
Ist die ‚europäische Beschäftigungsstrategie‘ nach fünf Jahren am Ende?

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

Johannes Schweighofer

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. Im Verbund mit einer stabilitätsorientierten Makropolitik sichere diese „Befreiung der Märkte“ schließlich Wachstum und Beschäftigung. Als Konsequenz des Konjunktureinbruchs von 1993 stieg jedoch die Arbeitslosenquote in der EU auf über 11% an. Mit dem Delors-Weißbuch und dem so genannten „Essen-Prozess“ entstanden erste, zaghafte Versuche, Fragen des Arbeitsmarktes im EU-Zusammenhang zu thematisieren. Das Jahr 1997 markierte den vermeintlichen Durchbruch zu einer etwas ausgewogeneren Wirtschaftspolitik, den Beginn einer „europäischen Beschäftigungsstrategie“. Die Themen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung fanden sich plötzlich auf Tagesordnungen von Europäischen Räten (ER) und Ministerräten. Es wurden große Hoffnungen in den 1997 begonnenen „Luxemburg-Prozess“ gesetzt.

Nach den ersten Jahren des Versuches, durch eine „Beschäftigungsstrategie“ auf europäischer Ebene das Binnenmarkt- und Maastricht-Programm um eine soziale Dimension zu ergänzen, stellt sich die Frage nach einer ersten Bilanz: Wie ist diese Strategie zu beurteilen vor dem Hintergrund einerseits der wirtschaftspolitischen Entwicklungen und Diskussionen des letzten Jahrzehntes und andererseits des längerfristigen Prozesses der europäischen Integration? Entgegen der manchmal hochtrabenden Rhetorik zeigt sich ein relativ ernüchterndes Bild, da:

1.) der Vielzahl an Versuchen, v.a. in den Jahren 1997-2001, die einseitige Ausrichtung der EU-Wirtschaftspolitik an Stabilitätskriterien zu relativieren, nur ein bescheidener Erfolg beschieden war;

2.) der kausal auf die Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung (NAP) zurückzuführende Anteil an der Verbesserung der Lage auf den europäischen Arbeitsmärkten zwischen 1997-2000 als untergeordnet anzusehen ist.

Der Artikel nimmt im nachfolgenden Abschnitt 2 eine politökonomische Analyse der Entwicklung und der ökonomischen Grundlagen der „europäischen Beschäftigungsstrategie“ vor. 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 der Frage nach der angemessenen Rolle der Makroökonomie nachgegangen und ein Versuch unternommen, aus integrationspolitischer Sicht den Stellenwert der so genannten „Methode der offenen Koordinierung“ und, ganz allgemein, einer „Beschäftigungsstrategie auf europäischer Ebene“ zu bestimmen.

Im Abschnitt 3 (der in der nächsten Ausgabe von WuG veröffentlicht werden wird) 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 Anteil 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 es wird, vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen zur Reform des Luxemburg-Prozesses, ein Ausblick auf mögliche Optionen für die Zukunft 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 Arbeitslosenquote lag 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 „Eurosklrose“ in Verbindung gebracht wurden, fanden sich damit die Mitgliedstaaten (MS) der EG am Ende der 80er Jahre in einer Periode der Stärke wieder, nicht zuletzt ausgelöst durch das von dem neuen Kommissions-Präsidenten Jacques Delors vorangetriebene Projekt der Vollendung des Binnenmarktes. Darüber hinaus wurde mit dem Delors-Weißbuch vom April 1989 ein erneuter Anlauf zum Übergang zu einer einheitlichen Währung unternommen: Mit Hilfe eines konkreten Zeitplanes und so genannter Konvergenzkriterien, die Vorgaben hinsichtlich der Ent-

wicklung 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 Staats- und Regierungschefs beschlossen die Regelungen zur Wirtschafts- und Währungsunion dann endgültig bei ihrer Tagung im Dezember 1991 in Maastricht. Mit dem neuen Vertrag wurde 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, den knappen Ausgang der Volksabstimmung in Frankreich im September 1992 und die äußerst kritischen Diskussionen in einer Vielzahl anderer MS die reale Gefahr, dass die Ratifizierung des Maastricht-Vertrages für die Regierenden in der EU zu einem Desaster werden würde. Zum anderen kam es zu einer markanten Verschlechterung der Konjunktursituation, die im zweiten Jahr nach Maastricht, mit verursacht durch die Währungsturbulenzen der Jahre 1992 und 1993, direkt in die Rezession führte. 1993 versuchte die EU auf die Verschlechterung der Lage wirtschaftspolitisch mit dem Delors-Weißbuch zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ zu reagieren.

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

In der EU gibt es eine lange Tradition von partiellen Regelungen in den Bereichen Arbeitsrecht, Arbeitsmarktpolitik² und 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 können. 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.

Daran änderte letztlich auch der gut gemeinte Versuch des Delors-Weißbuches nichts. Als Ergebnis eines längeren Abstimmungsprozesses mit den MS, den Sozialpartnern und anderen Akteuren handelt es sich beim Weißbuch um ein Sammelsurium an Maßnahmenvorschlägen aus unterschiedlichsten mikro- und makroökonomischen Politikfeldern, die der Erreichung eines Zieles dienen sollten: Durch die Schaffung von 15 Mio. Arbeitsplätzen sollte die Arbeitslosenquote bis zum Jahr 2000 halbiert werden. U.a. wurde vorgeschlagen: die stabilitätsorientierten makroökonomischen Politiken fortzusetzen; die Investitionsquote von 19% auf 23-24% zu erhöhen (u.a. durch Lohnzurückhaltung); die Transeuropäischen Netze in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energietransport auszubauen; die Lohnnebenkosten in Niedriglohnbranchen zu reduzieren. 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 häufig wiederholen 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 der Diskussion spiegelte sich auch in den Schlussfolgerungen des ER von Essen (1994)⁴ wider, mit denen die MS aufgefordert wurden, im Rahmen von Mehrjahresprogrammen in den folgenden fünf Bereichen Maßnahmenschwerpunkte zu setzen: 1.) Investitionen in Berufsbildung und lebenslanges Lernen; 2.) Steigerung der Beschäftigungsintensität des Wachstums (durch eine flexiblere Arbeitsorganisation, Lohnzurückhaltung, etc.); 3.) Senkung der Lohnnebenkosten; 4.) Verstärkung der Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik; 5.) Maßnahmen für Problemgruppen am Arbeitsmarkt. Die Kommission (KOM) und die Räte „Arbeit und Soziales“ und „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 Beschäftigungstitel im Primärrecht der EG (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 jedoch 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 MS präsentierten über weite Strecken unverbindliche Ankündigungen und Absichtserklärungen zur Umsetzung der fünf Essener Schwerpunktbe-
reiche.⁵ Die gemeinsamen Beschäftigungsberichte (von KOM und den Räten „Arbeit und Soziales“ und „Wirtschaft und Finanzen“) kritisierten diese laxe Umsetzung jedoch nur ansatzweise, weil durch Einsprüche der MS als zu kritisch empfundene Passagen in den Endtexten regelmäßig gestrichen wurden;⁶ und falls die vorgebrachte Kritik in den Endtexten erhalten blieb, dann schien sie in der Folge wirkungslos zu sein.

2.2 Der vermeintliche Durchbruch zu einer Beschäftigungsstrategie auf europäischer Ebene (1997)⁷

Bereits in Maastricht wurde beschlossen, 1996 eine Regierungskonferenz⁸ einzuberufen, die Fragen der Institutionenreformen im Hinblick auf die Erweiterung, Fragen der stärkeren Bürgernähe der Union und der Organisation der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erörtern sollte. Beschäftigung war anfänglich kein Thema. Doch der öffentliche Druck, Europa möge doch endlich einen sichtbaren Beitrag zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit leisten, wurde größer. Hinzu kam, dass Schweden⁹ mit Nachdruck ein eigenes „Beschäftigungskapitel“ forderte. Daher war schlussendlich im Endbericht der Reflexionsgruppe für den ER von Madrid auch ein Kapitel zur Beschäftigung enthalten. Doch die Standpunkte schienen unversöhnlich. Während Länder wie Schweden, Österreich¹⁰, Irland, Luxemburg, Dänemark, Belgien, Griechenland und das Europäische Parlament die Aufnahme eines eigenen Beschäftigungskapitels, klarer Beschäftigungsziele und eines Überwachungsverfahrens ähnlich jenem des Artikels 99 (Koordinierung der Wirtschaftspolitik) in die Verträge forderten,¹¹ blockierten Großbritannien, Deutschland, die Niederlande, Spanien und häufig auch Frankreich diese Bestrebungen u.a. mit den Hinweisen, dass:

- 1.) die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und stabilitätsorientierte makroökonomische Politiken die besten Beschäftigungspolitikern seien;
- 2.) die Hauptverantwortung für Arbeitsmarktpolitik jedenfalls bei den MS bleiben müsste und teure Beschäftigungsprogramme auf EU-Ebene daher abzulehnen seien; und
- 3.) man mit dem Essen-Prozess ohnehin ein praktikables Verfahren habe.

Die Pattsituation löste sich erst mit der Abwahl der britischen Konservativen (am 1. Mai 1997), die als vehementeste Gegner jeglicher weiterer Integrationsschritte auftraten, und dem Regierungswechsel in Frankreich (im Juni 1997) auf. Zuletzt blieb nur Deutschland als Gegner eines Beschäftigungstitels übrig. Doch Helmut Kohl kam durch die SPD-Opposition im eigenen Land 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 war jedoch die Bemerkung des deutschen Bundeskanzlers aus dieser Zeit, er würde, wenn überhaupt, dann nur „ein unverbindliches Kapitel akzeptieren“.¹² Die Art der politischen Auseinandersetzungen zwischen Befürwortern und Gegnern eines „Beschäftigungskapitels“, wie sie sich im Laufe der Regierungskonferenz abzeichneten, sollte sich in den nächsten Jahren fortsetzen.

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 Beschäfti-

gungstitel 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. Die Schlussfolgerungen von Amsterdam¹³ sind ein Dokument, das zeigt, wie weit eine Relativierung des „Binnenmarkt- und Maastricht-Programmes“, im Sinne einer stärkeren Berücksichtigung von realwirtschaftlichen Überlegungen, von Wachstum und Beschäftigung, gehen konnte. So wurden Rat und KOM u.a. aufgefordert, über eine Verbesserung der wirtschaftlichen Koordinierung nachzudenken und darüber hinaus die „beschäftigungspolitische Ausrichtung der Grundzüge (der Wirtschaftspolitik) zu verstärken“. Erstmals kam der Begriff „Vollbeschäftigung“ in Schlussfolgerungen eines ER vor. Und schließlich wurde der Ecofin aufgefordert, die „mehrjährigen Beschäftigungsprogramme gemäß dem in Essen verabredeten Verfahren bei der Formulierung der Grundzüge zu berücksichtigen“. Der Entschließung 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 in der Folge nur auf dem Papier Wirklichkeit wurde.

2.2.2 Die primärrechtlichen Änderungen im Bereich Beschäftigung: Der Beschäftigungstitel

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

- 1.) Erstmals wird im Artikel 3 EGV als Aufgabe der Gemeinschaft „die Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik“¹⁴ 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 Überwachungsverfahren analog dem Essen-Prozess.¹⁵

Was sind nun die zentralen Punkte dieses Beschäftigungstitels, wie ist er zu lesen bzw. zu interpretieren? Zunächst wird in den Art. 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 eine „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ betrachten. Daraus folgt, entgegen einem intuitiven Verständnis, dass Fragen der Beschäftigung im Wesentlichen in nationaler(!) Kompetenz bleiben. 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 bringt.¹⁶ Die Art. 126, Abs. 1, und 128, Abs. 2, halten darüber hinaus fest, dass die Beschäftigungspolitiken der MS bzw. die beschäftigungspolitischen Leitlinien „...im Einklang mit den ... Grundzü-

gen der Wirtschaftspolitik ...“ stehen müssen. An diesem Passus wird die Unterordnung der Beschäftigungsstrategie unter die allgemeine Wirtschaftspolitik auch verbal deutlich.

Art. 127 klärt die Rolle der Gemeinschaft, die im Kern die Unterstützung der Zusammenarbeit der MS vorsieht. Abs. 2 des Art. 127 sieht eine Berücksichtigung der Beschäftigungspolitik bei allen Gemeinschaftspolitiken vor.

Art. 128, der Kern des Beschäftigungstitels, regelt das Überwachungsverfahren: Der jährliche Zyklus beginnt mit der Vorlage des so genannten „Beschäftigungspaketes“ der KOM, bestehend aus dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht, den jährlich neuen Leitlinien, den Empfehlungen (seit 2000) und ergänzenden Dokumenten und Analysen.¹⁷ Die relativ starke Rolle der KOM in der Beschäftigungsstrategie resultiert primär aus diesem Initiativrecht. Daran anschließend werden die vorgelegten Dokumente im Rat diskutiert und an den ER weitergeleitet, der sie politisch verabschiedet. Im Frühjahr des darauf folgenden Jahres verfassen die MS nationale Umsetzungsberichte (sogenannte „Nationale Aktionspläne für Beschäftigung“), 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 KOM 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. Als ein Zeichen der abnehmenden Bedeutung der Beschäftigungsstrategie ist sicherlich auch das in letzter Zeit geringer gewordene Interesse sowohl im Beschäftigungsausschuss als auch im Rat „Beschäftigung und Soziales“ am „Luxemburg-Prozess“ zu werten. 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 Art. 128, Abs. 4, vorgesehenen Empfehlungen, als stärkstes Sanktionsinstrument der Beschäftigungsstrategie, haben leider auch nicht die erhoffte disziplinierende Wirkung erreicht.¹⁸ 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.¹⁹

Art. 129 des Beschäftigungstitels, der in der Regierungskonferenz ziemlich umkämpft war, ermöglicht es dem Rat, so genannte Anreizmaßnahmen zu beschließen, die im Wesentlichen Analyse, Forschung und Informationsaustausch zum Inhalt haben. Weil Deutschland teure „Beschäfti-

gungsprogramme“ kategorisch ablehnte, wurden in zusätzlichen Erklärungen die Reichweite und die vorgesehenen Finanzmittel für diese Anreizmaßnahmen stark eingeschränkt.²⁰

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 worden war, nicht durchsetzen konnte. Im Sommer 1997 schien die Debatte um den Inhalt dessen, was in Zukunft unter einer „europäischen Beschäftigungsstrategie“ zu verstehen 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, aber auch der Zusammenarbeit der EZB mit einem zu einer „Wirtschaftsregierung“ aufgewerteten Ecofin vorgebracht; weiters wurden Fragen
- 2.) eines speziellen EIB-Programmes und
- 3.) eines begünstigten MwSt-Satzes für besonders arbeitsintensive, lokal angebotene Dienstleistungen erörtert;
- 4.) darüber hinaus wurden so genannte „globale Zielvorgaben“ – etwa hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitslosen- und der Beschäftigungsquoten²¹ – besonders kontrovers diskutiert;
- 5.) zudem stand eine Vielzahl von arbeitsmarktpolitischen Initiativen zur Diskussion.

Im Zentrum der Auseinandersetzungen fanden sich bald die so genannten „beschäftigungspolitischen Leitlinien“, zu denen die KOM am 1. Oktober 1997 einen ersten Vorschlag vorlegte. Dieser spiegelte offensichtlich einen Kompromiss wider, da wenige der eingangs erwähnten Fragen aufgegriffen wurden. Damit kam es erneut zu einer deutlichen inhaltlichen Verengung der Debatte, obwohl gerade in diesem Dokument schon zu Beginn von „*a new ambition*“ gesprochen wurde.²² Die Schlussfolgerungen des Beschäftigungsgipfels von Luxemburg enthielten zwar noch einige allgemeinere Initiativen, dennoch ging der Minimalkonsens der Staats- und Regierungschefs im Großen und Ganzen wieder einmal nicht über strukturpolitische Maßnahmen hinaus.²³

Wie lassen sich die Ergebnisse des Jahres 1997 – die Regierungskonferenz, 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 EU erschienen, bewerten? Wie bereits angedeutet, der Durchbruch gelang nur scheinbar, weil:

- 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. 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 MS. 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 KOM 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 so genannter „europäischer Beschäftigungspakt“ erarbeitet, der im Kern vorsah, zu den bereits bestehenden Prozessen von Luxemburg und Cardiff den so genannten „Köln-Prozess“²⁴ hinzuzufügen. Dieser Prozess beinhaltet im Wesentlichen die Einrichtung eines so genannten „Makroökonomischen Dialoges“ (auf politischer, d.h. Minister- und auf technischer, d.h. Beamten-Ebene). Im Rahmen dieses Dialoges sollten sich in der Folge VertreterInnen des Rates, der EZB, der KOM und der Sozialpartner zu einem Meinungsaustausch zu aktuellen Fragen der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitiken 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 „ex ante-Koordinierung“ im Sinne einer wechselseitigen Abstimmung, einer Berücksichtigung der Rückkopplungseffekte und Interdependenzen zwischen den einzelnen Politiken kann daher nicht gesprochen werden.²⁵

Am außerordentlichen ER von Lissabon (März 2000) wurde versucht, neue Akzente für die Wirtschaftspolitik der EU – orientiert an den Zielsetzungen „Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt“ – zu setzen.²⁶ Zunächst legten die Staats- und Regierungschefs als „neues strategisches Ziel“ fest, „... die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen“. Daran anschließend wurde eine Vielzahl von Reformmaßnahmen angeregt, insbesondere in den Bereichen „Übergang zu einer wettbewerbsfähigen, dynamischen und wissensbasierten Wirtschaft“ und „Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells durch Investitionen in die Menschen und Aufbau eines aktiven Wohlfahrtsstaates“. Unter dem Titel „Praktische Umsetzung der Beschlüsse“²⁷ wurden schließlich zwei Vorgaben gemacht:

1.) Es wurde an mehreren Stellen versucht, die im Art. 99-Verfahren (Koordinierung der Wirtschaftspolitik) dominante Rolle des Ecofin durch verschiedene Vorgaben einzuschränken. In der Praxis führte jedoch keine der beschlossenen Maßnahmen 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 EU gewertet werden kann.

2.) Zudem wurde 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 werden.²⁸

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 an Reformmaßnahmen vorgelegt haben. Wiederum wird jedoch die Schwäche des Prozesses an Hand der mangelnden Umsetzung sichtbar. Obwohl die Schlussfolgerungen eine Vielzahl z.T. konkreter Zielsetzungen vorgeben, ist man gegenwärtig mit der Implementierung deutlich im Verzug. Als Beispiel dafür seien die Vorgaben zur Entwicklung der allgemeinen Beschäftigungsquoten und der Frauenbeschäftigungsquoten genannt, deren Verwirklichung bei genauerem Hinsehen ziemlich unwahrscheinlich erscheint – wenn die MS in Zukunft nicht größere Anstrengung zur Umsetzung unternehmen.²⁹

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, mit einer Ausnahme, keine wesentlichen Neuerungen beschlossen: 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 2010.³⁰ Anlässlich des dritten ER im Frühjahr in Barcelona (März 2002) wurden schließlich erste Vorgaben für die Reform des Luxemburg-Prozesses (der ja auf fünf 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).³¹

2.3.3 Die Weiterentwicklung innerhalb der Strategie

Die Weiterentwicklung der „europäischen Beschäftigungsstrategie“ zwischen 1998-2002 erfolgte 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 zwanzig Leitlinien unverändert blieb: 1998 wurde u.a. 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 Berücksichtigung der Geschlechterbelange aufgenommen.³² Ein Jahr später wurden die Leitlinien v.a. um Hinweise auf die Bedeutung von neuen Technologien (Computer, Internet) für die Ausbildungssysteme ergänzt.³³ Im Spätherbst 2000 wurden so genannte horizontale Aktionsbereiche zu den Leitlinien hinzugefügt und die Frage des Fachkräftemangels erstmals angesprochen.³⁴ Im letzten Jahr schließlich erfolgten nur marginale Änderungen an den Leitlinien.³⁵

Eine bedeutende Rolle in der Beschäftigungsstrategie spielte seit dem Essen-Verfahren (1995) die Frage von Indikatoren, 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-/Politikindikatoren oder Output-/Leistungsindikatoren) am besten abgebildet wer-

den? Handelt es sich um vergleichbare Daten? Sind diese aktuell verfügbar, und sind sie politikrelevant? 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.³⁶

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 hinterfragte die KOM beispielsweise die Problemadäquanz einzelner Maßnahmen.

Schließlich sei noch auf die Frage der angemessenen Einbindung der Sozialpartner in die Strategie hingewiesen, die bisher nicht wirklich gelöst werden konnte. Naturgemäß werden die Sozialpartner von vielen Leitlinien mehr oder minder direkt angesprochen. Auf institutioneller Ebene wurden mehrere Versuche zur besseren Einbindung unternommen – etwa durch 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.³⁷ Dennoch gelang bisher diese verbesserte Einbindung nicht wirklich, weil 1.) die „Beschäftigungsstrategie“ v.a. als eine Strategie der MS gesehen wird; 2.) die europäischen Sozialpartner keine Verpflichtungen eingehen können und wollen, die auch für ihre Organisationen auf nationaler Ebene Bindungswirkungen entfalten könnten; und 3.) schließlich die UNICE (europäischer Dachverband der Arbeitgeberorganisationen im privaten Sektor) sehr oft keine Vereinbarungen mit dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) auf europäischer Ebene eingehen möchte und Übereinkommen in der Regel nur zustimmt, wenn sie nicht mehr zu verhindern sind.

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, 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 zu. 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. 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 führen würden. In den nächsten drei Unterkapiteln sollen die einzelnen Argumentationslinien in aller Kürze dargelegt werden.

2.4.1 Die Kernelemente des vorherrschenden wirtschaftspolitischen Konsenses in der EU³⁸

Welche Rolle wird im gegenwärtig vorherrschenden Verständnis von Wirtschaftspolitik der Makroökonomie zugewiesen? Diese Frage soll beantwortet werden, indem der wirtschaftspolitische Gehalt der „vier Grundpfeiler“ der EU-Wirtschaftspolitik – das sind das Binnenmarktprogramm, die Regelungen zur Wirtschafts- und Währungsunion, der Stabilitätspakt und die Grundzüge der Wirtschaftspolitik – herausarbeitet wird.

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 davon. Im Kern geht es um die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft durch die Beseitigung aller Barrieren zwischen den Märkten der MS.

Der Maastricht-Vertrag von 1991,³⁹ der den Übergang zu einer einheitlichen Währung in drei Schritten (1990, 1994 und 1999) festlegte, stellte für viele die so genannte „Vollendung des Binnenmarktes“ dar. Im Kern sind zwei Aspekte wesentlich:

1.) So genannte Konvergenzkriterien bildeten gewissermaßen die Zugangsschranken zur Währungsunion. 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.

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 Stabilitätspakt⁴⁰ weiter vorangetrieben. Der Pakt soll im Kern die Fiskaldisziplin nach dem Eintritt in die Währungsunion sicherstellen, indem er die MS auffordert, Haushaltsziele anzustreben, die „*close to balance or a surplus*“ aufweisen, und indem er die Vorgangsweise festlegt, wie Sanktionen verhängt werden im Fall eines dauerhaft über 3% liegenden Defizits und in welchen Ausnahmefällen diese Grenze kurzfristig und geringfügig überschritten werden darf. 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 und 2.) mit ausgeglichenen bzw. einen Überschuss aufweisenden Haushalten in wirtschaftlich „normalen“ Zeiten genügend Spielraum für das Wirken der automatischen Stabilisatoren in rezessiven Perioden gegeben sei. Gegeben die Reagibilität der Fiskaldefizite auf Konjunktureinbrüche, müssen viele MS in konjunkturell normalen Zeiten Haushaltsüberschüsse erzielen, um die im Maastricht-Vertrag festgehaltene 3%-Grenze im Abschwung nicht zu überschreiten. Von Kritikern des Stabilitätspaktes wird angemerkt, dass durch den Pakt die Balance zwischen Fiskaldisziplin und fiskalpolitischer Flexibilität eindeutig zuungunsten der Flexibilität verschoben wurde.⁴¹

Eine zusammenfassende Darstellung der wirtschaftspolitischen Gesamtstrategie der EU, gewissermaßen der „wirtschaftspolitischen Philosophie“ der Gemeinschaft, wird seit 1993 jährlich im Rahmen der so genannten „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ erstellt.⁴² Jährlich werden vom ER 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. Die Umsetzung unterliegt einem multilateralen Überwachungsverfahren. Für den vorliegenden Zusammenhang sind folgende Aspekte von Relevanz:

1.) Zunächst fällt auf, dass alle zehn bisher veröffentlichten Grundzüge in ihrer inhaltlichen Ausrichtung in den Kernbereichen beinahe identisch sind: Wenn auch auf den jeweiligen aktuellen konjunkturellen Hintergrund Bezug genommen wurde, so fielen die Empfehlungen dennoch jeweils sehr ähnlich oder sogar identisch aus. Dies zeigt unter anderem auch, dass sich die EU-Wirtschaftspolitik von jeglicher Konjunkturpolitik 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 aufgefordert, mit der Budgetkonsolidierung fortzufahren.⁴³

2.) Es wird im Art. 99 von „Koordinierung der Wirtschaftspolitik“ gesprochen, wobei ein ganz bestimmtes, asymmetrisches Koordinierungsverständnis gemeint ist.⁴⁴ Es soll 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 verfolgen. Dabei haben jedoch alle Akteure die Preisstabilität in ihren Politiken zu berücksichtigen.

3.) Die Rolle der Geldpolitik besteht vorrangig in der Sicherung der Preisstabilität. Alle anderen Politiken müssen sie darin unterstützen. Sofern die Preisstabilität nicht gefährdet erscheint, kann die Geldpolitik die allgemeine Wirtschaftspolitik der EU unterstützen, um zur Verwirklichung der in den Verträgen festgeschriebenen Gemeinschaftsziele beizutragen.⁴⁵

4.) Seit Maastricht bzw. seit dem Stabilitätspakt besteht die Hauptaufgabe der Fiskalpolitik in der Reduktion der öffentlichen Defizite und Schuldenstände auf ein Niveau „*close to balance or surplus*“. 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 häufig auf die Autonomie der Sozialpartner hingewiesen wird, werden in den Grundzügen regelmäßig – mehr oder minder dieselben – detaillierten Vorgaben zur Lohnpolitik gemacht: Die Nominallohnentwicklung müsse mit dem Preisstabilitätsziel kompatibel sein; Reallohnzuwächse sollten hinter der Produktivitätszunahme zurückbleiben; und die Lohnspreizung sollte größer werden, um die Arbeitsmarktchancen wenig qualifizierter Personen zu erhöhen.⁴⁶

6.) Die Vorschläge zu den notwendigen Strukturreformen auf den Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkte dienen der Beseitigung der verbliebenen Markthindernisse, der Vollendung des Binnenmarktes. Innerhalb des wirtschaftspolitischen Rahmens sollen die Strukturpolitiken verhindern, dass es im Aufschwung frühzeitig zu Engpässen kommt.

2.4.2 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 eröffnet werden könnten.

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

1.) Für postkeynesianische Ökonomen sind die Ursachen für die Arbeitslosigkeit nicht (oder genauer: nicht primär) in den Rigiditäten auf den Arbeitsmärkten zu finden, sondern vielmehr besteht das Problem vor allem auf Grund einer ungenügenden Güternachfrage – und daraus abgeleitet,

der zu geringen Nachfrage nach Arbeit. 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 Versteifung des privaten Konsums.⁴⁷

2.) Geld-, Fiskal- und Lohnpolitiken sollten Wachstum und Beschäftigung direkt fördern, diese eigentlichen Ziele der Wirtschaftspolitik sollten nicht als Residualgröße von Stabilitätszielen begriffen werden.

Im Folgenden wird auf einige Denkansätze hinsichtlich der Rolle der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik in einem alternativen Verständnis von Beschäftigungspolitik eingegangen.

➤ *Geldpolitik:*

Kritiker⁴⁸ der gegenwärtigen Geldpolitik bringen v.a. folgende Einwände vor:

1.) Die Aufgabenstellung des ESZB sollte, analog zur Federal Reserve Bank der USA, 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.⁴⁹

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.

4.) Die Unabhängigkeit der EZB sollte sich auf die Auswahl der Instrumente zur Erreichung der vorgegebenen Ziele beschränken. Außerdem macht es ökonomisch wenig Sinn, wenn sich die Geldpolitik einer gewissen Abstimmung mit anderen Politikbereichen verschließt.

➤ *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. Die Budgetkonsolidierung habe daher überwiegend 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 Kritiker⁵⁰ 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 automatische Stabilisatoren erheblich vom Wachstum abhängt. Soll die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte gelingen, so müssen sich die Unter-

nehmen für ihre Investitionstätigkeit stärker verschulden oder die privaten Haushalte weniger sparen, oder das Ausland verschuldet sich mehr. Die Budgetkonsolidierung wird daher v.a. im Aufschwung gelingen. 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. 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. Es zeigt sich also, dass die Kausalitätsketten (in der oben angeführten Identitätsgleichung) unterschiedlich gesehen werden: Die hohen Budgetdefizite sind aus keynesianischer Sicht nicht die Ursache für die hohen Zinsen, sondern eine Folge davon.

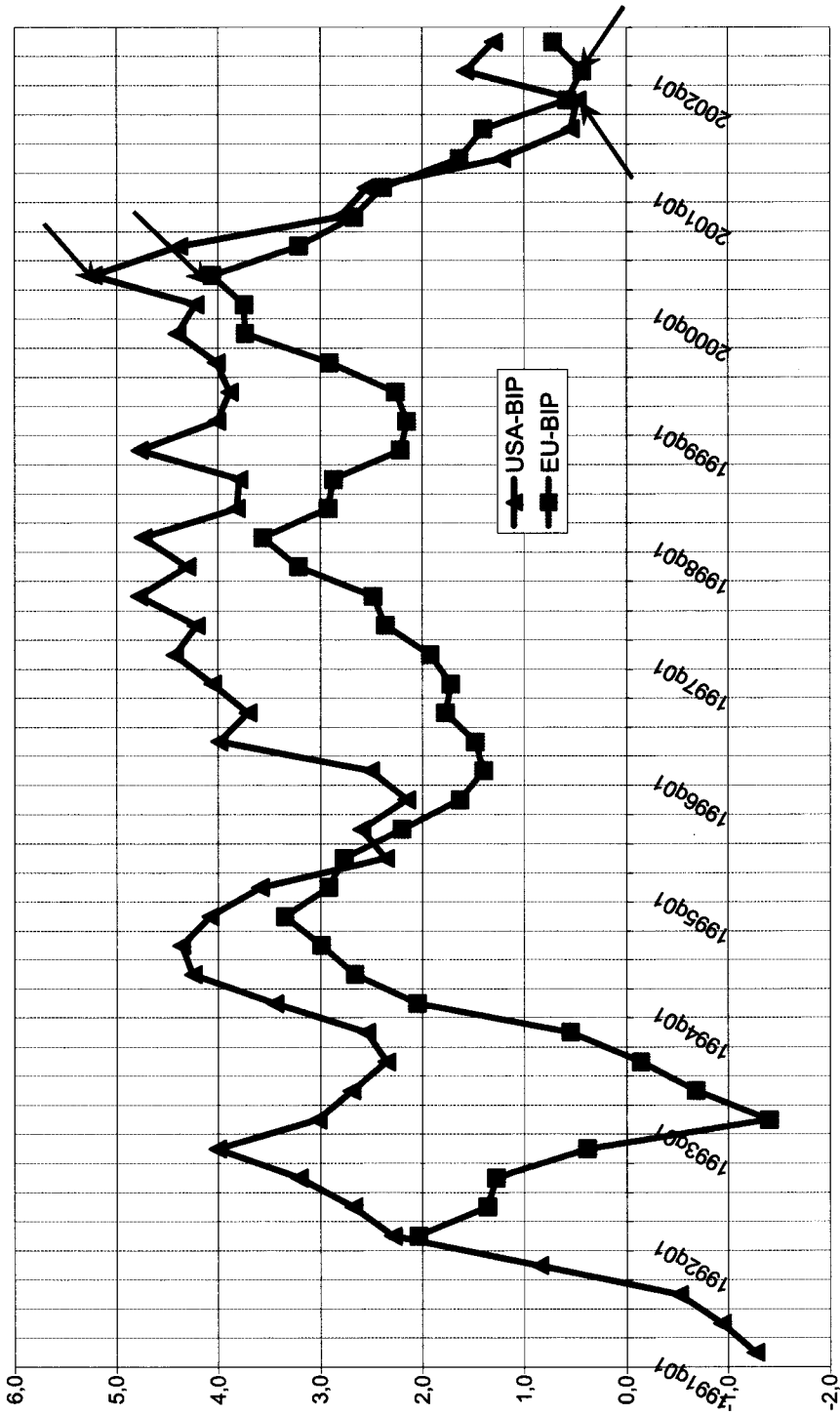
➤ *Löhne und Beschäftigung:*

Schafft Lohnzurückhaltung über eine Verlangsamung der Substitution von Arbeit durch Kapital und/oder die Steigerung der Gewinne mit einer daran anschließenden Erhöhung der Investitionen zusätzliche Beschäftigung? Das ist eine der zentralen Fragen in der Diskussion des Zusammenhanges von Reallöhnen und Beschäftigung, der auch heute noch kontrovers diskutiert wird. Im neoklassischen Verständnis existiert zwischen Reallöhnen und Beschäftigung auch auf aggregierter Ebene ein negativer Zusammenhang über eine negativ geneigte Arbeitsnachfragekurve. Für Kritiker dieses Verständnisses⁵¹ 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 zu.

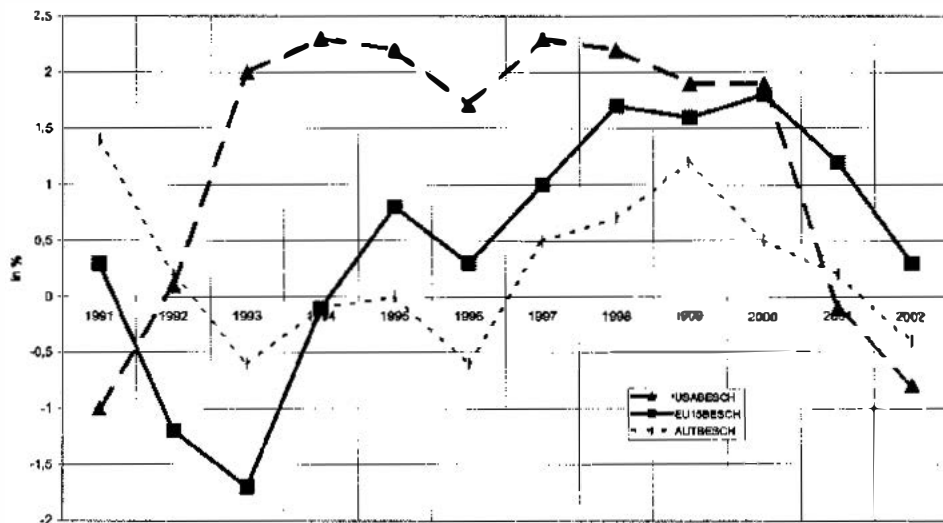
2.4.3 Ungenützte Spielräume von Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik

Im Folgenden soll ein sehr grober Versuch unternommen werden, die „Kosten“ abzuschätzen, die durch die gegenwärtigen Ausrichtung der makroökonomischen Politik der EU beinahe ausschließlich auf 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.

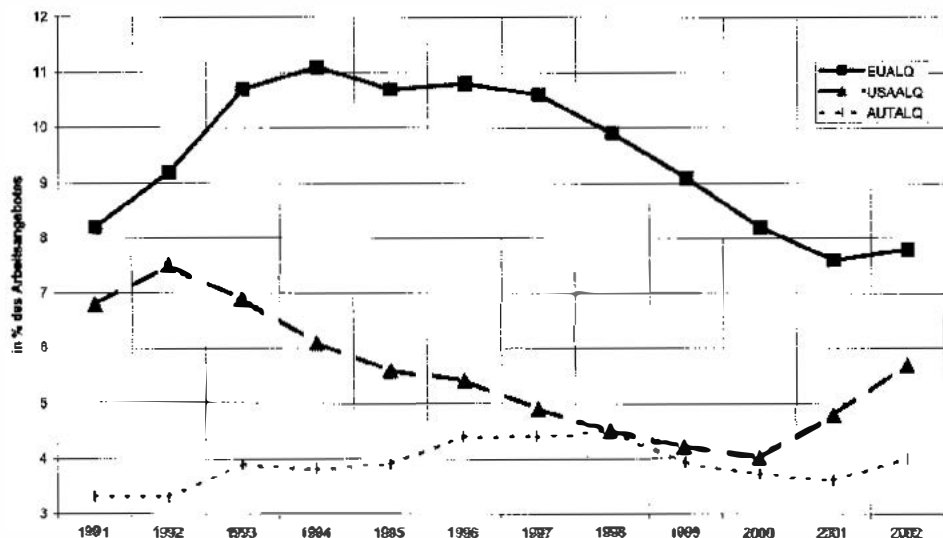
Abbildung 1: Vergleich des BIP-Wachstums EU-USA (1991 q1-2002q2)



Quelle: Eurostat (New Cronos)

Abbildung 2: Vergleich des Beschäftigungswachstums EU-USA-AUT (1991-2002)

Quelle: Eurostat (VGR-Beschäftigung); Daten für 2001 u. 2002: KOM-Frühjahrsprognose

Abbildung 3: Entwicklung der Arbeitslosigkeit EU-USA-AUT (1991-2002)

Quelle: European Economy 73 (2001); Daten für 2001 u. 2002: KOM-Frühjahrsprognose

Der Vergleich der Entwicklungen zwischen den USA und der EU seit 1991,⁵² 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 (auf Jahresbasis) in den USA durchwegs 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. Wie unten näher begründet werden wird, kann aus den drei Abbildungen v.a. ein Schluss gezogen werden: Die Geld- und Fiskalpolitiken (z.T. auch die Lohnentwicklung) 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%.

Trotz des vergleichsweise schwachen Wirtschaftswachstums verbesserte sich die Lage auf den europäischen Arbeitsmärkten. Dies ist v.a. auf die Hochkonjunktur in den Jahren 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 Wachstums niederschlägt.⁵³ Wie weit diese Verbesserung auf die Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung zurückzuführen ist, wird in Abschnitt 3 behandelt.

➤ *Nicht genutzte Spielräume in der Geldpolitik:*

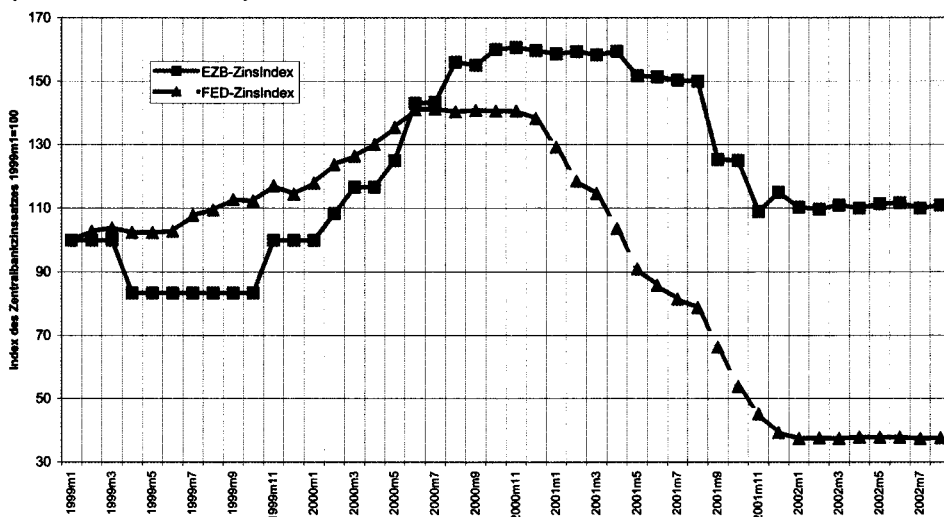
Die Geldpolitik in Europa weist im Vergleich zur Politik der US-amerikanischen Fed seit Anfang der 90er Jahre einen restriktiven Kurs auf. Die Fed senkte nach 1991 die Leitzinsen deutlich und rasch, die deutsche Bundesbank reduzierte sie demgegenüber nur unzureichend und zeitlich verzögert. Während des gesamten Zeitraums zwischen 1991 und 2001 lagen die kurzfristigen Zinsen in Deutschland über der nominellen Wachstumsrate, während die Fed den Zinssatz in den USA unterhalb der nominellen Wachstumsrate hielt. Das hatte negative Auswirkungen auf die Verschuldensbereitschaft der Unternehmen in Deutschland.⁵⁴ Die kurzfristigen Zinsen wurden also ungenügend reduziert, obwohl die Inflation im EU-Raum seit 1994 permanent unter 3% geblieben ist.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Reaktion der beiden Notenbanken auf den aktuellen Konjunkturéinbruch (siehe die Abbildungen 1 und 4): 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 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 Abschwungs. 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 Abschwungs die Zinsen um insgesamt 4,5%-punkte, die EZB hingegen nur um 1,5%-punkte.⁵⁵

Diese 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 EU-15 um 2,1%. Dieser Umstand blieb natürlich nicht ohne Wirkungen auf das aktuelle Wachstum, aber auch auf die zukünftigen Wachstumsaussichten.

Abbildung 4: Geldpolitische Reaktionen im Vergleich EZB und FED (1991m1-2002m8)



Quelle: Eurostat (New Cronos, Main refinancing operation rate), Federal Reserve Board USA (Federal Funds Rate)

➤ **Budgetkonsolidierung und Wachstum: Ein umstrittener Zusammenhang**
 Angesichts der hohen Defizite der öffentlichen Haushalte in der EU im Gefolge des Konjunktureinbruches 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 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, traten nicht ein.⁵⁶ Ein dämpfender Effekt auf das BIP- und Beschäftigungswachstum in der Gemeinschaft kann allerdings, v.a. bis 1997, auch nicht geleugnet werden. Es stellt sich allerdings die Frage nach den Alternativen, die wahrscheinlich in der zeitlichen Gestaltung der Konsolidierung und insbesondere in der Form (ausgaben- vs. einnahmenseitige Konsolidierung) zu finden gewesen wären.

2.) Die mit Hinweis auf die Erfahrungen von Irland, Belgien und Dänemark viel zitierten 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) 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).⁵⁷ Marterbauer und 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 Abwertungen etc.) hin, die die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte vereinbar machten mit akzeptablen Wachstumsraten.

3.) Ein Vergleich der Budgetkonsolidierungen in den USA und der EU in den 90er Jahren, die in einem ähnlichen Ausmaß (in den USA waren es etwa 8%, in der EU etwa 7% des BIP) erfolgten, zeigt unter anderem:⁵⁸ In den USA ging die Konsolidierung mit einem weitaus höheren Gesamtwachstum einher; das BIP wuchs 1991-2000 um jahresdurchschnittlich 3,25%, 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“: Durch günstige Finanzierungsbedingungen wurde die Investitionsbereitschaft der Unternehmer gesteigert. Und steuerpolitische Maßnahmen bewirkten eine Umverteilung zu niedrigeren Einkommen, was den Konsum der privaten Haushalte ankurbelte.⁵⁹ Der Vergleich zeigt, 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.

➤ *War die Lohnzurückhaltung seit Anfang der 90er Jahre vergeblich?*

Mainstream-Ökonomen gehen davon aus, dass die Reallohnelastizität der (makroökonomischen) Arbeitsnachfrage bei etwa $-0,5$ liegt, d.h. wenn die Reallöhne um 1% steigen, dann fällt die Beschäftigung um etwa 0,5%. Dieser Zusammenhang ist auf aggregiertem Niveau jedoch umstritten.

In den Abbildungen 5 und 6 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, so zeigt sich doch:

1.) Im Beobachtungszeitraum sind die Wachstumsraten der Reallöhne in der EU deutlich hinter jenen der Produktivität zurückgeblieben, in den USA hingegen entsprachen die einander weitgehend, sodass die realen Lohnstückkosten (in nationaler Währung) in der EU deutlich sanken, in den USA jedoch nur marginal.⁶⁰

2.) Dies hatte sicherlich eine dämpfende Wirkung auf die Entwicklung des privaten Konsums in der EU: Dieser stieg kumuliert nur um 23,6%, in den USA aber um 42,4%. Der private Konsum macht bekanntlich 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 des Produktivitätswachstums stiegen, erhöhten sich die Investitionen dreimal stärker als in der EU (hier blieb das Reallohnwachstum immerhin um 5,6 Prozentpunkte hinter jenem der Produktivität zurück).

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

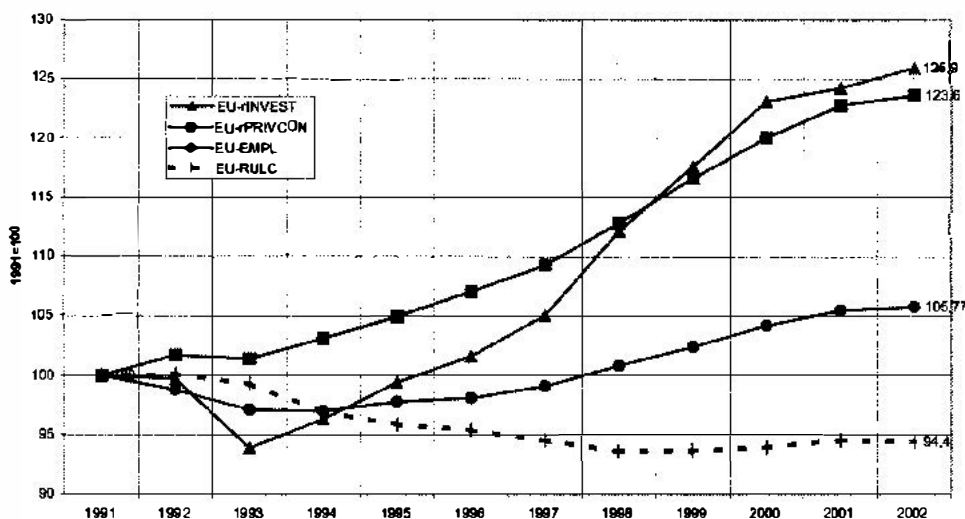
Daraus folgt: Lohnzurückhaltung scheint sich nicht wirklich bezahlt zu machen, jedenfalls nicht hinsichtlich des Wachstums und der Beschäftigung!

Zusammenfassend lassen sich die Auswirkungen einer makroökonomischen Politik, die ausdrücklich und pragmatisch die Entwicklung am Arbeitsmarkt unterstützt, wie folgt beschreiben: Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik in der EU waren bislang beinahe ausschließlich auf Stabilitätsziele ausgerichtet und nützten vorhandene Spielräume im Hinblick auf die Unterstützung von Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum nicht aus. Dies zeigt sich insbesondere, wenn man die Entwicklung in der EU mit jener in den USA vergleicht. Die Geldpolitik sollte sowohl der Preisstabilität als auch dem Wachstum verpflichtet sein; bei der Budgetkonsolidierung kommt es wesentlich auf die Art an, wie die Defizite reduziert werden, und die Beibehaltung der notwendigen Flexibilität; und für die Lohnpolitik hat sich gezeigt, dass die Lohnzurückhaltung sich offensichtlich nicht in zusätzlicher Beschäftigung niederschlägt.

2.5 Zur Bewertung der „Methode der offenen Koordinierung“⁶¹

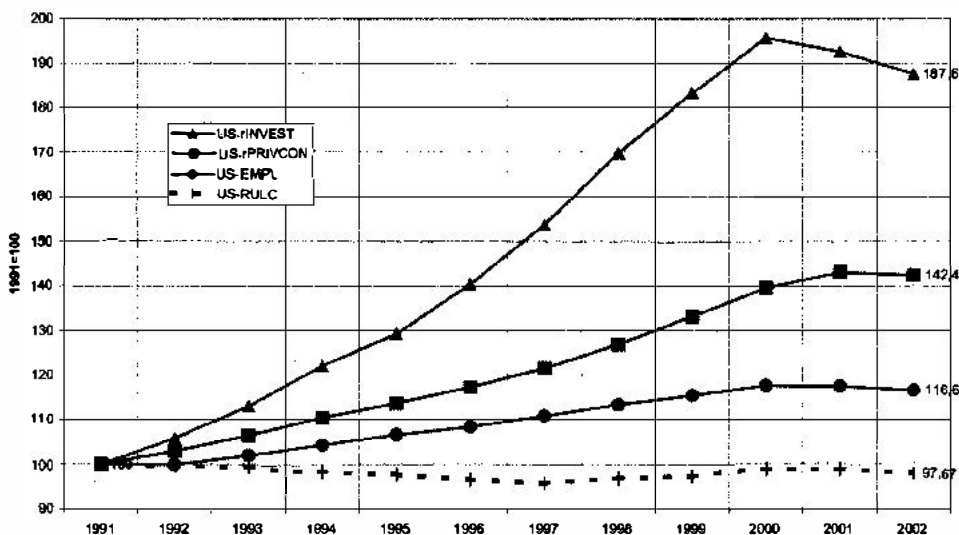
In den Kapiteln 2.1 bis 2.3 wurde die Entstehungsgeschichte des Luxemburg-Prozesses nachgezeichnet. Seit dem ER von Lissabon (März 2000) wird die dabei verwendete Integrationsform als „Methode der offenen Koordinierung“ (MOK) bezeichnet. Es stellt sich die Frage, wie dieser neue

Abbildung 5: EU – reale Lohnstückkosten, realer Konsum, reale Bruttoanlageinvestitionen, Beschäftigung (1991-2002)



Quelle: European Economy, 73 (2001)

Abbildung 6: USA – reale Lohnstückkosten, realer Konsum, reale Bruttoanlageinvestitionen, Beschäftigung (1991-2002)



Quelle: European Economy, 73 (2001)

Integrationstypus bewertet werden soll vor dem Hintergrund von Debatten zu „*New Governance in the EU*“⁶² und zur „Zukunft der europäischen Sozialpolitik“. 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?*“⁶³ Und schließlich: Ist diese Methode als kreativer Durchbruch bei der Behandlung einer Vielzahl von ungelösten Politikthemen zu werten oder doch eher als Vorstufe zur Aushöhlung von gemeinsamen Mindeststandards im Bereich Soziales und Beschäftigung?

Am ER von Lissabon wurde erstmals der Begriff der „Methode der offenen Koordinierung“ verwendet.⁶⁴ 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

Die Kontroversen um die Einschätzung des historischen Stellenwertes der Methode der offenen Koordinierung zeigen erhebliche Differenzen.⁶⁵

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.“⁶⁶

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

„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.“⁶⁷

Daraus folgt: Für die Bewertung der Methode der offenen Koordinierung ist die Evaluierung der Umsetzung von zentraler Bedeutung. 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? Als Conclusio für die Bewertung der MOK ließe 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 war. Dass aus der Not seit dem ER von Lissabon eine Tugend gemacht wird, erscheint in diesem Lichte jedoch etwas übertrieben.

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? Vieles, was im Rahmen der Beschäftigungspolitischen Leitlinien den MS zur Umsetzung an arbeitsmarktpolitischen Zielen vorgegeben wurde, könnte Österreich, könnten die MS im Allgemeinen auch ohne den Anstoß aus Brüssel angehen.

Die Beantwortung der einleitend aufgeworfenen Frage hängt zunächst davon ab, was unter einer „europäischen Beschäftigungsstrategie“ überhaupt verstanden wird, ob Arbeitsmarktpolitiken bzw. Strukturpolitiken auf den Arbeitsmärkten gemeint sind oder der breitere Begriff der Beschäftigungspolitik angesprochen ist. Welche Argumente können nun für eine Beschäftigungsstrategie auf europäischer Ebene vorgebracht werden? Ganz allgemein lassen sich folgende Überlegungen anstellen:

1.) *Spill over*-Effekte: 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.⁶⁸ (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.⁶⁹

2.) Erfahrungsaustausch: Sollten die Probleme auf den Arbeitsmärkten der verschiedenen MS ähnlich sein, dann spricht allein die Möglichkeit eines Erfahrungsaustausches, eines Informationstransfers, des Vergleiches von Bestpraktiken und von Lerneffekten für eine gewisse Abstimmung und Koordinierung über die Ländergrenzen hinweg.

3.) Verantwortungsverlagerung: Sind mit den Reformen auf den Arbeitsmärkten oder mit beschäftigungspolitischen Maßnahmen negative Auswirkungen auf die BürgerInnen in den MS verbunden, dann würde eine Verantwortungsverlagerung dieser möglicherweise unpopulären Maßnahmen nach Brüssel zu einer Entlastung der Politiker in den betreffenden MS führen.⁷⁰ 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 nicht aus „populistischen“ Gründen unterlassen würden.

4.) Wertegemeinschaft: Auf einer eher integrationspolitischen Ebene könnte weiters argumentiert werden, dass die EU-BürgerInnen die Gemeinschaft in der Vergangenheit häufig mit nicht immer positiv erlebten Erfahrungen (Stichwort: Sparpakete) in Verbindung brachten. Daher sollte „die EU“ beispielsweise auch einen sichtbaren Beitrag im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit leisten.

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 Geld- und Währungspolitik seit Maastricht integrierte Politikbereiche darstellen und die Fiskalpolitik spätestens seit dem Stabilitätspakt als „teilintegriert“ betrachtet werden muss. Per definitionem wäre eine derartige Strategie jedenfalls hinsichtlich ihrer makroökonomischen Komponente auf EU-Ebene angesiedelt.

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

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 umso mehr, als seit Maastricht die Geldpolitik vergemeinschaftet ist und die Fiskalpolitiken im Korsett des Stabilitätspaktes stecken. Die verbleibenden Anpassungsinstrumente umfassen alle Strukturpolitiken (auf den Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkten), die Lohnpolitik und die Bildungspolitik. Die Arbeitsmarktpolitik sollte in diesem Gedankengang natürlich völlig in nationaler Kompetenz verbleiben.⁷¹

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. Dagegen spricht allerdings, dass generell die Strukturpolitiken auf dezentraler Ebene angesiedelt bleiben sollten, um zumindest einige wirtschaftspolitische Anpassungsinstrumente im Falle von ökonomischen Schwierigkeiten auf der Ebene der Länder und Regionen zu belassen. Dies gilt nicht zuletzt für die Arbeitsmarktpolitik. Die angeführten Argumente für eine Abstimmung auf europäischer Ebene setzen ja auch eher an „sekundären“ Wirkungen einer Koordination an.

Anders liegt der Fall natürlich für die (makroökonomischen Elemente der) Beschäftigungspolitik: Die Geldpolitik ist vergemeinschaftet, den Fiskalpolitiken werden von Brüssel enge Vorgaben gegeben, und die Lohnpolitiken sind mit einer Vielzahl von *spill over*-Effekten konfrontiert – daher wäre eine Beschäftigungsstrategie, die explizit auch makroökonomische Elemente enthielte, gewissermaßen definitionsgemäß auf europäischer Ebene anzusiedeln.

2.7 Zusammenfassung von Abschnitt 2

Die Kapitel 2.1 bis 2.6 zeichnen die Entstehungsgeschichte der „europäischen Beschäftigungsstrategie“ nach, beschreiben die Auswirkungen der fehlenden makroökonomischen Komponente, gehen auf die Methode der offenen Koordinierung als neuer Form der Integration und werfen schließlich die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer Beschäftigungsstrategie auf europäischer Ebene auf. Aus den angestellten Überlegungen können folgende vier Schlussfolgerungen gezogen werden:

- 1.) Die Vielzahl an Versuchen, die primär auf Stabilitätsziele ausgerichtete EU-Wirtschaftspolitik insofern zu modifizieren, 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 makroökonomische Politik 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.

Im nächsten Abschnitt 3 (der im Heft 1/03 von WuG veröffentlicht werden wird) soll der Frage nachgegangen werden, welcher Beitrag bei der Verbesserung auf den EU-Arbeitsmärkten den Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung zugeschrieben werden kann und welcher auf die Verbesserung der konjunkturellen Entwicklung zurückzuführen ist.

Anmerkungen

- ¹ Die nachfolgenden Überlegungen fußen unter anderem auf den Erfahrungen, die der Autor durch die Teilnahme an den Tagungen des Ausschusses für Arbeitsmarkt und Beschäftigung, des Beschäftigungsausschusses, des Makroökonomischen Dialoges (technische Ebene) und des Rates „Beschäftigung und Sozialpolitik“ im Zeitraum 1995-2002 machen konnte. Eine detailliertere Darstellung der „europäischen Beschäftigungsstrategie“ wird in *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 2003 veröffentlicht.
- ² Weil in der Abgrenzung des Begriffes „Arbeitsmarktpolitik“ von der „Beschäftigungspolitik“ häufig eine große Konfusion herrscht, soll der weitere Gebrauch in diesem Artikel klargestellt 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 Europäischer Rat (1994).
- ⁵ Siehe zur Illustration beispielsweise das Österreichische Mehrjahresprogramm von 1995 und die dort angeführten „Gemeinplätze“ (Österreichische Bundesregierung 1995). Einige andere Länder, wie beispielsweise DK, NL, SWE oder FIN, legten jedoch ambitioniertere und analytisch anspruchsvollere Mehrjahresprogramme vor.
- ⁶ Siehe die Gemeinsamen Beschäftigungsberichte der Jahre 1995-1997, Rat (Beschäftigung/Soziales und Wirtschaft/Finanzen 1995, 1996 und 1997).
- ⁷ Siehe dazu die Kommentare und Einschätzungen in Ardy/Begg (2001), Aust (1997, 2000a, 2000b), Goetschy (1999, 2001), Keller (1999, 2001) und Tidow (1999/2000).
- ⁸ Für eine detaillierte Darstellung des Verhandlungsverlaufes siehe Aust (1997) oder www.europa.eu.int/en/agenda/igc-home.
- ⁹ Die schwedischen Vorstellungen fußten auf Überlegungen von Allan Larsson, dem ehemaligen Finanzminister Schwedens. Siehe Larsson (1995) und Schweden (1995).
- ¹⁰ 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.
- ¹¹ Weiter gehende Forderungen wie nach einem Konvergenzkriterium „Arbeitslosigkeit“, nach konkreten Sanktionen im Beschäftigungstitel bei Zuwiderhandeln gegen Vertragsziele; einer Aufnahme von Beschäftigungsvorgaben in die Regelungen zur WWU 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. Der Pakt wurde schließlich am ER von Amsterdam verabschiedet. Somit standen die Diskussionen zum „Beschäftigungskapitel“ seit Ende 1995 ständig „im Schatten“ der parallel laufenden Debatten zum Stabilitätspakt.
- ¹² Zitiert nach Aust (1997) 760.
- ¹³ Den Schlussfolgerungen sind u.a. zwei Entschlüsse des ER angehängt: 1.) Entschluß des ER über den Stabilitäts- und Wachstumspakt und 2.) Entschluß des ER über Wachstum und Beschäftigung; siehe Europäischer Rat (1997a).
- ¹⁴ 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.
- ¹⁵ Die Artikel des Beschäftigungstitels werden in der Langfassung im Kasten „EGV Titel VIII

Beschäftigung“ kurz wiedergegeben; siehe *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 2003.

¹⁶ In den Vertragsverhandlungen tauchte diese Zielbestimmung erst sehr spät auf. Sie war Ergebnis von Interventionen der neuen britischen Regierung.

¹⁷ Siehe zu den Details den Kasten „Beschäftigungspaket“ in der Langfassung des Artikels in *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 2003.

¹⁸ Siehe Council (Employment/Labour 2000a, 2001a, 2002a).

¹⁹ In der Realität spielt die unverzinsten Einlage, die ein Land bei fortgesetzter Nichteinhaltung des Stabilitätspaktes zu hinterlegen hat, wenn überhaupt, nur eine mäßig abschreckende Rolle. Es scheint vielmehr die „peer pressure“ im Ecofin zu sein, die zu „Wohlfverhalten“ führt.

²⁰ Siehe dazu die Anmerkungen bei Aust (1997) 766 und Goetschy (1999) 126. Für die Anreizmaßnahmen sind im Zeitraum 1. Jänner 2002 bis 31. Dezember 2006 55 Mio. € vorgesehen, d.h. 11. Mio. € jährlich. Von einem großen Beschäftigungsprogramm kann tatsächlich nicht gesprochen werden.

²¹ Man konnte sich beim Beschäftigungsgipfel nicht auf diese globalen Vorgaben einigen. Es sollte noch 2 1/2 Jahre dauern: Am ER von Lissabon wurden Zielvorgaben für die Entwicklung der Beschäftigungsquoten (allgemein und von Frauen) beschlossen.

²² 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).

²³ Europäischer Rat (1997b) 16-22.

²⁴ Siehe Europäischer Rat (1999) RN 7.

²⁵ 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 detaillierter Darstellung von Problemen bei der makroökonomischen Koordinierung auf EU-Ebene siehe Angelo, Schweighofer (2001).

²⁶ Für eine Beschreibung der Genese des außerordentlichen Gipfels zur „Ökonomischen und sozialen Reform der EU“ siehe Larsson (2002).

²⁷ Europäischer Rat (2000) RN 35-40.

²⁸ Siehe dazu die weiter führenden Ausführungen in Kapitel 2.5.

²⁹ In so genannten „Employment rate scenarios for 2010“ hat die GD EMPL 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 Wachstums-*Performance* gegenüber der vorangegangenen Dekade in etwa verdoppeln müssten. Siehe DG EMPL (2000). Die vorgelegten Zahlen machen daher deutlich, dass es sich beim Lissabon-Prozess möglicherweise um ein „überambitioniertes“ – man könnte auch sagen, ziemlich unrealistisches – Vorhaben handelt.

³⁰ Europäischer Rat (2001) RN 9.

³¹ Europäischer Rat (2002) RN 30.

³² Council (Employment/Labour, 1999).

³³ Council (Employment/Labour, 2000a).

³⁴ Council (Employment/Labour, 2001a).

³⁵ Council (Employment/Labour, 2002a).

³⁶ Viele Indikatoren wurden im Laufe der Zeit entwickelt, deren Anwendung jedoch nicht in allen Fällen gleich ernst genommen wurde. Dies sei an folgendem Fall 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. Tatsächlich weisen DK, SP und NL jedoch eine „non-compliance-rate“ von über 60% aus, IRL von etwa 50%, AUT von

14% (die Zahlen beziehen sich auf 2001, siehe COM 2002d, Annex1, Table A and B); d.h. ein Großteil der MS setzen zentrale Leitlinien de facto nicht um, bisher allerdings ohne ersichtliche Konsequenzen.

³⁷ 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 9.3.1999 reformiert. Doch die Reform zeigte bisher nicht die erhofften Wirkungen einer Steigerung der Effizienz der Arbeiten.

³⁸ Für eine theoretische Darstellung der EU-Wirtschaftspolitik in der WWU siehe DG ECFIN (1997).

³⁹ Die Regelungen zur Wirtschafts- und Währungspolitik finden sich im Titel VII, in den Artikeln 98-124 (in der Nummerierung nach dem Amsterdamer Vertrag).

⁴⁰ Der Stabilitätspakt besteht aus einer Entschließung des ER von Amsterdam und zwei sekundärrechtlichen Verordnungen. 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 (2002a) 590ff.

⁴¹ Siehe beispielsweise Paul de Grauwe in: 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. In der EURO-Gruppe einigte man sich schließlich darauf, ein Datum für das Erreichen des Null-Defizits zu vermeiden, dafür eine jährliche Reduktion des strukturellen Defizits um 0,5% des BIP vorzunehmen. D.h. aber beispielsweise für Österreich nichts anderes als jährliche Sparpakete im Ausmaß von 1 Mrd. €!

⁴² Die Grundzüge wurden im Dezember 1993, also mit Beginn der 2. Stufe der WWU, zum ersten Mal veröffentlicht, in der Folge jeweils im Sommer jeden Jahres. Sie basieren auf dem so genannten Artikel-99-Verfahren („Koordinierung der Wirtschaftspolitik“). 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).

⁴³ Siehe Rat (Wirtschaft und Finanzen 2001) 5; als der Abschwung bereits in vollem Gang war, wurde noch immer davon gesprochen, dass „die Haushaltspolitik dazu beitragen“ müsse, „dass es zu keiner übermäßigen Nachfrage und zu keinem Inflationsdruck kommt“.

⁴⁴ In den Grundzügen der Wirtschaftspolitik 1996 wurde die gemeinsame makroökonomische Strategie durch die folgenden drei Elemente bestimmt: 1.) „eine stabilitätsorientierte Geldpolitik, die nicht durch unangemessene Haushalts- und Lohnkostenentwicklungen unterlaufen wird;“ 2.) „anhaltende Anstrengungen zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen in den meisten Mitgliedstaaten entsprechend den Zielvorgaben ihrer Konvergenzprogramme;“ und 3.) „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“. Siehe Rat (Wirtschaft/Finanzen 1996) 46.

⁴⁵ Da die EZB beinahe in jeder konjunkturellen Lage Inflationsrisiken gegeben sah, kam dieser möglichen Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik bisher keine Bedeutung zu. So wiesen die Vertreter der EZB im Makroökonomischen Dialog (auf technischer Ebene) beinahe bei jedem der sechs bisher abgehaltenen Treffen seit Herbst 1999 auf mögliche Inflationsrisiken hin.

- ⁴⁶ Im Detail lauten die Vorgaben: Es sei erforderlich, dass „die Nominalloohnerhöhungen mit Preisstabilität zu vereinbaren sind; 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.“ Siehe Rat (Wirtschaft/Finanzen 2001)11. Für eine detaillierte Darstellung von aktuellen Fragen der Lohnpolitik in der EU siehe Mesch (1999/2000).
- ⁴⁷ Zum Stellenwert von Rigiditäten am Arbeitsmarkt ist die Auseinandersetzung zwischen Horst Siebert und Stephen Nickell von Interesse: Während ersterer die Dysfunktionalitäten der europäischen Arbeitsmärkte für die hohe europäische Arbeitslosigkeit verantwortlich macht, bemüht sich Nickell um eine differenziertere Sicht der Dinge. Nach seiner Auffassung sind beispielsweise hohe Arbeitslosenunterstützungen nur dann ein Problem, wenn sie zeitlich unbegrenzt und ohne entsprechende Kontrollmechanismen und Aktivierungsmaßnahmen gewährt werden; kollektive Lohnverhandlungsmechanismen 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).
- ⁴⁸ Siehe beispielsweise Blinder (1996), Schürz (1998) und Priewe 1999.
- ⁴⁹ Siehe beispielsweise Drèze/Malinvaut (1994) oder Priewe (1999).
- ⁵⁰ Siehe beispielsweise Walterskirchen (1984), Guger/Walterskirchen (1987), Schulmeister (1996) und Flassbeck (1999).
- ⁵¹ Siehe Kregel (1987), Flassbeck (1988) und Flassbeck/Spiecker (2000).
- ⁵² Siehe ausführlicher Schulmeister (2000).
- ⁵³ Siehe dazu beispielsweise COM (2002e), Chapter 5.1. „The cyclical behaviour of unemployment“ und DG EMPL (2002), Chapter 2 „Structural Changes in the European Labour Market“.
- ⁵⁴ Liegt der Zins über der Wachstumsrate, dann müssen die Schuldner (Unternehmen, Staat) Primärüberschüsse erzielen, damit der Schuldenstand nicht rascher wächst als die Gesamtwirtschaft. Siehe dazu ausführlich Schulmeister (2000) 8ff.
- ⁵⁵ 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! Siehe Breuss (2002b).
- ⁵⁶ 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 kommen.
- ⁵⁷ OECD (1996).
- ⁵⁸ Schulmeister (2000).
- ⁵⁹ Der starke Rückgang der Sparquote in den USA war allerdings sicherlich auch verbunden mit dem erheblichen Anstieg der Aktienkurse und davon induzierten Vermögenseffekten bei den privaten Haushalten.
- ⁶⁰ 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.
- ⁶¹ 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).
- ⁶² Siehe beispielsweise das Weißbuch der Kommission zum Thema (COM 2001a) 21f und die überraschend kritischen Anmerkungen zur „Methode der offenen Koordinierung“.

- ⁶³ Die erste Aussage stammt von Göran Persson vom Mai 1998 (zitiert nach Larsson 2002), die zweite von Allan Larsson (2002).
- ⁶⁴ Siehe Europäischer Rat (2000) RN 37-40.
- ⁶⁵ Stellvertretend für die Gruppe der Befürworter sei Larsson (2002) und Rodrigues (2001) angeführt, für die Gruppe der Gegner Scharpf (zitiert nach de la Porte/Pochet/Room 2001).
- ⁶⁶ Ardy/Begg (2001) 11.
- ⁶⁷ Scharpf (zitiert nach de la Porte/Pochet/Room 2001, 301).
- ⁶⁸ Dem Argument könnte entgegen gehalten werden, dass die Migrationsströme innerhalb der Gemeinschaft bisher sehr klein waren.
- ⁶⁹ Siehe beispielsweise von Hagen/Mundschenk (2001) 3.
- ⁷⁰ J. Goetschy spricht in diesem Zusammenhang von „to ‚depoliticise‘ the unemployment problem from its immediate national contingencies“ (Goetschy (2001) 403).
- ⁷¹ Der wirtschaftspolitische *Mainstream* in der EU vertritt diese Argumentation; siehe DG ECFIN (1997).

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 (2000a) 13-37.
- Ders., „Dritter Weg“ oder „Eurokeynesianismus“? Zur Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik seit dem Amsterdamer Vertrag, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 3 (2000b) 269-283.
- Barrell, Ray; Morgan, Julian; Pain, Nigel, The Employment Effects of the Maastricht Fiscal Criteria (=National Institute of Economic and Social Research, Discussion Paper No 81, London, June 1995).
- 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 in New York on 10/1/1996), in: Bank for International Settlements, BIS Review 14 (Basel 1996).
- Breuss, Fritz, Die wirtschaftspolitische Architektur der WWU, in: Wifo Monatsberichte 9 (2002a) 581-607.
- Ders., Was ECB's Monetary Policy optimal? (= Wifo Working Papers 173, Wien 2002b).
- COM, Commission Communication. Proposal for Guidelines for Member States Employment Policies 1998, Commission of the European Communities, COM (97) 497 final (Brüssel 1997).
- COM, European Governance. A white paper, Commission of the European Communities, COM(2001) 428 final (Brüssel 2001).
- COM, The Lisbon Strategy – Making Change Happen, Communication from the Commission to the Spring European Council in Barcelona, COM (2002) 14 final (Brüssel 2002a).
- COM, The Lisbon Strategy – Making Change Happen, Commission Staff Working Paper in support of COM(2002) 14 final, SEC(2002)29 (Brüssel 2002b).
- COM, The Lisbon Strategy – Making Change Happen, Commission Staff Working Paper in support of COM(2002) 14 final, SEC(2002)29, Annex 2, (Brüssel 2002c).
- COM, Draft Joint Employment Report, Supporting Document, COM (2000) (Brüssel 2002d).
- COM, Economic Forecast, Spring 2002, in: European Economy 2 (2002e).

- Council (Employment/Labour), Council Decision of 15 December 1997 on guidelines for Member States' employment policies for the year 1998, OJ C 30, 28 01 1998 (Brüssel 1998) 1-5.
- Council (Employment/Labour), Council Decision of 22 February 1999 on guidelines for Member States' employment policies for the year 1999, OJ C 69, 12 03 1999 (Brüssel 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 (Brüssel 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 (Brüssel 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 (Brüssel 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 (Brüssel 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 (Brüssel 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 (Brüssel 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).
- de la Porte, Caroline; Pochet, Philippe (Hrsg.), Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination, SALTSA – Joint Programme for Working Life Research in Europe (Brüssel 2002).
- DG ECFIN, Economic Policy in EMU, in: Economic Papers 124, 125 (1997).
- 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 2000).
- DG EMPL, Structural changes in the European labour markets, in: Employment in Europe, Chapter 2 (Brüssel 2002)
- Drèze, Jacques H.; Malinvaud, Edmond, Growth and Employment: the scope for a European initiative, in: European Economy, Reports and Studies, No 1 (Brüssel 1994) 81-106.
- Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 9.-10. Dezember (1994) in Essen.
- Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 16.-17. Juni (1997a) in Amsterdam.
- Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 20.-21. November (1997b) in Luxemburg.
- Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 11.-12. Dezember (1998) in Wien.
- Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 3.-4. Juni (1999) in Köln.
- Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 23.-24. März (2000) in Lissabon.
- Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 23.-24. März (2001) in Stockholm.
- Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 15.-16. März (2002) in Barcelona.
- Flassbeck, Heiner, Reallöhne und Arbeitslosigkeit, in: WSI-Mitteilungen 4 (1998).

- ders., Saving, Investment and Government Deficits – A Modern Kaleckian Approach (=Paper presented at the International Conference in Commemoration of Michael Kalecki on the 100th Anniversary of his Birth, (Warschau, 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).
- Goetschy, Janine, The European Employment Strategy: Genesis and Development, in: European Journal of Industrial Relations 5/2 (1999) 117-137.
- dies., The European employment strategy from Amsterdam to Stockholm: Has it reached its cruising speed, in: Industrial Relations Journal 32/5 (2001).
- 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).
- Isemann, Harald; Marterbauer, Markus; Schweighofer, Johannes, Beschäftigung in Europa – Einige kritische Anmerkungen zum Weißbuch der EG-Kommission zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“, in: Kurswechsel 2 (1994) 26-35.
- Keller, Berndt, Aktuelle Entwicklungen „europäischer“ Beschäftigungspolitik: Vom Weißbuch zum Beschäftigungskapitel, in: Sozialer Fortschritt 48/6 (1999) 141-150.
- Ders., Employment Chapter of the Amsterdam Treaty, Towards a new European Employment Policy ? (=International Industrial Relations Association, 6th European Congress, Oslo, 25.-29. June 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).
- KOM, Weißbuch zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert“, EG-Kommission, KOM(93), 700 endg. (Brüssel 1993).
- 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, Uppsala, 4. März 2002).
- Marterbauer, Markus; Walterskirchen, Ewald, Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konsolidierungspolitik in der EU (=Wifo-Studie im Auftrag der BAK, Wien 1999).
- Marterbauer, Markus; Walterskirchen, Ewald, Bestimmungsgründe der Lohnquote und der realen Lohnstückkosten (=Wifo-Studie im Auftrage der OeNB und des BMWA, Wien, Juni 2002).
- Mesch, Michael, Vom Wettbewerbskorporatismus zur transnationalen Koordinierung der Lohnpolitik in der EU (Teile 1 und 2), in: Wirtschaft und Gesellschaft 25/4 (1999) 387-422 und 26/1 (2000) 7-63.
- Nickell, Stephen, Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, in: Journal of Economic Perspectives 11/3 (1997) 55-74.
- Platzer, Hans-Wolfgang, Die EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik nach Amsterdam: Koordinierte und verhandelte Europäisierung, in: Integration 22/3 (1999) 176-190.
- Prieue, Jan, Makroökonomische Politik für mehr Beschäftigung, in: WSI Mitteilungen 3 (1999) 145-155.
- OECD, The experience with fiscal consolidation in OECD countries, in: OECD Economic Outlook (Paris, June 1996) 34-41.
- Österreichische Bundesregierung, Österreichisches Mehrjahresprogramm zur Umsetzung der 5 Punkte von Essen zur Steigerung der Beschäftigung (Wien, Oktober 1995).
- 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 (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.
- Rodrigues, Maria João, The open method of coordination as a new governance tool, in: Journal Europa Europe (Rome 2001).
- 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., Die unterschiedliche Wachstumsdynamik in den USA und Deutschland in den 90er Jahren (=Wifo-Working Papers 134, Wien 2000).
- Siebert, Horst, Labour Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe, in: Journal of Economic Perspectives 11/3 (1997) 37-54.
- Schweden, Strengthening the fight against unemployment – an issue for the Intergovernmental Conference (Stockholm, 1. September 1995).
- Tidow, Stefan, Europäische Beschäftigung im Wandel der Integrationsprojekte, in: Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.), Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der EU (Baden-Baden 1999/2000) 145-165.
- 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, 10.-12.5.2001).
- 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, Stockholm, 28. Mai 2001).

Walterskirchen, Ewald, Budgetdefizite und private Überschüsse, in: Wifo Monatsberichte 1 (1984) 10-26.

Zusammenfassung

Der vorliegende erste Teil des Artikels stellt eine polit-ökonomische Analyse der Entstehungsgeschichte der ‚europäischen Beschäftigungsstrategie‘ an. Es werden die Vorläufer, nämlich das Weißbuch zu ‚Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung‘, ebenso beschrieben wie die Ereignisse des Jahres 1997, der Geburtsstunde des so genannten ‚Luxemburg-Prozesses‘, und die vielfältigen Formen der Weiterentwicklung der Strategie in den Jahren 1998-2002. Darüber hinaus wird eine Bewertung der ‚Methode der offenen Koordination‘ vorgenommen und die Frage aufgeworfen, warum eine Beschäftigungsstrategie, die v.a. Strukturpolitiken zum Inhalt hat, überhaupt auf der EU-Ebene angesiedelt werden sollte. Die Arbeit kommt im Wesentlichen zu zwei zentralen Schlussfolgerungen: 1.) Dem ‚Luxemburg-Prozess‘ fehlt eine makroökonomische Komponente. Hätten die Geld-, Fiskal- und Lohnpolitiken die Entwicklung auf den Arbeitsmärkten durch eine gezieltere Förderung des Wachstums stärker unterstützt, dann würde sich die Arbeitsmarktlage in den Mitgliedstaaten der EU deutlich besser darstellen. Dies zeigt insbesondere ein Vergleich der Entwicklung in der EU mit jener in den USA im letzten Jahrzehnt. 2.) Die Mitgliedstaaten nehmen den Luxemburg-Prozess in den letzten Jahren zusehends weniger ernst, wodurch die Gefahr besteht, dass der gesamte Prozess zu einem rein bürokratischen Verfahren degeneriert.