# 3. Europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

**Erwerbsperson**: die Summe aus Erwerbstätigen und Erwerbslosen.  
**Erwerbstätiger**: arbeitet mindestens eine Stunde pro Woche, auch Soldaten, Azubis.  
**Erwerbsloser**: hat keine Beschäftigung, ist auf dem Arbeitsmarkt verfügbar / suchend.  
**Nicht-Erwerbstätige**: Erwerbslose plus **Inaktive**: nicht-verfügbar bzw. arbeitssuchend.

Zehn Formen der Arbeitslosigkeit (Dieckheuer 2003, 268f) werden unterschieden:

1) Verdeckte Arbeitslosigkeit (nicht-statistisch erfasst, AA-Fortbildungsmaßnahme)

2) Saisonale Arbeitslosigkeit

3) Friktionelle Arbeitslosigkeit (Sucharbeitslosigkeit)

4) Konjunkturelle Arbeitslosigkeit

5) Lohnkosteninduzierte Arbeitslosigkeit (zu hohe Löhne)

6) Strukturelle Arbeitslosigkeit (Qualifikation, Alter, Geschlecht, Strukturwandel usw.)

7) Kapitalmangelarbeitslosigkeit

8) Arbeitslosigkeit durch externe Schocks

9) Sockelarbeitslosigkeit (Gründe: Alter, Behinderte, Gesundheitsstatus des Arbeitslosen)

10) Institutionell bedingte Arbeitslosigkeit (Sicherungssysteme wie Sozialhilfe, Arbeitslosenunterstützung, Kündigungsschutz, Produktionsauflagen, unzureichende staatliche Ordnungspolitik wie Wettbewerbspolitik)

Auf dem **Arbeitsmarkt** treffen Angebot und Nachfrage nach dem Faktor Arbeit aufeinander. Ein Arbeitsmarkt gilt als **geräumt**, wenn das Angebot der Nachfrage entspricht, es liegt keine freiwillige Arbeitslosigkeit vor.

**Neoklassischer Arbeitsmarkt**: AL resultiert aus zu hohem Nominallohn.

🡪wie ein Gütermarkt: AA und AN werden durch flexible Preise in GG gebracht.

**Keynsianischer Arbeitsmarkt**: AL resultiert aus zu niedriger Güternachfrage.  
🡪Es kann unfreiwillige Arbeitslosigkeit geben.

Seit Beginn der 1980er Jahre als Reflex auf die ölpreisinduzierte Wirtschaftskrise mit ihrer persistenten Massenarbeitslosigkeit hat „**Benchmarking**“ (**Bezugswertanalyse**) aufgrund der zunehmenden Globalisierung (Zunahme internationaler Verflechtungen) und der sogenannten „Eurosclerosis“ (Wachstumsschwäche, ausbleibende Reformen) zugenommen. Eine Standortdebatte wurde aktiviert, um vor allem einen kritischen Blick auf unterschiedliche Regulierungen im Vergleich zu anderen Staaten und hauptsächlich zu den (anpassungsfähigere) USA zu werfen. Seit langen richten Politiker ihren Blick zunehmend auf makroökonomische Vorbildstaaten mittels ***institutional learning***. Erfolgreiche institutionelle Regelungen dritter Länder dienen dann als makroökonomische Legitimationsbasis für institutionelle Reformen im weniger effektiven Land.

Ein ***institutional learning*** ist nur dann möglich, wenn Volkswirtschaften ähnliche Bedingungen aufweisen (Entwicklungs-, Schwellen- oder Industriestaaten sind). Eine „***one-best-way*-These**“ (Zentralisierung) für alle Staaten konnte bislang nirgends empirisch nachgewiesen werden. Beispiel: Der wenig regulierte Arbeitsmarkt der USA einerseits und Dänemarkt und die Niederlande mit ihrer kooperativen Politik zwischen Arbeitgeber, Gewerkschaften und Staatsvertretern andererseits.

***Arbeitsmarktpolitik*** umfasst alle Maßnahmen zum Ausgleich von Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot (Vollbeschäftigung).  
**aktive Maßnahmen**: Weiterbildung, Umschulung, Mobilitätsförderung (antizipierend)  
**passive Maßnahmen**: Arbeitslosengeld, Sozialhilfe (kompensierend)

🡪Ziel ist auch Senkung fiskalischer Kosten, Erhöhung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit

***Beschäftigungspolitik***:  
**angebortsorientierte Maßnahmen**: bessere Investitionsmöglichkeiten, Deregulierungsmaßnahmen, Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes.  
**nachfrageorientierte Maßnahmen**: staatliche Investitionen, Arbeitsbeschäftigungsmaßnahmen, Beschäftigungsprogramme.

Beide Politiken zielen letztlich auf die Räumung des Arbeitsmarktes, die auch für die EU zutreffen. Auffallend ist hier vor allem das Problem der ungewöhnlich hohen **Arbeitslosigkeit *unter Jugendlichen*** in den Krisenstaaten, das sich mit der Finanzmarktkrise 2008 noch einmal erheblich verschärfte.

-

**Offene Methode der Koordinierung**

OMK: **Handlungsform der Europäischen Union**, fungiert als potentieller Ersatz eines fehlenden Mandats zur europäischen Wirtschaftspolitik: Mandatsfreie EU-Bereiche: Forschungs- und Entwicklungs-, Arbeitsmarkt-, Beschäftigungspolitik usw.  
🡪soft law, weiche Steuerungsmodi **ohne unmittelbare Verbindlichkeit**, wirken als additive Elemente zur nationalen Wirtschaftspolitik.  
🡪Beibehaltung staatlicher Souveränität

**Monitoring / Benchmarks**: Die Kommission prüft, ob die Mitgliedsstaaten die in den Leitlinien enthaltenen Ziele erreichen (Bsp: statistischer Vergleich EuroStat)  
Keine Sanktionen (soft law), aber Veröffentlichung:  
🡪**Scoreboards**: öffentliches Anprangern von Mitgliedsstaaten  
Peer-Pressure: informelle Sanktion: naming, blaming, shaming.

🡪**best practice**: erfolgreicher Staaten als Vorbildlösung.

🡪**policy learning**: Ziel ist stiller Zwang des guten Beispiels.  
langfristig kann diese Perspektive ein institutionelles **Level-Playing-Field** (Konvergenz) generieren.

**Best pratice**: gibt es ein Land, dessen Institutionengefüge im Hinblick auf die Verfolgung eines arbeitsmarktpolitischen Zieles überlegen ist?  
🡪**One-best-way These** bisher nicht belegt.  
**funktionale Äquivalenz von Institutionen**: Gegenthese, wonach sich ein Ziel mit unterschiedlichen Institutionensystemen gleich gut erreichen lässt.  
🡪sowohl Wohlfahrtsstaat Schweden als auch marktdominierte USA weitestgehend VB.

Das Konzept kann als neues Paradigma bezeichnet werden, das "unter den Bedingungen der zunehmenden politischen Verflechtung im Mehrebenensystem der Europäischen Union einen Austausch von Ideen und Wissen fördert und **‚Policy-Learning’** als neue legitime Form politischer Steuerung initiiert."

Die wichtigsten Akteure der Europäischen Beschäftigungspolitik sind Europäischer Rat, Rat der Union, EU Kommission.

**Formen der Koordinierung**:

1. freiwilliger Informationsaustausch zwischen den Regierungen:

2. länderübergreifender Politikvergleich und Erarbeitung von makroökonomisch begründeten Vorbildlösungen (*Benchmarking, institutional learning, best practice* oder im Sinne des institutionellen Wettbewerbs eine *Arbitrage*), die Vergleich und Erfolgskontrolle sowie die Befolgung global anerkannter und sehr diffuser Regeln zum „guten“ Regierungshandeln (*good governance*) ermöglichen.

3. gemeinsame Festlegung von Berichtspflichten als Grundlage zur Abgabe von Empfehlungen (Leitlinien) durch die Europäische Kommission und Ministerrat. Es besteht allerdings eine rechtliche Unverbindlichkeit (*soft law*) zur Umsetzung solcher Vereinbarungen.

Aktuelle **Beschäftigungspolitische Leitlinien** der Europäischen Kommission:  
1. Vollbeschäftigung  
2. Steigerung der Arbeitsplatzqualität  
3. Sozialer Zusammenhalt und soziale Eingliederung

Jeder Mitgliedstaat erarbeitet aufgrund von Leitlinien einen Nationalen Aktionsplan (NAP) und beschreibt, wie Leitlinien umgesetzt werden sollen. Die Festlegung der Mittel und Bedingungen sind den einzelnen Staaten überlassen. Alle Mitgliedstaaten gehen die Verpflichtung ein, gemeinsam verabschiedete Maßnahmen in jährlich vorzulegende *Nationale* *Beschäftigungspolitische Aktionsplänen* aufzunehmen.

-

3. **Reformen als Reflex wegen Zielverfehlung**

Als Reflex auf die Verfehlung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien und die Finanz- und Wirtschaftskrise (2007), präsentierte die Kommission (2010) die „**Strategie Europa 2020**“.

Ziel ist auch außenwirtschaftliche Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten zu beheben, die aus einer divergierendne Entwicklung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit resultiert, was eine Folge der heterogenen Lohnpolitik innerhalb der Eurozone ist. Die Kommission setzt auf *Monitoring* der Lohnstückkosten, um die notwendige Akzeptanz bei den Sozialpartnern zu schaffen, um so lohnpolitische Korrekturen (Anpassungen) durchzusetzen.

-

4. **Governance-Beispiel**

Entscheidung 2008/618/EG des Rates vom 15. Juli 2008 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

Mitgliedstaaten sollen Maßnahmen ergreifen, die die Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität (Allokation) steigern sowie den territorialen Zusammenhalt (sprich: soziale Gerechtigkeit) stärken:  
  
**Leitlinie 1**: Konsolidierung der Haushalte, Abbau übermäßiger Defizite.  
**Leitlinie 2**: Beseitigung untragbarer makroökonomischer Ungleichgewichte (zB Leistungsbilanz).  
**Leitlinie 3**: Abbau divergierender Lohnstückkosten und Inflationstrends.  
…  
**Leitlinie 5**: Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und Verbraucher

-

5. **OMK und Spieltheorie**

**Nash-Gleichgewicht**: Spielersituation, bei der keiner der Spieler ein Anreiz hat, als einziger von seiner Strategie abzuweichen. Das Nash-Gleichgewicht ist bei der OMK nicht eindeutig nachweisbar. In der Industrieökonomik wird dieses Vorgehen als “strategy of raising rivals‘ costs” bezeichnet.

-

6. **Zentralisierung und Pfadabhängigkeit von Politik**

**Theorie der Pfadabhängigkeit**: historische Zufälligkeiten und relativ unbedeutende Ereignisse bilden den Ausgangspunkt von schwerwiegenden Entwicklungen.  
🡪Inflextibilität erschwert Übernahme von Regelungen aus andere Ländern.

**Kritik**: These, der zu Folge v.a. ökonomische Eliten wie Kanzler, Premierminister, Lobbyisten institutionelle Veränderungen ermöglichen.

Europäische Arbeitsmarktsituation dient in erster Linie der **Rent-Seeking-Aktivitäten** von Gewerkschaften. Als Folge wird argumentiert, dass eine Arbeitsmarktderegulierung die einzige europäische Lösung sei. Soziale Sicherheit ist auch ein entscheidendes Motiv.

-

7. **Zusätzliche Informationen zur OMK**

**Philipps-Kurve**: laut Keynesianer ein Dilemma zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit. Neoklassiker kritisieren, dass Inflation und damit sinkende Reallöhne von Arbeitern oft nicht erkannt werden und deswegen nicht zu höheren Lohnforderungen führen. Nach den Monetaristen verläuft die langfristige Philipps-Kurve vertikal.

-

**Thesen zur Einführung der Europäischen Beschäftigungspolitik**

**Theoretische Gründe**:  
**Pro**: Race-to-the-bottom-These, soziale Integration als Ergänzung zum deregulierten Binnenmarkt Spill-over-Effekt.  
**Kontra**: Situation eines asymmetrischen Gefangenendilemmas im Politikbereich der supranationalen Sozialpolitik behindert eine Harmonisierung auf gemeinschaftlicher Ebene. Geringer Output: Wenn Konsens zwischen nationalen Akteuren, dann nur unter Hinnahme massiver Reibungsverluste.

-

**Ökonomische Gründe  
Pro**: OMK erhöht den Druck auf nationale Regierungen, Arbeitslosigkeit wirksam zu umgehen.  
**Kontra**: Pfadabhängigkeiten verhindern one-best-way These.   
**Pro**: Ist Arbeitslosigkeit ein konjunkturelles Phänomen, könnte Koordinierung angemessen sein.  
**Kontra**: Ist Arbeitslosigkeit ein strukturelles Problem, ist Koordinierung nicht erforderlich.  
**Kontra**: Empirische Studien zeigen: Je großzügiger das Transfersystem eines Lands ist, desto stärker lockt es via Selbstselektion diejenigen Migranten, die wenig leistungsbereit sind. Also: Zugang zum Sozialsystem mit Karenzzeit belegen, Kürzung bei Mindestlohn, ..

-

**Rechtliche Gründe**  
**Pro**: Grundlage einer koordinierten Beschäftigungsstrategie in AEUV.  
**Kontra**: Das Subsidiaritätsprinzip weißt Nationalstaaten Gestaltung der Beschäftigungspolitik zu.

-

**Qualifikation**: Je höher die Qualifikation des Humankapitals, desto niedriger die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein und desto höher ist der Lohn.

-

**Euphemistische Arbeitslosenzahlen in Deutschland**: nicht berücksichtigt werden ALG I und ALG II Empfänger, Ein-Euro Jober, kranke Arbeitslose, usw.

-

**Roundtable of European Industrialists**: einflussreicher Lobbyistenverbund der europäischen Großindustrie. Der ERT versucht durch direktes Lobbying, das agenda setting der europäischen Organe zu beeinflussen und die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Staaten zu verbessern.

Im Kontext der europäischen Beschäftigungspolitik werden der Einfluss und die tatsächliche Relevanz des Benchmark-Konzepts deutlich. Als **Fazit** kann gezogen werden, *„daß die an der Nachfrageseite orientierten Arbeitsmarktpolitiken durch unverbindliche europäische Richtlinien und Vorschläge ersetzt werden sollen, die aus best practice-Vergleichen destilliert werden.“*