

Europäische Beschäftigungspolitik und Währungsunion

„Wir sollten uns nicht von den Monetaristen beherrschen lassen.“¹ Jacques Delors

Dr. Rudolf Welzmüller, geb. 1949 in Landsberg/Lech, Industriekaufmann, Zweiter Bildungsweg, Studium der Ökonomie in München und Frankfurt/M., war von 1978 bis 1989 wiss. Referent am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) des DGB; seitdem ist er Referent in der Abteilung Wirtschaft der IG-Metall-Vorstandsverwaltung in Frankfurt/M. Zahlreiche Veröffentlichungen zu wirtschafts- und verteilungspolitischen Themen.

Die europäische Wirtschaft ist in einer paradoxen Situation: Ein skandalöser Rekord der Arbeitslosigkeit geht einher mit den besten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Die Wirtschaftsfaktoren in der Gemeinschaft sind heute so günstig wie nie zuvor seit den sechziger Jahren — schreibt die Europäische Kommission in ihren Jahreswirtschaftsberichten (JWB) 1996 und auch 1997²:

- Die Inflation ist auf historisch niedrigem Wert;
- die Zinsen sind niedrig - und könnten real durchaus noch weiter sinken;
- die Wechselkurse sind im großen und ganzen wieder auf den Stand zurückgefallen, der vor den Währungsturbulenzen vom Frühjahr 1995 zu beobachten war;
- die Investitionsrentabilität ist heute höher als während des starken Wirtschaftsaufschwunges der Jahre 1986 bis 1990 und hat „den höchsten Stand seit 1970 erreicht“³.

Angebotspolitik ohne Beschäftigungswirkung

Gleichzeitig bleibt es bei der hohen Zahl der Arbeitslosen: 18 Millionen registrierte Arbeitslose in der EU, wobei die „Stille Reserve“ - also jene, die zwar einen Arbeitsplatz suchen, aber nicht als Arbeitslose gemeldet sind - nicht berücksichtigt ist. Weit überdurchschnittlich sind besonders die Jugendlichen von der Arbeitslosigkeit betroffen. Deren Arbeitslosenquote liegt mit

1 Interview mit Jacques Delors, ehemaliger Präsident der Europäischen Kommission, in: Le Monde Diplomatique. Beilage zur taz vom 16. Juni 1995.

2 Europäische Kommission. Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Jahreswirtschaftsbericht 1996, Europäische Wirtschaft Nr. 61. Brüssel 1996. - Jahreswirtschaftsbericht 1997. Wachstum, Beschäftigung und Konvergenz auf dem Weg zur WWU, Brüssel (KOM 97/27). 12.2.97.

3 JWB 1997. S. 15.

über 20 Prozent doppelt so hoch wie bei Erwachsenen. Die Langzeitarbeitslosigkeit nimmt zu; der Anteil der länger als zwei Jahre Arbeitslosen wuchs von 27 Prozent auf über 30 Prozent (1995)⁴.

Der für die Europäische Union prognostizierte Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Produktion von 2,3 Prozent im Jahr 1997 wird an der hohen Arbeitslosigkeit nichts Nennenswertes ändern.

Gesamtwirtschaftliche Entwicklung in der EU			
Indikatoren			
	1996 (Schätzung)	1997 (Prognose)	1998 (Szenario)
Bruttoinlandsprodukt	1,6	2,3	2,8
Privater Verbrauch	2,0	1,8	2,4
Staatsverbrauch	1,2	0,5	0,9
Investitionen	1,5	3,1	4,7
davon: Ausrüstungen	3,8	5,0	6,7
davon: Bau	- 0,2	1,7	3,1
Export	3,3	5,1	6,2
Import	1,6	2,3	2,8
Arbeitsproduktivität	1,5	1,8	1,9
Lohnstückkosten, nominal	1,9	1-4	1,2
Lohnstückkosten, real*	- 0,7	- 0,7	- 1,0
Reallöhne je abhängig Beschäftigten	0,8	0,9	0,8
Preisindex privater Verbrauch (Inflation)	2,6	2,2	2,2
Beschäftigung	0,1	0,6	0,9
Arbeitslosenquote	10,9	10,8	10,4

* Preisbereinigt mit BIP-Deflator.

Quelle: Europäische Kommission. Europäische Wirtschaft. Beiheft A, Wirtschaftsanalysen. Dez. 1996.

Von den Beschäftigungswirkungen her gesehen ist die einseitige Angebotspolitik der Mitgliedsländer der EU gescheitert. Die bloße Verbesserung der Angebotsbedingungen ist unzureichend, solange die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stagniert. Das gegenwärtige Problem ist nicht die Inflation, sondern die Stagnation der Nachfrage. Erst bei „soliden Nachfrageaussichten“ - so schrieb die Kommission in ihrem Jahreswirtschaftsbericht 1996 - werden die Unternehmen auch wieder zusätzliche Arbeitskräfte einstellen. Damit wird klar genug auf das Risiko der zu geringen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage hingewiesen. Doch was wird politisch getan bzw. von der Kommission empfohlen?

Stabilitätspakt contra Beschäftigungspolitik

Man kann die Diskussion der vergangenen Monate in der Europäischen Union am besten auf den Punkt bringen, wenn man sich das politische Schicksal der Vorschläge von Kommissionspräsident Santer und des deutschen Finanzministers Waigel ansieht. Santer hat beschäftigungspolitische

⁴ Vgl. EU-Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa. Brüssel 1996.

Maßnahmen im Rahmen eines Beschäftigungspaktes vorgeschlagen. Waigel hat seinen Stabilitätsplan - und damit meint er immer Preisstabilität - konkretisiert. Santer ist mit seinem Beschäftigungspakt an den Finanzministern Deutschlands, Großbritanniens, Frankreichs, der Niederlande und Dänemarks gescheitert. Waigel hingegen hatte mit seinem Stabilitätspakt Erfolg - auf Kosten der Beschäftigung.

Denn die Konsolidierung der Haushaltsbudgets und das Ziel der Preisstabilität beherrschen damit nach wie vor die unionsweite Wirtschaftspolitik. Daran läßt auch die Empfehlung der Kommission im jüngsten Jahreswirtschaftsbericht 1997 keinen Zweifel: Erklärtes Ziel ist, durch Fortführung der Konsolidierung der Haushalte „größeres Vertrauen“ und „verbesserte Erwartungen“⁵ bei den Investoren und Finanzmärkten zu schaffen, um auf diese Weise die Zinsen weiter zu drücken und so Anreize zu privaten Investitionsaktivitäten zu geben. Begleitet werden soll dies durch weitere Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte. Es wird von der Kommission in ihrem Wirtschaftsbericht immerhin zugestanden, daß die Fortführung der Politik der Haushaltskürzungen „unmittelbare dämpfende Auswirkungen“⁶ auf die Nachfrage haben könnte, doch dies werde eben mittel- und langfristig durch die günstige Zinsentwicklung und die dadurch ausgelöste private Wirtschaftsaktivität ausgeglichen.

Nun ist nicht zu bestreiten, daß niedrige Zinsen die Investitionen positiv beeinflussen. Doch bei unterausgelasteten Kapazitäten und nach wie vor schwacher gesamtwirtschaftlicher Nachfrage ist eine Politik, die allein auf die Zinsen setzt, völlig unzureichend. Es sind aber auch erhebliche Zweifel anzumelden, ob diese Wirtschaftspolitik tatsächlich zu den angestrebten sinkenden Realzinsen führen wird: denn bei gleichzeitigem Absinken der Inflationsraten - wie es in der Europäischen Union zu beobachten ist - verringert sich der Realzins (Zins abzüglich Inflationsrate) eben nur geringfügig - zu gering, um den erwünschten Investitionsboom auszulösen.

Investitionsprogramme und Strukturwandel schaffen Beschäftigung

Die Gewerkschaften sehen deshalb auch in der direkten Erhöhung der öffentlichen Investitionen den beschäftigungspolitisch wirkungsvolleren und den modernisierungspolitisch sinnvolleren Ansatz. Die Europäische Union ist ein Wirtschaftsgebiet, in dem der Großteil der Exporte und Importe zwischen den Mitgliedsländern abgewickelt wird. Anders gesagt: Ein europäisches Investitionsprogramm kommt auch vornehmlich der europäischen Produktion und Beschäftigung zugute und „versickert“ eben nicht in Drittländern. Das letztgenannte Argument, das in der Vergangenheit immer wieder gegen öffentliche Investitionsprogramme ins Feld geführt wurde, verliert gerade unter Bedingungen der Europäischen Union an Bedeutung. Es ist eine der positiven Wirkungen der Währungsunion, daß wirtschaftspolitisches

⁵ Jahreswirtschaftsbericht 1997, S. 18.

⁶ EU-Kommission (wie Anm. 4) S. 14.

Handeln wieder wirkungsvoller werden kann, daß keynesianisch ausgelegte Wirtschaftskonzepte wieder eine größere Bedeutung gewinnen können. Doch dafür müssen institutionelle und politische Voraussetzungen geschaffen werden.

Gesamtwirtschaftlich gesehen wird die Europäische Union das Problem der Arbeitslosigkeit nur dann erfolgversprechend angehen können, wenn es zu einer Beschäftigungspolitik kommt, die von den einzelnen Akteuren - den nationalen Regierungen, der EU-Kommission, der Zentralbank, den Unternehmen, den Gewerkschaften - verbindlich unterstützt wird. Mit der Währungsunion besteht aber die Gefahr, daß die zentralen gesamtwirtschaftlichen Vorgaben nur noch von der Europäischen Zentralbank gemacht werden. Diese ist jedoch nur dem Preisstabilitätsziel, nicht aber dem Beschäftigungsziel verpflichtet. Somit wird es zwar eine monetäre Entscheidungsinstanz auf der EU-Ebene geben. Es fehlt aber die politische Instanz für die Formulierung und Durchsetzung eines unionsweiten wirtschaftspolitischen Konzeptes. Das, was es jetzt noch auf nationaler Ebene gibt, nämlich das Nebeneinander einer wirtschaftspolitisch handlungsfähigen Regierung einerseits und der jeweiligen nationalen Zentralbank andererseits, wird es auf EU-Ebene nicht geben. Es fehlt der politische Gegenspieler zur Zentralbank bei der Formulierung und Durchsetzung der wirtschaftspolitischen Linie. Sowohl im Rahmenwerk des Maastrichter Vertrages als auch in der praktischen Politik der Mitgliedsländer ist deshalb ein deutliches Übergewicht des Monetarismus auszumachen. Damit werden aber die wirtschaftspolitischen Möglichkeiten, auf Ungleichgewichte und insbesondere auf Beschäftigungsprobleme aktiv reagieren zu können, eingeschränkt.

Wirtschafts- und strukturpolitische Handlungsmöglichkeiten stärken

Das ist auch einer der Kritikpunkte, der in der französischen Diskussion zur Währungsunion besonders betont wird. Gefordert wird eine „Wirtschaftsregierung“ - so das Stichwort - , um einer einseitig monetaristischen Politik Paroli bieten zu können. Jacques Delors hat dies jüngst bekräftigt und präzisiert⁷. Es geht darum, die Prozeduren und Instrumente für eine beschäftigungsorientierte makro-ökonomische Politik zu schaffen und zu stärken. Gleichgültig, wie man das Kind nennt: Nötig ist eine wirtschafts- und finanzpolitische Instanz, die auf der europäischen Ebene beschäftigungspolitisch etwas bewegen kann. Denn die Budgets der einzelnen Mitgliedsländer können aufgrund der stabilitätspolitischen Vorgaben (Stabilitätspakt Waigel) kaum noch als konjunkturelle Stütze eingesetzt werden. Mit dem Haushalt der Europäischen Union läßt sich aufgrund seines geringen Volumens - er macht etwa 1,2 Prozent des Sozialprodukts aller Mitgliedsländer aus - wirtschaftspolitisch nichts bewegen. Es ist also dringend erforderlich, daß ein wirkungsvolles Instrument von wirtschafts- und finanzpolitischen Handlungsmöglichkeiten auf der europäischen Ebene geschaffen wird.

⁷ Vgl. Handelsblatt 28.2.1997.

Hinzu kommt, daß mit der Währungsunion der Bedarf an regionalpolitischen Ausgleichsmaßnahmen wachsen wird, wenn der Wechselkurs als möglicher Puffer entfällt. Für jene Regionen der Europäischen Union, die unter wirtschaftlichem Druck stehen und in Beschäftigungsprobleme geraten, blieben dann als mögliche Anpassungsreaktionen nur noch die Lohnpolitik (sprich Lohnabsenkung), die Abwanderung der Arbeitskräfte oder die strukturpolitische Förderung durch Transferzahlungen. Das trifft vor allem für jene europäischen Regionen und Volkswirtschaften zu, die normalerweise über eine Abwertung ihre inneren Strukturprobleme angegangen hätten. In der Vergangenheit waren dies beispielsweise Italien, Spanien und Portugal.

Die Bundesrepublik Deutschland hingegen ist ein tendenzielles Aufwertungsland, das heißt: Vergleichsweise überdurchschnittliche Produktivitäts- und unterdurchschnittliche Kostenentwicklungen führen zu Wettbewerbsvorsprüngen, die unter den derzeitigen Wechselkursmechanismen durch Aufwertungen wieder weggeschmolzen oder gar wegen zu starker Aufwertung - wie in jüngerer Zeit - verschlechtert werden. Mit der Währungsunion fällt nun die Gefahr der übermäßigen Aufwertung der DM weg und die in den günstigen Produktivitätsentwicklungen begründeten Wettbewerbsvorsprünge bleiben erhalten.

Anders ist die Situation aber eben bei tendenziellen Abwertungsländern. Es wäre fatal, diese Regionen dann durch Druck auf die Löhne und die Abwanderung von Arbeitskräften wirtschaftlich und sozial veröden zu lassen. Es ist die erklärte Aufgabe der Europäischen Union, gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Regionen der EU anzustreben. Deshalb sind regional- und strukturpolitische Instrumente auszubauen. Die Ausgleichsfonds der Europäischen Union müssen auf das Ziel der Förderung eigenständiger produktiver Wirtschaftspotentiale in den Regionen ausgerichtet werden. Aber auch an diesem Punkt ist der politische Konflikt vorprogrammiert. Der bundesdeutsche Sachverständigenrat hat bereits deutlich formuliert, daß dem politischen Druck nach Transfers nicht nachgegeben werden dürfe: „...sind die Löhne nicht hinreichend flexibel, so besteht die Gefahr, daß politischer Druck zustande kommt, Transfers anstelle des Wechselkurses als Puffer einzusetzen... Diesem Druck nach mehr Transfers darf nicht nachgegeben werden.“⁸

Demgegenüber halten die Gewerkschaften daran fest, daß im Interesse der Arbeitskräfte und Arbeitslosen und im Interesse der langfristigen Entwicklungsfähigkeit von Regionen insbesondere eine aktive Politik des Strukturwandels in Europa nötig ist. Auf diese Weise müssen Entwicklungspotentiale gefördert und Alternativen zur Arbeitskräfteabwanderung und zur regionalen Verödung entwickelt werden. Deshalb ist es nötig, daß die Konzepte der Regionalpolitik verfeinert, ihre finanzielle Ausstattung verbessert, aber auch die EU-Kompetenzen in Fragen der allgemeinen Infrastruktur gestärkt werden.

⁸ Jahresgutachten 1995/1996 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Ziffer 444.

Es ist folglich nicht die Währungsunion an sich, sondern es sind vielmehr die vorherrschenden neo-liberalen Wirtschaftskonzepte, die aus gewerkschaftlicher Sicht attackiert werden müssen. Eine Währungsunion, die sich aus der einseitigen stabilitätspolitischen Ausrichtung befreit und ergänzt wird um die wirtschaftspolitischen Handlungsinstrumente, bietet die Möglichkeit für eine wirkungsvollere makro-ökonomische Beschäftigungspolitik, als sie jetzt auf nationalem Wege möglich ist. Im Kern geht es also um die Auseinandersetzung über das wirtschaftspolitische Konzept, das leitend sein soll für die Europäische Union.

Auch wenn die derzeitige politische Konstellation schwierig ist: Wer sonst, wenn nicht die europäischen Gewerkschaften, soll das einfordern, was die Europäische Union im Delors-Weißbuch von 1993 als politische Absicht erklärt und versprochen hat, nämlich die Schaffung von 15 Millionen Arbeitsplätzen? - Allerdings ist dies nicht mehr bis zu dem damals anvisierten Jahr 2000 möglich. Es gibt keine Alternative zu einem Konzept der koordinierten Nachfrage- und Beschäftigungspolitik. Im Gegenteil, mit der Währungsunion wird es um so dringlicher, sowohl eine beschäftigungsorientierte regionale Strukturpolitik als auch eine beschäftigungsfördernde gesamtwirtschaftliche Politik zu betreiben. Insgesamt hat sich die politische Großwetterlage in Europa in jüngster Zeit eher günstiger entwickelt. Die Chance ist größer geworden, Bündnispartner für eine solche Ausrichtung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu gewinnen. Denn mit Schweden, Dänemark, Irland, Frankreich, Österreich und vielleicht auch Belgien und nunmehr Großbritannien müßte sich eine Attacke gegen die einseitig monetaristische Orientierung organisieren lassen. Die europäische Wirtschaftspolitik darf nicht der Zentralbank und den neo-liberalen Politikern überlassen bleiben.