

Beschäftigung in der Europäischen Union

Überlegungen zum Weißbuch über Wachstum,
Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung

Harald Isemann, Markus Marterbauer,
Hannes Schweighofer

*»Wir sind davon überzeugt, daß die europäischen Volkswirtschaften eine Zukunft haben.«
Aus dem Vorwort zum Weißbuch.*

1. Einleitung

In der Europäischen Union suchen derzeit fast zwanzig Millionen Menschen vergeblich nach Arbeit – Tendenz nach wie vor steigend. Die Arbeitslosenquote wird daher 1994 12% übersteigen. Vielversprechende Konzepte konnte bis jetzt keine der Regierungen Europas vorweisen. Auch auf Gemeinschaftsebene hat man sich offensichtlich lange Zeit eher mit restriktiven monetären Konvergenzkriterien auseinandergesetzt als die theoretischen Euro-Kapazitäten zur Lösung realwirtschaftlicher Probleme zu mobilisieren. Auf andere wirtschaftspolitische Ziele, wie Wachstum, Beschäftigung und Verteilungsgerechtigkeit, wurde, obwohl die WWU auch eine Wirtschaftsunion sein sollte, zugunsten eines einzigen Zieles, der Preisstabilität, vergessen. Die Rezession mußte erst ihre Talsohle in unerwarteter Tiefe erreichen, um Ideen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mit politischer Signalwirkung zu Tage zu fördern. Im Dezember letzten Jahres hat Kommissionspräsident Delors den Staats- und Regierungschefs der Union die Ergebnisse eines mit allen Mitgliedstaaten abgestimmten Nachdenkprozesses in Form eines Weißbuchs über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung vorgelegt (EG-Kommission 1993).

Der Anspruch ist zweifellos ambitioniert, zumal man sich selbst als klar definiertes Ziel die Halbierung der Arbeitslosenquote bis zum Jahr 2000 vorgibt. Berücksichtigt man demographische Entwicklungen (Zunahme der Erwerbsbevölkerung um etwa 0,3% jährlich), müßten dazu in der Union 15 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Durch die Rezession sind aber 1992/93 bereits vier Millionen Arbeitsplätze verloren gegangen. Die Kosten der Arbeitslosigkeit (Arbeitslosenunterstützung und Ausfall von Steuern und Sozialabgaben) in Europa werden im Weißbuch für 1993 auf 210 Milliarden ECU geschätzt. Das entspricht etwa 4% des BIP der EU.

Das Weißbuch ist aber kein rasch umsetzbares konsistentes Maßnahmenpaket, sondern eher als politisches Papier zu verstehen. Auffallend ist die große Heterogenität der Argumentation, die eine Reihe von Widersprüchen mit sich bringt. Einige der uns besonders wesentlich erscheinenden Aspekte haben wir hier herausgegriffen, um sie einer kritischen Betrachtung zu unterziehen und um eigene Überlegungen zu ergänzen.

Im ersten der drei Teile des Weißbuchs werden die makroökonomischen Rahmenbedingungen für ein nachhaltiges Wachstum in Europa untersucht. Um reale

BIP-Wachstumsraten von 3 bis 3 1/2% zu erzielen, die, bei gleichzeitiger Erhöhung der Beschäftigungsintensität, für die gewünschte Beschäftigungszunahme erforderlich wären, müßte die Investitionsquote von 19 auf 23% des BIP erhöht werden. Eine Erhöhung ist aber, nach Meinung der Autoren des Weißbuchs, nur durch Steigerung der volkswirtschaftlichen Sparquote und moderate Lohnabschlüsse möglich (EG-Kommission 1993, 48ff.). Wir diskutieren diesen Sachverhalt im 3. Kapitel dieses Artikels aus einer anderen theoretischen Perspektive. Vergleiche der Reallohn- und Beschäftigungsentwicklung in Europa und den USA verleiten immer wieder zu der Schlußfolgerung, daß allein durch Flexibilisierung des Arbeitsmarktes (Öffnung der Lohnskala nach unten, etc.) die Beschäftigungsprobleme zu lösen wären und sind daher Thema des 2. Kapitels. Die explizite Forderung nach einer deutlichen Senkung der Zinsen in der Höhe von 2–3% wurde von deutscher Seite aus dem Weißbuch herausreklamiert. Da uns aber die Höhe des Realzinsniveaus als besonders wichtige Voraussetzung für nachhaltiges Wachstum erscheint, soll dieser Frage im 4. Kapitel eingehend nachgegangen werden.

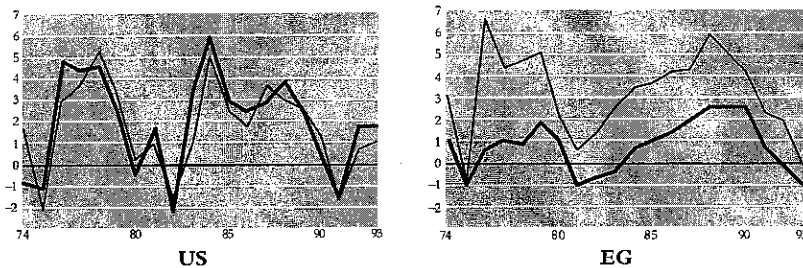
Der zweite Teil des Weißbuchs ist der Wettbewerbsfähigkeit Europas gewidmet. Projekte und konzertierte Forschung im Bereich der Informations-, Bio- und Ökotechnologien sollen die zukünftige Stellung Europas im Wettbewerb mit den Industrieböcken Nordamerikas und Ostasiens sicherstellen. Als konkrete Entwicklungsschwerpunkte sind Infrastrukturnetze und transeuropäische Energienetze angeführt. Für Großprojekte im Verkehrs- und Energiebereich wird bis zum Jahr 2000 ein Investitionsbedarf von 220 Mrd. ECU prognostiziert (EG-Kommission 33f.). Die bestehenden Haushaltslinien ermöglichen aber eine Finanzierung aus Gemeinschaftsmitteln nur im Ausmaß von knapp 15 Mrd. ECU und die im Weißbuch ursprünglich vorgeschlagene Finanzierung großer Infrastrukturvorhaben mit »Unions-Schuldverschreibungen« wurde von den Finanzministern der Union abgelehnt. Da aber im Weißbuch auch betont wird, daß die Mitgliedstaaten im Konvergenzprozeß im Rahmen der WWU mit den restriktiven fiskalischen Beschränkungen ein geeignetes Konzept zur Bewältigung der Beschäftigungs- und Strukturprobleme sehen, drängt sich die Frage auf, woher der Anstoß zur Finanzierung dieser Großprojekte kommen soll. Zwischen den aufgezeigten Investitionsbereichen einerseits und den verschiedenen angebotsseitigen Maßnahmen andererseits klafft eine Lücke.

Im dritten Teil des Weißbuchs geht es um strukturelle Probleme am Arbeitsmarkt und im Bildungssystem, die oft als Hauptursache der hohen Arbeitslosigkeit in Europa genannt werden. Dabei sind uns Fragen über den Zusammenhang der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit mit den Beschäftigungsmöglichkeiten und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen besonders wichtig erschienen und daher Gegenstand des 5. und 6. Kapitel dieses Artikels.

2. »Are bad jobs better than no jobs?«

Die Beschäftigungsintensität einer Volkswirtschaft spiegelt das Verhältnis der Wachstumsrate des BIP zur Zunahme der Beschäftigung wider. Während in den USA die Zunahme der Erwerbsbevölkerung durch starke Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten, auch bei geringen Wachstumsraten bewältigt werden konnte,

Grafik 1. Wachstum und Beschäftigung: US, EG 1974 bis 1993



betrug die Lücke zwischen Wachstum und Beschäftigung in Europa meist um zwei Prozentpunkte. In Japan war die Durchschnittsproduktivität zwar höher als in Europa (d.h. die Beschäftigungsintensität war noch niedriger), die Wachstumsraten selbst waren allerdings deutlich ausgeprägter.

In den achtziger Jahren steht dem »europäischen Weg« mit Produktivitätssteigerungen durch den Abbau von Arbeitskräften in traditionellen Produktionsbereichen und nur geringer Ausweitung der Beschäftigung (OECD 1993, 28) ein »amerikanischer Weg« mit substantiellem Beschäftigungszuwachs im privaten Dienstleistungsbereich, niedrigen Produktivitätssteigerungen und wachsenden Einkommensdifferenzialen gegenüber. Im Zeitraum von 1973 – 1990 stiegen die realen Pro-Kopf-Löhne in den USA durchschnittlich um 0,4% jährlich; in der EU im gleichen Zeitraum um 1,5%. Im unteren Einkommensbereich sind die Reallöhne in den USA von 1980–89 sogar um 1,4% gefallen (OECD 1994, 27).

Nach Ansicht der Autoren des Weißbuchs ist der Schluß, aufgrund dieser empirischen Vergleiche läge die Lösung des Beschäftigungsproblems in Europa in einer Öffnung der Lohnskala nach unten, nicht zulässig, weil dies nicht der sozialen Tradition Europas entspricht und die Entstehung einer großen Gruppe von »working poor«, die gesellschaftlich in ähnlicher Weise marginalisiert würden wie die Arbeitslosen, Konflikte mit sich brächte (EG-Kommission 1993, 50f.).

Darüber hinaus gibt es aber eine Reihe guter ökonomischer Argumente, die gegen die Abschaffung von Mindestlohnstandards bzw. gegen Lohnsenkungen einzuwenden sind:

- Da die außenwirtschaftlichen Nachfrageimpulse, angesichts des niedrigen Außenhandelsanteils der EU, insgesamt nur gering sind, können die Auswirkungen von Lohnsenkungen auf die effektive Nachfrage durch die Minderung der Massenkaufkraft insgesamt negativ sein. Eine Reduktion der Erklärung der Arbeitsnachfrage auf einen inversen Lohn – Beschäftigungszusammenhang vernachlässigt gesamtwirtschaftliche Kreislaufzusammenhänge. »... whilst no one would wish to deny the proposition that a reduction in money-wages accompanied by the same aggregate effective demand as before, will be associated with an increase in employment, the precise question at issue is whether the reduction of money-wages will or will not be accompanied by the same aggregate effective demand as before measured in money, or, at any rate, by an aggregate effective demand which is not reduced in full proportion to the reduction in money-wages...« (Keynes, 1936, 259–260).

- Die in der Rezession ohnehin destabilisierten Erwartungen der Unternehmer, die bei unausgelasteten Kapazitäten und vollen Lagern primär unter Nachfragemangel leiden, werden die Kostenreduktion nicht für Investitionsausgaben nutzen, sondern allenfalls die Gewinnmitnahmen oder das Sparen (durch Anlage in – durch die restriktive Geldpolitik – hochverzinsten Finanzanlagen) erhöhen. Das depressive Erwartungsklima wird durch Lohnsenkungen verstetigt und die effektive Nachfrage weiter reduziert. Hinzu kommt, daß in oligopolistischen Marktstrukturen eine Kostenreduktion sich nicht notwendigerweise in den Preisen niederschlägt. Die Preise werden so gesetzt, daß auch bei Nachfragerückgang ein ausreichender Gewinn gewährleistet ist (Rothschild 1994, 134).

- Mindestlohnstandards beschleunigen den Strukturwandel. Unproduktive Niedriglohnsegmente sollten nicht durch eine Öffnung der Lohnskala nach unten und eine Ausweitung der Lohndifferenziale aufrecht erhalten werden. Gerade im traditionellen Produktionsbereich haben die Reformländer durch Niedriglöhne ohnehin unüberbrückbare Wettbewerbsvorteile.

Eine Lohnkürzungsstrategie als generelles Rezept gegen die Arbeitslosigkeit in Europa kann daher nicht zielführend sein. Langfristig sind die Verteilungsprobleme (zwischen Arbeitenden und Arbeitslosen) in Europa, angesichts des zunehmenden weltweiten Wettbewerbs und der Globalisierung des Handels, vor allem durch einen Ausstieg aus Produktionen im Niedriglohnsegment und eine umfassende Qualifizierungsstrategie zu lösen. Eine Erhöhung der Beschäftigungsintensität ist, wenn sie mit Reallohnverlusten erkaufte wird, nicht wünschenswert. Zum einen bietet der Dienstleistungssektor im Bereich der Sozial- und Versorgungsdienste, sowie im Umweltbereich längerfristig ein großes Beschäftigungspotential, zum anderen könnten kurz- und mittelfristig durch eine rasche Verwirklichung der großen Infrastrukturprojekte (Brenner Basistunnel, Ausbau des Hochgeschwindigkeitseisenbahnnetzes etc.) Investitionsschübe mit entsprechenden Multiplikatorwirkungen, die auf Gemeinschaftsebene naturgemäß höher sind als auf nationaler Ebene, ermöglicht werden. In diesem Zusammenhang ist es umso bedauerlicher, daß eine weitergehende Gemeinschaftsfinanzierung der Großprojekte mittels Anleihen der EU-Kommission verhindert wurde, wenn den Mitgliedstaaten durch die restriktiven Fiskalkriterien ohnehin die Hände gebunden sind, weil der geringe Handlungsspielraum der öffentlichen Haushalte durch die Wirkung der automatischen Stabilisatoren in der Rezession konsumtiv völlig aufgebraucht wird.

3. Der Investitions-Spar-Zusammenhang – auf 's Neue

Das Weißbuch der EU sieht in der Erhöhung der Produktionskapazität, d.h. der potentiellen Wachstumsraten in Europa, einen Schlüssel für die Senkung der Arbeitslosenraten (EG-Kommission 1993, 52). Dafür ist es notwendig, den verfügbaren Kapitalstock zu erhöhen, d.h. die Investitionsquoten zu steigern. Für eine derartige Strategie besteht ohne Zweifel aller Bedarf. In Westeuropa sanken die Investitionsquoten um ca. ein Fünftel von 25% zu Anfang der siebziger Jahre auf unter 20% 1993.

Die Investitionsschwäche wird im Weißbuch der Kommission als zentrale Ursache für die Massenarbeitslosigkeit in Europa erkannt. Als Voraussetzung für eine

Erhöhung der Investitionen ohne gleichzeitiges Entstehen von Zahlungsbilanzungleichgewichten wird ein »Anstieg der volkswirtschaftlichen Sparquote« genannt. Und weiter: »Die notwendige Erhöhung der volkswirtschaftlichen Sparquote muß im wesentlichen durch eine verstärkte öffentliche Ersparnis erzielt werden... Die Verschlechterung der volkswirtschaftlichen Ersparnis in der Gemeinschaft während der letzten dreißig Jahre ist nahezu vollkommen auf die Verschlechterung der Position des öffentlichen Sektors zurückzuführen.« (EG-Kommission 1993, 53) Die Erhöhung des öffentlichen Sparens gilt den EG-Ökonomen demnach als wesentliche Voraussetzung für höheres Wachstum. Dabei wird – mit beeindruckender Unverfrorenheit – eine Reduzierung der öffentlichen Neuverschuldung sogar unter die 3%-Grenze der Maastrichter Konvergenzkriterien (auf null bis ein Prozent) für notwendig erachtet (EG-Kommission 1993, 56).

Aus kreislauftheoretischer Sicht der Finanzierungssalden einer Ökonomie ist dieser Argumentation kaum zu folgen. Investitionen und Produktionstätigkeit führen dazu, daß Löhne und Gewinne entstehen, von denen ein Teil gespart werden kann. Diese Ersparnisse der privaten Haushalte, die in den entwickelten Volkswirtschaften im Normalfall positiv, d.h. höher als die Kreditaufnahme des Sektors (etwa für den Wohnbau oder für langlebige Konsumgüter), sind, müssen nun von den Unternehmen über Kredite zur Investitionsfinanzierung, oder vom Ausland zur Importfinanzierung (heimischer Leistungsbilanzüberschuß) ausgeglichen werden. Ist dies nicht vollständig der Fall, so bedeutet dies, daß dem bestehenden Güterangebot eine zu geringe Güternachfrage gegenübersteht. Das Ergebnis sind Überkapazitäten im Unternehmensbereich, Produktions- und Beschäftigungsrückgänge und ein automatisch auftretendes Defizit der öffentlichen Haushalte, die die Ersparnisüberschüsse des privaten Sektors¹ in Form von konjunkturbedingt niedrigeren Steuereinnahmen und höheren Transferausgaben absorbieren (Guger/Walterskirchen 1987, Steindl 1982).

Diese passive »spender of last resort«- Funktion der öffentlichen Haushalte ist insbesondere für die europäischen Wohlfahrtsstaaten mit relativ hoher Staatsquote ein markantes Charakteristikum. Die Absorption hoher privater Sparüberschüsse in reichen Volkswirtschaften kann bei Vollbeschäftigungsorientierung nur auf drei Wegen erfolgen. Einmal können sie durch hohe internationale Konkurrenzfähigkeit, ausgelöst etwa durch eine unterbewertete Währung (BRD und Japan in den achtziger Jahren) exportiert werden. Zum zweiten können sie mittels einer Verbesserung des »state of confidence« der Investoren, hohen Wachstumsraten und Beschäftigungssteigerungen in einer Erhöhung der Kreditnachfrage und einer Investitionsdynamik gelenkt werden, oder zum dritten durch Etablierung einer egalitäreren Einkommensverteilung (und damit einer Erhöhung der durchschnittlichen Konsumneigung) verringert werden. Gelingt dies nicht, so muß sich der Staat notwendigerweise verschulden (Matzner/Kregel 1994). Oder, wie der Kommentator der sozialdemokratischen Partei Europas zum Weißbuch erkennt, »die Defizite sind mehr Symptome als Ursachen der Europäischen Wirtschaftskrise« (Larsson 1993, 5).

Leitet nun in der Rezession die Wirtschaftspolitik, wie es den Ökonomen des Weißbuchs vorschwebt, eine Strategie einer restriktiven Fiskalpolitik ein (»...um Vertrauen zu schaffen«), so senkt sie damit die Einkommen der privaten Haushalte und die Nachfrage nach Konsumgütern, verschlechtert die Zukunftserwartungen

der Investoren (den »state of confidence«) und senkt damit in der Folge Produktion und Investitionen der Unternehmen. Das Ergebnis ist eine Prolongation der Wirtschaftskrise und eine weitere Erhöhung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte.

Theoretisch erinnern diese Vorschläge an die »Treasury View« der britischen Zwischenkriegszeit, die – in blindem Gottvertrauen auf die natürlichen Gleichgewichte unregulierter Märkte – direkt in die Weltwirtschaftskrise geführt hat (Keynes 1929). Fast könnte man den Eindruck gewinnen, daß diese Erfahrungen an der zeitgenössischen Wirtschaftstheorie und -politik spurlos vorübergegangen sind. Denn auch die Bemühungen der EG-Länder im Rahmen des Maastrichter Konvergenzprozesses die sogenannten Fiskalkriterien für die Währungsunion zu erfüllen, und die makroökonomischen Vorschläge des Beschäftigungs-Weißbuchs weisen in die nämliche Richtung. Auf der anderen Seite haben sich in den letzten fünfzehn Jahren allerdings auch die Bedingungen für eine investitionsstimulierende Funktion der Fiskalpolitik strukturell verschlechtert. Auf die Ursachen hierfür wollen wir in der Folge eingehen.

4. Hochzinsökonomien und Beschäftigungskrise

Das Weißbuch erachtet für die Erhöhung der Investitionsquoten eine höhere Rentabilität der realwirtschaftlichen Investitionen für notwendig. Dies verlangt nach Meinung der Kommission eine Verteilung »... der Produktivitätsgewinne zwischen Kapital und Arbeit« (EG-Kommission 1993, 52), d.h. einen gegenüber dem Produktivitätswachstum geringeren Anstieg der Reallöhne (und damit einen Anstieg der Gewinnquote). Dieser Position gegenüber sind mehrere Einwände sinnvoll. Zum einen ist ein direkter Zusammenhang zwischen einer Erhöhung der absoluten Gewinne und einer Investitionserhöhung nicht notwendigerweise gegeben. Sinkt gleichzeitig die Nachfrage nach den erzeugten Produkten in Folge einer gesamtwirtschaftlichen Lohnzurückhaltung, so ist eine Gewinnerhöhung auch mit rückläufigen Investitionen vereinbar. Zum anderen konkurrieren die realwirtschaftlichen Investitionen heute zunehmend mit den Investitionen auf den Finanzmärkten.

Die positiven Zins-Wachstums-Differentiale, die die europäischen Ökonomien seit 1979 prägen, führen im öffentlichen Sektor dazu, daß selbst bei Haushaltsüberschüssen im Primärbudget (ohne Zinszahlungen) die Verschuldungsquoten weiter ansteigen. Defizite sind demnach Folge, nicht Ursache einer Hochzinspolitik (Domar 1944). Das gleiche gilt selbstverständlich für die Unternehmen. Hohes Realzinsniveau kombiniert mit niedrig(er)en realen Wachstumsraten führt dazu, daß die Verschuldungsquote der Unternehmen laufend ansteigt und diese daher in der Folge Kreditaufnahmen und Investitionen einschränken, um ihre Finanzpositionen zu konsolidieren (Schulmeister 1994).

Gleichzeitig steigen für die Unternehmen die Anreize, verfügbare Mittel nicht in Realkapital zu investieren, wo die Erträge aufgrund der geringen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage rückläufig sind, sondern in Finanzkapital zu veranlagen, wo zusätzlich zu den hohen realen Zinsen noch Spekulationsgewinne auf den deregulierten und liberalisierten Märkten locken. Die Investitionsquoten in Sach-

kapital gehen, weil die Unternehmer in bezug auf ihre Anlageentscheidung rational handeln, kontinuierlich zurück, die Finanzinvestitionen steigen mit der adäquaten Kontinuität an. Schulmeister (1994) zeigt z.B., daß in der BRD der Rückgang der Investitionsquoten parallel mit einem Anstieg der Investitionen in festverzinsliche Wertpapiere erfolgt. Mit anderen Worten, die Unternehmen treiben über Investitionsrücknahmen via Kreislaufeffekte die öffentlichen Haushalte ins Defizit und zeichnen gleichzeitig die Anleihen zur Finanzierung dieser Defizite. Sie erhalten somit über die Verzinsung der Staatsschuld eine Art »Nichtinvestitions-Prämie« aus Steuergeldern.

Das entscheidende makroökonomische Hindernis für die Vollbeschäftigungspolitik stellt seit Ende der siebziger Jahre die Kombination von Hochzinspolitik und Finanzmarktderegulierung in ihrer Relation zu niedrigen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten dar. Strukturelles Ergebnis sind eine stagnierende Realwirtschaft und instabile, spekulativ geprägte Finanzmärkte.

5. Abgabenbelastung des Faktors Arbeit

Auf der Suche nach den Ursachen für die hohen Arbeitslosenraten in den Industrieländern wird in der internationalen Diskussion immer wieder auch auf die gestiegene Abgabenbelastung des Faktors Arbeit hingewiesen². Diese hat sich in der Europäischen Union im Zeitraum 1970–1991 von 16,6% auf 23,5% des BIP erhöht (EG-Kommission 1993, 152). Die Autoren des Weißbuches gehen davon aus, daß die hohen Lohnnebenkosten zu erhöhter Faktorsubstitution, zur Ausweitung der Schattenwirtschaft und zu Standortverlagerungen, vor allem bei arbeitsintensiven Produktionen, führen.

Im Weißbuch wird ein Vorschlag zur Reduktion der Abgabenlast auf die Arbeit unterbreitet, und dessen Effekte auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung werden in einem Simulationsmodell abgeschätzt: Demzufolge würde eine differenzierte, also auf die Niedriglohnbranchen konzentrierte Senkung der Lohnnebenkosten (des Arbeitgeberanteiles) um 1% des BIP, kombiniert mit der Einführung einer, den Einnahmenentfall kompensierenden CO₂-Abgabe, zu einem Rückgang der Arbeitslosenquote um 2,5%-Punkte führen³ (ebd., 158).

Zur Einschätzung des Vorschlages ist grundsätzlich zu sagen, daß dem Argument, eine steigende einseitige Abgabenbelastung eines Produktionsfaktors führe auf Dauer (zumindest »ceteris paribus«) zu dessen Substitution, eine gewisse Plausibilität nicht abzuspüren ist: Dies sollte auch für den Umkehrschluß gelten. »Beunruhigend« dabei bleibt einzig der Umstand, daß weder theoretische Überlegungen noch empirische Befunde in bezug auf den Zusammenhang zwischen Lohnnebenkosten und Arbeitslosigkeit in eine einheitliche Richtung weisen⁴: Die theoretischen Argumente kreisen um die Frage der »effektiven Inzidenz« nach einer Erhöhung des Steuerkeiles zwischen realen Produkt- und Konsumlöhnen (d.h. zwischen den Arbeitskosten zu Produzentenpreisen und den Nettolöhnen zu Konsumentenpreisen). Wenn das Arbeitsangebot der Arbeitnehmer relativ unelastisch ist und wenn diese Steuern und Abgaben als Kehrseite von öffentlich zur Verfügung gestellten Gütern und Dienstleistungen interpretieren, dann sollte ihr »Reallohnwiderstand« gering sein, d.h. sie werden langfristig die gesamte Erhöhung

des »tax wedge« tragen. Weil aber die durch veränderte Faktorpreise induzierte Faktorsubstitution infolge von verzögerten Anpassungsvorgängen erst langfristig zu erwarten ist, dürfte es keinen Effekt einer Veränderung des Keiles auf die Arbeitslosigkeit geben. Empirische Untersuchungen zeigen, entgegen theoretischen Vorhersagen, daß, zumindest kurzfristig (bis 10 Jahre!), Effekte auf die Arbeitskosten zu erwarten sind. Durch Verzögerungsmechanismen (z.B. Hysterese-Effekt) fällt es jedoch häufig schwer, zwischen temporären und permanenten Wirkungen zu unterscheiden.

Mit Bezug auf die vorangegangene Argumentation ist zum Zusammenhang von Steuerkeil und Beschäftigung weiters anzumerken, daß die angesprochenen (NAIRU-)Modelle Nachfrageeffekte unberücksichtigt lassen. Zudem darf gefragt werden, ob die Vorstellung einer negativ geneigten Arbeitsnachfragefunktion auch für oligopolistische Unternehmen mit Preissetzungsmacht relevant ist.

Gegen den vorgebrachten Vorschlag einer Senkung der Lohnnebenkosten vor allem für wenig qualifizierte Arbeitnehmer könnte weiters eingewandt werden, daß bei dieser, von Arbeitslosigkeit besonders bedrohten und betroffenen Gruppe wahrscheinlich weniger die Arbeitskosten als die (fehlenden) Qualifikationen die einschränkende Variable darstellen. Zudem wäre es sinnvoll, die Steuererleichterung nach Branchen weiter zu differenzieren⁵, weil beispielsweise ein Lohn/Preis-Wettbewerb im Textilbereich mit den Niedriglohnländern auch mit staatlicher Unterstützung nicht sinnvoll wäre.

6. Aktive Arbeitsmarktpolitik

Mehrfach wird im Weißbuch eine »deutliche Verstärkung der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste« in folgendem Sinn gefordert: (1) Die Arbeitsmarktverwaltungen sollten sich auf ihre zentralen Aufgaben »Information, Vermittlung, Betreuung«, also auf das Arbeitsmarktservice, konzentrieren; (2) es sollten zukünftig mehr Mittel für »aktive Maßnahmen« verwendet werden; (3) die lokalen Institutionen des Arbeitsmarktservice sollten gestärkt werden. Zudem wird darauf hingewiesen, daß diese Maßnahmen nicht, wie häufig angenommen wird, mit prohibitiv hohen Kosten verbunden wären: So würde sich eine »Verdreifachung der Verwaltungsausgaben der öffentlichen Arbeitsvermittlungen« (gemeint ist offensichtlich das Arbeitsmarktservice) von 0,17% auf 0,5% des BIP in einem Rückgang der Arbeitslosenzahlen in drei Jahren von gemeinschaftsweit 1,5 Mio Personen niederschlagen und sich damit selbst finanzieren (EG-Kommission 1993, 20f.). In Österreich liegen im Vergleich dazu die Ausgaben für AMS und Verwaltung bei ca. 0,12% des österreichischen BIP (1992), aber eine Verdreifachung der Mittel ist beim gegenwärtigen Stand der Diskussion wohl schwer vorstellbar.

Zum Thema »Anpassung der Bildungssysteme« (ebd., 129ff.) wird ein weites Spektrum an vielerorts diskutierten Gedanken und Maßnahmenvorschlägen erörtert. Grundsätzlich wird darauf hingewiesen, daß der Privatsektor verstärkt in das Berufsbildungs- und das allgemeine Bildungssystem integriert werden sollte und das Ausbildungssystem in Richtung »lebenslanges Lernen« umzugestaltet ist, da die Arbeitnehmer in Zukunft ihre Tätigkeit häufiger wechseln werden müssen.

Im besonderen werden u.a. folgende spezifische Maßnahmen gefordert:

- Die Mittel der Arbeitslosenunterstützung sollten vor allem bei Langzeitarbeitslosen und arbeitslosen Jugendlichen auf Ausbildungsmaßnahmen umverteilt werden;
- die weitere Arbeitszeitgestaltung sollte mit Ausbildungsmaßnahmen (Bildungsurlaub, Rotationssystem zwischen Beruf und Ausbildung) gekoppelt werden;
- Jugendlichen unter 18 Jahren sollte eine gemeinschaftsweite Garantie auf eine allgemeine oder berufliche Ausbildung gegeben werden. Zudem wäre an Ausbildungsschecks zu denken, die für die Jugendlichen als eine Art Startkapital genutzt werden könnten.

Grundsätzlich ist der Vorschlag einer Forcierung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen als positiv einzustufen. Dennoch würde man sich auch von einem politischen Dokument, wie es das Weißbuch darstellt, eine etwas weniger deklamatorische Herangehensweise wünschen, weil bei vielen Vorschlägen Kosten und Nutzen erst in der Konkretisierung deutlich werden. Die Argumentation könnte sich dann entlang der folgenden Fragestellungen entwickeln⁶:

- Welchen Effekt haben aktive Arbeitsmarktmaßnahmen auf den »matching process« am Arbeitsmarkt, auf die zukünftige Produktivität der Teilnehmer, auf die Lohnentwicklung oder die Beschäftigungsstabilität?
- In welchem Ausmaß und über welche Instrumente läßt sich die Beschäftigungsintensität des BIP-Wachstums durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im besonderen Maße erhöhen?
- Wie ist das nicht unerhebliche Problem der Mitnahme- und Verdrängungswirkungen dieser Maßnahmen in den Griff zu bekommen?
- Was ist zum Problembereich »timing, duration and targeting« von Ausbildungs- und Schulungsmaßnahmen zu sagen?
- Wie sind Inhalt und Design aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu ändern, wenn die Arbeitslosenraten nicht mehr bei 5%, sondern bei 10% und mehr liegen?

7. Abschließende Einschätzung

Unabhängig von den zuvor dargestellten kritischen Einwänden zu manchen Details des Weißbuches zu »Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung« sollte doch grundsätzlich folgendes nicht unerwähnt bleiben: In der internationalen wirtschaftspolitischen Debatte zeichnet sich seit einiger Zeit ein erfreulicher »Themenwechsel« ab, mit dem eine Prioritätenverschiebung zum Ausdruck kommt. Das Zwischenziel »Preisstabilität« verliert im Vergleich zu den 80er Jahren seine ausschließliche Vormachtstellung. Die Beschäftigungspräferenz rückt, nachdem sogar die Finanzmärkte das Problem der Arbeitslosigkeit zur Kenntnis genommen haben, wieder verstärkt in das Bewußtsein der wirtschaftspolitischen Akteure. Ein weiterer erfreulicher Beleg für diese Trendwende ist das von der EG-Kommission vorgelegte Weißbuch mit der klaren Zielsetzung, die Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2000 zu halbieren. In diesem Sinne ist das Weißbuch insgesamt wohl auch eher als ein Papier mit politischer Signalwirkung und weniger als konkretes wirtschaftspolitisches Programm für die Mitgliedstaaten zu verstehen.

Anmerkungen

- ¹ In einem derartigen keynesianischen Modell ist das Sparen der privaten Haushalte nicht zins- sondern einkommensabhängig. Auch die Investitionen sind mehr durch die Erwartungen der Investoren (»animal spirits«, »state of confidence«) geprägt als durch das Zinsniveau.
- ² So fordert beispielsweise auch die OECD in ihrer »Employment/Unemployment Study« eine Reduktion der indirekten Arbeitskosten zulasten höherer Umweltabgaben oder einer effektiveren Besteuerung der Kapitalerträge.
- ³ Es werden auch andere Kompensationsmöglichkeiten wie eine Erhöhung der Mehrwertsteuern, der Verbrauchssteuern oder der Kapitalbesteuerung erwogen. Deren Beschäftigungseffekte wären jedoch unbedeutend.
- ⁴ Für die Details siehe beispielsweise: OECD (1986, 1990, 1993a, b), Layard et al (1991) oder Pichelmann (1993).
- ⁵ Wie dies beispielsweise im Vorschlag von Scharpf (1993) enthalten ist.
- ⁶ Für eine analytisch etwas straffere Behandlung siehe beispielsweise OECD 1993c.

Literatur

- Domar, E. (1944), National Income and the Burden of Debt, in: American Economic Review, vol. XXXIV, 4.
- EG-Kommission (1993), Weißbuch zu »Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert«, Brüssel, Dezember 1993.
- Guger, A., Walterskirchen, E. (1987), Budget- und Geldpolitik im Übergang von armen zu reichen Industriegesellschaften: Vorschläge nach Keynes und Kalecki, in: Matzner/Roncaglia/Kregel (Hg.), Arbeit für alle ist möglich.
- Keynes, J.M. (1929), Can Lloyd George Do It?, wiederabgedruckt in: Essays in Persuasion, vol. IX, London 1972.
- Keynes, J.M. (1936), The General Theory of Employment Interest and Money.
- Kregel, J. (1987), Die Theorie der Arbeitsnachfrage und des Arbeitsangebots – die keynesianische Sichtweise, in: Arbeit für alle ist möglich, Matzner/Kregel/ Roncaglia (Hg.).
- Larsson, A. (1993), Arbeit in Europa schaffen. Bericht an die Vorsitzenden der Mitgliedsparteien der Sozialdemokratischen Partei Europas, Brüssel, Dezember 1993.
- Layard, R., Nickell, St., Jackman, R. (1991), Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford.
- Matzner, E., Kregel, J. (1994), Die Standort-Diskussion, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1/1994.
- OECD (1994), Employment/Unemployment Study; Policy Report.
- OECD (1986), Non-Wage Labour Costs and Employment.
- OECD (1990), Employer versus Employee Taxation.
- OECD (1993a), The Role of Structural Policies in Reducing Unemployment.
- OECD (1993b), High and Persistent Unemployment: Assessment of the Problem and its Causes.
- OECD (1993c) Employment Outlook.
- OECD 1994 Corporate Strategies, International Production and Consequences of Human Resources.
- Pichelmann, K. (1993), Arbeitskosten, Nettoverdienste und das Gewicht der Arbeitslosigkeit im österreichischen Lohnbildungsprozeß, IHS (BWK), Wien, September 1993.
- Rothschild, K. (1988), Theorien der Arbeitslosigkeit.
- Rothschild, K. (1994), J. Steindl, in: The Economic Journal, January 1994.
- Scharpf, W. (1993), Nicht Arbeitslosigkeit, sondern Beschäftigung fördern, mimeo.
- Schulmeister, St. (1994), Mittelfristige Prognose der Weltwirtschaft bis 1998, WIFO-Monatsberichte, 3/1994, mimeo
- Steindl, J. (1982), The Role of Household Saving in the Modern Economy, in: Steindl (1990), Economic Papers 1941–1988, London.