

Präsident : Jacques Delors

**WACHSTUMSDEFIZIT UND ARBEITSLOSIGKEIT:
DIE KOSTEN DER NICHT-KOOPERATION**

Pierre-Alain MUET

Zusammenfassung der Studie

Studien und Forschung *Nr. 1*
April 1997

***DIESE STUDIE IST AUF ENGLISCH, FRANZÖSISCH ENGLISCH UND DEUTSCH
ERHÄTLICH***

<http://www.notre-europe.asso.fr/Fichiers/Etud1-fr.pdf>

<http://www.notre-europe.asso.fr/Fichiers/Etud1-en.pdf>

© Notre Europe, April 1997.

Pierre-Alain MUET

Professor an der Ecole Polytechnique (Paris) und Leiter der Abteilung Ökonometrie des OFCE.

Notre Europe

Notre Europe ist eine unabhängige Studien- und Forschungseinrichtung mit der Zielsetzung, Europa, seine Vergangenheit, seine Zivilisationen, seinen Weg zur Einheit und seine Zukunftsperspektiven zu untersuchen. Die Einrichtung wurde im Herbst 1996 von Jacques Delors gegründet. Sie besteht aus einer Gruppe von 7 Forschungsbeauftragten unterschiedlicher Nationalität, die unter der Leitung von Jean Nestor, arbeitet.

Notre Europe nimmt auf zwei Arten an der öffentlichen Debatte teil: durch die Veröffentlichung von intern erstellten Studien sowie durch die Zusammenarbeit mit externen Forschern und Intellektuellen. Das Ziel ist es, einen Beitrag zur Reflexion über die grossen und kleineren Fragen der europäischen Integration zu leisten. Die veröffentlichten Dokumente wenden sich an Entscheidungsträger, Politiker, Vertreter der Arbeitswelt, Akademiker und Diplomaten in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten. Notre Europe veranstaltet außerdem in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen oder Presseorganen thematische Treffen und Seminare. Entsprechend seinen Statuten versammelt « Notre Europe » mindestens dreimal im Jahr das “Comité Européen d’Orientation”, eine Gruppe von Persönlichkeiten aus verschiedenen Ländern und mit jeweils unterschiedlichem politischem und beruflichem Hintergrund.

VORWORT

Die Assoziation « Notre Europe » publiziert im Rahmen ihrer Zielsetzung, eben Beitrag zur Diskussion über die europäische Zukunft zu leisten, eigene Forschungsarbeiten innerhalb ihrer Studienreihe « Europäische Problematik ».

Zusätzlich verfolgt die Assoziation das Ziel, mit universitären Kreisen zusammenzuarbeiten, und zwar entweder im Rahmen von Seminaren¹, oder aber im Rahmen von Studien, die an bestimmte Personen übertragen werden, und die unter der Verantwortung der jeweiligen Person veröffentlicht werden.

Die erste Studie dieser Art wurde Pierre-Alain MUET übertragen. Herr MUET ist Professor an der Ecole Polytechnique und Direktor der Abteilung Okonometrie am OFCE². Sie behandelt eine der heute zentralen Fragestellungen: wie kann Europa wieder den Weg zu dauerhaftem Wachstum und Entwicklung und damit auch wieder zu Beschäftigung finden?

Für diese Fragestellung bietet die Analyse der jüngsten wirtschaftspolitischen Vergangenheit ein entscheidendes Element, denn, wie der Autor zeigt, hätten bessere Ergebnisse im Bereich von Wachstum und Beschäftigung erzielt werden können, wenn die nationalen Wirtschaftspolitiken in Europa seit 1992 konsequenter aufeinander abgestimmt und kooperativ angelegt worden wären.

Diese Studie stellt einen gelungenen Einstieg in die Forschungsarbeit und die Aktivitäten von « Notre Europe » dar. Die Assoziation tritt nachdrücklich für ein Gleichgewicht zwischen Wirtschafts- und Währungsunion ein, was nicht zuletzt dem Buchstaben und dem Geist des Maastrichter Vertrags entspricht.

Jacques Delors

Mai 1997

¹ Zwei Seminare werden dieses Jahr durchgeführt:

- Brüssel, 29. Mai 1997 in Zusammenarbeit mit den Zeitungen "Libre Belgique" und "De Morgen" über: "Wirtschaftliche Konvergenz und Beschäftigung in Europa im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion"
- Luxemburg, 11. **September** 1997, in Zusammenarbeit mit dem Institut des Etudes Internationales de Luxembourg, über: "Sozialmodell und Industriepolitik in Europa"

² Observatoire Français des Conjonctures Economiques (französisches Konjunkturforschungsinstitut)

ZUSAMMENFASSUNG DER STUDIE

Zwanzig Jahre nach der ersten Ölkrise herrscht in der Europäischen Union Massenarbeitslosigkeit, während die vereinigten Staaten und Japan sich niemals für längere Zeit von der Vollbeschäftigung entfernt haben. Warum ist dies so? Die traditionelle Wirtschaftstheorie macht hierfür vor allem die Rigidität der Arbeitsmärkte verantwortlich; nur in zweiter Linie wird das durch mangelnde wirtschaftspolitische Koordinierung bedingte Wachstumsdefizit genannt. Zweck der vorliegenden Studie ist es aufzuzeigen, daß im Gegenteil gerade dieses Wachstumsdefizit die wesentliche Ursache der Arbeitslosigkeit in Europa bildet, und daß der Ursprung dieses Defizits in der zunehmend gewachsenen Kluft zwischen dem Fortgang der wirtschaftlichen Integration und dem relativen Scheitern der politischen Integration Europas liegt.

Rigidität des Arbeitsmarkts und strukturelle Faktoren?

Die Arbeitslosigkeit in Europa weist alle Merkmale einer sogenannten strukturellen Arbeitslosigkeit auf betroffen sind vor allem Jugendliche, Frauen und unqualifizierte Arbeitskräfte; mehr als die Hälfte der Arbeitslosen sind seit mehr als einem Jahr ohne Beschäftigung. Offenbar bietet aber keiner der so häufig zur Erklärung der europäischen Arbeitslosigkeit herangezogenen strukturellen Faktoren eine plausible Begründung für den Umfang des Phänomens.

Die Konkurrenz der Niedriglohnländer spielte beim Anstieg der Arbeitslosigkeit nur eine geringfügige Rolle: nur 1/2 bis 1 Prozentpunkt der Arbeitslosigkeit lassen sich dadurch erklären. Außerdem hat sich der innereuropäische Handel in den letzten dreißig Jahren stark entwickelt. Die Öffnung der Europäischen Union zur übrigen Welt hat dagegen kaum zugenommen und sie ist heute geringer als die der vereinigten Staaten. Was Europa kennzeichnet, ist nicht die Globalisierung der Volkswirtschaften, sondern deren "Europäisierung". Die Ursachen der Arbeitslosigkeit sind also nicht in den Beziehungen Europas zur restlichen Welt, sondern in Europa selbst zu suchen.

Es gibt kaum Hinweise darauf daß sich Höhe oder Struktur der gesetzlichen Abgaben auf die langfristige Gleichgewichtsarbeitslosigkeit auswirken. In Dänemark, wo die

Sozialbeiträge seit zehn Jahren gänzlich über Steuern Expansion gerichtete Politik würde die Arbeitslosigkeit schrittweise reduzieren und könnte neben der konjunkturellen auch einen großen Teil der strukturellen Arbeitslosigkeit abbauen. Sie würde ohne Beschleunigung der Inflation eine Rückkehr zu Arbeitslosenraten in der Größenordnung von 5-7% ermöglichen.

Wachstumsdefizit und politisches Defizit

Die Schwäche Europas hat weniger zu tun mit der Starre der Arbeitsmärkte oder seiner Fähigkeit, im internationalen Wettbewerb zu bestehen, sondern vielmehr mit seiner Unfähigkeit, das Wachstum eines weitgehend von den nationalen Grenzen befreiten Wirtschaftsraums zu stimulieren. Wenn die vereinigten Staaten es im Gegensatz zu Europa nach den letzten beiden Rezessionen geschafft haben, wieder zur Vollbeschäftigung zurückzukehren, dann deshalb, weil es ihnen gelungen ist, während der Phasen wirtschaftlichen Aufschwungs ein im Vergleich zu ihrem potentiellen Wachstum erheblich höheres Wachstum zu erreichen. Dieses Wachstum war das Ergebnis einer massiven Konjunkturbelebung über die Haushaltspolitik in den achtziger Jahren und ebenso massiv über die Geldpolitik in den Jahren 1992/93. Die europäischen Länder dagegen haben seit Beginn der achtziger Jahre praktisch auf jede expansive Politik verzichtet.

Die Unfähigkeit der europäischen Länder, gezielt Konjunkturbelebungs politik zu betreiben, um rasch wieder aus den Rezessionen herauszukommen, ist durch die Tatsache bedingt, daß es sich hier um eine Gruppe unabhängiger Staaten handelt, die jedoch stark interdependent sind. Die Integration der Waren- und Kapitalmärkte macht die Wirtschaftspolitik der Länder nicht machtlos, aber sie führt zu einer ausgeprägten Asymmetrie zwischen den politischen Strategien. In Ermangelung einer Koordinierung werden Maßnahmen zur Förderung von Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit über die Kostenseite, die um so wirksamer sind, wenn sie auf nationaler Ebene angewandt werden, stets im Übermaß entwickelt. Maßnahmen zur Belebung der Nachfrage oder einer Angebots politik, die die Entwicklung neuer Technologien fördert, die allen zugute kommen, während die Kosten allein von den Ländern getragen werden, die die Maßnahmen durchführen, kommen dagegen durchweg nicht genügend zum Einsatz. Diese restriktive Orientierung der Wirtschaftspolitik in den einzelnen Ländern ist zum Teil dadurch bedingt, daß es kein politisches Europa gibt. Die europäischen Volkswirtschaften sind fast ebenso interdependent wie die amerikanischen

finanziert werden, ist die Arbeitslosigkeit bisher ebenso hoch und beständig gewesen wie in Frankreich, wo der Beitragsanteil zu Lasten der Arbeitgeber überwiegt; in Schweden war die Arbeitslosigkeit dagegen trotz gesetzlicher Abgaben in Rekordhöhe lange Zeit (bis zur Rezession der letzten drei Jahre) sehr niedrig. Es besteht auch kein offenkundiger Zusammenhang zwischen dem Umfang der Arbeitslosigkeit bei den unqualifizierten Arbeitskräften und der Existenz eines Mindestlohns: im vereinigten Königreich, wo es keine einschlägigen Rechtsvorschriften gibt, herrscht bei unqualifizierten Arbeitskräften zum Beispiel ebenso viel Arbeitslosigkeit wie in Frankreich mit seinem relativ hohen Mindestlohn.

Strukturelle Arbeitslosigkeit als Ergebnis zu lange anhaltender konjunktureller Arbeitslosigkeit

In der traditionellen Wirtschaftsanalyse wird die konjunkturelle Arbeitslosigkeit von der strukturellen Arbeitslosigkeit oder Gleichgewichtsarbeitslosigkeit unterschieden. Dieser Analyse zufolge lasse sich die konjunkturelle Komponente der Arbeitslosigkeit durchaus wirksam durch eine entsprechende gesamtwirtschaftliche Politik bekämpfen, für den Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit sei dagegen im wesentlichen eine erhöhte Flexibilität des Arbeitsmarktes Voraussetzung. Man kann jedoch zu einer radikal anderen Auffassung von der Rolle der Wirtschaftspolitik gelangen, wenn die Anpassungsmechanismen derart langsam arbeiten, daß eine Zeit schwachen Wachstums dauerhafte Spuren hinterläßt. Die Wirtschaft stellt sich dann auf eine Situation mit hoher Arbeitslosigkeit ein, und die Wettbewerbsmechanismen sind nicht mehr in der Lage, die Wirtschaft wieder auf das frühere Niveau der Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Mit anderen Worten: die Zunahme der strukturellen Komponente der Arbeitslosigkeit ist lediglich die Folge einer zu lange anhaltenden konjunkturellen Arbeitslosigkeit. (Hystereseeffekt).

Die in dieser Studie präsentierte Schätzung der Gleichgewichtsarbeitslosigkeit für das Europa der Fünfzehn zeigt, daß dieser Hystereseeffekt stark zum Fortbestand der Arbeitslosigkeit in den letzten zehn Jahren beigetragen hat, während bei den strukturellen Faktoren, die den Anstieg der Arbeitslosigkeit bewirkt hatten, eine allmähliche Wende eingetreten ist. Daraus lassen sich zwei Dinge ableiten. Erstens: der Fortbestand der Arbeitslosigkeit ist zum großen Teil darauf zurückzuführen, daß die europäischen Staaten keine expansive Politik mehr führen. Zweite Schlussfolgerung:

eine dauerhaft auf wirtschaftliche Bundesstaaten, aber es fehlen uns die erforderlichen föderativen demokratischen Institutionen zur Verwaltung des von uns geschaffenen Wirtschaftsraums.

*Indem sie zu Anfang der neunziger Jahre feste Währungsparitäten beibehalten wollten, ohne über die Solidarität einer Währungsunion zu verfügen, haben die Länder Kontinentaleuropas einen potentiell expansiven Schock (die deutsche Wiedervereinigung) in eine Rezession verwandelt. Wenn wir nach der Rezession von 1993 unfähig waren, wieder Wachstum zu erzielen, dann auch deshalb, weil wir keine politischen Institutionen zur Verfügung hatten, die einer "europäisierten" Wirtschaftangepaßt gewesen wären. Alle europäischen Länder waren - wie die Vereinigten Staaten zwei Jahre vorher - mit der Notwendigkeit konfrontiert, gleichzeitig die öffentlichen Defizite abzubauen und die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Die in dieser Situation angemessene Politik ist diejenige, die in den USA zur Anwendung kam: zunächst Ausweitung der Geldmenge durch sehr niedrige kurzfristige Zinsen, nach Wiederanlaufen des Wachstums dann haushaltliche Restriktionen. Ein solcher **policy-mix** wäre jedoch nur im Rahmen einer Währungsunion und in Verbindung mit einer umfassenden Abstimmung der Haushaltspolitik in den einzelnen Ländern möglich gewesen.*

Man kann sich eine Vorstellung von den Kosten der nicht-kooperativen währungspolitischen Strategie der letzten Jahre verschaffen, indem man die Wirkung einer koordinierten, angekündigten und drei Jahre (1993 bis 1995) anhaltenden Senkung der kurzfristigen Zinsen in der Europäischen Union um 3 Prozentpunkte simuliert. Dieses Szenario gibt Aufschluß darüber, wie die Situation ausgesehen hätte, wenn in Europa eine Währungsunion bestanden hätte, und die europäische Zentralbank die gleiche Geldpolitik befolgt hätte, wie die amerikanische Federal Reserve. Die kurzfristigen Realzinsen in Europa in den Jahren 1993 bis 1995 hätten bei dieser Annahme ähnlich ausgesehen wie das von 1991 bis 1993 in den USA festgestellte Niveau. Die Simulation, die mit dem multinationalen Modell MIMOSA realisiert wurde, zeigt, daß die 1993er Rezession auf diese Weise ausgeglichen worden wäre und die wirtschaftliche Erholung einen erheblichen Rückgang der öffentlichen Defizite bewirkt hätte, wobei die negativen Auswirkungen auf die Inflationsrate praktisch zu vernachlässigen gewesen wären. 1995 hätte das durchschnittliche Defizit in Europa statt 5,2% des BIP nur 3,4% betragen. Die stark

restriktive Haushaltspolitik der EU-Mitgliedsstaaten in den Jahren 1996 und 1997 hätte sich vermeiden lassen, was wiederum neben der Fortführung des 1994/1995

angelaufenen Aufschwungs auch eine raschere Konvergenz der volkswirtschaften ermöglicht hätte.

Egal ob es um Wachstum, Arbeitslosigkeit oder Konvergenz geht, man stößt immer wieder auf das gleiche Problem: das politische Defizit des europäischen Einigungsprozesses. Wenn man einen großen Binnenmarkt auf die Beine stellt, ohne beim politischen Aufbau Europas Fortschritte zu machen, dann gleicht dies einem Boot ohne Steuermann.