

Die Vollbeschäftigung: Wirtschaftsprojekt und Sozialvertrag

Auszüge eines Vortrags für ein Seminar des Bundeskanzleramtes und Notre Europe „Auf dem Weg zu einem Sozialvertrag in Europa?“, Berlin, 11. April 2001

Jean Pisani-Ferry

*Conseil d'analyse économique
35, rue Saint Dominique
F-75007 Paris*

E-Mail : j.pisani-ferry@cae.pm.gouv.fr

Ich bin eingeladen worden, um über die Vollbeschäftigung zu sprechen. Noch vor kurzem wäre es unvorstellbar gewesen, dieses Thema auf das Programm eines deutsch-französischen Treffens zu setzen. Dies ist damit zu begründen, dass unsere beiden Länder in diesem Bereich Misserfolge angehäuft haben. Die Welt sieht uns als starre Wirtschaftssysteme an, unfähig zur Reform und damit auch nicht in der Lage, die unvermeidbare Massenarbeitslosigkeit zu verhindern. Vielleicht denken einige der Teilnehmer dieses Treffens, dies sei weiterhin der Fall. Ferner vermuten sie, wir würden es bei der Rückkehr zur Vollbeschäftigung nicht sehr weit bringen. Immerhin wäre ein Reisender, der unseren Kontinent in der ersten Hälfte der Neunzigerjahre verlassen hat, bei seiner Rückkehr heute sehr überrascht. Dies ist eine Tatsache. Europa hat begonnen, eine Vielzahl von Arbeitsplätzen zu schaffen: In der Europäischen Union betrug in den Sechzigerjahren der durchschnittliche Jahresanstieg der Beschäftigung 0,3%. In den Siebzigerjahren stieg er auf 0,4% und in den Achtzigerjahren schließlich auf 0,5%. In den letzten fünf Jahren machte er 1,3% aus. Frankreich schuf im Jahr 2000 fast 600 000 Arbeitsplätze. Damit zählt dieses Jahr bei weitem zu den erfolgreichsten Jahren, die jemals verzeichnet wurden. In Deutschland ist die Leistung weniger außergewöhnlich, vergleicht man sie mit der beträchtlichen Schaffung von Arbeitsplätzen, die der Wiedervereinigung folgten. Aber die Leistung entspricht erneut den Werten von 1989, weist allerdings ein weniger ausgeprägtes Wachstum aus. Für andere europäische Länder lassen sich ähnliche Aussagen treffen: Das Beschäftigungswachstum ist überall lebhaft. Ist dieser Trend von Dauer? Wird er uns zur Vollbeschäftigung führen? Wie können wir ihn erhalten? Mit diesen Fragen möchte ich mich hier gerne befassen.

1. Der Besitzstand dieser letzten Jahre

Die seit einigen Jahren beobachtete Tendenz ist von niemandem vorhergesehen worden. Die Prognosen für Frankreich gingen beispielsweise mittelfristig von einer nahezu gleich bleibenden Stabilität der Arbeitslosigkeit aus. Nun ist diese seit fast vier Jahren um jährlich einen Punkt zurückgegangen. Was ist geschehen? Drei Erklärungen bieten sich uns an. Die Erste geht davon aus, dass die Voraussagen von Gestern auf einer fehlerhaften Diagnose beruhten. Die Zweite sagt aus, wir seien Opfer einer Illusion und die Realität werde sich bald rächen. Die Dritte erklärt, die Europäer hätten endlich ihre Lektion verstanden. Sie würden nun alles Notwendige tun, um die Beschäftigung anzukurbeln. Ich möchte zu jeder der Erklärungen einen Kommentar abgeben.

Die fehlerhafte Diagnose. Die Vision, derzufolge sich alle unsere Probleme aus den strukturellen Starrheiten unserer Wirtschaften ergeben, ist von den Tatsachen widerlegt worden. Dies scheint mir unbestreitbar zu sein. „*Das ist alles struktural*“. Diesen Satz hörte man vor einigen Jahren vor allem von deutschen Wirtschaftswissenschaftlern und Entscheidungsträgern. Dies trifft aber nicht zu. Nicht alles war strukturell bedingt. Was natürlich nicht heißen soll, dass nichts strukturell war. Ich werde später darauf zurückkommen. Dies bedeutet jedoch, dass unsere Wirtschaften über bedeutende Expansionsspielräume verfügten. Sie haben es ermöglicht, die Einführung des Euro zu bewerkstelligen. Ferner haben sie nach einer intensiven Anpassungsphase die angemessensten Politiken für das Wachstum beschlossen. Wir sollten die Lektion nicht vergessen, gerade weil sich zurzeit die Nachfrageaussichten erneut verschlechtern: Die Qualität der makroökonomischen Regelung ist ein wesentlicher Faktor zur Schaffung von Arbeitsplätzen.

Die Illusion. Diejenigen, die weiterhin von einer mangelnden Eignung unserer Arbeitsmarktinstitutionen ausgehen, schließen logischerweise daraus, dass die Arbeitslosenzahl der Eurozone gefährlich unter einer ausgeglichenen Arbeitslosenquote liegt und dass allein vorübergehende begünstigende Bedingungen - wie beispielsweise die Folgen einer moderaten Preis- und Lohnpolitik vor dem Eintritt in den Euro - diese Unausgewogenheit überhaupt geschaffen haben. Diese Analyse kann für sich eine Reihe Fakten in Anspruch nehmen. Dazu zählen vor allem die neu entstandenen Anwerbeschwierigkeiten in den Ländern mit einer hohen Arbeitslosigkeit. Es können auch Preisunterschiede in Irland, in den Niederlanden oder in Portugal beobachtet werden. Dies trifft allerdings weder für Deutschland oder Frankreich zu, noch für die Eurozone, in der die Gehälter zurzeit noch gemäßigt erscheinen, als dies laut der Vorhersagen eintreffen sollte. Meines Erachtens enthält diese These eine Warnung, die man nicht missachten sollte. Als zufriedenstellende Erklärung kann sie jedoch schwerlich angesehen werden.

Die Reformen. Beobachter (vor allem amerikanische) tendieren manchmal dazu, sich bei der Beurteilung europäischer Wirtschaften der in Handbüchern beschriebenen Ökonomien als *benchmark* zu bedienen. Das ist häufig stimulierend, kann jedoch auch irreführend sein: Daran gemessen hat sich in Europa wenig verändert. Denn wir haben weiterhin Mindestgehälter, die höher als anderswo liegen. Ferner haben wir Gewerkschaften, die bei der Bildung der Löhne ein stärkeres Gewicht haben (in Deutschland noch mehr als in Frankreich), einen stärkeren Arbeitsschutz und einen großzügigeren Wohlfahrtsstaat. Wenn man sich hierauf begrenzt, würde man jedoch verkennen, dass seit zehn Jahren viel getan wurde, um die europäischen Arbeitsmärkte zu reformieren. Allerdings ging dies in unterschiedliche Richtungen: Lohnmäßigung, Steueranreize für die Nachfrage nach schwach qualifizierter Arbeit, Ermutigung von Verhandlungen zur Arbeitszeitverkürzung, Förderung der Teilzeitarbeit, Entwicklung von befristeten Arbeitsverträgen, Einzelbetreuung der Arbeitslosen. Es bestehen noch viel mehr Beispiele, die belegen, dass die Regierungen und die Sozialpartner nicht untätig waren. Die Anstrengungen beim Haushalt geben zumindest teilweise Aufschluss darüber: In Frankreich wurden in 1990 15 Mrd. FF für aktive Beschäftigungsmaßnahmen im Handelssektor ausgegeben. Im Jahr 1999 wurden die Mittel auf 85 Mrd. FF erhöht und sie sollten sich in 2004 verdoppeln. Dies ist beträchtlich und es muss eigentlich davon ausgegangen werden, dass diese Initiativen sich positiv auf die Schaffung von Arbeitsplätzen auswirken.

Der Cocktail, der unsere verbesserte Leistungsfähigkeit in den letzten Jahren erklärt, sieht möglicherweise so aus: eine bessere makroökonomische Steuerung, Politiken, welche die Schaffung von Arbeitsplätzen begünstigen und ein wenig Glück. Reicht er aus, um uns weiter zu führen? Mit dieser Frage möchte ich mich nun gerne beschäftigen.

2. Die europäischen Ziele

Bevor wir weitermachen, müssen wir zunächst wissen, wo wir hin wollen. Die Europäische Union hat sich seit einigen Jahren das Ziel gesetzt, die Beschäftigungsquote zu erhöhen. Nun bemüht sie sich, eine Strategie zu bestimmen, mit der sie dieses Ziel erreichen kann. Sie hat sich nach Luxemburg spezifische Ziele gesetzt und die Diskussion über die Beschäftigungspolitik eröffnet. In Lissabon hat sie langfristige Zielsetzungen festgelegt. In Stockholm hat die Union ihre Ziele näher bestimmt. All dies ist sehr positiv: Die großen Perspektiven ermöglichen es, Energien zu mobilisieren. Die operationellen Ziele verpflichten die Staaten zu Ergebnissen. Durch eine regelmäßige Überprüfung der nationalen Politik kann ein *benchmarking* zu den Beschäftigungspolitikern durchgeführt werden, die häufig darunter leiden, nicht ausreichend verglichen zu werden.

Ist es deshalb auch ausreichend? Ich bin mir darüber nicht sicher. Wir sind gerne stolz darauf, dass dieses europäische Sozialmodell nicht dem der Vereinigten Staaten entspricht. Und dies ist tatsächlich der Fall. Wir bekräftigen auch, dass die durchgeführten Reformen - bzw. die noch durchzuführenden - auf eine Erneuerung des europäischen Modells abzielen; sie sollen sich nicht einem externen Standard anpassen. Dies scheint bei der Analyse des Inhalts der Reformen tatsächlich der Fall zu sein. Doch diese beiden Ausschlüsse reichen nicht aus, um eine Richtung zu bestimmen. Um einige Beispiele zu nennen:

- Wir haben uns in Lissabon wichtige Ziele bei der Innovation, der sozialen Kohäsion und der Beschäftigung gesetzt. Allerdings haben wir wenig über die Verbindung zwischen diesen Absichten nachgedacht. Die Vereinigten Staaten verknüpfen zwei unter ihnen. Sie schlagen uns ein einfaches Rezept vor: flüssige Märkte, ob es sich nun um Kapital, um Technologie oder um Arbeit handelt. Dies ist offensichtlich nicht das, was wir wollen. Das Modell hat zudem nicht nur Vorteile. Dies betrifft vor allem den Anreiz zum Erwerb und zur Entwicklung der spezifischen Kompetenzen eines Unternehmens. Doch welche Schlussfolgerung ziehen wir hieraus? Es besteht eine starke Verbindung zwischen den Institutionen des Arbeitsmarktes und den Innovationsarten. Existiert in dieser Hinsicht ein europäischer Ansatz? Sind wir beispielsweise bereit, eine gewisse Entkoppelung zwischen den Sektoren der New Economy zu akzeptieren, die nach dem Vorbild des amerikanischen Systems funktionieren würden, und denjenigen der Old Economy, die die europäischen Regelungen bewahren würden? Oder geht es hierbei um etwas anderes?
- Der Grad an Beschäftigungsschutz ist in Europa wesentlich höher, als dies für die Vereinigten Staaten der Fall ist. Die Mehrzahl unserer Länder hat sich seit etwa zehn oder fünfzehn Jahren einen Flexibilitätsspielraum gewährt, indem sie zeitlich befristete Verträge entwickelte. Als

Ergebnis ist das Beschäftigungsvolumen flexibler geworden. Die Lasten der Anpassung tragen jedoch vorrangig ein kleiner Teil der Arbeitnehmer. Ist es das, was wir vom Europa von Morgen erwarten? Sind wir bereit, diesen Dualismus als besten Kompromiss in Sachen Effizienz oder Gerechtigkeit zu verteidigen?

- Angesichts der Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit zeigt sich eine Alternative: entweder ein hohes Niveau an Arbeitslosenleistungen, verbunden mit einer Einzelbegleitung und mit Bedingungen, die an die Leistungsvergabe geknüpft sind; oder – auf amerikanische Art – eine Leistungsvergabe ohne jegliche Bedingungen, dafür aber deutlich degressiv gestaffelt. Wir haben uns noch nicht wirklich entschieden. Besonders Frankreich hat lange zwischen den beiden Möglichkeiten geschwankt und ist gerade von der ersten zur zweitgenannten Möglichkeit übergegangen. Dabei geht es hier um eine sehr wichtige Entscheidung, die sowohl die Funktionsweise des Arbeitsmarktes als auch den Sozialvertrag anbelangt.
- In den Vereinigten Staaten und Großbritannien haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten die Lohnunterschiede erhöht. Dies gilt nicht für Kontinentaleuropa. Was die Vollzeitangestellten betrifft, so sind die Gehälter in Frankreich stabil geblieben; in Deutschland sind sie eher zurückgegangen. Dies lässt sich vorrangig auf die Tarifverhandlungen und auf die Aufwertung des Mindestlohnes zurückführen. Doch es hat nicht verhindert, dass das Phänomen der Armut am Arbeitsplatz aufgetaucht ist. Dafür verantwortlich ist, dass immer mehr Teilzeitarbeitsplätze entstehen. Auch mehren sich die Fälle, dass sich Phasen der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und der beruflichen Untätigkeit miteinander abwechseln. Unsere traditionellen Instrumente weisen also beträchtliche Schwachstellen auf. Wie können wir dem abhelfen? Ist es über die traditionelle Umverteilung möglich? Oder über eine Verringerung der Sozialabgaben auf die Niedriglöhne? Sollten die Arbeitseinkommen – falls sie ungenügend sind – durch Instrumente wie Steuerdarlehen ergänzt werden? Auch hier werden verschiedene Lösungen ausprobiert. Ein europäischer Weg ist noch nicht absehbar;
- die Ausgliederung älterer Arbeitnehmer aus dem Arbeitsleben hat häufig als Lösung für dringliche Probleme hergehalten. Wir sind diesen Weg weit gegangen und führen ihn auch fort. Allerdings wagt niemand mehr wirklich die Idee zu verteidigen, dass ein Frührentner mehr einen Arbeitslosen weniger bedeutet. Heute sind die Bedingungen reif dafür, diese Tendenz umzukehren. In Stockholm sind die Ziele diesbezüglich quantifiziert worden. Aber wie werden wir vorgehen? Sind wir bereit, anzunehmen, dass die Gehälter zum Ende der beruflichen Laufbahn geringer ausfallen als vor zehn Jahren? Haben wir eine Vorstellung über die Art der Tätigkeit, die wir den Senioren anbieten können? Sind wir in der Lage, sie rechtzeitig für neue Berufe auszubilden?

Was diese verschiedenen Aspekte und allgemeiner die Überarbeitung des europäischen Modells anbelangt, so ist eine begriffliche Klärung dringend erforderlich. Die Wirtschaftsanalyse warnt uns vor dem so genannten Pragmatismus. Bei diesem handelt es sich aber eher um eine Art Stückwerk, das sich danach ausrichtet, welches politische und soziale Kräfteverhältnis gerade existiert. Die Wirtschaftsanalyse hat eine einfache und klare Botschaft: Selbst wenn wir uns einen kleinen Schritt auf ein weitgestecktes Ziel hinbewegen, so nähert uns dies nicht unbedingt dem Ziel. Denn es besteht ein Problem: die Komplementarität der Reformen untereinander und die kritische Masse. Wir müssen also aufhören, das europäische Modell in Form von Prozentsätzen zu messen. Wir sollten in großen Zügen die Kohärenz zwischen unseren wirtschaftlichen Ambitionen und unseren sozialen Bestrebungen messen, uns Ziele setzen und Strategien ausarbeiten.

Ich glaube, wir müssen diese Anstrengung gemeinsam unternehmen. Angesichts der gewaltsamen Schocks, denen unsere Wirtschaften und unsere Sozialsysteme ausgesetzt sind, bezweifle ich sehr, dass unsere Länder (einzeln betrachtet) die nötigen Mittel haben, um diese Debatte weiterzuführen, ihr eine positive Wendung zu geben und die Reformen einzuleiten. Auch die Reaktionen, die diese auslösen, müssen berücksichtigt werden. Selbstverständlich sind die Ausgangspunkte verschieden; gleiches gilt für die Arbeitsmarktpolitiken, die vorrangig in das Ressort der Mitgliedstaaten fallen und auch für den Wettbewerb, dem man natürlich freies Spiel lassen muss, damit wirksamere Lösungen entstehen. Doch keines dieser Argumente plädiert gegen eine gemeinsame konzeptionelle Anstrengung.

3. Vollbeschäftigung und wirtschaftliche Strategie

Ich möchte das Thema abschließen, indem ich mich stärker makroökonomischen Fragen zuwende. Nehmen wir einmal an, wir hätten unsere langfristigen Strategien im Hinblick auf die Neuordnung des Sozialmodells und seine Kohärenz mit unseren wirtschaftlichen und wettbewerbspolitischen Entwicklungszielen geklärt. Könnten wir dann davon ausgehen, dass wir uns nicht um die Makroökonomie zu sorgen brauchen?

Ich glaube es nicht. Zum einen natürlich, weil das globale Umfeld instabil bleibt. Wir beginnen gerade eine neue schwierige Phase, in deren Verlauf die Eurozone erstmals ihre globalen Verantwortlichkeiten abschätzen muss. Doch es gibt einen weiteren Grund, der direkt mit dem Thema dieses Seminars verbunden ist. Das Niveau der Erwerbslosigkeit ist in der Eurozone weiterhin hoch. Die Frage stellt sich, auf welches Niveau es unter der alleinigen Wirkung des Nachfrageanstiegs absinken kann. Einige sind optimistisch, andere weniger. Die einzige Meinung, die tatsächlich zählt, ist die der Europäischen Zentralbank. Die EZB hat einen klaren Auftrag erhalten: Sie soll die Preisstabilität gewährleisten. Wir können sicher sein, dass sie ihn erfüllen wird. Sollte sie inflationäre Tendenzen antizipieren, so würde dies bedeuten, dass sie das Wachstum in dem Maße bremsen wird, wie es nötig ist, um diese Tendenzen zu beseitigen. Dabei würde sie in Kauf nehmen, das Ziel der Arbeitsplatzschaffung zu opfern.

Regierungen und Sozialpartnern haben nur ein einziges Mittel zur Verfügung, um die Entscheidungen der EZB zu beeinflussen: konkret zu agieren, um die inflationären Risiken abzuwenden. Dies bedeutet, dass früh genug Maßnahmen ergriffen werden müssen, um die strukturelle Komponente der Arbeitslosigkeit zu verringern. Dies kann beispielsweise dadurch geschehen, dass Bevölkerungsgruppen wieder in die Beschäftigung geführt werden, die davon ausgeschlossen waren, und indem die Qualität des *matching* zwischen Angebot und Nachfrage verbessert wird. Die inhaltliche Frage dieser Maßnahmen verweist auf die vorangegangene Diskussion. Was von einem makroökonomischen Standpunkt aus wichtig ist, ist ihr Zusammenspiel mit der Politik der EZB.

Allerdings gibt es hier eine Schwierigkeit. Für die EZB ist es wesentlich zu wissen, ob die Regierungen handeln werden (oder nicht), um die Spannungen auf dem Arbeitsmarkt abzubauen. Für die Regierungen ist es auch wichtig zu wissen, ob die von ihnen unternommenen Reformbemühungen unter der Auswirkung einer dynamischeren Geldpolitik (natürlich abhängig von den Entscheidungen der anderen Regierungen der Eurozone) mit einem raschen Abbau der Arbeitslosigkeit belohnt werden. Diese Reformen beinhalten häufig hohe politische Kosten. Es geht hier also um ein komplexes Spiel mit mehreren Akteuren, dessen Ausgang für die Rückkehr zur Vollbeschäftigung bestimmend sein könnte.

Ich bin nicht sicher, ob die wirklich bedeutenden Akteure sich dieses Spiels vollständig bewusst sind und ob sie die Partitur dazu kennen. Beispielsweise bezweifle ich, ob die Arbeitsminister von Frankreich oder Deutschland – bevor sie eine Gesetzesinitiative auflegen –, hinterfragen, wie die EZB sie interpretieren und reagieren wird. Es gibt heute in Frankreich eine Debatte über wirtschaftlich bedingte Entlassungen und einige schlagen vor, sie für die Unternehmen mit höheren Kosten zu verbinden. Ich glaube nicht, dass sie viel über Folgendes nachgedacht haben: Wie viele Arbeitsplätze könnten verloren gehen, wenn die EZB eine mögliche neue Gesetzgebung zu den Entlassungen als ein Signal für eine erneute Erstarrung des Arbeitsmarktes in einer großen Wirtschaft der Eurozone interpretiert?

Um Fortschritte zu machen, muss ein Ausweg aus der Dichotomie zwischen der wirtschaftlichen und monetären Verwaltung in der Eurozone und einer sozialen Verwaltung gefunden werden, die die europäischen Abhängigkeiten noch sehr weitgehend ignoriert. Dazu muss dieses Spiel zwischen den Akteuren organisiert werden. Sie sollten unter Achtung ihrer wechselseitigen Abhängigkeit miteinander reden und die gegenseitigen Reaktionen voraussehen und stillschweigende Kompromisse ausarbeiten. Man weiß vor allem, was verhindert werden muss: Zögerliche Regierungen, die daran zweifeln, dass die Zentralbank ihnen erlaubt, Nutzen aus einem entschlossenen Handeln zu ziehen. Eine vorsichtige Zentralbank, da sie den Regierungen keinen Mut zutraut. Und schließlich eine weiterhin hohe Arbeitslosigkeit, für die jeder versuchen würde, die Verantwortung auf den anderen abzuwälzen.

* *

*

Insgesamt haben wir große Fortschritte gemacht. Wir sind allerdings noch weit davon entfernt, das Ziel und die Strategie ausreichend geklärt zu haben. Es stehen uns anspruchsvolle Debatten zu diesen Fragen bevor. Ich möchte gerne damit enden, indem ich die Bedingungen erwähne, unter denen diese stattfinden können. Was mich in Europa sehr verwundert – selbst im Dialog zwischen Deutschen und Franzosen – ist, wie stark unsere Diskussionen häufig einer analytischen Grundlage entbehren. Wir sind sehr schnell dabei (viel zu schnell!), Grundsatzfragen als Themen für politische oder diplomatische Verhandlungen aufzuwerfen. Wir enden dadurch bei Texten, wo jeder ein wenig von dem wiederfindet, was ihm gefällt, doch wo niemand eine wirtschaftliche und soziale Doktrin herauslesen kann. Ich möchte nicht die Politik oder die Diplomaten beleidigen. Meine Absicht ist es lediglich daran zu erinnern, dass sie nicht zu denen gehören, die am besten zur Erarbeitung solch einer Doktrin ausgerüstet sind. Wir haben uns – zu Recht – entschieden, ihnen nicht unsere Währung anzuvertrauen. Achten wir doch auch darauf, unserer strategischen Reflexion über die wirtschaftlichen und sozialen Leitlinien eine solide analytische Basis zu geben. Damit soll die Debatte gewiss nicht abgeschlossen werden. Es handelt sich lediglich um einen Vorschlag, diese zu disziplinieren und zu gewährleisten, dass sie fruchtbar sein wird.