

Henning Klodt

Brüsseler Salami

In vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Union hat die Arbeitslosigkeit ein derart hohes Niveau erreicht, dass ihre Bekämpfung höchste politische Priorität verdient. Vor allem die Jugendarbeitslosigkeit stellt in mehreren Ländern eine unerträglich hohe Bürde dar, die gravierende Langzeitschäden am sozialen Gefüge und am Produktionspotenzial verursachen wird. Maßnahmen zur Verringerung von Arbeitslosigkeit sollten deshalb sowohl aus sozialpolitischer als auch aus wachstumspolitischer Sicht weit oben auf der Agenda stehen.

Es ist daher ausgesprochen begrüßenswert, wenn sich die Europäische Kommission für einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung in der EU einsetzen möchte. Sie hat dazu ein Beschäftigungspaket vorgeschlagen, das zahlreiche Einzelvorschläge enthält, wie die Mitgliedstaaten ihre Politik ändern sollten. Dahinter steht letztlich die Bemühung, einen offensiven Ausweg aus den aktuellen Diskussionen um den Abbau der Staatsverschuldung in Europa zu finden und mit einer eigenen Initiative gegenüber der Euro-Gruppe und anderen nationalen und internationalen Aktionen das Heft des Handelns wieder in die Hand zu bekommen.

Scheibchenweise Kompetenzverlagerung?

Der Europäischen Kommission ist natürlich bewusst, dass sie gar nicht die Kompetenzen für eine aktive Koordinierung der Arbeitsmarktpolitik in der EU hat. Sie geht deshalb einen Weg, den sie in ähnlichen Fällen schon öfter gegangen ist: Sie macht lediglich unverbindliche Vorschläge, bei denen es die Mitgliedstaaten in der Hand haben, ob sie sie annehmen wollen oder nicht. Die Kommission wird allerdings ab 2013 einen „Fortschrittsanzeiger“ einführen, in dem sie darstellt, wer die Empfehlungen befolgt hat und wer nicht. Solch ein „Pranger“ könnte zeigen, dass die Arbeitsmarktbalancen vor allem dort so miserabel ausfallen, wo man die Empfehlungen der Kommission in den Wind schlägt.

Wenn dieser Schritt vollzogen ist und für jedermann erkennbar wird, wie nötig auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ein gemeinschaftliches Vorgehen ist, könnte die Kommission in einem nächsten Schritt versuchen, vom Ministerrat weiterreichende Befugnisse zu erhalten, um auf längere Sicht eine Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die EU-Ebene zu bewirken. Landläufig wird eine solche Taktik mit dem Bild der Salami in Verbindung gebracht.

Ein Katalog mit überzeugenden und weniger überzeugenden Maßnahmen

Insgesamt umfasst der Vorschlag des Beschäftigungspakets eine Mitteilung der Kommission und neun Arbeitsunterlagen. Diese Dokumente ergeben zusammengekommen einen Maßnahmenkatalog, der differenziert zu bewerten ist. Manche Elemente aus dem Maßnahmenkatalog klingen für sich genommen recht plausibel: *Einstellungszuschüsse* für neu geschaffene Arbeitsplätze, der budgetneutrale Ersatz von *Steuern auf den Arbeitseinsatz* durch Umweltsteuern, die Unterstützung der *Selbständigkeit* oder die engere *Verzahnung von Bildung und Beruf* sind durchaus einleuchtende Maßnahmen. Die Vorschläge der Kommission heben sich damit wohltuend von den oftmals vorgetragenen rein makroökonomischen Rezepten ab, bei denen suggeriert wird, die Arbeitslosigkeit in den Krisenländern und anderen Ländern der Eurozone seien rein konjunkturell bedingt und ließen sich entsprechend mit konjunkturpolitischen Instrumenten bekämpfen. Ausgespart bleibt allerdings das Thema der angemessenen Lohnpolitik. Wenn Griechenland beispielsweise beim Pro-Kopf-Konsum im oberen Drittel der Euro-Länder, bei der Produktivität dagegen im unteren Drittel angesiedelt ist, dann werden die von der Kommission empfohlenen Einstellungszuschüsse, Umweltsteuern und Bildungsmaßnahmen die Unterbeschäftigungsprobleme nicht lösen können.

Zudem klingt die Art und Weise, wie diese Empfehlungen vorgetragen werden, an manchen Stellen geradezu naiv. Man gewinnt den Eindruck, all diese Vorschläge seien von der Kommission gerade erst neu erfunden worden und die nationalen Regierungen hätte nur noch niemand auf die Idee gebracht, sie auszuprobieren. Manches von dem, was die Kommission vorschlägt, ist in Deutschland beispielsweise längst im Instrumentenkasten der Bundesagentur für Arbeit vorhanden. Ob dies tatsächlich an der Kommission weitgehend vorbeigegangen ist?

Andere Elemente des Maßnahmenkatalogs sind weniger eindeutig zu bewerten. Wenn menschenwürdige und nachhaltige *Mindestlöhne* empfohlen werden und *atypische Arbeitsverträge* unterbunden werden sollen, dann kann man auch hier im Prinzip nur zustimmen. Aber man sollte doch fragen, ob es für diese sensiblen Themen tatsächlich adäquate Lösungen für die EU insgesamt gibt oder ob hier nicht jedes Land seinen eige-

nen Weg gehen sollte, der für den jeweiligen Entwicklungsstand der betreffenden Volkswirtschaft und die jeweilige Arbeitsmarktsituation angemessen ist. Das Prinzip der Subsidiarität, das bei den Verhandlungen um die Maastrichter Verträge vor zwanzig Jahren noch eine so große Rolle gespielt hatte, ist für die Kommission mittlerweile offenbar zum Fremdwort geworden. Einheitliche Mindestlöhne und hohe Sozialstandards über die gesamte EU hinweg nützen letztlich den hochentwickelten Ländern und verschaffen ihnen einen quasi-protektionistischen Schutz gegen die unliebsame Konkurrenz aus den weniger entwickelten EU-Ländern. Doch selbst wenn diese Bedenken nicht geteilt würden, müsste man sich fragen, weshalb die nationalen Regierungen nicht selbst auf die Idee kommen würden, über Mindestlöhne und atypische Arbeitsverträge nachzudenken und weshalb es dafür eines EU-Beschäftigungspakets bedarf.

Vollends deplatziert erscheint die dritte Maßnahmengruppe des Beschäftigungspakets, in der es um die Identifizierung *künftiger Wachstumsbranchen* geht. Die Kommission empfiehlt eine aktive Beschäftigungsförderung in der „grünen“ Wirtschaft, im IKT-Bereich, bei personenbezogenen Dienstleistungen und im Gesundheitswesen. Die Vermutung, hier werde sich die Arbeitsnachfrage besonders dynamisch entwickeln, mag ja noch plausibel erscheinen. Die Vermutung, diese Dynamik würde sich nur entfalten, wenn es entsprechend ausgestaltete nationale Beschäftigungspläne gibt, ist schon schwerer nachvollziehbar. Die Vermutung schließlich, nationale Beschäftigungspläne erforderten als Grundlage ein EU-weites Beschäftigungspaket, ist schlichtweg absurd.

Hier fühlt man sich bei der Lektüre der Kommissions-Dokumente an die 1980er Jahre erinnert, in denen die Vorstellung weitverbreitet war, der Staat hätte ein überlegenes Wissen über die Gewinner im Strukturwandel und könne über eine Picking-the-Winners-Strategie die gesamte Volkswirtschaft auf einen höheren Wachstumspfad heben. Das große Vorbild für eine solche Investitionslenkung war damals Japan, das mittlerweile alles andere als ein Vorbild für nachahmenswerte wirtschaftspolitische Strategien gilt. Man kann nur hoffen, dass es der Kommission nicht gelingen möge, dieses interventionistische Gedankengut in der Europäischen Union zu verbreiten.

Weitaus besser nachvollziehbar sind jene Elemente des vorgeschlagenen Beschäftigungspakets, in denen es um die Verbesserung der *Arbeitnehmerfreizügigkeit* in der EU geht. Als Themenbereiche benennt das Paket hier unter anderem die bessere Übertragbarkeit von

Renten- und Pensionsansprüchen in andere EU-Länder, die bessere steuerliche Behandlung von Grenzgängern und die Verbesserung der Informationsgrundlagen über die Arbeitsmarktbedingungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten. Außerdem soll das EURES-Portal für Arbeitsuchende ausgebaut werden. Hier besinnt sich die Kommission auf ihre Kernaufgabe als „Hüterin der Verträge“ und bewegt sich auf dem Terrain ihrer ureigenen Kompetenzen. Angesichts der erheblichen Unterschiede in den Arbeitslosenquoten zwischen den Mitgliedsländern dürfte der Bedarf für grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität in der EU gegenwärtig so hoch sein wie schon lange nicht mehr.

Das Beschäftigungspaket im Kontext der Euro-Pakte

Die Kommission möchte ihren Vorschlag eines Beschäftigungspakets im September 2012 auf einer hochrangigen Konferenz zur Diskussion stellen. Ob sie sich mit dem darin enthaltenen Maßnahmenkatalog oder mit Teilen daraus durchsetzen wird, ist schwer vorhersehbar. Leichter vorhersehbar ist dagegen, dass die Diskussionen um das Beschäftigungspaket nahtlosen Anschluss finden werden an die Diskussionen um den (bislang lediglich als Denkmodell existierenden) europäischen Wachstumspakt, der vielerorts als unabdingbare Ergänzung des gerade im parlamentarischen Abstimmungsprozess befindlichen Fiskalpakts gilt. Auf Fiskal- und Wachstumspakt hat die Europäische Kommission nur sehr begrenzten Einfluss, da diese Pakte Vereinbarungen nur unter ausgewählten und nicht unter allen EU-Ländern darstellen. Wenn die Kommission dennoch im Spiel mitmischen möchte, muss sie eine eigene Initiative mit eigenem Namen vorschlagen. Um den Intentionen des Beschäftigungspakets gerecht zu werden, ist es also sinnvoll und notwendig, das Paket in einen größeren Zusammenhang zu stellen.

Hinter den Diskussionen zum Wachstumspakt steht offenkundig die Vorstellung, die hohe Arbeitslosigkeit in verschiedenen EU-Ländern stelle letztlich die Folge einer allzu rigorosen staatlichen Sparpolitik dar. Diese Betonung der Nachfrageschwäche, die auch hierzulande von vielen Beobachtern geteilt wird, ist bei näherem Hinsehen nur schwer nachvollziehbar. Haben sich denn Länder wie Spanien, in denen die Arbeitslosigkeit besonders hoch ist, tatsächlich „kaputtgespart“? Wenn ein staatliches Haushaltsdefizit in Höhe von 8,9% des Bruttoinlandsprodukts, wie es Spanien 2011 verbuchen musste, als übermäßig restriktiv gilt, dann muss man fragen, wie hoch denn ein neutrales, die Beschäftigung nicht abwürgendes Defizit auszufallen hätte.

Differenzierte Arbeitsmarktentwicklung in den EU-Ländern

Wie auch immer man die Beziehungen zwischen Beschäftigungspaket und Wachstumspakt bewertet – beiden gemeinsam ist, dass sie nach EU-einheitlichen Lösungsmustern streben. Tatsächlich ist aber nicht nur das Ausmaß der Arbeitslosigkeit in den EU-Ländern sehr unterschiedlich, auch für die Ursachen der Arbeitslosigkeit sind für jedes Land unterschiedliche Erklärungsansätze notwendig. Unterschiedliche Ursachen erfordern in aller Regel auch unterschiedliche Therapien.

Griechenland und *Italien* beispielsweise, die besonders hohe Arbeitslosenquoten aufweisen, hatten offenbar in der Euphorie über die niedrigen Realzinsen in der Eurozone den Blick dafür verloren, dass hoher staatlicher und privater Konsum auf Dauer nicht auf Kredit finanziert werden kann. Hier hat nicht ein gesamtwirtschaftlicher Nachfragemangel in die Arbeitsmarktkrise geführt, sondern im Gegenteil eine kreditfinanzierte Übernachfrage. Für diese Länder führt kein Weg daran vorbei, die überzogenen Ansprüche an das erwirtschaftete Sozialprodukt durch Reallohnsenkungen und staatliche Leistungskürzungen zu korrigieren. Das ist ein schmerzhafter Prozess, der keine kurzfristige Entlastung bei der Arbeitslosigkeit bringt, sondern zunächst einmal noch tiefer ins konjunkturelle Tal führt, aber er ist letztlich unvermeidbar. Ähnliches gilt für *Portugal*, wo die wirtschaftliche Leistung ebenfalls nicht mit den Einkommensansprüchen Schritt gehalten hat und am Zurückschrauben der Einkommensansprüche kein Weg vorbei führt. Ein EU-Beschäftigungspaket kann daran wenig ändern, auch wenn es den populären Fehler vermeidet, zur Lösung der Strukturprobleme auf konjunkturpolitische Instrumente zu setzen.

Andere Hintergründe hat die hohe Arbeitslosigkeit in *Spanien*. Dort war der Staatshaushalt vor Ausbruch der Subprime-Krise 2008 weitgehend ausgeglichen, und die Staatsschuldenquote war niedrig. Statt des Staates waren allerdings die Privathaushalte in die Schuldenfalle getappt, da sie angesichts der niedrigen Realzinsen in eine Immobilienblase hineinrutschten, deren Folgen bis heute weder von ihnen noch von den spanischen Banken verdaut sind. Auch zur Lösung dieser Probleme sind die Vorschläge aus dem Beschäftigungspaket völlig unzureichend.

Auch in *Irland* sind es die Banken, die zur Ruinierung einstmaliger solider Staatsfinanzen geführt haben. Dahinter steht letztlich der Zusammenbruch des irischen Wachstumsmodells, das vor allem auf eine Expansion des Finanzsektors setzte, der durch besonders großzü-

gige Regulierungen ins Land gelockt wurde. Auch hier – genau wie in Spanien – haben üppige Staatsgarantien die Probleme für marode Banken auf überflüssige Weise potenziert. Nicht zuletzt aufgrund dieser Garantien, die zeitweise rund das Doppelte des irischen Sozialprodukts ausmachten, schoss die irische Staatsschuldenquote von weniger als 30% im Jahr 2007 auf heute über 80% empor. In Irland liegt das Problem vor allem in einer zugunsten des Finanzsektors verzerrten Wirtschaftsstruktur. Wie soll dieses Strukturproblem durch ein europaweites Beschäftigungspaket gelöst werden?

Weder in Spanien noch in Irland wäre es vermutlich eine gute Idee gewesen, maroden Banken jede Unterstützung zu versagen. Denn die zu befürchtenden Dominoeffekte aufgrund systemischer Effekte wären wohl groß gewesen. Doch warum gleich der gesamte Bankensektor gerettet werden musste und nicht nur ihre systemischen Produkte, das werden letztlich wohl nur die Bankenvertreter selbst beantworten können.

Dass es auch anders geht, zeigt der Fall *Island*. Dort war ein ähnliches Wirtschaftsmodell verfolgt worden wie in Irland, d.h. es wurde auf die Expansion des Finanzsektors gesetzt, der mit laxen Regulierungen ins Land gelockt wurde. Auch hier gerieten die Banken in Not, als die Subprime-Party zu Ende war, aber der isländische Staat, der ja als Nicht-EU-Land nur begrenzten Zugang zu internationalen Rettungsschirmen hatte, war gar nicht in der Lage, hohe Summen an Staatsgeldern in seine maroden Banken zu pumpen. Die Landung der isländischen Wirtschaft nach Ausbruch der Finanzkrise war hart und heftig, aber zumindest der Anstieg der Arbeitslosigkeit hielt sich in Grenzen.

Die Arbeitslosenquote liegt heute mit 6,6% weit unter dem EU-Durchschnitt von 10,3%. Auf längere Sicht dürfte Island deshalb weitaus besser auf den Wachstumspfad zurückfinden als Spanien oder Griechenland, da es weniger Langzeitschäden durch Arbeitslosigkeit hinnehmen muss. Dabei war es kein staatliches Beschäftigungsprogramm, sondern vor allem die massive Abwertung der isländischen Krone, mit der die isländische Wirtschaft aus der Talsohle herausfand. In einer Währungsunion besteht diese Option natürlich nicht. Hier bleibt als entsprechende Maßnahme, mit der die Wettbewerbsfähigkeit zurückgewonnen werden kann, nur die explizite Reallohnsenkung, die auf Island auf indirektem Wege über die Abwertung erzielt wurde.

Erfreulicher ist die Arbeitsmarktlage in *Deutschland*, aber auch in *Österreich*, *Luxemburg*, den *Niederlanden* und den *skandinavischen Ländern*. Hier liegen die Arbeitslosenquoten in einer ähnlichen Größenordnung wie

auf Island, teilweise sogar noch erheblich darunter. Hier könnte eine zentral auf europäischer Ebene gesteuerte und koordinierte Beschäftigungspolitik die insgesamt recht erfolgreich verlaufende Arbeitsmarktentwicklung eher stören als befördern.

Subsidiarität

Zu diesen Kurzdiagnosen der Arbeitsmarktprobleme in Europa gebe es sicherlich vieles hinzuzufügen und möglicherweise auch zu korrigieren. Doch darauf kommt es hier nicht an. Entscheidend ist vielmehr, dass Ausmaß

und Ursachen der Arbeitslosigkeit in den verschiedenen Ländern höchst unterschiedlich sind. Entsprechend unterschiedlich sollten auch die wirtschaftspolitischen Reaktionen ausfallen. Eine Salami-Taktik der Europäischen Kommission, mit der sie versucht, scheinbar die Kompetenz für eine uniforme Beschäftigungspolitik über die gesamte Europäische Union hinweg zu erlangen, könnte auf den Arbeitsmärkten der Mitgliedsländer mehr Schaden anrichten als Nutzen stiften. Eine Rückbesinnung auf die in Artikel 3b des Vertrags über die Europäische Union verankerten Grundsätze der Subsidiarität wäre die bessere Alternative.

Gerhard Bosch

Arbeitsmarktpolitik in der EU

„Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“, so wird ein neues arbeitsmarktpolitisches Programm der Europäischen Kommission etwas vollmundig überschrieben.¹ Um dieses Programm bewerten zu können, muss man sich zuvor vergegenwärtigen, welche Rolle Arbeitsmarktpolitik bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und der Förderung von Wachstum spielen kann und ob sie in der Lage ist, die negativen Wirkungen der gegenwärtigen Austeritätspolitik in der Europäischen Union auszugleichen.² Weiterhin ist zu fragen, ob die Europäische Kommission überhaupt über wirkungsvolle Instrumente und Einflussmöglichkeiten verfügt oder ob Arbeitsmarktpolitik nicht weitgehend auf nationaler Ebene gestaltet wird.

Die Rolle von Arbeitsmarktpolitik in der Krise

Arbeitslosenversicherungen wirken als eingebaute Stabilisatoren, deren Ausgaben in der Krise steigen und durch die Arbeitslosenunterstützung den Konsum stabilisieren. Diese Funktion erfüllt sie nur, wenn nicht prozyklisch die Leistungsansprüche von Arbeitslosen gekürzt werden. Die Wirkungen der eingebauten Stabilisatoren sind zudem am größten, wenn sie durch Konjunkturprogramme, wie in der Finanzkrise 2008/2009, ergänzt werden.

Eine zweite wichtige Funktion der Arbeitsmarktpolitik besteht in der vorübergehenden Sicherung von Be-

schäftigung. Durch die zeitlich befristete Finanzierung von Kurzarbeit in vielen europäischen Ländern konnten in vielen Unternehmen Beschäftigungstäler überbrückt werden. Der rasche Aufschwung in Deutschland 2010 und 2011 war nur möglich, da die Unternehmen ihre qualifizierten Arbeitskräfte behalten hatten und nicht erst zeit- und kostenaufwändig neue Kräfte rekrutieren und qualifizieren mussten. Kaum beachtet sind die positiven Nebeneffekte dieser internen Flexibilität auf die Effektivität der Betreuung von Arbeitslosen. Bei einer starken Zunahme der Arbeitslosigkeit sinkt die Betreuungsdichte und Servicequalität bei praktisch allen aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, wie der Potentialanalyse, der Vermittlung oder der Qualifizierung. Genau dieser Negativeffekt konnte in den Ländern mit hohen Kurzarbeitanteilen vermieden werden.³

Viele der angebotsbezogenen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, wie etwa Lohnsubventionen für Zielgruppen, verlieren bei Arbeitsplatzmangel an Wirkung. Die Unternehmen können sich aus dem Pool der Arbeitslosen die Qualifiziertesten aussuchen und trotz hoher Subventionen steigt die Arbeitslosigkeit dieser Zielgruppen meist überproportional. Genau aus diesen Gründen werden in einer Krise überbrückende Maßnahmen wie Arbeitsplatzschaffung oder längere Bildungsmaßnahmen an Bedeutung gewinnen müssen, wenn die Arbeitslosigkeit bestimmter Zielgruppen verringert werden soll.

1 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten, COM(2012), 173 final, Brüssel 2012.

2 Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK): Fiskalpakkt belastet Euroraum, Gemeinsame Diagnose des Makro-Konsortiums, in: IMK Report, Nr. 71, Düsseldorf, März 2012.

3 G. Bosch: Responses to the recession: from „work-first“ to „train and retain first“ Thematic Review Seminar on „The way forward – exit strategies for crisis-related measures with regards to the Europe 2020 Strategy“, 29. Juni 2010, http://www.mutual-learning-employment.net/uploads/ModuleXtender/Trscontent/39/Bosch_paper_for_spring_2010_-_English.pdf (5.6.2012).