

# **Die Europäische Beschäftigungsstrategie aus makroökonomischer Perspektive<sup>1</sup>**

---

ARNE HEISE

Es gibt kaum einen Dissens darüber, dass Arbeitslosigkeit zu den sozial schwerwiegendsten Problemen moderner Gesellschaften zählt. Neben den Einkommens- und Lebenschancen hängt in den westlichen Leistungsgesellschaften auch das Selbstwertgefühl der Menschen wesentlich daran, ob und welche Arbeit sie haben. Arbeit integriert, Arbeitslosigkeit schließt aus (vgl. Blien 2008; Promberger 2008). Es sollte deshalb eigentlich offensichtlich sein, dass Vollbeschäftigung – definiert als eine Situation, in der für jeden Arbeitssuchenden eine Stelle zur Verfügung steht – primäres Ziel der Wirtschaftspolitik sozialer Demokratien sein müsste, wie wir sie doch in der Europäischen Union (EU) anzutreffen erwarten.

Mit der jüngsten globalen Finanzkrise, die – ausgehend vom amerikanischen Immobilienmarkt – mittlerweile die Realwirtschaften weltweit erreicht hat und mit der dräuenden Depression auch die Arbeitslosigkeit allerorten hochschnellen lässt, wird die Fähigkeit zur Bekämpfung von Massenarbeitslosigkeit künftig sicher wieder stärker zu einem zentralen Punkt für die Akzeptanz gewählter Regierungen und auch der Europäischen Union als politisches Gebilde.

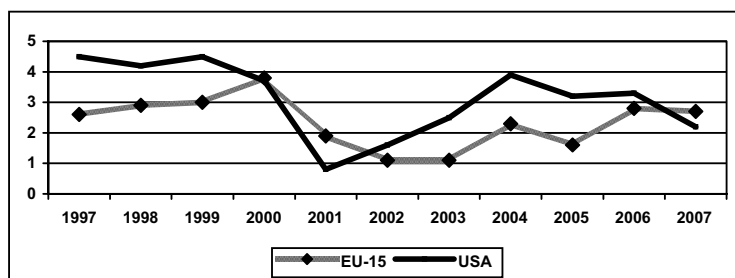
## **I Europas Beschäftigungsproblem – einige empirische Vorüberlegungen**

Tatsächlich haben Arbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik die wirtschaftspolitische Diskussion in der EU, aber auch in den meisten Mit-

gliedsländern in den letzten anderthalb Dekaden in unterschiedlicher Weise bestimmt: Einerseits ist die Beschäftigungsentwicklung mittlerweile zu einem europäischen Verantwortungsbereich geworden und mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) zu einem genuinen Politikfeld in der EU (vgl. z.B. Stephan 2008a, 2008b) – dazu gleich noch etwas mehr. Andererseits konnte die Beschäftigungsmisere in der EU auch nach langjähriger Rahmung durch die neoliberal-angebotspolitische Brille und entsprechender Politikprägung – in der EU durch die EBS, in Deutschland z.B. durch die Agenda 2010 – und entgegen mancher medialen Offensive (in Deutschland beispielsweise riefen die Verantwortlichen der Agenda 2010-Politik doch tatsächlich das ‚neue Wirtschaftswunder‘ aus!) keineswegs überwunden werden. Die Abbildungen 1 bis 3 zeigen einerseits ein deutlich höheres Arbeitslosigkeitsniveau in der EU<sup>2</sup> als in den USA während der gesamten Phase seit dem Inkrafttreten der Europäischen Beschäftigungsstrategie mit dem Amsterdamer Vertrag von 1997. Die geringere Arbeitslosigkeit in den USA gegenüber der EU (Abb. 3) spiegelt sich in einer entsprechend besseren Wirtschafts- (Abb. 1) und Beschäftigungsentwicklung (Abb. 2). Wäre der konjunkturelle Einbruch nach den Terrorattacken vom September 2001 in den USA nicht deutlich tiefer ausgefallen als in Europa, wären die Unterschiede wohl noch größer.

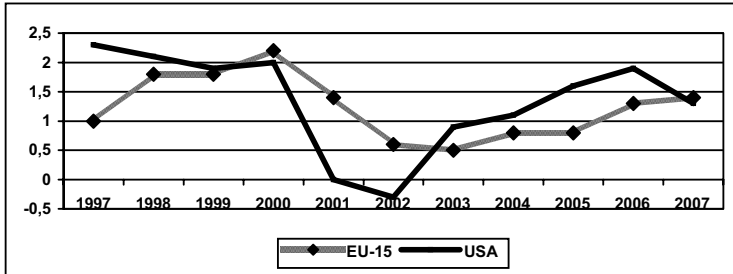
Allerdings kann auch nicht übersehen werden, dass die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsperformanz in der EU durchaus unterschiedlich war. Einerseits gibt es eine Reihe von kleineren Ländern – Niederlande, Österreich oder Dänemark –, deren Arbeitslosigkeit beständig unter EU-Durchschnitt lag und die allzu häufig ohne genauere Funktionsanalyse – wie z.B. im Falle des dänischen ‚Flexicurity‘-Systems – zu Vorbildern für die gesamte EU stilisiert wurden; die EBS fördert diese Tendenz der zweifelhaften Imitation.

*Abb. 1: BIP-Entwicklung in EU-15 und USA, 1997-2007*



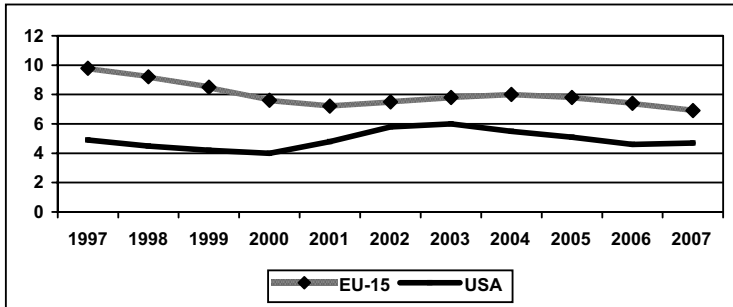
Quelle: AMECO database.

Abb. 2: Beschäftigungsentwicklung in EU-15 und USA, 1997-2007



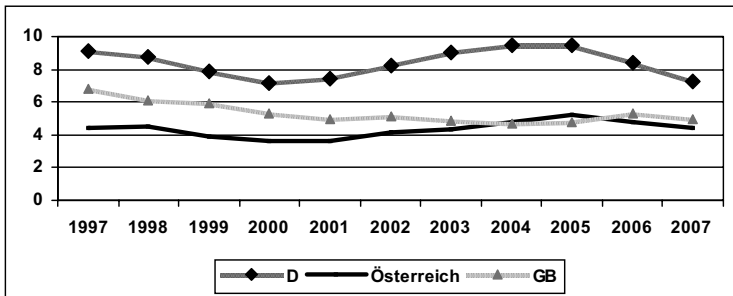
Quelle: AMECO database.

Abb. 3: Arbeitslosigkeit in der EU-15 und USA, 1997-2007



Quelle: Europäische Kommission (2007).

Abb. 4: Arbeitslosigkeit in Deutschland, Österreich und Großbritannien



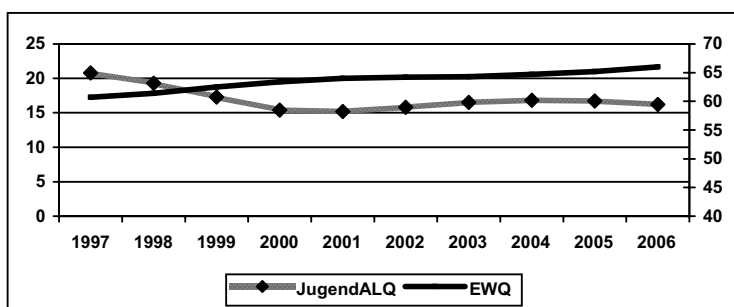
Quelle: Europäische Kommission (2007).

Andererseits gibt es Länder wie Großbritannien oder Schweden, deren überdurchschnittlich gute Performanz zumindest zeitlich (und auch kausal?) mit dem Fernbleiben aus der Europäischen Währungsunion (EWU) einhergeht. Dem stehen Länder – zuvörderst die größten EU-Mitglieder Deutschland und Frankreich – gegenüber, deren Beschäftigungs- und

Arbeitsmarktentwicklung klar unterdurchschnittlich war und wo der Reformdruck entsprechend groß wurde.

Bevor wir uns im Folgenden mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie etwas näher befassen wollen, soll ein kurzer Blick auf zwei besondere Ausprägungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung geworfen werden, die in der EBS immer wieder eine Rolle spielen: Einerseits ist die Jugendarbeitslosigkeit in der EU weiterhin erschreckend hoch, wenngleich insgesamt seit 1997 ein leicht positiver Trend zu erkennen ist (Abb. 5).

*Abb. 5: Jugendarbeitslosigkeit in EU-15 und Entwicklung der Erwerbsquote, 1997-2006*

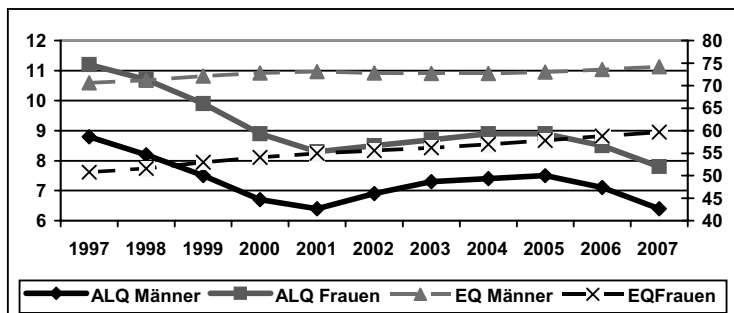


Anmerkungen: Linke Skala: Jugendarbeitslosigkeit; rechte Skala: Erwerbsquote  
Quelle: AMECO database.

Gleichwohl kann bei einer Jugendarbeitslosigkeit von etwa 16% im EU-Durchschnitt (bei einer Differenzierung von 23 bis 26% in Frankreich und Griechenland bis 6 bis 7% in den Niederlanden und Dänemark) sicher keine Entwarnung gegeben werden. Andererseits ist die Erwerbsquote in der EU zwar im Trend leicht gestiegen, ein Benchmark von 70% – dazu später mehr – noch lange nicht erreicht.

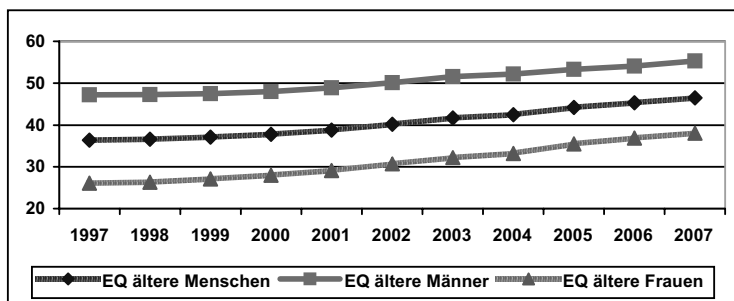
In Abbildung 6 sind geschlechtsspezifische Arbeitslosenquoten dargestellt, die immer noch eine schlechtere Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt – von der Lohndiskriminierung mal ganz abgesehen – anzeigen. Dies gilt sowohl für die höhere Arbeitslosenquote für Frauen wie besonders deutlich für die geringere Erwerbsquote für Frauen im Vergleich zu Männern.

Abb. 6: Arbeitslosenquote und Erwerbsbeteiligung nach Geschlecht in der EU-15



Quelle: AMECO database.

Abb. 7: Erwerbsquoten älteren Arbeitnehmer (55-65 Jahre) in der EU



Quelle: AMECO database.

Ein Blick auf die Erwerbsquoten der älteren Arbeitnehmer zeigt (Abb. 7), dass wir noch relativ weit vom angestrebten Ziel einer Erwerbsquote von 50% entfernt sind. Allerdings ist auch sehr fraglich, ob der verzeichnete Anstieg der Erwerbsquoten für ältere Arbeitnehmer tatsächlich eine Annäherung an das Ziel einer besseren altersstrukturellen Mischung von Belegschaften anzeigt oder ob sich dahinter vielleicht eher das Auslaufen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie Vorruhestandsregelungen in diesem Jahrzehnt verbirgt. Dies wirft die Frage nach der grundsätzlichen Angemessenheit von Indikatoren wie Erwerbsquoten als Zielvariablen für eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik auf.

## **II Beschäftigungspolitik in europäischer Zuständigkeit – Entwicklung eines Politikfeldes**

Lange Zeit haben sich die Mitgliedsländer der EU dagegen gewehrt, für die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik Zuständigkeiten auf die europäische Ebene zu delegieren. Je nachdem, wie man Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik verstehen will, kann dies sogar als richtig und konsequent eingeschätzt werden. Denn die mikroökonomisch, auf den Arbeitsmarkt ausgerichtete Erklärung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit zeigt tatsächlich keine internationalen bzw. europaweiten Interdependenzen (Externalitäten) auf, die für eine EU-weite Koordinierung der Arbeitsmarktpolitik sprechen würden – hier greift zurecht das Subsidiaritätsprinzip, wonach Probleme auf jene (nationale bzw. sogar regionale) Ebenen delegiert werden, auf denen sie am ehesten gelöst werden können. Eine EU-weite Koordinierung könnte bestenfalls einen Erfahrungsaustausch ermöglichen, schlimmstenfalls aber auch einheitliche Problemwahrnehmungen und Politikperspektiven („Neoliberalisierung“) befördern. Nimmt man hingegen eine makroökonomische Perspektive ein, die Beschäftigung und Arbeitslosigkeit von der Höhe der aggregierten Investitions- und Konsumgüternachfrage abhängig macht, dann existieren in einem zusammenwachsenden Europa – zumal wenn Geld- und Finanzpolitik in der EWU vereinheitlicht bzw. koordiniert werden – selbstverständlich beträchtliche Interdependenzen, die für eine europäische Zuständigkeit in der Beschäftigungspolitik sprechen.

Natürlich werden politische Entscheidungen nur selten nach funktionaler (Zweck-)Rationalität getroffen. Die Übertragung der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Zuständigkeit auf die EU-Ebene erfolgte deshalb auch nicht nach Veröffentlichung des EU-Weißbuches *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung* im Jahre 1993, in dem auch makroökonomische Interdependenzen besonders hervorgehoben wurden, sondern erst im Zuge der Überarbeitung des Maastrichter Vertrages auf dem EU-Gipfel in Amsterdam im Frühjahr 1997, als ein Europäisches Beschäftigungskapitel in den Amsterdamer Vertrag aufgenommen wurde, und mit dem so genannten Luxemburger Prozess im Herbst 1997, als die Europäische Beschäftigungsstrategie entworfen wurde. Hintergrund war die Wirtschafts- und Beschäftigungskrise Anfang der 90er Jahre und die zunehmende Kritik an den ausschließlich auf die Preisstabilität fixierten Kriterien des Maastrichter Vertrages, die die Zustimmung zur EWU schwinden ließ. Es musste in erster Linie ein symbolischer Akt erfolgen. Die Eigendynamik solcher Prozesse führte dann schnell zu einer Ausgestaltung des Politikfeldes, ohne dass es zu einer

echten Übertragung von Kompetenzen von der nationalen auf die EU-Ebene gekommen wäre:

- Institutionell: Es wurde ein Beschäftigungsausschuss geschaffen, der sich mit der Abfassung bzw. Kommentierung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien (BPL) der EBS befasst.
- Prodezural: Es wurde ein weicher Governance-Prozess – entsprechend der Offenen Koordinierungsmethode – geschaffen, der von der Abfassung der BPL und der Mitwirkung der Kommission, des Europäischen Parlaments und der Sozialpartner über die nationale Ausgestaltung (Nationale Aktions- bzw. Reformpläne) bis zur Reaktion der Kommission (Empfehlungen) reicht.
- Strategisch: Es wurden weitere Prozesse – der Cardiff-, der Kölner, der Lissaboner Prozess – geschaffen, in die der Luxemburger Prozess eingebettet ist.

Bis zur ersten Revision der EBS basierten die BPL auf vier Säulen, deren mikroökonomische Orientierung kaum übersehen werden kann:

- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit („Employability“)
- Entwicklung des Unternehmergeistes („Entrepreneurship“)
- Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten
- Förderung der Chancengleichheit

Nach herber Kritik der ‚Taskforce Beschäftigung‘ unter Vorsitz des ehemaligen niederländischen Regierungschefs Willem Kok (CEC 2003), die die Konzentration der BPL auf Zwischen- statt Endziele kritisierte und die Verfehlung der Lissabon-Ziele (EU soll der am meisten dynamische Wirtschaftsraum der Welt werden) befürchtete, wurde die EBS ab 2003 neu ausgerichtet auf drei Ziele:

- Vollbeschäftigung
- Stärkung der Arbeitsproduktivität
- Stärkung des sozialen Zusammenhaltes

Außerdem wurde eine stärkere Verklammerung der BPL mit den Wirtschaftspolitischen Leitlinien zu den ‚Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung‘ beschlossen. Mit der expliziten Würdigung des makroökonomischen Umfeldes als Voraussetzung für eine bessere Beschäftigungsentwicklung könnte man annehmen, die kurzzeitig im Rahmen des Kölner Prozesses angestoßene Neuorientierung der europäischen Beschäftigungspolitik solle wiederaufleben – doch weit gefehlt. Tatsächlich verbergen sich hinter den neuen Zielsetzungen in fast identischer Weise die Zwischenziele der vier Säulen der alten BPL und deren

Indikatoren (vgl. Stephan 2008a: 204ff.) – z.B. die Erreichung einer Erwerbsquote in der EU von 70% oder der Frauenerwerbsquote von 60% – und mit der makroökonomischen Einbettung ist weiterhin unverändert die Ausrichtung der Finanzpolitik an einem ausgeglichenen öffentlichen Haushalt (wie im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgeschrieben) und der Geldpolitik auf die Preisstabilität gemeint. Zusätzlich wird eine stabilitätsorientierte Lohn- und anreizorientierte Steuerpolitik gefordert. All dies kann eigentlich nicht überraschen, doch zeigt es deutlich, dass die europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auch nach zehn Jahren EBS recht unbeirrt in eine Richtung läuft, die gemeinhin eher als ‚neoliberal‘ bzw. angebotspolitisch denn als ‚progressiv‘ bezeichnet wird.<sup>3</sup>

### **III Makroökonomischer Status Quo und Änderungsnotwendigkeiten**

Wie der Blick auf die europäische Beschäftigungsentwicklung zeigte, kann die EBS schlechterdings nicht als erfolgreich bezeichnet werden: Weder eigene Ansprüche und Ziele scheinen erreicht zu werden (was letztlich erst 2010 wirklich evaluiert werden kann, denn es wurden sinnvoller Weise mittelfristige Ziele gesetzt), noch steht die EU im internationalen Vergleich gut da. Nach einer gewissen konjunkturellen Erholung zur Mitte des Jahrzehnts – die gelegentlich schon als struktureller Wandel interpretiert wurde – steht die EU mit den internationalen Finanzmarkturbulenzen vor neuen Risiken und Herausforderungen.

Wenngleich es auch den Politik beratenden Mainstream in der EU (z.B. in der Task Force Beschäftigung) noch nicht erreicht hat, bricht die wirtschaftswissenschaftliche Community zunehmend mit dem so genannten ‚Nach-Keynes-Konsens‘ (vgl. z.B. Akerlof 2008; Schettkat/Langkau 2007), der die Beschäftigungsentwicklung zumindest in der mittleren bis langen Frist von finanz- und geldpolitischen Interventionen entkoppelte und deshalb auf Preisstabilität und Haushaltskonsolidierung konzentrierte. Anders formuliert: Es wird zunehmend anerkannt, dass eine allzu restriktive Geld- und Finanzpolitik durchaus zu langfristigen Beschäftigungsverlusten führen kann – den USA, aber auch Großbritannien und vielleicht auch Schweden scheint eine wachstumsfreundlichere Makropolitik gelungen zu sein.

Die überfällige Überwindung des ‚Nach-Keynes-Konsens‘ bedeutet nun aber nicht die kritiklose Rückkehr zu einer expansiven Politik des klassischen Keynesianismus („Zurück in die Siebziger“). Vielmehr zeigt sich, dass makroökonomische Beschäftigungspolitik keineswegs in ge-

radezu hydraulischer Weise vorgegebene Beschäftigungsziele – z.B. Vollbeschäftigung oder eine bestimmte Erwerbsquote – verwirklichen kann, sondern lediglich die Rahmenbedingungen schaffen kann, die als beschäftigungsförderlich oder beschäftigungsfeindlich bezeichnet werden müssen. Wenn die Rahmenbedingungen, die die finanz- und geldpolitischen Institutionen und Regelbindungen ebenso umfassen wie tarifpolitische Systeme und andere Strukturfaktoren (z.B. Wechselkursregime), einigermaßen dauerhaft sind, dann sprechen wir von Marktkonstellationen oder makroökonomischen Regimen.

Die wachsende Interaktions- und Kooperationsliteratur (vgl. u.a. Nordhaus 1994; Heise 2001a) hat verdeutlicht, dass eine dauerhafte und glaubwürdige Koordinierung der makroökonomischen Politikbereiche (also Geld-, Finanz- und Lohnpolitik) die besten Voraussetzungen bietet, eine beschäftigungsfreundliche Marktkonstellation zu schaffen. Gleichzeitig hat sich aber auch gezeigt, dass es zu dieser Koordinierung nicht im Selbstlauf kommt: Sowohl einseitige Zielsetzungen – wie im bisherigen ‚klassischen Assignment‘ der europäischen Wirtschaftspolitik –, wie aber auch streng rationales Verhalten bei Unsicherheit oder auch nur das Fehlen verpflichtungsfähiger Akteure können dazu beitragen, dass der makroökonomische *policy mix* suboptimal wird – mit der Folge von Beschäftigungs-, teilweise aber auch Inflationsproblemen. Zu welcher Marktkonstellation es kommen kann und wird, lässt sich anhand der makroökonomischen Struktur- bzw. Systemprinzipien erwarten und – reduziert auf eine besser überschaubare 2-Akteure-Konstellation – zusammenfassen (vgl. Tab. 1).

Neben der kooperativen Lösung gibt es so genannte ‚Stackelberg-Führerschaften‘, in denen einer der beteiligten Akteure seine Strategie erkennbar festlegt und den anderen Akteuren die Anpassung überlässt – diese Marktkonstellationen bieten ‚Second-Best-Lösungen‘, unkooperatives Verhalten der Akteure provoziert die schlechtesten gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse.

Gegenwärtig muss, bei weitgehendem Fehlen einer EU-weiten Koordinierung der Lohnpolitik, bei restriktiver Koordinierung der Finanzpolitik nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt und bei völliger Effektivlosigkeit des Europäischen Makrodialoges (EMD) des Kölner Prozesses (vgl. Heise 2001b), befürchtet werden, dass sich die EU – wir konzentrieren uns hier auf die Euro-Zone, da die geld- und finanzpolitischen Regime nur hier gelten – in einer unkooperativen Marktkonstellation befindet, die – je nachdem ob es wenigstens auf betrieblicher bzw. regionaler Ebene noch starke Sozialpartner und insbesondere starke Gewerkschaften gibt oder ob wir sogar von einer Situation schwacher, durch zurückliegende Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten und man-

gelnde gesellschaftliche Unterstützung ‚traumatisierter‘ Gewerkschaften ausgehen müssen – die schlechtmöglichste Beschäftigungsentwicklung und sogar eine Destabilisierung bei plötzlichem Konjunktur einbruch erwarten lassen.

*Tab. 1: Archetypische Marktkonstellationen und ihre gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse*

|                            |                         | Geldpolitik (und Finanzpolitik)     |                                                        |                                 |                                 |
|----------------------------|-------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
|                            |                         | akkommodierend                      | nicht-akkommodierend                                   |                                 |                                 |
| Lohnpolitik                | zentral-korporatistisch | Stackelberg-Führung der Geldpolitik | Stackelberg-Führung der Lohnpolitik                    |                                 | kooperatives Nash-Gleichgewicht |
|                            |                         | ALQ: niedrig                        | ALQ: mittel<br>-niedrig                                | ALQ: mittel                     | ALQ: niedrig                    |
|                            | INF: mittel             | INF: niedrig                        | INF: niedrig                                           | INF: niedrig                    |                                 |
|                            | dezentral               | ALQ: mittel<br>INF: hoch            | nicht-kooperatives Nash-Gleichgewicht                  |                                 |                                 |
|                            |                         |                                     | Soskice-Fall:<br>ALQ: mittel<br>INF: mittel            | ALQ: hoch<br>ING: niedrig       |                                 |
|                            |                         |                                     | Calmfors-Driffil-Fall:<br>ALQ: niedrig<br>INF: niedrig | ALQ: mittel<br>INF: deflationär |                                 |
| Quelle: eigene Darstellung |                         |                                     |                                                        |                                 |                                 |

Anmerkungen: ALQ = Arbeitslosenquote; INF = Inflationsrate; weitere Erläuterungen in Heise (2006); Soskice-Fall: starke Gewerkschaften auf betrieblicher Ebene („Local Pushfulness“; s. Soskice 1990); Calmors-Driffil-Fall: schwache Gewerkschaften auf betrieblicher Ebene (s. Calmors/Driffil 1988); als ‚wagemutig‘ wird eine Zentralbank bezeichnet, deren Reaktionsfunktion symmetrisch hinsichtlich des Vorzeichens der Inflationslücke (Abweichung der tatsächlichen von der tolerierten Inflation) ist, ‚nicht-wagemutige‘ Zentralbanken zeigen eine Asymmetrie ihrer Inflationslücke in dem Sinne, dass Überschreitungen des Inflationszieles zu deutlicherer Zinsreaktion (Erhöhung) führen als Unterschreitungen (Senkung). Zur weiteren Erläuterung des Marktkonstellation-Performanz-Zusammenhangs siehe Heise (2008).

Unter der Voraussetzung, dass die deutsche Tarifentwicklung Signalfunktion für die Akteure (andere Gewerkschaften wie auch die Europäische Zentralbank) in der Euro-Zone hat, könnte bestenfalls von einer Stackelberg-Führerschaft (der Lohnpolitik) gesprochen werden. Diese Hypothesen werden durch einen Vergleich der wirtschaftlichen Entwicklung und einiger dafür verantwortlicher Instrumente bestärkt:

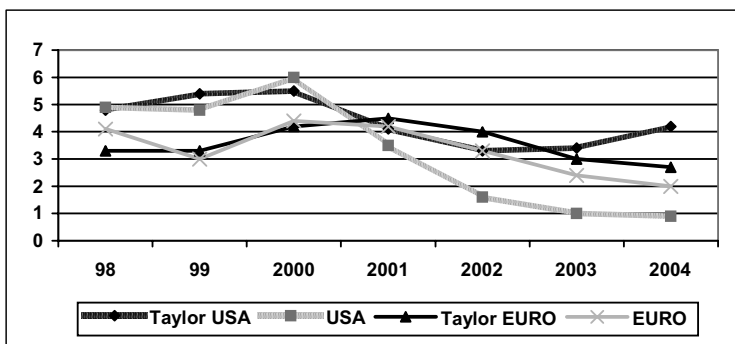
Tab. 2: Marktkonstellationen im Vergleich

|                                                                                                                  | <b>Stackelberg-Führerschaft der Lohnpolitik</b>                                              | <b>Kooperatives Nash-Gleichgewicht</b> | <b>Nicht-kooperatives Nash-Gleichgewicht oder Stackelberg-Führerschaft der Lohnpolitik</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                  | <b>Großbritannien 1997 - 2005</b><br>(nicht-wagemutige Geldpolitik; expansive Finanzpolitik) | <b>USA 1997 - 2005</b>                 | <b>EURO-Zone 1997 - 2005</b><br>(nicht-wagemutige Geldpolitik)                             |
| <b>Zins-Wachstums-Differential<sup>1)</sup></b>                                                                  | 0,3                                                                                          | -0,3                                   | 0,8                                                                                        |
| <b>Gesamtes Defizit</b>                                                                                          | -0,7                                                                                         | -1,7                                   | -2,6                                                                                       |
| <b>Strukturelles Defizit<sup>2)</sup></b>                                                                        | -1,0                                                                                         | KA                                     | -2,5                                                                                       |
| <b>Inflationsrate (Konsum-deflator)</b>                                                                          | <b>1,4</b>                                                                                   | <b>1,9</b>                             | <b>1,9</b>                                                                                 |
| <b>BIP-Wachstum</b>                                                                                              | <b>2,6</b>                                                                                   | <b>3,2</b>                             | <b>2,1</b>                                                                                 |
| <b>ALQ</b>                                                                                                       | <b>5,5</b>                                                                                   | <b>5,0</b>                             | <b>8,9</b>                                                                                 |
| Quelle: European Economy: Statistical Annex, Frühjahr 2007 und European Economy, H. 60/1995; eigene Berechnungen |                                                                                              |                                        |                                                                                            |

Anmerkungen: Für die Einordnung der Länder in Marktkonstellationen s. Heise (2008); <sup>1)</sup>= Differenz zwischen realem Kurzfristzins und BIP-Wachstum als Maß für die geldpolitische Orientierung; <sup>2)</sup>= Das strukturelle Defizit der EURO-Zone wird durch die Kosten der deutschen Einheit erheblich überschätzt; KA = keine Angaben.

Der wachstums- und beschäftigungsfeindliche policy mix in der Euro-Zone wird am relativ ungünstigen Zins-Wachstums-Differential erkennbar (Tab. 2), womit die moderat expansive Finanzpolitik (strukturelles Defizit) konterkariert wurde und die gesamtwirtschaftliche Neuverschuldung unnötig hoch ausfiel. Insbesondere die Bedeutung der Geldpolitik kann noch etwas genauer untersucht werden, indem die monetäre Orientierung der Europäischen Zentralbank (EZB) mit derjenigen der US-Fed anhand der so genannten Taylor-Regel verglichen wird (vgl. Abb. 6). Die Taylor-Regel bestimmt ein Zinsreferenzmaß, welches Preis- und Wachstumsentwicklung in Rechnung stellt. Es zeigt sich insbesondere, dass die US-Fed vor allem nach der krisenhaften Entwicklung 2001 sehr viel sensibler reagierte als die EZB – die US-Fed scheint wagemutiger als die EZB zu sein und ermöglichte so eine implizite Kooperation.

Abb. 8: Geldpolitik in den USA und der Euro-Zone 1998-2004

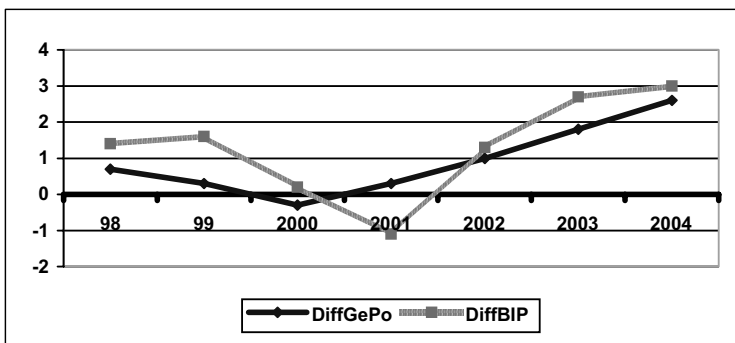


Anmerkung: TaylorUSA = Taylor-Regel-Prognose des kurzfristigen Nominalzinssatzes für die USA; TaylorEURO = Taylor-Regel-Prognose des kurzfristigen Nominalzinssatzes für die Euro-Zone; USA = kurzfristiger Nominalzinssatz für die USA; EURO = kurzfristiger Nominalzinssatz für die Euro-Zone

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

Der Einfluss der Geldpolitik auf das Wirtschaftswachstum und damit auf die Beschäftigungsentwicklung (vgl. Abb. 1 und 2) ist unmittelbar ersichtlich, wenn die unterschiedlichen Orientierungen von EZB und US-Fed mit der Differenz der Wachstumsraten verglichen werden (Abb. 7).

Abb. 9: Geldpolitik und Wachstumsperformanz; USA und Euro-Zone 1998-2004



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

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

Lediglich in einem Jahr am Ende des langen ‚New Economy Booms‘ (2000) war die Geldpolitik in den USA restriktiver als in der Euro-Zone, und – mit einer Zeitverzögerung von einer Periode – es erlahmte die relative Wachstumsperformanz. Doch schon im Folgejahr wurde die

Geldpolitik in den USA wieder relativ expansiver, und es folgte die Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung – übrigens ohne inflationäre Folgen, wie dies beständig von den Vertretern des alten ‚Nach-Keynes-Konsens‘ behauptet wird.

#### IV Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Bei aller Kritik im Detail sollte zunächst einmal festgehalten werden, dass mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie eine beschäftigungspolitische Verantwortlichkeit auf EU-Ebene entstanden ist, gegen die sich die Mitgliedsländer lange gesträubt haben. Längst überfällig wird damit signalisiert, dass die europäische Integration nicht nur für Marktöffnung, Preisstabilität und Haushaltskonsolidierung steht, sondern auch die wirklichen Probleme der Menschen in Europa zur gemeinsamen Sache macht – dies sollte gewürdigt werden und wird in der aufziehenden Depression zu einem wesentlichen Kriterium für die Akzeptanz der EU durch die Menschen in Europa.

Allerdings fällt die Evaluierung insgesamt eher kritisch aus (vgl. auch Keller 2008: 378ff.): Die Ziele sind häufig nicht klar genug formuliert (kein klares Beschäftigungsziel etwa)<sup>4</sup> oder diskussionswürdig (wie die Erwerbsquoten-Ziele). Wo sie quantitativ formuliert sind, werden sie überwiegend nicht erreicht werden. Und vor allem: Trotz recht divergenter Entwicklung steht die EU am Beginn der bevorstehenden Depression insgesamt nicht gut da. Das Arbeitslosigkeitsniveau ist auch am Ende einer guten konjunkturellen Entwicklung noch viel zu hoch, spezielle Segmente des Arbeitsmarktes – jüngere und ältere, aber auch gering qualifizierte Arbeitnehmer – zeigen besondere Problemlagen. Schließlich sind diese Arbeitsmarktschiefen und die daraus abgeleiteten Arbeitsmarkt- und Sozialreformen – z.B. die Hartz-IV-Gesetze in Deutschland – ursächlich für weitere soziale Verwerfungen: die zunehmende Prekarisierung von Arbeit und die steigende Armut fast überall in der EU. Die vorstehenden Ausführungen sollten verdeutlichen, dass eine dauerhafte Besserung der Arbeitslosigkeit ohne die Schaffung einer anderen Marktkonstellation nicht erwartet werden kann und dass hierfür eine verbesserte Kooperation der makroökonomischen Akteure und entsprechende Koordinierung der Politikbereiche grundlegend ist – angesichts der Tiefe der bevorstehenden Rezession könnte sich diese Erkenntnis, das zeigen die jüngsten Diskussionen über Schwierigkeiten eines koordinierten Vorgehens in der EU, als vital erweisen. Eine solche makroökonomische Perspektive kann den Einsatz mikroökonomischer Arbeitsmarktpolitik dort nicht ersetzen, wo besondere Probleme – z.B.

im Bereich der Qualifikation von Arbeitnehmern, bei der Diskriminierung von bestimmten Merkmalsträgern, etc. – bestehen, ohne die makroökonomische Begleitung aber bleiben mikroökonomische Maßnahmen gesamtwirtschaftliche Nullsummenspiele: die relative Besserstellung einer Personengruppe am Arbeitsmarkt führt zur relativen Verschlechterung der Perspektiven anderer Personengruppen, solange sich insgesamt das Job-Angebot nicht verbessert. Und die Erfahrungen in Ländern wie Spanien und Irland zeigen auch, dass sich die Probleme in einzelnen Segmenten des Arbeitsmarktes leichter lösen lassen, wenn die gesamte Arbeitsmarktsituation sich verbessert.

Die Schaffung einer anderen, beschäftigungsfreundlicheren Marktkonstellation bedarf zunächst einmal eines grundsätzlichen Umdenkens: die neoliberale Markteuphorie muss durch einen kritischen Marktrealismus, das in der europäischen Integrationsgeschichte dominante ‚market making‘ durch das ‚market correcting‘, die allokativen Mikro- durch die intervenierende Makroperspektive ersetzt werden. Die Entwicklungen in der scientific community in Richtung der Überwindung des ‚Nach-Keynes-Konsens‘ sind viel versprechend, haben Europa aber noch nicht richtig erreicht. Die gegenwärtige Finanzmarktkrise mag durch ihr schieres Ausmaß dazu beitragen, einen Perspektivwechsel vorzunehmen. Es geht aber nicht nur darum, die theoretischen Grundlagen der Wirtschaftspolitik zu verändern, auch die gesellschaftliche Einstellung (Kultur) gegenüber kollektiven Akteuren und deren Bedeutung – gemeint sind natürlich in erster Linie Gewerkschaften, aber auch Arbeitgeberorganisationen – muss sich in der Weise wandeln, dass ihr eminent wichtiger Beitrag zur gesellschaftlichen Wohlfahrt (‚Korporatismus‘) erkannt wird – anders ist der Prozess der Erosion der Sozialpartner als verpflichtungsfähige Akteure kaum zu stoppen.

Ideen- und Perzeptionswandel sind die Voraussetzungen für einen Politik- und Institutionenwandel. Letzterer impliziert eine Korrektur der Governance-Architektur in der EU: Einerseits gilt es, die konfligierenden Governance-Strukturen – hier der kooperationsorientierte Makrodialog des Kölner Prozesses, dort der Assignment orientierte Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) und die einseitig interpretierte Unabhängigkeit der EZB – durch eine Revision zu richten, andererseits muss der Europäische Makrodialog institutionell so gestaltet werden, dass die Überwindung der Kooperationsfalle möglich, wenigstens aber eine Marktkonstellation der Stackelberg-Führerschaft erreichbar wird. Letzteres ist angesichts der großen Anzahl von beteiligten Akteuren, die primär auch noch auf unterschiedlichen Ebenen (nationaler (Tarifparteien und Finanzminister) wie EU-Ebene (EZB)) tätig sind, vielleicht das Beste, worauf zu hoffen wäre.

## Anmerkungen

- 1 Dies ist die überarbeitete Fassung eines Beitrags, der unter dem Titel „Sozialstaat und europäische Beschäftigungspolitik“ zuerst erschien in: *perspektiven ds*, Jg. 25, H. 2/2008.
- 2 Hier werden die Daten der ‚alten‘ EU der fünfzehn Mitgliedsländer gewählt, weil einerseits die EBS für die neuen Beitrittsländer erst seit 2005 greift, andererseits deren Struktur- und Transformationsprobleme eigenständig betrachtet werden müssen.
- 3 Rubery/Bosch/Lehndorff (2008) weisen darauf hin, dass die restriktive Makropolitik dazu dienen kann, Druck auf die nationalen Beschäftigungssysteme in einer Weise auszuüben, die die Anpassung an die ‚neoliberalen‘ Angebotspolitik der EBS erleichtert. Diese Form der Einbettung der EBS in ein makropolitisch Umfeld war sicher von den Vätern des ‚Kölner Prozesses‘ – den damaligen französischen und deutschen Finanzministern Dominique Strauss-Kahn und Oskar Lafontaine – nicht gemeint gewesen.
- 4 So ist z.B. der Vorschlag der Europäischen Kommission, ein quantitatives Arbeitslosigkeitssenkungsziel (auf 7% oder eine Halbierung der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit gegenüber dem Stand von 1998) in die Beschäftigungspolitischen Leitlinie aufzunehmen, vom zuständigen Ministerrat nicht übernommen worden (vgl. Stephan 2008a: 154).

## Literatur

- Akerlof, George A. (2007): The Missing Motivation in Macroeconomics, in: *American Economic Review*, Jg. 97, H. 1, S. 5-36.
- Blien, Uwe (2008): Arbeitslosigkeit als zentrale Dimension sozialer Ungleichheit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 40-41, S. 3-6.
- Calmfors, Lars/John Driffil (1988): Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance, in: *Economic Policy*, Jg. 3, H. 1, S. 14-61.
- CEC (Commission of the European Communities) (2003): *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more Employment in Europe*. Report of the European Employment Taskforce chaired by Wim Kok, Brüssel.
- Europäische Kommission (2007): *Europäische Wirtschaft, Statistischer Anhang 2007*, Brüssel.
- Heise, Arne (2001a): *New Politics. Integrative Wirtschaftspolitik für das 21. Jahrhundert*, Münster.

- Heise, Arne (2001b): Der Kölner Prozess – Theoretische Grundlagen und erste Erfahrungen mit dem EU-Makrodialog, in: *integration*, Jg. 24, H. 4, S. 390-402.
- Heise, Arne (2006): Market Constellations and Macroeconomic Policy-making. Institutional Impacts on Economic Performance, in: *Inter-economics*, Jg. 41, H. 5, S. 272-281.
- Heise, Arne (2008): *Economic Governance and Employment. Policy, Polity and Politics of Economic Rise and Decline*, Münster.
- Keller, Berndt (2008): *Einführung in die Arbeitspolitik*, München.
- Nordhaus, William D. (1994): Policy Games. Coordination and Independence in Monetary and Fiscal Policies, in: *Brooking Papers on Economic Activity*, H. 2, S. 139-216.
- Promberger, Markus (2008): Arbeit, Arbeitslosigkeit und soziale Integration, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 40-41, S. 7-15.
- Rubery, Jill/Gerhard Bosch/Steffen Lehdorff (2008): Surviving the EU? The future for national employment models in Europe, in: *Industrial Relations Journal*, Jg. 39, H. 6, S. 488-509.
- Schettkat, Ronald/Jochem Langkau (Hg.) (2007): *Aufschwung für Deutschland. Plädoyer international renommierter Ökonomen für eine bessere Wirtschaftspolitik*, Bonn.
- Soskice, David (1990): Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries, in: *Oxford Review of Economic Policy*, Jg. 6, H. 4, S. 36-47.
- Stephan, Antje (2008a): *Die Beschäftigungspolitik der EU. Genese, Etablierung und Grenzen der EBS*, Baden-Baden.
- Stephan, Antje: (2008b): Die Europäische Beschäftigungsstrategie – erfolgreiche Durchsetzung einer neuen Politikstrategie seit 1997? in: Klaus Busch (Hg.): *Wandel der Wohlfahrtsstaaten in Europa?* Baden-Baden, S. 49-74.