

**Impulse für die europäische Beschäftigungspolitik - Impulse für
Deutschland, Bericht der Europäischen Task Force Beschäftigung
Konferenz, 8. Dezember 2003, Berlin**

**Arbeitsgruppe 4 "Governance" - Akzeptanz für Reformmaßnahmen
(Länderbericht ÖSTERREICH - Thesenpapier)**

- I.) **"GOOD GOVERNANCE" IM RAHMEN DES LUXEMBURG-PROZESSES: LEHREN AUS 6 JAHRE AN ERFAHRUNGEN**
1. ***Es wurden einige Strukturreformen im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie in Gang gesetzt:*** Bisher sind die Mitgliedstaaten (MS) teilweise und von Land zu Land in unterschiedlichem Ausmaß in den Prozess der dezentralen Umsetzung von, auf europäischer Ebene vereinbarten Leitlinien eingestiegen ("*Methode der offenen Koordinierung*"). Die strukturelle Arbeitslosigkeit (NAIRU) hat sich, je nach Schätzung (von EU-KOM bzw. OECD), im Zeitraum 1997-2003 um 2,2% bzw. 1,1% reduziert; daraus folgt, grob gesprochen, dass etwa die Hälfte der Verbesserungen auf den europäischen Arbeitsmärkten auf strukturelle Veränderungen, die andere Hälfte hingegen auf die gute Konjunkturlage in den Jahren 1998-2000 zurückzuführen ist. Ein Vergleich der "*konjunkturalneutralen*" Arbeitslosenquoten des Jahres 1994:10,5% und 2004:8,2% (jeweils am Ende eines Abschwunges) führt zu einem ähnlichen Schluss.
 2. ***Dennoch hat der Luxemburg-Prozess seit 1997 deutlich an Schwung verloren:*** Der Verlust der Geldpolitik als Instrument der nationalen Wirtschaftspolitik (seit 1999) hat mancherorts zu "*Amputationsgefühlen*" mit den entsprechenden Phantomschmerzen geführt. Im Verbund mit der nahenden Osterweiterung und der damit einhergehenden Aufnahme von 10 neuen Mitgliedstaaten scheinen in einigen MS ansatzweise Re-Nationalisierungstendenzen wieder wach geworden zu sein. Dies wird besonders deutlich bei der Frage des effektiven Monitorings der Umsetzung von vereinbarten Leitlinien (Stichwort: Indikatoren-Diskussionen). Zudem sollte nicht unerwähnt bleiben, dass nur eine eingeschränkte Anzahl an Reformen auf den Güter-, Dienstleistungs- und insbesondere Arbeitsmärkten kausal auf die Europäische Beschäftigungsstrategie zurückzuführen sind.
 3. ***Entsprechend zwiespältig fällt eine Bewertung der mit dem Luxemburg-Prozess neu eingeführten "Methode der offenen Koordinierung" aus:*** Bei diesem "*management by objective*"-Ansatz - dessen Kernelemente Europäische Leitlinien (d.h. inhaltliche und zeitliche Vorgaben), die dezentrale Umsetzung auf nationaler Ebene in Form von Nationalen Aktionsplänen und das Monitoring bzw. die Überwachung der Umsetzung mittels eines Gemeinsamen Beschäftigungsberichtes, Indikatoren und Benchmarks sind - kommt der Umsetzungskontrolle eine zentrale Bedeutung zu. Diese Überwachung ist jedoch auch nach 6 Jahren noch immer unterentwickelt: U. a. fehlen in vielen Politikbereichen vergleichbare, zuverlässige und aussagekräftige Indikatoren, nicht zuletzt auch deshalb, weil von den MS nicht immer die entsprechenden Daten zur Verfügung gestellt werden (können). Die "*Impact Evaluation*" des Jahres 2002 hat zudem einen eklatanten Mangel an verlässlichen und methodisch zweifelsfreien Evaluierungsergebnissen von Maßnahmen und Politiken zu Tage gefördert. Daher scheitert eine objektive Bewertung der

Umsetzung der Beschäftigungsstrategie nicht selten an den fehlenden Voraussetzungen.

4. **Die häufig aufgestellte Forderung nach der Einbeziehung aller Akteure, so sinnvoll sie grundsätzlich erscheinen mag, kann rasch zu einer unerwünschten Unübersichtlichkeit der Prozesse und einer daraus resultierenden Diffusion der Verantwortlichkeiten führen:** Die Vielzahl an Prozessen auf EU-Ebene ist, selbst für Insider, schon jetzt kaum mehr zu überblicken. Sollen tatsächlich alle relevanten Akteure auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene, die Vertreter der nationalen und europäischen Sozialpartner, die Akteure der Zivilgesellschaft, die Vertreter des Europäischen Parlaments, der KOM (mit den verschiedenen Generaldirektionen) und des Rates (in seiner unterschiedlichen Zusammensetzung und mit seinen beigeordneten Ausschüssen) in den Lissabon-, den Luxemburg- und den Cardiff-Prozess, in die Erstellung der Wirtschaftspolitischen Grundzüge, die Erarbeitung der Sozial-NAPs, die anderen Verfahren im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung, etc. eingebunden werden? Wenn alle zuständig sind, ist letztlich niemand zuständig! Mit steigender Anzahl der eingebundenen Akteure wird rasch die Grenze der Steuerungsfähigkeit von Verfahren erreicht. Wünschenswert wäre vielmehr eine sinnvolle Konzentration und Vereinfachung der bestehenden Prozesse, die nicht zuletzt dazu führen würde, dass für die BürgerInnen der EU deren Politiken wieder transparenter und damit nachvollziehbarer würden. Es muss Klarheit über "*Commitment and Ownership of the Process*" herrschen. Andererseits gelang es im Rahmen des Luxemburg-Prozesses bisher nicht in einem befriedigenden Ausmaß, alle relevanten(!) Akteure, wie etwa die Sozialpartner und die Verantwortlichen auf lokaler/regionaler Ebene, der Beschäftigungsstrategie zu verpflichten. Politologisch gesprochen blieb die Luxemburg-Strategie bisher doch weitgehend ein Verfahren der "*Arbeitsminister*" bzw. der GD EMPL.
5. **Welche Länder waren in ihren Reformbemühungen in den verschiedenen Politikbereichen erfolgreich?** Es waren jene MS, die ihren jeweiligen Bevölkerungen die Reformnotwendigkeit entsprechend kommunizieren konnten - etwa weil sich das Land, wie im Falle von SWE und FIN Anfang der 90er Jahre, in einer tief greifenden Rezession befand; und die "*beherzt*" umfassende Reformstrategie entwickelten und umsetzten, also große "Reformpakete" schnürten, die auf Konsens und Kompromiss als Voraussetzung für breite Akzeptanz beruhten. Denn die Zustimmung zu notwendigen Reformen steigt in dem Ausmaß, in dem alle Bevölkerungsschichten den Eindruck gewinnen, dass die angestrebten Änderungen (1) einer weit verbreiteten Vorstellung von "Fairness" entsprechen und (2) allen Gruppen und Bereichen gewisse Opfer abverlangen.
6. **Die bisherigen Erfahrungen mit allen Versuchen zur Verbesserung der wirtschaftspolitische Koordinierung auf EU-Ebene und zur effektiveren Abstimmung von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitiken fallen in ihren Resultaten ernüchternd aus:** Bis dato hat man auf EU-Ebene eher eine "*passive*" Form der wirtschaftspolitischen Koordinierung zwischen zentralisierter Geldpolitik, teilintegrierten Fiskalpolitiken und dezentralen Lohnpolitiken praktiziert ("*Assignment-Ansatz*"). Für ein aktiveres Verständnis von Koordinierung, das bis zu einer ex-ante Abstimmung führen könnte, fehlt einerseits die Bereitschaft und die Einsicht in die Notwendigkeit von vielen Akteuren, und andererseits pocht die EZB auf ihre vertraglich verbrieftete Unabhängigkeit (gewissermaßen das Gegenteil von Koordinierung). Daher blieb der Mehrwert des so genannten "*Marko-Dialoges*" auf EU-Ebene hinsichtlich der Ziele "*Informationsaustausch*", "*Kommunikation der jeweiligen Ziele*" und "*gegenseitige Vertrauensbildung*" gering.

Was die bessere Abstimmung von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitiken betrifft, war den bisherigen Versuchen (etwa die zeitliche Synchronisierung der Erstellung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und der beschäftigungspolitischen Leitlinien) ebenfalls ein nur geringer Erfolg beschieden. Der reale Mehrwert ist nicht wirklich zu erkennen!

II.) DER ÖSTERREICHISCHE NATIONALE AKTIONSPLAN FÜR BESCHÄFTIGUNG (NAP) UND AKTUELLE ENTWICKLUNGEN

7. **Auch nach drei Jahren mit schwachem Wachstum, d. h. BIP-Zuwachsraten von etwa 1%, stellt sich die Lage am österreichischen Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich noch immer als gut dar:** Die Arbeitslosenquote liegt 2003 mit etwa 4,5% deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 8,1%, aber auch deutlich unter dem US-amerikanischen Niveau von etwa 6%. Die österreichische Beschäftigungsquote (Gesamt-BQ) erreicht mit 69,3% beinahe das Lissabon-Ziel, bei der Frauen-BQ übertreffen wir das gemeinsame Ziel bereits. Nur die Beschäftigung älterer Personen bereitet mit einer BQ von etwa 30% noch erhebliche Sorgen.
8. **Der Nationale Aktionsplan für Beschäftigung hat in Österreich über die Jahre eine Vielzahl von Reformen angeregt, v. a. in den Bereichen "Arbeitsmarktpolitik" und "Chancengleichheit:** Das Budget für aktive Maßnahmen wurde seit 1997 beinahe verdoppelt (von € 587 Mio. auf € 1060 Mio.); die Jugendarbeitslosigkeit wurde erfolgreich bekämpft; der Übertritt in die Langzeitarbeitslosigkeit konnte halbiert werden; und Gender Mainstreaming ist heute als Konzept weitgehend akzeptiert.
9. **Dennoch wird der Luxemburg-Prozess innerhalb Österreichs weitgehend vom Arbeitsministerium (und dem Arbeitsmarktservice) getragen - andere Akteure fühlen sich, von wenigen Ausnahmen abgesehen (Stichwort: Territoriale Beschäftigungspakte auf Länderebene), dem Verfahren nicht verpflichtet.**
10. **Traditionell spielen die Sozialpartner in Österreich in allen wirtschaftspolitischen Fragen, und nicht nur in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, eine große Rolle - in der Vergangenheit haben daher manche von ihr als einer Art "Nebenregierung" gesprochen.** Gegenwärtig ist jedoch, wie so Vieles im Leben, das Verhältnis Sozialpartner/Regierung einem Wandel unterworfen - nicht zuletzt deshalb, weil seit einigen Jahren ein allgemeiner Reformstau konstatiert wird und die Rolle der Sozialpartner zwischen den Polen "*den Wandel organisieren*" und "*den Status quo verwalten*" in der näheren Vergangenheit nicht immer klar einzuordnen war. In dieser Situation hat die Regierung die Initiative wieder stärker in die Hand genommen, was bisher v. a. zu Konflikten mit den Gewerkschaften (in der für Österreich ungewöhnlichen Form von Streiks) geführt hat.
11. **In letzter Zeit wurden große Reformschritte, etwa im Bereich Pensionen und bei den Österreichischen Bundesbahnen, gesetzt, die nicht immer ohne politische Konflikte abgelaufen sind.** Weitere Schritte sind beispielsweise im Gesundheitsbereich, bei der Zusammenlegung von Polizei und Gendarmerie und bei der Neufassung der Regeln für eine "zumutbare" Beschäftigung in der Arbeitslosenversicherung geplant. Bei allen Reformen ist eine sorgfältige Balance zu halten zwischen der Umsetzung von notwendigen Maßnahmen einerseits und der Suche von Kompromissen als Voraussetzung für Akzeptanz andererseits. Ansonsten können die Konfliktkosten - direkt in Form von Streiks und indirekt in der Beeinträchtigung des Wirtschaftsstandortes - rasch den Reformnutzen übersteigen.

III.)KOMMENTAR ZUM BERICHT DER TASK FORCE (INSBESONDERE ZUM KAPITEL "BETTER GOVERNANCE")

Allgemeiner Kommentar zum Bericht:

12. Der Bericht der Task Force Beschäftigung kann aus mehreren Gründen begrüßt werden:

- Er weist bereits einleitend mit Nachdruck auf die Gefahr hin, dass die ambitionierten Ziele von Lissabon nicht erreicht werden, wenn die MS ihre Anstrengungen zur Umsetzung der gemeinsam vereinbarten Vorgaben nicht verstärken. Ein deutliches Warnsignal, das seine Wirkung nicht verfehlen sollte!
- Die Erhöhung der Investitionen in Humankapital, die Steigerung der Anpassungsfähigkeit an den ökonomischen Wandel und die Verbesserung der Anreizstrukturen bei der Aufnahme einer Arbeit bzw. beim Verbleib in Arbeit zählen sicherlich zu den zentralen Herausforderungen im Bereich der Strukturreformen am Arbeitsmarkt. Insofern trifft der Bericht der Task Force sicherlich "*ins Schwarze*".
- Von der Herangehensweise und von den inhaltlichen Aussagen fügt sich der Bericht nahtlos in die Beschäftigungsstrategie ein - daher ist auch die Gefahr eines neuen Prozesses eigentlich nicht gegeben.

13. Kritisch angemerkt werden sollten jedoch folgende Aspekte des Berichtes:

- Der Task Force-Bericht liest sich über weite Strecken wie ein vorweggenommener "*Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2004*". Die Handschrift der KOM ist deutlich, um nicht zu sagen, allzu deutlich, erkennbar. Damit hat man die Chance vertan, der Europäischen Beschäftigungsstrategie, die einen neuen Schwung dringend nötig hätte, notwendige Impulse zu geben.
- Die Maßnahmen des Kok-Berichtes sind beinahe ausschließlich angebotsseitiger Natur (abgesehen etwa vom Kapitel 2.1.). Damit wird zweifelsfrei ein Beitrag zur Zielerreichung geleistet, der allerdings nicht ausreichen wird: Die Beschäftigungsquoten-Ziele etwa werden ohne die aktive (!) Unterstützung seitens der makroökonomischen Politiken nicht erreicht werden können. Dieser Hinweis fehlt jedoch im Bericht.
- Die Passagen zur Lohnentwicklung der Jahre 2000-2002 (Abbildung 17) erscheinen etwas suggestiv, da die Produktivitätsentwicklung allzu sehr von kurzfristigen konjunkturellen Effekten geprägt war. Ein längerer Betrachtungszeitraum hätte gezeigt, dass - mit Ausnahmen der Abschwünge Anfang der 90er Jahre und seit 2000 - Lohnzurückhaltung seit Anfang der 80er Jahre die Norm war (die realen Lohnstückkosten sanken in der Mehrzahl der Jahre).
- Obwohl der Mobilisierung des gesamten Arbeitsangebotes auf Grund der demographischen Alterung unserer Gesellschaften längerfristig eine große Bedeutung zukommt, wird ein starker Anstieg des Angebotes, etwa auf Grund eines zusätzlichen Zustroms aus dem Ausland, in Österreich bis 2015 - erst dann wird die Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter sinken - zu Arbeitslosigkeit führen - wenn nicht unrealistische Lohnreaktionen unterstellt werden. Die Situation ist in anderen Ländern vergleichbar. Dieser Hinweis fehlt ebenfalls im Bericht.

Nun zum Kapitel 5 "*Better Governance*"

14. Der Bericht der Task Force Beschäftigung spricht auch in diesem Bereich die relevanten Fragen an: Wie kann die Akzeptanz der Gesellschaften für die notwendigen Reformschritte erreicht werden? Wie können die Reformen effektiver umgesetzt werden? Welcher Beitrag kann von der EU kommen? Eine zentrale Bedeutung kommt offensichtlich den folgenden drei Strategieelementen zu: Eine "*klare Vision des Weges*", ein "*starker politischer Wille*" und die "*konzertierten An-*

strebungen aller Akteure". Ob die vorgeschlagenen Schritte jedoch ausreichen werden, bleibt fraglich? Um dem daniederliegenden Beschäftigungsprozess wieder Leben einzuhauchen, wäre wahrscheinlich ein starker politischer Impuls von höchster Ebene, also von Seiten des Europäischen Rates, notwendig.

15. **Es ist zutreffend, dass der Mobilisierung der Gesellschaften zur Unterstützung der notwendigen Reformschritte zentrale Bedeutung zukommt:** Beschäftigungspakte und Reformpartnerschaften waren in der Vergangenheit hilfreiche Instrumente. Wenn Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und Regierungsvertreter zu, für alle Seiten akzeptablen Lösungen kommen, können daraus "*positive sum games*" werden (andere Voraussetzungen für erfolgreiche Reformen sind in den Thesen 4, 5, 10 und 11 genannt).
16. **Das politische Bekenntnis zu den vereinbarten Zielen sollte ausdrücklich bekräftigt werden. Die Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung sind dafür der richtige Ort:** Auch dieser Punkt wird zutreffend vom Kok-Bericht festgehalten. Ein effektives Umsetzungs-Monitoring ist der Auftrag der Stunde; nur keine neuen Leitlinien! KOM und MS sollten ihre jeweilige Rolle in den vereinbarten Verfahren übernehmen. Hinhaltender Widerstand bei der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien widerspricht den gemeinsam vereinbarten Vorgaben und dem europäischen Geist!
17. Weiters ist zutreffend, dass
 - die **länderspezifischen Empfehlungen noch zielgenauer und "schlagkräftiger"** werden könnten; Voraussetzung für ihre Wirksamkeit ist jedoch die Bereitschaft der MS, sie auch Realität werden zu lassen;
 - die **Strukturfonds** die Lissabon-Strategie in Zukunft punktgenauer unterstützen sollten;
 - der Beitrag der **europäischen Sozialpartner** zur Beschäftigungsstrategie noch immer ein ungenügender ist; dies hängt teilweise mit einem fehlenden Engagement, aber auch mit dem Umstand zusammen, dass die Sozialpartner auf europäischer Ebene keine Verpflichtungen eingehen können, die für ihre nationalen Teilorganisationen Bindungswirkungen entfalten. Wenn der vorgeschlagene "*Dreiergipfel*" nicht zu einem Klon des "*Ständigen Ausschusses für Beschäftigungsfragen*" werden soll, was ja niemand wünschen kann, dann müssten die "*Spielregeln*" für ein derartiges Treffen von vornherein auf ihre Funktionalität hin überprüft werden.

IV.) RESÜMEE?

Sollte sich aus der Diskussion ergeben!