

Perspektiven einer europäischen Arbeitsmarktpolitik

Prof. Arne Heise, Centrum für Internationale Studien, HWP - Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik

1. Einführung

Der Gedanke der weiteren Europäischen Integration durchläuft einmal mehr eine Phase rückläufiger Akzeptanz bei den Bürgern Europas – das gilt zumindest für die meisten Länder der ‚alten‘, westlichen EU, betrifft aber auch einen nicht geringen Teil der Bürger der östlichen Neumitglieder. Ich mache diese Aussage an der äußerst schwachen Wahlbeteiligung bei den letzten EU-Parlamentswahlen und am erschreckenden (relativen) Stimmengewinn jener Strömungen fest, die der weitergehenden Europäischen Integration ablehnend gegenüber stehen bzw. sogar ganz offen – wie vor allem in Großbritannien – das Ende der EU als wirtschaftliche, soziale und politische Union fordern.

Solche Phasen der EURO-Skepsis hat es bereits mehrere in der nunmehr etwa 50-jährigen Geschichte der Europäischen Union und seiner Vorläufer gegeben – zumeist waren wirtschaftlich schwere Zeiten, in denen sich die Politik noch immer verstärkt national ausgerichtet hat, der Auslöser einer zunehmend skeptischen Haltung, in besseren Zeiten konnte dann wieder mehr Unterstützung für weitere Integrationsprojekte – wie etwa ab Mitte der 80er Jahre das Projekt Binnenmarkt und Anfang der 90er Jahre das Projekt Währungsunion – mobilisiert werden.

Hintergrund der gegenwärtigen EURO-Skepsis – jedenfalls in Deutschland – dürfte die schlechte Arbeitsmarktentwicklung sein, die von vielen zumindest als Begleiterscheinung dieser letzten Integrationsphase der Schaffung einer Währungsunion empfunden wird. Anders als im Vorfeld immer wieder versprochen, hat die Währungsunion ganz offensichtlich (noch) keinen Wachstumsschub ausgelöst, der die nach der deutschen Einheit in den 90er Jahren deutlich gestiegene Arbeitslosigkeit zurückführen konnte – im Gegenteil ist die Arbeitslosigkeit weiter gestiegen, werden ständig Arbeitsplatzverlagerungen auch und gerade in die EU-Mitgliedsländer bekannt, werden mit Hinweis auf die Konkurrenzfähigkeit – nicht nur, aber auch – gegenüber den EU-Partnerländern die Sozialsicherungssysteme in Frage gestellt und die hohen deutschen Arbeitskosten – die zumindest in der Eurozone auch keine Wechselkursänderung mehr bereinigen kann – beklagt.

Es war den europäischen Politikern durchaus klar, dass die dauerhafte Zustimmung zur Europäischen Integration nur gelingen kann, wenn die Europäische Union als Problemlöser, nicht als Problemverursacher von den Bürgern begriffen, akzeptiert und anerkannt wird. So lässt sich wohl erklären, dass nach langem Widerstand vor allem konservativer Regierungen 1997 schließlich doch noch mit dem ‚Beschäftigungskapitel‘ im Amsterdamer Vertrag (Art. 115 EGV) eine Verantwortungsübernahme für das Politikfeld ‚Sicherung von Vollbeschäftigung‘ auf EU-Ebene verlagert wurde, die man bis dato gerne und nachdrücklich den nationalen Regierungen überlassen hatte.

Europäische Beschäftigungs- bzw. Arbeitsmarktpolitik ist also ein noch vergleichsweise junges Politikfeld und es lohnt sich deshalb, einmal genauer hinzuschauen¹,

- a) ob die Verantwortungsübernahme auf europäische Ebene überhaupt sinnvoll ist;
- b) wie der Governance-Prozess im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik konkret aussieht;
- c) welche Ergebnisse bisher beobachtet werden können und welche Konsequenzen für die Perspektiven der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik daraus zu ziehen sind.

2. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – ein europäisches Politikfeld?

Zunächst zur Frage, ob die Verantwortungsübernahme auf EU-Ebene – jenseits der damit verbundenen Symbolik, die Probleme der Bürger in der EU ernst nehmen zu wollen – eigentlich (ökonomisch) sinnvoll ist. Oder anders herum: Wäre die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips – also des Prinzips, wonach die Verantwortung auf jener Handlungsebene verbleiben sollte, auf der ein Problem am besten adressiert und gelöst werden kann – also nicht angebracht und die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik besser weiterhin auf nationaler oder vielleicht sogar auf regionaler Ebene verortet?

Die Beantwortung dieser Frage hängt einerseits davon ab, was wir genau unter Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik verstehen wollen und andererseits davon, ob sich bei der Bereitstellung von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ‚Externalitäten‘ ergeben, die zu einer supranationalen Koordination – also einem EU-Governance-Verfahren – zwingt. Beide Fragen hängen eng mit einander zusammen. Wir können grundsätzlich zwischen Arbeitsmarktpolitik einerseits und Beschäftigungspolitik andererseits unterscheiden: Arbeitsmarktpolitik adressiert Mobilitäts-, Qualifikations- oder andere ‚Matching-Probleme‘, die ein optimales Funktionieren des Arbeitsmarktes verhindern. Sie ist also wesentlich angebotsorientiert und basiert auf der Vorstellung mikroökonomisch begründeter Marktfehler, die es zu beseitigen gilt. In Deutschland ist Arbeitsmarktpolitik seit Ende der 60er Jahren im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) und später im Sozialgesetzbuch (SGB) und in den Hartz-Gesetzen geregelt. Externalitäten der Arbeitsmarktpolitik sind so gering – insbesondere solange die Arbeitskräftemobilität in der EU noch äußerst beschränkt ist² –, dass eine Europäisierung der Arbeitsmarktpolitik nicht nötig erscheint. Oder anders: Jedes EU-Mitglied oder ggf. sogar einzelne Regionen können ihre spezifischen Arbeitsmarktprobleme eigenständig identifizieren und angehen. Beschäftigungspolitik hingegen bezieht sich auf das makroökonomische Phänomen eines allgemeinen Nachfragemangels nach Arbeitskräften, wie er – zumindest nach keynesianischer Vorstellung – reife, hoch entwickelte Volkswirtschaften systematisch begleitet und auch durch fehlerhafte Politik noch verstärkt werden kann. Beschäftigungspolitik ist deshalb wesentlich nachfrageorientiert, umfasst das Zusammenspiel von Geld-, Finanz- und Lohnpolitik und ist in Deutschland im fast vergessenen, einst von Karl Schiller initiierten Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG) geregelt. Aufgrund der starken Verflechtung von Finanz- und Gütermärkten in der EU und der einheitlichen Geldpolitik in der EWU existieren große Externalitäten, die zu einer Europäisierung der Beschäftigungspolitik zwingen. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik stehen übrigens nicht in einem substitutiven, sondern in einem komplementären Verhältnis zu einander: Ohne Arbeitsmarktpolitik könnte eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik schnell zu qualifikatorischen Engpässen in verschiedenen Segmenten des Arbeitsmarktes führen – dies war übrigens der Ursprungsgedanke des AFG Ende der 60er Jahre. Ohne Beschäftigungspolitik kann Arbeitsmarktpolitik sehr schnell zu einer Brücke ins Nichts

¹ Eine ausführliche Darstellung europäischer Wirtschaftspolitik im Allgemeinen und europäischer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im Besonderen findet sich in Heise, A.; Einführung in die Wirtschaftspolitik. Theorien, Institutionen, Paradigmen, Paderborn/München 2005.

² Anders ausgedrückt könnte man auch sagen, dass Arbeitsmarktpolitik auf jener regionalen Ebene bereitgestellt werden sollte, die eine hohe Arbeitskräftemobilität aufweist. In kleineren Volkswirtschaften kann dies die nationale Ebene sein, in größeren Volkswirtschaften ist es die regionale Ebene.

führen³ – dies erlebte die Arbeitsmarktpolitik vor allem in Ostdeutschland, wo die folglich schlechten Vermittlungszahlen in den ersten Arbeitsmarkt als Nachweis der geringen Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik missinterpretiert wurden.

Eine erste grobe Analyse zeigt also, dass die Beschäftigungspolitik tatsächlich in einem zunehmend integrierten Europa in die Verantwortung der EU gehört bzw. wenigstens eine zwischen den EU-Mitgliedsstaaten koordinierte Beschäftigungspolitik nötig ist, wenn ihre Effektivität nicht leiden soll. Arbeitsmarktpolitik hingegen kann weitgehend in nationaler oder gar regionaler Verantwortung verbleiben, allenfalls die Ressourcenaufbringung (also die Finanzierung) könnte unter dem Solidaritätsaspekt eine eingeschränkte Umverteilung z.B. über den Europäischen Sozialfonds (ESF) oder den Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) nahe legen – beides existiert bereits.

3. Das EU-Governance-Verfahren im Politikfeld ‚Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik‘

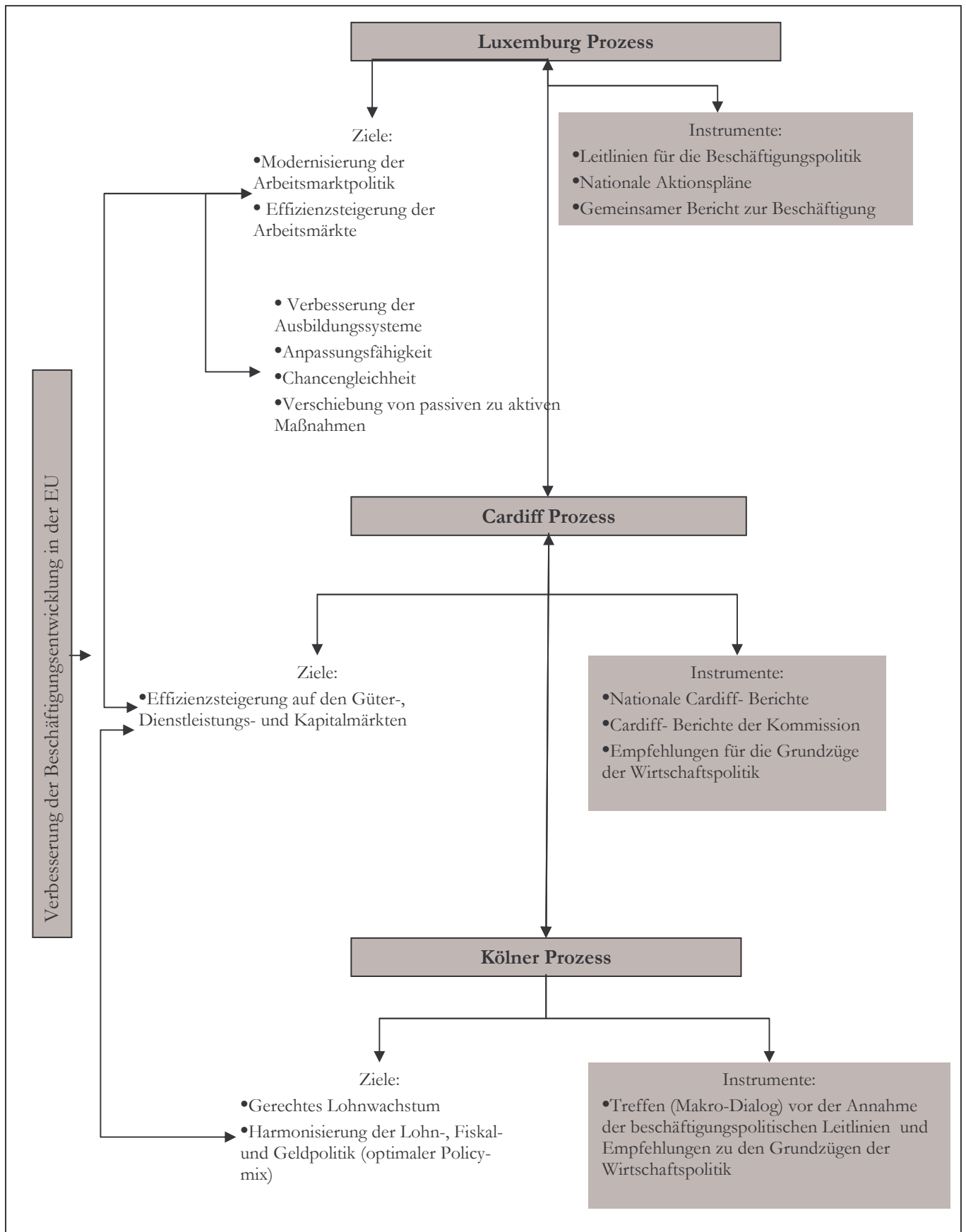
Kommen wir zur aktuellen Ausgestaltung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nach dem Beschäftigungskapitel des Amsterdamer- und Lissabonner Vertrages: Da der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – über die bereits erwähnten ESF- und EFRE-Mittel hinaus – auf EU-Ebene keine eigenständigen Finanzmittel zur Verfügung stehen, kann es sich hier nur um prozesshafte Politikgestaltung handeln. Und tatsächlich sind auf verschiedenen EU-Gipfeltreffen verschiedene Prozesse angestoßen worden, die der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zugerechnet werden (vgl. Abb 1.):

1. Der so genannte Luxemburg-Prozess koordiniert die nationale Arbeitsmarktpolitik.
2. Der so genannte Cardiff-Prozess koordiniert die nationale Liberalisierungspolitik auf Güter- und Finanzmärkten. Es geht hier wesentlich um die Neujustierung der Bereitstellung öffentlicher Güter in Telekommunikations-, Strom- Wasserversorgungs-, u.ä. Märkte, die bislang weitgehend meritorisiert waren – die

³ Für Arbeitsmarktpolitik wird gerne das Bild der Brücke verwendet: Sie führt von einem wegbrechenden Arbeitsplatz in ein neues Arbeitsverhältnis. Auf der Brücke wird der Arbeitnehmer für den neuen Arbeitsplatz weiterqualifiziert bzw. seine Mobilitätsbereitschaft gefördert. Wichtig aber ist ganz offensichtlich, dass sich am Ende der Brücke tatsächlich ein neues Ufer (Arbeitsplatz) zeigt, ansonsten führt die Brücke ins Nichts.

Subsumtion des Cardiff-Prozesses unter Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist einigermaßen fragwürdig.

Abb. 1: Die drei Säulen des EU-Beschäftigungspaktes



3. Schließlich nutzte die Bundesregierung unter Oskar Lafontaine 1999 ein nur kurzzeitig geöffnetes ‚Handlungs- bzw. Möglichkeiten-Fenster‘, um den Kölner Prozess zu initiieren, der der eigentliche beschäftigungspolitische Prozess in der EU ist.

Alle drei Prozesse der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik folgen der so genannten ‚Offenen Koordinierungsmethode‘, d.h. es werden wesentlich Informationen ausgetauscht, allenfalls allgemein akzeptierte Zielsetzungen (so genannte ‚Benchmarks‘) gemeinsam formuliert und kommuniziert und in ein reflexives Berichtsverfahren – die Beschäftigungspolitischen Leitlinien (EPG), die Nationalen Aktionspläne und die Cardiff-Berichte – eingebunden. Bei Verfehlungen von Zielvorgaben – die allerdings vor allem im Luxemburg-Prozess zumeist sehr langfristig formuliert sind (: z.B. die Erhöhung der Partizipationsquote der Erwerbstätigen oder der Abbau der Jugendarbeitslosigkeit bis zum Jahre 2010) und deshalb auch noch nicht ernsthaft erfolgskontrolliert werden können – gibt es keine finanziellen Sanktionen, allenfalls werden die Verfehlungen veröffentlicht und somit die verantwortlichen Regierungen einem medialen Druck ausgesetzt (sog. ‚Peer Reviewing‘ und ‚Peer Pressure‘).

Vor dem Hintergrund meiner Analyse, wonach wenig für eine Europäisierung der Arbeitsmarktpolitik spricht, kann vor allem der Luxemburg Prozess insofern als hinreichend und sinnvoll bezeichnet werden, als die Letztverantwortung und Zuständigkeit weiterhin bei den Nationalstaaten verbleibt, gleichwohl über einen verbesserten Informationsaustausch Anreize geschaffen werden, Erfahrungen anderer Länder verstärkt aufzugreifen und somit die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik zu erhöhen (‚Best practice-Verfahren‘).

Die Sache sieht etwas anders aus, wenn die Beschäftigungspolitik betrachtet wird, die nach meiner Analyse sehr wohl europäisch koordiniert werden muss. Dies ist gewissermaßen durch den Kölner Prozess bestätigt und institutionalisiert worden. Ich möchte mich aus diesem Grund etwas ausführlicher mit dem Kölner Prozess beschäftigen:

1. Kern des Kölner Prozesses ist ein Dialog zwischen den Hauptakteuren der Makropolitik vertreten durch die EZB, die Sozialpartner, die EU-Kommission und den Ecofin-Rat. Ziel ist eine Verhaltensabstimmung der Akteure, um einen optimalen makroökonomischen Policy-mix zu erzeugen. Damit ist immerhin erstmals zugestanden, dass die Makropolitik notwendig ist, um die Rahmenbedingungen bzw. Marktconstellationen für mehr Beschäftigung zu formen (eine Diskussion, die in Deutschland immer noch sehr schwer zu führen ist), außerdem ist damit erstmals die EZB in einen Koordinierungsprozess eingebunden.
2. Der Kölner Prozess ist der informellste aller EU-Prozesse: Es gibt kein Berichtswesen (Peer Reviewing) oder eine irgendwie geartete Rechenschaftspflichtung, keine formulierten Leitlinien, sondern lediglich 2 Foren (politische und technische Ebene) zum Informationsaustausch. Theoretische Überlegungen legen nahe, dass die Institutionalisierung des EU-Makrodialogs nicht ausreicht, um eine tatsächliche, effektive Kooperation der Akteure möglich zu machen.⁴
3. Da bisher lediglich die Geldpolitik europäisiert wurde, nicht aber die Finanz- und Tarifpolitik, stellt der Makrodialog ein sehr fragiles Gebilde einer Mehr-Ebenen-Koordination dar.
4. Der Kölner Prozess steht im konzeptionellen und paradigmatischen Widerspruch zur härtesten Politikkoordination, die es in der EU bislang gibt: dem Stabilitäts- und

⁴ Weitere Ausführungen hierzu in Heise, A.; New Politics. Kooperative Wirtschaftspolitik für das 21. Jahrhundert, Münster 2001 und Heise, A.; Bedeutung und Perspektiven des EU-Makrodialogs; in: ders. (Hrsg.); Neues Geld – alte Geldpolitik? Die EZB im makroökonomischen Interaktionsraum, Marburg 2002, S. 373 - 396

Wachstumspakt (SWP). Während der SWP eine Restriktionskoordinierung darstellt, die der Rollentrennungs(Assignment)-Logik des monetaristischen Modells entspricht, ist der Makro-Dialog die Form einer expansiven Verpflichtungskoordination, die in keynesianischem Makropolitik-Verständnis ruht. Aufgrund der Sanktionsbewährung (harte Koordinierung) schlägt der SWP die ‚weiche Koordinierung‘ des Makrodialogs.

- Schließlich und vermutlich am gravierendsten aber ist, dass es nach dem Ende der Jospin-Regierung und dem Rücktritt Lafontaines keinen ‚Policy-maker‘ mehr gibt, der den vorhandenen institutionellen Rahmen (Makro-Dialog) nutzen wollte.

4. Erste Ergebnisse und Ausblick

Ein Blick auf ausgewählte Wirtschaftsdaten zeigt, dass es in der EU – besonders aber in der Eurozone bislang nicht gelungen ist, einen Policy mix zu schaffen, der die Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen optimiert: Ein erster grober Blick zeigt (Tab. 1), dass sowohl die Geld- als auch die Finanzpolitik in der Eurozone restriktiver ausgerichtet ist als z.B. in den USA – allerdings ist der Vergleich mit den Nicht-EWU-Ländern der EU weniger klar.

Tabelle 1: Makroökonomische Performanz in der Euro-Zone, USA, und den Nicht-EWU-Mitgliedern Schweden, Dänemark und GB in 2000 – 2004

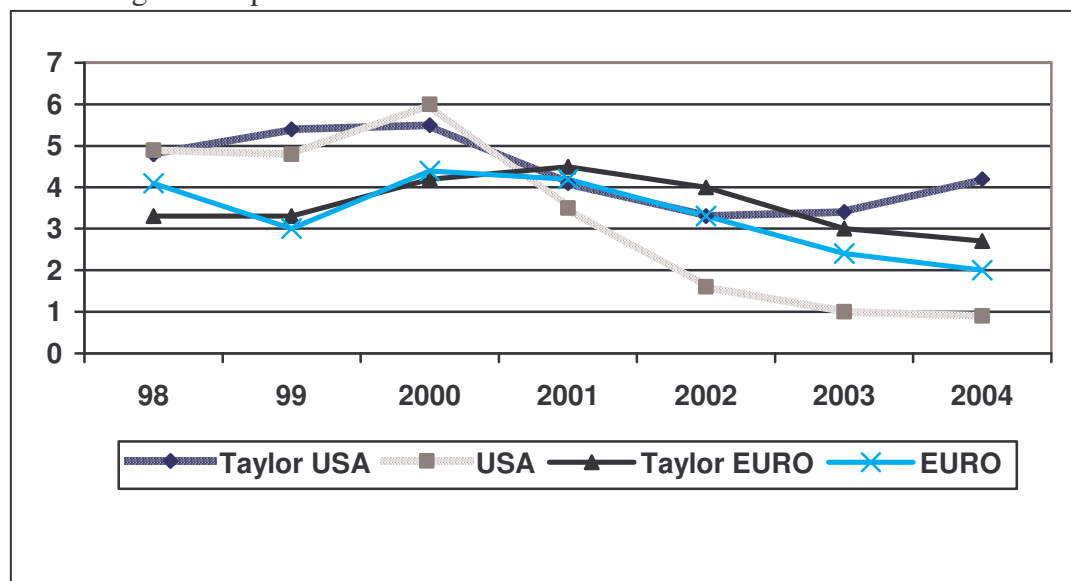
	Euro-Zone	USA	DK	S	UK
BIP¹	1,6	3,5	1,5	2,2	2,5
BIP-Deflator¹	2,0	2,2	2,2	1,8	2,6
ALQ	8,4 – 9,1	4,2 – 6,0	4,8 – 5,2	6,7 – 5,8	5,9 – 4,9
Struktureller Haushalts-saldo²	-2,4	-3,3	1,4	1,1	-1,2
Gesamter Haushalts-saldo²	-1,8	-3,0	2,0	1,8	-0,6
Kurzfristige Realzinsen³	1,3	0,5	0,9	2,0	1,9

Anmerkungen: ¹ = durchschnittl. Wachstumsrate; ² = Durchschnitt in % des BIP; ³ = Durchschnitt in %

Quelle: European Economy 2004

Der verfehlte Policy mix in der Eurozone wird aber vor allem auch deutlich, wenn man die geldpolitische Orientierung der EZB mit der US-amerikanischen FED vergleicht: In Abb. 2 sind tatsächliche (nominelle) Kurzfristzinssätze verglichen mit Zinssätzen, die mit der sogenannten Taylor-Regel (neutraler Geldpolitik) generiert wurden. Obwohl die aktuelle Zinsentwicklung in der Euro-Zone den Vorhersagen der Taylor-Regel recht eng folgt, zeigt ein Vergleich mit der Zinspolitik der FED, wie man auf einen exogenen Schock (den Terroranschlag des 11. September 2001) reagieren muss, wenn Wachstum und Beschäftigung als wesentliches Ziel der Geldpolitik angenommen werden können.

Abbildung 2: Geldpolitik in den USA und der Euro-Zone 1998 – 2004

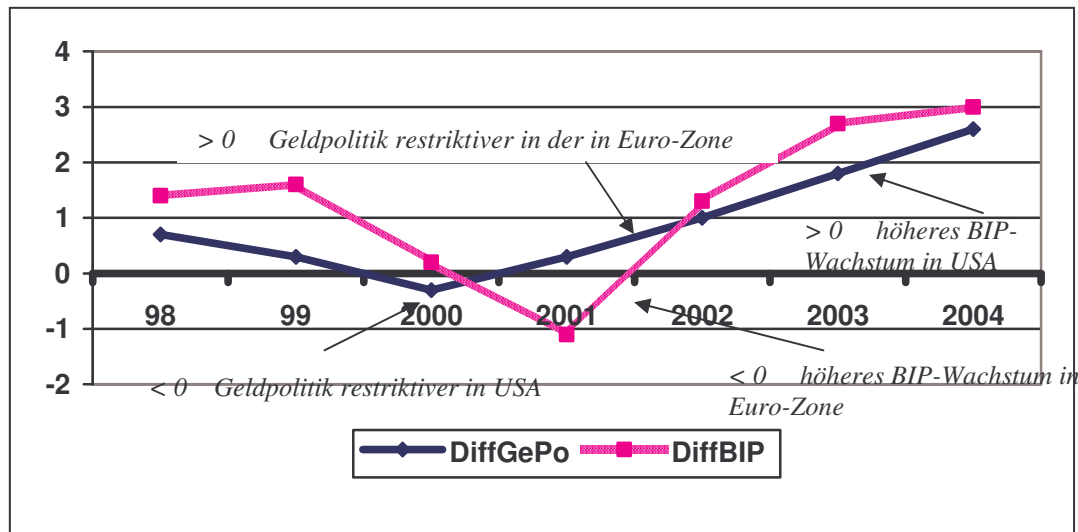


Anmerkung: TaylorUSA = Taylor-Regel-Prognose des kurzfristigen Nominalzinssatzes für die USA; TaylorEURO = Taylor-Regel-Prognose des kurzfristigen Nominalzinssatzes für die Euro-Zone; USA = kurzfristiger Nominalzinssatz für die USA; EURO = kurzfristiger Nominalzinssatz für die Euro-Zone

Quelle: OECD – Economic Outlook No. 75, 2004; IMF – World Economic Outlook 2004; eigene Berechnungen

Und in Abb. 3 kann man sehr schön die Wirksamkeit einer wachstumsorientierten Geldpolitik erkennen: Wann immer die Geldpolitik in der Eurozone restriktiver war als in den USA, ist dies mit Wachstumsverlusten (und in der Folge auch mit Beschäftigungseinbußen) bezahlt worden.

Abbildung 3: Geldpolitik und Wachstumsperformanz; USA und Euro-Zone 1998 - 2004



Anmerkung: $\text{DiffGePo} = ([i_T^{\text{USA}} - i_{\text{Ac}}^{\text{USA}}] - [i_T^{\text{EURO}} - i_{\text{Ac}}^{\text{EURO}}])$; $\text{DiffBIP} = \text{BIP}^{\text{USA}} - \text{BIP}^{\text{EURO}}$; mit i_T = Taylor-Regel basierter Zinssatz; i_{Ac} = aktueller Nominalzinssatz

Quelle: OECD – Economic Outlook No. 75, 2004; IMF – World Economic Outlook 2004; eigene Berechnungen

Welche Konsequenzen sind aus den bisherigen Ausführungen zu ziehen? Wo liegen die Perspektiven der europäischen Arbeitsmarktpolitik? Wir dürfen davon ausgehen, dass etwa 1/3 der aktuellen Arbeitslosigkeit – und dieser Anteil schwankt selbstverständlich von EU-Mitgliedsland zu EU-Mitgliedsland teilweise erheblich – auf strukturelle Probleme zurückzuführen sind, 2/3 sind auf mangelhaftes Potentialwachstum. Arbeitsmarktpolitik adressiert wesentlich die strukturellen Probleme des Arbeitsmarktes, hierfür besteht weiterhin Spielraum, allerdings muss wohl eine strukturelle Arbeitslosenquote von etwa 3 % als dauerhaft und kaum abänderbar in dynamischen Volkswirtschaften hingenommen werden. Arbeitsmarktpolitik muss sich vor allem noch stärker auf die besonderen Problemgruppen des Arbeitsmarktes konzentrieren – in einigen Ländern der EU sind dies insbesondere junge Einsteiger (F, I), in anderen Ländern sind die vor allem Geringqualifizierte (D). Hier muss jedes EU-Land weiterhin spezifische Arbeitsmarktpolitiken entwerfen, der Luxemburg-Prozess lässt hierfür genügend Spielraum.

Der größere Teil der aktuellen Arbeitslosigkeit aber hat andere Ursachen. Die Wachstumsschwäche in der EU – vor allem aber in Deutschland – wird nur zu beheben sein, wenn der makroökonomische Policy mix künftig besser gestaltet wird. Dazu kann man auf glückliche Umstände (Zufälle?) warten, wie sie die USA in der 2. Hälfte der 90er Jahre erlebte, oder aber man kann die vorhandenen Institutionen – insbesondere den Makro-Dialog im Rahmen des Kölner Prozesses – ausbauen zu einer echten Koordinierungsinstanz. Wollte

man dies tun – leider sehe ich da außer den europäischen Gewerkschaften z.Zt. keinen ‚Policy maker‘ - , müsste allerdings auch der EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt (der Finanzpolitik) einer Revision unterzogen und konsistent in die Koordinierung der Makropolitiken eingebunden werden. Hierfür zumindest sollte – nachdem sich der Stabilitäts- und Wachstumspakt als nicht praktikabel und sogar als Teil des Problems erwiesen hat – der Zeitpunkt so günstig wie nie sein.

Klar ist, dass eine deutliche Verbesserung der Arbeitsmarktlage in der EU eine langwierige Angelegenheit ist, schnelle Erfolge sind realistischer Weise nicht zu erreichen. Aber ohne eine klare Trendwende – vor allem auch in Deutschland – wird die Euroskepsis wohl nicht weichen und auch eine Identifikationsprojekt wie das europäische Sozialmodell nicht umsetzbar sein; aber vielleicht ist das ja auch gar nicht gewollt.