

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

H.-Dieter Hardes

Zur Frage der Notwendigkeit einer strategischen
Koordinierung der Beschäftigungspolitik in Europa

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-Heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Zur Frage der Notwendigkeit einer strategischen Koordinierung der Beschäftigungspolitik in Europa

H.-Dieter Hardes*

Dieser Beitrag liefert einen Überblick zu den Initiativen einer europäischen Beschäftigungspolitik. Die Amsterdamer EG-Verträge haben hierzu neuere Ansätze und Verfahren zur Koordinierung der nationalen Beschäftigungspolitik begründet. Welche Elemente einer europäischen Beschäftigungsstrategie sind bisher entwickelt worden? Wie lassen sich die Neuerungen begründen und beurteilen?

Hierzu wird im ersten Abschnitt eine empirische Analyse zur Entwicklung der aggregierten Arbeitslosigkeit im Zusammenhang mit makroökonomischen Schockeffekten geliefert. Die europäische Perspektive der Diagnose soll die übernationale Problematik skizzieren, weshalb die Verträge die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als eine „Angelegenheit gemeinsamen Interesses“ bezeichnen. Neben den Beziehungen zwischen der aggregierten Arbeitslosigkeit und den konjunkturellen Schocks werden die Persistenzprobleme der Arbeitslosigkeit untersucht, die mit einer unzureichenden Beschäftigungsdynamik und der Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in den EU-Ländern zusammenhängen. Die skizzierten Diagnosen zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Europa lassen daher einen Mix von Verursachungsfaktoren erkennen; im Umkehrschluß läßt sich folgern, daß eine Kombination beschäftigungspolitischer Maßnahmen zur Bekämpfung der aggregierten Arbeitslosigkeit erforderlich ist.

Im zweiten Abschnitt werden daraufhin die Ansatzpunkte einer europäischen Beschäftigungsstrategie vorgestellt: Nachdem der relevante Begriff der Beschäftigungspolitik zunächst vor dem Hintergrund eines Bezugsmodells systematisch geordnet wurde, folgen einige Antworten zur grundsätzlichen Frage der Notwendigkeit einer europäischen Beschäftigungspolitik. Der Autor bejaht die Frage in allgemeiner Hinsicht – im Gegensatz zu verschiedenen Kritikern aus dem Bereich der Wissenschaft. Sodann werden die ersten gemeinsamen beschäftigungspolitischen Leitlinien, die vom Europäischen Rat in 1997 beschlossen wurden, in Form einer strukturierten Übersicht nach dem Bezugsmodell des Begriffs der Beschäftigungspolitik analysiert und erläutert.

Im dritten Abschnitt wird schließlich die These möglicher zwischenstaatlicher Lerneffekte im Bereich der Beschäftigungspolitik exemplarisch behandelt: Warum haben zwei kleinere Länder (Dänemark und Niederlande), die relativ offene Volkswirtschaften bilden, offenbar größere beschäftigungspolitische Erfolge als andere EU-Länder erzielt?

In den Schlußfolgerungen im vierten Abschnitt versucht der Autor, die möglichen Perspektiven und Probleme der Umsetzung beschäftigungspolitischer Leitlinien in der EU anzusprechen.

Inhalt

- 1 Arbeitslosigkeit in der EU
 - 1.1 Aggregierte Phillips-Kurven-Analyse
 - 1.2 Unzureichende Beschäftigtendynamik
 - 1.3 Mangelnde Reintegration von Langzeitarbeitslosen
- 2 Perspektiven einer europäischen Beschäftigungsstrategie
 - 2.1 Begriff der Beschäftigungspolitik: Konzeptionelle Grundlagen
 - 2.2 Verfahren der strategischen Koordinierung
 - 2.3 Notwendigkeit und Sinn der Verfahren zur koordinierten Beschäftigungsstrategie?
 - 2.4 Beschäftigungspolitische Leitlinien 1997/98
- 3 Positive Ansätze einzelner Länder?
 - 3.1 Dänemark als Beispiel?
 - 3.2 Beschäftigungspolitik in den Niederlanden
- 4 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Eine Mehrheit von EU-Ländern hat den Schritt in die Währungsunion vollzogen, nachdem die wirtschaftspolitische Aufgabe der monetären Konvergenz (weitgehend) bewältigt werden konnte. Ungelöst bleiben hingegen die Probleme der hohen Arbeitslosigkeit und der mangelnden Beschäftigungsdynamik in vielen Ländern Europas. Die Amsterdamer EG-Verträge haben hierzu neuere Ansätze und Verfahren zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedsländer begründet; dieser Politikbereich wird in den Verträgen ausdrücklich als „Angelegenheit gemeinsamen Interesses“ beschrieben. Die auf dieser Grundlage entwickelten Verfahren und Ansätze für eine beschäftigungspolitische Agenda auf der europäischen Ebene sollen in diesem Beitrag vorgestellt und beurteilt werden.

Hierzu folgt eine knappe Diagnose zu den Problemen der Arbeitslosigkeit, primär aus einer makroökonomischen, übernationalen Sichtweise (Abschnitt 1). Im zweiten Abschnitt werden dann die neuen Verfahren und Leitlinien der koordinierten Beschäftigungsstrategie in der EU herausgestellt. Die aktive Koordinierungsstrategie könnte zu multilateralen Lerneffekten im Bereich der Beschäftigungspolitik führen. In diesem Sinne werden als Fallbeispiele zwei EU-Länder mit relativen Erfolgen in der Beschäftigungsdynamik ausgewählt (Abschnitt 3). Im vierten Abschnitt werden schließlich einige Folgerungen zur Zukunft einer beschäftigungspolitischen Agenda in Europa formuliert.

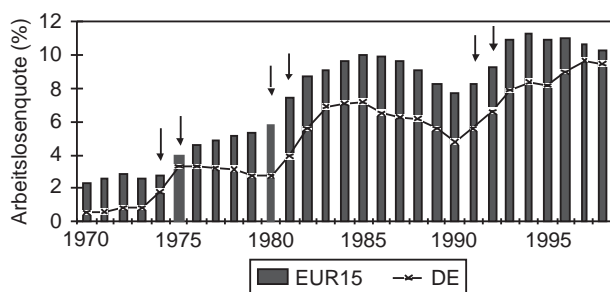
* H.-Dieter Hardes ist Professor für Volkswirtschaftslehre im Schwerpunkt Arbeit/Personal/Organisation an der Universität Trier. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors. Der Autor dankt den anonymen Gutachtern des Review-Verfahrens für einige wertvolle Hinweise.

1 Arbeitslosigkeit in der EU

Zunächst sollen die Beschäftigungsprobleme im Europa der heutigen 15 EU-Mitgliedsländer in einer übernationalen Analyse betrachtet werden. Vorrangig geht es um eine makroökonomische Diagnose der globalen Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Europa.¹ Die Diagnose hierzu konzentriert sich auf drei Aspekte, die „trade off“-Probleme der Stabilisierungspolitik auf der Basis von europaweiten Phillips-Kurven, die möglichen Ursachen der mangelnden Beschäftigungsdynamik in einer Mehrzahl von EU-Ländern und die Problematik der Reintegration von Langzeitarbeitslosen.

Die Entwicklung der EU-weiten Quoten der Arbeitslosigkeit zeigt ein markantes treppenförmiges *Zeitverlaufprofil* mit drei Phasen stufenförmiger Anhebungen und anschließenden Phasen der Persistenz bzw. eines mäßigen Rückgangs der Arbeitslosigkeit. Der schubartige Anstieg der Arbeitslosigkeit in den 15 EU-Ländern erfolgte jeweils überproportional in drei Phasen konjunktureller Schockeffekte, im Zusammenhang mit und unmittelbar nach den Rezessionskrisen der Jahre 1974/75, 1981/82 und 1992/93 (gekennzeichnet durch die Pfeile oberhalb der Säulen der EUR15-Arbeitslosenquoten)². Die zyklischen Schockeffekte in der Zeitreihe der globalen Arbeitslosenquoten bildeten sich jeweils im weiteren Verlauf nach den Krisen nicht symmetrisch zurück. Es ist der Gesamtheit der EUR15-Länder nicht gelungen, die allgemeine Arbeitslosigkeit in den Zeitphasen der konjunkturellen Erholung nach den zyklischen Schocks auf das vorherige Niveau vor den Krisen zu reduzieren. Daher ist längerfristig ein nachhaltiger, stufenförmiger Anstieg der Arbeitslosigkeit in den europäischen Ländern mit jeder neuen Phase eines Konjunkturschocks zu beobachten; die Schockeffekte konnten durch die globale Konjunkturentwicklung nicht beseitigt werden.

Abbildung 1: Entwicklung der Arbeitslosenquoten, EUR15 (DE), 1970-98



Quelle der Daten, soweit nicht anders vermerkt: Europäische Kommission, Annual Macro Economics Data Base (DG 2, 5/1997).

Somit sind aus makroökonomischer Sicht mindestens zwei empirische Merkmale in der Zeitreihe der Arbeitslosigkeit in EU-Europa zu klären, die *zyklischen Schockeffekte* zum einen und die *Persistenz* der Arbeitslosigkeit zum anderen.

¹ Der globale europäische Ansatz dieses Beitrags soll einerseits übernationale Trends der Beschäftigungsprobleme aufzeigen. Die aggregierten Daten zeigen EU-weite Größen und Problemlagen; diese werden zweifellos von einigen größeren Ländern wie Frankreich, Deutschland, Italien u. a. dominiert. Andererseits soll im weiteren Verlauf des Beitrags aber auch auf die Differenzierung der Lage und Entwicklung der nationalen Beschäftigungsprobleme am Beispiel ausgewählter kleiner EU-Länder hingewiesen werden.

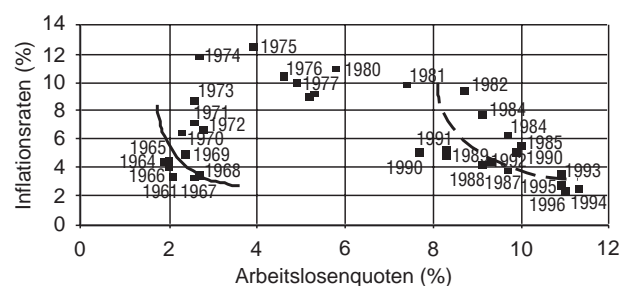
² Die Entwicklung nationaler Arbeitslosenquoten verlief in mehreren EU-Ländern weitgehend parallel; zum Vergleich wurde lediglich die Zeitreihe der nationalen Arbeitslosenquoten in Deutschland (DE) in der Abbildung 1 berücksichtigt.

1.1 Aggregierte Phillips-Kurven-Analyse

Die empirischen *Phillips-Kurven* für die Gesamtheit der EUR15-Länder (vgl. Abbildung 2) zeigen, daß sich die kurzfristigen Zielbeziehungen zwischen den Quoten der Arbeitslosigkeit (als Indikator des Beschäftigungsziels) und der Rate der Preisentwicklung (als Indikator des Ziels der Preisstabilisierung) in Europa deutlich nach rechts verschoben haben. Die shifts der europäischen Phillips-Kurven im Verlauf der 70er/80er Jahre waren offensichtlich ein europaweites Phänomen: Stagflationäre Tendenzen bestimmten die wirtschaftspolitischen Zielbeziehungen in den EUR15-Ländern, mit steigenden Inflationsraten einerseits sowie stagnierendem Wachstum und steigender Arbeitslosigkeit andererseits.

Die in der Abbildung 2 aufgezeigten shifts der europäischen Phillips-Kurven deuten auf globale, europaweite Ursachen. Zumindest zwei Faktoren dürften in dieser Hinsicht maßgebliche Einflüsse gewesen sein:

Abbildung 2: Empirische Phillips-Kurven-Beziehungen, EUR15-Länder, 1970-96

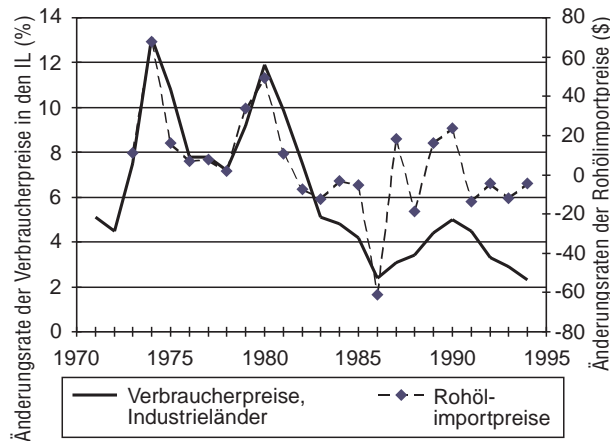


In den 60er/70er Jahren herrschte in den europäischen Nationalstaaten ein keynesianisches Paradigma der Wirtschaftspolitik vor, mit einem zyklischen Wechsel zwischen expansiver Lohn- und Preispolitik der Tarifparteien und Unternehmen sowie einer härteren Anti-Inflations-Politik der Notenbanken wichtiger europäischer Länder. Dieser in den vorherrschenden wirtschaftspolitischen Regimes der Länder durch eine mangelhafte Kooperation der maßgeblichen institutionellen Akteure angelegte Konflikt zwischen expansiver Lohn- und Preispolitik sowie restriktiver Geldpolitik führte im Kern zu Effekten des wechselseitigen Aufschaukelns, so daß sich die makroökonomischen Zielkonflikte, dargestellt durch die empirischen Phillips-Kurven, im Zeitverlauf der 70er/80er Jahre verschärfen. Das keynesianische Regime der nationalen Politikmuster trug bei den gegebenen Institutionen zur Verschlechterung des allgemeinen trade off-Phänomens der makroökonomischen Stabilisierungspolitik in den europäischen Mitgliedsländern bei. Den empirischen shift-Effekten der Phillips-Kurven entsprechen veränderte Inflationserwartungen gemäß den formalisierten Konzepten der Wirtschaftstheorie (vgl. Mankiw 1996: 381 ff. u.a.).

Des Weiteren: Die Synchronisation europaweiter oder weltwirtschaftlicher Schocks in den 70er/80er Jahren läßt auf gemeinsame, globale Ursachen schließen. Die damaligen Ölpreisswellen wirkten aus der Sicht der europäischen Industrieländer als globale „cost push“-Faktoren, als Verschiebungen der makroökonomischen Angebotsfunktionen mit der Folge von europaweiten Stagflationseffekten. Die Abbildung 3.1 zeigt hierzu die weltwirtschaftlichen Inflationsraten der Verbraucherpreise in engem zeitlichen Zusammenhang mit der Preisentwicklung der Rohölimporte. Die zeitlichen Bezüge zwischen den inflationären Angebotsschocks (gemäß Abbildung 3.1) und den Stagflationsphasen in der Zeitreihe der

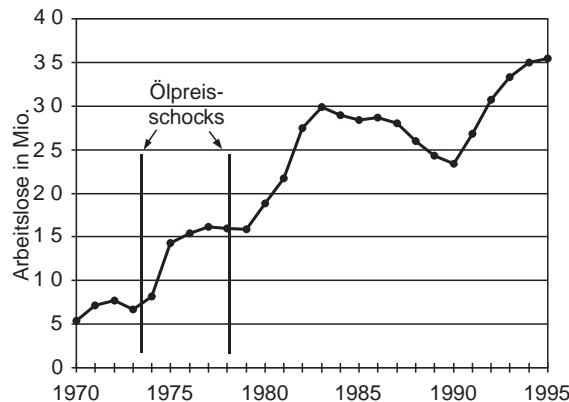
aggregierten Arbeitslosigkeit in den Industrieländern der OECD-Gruppe (gemäß Abbildung 3.2) werden im Vergleich der oberen und unteren Abbildungen sehr deutlich.

Abbildung 3.1: Entwicklung der Rohölimportpreise (US-Dollar) und der Verbraucherpreise in den Industrieländern, 1971(73) - 94³



Quellen: SVR, Jahresgutachten 1995/96, Tabelle 19* sowie Daten des Internationalen Währungsfonds

Abbildung 3.2: Aggregierte Arbeitslosigkeit in OECD-Ländern, 1970-95, in Mio.



Quelle: OECD (Jobs Study, Part I) 1994, S. 1 (1994/95: Projektionen)

In makroökonomischer europäischer Sicht herrscht somit die Diagnose weltwirtschaftlicher Angebotsschocks vor, die vorrangig für die ersten beiden Stufen der Zeitreihe der Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden (vgl. u. a. Lindbeck 1993: 22). Die Dominanz von Angebotsschocks oder cost push-Faktoren klärt auch die Schwierigkeiten einer nachfrageorientierten Stabilisierungspolitik in diesem Zeitraum. Die Ursachen der Krise der 90er Jahre waren hingegen weniger eindeutig zuzuordnen, da die Phasen der Wirtschafts-

³ Abbildung 3.1 zeigt die jährlichen Veränderungsdaten der Preise von Rohölimporten der Mitgliedsländer der Int. Energieagentur sowie die Veränderungsdaten der Verbraucherpreise der IL.

⁴ Auf die Veranschaulichung des Konzepts der langfristigen Phillips-Kurve und der „Inflationsstabilen Arbeitslosenquote“ wird hier verzichtet, weil der empirische Informationsgehalt durch das Fehlen von Meßdaten der relevanten Inflationserwartungen in Europa eingeschränkt ist. Der Pfad der Inflationsstabilen Arbeitslosenquote wird ausschließlich der beobachteten Zeitreihe der Quote bei unterschiedlichen Phasen der Inflationsentwicklung zugeordnet.

⁵ Zum Vergleich wird wiederum DE herangezogen, hier gelten ähnliche Aussagen einer mangelnden Beschäftigungsdynamik.

zyklen in den europäischen Ländern deutlich weniger parallel verliefen. Die nationalen Zyklen waren differenzierter, die jeweiligen zyklischen Schockeffekte wurden teils monetären Faktoren wie währungspolitischen Krisen und überhöhten Realzinsen bzw. einer Geldpolitik der Disinflation zugewiesen, während aus angebotspolitischer Sicht vielfach die Entwicklung der nationalen Arbeitskosten und institutionelle Faktoren als relevante Krisenfaktoren der 90er Jahre gelten (vgl. z. B. Burda, M./Wyplosz, C. 1993: 272 ff.).⁴

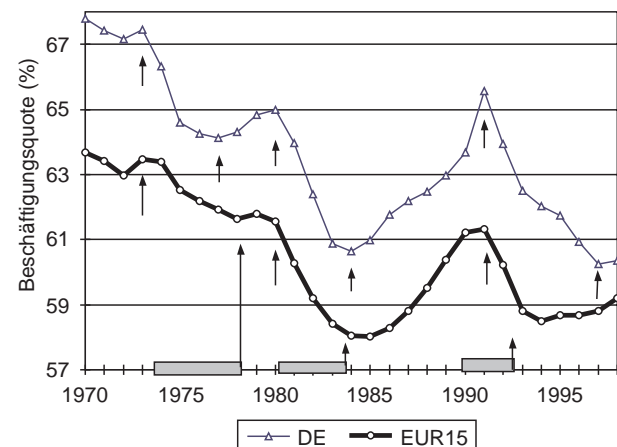
1.2 Unzureichende Beschäftigungsdynamik

Strittiger erscheint die Erklärung des zweiten empirischen Phänomens im Zeitverlauf der Arbeitslosigkeit: des Andauerns der gestiegenen Arbeitslosenquoten nach den zyklischen Krisen. Warum blieb die Arbeitslosigkeit trotz zeitweilig günstiger Konjunktur in der EU auf höherem Niveau? Warum kehrte die Arbeitslosigkeit nicht zurück zu dem früheren Niveau vor den zyklischen Schock-Effekten? Diese Fragen betreffen das Persistenzproblem in der Zeitreihe der aggregierten Arbeitslosigkeit. Damit ist ein Strukturproblem in der Gruppe von arbeitslosen Personen verbunden, der Formierung eines harten Kerns von Langzeitarbeitslosen mit offenbar geringen Chancen der Reintegration in das Erwerbssystem. Diese beiden empirischen Merkmale, die Persistenz der aggregierten Arbeitslosigkeit und die gleichzeitige Verfestigung einer Kerngruppe von Langzeitarbeitslosen, zeigen besondere Probleme der Beschäftigungspolitik in Europa; in anderen Regionen von OECD-Ländern sind diese Probleme bekanntlich weniger verbreitet, etwa in Nordamerika, Australien oder in Japan.

Die *Persistenz* der aggregierten Arbeitslosigkeit nach den zyklischen Schock-Effekten läßt sich von Seiten der Beschäftigtenentwicklung her erklären: In vielen EU-Ländern⁵ fehlte es nach den konjunkturellen Schocks an ausreichender Beschäftigungsdynamik in den Aufschwungphasen, um das allgemeine Niveau der Arbeitslosen mittelfristig zurückzuführen. M. a. W.: Die Anpassungsreaktionen der Unternehmen als maßgebliche Akteure von Beschäftigtenentscheidungen blieben relativ zurückhaltend und verzögert. Diese mangelnde Dynamik verdeutlicht die Abbildung 4 der Entwicklung der Beschäftigtenquoten, der Anzahl der beschäftigten Personen in Relation zur erwerbsfähigen Wohnbevölkerung.

Der globale Indikator der Beschäftigtenquoten in den EUR15-Ländern zeigt einen negativen Trend im längerfristigen

Abbildung 4: Entwicklung der Beschäftigtenquoten, EUR15 (DE), 1970-98



gen Zeitraum seit 1970. Maßgeblich hierfür waren die mittelfristigen Phasen negativer Beschäftigungsentwicklungen nach den drei konjunkturellen Schocks der Jahre 1974/75, 1981/82 und 1991/92 (vgl. die markierten Balken der mittelfristigen Phasen des Beschäftigungsabbaus oberhalb der Zeitachse in Abbildung 4). Die Unternehmen haben – wie aus der Graphik ersichtlich – im Falle konjunktureller Schocks reagiert und Beschäftigte abgebaut; nach den Krisen hat sich die negative Beschäftigtendynamik jeweils mittelfristig über mehrere Jahre fortgesetzt. Der Kern des Beschäftigungsproblems in EU-Europa⁶ lag daher in einer mangelnden Anpassungsreaktion der Beschäftigung in wirtschaftlichen Aufschwungphasen. Welche Gründe waren für diese negative Beschäftigtenentwicklung trotz der Erholung der Wirtschaftskonjunktoren maßgeblich?

Aus der Vielzahl von *Hypothesen*, die zur Beantwortung dieser Frage von verschiedenen Autoren formuliert wurden, sollen hier drei ausgewählte Ansätze erläutert werden. Sie verweisen auf ein Spektrum relevanter Bestimmungsfaktoren der mangelnden Beschäftigungsdynamik.

(1) *Neukeynesianische* Argumente behaupten, die kurzfristigen Schockeffekte hätten längerfristige Auswirkungen durch erhöhte Risiken und größere Risikoaversion der Unternehmen, folglich habe die Beschäftigtennachfrage zögerlicher und zurückhaltender nach den konjunkturellen Schocks reagiert. Konjunkturelle Schocks schaffen aus der Sicht der Unternehmen größere Unsicherheiten bezüglich der Güternachfrage, des Verhaltens der anderen Konkurrenten und der Wettbewerbsposition des eigenen Unternehmens. Konjunkturelle Unsicherheiten führen deshalb zu verändertem Risikoverhalten. Beschäftigungsentscheidungen von Unternehmen werden daher aufgrund von Schock-Effekten asymmetrisch, die Anpassungen im Wirtschaftsaufschwung werden tendenziell zögerlicher und vorsichtiger als in einer Rezession erfolgen. Die asymmetrischen Verhaltensreaktionen werden im Falle von internationalen Unternehmen durch Wechselkursrisiken und die Volatilitäten von Finanzmärkten verstärkt. Insbesondere wenn Aufwertungsrisiken aus der Sicht europäischer oder nationaler Unternehmen zu erwarten sind, erfolgen die Beschäftigungsanpassungen wegen der größeren Risiken von Ertragsschwankungen zurückhaltender (vgl. Stiglitz 1993: 430 ff.). Im Verlauf der 90er Jahre verstärkte sich die Funktion der nationalen D-Mark als sogenannte Ankerwährung im Europäischen Währungssystem (EWS), so daß große Industrieunternehmen in verschiedenen Ländern des EWS den Aufwertungsrisiken wichtiger europäischer Währungen ausgesetzt waren. Die Volatilität der Finanzmärkte verstärkte über die Wechselkurserwartungen die Ertragsrisiken der internationalen Unternehmen in den europäischen Ländern. Die Unternehmen reagierten mit größerer Risikoaversion und in der Folge mit zurückhaltenden Beschäftigungsanpassungen.

(2) Von seiten *klassisch* ausgerichteter Angebotsökonomern werden vor allem Starrheiten der Reallöhne für die negative Beschäftigtenentwicklung verantwortlich gemacht. Nach konjunkturellen Krisen geraten Unternehmen bei rigiden Reallöhnen unter größeren Druck längerfristig relativ steigender Arbeitskosten, worauf die Unternehmen nach dem mikroökonomischen Muster der Faktorsubstitution und durch

Rationalisierung des Arbeitskräfteeinsatzes reagieren. Diese Reaktionen der Faktorsubstitution bzw. der zurückhaltenden Arbeitsnachfrage werden verstärkt, wenn die Gewerkschaften Strategien der Arbeitszeitverkürzungen durchsetzen und dadurch die relativen Faktorkosten des Arbeitskräfteeinsatzes verteuert werden.

Besonders mit Bezug zum Wandel der Qualifikationsstrukturen der Arbeitskräftenachfrage werden ferner Argumente rigider Lohnstrukturen verwendet. Konstatiert werden international beobachtbare Trends längerfristiger Veränderungen der Qualifikationsstrukturen des Beschäftigtenbedarfs, sei es durch den intersektoralen Außenhandel gemäß komparativen Kostennachteilen bei arbeitsintensiver Produktion, sei es durch den faktorsparenden Charakter des technischen Wandels (einen internationalen Überblick liefern Dreze/Sneessens 1997: 250 ff.). In Ländern mit starren Lohnstrukturen führt demnach der relative Druck der Arbeitskosten zu überproportionalen Freisetzungen von gering qualifizierten Arbeitskräften. Vor allem im Gegensatz zu angelsächsischen Ländern gelten die qualifikatorischen Lohnstrukturen in nord- und mitteleuropäischen Ländern als inflexibel mit Bezug auf den Wandel der Arbeitsnachfragestrukturen (vgl. OECD (Jobs Study, Part I) 1994: 19 u.a.), so daß die Beschäftigungsprobleme in diesen Ländern vornehmlich gering qualifizierte Arbeitskräfte betreffen.

(3) Weitere Argumente liefert die Abgabendebatte: Zu hohe bzw. gestiegene *Abgaben und Steuern* haben den Faktor Arbeit verteuert, so daß die Produzentenlöhne einerseits und die verfügbaren Nettolohneinkommen der Arbeitnehmer andererseits stärker auseinanderfallen. Die *Brutto-Netto-Scheren*⁷ der Löhne wurden durch die kumulierte Wirkung von – Sozialabgaben der Unternehmen, – direkten Steuern und Abgaben der Arbeitnehmer und – indirekten Verbrauchssteuern der Arbeitnehmerhaushalte vergrößert.

$$\text{Brutto-Netto-Lohnschere} = \frac{(1+t_{\text{Sozialabgaben,U}}) \cdot (1+t_{\text{ind. Steuern,H}})}{(1-t_{\text{dir. Steuern/Abgaben,H}})}$$

t = Abgaben- bzw. Steuersatz
H = Haushalte von Arbeitnehmern
U = Unternehmen

Die Brutto-Netto-Lohnscheren sind in mehreren europäischen Ländern bis in die 90er Jahre größer geworden. Dadurch entsprechen die Bruttoarbeitskosten bei zusätzlichem Arbeitskräfteeinsatz nach Schätzungen der OECD einem drei- bis vierfachen Multiplikator des Nettoeinkommens. M. a. W.: Für zusätzliche 100 Geldeinheiten Nettolohneinkommen eines Arbeitnehmer-Haushalts müssen europäische Unternehmen zusätzliche Bruttoarbeitskosten von 300 bis 400 Geldeinheiten kalkulieren (vgl. OECD (Jobs Study, Part II), 1994: 240 f.). Höhere Abgaben- und Steuerlasten bewirken einerseits bei gegebenen Lohnsätzen eine Verteuerung der Bruttoarbeitskosten aus der Sicht der Unternehmen, besonders bei personalintensiven Dienstleistungsunternehmen. Dadurch wird die Arbeitsnachfrage der Unternehmen c. p. reduziert. Längerfristig hängt die Beschäftigungsentwicklung dann von der Reaktion der Lohnpolitik ab, deren Konflikte verschärft werden, wenn sich die Gewerkschaften an den realen Netto-Löhnen als Zielgröße ausrichten. Eine Rückwälzung höherer Steuerbelastungen durch geringere Lohnsätze erscheint nur bei längerfristiger Zurückhaltung in der Lohnpolitik möglich. Andererseits führen hohe Brutto-Netto-Lohnscheren in den europäischen Ländern auch zu geringe-

⁶ In DE im besonderen.

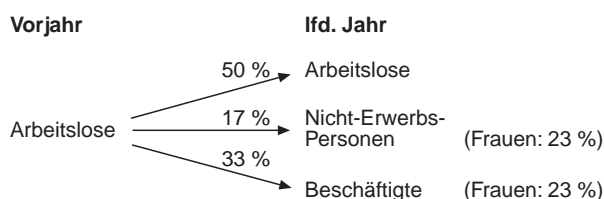
⁷ Statt des Begriffs der Brutto-Netto-Lohnschere werden in der Literatur auch die Begriffe des „Abgabenkeils“ oder der „Abgabenschere“ verwendet. Zur Bestimmung der Brutto-Lohn-Schere vgl. Lindbeck 1996, S. 622; ders. 1993, S. 88.

ren monetären Beschäftigungsanreizen für Arbeitnehmer im Falle von „offizieller“ Beschäftigung, statt dessen verstärkt zu Beschäftigungsformen in einer vielfältigen Schattenwirtschaft.

1.3 Mangelnde Reintegration von Langzeitarbeitslosen

Oben wurde bereits erwähnt, daß die Persistenz der aggregierten Arbeitslosigkeit mit einer Verfestigung einer Kerngruppe von *Langzeitarbeitslosen* verknüpft war. Die Diagnose muß daher personenbezogene Selektionseffekte und mangelnde Reintegration in das Beschäftigungssystem bei einem größeren Anteil von Arbeitslosen mit der Persistenz der allgemeinen Arbeitslosigkeit erklären.

Abbildung 5: Zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen, EU, 1996



Quelle: Eurostat, Ergebnisse des LFS 1996.

Z. Z. hat fast jeder zweite Arbeitslose in den Ländern EU-Europas bereits eine längerfristige Verweildauer in der Arbeitslosigkeit von mehr als einem Jahr; fast 50 % der Arbeitslosen gehören somit zu den Langzeitarbeitslosen, trotz vielfältiger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in den europäischen Ländern seit den 80er Jahren. Generell läßt sich das Problem geringer Wiedereingliederungschancen einer Gruppe von Arbeitslosen nach den empirischen Daten so beschreiben: Von allen Arbeitslosen eines Vorjahres haben nach dem Ablauf eines Jahres nur ca. 33 % wieder eine Erwerbstätigkeit, 50 % sind noch oder wieder in der Arbeitslosigkeit, während 17 % aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, also weder zu den Beschäftigten noch zu den Arbeitslosen gehören (vgl. Europäische Kommission 1997: 39).⁸ Eine Reintegration in das Beschäftigungssystem erfolgt demnach im Verlauf eines Jahres bei rd. zwei Dritteln aller Personen des Arbeitslosenbestandes in EU-Europa nicht oder ohne dauerhaften Erfolg; Arbeitslosigkeit bedeutet somit für eine Mehrheit der Bestandsgröße der Arbeitslosen in Europa einen Outsider-Status ohne eine dauerhafte Wiederbeschäftigung.

Wie hängen Arbeitslosigkeit im allgemeinen, Persistenzprobleme und Langzeitarbeitslosigkeit im besonderen zusammen? Wie kommt es dazu, daß ein Teil der Arbeitslosen zu Outsiders wird, deren Integrationschancen mit der Zeit geringer werden? Zur Veranschaulichung, nicht zur Verharmlosung dient das Beispiel eines *Blumenladens*: Ein Blumenverkäufer

wird regelmäßig einen Teil seines Sortiments täglich verkaufen und täglich einen Neuzugang an frischen Blumen erhalten. Am Ende einer Woche wird dann ein Restbestand an weniger verkäuflichen Blumen verbleiben, zum einen durch Sortiereffekte der Kunden, die bei verschiedenen Blumenarten bestimmte Sorten nicht präferieren; zum anderen durch Dauereffekte des Verwelkens von Blumen.⁹

In Analogie läßt sich die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit erklären: In der Bestandsgröße der Arbeitslosen kommt es durch *negative Sortiereffekte* zu einer Konzentration von arbeitslosen Personen mit Problem- oder Risikomerkmale (Sortiereffekte bei Heterogenität von Stellensuchenden). Des weiteren: Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit wird die Wettbewerbsfähigkeit von längerfristig arbeitslosen Personen am Arbeitsmarkt sinken (*Dauereffekte*).¹⁰ Beide Effekte wirken zusammen, so daß die aggregierte Arbeitslosigkeit längerfristig mit höheren Anteilen von Langzeitarbeitslosen verbunden sein wird.

Umgekehrt trägt der Anstieg von Langzeitarbeitslosigkeit zur Persistenz in der Zeitreihe der aggregierten Arbeitslosigkeit bei, da die individuellen Beschäftigungschancen der betroffenen Personen durch makroökonomische Expansion wenig verbessert werden. Langzeitarbeitslosigkeit führt häufig zu Verlusten an subjektivem Humankapital, weil

- fachbezogene Qualifikationen durch mangelndes berufliches Training veralten oder verloren gehen,
- relevante Verhaltensqualifikationen der Arbeitslosen negativ beeinflusst werden und
- die Suche nach einem Arbeitsplatz nach negativen Bewerbungserfahrungen weniger intensiv fortgesetzt wird.

Der Verlust an subjektivem Humankapital bedeutet eine geringere individuelle Wettbewerbsfähigkeit am Arbeitsmarkt, folglich geringere Chancen zur Wiederbeschäftigung auch bei einer Erholung der Arbeitsnachfrage. Aus Gründen der subjektiven *Humankapitalverluste* reduzieren sich somit die Reintegrationschancen in eine Beschäftigung (vgl. den „discouraged worker“-Effekt; Lindbeck 1993: 122 ff.).

Mit dem Verlust an personenbezogenem Humankapital gehen *negative* Selektionen von Seiten der Betriebe einher („screening“-Effekte), die zudem durch betriebserfahrene beschäftigte Arbeitnehmer (Insiders) und deren Interessenvertretungen verstärkt werden. Langfristig Arbeitslose werden dadurch zunehmend zu Outsidern – im Vergleich zu den Insidern –, weil

- die Kosten des Anlernens und der Einarbeitung höher eingeschätzt werden,
- die Teambereitschaft und Teamfähigkeiten im Betrieb aus der Sicht der Insider negativ beeinflusst werden (vgl. Lindbeck/Snower 1986: 235 ff.).

Aus den personalpolitischen Merkmalen (langfristig) Arbeitsloser resultieren zum einen Bewerbungs Nachteile und Einstellungshemmnisse, so daß sich diese Arbeitslosen häufig am Ende der Rangreihen der Bewerber befinden und bei betrieblichen Einstellungsverfahren (wiederholt) in negativer Weise „aussortiert“ werden. Zum anderen resultieren indirekte lohnpolitische Effekte, da ein Substitutionswettbewerb der Arbeitslosen durch lohnpolitische Konzessionen erheblich reduziert und Restriktionen der Lohnforderungen durch Beschäftigungsrisiken vermindert werden (vgl. Lindbeck 1993:

⁸ Die LFS-Daten der Arbeitslosen von EUROSTAT sind allerdings mit den vorher verwendeten Daten der Arbeitsverwaltungen wegen der unterschiedlichen Erhebungsmethoden nicht vergleichbar. Dieser Vorbehalt bleibt bei der Interpretation jeweils zu berücksichtigen. Dennoch: Die Survey-Daten des LFS haben den Vorteil der Verfügbarkeit und der internationalen Vergleichbarkeit von Strukturdaten der Erwerbspersonen mit Bezug zur EU.

⁹ Zum „flower shop“-Beispiel vgl. Budd/Levine/Smith 1987: 296 ff. und Kösters/Belke 1992: 19 f.

¹⁰ Zur Unterscheidung von Heterogenitäts- und Dauereffekten mit Bezug auf Abgangschancen aus der Arbeitslosigkeit (bzw. auf Fluktuationsraten) vgl. Licht/Steiner 1991, S. 183 ff.; Borjas 1996, S. 308 ff.

127 ff.). Daraus folgt eine skeptische Einschätzung der Wirksamkeit von Abschlägen bei den Einstiegsgehältern – im Vergleich zu den Insidern – und von kurzfristigen Lohnsubventionen zur Einstellung von Langzeitarbeitslosen.

In mehreren EU-Ländern haben zudem unproduktive Wartezeiten bei Übergängen zwischen Nicht-Erwerbsphasen und einer beruflichen Erwerbstätigkeit zugenommen. Die verschiedenen Formen von „Wartezeiten“-Erwerbslosigkeit konzentrieren sich jeweils bei Altersgruppen an den Rändern des Erwerbslebens, den Jugendlichen bei den Übergängen vom Bildungs- zum Erwerbssystem und älteren Arbeitnehmern bei frühzeitigen Abgängen aus einer Berufstätigkeit. Längerfristige Wartezeiten von jugendlichen Erwerbslosen können teils auf personenbezogenen Lern- und Motivationsdefiziten vor allem von Ausbildungsabbrechern beruhen, bei massenhafter Verbreitung dürften sie hingegen eher durch gravierende Abstimmungsprobleme von Ausbildungs- und Erwerbssystemen sowie mangelnde Berufserfahrungsmöglichkeiten der Jugendlichen bedingt sein.

Zur „Wartezeiten“-Erwerbslosigkeit können andererseits betriebliche Freisetzungen von älteren Arbeitnehmern vor dem gesetzlichen Ruhestandsalter führen. Ein Teil älterer Erwerbsloser strebt bevorzugt Optionen von Frührenten wegen gesundheitsbedingter Erwerbsminderungen oder längerfristiger Arbeitslosigkeit an; die Meldungen bei den Arbeitsbehörden mögen primär zur Erhaltung formeller Ansprüche an Sozialleistungen dienen, vor allem als anrechenbare Erwerbszeiten für spätere Rentenzahlungen. Zweifel bestehen, ob ein Teil dieser Erwerbslosen für eine Job-Vermittlung real zur Verfügung steht. Längerfristige Erwerbslosigkeit älterer Arbeitnehmer im Sinne häufiger längerer Wartezeiten deuten demnach auf besondere Strukturprobleme des (früheren) Rentenzugangs.

Die hier skizzierten Diagnosen zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Europa lassen insgesamt erkennen, daß eine *Kombination verschiedener Verursachungsfaktoren* vorliegt; insbesondere durch

- kurzfristige Schockeffekte von konjunkturellen Rezessionen sowie
- längerfristige Persistenzeffekte in der Entwicklung der Arbeitslosigkeit.

Dementsprechend läßt sich im Umkehrschluß folgern, daß zu einer wirksamen Bekämpfung der Beschäftigungsprobleme eine *Kombination von Maßnahmen* erforderlich erscheint:

Maßnahmen der makroökonomischen Konjunkturpolitik bilden ein notwendiges, aber kein ausreichendes Mittel erfolgreicher Beschäftigungspolitik. Notwendig heißt in diesem Zusammenhang, daß ohne Phasen eines konjunkturellen Aufschwungs keine wirksame Reduktion der Arbeitslosigkeit möglich sein dürfte.

Zugleich sind mittelfristige Strategien zur Bekämpfung der Persistenz- und Strukturprobleme der Arbeitslosigkeit erforderlich, zum einen ist die mittelfristige Dynamik der Beschäftigtenentwicklung zu verbessern, zum anderen sind die personenbezogenen Beschäftigungschancen langfristiger Arbeitsloser durch aktive Arbeitsmarktpolitik möglichst zu verbessern und überproportionale Strukturprobleme bestimmter Erwerbspersonengruppen bei Zugängen bzw. Abgängen des Erwerbssystems zu reduzieren.

2 Perspektiven einer europäischen Beschäftigungsstrategie

Auf der Basis der zuvor erläuterten Diagnose sollen nunmehr die im Jahr 1997 entwickelten Ansätze einer europäischen Beschäftigungsstrategie vorgestellt und beurteilt werden. Zunächst zur Genese dieser beschäftigungspolitischen Initiativen:

Bereits im Jahr 1993 hatte die Europäische Kommission in ihrem *Weißbuch* für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung eine Aktivierung der politischen Akteure in Richtung gemeinsamer beschäftigungspolitischer Ziele empfohlen, die Gemeinschaft sollte eine Halbierung der (damaligen) Arbeitslosenquote bis zum Jahr 2000 als ein maßgebliches Ziel der Wachstums- und Strukturpolitik anstreben (vgl. Europäische Kommission 1993: 48). Das Ziel der Reduktion der Arbeitslosigkeit sollte durch ein gemeinsames Aktionsprogramm mit einer Kombination struktur- und wachstumspolitischer Maßnahmen erreicht werden. Die Programmvorschläge, vor allem im Bereich von transnationalen Infrastrukturprojekten und zur Technologie- und Umweltpolitik, blieben umstritten, zumal es der Kommission an Handlungskompetenzen zur Umsetzung des Weißbuchs mangelte (vgl. Maenning 1994: 949 ff.). Das Weißbuch-Programm der Kommission mußte daher in der konzeptionellen Ausrichtung und in der Umsetzung von Maßnahmen scheitern; die beschäftigungspolitische Zielsetzung geriet in den Hintergrund. Die europapolitischen Aktivitäten konzentrierten sich daraufhin auf die Entwicklung der EWWU.

Nach dem Regierungswechsel in Frankreich im Frühjahr 1997 wurden vor allem von Seiten der *französischen Regierung* neue Initiativen in Richtung einer gemeinsamen aktiven Beschäftigungspolitik in der EU gefordert. Demnach wurde die Bildung einer Währungsunion mit einer übernationalen Geldpolitik zwar unterstützt, jedoch auch eine „europäische Verantwortung“ im Feld der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik eingefordert. Die einseitige europapolitische Diskussion um die Währungsunion habe zu sehr die Sorgen der EU-Bürger um Probleme der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigungsentwicklung vernachlässigt. Dagegen stand die Position *anderer Regierungen*: Beschäftigungspolitik müsse gemäß dem Subsidiaritätsprinzip eine nationale Aufgabe der Mitgliedsstaaten bleiben; zusätzliche Kompetenzen der europäischen Ebene in diesem Bereich wurden abgelehnt. Erst recht wollten diese Regierungen keine zusätzlichen Ausgabenprogramme für beschäftigungspolitische Maßnahmen europäischer Organe zulassen.

Im Juni 1997 wurde vom Europäischen Rat die Aufnahme eines Beschäftigungstitels im Rahmen der *Amsterdamer Verträge* beschlossen. Diese Regelungen bildeten offenbar einen Kompromiß zwischen den unterschiedlichen Positionen: Eine abgestimmte Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in den Mitgliedsstaaten gilt demnach als eine Angelegenheit des „gemeinsamen Interesses“, deshalb werden Initiativen zur Aktivierung und Koordinierung als eine politische Aufgabe innerhalb der EU betrachtet. Allerdings sollten die Handlungskompetenzen in der Beschäftigungspolitik auf der nationalen Ebene der Mitgliedsstaaten verbleiben. Der europäischen Ebene sollte somit die Hauptaufgabe einer strategischen Koordinierung, nicht eine unmittelbare Verantwortung für bestimmte beschäftigungspolitische Programme und Maßnahmen zukommen. Die strategische Aufgabe der Koordinierung und Aktivierung in der Beschäftigungspolitik schließt somit – anders als im Weißbuch von 1993 – die prinzipielle Offenheit der konkreten Maßnahmen zur Verbesserung nationaler Beschäftigungslagen ein.

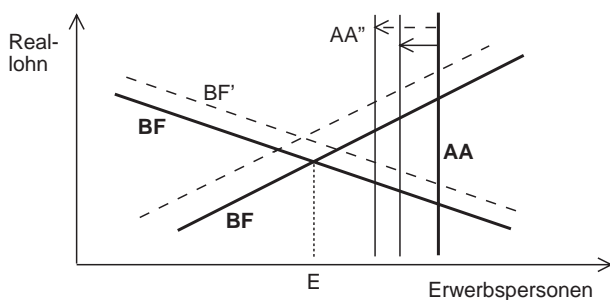
2.1 Begriff der Beschäftigungspolitik: Konzeptionelle Grundlagen

Bevor die europäischen Initiativen zur Beschäftigungspolitik beschrieben und beurteilt werden, soll der relevante Begriff der *Beschäftigungspolitik* kurz erläutert werden. Eine konzeptionelle Grundlegung soll die spätere Einordnung der fraglichen Ansatzpunkte der Strategie ermöglichen. Als formalisierte Basis hierzu mag ein *Rahmenmodell* der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik nach Layard et al. (1994) dienen (vgl. auch Lindbeck 1993: 55 ff.; Calmfors 1994: 11).

Nach diesem Grundlagenmodell entspricht das Niveau der Arbeitslosigkeit der Differenz eines fixierten Arbeitskräftepotentials (AA) und der effektiven Zahl der beschäftigten Erwerbspersonen (E) eines Landes. Die Zahl der Beschäftigten wird im *Reallohn*diagramm des aggregierten Arbeitsmarktes einerseits durch die Beschäftigtenfunktion (BF), andererseits durch die *Lohnfunktion* (LF) bestimmt. Letztere spiegelt bei Annahme imperfekter Arbeitsmärkte die Faktoren der aggregierten Lohnfixierung, in Abhängigkeit verschiedener Einflußgrößen, z. B. der Arbeitsproduktivitäts-Rate, der aggregierten Beschäftigtenquote, der Arbeitslosentransfers etc. Die Parameter der Lohnfunktion repräsentieren betriebliche und institutionelle Prozesse der Lohnbestimmung des jeweiligen Landes (z. B. insider-outsider-Relationen, Leistungslöhne, Gewerkschaftsmacht etc.). Angenommen wird eine positive Steigung der Lohnkurve im Reallohn-Diagramm, d. h. ein steigender Lohndruck bei relativ günstiger Beschäftigungslage.

Die *Beschäftigtenfunktion* (BF) repräsentiert die aggregierte Arbeitsnachfrage der Betriebe; die Beschäftigtenzahl wird durch Kostenparameter (z. B. die Lohnkosten) sowie Faktoren der Produktmärkte (Preisvariable und Wettbewerbsbedingungen) beeinflusst. I. d. R. wird eine negative Steigung der Beschäftigtenfunktion im Reallohn-Diagramm angenommen. Die Transmission von Nachfrage- und Angebotsschocks von den Produkt- zu den Arbeitsmärkten erfolgt direkt über Verschiebungen der Beschäftigtenfunktion, indirekt über shift-Effekte der Lohnfunktion.

Abbildung 6: Reallohn-Diagramm des aggregierten Arbeitsmarktes



Der Begriff der *Beschäftigungspolitik* läßt sich auf der Basis dieses Rahmenmodells des aggregierten Arbeitsmarktes wie folgt erläutern:

Beschäftigungspolitik erfolgt mit dem Ziel einer Erhöhung der Zahl beschäftigter Erwerbspersonen. Hierzu gehören

¹¹ Die matching-Prozesse lassen sich ergänzend im Modell einer Beveridge-Kurve abbilden (vgl. Calmfors 1994, S. 10).

¹² Quantifizierte beschäftigungspolitische Leitlinien sollen formuliert werden, soweit dies möglich oder sinnvoll erscheint.

Maßnahmen zur Beeinflussung der aggregierten Beschäftigten- bzw. Lohnfunktion. Diese Maßnahmen können prinzipiell auf der Nachfrage- oder der Angebotsseite der Produktmärkte ansetzen, letztere betrifft zugleich die Lohnfunktion des aggregierten Arbeitsmarktes.

Der Begriff schließt ferner *arbeitsmarktpolitische* Maßnahmen zur direkten oder gezielten Reduktion der Arbeitslosigkeit ein. Arbeitsmarktpolitische Programme in Form vollzeitiger Qualifizierungs- oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen führen direkt zu einer Verminderung der offenen Arbeitslosigkeit, indirekt zu möglichen Effekten auf die Lohn- bzw. Beschäftigtenfunktion. Vermittlungs- und Beratungsmaßnahmen zielen vorrangig auf eine Verbesserung der matching-Prozesse an den Arbeitsmärkten.¹¹

Der relevante Begriff der Beschäftigungspolitik schließt daher verschiedene Ansatzpunkte angebots- sowie nachfrageorientierter Art ein, ferner in engerer Abgrenzung der Zielgruppen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik.

Nach dieser konzeptionellen Grundlegung folgt eine Darstellung der neuen Verfahren zur Koordination der Beschäftigungspolitik in den Mitgliedsstaaten der EU.

2.2 Verfahren der strategischen Koordinierung

Zur Umsetzung der strategischen Koordinierung in den Mitgliedsstaaten wurden gemäß Art. 128 des Amsterdamer EG-Vertrags besondere Verfahren der Abstimmung über beschäftigungspolitische Ziele und Maßnahmen auf doppelten, europäischen und nationalen Ebenen beschlossen (vgl. Abbildung 7).

Auf der *übernationalen* Ebene wird der Europäische Rat nach Vorschlägen der Kommission *beschäftigungspolitische Leitlinien* mit qualifizierter Mehrheit beschließen, d. h. gemeinsame Empfehlungen in Form konkreter (möglichst quantifizierter¹²) Zielvorstellungen, welche die Mitgliedsstaaten in ihren beschäftigungspolitischen Programmen und Maßnahmen berücksichtigen sollen. Die gemeinsamen Leitlinien oder Zielvorstellungen sollen nach Vorschlägen der Kommission und nach Verfahren der multilateralen Überprüfungen von zwischenzeitlichen Entwicklungen in den Mitgliedsstaaten jährlich erneuert werden.

Auf der *nationalen* Ebene sind – auf der Basis der gemeinsamen Leitlinien – *beschäftigungspolitische Aktionsprogramme* für mittelfristige Zeitperioden als Pflichtaufgaben von den nationalen Regierungen zu erstellen und der europäischen Ebene des Rates und der Kommission vorzulegen. Bei unterschiedlicher Beschäftigungslage in den Mitgliedsstaaten soll eine strategische Konvergenz der beschäftigungspolitischen Ziele und Maßnahmen in den einzelnen Staaten angestrebt werden.

2.3 Notwendigkeit und Sinn der Verfahren zur koordinierten Beschäftigungsstrategie?

Was ist von den neuen Verfahren zur Abstimmung der Beschäftigungspolitik in der EU zu halten? Werden die neuen Abstimmungsverfahren Erfolge zur Reduktion von Arbeitslosigkeit in Europa bringen? Oder werden sich lediglich neue Rituale entwickeln, Verhandlungsprozesse zwischen den Regierungen, die lediglich Aktionismus vortäuschen?

Eine einfache Analogie zur *Konvergenzmethode* im Bereich der Geld- und Währungspolitik der EU-Länder dürfte kaum

Abbildung 7: Verfahren zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik in den EU-Staaten

gemeinsame „beschäftigungspolitische Leitlinien“

mehrheitlicher *Beschluß des Europäischen Rates* auf der Basis von Vorschlägen der Kommission (Initiativrecht) und nach multilateraler Überprüfung der nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der (vorherigen) Leitlinien

konkrete (quantifizierte) Zielvorstellungen zur Erreichung des Oberziels einer „*dauerhaften Verringerung der Arbeitslosigkeit*“ in der EU

als *gemeinsame Empfehlungen* zur Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten

jährlich aktualisierte Ziele auf der Basis von Verfahren multilateraler Überprüfung in Analogie zur Wirtschafts- und Finanzpolitik

Methoden der *multilateralen Überprüfung*

Diskussion der (mehrjährigen) Aktionspläne und deren Umsetzung im Europäischen Rat nach Informationen und Beteiligungsverfahren der Sozialpartner (Sozialer Dialog)

auf der Basis jährlicher Berichte der Kommission und von Benchmarking-Verfahren des Vergleichs nationaler Indikatoren der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik.

nationale „beschäftigungspolitische Aktionspläne“

Pflichtaufgabe der nationalen Regierungen:

mehrjährige beschäftigungspolitische *Aktionspläne* der Mitgliedstaaten

zur Reduktion der Arbeitslosigkeit und Expansion der Beschäftigung

ausgearbeitet auf der Basis der Leitlinien mit dem Ziel einer *strategischen Kohärenz in der EU*

geeignet sein, um positive Erwartungen aus den Erfolgen der monetären Koordination abzuleiten. Denn im Vorfeld der EWWU hatte die Mehrheit der Mitgliedstaaten ein klar fixiertes und maßgebliches Ziel, eben die Teilnahme an der Währungsunion. Eine nicht-konvergierende monetäre und finanzpolitische Entwicklung hätte also Sanktionen zur Folge gehabt. Somit bestand aus der Sicht der nationalen Interessen ein massiver Anreiz, die monetären Konvergenzkriterien zu erreichen. Im Feld der Beschäftigungspolitik liegen die Dinge offenbar anders: Die Ursachen für nationale Fehlentwicklungen und Arbeitslosigkeit sind nicht unstrittig; ebenso die jeweiligen Maßnahmen und Beiträge der verschiedenen nationalen Akteure zur Lösung von Beschäftigungsproblemen. Allgemeine Zielformulierungen haben daher vielfach keine übereinstimmenden Folgerungen für notwendige Reaktionen der relevanten Akteure und institutionelle Reformen. Allgemeine Zielformulierungen haben kaum konkrete Maßnahmen oder bestimmte Problem-

lösungen zur Folge. Somit sind analoge Anreiz- oder Sanktionseffekte zur Konvergenz der beschäftigungspolitischen Ziele und Maßnahmen nicht wie in der Geld- und Währungspolitik der Mitgliedsländer zu erwarten.

Zur Frage der Notwendigkeit einer Koordinierungsstrategie der Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene gibt es vor allem in der nationalen Diskussion ablehnende und skeptische Stimmen: Der deutsche *Sachverständigenrat* zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) hält eine europaweite Koordinierung der Beschäftigungspolitik für verfehlt, weil es die Aufgabe der nationalen Lohnpolitik der Länder sei, die Probleme der Arbeitslosigkeit in Europa abzustellen, nicht eine Aufgabe staatlicher Beschäftigungspolitik. Der Sachverständigenrat warnt zudem vor quantitativen Zielvorgaben im Feld der Beschäftigungspolitik, weil diese als europaweite Leitlinien die nationalen Besonderheiten der Arbeitsmärkte nicht berücksichtigen könnten. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien seien im übrigen unwirksam, weil auf europäischer und nationaler Ebene die Grenzen der Finanzierung von beschäftigungspolitischen Programmen bald erreicht würden (vgl. SVR, Jahresgutachten 1997/98, Tz 362). Die Äußerungen des SVR lassen zunächst auf die Annahme einer eindeutigen Rollenfixierung in der Beschäftigungs- bzw. Lohnpolitik schließen. Diese Fixierung widerspricht jedoch der eigenen Diagnose in einem früheren Jahresgutachten, als der Rat zur Reduktion der Arbeitslosigkeit in DE eine *Doppelstrategie* von angebotsorientierter Wachstums- (einschließlich der Lohnpolitik) und zielgruppenbezogener staatlicher Arbeitsmarktpolitik für erforderlich hielt (vgl. SVR, Jahresgutachten 1994/95, Tz 454 ff.). Der vorstehende Hinweis auf die Grenzen der Finanzierbarkeit läßt zudem auf eine einseitige Fixierung oder Begrenzung des begrifflichen Verständnisses der Beschäftigungspolitik im Sinne staatlicher Ausgabenprogramme schließen.

Demgegenüber lassen sich andere Argumente eher *zugunsten* einer europäischen Koordinationsstrategie in der Beschäftigungspolitik verwenden:

Die Verwirklichung der EWWU wird nach allgemeinem Urteil einerseits zu makroökonomischen Nutzeneffekten (verminderte Transaktionskosten des Währungsaustausches, Intensivierung des internationalen Wettbewerbs u. a.) führen, andererseits aber auch wirtschaftspolitische Kosten in den Mitgliedsländern verursachen (eine Übersicht hierzu liefert de Grauwe 1997: 5 ff.). Nach Ansicht der Befürworter der Währungsunion werden die Nutzeneffekte überwiegen. Die potentiellen Kosten sind jedoch nicht zu vernachlässigen; diese *wirtschaftspolitischen Kosten* der Mitgliedsländer in der EWWU zu *senken*, mag als eine wesentliche Begründung für eine übernationale Koordinationsstrategie gelten.

– Asymmetrische Nachfrage-Schocks im Vergleich zwischen den Mitgliedsländern können in einer Währungsunion zu Unterschieden in der Arbeitslosigkeit führen. Da Wechselkursanpassungen keine national verfügbaren Instrumente mehr darstellen, können größere Unterschiede der Arbeitslosigkeit bei geringer internationaler Arbeitskräftemobilität und inflexiblen Löhnen zur Entwicklung einer „Transferunion“ tendieren.¹³ Folglich kann eine Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Länder dazu beitragen, um Tendenzen einer weiteren Expansion der europäischen Transfers frühzeitig zu begegnen.

– Lohnpolitische Reaktionen auf zyklische Schockeffekte in Europa sind von den nationalen Institutionen der Lohnpolitik abhängig. Wenn sich die Institutionen der Lohnpolitik in den

¹³ Vgl. die Argumente zur Schaffung optimaler Währungsräume bei Mundell 1961, S. 657 ff.; vgl. auch die De Grauwe 1997, S. 5 ff.

europäischen Ländern erheblich unterscheiden, werden die Reaktionen der Löhne auch bei symmetrischen Schocks differieren. Ohne eine Koordination der nationalen Politikbereiche der Lohn- und Beschäftigungspolitik werden folglich innerhalb einer Währungsunion unterschiedliche Kostendruck-Effekte auf die nationale Preis- und Beschäftigungsentwicklung entstehen.

Des weiteren kann eine Koordinationsstrategie auf europäischer Ebene begründet sein, wenn es in der Umsetzung der nationalen Beschäftigungspolitik relevante internationale „spillover“-Effekte gibt. Spillover-Effekte sind anzunehmen, insofern zwischen der effektiven Umsetzung und dem Erfolg bestimmter beschäftigungspolitischer Maßnahmen mehrerer Länder *positive Externalitäten* bestehen.

– Die politische Durchsetzbarkeit institutioneller Reformen der Lohn- bzw. der Beschäftigungspolitik hängt z. B. von dem Anpassungsverhalten der nationalen Interessenorganisationen, den Kommunikationsprozessen zwischen den Akteuren und der Akzeptanz von Reformen in der informierten Öffentlichkeit ab. Akzeptanz und Anpassungsverhalten können durch *strategische Koordination* auf der internationalen Ebene gefördert werden. In spieltheoretischer Interpretation ausgedrückt: Die europäische Ebene (insbesondere die Kommission) kann als strategischer Moderator und Koordinator wirken, um die politischen Transaktionskosten der Durchsetzung nationaler Reformen und Maßnahmen der Beschäftigungspolitik zu senken und nationale Blockaden zu verringern. Denn durch strategische Koordination können sich die nationalen Handlungsspielräume verändern. Ferner: Durch systematische multilaterale Informations- und Abstimmungsprozesse über erfolgreiche Maßnahmen in anderen Ländern können wechselseitige Lerneffekte der Akteure verstärkt werden. Die Verfahren der multilateralen Überprüfung und die Benchmarking-Methoden¹⁴ des internationalen Vergleichs von Beschäftigungserfolgen sind offenbar in dieser Intention eingeführt worden.

Aus diesen Überlegungen folgt, daß eine kooperative Beschäftigungsstrategie auf europäischer Ebene im Prinzip notwendig und sinnvoll erscheint, auch wenn analoge, schnelle Konvergenzverläufe wie im Feld der monetären Politik im Vorfeld der EWWU nicht zu erwarten sind. In dem Politikfeld der Beschäftigung müssen vielmehr größere Schwierigkeiten einer mittelfristigen Konvergenz vermutet werden: In Fortsetzung der spieltheoretischen Überlegungen läßt sich einwenden, daß es in diesem Politikfeld an *bindenden Verpflichtungen* der nationalen Akteure zu einem kooperativen Anpassungsverhalten fehlt. Folglich werden die Sanktionsmechanismen von Zielabweichungen einzelner Länder nicht ebenso wirksam wie im Feld der Geld- und Währungspolitik sein. Internationale Vergleiche, auf der Basis weniger makroökonomischer Indikatoren der Mitgliedsländer, lassen sich in der Beschäftigungspolitik kaum sinn- und wirkungsvoll verwenden. Hier sind die Verantwortungsbereiche und die Zusammenhänge, wie oben ausgeführt, eher komplexer als im Bereich der makroökonomischen Geldpolitik. Die *politischen Transaktionskosten* einer schnellen Umsetzung bestimmter Maßnahmen sind hier offenbar erheblich größer. Zudem bleibt die Einbeziehung der Lohnpolitik in die Verfahren der europäischen Beschäftigungsstrategie eine offene Frage,

denn im Rahmen der Koordinationsverfahren werden vorrangig die staatlichen Akteure der nationalen Regierungen verpflichtet.

Programmatische Ausgangspunkte der zuvor beschriebenen Verfahren der europäischen Beschäftigungsstrategie bilden die ersten gemeinsamen Leitlinien des Europäischen Rates.

2.4 Beschäftigungspolitische Leitlinien 1997/98

Die ersten gemeinsamen Leitlinien im Rahmen der koordinierten Beschäftigungsstrategie der EU wurden im November 1997 beim sogenannten Beschäftigungsgipfel des Europäischen Rates in Luxemburg beraten und im Dezember 1997 durch den zuständigen Ministerrat beschlossen. Formuliert wurde eine umfassende Liste von 19 Leitlinienpunkten, die in vier Abschnitten (Säulen) gegliedert wurden.

Abbildung 8: Liste der gemeinsamen Leitlinien zur Beschäftigungspolitik in den EU-Staaten, 1997/98

A: Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit

- Leitlinie 1: Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit
- Leitlinie 2: Verhütung der Langzeitarbeitslosigkeit
- Leitlinie 3: Übergang von passiven zu aktiven Maßnahmen
- Leitlinie 4: Schaffung zusätzlicher Ausbildungsmöglichkeiten
- Leitlinie 5: Ausbau der lebenslangen Weiterbildung
- Leitlinie 6: Spürbare Verringerung der Zahl der Schulabbrecher
- Leitlinie 7: Ausbau von Lehrlingsausbildungssystemen

B: Entwicklung des Unternehmergeistes

- Leitlinie 8: Senkung der Kosten mittelständischer Unternehmen
- Leitlinie 9: Stärkung der Anreize für Existenzgründungen
- Leitlinie 10: Schaffung von Arbeitsplätzen im Sozialwesen
- Leitlinie 11: Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung
- Leitlinie 12: Senkung des Mehrwertsteuersatzes für arbeitsintensive Dienstleistungen

C: Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer

- Leitlinie 13: Modernisierung der Arbeitsorganisation/Sozialpartner
- Leitlinie 14: Modernisierung der Arbeitsorganisation/Mitgliedstaaten
- Leitlinie 15: Überprüfung von Weiterbildungshemmnissen in Betrieben

D: Stärkung der Maßnahmen für Chancengleichheit

- Leitlinie 16: Bekämpfung der Diskriminierung zwischen Frauen und Männern
- Leitlinie 17: Vereinbarkeit von Beruf und Familie
- Leitlinie 18: Erleichterung der Rückkehr in das Arbeitsleben
- Leitlinie 19: Förderung der Eingliederung Behinderter in das Erwerbsleben

Die Liste gemeinsamer Leitlinien der europäischen Beschäftigungsstrategie hat den Charakter eines mehrjährigen Programms, genauer: einer strategischen Initiative zur Abstimmung verschiedener Felder bzw. Maßnahmen der nationalen Beschäftigungspolitik. Das *Hauptziel* orientiert sich an einem globalen Indikator, einer relativen Beschäftigungslücke in EU-Europa im Vergleich zu anderen Regionen der Industrieländer, insbesondere Japan und Nordamerika. Im mittelfristigen Zeitraum soll die relative Beschäftigungslücke – verglichen mit den beiden anderen Regionen der Weltwirtschaft

¹⁴ Der Begriff des Benchmarking bezeichnet empirisch-analytische Vergleichsmethoden zwischen Organisationen (Ländern), welche durch Rangreihen von Erfolgs-Indikatoren Konvergenzprozesse der Organisationen (Länder) in Richtung der besten Positionen auslösen sollen (vgl. hierzu Schütz, H./Speckesser, S./Schmid, G. 1998, S. 2 ff.).

– reduziert werden. Die EU-Beschäftigtenquote erreichte im Jahr 1996 nur ein Niveau von knapp über 60 % der Erwerbsbevölkerung; sie lag damit erheblich niedriger als in den USA und Japan, wo die entsprechenden Quoten im längerfristigen Zeitvergleich – anders als in Europa – zugenommen haben (vgl. Europäische Kommission (Beschäftigung in Europa) 1997: 27). Eine vergleichbare mehrjährige Expansion von beschäftigten Erwerbspersonen in der EU würde einer mittelfristigen Rückführung der europaweiten Arbeitslosenquote von ca. 11 % (1996) auf nur noch 7 % der Erwerbspersonen entsprechen. Das globale Beschäftigungsziel soll durch einen Mix mehrerer Maßnahmen mit verschiedenen Schwerpunkten erreicht werden:

(1) Eine größere Effektivität von *aktiver Arbeitsmarktpolitik* und *Qualifizierung*, vorrangig zur Förderung von Erwerbspersonen mit personenbezogenen Problemen und Risiken der „Beschäftigungsfähigkeit“,

(2) durch *Steuer- und Abgabensenkungen* soll die Beschäftigungsdynamik erhöht werden, die *Unternehmensdynamik* soll durch verstärkte Förderung von jungen Unternehmen und Selbständigen gefördert werden,

(3) Maßnahmen zur zeitlichen, arbeitsrechtlichen und qualifikatorischen Flexibilisierung von Unternehmen und Arbeitnehmern sollen deren Anpassungsfähigkeit in Reaktion auf strukturelle Schocks und konjunkturelle Nachfrageschwankungen verbessern,

(4) gezielte Förderungen der *beruflichen Chancen* und der *Erwerbsbeteiligung von Frauen*.

In dem Mix der vorstehenden Programmschwerpunkte bildet die *aktive Arbeitsmarktpolitik* zunächst einen primären Ansatzpunkt mit konkreten (quantifizierten) Zielen, insbesondere zur Bekämpfung der Langzeit- und der Jugendarbeitslosigkeit. Die Persistenzeffekte der Arbeitslosigkeit sollen gezielter durch Maßnahmen der Beratung und der personenbezogenen Arbeitsförderung bekämpft werden. Dieser Ansatz entspricht Teilen der obigen Diagnosen, in denen die personenbezogenen Risiken mangelnder Beschäftigungsfähigkeit betont wurden. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen hängt jedoch wesentlich von der aggregierten Beschäftigungs- und Lohnfunktion (gemäß dem Rahmenmodell) ab, somit von der allgemeinen Beschäftigungsentwicklung des jeweiligen Landes.

Die Programmschwerpunkte (2) und (3) zielen auf eine Beeinflussung der aggregierten Beschäftigungsfunktion der EU-Länder, der Akzent liegt auf *angebotsseitigen* Maßnahmen aggregierter Beschäftigungspolitik. Die *Tarifparteien* werden vor allem im dritten Programmschwerpunkt der Flexibilisierung von Arbeitszeiten und der betrieblichen Arbeitsbeziehungen angesprochen. Somit werden die Mitgliedsstaaten zu einer „integrativen“ Beschäftigungsstrategie mit Beteiligung der Tarifparteien aufgefordert, wenngleich die Empfehlungen in diesem Schwerpunkt noch reichlich unbestimmt bleiben. Die Lohnfunktion des Rahmenmodells erfährt hingegen keine explizite Berücksichtigung. In dieser Hinsicht können lediglich indirekte Effekte intendiert sein.

Schwerpunkt (4) beruht offenbar vorrangig auf gesellschaftspolitischen Erwägungen, denn eine höhere *Erwerbsbeteiligung von Frauen* bewirkt eine Ausweitung des Arbeitskräftepotentials. Das Ziel der weiteren Integration von Frauen in das Erwerbssystem wird somit befürwortet, statt – in möglicher Reaktion auf Probleme hoher Arbeitslosigkeit – deren Rückzug aus der Erwerbstätigkeit. Als Leitvorstellung mögen hier

besonders die nordeuropäischen Länder dienen, während die südeuropäischen Länder der EU bisher noch eine relativ geringe Erwerbsbeteiligung von Frauen haben.

Auch die Akzentuierung der Bekämpfung von *Jugendarbeitslosigkeit* zielt offenbar stärker auf die süd- und westeuropäischen Länder. Die spezifischen Probleme der Wartezeiten-Erwerbslosigkeit bei älteren Jahrgängen der Erwerbspersonen werden demgegenüber nicht als ein besonderes Strukturproblem der Arbeitslosigkeit erkannt. Die höheren Anteile älterer Langzeitarbeitsloser in Deutschland (DE) lassen auf spezifische Wartezeiten-Probleme bei (frühzeitigen) Übergängen zum Ruhestand schließen. Unproduktive Wartezeiten bei Übergängen zur Nicht-Erwerbstätigkeit führen zu überproportionalen Anteilen Älterer an der Erwerbslosigkeit.

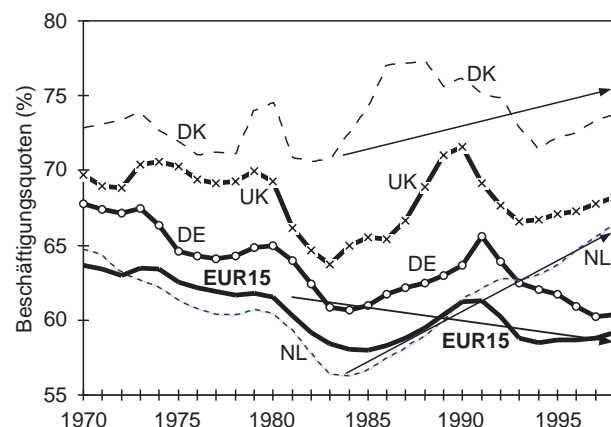
Tabelle 1: Struktur der Langzeitarbeitslosen nach Altersgruppen, EUR15, ausgewählte EU-Länder, 1997 (Anteile in %)

Altersgruppe	EUR15	IT	SP	DE	FR	UK
15 - 24	19,9	35,9	24,7	6,4	13,2	18,1
25 - 29	16,2	24,9	18,7	8,4	14,6	15,1
30 - 39	25,5	23,8	26,1	24,4	27,9	25,8
40 - 49	19,1	9,6	17,5	22,9	26,0	18,4
50 - 54	8,1	2,9	6,0	12,0	10,8	8,7
55 - 59	9,3	2,2	5,4	23,3	6,8	8,9
60 - 64	1,9	0,8	1,5	2,5	0,6	4,7

Quelle: Eurostat, Ergebnisse des LFS

Internationale Transfers von relativ erfolgreichen Programmen der Beschäftigungspolitik oder zwischenstaatliche Lerneffekte zu beschäftigungspolitischen Maßnahmen gehören zu den Intentionen der europäischen Koordinierungsstrategie. Der Vorbildcharakter relativ wirksamer Beschäftigungspolitik in bestimmten Mitgliedsländern soll verstärkt werden. Nach Einschätzung der Europäischen Kommission (1998: 7) werden u. a. die kleineren EU-Staaten Dänemark (DK) und Niederlande (NL) als Positivbeispiele für „Fortschritte in der Beschäftigungspolitik“ über mehrere Jahre bezeichnet. Abbildung 8 bestätigt die unterschiedlichen mittelfristigen Beschäftigungseffekte im empirischen Vergleich der mittelfristigen Trends der 80er bzw. 90er Jahre. Die Trends der Beschäftigtenquoten in DK und NL verlaufen in positiver Richtung, anders als in der Gesamtheit der EUR15-Länder (und anders als in DE, bzw. ähnlich im Vergleich zu UK).

Abbildung 9: Verlauf der Beschäftigtenquoten, EUR15 und ausgewählte EU-Länder, 1970-98



3 Positive Ansätze einzelner Länder?

Die Auswahl kleinerer Länder als mögliche Vorbilder einer europäischen Beschäftigungsstrategie mag zunächst überraschen. Warum ist es relativ kleinen Ländern mit korporatistischen institutionellen Strukturen offenbar gelungen, positive Beschäftigungseffekte in der mittelfristigen Vergangenheit zu realisieren, anders als in der EU-Gesamtheit?

3.1 Dänemark als Beispiel?

Dänemark (DK) hat im Vergleich der EU-Länder längerfristig eine hohe Beschäftigtenquote realisiert, obwohl das Land als ausgeprägter „Wohlfahrtsstaat“ mit hohen Staatsausgaben und Steuersätzen sowie geringer Streuung der Lohnstrukturen kaum als neoklassisches Modellbeispiel im Sinne der Ökonomie-Lehrbücher gelten kann. Die beschäftigungspolitische Entwicklung, eingeordnet in den Rahmen der europäischen Strategie, läßt sich kurz mit Bezug zu den vier Schwerpunkten so charakterisieren:

(1) Arbeitsmarktpolitische Reformen in den Jahren 1994/96 zielten besonders auf eine Aktivierung von Maßnahmen für potentielle Langzeitarbeitslose, darunter Maßnahmen mit verpflichtenden Charakter. Zugleich wurden Maßnahmen zur Umverteilung von Arbeit, Job-Rotation und Beurlaubungsoptionen (Bildungs-, Sabbat-, Erziehungsurlaub) mit befristeter Dauer begünstigt (vgl. Döhrn u. a. 1998: 320 f.).

(2) Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern hatte DK die höchste marginale Steuerbelastung. In den 90er Jahren wurden nationale Steuerreformen eingeleitet, die Steuersätze wurden nach 1994 leicht gesenkt¹⁵; allgemein wird eine nachhaltige Fortsetzung von weiteren Steuersenkungen im längerfristigen Zeitverlauf erwartet.

Im weiteren Verlauf der 90er Jahre gelang es, die Wachstumsdynamik in DK mittelfristig zu beschleunigen, ohne daß die Linie zurückhaltender Lohnpolitik dadurch verlassen wurde. M. a. W., die Beschäftigtenfunktion des Rahmenmodells wurde durch die Wachstumsdynamik begünstigt, während ein Shift der Lohnfunktion (nach oben) ausblieb.

(3) Die quantitative Anpassungsfähigkeit der Unternehmen im Falle von Nachfrageschwankungen wird von Seiten der OECD positiv beurteilt. Zur Begründung der Anpassungsflexibilität wird auf relativ geringe Kündigungskosten, die Zulassung von „temporary lay offs“ sowie den hohen Anteil von Teilzeitarbeit verwiesen.

Kritisch wird hingegen angemerkt, daß die Lohnstrukturen in DK relativ starr und wenig differenziert seien (vgl. OECD 1994, Part I, S. 19; Part II, S. 74).

(4) Die relativ hohe Steuerbelastung (vgl. Pkt. (2)) hat eine hohe Erwerbsbeteiligung in der Vergangenheit und Gegenwart nicht verhindert, sondern eher die Erwerbspräferenzen von Mehrverdienern in dänischen Haushalten gefördert (vgl. OECD 1996: 120).

Die dänische Beschäftigungspolitik kennzeichnet somit ein zusammenwirkendes *Bündel* verschiedener Politikbereiche

¹⁵ Die marginale Steuerbelastung wurde durch die Steuerreform 1994 effektiv um ca. 6 - 9 %-Punkte gesenkt; jedoch blieb DK in der Rangskala der internationalen Steuerquoten auf einem Spitzenplatz (vgl. OECD 1996, S. 43 ff., S. 81; 1997, S. 100).

¹⁶ Für jugendliche Arbeitslose wurden die Transferleistungen allerdings erheblich eingeschränkt.

(vgl. Döhrn u. a. 1998: 322). Innerhalb des Bündels wird nachfolgend lediglich die *Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik* hervorgehoben, welche mit Beteiligung der Tariforganisationen in DK erfolgte.

Das dänische System der Arbeitslosenunterstützung gilt im internationalen Vergleich als ein relativ großzügiges *Transfersystem* mit hohen Raten des Einkommensersatzes an arbeitslose Personen bei längerfristiger Anspruchsdauer von maximal fünf (sieben) Jahren. Günstige Transferleistungen bei längerfristiger Anspruchsdauer mögen im Prinzip die monetären Anreize zur Beschäftigung vermindern bzw. die Neigung zur Nicht-Erwerbstätigkeit fördern. Diesen negativen Beschäftigungsanreizen versuchten die arbeitsmarktpolitischen Akteure, verstärkt durch *verpflichtende* Maßnahmen zur individuellen Arbeitsförderung zu begegnen; zwar wurde das großzügige Transfersystem für erwachsene Arbeitslose im Prinzip erhalten¹⁶, jedoch mit zwei wesentlichen Änderungen:

– Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik sollen nicht zur Erneuerung von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld führen.

– Nach Ablauf von bestimmten Fristen der Arbeitslosigkeit werden gezielte Pflichtmaßnahmen zur Wiederbeschäftigung bzw. zur Qualifizierung von Arbeitslosen eingeführt,

– nach drei Monaten bisheriger Arbeitslosendauer besteht eine Verpflichtung zu intensiver Arbeitsberatung der Arbeitslosen, um die individuellen Chancen der beruflichen Reintegration bzw. der Qualifizierung in Abstimmung mit dem individuellen Potential des Arbeitslosen zu fördern (individuelle Aktionspläne),

– jugendliche Arbeitslose ohne beruflichen Ausbildungsabschluß erhalten bei reduzierten Einkommensersatzleistungen nach sechs Monaten ein Pflichtangebot zur Qualifizierung,

– erwachsene Arbeitslose erhalten nach einer Arbeitslosendauer von maximal zwei Jahren Pflichtangebote, d. h. vollzeitige Beschäftigungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen zur individuellen Reaktivierung.

Die Pflichtmaßnahmen zielen darauf, die „Beschäftigungsfähigkeit“ der Arbeitslosen gemäß deren individuellen Aktionsplänen zu fördern. An einer *dezentralisierten* Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden die tarifpolitischen Akteure stärker beteiligt.

Die beschäftigungspolitische Intention der beschriebenen Pflichtmaßnahmen zur Aktivierung von Jugendlichen bzw. erwachsenen langfristig Arbeitslosen verdeutlicht Layard (1997: 340 ff.): Die Persistenz der nationalen Arbeitslosigkeit hängt nach empirischen Untersuchungen der britischen Forschungsgruppe (vgl. Layard et al. 1994: 82 f.) mit dem Umfang von Langzeitarbeitslosigkeit zusammen. Letztere werde u. a. durch Anspruchsmöglichkeiten von Transferleistungen und durch bestimmte Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik wesentlich beeinflusst.

$$U_{\text{lang}} = f(\text{max. Bezugsdauer von Arbeitslosentransfers, aktive Arbeitsmarktpolitik, u.a.})$$

U_{lang} = Zahl der Langzeitarbeitslosen

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der Reformdiskussion in DK (und anderen skandinavischen Ländern) eine restriktive Begrenzung der Anspruchsdauer von Arbeits-

lostransfers abgelehnt, statt dessen wurden im traditionellen Konsens mit den Arbeitsmarktverbänden extensive Strategien aktiver Arbeitsmarktpolitik präferiert. Zugleich sollte möglichen Anreizen zu langfristiger Nicht-Erwerbstätigkeit durch Pflichtmaßnahmen begegnet werden. Einerseits wurden die relevanten Akteure der Arbeitsmarktpolitik vor Ort zu *Pflichtangeboten* von Beschäftigungs- bzw. Qualifizierungsmaßnahmen verpflichtet, dem entsprachen andererseits *Verpflichtungen* der langfristig Arbeitslosen zur Übernahme angebotener Maßnahmen. Um die Zwänge zur Reintegration der Arbeitslosen zu stärken, wurden erneute Ansprüche des Erhalts von Transferleistungen durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ohne weitere reguläre Beschäftigungszeiten ausgeschlossen. Die Maßnahmen zielten auf eine effektive *Reintegration*, so daß der Anteil von Langzeitarbeitslosen möglichst gering bleiben soll und folglich die Persistenz der allgemeinen Arbeitslosigkeit beschränkt wird.

Ein nachhaltiger Effekt zur Verminderung der Langzeitarbeitslosen dürfte allerdings ausbleiben, sofern ein allgemeiner Mangel an Beschäftigungsgelegenheiten besteht. Der Ansatz der *Aktivierung* von Langzeitarbeitslosen durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen setzt offenbar ein makroökonomisches *Umfeld* zur Bereitschaft der Unternehmen voraus, Einstellungen vorzunehmen bzw. Beschäftigungsgelegenheiten anzubieten. Zugleich sollen indirekte lohnpolitische Effekte extensiver Arbeitsmarktpolitik (vgl. Calmfors 1994: 13 ff.) verhindert werden. Ähnlich argumentiert Layard, der unterstellt, daß die Struktur zwischen kurz- und langfristig Arbeitlosen die Lohn-Preis-Inflationsprozesse einer Volkswirtschaft beeinflussen kann. Dessen Modellüberlegungen verknüpfen die Fluktuation von Arbeitslosen mit der makroökonomischen Lohn-Preis-Dynamik. Demnach ist zu folgern, daß ein erfolgreicher Ansatz der beschäftigungspolitischen Aktivierung von langfristig Arbeitslosen eine *zurückhaltende Lohnpolitik* der Tarifparteien voraussetzt (vgl. Layard 1997: 241), wie sie im Verlauf der 90er Jahre in DK gegeben war.

Fazit: Im internationalen Vergleich der 90er Jahre war die Beschäftigungsdynamik in DK relativ günstig. Die nationale Beschäftigtenpolitik kennzeichnete eine spezifische Kombination von Politikbereichen, eine mittelfristig erfolgreiche Wachstumspolitik in Kombination mit zurückhaltender Tariflohnpolitik und extensiver Arbeitsmarktpolitik, beide eingebunden in traditionelle korporatistische Strukturen der Tarifparteien. Insbesondere bei der Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit hatte diese Politikkombination offenbar relative Erfolge (bis 1998). Die Langzeitarbeitslosigkeit blieb trotz großzügiger Transferleistungen relativ geringer als in anderen EU-Ländern (vgl. Tabelle 2). Mit den hohen Aufwendungen für aktive Arbeitsmarktpolitik ist es bisher offenbar gelungen, vor allem junge Altersgruppen der Arbeitslosen zu aktivieren. Die Fluktuation der Arbeitslosen war vergleichsweise hoch.

Längerfristige Erfolge in der Beschäftigungspolitik werden vor allem von einer weiteren Beschäftigungsdynamik der Unternehmen abhängig sein. Ohne nachhaltige Fortsetzungen von Reformen mit weiteren Senkungen der Steuerlasten wird die Beschäftigungsdynamik in DK nach subjektiver Einschätzung eher bescheiden bleiben. Die Aktivierung der Arbeitslosen vorzugsweise durch allgemeine Qualifizierung außerhalb von Betrieben erscheint problematisch, insbesondere bei den *älteren Arbeitslosen*. Wenn ältere Arbeitslose zunehmend den Typus der Langzeitarbeitslosen prägen (wie vor allem in DE zu beobachten ist), wird die Erfolgswirksamkeit des „employability“-Ansatzes schwieriger werden. Tenden-

Tabelle 2: Anteile Langzeitarbeitslose/Arbeitslose, ausgewählte EU-Länder, 1983-97 (in Prozent)

Jahr	DK	NL	IT	DE-W	FR	UK
1983	27,2	49,1	66,3	38,4	39,5	44,7
1984	26,7	50	65,6	43,4	39,0	45,4
1985	27,8	46,8	63,5	46,9	43,8	48,5
1986	32,0	49,5	61,5	47,5	44,1	46,1
1987	24,9	52,3	58,2	47,3	44,6	45,8
1988	26,9	43,9	57,1	45,6	44,6	42,0
1989	31,0	43,3	67,2	48,4	43,7	37,7
1990	29,0	46,7	69,0	45,9	39,7	33,4
1991	20,8	45,7	68,6	45,6	38,7	27,8
1992	23,0	47,1	67,9	39,4	34,6	35,5
1993	22,8	44,0	65,4	35,6	33,4	42,9
1994	26,4		66,0	41,0	37,5	45,3
1995	32,2	56,6	65,3	45,8	40,2	43,5
1996	31,1		61,8	46,8	38,3	39,8
1997	32,4	47,0	54,8	50,1	39,6	38,5

Quelle: Eurostat, LFS-Daten

zen dieser Art deuten sich in den jüngsten Trends der Langzeitarbeitslosigkeit in DK an.

3.2 Beschäftigungspolitik in den Niederlanden

Die nationalen Zeitreihen der Anteile von Beschäftigten und von Arbeitslosen verweisen auf ein anderes Modellbeispiel der Beschäftigungspolitik eines der kleineren EU-Länder, ebenfalls mit korporatistischen institutionellen Strukturen. In diesem Land ist augenscheinlich eine strategische Wende von einem „Patienten“ mit ausgeprägten wirtschaftspolitischen Krankheitssymptomen zu einem reaktivierten „Modellathleten“ mit expansiver Beschäftigungsdynamik etwa seit der Mitte der 80er Jahre gelungen. Die Zahl der beschäftigten Arbeitskräfte hat sich seither stärker als in anderen Industrieländern erhöht, die Arbeitslosenquote etwa halbiert.

Zu Anfang der 80er Jahre sprach man von der niederländischen Krankheit mit ungünstigen makroökonomischen Indikatoren im internationalen Vergleich, fiskalischen Defiziten trotz überproportionaler Abgabenbelastung und Handelsbilanzdefiziten als Ausdruck mangelnder internationaler Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Unternehmen. Die wirtschaftspolitische Wende hat nach allgemeiner Einschätzung mit einem Rahmenpakt der Spitzenverbände der Tarifparteien begonnen, der sog. „Wassenaar-Vereinbarung“ von 1982 in der Beratungsinstitution der „Stiftung der Arbeit“. Unter der Führung der neu gewählten Regierung und mit Beteiligung der tarifpolitischen Spitzenverbände gelang ein Wechsel zu einer maßvollen *angebotsorientierten* Wirtschaftspolitik auf längerfristige Sicht, welche die Kohäsion der institutionellen Akteure dauerhaft erhalten sollte. Entscheidend war offenbar die *Glaubwürdigkeit* und die *Kontinuität* der angestrebten Angebotspolitik, nicht das Tempo der Umsetzung von Maßnahmen der Finanz-, Lohn- und Währungspolitik zur Stabilisierung der makroökonomischen Kostenentwicklung. Gleichzeitig sollte die Konsolidierung der staatlichen Finanzen und die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen durch eine Kombination von DM-orientierter Währungspolitik und zurückhaltender Tariflohnpolitik erreicht werden. Letzteres führte durch eine reale *Abwertung* des Gulden zu einer Aktivierung der Handelsbilanz (vgl. DIW-Wochenbericht 1997: 259 ff., Schettkat 1997: 808 f.). Die Angebotspolitik wurde im weiteren Verlauf von einer überproportionalen Expansion der *privaten Nachfrage* gestützt, der Konsum- und der Investitionsnachfrage in den Nie-

derlanden (NL). Es entwickelte sich ein „feel good factor“, ein positives Vertrauensklima der privaten Akteure; die private Nachfrage wurde zudem durch die Beschäftigtendynamik in Richtung einer konjunkturellen Expansion nach 1993 gestärkt. Auch die OECD vermerkt in ihrem Wirtschaftsbericht interdependente Zusammenhänge zwischen einer glaubwürdigen, maßvollen Angebotspolitik und expansiven Nachfrageeffekten in den 90er Jahren (vgl. OECD 1998: 19 ff., 41). Besonders die Dynamik der binnenwirtschaftlichen Konsumnachfrage verlief bemerkenswert expansiv, obwohl die Verteilungsquoten des Volkseinkommens seit der Mitte der 80er Jahre zu Lasten der Arbeitseinkommen rückläufig waren. Im ersten Schritt der längerfristigen Entwicklung seit der Mitte der 80er Jahre wurde somit eine langfristig und systematisch ausgerichtete makroökonomische Wirtschaftspolitik des wirtschaftlichen Wachstums umgesetzt, unterstützt durch eine weniger konflikthafte Tariflohnpolitik (vgl. u. a. Stille 1998: 310).

Mit Bezug zu den Leitlinien der europäischen Beschäftigungsstrategie sollen hier zwei Bereiche der nationalen Beschäftigungspolitik erläutert und beurteilt werden:

- die außerordentliche Entwicklung der Teilzeitarbeit als Element der Flexibilisierung der Arbeitszeiten und
- die Revision von Politikstrategien der Ausgliederung von Erwerbspersonen.

Unstrittig erscheint, daß die Beschäftigtendynamik wesentlich auch von einer Expansion der *Teilzeitarbeit* in den Niederlanden begleitet war. Bekanntermaßen haben die Niederlande die höchsten Anteile an Teilzeitarbeit, fast 70 % bei den weiblichen Erwerbspersonen, unter 20 % bei den Männern. Durch die überproportionalen Anteile der Teilzeitarbeit bleibt die durchschnittliche Arbeitszeit je Beschäftigten im Ländervergleich sehr gering; in anderen Worten: Teilzeitarbeit ermöglicht eine höhere Verteilung des effektiven Arbeitsvolumens auf eine größere Zahl von Personen. Einige Autoren bezeichnen die Expansion der Teilzeitarbeit daher als erfolgreiche Strategie der „Umverteilung“ des Arbeitsvolumens (vgl. Schmid 1997: 29; Werner 1998: 12). Zum Teil wird die Art der Teilzeit-Tätigkeiten kritisiert als marginale oder prekäre Jobs mit geringfügiger Beschäftigung. Denn rund ein Drittel der Teilzeitjobs sind kurzzeitige Tätigkeiten von weniger als 10 Stunden/Woche.

Diese Einschätzung der überproportionalen Expansion von Teilzeitarbeit ist jedoch zu revidieren: Vermehrte Teilzeitarbeit in den NL bedeutet vorrangig eine Strategie der *Integration* von Nicht-Erwerbspersonen in das Erwerbssystem, nicht in erster Linie eine Strategie der Umverteilung eines gegebenen Arbeitsvolumens. Das wird im Zeitprofil der Entwicklung der Anteile der Nicht-Erwerbspersonen nur allzu deutlich. Die Quote der Erwerbsbeteiligung in den NL ist seit Mitte der 80er Jahre um rund 6 %-Punkte gestiegen. Also hat die Expansion von Teilzeitarbeit in stärkerem Maße die Integration vorheriger Nicht-Erwerbspersonen in das Erwerbssystem gefördert; vorher weniger erwerbsaktive Personengruppen haben häufig eine teilzeitige Erwerbstätigkeit angenommen, vor allem Jugendliche und weibliche Erwerbspersonen. Die vermehrte Teilzeitarbeit hat insbesondere zur Erhöhung der Frauenerwerbsbeteiligung in den NL beigetragen.¹⁷

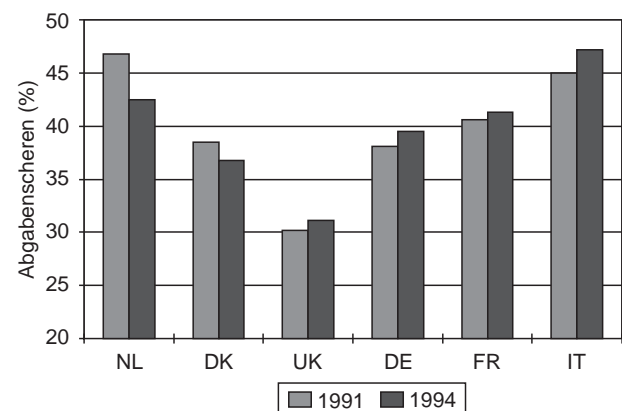
¹⁷ Die Erwerbsbeteiligung von Frauen in den NL war im internationalen Vergleich bis zur Mitte der 80er Jahre noch traditionell geringer als in anderen europäischen Ländern.

Eine solche Strategie der Integration in das Erwerbssystem sollte unter dem Hinweis auf (prekäre) „atypische Beschäftigungsverhältnisse“ nicht pauschal negativ bewertet werden. Aus den Eurostat-Daten der Arbeitskräfteumfragen (LFS) ist bekannt, daß die Zunahme von Teilzeitarbeit in NL überwiegend aus persönlichen Gründen, nicht durch das Fehlen von Vollzeit-Tätigkeiten bedingt ist. Andere Umfragen ergaben hohe Zufriedenheitswerte mit den Arbeitsplatzbedingungen: Im europäischen Ländervergleich zur Zufriedenheit von Arbeitnehmern mit den Wochenarbeitszeiten wurden im Frühjahr 1996 die höchsten Skalenmittelwerte bei Teilzeitbeschäftigten in NL ermittelt. Ebenso wie in anderen Ländern konzentriert sich die Teilzeitarbeit auf Frauen mit familiären Bindungen oder Orientierungen, jedoch ist der geschlechtsspezifische Bezug der Teilzeitarbeit vergleichsweise geringer (vgl. Schulze Buschhoff/Rückert 1998: 11, 29 ff.). Geringfügige Teilzeitarbeit steht nicht überwiegend im Konflikt mit den Erwerbsinteressen von Personengruppen. Auch bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen wird Teilzeitarbeit in Sozialversicherungen einbezogen (anders als in DE). Den betreffenden Personen geht es vielfach vorrangig um die möglichen Zusatzverdienste durch Nebentätigkeiten. Folglich sollte die Expansion von Teilzeitarbeit in NL primär als spezifischer Ausdruck der Flexibilisierung von Beschäftigungsbeziehungen betrachtet werden.

Zur institutionellen *Reformpolitik* sozialer Sicherungssysteme: Die von der OECD ermittelten Abgabenscheren zeigen, daß NL nach wie vor zu den Ländern mit vergleichsweise hohen Steuern und Sozialabgaben zählt. Hohe Abgabenscheren bilden u. a. einen Reflex relativ großzügiger Sozialleistungssysteme, die im Laufe der 70er/80er Jahre merklich zu negativen Arbeitsanreizen beigetragen haben. Bis zur Mitte der 80er Jahre haben sich offenbar negative Spiraleffekte zwischen steigenden Abgabensätzen, höheren Arbeitskosten und abnehmender Erwerbstätigkeit ausgebreitet. Andererseits wirkten relativ großzügige Sozialtransfers negative Arbeitsanreize, vor allem bei gering qualifizierten und arbeitslosen Arbeitskräften. Die Notwendigkeit institutioneller Strukturreformen wurde daher von den wirtschafts- und sozialpolitischen Akteuren und Beratern bejaht. Zumindest seit den 90er Jahren gelang es, die Abgabenscheren vorrangig durch Entlastungen bei den Sozialabgaben zurückzuführen.

Strukturreformen der Sozialsysteme erfolgten in verschiedenen Schritten, wobei sich die Ziele bzw. Akzente der Maßnahmen veränderten, von Kürzungen der Transferleistungen

Abbildung 10: Abgabenscheren ausgewählter EU-Länder (Anteile der durchschn. Bruttoarbeitskosten gewerbl. Arbeiter, 1991, 1994)



bis zur Verstärkung von Anreizen zugunsten vermehrter Erwerbsbeteiligung (vgl. Netherlands Economic Institute 1997: 136, 138). Die ersten Maßnahmen waren hauptsächlich auf die Arbeitnehmerseite ausgerichtet, Kürzungen von Transferleistungen, Verschärfung von Zugangskriterien u. a. Später versuchte man hingegen, die Anreizstrukturen der Arbeitgeber stärker zu beeinflussen: „Employers, who can influence inflows into social security schemes, should have an incentive to minimise these inflows and facilitate outflows, for instance by carrying some of the financial burden in the form of higher contributions when employees join a welfare scheme or by receiving a financial bonus when hiring disabled persons – an idea which has led to the recent revision of the sick-leave and the disability schemes“ (OECD 1998: 78 f.). Die Verschiebung der Schwerpunkte der Strukturformen der Sozialsysteme läßt sich am Beispiel der *Invalitätsrenten* aufzeigen.

Die NL hatten in den 70er/80er Jahren – im Vergleich zu anderen OECD-Ländern – außerordentlich hohe Raten von Leistungsempfängern der Invaliditätsrenten; etwa eine von sieben erwachsenen Personen in den NL bezog vor dem Übergang zur Altersrente Invaliditätsleistungen, die nach medizinischen Kriterien der Leistungsminderung und nach arbeitsmarktpolitischen Kriterien eines fehlenden geeigneten Arbeitsplatzes (entsprechend der beruflichen Qualifikation und der Leistungsminderungen) zugewiesen wurden. Angesichts der demographischen Entwicklungen und der fiskalischen Belastungen konnte das System der Invaliditätstransfers nicht ohne Reformen fortgesetzt werden.¹⁸ Auch gegen erhebliche Widerstände wurden Reformgesetze 1992/93 durchgesetzt, welche Leistungsbegrenzungen enthielten,

- eine Beschränkung der Definition der Invalidität ausschließlich auf *medizinische* Kriterien,
- die *befristete* Gewährung von Rentenleistungen mit Wiederholungsuntersuchungen nach Verlängerungsanträgen (bei Personen bis zu 50 Jahren) und
- die Verpflichtung von erwerbsgeminderten Personen zur Aufnahme geeigneter Beschäftigungen, ohne Ansprüche an Arbeitsplatzbedingungen aus der früheren Berufstätigkeit.

Die Rentenzugänge zur Invalidität verflachten darauf im Zeitraum 1993-96 vorübergehend, wenngleich nicht in größerem Ausmaß.

Andererseits wurde auf Seiten der Arbeitgeber ein *Bonus-Malus-System* durch ein weiteres Reformgesetz ab 1998 umgesetzt: Dabei wurde von der Annahme ausgegangen, die Zugänge von Arbeitnehmern zur Invalidität würden vielfach durch Personalentscheidungen der Betriebe initiiert, durch eine selektive Auswahl bei betrieblichen Freisetzungen. Um daher die betrieblichen Anreize zur Prävention und zur Reintegration erwerbsgeminderter Personen zu steigern, wurde eine *Differenzierung der Beiträge* nach der relativen Inanspruchnahme von Invaliditätsrenten durch frühere Arbeitnehmer der Betriebe (*experience rating*) eingeführt. Zugleich wurde ein *Versicherungswettbewerb* zugelassen; die Arbeitgeber haben das Recht, öffentliche gegen private Erwerbsunfähigkeits-Versicherungen (partiell) zu tauschen oder die Risiken der Erwerbsunfähigkeit der Arbeitnehmer selbst zu organisieren. Ähnliche Reformelemente wurden auch beim Einkommensersatz für krankheitsbedingten Absentismus der Arbeitnehmer umgesetzt.

¹⁸ Die finanziellen Ausgaben für Transfers an erwerbsbehinderte Arbeitnehmer summierten sich zu ca. 5 % des BIP (1993).

Die Beobachtungen in den NL sprechen insgesamt für langfristige Reformmaßnahmen, die mit der systematischen Grundausrichtung der Beschäftigungspolitik abgestimmt sind. Auf der Basis der institutionellen Strukturen korporatistischer Zielvereinbarungen konnte eine mittelfristige Linie maßvoller Angebotspolitik mit Erfolg umgesetzt werden, welche die Basis einer expansiven Beschäftigungsdynamik bildete. Die Wachstums- und Beschäftigungsdynamik verstärkte die Integration von Personengruppen in das Erwerbssystem. Auch im Bereich der sozialen Sicherungssysteme wurde verstärkt versucht, die Erwerbsanreize zu erhöhen. Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik erscheint insgesamt konsistenter als in den früheren Jahren.

Dennoch kann die systematische Ausrichtung der Politikfelder in den NL nach wie vor keine perfekten Lösungen aller relevanten Beschäftigungsprobleme erreichen:

– Ein striktes „*experience rating*“ in der Sozialversicherung wird zur vermehrten Diskriminierung von Personen mit gesundheitlichen Risiken tendieren. Welche Chancen haben dann Personen mit gesundheitlichen Risiken zu erwarten, wenn sich die Einstellungsselektionen der Arbeitgeber verstärken?

– Die hohen Anteile von Langzeitarbeitslosen in den NL lassen schließen, daß es trotz der Aufschwungphasen erhebliche outsider-Probleme zu Lasten von Arbeitslosen, erwerbsgeminderten und gering qualifizierten Personen auch in einem Erwerbssystem mit relativer Beschäftigtendynamik gibt.

4 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

In diesem Beitrag wurden zunächst grundlegende makroökonomische Diagnosen zu Problemen der Arbeitslosigkeit aus einer übernationalen, europäischen Sicht vorgelegt. Sodann wurden die neuen Verfahren der auf Koordination ausgerichteten Beschäftigungsstrategie gemäß den Amsterdamer EG-Verträgen erläutert: Gemeinsame Leitlinien (Ziele) zur Beschäftigungspolitik sollen demnach eine Aktivierung und Koordination von mittelfristigen Maßnahmenprogrammen der Mitgliedsländer bewirken. Die gemeinsamen Ziele werden nach multilateraler Überprüfung durch Mehrheitsbeschlüsse des Rates periodisch aktualisiert. Damit sollen einerseits die nationalen Zuständigkeiten für beschäftigungspolitische Maßnahmen erhalten bleiben, andererseits sollen die Aktionsprogramme durch Verfahren der Zielkoordination auf europäischer Ebene kohärenter ausgerichtet werden.

Die Kritiker befürchten offenbar eine Verlagerung von Maßnahmen bzw. Kompetenzen auf die europäische Ebene; sie sehen Gefahren für eine vorrangig nationale Beschäftigungspolitik nach dem Prinzip der Subsidiarität. Dagegen beziehen sich die bisher beschriebenen Verfahren der Koordinierung zwischen den beiden Ebenen ausdrücklich auf Aspekte der *Abstimmung* von gemeinsamen Zielen und entsprechenden Maßnahmen. Es geht vorrangig um kohärente Linien einer Aktivierung der Beschäftigungspolitik. Die mögliche Besorgnis, die faktische Autonomie nationaler Maßnahmen könne durch die europäischen Aktivitäten verloren gehen, mag übersehen, daß gewisse Autonomieverluste nationaler Makro-Politik innerhalb der EWWU zwangsläufig sind. Verfahren der europäischen Koordinierung in der Beschäftigungspolitik entsprechen daher einerseits einer Strategie zur Reduktion der faktischen Kosten einer Währungsunion durch wirtschaftspolitische Autonomieverluste, andererseits einer

positiv zu wertenden Entwicklung von gemeinsamen Lern-effekten in Bereichen der nationalen Beschäftigungspolitik, die hohe politische Transaktionskosten enthalten. Die Argumente dieses Beitrags stützen daher im Prinzip die Initiativen der europäischen Beschäftigungsstrategie.

Die ersten beschäftigungspolitischen Leitlinien umfassen vier Schwerpunkte unterschiedlicher Ansätze; die jeweiligen Leitlinien wurden zunächst mit unterschiedlicher Gewichtung und Konkretheit formuliert. Diese europäischen Leitlinien lassen folgende Akzente erkennen:

(1) Beschäftigungspolitik wird als ein *Mix verschiedener Maßnahmen* verstanden, von Kombinationen angebots- oder nachfrageorientierter Makro-Politik bis zu einer selektiven Arbeitsförderung individueller Personen im Sinne von eng definierter Arbeitsmarktpolitik. Die Notwendigkeit einer Kombination verschiedener Maßnahmen entspricht im Grundsatz der Diagnose des ersten Abschnitts.

(2) Konkretisierte Ziele wurden besonders für den Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik entwickelt. Demnach gilt die Aktivierung und *Reintegration von Arbeitslosen* als ein erster unmittelbarer Ansatzpunkt der europäischen Beschäftigungsstrategie. Dieser Ansatz richtet sich besonders gegen die skizzierten Persistenzprobleme durch personenbezogene Humankapitalverluste und Entmutigungseffekte bei längerfristiger Arbeitslosigkeit. Die quantifizierten Ausgabenziele aktiver Arbeitsmarktpolitik verlangen zunächst eine Ausdehnung von gezielten Förderungsmaßnahmen, vor allem auch mit präventivem Charakter, um Langfristarbeitslosigkeit zu verhindern. Die Probleme mangelnder Wirksamkeit einer quantitativen Expansion von arbeitsmarktpolitischen Ausgaben bedürfen offenbar in der späteren Umsetzungsphase dieses Programmpunkts einer stärkeren Beachtung.

(3) Die bisherigen Zielformulierungen in den weiteren Schwerpunkten, insbesondere zur Entwicklung der nationalen Beschäftigtendynamik, bleiben noch sehr allgemein. Für künftige gemeinsame Leitlinien gilt daher insoweit ein erheblicher Bedarf an *konkreteren Empfehlungen*. Ob das Benchmarking-Verfahren des quantitativen Ländervergleichs in dieser Hinsicht weiterhilft, muß wegen der komplexen Zusammenhänge zweifelhaft erscheinen.

(4) Die gemeinsamen Leitlinien zur Beschäftigungspolitik ziehen auch die tarifpolitischen Akteure in einer offenen, indirekten Weise ein. Die Notwendigkeit der Integration wird im Rahmenmodell mittels einer Lohnfunktion verdeutlicht. Somit erfordert die europäische Strategie letztlich korporatistische Strukturen der Beschäftigungspolitik. Eine indirekte, offene *Einbeziehung lohnpolitischer Akteure* vertraut auf implizite Wirkungen der Koordinationsstrategie. Ob dieses Vertrauen – angesichts der institutionellen Vielfalt – begründet sein mag, ist eher skeptisch zu beurteilen. Die Ansprüche der europäischen Beschäftigungsstrategie an die tarifpolitischen Akteure sollten daher bestimmter und klarer formuliert werden.¹⁹

Schließlich wurde zwei kleinere Länder ausgewählt, um mögliche positive *Länderbeispiele* im Sinne der europäischen Be-

schäftigungsstrategie zu untersuchen. Die Beschäftigungspolitik in DK hatte bisher relative Erfolge bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit; trotz großzügiger Transfers für Arbeitslose gelang es, die Fluktuation von Arbeitslosen, vor allem junger und mittlerer Jahrgänge, zu erhalten. Die spezifische nationale Kombination von Wachstums-, Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik hat nach unserer Einschätzung zu den relativen Erfolgen beigetragen. Auch in DK werden allerdings die *älteren Arbeitslosen* ein größeres Problem des sog. „employability“-Ansatzes bilden.

Im zweiten Länderbeispiel der NL gelang eine nachhaltige Wende der Wirtschafts- und Tarifpolitik seit den frühen 80er Jahren. Trotz ungünstiger angebotspolitischer Ausgangsbedingungen führte die relative Beschäftigungsdynamik zur nachfrageseitigen Stützung der Wirtschaftsentwicklung des Landes. Die Maßnahmen der nationalen Beschäftigungspolitik ordneten sich dem Oberziel der verstärkten Integration in das Erwerbssystem unter; dies wurde am Beispiel der Zunahme von zumeist freiwilliger Teilzeitarbeit und der Strukturereformen von Sozialtransfers aufgezeigt.

Beide Länder haben allerdings spezifische Bedingungen, die zwischen den europäischen Ländern nicht (einfach) zu transferieren sind. Die relativ geringe Größe der beiden EU-Länder und die hohe internationale Öffnung ihrer Gütermärkte haben nicht allein die externen Abhängigkeiten, sondern auch die Handlungsbereitschaft der Akteure verstärkt. Beide Länder besitzen traditionelle korporatistische Strukturen, so daß es offenbar leichter war, die tarifpolitischen Akteure einzu-beziehen. Wirtschaftspolitische Führung unter der Priorität von Beschäftigtenwachstum wurde mit arbeitsmarkt- bzw. fiskal- und sozialpolitischen Reformen kombiniert. Die beschäftigungspolitischen Prioritäten hatten längerfristigen Bestand – trotz des Wechsels von politischen Akteuren. Demnach verlangen beschäftigungspolitische Erfolge vor allem die nachhaltige Ausrichtung der Einzelmaßnahmen verschiedener wirtschaftspolitischer Bereiche zugunsten einer Reaktivierung der Beschäftigtendynamik.

Literatur

- Borjas, G. J. (1996): Labor Economics. New York.
- Budd, A./Levine, P./Smith, P. (1987): Longterm Unemployment and the Shifting U-V-Curve – A Multi-Country Study. In: European Economic Review, Vol. 31, S. 296-305.
- Burda, M./Wyplosz, C. (1993): Macroeconomics. A European Text. Oxford.
- Calmfors, L. (1994): Active Labour Market Policy and Unemployment: A Framework for the Analysis of Crucial Design. In: OECD Economic Studies, No. 22. Paris.
- De Grauwe, P. (1997): The Economics of Monetary Integration. 3. ed.. Oxford.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (1997): Die Niederlande: Beschäftigungspolitisches Vorbild? In: DIW-Wochenbericht, 64. Jg., Nr. 16, S. 259-263.
- Döhrn, R./Heilemann, U./Schäfer, G. (1998): Ein dänisches „Beschäftigungswunder“? In: MittAB 2, S. 312-323.
- Drze, J./Sneensens, H. (1997): Technological Development, Competition from Low-Wage Economies and Low-skilled Unemployment In: Snower, D./de la Dehesa, G., Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market. Cambridge, S. 250-281.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (1993): Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Weißbuch. Luxembourg.

¹⁹ Diejenigen Beobachter, welche die Beschäftigungsprobleme ausschließlich für ein Problem hinreichend dezentralisierter Tarifpolitik halten, werden folglich eine staatliche Beschäftigungspolitik auf nationaler und über-nationaler Ebene ablehnen. Aus dieser Sicht muß die europäische Beschäftigungsstrategie notwendig als widersprüchlich erscheinen: Der Bereich der Tarifpolitik, welcher (allein) zuständig für eine Lösung der Beschäftigungsprobleme erscheint, bleibt im Rahmen der europäischen Strategie relativ offen.

- Europäische Kommission (Hrsg.) (1997): Beschäftigung in Europa, 1997. Luxembourg.
- Europäische Kommission (DG 2) (1997): Annual Macro Economics Data Base. Brüssel.
- Europäische Kommission (1998): Von Leitlinien zu Maßnahmen: die nationalen Aktionspläne für Beschäftigung. Luxembourg.
- Kösters, W./Belke, A. (1992): Arbeitslosigkeit in Westeuropa – Ein Hysteresis-Phänomen? In: Kantzenbach, E./Mayer, O. G., (Hrsg.), Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsmarktpolitik. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 219. Berlin, S. 9-50.
- Layard, R. et al. (1994): The Unemployment Crisis. Oxford.
- Layard, R. (1997): Preventing long-term Unemployment: An Economic Analysis. In: Snower, D. J./de la Dehesa, G., Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market. Cambridge, S. 333-349.
- Licht, G./Steiner, V. (1991): Abgang aus der Arbeitslosigkeit, Individualeffekte und Hysteresis – Eine Panelanalyse für die Bundesrepublik Deutschland. In: Helberger, C./Bellmann, L./Blaschke, D. (Hrsg.), Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 144. Nürnberg, S. 182-206.
- Lindbeck, A./Snower, D. J. (1985): Wage Setting, Unemployment, and Insider-Outsider-Relations. In: The American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 76, S. 235 ff.
- Lindbeck, A. (1993): Unemployment and Macroeconomics. Cambridge/Mass.
- Lindbeck, A. (1996): The West European Employment Problem. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 132, S. 607-637.
- Maenning, W. (1994): Das EG- Weißbuch für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. In: WISU, 23. Jg., 11, S. 948-954.
- Mankiw, N. G. (1996): Makroökonomik. 2. Aufl. Wiesbaden.
- Mundell, R. A. (1961): A Theory of Optimal Currency Areas. In: The American Economic Review, Vol. 51, S. 657-664.
- Netherlands Economic Institute (1997): Labour Market Studies, Netherlands. Luxembourg: European Commission (ed.).
- OECD (ed.) (1994): The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations, Part I, II. Paris.
- OECD (ed.) (1996): OECD Economic Surveys 1995-1996, Denmark. Paris.
- OECD (ed.) (1997): OECD Economic Surveys 1996-1997, Denmark. Paris.
- OECD (ed.) (1998): OECD Economic Survey 1987-1998, Netherlands. Paris.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (1996): Jahresgutachten 1995. Stuttgart.
- SVR (1998): Jahresgutachten 1997/98. Stuttgart.
- Schulze Buschhoff, K./Rückert, J. (1998): Teilzeitbeschäftigte in Europa. Arbeitsbedingungen, Familienkontext, Motive und subjektive Bewertungen. Diskussionspapier FS III 98-404. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) (Hrsg.).
- Schettkatt, R. (1997): Jobwunder Niederlande – Vom kranken Mann Europas zum weltweiten Vorbild. In: MittAB 4, S. 807-810.
- Schütz, H./Speckesser, S./Schmid, G. (1998): Benchmarking Labour Market Performance and Labour Market Policies: Theoretical Foundations and Applications. Discussion Paper, FS I 98-205. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) (Hrsg.).
- Snowers, D. J. (1997): Evaluating Unemployment Policies: What Do the Underlying Theories Tell Us. In: Snower D. J./De La Dehesa, G. (eds.), Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market. Cambridge, S. 15-53.
- Stiglitz, J. E. (1993): Principles of Macroeconomics. New York/London.
- Stille, F. (1998): Der niederländische Weg: Durch Konsens zur Erfolg. In: MittAB 2, S. 294-311.
- Werner, H. (1997): Kann Deutschland von den Niederlanden lernen? IAB-Kurzbericht, Nr. 12.