USA hielt die FED den Zins unterhalb des Wachstums. Das hatte Auswirkungen auf die Verschuldensbereitschaft der Unternehmen: Liegt der Zins über der Wachstumsrate, dann müssen die Schuldner (Unternehmen, Staat) Primärüberschüsse erzielen, damit der Schuldenstand nicht rascher wächst als die Gesamtwirtschaft.⁷⁸ Die kurzfristigen Zinsen wurden also ungenügend reduziert, obwohl die Inflation im EU-Raum seit 1994 unter 3% lag.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Reaktion der beiden Notenbanken auf den aktuellen Konjunkturerinbruch (siehe die Abbildungen 4 und 5): Anfang 1999 lag das Wachstum in der EU bei knapp über 2%, in den USA bei etwa 4%. Nachdem die EZB im zweiten Quartal 1999 den Leitzins von 3% auf 2,5% reduzierte, erhöhte sie ihn

⁷⁸ Siehe dazu Schulmeister (2000), 8ff. Zieht man zur Analyse der Geldpolitik einen sogenannten „Monetary Conditions Index“ (der die realen kurzfristigen Zinsen ebenso wie den realen effektiven Wechselkurs berücksichtigt) heran, dann sieht man für den Zeitraum 1994-2001: Die Geldpolitik wurde von 1994 bis Mitte 1995 und von Mitte 1999 bis Mitte 2000 restriktiver, in den übrigen Perioden wirkte sie expansiv. Betrachtet man das kurzfristige Realzinsniveau, dann zeigt sich, dass es in den USA jeweils im Konjunkturtief auf etwa 1% gesenkt wurde, in der Periode 1994-2000 lagen die Realzinsen in den USA jedoch über dem Niveau in Deutschland.

bis Ende 2000 kräftig auf knapp unter 5%, weil die Inflation auf Grund von externen Faktoren (Ölpreisanstieg) anzog. Erst Ende 2001, als die Konjunktur bereits auf einem Tiefpunkt angekommen war, wurden die Zinsen wieder auf knapp über 3% reduziert. Sie blieben damit oberhalb des Niveaus von Anfang 1999, obwohl die Konjunktur inzwischen „im Keller“ war! Im Vergleich zum Verhalten der FED, zeigt sich ein asymmetrisches Verhalten der EZB: Diese reagiert bei Inflationssignalen heftiger, als angesichts eines Abschwunges. Bei der FED ist das Verhalten gerade umgekehrt: Sie hob die Leitzinsen nur langsam an, um sie bei nachlassender Konjunktur umso drastischer zu senken. Die FED reduzierte angesichts des Abschwunges insgesamt die Zinsen um 4,5%-Punkte, die EZB hingegen nur um 1,5%-Punkte. Breuss stellt in diesem Zusammenhang die Frage: „Was ECB’s monetary policy optimal?“ Er kommt zu dem Ergebnis,



dass die Geldpolitik im EURO-Raum zu vorsichtig und „backward looking“ war und dass bessere Ergebnisse erzielt worden wären, hätte sich die EZB an der „core inflation“ orientiert. Diese Politik wäre durchaus vereinbar mit dem Preisstabilitätsziel gewesen!

Dieses unterschiedliche Verhalten der Geldpolitik hatte Auswirkungen auf die Entwicklung der Investitionen, die einerseits von den Finanzierungsbedingungen und andererseits von den Absatzaussichten bestimmt werden (beide Determinanten entwickelten sich in den USA besser): Die realen Bruttoanlageinvestitionen stiegen zwischen 1991-2000 in den USA um jährlich 6,4%, in der EU15 um 2,1%. Dieser Umstand hatte natürlich Auswirkungen auf das aktuelle Wachstum, aber auch auf die zukünftigen Wachstumsaussichten.

2.4.3.2. Budgetkonsolidierung und Wachstum: Ein umstrittener Zusammenhang

Angesichts der hohen Defizite der öffentlichen Haushalte in der EU im Gefolge des Konjunkturreinbruchs Anfang der 90er Jahre war klar, dass kein Weg um die mittel- und langfristige Rückführung der Defizite und Schuldenstände führen würde. Das hohe Ausmaß an Zinsendienst in den öffentlichen Budgets engte die wirtschaftspolitischen Spielräume zusehends ein. Natürlich bewirkte die restriktive Budgetpolitik – zwischen 1993 und 2000 wurde das durchschnittliche Defizit der EU-Staaten um etwa 7% des BIP reduziert - unmittelbar einen Ausfall an öffentlicher Nachfrage mit dementsprechend dämpfenden Wirkungen auf das Wachstum. Darüber hinaus sollten folgende Faktoren berücksichtigt werden:

(1) Die großen Wachstumsverluste und Beschäftigungseinbrüche, wie sie noch Mitte der 90er Jahre befürchtet wurden, sind in der Form nicht eingetreten.⁷⁹ Ein dämpfender Effekt auf das BIP und die Beschäftigung in der Gemeinschaft kann allerdings, v. a. bis 1997, auch nicht geleugnet werden. Es stellt sich allerdings die Frage nach den Alternativen, die wahrscheinlich im Timing der Konsolidierung und insbesondere in der Form (Stichwort: ausgaben- und einnahmenseitige Konsolidierung) zu finden gewesen wären.

(2) Die mit Hinweis auf die Erfahrungen von Irland, Belgien und Dänemark vielzitierten expansiven Wirkungen der Budgetkonsolidierung sind skeptisch zu beurteilen. Wie eine Analyse der OECD aus dem Jahre 1996 zeigt, sind die empirischen Zusammenhänge zwischen Budgetkonsolidierung und Wachstum (aber auch im Falle vieler anderer Variablen wie der gesamten volkswirtschaftlichen Ersparnis, dem realen Wechselkurs, etc. und der Reduktion der öffentlichen Defizite) alles andere als eindeutig. So stieg in 6 von 15 beobachteten Perioden die Arbeitslosigkeit während der Konsolidierung an, in den anderen Fällen blieb sie gleich bzw. fiel sie (in zwei Fällen sogar deutlich). Es gibt also offensichtlich eine Vielzahl von Variablen, die die Zusammenhänge beeinflussen.⁸⁰ Marterbauer/Walterskirchen (1999) weisen im Hinblick auf die Konsolidierungsbemühungen in der EU in den Jahren 1995-97 überdies auf begünstigende Faktoren (wie die positiven Wirkungen der gesunkenen Zinsen im Vorfeld der EURO-Einführung, die Leistungsbilanzüberschüsse auf Grund von Abwert-

⁷⁹ Siehe beispielsweise Barrell/Morgan/Pain (1995), die unter der Annahme, dass alle MS sowohl das Defizit- als auch das Verschuldungskriterium erfüllen, zu Beschäftigungseinbußen von 1,5 Mio. Personen kamen.

⁸⁰ OECD (1996a).

ungen, etc.) hin, die die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte vereinbar machen mit akzeptablen Wachstumsraten.⁸¹

(3) Ein Vergleich der Konsolidierungsbemühungen zwischen den USA und der EU in den 90er Jahren, der in einem ähnlichen Ausmaß (in den USA waren es etwa 8%, in der EU etwa 7% des BIP) erfolgte, zeigt unter anderem⁸²: In den USA waren die Konsolidierungsbemühungen mit einem weitaus höheren Gesamtwachstum verbunden. Das BIP wuchs von 1991-2000 um jahresdurchschnittlich 3,25% in den USA, in der EU jedoch nur um 2,1%. Die realen Brutto-Anlageinvestitionen stiegen im gleichen Zeitraum in den USA um jährlich 6,4%, in der EU um 2,5%; die realen Konsumausgaben erhöhten sich in den USA um 3,4%, in der Gemeinschaft um 2,1%. Die Konsolidierung erfolgte in den USA insgesamt offensichtlich „nachfrageschonender“, indem durch günstige Finanzierungsbedingungen die Investitionsbereitschaft der Unternehmer ebenso gesteigert wurde wie der Konsum der privaten Haushalte durch eine stärkere Umverteilung zu niedrigeren Einkommen über steuerpolitische Maßnahmen. Der starke Rückgang der Sparquote in den USA war allerdings sicherlich auch verbunden mit dem erheblichen Anstieg der Aktienkurse und damit einhergehenden Vermögenseffekten bei den privaten Haushalten. Der Vergleich zeigt also, dass die öffentlichen Defizite sich dann einfacher und mit weniger Wachstumsverlusten reduzieren lassen, wenn es gelingt, dass die Unternehmen, die privaten Haushalte und/oder das Ausland sich stärker verschulden bzw. weniger sparen.

2.4.3.3. War die Lohnzurückhaltung seit Anfang der 90er Jahre vergeblich?

Mainstream-Ökonomen gehen davon aus, dass die Reallohnelastizität der Arbeitsnachfrage bei etwa $-0,5$ liegt, d.h. wenn die Reallöhne um 1% steigen, dann fällt die Beschäftigung um etwa 0,5%. Der Zusammenhang ist aber auf aggregiertem Niveau nicht so einfach, weil höhere Reallöhne sowohl die Gewinne der Unternehmensinvestitionen negativ, aber auch den privaten Konsum positiv beeinflussen. Die Beschäftigung ändert sich dann, je nachdem, welche Effekte überwiegen.

In den Abbildungen 6 und 7 ist ein Vergleich der Entwicklung der realen Lohnstückkosten, des realen Konsums, der realen Bruttoanlageinvestitionen und der Beschäftigung in der EU und den USA im Zeitraum 1991-2002 dargestellt. Wenn auch simplifizierende Interpretationen der Zusammenhänge zwischen den dargestellten Größen vermieden werden sollten (weil die Interdependenzen komplex sind und zudem die gezeigten Variablen von anderen, nicht dargestellten Einflussfaktoren zusätzlich beeinflusst werden), so zeigt sich doch:

(1) Im Beobachtungszeitraum sind die Reallöhne in der EU deutlich hinter der Produktivität zurückgeblieben, in den USA blieben sie beinahe konstant, so dass die realen Lohnstückkosten (in nationaler Währung) in der EU deutlich sanken, in den USA jedoch nur marginal.⁸³

⁸¹ Die Ergebnisse von Marterbauer/Walterskirchen (1999) werden von Rossmann (1999), der der Fragen nach der Zusammensetzung und der Dauerhaftigkeit der Budgetkonsolidierung nachgeht, bestätigt.

⁸² Siehe Schulmeister (2000).

⁸³ In der EU sind die realen Lohnstückkosten in den 90er Jahren um etwa 6% kumuliert gesunken, seit 1980 reduzierten sie sich sogar um etwa 13%; in den USA hingegen blieben sie auch über 2 Jahrzehnte hinweg annähernd konstant. Internationale Zahlen zu den realen Stückkosten sind jedoch vorsichtig zu interpretieren. Die OECD weist für die USA in den 90er Jahren einen stärkeren Rückgang der Lohnstückkosten aus. Siehe Marterbauer/Walterskirchen (2002), Übersicht 2.

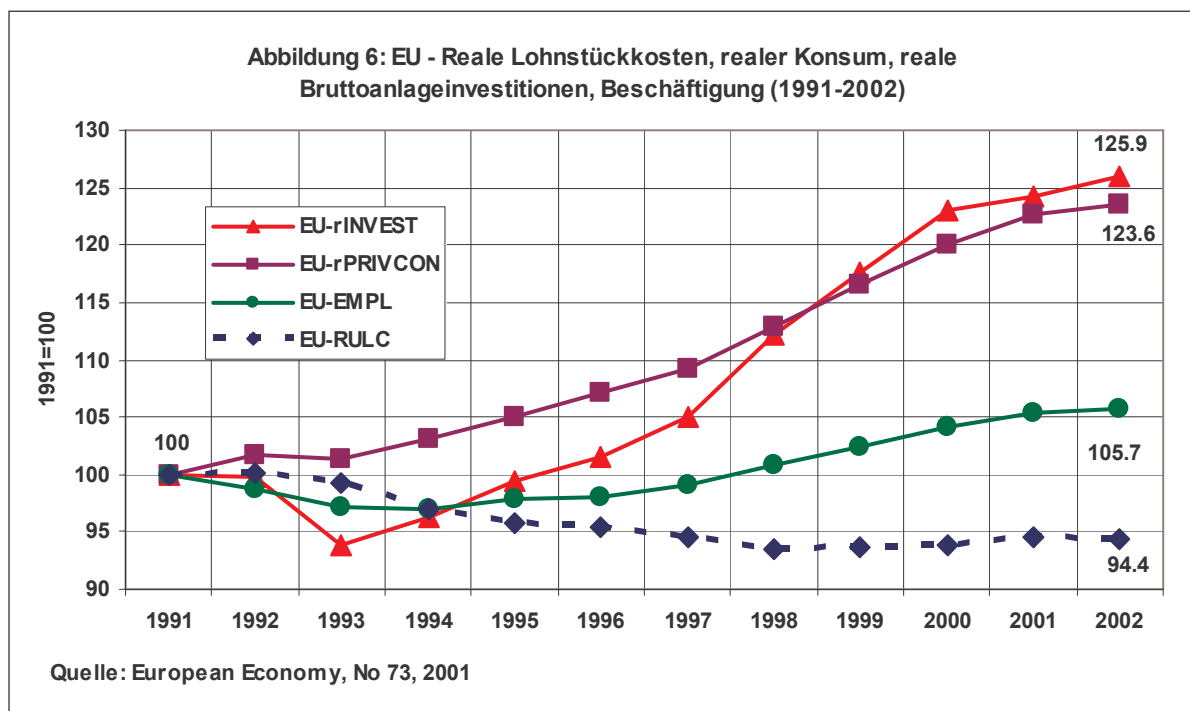
(2) Dies hatte sicherlich eine dämpfende Wirkung auf die Entwicklung des privaten Konsums in der EU: dieser stieg kumuliert nur um 23,6% im Vergleich zu den USA, wo er um 42,4% stieg. Der private Konsum macht den größten Teil des BIP aus.

(3) Wie der Vergleich ebenfalls zeigt, ist Lohnzurückhaltung keine notwendige Voraussetzung für Investitionen. Obwohl die Reallöhne in den USA in etwa im Ausmaß der Produktivität stiegen, erhöhten sich die Investitionen um mehr als das Dreifache gegenüber der EU (hier blieben die Reallöhne immerhin um 5,6% hinter der Produktivität zurück).

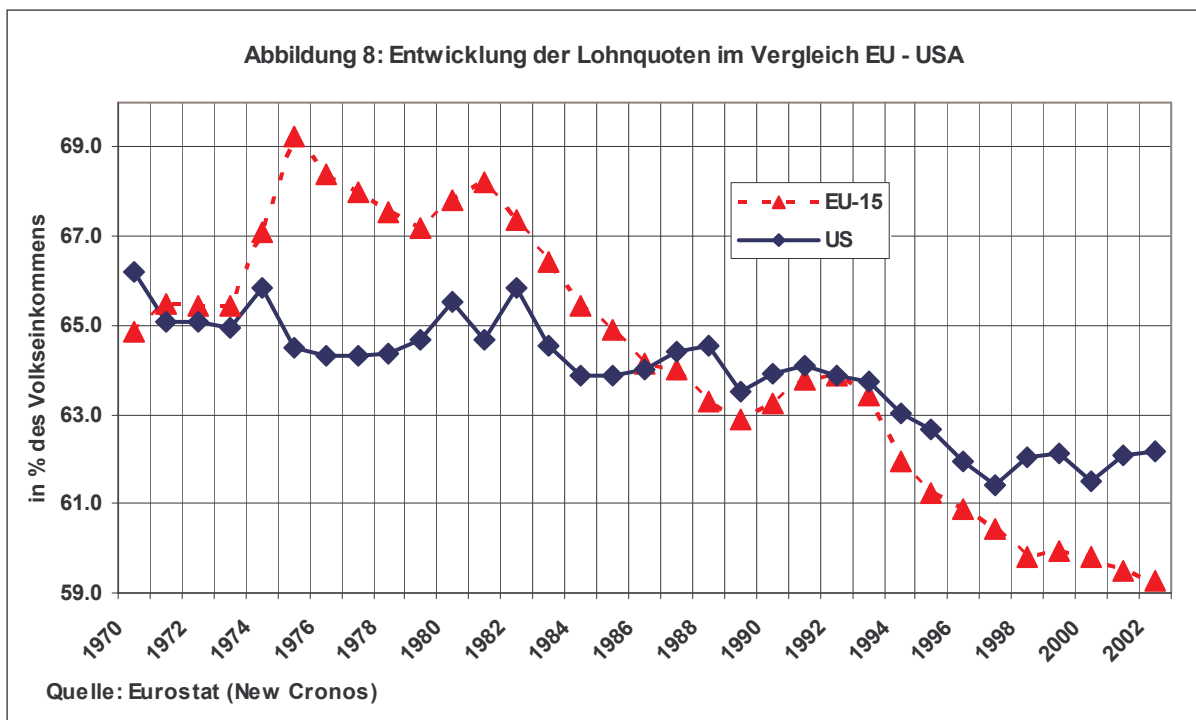
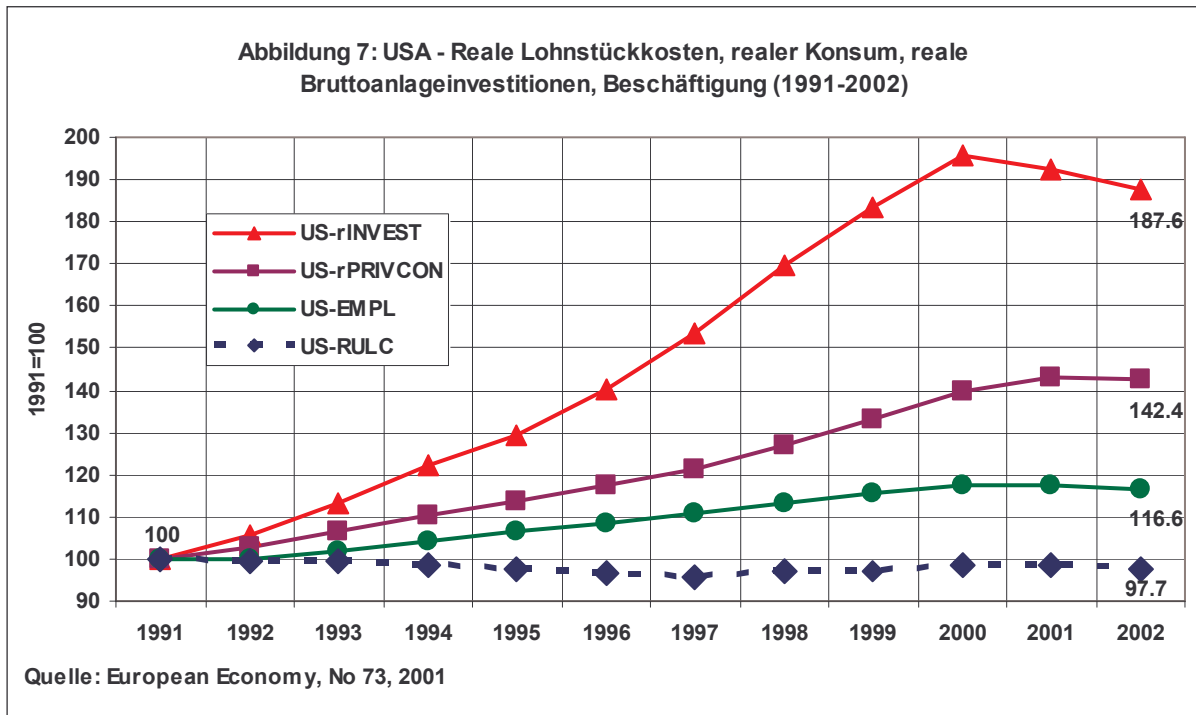
(4) Obwohl in der Gemeinschaft im Gegensatz zu den USA Lohnzurückhaltung praktiziert wurde, stieg in der EU die Beschäftigung zwischen 1991-2002 nur um 5,8%, in den USA jedoch um 16,6%.

Daraus folgt: Lohnzurückhaltung scheint sich nicht wirklich bezahlt zu machen, jedenfalls nicht hinsichtlich des Wachstums und der Beschäftigung!

Zuletzt sei noch kurz auf den mit der Lohnzurückhaltung verbundenen Rückgang der (unbereinigten) Lohnquote in einer längeren Frist (von 1970 bis 2002) eingegangen: In der EU hat sich die funktionale Einkommensverteilung durch die Lohnzurückhaltung seit Anfang der 80er Jahre deutlich zuungunsten der unselbstständig Beschäftigten verschoben. Die Lohnquote ist in der EU um etwa 10% Punkte auf etwa 59% gefallen. In den USA schwankte sie seit 1970 zwischen 66% und 62%, blieb also über einen Zeitraum von 30 Jahren relativ konstant.⁸⁴



⁸⁴ Die bereinigte Lohnquote, die Strukturverschiebungen zwischen dem Anteil der Selbstständigen und der Unselbstständigen berücksichtigt, fiel in der EU von 71,9% (1970) auf 65,6% (1999), in den USA schwankte sie im selben Zeitraum zwischen 73,4% und 69,5%. Für eine detaillierte Analyse der Bestimmungsgründe der Lohnquote und der realen Lohnstückkosten siehe Marterbauer/Walterskirchen (2002).



Zusammenfassend lassen sich die Auswirkungen einer möglichen Unterstützung der Entwicklung am Arbeitsmarkt durch die Makroökonomie wie folgt beschreiben: Im Vergleich zur bisherigen Ausrichtung der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitiken beinahe ausschließlich an Stabilitätszielen hätte mehr getan werden können für Wachstum, Beschäftigung und gegen Arbeitslosigkeit. Dies zeigt sich insbesondere, wenn man die Entwicklung in der Gemeinschaft mit jener in den USA vergleicht. Die Geldpolitik sollte sowohl der Preisstabilität als auch dem Wachstum verpflichtet sein; bei der Budgetkonsolidierung kommt es auf die Art an, wie die Defizite reduziert werden; und für die Lohnpolitik hat sich gezeigt, dass sich die Lohnzurückhaltung offensichtlich nicht wirklich in zusätzlicher Beschäftigung niedergeschlagen hat.

2.5. Zur Bewertung der „Methode der offenen Koordinierung“ (MOK) als neuem Modus der Integration⁸⁵

In den Kapiteln 2. 1. – 2. 3. wurde die Entstehungsgeschichte des Luxemburg-Prozesses nachgezeichnet. Seit dem ER von Lissabon (März 2000) wird die dabei verwendete Integrationsform als „Methode der offenen Koordinierung“ bezeichnet. Es stellt sich die Frage, wie dieser neue Integrationstypus vor dem Hintergrund von Debatten zu „New Governance in the EU“⁸⁶ und zur „Zukunft der europäischen Sozialpolitik“ bewertet werden soll. Handelt es sich bei diesem „soft (not law based) approach“ um einen realen Fortschritt in der europäischen Integration, der zwar nicht groß sein mag, aber immerhin in die richtige Richtung weist oder doch eher um symbolische Politik, die den Mangel an tatsächlichem Integrationswillen der MS nur „vernebeln“ soll? Ist diese „integration without supra nationalism“... „a sustainable way between a fragmented Europe and a European supra state?“⁸⁷ Stellt diese Integrationsform einen, den gegenwärtigen Herausforderungen angemessenen „historischen Kompromiss“ zwischen Subsidiarität und weiterer Vergemeinschaftung dar? Und schließlich: Ist diese Methode als kreativer Durchbruch bei der Behandlung einer Vielzahl von ungelösten Politikthemen zu werten oder doch eher als Vorstufe zur Aushöhung von gemeinsamen Mindeststandards im Bereich Soziales und Beschäftigung, als Anfang einer „neoliberalen“ Demontage des „Europäischen Sozialmodells“?

Bevor Antworten auf diese Fragen versucht werden, soll zuerst geklärt werden, was unter „Methode der offenen Koordinierung“ eigentlich zu verstehen ist (siehe dazu den nachfolgenden Kasten zur Erläuterung).

METHODE DER OFFENEN KOORDINIERUNG

Am ER von Lissabon wurde erstmals der Begriff der „Methode der offenen Koordinierung“ verwendet. Unter diesem Titel wurden die allgemeinen methodischen Elemente des im Bereich Beschäftigung angewandten Verfahrens⁸⁸, das auf dem Artikel 128, EGV, beruht, festgehalten.⁸⁹ Es handelt sich dabei um eine Form der Integration, die europäische „Leitlinien“, d.h. Vorgaben, verbindet mit einer dezentralen Umsetzung, die anschließend einer Überprüfung wiederum auf europäischer Ebene unterzogen wird. Das „offen“ bezieht sich auf die Freiheit der MS in der Wahl ihrer Mittel, mit denen sie die gemeinsam vereinbarten Leitlinien umsetzen. In den Schlussfolgerungen des ER von Lissabon heißt es dazu unter RN 37:

„Dieses strategische Ziel (des ER von Lissabon, Anm. J.S.) wird sich durch die Anwendung eines neuen offenen Koordinierungsverfahrens als eines Mittels für die Ver-

⁸⁵ Zur Diskussion um die Bewertung der Methode der offenen Koordinierung siehe beispielsweise Larsson (2002), de la Porte/Pochet (2002), de la Porte/Pochet/Room (2001), Ardy/Begg (2001), Trubek/Mosher (2001), Rodrigues (2001).

⁸⁶ Siehe beispielsweise das Weißbuch der Kommission zum Thema (COM 2001a) und die überraschend kritischen Anmerkungen zur „Methode der offenen Koordinierung“ (p. 21f).

⁸⁷ Die erste Aussage stammt von Göran Persson vom Mai 1998 (zitiert nach Larsson 2002), die zweite von Allan Larsson (2002).

⁸⁸ Es geht im Kern um einen „management by objectives“-Ansatz. Von manchen (siehe de la Porte/Pochet/Room 2001) wird als Vorbild der Methode der offenen Koordinierung nicht nur der Luxemburg-, sondern auch der Maastricht-Prozess herangezogen. Diese Gleichsetzung der „WWU-“ mit der „Beschäftigungsstrategie“ erscheint jedoch aus mehrerlei Gründen als unangemessen, wenn man sich beispielsweise das unterschiedliche politische Gewicht der beiden Verfahren vor Augen hält oder die Sanktionsmöglichkeiten im Maastricht-Verfahren, um nur zwei Unterschiede anzusprechen.

⁸⁹ Siehe Europäischer Rat 2000, RN 37-40

breitung der bewährten Praktiken und die Herstellung einer größeren Konvergenz in bezug auf die wichtigsten Ziele der EU leichter verwirklichen lassen. Diese Verfahrensweise, die den Mitgliedstaaten eine Hilfe bei der schrittweisen Entwicklung ihrer eigenen Politiken sein soll, umfasst Folgendes:

- Festlegung von Leitlinien für die Union mit einem jeweils genauen Zeitplan für die Verwirklichung der von ihnen gesetzten kurz-, mittel- und langfristigen Ziele;
- gegebenenfalls Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks im Vergleich zu den Besten der Welt, die auf die in den einzelnen MS und Bereichen bestehenden Bedürfnisse zugeschnitten sind, als Mittel für den Vergleich der bewährten Praktiken;
- Umsetzung dieser europäischen Leitlinien in die nationale und regionale Politik durch Vorgabe konkreter Ziele und den Erlass entsprechender Maßnahmen unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Unterschiede;
- regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung im Rahmen eines Prozesses, bei dem alle Seiten voneinander lernen.“

Neben dem Beschäftigungsbereich, in dem das Verfahren der offenen Koordinierung über den Luxemburg-Prozess bereits etabliert war, sollte die neue Methode nach den Schlussfolgerungen von Lissabon in Zukunft auf folgende Bereiche angewandt werden: Schaffung eines günstigen Umfeldes zur Gründung und Entwicklung innovativer Unternehmen; Forschung und Entwicklung; Erstellung des eEurope-Aktionsplanes; Bekämpfung der Armut und des sozialen Ausschlusses; in der Zwischenzeit wurden u.a. noch die Bereiche Pensionen und Migration zu dieser Liste hinzugefügt.

Die Kontroversen um die Einschätzung des historischen Stellenwertes der Methode der offenen Koordinierung zeigen erheblicher Differenzen. Von manchen wird dieser neue Integrationsmodus als Durchbruch gesehen, von anderen wiederum als „Augenauwischerei“, ja für den Fortschritt in der Sozialpolitik möglicherweise sogar eine Gefahr.⁹⁰

Die Argumente der Befürworter lassen sich wie folgt zusammenfassen:

„Open Method of Coordination´s (OMC) principal advantages are that it provides the means to move towards common solutions to common problems without demanding the sort of harmonisation that would be anathema to many governments, and that it can be implemented by governments without recourse to major and potentially contested legislative change. Moreover, by allowing countries to shape national programmes within common guidelines, OMC allows governments to weight their policy package appropriately. Such differentiated policy harmonisation would represent an artful compromise between policy integration and subsidiarity.“⁹¹

Die Hauptargumente für die MOK sind also: Sie stellt ein flexibles Verfahren dar, das den Unterschieden in den Arbeitsmarktproblemen der MS gebührend Rechnung trägt. Sie ermöglicht „europäische Lösungen“ in Politikbereichen, die durch andere Verfahren wie die rechtliche Harmonisierung (über Verordnungen oder Richtlinien),

⁹⁰ Stellvertretend für die erste Gruppe sei Larsson (2002) und Rodrigues (2001) angeführt, für die zweite Gruppe Scharpf (zitiert nach de la Porte/Pochet/Room 2001).

⁹¹ Ardy/Begg (2001), S. 11.

die gegenseitige Anerkennung von Normen, die Errichtung von Mindeststandards oder durch Aktionsprogramme nicht möglich gewesen wären. Und die MOK fördert den Prozess des Voneinander-Lernens.

Ein Hauptargument der Skeptiker wird in Bezug auf die Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung in folgendem Zitat zusammengefasst:

„the danger is that the ‘National Action Plan’ will merely restate what governments are doing anyway, and that the learning effect of deliberations at European level may only educate international ‘liaison’ officials who lack effective power at home.“⁹²

Daraus folgt: Für die Bewertung der Methode der offenen Koordinierung ist die Evaluierung der Umsetzung von zentraler Bedeutung.⁹³ Wurden durch den Prozess der MOK im Bereich Beschäftigung, aber auch in den Bereichen Pensionen, Armutsbekämpfung, etc. reale Reformen in Gang gesetzt, die ohne den „europäischen Impuls“ nicht in Angriff genommen worden wären oder „verkaufen“ die MS ihr übliches Maßnahmenprogramm in den jeweiligen Politikbereichen nur unter neuen Titeln?

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Nach dem Binnenmarktprogramm und dem Übergang zu einer einheitlichen Währung geben die MS weitere Kompetenzen nur äußerst widerstrebend ab. Sie sind schlicht „integrationsmüde“. Auf der anderen Seite war Mitte der 90er Jahre der Druck auf die EU groß, auch einen Beitrag im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zu leisten. In dieser Situation war als Kompromiss nur ein Verfahren denkbar, das zu keiner vollständigen Aufgabe von weiteren Kompetenzen führen würde, zumal in einem Bereich, der für die Legitimität von Nationalstaaten seit jeher von zentraler Bedeutung ist. Die Methode der offenen Koordinierung ist somit als „historischer Kompromiss“ zu werten, ein Mehr an Integration war zu diesem Zeitpunkt einfach nicht möglich. Dass aus der Not seit dem ER von Lissabon eine Tugend gemacht wird, erscheint in diesem Lichte jedoch etwas übertrieben. Die Bewertung dieses neuen Modus der Integration steht und fällt letztlich mit der Bewertung der Umsetzung der vereinbarten Leitlinien. Fällt letztere positiv aus, so ist auch die Methode der offenen Koordinierung positiv zu bewerten. Das Glas wäre damit halb voll und nicht nur scheinbar halb voll!

2.6. Warum eine Beschäftigungsstrategie auf europäischer Ebene?

Am Ende dieses ersten Abschnittes sei noch eine grundsätzlichere Fragestellung im Zusammenhang mit einer Beschäftigungsstrategie auf europäischer Ebene aufgegriffen. Warum sollte eine derartige Strategie überhaupt auf EU-Ebene entwickelt werden und nicht bloß auf nationaler Ebene? Die Beantwortung der Frage hängt zunächst davon ab, was unter einer „europäischen Beschäftigungsstrategie“ überhaupt verstanden werden soll, ob Arbeitsmarktpolitiken bzw. Strukturpolitiken auf den Arbeitsmärkten gemeint sein sollen oder der breitere Begriff der Beschäftigungspolitik angesprochen ist, der die Auswirkungen makroökonomischer Politiken auf die Arbeitsmärkte (im Wesentlichen die Auswirkungen von Geld-, Fiskal- und Lohnpolitiken auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit) mit einschließt. Die in Kapitel 2.5. be-

⁹² Scharpf (zitiert nach de la Porte/Pochet/Room 2001, S. 301).

⁹³ Einer ausführlichen Bewertung der Umsetzung widmet sich der Abschnitt 3 des vorliegenden Artikels.

schriebene „Methode der offenen Koordinierung“, für die die Beschäftigungsstrategie gewissermaßen die Vorlage abgab, wählte in Bezug auf die Integrationsform einen Mittelweg: Es kam mit dem Beschäftigungstitel weder zu einer völligen Vergemeinschaftung der nationalen Arbeitsmarktpolitiken, noch blieben diese in ausschließlich nationaler Kompetenz. Politisch (jedoch nicht in einem rechtlichen Sinn) müssen sich die Arbeitsmarktpolitiken seit 1997 an den Vorgaben der „beschäftigungspolitischen Leitlinien“ orientieren, diese sind anschließend dezentral umzusetzen, wobei die Umsetzung schließlich auf europäischer Ebene einer Überprüfung unterworfen wird.

Welche Argumente können nun für eine Beschäftigungsstrategie auf europäischer Ebene vorgebracht werden? Ganz allgemein lassen sich folgende Überlegungen anstellen:

(1) „Spill over“-Effekte: Zunächst kann eine Argumentationslinie aufgegriffen werden, die der allgemeinen Wirtschaftspolitik bzw. der Umweltpolitik entlehnt ist. Wenn die nationalen Politiken zu so genannten „spill over“- bzw. „externen“ Effekten führen und diese Wirkungen auf andere Akteure in anderen Ländern vom Verursacher nicht gebührend berücksichtigt werden, weil beispielsweise mögliche Kosten nicht getragen werden müssen, dann besteht eine Begründung für die Koordinierung der entsprechenden Politiken auf Gemeinschaftsebene oder sogar für eine Vergemeinschaftung. Im Bereich des Arbeitsmarktes sind zwei Arten von „spill over“-Effekten denkbar:

a) Sollte in einem MS die Arbeitslosigkeit derart hoch sein, dass sie die Bevölkerung unter einen erhöhten Migrationsdruck setzt, dann müssten die Zielländer von den dadurch induzierten Migrationsströmen die möglichen negativen Folgen (in Form eines erhöhten Druckes auf das Lohnniveau oder die sozialen Sicherungssysteme) tragen.⁹⁴

b) Ein hohes Ausmaß an struktureller Arbeitslosigkeit (der NAIRU) in einem Land kann über mögliche geldpolitische Reaktionen der EZB negative Auswirkungen auf alle anderen MS haben.⁹⁵

Beide Effekte sind in der Regel größer, je größer das Land ist, von dem die beschriebenen Wirkungen ausgehen. Beide Effekte sprechen also für einen gewissen Gleichklang beim Kampf gegen die Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus führen natürlich nationale Maßnahmen im Bereich der Fiskal- und Lohnpolitiken zu „spill over“-Effekten, die, vermittelt über mehrere Transmissionsmechanismen, die relative Konjunktur- und Wachstumsperformance der MS und damit auch Beschäftigung und Arbeitslosigkeit beeinflussen.

(2) Erfahrungsaustausch: Sollten die Probleme auf den Arbeitsmärkten der verschiedenen MS ähnlich sein – und sie sind es, man denke nur an die weit verbreitete Diskriminierung von Frauen am Arbeitsmarkt oder an das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit, Phänomene, die in allen MS mehr oder wenig ausgeprägt sind –, dann spricht allein die Möglichkeit eines Erfahrungsaustausches, eines Informationstransfers und des Voneinander-Lernens für eine gewisse Abstimmung und Koordinierung über die Ländergrenzen hinweg.

⁹⁴ Dem Argument könnte entgegen gehalten werden, dass die Migrationsströme innerhalb der Gemeinschaft bisher sehr klein waren. Was im Falle von größeren Unterschieden in der ökonomischen Entwicklung, die im Zuge der stärkeren Verflechtung der einzelnen Ökonomien allerdings unwahrscheinlicher werden, passiert, lässt sich jedoch schwer prognostizieren.

⁹⁵ Siehe beispielsweise von Hagen/Mundschenk (2001), p. 3.

(3) Verantwortungsverlagerung: Auf einer anderen Ebene ist folgendes Argument angesiedelt - Sollten mit den Reformen auf den Arbeitsmärkten oder mit beschäftigungspolitischen Maßnahmen negative Auswirkungen auf die BürgerInnen in den MS verbunden sein, dann würde eine Verantwortungsverlagerung dieser möglicherweise unpopulären Maßnahmen nach Brüssel zu einer Entlastung der Politiker in den betreffenden MS führen.⁹⁶ Vorstellbar wäre dies beispielsweise bei Reformen im Steuer-/Abgaben- und Transferbereich oder wenn Arbeitslose stärker zur Eigeninitiative verpflichtet werden würden. In diesen Fällen würde der beschriebene Entlastungseffekt dazu führen, dass notwendige Maßnahmen aus „populistischen“ Gründen nicht unterlassen würden.

(4) Wertegemeinschaft: Auf einer eher integrationspolitischen Ebene könnte des Weiteren argumentiert werden, dass die EU-BürgerInnen die Gemeinschaft in der Vergangenheit häufig mit einem Mehr an Wettbewerb, mit einem Zwang, die öffentlichen Haushalte konsolidieren zu müssen, mit dem Verlust der eigenen Währung und ähnlichen, nicht immer positiv erlebten Erfahrungen in Verbindung brachten. Daher sollte „die EU“ beispielsweise auch einen sichtbaren Beitrag im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und für ein Mehr an Beschäftigungschancen und Einkommensmöglichkeiten leisten. Dies könnte als ein weiteres Argument für eine Beschäftigungsstrategie auf europäischer Ebene ins Treffen geführt werden, weil die EU nicht zuletzt auch eine sogenannte „Wertegemeinschaft“ ist, die den gemeinsamen Kampf gegen soziale Ausgrenzung und gegen Arbeitslosigkeit mit einschließen sollte.

(5) Makroökonomische Beschäftigungspolitiken: Sollte eine Beschäftigungsstrategie gemeint sein, die auch makroökonomische Elemente beinhaltet, so spricht allein schon die Tatsache für eine Ansiedlung auf EU-Ebene, dass die Geld- und Währungspolitik seit Maastricht in Form des ESZB bzw. der Wechselkurskompetenz des Ecofin integrierte Politikbereiche darstellen und die Fiskalpolitik spätestens seit dem Stabilitätspakt ebenfalls als „teil-integriert“ betrachtet werden muss. Per definitionem wäre eine derartige Strategie jedenfalls hinsichtlich ihrer makroökonomischen Komponente zumindest teilweise auf EU-Ebene angesiedelt.

Welche Argumente sprechen schließlich gegen eine Beschäftigungsstrategie auf EU-Ebene?

(1) Da auch in Zukunft davon ausgegangen werden muss, dass sich die MS und die einzelnen Regionen in der Gemeinschaft wirtschaftlich unterschiedlich entwickeln werden, sollten zumindest einige wirtschaftspolitische Anpassungsinstrumente auf diesen dezentralen Ebenen erhalten bleiben. Dies gilt um so mehr als seit Maastricht die Geldpolitik vergemeinschaftet ist – der Wechselkurs als Anpassungsinstrument daher auf nationaler Ebene nicht mehr zur Verfügung steht – und die Fiskalpolitiken im Korsett des Stabilitätspaktes stecken. Die verbleibenden Anpassungsinstrumente umfassen alle Strukturpolitiken (auf den Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkten), die Lohnpolitiken und etwa die Bildungspolitiken. Die Arbeitsmarktpolitik sollte in diesem Gedankengang natürlich völlig in nationaler Kompetenz verbleiben, nicht zuletzt auch deshalb, weil auch die Arbeitsmarktprobleme in den einzelnen MS unterschiedlich in Art und Ausmaß sind.⁹⁷

⁹⁶ J.Goetschy spricht in diesem Zusammenhang von „to ‘depoliticise’ the unemployment problem from its immediate national contingencies“ (Goetschy 2001, p. 403).

⁹⁷ Der wirtschaftspolitische Mainstream in der EU vertritt diese Argumentation; siehe DG ECFIN (1997).

Zusammenfassend folgt daraus: Es können einige Argumente für eine gewisse Abstimmung und Koordination der nationalen Arbeitsmarktpolitiken und Strukturpolitiken vorgebracht werden, die für eine Beschäftigungsstrategie auf EU-Ebene sprechen. Dies gilt, gewissermaßen definitionsgemäß, für makroökonomische Beschäftigungspolitiken. Diese Argumente sind jedoch nicht „*unumstößlich*“, es können vielmehr auch Gegenargumente vorgebracht werden. In Summe überwiegen jedoch die Argumente für eine - zumindest teilweise - Ansiedlung einer Beschäftigungsstrategie auf der EU-Ebene.

2.7. Zusammenfassung von Abschnitt 2

In den vorangegangenen Kapiteln 2.1. - 2.6. wurde die Entstehungsgeschichte der "*europäischen Beschäftigungsstrategie*" nachgezeichnet, es wurden die Auswirkungen der fehlenden makroökonomischen Komponente beschrieben, es wurde auf die Methode der offenen Koordinierung als neue Form der Integration eingegangen und zuletzt wurde die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer Beschäftigungsstrategie auf europäischer Ebene aufgeworfen. Aus den angestellten Überlegungen können folgende vier Schlussfolgerungen gezogen werden:

(1) Die Vielzahl an Versuchen, die Ausrichtung der EU-Wirtschaftspolitik primär an Stabilitätszielen insofern "*aufzuweichen*", als sozial-, arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Zielen eine größer Rolle eingeräumt werden sollte, müssen mehrheitlich als gescheitert angesehen werden. Der "*Luxemburg-Prozess*" ist bisher über eine gewisse Abstimmung in Fragen der Arbeitsmarktpolitik auf EU-Ebene nicht hinausgekommen. Überdies gefährdet der in letzter Zeit deutlich nachlassende Umsetzungswille der MS selbst den bisher erreichten, eher enttäuschenden Stand.

(2) Die Makroökonomie hätte im letzten Jahrzehnt die Entwicklung auf den Arbeitsmärkten in der EU stärker unterstützen können als dies geschehen ist. Dies zeigt ein Vergleich mit der Entwicklung in den USA deutlich. Insofern war der "*policy mix*" nicht derart optimal, wie von den Anhängern des "*Binnenmarkt- und Maastricht-Programmes*" gerne behauptet wird.

(3) Die neue "*Methode der offenen Koordinierung*" ist, historisch gesehen, eine Verlegenheitslösung. Die Bewertung dieser neuen Integrationsform steht und fällt mit der Umsetzung der vereinbarten Politiken in den MS.

(4) Besteht eine Beschäftigungsstrategie vorwiegend aus arbeitsmarktpolitischen Elementen, dann sprechen nur vergleichsweise schwache Argumente für eine Koordinierung dieser Politiken auf EU-Ebene. Die MS könnten diese Politiken auch ohne Zutun aus Brüssel verfolgen.

3.) Evaluierung der "europäischen Beschäftigungsstrategie": Welchen Beitrag lieferten die Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung zur Verbesserung der Situation auf den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten im Zeitraum 1998-2002?

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", die diesen Namen auch verdient, behandelt. Als Ergebnis zeigte sich, dass die Vielzahl an Versuchen, dem Luxemburg-Prozess ein ähnliches politisches Gewicht zu verleihen wie dem "Binnenmarkt- und Maastricht-Programm" bzw. ihn um makroökonomische Elemente zu ergänzen, als gescheitert betrachtet werden muss. In den USA beispielsweise wurde die Entwicklung am Arbeitsmarkt in den 90er Jahren durch eine pragmatische Wirtschaftspolitik weit stärker vom Wachstum unterstützt als in der EU. Dieser Vergleich zeigt, dass es auch in der EU Spielraum gegeben hätte, die Arbeitsmarktentwicklung in den 90er Jahren durch makroökonomische Impulse stärker zu unterstützen.

Dennoch hat sich die Situation auch auf den europäischen Arbeitsmärkten in den letzten Jahren deutlich verbessert, was zu einem erheblichen Teil auf die höheren Wachstumsraten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zurückzuführen ist, zu einem geringeren jedoch auch auf strukturelle Reformen: im vorliegenden Abschnitt 3 soll diese These, soweit möglich, belegt werden.

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? Diese Frage ist nicht leicht zu beantworten, weil sich Strukturpolitiken und makroökonomische Politiken in der Regel gegenseitig beeinflussen, jedenfalls nicht unabhängig voneinander zu sehen sind (siehe Kapitel 3.4.).

(2) Welcher Anteil an den genannten Strukturreformen auf den Arbeitsmärkten ging von der "europäischen Beschäftigungsstrategie" bzw. den Nationalen Aktionsplänen für Beschäftigung (NAPs) aus und welcher Teil entfällt auf Reformen, die auch ohne die Beschäftigungsstrategie gesetzt worden wären.

Gewissermaßen als roter Faden wird sich eine skeptische Haltung gegenüber allen Konzepten der "strukturellen" Arbeitslosigkeit⁹⁸ ziehen: Dies nicht deshalb, weil etwa

⁹⁸ Traditionell wird unter struktureller Arbeitslosigkeit (siehe Riese 1986) jene Arbeitslosigkeit verstanden, "die sich trotz quantitativ ausreichendem Stellenangebot aus der qualitativen Nicht-Übereinstimmung ('mis-match') von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in beruflicher, qualifikatorischer oder regionaler Hinsicht ergibt" (S. 103). Riese weist jedoch darauf hin, dass dieser Begriff der strukturellen Arbeitslosigkeit völlig unterschiedlich verwendet wird. Konjunkturelle Arbeitslosigkeit bezeichnet jene Arbeitslosigkeit, "die auf einen generellen Nachfragemangel am Güter- und Arbeitsmarkt zurückgeht" (S. 103). Die Unterscheidung zwischen zyklischer und struktureller Arbeitslosigkeit wird zudem erschwert bzw. verunmöglicht, wenn Hysterese bzw. Persistenz in der Arbeitslosigkeit vorliegt, d.h. wenn die gegenwärtige gleichgewichtige Arbeitslosigkeit von der vergangenen Entwicklung mit beeinflusst wird; siehe beispielsweise Pichelmann (1993a), S. 16.

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). Zudem sind etwa die von der EU-KOM, der OECD und dem IWF publizierten NAIRU-Schätzungen, als dem prominentesten Konzept struktureller Arbeitslosigkeit, mit derart großen theoretischen und statistischen Unsicherheiten verbunden, dass es schwierig erscheint, mittels dieser Schätzungen das tatsächliche Ausmaß an struktureller bzw. gleichgewichtiger Arbeitslosigkeit mit einiger Genauigkeit anzugeben (siehe zur Kritik am NAIRU-Konzept ausführlicher unter 3.1.2.2.). Demgegenüber sind beobachtbare Daten wie etwa die Langzeitarbeitslosenquote, die ebenfalls als Maß für die strukturelle Arbeitslosigkeit verwendet wird, mit dem Problem behaftet, dass sie durch institutionelle Regelungen (wie beispielsweise die Behandlung von MaßnahmenteilnehmerInnen) verzerrt werden.

Bei Durchsicht der Literatur fällt auf, dass es vergleichsweise wenige wissenschaftliche Arbeiten gibt, die sich mit dem Thema der Evaluierung der Wirkungen der *"europäischen Beschäftigungsstrategie"* auseinandersetzen. Dies mag damit zusammenhängen, dass es

(1) in der Regel einige Zeit dauert, bis die Auswirkungen von Strukturreformen in den Daten sichtbar werden (seit Beginn des Luxemburg-Prozesses ist jedoch noch nicht genügend Zeit vergangen) und

(2) diese Wirkungen struktureller Reformen, wie oben bereits angemerkt, nicht einfach von konjunkturellen Effekten zu trennen sind.

Häufig ist man in Ermangelung von wissenschaftlichen Arbeiten zu diesem Thema auf Analysen der Europäischen Kommission angewiesen, die jedoch meistens nicht frei sind von einem gewissen *"diplomatischen"* Jargon bzw. von politischen Überlegungen.

Der Abschnitt 3 gliedert sich wie folgt: In Kapitel 3.1. wird versucht, die Veränderungen auf den europäischen Arbeitsmärkten seit Beginn der *"europäischen Beschäftigungsstrategie"* bzw. seit Anfang der 90er Jahre so exakt wie möglich darzustellen und zu analysieren. In einem Unterkapitel wird darüber hinaus den Auswirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die gemessene Arbeitslosen- und Langzeitarbeitslosenquote in einer Auswahl von MS nachgegangen, um institutionelle Verzerrungen mit berücksichtigen zu können. In den darauf folgenden Kapiteln 3.2. (für die gesamte EU) und 3.3. (bezogen auf Österreich) wird die zur Empirie komplementäre Seite der Medaille dargestellt, nämlich die arbeitsmarktpolitischen *"Inputs"*, d.h. die Reformen im Rahmen der Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung. Die Darstellung wird sich auf die wichtigsten Themenschwerpunkte und einige ausgewählte EU-MS konzentrieren, um eine gewisse Übersichtlichkeit zu bewahren. Im Kapitel 3.4. schließlich wird die Frage nach dem Zusammenhang der Veränderungen auf den Arbeitsmärkten und den strukturellen Reformen - die auf die *"europäische Beschäftigungsstrategie"* zurückzuführen sind - direkt angegangen. Wie oben bereits erwähnt wird als zugrunde liegende These davon ausgegangen, dass, entgegen dem herkömmlichen Verständnis, ein Großteil der Verbesserung der Arbeitsmarktpformance nicht auf die seit 1998 in bescheidenem Umfang durchgeführten Strukturformen, sondern auf die bessere Konjunkturlage zurückzuführen ist.

3.1. Benchmarking: Strukturelle Veränderungen auf den europäischen Arbeitsmärkten

In diesem Kapitel werden drei Fragen erörtert: (1) Mit welchen Indikatoren können die strukturellen Veränderungen auf den europäischen Arbeitsmärkten im Detail abgebildet werden, insbesondere unter Berücksichtigung des Zielsystems der "europäischen Beschäftigungsstrategie" und welche Schlüsse sind daraus zu ziehen? (2) Was kann auf analytischer Ebene zu den Strukturveränderungen auf den europäischen Arbeitsmärkten gesagt werden? (3) In welchem Ausmaß werden die Daten zur Arbeitslosen- und Langzeitarbeitslosenquote verzerrt durch die Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik - diese Teilnahme unterbricht in der Regel die Arbeitslosigkeit, im Falle einer erneuten Arbeitslosigkeit nach Maßnahmenteilnahme wird die Dauer der Arbeitslosigkeit häufig auf Null gesetzt, wodurch auch das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit daher nach unten verzerrt wird.

Das vorliegende Kapitel wird sich konzentrieren auf Ergebnis-, Output- bzw. Performance-Indikatoren, weil es um die empirische Darstellungen von "Endergebnissen" geht. Diese Ergebnisse sind von der Politik nur bedingt beeinflussbar. Die nachfolgenden Kapitel 3.2. und 3.3. hingegen werden v. a. auf Input- bzw. Politik-Indikatoren abstellen, weil es in diesen Kapiteln um die Anstrengungen zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage auf politischer Ebene gehen wird. Diese Input-Indikatoren können von der Wirtschaftspolitik unmittelbar gesteuert werden.

3.1.1. Die Entwicklung von Output-Indikatoren im Rahmen des Zielsystems der "europäischen Beschäftigungsstrategie"

Betrachtet man die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung seit Beginn der Beschäftigungsstrategie, so zeigt sich eine deutliche Verbesserung der Arbeitsmarktlage seit 1997: Die durchschnittliche Arbeitslosenquote in der EU hat sich erheblich reduziert (von 10% auf 7,6%), das Beschäftigungswachstum lag 1998-2000 über 1,5% jährlich (siehe Abbildung 2 und 3). Erst 2002 kam es erneut zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit, das Beschäftigungswachstum ging deutlich zurück. Dazu sind jedoch zwei Anmerkungen notwendig: (1) Wie in den nachfolgenden Abbildungen deutlich werden wird, verbirgt sich hinter den europäischen Durchschnitten eine äußerst heterogene Entwicklung, die Zweifel aufkommen lässt, ob etwa die durchschnittliche EU-Arbeitslosenquote überhaupt eine sinnvolle Größe darstellt. (2) Die Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in der EU wird dominiert von den großen Mitgliedstaaten BRD, SP, ITA, F und GB (die gewichteten Durchschnitte gehen zu etwa 80% auf diese Länder zurück). 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 und der Richtung 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 SWE) und 2001/2002 jeweils konjunkturelle Tiefpunkte in den MS markieren und 1997 das letzte Jahr vor Beginn des Luxemburg-Prozesses darstellt.⁹⁹

⁹⁹ Gegeben die zeitliche Verzögerung, mit der Arbeitsmarktvariable auf die wirtschaftliche Konjunktur reagieren, müsste eigentlich auch die Lag-Struktur berücksichtigt werden. Da dies allerdings für alle MS mehr oder minder im selben Ausmaß gilt, wurden die drei Zeitpunkte 1993-1997-2001/2002 gewählt. Es

Abbildung 9 zeigt sowohl in den Niveaus als auch in der Entwicklung der Beschäftigungsquoten in den MS eine große Heterogenität: Während 2001 beispielsweise in DK über 75% der Wohnbevölkerung zwischen 15-64 Jahren einer Beschäftigung nachgingen, sind es in Italien nur etwa 55%. Auch die Entwicklung verlief sehr unterschiedlich. In der BRD und in GR ging die Zunahme der BQ nur in sehr bescheidenem Ausmaß vorstatten, demgegenüber stieg sie seit 1993 in NL, IRL und SP exorbitant an. Die Entwicklung hat sich offensichtlich in vielen Ländern nach 1997 deutlich beschleunigt. Die Verbesserung der Beschäftigungssituation ist dabei nur zu einem geringeren Teil auf die Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen (dies gilt selbst für NL, IRL und SP), wenn man den Zuwachs der BQ in Vollzeitäquivalenten in Relation zum Anstieg der unbereinigten BQ (die Personen zählt) setzt.¹⁰⁰ Die Unterschiede hinsichtlich Niveau und Entwicklung sind bei den BQ von älteren Beschäftigten (55-64 Jahre) noch größer als bei den allgemeinen Beschäftigungsquoten (siehe Abbildung 10). Während 2001 in SWE über 65% aller Personen der Altersgruppe in Beschäftigung waren, gingen in LUX und B etwa nur 25% einer Beschäftigung nach. In manchen Ländern (DK, IRL, FIN, NL) hat sich die Situation seit 1997 deutlich verbessert, in einigen nur marginal und in den restlichen MS ist entweder eine Stagnation oder sogar eine Verschlechterung zu verzeichnen. In Bezug auf die Veränderungen seit dem letzten deutlichen Konjunkturreinbruch 1993 zeigen die Abbildungen 9 und 10, dass sich die Situation hinsichtlich der allgemeinen BQ und jener der älteren Beschäftigten in Ländern wie IRL, FIN, NL und SP um 11% bis 36% verbessert hat (der EU-Durchschnitt liegt bei 7% bzw. 9%); sicherlich keine unwesentliche Veränderung!

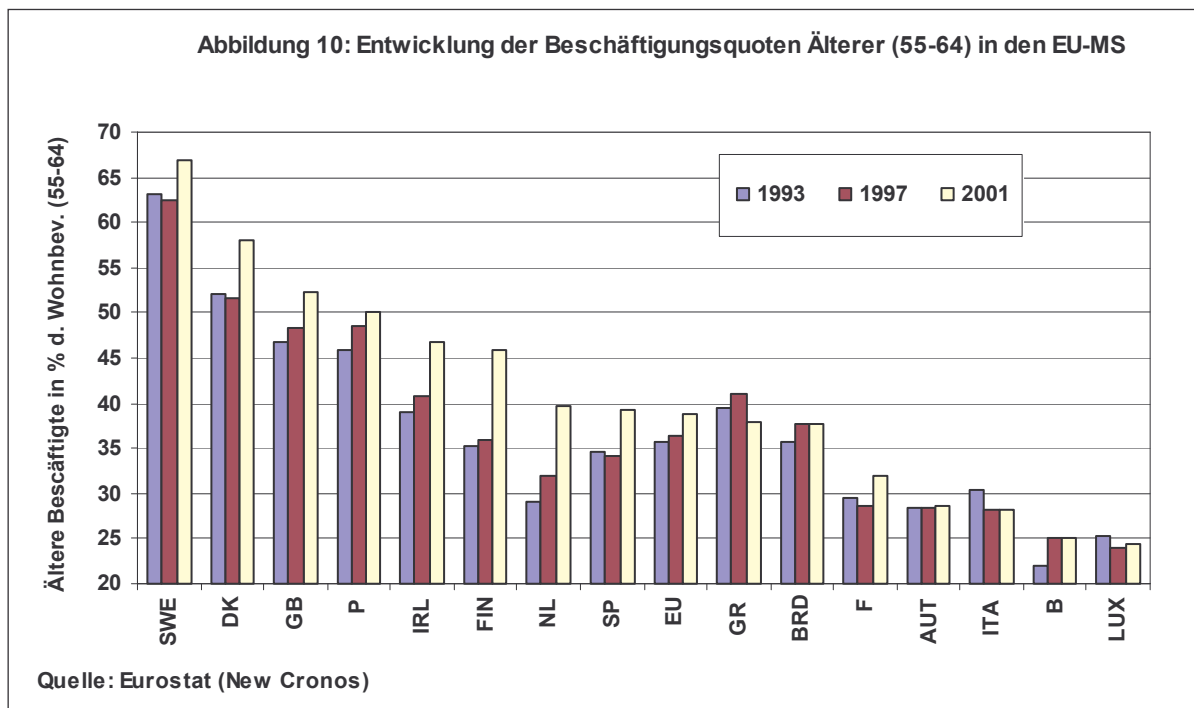
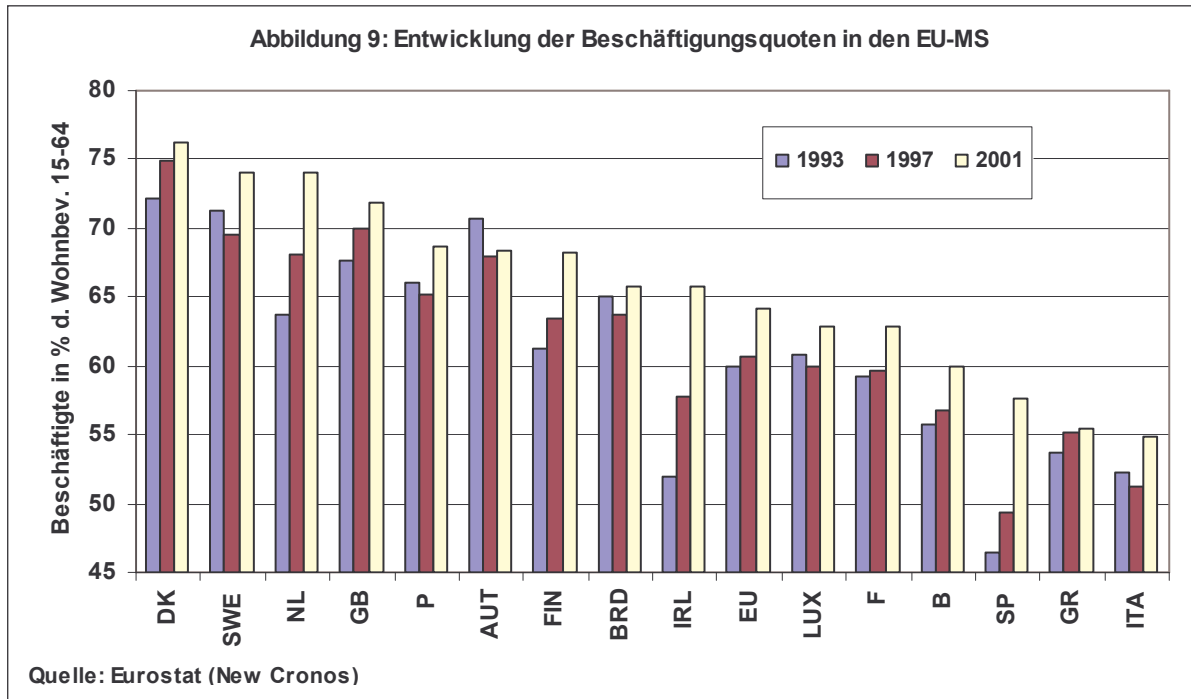
Dieser Befund einer sich stark verbessernden Arbeitsmarktlage wird noch deutlicher, wenn die Arbeitslosigkeit betrachtet wird. Abbildung 11 zeigt etwa, dass es große Unterschiede im Ausmaß der Arbeitslosigkeit zwischen den MS gibt - diese sich aber in den letzten Jahren verringert haben. In IRL ist die Arbeitslosigkeit seit 1993 um etwa 72% zurückgegangen, in NL, DK, SWE, GB und FIN um etwa 50%, in SP um beinahe 40% (EU-Durchschnitt: -25%). Manche Länder haben keinen Rückgang oder sogar einen leichten Anstieg zu verzeichnen - wie etwa AUT, allerdings auf einem sehr niedrigen Niveau. Mit Ausnahme von GB (und vor 1997 auch BRD) liegen die großen MS in den letzten zwei Jahrzehnten in ihrer Arbeitslosigkeit über dem EU-Durchschnitt, die meisten kleinen Staaten in der Mehrzahl der Jahre darunter. Wie Abbildung 12 zeigt gilt der Befund der großen Heterogenität auch für die Langzeitarbeitslosenquote (gemessen in % des Arbeitskräftepotenzials): Während 2001 in LUX, NL, DK und AUT weniger als 1% länger als 12 Monate arbeitslos waren, waren es in SP, GR und ITA über 5%. In Veränderungen ausgedrückt, ist die Entwicklung in einigen MS ähnlich dramatisch wie bei den allgemeinen Arbeitslosenquoten: Die Langzeitarbeitslosenquote hat sich seit 1993 in IRL um 87% reduziert, in NL, DK, SWE (seit 1997), GB, FIN um etwa 2/3, in SP um ca. 50% (EU-Durchschnitt: ca. -30%). Wird alternativ dazu der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen betrachtet, so schwankt dieser zwischen etwa 20-30% (in SWE, DK, FIN) und 50-60% (BRD, B, GR, ITA). Auch wenn die

sollte in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass die Ergebnisse in vielen Fällen sehr sensibel auf die Wahl des Beobachtungszeitraumes reagieren.

¹⁰⁰ Im Zeitraum 1997 bis 2001 stieg die allgemeine BQ im EU-Durchschnitt von 60,5% auf 63,9%, in Vollzeitäquivalenten gerechnet stieg sie im selben Zeitraum von 55,5% auf 58,5%. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten (an allen Beschäftigten) stieg von 16,9% auf 17,9%; die Daten entstammen DG EMPL (2002a). Wird die Analyse auf den Beitrag von Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten zum Beschäftigungswachstum (in Personen ausgedrückt) fokussiert, dann relativiert sich die vorangegangene Aussage etwas: Im Zeitraum 1995-2001 speist sich das EU15-Beschäftigungswachstum zu etwa 50% aus Teilzeitbeschäftigten, die andere Hälfte kommt von den Vollzeitbeschäftigten. In SP, IRL, GR, P, FIN und SWE geht der überwiegende Zuwachs auf die Teilzeitbeschäftigung zurück; siehe DG ECFIN (2002b), S. 96. Siehe auch OECD (2003a), p.19f.

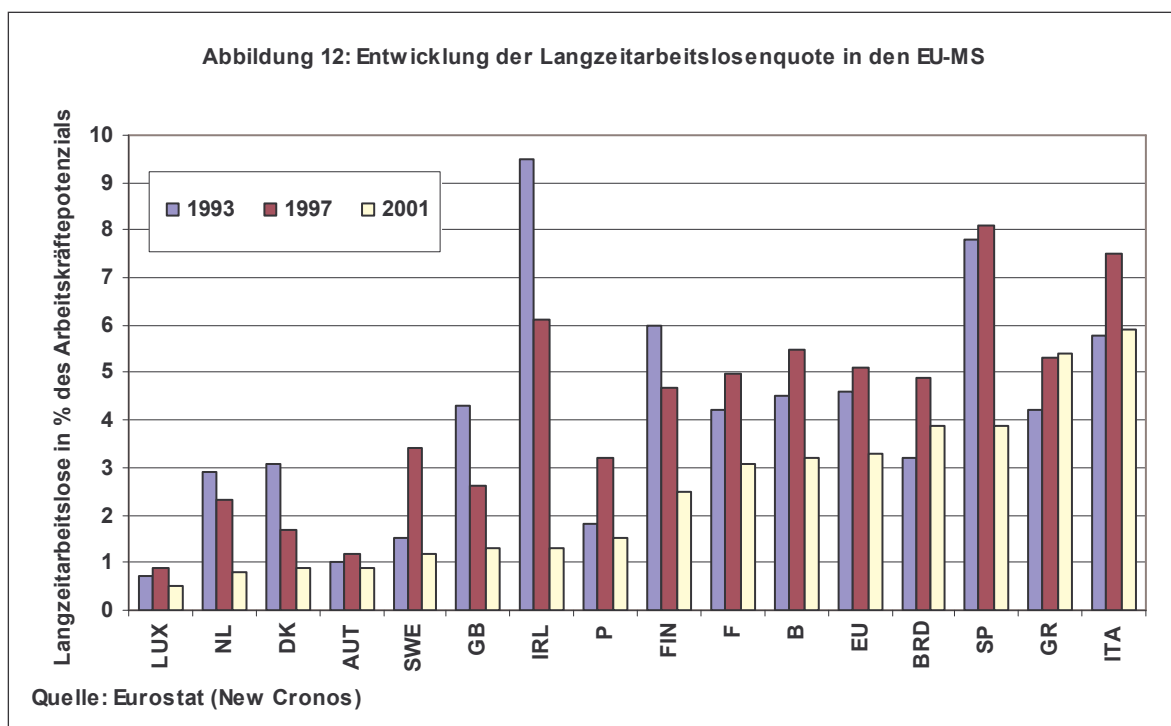
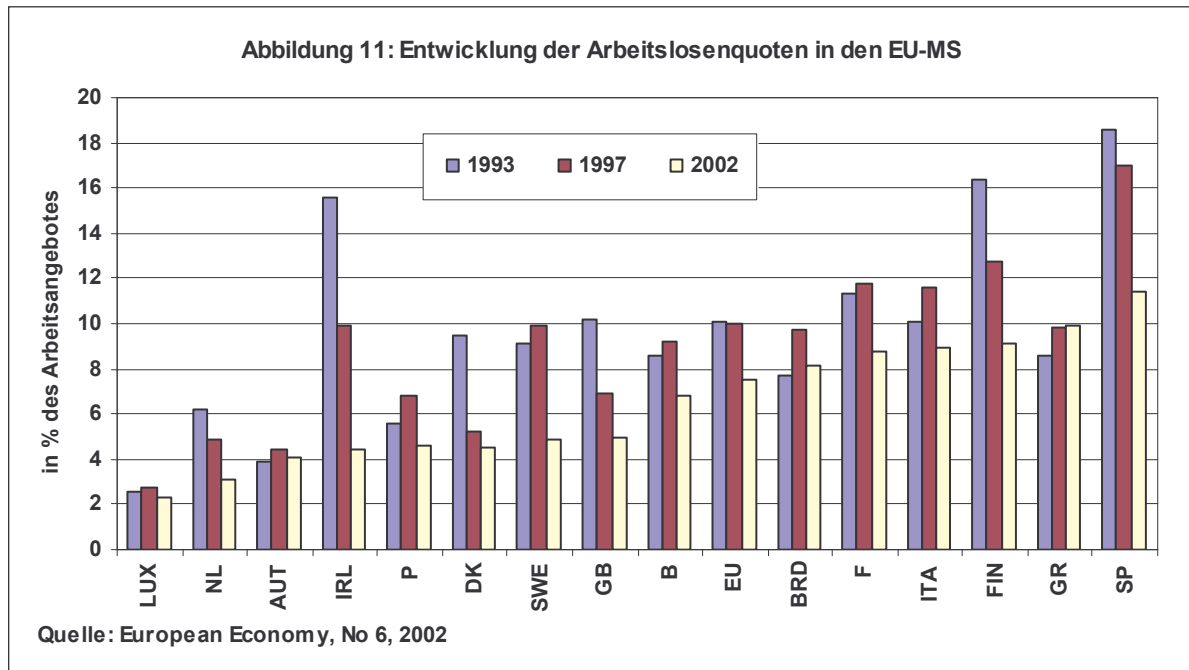
gesamte Arbeitslosigkeit in vielen Ländern stark abnahm, so blieb der Anteil an Langzeitarbeitslosen vergleichsweise stabil.¹⁰¹

Wie hat sich seit Beginn der Beschäftigungsstrategie die regionale Streuung der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigungsquoten in der EU entwickelt: Die Streuung der Arbeitslosenquote nach Regionen (gemessen an der Entwicklung des Variationskoeffizienten) ist von 1997 bis 2001 sowohl auf NUTS2-Ebene (von 55,9 auf 64,9) als auch auf NUTS3-Ebene (von 55,4 auf 67,9) deutlich angestiegen. Die Streuung der Arbeits-



¹⁰¹ Diese Analyse der Langzeitarbeitslosenbestände wird durch die Betrachtung von Zuströmen in die Langzeitarbeitslosigkeit im wesentlichen bestätigt; siehe COM (2002d), Annex 1, S. 137ff.

losenquoten zwischen den MS (wiederum gemessen am Variationskoeffizienten) stieg nur marginal von 38,0 auf 38,5.¹⁰² Der Variationskoeffizient der Beschäftigungsquoten fiel hingegen zwischen 1997 bis 2001 leicht von 15,3 auf 14,4. Die regionale Streuung hat in den letzten Jahren also eher zugenommen bzw. nur marginal abgenommen.



¹⁰² Gemessen am absoluten Streuungsmaß der Standardabweichung zeigt sich eine Reduktion der Streuung von 3,8 auf 2,92.

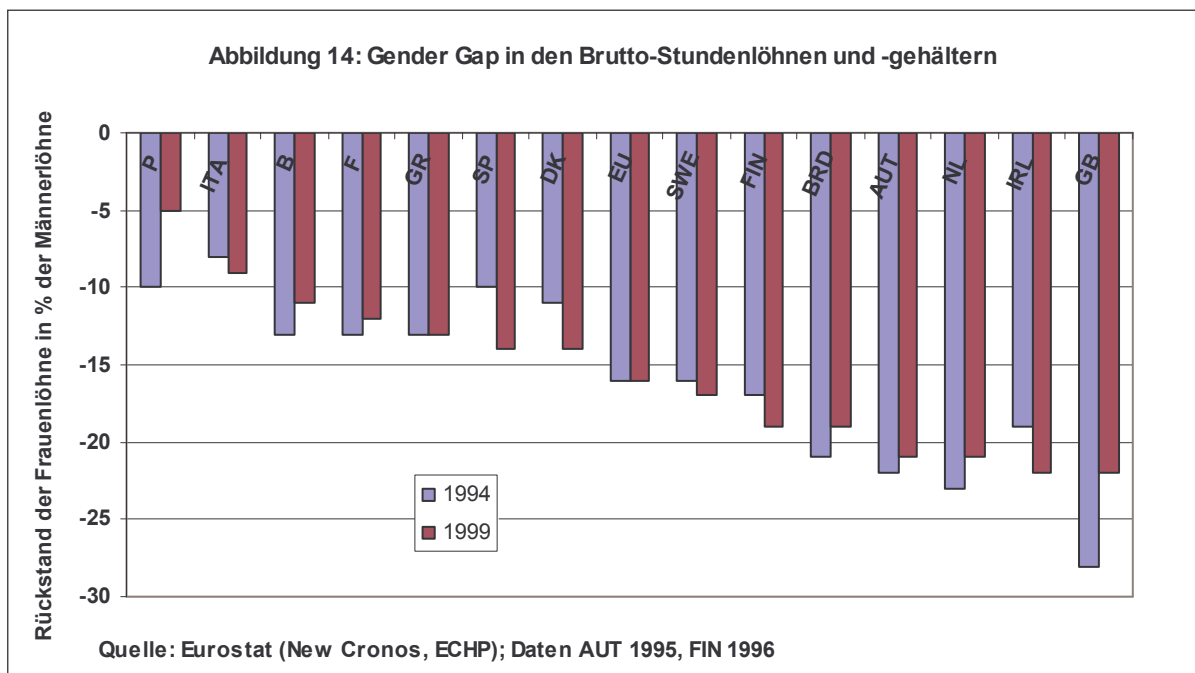
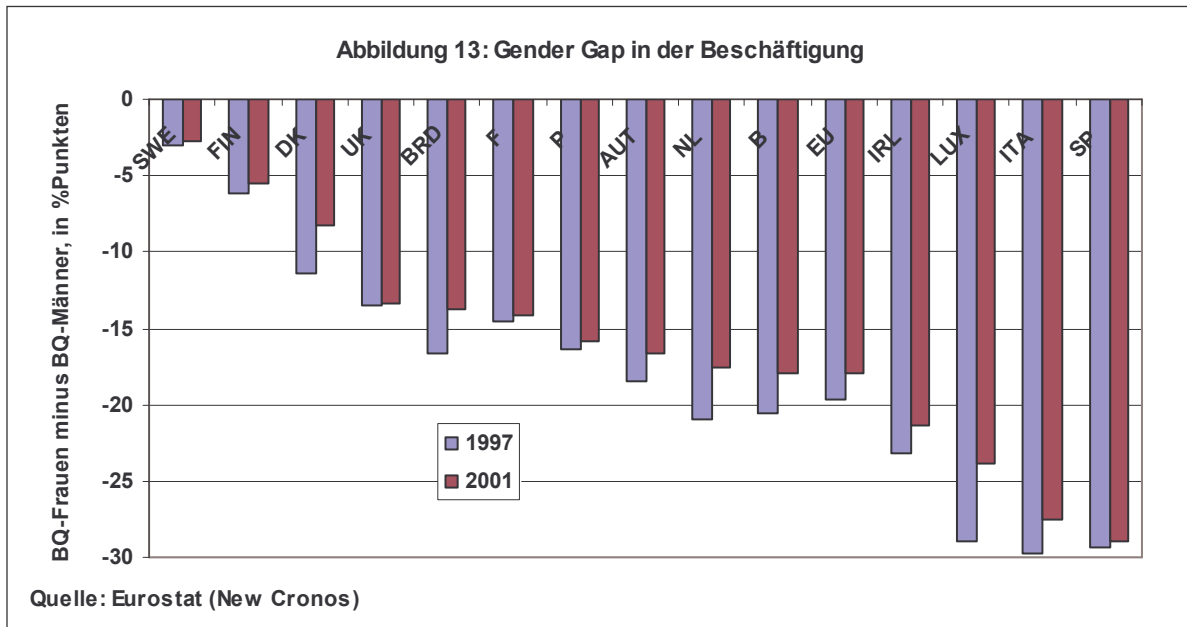
Neben den bereits genannten globalen Indikatoren kann natürlich eine Vielzahl weiterer Maßgrößen angeführt werden, die die Strukturveränderungen auf den europäischen Arbeitsmärkten abbilden. Im Rahmen der Beschäftigungsstrategie werden die folgenden Indikatoren häufig genannt:

Die so genannte „zweite Säule“ im Luxemburg-Prozess enthält die Vorgabe, die Gründung von Unternehmen zu erleichtern. In diesem Zusammenhang werden Gründungsquoten von Unternehmen, Überlebensraten dieser neu gegründeten Unternehmen, etc. als Zielsetzungen genannt. Der Anteil der Selbstständigen an allen Beschäftigten, der von 16,2% (1994) auf 14,8% (2001) zurückgegangen ist, erscheint dem gegenüber ein weniger aussagekräftiger Indikator zu sein, weil es offensichtlich einen negativen Zusammenhang gibt: Je wohlhabender ein Land in der EU ist, desto niedriger ist der Anteil an selbstständig Beschäftigten (in SWE beispielsweise liegt der Anteil 2001 bei 5%, in GR bei 43,3%). Im Zusammenhang mit der zweiten Säule wird häufig auch der Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor (in % der Gesamtbeschäftigung oder der Wohnbevölkerung zwischen 15-64 Jahren) als Zielgröße genannt, weil sich ein Teil der Differenz zu den höheren Beschäftigungsquoten in den USA aus dem größeren Beschäftigungsanteil im Dienstleistungssektor in den USA erklären lässt. Dieser Anteil steigt im Zeitverlauf: Arbeiteten 1994 noch 65,9% der Beschäftigten im Dienstleistungssektor, so lag dieser Anteil 2001 bei 69,4%. In den wohlhabenderen Ländern liegt er höher, als in den weniger wohlhabenden. Jedenfalls wird im Dienstleistungssektor auch in Zukunft ein großes Beschäftigungspotenzial gesehen.

Im Rahmen der Säule III "Anpassungsfähigkeit" in der europäischen Beschäftigungsstrategie wird als sehr unzureichendes Maß für die Flexibilität der Arbeitsmärkte das Ausmaß der so genannten "Non-standard-employment" (Personen in Teilzeitbeschäftigung, befristeten Arbeitsverhältnissen, Gelegenheits- und Saisonbeschäftigung als Anteil an den unselbständig Beschäftigten) herangezogen. Das Ausmaß dieser derart definierten flexiblen Arbeitsverhältnisse stieg im EU-Durchschnitt von 25,0% (1995) auf 28,5% (2000) an, eine Entwicklung, die sich in der Mehrzahl der MS wieder findet (nur in SP, SWE und DK kam es im selben Zeitraum zu einem Rückgang). Der Anteil an flexiblen Arbeitsformen schwankt allerdings zwischen den Staaten erheblich, mit NL (46,8%) an der Spitze, und ITA (15,9%), GR (14,9%) und LUX (14,2%) am unteren Ende der Skala.

Um Strukturprobleme im Bereich Chancengleichheit abzubilden, wird häufig auf den so genannten "Gender gap" abgestellt: Gemeint ist damit der Unterschied zwischen der Beschäftigungsquote, der Arbeitslosenquote und dem Bruttoeinkommen zwischen Frauen und Männern. Abbildung 13 zeigt den Gender Gap in den Beschäftigungsquoten: Die Differenzen in der Erwerbsbeteiligung zwischen Männern und Frauen schwanken zwischen 3%-Punkten in SWE und beinahe 30%-Punkten in LUX, ITA und SP. Seit Beginn der Beschäftigungsstrategie hat sich die 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. In einigen Ländern (DK, BRD, NL und LUX) reduzierte sich der Abstand in den BQ doch deutlich (zwischen 17% und 27%). Die Arbeitslosigkeit ist demgegenüber in den meisten Ländern bei den Frauen höher als bei den Männern, im EU-Durchschnitt (2001) um 2,4%-Punkte (Ausnahme: IRL, SWE und GB). Die Unterschiede in den Arbeitslosigkeitsdifferenzen streuen zwischen den MS erheblich. Schließlich noch eine Bemerkung zu den Unterschie-

den in den Brutto-Stundenlöhnen und -gehältern (siehe Abbildung 14)¹⁰³: Die Einkommen von Frauen liegen 1999 zwischen 5% (in P) und 22% (IRL, GB) hinter jenen der Männer zurück, im EU-Durchschnitt beträgt der Abstand 16%. Seit 1994 hat sich die Situation in einigen Ländern marginal verbessert, in anderen (SP, ITA, DK, SWE, FIN, IRL) sogar verschlechtert.



¹⁰³ Es handelt sich um einen „Gender pay gap in unadjusted form“, d.h. die Unterschiede in den Arbeitsmarktcharakteristika zwischen Männern und Frauen (und daraus resultierende Produktivitätsunterschiede) werden nicht gesondert berücksichtigt. Daraus folgt, dass dieser Indikator die Summe aus einer „reinen Diskriminierung“ und strukturellen Differenzen (die etwa durch unterschiedliche Laufbahnentscheidungen von Männern und Frauen entstehen) abbildet. Die Daten beziehen sich auf den „European Community Household Panel“, schließen alle Sektoren mit ein (inkl. den öffentlichen Sektor) und umfassen alle Beschäftigten, die mindestens 15 Stunden pro Woche arbeiten. Ein Überblick über detailliertere Analysen des Gender pay gap im Rahmen der EU ist zu finden in DG EMPL (2002a), pp. 35, Box 3.

Welche Schlussfolgerung können aus dieser Beschreibung der Entwicklung von Performance-Indikatoren gezogen werden? Im EU-Durchschnitt haben sich die allgemeinen BQ um etwa 7% seit 1993 verbessert, die BQ älterer Personen um etwa 9%. Die allgemeine Arbeitslosenquote hat sich in der EU um etwa 25% reduziert, die Langzeitarbeitslosenquote um etwa 28%. Die Verbesserungen in der Arbeitslosigkeit sind also wesentlich stärker ausgeprägt als in der Beschäftigung. Manche MS zeichnen sich durch eine besonders positive Performance aus: In IRL, FIN, NL und SP haben sich die BQ (allgemein und Ältere) um 11%-36% seit 1993 erhöht, die Arbeitslosigkeit (allgemein und LZA) ging zwischen 87%-40% in IRL, FIN, NL, DK, SWE, GB und SP zurück. Hinsichtlich dieser globalen Performance-Indikatoren kann die Entwicklung seit 1997 (bzw. seit 1993) in vielen Bereichen durchaus als „dramatische Verbesserung“ beschrieben werden. In welcher Relation diese exorbitante Verbesserung in einigen wichtigen Arbeitsmarktindikatoren zu den umgesetzten Strukturmaßnahmen steht, wird in den nachfolgenden Kapiteln 3.2. und 3.3. erörtert werden.

Gegeben die eben dargestellte Performance in der EU-Arbeitsmarktentwicklung lassen sich die Länder in „Good Performing Countries“ (IRL, FIN, NL, DK, SWE, GB und SP) und in „Bad Performing Countries“ (GR, BRD, ITA; LUX, AUT)¹⁰⁴ 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

Das vorangegangene Unterkapitel widmete sich der Darstellung der Entwicklung von Performance-Indikatoren. Diese zeigen eine deutliche Verbesserung der Arbeitsmarktlage in einer Vielzahl von EU-MS. Diese deskriptive Darstellung soll nun ergänzt werden um analytischere Überlegungen zu den Strukturveränderungen auf den europäischen Arbeitsmärkten, in dem fünf Bereiche - zyklische Reagibilität, NAIRU, Beveridge Kurve, Langzeitarbeitslosigkeit, Beschäftigungsintensität und Lohnentwicklung - näher betrachtet werden.

3.1.2.1. Zyklische Reagibilität von Beschäftigung, Arbeitsangebot und Arbeitslosigkeit¹⁰⁵

Die Arbeitsmarkt-Variablen 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: Wie nachfolgende Gleichung [1] zeigt, wird das Verhältnis von zyklischer Komponente der Arbeitslosigkeit (Abweichung der aktuellen ALQ von der strukturellen ALQ) und der Abweichung des aktuellen Output vom Potenzial-Output dargestellt, wobei der Okun-Koeffizient μ die Transmission der Outputeränderungen in die zyklische Arbeitslosigkeit beschreibt.

¹⁰⁴ Diese Einteilung ist hinsichtlich LUX und AUT natürlich insofern zu relativieren, als die Ausgangsniveaus dieser Länder in manchen Bereichen (wie etwa der Arbeitslosenquote; nicht jedoch in der BQ Älterer) zu den europäischen Best-Performing Countries gehören. Allerdings ist die Dynamik v. a. in AUT häufig nicht gerade befriedigend.

¹⁰⁵ Die nachfolgenden Überlegungen fußen auf DG ECFIN (2002a) und DG EMPL (2002a).

$$ALQ - ALQ^* = -\mu (Y - Y^*) \quad [1]$$

Durch Bilden der ersten Differenzen und Umordnung der Terme ergibt sich:

$$ALQ - ALQ_{-1} = ALQ^* - ALQ^*_{-1} - \mu [(Y - Y^*) - (Y_{-1} - Y^*_{-1})] \quad [2]$$

Die Veränderungen in der aktuellen Arbeitslosenquote werden zerlegt in Änderungen der strukturellen Arbeitslosigkeit und Änderungen im Output-Gap (mit dem Okun-Koeffizienten μ gewichtet).

Die nachfolgende Tabelle ¹⁰⁶ 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).

In vielen Ländern der EU hat sich die Reagibilität der Arbeitsmarktvariablen in den 90er Jahren erhöht (gegenüber dem Zeitraum 1969-1989), nicht so in den USA und in Japan. Reagierte beispielsweise in der ersten Zeitperiode die Arbeitslosigkeit in der EU auf eine Verringerung des Output-Gap um 1% im Durchschnitt mit einem Anstieg um 0,38%, so verstärkte sich dieser Zusammenhang in den 90er Jahren auf 0,67%;¹⁰⁷ 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 Reagibilitäten zwischen den verschiedenen MS sind sehr unterschiedlich: In SP, F, ITA, NL, P und SWE hat sich der Okun-Koeffizient deutlich erhöht, was in vielen Fällen auf die ausgeprägteren Reaktionen der Beschäftigung auf Outputänderungen zurückzuführen ist. Die Zusammenhänge dürften sich in der zweiten Hälfte der 90er Jahre nicht wesentlich verändert haben.¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁶ Siehe DG ECFIN (2002a), p. 99; der up-date auf 2002 erfolgte ebenso wie die Einfügung der für den vorliegenden Zusammenhang besonders relevanten Periode 1996-2002 vom Autor.

¹⁰⁷ Diese Erhöhung des zyklischen Okun-Koeffizienten wird für die längere Frist bestätigt von Marterbauer/Walterskirchen (2000).

¹⁰⁸ Die Ergebnisse sind mit Vorsicht zu interpretieren, weil beispielsweise der Einschluss des Jahres 2002 gegenüber der Periode 1989-2001 die Werte bei manchen Ländern deutlich ändert oder weil der Zeitraum 1996-2002 nur auf 7 Beobachtungen beruht.

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	0.50		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	0.83	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	0.88	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	0.35	0.49	0.41
EU-15	0.54	1.16	1.05	0.29	0.42	0.36	0.38	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 \langle Abweichungen der Beschäftigung vom Trend $\rangle =$ Konstante + b \langle BIP-Abweichung vom Trend \rangle , 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 \langle Abweichungen des Arbeitskräfteangebotes vom Trend $\rangle =$ Konstante + b \langle Abweichung der Beschäftigungsnachfrage vom Trend \rangle , 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: (3) = (1) * [1 - (2)].

Quelle: GD ECFIN (2002a), p.99, up date vom Autor; nicht besetzte Zellen ergaben auf dem 95%-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.

Die bisherige Analyse kann ergänzt werden durch eine nähere Betrachtung der Entwicklung von BQ, der ALQ und des Arbeitsangebotes nach den Rezessionen 1982 und 1993¹⁰⁹: In den 80er Jahren sank die Beschäftigungsquote zwei Jahre nach dem konjunkturellen Tief und erreichte erst 5 Jahre nach dem Einbruch das Ausgangsniveau. Demgegenüber stieg die BQ nach 1993 sehr rasch wieder an ohne einen merklichen Rückgang. Die spiegelbildliche Situation zeigte sich für die Entwicklung der Arbeitslosenquote. Im Gegensatz zu den frühen 80er Jahren stieg die Arbeitslosigkeit nach 1993 nur mäßig an und begann sehr bald wieder zu sinken. Beschäftigung, Arbeitsangebot und Arbeitslosigkeit reagieren auf Veränderungen des Output-Gap allerdings deutlich unterschiedlich, je nachdem, ob das aktuelle Wachstum über oder unter dem Potenzial-Output liegt: Ist der Output-Gap ($Y-Y^*$) negativ, dann reduziert sich die Arbeitslosigkeit bei einem Anstieg des BIP um 1% deutlich mehr als bei einem positiven Output-Gap. Ebenfalls steigt die Beschäftigung im ersten Fall stärker an, als im zweiten. Eine Erklärung für diese Asymmetrie im Verhalten der Arbeitsmarktvariablen, je nachdem ob das Wachstum unterhalb oder oberhalb des langfristigen Trends liegt, ist in den ungenutzten Kapazitäten zu sehen, die einfacher mobilisiert werden können.

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 Phänomenes, 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 werdenden Output-Gap (Aufschwung)¹¹⁰.

3.1.2.2. Non accelerating-inflation rate of unemployment (NAIRU)¹¹¹

Weil das Konzept der NAIRU als Maß für die strukturelle, im Sinne von gleichgewichtiger, Arbeitslosigkeit gegenwärtig große Popularität genießt, soll es etwas ausführlicher besprochen werden.

Den Ausgangspunkt der Überlegungen bilden Annahmen über das Preissetzungsverhalten der Unternehmen (in Gleichung [3]) und das Lohnsetzungsverhalten der Gewerkschaften (Gleichung [4]).

$$\log(p) - \log(w^e) = \beta_0 - \beta_1(u) \quad [3]$$

$$\log(w) - \log(p^e) = \alpha_0 - \alpha_1(u) \quad [4]$$

¹⁰⁹ Siehe DG EMPL (2002a), p. 54.

¹¹⁰ Siehe dazu auch OECD (2003a), p. 7.

¹¹¹ 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 (1993a), OECD (1996b-e), OECD(2000a-d); aktuelle NAIRU-Schätzungen sind in DG ECFIN (2000a), 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 Beiträge des Journal of Economic Perspectives, Winter 1997, Ball (1996) und Schulmeister (1998).

Die Unternehmen setzen die Preise als Mark-up auf die erwarteten Löhne. Die im Reallohn/Arbeitslosigkeits-Raum steigende bzw. horizontale Preissetzungskurve stellt jenen Reallohn dar, den die Arbeitgeber zugestehen bereit sind. Die Löhne wiederum werden als Mark-up auf die erwarteten Preise gesetzt, die Lohnsetzungskurve ist negativ geneigt (weil beispielsweise die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften bei höherer Arbeitslosigkeit kleiner wird). Gleichgewicht herrscht in diesem System, wenn die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern angestrebten Reallöhne kompatibel sind, die erwarteten Preise und Löhne den tatsächlichen entsprechen. Der Ausgleich wird durch die Arbeitslosigkeit hergestellt. In dieser Gleichgewichtssituation gehen vom Arbeitsmarkt keine Impulse in Richtung Beschleunigung oder Verlangsamung der Inflation aus. Die Arbeitslosigkeit, bei der dieser Zustand eintritt, wird als "NAIRU" bezeichnet. Dieses Gleichgewicht hat allerdings nichts mit Markträumung zu tun. Im Kern wird die Inflationsdynamik vom "ALQ-NAIRU Gap" bestimmt: Wird die aktuelle Arbeitslosigkeit unter die NAIRU gedrückt, dann wird sich die Inflation beschleunigen und umgekehrt; kurzfristig besteht also eine trade off-Beziehung zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit.

Alle exogenen Faktoren, die den "wage push" (α_0) und den "price push" (β_0) erhöhen, treiben auch die gleichgewichtige Arbeitslosigkeit in die Höhe, alle Faktoren, die die Lohn- (β_1) oder die Preisflexibilität (α_1) erhöhen, reduzieren die NAIRU. Folgende Einflussgrößen führen zu einer Verschiebung der Lohnsetzungskurve nach außen, erhöhen also ceteris paribus die NAIRU:¹¹² Militantere Gewerkschaften; höherer "tax wedge", der nicht von den Arbeitnehmern getragen wird; zunehmender Mismatch am Arbeitsmarkt (hinsichtlich Qualifikationen, Regionen, etc.); rigidere 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.

Langfristig wird die Arbeitslosigkeit ausschließlich durch langfristige Angebotsfaktoren bestimmt, sie entspricht dann der NAIRU. Kurzfristig jedoch wird die AL vom Schnittpunkt der aggregierten Nachfrage und dem kurzfristigen aggregierten Angebot festgelegt. In mehreren Schritten trug die OECD¹¹³ in der Weiterentwicklung ihres Konzeptes der strukturellen Arbeitslosigkeit dem Umstand Rechnung, dass strukturelle bzw. langfristig wirkende Faktoren ebenso die Arbeitslosigkeit beeinflussen wie kurzfristige Nachfrage- und Angebotschocks: Am Ende stand die Unterscheidung in, je nach gewähltem Zeithorizont, drei verschiedenen Konzepte von "Arbeitslosenquoten, die mit einer stabilen Inflation konsistent sind" in

(1) "kurzfristige NAIRU": jene ALQ, die mit einer stabilen Inflation von der gegenwärtigen Periode in die nächste kompatibel ist und die von der NAIRU abhängt, aber volatiler als diese ist, weil sie von allen Angebotseinflüssen bestimmt wird;

¹¹² Siehe Pichelmann (1993a), S.9.

¹¹³ Siehe OECD (1996b-e) und OECD (2000a-d), wo zuerst die Unterscheidung in "Structural rate of Unemployment" (SRU) und "NAIRU" eingeführt und in einem weiteren Schritt die Differenzierung in drei Arten von struktureller Arbeitslosigkeit vorgenommen wurde.

(2) "NAIRU": jenes AL-Niveau, das erreicht wird im Falle, dass keine temporären Angebotseinflüsse wie eine Veränderung der realen Importpreise oder der realen Ölpreise wirken;

(3) "Langfristige gleichgewichtige Arbeitslosigkeit": beschreibt jene Arbeitslosigkeit, die sich einstellt, wenn alle Angebots- und Politikeinflüsse verarbeitet wurden (SRU).

Weil die NAIRU durch Schocks beeinflusst wird, kann sie von der langfristigen gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit abweichen, mit der Folge, dass im Falle des Sinkens der aktuellen Arbeitslosigkeit unter die NAIRU die Inflation zu steigen beginnt, obwohl die AL noch über der langfristigen gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit liegt.¹¹⁴ Dieses manchmal langsame Absinken der NAIRU auf SRU-Niveau, das für die Wirtschaftspolitik von besonderem Interesse ist, wird als "speed limit effect" bezeichnet. Es ist auf Hysterese bzw. Persistenz in der Arbeitslosigkeit zurückzuführen, Phänomene, die die klassische Unterscheidung zwischen zyklischer und struktureller Arbeitslosigkeit erschweren. Im Fall von Hysterese ist die gegenwärtige NAIRU vollständig von der vergangenen Entwicklung der Arbeitslosigkeit abhängig und damit unbestimmt; im Falle von Persistenz besteht ein partieller Einfluss.

Da die NAIRU nicht direkt beobachtet werden kann, muss das Konzept mittels ökonomischer Schätzverfahren quantifiziert werden. Die verwendeten Methoden unterscheiden sich jedoch erheblich, im Zugang aber auch in den Ergebnissen: Die OECD unterscheidet "structural methods" (es werden Systeme von Lohn- und Preisgleichungen geschätzt); "purely statistical methods" (zeitreihenanalytische Verfahren, die die Arbeitslosigkeit in eine zyklische und eine strukturelle Komponente zerlegen) und einen "reduced form approach" (in der Tradition einer "expectation-augmented"-Phillips Kurve stehend)¹¹⁵. Diese unterschiedlichen Verfahren sind mit einer Vielzahl von theoretischen und statistischen Problemen behaftet,¹¹⁶ die im Endeffekt dazu führen, dass die NAIRU-Schätzergebnisse beispielsweise für ein bestimmtes Land zu einem bestimmten Zeitpunkt je nach Untersuchung etwa durch die EU-KOM, die OECD oder den IWF sich erheblich unterscheiden können (siehe unten) und mit z. T. großen Unsicherheiten behaftet sind (große Konfidenzintervalle¹¹⁷).

¹¹⁴ Die Interpretation des (AL-NAIRU)-Gap wird durch die Unterscheidung einer "NAIRU" und einer "short term"-NAIRU in manchen Fällen erschwert; siehe beispielsweise OECD (2000a, b), Figure 2.

¹¹⁵ In diesem Fall werden Phillips-Kurven, die einen unmittelbaren Bezug zum NAIRU-Konzept herstellen lassen, der folgenden Form geschätzt: $\Delta\pi_t = \alpha(L)\Delta\pi_{t-1} - \beta(U_t - U^*_t) - \theta(L)\Delta U_t + \gamma(L)z_t + e_t$; d.h. die Veränderung der Inflation hängt ab (L ist ein Polynom in den Lags) von den Inflationsänderungen der Vorperioden, dem (AL-NAIRU)-Gap, den Veränderungen der aktuellen Arbeitslosigkeit in den Vorperioden und einem Vektor an temporären Angebotsschocks; siehe beispielsweise Gordon (1997a), OECD (2000c) oder Denis (2002).

¹¹⁶ Diese werden ausführlich in OECD 1996 (c,d) und OECD (2000c) behandelt. Kurz zusammengefasst lautet die Analyse: Strukturmodelle leiden häufig darunter, dass es keinen Konsens über das "richtige" zu wählende Modell gibt; die Ergebnisse sind nicht unabhängig von der spezifischen Form der Schätzgleichung, dem Ein-/Ausschluss bestimmter Länder, der gewählten Zeitperiode; die Frage, ob der Zusammenhang zwischen dem AL-NAIRU-Gap und der Lohn-/Preisgleichung linear ist oder nicht; es gibt Identifikationsprobleme, wenn Preis- und Lohngleichungen geschätzt werden; häufig kann die quantitative Bedeutung von, die Entwicklung der NAIRU erklärenden Faktoren nicht exakt bestimmt werden bzw. es besteht nur ein schwacher Zusammenhang zwischen der Veränderung dieser strukturellen Einflussfaktoren mit den Veränderungen der NAIRU. Bei Zeitreihenverfahren werden häufig Entscheidungen beispielsweise bei der Wahl von Glättungsfaktoren getroffen, denen ein gewisses Maß an Willkür anhaftet.

¹¹⁷ 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%.

Zusammenfassend können folgende Faktoren angeführt werden, die Höhe und Verlauf der NAIRU bestimmen¹¹⁸:

(1) Einerseits wirken strukturelle und institutionelle Faktoren, die eine permanente Wirkung auf das Niveau der NAIRU haben wie die Art und Weise, wie der Arbeitsmarkt und der Gütermarkt organisiert bzw. reguliert wird z. B. durch Mindestlöhne, die Generosität des Arbeitslosenversicherungssystems, das Arbeitsrecht, die Lohnverhandlungssysteme, das Matching am Arbeitsmarkt, Insider-Outsider-Mechanismen, die Wettbewerbsintensität am Gütermarkt, ganz allgemein die Kapazität der Märkte, Schocks zu verarbeiten.

(2) NAIRU-Determinanten mit temporären oder permanenten Einfluss sind der Tax wedge, Terms of Trade Effekte, Produktivitätseffekte, die Entwicklung der Realzinsen. Für den vorliegenden Zusammenhang ist jedoch der empirische Einwand von Bedeutung, dass der gemessene Zusammenhang der erklärenden Strukturvariablen mit der Entwicklung der NAIRU nicht sehr eng ist; in den Worten der OECD:

"Nevertheless, the correspondence over time between such changes in structural variables and changes in estimated NAIRUs is not especially close in several countries."¹¹⁹

In diesem Zusammenhang verdient das Faktum Erwähnung, dass die in vielen EU-MS seit Anfang der 80er Jahre fallenden Lohnquoten mit der Annahme eines die NAIRU nach oben treibenden verstärkten Lohndruckes von Seiten der Gewerkschaften im Widerspruch steht. Daraus folgt: Wenn auch für einzelne Faktoren (wie beispielsweise für die Dauer der gewährten Arbeitslosenunterstützung) in einzelnen Studien ein signifikanter Einfluss auf die Entwicklung der NAIRU nachgewiesen werden kann, so besteht doch große Unsicherheit über die Gründe, die beispielsweise in den letzten Jahren zu einer Reduktion der gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit geführt haben.

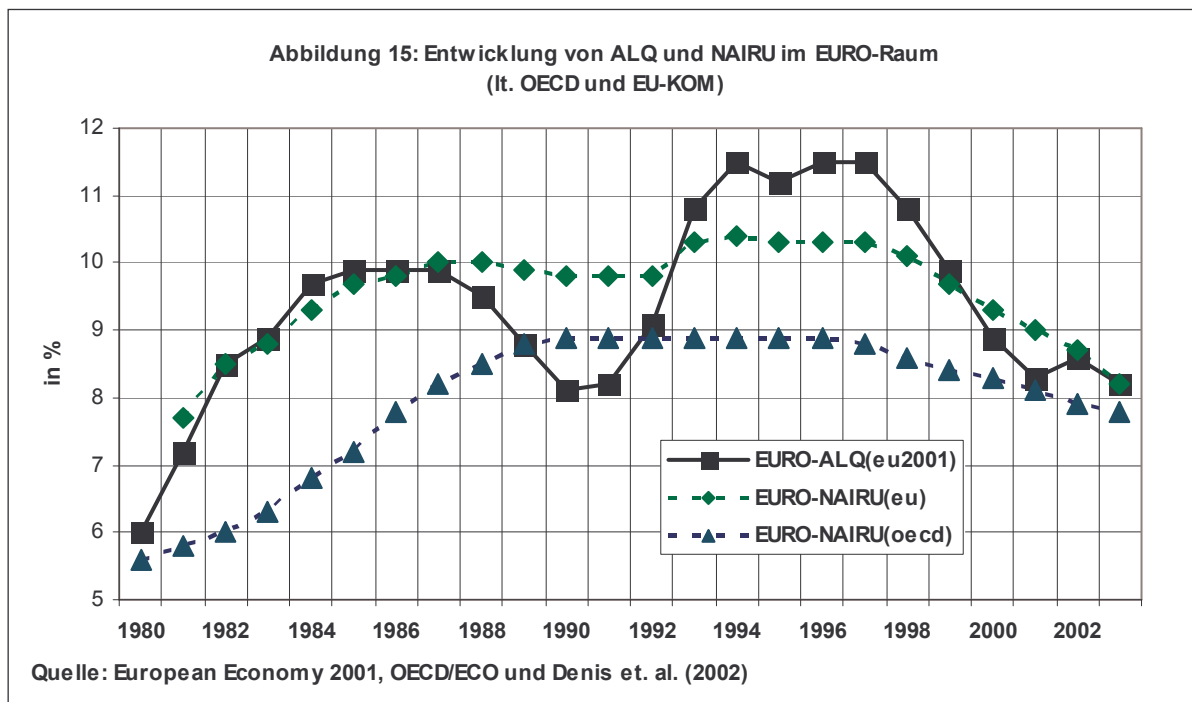
Zur nachfolgenden Abbildung 15 können folgende Anmerkungen gemacht werden:

(1) Die Arbeitslosigkeit im EURO-Raum¹²⁰ erreichte Mitte der 80er und Mitte der 90er Jahre jeweils einen Höhepunkt von 10% bzw. 11,5%, gegenwärtig liegt sie auf einem Niveau, das etwa jenem Anfang der 90er Jahre entspricht (zwischen 8%-9%). Die NAIRU folgt der Arbeitslosenquote auf eine Art und Weise, die einem Moving Average nicht unähnlich ist.

¹¹⁸ Siehe OECD (1996b, c).

¹¹⁹ Siehe OECD (1996b), S. 9; als, nicht wirklich überzeugende Gründe werden möglicherweise lange Lags in den Wirkungen von Strukturreformen, komplexe Interaktionen zwischen den strukturellen Maßnahmen u. a. genannt. In OECD (2000a), Figure 4, wird ein Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Umsetzung der Empfehlungen der OECD-Jobs Study und der Reduktion der NAIRU hergestellt: Es zeigt sich ein nicht sehr enger Zusammenhang (ein Korrelationskoeffizienten von etwa -0,5). In einer früheren Arbeit von Pichelmann (1993b) wird die bloß unvollständige Rücküberwälzung steigender Sozialversicherungsbeiträge in die Nettolöhne und die gestiegene Langzeitarbeitslosigkeit für etwa 30% des Anstieges der österreichischen NAIRU verantwortlich gemacht.

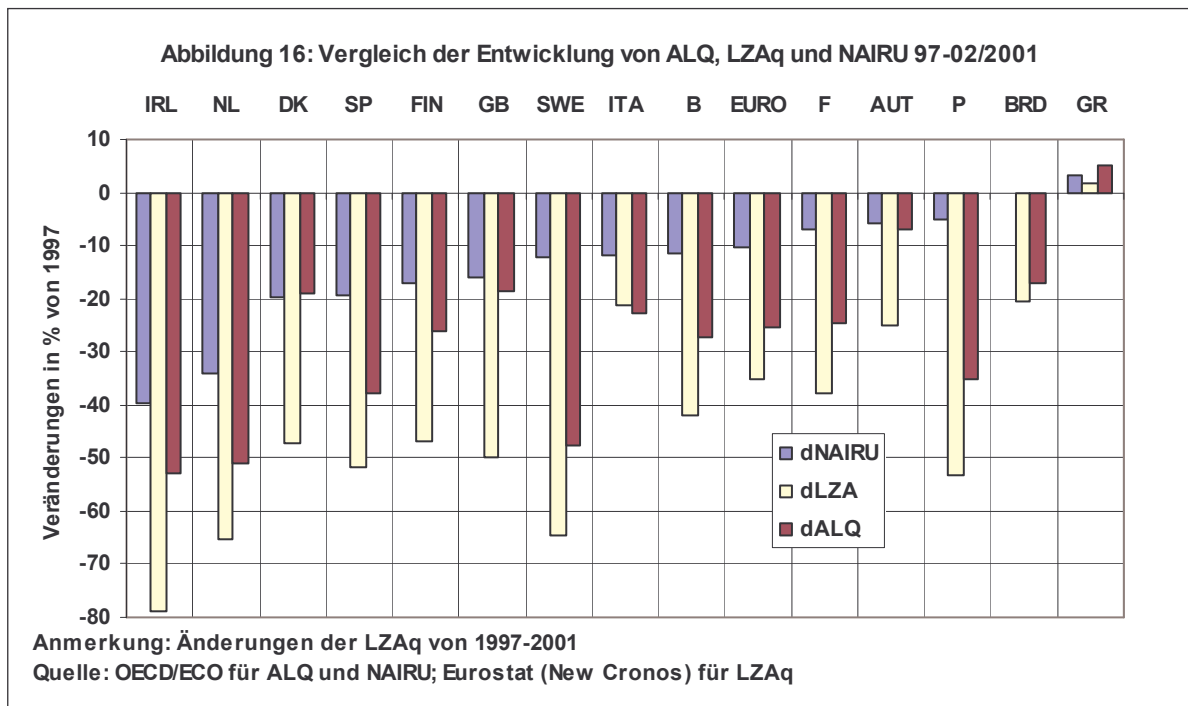
¹²⁰ Zwischen 2001 und 2002 wurde die durchschnittliche EU- bzw. EURO-Arbeitslosenquote um ca. einen halben Prozentpunkt nach unten revidiert, was v. a. auf Änderungen in den Zeitreihen von SP, F, DK und NL zurückzuführen ist. Angegeben sind die Werte von 2001, weil sich die EU-NAIRU-Schätzungen auf diese beziehen. Zudem unterscheidet sich die OECD-ALQ für den EURO-Raum von jener der EU für mehrere Jahre.



(2) Die NAIRU-Schätzungen der OECD liegen doch deutlich unter jenen der EU.¹²¹ Im letzteren Fall wird beinahe das gesamte Ausmaß der aktuellen Arbeitslosigkeit strukturellen und nicht zyklischen Faktoren zugeordnet. Jedoch sinken beide NAIRU-Schätzungen 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, nicht genauer zu beantworten, als dass sie mit 95%iger Wahrscheinlichkeit zwischen 8% und 11,5% lag - wahrlich keine sehr präzise Angabe! Damit werden aber aus diesen Schätzungen abgeleitete Empfehlungen an die Wirtschaftspolitik schwierig, sei es beispielsweise in Bezug auf die für die Geldpolitik nicht unwesentliche Frage der Höhe des aktuellen und des zukünftigen Inflationsdruckes oder des Ausmaßes an Reformbedarf auf den Arbeitsmärkten. Abgesehen von dem Umstand, dass die "short run"-NAIRU und die langfristige gleichgewichtige Arbeitslosigkeit (SRU) von der NAIRU abweichen können, müsste 2001 lt. EU-NAIRU der Inflationsdruck gestiegen sein, nicht so jedoch lt. OECD-NAIRU.

Die vorangegangenen Überlegungen lassen erhebliche Zweifel aufkommen, ob das NAIRU-Konzept für wirtschaftspolitische Analysen und Empfehlungen überhaupt von Nutzen sein kann. Geht man trotz der gerade angeführten Einwendungen einmal davon aus, dass die Ergebnisse sinnvoll verwendet werden können, 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 Strukturreformen in diesen Ländern gezogen werden können?

¹²¹ Obwohl beide, die OECD als auch die EU, ein ähnliches Schätzverfahren verwenden - es wird eine "expectation-augmented" Phillips-Kurve geschätzt und ein Kalman-Filter zur Glättung herangezogen -, unterscheiden sich die Punktschätzungen doch erheblich; siehe Turner (2001), p. 181 und Denis (2002), p. 9. In Pichelmann/Schuh (1996), p. 15, wird der Unterschied zwischen strukturellen und zeitreihenanalytischen Modellen zur Schätzung der NAIRU deutlich: Die Zeitreihenschätzungen folgen den aktuellen Werten der Arbeitslosigkeit in engen Abständen. Wird bei einem H-P-Filter der Glättungsfaktor größer gewählt (z. B. bei Jahreswerten größer als 100), dann wird das Ergebnis "glatter", es folgt also der Ausgangsreihe weniger deutlich.



In den Ländern SWE, GB, FIN, SP, DK, NL und IRL ist die NAIRU zwischen 1997-2002 um 12%-40% zurückgegangen; ein Bild, das für beinahe dieselbe Ländergruppe (Ausnahme FIN, SWE) in noch stärkerem Ausmaß für den längeren Zeitraum 1993-2002 gilt. Diese "Best Performing Countries" stimmen weitgehend mit der Gruppe der Besten aus dem Kapitel 3.1.1. überein. Interessant ist des Weiteren, dass in Ländern wie DK, 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 SWE, SP, P und F müsste demgegenüber der Großteil des Rückganges in den Arbeitslosenquoten von konjunkturellen Faktoren ausgegangen sein. D.h., dass vor allem in IRL, NL, DK, FIN und GB große Strukturreformen auf den (Arbeits-, Produkt- und Dienstleistungs-)Märkten durchgeführt worden sein müssten. Ob das für die Arbeitsmärkte zutrifft, wird in Kapitel 3.2. zu untersuchen sein. Nimmt man die Langzeitarbeitslosenquote als alternatives Maß für das Ausmaß an struktureller Arbeitslosigkeit, dann wird hinsichtlich der Verbesserungen auf den europäischen Arbeitsmärkten die bisherige Analyse bestätigt: IRL, NL, SWE, SP, GB haben einen Rückgang der LZAq zwischen 79% und 59% zu verzeichnen, DK und FIN liegen bei etwa -48%, nur Portugal kommt in die Gruppe der "Best Performer" mit -53,1% neu hinzu.

3.1.2.3. Beveridge Kurve

Die Beveridge-Kurve,¹²² 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. Negativ geneigt ist die Beveridge-Kurve deshalb, weil in der Regel in Zeiten guter Konjunktur die Arbeitslosenquote niedrig und die Zahl der offenen Stellen hoch ist; in der Rezession verhält es sich meist gerade umgekehrt. Daher schlägt sich der Konjunkturverlauf in Bewegungen entlang der Kurve nieder. Die Lage der Kurve

¹²² Siehe zur Diskussion der Beveridge-Kurve beispielsweise Christl (1988), Blanchard/Diamond (1989), Bleakley/Fuhrer (1997) und Nickell et. al. (2001).

wird wiederum determiniert vom allgemeinen Aktivitätsniveau am Arbeitsmarkt, d. h. vom Ausmaß der Reallokationsdynamik, also der Bewegung der Arbeitskräfte und -plätze zwischen einzelnen Arbeitsplätzen, Sektoren, Regionen, etc.

Bei der Beveridge-Kurve handelt es sich jedoch nicht um eine "*structural economic relationship*"¹²³ in dem Sinn, dass Unternehmen und Beschäftigte sich Überlegen, Arbeitslosigkeit und Vakanzquoten in ein negatives Verhältnis zu setzen. Vielmehr sind es die Ströme in und aus Arbeitslosigkeit und den Vakanzen, die zusammen mit dem Job-Matching-Prozess die Werte für den Bestand an Arbeitslosen und offenen Stellen bestimmen, welche wiederum der Beveridge-Kurve ihre Gestalt verleihen. Von besonderem Interesse ist natürlich die Frage, welche Faktoren zu einer Verschiebung der Beveridge-Kurve führen, wobei "*outward shifts*" eine Verschlechterung im Arbeitsmarkt-Matching zum Ausdruck bringen und umgekehrt. In Anlehnung an Blanchard/Diamond (1989) analysieren Bleakley/Fuhrer (1997) im Rahmen eines einfachen Matching-Modells diese Frage und kommen zu dem Schluss: Die US-amerikanische Beveridge-Kurve wurde vom Zeitraum 1960-1969 auf die Folgeperiode 1970-1986 nach außen und im Zeitraum 1990-1996 wieder nach innen verschoben. Die letzte Bewegung wird begründet mit

(1) einer Abnahme der Reallokationsdynamik am US-amerikanischen Arbeitsmarkt; die Anzahl an Arbeitsplatzverlusten, an Kündigungen und neu geschaffenen Jobs hat sich nach 1987 merklich abgesenkt;

(2) einer Abnahme des Wachstums der Labour Force, wodurch weniger Personen als Arbeitssuchende auftreten; und

(3) einer Zunahme der Matching-Effizienz zwischen Arbeitsplätzen und Arbeitssuchenden.

Was kann aus dieser Analyse der Beveridge-Kurve für die Entwicklung auf den europäischen Arbeitsmärkten in den 90er Jahren abgeleitet werden? DG EMPL (2002a), p71-72, OECD (2001), p13-20, OECD (2003a), Chart 1.7., präsentieren neuere Zahlen zur Entwicklung der Beveridge-Kurve in den EU-MS.¹²⁴ Demnach waren FIN, F und SWE (und BRD, die von der OECD nicht erwähnt wurden) in den 90er Jahren mit einem "*outward shift*" konfrontiert, DK, NL und GB hingegen mit einem "*inward shift*".¹²⁵ Zu FIN und SWE wird relativierend angemerkt, dass die Entwicklung wesentlich von der tief greifenden ökonomischen Krise Anfang der 90er Jahre gekennzeichnet war. Diese empirischen Ergebnisse sagen natürlich noch nicht viel über die Gründe für die Verschiebung der Beveridge-Kurve aus, geben allerdings einen Anhaltspunkt über die Richtung, in der sich der Matching-Prozess in größeren Zeitspannen bewegt. Von Seiten der Entwicklung des Arbeitsangebotes kam es in den ge-

¹²³ Siehe Bleakley/Fuhrer (1997), p 6.

¹²⁴ Die Zahlen sind vorsichtig zu interpretieren, nicht zuletzt wegen des bekannten Umstandes der schlechten Qualität von "vacancy"-Daten: Es handelt sich um gemeldete offene Stellen beim AMS, die natürlich um die Einschaltquoten des Arbeitsmarktservice im gesamten Vermittlungsprozess korrigiert werden müssten (wie bei Christl 1988).

¹²⁵ Diese Ergebnisse werden von Nickel et. al. (2001) im Wesentlichen bestätigt. Mit Ausnahme von SWE und Norwegen verschob sich die Beveridge-Kurve von den 60er Jahren bis Mitte der 80er Jahre nach außen. Danach teilen sich, lt. Nickel et. al., die Länder in zwei Gruppen: (1) In B, FIN, F, BRD, JAP, SP, SWE kam es in den folgenden 1 1/2 Jahrzehnten zu einer weiteren Verschiebung nach außen. (2) In der zweiten Gruppe (CAN, DK, NL, UK, US) konnte die Entwicklung gestoppt werden, die Beveridge-Kurve verschob sich sogar nach innen. OECD (2003a) wiederum sieht eine Linksverschiebung der Beveridge-Kurve seit den 80er Jahren in NL, P, USA und CAN, eine Rechtsverschiebung hingegen in AUT, B, BRD, JAP und Norwegen. Die Ergebnisse sind also im Detail nicht immer einheitlich.

nannten Ländern zu keinem ersichtlichen "Strukturbruch", d. h. von dieser Seite gab es offensichtlich keinen nennenswerten Beitrag zu einer Verschiebung der Beveridge-Kurve.

3.1.2.4. Langzeitarbeitslosigkeit

Die Höhe der Langzeitarbeitslosigkeit wird häufig als Indikator für das Ausmaß an Strukturproblemen auf den Arbeitsmärkten herangezogen; als solche sollte diese Maßgröße, im Gegensatz etwa zur Arbeitslosenquote, weniger sensibel auf Konjunkturschwankungen reagieren. Es wird davon ausgegangen, dass Personen, die längere Zeit am Arbeitsmarkt nicht aktiv auftreten, mehr und mehr den Kontakt zum Arbeitsmarktgeschehen verlieren; ihre "Angebotseffektivität" leidet, was u. a. dazu führen kann, dass sich der inverse Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Lohndruck vermindert; aber auch, dass die Abgangswahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit mit Fortdauer der Arbeitslosigkeit kleiner wird.

Der Indikator "Langzeitarbeitslosigkeit" ist jedoch, mehr als andere Arbeitsmarktgrößen, mit einer Vielzahl von Messproblemen behaftet - ein Aspekt, dem in vielen Studien nicht die nötige Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die verwendeten Maßzahlen werden v. a. nach ihrer Verfügbarkeit ausgewählt und nicht immer danach, ob sie den Problemgegenstand adäquat abbilden. Vorab daher einige Bemerkungen zu diesem Problemkreis, insbesondere im Zusammenhang mit internationalen Vergleichsstudien:

(1) In den 70er und 80er Jahren wurde die Langzeitarbeitslosigkeit definiert mit "länger als 6 Monate arbeitslos", in den letzten Jahren hat sich, mit dem Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit, jedoch mehr und mehr die Grenze "länger als 12 Monate" durchgesetzt.

(2) Es können Bestandsdaten (gemessen beispielsweise zu Monatsstichtagen und dargestellt als Jahresdurchschnittsbestand) oder Stromgrößen (abgeschlossene Episoden während eines Zeitintervalls) herangezogen werden.¹²⁶

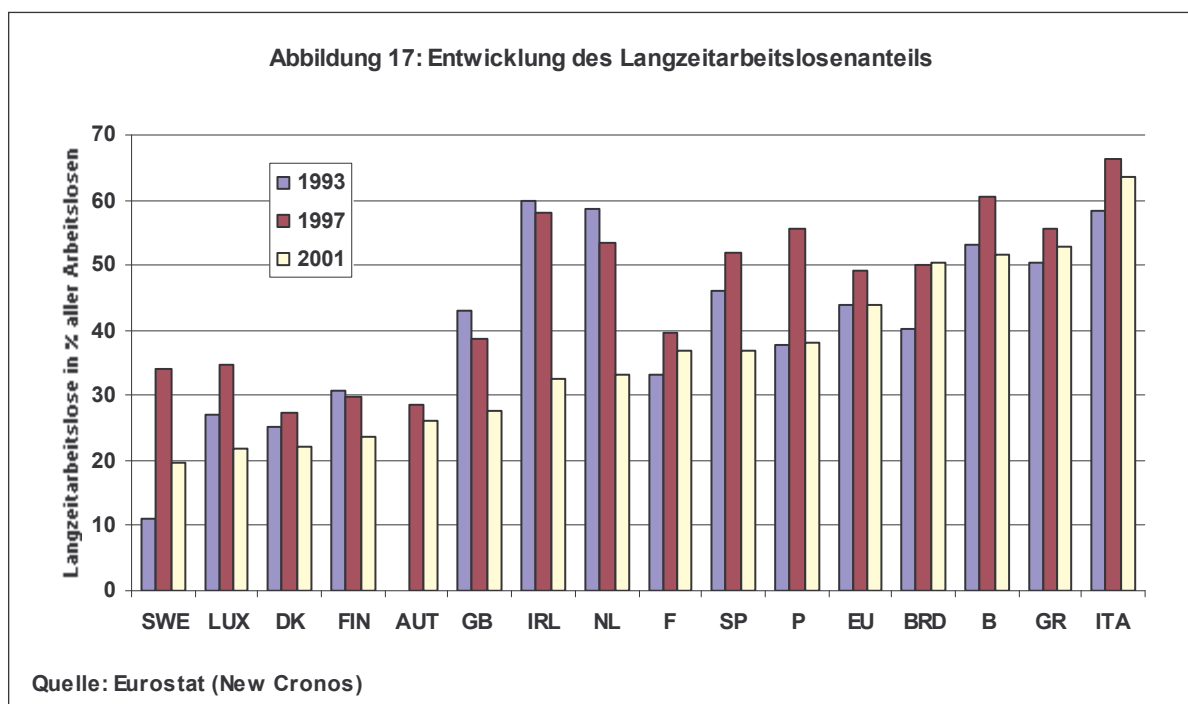
(3) Manche Untersuchungen verwenden Register-, andere wiederum Umfragedaten.

(4) Weil das Konzept der Langzeitarbeitslosigkeit anfällig ist auf kurzzeitige Unterbrechungen wie die Teilnahme an aktiven Maßnahmen, Krankheit, Out of Labour Force, etc., wurde in letzter Zeit das Konzept der "long-term joblessness" entwickelt, also die Frage aufgeworfen, wie viele Personen über einen Zeitraum von einem Jahr oder länger keiner Beschäftigung nachgegangen sind (siehe weiterführend unten).¹²⁷

¹²⁶ Der Zusammenhang zwischen Stock- und Flowgrößen ergibt sich aus: Zugänge*durchschnittliche Dauer=Bestand(Volumen); d.h. wenn in Österreich 2001 beispielsweise 823.000 Personen in Arbeitslosigkeit während des Jahres zugehen und sie etwa durchschnittlich 106/365 Jahre (d.h. 106 Tage) arbeitslos sind, dann ergibt sich daraus ein Jahresdurchschnittsbestand von 239.000 Personen; die Abweichung zum tatsächlich ausgewiesenen Bestand von 203.000 resultiert wahrscheinlich aus der nicht exakt erfüllten Bedingung der Stationarität, d.h. es wird bei der oben angeführten Identität angenommen, dass die Zugänge (und damit auch die Abgänge) im Zeitintervall und die Dauerverteilung, der sie folgen, konstant sind; siehe Riese (1986), S.27ff oder Karr (2002), S.133. Machin/Manning (1999) geben, wiederum für den "steady state", noch folgenden Zusammenhang an: $u=i/(i+h)=\mu*i/(\mu*i+1)$, wobei u =Arbeitslosenquote, i =Zustromquote, h =Abstromquote, μ =durchschnittlich AL-Dauer; siehe S.3101.

¹²⁷ Siehe beispielsweise OECD (2002), S. 192ff.

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.¹²⁸ Während LZAq die langzeitarbeitslosen Personen auf einen größeren Nenner bezieht (das Arbeitsangebot), sollte LZAa durch den kleineren Nenner, nämlich die Zahl der Arbeitslosen, stärkeren zyklischen Schwankungen unterworfen sein - unter der Annahme, dass die Anzahl der Langzeitarbeitslosen eine „träge“ Größe ist, die strukturelle Probleme abbildet.¹²⁹ LZAq gibt damit eine bessere Vorstellung vom "absoluten" Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit, wohingegen LZAa etwas über die Verteilung zwischen Kurz- und Langzeitarbeitslosen innerhalb des Pools an Arbeitslosen aussagt. Um den Sachverhalt anhand eines Beispiels zu verdeutlichen: NL mit 33,3% und SP mit 36,9% haben einen ähnlich hohen Langzeitarbeitslosenanteil, da sich die Arbeitslosenquoten jedoch deutlich unterscheiden (2,4%:10,6%) sind die Langzeitarbeitslosenquoten auch sehr verschieden (0,8%:3,9%): Das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit ist in Spanien etwa fünf Mal so groß wie in den NL - und nicht etwa gleich groß, wie LZAa nahe legen würde.



¹²⁸ Siehe beispielsweise OECD (1993a, 2002), Machin/Manning (1999), NEI (2000), DG EMPL (1997). Langzeitarbeitslosenquote und Langzeitarbeitslosenanteil hängen folgendermaßen zusammen: $LZAq/ALQ = LZAa$, weil $LZAa = LZA/AL$, $LZAq = LZA/LF$ und $ALQ = AL/LF$. 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. Erst der Vergleich von abgeschlossenen Lang- und Kurzeitarbeitslosigkeitsepisoden zeigt das (im analytischen Sinn) wahre Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit: Beispielsweise waren in der BRD im Juni 2002 20% der Abgänge aus AL mit einer Dauer von mehr als 12 Monaten; auf diese 20% entfielen aber 63,9% des Arbeitslosigkeitsvolumens. In den offiziellen Statistiken wurde der Anteil am Langzeitarbeitslosenbestand jedoch nur mit 37,2% angegeben. Karr gibt damit zu bedenken, dass in der BRD (aber auch in GB und F) das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit um etwa 50% unterschätzt wird.

¹²⁹ Im Zeitraum 1983-2001 betragen 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.

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 (siehe die Abbildungen 12, 16 und 17):

(1) Die Niveaus der Langzeitarbeitslosenquoten variieren stark zwischen den EU-MS (Abbildung 12), in vielen Ländern haben sie sich jedoch seit 1993/1997 deutlich verringert. Auch die Niveaus der Langzeitarbeitslosenanteile (Abbildung 17) unterscheiden sich zwischen den MS deutlich (20% in SWE und 62,9% in ITA), die Verbesserung seit 1993/1997 ist jedoch weniger deutlich ausgeprägt als bei den Quoten. Die Gruppe der sechs „Best Performing Countries“ in Bezug auf die LZAq- und LZAA-Niveaus ist für 2001, mit Ausnahme von FIN (bei der Quote) und NL (beim Anteil), identisch. BRD, GR und ITA gehören hingegen bei beiden Indikatoren zu den Ländern, die am schlechtesten abschneiden. Eine Regression von LZAq auf LZAA im Länderquerschnitt (2001) zeigt den entsprechenden positiven, engen ($R^2=0,75$) Zusammenhang: Die Länder mit einer hohen Quote haben auch einen hohen Anteil. Im Längsschnitt 1983-2001 besteht für die EU zwar auch ein positiver Zusammenhang – in Jahren mit höherer Quote ist auch der Anteil höher -, aber dieser ist nicht so eng.

(2) Abbildung 16 zeigt zudem, dass im Zeitraum 1997-2001/2002 in beinahe allen MS die Langzeitarbeitslosenquote stärker fiel als die NAIRU. Bemerkenswerter ist jedoch, dass LZAq auch stärker fiel als die Arbeitslosenquote – ein Umstand, der a priori nicht einfach zu erklären ist, weil ALQ die konjunkturereagiblere Variable sein sollte: Während beispielsweise in GB die ALQ zwischen 1997-2001 von 6,9% auf 5% zurückgegangen ist, halbierte sich die LZAq von 2,6% auf 1,3%, der prozentuelle Rückgang der LZAq war daher mehr als doppelt so groß wie bei der Arbeitslosenquote. Dies ist deshalb bemerkenswert, weil es bedeutet, dass der Abstrom aus 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. Dieser deutliche Rückgang der Langzeitarbeitslosenquote kann jedoch z. T. auch auf die verstärkte Teilnahme an aktiven Maßnahmen zurückzuführen sein – diese unterbricht die Langzeitarbeitslosigkeit und führt im Falle des sogenannten „Karussell-Effektes“, d. h. der erneuten Arbeitslosigkeit nach Maßnahmenteilnahme, dazu, dass die betroffenen Personen, wenn der Zählmechanismus für die Dauer der Arbeitslosigkeit auf Null gesetzt wird, nun als kurzzeitarbeitslos registriert sind. Ist dieser Karussell-Effekt quantitativ bedeutend, dann wäre damit der stärkere Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit gegenüber der allgemeinen Arbeitslosigkeit als primär statistischer Effekt zu erklären (siehe weiterführend Kapitel 3.1.3.).

(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 Konjunkturrückgangspunkt 7,3% (1990) und dem Tiefpunkt 10,5% (1994) - die ALQ folgt spiegelbildlich und zeitverzögert dem Wachstum. Überraschend ist jedoch, dass auch LZAq und LZAA diesem zyklischen Muster folgen. Wie die ALQ im Zeitraum 1983-2001, also über zwei lange Zyklen, um einen Mittelwert von etwa 9% schwankt, so bewegt sich LZAq um einen Mittelwert von etwa 4,3% (Min: 3,2%, Max: 5,2%) und LZAA um 47% (Min: 41%, Max: 52,8%).¹³⁰ Eine Regression von LZAq auf ALQ für den genannten Zeitraum zeigt einen deutlich positiven und engen ($R^2=0,81$) Zusammenhang. Dieser ist weit weniger eng zwischen LZAA und ALQ, was

¹³⁰ Diese zyklischen Schwankungen von LZAA und LZAq mögen der Grund dafür sein, dass in einer Studie für die EU-Kommission versucht wurde, eine „structural rate of long-term unemployment“ zu ermitteln; siehe NEI (2000), p. 16ff.

auf die längeren Lags von LZAa auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit zurückzuführen sein dürfte.¹³¹

Die exakte Bestimmung der Determinanten der Langzeitarbeitslosigkeit, und der Arbeitslosigkeit allgemein, ihres Verlaufes und der Unterschiede zwischen den MS, bedürfte einer genaueren Analyse der Zu- und Abströme in bzw. aus Arbeitslosigkeit und der Dauer der Arbeitslosigkeit, aber in Verbindung damit auch des Turnovers im Beschäftigungssystem – eine Analyse, die häufig an der mangelnden Verfügbarkeit von adäquaten Daten scheitert, und 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 AL zu dem Ergebnis, dass es a) keinen Zusammenhang zwischen der Höhe des monatlichen Zustromes in 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 Langzeitarbeitslosenquote und der Anzahl der Abgänge aus AL nach 6-12 Monaten Dauer gibt. Es wird, mit Verweis auf SWE und AUT, daraus der Schluss gezogen, dass nicht der Verhinderung des Zustromes in AL, sondern des Überganges von Kurzzeit- in Langzeitarbeitslosigkeit zentrale Bedeutung im Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit beizumessen ist.

(2) Machin/Manning (1999) gehen den Bestimmungsgründen für den Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen nach und kommen zu folgenden Schlussfolgerungen (sie vergleichen im Wesentlichen die 60er/70er Jahre mit den 80er/90er Jahren): 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 (wiederum: der Kurzzeit- und der Langzeitarbeitslosen) reduziert haben. Die „*duration dependence*“, also die sinkende Abgangswahrscheinlichkeit mit fortdauernder Arbeitslosigkeit, hat sich in den letzten 40 Jahren nicht wesentlich verändert - sie ist eher geringer geworden. Auch von den Inflows ging kein erwähnenswerter Beitrag zur Erhöhung der Langzeitarbeitslosigkeit aus. b) Es ist dieser gemeinsame Einfluss der durchschnittlichen AL-Dauer bzw. der durchschnittlichen „*outflow rate*“ auf die Arbeitslosenquote und die Langzeitarbeitslosigkeit, der beide Größen in einen stabilen positiven Zusammenhang versetzt. c) Über den Konjunkturzyklus zeigt LZAa im Verhältnis zur Arbeitslosenquote „*anti-clock wise loops*“, was durch Lags (von LZAa gegenüber ALQ) erklärt werden kann.¹³²

Aus beiden Untersuchungen folgt, dass der Dauer bzw. dem Abstrom aus der Arbeitslosigkeit zur Erklärung der Langzeitarbeitslosigkeit, aber auch der Arbeitslosigkeit allgemein, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Als erklärende Größen werden in diesem Zusammenhang häufig Arbeitsmarktinstitutionen, wie der gesetzliche ArbeitnehmerInnenschutz oder die Dauer der gewährten Arbeitslosenunterstützung genannt. Damit können Unterschiede im Niveau der LZA zwischen Län-

¹³¹ Im Länderquerschnitt wird dieses Bild bestätigt: Länder mit einer hohen ALQ haben auch eine hohe LZAq ($R^2=0,79$), der Zusammenhang ist weniger eng zwischen LZAa und ALQ ($R^2=0,33$).

¹³² Im Abschwung sollte LZAa durch den stärkeren Zustrom von Kurzeitarbeitslosen fallen, im Aufschwung steigt LZAa, weil die Kurzeitarbeitslosen zuerst aus dem AL-Register abströmen werden bzw. Langzeitarbeitslose am Anfang des Aufschwunges auf Grund der großen Anzahl an verfügbaren AL Schwierigkeiten haben werden, einen Job zu finden.

dem erklärt werden, nicht jedoch die langfristige Veränderung über die letzten vier Jahrzehnte.¹³³

Abschließend sei noch kurz auf das Konzept der „Langzeitbeschäftigungslosigkeit“ eingegangen, das, in Ergänzung zur Langzeitarbeitslosigkeit, Personen erfasst, die länger als ein oder zwei Jahre ohne Beschäftigung waren – es ist dies also ein weiter gefasster Begriff, der dementsprechend eine größere Personenzahl einschließt. OECD (2002) zeigt in der Abbildung 4.4. einen Vergleich zwischen den beiden Maßzahlen: Während in der EU in der Gruppe der 25-54jährigen etwa 2% der Bevölkerung zwischen 25-54 Jahren länger als 12 Monate arbeitslos ist, sind etwa 8% ohne Beschäftigung seit einem Jahr (die Personen, die nie in Beschäftigung standen, sind dabei inkludiert). Der Langzeitbeschäftigungslosenanteil schwankt zwischen den MS von 3 (z.B. in der BRD) bis 12 mal (in NL) so groß als der Anteil an Langzeitarbeitslosen. In AUT stehen lt LFS-Daten 1% Langzeitarbeitslose etwa 7% Langzeitbeschäftigungslose gegenüber.¹³⁴ Die Unterschiede sind ähnlich ausgeprägt, wenn 2 Jahre als Referenzzeitraum gewählt werden. Die Differenzen zwischen Langzeitarbeits- und Langzeitbeschäftigungslosigkeit scheinen v. a. auf die Altersgruppe der 55-59jährigen zurückzuführen zu sein, aber auch auf die 20-24jährigen (bei dieser Gruppe stehen jedoch etwa 25% der Bevölkerung noch in Ausbildung). Wie OECD (2002), Table 4.3., zeigt, kann diese Unterscheidung in verschiedene Indikatoren und Maßzahlen auch beim Konzept der Langzeitarbeitslosigkeit noch fortgesetzt werden, wobei sich für die EU (ungewichteter Durchschnitt), je nach verwendeter Definition, ein Anteil von 45,5% (Vormerkdauer, AUT: 23%), 67,7% (abgeschlossene Verweildauer, AUT: 47,3%), 74,1% (gesamte Arbeitslosigkeit über ein Jahr im Zeitraum von 24 Monaten, AUT: 55,2%) oder 83% (gesamte Arbeitslosigkeit über ein Jahr in den vier Jahren von 1994-1997, AUT: 68%) ergibt.

Zum Thema Langzeitarbeitslosigkeit kann folgende Schlussfolgerung gezogen werden: Die Situation im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit hat sich seit Beginn der Beschäftigungsstrategie deutlich verbessert, jedoch ist es fraglich, inwieweit LZAq und LZAa tatsächlich strukturelle Variablen im Sinne der weitgehenden Unabhängigkeit von zyklischen Faktoren sind, Variablen, die daher nur von strukturellen Faktoren des Arbeitsmarktes wie den Institutionen des Arbeitsrechtes, der Lohnfindung, etc. abhängig sind.

3.1.2.5. Beschäftigungsintensität des Wachstums

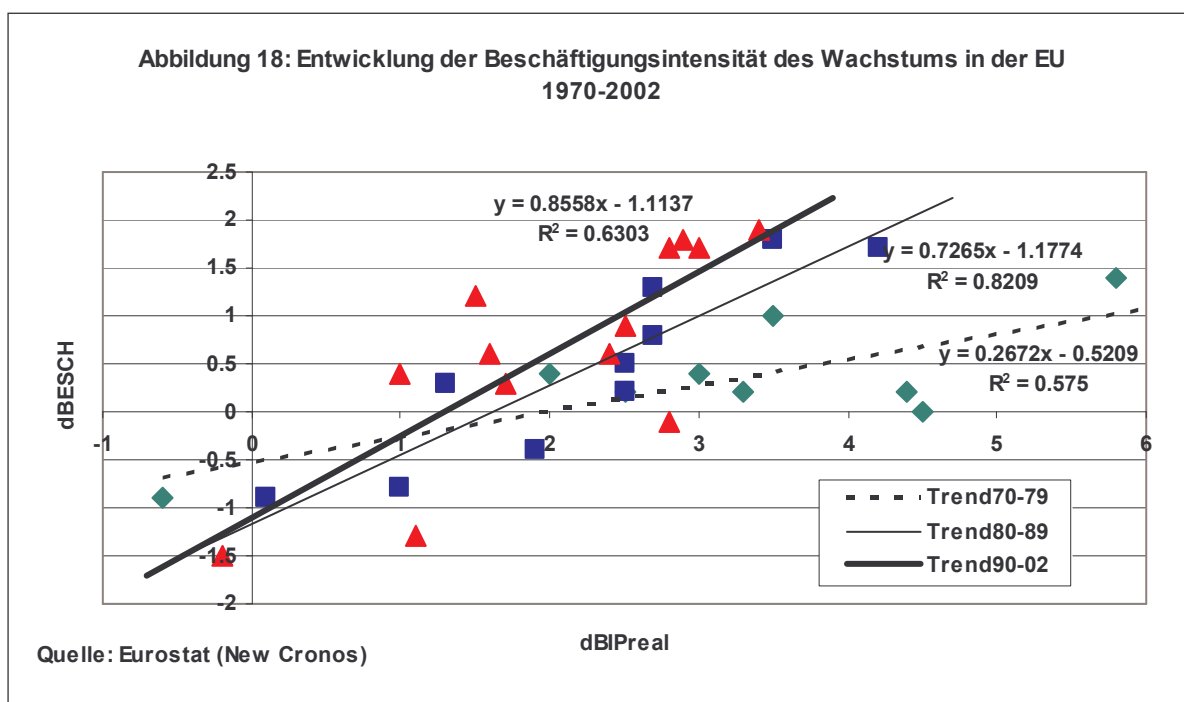
Unabhängig davon, dass das Konzept der Beschäftigungsintensität des Wachstums in verschiedenen Studien¹³⁵ unterschiedlich operationalisiert wird, ist diesen Untersuchungen eine Schlussfolgerung gemeinsam: Entgegen der (falschen) These vom „*jobless growth*“ steigt in den letzten Jahren das Ausmaß an Beschäftigung, das mit einem bestimmten BIP-Wachstum geschaffen werden kann; im Vergleich zu den 50er und 60er Jahren sind „*nur*“ die durchschnittlichen Wachstumsraten niedriger! Zumeist wird die Entwicklung zwischen den 60er und 80er Jahren mit jener in den 90er Jahre verglichen. DG EMPL (2002a) zeigt beispielsweise in einer Gegenüberstellung

¹³³ Siehe beispielsweise Machin/Manning (1999), p.3106, NEI (2000) und p. 27ff, Nickell (1997).

¹³⁴ Daten des AMS weisen im 1. Halbjahr 2000 etwa 22.200 Langzeitarbeitslose und 41.300 Langzeitbeschäftigungslose aus; ein Jahr später sind es 12.100 zu 31.300; siehe OECD (2002), p. 220. Die größeren Unterschiede lt. LFS-Daten kommen u.a. durch die Erhebungsart zustande – so wird der Bestand an Langzeitarbeitslosen lt. LFS mit etwa 30.000 Personen angegeben, lt. AMS-Registerdaten sind es etwa 11.300 Personen.

¹³⁵ Siehe beispielsweise DG EMPL (2002a), IMF (2001), Marterbauer/Walterskirchen (2000), Padalino/Vivarrelli (1997), Gordon (1997b) oder DG ECFIN (1995).

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 18).¹³⁶ Dieses Ergebnis wird von IMF (2001) bestätigt: Die Beschäftigungsintensität des Wachstums im Aufschwung, gemessen als Verhältnis des Beschäftigungs- zum BIP-Wachstum in Jahren mit einem sich verringernden Output-Gap, erhöhte sich in F, BRD, ITA und SP um mehr als das Dreifache im Zeitraum 1996-2000 gegenüber 1970-1995 von 0,19 auf 0,64. Diese Erhöhung der Beschäftigungsintensität spiegelt sich im "marktorientierten Sektor" wider - hier stieg der Wert von 0,16 auf 0,62, was im Umkehrschluss aber, entgegen der Schlussfolgerung des IMF, bedeutet, dass die Entwicklung im öffentlichen Sektor nicht sehr verschieden von der allgemeinen Entwicklung sein konnte. Werden Arbeitszeiteffekte berücksichtigt, d. h. wird die Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten gerechnet (Teilzeit, selbstständige Tätigkeiten und die unbezahlte Arbeit von Familienangehörigen wurden in Vollzeitäquivalente umgerechnet), dann steigt die Beschäftigungsintensität in den vier Ländern, mit Ausnahme der BRD, ebenfalls deutlich von 0,18 auf 0,47 an. 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.¹³⁷



In einem statistischen Sinn ist diese Zunahme der Beschäftigungsintensität des Wachstums nur die Kehrseite der abnehmenden Arbeitsproduktivität, die wiederum auf die angesprochene sektorale Verschiebung hin zu den Dienstleistungen, auf die

¹³⁶ Die Steigung der Regressionsgeraden in den 90er Jahren ist jedoch von den Jahren 1992 und 1993 geprägt, die durch starke Beschäftigungseinbrüche gekennzeichnet waren. Der Anstieg und damit der Zusammenhang verflacht sich nach dieser Darstellung wieder etwas, wenn man die Periode 1996-2002 heranzieht.

¹³⁷ Siehe Padalino/Vivarelli (1997), Table 1, 2 und IMF (2001), Table III.2.

Integration von Personen mit niedrigerer Produktivität (ein gewissermaßen automatischer Effekt in Zeiten abnehmender Arbeitslosigkeit), aber auch auf einen zu Ende gehenden Aufholprozess von Europa gegenüber den USA zurückzuführen ist.¹³⁸ Seit dem Bruch Anfang der 70er Jahre pendelt die Arbeitsproduktivität, mit Unterschieden in Bezug auf einzelne Jahre und einzelne Länder, um ein durchschnittliches Wachstum von jährlich etwa 2%. Im Vergleich etwa zu den USA zeigt sich aber, dass die Zunahme der Stundenproduktivität in der EU im Vergleich der Zeiträume 1980-90 und 1991-99 von etwa 2,25% auf 1,9% sank, in den USA hingegen von ca. 1,4% auf 1,7% anstieg; dies gilt auch für die erste Hälfte der 90er Jahre im Vergleich zur zweiten Hälfte: In der EU sank die Zunahme der Arbeitsproduktivität von etwa 2% auf 1,5%, in den USA erhöhte sich der Zuwachs von ca. 1,5% auf 2%. Im Rahmen eines "Solow growth accounting model"¹³⁹ kann das Wachstum der Arbeitsproduktivität zerlegt werden in einen Teil, der als "capital deepening" (die Arbeitsproduktivität steigt, wenn mehr Kapital pro Arbeit eingesetzt wird) bezeichnet wird und in den Beitrag, der von der Entwicklung der "multi-factor productivity" (MFP) herrührt. Betrachtet man wiederum die 80er Jahre im Vergleich zu den 90er Jahren, so wird ersichtlich, dass von beiden Komponenten die Verlangsamung des Produktivitätswachstums ausging: Der Ersatz von Arbeit durch Kapital schwächte sich ab, ebenso wie der technische Fortschritt (der nicht von qualitativen Verbesserungen des Arbeits- und Kapitaleinsatzes ausging), ausgedrückt im Wachstum der MFP.¹⁴⁰ IMF (2001) und DG ECFIN (2001), p. 35, messen der relativen Entwicklung der Preise für Arbeit und Kapital, also dem Ausmaß der Lohnzurückhaltung, und ihrer Wirkungen auf die Verlangsamung des Einsatzes von arbeitssparenden Technologien eine besondere Bedeutung im Zusammenhang mit der Erhöhung der Beschäftigungsintensität bei. Wird in der Lohnentwicklung die Inflation, das Produktivitätswachstum und die Arbeitslosigkeit berücksichtigt, so zeigt sich gewissermaßen ein Trend zur langfristigen "underlying wage moderation" seit Anfang der 80er Jahre in F, ITA, SP und in der BRD (mit Ausnahme der Periode nach Angliederung der ehemaligen DDR).¹⁴¹ Diese Präferenzänderung der Gewerkschaften, hin zu einem höheren Gewicht für Beschäftigungssicherung, sei lt. IMF (2001) der Hauptfaktor für die Erhöhung der Beschäftigungsintensität des Wachstums. Der Höhe der Ersatzquoten beim Arbeitslosengeld, Änderungen in den Arbeitsmarktregulierungen, der Entwicklung des Steuerkeiles und der aktiven Arbeitsmarktpolitik kam dagegen bei der Erklärung der Entwicklung der Beschäftigungsintensität bzw. des Beschäftigungswachstums eine nur untergeordnete Rolle zu. Diese Aussage bezieht sich auf die Vergangenheit und hat, lt. IMF, nichts zu tun mit der prinzipiellen Wirkung dieser Faktoren auf die Beschäftigungsintensität. Auch von einer ungleicheren Einkommensverteilung, d.h. einer Absenkung der Einkommen im unteren, unproduktiveren Bereich würde sich der IMF eine höhere Beschäftigungsintensität erwarten.

Bei der Erklärung des empirisch unumstrittenen Phänomens der Erhöhung der Beschäftigungsintensität des Wachstums im letzten Jahrzehnt ist es letztlich schwierig zu beurteilen, welcher Stellenwert strukturellen Veränderungen wie der Entwicklung hin zum Dienstleistungssektor oder dem Aufholprozess gegenüber den USA hinsichtlich

¹³⁸ Die beiden Zielsetzungen hohe Beschäftigungsintensität und hohe Arbeitsproduktivität sollten sich dennoch nicht ausschließen, weil die Steigerung der Produktivität über den technologischen Fortschritt und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit das BIP-Wachstum längerfristig erhöhen sollte und damit auch höhere Beschäftigungszuwächse (in absoluten Zahlen) erreicht werden können. Siehe dazu auch DG EMPL (2001), p. 58ff.

¹³⁹ Siehe beispielsweise Schreyer/Pilat (2001), S. 130ff.

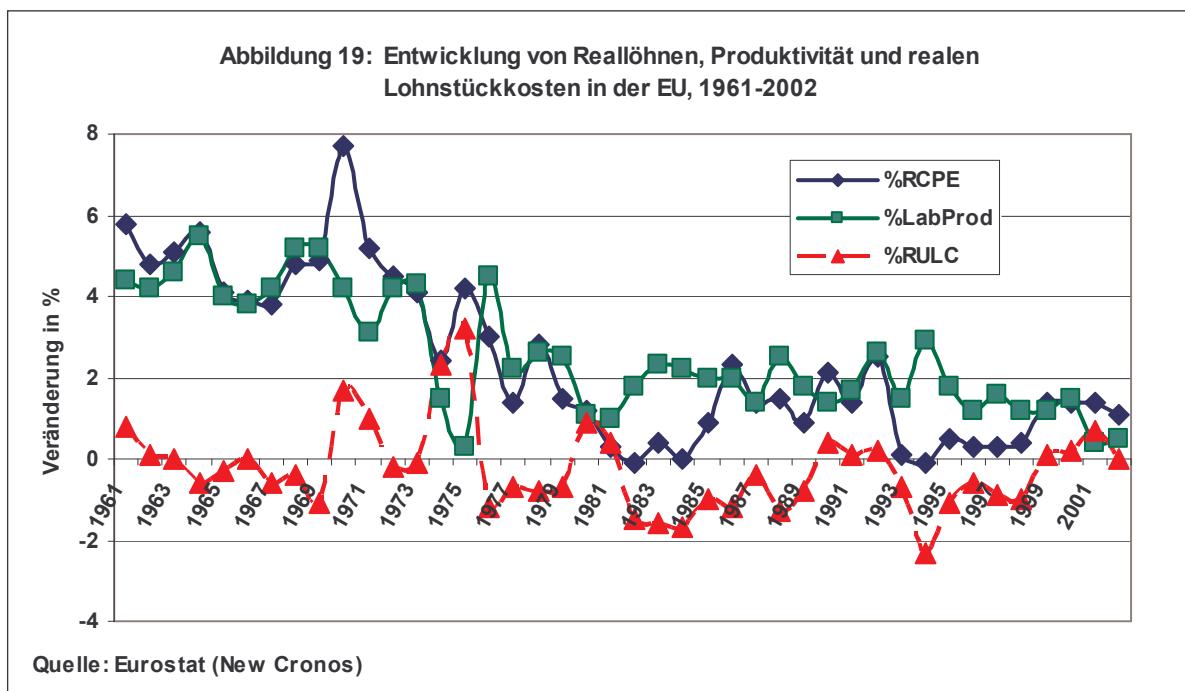
¹⁴⁰ Siehe beispielsweise IMF (2001), Table III.3, DG ECFIN (2000b), Graph 7 und Schreyer/Pilat (2001), S. 132.

¹⁴¹ Siehe IMF (2001), Figure III.4 und III.10.

der Produktivitätsentwicklung einerseits und Änderungen im Arbeitsmarktgeschehen (Lohnzurückhaltung, Eingliederung von weniger produktiven Langzeitarbeitslosen, etc.) andererseits zukommt.

3.1.2.6. Lohnentwicklung

Auf grundsätzliche und empirische Fragen der Lohnentwicklung wurde bereits in den Kapiteln 2.4.2. und 2.4.3. eingegangen. Dabei wurde die Entwicklung der realen Lohnstückkosten in Beziehung gesetzt zu anderen volkswirtschaftlichen Aggregaten (wie den Investitionen, dem privaten Konsum und der Beschäftigung) und ein Vergleich EU-USA angestellt. Es zeigte sich, dass die Beschäftigungsentwicklung auf makroökonomischer Ebene von vielen Faktoren beeinflusst wird, Lohnzurückhaltung jedoch offensichtlich keine notwendige Voraussetzung für eine günstige Entwicklung des Arbeitsmarktes darstellt. Moderate Lohnzuwächse können die Investitionsbereitschaft über höhere Gewinnerwartungen steigern, sie verbessern die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, sie vermindern den Anreiz zum Einsatz von arbeitssparenden Technologien, sie wirken aber andererseits auch negativ auf die Ausgaben des privaten Konsums.



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, sodass durchaus von einem gewissen Ausmaß an "wage synchronisation" gesprochen werden kann; dieser Befund gilt v. a. für die 90er Jahre.¹⁴² Wie aus Abbildung 19 ersichtlich wird, erhöhte sich die Arbeitsproduktivität seit dem Strukturbruch Anfang der 70er Jahre um etwa 2% jährlich (mit einem klaren prozyklischen Muster und einem Absinken seit 1996). Die Entwicklung der Reallöhne folgt jener der Produktivität, jedoch bleiben jene seit Anfang der 80er Jahre doch deutlich

¹⁴² Siehe beispielsweise Gros/Hefeker (1999) und Pichelmann (2000). Es ist anzumerken, dass die Nominallohnentwicklung bereits in der zweiten Hälfte der 60er Jahre ähnlich wenig streute als in der zweiten Hälfte der 90er Jahre; siehe Gros/Hefeker (1999), Figure 1.1.

hinter dieser zurück, was zu einem Rückgang der realen Lohnstückkosten führte. Zwischen 1993-1999 stagnierten die Reallöhne, sie zogen erst wieder mit dem Konjunkturaufschwung an. Diese Analyse kann verfeinert werden mit Hilfe eines "real wage gap indicator": Nachdem bis Anfang der 80er Jahre der wage gap bis über 10% angewachsen war, befindet er sich seit Ende der 90er Jahre wieder auf dem Niveau von 1970.¹⁴³

Mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit in der EU seit Anfang der 80er Jahre und den Vorbereitungen auf die Wirtschafts- und Währungsunion haben sich längerfristige, strukturelle Veränderungen im Lohnsetzungsverhalten der Gewerkschaften vollzogen. Das letzte Jahrzehnt war gekennzeichnet sowohl von einer stärkeren Dezentralisierung der Lohnverhandlungen, aber auch von einer verstärkten Koordination auf nationaler Ebene, beispielsweise in Form von so genannten "Sozial-Pakten" (bei denen Lohnzurückhaltung häufig ein wesentlicher Bestandteil war).¹⁴⁴ Nach der Calmfors-Driffill-Hypothese müssten beide Entwicklungen dazu führen, dass die Reallohnzuwächse moderater ausfallen, was in der Realität ja auch der Fall war. Auch der negative Zusammenhang zwischen Nominallohnzuwachsen und Arbeitslosigkeit ist in den 90er Jahren enger geworden: Regressiert man in einer einfachen Gleichung das Nominallohnwachstum auf die Höhe der Arbeitslosigkeit in der Vorperiode so ist der negative Zusammenhang in der Periode 1990-02 deutlich enger als zwischen 1961-1989.

Die Lohnverteilung (D9/D1) blieb in Kontinentaleuropa in vielen Ländern in den 80er und 90er Jahren annähernd gleich, nur in GB und in den USA vergrößerte sich die Lohnspreizung.¹⁴⁵

3.1.3. Auswirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AMP) auf die gemessene Arbeits- und Langzeitarbeitslosenquote¹⁴⁶

Muss der deutliche Rückgang in den Arbeitslosen- und Langzeitarbeitslosenquoten seit Beginn der Beschäftigungsstrategie 1997, der besonders ausgeprägt in IRL, SWE, NL, P, SP, GB, FIN, DK, F und B war, zumindest teilweise auf die vermehrten Anstrengungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zurückgeführt werden? Bei der Behandlung dieser Frage soll es darum gehen, den Beitrag der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Reduktion von ALQ und LZAQ in einem statistisch-erfassungstechnischen Sinn zu identifizieren. Nicht behandelt wird der Problembereich der Effizienz und Effektivität von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Auch soll die Sinnhaftigkeit von aktiver Arbeitsmarktpolitik nicht generell in Frage gestellt werden.

Bevor in die Thematik eingestiegen werden kann, erscheinen jedoch noch einige Vorbemerkungen angebracht: Obwohl die verwendeten Definitionen und Konven-

¹⁴³ Pichelmann verwendet an Stelle der Arbeitsproduktivität ein Maß für die Arbeitseffizienz und er berücksichtigt die 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.

¹⁴⁴ Siehe beispielsweise DG ECFIN (2002b), S. 89, Schulten (2001) oder Schulten/Stückler (2000).

¹⁴⁵ Siehe Schulten (2001), Abbildung 3.

¹⁴⁶ Hinsichtlich der Angaben zur Arbeitsmarktpolitik (Ausgaben, TeilnehmerInnen) fußt der Abschnitt im Wesentlichen auf OECD- (Employment Outlook, verschiedene Jahre) und EU-Daten (LMP-Database, Eurostat New Cronos).

tionen im Prinzip eindeutig sind, wird die Behandlung der oben aufgeworfenen Frage erschwert durch die Tatsache, dass die administrativen Praktiken von Land zu Land in einer Vielzahl von Detailspekten voneinander abweichen. Daher sind die angegebenen Zahlen mit großer Vorsicht zu interpretieren - sie sollen allerdings im vorliegenden Kontext auch nur einen groben Einblick über mögliche Größenordnungen geben.

Die ILO-Kriterien legen fest, dass jemand als arbeitslos gilt, der keiner bezahlten Arbeit nachgeht, Arbeit sucht, also Aktivitäten in den letzten vier Wochen gesetzt hat, und zur Aufnahme einer Beschäftigung, spätestens in etwa zwei Wochen, verfügbar ist. Aktive Arbeitsmarktpolitik umfasst u. a.: Beratung, Unterstützung und Vermittlung durch das Arbeitsmarktservice; Trainingsmaßnahmen; Beschäftigungsanreize (etwa Lohnsubventionen im privaten Sektor, Beschäftigungsschaffung im gemeinnützigen und öffentlichen Bereich); Maßnahmen für Behinderte und Jugendliche; Job-Sharing und Gründungsinitiativen. Normalerweise werden TeilnehmerInnen in aktiven Maßnahmen nicht als arbeitslos gezählt, sie scheinen daher nicht in der Arbeitslosenstatistik auf.¹⁴⁷ Andernfalls müssten Personen in aktiven Maßnahmen, neben der Teilnahme an Kursen, in einer beschäftigungsschaffenden Maßnahme, etc. aktiv Arbeit suchen und sofort vermittelbar sein, d. h. die Maßnahme abbrechen, wenn ein Job gefunden wird. Daher wird unten der Versuch unternommen (siehe Tabelle 2), eine erweiterte Arbeitslosenquote anzugeben, die die Personen in aktiven Maßnahmen (ohne Beihilfen zur Lehrausbildung und Lohnsubventionen im privaten Sektor) zu den üblicherweise gezählten Arbeitslosen¹⁴⁸ hinzuzählt. Wie bereits erwähnt, soll damit nicht der Anspruch erhoben werden, die "wahre" Arbeitslosenquote zu bestimmen, sondern nur der Versuch unternommen werden, den verzerrenden Effekt von aktiven Maßnahmen auf die Messung der ALQ in groben Zügen anzugeben. Nicht unerwähnt bleiben sollte zudem, dass das beschriebene Phänomen in zweifacher Hinsicht für den vorliegenden Zusammenhang relevant ist: (1) Personen in aktiven Maßnahmen werden in der Zeit ihrer Teilnahme nicht zu den Arbeitslosen gezählt (am Stichtag scheinen sie nicht als Arbeitslose auf). (2) Nach Maßnahmenteilnahme, v. a. wenn diese länger dauert, wird in vielen Ländern der "unemployment counter" (wie ihn die OECD nennt) im Falle einer erneuten Arbeitslosigkeit wieder auf Null gesetzt. Diese administrative Praxis verzerrt das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit nach unten.¹⁴⁹

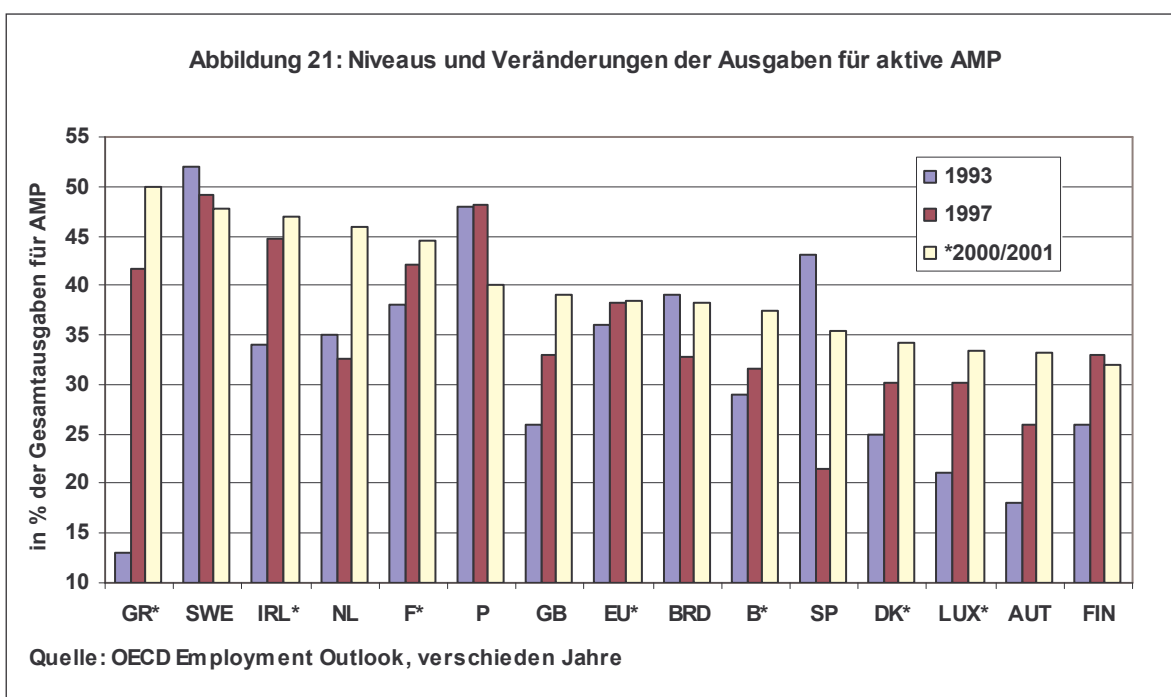
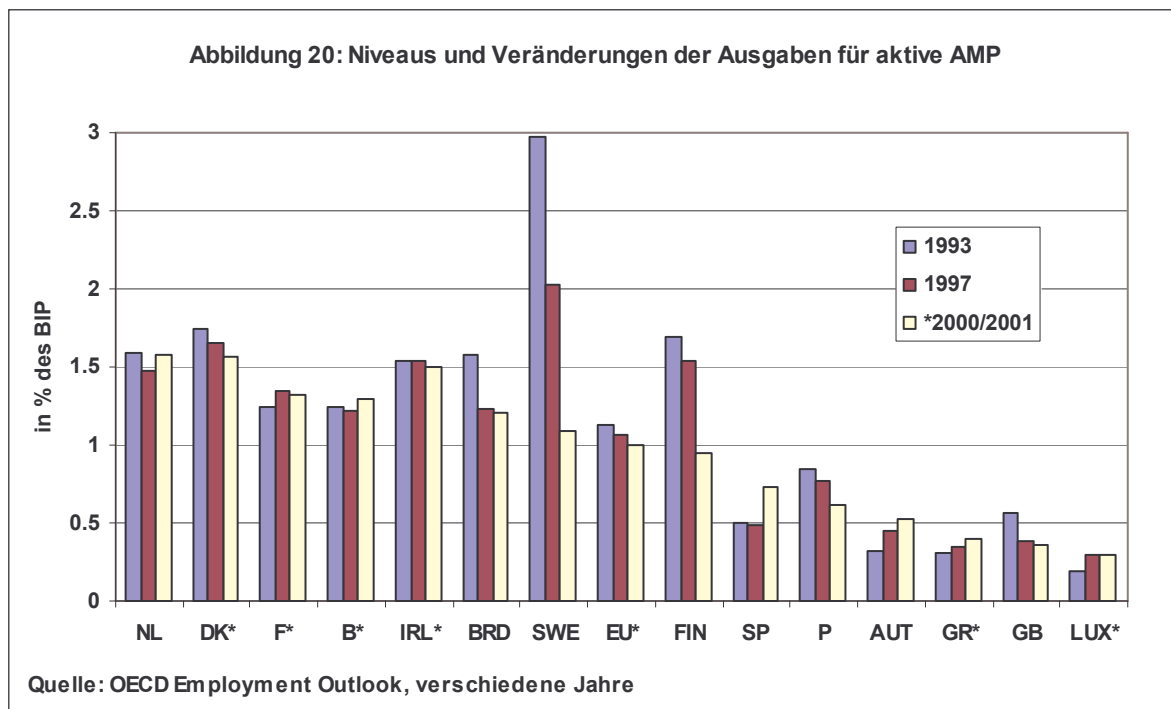
An den Beginn der Überlegungen soll eine komprimierte Darstellung der Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der EU gestellt werden. Betrachtet man den sehr langen Zeitraum von 1985-2000 fallen zwei Aspekte auf: (1) Der Anteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Ausgaben in % des BIP) schwankt im OECD-Durchschnitt selbst über diesen langen Zeitraum, mit sehr unterschiedlichen Arbeitslosenquoten, nicht sehr stark zwischen 0,86% (1985) und 1,13% (1993). (2) Es zeigt sich ein nur moderat antizyklischer Zusammenhang (mit steigender ALQ steigt auch der Anteil an aktiver Arbeitsmarktpolitik). Am deutlichsten ausgeprägt ist dieser Konnex in den nordischen

¹⁴⁷ Ein Phänomen, das seit Jahren im Zusammenhang mit SWE (einem Land mit einem sehr hohen Anteil an aktiven Maßnahmen) diskutiert wird.

¹⁴⁸ Es werden LFS-Daten zur Bestimmung der Arbeitslosenzahlen herangezogen, in der - wahrscheinlich im Detail nicht immer korrekten - Annahme, dass die Personen in aktiven Maßnahmen bei der Befragung antworten, nicht arbeitslos zu sein. Genau genommen weiß man nicht, wie die Befragten auf AL-Unterbrechungen (wegen Krankheit, Beschäftigung, Maßnahmenteilnahme) in ihren Antworten reagieren. Dies ist nicht zuletzt ein Grund (neben andere Faktoren) dafür, dass LFS- und Registerdaten in vielen EU-MS stark voneinander abweichen (z.B. AUT 2001: LFS 137.400 AL; AMS 203.700 AL).

¹⁴⁹ Die Informationen zu diesem Sachverhalt stammen von OECD (2002) und von (nicht veröffentlichten) Arbeiten der EMCO-Indikatorengruppe.

Ländern.¹⁵⁰ Engt man den Zeitraum der Betrachtung auf die Periode seit 1997 ein, so wird das bisherige Bild bestätigt: 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 SWE und FIN ist; AUT und SP weisen einen moderaten Anstieg auf (siehe Abbildung 20). Auch der Anteil der aktiven Ausgaben an den Gesamtausgaben für (aktive und passive) Arbeitsmarktpolitik hat sich für die gesamte EU nicht wesentlich verändert. Einige Länder, wie GR, NL, GB, B, SP, DK und AUT haben jedoch die Vorgabe "Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik" anscheinend ernster genommen als andere (siehe Abbildung 21).



¹⁵⁰ Siehe OECD (2001), Chapter 1, p. 21-35.

Für die vorliegende Fragestellung der möglichen Verzerrungen der AL- und LZA-Statistiken aufgrund der Teilnahme an aktiven Maßnahmen nicht unerheblich ist auch die Frage nach der "Intensität" (Dauer und Kosten einer Maßnahme) der aktiven AMP. Die Evidenz dazu ist jedoch nicht einheitlich: OECD (2001), p. 29, schließt auf Grund der Erhöhung der Zugänge in aktiven Maßnahmen von etwa 4% des Arbeitskräfteangebotes (1985) auf etwa 8% (1998) für OECD16 und der nicht wesentlichen Erhöhung der aktiven Ausgaben, dass die aktiven Maßnahmen im Durchschnitt in den letzten Jahren weniger teuer bzw. kürzer waren. Setzt man die aktiven Ausgaben jedoch in Beziehung zu den Zugängen in aktive Maßnahmen (unter Verwendung von OECD-Daten), so erhöhten sich die Pro-Kopf-Ausgaben zwischen 1997-2000/2001 in SWE, BRD, GB, FIN und DK, sie reduzierten sich jedoch in NL und AUT. Dieses Ergebnis würde für teurere/längere Maßnahmen zumindest in einigen Ländern sprechen. Damit ergibt sich insgesamt ein Bild, das a priori die These nicht unterstützt, die Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in einzelnen Ländern habe wesentlich zur Reduktion der ALQ und der LZAq beigetragen. In den oben genannten Ländern besteht eher eine gegenteilige Tendenz.

In der nachfolgenden Tabelle 2 (siehe unten) wird der Versuch unternommen, abzuschätzen, wie sich die Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnittsbestand) ändert, wenn man die TeilnehmerInnen in Arbeitsmarktprogrammen (Jahresdurchschnittsbestand) zu den Arbeitslosen hinzuzählt. Nicht berücksichtigt wurden: Lehrlingsförderungen, weil sie sich häufig nicht auf so genannte "benachteiligte" Gruppen am Arbeitsmarkt beziehen; und Beschäftigungsanreize im privaten Sektor, weil diese Personen (Stichwort Mitnahmeeffekte) möglicherweise auch ohne Lohnsubvention eine Beschäftigung gefunden hätten und, da sie ja beschäftigt sind, nicht zu den Arbeitslosen hinzugezählt werden sollten.

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 Arbeitslosenquoten beigetragen hätten, findet sich, wenn überhaupt, nur in einigen Ländern bestätigt. Wird Spalte I herangezogen, dann erhöhten sich die TeilnehmerInnenzahlen in aktiven Maßnahmen in SP, B, AUT, BRD und in P, UK (die nicht gezeigt werden).¹⁵¹ In FIN und SWE kam es sogar zu einem deutlichen Rückgang. Auch die Aktivierungsquoten (Spalte VII) zeigen häufig eine stagnierende oder sogar eine fallende Tendenz.

(2) Die Verzerrung der Arbeitslosenquoten, 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 SWE und B um über 100%, in IRL um etwa 80%, in NL um 70%. Weniger stark sind die Änderungen in der BRD, FIN und AUT.

¹⁵¹ In P stieg die Zahl der TeilnehmerInnen in aktiven Maßnahmen lt. GBB von 71.000 (1998) auf 13.000 (2001), in UK von 110.000 (1999) auf 163.000 (2001).

Tabelle 2: Erweiterte Arbeitslosenquoten - Arbeitslose und TeilnehmerInnen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in ausgewählten Ländern

[0]	[I]	[II]	[III]	[IV=II/III]	$\frac{[V=(I+II)]}{(I+III)}$	[VI=V/IV]	[VII=I/(I+II)]
AUT	AT(2,3,6,7)	AL(LFS)	AA(Besch+Al)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	<i>Aktivq(GBB)</i>
1998	18123	171000	3792000	4.5%	5.0%	110.1%	13.7%
2000	43582	140000	3817000	3.7%	4.8%	129.6%	20.0%
2001	47078	137000	3829000	3.6%	4.7%	132.7%	21.0%
B	AT(2,3,5,6,7)	AL(LFS)	AA(Besch+Al)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	<i>Aktivq(GBB)</i>
1998	272878	400000	4251000	9.4%	14.9%	158.1%	64.8%
2000	327219	302000	4370000	6.9%	13.4%	193.8%	47.0%
2001	357995	286000	4316000	6.6%	13.8%	207.9%	50.0%
BRD	AT(2,3,5,6,7)	AL(LFS)	AA(Besch+Al)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	<i>Aktivq(GBB)</i>
1998	928161	3681000	38962000	9.4%	11.6%	122.3%	37.2%
2000	1073346	3133000	39127000	8.0%	10.5%	130.7%	34.0%
2001	1144886	3111000	39273000	7.9%	10.5%	132.9%	34.0%
IRL	AT(2,5,6,7)	AL(LFS)	AA(Besch+Al)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	<i>Aktivq(GBB)</i>
1998	71047	123000	1611000	7.6%	11.5%	151.1%	36.0%
2000	63669	74000	1735000	4.3%	7.7%	179.5%	36.0%
2001	63865	68000	1778000	3.8%	7.2%	187.2%	38.0%
FIN	AT(2,3,5,6,7)	AL(LFS)	AA(Besch+Al)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	<i>Aktivq(GBB)</i>
1998	106588	285000	2497000	11.4%	15.0%	131.8%	30.4%
2000	77025	253000	2572000	9.8%	12.5%	126.7%	30.0%
2001	70914	238000	2590000	9.2%	11.6%	126.3%	20.0%
SWE	AT(2,3,5,6,7)	AL(LFS)	AA(Besch+Al)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	<i>Aktivq(GBB)</i>
1998	439969	368000	4259000	8.6%	17.2%	199.0%	93.3%
2000	322792	264000	4286000	6.2%	12.7%	206.7%	56.0%
2001	328232	229000	4339000	5.3%	11.9%	226.2%	60.0%
SP	AT(2,3,5)	AL(LFS)	AA(Besch+Al)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	<i>Aktivq(GBB)</i>
1998	80200	2561000	15665000	16.3%	16.8%	102.6%	27.2%
2000	150560	1994000	16355000	12.2%	13.0%	106.6%	32.0%
2001	187134	1892000	16546000	11.4%	12.4%	108.7%	37.0%
F	AT(2,5,6,7)	AL(LFS)	AA(Besch+Al)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	<i>Aktivq(GBB)</i>
1998	809126	2866000	25155000	11.4%	14.2%	124.2%	20.3%
2000	863698	2381000	25641000	9.3%	12.2%	131.8%	38.0%
NL	AT(3,5,6)	AL(LFS)	AA(Besch+Al)	ALQ	ALQerw.	ALQerw/ALQ	<i>Aktivq(GBB)</i>
1998	173850	295000	7693000	3.8%	6.0%	155.4%	34.0%
2000	170650	224000	8043000	2.8%	4.8%	172.5%	39.0%
2001	142375	198000	8203000	2.4%	4.1%	169.0%	34.0%

Anmerkungen: Daten in Spalte I entstammen für die Jahre 1998 und 2000 aus der LMP-Datenbank; sie beziehen sich auf Beschäftigungsmaßnahmen (TeilnehmerInnen, Jahresdurchschnittsbestände) für benachteiligte Gruppen am Arbeitsmarkt (da es sich bei der LMP um eine Maßnahmen-Datei handelt, sind Doppelzählungen nicht ausgeschlossen); in manchen Ländern sind nur Maßnahmen der Zentralregierung enthalten, die Zahlen sind mit jenen der OECD nur bedingt vergleichbar; die Kategorien bedeuten: (2) Aus- und Weiterbildung (ohne Lehrausbildung); (3) Job Sharing (4) Beschäftigungsanreize im privaten Sektor (nicht berücksichtigt), (5) Behinderte, (6) Beschäftigung im öffentlichen und gemeinnützigen Bereich, (7) Gründungsinitiativen; für 2001 entstammen die Daten aus dem GBB 2002 (sie wurden mit einem Umrechnungsfaktor, der sich aus dem Verhältnis von LMP- und NAP-Zahlen des Jahres 2000 errechnet, ermittelt). Die Daten der Spalten II und III sind Employment in Europe (2002) entnommen. Die in der Spalte VII enthaltenen Daten entstammen den GBB der entsprechenden Jahre; sie stimmen aus mehreren Gründen (z.B. Register-Arbeitslose im GBB anstellen von LFS-Daten) nicht mit den aus den Spalten I und II errechneten Werten überein.

Quelle: LMP-Datenbank (Eurostat, New Cronos), Gemeinsame Beschäftigungsbericht 1999, 2000 und 2002 (Rat 1999, 2000 und 2002).

(3) Zu einzelnen Ländern - AUT: Wird die stabilere Zeitreihe der SchulungsteilnehmerInnen herangezogen (1998: 20.900, 1999: 26.608, 2000: 28.587, 2001: 31.615 und 2002: 35.434 Personen), dann zeigt sich ein Aufwärtstrend, ebenso wie in den LMP Daten. SP, F und B: In diesen drei Ländern fallen unter die Kategorie 4 (Beschäftigungsanreize im privaten Sektor) eine große Anzahl von Personen (SP 1998: 1 Mio, 2000: 2.1 Mio; F: in beiden Jahren etwa 650000, in B: etwa 130000 in beiden Jahren¹⁵²). Damit könnte der verzerrende Effekt in diesen drei Ländern möglicherweise etwas unterschätzt werden. Bemerkenswert ist v. a. der drastische Anstieg in SP zwischen 1998 und 2000.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die präsentierten Daten die These der verzerrenden Wirkung von vermehrten Anstrengungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Arbeitslosenquoten jedenfalls für die Mehrheit der MS nicht zu bestätigen scheinen. Dieses Ergebnis gilt jedoch nicht für SP, P, B und UK (und auch für AUT und BRD), bei denen es scheint, dass in gewissem Umfang die Erhöhung der Teilnehmerzahlen eine Rolle bei der Reduktion bzw. Stabilisierung der ALQ gespielt haben.

Nun soll der zweite Teil der Themenstellung behandelt werden, der auf die Messung der Dauer der Arbeitslosigkeit abstellt: In welchem Ausmaß wird die Höhe der Langzeitarbeitslosigkeit nach unten verzerrt durch die Teilnahme an aktiven Maßnahmen? Zur Beantwortung der Frage wären Informationen zu den exakten administrativen Regeln (unter welchen Bedingungen unterbricht die Maßnahmenteilnahme die Zählung der Dauer der Arbeitslosigkeit), zur Dauerverteilung und Lage der Maßnahmen (im Verlauf der Arbeitslosigkeit) und zum Turnover im Arbeitslosenregister notwendig. Im Folgenden soll eine Annäherung v. a. für jene Länder versucht werden, bei denen die LZAq besonders drastisch seit 1997 zurückgegangen ist (IRL, NL, SWE, P, SP, GB und FIN).

Die Gemeinsamen Beschäftigungsberichte (GBB) liefern Informationen über die Übertrittsquoten von Jugendlichen (nach 6 Monaten) und Erwachsenen (nach 12 Monaten) in Langzeitarbeitslosigkeit.¹⁵³ Diese reichen bei der Gruppe der Erwachsenen von 0,6% (AUT) bis 23% (NL). Im Umkehrschluss kann gesagt werden, dass Länder mit vergleichsweise hohen Übertrittsquoten, wie NL, BRD, P und LUX, wahrscheinlich die Langzeitarbeitslosigkeit nicht "künstlich" durch aktive Maßnahmen reduzieren. Für Länder mit niedrigen Übertrittsquoten, wie SWE, SP, GB, FIN, F und IRL, gilt dies natürlich nicht.

¹⁵² Im Falle von SP handelt es sich v. a. um Förderungen von unbefristeten Arbeitsverträgen (bzw. Umwandlung von befristeten in unbefristete), bei F und B sind es verschiedene Formen von Lohnsubventionen.

¹⁵³ Siehe Rat (2001, 2002) Annexe zu Leitlinie 1; gemessen wird der Anteil an Personen, der in einem Monat arbeitslos wird, und der nach 6/12 Monaten noch immer arbeitslos ist, am gesamten AL-Zustrom dieses Monats. Die Zahlen von B sind mit den anderen Ländern nicht vergleichbar, weil nur Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit, die länger als 3 Monate dauern, nicht als Arbeitslosigkeitsepisoden gerechnet werden. Siehe dazu die Abbildung 23 unten.

Tabelle 3: Zugänge in aktive Maßnahmen (in % des Arbeitsangebotes)

	SWE					SP					FIN				
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001
Training	4.11	4.58	3.79	2.84	2.32	x	x	x	x	x	5.35	4.35	4.22	3.40	2.76
Beschäftigungsanreize	7.55	5.49	3.33	2.97	2.11	1.50	1.78	5.09	5.17	1.58	4.48	3.53	2.74	2.24	1.99
Andere aktive Maßnahmen	1.69	2.01	1.58	1.52	1.39	2.99	2.71	2.58	2.21	0.32	3.50	3.74	3.32	2.97	2.40
	F					P					IRL				
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001
Training	2.73	2.87	2.65	2.41	k.a.	k.a.	1.18	k.a.	0.82	k.a.	k.a.	1.74	1.83	1.53	k.a.
Beschäftigungsanreize	3.92	3.77	3.53	3.11	k.a.	k.a.	0.76	k.a.	0.81	k.a.	k.a.	3.66	3.20	3.15	k.a.
Andere aktive Maßnahmen	2.87	3.23	3.33	3.27	k.a.	k.a.	k.a.	k.a.	k.a.	k.a.	k.a.	k.a.	k.a.	k.a.	k.a.

Anmerkung: Unter "Andere aktive Maßnahmen" werden Programme für Jugendliche und Behinderte zusammengefasst.
 Quelle: OECD (Employment Outlook 2001, 2002); LMP (für IRL und P)

Zu den administrativen Regeln sind die Informationen nicht immer einheitlich (siehe Fußnote 149): Die Arbeitslosenepisode wird in NL, DK, SP und ITA im Falle von Trainingsmaßnahmen, in NL, DK und ITA im Falle von Beschäftigungsanreizen und in NL, P, DK und ITA bei anderen Maßnahmen nicht unterbrochen. Für die genannten Maßnahmen scheiden die Länder daher aus der Betrachtung aus. Die Arbeitslosigkeit wird in P, FIN, SWE, GR und BRD im Falle von Trainingsmaßnahmen immer unterbrochen; dies gilt für BRD, P, FIN, SWE, SP, F und GR auch für Beschäftigungsanreize, für BRD, FIN, GR und SP für andere Maßnahmen. In F, IRL, AUT und GB hängt die Entscheidung, ob die Arbeitslosenperiode unterbrochen wird, von anderen Faktoren (wie etwa der Dauer der Maßnahme) ab. Daraus folgt: Für die vorliegende Frage erscheinen v. a. die Länder SWE, SP (nicht für Training), FIN, F (für Beschäftigungsanreize) und ev. P (aber hohe Übertrittsquote) bzw. IRL von besonderem Interesse.

Die vorangegangene Tabelle 3 zeigt die Entwicklung der Zugänge zu aktiven Maßnahmen in einigen ausgewählten Ländern der EU im Zeitraum 1997-2001. Für SWE kann ein deutlicher Rückgang der Zugänge in aktive Programme (alle Kategorien) konstatiert werden. Damit scheidet die Teilnahme in aktiven Maßnahmen für die Erklärung des ausgeprägten Rückganges der LZAq in SWE aus. In SP könnte die vorübergehende Ausweitung der Beschäftigungsanreize (v. a. für die Förderung von unbefristeten Arbeitsverhältnissen) in den Jahren 1999 und 2000 zur Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeit beigetragen haben, wenn diese Maßnahmen tatsächlich die Arbeitslosigkeitsepisode unterbrechen. Für FIN gilt das, was für SWE bereits festgestellt wurde. Für F, P und IRL schließlich kann auch keine Ausweitung des Zuganges in aktive Maßnahmen - eher ein moderater Rückgang - beobachtet werden.

Gegeben die Unsicherheiten, die durch die Datenlage bedingt sind, können dennoch folgende Schlussfolgerungen für das Kapitel 3.1.3 gezogen werden: Obwohl die Teilnahme in den Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in vielen EU-MS die Statistiken zur ALQ und LZAq nach unten verzerren, so könnte nur eine drastische Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik die deutliche Reduktion von ALQ und LZAq in den letzten Jahren erklären. Zu einer solchen kam es aber nicht. Eher besteht die gegenteilige Tendenz, das Ausmaß der aktiven Arbeitsmarktpolitik einzuschränken.

Zusammenfassung von Kapitel 3.1: Die vorangegangenen Ausführungen haben sehr deutlich gezeigt, dass die Veränderungen auf den europäischen Arbeitsmärkten seit Beginn der Beschäftigungsstrategie 1997 enorm sind. Unabhängig davon, welcher Indikator herangezogen wird - ob es die Beschäftigungsquoten, die Arbeitslosen- und Langzeitarbeitslosenquoten oder ob es analytischere Größen wie die zyklische Reagibilität, die NAIRU, die Beveridge-Kurve oder die Beschäftigungsintensität sind - sie alle zeigen eine deutliche Verbesserung. Diese positiven Veränderungen sind jedoch, wenn überhaupt, nur für einzelne Länder - in einem statistisch-erfassungstechnischen Sinn - auf die Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zurückzuführen, weil das Niveau an aktiven Maßnahmen in den letzten Jahren eher reduziert, denn ausgebaut wurde. Die vorangegangene Darstellung lässt jedoch die Frage weitgehend unbeantwortet, was die genauen Ursachen für diese Verbesserung der Arbeitsmarktsituation waren: Waren es die Strukturreformen auf den Märkten, insbesondere auf den Arbeitsmärkten, oder kam der entscheidende Impuls von der günstigeren Konjunkturentwicklung in den Jahren 1988-2000? Einen Baustein zur Beantwortung dieser Frage liefern die nächsten beiden Kapitel, indem sie die Anstrengungen der MS zur Umsetzung der beschäftigungspolitischen Vorgaben des Luxemburg-Prozesses näher beleuchten. Kapitel 3.4. wird die Frage des kausalen Zu-

sammenhanges zwischen Strukturreformen bzw. Wachstum und den Veränderungen auf den europäischen Arbeitsmärkten nochmals abschließend behandeln.

3.2. Bewertung der Umsetzung der Strategie in den Mitgliedstaaten anhand von Input-Indikatoren: Nationale Aktionspläne für Beschäftigung und Gemeinsame Beschäftigungsberichte

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 Verbesserung der Lage auf den Arbeitsmärkten beisteuern? Dies sind die beiden Kernfragen, derer sich das Kapitel 3.2. widmen wird. Soweit vorhanden, sollen die Leistungen der MS mit Hilfe von Input- bzw. Politik-Indikatoren abgebildet werden. Die beabsichtigte Analyse wird jedoch 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 Betrachter - aufgrund des häufigen Fehlens von "harten" Daten zu Aufwendungen, Teilnehmerzahlen und von Wirkungsevaluierungen - zu meist schwierig ist, das tatsächliche Ausmaß der Anstrengungen der MS bei der Umsetzung objektiv zu bewerten.¹⁵⁴ Hinzu kommt, dass offensichtlich von vielen MS "alter Wein in neuen Schläuchen" verkauft wird.¹⁵⁵ Die nachfolgende Darstellung wird sich über weite Strecken auf Analysen der KOM im Rahmen der Gemeinsamen Beschäftigungsberichte beziehen, obwohl diese nicht immer "objektiv" genannt werden können, weil häufig politisch-strategische Überlegungen verschiedener Art in die Bewertung einfließen.¹⁵⁶ Seitdem 1998 die ersten NAPs von den MS vorgelegt wurden ist folgende Entwicklung zu bemerken: Zu Beginn waren einige NAPs sehr ambitioniert in den angekündigten Vorhaben, die KOM-Analysen jedoch sehr vorsichtig - wollte man doch die MS mit zu harscher Kritik nicht vor den Kopf stoßen. In den letzten beiden Jahren reduzierten die MS sichtlich ihre Bemühungen zur Umsetzung. Die KOM wurde zwar in ihrer Kritik deutlicher, überschritt dabei jedoch einen gewissen "diplomatischen Jargon" nicht, offensichtlich in der Hoffnung, dadurch die MS "bei der Stange" halten zu können. In den bisher fünf vorgelegten Gemeinsamen Beschäftigungsberichten, die, trotz der Interventionen der MS, auch bis zur letztendlichen Verabschiedung die Handschrift der KOM tragen, wurde von der "Hüterin der Verträge" immer dasselbe Argumentationsmuster verwendet: Einerseits wurden die MS für ihre Bemühungen und Anstrengungen bei der Umsetzungen der beschäftigungspolitischen Leitlinien gelobt, es wurden die Fortschritte und das bereits Erreichte hervorgehoben. Dabei wurde allerdings über weite Strecken ziemlich "naiv" darauf vertraut, dass die Informationen der MS in den NAPs auch korrekt sind. Andererseits

¹⁵⁴ Deshalb wird auch auf eine Detailanalyse einzelner NAPs, abgesehen von den österreichischen NAPs in Kapitel 3.3., verzichtet.

¹⁵⁵ Oder um es in den Worten von de la Porte/Pochet (2002) zu sagen: "The Employment Strategy is now in full swing in terms of the attention it receives from a variety of players, but not necessarily in terms of action carried out by Member States to comply with the guidelines. Indeed, in the reports submitted by the Member States up to the present, the response to the guidelines has to a great extent been limited to 'a list of discrete initiatives, often not specifically responses to the guidelines, and without overall integration' (Goetschy 1999) ... Up to now, the NAPs were more often than not reflections of existing national programmes". Siehe de la Porte/Pochet 2002, p. 39f.

¹⁵⁶ Siehe dazu die ähnlich lautenden Einschätzung in de la Porte/Pochet (2002), p.14. Neben den Analysen der KOM finden sich nur vereinzelt Bewertungen der Umsetzung der NAPs, beispielsweise in: Keller (1999), Goetschy (1999, 2001), Aust (2000), de la Porte/Pochet (2002) und ÖZP 29/3 (2000).

kritisierte die KOM die MS in jenen Bereichen, die offensichtlich nur mangelhaft umgesetzt wurden. Auch wurde häufig das Fehlen von vergleichbaren Daten bzw. von Maßnahmevaluierungen kritisiert. Als Anschauungsbeispiel sei nachfolgendes Zitat aus dem GBB 2002 gegeben:

"Die Fünfjahresbewertung der EBS kommt zu dem Ergebnis, dass zwar strukturelle Verbesserungen auf dem EU-Arbeitsmarkt festzustellen sind, nach wie vor jedoch noch erhebliche Schwächen bestehen ... Die NAP sind jetzt klarer und in sich schlüssiger strukturiert. Die Festsetzung nationaler Zielvorgaben, die Erfassung der Arbeitsmarktauswirkungen, die Haushaltsinformationen ... die Einbeziehung der wichtigsten Betroffenen finden jedoch in den NAP nur in begrenztem Umfang ihren Niederschlag ... Die ermutigenden Fortschritte bei der Verwirklichung der EU-Zielvorgaben von Lissabon und Stockholm, ..., können nicht darüber hinwegtäuschen, dass diejenigen Mitgliedstaaten, die bisher zur Gesamtverbesserung der Beschäftigungsleistung noch nicht genügend beigetragen haben, ihre Anstrengungen verstärken müssen, wollen sie die Zielvorgaben für 2010 erreichen. Ernsthafte Sorgen bereitet, dass man noch weit entfernt ist von dem Beschäftigungsquotenziel von 50% für ältere Arbeitskräfte ... Die Maßnahmen zur Steigerung der Qualität der Arbeitsplätze sind nach wie vor unausgewogen ... Die Entwicklung der Strategie des lebenslangen Lernens macht Fortschritte ... Im Rahmen des Schwerpunktbereiches Beschäftigungsfähigkeit haben die Mitgliedstaaten sich bemüht, die Qualität und die Wirkungsbreite der Maßnahmen zu konsolidieren und zu verbessern. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten wird jetzt ein präventiver Ansatz praktiziert ... Die Zielvorgabe, dass 20% der Arbeitslosen in den Genuss aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen gelangen sollten, wurde im Allgemeinen bei weitem übertroffen ... Andererseits haben bisher nur fünf Mitgliedstaaten den präventiven Ansatz erfolgreich umgesetzt, d.h. das Abdriften in die Langzeitarbeitslosigkeit erheblich reduziert. Generell werden genauere Informationen über die Wirksamkeit von Aktivierungsmaßnahmen benötigt ... Nur wenige Mitgliedstaaten betreiben eine konsequent beschäftigungsfreundliche Reform der Steuer- und Sozialleistungssysteme ... Generell mangelt es an nationalen Strategien zum aktiven Altern ..." usw. usf.¹⁵⁷

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? Mit dieser Frage wird der, nicht einfach zu behandelnde "was-wäre-wenn"-Fall aufgeworfen: Wie hätte sich die Arbeitsmarktpolitik in den Mitgliedstaaten entwickelt, hätte es den Luxemburg-Prozess nicht gegeben? Wie erwähnt, ist der ursächliche Zusammenhang nicht einfach herzustellen, müssten doch dafür detailliertere Untersuchungen zum Prozess der Politikformulierung in den einzelnen MS angestellt werden.¹⁵⁸ Bei dieser Fragestellung

¹⁵⁷ Rat (2002), S. 5ff.

¹⁵⁸ Eine solche Analyse wurde von de la Porte/Pochet (2002) für einige MS (SWE, DK, F, SP) in ausgewählten Bereichen durchgeführt; siehe die weiterführenden Bemerkungen unten.

sollten die EU-MS zudem unterschieden werden je nach ihrer "Distanz" zu den Konzepten der Beschäftigungsstrategie: Es gibt Länder (wie DK, SWE, FIN, NL und UK), die bereits vor dem Beginn des "Luxemburg-Prozesses" Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken verfolgten, die "sehr nahe" an der Ausrichtung der beschäftigungspolitischen Leitlinien lagen. Andere wiederum, v. a. aus Südeuropa, hatten einen größeren Anpassungsbedarf.¹⁵⁹ Für die beiden Ländergruppen stellt sich naturgemäß die Fragen nach den (europäischen) Ursachen für die eingeschlagenen Reformen in der Arbeitsmarktpolitik in unterschiedlichem Ausmaß. Grundsätzlich ist überdies anzumerken, dass Arbeitsmarktpolitik ganz allgemein offensichtlich in vielen MS noch immer einen ausgeprägt nationalen Charakter hat: Die Akteure in der Verwaltung, im Arbeitsmarktservice, etc. beziehen den Großteil ihrer Identität aus nationalen politischen Prozessen, denen sie sich auch zuerst verpflichtet fühlen. Impulse von der internationalen Ebene (der EU, der OECD oder der ILO) werden häufig nur am Rande zur Kenntnis genommen.

In einer aktuellen Untersuchung zur Anwendung der Methode der offenen Koordination in den Bereichen Beschäftigung und Pensionen gehen de la Porte/Pochet (2002) u. a. der Frage nach, in welchem Ausmaß und in welcher Form die europäische Beschäftigungsstrategie die nationalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken beeinflusst hat. Im Fall von SWE und DK studieren die AutorInnen den Prozess der Entwicklung der NAPs und der Implementierung auf zentraler und regionaler Ebene im Detail, im Hinblick auf die Einbeziehung der Arbeitsmarktverwaltungen, der Sozialpartner und des ESF; sie kommen, auf Grund von ExpertInnen-Interviews und Feldforschungen, 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 (p. 18). In conclusion, it seems that the NAP process in Denmark and Sweden so far has had little direct relation to what actually goes on within the domestic labour market policy process. It is administered by international offices which work much like diplomatic missions: they represent national policies and interests in a European process, but have little direct influence on what actually happens in their domestic labour market. The process takes place on the top level of the administrative hierarchy only, and it has a defensive character of 'filling in the answers' to the common European scheme. The traditional labour market agencies are asked to provide background information, but are not themselves participants in the process. The ESF administration provides some information 'from below'... but without having an active role. The NAP is poorly communicated from the responsible Ministry to its own administration and particularly to the lower levels of the hierarchy and to other agents of labour

¹⁵⁹ Siehe DG EMPL (2002b), p. 12. Dass die nordischen EU-MS einen geringeren Anpassungsbedarf hatten, liegt auch daran, dass zwei wesentliche Repräsentanten der GD EMPL zur Zeit der Entwicklung der Beschäftigungsstrategie, nämlich Allan Larsson und Johanni Lönnroth, aus SWE bzw. FIN stammen. Im Allgemeinen scheint man in SWE, FIN und DK der Meinung zu sein, dass die arbeitsmarktpolitischen Impulse und Innovationen eher aus dem europäischen Norden nach Brüssel gelangen und nicht umgekehrt, man empfindet sich gewissermaßen als Avantgarde; siehe de la Porte/Pochet (2002), p. 77.

market policy. It is communicated to the parliament but only for information."(p. 87).¹⁶⁰

Diese Ergebnisse können nun zweifach interpretiert werden:

1) In den nordischen Ländern ist die Notwendigkeit für Anpassungen an die EU-Vorgaben nicht so groß, daher sollte es auch nicht verwundern, dass der Luxemburg-Prozess in diesen Ländern keine großen Auswirkungen auf die Politikformulierung und -implementierung hat.

2) Wenn schon in den Ländern mit "Musterschüler"-Charakter die Umsetzung der EU-Vorgaben nur sehr ungenügend erfolgt, wie groß muss dieser "implementation gap" erst in den Ländern mit größerem Reformbedarf sein (einmal angenommen, diese reagierten ähnlich wie die nordischen Länder)?

Letztlich könnten nur Detailanalysen für alle EU-MS (die nicht vorliegen) eine endgültige Antwort geben, es spricht allerdings vieles dafür, dass das Umsetzungsdefizit, v. a. in den südlichen MS, jedenfalls ebenso groß ist als in SWE und DK. Aus österreichischer Sicht können zum Prozess der Politikformulierung im Zusammenhang mit der Erstellung der Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung noch folgende Informationen beige-steuert werden: Die Formulierung der NAPs in den Jahren 1998-2002 kam in Österreich dem oben angesprochenen "filling in the answers" sehr nahe. Aus dem NAP-Prozess heraus entstanden eigentlich zu keiner Zeit neue beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Initiativen. Es wurden von den "federführenden" Abteilungen des BMWA bzw. des BMSG alle Maßnahmen aufgelistet, die irgendwie unter die 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 nicht zuständig. Dies gilt auch für die Sozialpartner, die meist gemeinsame Positionen in sehr allgemeiner Form beisteuerten, und insbesondere für die Länder und Gemeinden, die mit Ausnahme der Territorialen Beschäftigungspakte eigentlich überhaupt nichts vom "Luxemburg-Prozess" mitbekamen. Das AMS gab regelmäßig Stellungnahmen ab, die zumeist auch Berücksichtigung fanden. Die NAPs wurden regelmäßig dem Ministerrat zur Genehmigung zugeleitet, wo sie allerdings nie große Diskussionen auslösten. Nachdem die österreichischen Umsetzungsberichte längst in Brüssel waren, wurden Kopien auch an das Parlament und damit an die Oppositionsparteien übermittelt. Insgesamt scheint damit die Situation in Österreich ähnlich gewesen zu sein, wie oben von de la Porte/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 noch vor Beginn der "europäischen Beschäftigungsstrategie" große Arbeitsmarkt-reformen begonnen wurden, also ein kausaler Zusammenhang von der Beschäftigungsstrategie zu den nationalen Politiken jedenfalls nicht bestehen kann:

NL - Große Reformen gehen bis Anfang der 80er Jahre zurück (Stichwort: Wassenaar-Abkommen), die Dezentralisierung, Privatisierung und Entkorporatisierung der Arbeitsmarktverwaltung und die Eindämmung des großen Ausmaßes an Früh-pensionierungen wurden Mitte der 90er Jahre in Angriff genommen.

¹⁶⁰ de la Porte/Pochet (2002), p. 18, 87. Zu einem ähnlichen Ergebnis in Bezug auf SWE kommt auch Ryner (2000).

F - Mit der Reduktion der Lohnnebenkosten wurde Anfang der 90er Jahre begonnen.

ITA - Die Reform des Lohnsystems (Abschaffung der "Scala Mobile") wurde 1992, die Dezentralisierung des AMS 1997 gestartet.¹⁶¹

GB - Die Maßnahmen im Rahmen des so genannten "New Deal" wurden beinahe zeitgleich mit dem Luxemburg-Prozess 1997 begonnen.

BRD - Ein aktuelles Beispiel für eine große Reform am Arbeitsmarkt, die offensichtlich nicht von europäischen Vorgaben, sondern von spezifisch-nationalen Problemlagen und Diskussionen ihren Ausgang nahm, sind die Vorschläge der Hartz-Kommission in der BRD. Einige Anregungen können zwar in der einen oder anderen Form unter EU-Zielsetzungen subsumiert werden (was im Anhang des Berichtes der Kommission auch ansatzweise versucht wurde), aber es ist - alleine durch die behandelten Themen - offensichtlich, dass bei der Erarbeitung der Reformvorschläge nicht die beschäftigungspolitischen Leitlinien Pate standen.

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 Focus gegeben.¹⁶² Österreich ist dafür ein gutes Beispiel: Es gab einige wenige konkrete Auswirkungen der "europäischen Beschäftigungsstrategie" auf die Arbeitsmarktpolitik (in Bezug auf das Ausmaß an aktiven Ausgaben, bestimmte programmatische Änderungen wie die Schulung von Beschäftigten), diese blieben aber im Wesentlichen auf die erste Säule des Luxemburg-Prozesses beschränkt. Ansonsten ging die österreichische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ihren gewohnten Weg (siehe weiterführend das nächste Kapitel 3.3.).¹⁶³

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass es bisher offensichtlich 3 Reaktionsarten auf die Vorgaben der "europäischen Beschäftigungsstrategie" in den MS gab:

¹⁶¹ Siehe Gualmini (2000).

¹⁶² Zur Illustration seien einige Zitate angeführt: "B - ... the EES has inspired major adaptations in the policy making field, although the main policy direction was already compatible with the EES."; "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 ..."; "F - Policies have been adjusted in line with the integrated approach more or less in parallel with the introduction of the EES"; "ITA - Major labour market reforms were decided just before 1997, and the influence of the EES appears to be limited due to national specificities (regional imbalances, ineffective organisation, structural problems)."; "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), p. 43-48.

¹⁶³ Interessantes Anschauungsmaterial zum Thema der Beeinflussung nationaler Politiken durch die EU liefern die Reformen zum österreichischen Pensionssystem in den letzten Jahren: Diese waren offensichtlich primär motiviert von längerfristigen Finanzierungsüberlegungen. Niemand kann ernsthaft behaupten, dass sie auf Grund der Empfehlungen der EU zustande kamen. Die Zielsetzungen von Lissabon und Stockholm geben gewissermaßen einen Rahmen ab, dem auch legitimatorische Funktion zukommt. Dies wird auch textlich deutlich, wenn man das Kapitel 8 "Arbeit und Soziales" der Regierung Schüssel II liest. Das Verhältnis von nationaler Politik und EU-Vorgaben kann in diesem Fall wohl am besten mit zeitlicher Koinzidenz beschrieben werden.

1) Offene Ablehnung - dieser Fall ist relativ selten (etwa 10%)¹⁶⁴; als Beispiel sei der Widerstand von SWE bezüglich der Vorgaben zur Senkung des allgemeinen Steuer- und Abgabenniveaus bzw. der Steuer- und Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit genannt; oder die Einwendungen von IRL, nur den Zustrom in die LZA zu verhindern und keine Maßnahmen für den Bestand an LZA vorzusehen. In diese Kategorie können auch die in letzter Zeit stärker gewordenen Widerstände gegen jegliche Form von quantitativen Zielvorgaben einbezogen werden, die insbesondere von GB vorgebracht werden.

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 gemacht worden wären, aber eben auf der "Linie" der Beschäftigungsstrategie liegen (in etwa ¼ der Fälle).¹⁶⁵

3.2.2. Die Umsetzung der Strategie in sieben exemplarischen Bereichen

Im Folgenden soll versucht werden, die Umsetzung der "europäischen Beschäftigungsstrategie" in sieben 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.

3.2.2.1. Horizontale Politiken

Die beschäftigungspolitischen Leitlinien 2002 geben u. a. folgende horizontale Zielsetzungen vor: Beschäftigungsquotenziele (allgemein, Frauen, Ältere), Qualität der Arbeit, Sozialpartnereinbindung und "policy mix".¹⁶⁶ In den genannten Bereichen sind Input-Indikatoren nicht immer leicht beizubringen, die Analyse stützt sich auf die Arbeiten der KOM.¹⁶⁷

Die EU hat sich in Lissabon (März 2000) bzw. in Stockholm (März 2001) dazu verpflichtet, bis 2010 die allgemeinen Beschäftigungsquoten auf 70%, die Beschäftigungsquoten der Frauen auf 60% und jener älterer ArbeitnehmerInnen (55-64 Jahre) auf 50% anzuheben. Untersuchungen der GD EMPL zeigen, dass diese Vorgaben extrem ambitioniert sind, sie nur bei einem durchschnittlichen BIP-Wachstum von 3% und einem Beschäftigungswachstum von 1,2% erreicht werden können.¹⁶⁸ Zwar hat sich im Zeitraum 1997-2001 die Situation in allen drei Bereichen verbessert,¹⁶⁹ doch

¹⁶⁴ Die %-Angaben sind als sehr grober Hinweis für den quantitativen Stellenwert der einzelnen Reaktionsarten zu sehen.

¹⁶⁵ 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), p. 18.

¹⁶⁶ Siehe Council (2002a), p. 63f.

¹⁶⁷ COM (2002d), p. 7-38.

¹⁶⁸ Siehe DG EMPL (2000b).

¹⁶⁹ Nach den Vorgaben von Lissabon und Stockholm müssten in Bezug auf das Ausgangsniveau 2000 die allgemeinen Beschäftigungsquoten um 0.7%, die BQ der Frauen um 0.6% und jene der Älteren gar um 1.2% jährlich wachsen. Von 1997-2001 sind die Zuwächse 0.8%, 1.1% und 0.6% - damit zeigt sich, dass

muss darauf hingewiesen werden, dass diese Periode Jahre mit vergleichsweise hohen Wachstumsraten einschließt. In Bezug auf die vorliegende Fragestellung, die auf die Bemühungen der MS zur Umsetzung der europäischen Vorgaben abzielt, ist nun der Umstand von besonderem Interesse, dass nicht alle MS der Aufforderung des Rates bzw. des Europäischen Rates nachkommen "to consider setting national targets": Sechs Länder setzen sich in den NAPs überhaupt keine nationalen Ziele, sechs weitere geben sich einige Ziele vor, die restlichen drei MS legen in allen drei Bereichen Ziele fest. Hinzu kommt, dass manche der Ziele entweder weniger ambitioniert sind als die Vorgaben nahe legen, andere wiederum sind offensichtlich überambitioniert, d.h. unter realistischen Annahmen nicht erreichbar. Daraus ergibt sich der Eindruck, dass die MS zwar auf den Europäischen Räten in Lissabon und Stockholm den Beschäftigungsquotenzielen zugestimmt haben, aber die Umsetzung nicht wirklich in Angriff nehmen oder einfach nur auf Zeit spielen, in der Hoffnung, dass nach einigen Jahren, sollten sich die Ziele als nicht erreichbar herausstellen, "die Suppe nicht mehr so heiß gegessen wird".

Die Zielsetzung der Verbesserung der Qualität der Arbeit erscheint aus mehreren Gründen als ein politisch schwer operationalisierbares Unterfangen, nicht zuletzt

(1) weil es in viele Bereiche hineinspielt (die sowohl die Merkmale des Arbeitsplatzes als auch des Arbeitsumfeldes betreffen) und

(2) die meisten der gewählten Indikatoren, die die Fortschritte abbilden sollen, nur sehr bedingt mit den dahinterliegenden Konzepten in Verbindung stehen und

(3) aktuelle Daten häufig nicht verfügbar sind.¹⁷⁰

Aber den Analysen der KOM ist dennoch, mit aller gebotenen Vorsicht, zu entnehmen, dass die Mitgliedstaaten offensichtlich entweder wenig oder nur sehr selektiv Initiativen setzten bzw. einige der angeführten Fortschritte offensichtlich nicht auf Politikinterventionen zurückzuführen sind.

Hinsichtlich der Vorgaben, eine "comprehensive partnership" zwischen MS und ihren Sozialpartnern zu entwickeln und einen eigenen Umsetzungsprozess der nationalen Sozialpartner in den Bereichen, für die sie zuständig sind, zu initiieren, zeigen die KOM-Analysen: Die nationalen Sozialpartner sind je nach Land unterschiedlich in verschiedene Politikbereiche mehr oder weniger stark eingebunden. Darüber hinaus lässt sich festhalten: Die Sozialpartner auf nationaler und europäischer Ebene empfinden den NAP-Prozess als ein Verfahren der beteiligten Regierungen, von dem sie nur am Rande betroffen sind. Dieser Schluss wird auch durch den Umstand nahe gelegt, dass in keinem Land die Sozialpartner die Aufforderung, einen eigenen NAP-Umsetzungsprozess zu beginnen, aufgegriffen haben.

Schließlich kann in Bezug auf die Ausgeglichenheit der NAP-Umsetzung in den einzelnen Säulen festgehalten werden: Der Schwerpunkt der Implementierung liegt eindeutig auf der ersten Säule (Beschäftigungsfähigkeit), Säule II (Unternehmertum)

selbst in diesen Jahren mit günstiger Entwicklung die fehlende Dynamik bei den Ältern das größte Problem bleibt.

¹⁷⁰ Die KOM referiert die neuesten Entwicklungen beispielsweise zu Übertrittstabellen von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung, zwischen verschiedenen Einkommensniveaus und Arbeitsformen; zur Teilnahme an beruflicher Weiterbildung; zum Gender Gap; zur Entwicklung von Arbeitsunfällen; zum Bereich Flexibilität und Sicherheit; zum Sozialen Dialog und zur Diskriminierung von ethnischen Minderheiten und ausländischen Beschäftigten. Siehe COM (2002d), p. 11-14.

und IV (Chancengleichheit) sind deutlich abgesetzt in den Prioritäten der MS, der Bereich Anpassungsfähigkeit (Säule III) schließlich erfreut sich besonders geringer Aufmerksamkeit der MS. Dieses Ergebnis zieht sich durch die Analysen der KOM in mehr oder weniger deutlichem Ausmaß seit 1998.

3.2.2.2. 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. Dies auch deshalb, weil in diesem Bereich die ersten quantifizierten, "europäischen" Zielvorgaben definiert wurden: Jeder Jugendliche (15-24 Jahre) bzw. jeder Erwachsene sollte, bevor er/sie 6 bzw. 12 Monate arbeitslos geworden ist, ein "aktivierendes" Angebot - "*a new start*" in Form einer Trainingsmaßnahme, einer Lohnsubvention, einer intensiven Beratung, eines individuellen Aktionsplanes, etc. - erhalten, um den Übergang in Langzeitarbeitslosigkeit abzuwenden; diese Vorgabe sollte innerhalb von 5 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.¹⁷¹ Wie haben nun die MS diese Vorgaben umgesetzt?

Der Begriff der "*Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit*" wird in der EU-Diskussion nicht eindeutig verwendet; daher erscheint es nicht verwunderlich, dass er von den MS z. T. unterschiedlich interpretiert wird. Im Kern ist gemeint, dass jene Gruppen von Arbeitslosen, die ein erhöhtes Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko haben, identifiziert und mit aktivierenden Maßnahmen betreut werden sollten. Die MS liefern seit 1998 nationale Daten zu zwei in diesem Zusammenhang relevanten Indikatoren, nämlich:

(1) zur so genannten "*Rate of Non-Compliance*", also zum Anteil jener Personen, die in einem bestimmten Monat arbeitslos werden, nach 6 Monaten (Jugendliche) bzw. nach 12 Monaten (Erwachsene) noch immer arbeitslos sind und kein Angebot für einen "*Neustart*" erhalten haben, im Verhältnis zum gesamten AL-Zustrom in diesem Monat (siehe Abbildung 22);

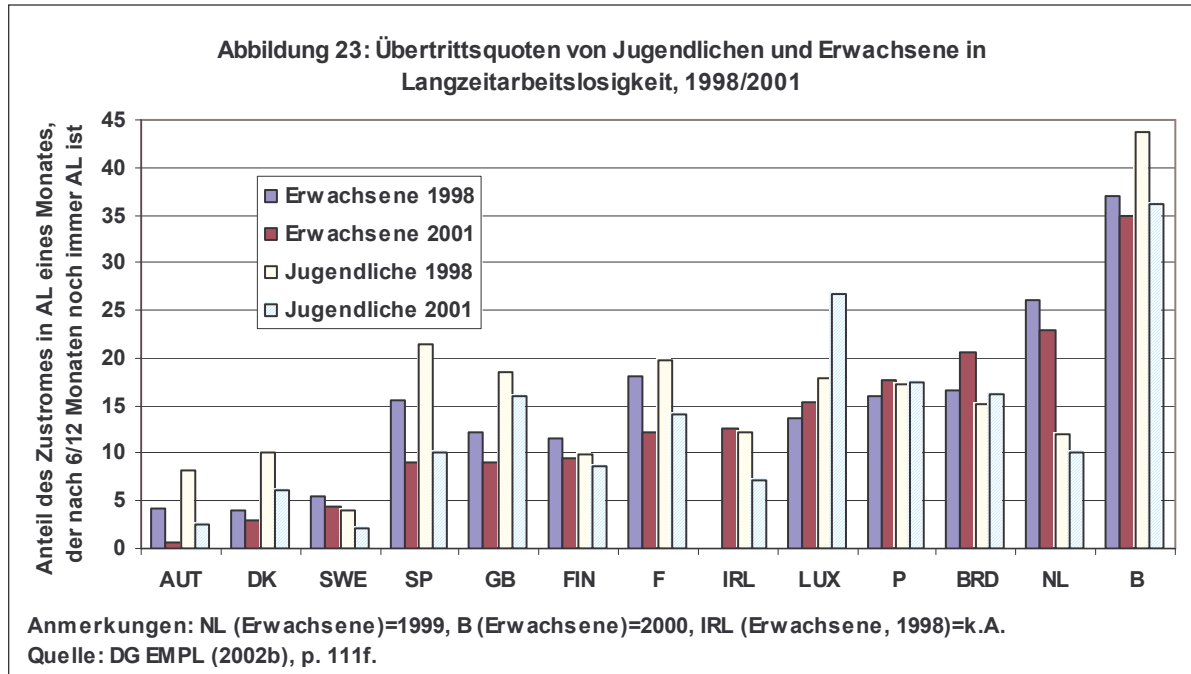
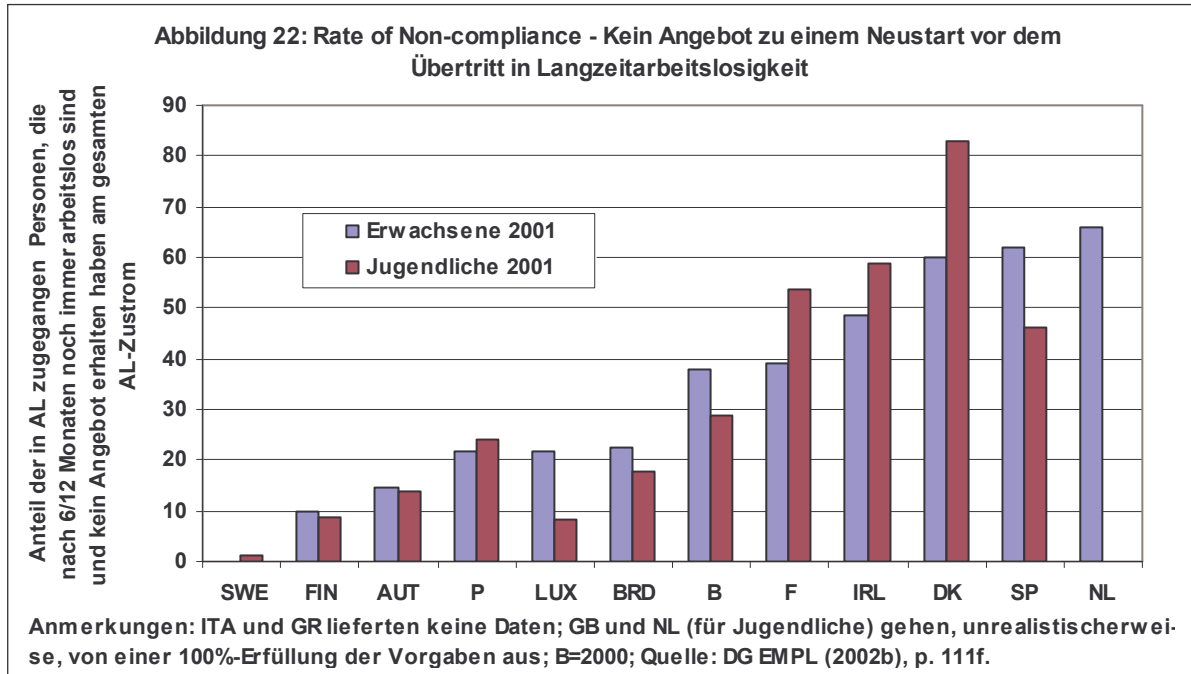
(2) zu den so genannten "*Übertrittsquoten*", also dem Anteil an Personen, die in einem bestimmten Monat arbeitslos werden und nach 6/12 Monaten noch immer ununterbrochen arbeitslos sind, im Verhältnis zum gesamten AL-Zustrom (siehe Abbildung 23).¹⁷²

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 die "*Rate of Non-Compliance*" in Abbildung 22 (siehe unten): Eigentlich mit der einzigen Ausnahme von SWE erfüllt kein Land die Zielvorgaben.

¹⁷¹ Siehe Council (1998), Guidelines 1-3 bzw. Council (2002a), Guidelines 1 und 2. Diese Zielsetzungen waren besonders heftig umkämpft, weil sie 1997, nachdem die allgemeinen Ziele in Bezug auf die Arbeitslosenquote und die Beschäftigung keine Mehrheiten fanden, die einzigen quantifizierten "europäischen" Vorgaben blieben. Für SP wurde beispielsweise im Hinblick auf die fünf Jahre, in denen die Vorgabe zur Prävention erreicht sein soll, die Passage eingefügt "*...which may be longer in Member States with particularly high unemployment ...*". Zudem wurde die Frage äußerst kontrovers diskutiert, ob Beratungsgespräche bzw. so genannte "*Individuelle Aktionspläne*" auch als aktivierende Maßnahmen gelten sollten. Siehe dazu die Ausführungen in Kapitel 2.2.

¹⁷² Bei der Non-Compliance-Rate handelt es sich eindeutig um einen Input-Indikator, die Übertrittsquote ist wohl eher als Output-Indikator (der von vielen Faktoren abhängt) zu sehen. Das Ziel, den Zustrom in die Langzeitarbeitslosigkeit zu senken, steht in einem gewissen Widerspruch zu theoretischen Überlegungen zur Langzeitarbeitslosigkeit; siehe die Ausführungen in 3.1.2.4.

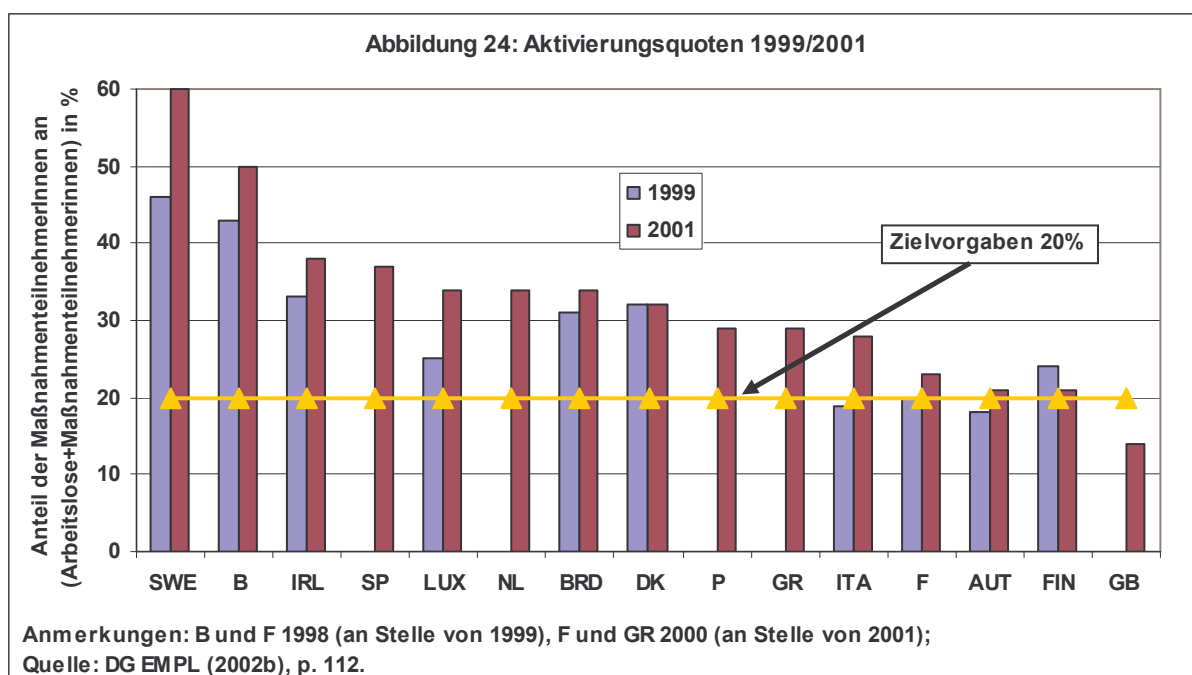
Der Grad der Nicht-Erfüllung liegt in den übrigen MS zwischen etwa 10%-70%.¹⁷³ Die zweite Zielgröße, die jedoch nicht gänzlich in der Kontrolle der MS liegt, sind die Übertrittsquoten in Langzeitarbeitslosigkeit: Mit Ausnahme von LUX, P und der BRD konnte der Zustrom in die Langzeitarbeitslosigkeit zwischen 1998-2001 in allen Ländern, sowohl für die Jugendlichen als auch für die Erwachsenen, z. T. deutlich re-



¹⁷³ DK und GB stellen gewissermaßen zwei entgegen gesetzte Fälle von "Ehrlichkeit" dar: Während DK obligate persönliche Interviews bzw. Gespräche der Arbeitslosen mit den BetreuerInnen des AMS nicht als "Neustart" rechnet, zählt GB offensichtlich jedes Beratungsgespräch hinzu. So ergibt sich ein Grad der Nicht-Erfüllung der Vorgaben von 60/83% im Falle von DK und von 0% bei GB. Siehe COM (2002d), p. 44.

duziert werden (siehe etwa AUT, SP und F). Dennoch sind die Übertrittsquoten in vielen Ländern relativ hoch (siehe Abbildung 23 und die Bemerkung zu B in FN 153). In der äußerst nachsichtigen Bewertung der KOM erfüllen AUT, SWE, FIN, NL und UK die Vorgaben zur Prävention.¹⁷⁴

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. Abbildung 24 zeigt die Entwicklung zwischen 1999 und 2001: Es wird ersichtlich, 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.¹⁷⁵ 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.



3.2.2.3. Reform des Steuer-/Abgaben und Transfersystems und der Besteuerung der Arbeit

Mit der Leitlinie 2 wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre Steuer-, Abgaben- und Transfersysteme in Hinblick auf Fehlanreize, Armuts- 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 darüber hinaus auf, sich Ziele zur schrittweisen Reduktion des allgemeinen Steuer- und Abgabenniveaus, insbesondere auf Arbeit, zu setzen, v. a. bei den wenig Quali-

¹⁷⁴ Dies ist ein deutliches Beispiel für die "diplomatische" Vorgangsweise der KOM, denn eigentlich hat nur SWE die gesteckten Ziele erreicht. Siehe COM (2002d), p. 42.

¹⁷⁵ Dass, mit Ausnahme von B, kein Land eine konsistente Datenreihe von 1998 bis 2001 zur Entwicklung der Aktivierungsquote liefern kann, ist auch ein Ausdruck für die mangelnde Bereitschaft der MS, die vereinbarten Vorgaben anhand von vergleichbaren Datenreihen einer Überprüfung zu unterziehen.

fizierten und den NiedriglohnbezieherInnen.¹⁷⁶ Die Vorgaben setzen also einmal an der Erhöhung des Arbeitsangebotes, das andere Mal an der Arbeitsnachfrage an.

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 Guidelines 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."*¹⁷⁷

*"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."*¹⁷⁸

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.¹⁷⁹ Carone/Salomäki (2001) zeigen wie hoch die AETR bei der Veränderung des Status für verschiedene Arbeitsmarktsituationen beim ersten und beim zweiten Einkommensbezieher ist. Sie ist besonders hoch, d. h. in manchen Ländern wie LUX, BRD, P, AUT, FIN über 100%, wenn der "principal earner" von Arbeitslosigkeit in einen Teilzeitjob oder von Langzeitarbeitslosigkeit in Teilzeit wechseln möchte.¹⁸⁰ Leider sind offensichtlich keine Daten zur Veränderung der AETR seit 1997 vorhanden. Die Nettoersatzquote ist in der Regel für NiedrigeinkommensbezieherInnen (2/3 des "average production worker", APW) höher als für Durchschnittseinkommen. Familien mit Kindern, v. a. AlleinerzieherInnen mit Kindern, haben eine höhere NRR als Familien ohne Kinder und Singles. Zudem ist die NRR für Langzeitarbeitslose höher als zu Beginn der Arbeitslosenepisode. In manchen Ländern wie DK, FIN, NL, SWE sind die Nettoersatzquoten über 90%, ein Umstand, der zu Anreizproblemen führen kann. Zwischen 1997-1999 wurden die NRR in allen Kategorien (Singles, Ehepaare, Ehepaare mit Kindern, Singles mit Kindern) in GB (bis -30%), IRL

¹⁷⁶ Siehe Council (2002a), p. 64 und 67.

¹⁷⁷ DG EMPL (2002b), p. 143. In der "Impact Evaluation" wird in Chapter IV, Table A.1 (Seite 151) auch ein Verzeichnis der wichtigsten Reformschritte der MS im Bereich Steuer-, Abgaben- und Transferreformen geboten.

¹⁷⁸ COM (2002d), p. 39.

¹⁷⁹ Die AETR misst den finanziellen Anreiz, von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zu wechseln oder für EhepartnerInnen von beschäftigten bzw. arbeitslosen Personen, eine Beschäftigung aufzunehmen; $AETR = 1 - \frac{(\text{Netto-Einkommen aus Arbeit}) - (\text{Netto-Einkommen "out of work"})}{\text{Änderung des Bruttoeinkommens}}$; siehe Carone/Salomäki (2001), p. 54. Die Nettoersatzquote ist das Verhältnis aus Nettoeinkommen "out of work" (Arbeitslosengeld, Sozial-, Wohn- und Familienbeihilfen, Steuervergünstigungen) zum Nettoeinkommen in Arbeit (vor AL). Genau genommen sollte eigentlich das Verhältnis des Einkommens "out of work" zum zukünftigen Einkommen in Arbeit gemessen werden; dafür liegen jedoch keine verlässlichen Daten vor. Schließlich gibt die METR den kombinierten Einkommenseffekt durch Änderungen in der Besteuerung bzw. in den Transfers auf Grund von kleinen Änderungen in der Arbeitszeit bzw. im Einkommen wieder. $METR = \frac{1 - \text{Änderung im Nettoeinkommen}}{\text{Änderungen im Bruttoeinkommen}}$; siehe Carone/Salomäki (2001), p. 41.

¹⁸⁰ Carone/Salomäki (2001), Table 7, p. 54. Die Zahlen beziehen sich auf 1997.

(bis -20%), NL, F und GR (bis etwa -10%) gesenkt, in anderen Ländern für manche Kategorien; in B und AUT stieg die NRR sogar für drei Kategorien.¹⁸¹ Schließlich zur Entwicklung der "Marginal tax rates" (als grobe Annäherung an METR) zwischen 1997-2000: die MTR misst, so wie die METR (die zudem die Veränderungen in den Transfers berücksichtigt), Veränderungen im Einkommen bei "marginalen" Veränderungen etwa der Arbeitszeit oder des Arbeitseinsatzes: Im EU-Durchschnitt hat sich die MTR für die Gruppe der "Singles/keinKind/67%APW" um 1.7% reduziert; für die Kategorie "Singles/2Kinder/67%APW" stiegen sie um 3%; für "Ehepaare/2 Kinder/APW" stiegen sie ebenfalls um 5.3%; und schließlich fiel die MTR für die Gruppe "Ehepaar/-2Kinder/APW" bzw. 33% APW für das Zweiteinkommen um 1.9%. Diese EU-Durchschnitte verschleiern natürlich erhebliche Unterschiede in der Entwicklung in einzelnen Ländern, die noch dazu von unterschiedlichen Ausgangsniveaus ausging, aber insgesamt eine Tendenz zur Senkung der marginalen Steuerbelastung zum Ausdruck bringt.¹⁸² Zusammenfassend kann daher die Einschätzung der KOM geteilt werden: Die Mitgliedstaaten versuchen, Anreizprobleme in Bezug auf das Arbeitsangebot zu beseitigen; die Veränderungen sind allerdings seit Beginn der Beschäftigungsstrategie nicht besonders groß ausgefallen.¹⁸³

Die zweite Zielsetzung bezieht sich auf die allgemeine Reduktion der Steuer- und Abgabenbelastung, insbesondere auf Arbeit und hier wieder v. a. im Bereich der NiedriglohnbezieherInnen. Die MS wurden seit 1998 aufgefordert, sich nationale Ziele 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 "tax wedge"¹⁸⁴, 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 zwischen den MS sehr unterschiedlich: Sie reicht bei NiedriglohnbezieherInnen (67% APW) von 45%-50% im Falle von B, SWE und BRD bis etwa 25% in GB und ca. 17% in IRL; auch die Zusammensetzung (Einkommenssteuer, AG- und AN-Sozialversicherungsabgaben) ist sehr heterogen. In allen EU-MS wurde der "tax wedge" zwischen 1997-2001, zum Teil deutlich, reduziert: In IRL, ITA und UK wurde er um etwa 8%-, 5,5%- und 2%-Punkte vermindert (was einer Reduktion zwischen ca. 25% und 6% entspricht); in anderen Ländern fiel die Reduktion deutlich niedriger aus (sie betrug zwischen 1%-3%-Punkte). Viele Länder haben den Steuerkeil auf Niedrigeinkommen stärker reduziert als auf Durchschnittseinkommen, eine Ausnahme stellen nur B, DK, LUX, P und IRL dar (diese Länder haben

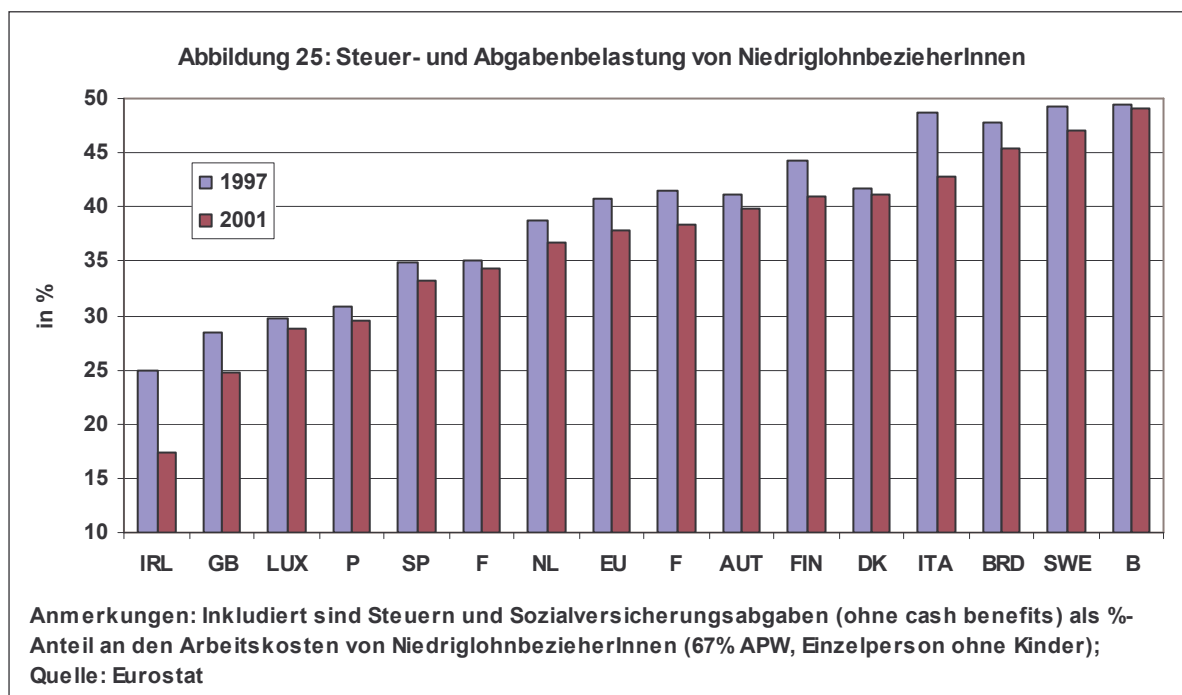
¹⁸¹ Siehe DG EMPL (2002b), Chapter IV, Figure 2, p. 130. Der Zeitraum ist mit zwei Jahren etwas kurz, um weitreichende Schlüsse ziehen zu können. Zudem muss darauf hingewiesen werden, dass die NRR auch fallen kann, weil die Löhne steigen.

¹⁸² Siehe Carone/Salomäki (2001), Table 3, p. 43.

¹⁸³ Hinzugefügt werden sollte noch, dass aus theoretischer Sicht bei einer Reduktion der Steuer- und Abgabenbelastung auf Arbeit auf Grund des positiven Substitutions- und des negativen Einkommenseffektes auf das Arbeitsangebot keine eindeutige Aussage hinsichtlich der Entwicklung des Arbeitsangebotes möglich ist. Einfache Absenkungen der Einkommenssteuer, die in vielen Ländern durchgeführt wurden, werden daher nicht prognostizierbare Wirkungen auf das Arbeitsangebot haben. Die Elastizitäten sind zudem unterschiedlich für verschiedene Einkommensgruppen, ZweitverdienerInnen, Männer und Frauen, etc. Schließlich ist natürlich die Frage der steuerlichen Inzidenz relevant.

¹⁸⁴ Die implizite Steuerquote auf den Faktor Arbeit gibt die Summe der direkten und indirekten Steuern auf Arbeit (Einkommenssteuer und Lohnsummensteuer) und der AG- und AN-Sozialversicherungsabgaben als %-Anteil der gesamten Arbeitskosten an. Der Steuerkeil wiederum misst die Differenz zwischen den Arbeitskosten für den AG und den Nettolöhnen für die AN als Anteil an den Arbeitskosten. Die nachfolgenden Daten entstammen DG EMPL (2002b), Chapter IV, Figure 5, p. 139.

also die Schwerpunktsetzung auf NiedrigeinkommensbezieherInnen nicht befolgt)¹⁸⁵. Die bisher anhand der Entwicklung des Steuerkeiles beschriebene Verbesserung hinsichtlich der Belastung mit Steuern und Abgaben (für die NiedriglohnbezieherInnen) wird auch in der nachfolgenden Abbildung 25 ersichtlich.



Die Steuer- und Abgabenbelastung auf Niedrigeinkommen wurde zwischen 1997-2001 deutlich in IRL, GB und ITA, in den anderen Ländern um etwa 5% reduziert. Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass die MS hinsichtlich der Reduktion der Steuer- und Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit (für Niedrigeinkommen im Besonderen) seit 1997 zwar Fortschritte erzielt haben, diese allerdings nur für einzelne Länder bemerkenswert sind.

3.2.2.4. Aus- und Weiterbildung (Lebensbegleitendes Lernen)

Seit den ersten beschäftigungspolitischen Leitlinien werden die MS aufgefordert, eine umfassende Reform ihrer schulischen Ausbildung ebenso wie ihrer Systeme der beruflichen Weiterbildung durchzuführen, letztendlich mit dem Ziel, die Bevölkerung besser als bisher auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes vorzubereiten. An mehreren Stellen in den Leitlinien werden zu diesem Zweck Zielvorgaben für die MS formuliert bzw. diese werden aufgefordert, sich nationale Ziele zu setzen: Die MS werden angehalten, die Investitionen in Humankapital und die TeilnehmerInnen an Kursen der beruflichen Weiterbildung zu erhöhen; die Analphabetenquoten und die Quote der SchulabbrecherInnen deutlich zu reduzieren (Halbierung der Zahl der Jugendlichen zwischen 18-24, die über keinen höheren Abschluss als untere Sekundarstufe verfügen, bis 2010); und schließlich jede Schule mit einem Internet-Zugang und

¹⁸⁵ Die vorangegangenen Zahlen entstammen COM (2002d), Chapter 3.5., pp. 96 und DG EMPL (2002b), Chapter IV, pp. 123.

Multi-Media-Geräten auszustatten bzw. dafür zu sorgen, dass das Lehrpersonal die entsprechenden Ausbildungen besitzt.¹⁸⁶

Die Einschätzung der KOM hinsichtlich der Umsetzung der vereinbarten Vorgaben durch die MS liest sich ähnlich wie in anderen Bereichen auch: Es ist nicht zu leugnen, dass die MS Anstrengungen unternehmen, aber die Fortschritte sind oft langsam und zögerlich, die "good performing countries" haben ihre Reformen nicht selten vor Beginn der Beschäftigungsstrategie begonnen (womit kein kausaler Zusammenhang zur Beschäftigungsstrategie besteht) und schließlich werden eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen genannt, deren Stellenwert schwer abzuschätzen ist, zumal Ergebnisse von Maßnahmen- und Politik-Evaluierungen selten angeführt werden.¹⁸⁷ In Bezug auf die im horizontalen Bereich C formulierte Vorgabe an die MS, eine umfassende und kohärente Strategie zum Lebensbegleitenden Lernen zu entwickeln, teilt die KOM die Länder in vier Gruppen ein:

(1) Jene Länder, die "weit fortgeschritten" sind (SWE, DK, FIN, NL und UK);

(2) jene, die im Frühstadium der Umsetzung sind (P, SP und LUX);

(3) jene MS, die ihre "blueprints" beinahe abgeschlossen haben (IRL, AUT und GR); und

(4) schließlich jene Länder, die bisher keine vollständige Strategie erarbeitet haben (BRD, F, B und ITA).¹⁸⁸

Hinsichtlich der Vorgabe, die Investitionen in Humankapital zu steigern, hat kein Land ein nationales Ziel formuliert, bei der Teilnahme in Aus- und Weiterbildung setzten sich etwa 2/3 der MS Ziele. In Bezug auf die Ausgaben für Aus- und Weiterbildung sollten die Daten differenziert werden zwischen Staat, Unternehmen und Private und es sollten alle Ausgaben (beispielsweise auch steuerliche Anreize) enthalten sein. Leider sind diese Informationen nicht vollständig verfügbar: Die öffentlichen Ausgaben für Erziehung waren im Zeitraum 1995-2000 leicht rückläufig (von 5.18% auf 4.94% des BIP). Einzelne Länder wie DK, SWE, AUT und FIN gaben deutlich mehr für schulische Ausbildung aus, aber kein Land kann einen bedeutenden Zuwachs der Ausgaben seit 1997 verzeichnen, womit die Zielsetzung von Lissabon ("*most competitive knowledge-based economy*") wohl außer Reichweite bleiben wird.¹⁸⁹ Der CVTS2 liefert für 1999 u. a. Daten zu den Kosten betrieblicher Weiterbildungsmaßnahmen: Diese liegen zwischen 3% (in DK) und 1,2% (P; AUT: 1,3%) der gesamten Arbeitskosten, wobei sie sich für NL, IRL, LUX, SP und P um etwa 1/3 erhöht haben (seit 1993). Auch anhand der Kursstunden je 1000 Arbeitsstunden - sie liegen zwischen 14 (DK) und 5 bzw. 4 (AUT und P) - wird ersichtlich, dass die Betriebe nur geringfügige Aufwendungen zur betrieblichen Weiterbildung ihrer Mitarbeiter unternehmen.¹⁹⁰ Abbildung 26 zeigt da-

¹⁸⁶ Siehe Council (2002a), Horizontal Objective C, GL 4, 5, 12 und 15.

¹⁸⁷ DG EMPL (2002b), Chapter V, p. 157-188 und COM (2002d), Chapter 1.2, p. 24ff, Chapter 2.5. und 2.6., p. 62-71, Chapter 4.2., p. 115ff.

¹⁸⁸ Die KOM bricht die Vorgaben in 8 Bereiche herunter und kommt zu dem Ergebnis, dass in 120 Feldern (8 Vorgaben x 15 Länder) nur für 48 dieser Felder die Umsetzung als "adäquat" angesehen wird; in den restlichen 72 Feldern ist die Umsetzung entweder nur teilweise oder ungenügend erfolgt; siehe COM (2002d), Chapter 1.2., Table 3, p. 30.

¹⁸⁹ Das Ausgabeniveau ist natürlich ein äußerst ungenügender Indikator, weil steigende Ausgaben sowohl erhöhte Anstrengungen, aber auch höhere Ineffizienzen widerspiegeln können. Die Zahlen zu den öffentlichen Ausgaben stammen von EUROSTAT (New Cronos).

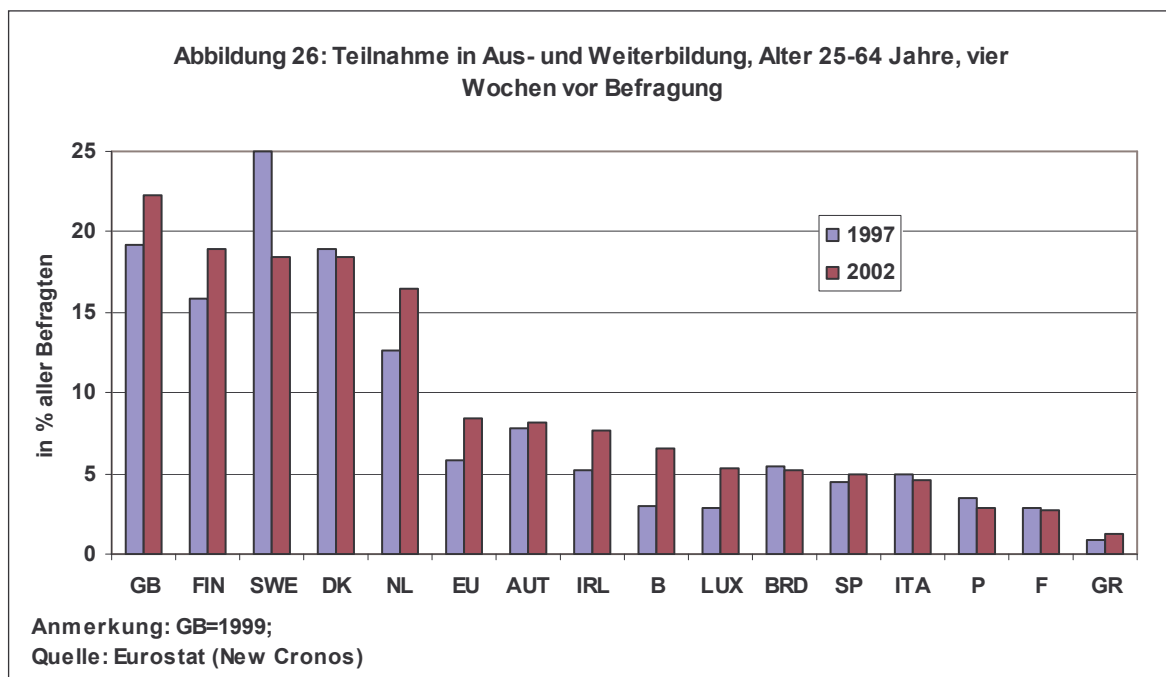
¹⁹⁰ Die Zahlen zum CVTS2 stammen von EUROSTAT.

rüber hinaus den Anteil an TeilnehmerInnen in Aus- und Weiterbildung der Personen zwischen 25-64 Jahren, in den letzten vier Wochen vor Befragung.

Seit 1997 stieg der Anteil der Personen, die sich in Kursen der Aus- und Weiterbildung befanden, deutlich von 5,8% auf 8,4% aller befragten Personen an. Prozentuell waren die Zuwächse besonders groß in B, LUX, IRL, GR und NL. Dennoch kann der Schlussfolgerung der KOM nur zugestimmt werden:

"However, lifelong learning is far from being a reality for all, since, despite the increases, the overall rates remain very low".¹⁹¹

Hinzu tritt der Umstand einer steigenden Polarisierung: die Teilnehmerzahlen sind besonders hoch bei Jugendlichen, besser Qualifizierten und Beschäftigten; niedrig sind sie hingegen bei Älteren, wenig Qualifizierten und Arbeitslosen bzw. inaktiven Personen.



Für die schulische Ausbildung schließlich stellt sich die Entwicklung wie folgt dar: Die Zahl der SchulabbrecherInnen (Anteil der Personen zwischen 18-24 Jahren, die nur über einen Abschluss der unteren Sekundarstufe verfügen und nicht in Weiterbildungsmaßnahmen sind) konnte von 20,8% (1997) auf 18,9% (2002) reduziert werden. Die Situation ist sehr ungünstig in P (45,5%), ITA und SP, sehr günstig hingegen ist sie in AUT, FIN und SWE (nur etwa 10%). Sollte die gegenwärtige Geschwindigkeit beibehalten werden, dann wird jedoch das Ziel der Halbierung der SchulabbrecherInnenquote bis 2010 nicht zu erreichen sein. Über 90% der Schulen sind 2002 mit einem Internet-Anschluss ausgestattet (SWE, FIN, DK und UK sind wieder einmal Best Performer); die Anzahl der Schüler, die auf einen on-line-Computer kommt, nimmt stetig ab; die Anzahl der Lehrer in den verschiedenen Schulstufen, die keinerlei Schulung

¹⁹¹ DG EMPL (2002b), Chapter V, p. 168.

im Gebrauch von PCs und des Internet haben, bleibt hingegen vergleichsweise hoch (45% im EU-Durchschnitt).¹⁹²

3.2.2.5. Förderung der Unternehmertums

Die Erörterung in diesem Unterabschnitt soll sich auf einen zentralen Bereich der Säule II der beschäftigungspolitischen Leitlinien konzentrieren, nämlich die Aufforderung an die MS zur deutlichen Reduktion des Verwaltungsaufwandes für Unternehmen, v. a. bei der Neugründung und bei der Einstellung von zusätzlichen Beschäftigten und zur Beseitigung aller Hindernisse (insbesondere in den Steuer-, Abgaben- und Sozialversicherungssystemen) bei der Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit.¹⁹³

Wiederum berichteten die MS in ihren Nationalen Aktionsplänen für Beschäftigung über eine Vielzahl von Maßnahmen, was die KOM jedoch nicht von folgender, leicht resignativer Schlussfolgerung abhält:

"Quantitative results on the impact on employment of such efforts, however, are not reported".¹⁹⁴

Offensichtlich ist es schwierig, verlässliche und vergleichbare Daten in diesem Bereich zu finden. Einer Umfrage unter KMUs zufolge sank die Anzahl jener Unternehmen, die die *"administrative Belastung"* als bedeutende Einschränkung für ihre unternehmerische Tätigkeit empfinden, zwischen 1999-2001 nur leicht - von etwa 11% auf 10% der Unternehmen im EU-Durchschnitt. Deutlich fiel der Rückgang nur in IRL, ITA und P aus.¹⁹⁵ Eine Benchmarking Studie im Auftrag der DG Unternehmen zeigt zudem erhebliche Unterschiede in den Kosten und im Zeitaufwand bei der Gründung von Unternehmen. Nur GB und IRL liegen sowohl bei den Kosten als auch beim Zeitaufwand besser als die aufgestellten Benchmarks. In den Schlussfolgerungen dieser Studie wird zwar ein *"considerable progress"* hinsichtlich der Reduktion der administrativen Belastung für Start-ups zugestanden, aber auch auf Spielräume für weitere Verbesserungen verwiesen.¹⁹⁶

Insgesamt bleibt also, nach 5 Jahren Beschäftigungsstrategie mit der Säule Unternehmertum und nach beinahe 5 Jahren Cardiff-Prozess folgender Eindruck:

¹⁹² Die Zahlen entstammen DG EMPL (2002b), Chapter V, Anhang.

¹⁹³ Die Darstellung konzentriert sich auf die Leitlinien 8 und 9; siehe Council (2002a). Vernachlässigt werden die ebenfalls in der Säule II behandelten Themen Schwarzarbeit, Beschäftigung im Dienstleistungssektor, Förderung der *"Knowledge-based Economy"* und der Investitionen in Humankapital und regionale und lokale Initiativen. Die Zielsetzung von Leitlinie 8 und 9 sind zwar intuitiv klar, dennoch fehlt diesen beiden Bereichen eine *"theoretische"* Begründung: Welcher Zusammenhang besteht zwischen der Entwicklung im Unternehmensbereich und der allgemeinen Beschäftigungsentwicklung? Zudem besteht offensichtlich ein negativer Zusammenhang zwischen dem Anteil der Selbstständigen (an allen Beschäftigten) und dem Wohlstandsniveau eines Landes (die reichen nordischen Länder haben niedrige Anteile, die ärmeren südlichen MS haben höhere Selbstständigen-Anteile).

¹⁹⁴ Siehe COM (2002d), Chapter 3., p. 83. Ein Überblick über die von den MS durchgeführten Maßnahmen findet sich zudem in DG EMPL (2002b), Chapter VII, p. 213ff.

¹⁹⁵ Siehe DG EMPL (2002b), Chapter VII, p. 218 (Studie des *"European Network for Small Business Research"*, ENSR).

¹⁹⁶ Center for Strategy & Evaluation Services (2002). Leider enthält die Untersuchung keinen Vergleich der Situation mit früheren Jahren (in den ausgewiesenen Tabellen findet sich keine Hinweis auf das Jahr, auf das sich die Ergebnisse beziehen).

"The administrative burden on business, notable SMEs, needs to be reduced further ...progress is patchy and more needs to be done".¹⁹⁷

3.2.2.6. Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte und Modernisierung der Arbeitsorganisation

Im Kern geht es in der Säule III der beschäftigungspolitischen Leitlinien um die Entwicklung einer neuen Balance zwischen Flexibilität, Steigerung der Produktivität und Sicherung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte einerseits und Verbesserung der Qualität der Arbeit bzw. der (sozialen) Sicherheit andererseits. Daher werden die MS und die Sozialpartner aufgefordert, die verschiedenen Teilbereiche zu reformieren: Die Arbeitsorganisation, insbesondere die Arbeitszeitregeln, flexibler zu gestalten; neue Arbeitsformen zuzulassen; die Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz zu fördern; für höhere Investitionen in das Humankapital zu sorgen; das Arbeitsrecht an die neuen Herausforderungen anzupassen; etc.

Hinsichtlich der Umsetzung der Säule "Anpassungsfähigkeit" in den MS kommt die KOM zu folgenden Schlussfolgerungen:

"Despite noting progress over time, each successive Joint Employment Report came to the conclusion that adaptability was the least developed of the four EES pillars. There were some persistent weak points, for example the very strong concentration on working-time issues ... which was accompanied by a relative neglect of other aspects of work organisation. A clear political concept or at least pragmatic conceptual clarity on the requested balance of flexibility and security has not yet been sufficiently developed in the NAPs ...

On the whole the impact evaluation confirmed the basic problem which had already arisen in the context of the NAP exercise over the last years: that of getting sufficient and comprehensive information and data allowing for a well-founded overall assessment of developments. It is particularly difficult to get a full-scale picture of the social partners contributions ... The national evaluation reports often state that the actions taken would have taken place anyway and that, therefore, there was no causal link between the EES objective and developments in the Member States

...

The invitation made to social partners in the 2001 Guidelines to develop their own process to support the European Employment Strategy has not been taken up to a significant extent."¹⁹⁸

Auf Grund der verfügbaren Informationen kommt die KOM zu dem Ergebnis, dass insbesondere GR, P, F, SP, IRL, LUX und GB die Anstrengungen zur Modernisierung der Arbeitsorganisation verstärken müssten; "good performing countries" sind hingegen, wie häufig, die nordischen Staaten DK, FIN und SWE.

Wie von der KOM angesprochen ist die Lage hinsichtlich der verfügbaren Daten, die die Anstrengungen der MS zur Umsetzung der Vorgaben objektiv abbilden könnten, äußerst unbefriedigend. Dies hängt auch mit dem Gegenstand der Betrachtung zusammen: Sind doch eine Vielzahl der Maßnahmen der MS bzw. der Sozialpartner im Bereich von Gesetzen, Abkommen und (Kollektiv-)Verträgen angesiedelt, die, so sie nur gezählt würden, wenig Aussagekraft besäßen. Die Hauptaktivitäten der MS und

¹⁹⁷ EPC (2003), p. 13.

¹⁹⁸ DG EMPL (2002b), Chapter VIII, p. 236f.

der Sozialpartner lagen offensichtlich im Bereich der Arbeitszeitgestaltung, d. h. in der Flexibilisierung der Arbeitszeit. In der Folge stieg der Anteil an Personen in so genannter "non-standard employment" (Teilzeit, befristete Arbeitsverhältnisse, Gelegenheits- und Saisonbeschäftigung) im EU-Durchschnitt von 25,0% (1995) auf 28,5% (2000) an, wobei sich diese Entwicklung in der Mehrzahl der MS wieder findet (nur in SP, SWE und DK kam es im selben Zeitraum zu einem Rückgang). Der Anteil an flexiblen Arbeitsformen schwankt allerdings zwischen den Staaten erheblich, mit NL (46,8%) an der Spitze, und ITA (15,9%), GR (14,9%) und LUX (14,2%) am unteren Ende der Skala.¹⁹⁹ Viele Neuregelungen in den MS beinhalten die Verlängerung von Durchrechnungszeiträumen bzw. andere Maßnahmen zur Reduktion der Überstunden. Eine allgemeine Reduktion der Arbeitszeit wurde nur in F und B durchgeführt. Darüber hinaus liegen "harte" Daten nur zur Sicherheit am Arbeitsplatz vor: Die schwerwiegenden Arbeitsunfälle konnten im EU-Durchschnitt seit 1994 um etwa 10% reduziert werden, wobei AUT, GR, IRL und P besonders deutliche Verbesserungen verzeichnen; andere MS wie SP und SWE mussten jedoch eine Verschlechterung der Situation hinnehmen.²⁰⁰

3.2.2.7. Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern

Die Säule IV in den beschäftigungspolitischen Leitlinien hat drei Zielrichtungen: es soll

(1) der Gender Mainstreaming-Ansatz umgesetzt werden, d. h. das Problem der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern in allen relevanten Politikbereichen berücksichtigt werden;

(2) der Gender Gap in der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit, beim Einkommen und in der Verteilung von Männern und Frauen auf die einzelnen Sektoren und Berufe reduziert werden; und schließlich sollen die MS

(3) Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie setzen.

Die Bewertung der Umsetzungsbemühungen der Mitgliedstaaten wird wieder einmal erschwert durch den Umstand der mangelnden Verfügbarkeit von verlässlichen Daten. Es gibt zwar eine Vielzahl von Output-Indikatoren, beispielsweise zum Gender Gap, die jedoch nur bedingt von staatlichen Politiken beeinflusst werden können. Andere Daten, wie etwa die Segregations-Indizes, sind wiederum eine Mischung aus Input- und Output-Indikatoren.

Wie durch nachfolgende Zitate²⁰¹ belegt werden soll, fällt die Bewertung der KOM ambivalent aus: Zwar wird anerkannt, dass die MS Anregungen, die aus der Säule IV der Beschäftigungsstrategie hervorgingen, in ihre nationalen Politiken aufgenommen haben, und dass über eine Vielzahl von Maßnahmen und Initiativen berichtet wird, aber gleichzeitig auch nach fünf Jahren "Luxemburg Prozess" noch immer erhebliche Lücken in der Umsetzung festzustellen sind.

"The present evaluation exercise shows clearly that the European Employment Strategy had a considerable influence on policy developments in

¹⁹⁹ Siehe DG EMPL (2002b), Chapter VIII, p. 264. Dieser Anteil an flexiblen Arbeitsformen ist natürlich eher ein Output-, denn ein Input-Indikator, weil er das Ergebnis von vielen, von der öffentlichen Hand nur bedingt beeinflussbaren Faktoren ist. Dies gilt auch für die nachfolgend behandelten Arbeitsunfälle.

²⁰⁰ Die Daten entstammen EUROSTAT (New Cronos), Strukturindikatoren des Lissabon-Prozesses. Die Vergleichbarkeit der Daten zwischen den Ländern ist nur eingeschränkt möglich.

²⁰¹ Die Zitate entstammen DG EMPL (2002b), Chapter IX, p. 271ff und COM (2002d), Chapter 5, p. 121ff.

the area of gender equality in most of the Member States ... According to the Gender and Employment Group of experts 'there has been increased visibility of equal opportunities for women and men as a European-wide objective as a consequence of the European Employment Strategy. However, many problems remain, both of a conceptual and a more practical nature' ...

Gender equality measures are less isolated and more integrated in the national employment policies. Although progress is evident ... the implementation of the gender mainstreaming approach remains partial and incomplete ...

Reconciliation between work and family life is one area where there has been clear acceleration ... whilst a growing number of Member States have introduced new measures, quantitative targets and time scale to improve childcare facilities, there are still not sufficiently good and affordable services available to meet the demand and to reach the new targets set at the Barcelona European Council ... many Member States are expanding leave arrangements. Whilst this is a positive development, given the gender imbalance in the approach to caring with the persistence of care being the responsibility of women, long periods of leave could have a negative impact on women's participation rate, widen gender pay differentials and increase gender segregation ...

With gender pay gaps, there is a growing awareness that they do not decrease as a logic by-product of the growing female participation rate as they are linked to structural gender inequalities in the labour market. Although some initiatives have been introduced to tackle the pay gaps and their underlying factors, they still tend to be inadequate because they are frequently devoted to research. No target-based strategy has been set by any Member States ... As closing gender gaps require a strong commitment and action by the Social Partners, it is especially disappointing that they have not been particularly active in this area ...

The responses to the policy recommendations on gender equality vary across countries. IRL, SWE and the UK have addressed the issues and introduced some initiatives which could have a positive impact on the existing situation. However, results need to be carefully monitored. FIN, SP and B have partly responded to the requests. The policy initiatives undertaken by AUT, GER, GR, ITA, LUX are not complete enough to properly respond to the request ... only a few Member States adequately monitor the effectiveness of gender equality policy and, in most countries, this is limited to certain issues."

In Bezug auf die Umsetzung der Gender Mainstreaming-Strategie ist der Einschätzung der KOM nichts hinzuzufügen. Die Gender Gaps (in der Beschäftigung und in den Einkommen) haben sich zwar in den letzten Jahren etwas verringert (siehe Abbildung 13 und 14), diese Entwicklung dürfte jedoch v. a. auf die gute konjunkturelle Entwicklung und weniger auf staatliche Initiativen zurückzuführen sein. Die Segregation am Arbeitsmarkt, d. h. die ungleiche Verteilung von Männern und Frauen in einzelnen Sektoren und Berufen, hat sich zwischen 1997-2000 nicht verbessert.²⁰² Es wird damit offensichtlich, dass die Sozialpartner in ihrer Kollektivvertragspolitik dem Aspekt der Chancengleichheit nicht den notwendigen Stellenwert einräumen. Schließlich zum Problembereich Vereinbarkeit von Familie und Beruf, der nicht unwesentlich von der Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsmöglichkeiten abhängt: Wie im obigen Zitat

²⁰² Siehe DG EMPL (2002b), Chapter IX, Annex 4, p. 294f.

angeführt, ist die KOM der Meinung, dass die Barcelona-Ziele²⁰³ mit den bisherigen Maßnahmen nicht zu erreichen sind.²⁰⁴

Zusammenfassung von Kapitel 3.2.: Die Mitgliedstaaten der EU hatten seit 1997, also fünf Jahre Zeit, die Vorgaben des "Luxemburg-Prozesses" umzusetzen. Angesichts dieses langen Zeitraumes sind die in den NAPs 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. Das Fehlen von vergleichbaren, validen Daten - so genannten Input- bzw. Politik-Indikatoren - in vielen Politikfeldern erschwert allerdings die objektive Analyse. An diesem Missstand sind die MS zu einem erheblichen Teil mit Schuld. Hinzu tritt der Umstand, dass nur eine geringe Anzahl an Maßnahmen der MS originär auf die "europäische Beschäftigungsstrategie" zurückgeführt werden kann. Die Darstellung in Kapitel 3.2. führt damit zu erheblichen Zweifeln, ob die strukturellen Reformen am Arbeitsmarkt, die im Rahmen des Luxemburg-Prozesses umgesetzt wurden, tatsächlich die strukturellen Verbesserungen auf den Arbeitsmärkten, wie sie ausführlich in Kapitel 3.1. dargestellt wurden, erklären können.

3.3. Bewertung der Umsetzung in Österreich: NAP 1998-2002

Auch wenn sich die Arbeitsmarktlage in Österreich im Gefolge des Konjunkturabschwunges in den letzten beiden Jahren verschlechtert hat, so ist die Situation, im Vergleich zu vielen Ländern der EU, noch immer als günstig zu bewerten. Dennoch gibt die Entwicklung in einigen Bereichen Anlass zur Besorgnis.

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen am Arbeitsmarkt seit 1997 sollen die Bemühungen zur Umsetzung der Vorgaben der "Europäischen Beschäftigungsstrategie" in Österreich näher beleuchtet und bewertet werden.

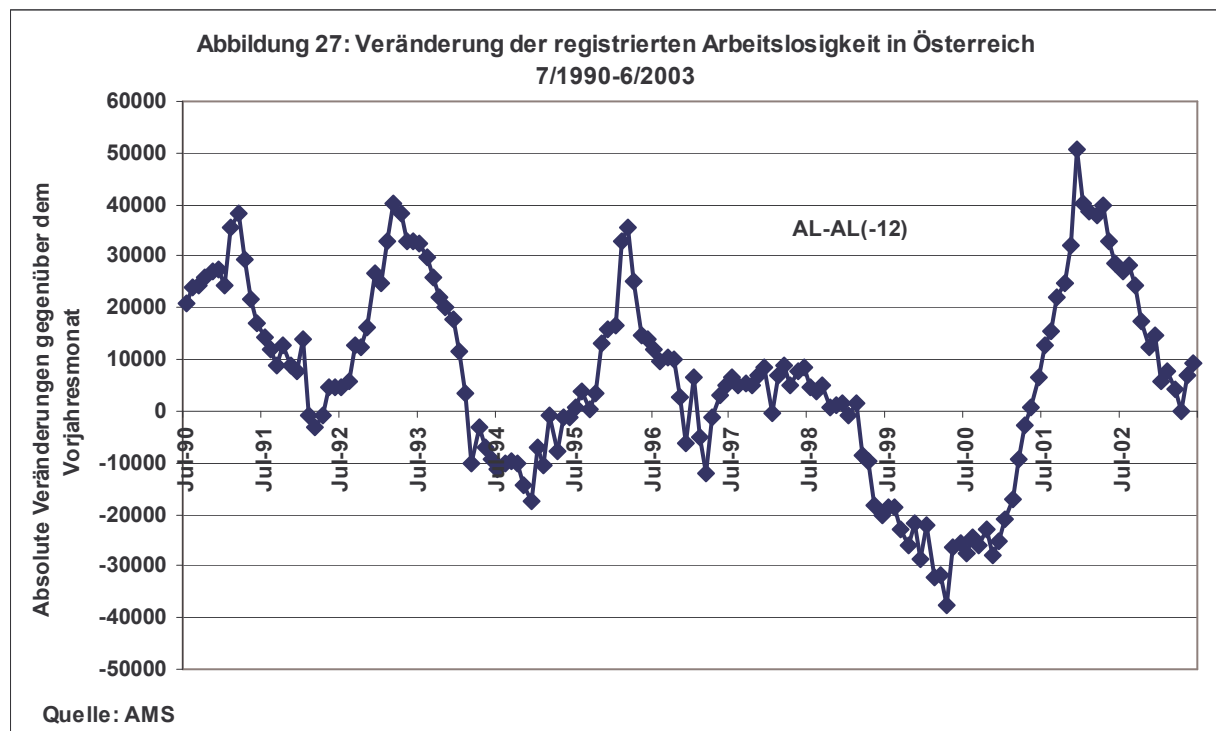
3.3.1. Die Lage am österreichischen Arbeitsmarkt als Hintergrund für die Erstellung der österreichischen nationalen Aktionspläne für Beschäftigung zwischen 1998-2002

Wie Abbildung 1 zeigt, wurde auch Österreich 2001 vom weltweiten Konjunkturrückgang erfasst. Die BIP-Zuwächse von 0.7% und 1.0% in den Jahren 2001 und 2002 lagen dabei sogar, im Gegensatz zum letzten europaweiten Abschwung Anfang der 90er Jahre, unter dem EU-Durchschnitt. Diese Entwicklung hatte Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt: Das seit Mitte der 90er Jahre ohnehin unterdurchschnittliche Beschäftigungswachstum (siehe Abbildung 2) reduzierte sich 2002 weiter auf -0,4%. Während die Arbeitslosigkeit auf Grund der vergleichsweise hohen Wachstumsraten

²⁰³ Die Vorgabe von Barcelona lautet: "Die Mitgliedstaaten sollten Hemmnisse beseitigen, die Frauen von einer Beteiligung am Erwerbsleben abhalten, und bestrebt sein, im Einklang mit den einzelstaatlichen Vorgaben für das Versorgungsangebot bis 2010 für mindestens 90% der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter und für mindestens 33% der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen." Europäischer Rat (2002), RN 30.

²⁰⁴ Die im GBB 2001 präsentierten OECD-Zahlen zeigen hingegen, dass einige Länder wie B, DK, F, IRL und SWE die Vorgaben bereits erfüllt haben. Siehe DG EMPL (2002b), Chapter IX, p. 284.

in den Jahren 1998-2000 von März 1999 bis April 2001 deutlich sank, stieg sie seit Mai 2001 rapide an: im Dezember 2001 sogar um etwa 50.000 Personen gegenüber dem Vergleichsmonat ein Jahr zuvor. Seither hat sich dieser Anstieg wieder abgeschwächt, der Wert für April 2003 lag nahe Null. Wie Abbildung 27 eindrücklich darstellt, kam es damit zu einer Umkehrung in der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in einem Ausmaß, das wesentlich markanter ausgeprägt war als im Gefolge des Abschwunges 1993. Wie Österreichs Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik darauf reagiert bzw. nicht reagiert hat, wird im nachfolgenden Unterkapitel 3.3.2. eingehend beschrieben werden.



Mit einem Rückblick auf die Darstellungen in den Kapiteln 2.4. und 3.1. soll die Lage am österreichischen Arbeitsmarkt im Vergleich zu den anderen EU-MS zur Illustration nochmals kurz rekapituliert werden, wobei sowohl Niveaus als auch deren Veränderungen betrachtet werden. Der Vergleich sollte v. a. mit den "best performing countries" erfolgen, denn Österreich spielte nun mal in der Vergangenheit "in der obersten Liga" - und möchte ja auch weiterhin dort spielen!

Auch wenn seit 2 Jahren die Arbeitslosigkeit hierzulande steigt, so liegt Österreich 2002 mit 4,1% (LFS-Methode) nach LUX und NL noch immer an dritter Stelle in der EU und damit deutlich unter dem Niveau in den USA (siehe Abbildung 3 und 11). Wie in Abbildung 27 dargestellt, gibt allerdings die Dynamik seit 2001 Anlass zur Besorgnis. Abgesehen von GR, wo die ALQ im Vergleich der Jahre 1997 und 2002 sogar stieg, konnte in keinem Land die Arbeitslosigkeit derart wenig reduziert werden wie in Österreich; selbst LUX, mit einem niedrigeren Ausgangsniveau, konnte die ALQ mit 14,8% stärker senken als AUT (-6,8%). Ein ähnliches Bild ergibt sich im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit: Das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit ist in AUT vergleichsweise gering (4. Rang), aber der Rückgang in der günstigen Periode zwischen 1997-2001 war ebenfalls unterdurchschnittlich; wiederum konnte LUX, von einem niedrigeren Niveau ausgehend, eine deutlichere Reduktion erreichen (siehe Abbildung 12).

Mit einer Beschäftigungsquote von 68,4% liegt AUT 2001 an 6. Stelle in der EU, aber hinsichtlich der Verbesserung seit 1997 mit 0,7% an vorletzter Stelle (nur GR ist mit 0,5% schlechter). Bei der BQ der Älteren (55-64 Jährige) liegt AUT überhaupt nur an viertletzter Stelle; und seit 1997 hat sich die Situation praktisch nicht verbessert (die BQ55-64 stieg von 28,5% auf 28,6%, also nur um 0,1% Punkte). Hinsichtlich des Gender Gaps in der Beschäftigung und bei den Löhnen schließlich liegt AUT beim Niveau und auch bei den Veränderungen im Mittelfeld (siehe Abbildung 13 und 14).

Zieht man analytischere Konzepte zur Beurteilung der Lage auf den Arbeitsmärkten, wie sie in Kapitel 3.1.2. diskutiert wurden, heran, so kann für Österreich festgehalten werden: Der Rückgang der strukturellen Arbeitslosigkeit, gemessen mit Hilfe der NAIRU, war zwischen 1997-2002 unterdurchschnittlich, nur in P, BRD und GR (hier erhöhte sich die NAIRU sogar) konnten kleinere Verbesserungen als in AUT erzielt werden. Interessant ist jedoch, dass - so die Zahlen stimmen - der überwiegende Teil des Rückganges der Arbeitslosigkeit in Österreich nach diesen Berechnungen struktureller und nicht konjunktureller Art gewesen ist (siehe Abbildung 16).²⁰⁵ Die Beveridge-Kurve verschob sich in AUT zwar in den 80er Jahren deutlich nach außen, sie verharrte in den 90er Jahren dort, ohne Anzeichen einer weiteren Bewegung nach außen oder nach innen zu zeigen. Die Beschäftigungsintensität des Wachstums erhöhte sich in AUT ebenso wie in der EU insgesamt in den 90er Jahren gegenüber den vorangegangenen beiden Dekaden deutlich, mit 0,51 ist der Regressionskoeffizient jedoch merklich kleiner als für die EU (hier liegt er bei 0,86). Schließlich eine abschließende Bemerkung zur zyklischen Reagibilität des österreichischen Arbeitsmarktes (siehe Tabelle 1): Die Arbeitslosigkeit reagiert in AUT vergleichsweise wenig auf Änderungen im Output-Gap, weil ein Großteil der durch die BIP-Änderungen hervorgerufenen Reaktionen der Beschäftigung von Änderungen des Arbeitsangebotes abgefangen werden. In der 2. Hälfte der 90er Jahre scheint der Okun-Koeffizient jedoch etwas größer geworden zu sein.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Vergleicht man das Jahr 1997 mit 2002, so hat sich die Lage am österreichischen Arbeitsmarkt, im Vergleich zur Entwicklung in der Mehrzahl der EU-MS, nur unwesentlich verbessert, obwohl 1998-2000 Jahre mit hohen Wachstumsraten waren. Die Arbeitslosigkeit hat sich in diesem Zeitraum 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.

3.3.2. Die Umsetzung der Beschäftigungsstrategie in Österreich in sieben exemplarischen Politikbereichen

Die Ausführungen im vorangegangenen Unterkapitel lassen Zweifel aufkommen über das Ausmaß an strukturellen Reformen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt in der ersten Phase der "europäischen Beschäftigungsstrategie" von 1998-2002. Nachfolgend wird versucht, die Umsetzung des "Luxemburg-Prozesses" in Österreich anhand der aus dem Kapitel 3.2. bereits bekannten sieben Politikbereiche nach zu

²⁰⁵ Es ist allerdings auf die Unsicherheiten, die mit der Ermittlung der NAIRU verbunden sind, nochmals hinzuweisen. Siehe die Ausführungen in Kapitel 3.1.2. 2. Im Falle von Österreich spricht die Entwicklung vieler Indikatoren, im Gegensatz zur NAIRU, dafür, dass der Großteil der Verbesserungen zyklischer Natur war.

zeichnen und zu bewerten. Bei Durchsicht der österreichischen NAPs²⁰⁶ 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 ihren Bereichen; 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 (im Herbst 1999 fanden bekanntlich Nationalratswahlen statt) zusammen fiel, 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.

Einleitend noch eine kurze Bemerkung zu den in den Jahren 2000-2002 an Österreich gerichteten Empfehlungen, mit denen die KOM zum Ausdruck brachte, wo sie im österreichischen Beschäftigungssystem den größten Handlungsbedarf sah: Obwohl jedes Mal die vergleichsweise gute Arbeitsmarktlage in Österreich hervorgehoben wurde, sollte Österreich die hohe Steuer- und Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit reduzieren und die Anreizprobleme bei Steuern, Abgaben und Transfers, v. a. für ältere ArbeitnehmerInnen und NiedriglohnbezieherInnen, beseitigen; eine umfassende und konsistente Strategie des Lebensbegleitenden Lernens entwickeln und umsetzen; und die vergleichsweise hohen "gender gaps" bekämpfen. Bei der Umsetzung der Beschäftigungsstrategie sollte Österreich diese Empfehlungen besonders berücksichtigen.

3.3.2.1. Horizontale Bereiche bzw. Querschnittsthemen

Um den breiten beschäftigungspolitischen Ansatz zu dokumentieren hat Österreich in den ersten beiden NAPs der Jahre 1998 und 1999, gewissermaßen als fünfte Säule, über Maßnahmen in den Bereichen Technologieförderung - Forschung und Entwicklung, Exportförderung, Infrastrukturinvestitionen, Betriebsansiedlungen und Schattenwirtschaft berichtet. Es handelte sich jedoch um eine reine Aufzählung von Aktivitäten, die völlig unabhängig vom Beschäftigungsprozess durchgeführt wurden, denen man bestimmte Beschäftigungsimplicationen jedoch nicht absprechen kann. Im Umsetzungsbericht 2002 wurde zudem ein Konjunkturpaket der Bundesregierung (vom Dezember 2001) angeführt, das v. a. aus langfristig wirkenden Strukturmaßnahmen zur Standortverbesserung bestand²⁰⁷: U. a. wurden die steuerlichen Begünstigungen von Forschungsaufwendungen, die Anhebung des Bildungsfreibetrages und die Verdoppelung der Fachhochschulanfänger, die Anregung zusätzlicher Inve-

²⁰⁶ Siehe Österreichische Bundesregierung (1998, 1999a, b, 2000, 2001 und 2002).

²⁰⁷ Siehe Österreichische Bundesregierung (2002, Anhang "Statistische Informationen", Anhang zu Fiche 9, S. 29ff).

stitionen im Baubereich, ein Maßnahmenpaket für KMU, Deregulierungs- und Liberalisierungsschritte in den Bereichen Unternehmenszugangsrecht, Meisterprüfung und Befähigungsnachweise, Initiativen in der Exportfinanzierung, Reformen im Arbeitsmarktbereich wie die Neuregelung der privaten Arbeitsvermittlung, Anpassungen bei den Zumutbarkeitsbestimmungen genannt. Wenn diesem Maßnahmenpaket auch eine, die Qualität des Wirtschaftsstandortes verbessernde Wirkung nicht abgesprochen werden kann, so können davon kurzfristige Konjunkturimpulse, die zu diesem Zeitpunkt besonders von Nöten gewesen wären, naturgemäß nicht ausgehen.

Im Gegensatz zu manchen anderen Ländern hat sich Österreich hinsichtlich der Ziele der Europäischen Räte von Lissabon und Stockholm keine nationalen Zielvorgaben gesetzt²⁰⁸. Mit 68,4% Gesamtbeschäftigungsquote liegt Österreich 2001 allerdings bereits knapp an der gemeinsamen Zielsetzung von 70%; bei der Frauenbeschäftigungsquote übertreffen wir die Vorgabe mit 60,1% bereits; nur die Beschäftigungsquote Älterer Personen (55-64Jährige) liegt mit 28,6% noch weit von der 50%-Vorgabe entfernt. In diesem Bereich wurden zwar in den letzten Jahren Maßnahmen zur Reduktion des Zustromes in die verschiedenen Formen der Frühpension und zum längeren Verbleib älterer ArbeitnehmerInnen im Erwerbsleben gesetzt (siehe die Ausführungen im nächsten Unterabschnitt 3.3.2.2 "Prävention und Aktivierung"), allerdings ohne entsprechende Wirkungen auf die BQ älterer Personen; diese lag 1997 bei 28,5%, 2001 bei 28,6%, d. h. sie stagniert seit Jahren auf niedrigem Niveau.

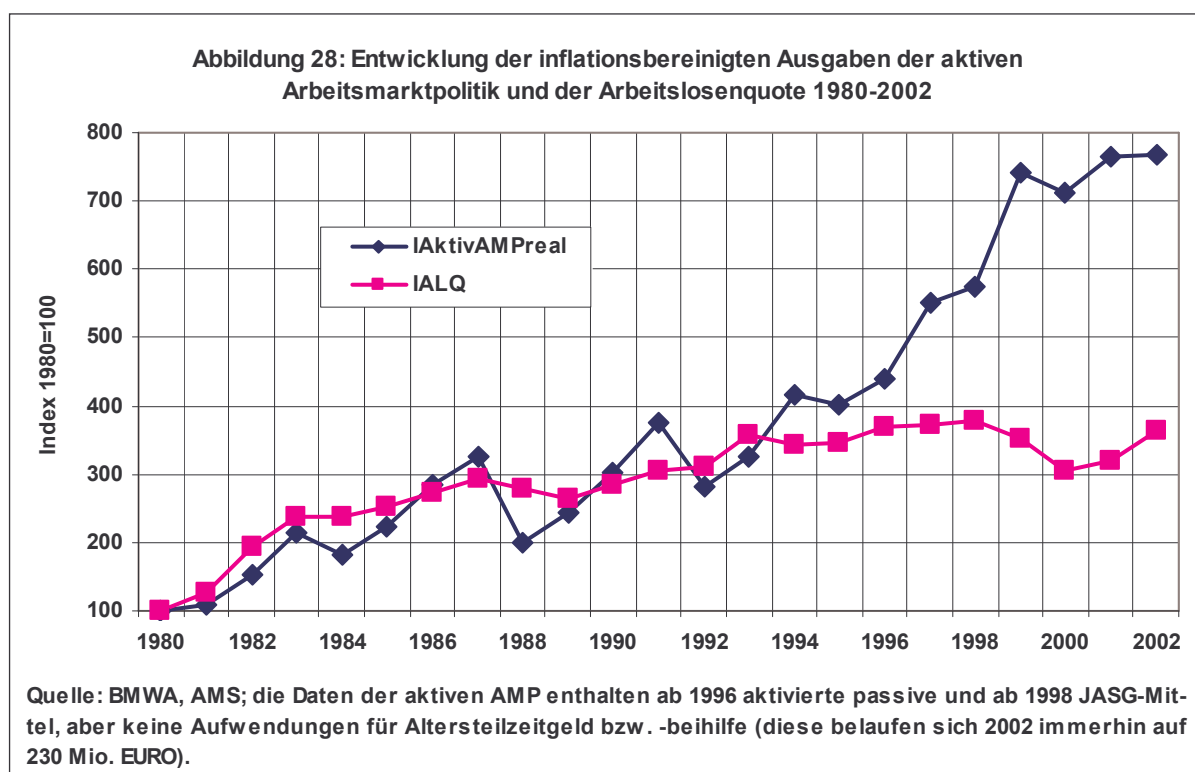
Hinsichtlich der Zielsetzung zur Verbesserung der Qualität der Arbeit wurden im NAP-Umsetzungsbericht 2002 u. a. verschiedene Initiativen aus den Bereichen Lebensbegleitendes Lernen und Arbeitnehmerschutzreform genannt. Diese europäische Zielsetzung hat in Österreich damit bisher offensichtlich keine eigenständigen Anstrengungen in Gang setzen können.

Was schließlich die Vorgabe betrifft, eine "comprehensive partnership" zwischen den MS und ihren Sozialpartnern zu entwickeln und einen eigenen Umsetzungsprozess der nationalen Sozialpartner in den Politikfeldern, für die sie zuständig sind, zu initiieren, so befindet sich Österreich gegenwärtig in einer etwas eigenartigen Lage: Im Gegensatz zu manchen anderen EU-MS kann Österreich auf eine sehr lange Tradition der Einbindung der Sozialpartner in alle Bereiche der Wirtschaftspolitik, d. h. nicht nur in Fragen der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, zurückblicken. In den Jahren 1998 und insbesondere 1999 lieferten die Sozialpartner gemeinsame Positionen zu den sie besonders betreffenden Leitlinien, die in die Nationalen Aktionspläne integriert wurden. Aber beide Sozialpartnerseiten hatten auch in anderen Politikfeldern ein nicht ungewichtiges Wort mit zu reden. Seit 2000 finden sich keine gemeinsamen Sozialpartnerpositionen mehr im österreichischen NAP, ein Umstand, der nicht zuletzt auf das seit Beginn der Regierung Schüssel I gespanntere Verhältnis mit den Gewerkschaften zurückzuführen ist. Während also in der übrigen EU mehr und mehr der Wert von Vereinbarungen zwischen den beiden Sozialpartnern geschätzt wird, scheinen die Zeichen der Zeit in Österreich im Moment auf einen Übergang von der "Konsens- zur Konfliktdemokratie" hin zu deuten. Die Art und Weise, wie gegenwärtig hier zu Lande über die Reform des Pensionssystems diskutiert wird, scheint ein weiterer Beleg für diese These zu sein.

²⁰⁸ Bis zum NAP-Umsetzungsbericht 2001 wurde allerdings noch immer am ALQ-Ziel 3,5% festgehalten und die Zielsetzung "100.000 zusätzliche Beschäftigte" im Jahr 2000 sogar um nochmals 100.000 Beschäftigte bis 2002 erhöht. 2002 finden sich diese beiden Ziele jedoch nicht mehr im Umsetzungsbericht.

3.3.2.2. Prävention und Aktivierung

Österreich hat, von einem vergleichsweise niedrigen Niveau ausgehend, sein Aktivitätsniveau in der Arbeitsmarktpolitik seit dem Beginn des "Luxemburg-Prozesses" doch deutlich erhöht: Wie Abbildung 20 zeigt, stiegen die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik von 1997-2001, also in Zeiten sinkender Arbeitslosigkeit und im Gegensatz zum EU-Durchschnitt, von 0,45% des BIP auf 0,53%. In dieser Darstellung liegt Österreich beim Ausgabenniveau an viertletzter Stelle. Dies ist deshalb etwas irreführend, da das Ausmaß der Arbeitslosigkeit hierzulande auch deutlich niedriger ist als in anderen MS. Korrigiert man um die Höhe der Arbeitslosigkeit, bezieht man also die Ausgaben für aktive Maßnahmen auf einen Prozent Arbeitslosigkeit oder auf einen Arbeitslosen, dann liegt Österreich im Mittelfeld. Die nachstehende Abbildung 28 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 Niveau in etwa gehalten werden.



Bezieht man die Anstrengungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik entweder auf die Gesamtausgaben (siehe Abbildung 21) oder auf alle Arbeitslosen (siehe Abbildung 24), dann ergibt sich folgendes Bild: Österreich hat in den letzten Jahren das Aktivitätsniveau in der Arbeitsmarktpolitik deutlich angehoben. 2001 wurde daher auch das EU-Ziel von 20% aller Arbeitslosen in aktiven Maßnahmen mit einem Wert von 21% knapp erreicht²⁰⁹. Dennoch behält die österreichische Arbeitsmarktpolitik auch nach

²⁰⁹ Der exakte, vom AMS errechnete Wert der österreichischen Aktivierungsquote beträgt 2001 20,22%. 2002 wurde die Zielsetzung jedoch erneut mit einem Wert von 19,14% geringfügig unterschritten.

der Erhöhung des Aktivierungsniveaus ihren primär "passiven" Charakter bei; nur in FIN bzw. GB ist der Aktivierungsanteil niedriger als in AUT, in allen anderen Ländern ist er z. T. deutlich höher.

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 Arbeitslosigkeit in Österreich²¹⁰: 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 an²¹¹. Da ein Großteil dieser Personen nicht als arbeitslos gezählt wird, reduziert sich dadurch die Arbeitslosenquote im Ausmaß von etwa 20%. Noch größer ist offensichtlich der Effekt auf die Langzeitarbeitslosigkeit: Wie Abbildung 23 zeigt, reduzierten sich die Übertrittsquoten in Langzeitarbeitslosigkeit sowohl bei den Erwachsenen als auch bei den Jugendlichen in einem erheblichen Ausmaß. Entsprechend sank die Anzahl der Personen, die länger als 12 Monate beim AMS arbeitslos vorgemerkt war (nach österreichischer Erfassungsart), von etwa 37.900 (1998) Personen auf ca. 11.300 (2001) - also eine drastische Verringerung der erfassten langzeitarbeitslosen Personen. Diese Daten legen somit den Schluss nahe, dass die deutliche Reduktion der Arbeitslosigkeit von 7,2% (1998) auf 5,8% (2000) zu einem nicht unerheblichen Teil auf die Erhöhung des Aktivitätsniveaus in der aktiven Arbeitsmarktpolitik zurück zu führen ist.

Die zweite europäische Zielsetzung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik bezieht sich auf die Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit: Jeder Jugendliche bzw. jeder Erwachsene sollte ein Angebot für einen "Neustart" bekommen, bevor er/sie 6 bzw. 12 Monate arbeitslos geworden ist. Abbildung 22 weist AUT als ein Land aus, das vergleichsweise nahe an die Erfüllung dieser Zielvorgabe herangekommen ist, obwohl hierzulande 2001 noch immer etwa 15% aller Personen, die in Langzeitarbeitslosigkeit übertreten, kein Angebot für einen Neustart erhalten haben. Andere Länder schneiden jedoch wesentlich schlechter ab.

Die "europäische Beschäftigungsstrategie" hatte nicht nur eine Erhöhung der Aktivierungsquote in der Arbeitsmarktpolitik zur Folge, sie führte auch zu Änderungen in der programmatischen Ausrichtung der österreichischen Arbeitsmarktpolitik. Die wichtigsten Neuerungen seien kurz angeführt²¹²:

(1) Zu Beginn des "Luxemburg Prozesses" standen in Österreich Fragen der Jugendbeschäftigung im Mittelpunkt. 1997 gab es jahresdurchschnittlich etwa 5.800 Lehrstellensuchende, eine Zahl, die sich in den Folgejahren auf 4.700 (1998) bzw. auf 3.800 (2000) verringerte, um 2001 wieder auf 4.200 bzw. 2002 auf 4.700 anzusteigen. Für Maßnahmen im Rahmen des so genannten "Auffangnetzes für Jugendliche" (Stiftungen und Lehrgänge, die zum Lehrabschluss führen sollten) wurden die Ausgaben von € 4,2 Mio. (1998) auf € 34,5 Mio. (2000) erhöht; im letzten Jahr lagen sie, bei einem deutlich höheren Andrang von Lehrstellensuchenden als 2000, wieder auf dem niedrigeren Niveau von € 22,0 Mio.

²¹⁰ Siehe dazu die entsprechenden Ausführungen in Kapitel 3.1.3.

²¹¹ Die für Österreich ausgewiesenen TeilnehmerInnenzahlen an aktiven Maßnahmen divergieren zum Teil erheblich: Im AMS-System wurden 1998 20.930 Personen jahresdurchschnittlich als "SC" (Schulungsteilnahme) kodiert, 2001 waren es 31.615. In den entsprechenden Ausgaben des OECD-Employment-Outlook werden in den Kategorien 1, 2, 3 und 4 (ohne Behinderte also) für 1998 38.402 Personen als MaßnahmenteilnehmerInnen ausgewiesen, 2001 waren es 52.727.

²¹² Die nachfolgenden Zahlen entstammen den jeweiligen NAPs; siehe Österreichische Bundesregierung 1998-2002.

(2) Seit 1996 wurden unter dem Titel "Aktivierung passiver Leistungen" Mittel aus der Arbeitslosenversicherung für aktive Maßnahmen verwendet²¹³. Diese "Mittel-Umwidmung" wurde von € 31,4 Mio. (1996) auf nicht weniger als € 191,6 Mio. (2002) gesteigert.

(3) Da Mittel aus der Gebarung Arbeitsmarktpolitik bis zum EU-Beitritt Österreichs ausschließlich Arbeitslosen zu Gute kamen, stellte auch die Schulung von Beschäftigten im Rahmen des ESF ein Novum für die österreichische Arbeitsmarktpolitik dar. Zwischen 1998 und 2002 schwankte die Anzahl der genehmigten Förderfälle zwischen 52.797 (1998), 14.870 (2000) und 65.443 (2002).

(4) Darüber hinaus sollte über die Entwicklung und Umsetzung so genannter "Territorialer Beschäftigungspakte" (TEP) ein Betrag zur besseren Abstimmung bzw. zur besseren Nutzung von Synergien zwischen der regionalen Wirtschaftsförderung bzw., ganz allgemein, Maßnahmen der Regionalförderung und der Arbeitsmarktpolitik geleistet werden²¹⁴. Es sollten der Informationsfluss zwischen den regionalen/lokalen Akteuren, d. h. zwischen den Ländern, Gemeinden, den regionalen Geschäftsstellen des AMS, den Sozialpartnern, den Bundessozialämtern, etc. verbessert und Netzwerke geknüpft werden. In den offiziellen Dokumenten zu den Pakten wird angegeben, dass 2002 etwa € 400 Mio. an beschäftigungsfördernden Maßnahmen abgewickelt wurden, was beinahe der Hälfte des österreichischen Budgets für aktive Maßnahmen entsprechen würde²¹⁵. Eine Bewertung der Wirkungen der TEPs, im Sinne der Frage "Wieviele Arbeitsplätze sind durch die TEPs geschaffen bzw. gesichert worden, die es ohne sie nicht gegeben hätte?" erscheint insofern schwierig, als es im Kern um die Beurteilung der Effektivität bzw. des Mehrwertes der neuen "Institution TEP" geht. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass der weit überwiegende Anteil der oben angegebenen Ausgabenzahlen auch ohne TEPs eingesetzt worden wäre und dass ganz allgemein die zusätzlichen Wirkungen der TEPs als äußerst gering eingeschätzt werden müssen, weil u. a. eine tatsächliche Integration von regionaler Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik, wenn überhaupt, nur sehr ansatzweise und in einzelnen Regionen gelang und die Frage der optimalen Ebene von TEPs (wahrscheinlich auf Ebene von Regionsverbänden) bisher noch nicht befriedigend gelöst wurde²¹⁶. Damit bleibt allerdings der Eindruck: Viel Lärm um nichts!

Diese kritische Beurteilung trifft auch auf einige andere, im Rahmen des NAP initiierte Initiativen zu: Das "Sechspunkteprogramm Innovative Arbeitsmarktpolitik" und die Programme "New Start", "Job Coaching", "Come Back" und "it.basics/tele.soft" stellen zumeist inhaltlich adaptierte, häufig zeitlich befristete Erweiterungen bestehender Maßnahmen und Aktivitäten der aktiven Arbeitsmarktpolitik dar. Von arbeitsmarktpolitischen Innovationen kann daher nur sehr bedingt gesprochen werden. Darüber hinaus blieb der österreichischen Arbeitsmarktpolitik auch in zwei weiteren Problem-

²¹³ Es handelt sich um Schulungs-ALG für StiftungsteilnehmerInnen, Schulungs-ALG nach KUG-Bezug, den Fortbezug von ALG/NH bei kurzzeitigen Maßnahmen (unter 3 Monaten), Reha-ALG, die Solidaritätsprämie, das Weiterbildungsgeld und die Wiedereinstellungsbeihilfe. Altersteilzeitgeld bzw. -beihilfe wird hier nicht dazu gezählt, weil es sich de facto um einen gleitenden Übergang in die Pension und nicht um eine aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahme handelt. Im Jahr 2000 wurden bei einer jahresdurchschnittlichen BezieherInnenanzahl von 501 Personen für Altersteilzeit € 6,3 Mio. ausgegeben, 2002 waren die Kosten für 17.411 Personen bereits auf € 230. Mio. hinaufgeschneit.

²¹⁴ Bevor 1999 die ersten TEPs im Rahmen des NAP initiiert wurden, gab es bereits in Tirol, Salzburg, Vorarlberg und Wien von der KOM forcierte Pilotprojekte zu Territorialen Pakten.

²¹⁵ Siehe www.pakte.at.

²¹⁶ Siehe Campbell (2000) und Huber (2001) als zwei Beispiele ansonsten seltener Bewertungen der österreichischen TEPs.

feldern bisher der erwartete Erfolg verwehrt: Im Rahmen des NAP wurden die Sozialpartner aufgefordert, in den Bereichen Bau, Fremdenverkehr und in verwandten Sektoren Saisonarbeitszeitmodelle zu entwickeln, um die jahresdurchschnittliche Beschäftigungsdauer zu verlängern. Nimmt man als Maß für die Saisonarbeitslosigkeit die Amplitude der monatlichen Arbeitslosenbestände, so ist festzustellen, dass die Jänner-Arbeitslosigkeit den vorangegangenen Juni-Wert zwischen 48,7% (1998) und 82,7% (2001) übersteigt, mit keiner sichtbaren Tendenz zur Verringerung (2002 lag der Wert wieder bei 58,4%, ähnlich wie in den frühen 90er Jahren). Die kollektivvertraglichen Abkommen der Sozialpartner verfehlten daher bisher offensichtlich ihre intendierten Wirkungen. Dieser Befund trifft auch auf den Bereich der Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen älterer Beschäftigter zu: Mit der Pensionsreform 2000 wurde der Zugang zu den verschiedenen Formen der Frühpensionen erschwert (durch schrittweise Anhebung des Antrittsalters bei den vorzeitigen Alterspensionen um 1,5 Jahre, durch Erhöhung der Abschläge bei einem Pensionsantritt vor 60/65 Jahren, etc.) und einige Reformschritte in der Arbeitsmarktpolitik wurden gesetzt (wie die Verbesserung des Bonus/Malus-Systems, Änderungen im Frühwarnsystem, ein höheres Weiterbildungsgeld für Ältere und Anpassungen in der passiven Arbeitsmarktpolitik)²¹⁷. Doch die Beschäftigungsquoten der Personen zwischen 55-64 Jahren erhöhten sich in Österreich zwischen 1997-2001 nur von 28,5% auf 28,6% und auch die Arbeitslosenquoten Älterer blieben deutlich über dem österreichischen Durchschnitt (nach nationaler Definition sogar im zweistelligen Bereich). Sollte die im Frühjahr 2003 diskutierte Pensionsreform tatsächlich umgesetzt werden und sollten nicht einschneidendere (als die gegenwärtig geplanten) Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage von älteren Arbeitnehmern in Angriff genommen werden, so ist mit einer deutlichen Erhöhung der Arbeitslosigkeit älterer Personen in den nächsten Jahren zu rechnen. Mit den üblichen "Pakten für Ältere" wird es jedenfalls nicht getan sein.

3.3.2.3. Reform des Steuer-/Abgaben und Transfersystems und der Besteuerung der Arbeit

Politische Initiativen, die den Bereichen "tax/benefit reforms" und Reduktion der Steuer- und Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit zugerechnet werden können, sind zwischen 1998-2002 in Österreich nur äußerst zögerlich vorangekommen: Zur Beseitigung von Anreizproblemen bei der Arbeitsaufnahme bzw. von Armuts- und Arbeitslosigkeitfallen werden in den NAPs Reformschritte (wie einzelne Detailänderungen im AVVG, die primär von Einsparüberlegungen motiviert waren) angeführt, die mit dem Thema nur sehr bedingt in 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 Tax Wedge von 43% um 1,6%), mit allerdings nicht eindeutigen Wirkungen auf das Arbeitsangebot²¹⁸. Die mehrfach in den entsprechenden NAPs angekündigte Reduktion der Lohnnebenkosten wurde nur zum Teil Wirklichkeit.²¹⁹

²¹⁷ Die Einführung des Altersteilzeitgeldes, v.a. nach Aufhebung der Verpflichtung zur Einstellung einer Ersatzkraft im Oktober 2000, führte insgesamt wahrscheinlich zu einer Reduktion des Arbeitsangebotes (zumindest des Arbeitsvolumens) älterer ArbeitnehmerInnen, ging also im Effekt in die entgegengesetzte Richtung der EU-Zielsetzung "Erhöhung der BQ Älterer auf 50%".

²¹⁸ Siehe dazu die Ausführungen im Unterkapitel 3.2.2.3.

²¹⁹ Die Lohnnebenkosten sollten im Ausmaß von €1,09 Mrd. verringert werden. Umgesetzt wurden bisher allerdings erst die Urlaubsaliquotierung, die Abschaffung des Postensuchtages bei Selbstkündigung und

Analog zu den im Unterkapitel 3.2.2.3. verwendeten Indikatoren stellt sich die Frage, ob sich die wenigen in Österreich zwischen 1998-2002 gesetzten Reformen in der Entwicklung der üblichen Input-Indikatoren wieder finden? Die "Average effective tax rate" (AETR) lag in Österreich 1997 für viele Arbeitsmarktsituationen bzw. -übergänge im Mittelfeld, nur im Falle, wenn der "principal earner" vom Arbeitslosen- bzw. Langzeitarbeitslosenstatus in die Teilzeit wechselt, steigt die AETR auf 135% und wird damit nur von wenigen Ländern (wie LUX, P und z. T. FIN, SWE) übertroffen²²⁰. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern stieg in Österreich die Nettoersatzquote von NiedriglohnbezieherInnen (67% des "average production worker", APW) von einem etwa durchschnittlichen Ausgangsniveau im Zeitraum 1997-1999 für drei Kategorien (Single, Ehepaar, Ehepaar mit 2 Kindern) doch deutlich an, ein Umstand, der zur Verschärfung möglicher Anreizprobleme beitragen könnte²²¹. Hinsichtlich der "Marginal tax rate" (MTR) kann festgehalten werden: Die Niveaus liegen in AUT für manche Gruppen nahe dem EU-Durchschnitt, bei anderen wiederum bewegen sie sich entweder darüber oder darunter. Zwischen 1997-2001 wurde in Österreich die MTR für die Personengruppe "Single/keinKind/67%APW" überdurchschnittlich reduziert, für die Kategorie "Single/2Kinder/67%APW" überdurchschnittlich erhöht²²². Daraus ergibt sich für Österreich folgender Befund: Anreizprobleme am Arbeitsmarkt sind hierzulande eigentlich kein Thema, vorgenommene Änderungen ergeben sich eher als "by product" etwa zu Bemühungen um Reduktion der öffentlichen Ausgaben.

Die Höhe des Steuerkeiles lag für NiedriglohnbezieherInnen in Österreich mit etwa 40% (single wage earner, 67% APW, 2001) im EU-Mittelfeld. Zwischen 1997-2001 wurde der "tax wedge" des APW um etwa 0,9% Punkte, für 67% des APW um etwa 1,2% Punkte reduziert; damit liegt AUT bei den Verbesserungen im unteren Mittelfeld der EU-MS.²²³ Dieses Bild wird durch die Entwicklung der Steuer- und Abgabenbelastung von NiedriglohnbezieherInnen bestätigt (siehe Abbildung 25): Österreich befindet sich mit einem Wert von 39,9% im Mittelfeld, konnte jedoch seit 1997 mit einer Reduktion von 2,9% nur eine unterdurchschnittliche Verbesserung erzielen. Als Resümee folgt daraus, dass in Österreich bisher de facto nur sehr geringe Anstrengungen unternommen wurden, die Steuer- und Abgabenbelastung von NiedriglohnbezieherInnen zu vermindern. Daraus folgt aber auch, dass Österreich die beschäftigungspolitischen Empfehlungen zu den Reformen im Bereich der Anreizstrukturen und zum Niveau bei den Steuern/Abgaben und Transfers, die es seit 2000 drei Mal erhielt, nicht umgesetzt hat!

3.3.2.4. Aus- und Weiterbildung (Lebensbegleitendes Lernen)

Die Passagen in den österreichischen NAPs der Jahre 1998-2002, die Fragen des Lebensbegleitenden Lernens, der Investitionen in Humankapital und notwendiger Reformen im Schulbereich behandeln, vermitteln den Eindruck, dass diese Themen für Österreich von äußerst untergeordneter Bedeutung sind: Es wird u.a. von der Einrichtung von Arbeitsgruppen, von der Weiterentwicklung von Lehrplänen, von der Erstellung von Datenbanken, von der "Verbesserung der Koordination und Kooperation der verschiedenen Weiterbildungseinrichtungen und -anbieter durch das BMUK"

einzelne Maßnahmen für bestimmte Zielgruppen wie der Lehrlings- und der Bildungsfreibetrag. Siehe Österreichische Bundesregierung 200, 2001 und 2002.

²²⁰ Siehe Carone/Salomäki (2001), Table 7, p. 54.

²²¹ Siehe DG EMPL (2002b), Chapter IV, Figure 2, p. 130.

²²² Siehe Carone/Salomäki (2001), Table 3, p. 43.

²²³ Siehe COM (2002d), Chapter 3.5., pp. 96 und DG EMPL (2002b), Chapter IV, pp. 123.

und vom Ausbau des Selbststudiums und des Fernunterrichtes berichtet. Über weite Strecken erfolgt eine langwierige Aufzählung von Detailmaßnahmen, die offensichtlich bereits "in der Pipeline" waren. Substantielle Reformschritte, wie im Bereich der Lehrausbildung, sind die Ausnahme.

Der Eindruck der absoluten Irrelevanz von Reformen im Aus- und Weiterbildungsbereich für die österreichische Umsetzung der Beschäftigungsstrategie kann durch Einschätzungen der KOM bzw. durch empirische Daten untermauert werden: Hinsichtlich der Vorgabe der Entwicklung einer umfassenden und kohärenten Strategie zum Lebensbegleitenden Lernen durch die MS teilt die KOM die Länder in vier Gruppen ein, wobei Österreich in die vorletzte eingeordnet wird: AUT sei, in der sehr moderaten Bewertung der KOM, ebenso wie IRL und GR, "close to finalise blueprints for strategies"²²⁴ - diese Beurteilung stammt aus dem Jahre 2002, d. h., dass AUT nach fünf Jahre der Beschäftigungsstrategie und beinahe drei Jahre, nachdem Österreich die erste entsprechende Empfehlung erhielt, noch nicht einmal das Planungsstadium zur Entwicklung einer LLL-Strategie abgeschlossen hat!

Nun zu den empirischen Fakten: Die öffentlichen Ausgaben für schulische Erziehung sind, dem europäischen Trend folgend, auch in Österreich rückläufig; von 1995-2000 reduzierten sie sich von 6,17% des BIP auf 5,74%. Die positive oder negative Beurteilung dieser Entwicklung hängt davon ab, in welchem Ausmaß dies eine reine Einsparung der Mittel oder eine Erhöhung der Effizienz widerspiegelt. Lt. CVTS2 liegt AUT mit den betrieblichen Ausgaben für Weiterbildung mit einem Wert von 1,3% der gesamten Arbeitskosten an vorletzter Stelle der EU-Länder (nur von P unterboten); in DK, NL und S geben die Unternehmen mehr als drei Mal soviel für betriebliche Weiterbildung aus. Auch bei der Anzahl an Kursstunden für Weiterbildung (je 1000 Arbeitsstunden) rangiert Österreich an vorletzter Stelle²²⁵. Wie aus Abbildung 26 hervorgeht, liegt AUT mit 8,2% Teilnahme in Aus- und Weiterbildung in den letzten vier Wochen vor Befragung nahe am EU-Durchschnitt, aber weit abgeschlagen hinter GB, FIN, SWE, DK und NL. Besonders beunruhigend ist die fehlende Dynamik hierzulande: Der Anteil an Personen, die an Aus- und Weiterbildungskursen teilnahmen, stieg seit 1997 nur um etwa 5%, in anderen Ländern kam es im selben Zeitraum zu zweistelligen Zuwachsraten. Die Zahl der SchulabbrecherInnen stellt demgegenüber mit 9,5% (Anteil der Personen zwischen 15-24 Jahren, die nur über einen Abschluss der unteren Sekundarstufe verfügen und nicht in Weiterbildungsmaßnahmen sind) den niedrigsten Wert in der EU dar. Schließlich liegt AUT hinsichtlich der Ausstattung der Schulen mit Computern und den IT-Kompetenzen der Lehrer über dem EU-Durchschnitt. Einzig die Ausstattung mit Internet-Anschlüssen ist hierzulande unterdurchschnittlich.

Als Resümee folgt daraus: Die österreichische Performance in der Aus- und Weiterbildung ist häufig unterdurchschnittlich oder sie erreicht gerade den EU-Durchschnitt. Trotz des damit entstehenden Reformbedarfes fehlen bisher wirksame Maßnahmen zur Verbesserung der Situation - der Abstand zu den "best performing countries" wird sich damit in den nächsten Jahren aller Voraussicht noch vergrößern.

3.3.2.5. Unternehmertum

Auch die Reduzierung der Gemein- und Verwaltungskosten für Unternehmen und, ganz allgemein, der Abbau aller Hindernisse zur selbstständigen Erwerbstätigkeit scheinen nicht gerade zu den Schwerpunkten der Umsetzung der Beschäftigungs-

²²⁴ Siehe COM (2002d), Chapter 1.2., pp. 26.

²²⁵ Die Zahlen zum CVTS2 stammen von EUROSTAT.

strategie in Österreich zu gehören. Wiederum wird über viele Einzelmaßnahmen, über Änderungen in diesen und jenen Detailbereichen berichtet, so dass der Eindruck entsteht, der "Luxemburg-Prozess" habe tatsächlich keinerlei Innovationsschub in diesem Politikfeld ausgelöst. Ein beeindruckendes Beispiel dafür ist der Umstand, dass in beinahe jedem NAP über die beabsichtigte Einführung eines "one stop shop" für Unternehmensgründungen und Anlagegenehmigungen berichtet wird, die umfassende Umsetzung dieses Vorhabens, fünf Jahre nach der ersten Ankündigung, aber immer noch nicht abgeschlossen sein dürfte.

Empirische Daten zu diesem Politikbereich sind nicht einfach zu erhalten. Einer EU-Umfrage unter KMUs zufolge empfinden in AUT 2001 etwa 12% der befragten Unternehmen die administrativen Belastungen als bedeutende Einschränkung in ihrer unternehmerischen Tätigkeit, ein Wert, der über dem EU-Durchschnitt von 10% liegt. Lt. einer Benchmarking Studie im Auftrag der DG Unternehmen liegen der Zeitaufwand, aber insbesondere die Kosten - hier ist AUT "Spitzenreiter" - bei der Gründung eines Unternehmens in Österreich deutlich über den aufgestellten Zielgrößen²²⁶.

Daraus folgt: Obwohl in Österreich im Bereich der Erleichterungen von Unternehmensgründungen bzw. bei den administrativen Belastungen für bestehende Unternehmen durchaus Handlungsbedarf gegeben wäre, wurden in diesem Politikfeld durch die "europäische Beschäftigungsstrategie" bisher keine nennenswerten Aktivitäten ausgelöst.

3.3.2.6. Modernisierung der Arbeitsorganisation

Die österreichischen NAPs der Jahre 1998-2002 berichteten unter dem Titel "Sozialpartnervereinbarungen und rechtliche Regelungen zur Modernisierung der Arbeitsorganisation" über folgende Maßnahmen: Auf der Kollektivvertragsebene wurden die Rahmenregelungen für die Arbeitszeitflexibilisierung auf zusätzliche Branchen ausgedehnt (Stichwort: Entkoppelung von Betriebs- und Arbeitszeiten, Abbau der regelmäßigen Überstunden, Arbeitszeitverkürzung, etc.); es wurden Arbeitszeitmodelle zur Verlängerung der Beschäftigung in Saisonbranchen ausgearbeitet²²⁷; auf die Umsetzung der neuen Modelle "Bildungskarenz" und "Solidaritätsprämie" wurde verwiesen. Als Beispiele für Initiativen auf gesetzlicher Ebene werden u. a. die arbeitsrechtliche Angleichung von Arbeitern und Angestellten, die Neuregelung der Abfertigung hin zu einer "Betrieblichen Mitarbeitervorsorge", die Einführung der Altersteilzeit und die Arbeiten der Arbeitsinspektorate angeführt.

Zieht man die Ergebnisse beispielsweise der Saisonarbeitszeitmodelle (keine erkennbare Reduktion der Saisonarbeitslosigkeit) oder der Bildungskarenz und der Solidaritätsprämie (geringer "take up") in Betracht, dann muss man zu dem Ergebnis kommen, dass die angegebenen Umsetzungsschritte doch etwas dürftig anmuten und diese offensichtlich auf Arbeitszeitfragen fokussiert waren. Dies hängt nicht zuletzt mit dem Umstand zusammen, dass die österreichischen Sozialpartner den NAP-Prozess primär als Angelegenheit der Regierung sehen. Während der gesamten Laufzeit des "Luxemburg-Prozesses" wurde im Rahmen des NAP keine einzige Maßnahme originär entwickelt. Alle angeführten Umsetzungsschritte waren Ergebnisse von Sozialpartnerverhandlungen, die völlig unabhängig vom NAP vonstatten gingen. Bei der mangel-

²²⁶ Siehe DG EMPL (2002b), Chapter VII, p. 218 (Studie des "European Network for Small Business Research", ENSR) und Center for Strategy & Evaluation Services (2002).

²²⁷ Diese Modelle waren jedoch nicht von besonderem Erfolg gekrönt, wie im Abschnitt "Prävention und Aktivierung" des Unterkapitels 3.3.2.2. bereits ausgeführt wurde.

haften Umsetzung dieser Säule befindet sich Österreich jedoch offensichtlich in "guter" Gesellschaft: Auch für die Mehrzahl der anderen MS stellt die Säule III, nach Einschätzungen der KOM, einen Politikbereich von untergeordneter Bedeutung dar.

Wie im Unterkapitel 3.2.2.6. bereits angemerkt wurde, sind Input-Daten, die die Umsetzungsbemühungen der MS dokumentieren könnten, rar. Zwischen 1995-2000 stieg auch in AUT der Anteil an Personen in so genannter "*non standard employment*" (Teilzeit, befristete Arbeitsverhältnisse, Gelegenheits- und Saisonbeschäftigung) von 18,4% auf 23,7% an, blieb damit aber doch deutlich unter dem EU-Durchschnitt, der bei 28,5% liegt. Natürlich ist dieser Indikator nur ein sehr ungenügendes Maß zur Messung der "*Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte*" und der "*Modernisierung der Arbeitsorganisation*". Des Weiteren liegen für diesen Bereich nur noch "*harte*" (Output-)Daten zu den Arbeitsunfällen vor: Österreich konnte die Anzahl der schweren Arbeitsunfälle von 1994-2000 um über 40% senken, jene mit tödlichem Ausgang jedoch nur geringfügig.²²⁸

Insgesamt ergibt sich für dieses Politikfeld des NAPs folgendes Resümee: In Österreich wurden keine neuen Initiativen gesetzt, die nicht ohnehin in der Pipeline waren.

3.3.2.7. Chancengleichheit

Die Zielsetzungen in dieser Säule IV sind klar und eindeutig: die MS sollten den Gender Mainstreaming(GM)-Ansatz umsetzen, die Gender Gaps vermindern und Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf setzen. Den Passagen in den österreichischen NAPs, die sich diesen Vorgaben widmen, ist, im Gegensatz zu anderen Bereichen, zumindest ein gewisses Bemühen nicht abzuspüren - v. a. in jenen Politikfeldern, die einen unmittelbaren staatlichen Zugriff ermöglichen.

Das Gender Mainstreaming wurde in die Arbeitsmarktpolitik bzw. in das AMS hineingetragen - beispielsweise mit der arbeitsmarktpolitischen Zielvorgabe, dass zumindest 50% der Budgetmittel aller aktiven Maßnahmen für Frauen vorzusehen seien. Aber auch das AMS als Institution mit einem Leitbild, Richtlinien, Fördermaßnahmen, etc. wurde dem Gender Mainstreaming unterworfen. Chancengleichheit als Querschnittsaufgabe wurde in den ESF integriert, durch die Evaluierung der bisherigen Maßnahmen, durch die Einrichtung einer Gender Mainstreaming-Koordinationsstelle, etc. Weiters wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe zur Umsetzung des GM auf Bundesebene eingesetzt und eine Vielzahl von "*gender-sensibilisierenden*" Informationskampagnen gestartet. Naturgemäß sind die Wirkungen dieser Maßnahmen und Initiativen schwer abzuschätzen. Zumindest auf der Ebene der öffentlichen Wahrnehmung scheint seit einiger Zeit ein Umdenkprozess einzusetzen, der zu einer stärkeren Verbreitung des Gedankens der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern auch in Österreich geführt hat.

Hinsichtlich des Abbaus des Gender Gaps in der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und bei den Einkommen werden u. a. folgende Umsetzungsschritte ins Treffen geführt: Erlassung von Richtlinien zur Berücksichtigung der Frauenförderung bei der öffentlichen Auftragsvergabe; eine Novelle des Bundes-Gleichbehandlungsgesetzes (zur stärkeren Berücksichtigung von Frauen bei Stellenbesetzungen im öffentlichen Dienst); die Projekte "*Diskriminierungsfreie Arbeitsbewertung und -organisation*" und "*Mehr Frauen in Zukunftstechnologien*"; und eine Vielzahl kleinerer Initiativen im Bild-

²²⁸ Die Daten entstammen EUROSTAT (New Cronos), Strukturindikatoren des Lissabon-Prozesses. Die Vergleichbarkeit der Daten zwischen den Ländern ist nur eingeschränkt möglich.

ungsbereich etc. Stellt man die Frage nach den Wirkungen dieser Maßnahmen, so sind diese naturgemäß schwer von der allgemeinen konjunkturellen Erholung der Jahre 1998-2000 zu trennen: Wie Abbildung 13 zeigt, konnten die Gender Gaps in den Beschäftigungsquoten, bei denen Österreich im Mittelfeld liegt, um etwa 10% zwischen 1997-2001 reduziert werden. Die Frauen-BQ liegen damit in AUT aber immer noch um etwa 17% Punkte hinter denen der Männer! Demgegenüber war 2001 die Arbeitslosenquote der Frauen "nur" um 1,3% Punkte höher als jene der Männer. Überdurchschnittlich groß sind hierzulande jedoch die Unterschiede in den Einkommen zwischen den Geschlechtern: Jene der Frauen bleiben gegenüber den Männern um über 20% zurück. Auch hier war die Verbesserung zwischen 1994-1999 nur marginal²²⁹. Diese schlechte Performance resultiert aus der vergleichsweise hohen Segregation zwischen Frauen- und Männer-Jobs nach Berufen und Sektoren und der offensichtlichen Ignoranz der Gewerkschaften, bzw. der Sozialpartner allgemein, gegenüber Fragen der Frauendiskriminierung.

In Bezug auf die Verbesserung der Vereinbarkeit Familie und Beruf wurden folgende Umsetzungsschritte angeführt: Zwischen 1996/97-2000 hat die Bundesregierung in Form einer Sonderfinanzierung beinahe € 100 Mio. zur Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen aufgewendet, sodass in diesem Zeitraum etwa 16.000 Betreuungsplätze zusätzlich angeboten werden konnten. Im Vergleich dazu: 1998 wurde im NAP von etwa 140.000 fehlenden Kinderbetreuungsplätzen gesprochen. Diese Daten werden durch EU/OECD-Zahlen bestätigt: 2001 standen für 4% der Altersgruppe 0-3 Jahre (Barcelona-Ziel: 30%) und für 68% der Kinder von 3 Jahren bis Schulantritt (Barcelona-Ziel: 90%) externe Kinderbetreuungseinrichtungen zur Verfügung²³⁰. Das AMS steigerte seine Anstrengungen zur Erleichterung der Rückkehr nach Karenz durch Wiedereinsteigerinnenprogramme, den Ausbau von Kinderbetreuungsbeihilfen und der Förderungen für Kinderbetreuungseinrichtungen. Dennoch verharrt die Zahl der Frauen, die nach ihrer Kinderkarenz wieder in einen Job zurückkehren, seit Jahren bei Werten um 50%. Unter dem Titel der Steigerung der "Wahlmöglichkeiten" wurde mit Anfang 2002 das bisherige Karenzgeld durch das so genannte "Kinderbetreuungsgeld" abgelöst. Damit wurde der Kreis der Bezieherinnen (um Hausfrauen, Studentinnen, Bäuerinnen, geringfügig Beschäftigte und freie Dienstnehmerinnen) ausgeweitet, die Zuverdienstgrenze von der Geringfügigkeitsgrenze auf € 14.600 angehoben und die Dauer auf maximal 36 Monate (bei Teilung zwischen den Eltern) verlängert. Wenn auch die höhere Zuverdienstgrenze möglicherweise zu einer verstärkten Inanspruchnahme von Teilzeitbeschäftigung führen wird (v. a. bei höheren Einkommen; bei niedrigeren ist auch eine Vollzeitbeschäftigung möglich; so das Einkommen die Geringfügigkeitsgrenze überschreitet, gilt der Kündigungs- und Entlassungsschutz jedoch nur für 13 Wochen), so wird sich doch insgesamt das Arbeitsangebot von Frauen reduzieren. Für die Berufskarrieren der Frauen besonders problematisch ist insbesondere die Erhöhung der Bezugsdauer von 18 auf 30 Monate²³¹.

Damit kann resümierend festgehalten werden: Österreich hat einige Schritte zur Umsetzung der Vorgaben in der Säule IV gesetzt. Diese erscheinen allerdings dem Problemausmaß, beispielsweise bei den Gender Gaps in der Beschäftigung und in den Einkommen und bei der Vereinbarkeit zwischen Familie und Beruf, entweder nicht angemessen zu sein oder überhaupt in die falsche Richtung zu weisen. Oder um es

²²⁹ Siehe DG EMPL (2002b), Chapter IX, Table 4.1. und 4.2, p. 294f.

²³⁰ Siehe DG EMPL (2002b), Chapter IX, Tabelle auf Seite 284.

²³¹ Diese Einschätzung wird sowohl von der KOM, als auch von der OECD geteilt; siehe etwa den Country Fiche zu Österreich im GBB 2002 COM (2001c), p. 236, oder (OECD 2003b, c) oder Lutz (2003).

in den Worten der KOM zu fassen, die hinsichtlich der Reaktionen auf die an Österreich gerichteten Empfehlungen im Bereich "Gender Gaps" anmerkt:

*"The policy initiatives undertaken by Austria ... are not complete enough to properly respond to the requests"*²³².

Gesamtresümee zu Kapitel 3.3.: Die Arbeitsmarktlage stellt sich in Österreich noch immer vergleichsweise gut dar. Seit Beginn der Beschäftigungsstrategie gab es jedoch nur marginale Verbesserungen. Die Arbeitslosenquote beispielsweise lag 1997 (vor einem Aufschwung) bei 7,1%, 2002 (ebenfalls vor einem, erhofften, Aufschwung) stand sie bei 6,9%. Das Ausmaß der Verbesserungen am österreichischen Arbeitsmarkt seit Beginn des "Luxemburg-Prozesses" ist daher als "sehr geringfügig" einzuschätzen.

Dies hängt damit zusammen, dass die Beschäftigungsstrategie in Österreich nur wenige Reformen, die nicht ohnehin durchgeführt worden wären, in Gang setzte. Mit Ausnahme der Arbeitsmarktpolitik konnten keine substantiellen Umsetzungsschritte in den sechs anderen untersuchten Politikfeldern aufgespürt werden. Dies ist ein Umstand, der beispielsweise bei den fehlenden Reformen im Bereich "Aus- und Weiterbildung" längerfristig zu einem noch dramatischeren Zurückbleiben hinter den "best performing countries" führen wird, als dies gegenwärtig bereits zu beobachten ist.

3.4. Bewertung der Wirkungen

Während im Abschnitt 2 der Versuch unternommen wurde, eine politökonomische Analyse der Entstehungsbedingungen der "europäischen Beschäftigungsstrategie" anzustellen, behandelt der gesamte Abschnitt 3 im Kern die bereits im Titel gestellte Frage: Welchen Beitrag lieferten der "Luxemburg-Prozess" bzw. dessen Umsetzung anhand der Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung zur (unbestreitbaren) Verbesserung der Lage auf den europäischen Arbeitsmärkten im Zeitraum 1998-2002? Im Hintergrund steht die allgemeinere Frage "Trend vs. 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 Anteil kann den in dieser Zeit umgesetzten Strukturreformen, insbesondere auf den Arbeitsmärkten, zugewiesen werden?

Im nachfolgenden Unterkapitel 3.4.1. wird zum einen ein Resümee gezogen aus den Ergebnissen des Kapitels 3.1.: Was kann aus der Entwicklung der behandelten Output-Indikatoren (wie Beschäftigungs-, Arbeitslosen-, Langzeitarbeitsquoten, etc.) und von analytischeren Größen wie der NAIRU und der Beveridge-Kurve abgeleitet werden für die Beantwortung der Frage, ob die Veränderungen auf den Arbeitsmärkten struktureller, und daher wahrscheinlich langfristiger bzw. nachhaltiger, oder doch eher zyklischer, und damit möglicherweise nur kurzfristiger Natur waren. Zum anderen sollen Ergebnisse referiert werden, die sich im Rahmen so genannter "Unobserved Components Models" für die vorliegende Fragestellung ergeben.

Lässt man die Überlegungen der Kapitel 3.2. und 3.3. Revue passieren, so müssen doch erhebliche Zweifel aufkommen an der These der "strukturellen Änderungen auf den Arbeitsmärkten": Augenscheinlich und dokumentierbar ist jedenfalls der offen-

²³² Siehe COM (2002d), Chapter 5, p. 122.

sichtlich sehr geringe Wille der EU-MS, die Vorgaben des "Luxemburg-Prozesses" umfassend umzusetzen. Von der Beschäftigungsstrategie können also die vermeintlichen Strukturreformen nicht herrühren. In manchen Ländern - häufig sind es nicht zufällig die "best performer" - wurden jedoch Arbeitsmarktreformen angegangen, die lange vor dem "Luxemburg-Prozess" starteten und offensichtlich tiefgreifender Natur waren.

Kapitel 3.4.2. behandelt allgemeinere Überlegungen zum Zusammenhang von Struktur- und Makropolitiken bzw. zu den empirischen Effekten derselben und Kapitel 3.4.3. wird auf Wirkungsanalysen auf Mikro- und Mesoebene eingehen.

3.4.1. Zyklus und Trend

Im Zeitraum von Mitte der 70er Jahre bis zur Mitte der 90er Jahre wurde viel darüber geschrieben, dass die Arbeitslosigkeit in Europa von einem Konjunkturtief zum nächsten jeweils deutlich angestiegen sei, sie sich aber im nachfolgenden Aufschwung nie mehr wieder auf das vorangegangene Niveau vermindern habe lassen. Man sprach von einem so genannten "ratcheting up"-Effekt. Dies sei ein Ausdruck des Anstieges der strukturellen Arbeitslosigkeit. Im Hinblick auf die vorliegende Frage "Zyklus vs. Trend" sollen, im Kontext der einleitenden Bemerkung, nachfolgend einige Überlegungen anhand eines Vergleichs der letzten beiden Abschwünge 1991-93 und 2001-03 angestellt werden. Es soll das jeweilige Ende eines Abschwunges bzw. der Beginn des nächsten Aufschwunges miteinander verglichen werden. Für den gegenwärtigen Abschwung besteht allerdings eine Schwierigkeit darin, dass nicht exakt vorhergesehen werden kann, wann der nächste Aufschwung tatsächlich einsetzen wird. Sollten die kritischen Stimmen Recht behalten und die EU möglicherweise sich über eine längere Phase in einer Stagnationsphase befinden, 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 "konjunkturbereinigte" (gemeint in dem Sinn, dass die ALQ an ähnlichen Konjunkturpunkten gemessen wurde) Arbeitslosenquote von etwa 10% auf 8%, d. h. um 20%, gesunken ist. Von zentraler Bedeutung für die Richtigkeit dieser Aussage ist jedoch, wie bereits angemerkt, die Gültigkeit der Annahme, dass die Arbeitslosigkeit in den nächsten Jahren nicht weiter steigt!²³³ Das eben dargestellte Bild wird von der Entwicklung der Langzeitarbeitslosenquote bestätigt: diese fiel von 4,6% (1993) auf 3,3% (2001, letzter verfügbarer Wert)²³⁴. Die Beschäftigungsquote wiederum stieg von 60% (1993) auf 64,1% (2001) und zeigt damit eine ähnliche "konjunkturbereinigte" Verbesserung als die beiden zuvor genannten Indikatoren. Auch der Verlauf des Beschäftigungswachstums lässt vermuten, dass in gewissem Ausmaß strukturelle Änderungen auf den Arbeitsmärkten zu geänderten zyklischen Reaktionsweisen von Arbeitsmarktvariablen geführt haben: Während noch im Abschwung Anfang der 90er Jahre in drei Jahren nach dem Tiefpunkt Beschäftigungsverluste hingenommen werden mussten, wird für 2003 "nur" ein "Nullwachstum" vorhergesagt; in den zwei vorangegangenen

²³³ Letztlich geht es um die Frage, mit welcher Verzögerung die Arbeitslosigkeit auf einen Abschwung reagiert. Sollte der Lag besonders lang sein, dann wird auch 2004 die ALQ noch deutlich steigen.

²³⁴ Der Langzeitarbeitslosenanteil (Anteil der langzeitarbeitslosen Personen an allen Arbeitslosen) hingegen lag 1993 und 2001 auf demselben Wert von 44%.

Jahren stieg die Beschäftigung in der EU jeweils moderat an - trotz des Abschwunges. 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!

Diese Schlussfolgerung steht in einem gewissen Gegensatz zu den Ergebnissen hinsichtlich der Entwicklung der Beveridge-Kurve (siehe dazu im Detail Unterkapitel 3.1.2.3.): Denn eine Verbesserung des Arbeitsmarkt-Matching kann in den 90er Jahren nur für wenige EU-MS (wie DK, NL, GB und P) nachgewiesen werden. In einigen Ländern (wie AUT, BRD und B) weist dieser Indikator sogar auf eine Verschlechterung hin.

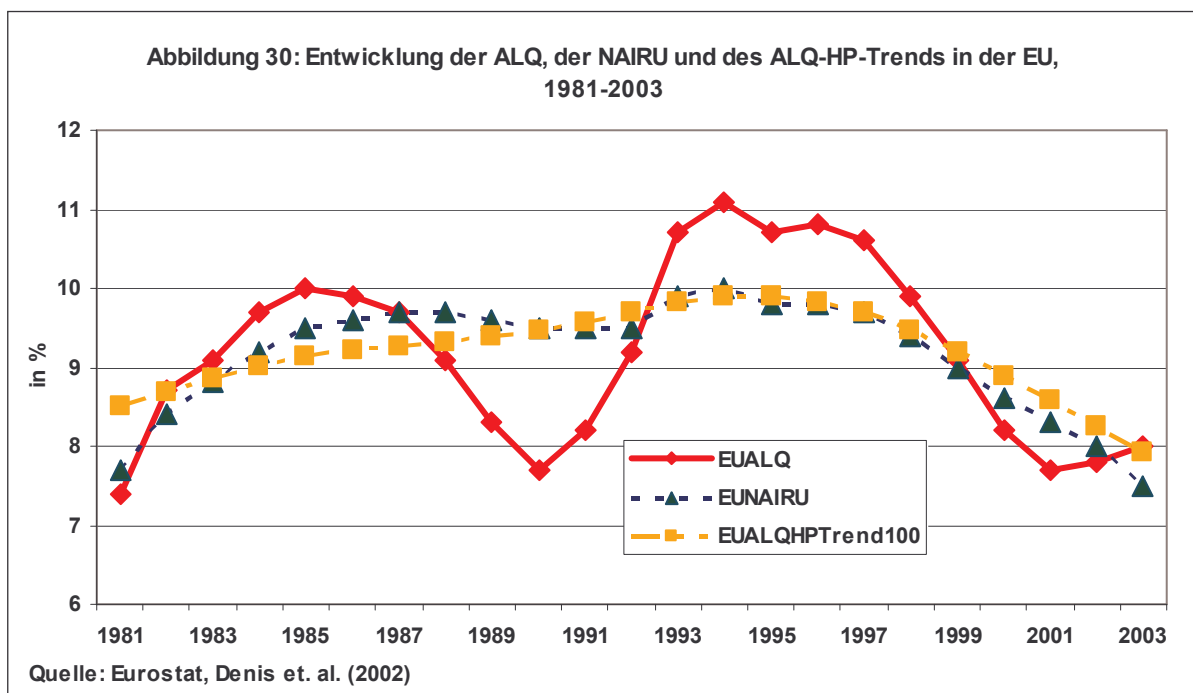
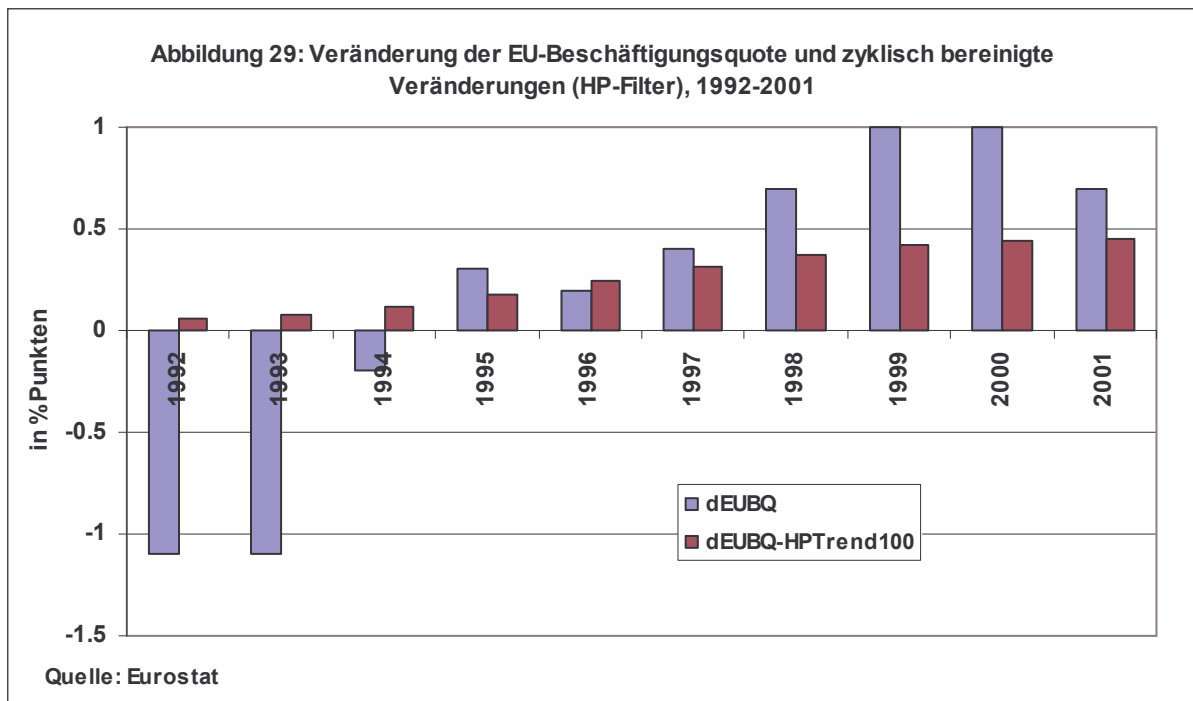
Im Folgenden soll kurz auf Ergebnisse eingegangen werden, die sich auf Grund der Anwendung von so genannten "Filter-Techniken" auf die Entwicklung von Arbeitsmarktvariablen (wie ALQ, BQ, etc.) ergeben. Es geht im Kern um die Aufspaltung einer Zeitreihe in eine langfristige Trend- und eine kurzfristige zyklische Komponente (und, bei unterjährig Daten, in eine Saisonkomponente). Vor allem in der Konjunkturtheorie und -empirie findet der sogenannte "Hodrick-Prescott" (HP)-Filter²³⁵, nicht zuletzt wegen seiner einfachen Handhabung, häufig Verwendung. In DG EMPL (2002a), p. 52 und 76, wird eine mit einem HP-Filter bereinigte "cyclically adjusted employment rate" ausgewiesen:²³⁶ Diese Darstellung (siehe auch die nachfolgende Abbildung 29) legt nahe, dass die um zyklische Schwankungen bereinigte Beschäftigungsquote seit Anfang der 90er Jahre steigt, mit (jährlichen) Zuwächsen um 0,45%-Punkte in den letzten drei Jahren; d.h., die Verbesserungen bei der Beschäftigungsquote im letzten Jahrzehnt sind also nicht nur auf die gute Konjunktur zurück zu führen. Wie aus Abbildung 29 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 $\lambda < 100$ 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 (siehe Fußnote 235).

Wird der HP-Filter auf die Entwicklung der EU-ALQ angewandt, so ergeben sich ähnliche Schlussfolgerungen (siehe Abbildung 30, die im Vergleich auch die Entwicklung der EU-NAIRU zeigt): 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). Die EU-NAIRU, die eine nicht unähnliche Entwicklung wie der HP-Trend in der Zeit von 1981-

²³⁵ Beim HP-Filter handelt es sich um einen zweiseitigen, linearen Filter, der zu einer Zeitreihe y_t eine geglättete Reihe y_t^* ermittelt indem er in der folgenden Gleichung ein Minimum durch entsprechende Wahl von y_t^* errechnet: $\text{Min} \{y_t^*\} [\sum_{t=1}^T (y_t - y_t^*)^2 + \lambda \sum_{t=2}^{T-1} [(y_{t+1}^* - y_t^*) - (y_t^* - y_{t-1}^*)]^2]$. Der erste Term in dieser Verlustfunktion "bestraft" große Abweichungen der aktuellen Reihe vom Trend, der zweite Term einen "unruhigen" Verlauf des Trends. λ stellt einen Ausgleich zwischen den beiden Zielsetzungen her. Geht $\lambda \rightarrow \infty$, dann wird y_t^* zu einem linearen Trend, wenn $\lambda=0$, dann $y_t^* = y_t$. Hodrick und Prescott schlagen für Jahresdaten ein $\lambda=100$ vor, für Quartalsdaten $\lambda=1600$ und für Monatsdaten $\lambda=14400$. Der Festlegung dieser Werte haftet ein gewisses Maß an Willkür an, ein Umstand, der vielfach zu Kritik am HP-Filter führte. Diesem Einwand könnte die intuitive Interpretation des Filters entgegen gehalten werden, die von F. Kydland und E. Prescott in ihrem Artikel "Business Cycles: Real Facts and a Monetary Myth" (1990) als Auswahlkriterium genannt wurde: "The trend component for real GNP should be approximately the curve that students of business cycles and growth would draw through a time plot of this time series".

²³⁶ DG EMPL (2002a), p. 76f., zeigt eine recht heterogene Entwicklung für die einzelnen MS: Während die zyklisch bereinigte BQ in SP, IRL, LUX, NL in vielen Jahren mit etwa 1% steigt, stagniert sie in AUT und interessanter Weise auch in UK und SWE in den letzten Jahren.

2003 durchmachte, hat sich im selben Zeitraum etwa um 2,5%Punkte reduziert. Daraus ließe sich ableiten, dass der größere Anteil der Verbesserungen in der Arbeitslosigkeit struktureller Natur war.



Ein anderes, bereits angesprochenes 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 Abbildungen 15 und 30). Der NAIRU liegt, im Gegensatz zum HP-Trend, explizit die Vorstellung einer "strukturellen" (bzw. gleichgewichtigen) Arbeitslosigkeit zu Grunde. Wie in Abbildung 15 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% 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 zurückzuführen seien - ein wahrlich "schmeichelhaftes" Ergebnis für den "Luxemburg-Prozess" - , also den für viele Länder falschen Schluss nahe legen, dass erhebliche Fortschritte bei den Strukturreformen auf den Arbeits- (und Produkt-)Märkten erzielt worden wären, legen die OECD-Resultate den gegenteiligen Schluss nahe: Etwa 2/3 der Verbesserungen sind der guten Konjunktur zuzuschreiben, nur 1/3 gehen 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!²³⁷ Abbildung 16 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 SWE 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*": Die Zeitreihe wird als Summe mehrerer nicht beobachtbarer Komponenten (Trend, Zyklus, Saison- und irreguläre Komponente) betrachtet; im multivariaten Fall werden zusätzliche erklärende Variable in die Schätzgleichung aufgenommen. Orlandi/Pichelmann (2000) wenden diese Methode auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im EURO-Raum zwischen 1960-1998 an und kommen zu folgenden Ergebnissen: Wird im univariaten Fall die Arbeitslosigkeits-Zeitreihe zerlegt in Trend und Zyklus, so tritt im Zeitverlauf eine größer werdende Amplitude und ein längerer Zyklus zu Tage. Der Trendanstieg fand v. a. zwischen 1974-1984 statt. Wird im multivariaten Fall die Information zusätzlich herangezogen, die hinsichtlich des Zyklus in der Veränderung der Inflation enthalten ist, so ergibt sich ein ähnlicher Eindruck - der Anstieg des Trends erfolgt zwischen 1974-1984 allerdings flacher. Insgesamt entsteht ein Bild von Trend und zyklischer Komponente, das jenem bei Anwendung der NAIRU oder des HP-Filters nicht unähnlich ist (wie die Erkenntnis, dass der Großteil der Arbeitslosigkeit struktureller Natur ist, d.h. von einer Anzahl von mikroökonomischen strukturellen Angebots- und Nachfragefaktoren abhängt)²³⁸.

Im Rahmen der österreichischen NAP-Evaluierung hat H. Hofer²³⁹ denselben Modelltypus wie im vorangegangenen Beispiel zur Analyse der makroökonomischen Wirkungen der Umsetzung der Beschäftigungsstrategie in Österreich auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung verwendet. Er benützt ein so genanntes "*strukturelles Zeitreihenmodell*" - die Entwicklung der (logarithmierten) Arbeitslosigkeit wird in eine Trendkom-

²³⁷ Die EU kommt an mehreren Stellen zu dem Ergebnis, dass etwa die Hälfte der Verbesserungen am Arbeitsmarkt struktureller, die andere Hälfte zyklischer Natur sei, wie es im nachfolgenden Zitat deutlich wird: "..., since the mid 1990's a decline of structural unemployment can be observed. About 50 per cent of the decline in total unemployment is attributed to structural factors. The cyclical upturn in the EU economy accounted for the other half of the observed fall in the unemployment rate"; siehe DG ECFIN (2002b), p. 102 oder auch DG ECFIN (2002a), p. 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 (2003a), p. 5.

²³⁸ Für Aussagen zur Entwicklung seit Beginn der Beschäftigungsstrategie bricht die Zeitreihe bei Orlandi/Pichelmann mit 1998 leider zu früh ab.

²³⁹ Siehe Hofer (2000).

ponente (einen Random Walk mit Drift), eine Konjunkturvariabel (Outputlücke und verzögerte Outputlücke), drei Dummies für 98/4, 99/1 und 99/2 und eine irreguläre Komponente zerlegt (bei der Beschäftigungsgleichung wird als zusätzliche Kontrollvariable das Arbeitsangebot eingeschlossen). 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 reduziert²⁴⁰. Der Autor weist jedoch darauf hin, dass mit dieser methodischen Vorgehensweise alle Effekte, die nicht explizit im Modell berücksichtigt werden (wie ungewöhnliche Witterungseinflüsse, Änderungen in der Beschäftigungsintensität des Wachstums, etc.), dem NAP zugeschlagen wurden. Zudem sind die Ergebnisse der Arbeitslosen-gleichung 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 (sowohl auf die Beschäftigung als auch auf die Arbeitslosigkeit), dann wären die gesamten Verbesserungen am Arbeitsmarkt - plus 36.000 Aktiv-Beschäftigte und minus 16.000 Arbeitslose im Jahresdurchschnitt 1999 - 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.

Zusammenfassend lässt sich zum Unterkapitel 3.4.1. festhalten: Zur Frage, in welchem Ausmaß die Verbesserungen am Arbeitsmarkt zyklischer bzw. struktureller Natur sind, ist die empirische Evidenz nicht immer einheitlich. Ein Teil der Verbesserungen sind sicherlich struktureller Art, es spricht jedoch auch einiges dafür, dass dem Wachstum bzw. dem Konjunkturverlauf noch immer eine bedeutende Rolle für die Entwicklungen am Arbeitsmarkt zukommt. Wenn jedoch ständig nur von den Strukturproblemen auf den Arbeitsmärkten gesprochen wird, dann spiegelt dies sicherlich eine einseitige Prioritätensetzung wider. Insofern konzentriert sich die EU-Debatte allzu oft auf den "kleinen Hebel" und lässt den großen unberücksichtigt!

3.4.2. Zu den Wechselwirkungen von Struktur- und Makropolitiken und den empirischen Gesamteffekten von "globalen Reformpaketen"

Die bisherigen Überlegungen in den Abschnitten 2 und 3 bezogen sich implizit oder explizit immer auf die Frage nach dem jeweiligen Beitrag von Struktur- und makroökonomischen Politiken für die Entwicklung des Arbeitsmarktes. Es wurde die Auffassung vertreten, dass das Wachstum einen größeren Einfluss auf den Verlauf von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit hat als Reformen auf den Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkten. Diese Dichotomisierung vernachlässigt jedoch nicht unwesentliche Interdependenzen zwischen Struktur- und Makro-Politiken, ein Umstand, auf den v. a. OECD und EU-KOM²⁴¹ seit Jahren immer wieder hinweisen. Die Argumentation der beiden genannten internationalen Organisationen verläuft dabei entlang der folgenden Linien:

²⁴⁰ 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.

²⁴¹ Siehe beispielsweise OECD (1996f), DG ECFIN (2002b) oder Fitoussi (1996).

(1) Makroökonomische und Struktur-Politiken seien keine Substitute zueinander - nach dem Motto "wer das eine tue, erspare sich das andere" -, sie stünden eher in komplementärer Beziehung zueinander. Es bestünden zwischen beiden Politikfeldern eine Vielzahl von Wechselwirkungen und Interdependenzen, sodass Reformen in beiden Bereichen einander in den beabsichtigten Wirkungen unterstützen könnten.

(2) Weil zwischen den Reformstrategien auf den Produkt-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkten ebenfalls eine Vielzahl von Wechselwirkungen existierten, sollten diese umfassend (und nicht in "allzu kleinen Dosen") angegangen werden und nachhaltig sein. Wird beispielsweise die Flexibilität auf den Arbeitsmärkten erhöht, dann gehe die notwendige Reallokation der Arbeitskräfte auf Grund des Strukturwandels rascher vor sich. Werden zudem auf den Produktmärkten übermäßige Regulierungen beseitigt, dann fänden die "freigesetzten" Arbeitskräfte wahrscheinlich rascher neue Job-Chancen in neu entstehenden, innovativen Branchen vor. Im Kern gehe es bei den genannten Strukturreformen immer um die Beseitigung von ökonomischen Renten, von "insider-power".

(3) Aufgrund von spill-over-Effekten sollten die Reformen international koordiniert werden, weil ansonsten free-rider-Probleme auftreten könnten. Wenn nur wenige Länder sich mühsamen Reformen unterziehen würden, dann könnten diese nicht auf akkommodierende geldpolitische Reaktionen auf Grund der Strukturverbesserungen, die EU-weit sein müssten, hoffen.

(4) Zwischen Makro- und Struktur-Politiken bestünden zweiseitige Interaktionen: Flexiblere Märkte vergrößerten den Potenzial-Output, wodurch die Geld- und Fiskalpolitik ein mittelfristig höheres "nicht-inflationäres" Wachstum ansteuern könnten. Oder anders formuliert: Bei einer niedrigeren NAIRU könnte die Arbeitslosenquote auf Grund ausreichenden Wachstums länger sinken, ohne dass es zu inflationären Tendenzen käme²⁴². Andererseits würden stabilitätsorientierte Geld-, Fiskal- und Lohnpolitiken über niedrigere Realzinsen zu höheren Investitionsquoten und damit mehr Beschäftigung beitragen, so die Meinung von OECD und EU-KOM. Probleme mit der Beurteilung dieser Argumentation bestehen darin, dass (a) die Strukturreformen zu meist mit erheblichen Wirkungsverzögerungen verbunden sind und dass (b) durch eben diese Reformen auf den Märkten sich einige Strukturzusammenhänge selbst ändern. Um ein Beispiel zu geben: Noch Mitte der 90er Jahre gab es in den USA erhebliche Unsicherheiten über die tatsächliche Höhe der NAIRU, bis A. Greenspan bzw. die Clinton-Administration den Mut aufbrachten, diese zu "testen"; tatsächlich fiel die ALQ in den USA bis 2000 auf 4%, die Inflation erhöhte sich nur leicht. Den europäischen Währungsbehörden fehlte bis dato dieser Mut, die NAIRU-Schätzungen einem "Realitätstest" zu unterziehen.

Wenn man auch nicht jedes Argument von OECD und EU teilt, so ist dennoch der Grundgedanke, dass zwischen makroökonomischen und Strukturpolitiken zumindest einige Wechselwirkungen bestehen, sicherlich nicht von der Hand zu weisen. Politökonomisch stellt sich darüber hinaus die Frage, wann größere Anpassungen an den Strukturwandel, beispielsweise auf den Arbeitsmärkten, vorgenommen werden sollen: In Zeiten guter Konjunktur wäre es leichter, jene Gruppen, die v. a. die Kosten der Umstrukturierungen zu tragen haben, in der einen oder anderen Form (Transfers, aktive AMP-Maßnahmen, etc.) zu kompensieren. Andererseits ist der Reformdruck wahrscheinlich weniger einsichtig. In diesem Zusammenhang ließe sich das WWU-

²⁴² Es besteht einzig das nicht befriedigend gelöste Problem einer hinreichend genauen Bestimmung der Höhe der NAIRU; siehe die Ausführungen in Unterkapitel 3.1.2. 2.

Projekt der EU auch so interpretieren, dass durch den Verlust des Anpassungsinstrumentes "Wechselkurs" und das enge geld- und fiskalpolitische Korsett der Maastricht-Kriterien bzw. des Stabilitätspaktes die Strukturprobleme auf den europäischen Produkt- und Arbeitsmärkten sichtbar werden sollten und durch diese Transparenz auch der Reformdruck erhöht werden sollte.

Zur empirischen Relevanz von Strukturreformen für die Makro-Performance (Wachstum, Produktivität, Reallöhne, Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten) bzw. des Zusammenspiels von Struktur- und Makro-Politiken seien abschließend noch die Ergebnisse von drei Untersuchungen kurz zitiert:

(1) DG ECFIN (2002b) simuliert im Rahmen des QUESTII-Modelles die Transmissionsmechanismen von Reformen auf den Produkt- und Arbeitsmärkten in Hinblick auf makroökonomische Ergebnisse (BIP, Beschäftigung, Reallöhne); diese Simulation dient illustrativen Zwecken, um Größenordnungen anzudeuten, sie will also nicht die Wirkungen bestimmter Reformschritte abschätzen. Modelliert werden drei Szenarien: (a) "*An employment-friendly shift of the wage setting curve*" auf Grund eines reduzierten "*wage mark-up*" bzw. einer reduzierten NAIRU; dieses Szenario wird im Modell implementiert durch eine kumulierte Erhöhung der Erwerbsquote um 1,5%Punkte und eine Verschiebung der Lohnsetzungsregel um 1% nach unten; (b) eine Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen in Form einer höheren Elastizität der Produktnachfrage für die Unternehmen, implementiert als eine 0,5%Punkte-Reduktion des Mark-up der Preise über die Grenzkosten; (c) eine Erhöhung der Produktivität durch eine Verbesserung der produktiven und dynamischen Effizienz (auf Grund des verstärkten Wettbewerbes), in das QUESTII-Modell integriert als Niveauerhöhung der TFP um 1%.

Die Fiskal- und Geldpolitiken basieren auf einfachen Regeln. Die Geldpolitik verfolgt entweder ein konstantes Geldmengenwachstum (d.h. Ziel ist ein Potenzialoutput vor der Reform; restriktive Politik) oder sie strebt ein Inflationsziel an (akkommodierende Politik). Die Fiskalpolitiken verfolgen entweder konstante Ausgabenanteile (am BIP) und Steuersätze (eine Form der automatischen Stabilisierung) oder konstante Defizitquoten.

Zu den Ergebnissen: Ad (a) Im ersten Szenario ("*employment-friendly shift of the wage setting curve*") fallen die Reallöhne unmittelbar unter das Niveau des Basis-szenarios, 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 Einkommenssteuern weiter gegeben, dann können die ursprünglichen Reallohnverluste ausgeglichen werden. Ad (b) Im zweiten Szenario verschiebt sich durch die Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen die Arbeitsnachfrage nach aussen, BIP und Beschäftigung steigen gegenüber dem Basis-szenario (allerdings schwächer als im ersten Szenario). Geld- und Fiskalpolitik haben ähnliche Wirkungen wie unter a. Ad (c) Ein positiver Produktivitätsschock erhöht mittelfristig ebenfalls BIP und Reallöhne, führt aber für einige Zeit (4-5 Jahre) zu Beschäftigungsverlusten.

In Zahlen ausgedrückt führen die unterstellten Produkt- und Arbeitsmarkt-reformen, die einer Reduktion der NAIRU um etwa 1,5%Punkte entsprechen, zu einem kumulierten Wachstumseffekt nach 7-8 Jahren von etwa 4% (der allerdings nur vorübergehender Art ist) und zu einer Erhöhung des Potenzialoutput von 2,0% auf 2,5%. Bezogen auf die Periode 1996-2001 kommt die GD ECFIN im Rahmen einer "*backward-looking illustrative macro-economic simulation exercise*" zu dem Ergebnis, dass ohne

die umgesetzten Strukturreformen auf den Produkt- und Arbeitsmärkten 2 Mio. Personen zusätzlich ohne Arbeit wären und es 5-6 Mio. weniger Jobs gäbe.

(2) Salgado (2002) geht den Auswirkungen von strukturellen Reformen auf den Produkt- und Arbeitsmärkten (operationalisiert durch die Entwicklung der Höhe der Handelshemmnisse, des Preis-Durchschnittskosten-Mark-up und der Ersatzquote bei Arbeitslosigkeit) in 20 OECD-Ländern im Zeitraum 1965-1998 auf die Produktivität (TFP, Arbeits- und Kapitalproduktivität im wettbewerbsorientierten Sektor) 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 Strukturreformen 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.²⁴³

(3) Schließlich zur OECD-Jobs Strategy:²⁴⁴ 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 von "skills and competencies" im Rahmen der Aus- und Weiterbildungssysteme, Beseitigung von Arbeitslosigkeits- und Armutsfallen im Steuer/Abgaben- und Transfersystem, 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 Folge der Veröffentlichung und breiten Diskussion der Jobs Study wurden im Rahmen der jährlichen OECD-Länderprüfungen länderspezifische Politikempfehlungen (70 an der Zahl) an die Mitgliedsstaaten gerichtet, 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 "Follow-through rate"²⁴⁵ 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 lt. 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 auch die Korrelationskoeffi-

²⁴³ 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 Arbeitsmarktperformance, 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.

²⁴⁴ Siehe OECD (1994) und für Bewertungen der Umsetzung bzw. Evaluierung der Wirkungen OECD (1997, 1999a und 1999b).

²⁴⁵ 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 auch diese "Follow-through rate" natürlich mit einem gewissen Ausmaß an Subjektivität behaftet.

zienten allerdings zeigen, ist der Zusammenhang zwischen der Umsetzung der Jobs-Study-Empfehlungen und der Arbeitsmarktperformance alles andere als vollständig! Darüber hinaus weist die OECD darauf hin, dass zwar viele OECD-Länder Fortschritte in der Umsetzung erzielt hätten, diese Fortschritte aber sowohl zwischen den einzelnen Ländern, als auch zwischen den einzelnen Politikfeldern sehr unterschiedlich gewesen seien²⁴⁶.

3.4.3. Impact Evaluation: 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 es hier jedoch nur um einen groben Überblick über vorliegende Untersuchungsergebnisse, v. a. im Zusammenhang mit den Nationalen Aktionsplänen für Beschäftigung, gehen. Im Literaturverzeichnis finden sich weiterführende wissenschaftliche Arbeiten.

3.4.3.1. "Impact Evaluation of the European Employment Strategy" der EU-KOM

Nach Ende der ersten fünf Jahre "europäischer Beschäftigungsstrategie" hat die EU-KOM eine breit angelegte "Impact Evaluation of the European Employment Strategy" durchgeführt²⁴⁷, 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; subsidised employment is more effective in the private sector than job creation in the public sector; - 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

²⁴⁶ Siehe OECD (1997 und 1999a, Figure 2.5. und 2.6.). Die Haupttrennlinie zwischen den Ländern mit umfassenden bzw. weniger umfassenden Reformen verläuft entlang der Frage nach den potenziellen Zielkonflikten zwischen einer Erhöhung der Flexibilität der Arbeitsmärkte und dem sozialen Zusammenhalt bzw. gesellschaftlicher Gerechtigkeit.

²⁴⁷ Siehe DG EMPL (2002b). Die Untersuchung der EU-KOM, die in den einzelnen Kapiteln jeweils in "Politiken", "Ergebnisse" und "Wirkungen" untergliedert ist, basiert auch auf den Ergebnissen von 15 nationalen (und zum Teil sehr umfangreichen) Evaluierungsberichten der MS. Diese werden jedoch vergleichsweise selten von der KOM zitiert, was die Vermutung nahe legt, dass die Untersuchungen vielleicht zu sehr die Sicht der nationalen Behörden wiedergegeben haben und daher allzu unkritisch an die Sache herangegangen sind. Auf die österreichische Studie wird nachfolgend eingegangen; siehe Synthesis (2002).

groups (less dead-weight loss) ... , but they may also be beneficial for higher educated groups;

+ related to the previous observation, effects of ALMPs vary depending on the size of the programme ...: small (targeted) programmes seem to be more effective ... Large size tend to have a negative impact on quality ...

+ 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 ...

+ however, the Swedish evaluation concludes unambiguously that the programmes applied during the recession of the first half of the 1990 have kept labour force participation up and prevented mass-exclusion from the labour market ...

+ the risk of negative side effects of ALMPs have been acknowledged by several evaluations (dead-weight loss ... displacement ... substitution ...)

Cost of the Measures

- Most national evaluations do not generally provide data on cost or cost-effectiveness of measures ...²⁴⁸

Die zitierten Ergebnisse der nationalen Evaluierungen der NAP-Wirkungen gehen konform mit dem allgemeinen Erkenntnisstand in der arbeitsmarktpolitischen Wirkungsforschung (siehe weiterführend unten). Sie geben jedoch wenig Anhaltspunkte über den Beitrag der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des "Luxemburg-Prozesses" zur Entwicklung von makroökonomischen Variablen wie BIP, Inflation, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Ergebnisse aus der allgemeinen Evaluierungsliteratur zu den Makrowirkungen finden sich ebenfalls unten).

b) Reform des Steuer-/Abgaben- und Transfer-Systems und der Steuerbelastung der Arbeit

Die Beseitigung von Arbeitslosigkeits-, Frühpensionierungs- und Armutfallen führt lt. GD EMPL häufig zu schwer zu quantifizierenden Wirkungen, jedenfalls jedoch zur intendierten Erhöhung des Arbeitsangebotes. 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 Arbeitsangebotes um 20.000-30.000 Personen (das entspricht etwa 1% der Gesamtbeschäftigung) führen. In SWE hat die Reduktion der Netto-Ersatzquote in der Arbeitslosigkeit um 2,7% die Arbeitslosigkeit um etwa 0,2%-Punkte reduziert. Studien für UK wiederum weisen darauf hin, dass die gegenwärtigen und geplanten Reformen im Steuer-/Abgaben- und Transfersystem zu 287.000 (etwa 1% der Gesamtbeschäftigung) zusätzlichen Jobs führen sollten, wenn sie erfolgreich umgesetzt werden. Die Reduktion der AG-Sozialversicherungsbeiträge in F um 40 Mrd. FF im Zeitraum 1993-1999 hat 106.000-170.000 neue Jobs

²⁴⁸ Siehe DG EMPL (2002b), p. 98-100.

(entspricht etwa 0,5% der Gesamtbeschäftigung) geschaffen; ein ähnlicher Wert ergibt sich für eine ähnliche Maßnahme auch für B. Schließlich wurde für die BRD geschätzt, dass die Reduktion der Einkommenssteuer über eine Belebung des privaten Konsums etwa 180.000 (=0,5% der Gesamtbeschäftigung) neue Jobs schafft.²⁴⁹

Insgesamt entsteht daher der Eindruck: Könnte man von validen Ergebnissen ausgehen, dann würden von den angesprochenen Reformen nicht unerhebliche Wirkungen ausgehen, die allerdings noch einer Kosten/Nutzen-Analyse unterzogen werden müssten.

c) Lebensbegleitendes Lernen

*"Although it is not possible to measure precisely the contribution that efforts in the field of lifelong learning have made to promoting employment growth, reducing unemployment and social exclusion and no direct cause and effect can be stated, EU data shows that there is a clear positive correlation ..."*²⁵⁰

... zwischen dem Beschäftigungswachstum und dem "skills content" in einem Sektor; und zwischen den Beschäftigungsquoten und dem Bildungsniveau von Personen; d.h. auf einem sehr allgemeinen Niveau lässt sich zeigen, dass Investitionen in Humankapital die Beschäftigung steigern.

d) Unternehmertum

*"The employment effect of general administrative simplification is extremely difficult to isolate. Even targeted measures need a diffusion period and their effect is therefore difficult to assess in the short term. The overall finding of the reports tends to be that such measures may have a leverage effect on more targeted measures."*²⁵¹

Neben dieser allgemeinen Schlussfolgerung verweist die GD EMPL auf einige Länderuntersuchungen: In FIN wurden mit dem "pathway to entrepreneurship"-Programm in 4 Jahren 6.400 Jobs (das entspricht etwa 1/3% der Gesamtbeschäftigung) geschaffen. In der BRD wurden etwa 100.000 Arbeitslose (=0,25% der Gesamtbeschäftigung) mit vorübergehenden Transfers in ihrer Unternehmerründungsphase unterstützt. Seit 1998 wurden in GB etwa 90.000 Personen (=1/3% der Gesamtbeschäftigung) in Form von Training, Informationen und Unterstützungsmaßnahmen zur Selbstständigkeit angehalten.

e) Modernisierung der Arbeitsorganisation und Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte

In diesem Abschnitt geht die DG EMPL nur auf die schwierige Frage der "complex interaction between flexibility, security and quality of work" ein. Höhere Flexibilität auf den Arbeitsmärkten bringt zwar zusätzliche Beschäftigungschancen, allerdings in vielen Fällen auf Kosten der Qualität der Arbeitsverhältnisse. Darüber hinaus wird auf die Ergebnisse der Evaluierung der Arbeitszeitverkürzung in F Bezug genommen: Es sollten 347.000 neue Jobs (d.h. etwa 1,5% der Gesamtbeschäftigung) geschaffen

²⁴⁹ ebd., p. 123-145.

²⁵⁰ ebd., p. 173.

²⁵¹ ebd., p. 222.

bzw. bestehende abgesichert worden sein, was 1/3 des gesamten Beschäftigungswachstums 2000 entsprechen würde.

f) Chancengleichheit

*"The national evaluation reports provide hardly any impact assessment of their policies on gender gaps."*²⁵²

Dieser Schlussfolgerung der KOM kann eigentlich nichts hinzugefügt werden.

Die "Impact Evaluation" der GD EMPL führt also zu folgender Bewertung: Auf Mikro-Ebene gibt es einige Anhaltspunkte für die Wirkungen der NAP-Maßnahmen in den MS. Die von den MS angegebenen Zahlen sind jedoch mit einiger Vorsicht zu interpretieren, da die nationalen Untersuchungen von einem Interessenskonflikt begleitet waren; sollten doch die Politiken der MS bewertet werden, diese Bewertung wurde aber von den MS weitgehend selbst vorgenommen.

3.4.3.2. Gesamtbewertung der Wirkungen des österreichischen Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung im Zeitraum 1998-2002, Synthesis-Forschungsgesellschaft

Die Synthesis Forschungsgesellschaft²⁵³ hat im Auftrag des BMWA von Juli 2001 bis Jänner 2002 eine Gesamtbewertung des österreichischen Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung im Zeitraum 1998-2002 (2001 und 2002 basieren auf Prognosen) vorgenommen. Die Untersuchung, die Grundlage des nationalen Evaluierungsberichts von AUT war, behandelt die Wirkungen von Instrumenten bzw. Bündeln von Instrumenten auf Mikro- und Mesoebene und aggregiert diese schließlich zu Beiträgen zum BIP und zur Beschäftigungsentwicklung auf Makro-Ebene. Als zentraler Erfolgsindikator wird der Grad der Arbeitsmarktintegration ("Karrieretyp 4: ganzjährig vollzeitbeschäftigt" bis "Karrieretyp 1: erwerbsaktiv, aber ohne Beschäftigung") 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 herangezogen²⁵⁴. Für die vorliegende Fragestellung sind insbesondere zwei Ergebnisse von besonderem Interesse.

(1) Die AMS-Maßnahmengruppen "Intensive Qualifikation" (eine Zusammenfassung verschiedener Qualifikationsmaßnahmen des AMS) und "Beschäftigungsförderung" (zusammengefasst werden Lohnsubventionen, aber beispielsweise auch die Kinderbetreuungsbeihilfe) zeigten für die TeilnehmerInnen im Vergleich zu einer Kontrollgruppe (arbeitslos, aber keine Maßnahmenteilnahme) deutliche Verbesserungen im Grad der Arbeitsmarktintegration und damit auch in den Einkommen. Die Wirkungen erscheinen beispielsweise besonders vorteilhaft im Fall von Qualifikationsprogram-

²⁵² ebd., p. 285.

²⁵³ Siehe Synthesis (2002). Neben dieser ex-post Gesamtbewertung der Wirkungen des österreichischen NAP wurde dieser bzw. einzelne Maßnahmen während der gesamten Laufzeit des "Luxemburg-Prozesses" mehrfach begleitend bewertet und evaluiert; beispielsweise von Wifo/IHS in den Jahren 1999 und 2000.

²⁵⁴ Die Untersuchung arbeitet zum Teil mit einer Begrifflichkeit, die nicht immer leicht nachvollziehbar ist. Zudem werden Ergebnisse präsentiert, deren Entstehungsgeschichte ebenfalls schwer nachvollziehbar war bzw. die manchmal "wie vom Himmel gefallen" erschienen. Daher sind an manchen Stellen methodische Zweifel angebracht.

men für kurzzeitarbeitslose Jugendliche und von beschäftigungsfördernden Maßnahmen für Arbeitslose über 45 Jahren.

(2) 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 hinzukam. Dieser Effekt ergab, lt. Synthesis, ein zusätzliches jährliches Wachstum von 0,32% Punkte. Die Steigerung der jährlichen Unternehmensneugründungen um etwa 10% gegenüber der Vor-NAP-Periode führte, lt. Synthesis, zu einem zusätzlichen Wachstum von 0,23% Punkten²⁵⁵. Als dritter großer Effekt des NAP wurde von Synthesis eine Steigerung der Stundenproduktivität auf Grund von (Weiter-)Bildungsoffensiven von 0,08% Punkten ermittelt. Daraus resultiert, lt. Synthesis, ein Beitrag des NAP zum durchschnittlichen jährlichen Wachstum in Österreich im Zeitraum 1998-2002 von 2,34% von etwa $\frac{1}{4}$ (=0,63%-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, wie beispielsweise der Förderung des Unternehmertums oder den Strategien zum Lebensbegleitenden Lernen, liegt für die aktive Arbeitsmarktpolitik, als einem nicht unwesentlichen Teilbereich der "europäischen Beschäftigungsstrategie", eine umfassende und tiefgehende wissenschaftliche Literatur zur Evaluationsforschung hinsichtlich der Effektivität (Zielerreichung) und Effizienz (Kosten-Nutzen-Analyse) der Maßnahmen vor²⁵⁶. Eigentümlicherweise wird von den MS (abgesehen von Ausnahmen wie SWE, DK und FIN) in ihren nationalen Evaluierungsberichten zur Umsetzung der ersten Leitlinie der "Beschäftigungsstrategie" häufig nur am Rande und äußerst bruchstückhaft auf Evaluierungsergebnisse zu den nationalen Maßnahmen Bezug genommen²⁵⁷. Dies mag damit zusammenhängen, dass die Frage "What works and for whom?" nicht ganz so einfach beantwortet, wie sie gestellt werden kann.

Am Ausgangspunkt steht natürlich die Frage nach den allgemeinen Wirkungen von aktiven Maßnahmen. Calmfors (1994), OECD (1993b) und EPC (2002) nennen folgende Effekte: Aktive Programme verbessern den Matching-Prozess am Arbeitsmarkt; sie erhöhen das Arbeitsangebot, weil die Maßnahmenteilnahmen Entmutigungsprozessen entgegenwirkt; sie haben einen lohndämpfenden Effekt, weil dadurch das effektive Arbeitsangebot erhöht wird, sie erhöhen jedoch andererseits auch den Lohndruck (durch die Insider), wenn durch die Maßnahmenteilnahme der Disnutzen der Arbeitslosigkeit reduziert wird; sie führen zu "deadweight loss"- (geförderter Arbeitsloser hätte auch ohne Maßnahme einen Job gefunden), Substitutions- (geförderter Arbeitsloser verdrängt in der Firma, in der er eingestellt wird, eine bereits beschäftigte Person) und "displacement"-Effekten (ein geförderter Arbeitsplatz verzerrt den Wettbewerb und führt möglicherweise zu Job-Verlusten in anderen Firmen); sie vermindern den Verlust an Produktivität von Arbeitslosen mit Fortdauer ihrer

²⁵⁵ 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) wird dem NAP zugerechnet (ohne beispielsweise die Verbesserung des konjunkturellen Hintergrundes oder andere Faktoren zu berücksichtigen).

²⁵⁶ Die Literatur zur Evaluationsforschung ist äußerst umfangreich. Einen guten Überblick geben beispielsweise EPC (2002), Heckman et. a. (1999), Schmid et. al. (1996), OECD (1996g) und OECD (1993b).

²⁵⁷ Einen kurzen Überblick dazu gibt DG EMPL (2002b), p. 98 und Annex 7.

Arbeitslosigkeit; sie können als alternativer "work test" verwendet werden; sie können die Suchintensität der Arbeitslosen (während der Programmteilnahme) reduzieren; einige Maßnahmen erhöhen zu dem die berufliche und geographische Mobilität. Diese Vielzahl an Wirkungen, die zum Teil in entgegengesetzte Richtungen weisen, führt häufig dazu, dass verschiedene Untersuchungen zu den globalen (makroökonomischen) Effekten von aktiven Programmen zu unterschiedlichen bzw. insignifikanten Ergebnissen gelangen.

Makroökonomische Studien²⁵⁸ gehen den Zusammenhängen von aktiver Arbeitsmarktpolitik und (struktureller) Arbeitslosigkeit, Arbeitsangebot, Lohndruck, Inflation, Suchintensität, Job Mobilität, etc. nach. Scarpetta (1996) findet in einer 17-OECD-Länderquerschnittsanalyse für den Zeitraum 1983-1993 einen schwachen (manchmal insignifikanten) negativen Zusammenhang zwischen den Ausgaben für aktive Maßnahmen pro Arbeitslosen und der Arbeitslosenquote (wird die TeilnehmerInnenzahl in aktiven Programmen um 1% des Arbeitsangebotes erhöht, dann reduziert dies die gemessene Arbeitslosigkeit zwischen 0,45%-1,48%Punkte). Dieses Ergebnis hängt mit erheblichen Substitutions- und Verdrängungseffekten zusammen. Aktive Maßnahmen haben jedoch einen deutlich positiven Effekt auf das Arbeitsangebot. Calmfors/Lang (1995) zeigen, dass im Falle von "*strictly targeted programs*" und nicht allzu hohen Transfers über dem Arbeitslosengeld 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 "*crucial design features*" ankommt, wie: die Höhe des Transferniveaus während der Maßnahmenteilnahme, das Ausmaß an "*targeting*", den richtigen Maßnahmentyp für unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Problemgruppen, der Abstimmung von passiver und aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Mikroökonomische Untersuchungen²⁵⁹ können in zwei Gruppen geteilt werden: Es wird zum einen die Frage gestellt, wie sich durch die Programmteilnahme die zukünftigen Job- und Einkommenschancen der TeilnehmerInnen verändern und zum anderen nach den Netto-Beschäftigungseffekten (nach Berücksichtigung von Deadweight loss-, Substitutions- und Displacement-Effekten) gefragt. Aufbauend auf Arbeiten der OECD und des schwedischen IFAU kommt EPC (2002) zu folgenden Schlüssen: Trainingsprogramme zeigen uneinheitliche Ergebnisse, die "*rates of return*" seien jedoch entweder klein oder sogar negativ. Die oben zitierte Untersuchung von Synthesis (2002) kommt in Bezug auf die Qualifizierungsmaßnahmen des AMS zu einem gegenteiligen Ergebnis. 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 erscheine gleichfalls wenig effektiv zu sein. Nur hinsichtlich der langfristigen Wirkungen kommt EPC (2002) zu einem etws optimistischeren Schluss:

"The short-term effects of ALMPs as discussed above are mixed. The re-employment and income effects of programmes on individual participants and the net gain in employment seem small, but the longer term and

²⁵⁸ Als Beispiele seien OECD (1993b), Calmfors (1994), Calmfors/Lang (1995) und Scarpetta (1996) angeführt; ein aktuellerer Überblick findet sich in EPC (2002).

²⁵⁹ Für einen Überblick siehe beispielsweise EPC (2002) und OECD (1996g).

cumulative effects of a broad range of programmes on effective labour supply should not be underestimated."²⁶⁰

Aus diesen Überlegungen werden folgende Politikempfehlungen abgeleitet:

- a) der Zustrom in die Arbeitslosigkeit sollte einem "profiling" unterzogen werden, um die potenziellen Risikogruppen für Langzeitarbeitslosigkeit frühzeitig zu identifizieren und betreuen zu können;
- b) MaßnahmenteilnehmerInnen sollten auch während der Programmteilnahme dem Arbeitsmarkt verfügbar sein; die Teilnahme in Maßnahmen sollte keinen eigenständigen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung generieren;
- c) Programme sollten hinsichtlich der TeilnehmerInnenzahlen und der aufgewendeten budgetären Mittel nicht zu groß angelegt sein;
- d) die Maßnahmen sollten auf Zielgruppen focusieren und für diese maßgeschneidert sein;
- e) die systematische Evaluierung der Programme hinsichtlich der kurz- und langfristigen Wirkungen und der Kosten-Nutzen-Relationen wird dringend angeraten.

Aus den eben zitierten Ergebnissen zur Evaluierungsforschung in Bezug auf die aktive Arbeitsmarktpolitik wird ersichtlich: Aktive Programme sind nicht per se effektiv und effizient. "Crucial design features" 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 in den Programmen ab. Angesichts dieses Umstandes erscheint es etwas verwunderlich, dass diese zentralen Aspekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der "europäischen Beschäftigungsstrategie" eine derart untergeordnete Rolle spielen.

²⁶⁰ EPC (2002), p. 15.

4.) Zusammenfassung, Schlussfolgerungen, Reform des Prozesses, Ausblick

Nachfolgend soll versucht werden, die gesamte Arbeit thesenartig zusammen zu fassen und Schlussfolgerungen zu ziehen. In einem weiteren Schritt wird kurz Bezug genommen auf die eben (Juni 2003) abgeschlossene Reformdiskussion zum "Luxemburg-Prozess", die zur Verabschiedung von neuen Leitlinien und Empfehlungen durch den Arbeitsminister-Rat bzw. den ER von Thessaloniki geführt hat. Schließlich wird ein, leider nicht allzu optimistischer, Ausblick versucht.

4.1. Zusammenfassung der Abschnitte 2 und 3 und Schlussfolgerungen

(1) Die Wirtschaftspolitik der EU wird seit Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre des vorangegangenen Jahrhunderts vom so genannten "Binnenmarkt- und Maastricht-Programm" dominiert. An dieser Prioritätensetzung konnte auch die so genannte "europäische Beschäftigungsstrategie" im Kern nichts ändern. Modifiziert wurde im Laufe des letzten Jahrzehnts einzig der politische Jargon.

(2) Angesichts des Abschwunges Anfang der 90er Jahre waren das Delors-Weißbuch und der so genannte Essen-Prozess die ersten, zaghafte Versuche, Fragen des Arbeitsmarktes im EU-Zusammenhang zu thematisieren. Sie blieben jedoch weitgehend Papier und konnten keine Änderung der Wirtschaftspolitik herbeiführen.

(3) Das Jahr 1997 markierte einen vermeintlichen Durchbruch; dieser gelang allerdings nur scheinbar, weil a) die Ausrichtung der Makroökonomie am Binnenmarkt- und Maastricht-Programm, jedenfalls hinsichtlich der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik, nicht einmal in Ansätzen in Frage gestellt wurde. Die „Beschäftigungsstrategie“ durfte keine budgetären Konsequenzen haben. Und schließlich war der Großteil der „beschäftigungspolitischen Leitlinien“ strukturpolitischer Art, wodurch die Angebotsbedingungen verbessert werden sollten. Von einer ausgewogenen Balance zwischen allgemeiner Wirtschaftspolitik und Beschäftigungspolitik konnte auch nach den Fortschritten des Jahres 1997 nicht gesprochen werden; b) die Verbindlichkeit des „Luxemburg-Prozesses“, trotz gegenteiliger politischer Rhetorik, de facto deutlich hinter dem Maastricht-Prozess zurückblieb. Dies wurde besonders deutlich an den Diskussionen um die Verankerung von Zielvorgaben und von konkreten Sanktionsmöglichkeiten. Zudem litt die gesamte „Beschäftigungsstrategie“ an einem grundsätzlichen Konstruktionsfehler: Im Vertrag war vorgesehen, dass im Zentrum der Bewertung der Umsetzung der Strategie der Rat stehen sollte, also letztlich die Mitgliedsstaaten. Damit bewerten aber die MS im Grunde nur sich selbst! Niemand konnte ernsthaft annehmen, dass ein derartiges Überwachungsverfahren „objektiv“ ausfallen würde; denn dafür hätten sich die MS dazu durchringen müssen, der Kommission mehr Kompetenzen im Verfahren abzutreten, was sie aber nicht taten! Der von manchen erhoffte Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft blieb damit wieder einmal aus.

(4) Die Jahre 1998-2000 wären für eine beschäftigungspolitische Umorientierung der europäischen Wirtschaftspolitik ein politisches "window of opportunity" gewesen - die 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 in Nichts

von jenen der vorangegangenen Jahre unterschieden. Die Kernelemente des vorherrschenden wirtschaftspolitischen Konsenses in der EU - d. h. das Binnenmarktprogramm, die Regelungen zur WWU und der Stabilitätspakt - blieben unangetastet. Die Weiterentwicklungen innerhalb der Beschäftigungsstrategie, mit jährlichen neuen Leitlinien, einem Set an Indikatoren und Benchmark, dem Peer Review-Verfahren, etc., aber auch die Impulse von außen, wie die Schlussfolgerungen der ER von Köln und Lissabon, konnten an diesem Befund nichts ändern. Gegenwärtig scheint nicht nur der "Luxemburg-Prozess" ein "Begräbnis erster Ordnung" zu erhalten, sondern auch die Lissabon-Strategie wird offensichtlich fein säuberlich entsorgt.

(5) Dabei zeigen sowohl theoretische als auch empirische Überlegungen - nicht zuletzt aber auch der "gesunde Hausverstand" -, dass für eine günstige Entwicklung am Arbeitsmarkt unterstützende Makro-Politiken von zentraler Bedeutung sind. Allzu restriktive, alleine Stabilitätskriterien verpflichtete Geld-, Fiskal- und Lohnpolitiken unterminieren hingegen die Wachstums- und Beschäftigungsziele. Zu diesem Schluss muss man auch kommen, wenn man die dogmatischen Wirtschaftspolitik der EU mit der doch eher pragmatisch ausgerichteten der USA vergleicht: Die Geldpolitik sollte sowohl der Preisstabilität als auch dem Wachstum verpflichtet sein; das Preisstabilitätsziel sollte nicht "überehrgeizig" sein; bei der Budgetkonsolidierung kommt es auf die Art an, wie die Defizite reduziert werden; und für die Lohnpolitik hat sich gezeigt, dass die Lohnzurückhaltung sich offensichtlich nicht wirklich in zusätzlicher Beschäftigung niederschlägt.

(6) Die Methode der offenen Koordinierung, für die der "Luxemburg-Prozess" gewissermaßen die Blaupause abgab, ist integrationspolitisch wohl als „historischer Kompromiss“, um nicht zu sagen, als Verlegenheitslösung, zu werten; ein Mehr an Integration war nach 40 Jahren europäischer Einigung einfach nicht möglich. Dass aus der Not seit dem ER von Lissabon eine Tugend gemacht wird, erscheint in diesem Lichte jedoch etwas übertrieben. Die Bewertung dieses neuen Modus´ der Integration steht und fällt letztlich mit der Bewertung der Umsetzung der vereinbarten Leitlinien. Fällt letztere positiv aus, so ist auch die Methode der offenen Koordinierung positiv zu bewerten.

(7) Zur grundsätzlichen Frage, warum eine Beschäftigungsstrategie überhaupt auf europäischer Ebene angesiedelt werden sollte, kann festgehalten werden: Es können einige Argumente für eine gewisse Abstimmung und Koordination der nationalen Arbeitsmarktpolitiken und Strukturpolitiken vorgebracht werden, die für eine Beschäftigungsstrategie auf EU-Ebene sprechen. Dies gilt, gewissermaßen definitionsgemäß, für makroökonomische Beschäftigungspolitiken. Besteht eine Beschäftigungsstrategie jedoch vorwiegend aus arbeitsmarktpolitischen Elementen, dann sprechen eben nur vergleichsweise schwache Argumente für eine Koordinierung dieser Politiken auf EU-Ebene. Die MS könnten diese Politiken auch ohne Zutun aus Brüssel verfolgen.

(8) Die Lage auf den europäischen Arbeitsmärkten hat sich im Zeitraum 1997-2002 (aber auch über den gesamten Konjunkturzyklus von 1993-2002 hinweg) doch deutlich verbessert: Im EU-Durchschnitt haben sich die allgemeinen Beschäftigungsquoten um etwa 7% seit 1993 verbessert, die BQ älterer Personen um etwa 9%. Die allgemeine Arbeitslosenquote hat sich in der EU um etwa 25% reduziert, die Langzeitarbeitslosenquote um etwa 28%. Manche MS zeichnen sich durch eine besonders positive Performance aus: In IRL, FIN, NL und SP haben sich die BQ (allgemein und Ältere) um 11%-36% seit 1993 erhöht, die Arbeitslosigkeit ging zwischen 87%-40% in IRL, FIN, NL, DK, SWE, GB und SP zurück. Hinsichtlich dieser globalen Performance-

Indikatoren kann die Entwicklung seit 1997 (bzw. seit 1993) in vielen Bereichen durchaus als „*dramatische Verbesserung*“ beschrieben werden. Gegeben die eben dargestellte Performance in der EU-Arbeitsmarktentwicklung lassen sich die Länder in „*Good Performing Countries*“ (IRL, FIN, NL, DK, SWE, GB und SP) und in „*Bad Performing Countries*“ (GR, BRD, ITA; LUX, AUT) unterteilen, wobei natürlich die Ausgangsniveaus und die Veränderungen seit 1993 bzw. 1997 zu berücksichtigen sind.

(9) 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 (ein Indikator, der auf Grund der Unsicherheiten in der empirischen Messung für wirtschaftspolitische Empfehlungen nur bedingt geeignet erscheint) verminderte sich in vielen Ländern, z. T. dramatisch; in DK, NL und GB kam es zu einem „*inward shift*“ der Beveridge-Kurve; die Langzeitarbeitslosenquoten sanken in manchen MS seit 1997 erheblich; die Beschäftigungsintensität des Wachstums nahm im letzten Jahrzehnt zu; die Reallöhne bleiben seit geraumer Zeit hinter der Produktivität zurück. 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.

(10) Welchen Beitrag zu den Verbesserungen auf den europäischen Arbeitsmärkten kann auf die aktive Arbeitsmarktpolitik - in einem statistisch-erfassungstechnischen Sinn - zurückgeführt werden? Die Teilnahme an aktiven Maßnahmen führte, wenn überhaupt, nur in einigen MS zu einer „*buchhalterischen*“ Verbesserung der Arbeitslosen- bzw. der Langzeitarbeitslosenquote, weil das Niveau der aktiven Maßnahmen in den letzten Jahren eher reduziert, denn ausgebaut wurde.

(11) Die Mitgliedstaaten der EU hatten seit 1997, also fünf Jahre Zeit, die Vorgaben des „*Luxemburg-Prozesses*“ umzusetzen. Angesichts dieses langen Zeitraumes sind die in den NAPs 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. Das Fehlen von vergleichbaren, validen Daten in vielen Politikfeldern erschwert allerdings die objektive Analyse. Hinzu tritt der Umstand, dass nur eine geringe Anzahl an Maßnahmen der MS originär auf die „*europäische Beschäftigungsstrategie*“ zurückgeführt werden kann (etwa 25%). 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.

(12) Österreich unterscheidet sich leider in diesem Punkt nicht von anderen MS: Die Arbeitsmarktlage stellt sich zwar hierzuland noch immer vergleichsweise gut dar, seit Beginn der Beschäftigungsstrategie gab es jedoch nur marginale Verbesserungen. Die Arbeitslosenquote beispielsweise lag 1997 (vor einem Aufschwung) bei 7,1%, 2002 (ebenfalls vor einem, erhofften, Aufschwung) stand sie bei 6,9%. Das Ausmaß der strukturellen Verbesserungen am österreichischen Arbeitsmarkt seit Beginn des „*Luxemburg-Prozesses*“ ist daher als „*sehr geringfügig*“ einzuschätzen. Dies hängt damit zusammen, dass die Beschäftigungsstrategie in Österreich nur wenige Reformen, die nicht ohnehin durchgeführt worden wären, in Gang setzte. Mit Ausnahme

der Arbeitsmarktpolitik konnten keine substantiellen Umsetzungsschritte aufgespürt werden.

(13) Schließlich zur zentralen Frage, nach dem jeweiligen Beitrag von strukturellen Reformen und Konjunktur zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage: Die empirische Evidenz dazu ist nicht immer einheitlich. Ein Teil der Verbesserungen sind sicherlich struktureller Natur, es spricht jedoch auch einiges dafür, dass dem Wachstum bzw. dem Konjunkturverlauf noch immer eine bedeutende Rolle für die Entwicklung am Arbeitsmarkt zukommt; wahrscheinlich ist das Wachstum auch bedeutender als der Beitrag von Seiten der Strukturreformen.

(14) Empirische Untersuchungen zum Beitrag der Strukturreformen zur Entwicklung von makroökonomischen Variablen wie Wachstum, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit fallen ebenfalls nicht immer einheitlich aus, sie verweisen jedoch z. T. auf erhebliche Wirkungen. Die Untersuchungen der OECD zu den Effekten der Jobs Strategy ergeben ebenfalls erstaunliche Ergebnisse.

(15) Die Evaluierungsforschung in Bezug auf die Wirkungen der im Rahmen der NAPs gesetzten Maßnahmen steckt - man glaubt es nach 5 Jahren kaum - offensichtlich noch immer in den Kinderschuhen. Die Ergebnisse, die von den MS ermittelt wurden, sind äußerst uneinheitlich und liegen nur fragmentarisch vor. Dies ist auch deshalb verwunderlich, weil es bei der Entwicklung und Umsetzung beispielsweise von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zentral auf die Beachtung von "*crucial design features*" ankäme, um Effektivität und Effizienz der Programme sicher zu stellen.

4.2. Reform des "Luxemburg-Prozesses"

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

Die Vorschläge der KOM²⁶¹ stellen den Versuch dar, aus den Erfahrungen der ersten fünf Jahre mit dem "*Luxemburg-Prozess*" Schlussfolgerungen für die Zukunft zu ziehen: Lt. 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 (Konzentration auf einige Prioritäten, ergebnisorientiert, Focus auf Umsetzung), es soll eine größere Kontinuität bei den Leitlinien geben, an der jährlichen Berichterstattung soll festgehalten werden und eine größere "*consistency and complementarity*" zwischen den beschäftigungspolitischen Leitlinien und den Grundzügen der Wirtschaftspolitik hergestellt werden. Zu diesem Zweck wurden erstmals im Frühjahr 2003 die beiden Prozesse zeitlich synchronisiert, ohne dass es dadurch zu einer substantiellen Änderung in den beiden Prozessen gekommen wäre.²⁶²

²⁶¹ Siehe COM (2002e, f) und COM (2003b).

²⁶² Sowohl der Vorschlag für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik als auch für die beschäftigungspolitischen Leitlinien wurden von der KOM am 8. April 2003 veröffentlicht, die Dokumente in den entsprechenden Ausschüssen und Räten in der Folge diskutiert und vom ER in Thessaloniki schließlich im Juni 2003

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 (v.a. durch eine Verringerung der Anzahl der Leitlinien), eine Angleichung an den Zeitrahmen des Lissabon-Prozesses erfolgen sollte (Ausrichtung auf 2010, Zwischenbewertung 2006) 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 (Vollbeschäftigung, d. h. die BQ-Ziele von Lissabon und Stockholm; Qualität und Produktivität der Arbeit; Sozialer Zusammenhalt) vorgeben und die folgenden zehn Bereiche umfassen: Aktivierung und Prävention in der Arbeitsmarktpolitik, Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmergeist, Bewältigung des Wandels-Anpassungsfähigkeit, Lebensbegleitendes Lernen, Erhöhung des Arbeitskräfteangebotes, Chancengleichheit, Soziale Eingliederung, Steuer-/Abgaben- und Transfer-Reformen, Schwarzarbeit, Bekämpfung von regionalen Disparitäten. Die an die MS gerichteten einzelstaatlichen Empfehlung sind weitgehend unverändert vom Vorjahr übernommen worden. Im Herbst 2003 werden die ersten NAPs 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 Mehrzahl der MS "too prescriptive". Besonders kritisiert wurde die Vielzahl an quantitativen Vorgaben. Es wurde im Verlaufe der Diskussionen klar, dass die KOM weitreichende und verbindliche Leitlinien haben möchte, die MS wollten mehrheitlich das Gegenteil: nämlich ein "light procedure", das ihnen einen großen Spielraum für die Umsetzung einräumt. Symptomatisch in diesem Zusammenhang ist das Verhalten von GB: Es ist offensichtlich, dass man es auf der Insel immer als Zumutung empfunden hat, von der KOM kritisiert zu werden, weil beispielsweise die Vorgabe "20% der Arbeitslosen in aktiven Maßnahmen" nicht erreicht wurde. GB möchte seither verhindern, dass weiterhin die Errungenschaften des "New Deal" durch ungebührliche Kritik aus Brüssel befleckt werden. Auf der anderen Seite tritt kein MS mehr auf, ein ambitioniertes Konzept einer "europäischen Beschäftigungsstrategie" zu fordern - nicht die BRD, nicht SWE, nicht FIN!

4.3. Ausblick

Angesichts der eben dargestellten, gerade abgeschlossenen Reformdiskussion zum "Luxemburg-Prozess" muss ein Ausblick realistisch duster 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. Insofern muss die im Titel der Arbeit gestellte Frage "Ist die Europäische Beschäftigungsstrategie nach fünf Jahren am Ende?" eindeutig mit Ja beantwortet werden. 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 mög-

politisch verabschiedet. Obwohl man sich um eine stärkere inhaltliche Abstimmung bemüht hat, bestehen weiterhin Überschneidungen zwischen den Grundzügen und den Leitlinien.

licherweise 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 irregeleitete Prioritätensetzung ist vielmehr politisch-ideologisch motiviert!

5.) Literatur

- Angelo, Silvia, Schweighofer, Johannes, Makroökonomische Koordinierung auf EU-Ebene, in: Kurswechsel 3 (2001), 49-61.
- Ardy, Brian, Begg, Iain, The European Employment Strategy: Policy Integration by the Back Door? Paper Presented for the ECSA 7th Biennial Conference, (Madison, Wisconsin, 31 May – 2 June 2001).
- Aust, Andreas, Der Amsterdamer Vertrag: „Vertrag der sozialen Balance“? Sozial- und Beschäftigungspolitik in der Regierungskonferenz 1996/1997, in: Zeitschrift für Sozialreform, 43 (10), (1997), 748-777.
- ders., Die Europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik nach dem Gipfel von Amsterdam – Versuch einer ersten Bilanz, in: Zeitschrift für Sozialreform, 46(1), (2000), 13-37.
- ders., „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, in: NBER Working Papers 5520 (March 1996).
- Barrell, Ray, Morgan, Julian, Pain, Nigel, The Employment Effects of the Maastricht Fiscal Criteria, in: National Institute of Economic and Social Research, Discussion Paper No 81 (London, June 1995).
- Blanchard, Olivier, Diamond, Peter, The Beveridge Curve, in: Brookings Papers on Economic Activity, 1 (1989), 1-76.
- Blanchard, Olivier, Katz, Lawrence F., What we know and do not know about the Natural Rate of Unemployment, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, No 1 (Winter 1997), 51-72.
- 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.
- Blinder, Alan S., Conceptual basis for Monetary Policy with particular reference to the United States, Speech held at the Senior Executive Conference of the Mortgage Bankers Association held in New York on 10/1/1996, in: Bank for International Settlements, BIS Review, No 14 (Basle, 2nd February 1996)
- Boltho, Andrea, Glyn, Andrew, Can macroeconomic policies raise employment? in: International Labour Review, Vol. 134, No 4-5, (1995) 451-469.
- Breuss, Fritz, Was ECB's Monetary Policy optimal? in: Wifo Working Papers 173 (2002a).
- ders., Die wirtschaftspolitische Architektur der WWU, in: Wifo Monatsberichte 9 (2002b), 581-607.
- Calmfors, Lars, Active Labour Market Policy and Unemployment - A Framework for the Analysis of Crucial Design Features, in: OECD Economic Studies, No 22, Spring 1994 (Paris, 1994).
- Calmfors, Lars, Lang, Harald, Macroeconomic Effects of Active Labour Market Programms in a Union Wage-Setting Model, in: The Economic Journal, 105 (May 1995), 601-619.
- Campbell, Mike, Lokale Partnerschaften in Österreich. Eine Studie im Rahmen des LEED-Programmes der OECD (Wien, 2000).
- Carone, Giuseppe, Salomäki, Aino, Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives in the EU, in: Economic Papers No 160, GD ECFIN (Brussels, September 2001).
- Centre for Strategy & Evaluation Services, Benchmarking the Administration of Business Start ups, Final Report for DG Enterprise (Brussels, January 2002).

Christl, Josef, Steigt die strukturelle Arbeitslosigkeit, in: Die Dynamik des Arbeitsmarktes, Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, BMAS, Nr.19 (Wien 1987), 107-147.

COM, Commission Communication. Proposal for Guidelines for Member States Employment Policies 1998, Commission of the European Communities, COM (97) 497 final (Brussels, 1997).

COM, Report on ways of improving the comparability of statistics to monitor and evaluate progress under the European Employment Strategy established in view of the European Council in Vienna, Commission of the European Communities, COM (1998) 698 final (Brussels 1998).

COM, European Governance. A white paper, Commission of the European Communities, COM(2001) 428 final (Brussels 2001a)

COM, Structural indicators, Communication from the Commission, COM(2001b) 619 final (Brussels 2001b).

COM, Assessment of the implementation of the 2001 Employment Guidelines. Supporting Document to the Joint Employment Report 2001, COM (2001) 438 final (Brussels 2001c).

COM, The Lisbon Strategy – Making Change Happen, Communication from the Commission to the Spring European Council in Barcelona, COM(2002) 14 final (Brussels 2002a).

COM, The Lisbon Strategy – Making Change Happen, Commission Staff Working Paper in support of COM(2002) 14 final, SEC(2002)29 (Brussels 2002b).

COM, The Lisbon Strategy – Making Change Happen, Commission Staff Working Paper in support of COM(2002) 14 final, SEC(2002)29, Annex 2, (Brussels 2002c).

COM, Assessment of the implementation of the 2002 Employment Guidelines. Supporting Document to the Joint Employment Report 2002, SEC(2002) 1204 (Brussels 2002d).

COM, Taking Stock of five Years of the European Employment Strategy, Communication from the Commission, COM(2002) 416 final (Brussels, 17 07 2002e).

COM, Communication from the Commission on Streamlining the Annual Economic and Employment Policy Co-Ordination Cycles, COM (2002) 487 final (Brussels, 03 09 2002f).

COM, Choosing to grow: Knowledge, innovation and jobs in a cohesive society, Report to the Spring European Council, 21 March 2003 on the Lisbon strategy of economic, social and environmental renewal, Communication from the Commission, COM (2003) 5 final (Brussels, 14 01 2003a).

COM, The future of the European Employment Strategy: A Strategy for Full Employment and Better Jobs for all, COM (2003) 6 final (Brussels, 14 01 2003b).

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, (Brussels 1998), 1-5.

Council (Employment/Labour), Council Decision of 22 February 1999 on guidelines for Member States' employment policies for the year 1999, OJ C 69, 12 03 1999, (Brussels 1999), 2-8.

Council (Employment/Labour), Council Decision of 13 March 2000 on guidelines for Member States' employment policies for the year 2000, OJ L 72, 21 03 2000, (Brussels 2000a), 15-20.

Council (Employment/Labour), Council Recommendation of 14 February 2000 on the implementation of Member States' employment policies, OJ L 52, 25 02 2000, (Brussels 2000b), 32-40.

- Council (Employment/Labour), Council Decision of 19 January 2001 on guidelines for Member States' employment policies for the year 2001, OJ L 22, 24 01 2001, (Brussels 2001a), 18-26.
- Council (Employment/Labour), Council Recommendation of 19 January 2001 on the implementation of Member States' employment policies, OJ L 22, 24 01 2001, (Brussels 2001b), 27-37.
- 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, (Brussels 2002a), 60-69.
- Council (Employment/Labour), Council Recommendation of 18 February 2002 on the implementation of Member States' employment policies, OJ L 60, 01 03 2002, (Brussels 2002b), 70-80.
- de la Porte, Caroline, Pochet, Philippe, Room, Graham, Social Benchmarking, policy making and new governance in the EU, in: *Journal of European Social Policy*, 11(4), (2001), 291-307.
- de la Porte, Caroline, Pochet, Philippe (eds.), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, SALTSA – Joint Programme for Working Life Research in Europe (Brussels 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, No 176 (Brussels, September 2002)
- DG ECFIN, Growth, Employment and Employment-Intensive Growth, Paper presented at the EPC-meeting 13-14 September 1995 (Brussels, 1995)
- DG ECFIN, Economic Policy in EMU, in: *Economic Papers* 124 and 125, European Commission (Brussels, November 1997).
- DG ECFIN, Nairu Estimates for the EU's Member States - Note for the Economic Policy Committee, ECFIN/243/00-EN (Brussels, March 2000a).
- DG ECFIN, "Economic Growth in the EU: Is a 'new' pattern emerging?" in: *The EU Economy: 2000 Review*, Chapter 3, European Economy, No 71 (Brussels, November 2000b), 95-158.
- DG ECFIN, *The EU Economy: 2001 Review. Investing in the future*, European Economy, No 73 (Brussels, November 2001).
- DG ECFIN, "The cyclical behaviour of unemployment", in: *Economic Forecasts*, Spring 2002, Chapter 5, (Brussels 2002a), 97-101.
- DG ECFIN, "Structural reforms in labour and product markets and macroeconomic performance in the EU", in: *European Economy*, No 6, Chapter 3 (Brussels, November 2002b), 73-134.
- DG EMPL, Employment Indicators, Paper produced by unit V/A/1 for the Ad hoc Group meeting (Brussels, 04 07 1996).
- DG EMPL, Langzeitarbeitslosigkeit (Brüssel, 10. 07.1997).
- DG EMPL, Common Indicators for Monitoring the Employment Guidelines, Paper produced by unit V/A/1 for ELC meeting (Brussels 27 April 1999)
- DG EMPL, The peer review program 1999. Identification, evaluation and dissemination of good practices in labour market policies, Report by the NEI for DG EMPL (Rotterdam, April 2000a).
- DG EMPL, Employment rate scenarios for 2010, Ad hoc/008/00/EN (Szenario erstellt von der GD EMPL für die Diskussionen im Rahmen der Ad hoc-Gruppe des Beschäftigungsausschusses), (Brüssel, 2000b).
- DG EMPL, Employment in Europe 2001 - Recent Trends and Prospects (Brussels, July 2001).

DG EMPL, "*Structural Changes in the European Labour Market*", in: *Employment in Europe 2002. Recent trends and prospects*, Chapter 2 (Brussels 2002a), 47-78.

DG EMPL, *Impact Evaluation of the European Employment Strategy. Technical Analysis* (Brussels, 17 07 2002b).

Drèze, Jacques H., Malinvaud, Edmond, *Growth and Employment: the scope for a European initiative*, in: *European Economy, Reports and Studies*, No 1 (Brussels 1994), 81-106.

ELC, *The use of common employment indicators and of benchmarks to promote the Essen strategy*, Employment and Labour Market Committee, ELC/004/97/EN, (Brussels, 1997).

EMCO, *Performance and policy indicators for monitoring the employment guidelines of 2000*, Employment Committee, EMCO/010/00/EN (Brussels, 17 April 2000a).

EMCO, *Structural performance indicators for monitoring the employment guidelines of 2000*, Employment Committee, EMCO/016/00/EN (Brussels, 22 May 2000b).

EMCO, *Indicators for monitoring the employment guidelines 2001, progress report of the Indicators Group (of EMCO)*, EMCO/19/310501/REV1/EN (Brussels 2001a).

EMCO, *Peer review program 2002-2003*, Ad hoc/007/190901/EN (Brussels 2001b).

EMCO, *Indicators for monitoring the Employment Guidelines 2002, progress report of the Indicators Group*, EMCO/42/180702/EN (Brussels 2002).

EPC, *A Review of Evaluations of the Effectiveness of ALMPs - A Background to the ongoing Evaluation of the European Employment Strategy* (Brussels, 15 April 2002).

EPC, *Annual Report on Structural Reforms 2003, "Shifting up a Gear. The Case for Speeding up Reform"*, Report of the Economic Policy Committee, ECFIN/EPC/-083/03-EN (Brussels, 28 February 2003).

Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 9.-10. Dezember 1994 in Essen* (1994).

Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 16. - 17. Juni 1997 in Amsterdam* (1997a).

Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 20. - 21. November 1997 in Luxemburg* (1997b).

Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 11. - 12. Dezember 1998 in Wien* (1998).

Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 3. - 4. Juni 1999 in Köln* (1999).

Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 23. - 24. März 2000 in Lissabon* (2000).

Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 23. - 24. März 2001 in Stockholm* (2001).

Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 15.-16. März 2002 in Barcelona* (2002).

Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 20.-21. März 2003 in Brüssel* (2003).

Fitoussi, Jean-Paul, *Substitutabilities vs Complementarities between Structural and Macroeconomic Policies*, Paper presented at an OECD-Conference "*Structural Reform, Macroeconomic Policies and Economic Performance*" (Paris, 18-19 January 1996).

Flassbeck, Heiner, *Reallöhne und Arbeitslosigkeit*, in: *WSI-Mitteilungen* 4 (1998), 226-232.

ders., *Saving, Investment and Government Deficits – A Modern Kaleckian Approach*, Paper presented at the International Conference in Commemoration of Michael Kalecki on the 100-th Anniversary of his Birth, (Warsaw, 27-28 September 1999).

- Flassbeck, Heiner, Spiecker, Friederike, Löhne und Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich, Studie für die Hans Böckler Stiftung und den Bundesvorstand des DGB (Berlin, Juni 2000).
- Galbraith, James K., Time to ditch the NAIRU, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No 1 (Winter 1997), 93-108.
- Goetschy, Janine, The European Employment Strategy: Genesis and Development, in: *European Journal of Industrial Relations*, Vol 5, No 2 (1999), 117-137.
- dies., The European employment strategy from Amsterdam to Stockholm: Has it reached its cruising speed, in: *Industrial Relations Journal* 32:5 (2001), 401-418.
- Gordon, Robert J., The Time-Varying NAIRU and its Implication for Economic Policy, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No 1 (Winter 1997a), 11-32.
- dies., Is there a trade-off between unemployment and productivity growth, in: Snower, Denise, de la Dehesa, Guillermo, *Unemployment Policy. Government Options for the Labour Market* (1997b), 433-466.
- Gros, Daniel, Hefeker, Carsten, *Arbeitskosten und Lohnpolitik in der EWU, Arbeitspapier im Auftrag des Europäischen Parlaments* (Luxemburg, März 1999).
- Gualmini, Elisabetta, Labour Market Policies in Italy. The 1990s and the New Wave of Reforms, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 29/3 (2000), 329-340.
- Guger, Alois, Walterskirchen, Ewald, Budget- und Geldpolitik im Übergang von armen zu reichen Industriegesellschaften: Vorschläge nach Keynes und Kalecki, in: Matzner, Egon, Kregel, Jan, Roncaglia, Alessandro (Hrsg.), *Arbeit für alle ist möglich* (Berlin 1987), 105-133.
- Heckman, James J., Lalonde, Robert J., Smith, Jeffrey A., The Economics and Econometrics of Active Labour Market Programs, in: Ashenfelter, Orley C., Card, D., *Handbook of Labour Economics, Volume 3A* (Amsterdam, 1999), 1865-2097.
- Heylen, Freddy, Goubert, Lucia, Omeij, Eddy, Unemployment in Europe: a problem of relative or aggregate demand for labour? in: *International Labour Review*, Vol 135, No 1, (1996), 17-34.
- 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, Februar 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 May 2001), www.pakte.at/rahmendokumente.html.
- Isemann, Harald, Marterbauer, Markus, Schweighofer, Johannes, Beschäftigung in Europa – Einige kritische Anmerkungen zum Weißbuch der EG-Kommission zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“, in: *Kurswechsel*, Heft 2 (1994), 26-35.
- IMF, *World Economic Outlook, Chapter IV "Chronic Unemployment in the EURO Area: Causes and Cures"* (Washington, May 1999), 88-121.
- IMF, "*Selected Euro-Area Countries: Rules-Based Fiscal Policy and Job Rich Growth in France, Germany, Italy, and Spain – Report with Supplementary Information*", Country Report No. 01/203 (Washington, November 2001).
- Karr, Werner, Zur Definition von Langzeitarbeitslosigkeit oder: messen wir wirklich, was wir messen wollen? in: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.), *IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, BeitrAB 250 (2002), 107-119.
- Keller, Berndt, Aktuelle Entwicklungen „europäischer“ Beschäftigungspolitik: Vom Weißbuch zum Beschäftigungskapitel, in: *Sozialer Fortschritt*, 48.Jg., 6, (1999), 141-150.

- ders., Employment Chapter of the Amsterdam Treaty, Towards a new European Employment Policy?, in: International Industrial Relations Association, 6th European Congress, 25-29 June (Oslo, 2001).
- Kregel, Jan A., Die Theorie der Arbeitsnachfrage und des Arbeitsangebotes – die keynesianische Sichtweise, in: Matzner, Egon, Kregel, Jan, Roncaglia, Alessandro (Hrsg.), Arbeit für alle ist möglich (Berlin 1987), 39-54.
- KOM, Weißbuch zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert“, EG-Kommission, KOM(93), 700 endg. (Brüssel 1993).
- KOM, Strukturindikatoren, Mitteilung der Kommission, COM (2000) 2594 (Brüssel, 27.09.2000).
- Larsson, Allan, A Vision for IGC 1996: A European Employment Union – to make EMU possible (Stockholm, 25 April 1995).
- ders., The new open method of co-ordination – a sustainable way between a fragmented Europe and a European supra state? A practitioner's view. Lecture by Allan Larsson, former Director General, DG EMPL, EU Commission, (Uppsala University, 04 March 2002).
- Layard, Richard, Nickell, Stephen, Jackman, Richard, Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market (New York 1991).
- Lenz, Otto (Hrsg.), EG-Vertrag – Kommentar, 2. Auflage (Köln/Basel/Wien 1999).
- Lutz, Hedwig, Auswirkungen der Kindergeldregelungen auf die Beschäftigung von Frauen mit Kleinkindern, in: Wifo Monatsberichte 3 (2003), 213-227.
- Machin, Stephen, Manning, Alan, The Causes and Consequences of Longterm Unemployment in Europe, in: Ashenfelter, Orley, Card, David, Handbook of Labour Economics, Volume 3c (1999), 3085-3139.
- Marterbauer, Markus, Walterskirchen, Ewald, Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konsolidierungspolitik in der EU, Wifo-Studie im Auftrag der BAK (Wien, 1999).
- Marterbauer, Markus, Walterskirchen, Ewald, Der Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die Arbeitslosigkeit, Wifo-Studie im Auftrag der Bundesarbeiterkammer (Wien, November 2000).
- Marterbauer, Markus, Walterskirchen, Ewald, Bestimmungsgründe der Lohnquote und der realen Lohnstückkosten, Wifo-Studie im Auftrag der OENB und des BMWA, (Wien, Juni 2002).
- NEI, Long-term Unemployment Benchmarking Study, Final Report for the European Commission (Rotterdam, August 2000).
- Nickell, Stephen, Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe versus North America, in: Journal of Economic Perspectives, Volume 11, No 3 (1997), 55-74.
- 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 (03 June 2001), www.bankofengland.co.uk/speeches/speech133.pdf.
- Nowotny, Ewald, The Role of Macroeconomic Policy in Overcoming Slow Economic Growth, in: Filc, Wolfgang, Köhler, Claus, Macroeconomic Causes of Unemployment: Diagnosis and Policy Recommendations, (Berlin 1999), 347-364.
- OECD, Longterm Unemployment: Selected Causes and Remedies, in: OECD Employment Outlook (Paris, July 1993a), 83-117.
- OECD, Active Labour Market Policies: Assessing Macroeconomic and Microeconomic Effects, in: OECD Employment Outlook (Paris, July 1993b), 39-80.
- OECD, The OECD Jobs Study - Facts, Analysis, Strategies (Paris, 1994).
- OECD, The experience with fiscal consolidation in OECD countries, in: OECD Economic Outlook (Paris, June 1996a), 34-41.

- OECD, The NAIRU: Concept, Measurement and Policy Implications, ECO/CPE/WP1 (96)7 (Paris, September 1996b).
- OECD, ANNEX 1: The Quantitative Importance of the NAIRU Determinants ECO/CPE/WP1(96)7/ANN1 (Paris, September 1996c).
- OECD, ANNEX 2: Methods of Estimating the NAIRU, ECO/CPE/WP1(96)7/ANN2 (Paris, September 1996d).
- OECD, ANNEX 3, ECO/CPE/WP1(96)7/ANN3 (Paris, September 1996e).
- OECD, Interactions between Structural Reform, Macroeconomic Policies and Economic Performance, in: Economic Outlook (Paris, June 1996f), 50-70.
- OECD, Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies, DEELSA/ELSA-(96)4 (Paris, March 1996g).
- 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, June 1999b), 141-161.
- OECD, The Concept, Policy Use and Measurement of Structural Unemployment, ECO/CPE/WP1(2000)2 (Paris, Februar 2000a).
- OECD, Annex 1: Tables and Figures, ECO/CPE/WP1(2000)2/ANN1/CORR1 (Paris, Februar 2000b).
- OECD, Annex 2: Estimating a Time Varying NAIRU across 21 OECD Countries, ECO/CPE/WP1(2000)2/ANN2 (Paris, Februar 2000c).
- OECD, Revised OECD Measures of Structural Unemployment, ECO/CPE(2000)18 (Paris, October 2000d).
- OECD, Employment Outlook (Paris, June 2001).
- OECD, The Ins and Outs of Longterm Unemployment, in: OECD Employment Outlook, Chapter 4 (Paris, July 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, 20 March 2003a).
- OECD, Review of Family-Friendly Policies in Austria, Ireland and Japan, Review Report, DELSA/ELSA (2003)5/ANN1 (Paris, 09 April 2003b).
- OECD, Review of Family-Friendly Policies in Austria, Ireland and Japan, Review Report, Supporting Tables and Charts, DELSA/ELSA (2003)5/ANN2 (Paris, 09 April 2003c).
- Orlandi, Fabrice, Pichelmann, Karl, Disentangling Trend and Cycle in the EUR-11 Unemployment Series. An Unobserved Component Modelling Approach, in: Economic Papers (DG ECFIN), No 140 (Brussels, February 2000).
- Österreichische Bundesregierung, Österreichisches Mehrjahresprogramm zur Umsetzung der 5 Punkte von Essen zur Steigerung der Beschäftigung (Wien, Oktober 1995).
- Österreichische Bundesregierung, Diskussionspapier zur Verankerung von beschäftigungspolitischen Zielsetzungen im EU-Primärrecht. Ein Beitrag zur Regierungskonferenz 1996, Non Paper präsentiert anlässlich einer Tagung zur Vorbereitung der IGC im Bereich Beschäftigung auf Einladung von Gunnar Lund, (Stockholm, 12.-13. März 1996).
- Österreichische Bundesregierung, Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung Österreich (Wien, 15. April 1998).
- Österreichische Bundesregierung, Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung Österreich (Wien, 18. Mai 1999a).
- Österreichische Bundesregierung, Umsetzungsbericht 1999 zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung Österreich (Wien, 1. Juni 1999b).

Österreichische Bundesregierung, Umsetzungsbericht 2000 zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung Österreich (Wien, 1. Mai 2000).

Österreichische Bundesregierung, Umsetzungsbericht 2001 zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung Österreich (Wien, 24. April 2001).

Österreichische Bundesregierung, Umsetzungsbericht 2002 zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung Österreich (Wien, 1. Mai 2002).

ÖZP, Beschäftigung(spolitik) in Europa, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 29/3 (Wien 2000).

Padalino, Samanta, Vivarelli, Marco, The employment intensity of economic growth in the G-7 countries, in: International Labour Review, Vol. 136, No. 2 (1997).

Pichelmann, Karl, Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in den OECD-Staaten aus österreichischer Sicht, Studie im Auftrag des BMF (Wien 1993a).

ders., Arbeitskosten, Nettoverdienste und das Gewicht der Arbeitslosigkeit im österreichischen Lohnbildungsprozess, IHS-Studie im Auftrag der Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft (Wien, September 1993b).

ders., Monitoring Wage Developments in EMU, Paper presented at the OENB-Workshop "Wage Bargaining within EMU" (Vienna, October 2000).

Pichelmann, Karl, Schuh, Andreas-Ulrich, The NAIRU-Concept: A few remarks, in: Economic Series, No 36, IHS (Wien 1996).

Platzer, Hans-Wolfgang, Die EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik nach Amsterdam: Koordinierte und verhandelte Europäisierung, in: Integration, 22.Jg.,3, (1999), 176-190.

Priewe, Jan, Makroökonomische Politik für mehr Beschäftigung, in: WSI Mitteilungen 3 (1999), 145-155.

Rat (Beschäftigung/Soziales und Wirtschaft/Finanzen), Gemeinsamer Bericht zur Beschäftigung 1995 (für den ER in Madrid, Dezember 1995), Annex 2 zu den Schlussfolgerungen des ER von Madrid (Brüssel 1995).

Rat (Beschäftigung/Soziales und Wirtschaft/Finanzen), Gemeinsamer Bericht zur Beschäftigung 1996 (für den ER in Dublin, Dezember 1996), 12482/96, SOC 428 ECOFIN 193 (Brüssel 1996).

Rat (Beschäftigung/Soziales und Wirtschaft/Finanzen), Gemeinsamer Bericht zur Beschäftigung 1997 (für den Sondergipfel in Luxemburg, November 1997), 11861/1/97 REV 2 ADD1, SOC 332 ECOFIN 161 (Brüssel 1997).

Rat (Beschäftigung/Soziales und Wirtschaft/Finanzen), Gemeinsamer Bericht zur Beschäftigung 1998 (für den ER von Wien, Dezember 1998), 13720/98+ADD 1+COR1 (en), SOC 473 ECOFIN 273 (Brüssel 1998).

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 2001 (für den ER von Laeken, Dezember 2001), 13421/01, SOC 407 ECOFIN 306 (Brüssel 2001).

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)

Rat (Wirtschaft/Finanzen), Empfehlung des Rates vom 22. Dezember 1993 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, ABL L 007 vom 11. Jänner 1994, (Brüssel 1993), 9-12.

- Rat (Wirtschaft/Finanzen), Empfehlung des Rates vom 11. Juli 1994 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, ABL L 200 vom 3. August 1994, (Brüssel 1994), 38-41.
- Rat (Wirtschaft/Finanzen), Empfehlung des Rates vom 10. Juli 1995 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, ABL L 191 vom 12. August 1995, (Brüssel 1995), 24-28.
- Rat (Wirtschaft/Finanzen), Empfehlung des Rates vom 8. Juli 1996 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, ABL L 179 vom 18. Juli 1996, (Brüssel 1996), 46-50.
- Rat (Wirtschaft/Finanzen), Empfehlung des Rates vom 7. Juli 1997 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, ABL L 209 vom 2. August 1997, (Brüssel 1997), 12-18.
- Rat (Wirtschaft/Finanzen), Empfehlung des Rates vom 6. Juli 1998 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, ABL L 200 vom 16. Juli 1998, (Brüssel 1998), 34-44.
- Rat (Wirtschaft/Finanzen), Empfehlung des Rates vom 12. Juli 1999 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, ABL L 217 vom 17. August 1999, (Brüssel 1999), 34-61.
- Rat (Wirtschaft/Finanzen), Empfehlung des Rates vom 19. Juni 2000 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, ABL L 210 vom 21. August 2000, (Brüssel 2000), 1-40.
- Rat (Wirtschaft/Finanzen), Empfehlung des Rates vom 15. Juli 2001 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, ABL L 179 vom 2. Juli 2001, (Brüssel 2001), 1-45.
- Rat (Wirtschaft/Finanzen), Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2002 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, ABL L 182 vom 1. Juli 2002, (Brüssel 2002), 1-50.
- Riese, Martin, Die Messung der Arbeitslosigkeit. Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 366, 199 S., Duncker & Humblot (Berlin 1986)
- Rodrigues, Maria Joao, The open method of coordination as a new governance tool, in: Journal Europa Europe (Rome 2001).
- Rossmann, Bruno, Zur Zusammensetzung und Dauerhaftigkeit der Budgetkonsolidierung der EU-Staaten im Übergang zur Währungsunion, in: Wirtschaft und Gesellschaft 25/1 (1999), 9-40.
- Ryner, Magnus, Swedish Employment Policy after EU-Membership, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 29/3 (2000), 341-355.
- Salgado, Ranil, Impact of Structural Reforms on Productivity Growth in Industrial Countries, IMF Working Paper, WP/02/10 (Washington, January 2002).
- Scarpetta, Stefano, Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study, in: OECD Economic Studies, No 26, 1996/I (Paris, 1996), 43-98.
- Schmid, Günther, O'Reilly, Jacqueline, Schömann, Klaus, International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation (Cheltenham/Vermont, 1996).
- Schreyer, Paul, Pilat, Dirk, Measuring Productivity, in: OECD Economic Studies, No. 33 (Paris, 2001), 127-170.
- Schürz, Martin, Anmerkungen zur Geldpolitik in der WWU, in: WISO 2 (1998), 15-36.
- Schulmeister, Stephan, Zinssatz, Investitionsdynamik, Wachstumsrate und Staatsverschuldung, in: Wifo-Monatsberichte 11 (1996), 729-735.
- ders., Das NAIRU-Konzept der OECD, Wifo Monographien, 7/1998.
- ders., Die unterschiedliche Wachstumsdynamik in den USA und Deutschland in den 90er Jahren, in: Wifo-Working Papers 134 (2000).

- Schulten, Thorsten, Solidarische Lohnpolitik in Europa. Ansätze und Perspektiven einer Europäisierung gewerkschaftlicher Lohnpolitik, in: WSI Diskussionspapier, Nr. 92 (Düsseldorf, März 2001).
- Schulten, Thorsten, Stückler, Angelika, Lohnpolitik in Europa, Studie im Auftrag des European Industrial Relations Observatory (EIRO) (Düsseldorf, Oktober 2000).
- Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar (Baden-Baden, 2000).
- Schwedish Government, Strengthening the fight against unemployment – an issue for the Intergovernmental Conference (Stockholm, 1 September 1995).
- Siebert, Horst, Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe, in: Journal of Economic Perspectives, Volume 11, No 3 (1997), 37-54.
- Staiger, Douglas, Stock, James H., Watson, Mark W., The NAIRU, Unemployment and Monetary Policy, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, No 1 (Winter 1997), 33-50.
- Stieglitz, Joseph, Reflections on the Natural Rate Hypothesis, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, No 1 (Winter 1997), 3-10.
- Synthesis, Die Wirkungen der österreichischen Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie 1998-2002, Erstellt im Auftrag des Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Wien, Jänner 2002).
- Tidow, Stefan, Europäische Beschäftigung im Wandel der Integrationsprojekte, in: Platzer, Hans-Wolfgang, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der EU (Baden-Baden 1999/2000), 145-165.
- Tronti et. al., Benchmarking Employment Performance and Labour Market Policies, Final Report, commissioned by DG V, Employment Observatory, RESEARCH Network, published by IAS, (Berlin 1997).
- Tronti, Leonello, Benchmarking: Performanz von Arbeitsmärkten und Arbeitsmarktpolitik, in: inforMISEP, Nr 61, (Frühjahr 1998).
- Trubek, David, M., Mosher, James, S., New Governance, EU Employment Policy, and the Social Model, Paper presented at the Conference on Reconfiguring Work and Welfare in the New Economy, European Union Centre, (University of Wisconsin-Madison May 10-12, 2001).
- 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, No 33 (Paris, 2001), 171-216.
- Url, Thomas, How serious is the Pact on Stability and Growth, in: Wifo Working Papers 92 (1997).
- von Hagen, Jürgen, Mundschenk, Susanne, The political economy of policy coordination at the EU level, paper prepared for the conference on macroeconomic policy coordination by the Economic Council of Sweden (Sweden, 28 May 2001).
- Walterskirchen, Ewald, Budgetdefizite und private Überschüsse, in: Wifo Monatsberichte 1 (1984), 10-26.
- Walwei, Ulrich, Nationale und europäische Wege zu mehr Beschäftigung: Zu den Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Beschäftigungspolitik, in: Sozialer Fortschritt, 48 Jg., 6, (1999), 135-141.