

In 10 Jahren wieder Vollbeschäftigung in der EU

(Langfassung)

1. Enorme Unterbeschäftigung: die Beschäftigungsreserve der EU

In der EU-Statistik wird die Zahl der Arbeitslosen mit ca. 18 Millionen angegeben. Das wahre Ausmaß der Unterbeschäftigung ist jedoch erheblich größer, da statistisch nicht alle erwerbswilligen und -fähigen Personen erfaßt werden. Ein besserer Indikator ist die Erwerbstätigenquote, also das Verhältnis der tatsächlich Beschäftigten zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Sie liegt in der EU nur bei etwa 60%, in den USA und Japan jedoch deutlich über 70%. Das könnte bedeuten, daß in der EU weniger Bürgerinnen und Bürger arbeiten möchten als in den USA und Japan. Plausibler ist jedoch die Erklärung, daß auch in der EU gern mehr Bürger arbeiten möchten, dies aber aus Mangel an Arbeitsplätzen nicht können. Deshalb kommt in den unterschiedlichen Erwerbstätigenquoten nicht nur das Ausmaß der Unterbeschäftigung, sondern auch das enorme unausgeschöpfte Beschäftigungs-, Einkommens- und Wohlstandspotential der EU zum Ausdruck.

Wie groß ist die Beschäftigungsreserve der EU? Geht man aus von einer Erwerbstätigenquote von 67%, wie sie Anfang der 60er Jahre bestand, beträgt das unausgeschöpfte Beschäftigungspotential fast 22 Millionen (s. Schaubild 1). Legt man eine Erwerbstätigenquote von 72% zugrunde – dafür spricht der deutlich gewachsene Umfang der Berufstätigkeit von Frauen –, beläuft sich dieses Potential der EU auf rund 34 Millionen.¹ Dazu kommt noch die derzeit vorhandene unfreiwillige Teilzeitarbeit.

Diese umfangreiche Beschäftigungsreserve zeigt nicht nur das Ausmaß der Unterbeschäftigung in Europa; sie ist auch ein Maß für die Verschwendung von Arbeitskraft und für das enorme Potential von zusätzlichem Einkommen und Beschäftigung. Die Eingliederung von 22 bzw. 34 Mio. Personen in das Erwerbsleben könnte das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Gemeinschaft über den Produktivitätszuwachs hinaus um einen Betrag erhöhen, der dem heutigen BIP von Frankreich bzw. Deutschland entspricht. Eine solche Entwicklung würde zugleich auch die Staatshaushalte und die Sozialbudgets dramatisch entlasten.

2. Vollbeschäftigung in 10 Jahren ist möglich

Sollen im Verlaufe von 10 Jahren 22 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden, muß die Beschäftigung jährlich um 1,3% zunehmen. Sollen es 34 Millionen Arbeitsplätze sein, ist ein Wachstum der Beschäftigung um jährlich 2,0% erforderlich. Ein solches Beschäftigungswachstum kann nur zustande kommen, wenn die Wirtschaft schneller wächst als die Produktivität zunimmt.² Schaubild 2 verdeutlicht diesen Zusammenhang.

¹ Die Zahl der Erwerbstätigen beträgt derzeit in Frankreich 22 und in Deutschland 34 Mio.

² Nur Wachstum über den Produktivitätstrend hinaus ist beschäftigungswirksam. Ein hohes Produktivitätswachstum stärkt den Wohlstand und die Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitsplatzbesitzer, vernichtet aber auch Arbeitsplätze, wenn es das gesamtwirtschaftliche Wachstum übersteigt. Deshalb kann das vorhandene Beschäftigungspotential nur durch wirtschaftliches Wachstum über den Produktivitätstrend hinaus ausgeschöpft werden.

Schaubild 1
Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter
USA, Japan, EU (Angaben in Prozent)

Schaubild 2

In der EU-15 liegt das Produktivitätswachstum seit Mitte der siebziger Jahre im Trend stabil bei 2% pro Jahr. Hält dieser Trend auch in den nächsten zehn Jahren an, sind Wachstumsraten des BIP von 3,3 bzw. von 4,0% pro Jahr notwendig, um die genannten Beschäftigungsreserven von 22 bzw. 34 Mio. auszuschöpfen.

Das Produktivitätswachstum der letzten 20 Jahre beruhte etwa zur Hälfte auf neutralem, technischem und organisatorischem Fortschritt und zur anderen Hälfte auf der Substitution von Arbeit durch Kapital.³ Wenn es gelänge, die Substitution von Arbeit durch Kapital vollständig zurückzudrängen, dann könnte Vollbeschäftigung in zehn Jahren auch mit Wachstumsraten von 2,3 bzw. 3,0% pro Jahr erreicht werden. Eine solche Umkehrung der makroökonomischen Substitution von Arbeit durch Kapital setzt jedoch eine massive Öffnung der Lohnhierarchie nach unten voraus, so wie sie in den USA in den 70er und 80er Jahren stattgefunden hat (30 % Reallohnsenkung im unteren Quintil). Das Arbeitslosenproblem hätte sich in ein "working-poor-Problem" verwandelt. Dies wäre mit dem europäischen Sozialmodell nicht vereinbar. Statt dessen kann das Wachstum in der Gemeinschaft z.B. durch die Senkung der Lohnnebenkosten am unteren Ende der Lohnskala oder durch flexiblere Tarifverträge beschäftigungswirksamer gemacht werden (s. dazu Abschnitt 5).

Damit Wachstum in der erforderlichen Größenordnung möglich wird, müssen zwei Bedingungen erfüllt sein:

- a. die vorhandenen Arbeitskräfte müssen den Qualifikationsanforderungen der Wirtschaft gerecht werden;
 - b. die Wirtschaft muß über den Produktivitätstrend hinaus genügend Produktionskapazitäten und physische Arbeitsplätze schaffen.
- a.: Die erste Bedingung ist wahrscheinlich leichter zu erfüllen, als es aufgrund der verbreiteten Klagen der Wirtschaft den Anschein hat. Die neu in das Berufsleben drängenden Arbeitskräfte (Jugendliche, stille Reserve) bringen meist eine ausreichende Grundausbildung mit, die allerdings im Berufsleben weiter entwickelt werden muß. Der Engpaß liegt nicht bei den Qualifikationen, sondern bei der zu geringen Zahl von Arbeitsplätzen, um die die Arbeitskräfte konkurrieren.

Der größere Teil der Arbeitslosen (1996 etwa 11% der Erwerbsbevölkerung) befindet sich durchaus noch im Arbeitsmarkt. Ihr Problem ist nicht die "Verwendbarkeit", sondern die Tatsache, daß die Zahl der angebotenen Stellen nicht für alle ausreicht.⁴ Dies gilt zum einen für die relativ geringe konjunkturelle Arbeitslosigkeit, von der 1996 etwa 2% der Erwerbspersonen betroffen waren: Hier sind die Arbeitskräfte verfügbar und die physischen Arbeitsplätze vorhanden, sie werden jedoch wegen makroökonomischen Nachfragemangels nicht genutzt.

Es gilt aber teilweise auch im Falle der "nichtkonjunkturellen Arbeitslosigkeit" – also für etwa 9% der Erwerbspersonen, für die die physischen Arbeitsplätze fehlen. Denn knapp die Hälfte von ihnen (4% der Erwerbspersonen) hat noch bis vor weniger als einem Jahr gearbeitet. Ihre dauerhafte Beschäftigung ist mit geringem Umschulungsaufwand möglich, wenn genügend physische Arbeitsplätze geschaffen werden.

Lediglich für die etwa 5% der Erwerbspersonen, die Langzeitarbeitslose sind, fehlt es an beidem: an physischen Arbeitsplätzen und an den erforderlichen Qualifikationen. Deshalb müssen sie aber nicht „abgeschrieben“ werden: Wenn die Wirtschaft genügend Arbeitsplätze zur Verfügung stellt, können viele von ihnen durch Umschulung und andere Maßnahmen wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden.

³ Jahreswirtschaftsbericht 1997, Europäischen Kommission, in: Europäische Wirtschaft, 1996, Nr. 63.

⁴ Vgl. Europäische Wirtschaft, 1995, Nr. 59, Studie Nr. 3..

Die Verfügbarkeit von Arbeitskräften kann daher kein größeres Hindernis für ein mehrjähriges kräftiges Wachstum der sein. Sie dürfte erst dann zum Problem werden, wenn die Arbeitslosigkeit etwa unter 3% fällt, also im Vergleich zur heutigen Situation um 8 Prozentpunkte abgenommen hat.

Die verbreitete Behauptung "Nur zwei Prozent der Erwerbspersonen sind konjunkturelle Arbeitslose, der Rest ist strukturelle Arbeitslosigkeit, die mit Wachstum nicht zu beseitigen ist", trifft also nicht zu. Sie übersieht den Unterschied zwischen Konjunkturaufschwung, der freistehende Kapazitäten nutzt, und mittelfristigem Wachstumsprozeß, der neue Produktionskapazitäten und neue physische Arbeitsplätze schafft.

Dieses Argument spricht nicht gegen die Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Im Gegenteil: Letztere ist für die Qualifizierung von Arbeitslosen, der „stillen Reserve“, aber auch der Erwerbstätigen, von denen in der heutigen Zeit hohe Anpassungsleistungen gefordert werden, unverzichtbar. Allerdings schafft die berufliche Aus- und Weiterbildung an sich keine neuen Arbeitsplätze, auch wenn sie die Berufschancen des einzelnen verbessert und die gesamtwirtschaftliche Produktivität stärkt. Ihren vollen Ertrag kann sie jedoch nur erbringen, wenn die Wirtschaft im Wachstumsprozeß genügend Arbeitsplätze zur Verfügung stellt.

- b.: Die zweite Bedingung, nämlich die Schaffung neuer Produktionskapazitäten über das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum hinaus und damit die Schaffung neuer Arbeitsplätze, ist also die entscheidende Bedingung zur Ausschöpfung des großen Beschäftigungspotentials der Gemeinschaft.

Dies ist nur möglich in einem von arbeitsplatzschaffenden Erweiterungsinvestitionen getragenen mittelfristigen Wachstumsprozeß. Bei dem derzeit gegebenen und relativ stabilen Kapitalkoeffizienten kann die europäische Wirtschaft mit einer Investitionsquote von etwa 19% des BIP auf Dauer nur mit etwa 2¼% pro Jahr wachsen, ohne daß über Kapazitätsengpässe inflationäre Spannungen entstehen. Entscheidend ist also die Erhöhung der Investitionsquote, damit die EU auf einen dauerhaften Pfad höheren Wachstums und höherer Beschäftigungsquoten gelangen kann.

Die Voraussetzungen für einen solchen von Investitionen getragenen Wachstumsprozeß sind günstiger als je zuvor in den letzten 30 Jahren:

- * die Inflation ist so niedrig wie in den stabilsten Jahren der Nachkriegszeit;
- * die Rentabilität der Investitionen ist so hoch wie zur Zeit der Vollbeschäftigung der sechziger Jahre und sie steigt weiter an;
- * die monetären Bedingungen, einschließlich der Wechselkurse und der langfristigen Zinsen, sind für eine gesunde Entwicklung der Nachfrage überaus günstig.

Dieser Wachstumsprozeß sähe unter den gegenwärtigen strukturellen Bedingungen (Kapitalkoeffizient, Produktivitätstrend, Umfang der Substitution von Arbeit durch Kapital) etwa folgendermaßen aus⁵: Ein BIP-Wachstum von etwa 3–3½% pro Jahr führt schrittweise zur Auslastung freier Kapazitäten. Gleichzeitig werden durch ein Investitionswachstum von 6–7% pro Jahr genügend neue Kapazitäten geschaffen, die zur Ausweitung der Beschäftigung führen und ein Wachstum des privaten Verbrauchs von 2,5% bis 3% pro Jahr ermöglichen. Exporte und Importe wachsen mittelfristig mit 6–7% pro Jahr. Auf diese Weise könnte in 5 Jahren das Wachstumspotential - d.h. das jährliche Wachstum der Produktionskapazitäten - durch die steigende Investitionsquote von jetzt 2¼% auf etwa 3½% vergrößert werden. Eine Fortsetzung des Wachstumstrends von 3½% pro Jahr wäre dann ohne inflationäre Spannungen möglich.

Bei einem Wirtschaftswachstum von 3½% und einem Produktivitätswachstum von 2% kann die Beschäf-

⁵ Vgl. Europäische Wirtschaft, 1993, Nr. 55, 1995, Nr. 59 und 1996, Nr. 62.

tigung jährlich um 1¼% steigen. Dadurch entstehen in 10 Jahren etwa 25 Mio. Arbeitsplätze. Damit stiege die Erwerbstätigenquote von derzeit rund 60 auf etwa 70%. Auch wenn noch höhere Erwerbstätigenquoten denkbar sind (s. Abschnitt 1), wäre der größte Teil des Wegs zur Vollbeschäftigung zurückgelegt.

Gelingt es, mit struktur- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen das Wachstum beschäftigungsintensiver zu machen, kann das gleiche Beschäftigungsergebnis auch mit einer geringeren Wachstumsrate der Wirtschaft von etwa 3% erreicht werden (vgl. Abschnitt 5).

Es ist also möglich und realistisch, das sehr umfangreiche Arbeitskräftepotential der EU im Rahmen eines 10-jährigen Wachstumsprozesses mit im Schnitt 3-3,5% Wachstum auszuschöpfen und damit zur Vollbeschäftigung zurückzukehren. Mehr noch: Die Voraussetzungen für einen solchen Prozeß sind so gut wie schon seit vielen Jahren nicht mehr. Bei dem sich gegenwärtig abzeichnenden konjunkturellen Aufschwung besteht die Chance, ihn in den skizzierten anhaltenden, inflationsfreien und, was hier nicht ausgeführt wird, umweltverträglichen Wachstumsprozeß zu überführen.

3. Hemmnisse für Wachstum und Beschäftigung in der Vergangenheit

Bis zum ersten Ölschock 1973-74 herrschte in der Europäischen Gemeinschaft praktisch Vollbeschäftigung. In den 60er und 70er Jahren und noch bis zum Beginn der 80er Jahre lag die durchschnittliche Arbeitslosenquote in Europa unter der der USA. Der langfristige Produktivitätsfortschritt in der EG (1974-95: 2% p.a.) ist vergleichbar mit dem in Japan (1986-95: 2% p.a.) und deutlich höher als in den USA (1974-95: 0,6% p.a.). Dies gilt auch für den langfristigen Trend des technischen und organisatorischen Fortschritts (1974-95, p.a.: EG 1,1%, Japan 1,0% und USA 0,5%).⁶

Die Europäische Wirtschaft war jedoch nicht in der Lage, über den Produktivitätstrend hinaus genügend wirtschaftliches Wachstum zu realisieren, um die Zunahme des Erwerbspersonenpotentials (1974-95: 0,61% p.a.) zu absorbieren. Wenn man das durch technischen Fortschritt, Liberalisierung des Handels und Binnenmarkt stimulierte Produktivitätswachstum als Grundlage des Wohlstandes und der Wettbewerbsfähigkeit Europas betrachtet, so liegt die Ursache des europäischen Beschäftigungsproblems in einem unzureichenden BIP-Wachstum über den Produktivitätstrend hinaus (vgl. auch Schaubild 2).

Warum kam dieses Wachstum nicht zustande? Betrachtet man die Entwicklung seit 1986, also nach der Überwindung der Folgen der Ölschocks, so stellt man fest, daß die Gemeinschaft in der Periode 1986-90 ein recht beachtliches Wachstum von jährlich 3,3% realisiert hat, das mit einem jährlichen Beschäftigungswachstum von 1,3% und einer deutlich sinkenden Arbeitslosenquote einherging (Arbeitslosenquote 1990 in der alten Bundesrepublik: 4,8%; in der EG 7,7%). Insgesamt wurden 9,3 Mio. Arbeitsplätze geschaffen. In der Periode 1991-96 wurde in der EG jedoch nur noch ein Wachstum von jährlich 1,6% erreicht. Deshalb ging die Beschäftigung um insgesamt 4,7 Mio. zurück, während die Arbeitslosenquote bis 1996 auf 10,9% stieg.

Diese in der ersten Hälfte der 90er Jahre ungünstige Entwicklung der Beschäftigung wird oft zu unrecht der Globalisierung und der Einführung neuer Technologien zugeschrieben. In Wirklichkeit war sie im wesentlichen zurückzuführen auf drei makroökonomische Wachstumshemmnisse:

- a. Eine von einer laxen Budgetpolitik geförderte Konjunkturüberhitzung (ab 1988) führte zu einer Beschleunigung der Inflation (ab 1989), die sich in entsprechend höheren Nominallohnzuwächsen widerspiegelte (ab 1990). Diese Entwicklung wurde noch dadurch verschärft, daß es im Zuge der deutschen

⁶ Vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Europäischen Kommission 1997, Kap. 2, Europäische Wirtschaft, 1996, Nr. 63.

Einigung zu einer erheblichen Ausweitung der Staatsverschuldung kam. Die inflationäre Entwicklung veranlaßte die Bundesbank zu einer sehr restriktiven Geldpolitik, die sich auf alle Länder der EU übertrug. In der Folge führten steigende Zinsen und die Währungskrise von 1992 zur Stabilisierungsrezession von 1992-93. Dieser Stabilitätskonflikt zwischen Haushalts-, Lohn- und Geldpolitik war ein wichtiges makroökonomisches Wachstumshemmnis.

- b. Eine rasche Anpassung der Lohnentwicklung, hohe Produktivitätsfortschritte und gestiegene Wettbewerbsfähigkeit trugen 1993-94 zu einem gesunden Aufschwung bei, der von Exporten und Investitionen getragen wurde, wobei sich auch der private Verbrauch und die Beschäftigung schrittweise verbesserten. Dieser Aufschwung wurde jedoch abgewürgt durch die Währungsturbulenzen des Frühjahres 1995 (die weitgehend mit einem Mangel an Glaubwürdigkeit der Wirtschaftspolitik und insbesondere der Budgetpolitik einer Reihe von Mitgliedsländern zusammenhingen) und durch einen Anstieg der langfristigen Zinsen. Solche Währungsturbulenzen sind ein anderes wichtiges makroökonomisches Wachstumshemmnis, das in der Gemeinschaft und insbesondere in Deutschland seit Beginn der 70er Jahre immer wieder aufgetreten ist.
- c. Die wiederholte vorzeitige Unterbrechung gesunder Aufschwungsperioden durch Stabilitätskonflikte und Währungsturbulenzen hat zu einem Absinken der Investitionsquote in der Gemeinschaft geführt. Hieraus ergibt sich ein nur schwaches Wachstum des Produktionspotentials (jetzt etwa 2¼% p.a.), das selbst ein Wachstumshemmnis darstellt.

Ohne diese drei Wachstumshemmnisse hätte sich das Wachstum der Periode 1986-90 fortsetzen können und die Gemeinschaft wäre schon jetzt dem Ziel der Vollbeschäftigung sehr nahe.

4. Die Voraussetzungen für Vollbeschäftigung sind so gut wie seit langem nicht mehr

Wie schon dargelegt sind die Voraussetzungen zur Wiedergewinnung von Vollbeschäftigung derzeit so günstig wie seit drei Jahrzehnten nicht mehr. Über den sich abzeichnenden und von vielen Instituten bereits prognostizierten Konjunkturaufschwung hinaus ist ein investitionsgetragener, dauerhafter Wachstumsprozeß möglich, und zwar in einer Größenordnung, daß in 10 Jahren mit 17% mehr Arbeitsplätzen gerechnet werden kann. Die politische Herausforderung besteht darin, diese günstigen Voraussetzungen nicht zu gefährden und die makroökonomischen Wachstumshemmnisse unter Kontrolle zu halten und nicht wieder aufleben zu lassen.

Die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) kann entscheidend dazu beitragen, ein Wiederaufleben dieser Wachstumshemmnisse zu verhindern:

- a. In der Währungsunion sind monetäre Turbulenzen zwischen den teilnehmenden Ländern ausgeschlossen. Je mehr Länder die Währungsunion umfaßt, desto günstiger wirkt sich dies auf den Binnenmarkt aus. Aber auch der außergemeinschaftliche Handel (der nur etwa 10% des BIP der Gemeinschaft ausmacht) würde wahrscheinlich begünstigt, da damit gerechnet werden kann, daß der Euro mit seinem großen Gewicht auch das Weltwährungssystem stabilisiert.
- b. Die Vermeidung des Wachstumshemmnisses, das sich durch mögliche Stabilitätskonflikte ergibt, wird durch die Währungsunion ebenfalls erheblich erleichtert. Die in den Artikeln 104 bis 104c des Vertrages enthaltenen Vorschriften⁷, insbesondere das Verbot der Finanzierung von Staatsdefiziten durch die No-

⁷ Art. 104: Verbot der monetären Finanzierung von Staatsdefiziten; Art. 104a: Verbot des privilegierten Zugangs öffentlicher Stellen zu den Finanzmärkten; Art. 104b: Verbot für die Gemeinschaft und die öffentlichen Hände der Mitgliedstaaten,

tenpresse in Art. 104, verringern die Gefahr eines Konflikts zwischen Haushaltspolitik und Geldpolitik in entscheidender Weise. Die Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes mit dem Ziel eines Budgetgleichgewichts bei normaler Konjunkturlage wirkt in die gleiche Richtung, wobei die Haushaltspolitik durch den Abbau der Defizite und der Schuldenlast Spielraum gewinnt, die Geldpolitik im Konjunkturverlauf zu entlasten. Somit kann insgesamt ein niedrigeres Zinsniveau erzielt werden.

Die Unmöglichkeit von Wechselkursänderungen innerhalb der Währungsunion und die Glaubwürdigkeit der Stabilitätspolitik der Europäischen Zentralbank vergrößert die Verantwortung der Tarifpartner. Im Durchschnitt der WWU sollte sich eine Nominallohnentwicklung ergeben, die mit dem Stabilitätsziel vereinbar ist. Der Reallohnanstieg sollte unter Berücksichtigung des Produktivitätsfortschritts der Notwendigkeit Rechnung tragen, sowohl die Rentabilität der arbeitsplatzschaffenden Investitionen als auch die Kaufkraft der Lohnempfänger zu stärken.

In der Tat: Je stärker die Stabilitätsaufgabe der Geldpolitik durch eine solide Haushaltspolitik und durch angemessene Lohnentwicklungen erleichtert wird, desto günstiger für Wachstum und Beschäftigung können sich die monetären Bedingungen, einschließlich des Euro-Wechselkurses und der langfristigen Zinsen, entwickeln.

Für die Europäische Zentralbank bedeutet dies gemäß Art. 105-1 des EG-Vertrages, daß sie ihr vorrangiges Ziel, die Preisstabilität zu gewährleisten, mit Nachdruck und glaubwürdig verfolgt, daß sie aber auch, "soweit dies ohne Beeinträchtigung des Ziels der Preisstabilität möglich ist", ... "die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft unterstützt, um zur Verwirklichung der in Art. 2 des Vertrages festgelegten Ziele der Gemeinschaft (einschließlich der Ziele Wachstum und Beschäftigung) beizutragen".

- c. Damit schafft die Währungsunion ein stabileres und weniger konfliktträchtiges Umfeld für Wachstum und Beschäftigung. Das wiederum ist die entscheidende Voraussetzung dafür, daß auch das dritte Wachstumshemmnis, nämlich das unzureichende Wachstum der Produktionskapazitäten, überwunden werden kann. Nur wenn das Wachstum der Produktionskapazitäten durch eine kräftige Zunahme der Erweiterungsinvestitionen deutlich über dem Produktivitätstrend liegt, können genügend Arbeitsplätze geschaffen werden, um das enorme Arbeitskräftepotential der Gemeinschaft schrittweise in den Produktionsprozeß einzubringen. Die hohe Rentabilität und die sich belebende Nachfrage begünstigen eine solche Entwicklung der Investitionen.

Dieser wachstumsfreundliche und stabilitätskonforme Ansatz ist in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft schon angelegt, und er ist EU-weit konsensfähig.⁸ Allerdings sollten innerhalb des Stabilitätsrahmens der WWU die Akzente noch viel deutlicher auf die Förderung von Wachstum und Beschäftigung gelegt werden, so wie dies die EntschlieÙung „Wachstum und Beschäftigung“ des Europäischen Rates von Amsterdam fordert.

Es ist wichtig, die günstigen Voraussetzungen für Wachstum und Beschäftigung nicht zu gefährden und neuerliche Wachstumshemmnisse nicht aufkommen zu lassen. Hierfür tragen die Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsminister, die Sozialpartner und die Europäische Zentralbank die Verantwortung. Ein langfristig angelegtes Bündnis für Wachstum und Beschäftigung würde die Abstimmung dieser Akteure im makroökonomischen und strukturpolitischen Bereich und damit die Verwirklichung des Vollbeschäftigungszieles erleichtern.

5. Unterstützung des Wachstumsprozesses durch

für die Schulden anderer öffentlicher Hände zu haften; Art. 104c: Gebot der Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite und Schulden.

⁸ Vgl. „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft“, Europäische Wirtschaft, 1996, Nr. 62, sowie 1997, Nr. 64.

Struktur-, Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik

Technischer Fortschritt und Globalisierung führen im Wachstumsprozeß zu einem permanenten Strukturwandel. Der Druck zur Erhöhung der Produktivität und zur Einsparung von Arbeitskräften ist groß. In Sektoren mit hohem Produktivitätsfortschritt führt die starke internationale und innergemeinschaftliche Konkurrenz zu fallenden relativen Preisen. Damit wird die Wettbewerbsfähigkeit gestärkt und ein großer Teil des Produktivitätsfortschritts wird über den Preismechanismus an den Rest der Wirtschaft weitergegeben. Dieser von Marktkräften bewirkte Kaufkrafttransfer erlaubt steigende relative Preise in Sektoren mit geringem Produktivitätsfortschritt und geringerem Konkurrenzdruck, so daß viele Arbeitsplätze in diesen Sektoren rentabel werden.

Es handelt sich hierbei um einen säkularen Prozeß, der statistisch belegt werden kann. Er hat zur Voraussetzung, daß der Preismechanismus funktioniert. Diese Bedingung ist aufgrund der Öffnung der Märkte weitgehend erfüllt. Damit der Prozeß jedoch genügend Arbeitsplätze schafft, müssen zwei weitere Voraussetzungen erfüllt sein:

- * der sektorale Strukturwandel muß akzeptiert werden und sozial akzeptabel sein;
- * die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate muß hoch genug sein, damit der Saldo von sektoraler Arbeitsplatzschaffung und sektoraler Arbeitsplatzvernichtung positiv und genügend groß ist, um einen Abbau der Arbeitslosigkeit zu bewirken.

Die beiden letzten Voraussetzungen bedingen sich gegenseitig. Je stärker das gesamtwirtschaftliche Wachstum ist, desto weniger schmerzlich ist der Prozeß des sektoralen Strukturwandels und desto besser kann er auch sozial abgefedert werden.

Nur wenn das Bemühen um Wettbewerbsfähigkeit und Produktivitätsfortschritt einhergeht mit entsprechend hohem Wachstum und steigender Beschäftigung, können die potentiellen Wohlstandsgewinne aus technischem Fortschritt, Binnenmarkt und internationaler Arbeitsteilung tatsächlich realisiert werden. Starke Produktivitätsfortschritte, die mit unzureichendem Wachstum einhergehen, verringern die Beschäftigung, belasten die Sozialhaushalte und treiben die Lohnnebenkosten hoch, die wiederum die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen. Das in der Währungsunion mögliche, für Wachstum und Beschäftigung günstige Policy-mix erlaubt es, diesen Teufelskreis zu durchbrechen.

Die **Strukturpolitiken** müssen diesen Gesamtzusammenhang berücksichtigen. Im Bereich der Waren- und Dienstleistungsmärkte kommt es darauf an, das gute Funktionieren des Preismechanismus und des Wettbewerbs auch weiterhin zu gewährleisten. Aber erst in einem Kontext ausreichenden Wachstums bringen die weiterhin notwendige Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit in den Bereichen Technologie, Innovation und Informationsgesellschaft, aber auch die Transeuropäischen Netze, der Binnenmarkt und die Liberalisierung des Welthandels ihren vollen Ertrag. Denn weil sie die Produktivität stärken, hängt ihr positiver Effekt auf die Gesamtbeschäftigung davon ab, daß die Wachstumsrate deutlich höher ist als die Zuwachsrate der Produktivität.

Dies gilt auch für wichtige Teile der **Arbeitsmarktpolitik**. Die Förderung der beruflichen Ausbildung, der Umschulung, der Eingliederung von Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen und, ganz allgemein, die Stärkung des Humankapitals – ihre volle positive Wirkung können sie erst entfalten, wenn die Wirtschaft genügend Arbeitsplätze bereitstellt. Angesichts des technischen Fortschritts und des Strukturwandels ist die berufliche Weiterbildung für alle Erwerbspersonen – und nicht nur für die Arbeitslosen – eine wichtige Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik. Dies erlaubt Mobilität, beruflichen Aufstieg, bessere Löhne und stärkt Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität. Wegen dieser Produktivitätseffekte aber hängt auch hier die Auswirkung auf die Ge-

samtbeschäftigung von der Stärke des den Produktivitätstrend überschreitenden makroökonomischen Wachstums ab.

Natürlich hat die Arbeitsmarktpolitik auch eine soziale Dimension, die nicht vernachlässigt werden darf: Problemgruppen und insbesondere Jugendliche und Langzeitarbeitslose wieder in das Erwerbsleben einzugliedern, muß über die ökonomischen Effekte hinaus auch unter dem Aspekt der Vermeidung der sozialen Ausgrenzung gesehen werden.

Darüber hinaus ist es erforderlich, arbeitsmarktpolitische Regelungen zu finden, die auf pragmatische und mit dem europäischen Sozialmodell vereinbare Weise dazu beitragen, das Wachstum beschäftigungswirksamer zu machen. Auf diese Weise kann das Vollbeschäftigungsziel schneller erreicht werden, ohne über eine massive Öffnung der Einkommenshierarchie nach unten das aus den USA bekannte "working-poor-Syndrom" zu fördern. Hierbei kommen folgende Ansätze in Frage:

- * flexible, zwischen den Tarifvertragsparteien dezentral ausgehandelte und kostenniveauneutrale Regelungen der Reorganisation und Verkürzung der Arbeitszeit einschließlich der Entkoppelung der Arbeitszeit von Menschen und Maschinen dort, wo dies möglich ist, sowie die Förderung der freiwilligen Teilzeitarbeit;
- * Tarifverträge der Sozialpartner, die mehr Lohndifferenzierung nach Qualifikationen, Regionen und - bis zu einem gewissen Grade - nach Sektoren sowie temporäre Einstiegsgehälter für Langzeitarbeitslose enthalten;
- * budgetneutrale Entlastung des Faktors Arbeit von Steuern und/oder Lohnnebenkosten (insbesondere am unteren Ende der Lohnskala), geeignete Formen des Kombilohnes und der negativen Einkommensteuer im Rahmen einer Reform der Steuer- und Sozialabgabensysteme.

Auch die **Reform der Steuer- und Abgabensysteme** sollte, neben den eigenständigen Zielen wie Steuergerechtigkeit und Steuervereinfachung, das Ziel Vollbeschäftigung durch Wachstum berücksichtigen. Folgende Grundsätze erscheinen in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung:

- a. Der Abbau der Staatsdefizite im Wachstumsprozeß bis hin zu einem Budgetausgleich oder einem leichten Überschuß bei "normaler" Konjunktur ist nicht nur aus Stabilitätsgründen (Vermeidung eines Konfliktes mit der Geldpolitik) notwendig, sondern erlaubt auch eine günstige Entwicklung der notwendigen arbeitsplatzschaffenden Investitionen: Da der Staat bei einer solchen Entwicklung keine private Ersparnis mehr beansprucht, sondern zur gesamtwirtschaftlichen Ersparnis positiv beiträgt, kann der für das dauerhafte Wachstum erforderliche Anstieg der Investitionsquote – ceteris paribus – ohne Verschlechterung der Leistungsbilanz und ohne Druck auf die langfristigen Zinsen erfolgen⁹. Steuer- und Abgabenreformen, die das strukturelle Staatsdefizit vergrößern, sind daher mit dem notwendigen mittelfristigen Wachstumsprozeß und damit auch mit dem Ziel der Vollbeschäftigung nicht vereinbar.
- b. Der zur Vollbeschäftigung führende Wachstumsprozeß muß umweltverträglich gestaltet werden. Eine schrittweise Einführung von Umweltsteuern erlaubt es, über den Preismechanismus die Umweltverträglichkeit des Wachstums zu verbessern. Eine Beeinträchtigung der gesamtwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit muß nicht befürchtet werden, wenn die Belastung des Faktors Arbeit durch Steuern und Sozialabgaben gleichzeitig und budgetneutral verringert wird.

⁹ Die großen wirtschaftlichen Wachstums- und Aufholprozesse der Vergangenheit (z. B. deutsches und japanisches „Wirtschaftswunder“ gingen mit hohen Budgetüberschüssen einher (Zwangssparen).

- c. Eine budgetneutrale Entlastung des Faktors Arbeit von Steuern und Sozialabgaben ist für die Beschäftigung am wirksamsten, wenn sie gezielt am unteren Ende der Lohn- und Einkommensskala erfolgt. Hierdurch werden Tätigkeiten mit niedrigem Produktivitätsniveau (vor allem im Dienstleistungsbereich) rentabel und die Schwarzarbeit wird wirksam bekämpft. Eine generelle Absenkung der Steuer- und Sozialabgabenbelastung des Faktors Arbeit ist weit weniger beschäftigungswirksam und würde eine sehr hohe Gegenfinanzierung erforderlich machen, um wirksam zu sein und haushaltsneutral zu bleiben.

Eine umfangreiche und alle Beschäftigten betreffende Entlastung der Unternehmen hat sich bei den Gesamtlohnkosten übrigens schon vollzogen. Die maßvolle Reallohnentwicklung im Vergleich zum Produktivitätsanstieg (in der EG lag der durchschnittliche jährliche Reallohnanstieg seit 1982 um einen Prozentpunkt unter dem jährlichen Produktivitätswachstum von 2%) hat nämlich zu einer beträchtlichen Verbesserung der Gewinn- und Rentabilitätssituation der Unternehmen geführt. Der gesamte Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge seit Anfang der 70er Jahre (1973: 11,8% des BIP) bis 1996 (16,1% des BIP) ist auf diese Weise von den Unternehmen auf die Lohnempfänger rücküberwälzt worden. Die gesamtwirtschaftlichen realen Lohnstückkosten liegen heute etwa 13% unter dem Niveau zu Beginn der 70er Jahre.

- d. Eine Reform der Steuer- und Sozialversicherungssysteme sollte auch berücksichtigen, daß das angestrebte Budgetgleichgewicht bei "normaler" Konjunkturlage die Schuldenlast in den Staatshaushalten auf längere Sicht deutlich verringert. Der so gewonnene Handlungsspielraum wird es der Haushaltspolitik erlauben, nicht nur die Geldpolitik bei der Stabilisierung der Konjunktur zu entlasten, sondern zu gegebenem Zeitpunkt auch eine Senkung der gesamten Steuer- und Abgabenlast zu erleichtern.
- e. Die schrittweise Verwirklichung des Vollbeschäftigungsziels wird die Sozialversicherungssysteme beträchtlich entlasten. Dies bedeutet nicht, daß jetzt anstehende, notwendige Reformen unterbleiben sollen. Es ist jedoch mit der Rückkehr zur Vollbeschäftigung möglich, das europäische Sozialmodell aufrechtzuerhalten und zu reformieren. Dies gilt insbesondere auch für das auf dem Umlageverfahren beruhende Rentensystem.

Wie verschiedentlich gezeigt wurde¹⁰, wird das Verhältnis der Zahl der Personen im Alter von 65 und mehr Jahren zur Zahl der 15–64jährigen zwischen 1995 und 2020 um etwa ein Drittel zunehmen. Bleibt die Erwerbstätigenquote auf dem derzeitigen Niveau, so müßten sich die Beiträge zur Rentenversicherung im Umlageverfahren ebenfalls um etwa 33 Prozent erhöhen, wenn das gegenwärtige Rentenniveau im Vergleich zum Niveau der Arbeitseinkommen gehalten werden soll. Gelingt es jedoch in den nächsten zehn Jahren, die Erwerbstätigenquote von jetzt etwa 60% auf 72% zu erhöhen und auf diesem oder gar einem höheren Niveau bis zum Jahr 2020 zu halten, so kompensiert der Anstieg der Erwerbstätigen (und damit der Beitragszahler aus Arbeitseinkommen) in etwa den Anstieg der Zahl der Rentenempfänger. Bei gleichem relativen Rentenniveau würden deshalb nur geringe Beitragserhöhungen notwendig. Die Probleme umlagefinanzierter Rentenversicherungssysteme wären somit für eine Generation weitgehend entschärft.

Ähnliche Überlegungen lassen sich für die Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung anstellen. Im Falle der Arbeitslosenversicherung wären sogar erhebliche Beitragssenkungen möglich, da auch die Zahl der Leistungsempfänger sinken würde.

Diese Beispiele zeigen, wie sehr die Zukunft des europäischen Sozialmodells von der Verwirklichung der Ziele der Vollbeschäftigung und eines hohen Beschäftigungsniveaus abhängt.

¹⁰ Vgl. z. B.: "Einige ökonomische Auswirkungen demographischer Trends bis zum Jahre 2020", Studie Nr. 5, Europäische Wirtschaft, 1994, Nr. 56.

Druckdatum: 21. Januar 2002