

H. Jörg Thieme

Arbeitsmärkte in Europa: Funktionsprinzipien und Reformbedarf

Am 1. Mai 2003 wiederholte sich ein Ritual in Deutschland, aber auch in anderen europäischen Ländern, wie es seit Mitte der 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts immer wieder zu beobachten ist: Auf zahlreichen Gewerkschaftsveranstaltungen wird in blumenreichen Reden zum Kampf gegen die Arbeitslosigkeit aufgerufen. Regierungen werden gelobt, wenn sie – aus der Sicht der Gewerkschaften – beschäftigungsfördernde Maßnahmen ergreifen. Sie werden kritisiert, wenn sie „Sozial- und Beschäftigungsabbau“ betreiben. Da Arbeit nach Gewerkschaftsanalyse immer „knapper“ werde, müsse sie „gerechter“ verteilt werden, was durch Verkürzung der Wochen- und Lebensarbeitszeit – möglichst bei vollem Lohnausgleich – geschehen solle.

In merkwürdigem Kontrast zu dem vermeintlich kraftvollen und ernsthaften Bemühen um eine hohe Beschäftigung steht die Realität. Wie Abbildung' 1 zeigt, ist die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland bis 1990 und ab 1990 in Gesamtdeutschland mit konjunkturellen Unterbrechungen systematisch auf ein immer höheres Niveau von nunmehr über 4,5 Millionen Arbeitslosen angestiegen.

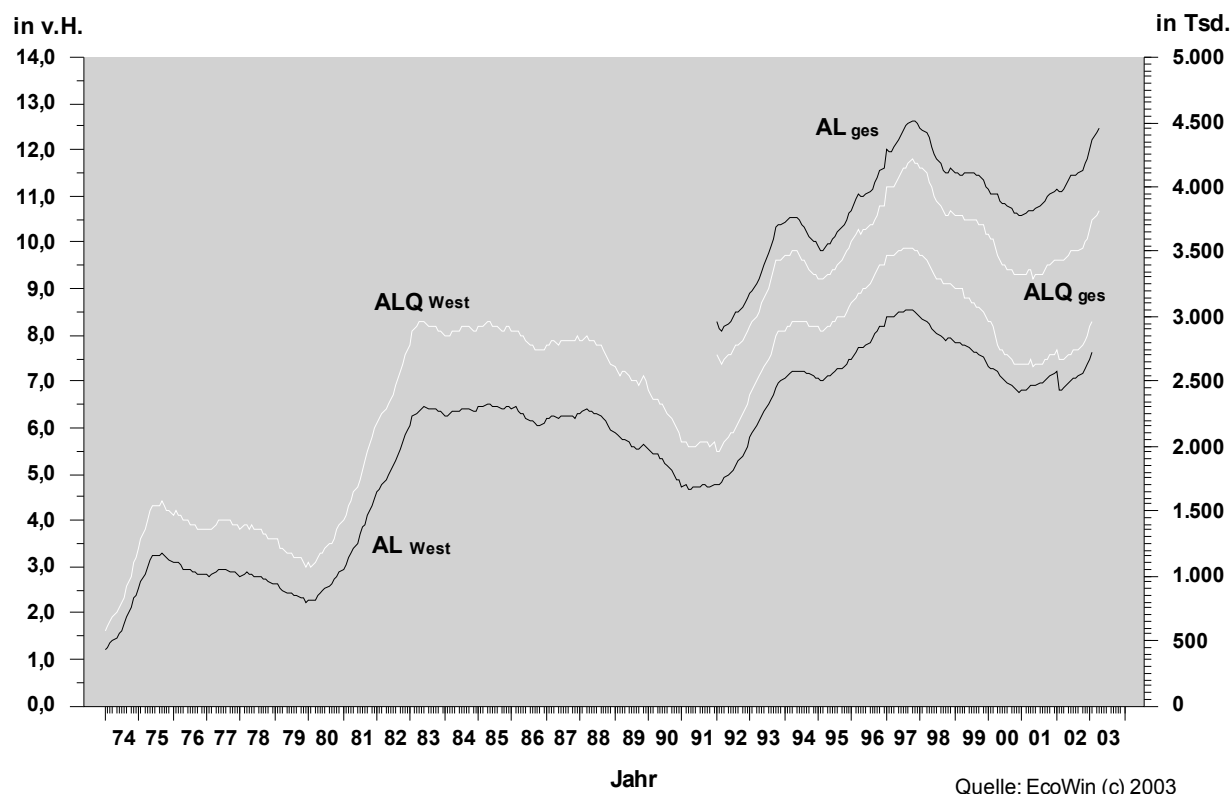


Abb. 1: Arbeitslosenquote (ALQ) und Arbeitslosenzahl (AL) für Westdeutschland und Gesamtdeutschland.

Bis Anfang der 90er Jahre galt dies – mit marginalen Unterschieden – für nahezu alle westeuropäischen Länder. Erst seit Mitte der 90er Jahre ist es in einigen europäischen Ländern (Schweiz, Niederlande, Irland, Norwegen) gelungen, die Arbeitslosigkeit deutlich zu reduzieren und Beschäftigungserfolge auf Dauer zu realisieren. Im Gegensatz zu diesen Ländern ist es besonders in den großen kontinentaleuropäischen Ländern Deutschland, Frankreich und Italien nicht gelungen, gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsimpulse auszulösen und die Arbeitslosigkeit zu reduzieren oder wenigstens nicht weiter ansteigen zu lassen.

Was sind die Ursachen dieser Entwicklungen auf den europäischen Arbeitsmärkten? Weshalb herrschte in Deutschland bis Anfang 1972 Vollbeschäftigung bei gleichzeitig starkem Zustrom von ausländischen Arbeitskräften, die von den in Deutschland produzierenden Unternehmen im Ausland angeworben wurden? Haben sich die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsbedingungen in den vergangenen dreißig Jahren so stark verändert, dass „Massenarbeitslosigkeit“ unvermeidbar ist? Wurden die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen der Arbeitsmärkte den neuen Entwicklungen angepasst? Versagen die Arbeitsmärkte? Oder ist es staatliches Regulierungsversagen, das die massiven Beschäftigungsprobleme in den europäischen Marktwirtschaften verursacht hat?

Antworten auf diese Fragen sind Voraussetzung für ursachenadäquate Therapien. Sie zu finden setzt voraus, die teilweise drastischen Veränderungen auf den Güter- und Faktormärkten in Europa in den vergangenen 15 Jahren zu analysieren.

Allokationseffizienz bei zunehmender Integration der Faktormärkte

Bis in die 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts waren die Faktormärkte, also die Märkte für Arbeits- und Kapitaleleistungen, in Europa weitgehend separiert. Während die nationalen Gütermärkte durch zügigen Zollabbau, Steuerharmonisierungen usw. integriert wurden und der innereuropäische Gütertausch deutlich zunahm, blieben Finanz- und Arbeitsmärkte isoliert. Kredite für Investitionen in den Unternehmen wurden – ebenso wie Konsumentenkredite – bei vorwiegend national oder gar regional agierenden Geschäftsbanken aufgenommen. Auch die Anlage des systematisch gestiegenen Geldvermögens (in Deutschland im Jahre 2001: ca. 3.700 Mrd. €) erfolgte überwiegend in nationalen Währungen, wobei auch hier – zumindest in Zentraleuropa – diverse Einlagenformen bei den Geschäftsbanken präferiert wurden. Grenzüberschreitende Finanztransaktionen galten als riskant, verursachten hohe Transaktionskosten und waren teilweise durch staatliche Regulierungen behindert.¹

Auch die nationalen Arbeitsmärkte waren isoliert. Sehr starke Gewerkschaften konnten die tatsächlichen oder vermeintlichen Interessen der Beschäftigten auf den Arbeitsmärkten ohne Rücksicht auf internationalen Wettbewerb durchsetzen: Die Gewerkschaften setzten die Preis-(Tarif-)verhandlungen explizit als Instrument der Einkommensumverteilung erfolgreich ein. Sehr hohe Lohnsteigerungen in den 60er und Anfang der 70er Jahre, die teilweise deutlich über die Steigerungsraten von Preisniveau und Produktivität hinausgingen, sind ein Beleg für die massive Marktmacht der Arbeitsanbieter, die nicht durch internationalen Wettbewerb gefährdet wurde. Aus dieser Zeit der relativ starken Wachstumsdynamik einer industriell geprägten Volkswirtschaft bei sichtbarem Arbeitskräftemangel resultie-

¹ Vgl. Thieme (1999: 532ff.).

ren zahlreiche staatliche Regulierungen der Arbeitsmärkte (z. B. Allgemeinverbindlichkeitsklauseln und Flächentarifregeln, aber auch Mitbestimmungsregeln und Kündigungsschutzbestimmungen). Sie waren ausgerichtet an der industriellen Massenproduktion und den relativ homogenen Beschäftigungsinteressen, die eine Zentralisierung gewerkschaftlicher Verhandlungsmacht begünstigten.² Diese – am Beispiel Westdeutschlands interpretierten – Entwicklungen der Arbeitsmarktinstitutionen galten mit geringen Modifikationen auch für andere europäische Länder.

Unter diesen Voraussetzungen geringer Wettbewerbsdynamik auf den Arbeitsmärkten (Tarifkartell) im Inland und nahezu fehlendem Wettbewerbsdruck von außen war die Faktorallokation wenig effizient: Das bilaterale Kartell der Arbeitsnachfrager (Unternehmensverbände) und der Arbeitsanbieter (Gewerkschaften) nutzte die rechtlich zugewiesenen Möglichkeiten der Marktgestaltung (Tarifautonomie einschließlich Allgemeinverbindlichkeits- und Tarifregeln) als Preis-(Tarif-)kompetenz. Die Tarifpartner verstanden es zugleich mit aktiver Unterstützung interessierter Politiker³, die aus den jährlichen Kontrakten überhöhter Tariflöhne resultierenden Mengeneffekte (Arbeitslosigkeit) dem Staat anzulasten. Diese Trennung von Preiskompetenzen und der Mengenverantwortung ist der Schlüssel für die dauerhafte Ineffizienz der Arbeitsmärkte. Der Staat war für die – gesellschaftlich möglichst reibungsfreie – Versorgung der aus Preisgründen nicht mehr im offiziellen Sektor beschäftigten Erwerbstätigen zuständig. Die dabei angewendeten Methoden (z. B. „Frühverrentung“, Umschulungs- und Ausbildungsaktivitäten bis hin zu statistischen Trickbuchungen) reduzierten scheinbar die Zahlen der Arbeitslosigkeit – bei allerdings sehr hohen Finanzierungskosten, wodurch die Staatshaushalte systematisch überfordert wurden.

Die Faktorallokation innerhalb der europäischen Länder – insbesondere in Westdeutschland – war geprägt durch einen endogenen Trend überproportionaler Kapitalintensivierung der industriellen Produktion, die ihre Ursache in den falschen relativen Preisen von Kapital- und Arbeitsinput hatte. Mit der zunehmenden Liberalisierung der Kapitalmärkte seit Mitte der 80er Jahre, den europäischen Aktivitäten zur Schaffung eines Binnenmarktes 1993 sowie schließlich der (partiellen) Europäischen Währungsunion 1999 setzte ein intensiver Prozess der Integration der Güter- und Faktormärkte in Europa ein, der keineswegs abgeschlossen ist. Die bereits fortgeschrittene Integration der Kapitalmärkte sowie die Inflations- und Zinsannäherung im Vorfeld der Währungsunion setzte das Prinzip der Zinseinheitlichkeit in Europa weitgehend durch und verbesserte die Kapitalallokation in Europa deutlich. Da auch die Bankenmärkte in Europa näher zusammenrücken, werden die Voraussetzungen für eine effiziente internationale Kapitalallokation in Europa erheblich verbessert.

Die günstigen Wanderungsbedingungen für das Kapital erhöhen den Druck auf die nationalen Arbeitsmärkte. Die Erweiterung der Europäischen Union durch die Transformationsländer Ost- und Südosteuropas wird diesen Druck in der Zukunft massiv erhöhen. Ob und inwieweit die einzelnen europäischen Länder bereits auf die völlig neuen Bedingungen der regionalen Faktorallokation reagiert und besonders die Institutionen und Regelsysteme der nationalen Arbeitsmärkte angepasst haben, ist nunmehr zu prüfen.

² Vgl. Berthold (2003).

³ Vgl. Görgens (1997: 397f.).

Rahmenbedingungen europäischer Arbeitsmärkte: Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Da eine Detailanalyse der europäischen Arbeitsmärkte hier nicht möglich ist und zudem einzelne Länder sehr ähnliche Arbeitsmarktregeln anwenden, empfiehlt sich die Analyse von Ländergruppen, wie sie durch internationale Beschäftigungs-Rankings gebildet werden.⁴ Dabei werden aus theoretischen und statistischen Gründen zentrale Wirkungsfaktoren abgeleitet, die die beschäftigungspolitische Performance bestimmen. In der genannten Studie werden sieben solche Wirkungsfaktoren herangezogen, die theoretisch plausibel und statistisch signifikant die Beschäftigungseffekte erklären:

1. Investitionsquote: Steigt der Anteil der Bruttoanlageinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt, erhöht sich die Beschäftigung unmittelbar, aber auch indirekt, weil gestiegenes Einkommen die Konsumnachfrage erhöhen. Mit einem Gewicht am Gesamtindikator von 18 Prozent ergibt sich ein recht deutlicher empirischer Erklärungsgehalt für die Beschäftigungswirkungen.
2. Staatsquote: Je höher der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt, desto höher die Steuer- und Abgabenlast und desto geringer ist die Leistungsbereitschaft bei eingeschränkten Investitionsspielräumen im privaten Sektor. Obwohl der Zusammenhang zwischen Staatsquote und Beschäftigung nicht eindeutig ist und eine „optimale“ Staatsquote kaum bestimmt werden kann, sprechen empirische Belege⁵ dafür, dass die Beschäftigung wächst, wenn die – offensichtlich in allen westlichen Industrieländern zu hohen – Staatsquoten sinken. Der Einfluss wird mit -9 Prozent als relativ gering, aber statistisch signifikant angenommen.
3. Aktive Arbeitsmarktpolitik: Darunter wird der Anteil aktiver Maßnahmen, die nicht nur auf die Zahlung von Arbeitslosengeld, sondern auch auf die rasche Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den regulären, offiziellen Arbeitsmarkt gerichtet sind, an den Gesamtausgaben der Arbeitsmarktpolitik verstanden. Der Aktivitätsgrad der Arbeitsmarktpolitik ist zwar ein recht grober Indikator, hat aber mit 23 Prozent einen hohen Einfluss auf die Beschäftigung. Allerdings hängen die Wirkungen sehr von der konkreten Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen ab.
4. Langzeitarbeitslosenquote: Ein hoher Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtanzahl der Arbeitslosen signalisiert eine wenig erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik und zugleich die tatsächlichen beschäftigungs- und sozialpolitischen Probleme. Ursache eines hohen Anteils der Langzeitarbeitslosen sind regionale und berufliche Immobilität, zu hohe Tariflöhne, zu straffer Kündigungsschutz oder insgesamt zu hohe Lohnersatzleistungen. Der Einfluss ist mit -16 Prozent hoch.
5. Lohnstückkostenanstieg: Steigt die nominale Lohnsumme stärker als das reale Bruttoinlandsprodukt, werden die gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielräume überfordert. Es entstehen Beschäftigungseinbußen, wenn die Lohnsteigerungen den Produktivitätsanstieg übertreffen. Eine expansive („aggressive“), zentralistische Lohnpolitik, wie sie in den 60er und 70er Jahren z. B. von den deutschen Gewerkschaften praktiziert wurde,

⁴ Vgl. Bertelsmann Stiftung (1998: 25ff.).

⁵ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2002).

verschlechterte die Beschäftigungssituation. Dies galt auch für andere Industrieländer. Ihr Einfluss mit -10 Prozent ist empirisch angemessen.

6. Streiktage: Die Streikhäufigkeit wird als grober, aber statistisch signifikanter (-16 Prozent) Indikator für politische und soziale Stabilität in einem Land angesehen. Ist sie hoch, werden ausländische Investoren abgeschreckt, was negativ auf die Beschäftigung wirkt.
7. Teilzeitquote: Der Anteil der Teilzeitarbeit an der Gesamtbeschäftigung wird als Indikator für die Flexibilität der Arbeitsmärkte angesehen. Je höher er ist, desto positiver für die Gesamtbeschäftigung (acht Prozent), wobei damit allerdings nicht zwangsweise Verkürzungen der Arbeitszeit angesprochen sind, die eher negative Beschäftigungseffekte auslösen.

Wenngleich die Indikatoren recht grob sind und auch ihre Gewichtung – wie immer bei der Bildung von Gesamtindikatoren – keineswegs unproblematisch ist, können mit ihrer Hilfe die Beschäftigungserfolge in den Ländern verglichen werden, die gleiche oder zumindest ähnliche Gestaltungsregeln und -prinzipien auf den Arbeitsmärkten, aber auch in der Wirtschafts- und Sozialpolitik angewendet haben.

Obwohl die westlichen Industrieländer seit Ende der 90er Jahre Fortschritte beim Abbau der mittlerweile stark angestiegenen Arbeitslosigkeit insgesamt gemacht haben, sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern doch erheblich. Sie sind erklärbar aus der sehr hohen Regulierungsdichte auf den Güter- und insbesondere den Arbeitsmärkten, den zum Teil noch sehr hohen Staats- und Abgabenquoten, der unzureichenden Attraktivität von Standorten sowie der geringen Rentabilität privater Investitionen und zahlreichen Fehlanreizen für Arbeitslose, zügig in den offiziellen Arbeitsmarkt zurückzukehren. Gemessen an den Beschäftigungserfolgen in den vergangenen 15 Jahren können vier Gruppen von Ländern unterschieden werden, die verschiedene wirtschaftspolitische Konzeptionen und Strategien angewendet haben.⁶

1. Wettbewerbsorientierte Marktwirtschaften (USA, Großbritannien, Neuseeland, Kanada, Australien, Irland, Schweiz) haben eine relativ geringe Staatsquote, eine geringe Regulierungsdichte der Arbeitsmärkte sowie ein hohes Maß an Vertragsfreiheit und privaten Wettbewerbsaktivitäten. Die Beschäftigungsdynamik ist in diesen Ländern hoch, die Arbeitslosigkeit relativ niedrig, und auch das Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit ist gering.
2. Kooperative Leistungsgesellschaften (Norwegen, Japan, Österreich, Dänemark) setzen auf beschäftigungsfördernde (auch staatliche) Investitionen. Wirtschaftspolitische Regulierungen dienen nicht der Umverteilung oder der Errichtung von sozialen Schutzmauern, sondern sollen maßvolle Lohnsteigerungen durchsetzen und Langzeitarbeitslosigkeit wirksam bekämpfen.
3. Verteilungsorientierte Wohlfahrtsstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Finnland, Schweden, Belgien, mit Einschränkungen auch noch die Niederlande) sind geprägt durch hohe Staats- und Abgabenquoten, hohe Soziallasten, überdurchschnittlich starke Regulierungen der Arbeitsmärkte sowie relativ niedrige Investitionsquoten. In diesen

⁶ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2002: 2f.).

Ländern wird der dominante Staatseinfluss primär für die Verwirklichung von Zielen der Umverteilung und der sozialen Absicherung eingesetzt, kaum jedoch, um private oder öffentliche Investitionen zu fördern und das Arbeitskräftepotential für den offiziellen Sektor zu aktivieren. Die Beschäftigungsdynamik ist in diesen Ländern selbst in Konjunkturaufschwüngen relativ gering, die strukturelle Arbeitslosigkeit steigt ebenso wie die Langzeitarbeitslosigkeit systematisch an.

4. Transformationsökonomien im Aufholprozess (Spanien, Griechenland, Portugal) waren lange agrarisch strukturiert und zentral verwaltet; sie wurden deshalb erst spät als dezentralisierte, marktwirtschaftliche Demokratien Mitglieder der Europäischen Union. Zwar ist das öffentliche und private Investitionsvolumen in diesen Ländern überdurchschnittlich hoch, aber gleichzeitig belasten massive Arbeitsmarktregulierungen und hohe Langzeitarbeitslosigkeit die Beschäftigungsbilanz. Portugal ist in dieser Gruppe relativ erfolgreich, weil die Staatsquote und die Streikquote gering sind.

Die Effizienz der unterschiedlichen Strategien lässt sich am Beschäftigungszuwachs messen. Am schlechtesten schneiden die verteilungsorientierten Wohlfahrtsstaaten ab, wobei insbesondere Deutschland in den vergangenen 20 Jahren im internationalen Beschäftigungs-Ranking immer weiter bis auf Platz 16 zurückgefallen ist.⁷ Bei der standardisierten Arbeitslosenquote übertrifft Deutschland deutlich den Durchschnitt, der Beschäftigungszuwachs ist hingegen unterdurchschnittlich.

Die größten Beschäftigungserfolge erreichten die wettbewerbsorientierten Marktwirtschaften, aber auch kleinere europäische Länder wie Irland, Finnland, Niederlande, Dänemark, Norwegen und sogar Schweden konnten die Arbeitslosigkeit spürbar durch konsequente Reformen reduzieren. Sie reagierten zügig auf die veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und setzten bemerkenswerte Variationen der Institutionen und Regeln um: Dies gilt insbesondere für die Arbeitsmärkte und die Arbeitsmarktpolitik. Äußeres Anzeichen ist ein deutlicher Rückgang der Streikhäufigkeit trotz zahlreicher Einschnitte in die sozialen Sicherungssysteme, weil Gewerkschaften wie Unternehmensverbände aus Kostengründen unternehmensbezogene, dezentrale Kooperationslösungen präferieren. In den nordischen Ländern ist zudem empirisch belegbar, dass gelockerte Kündigungsschutzregeln Neueinstellungen begünstigt haben und dadurch die Langzeitarbeitslosigkeit deutlich gesunken ist. Dies liegt auch am Wechsel in der Arbeitsmarktpolitik, die von den früher angewendeten Prinzipien der frühen Rentenzahlung und der passiven Betreuung durch die Arbeitslosenverwaltung zu einer aktiven Reintegrationspolitik übergegangen ist. Auch der Abbau von Fehlanreizen für Arbeitslose hat positive Beschäftigungseffekte, was besonders für die Niederlande zu gelten scheint, wo die Arbeitslosenquote von 11,5 Prozent (1982) auf mittlerweile 2,7 Prozent (2002) gesunken ist. Positiv darauf wirkte auch die 1982 zwischen Regierung, Unternehmerverbänden und Gewerkschaften vereinbarte Zurückhaltung bei den Tariflohnabschlüssen (Polder-Modell) ein. Hierdurch sowie durch die große Flexibilität bei der Einrichtung von Teilzeitarbeitsplätzen stieg die Zahl der Erwerbstätigen in den vergangenen 20 Jahren um 41,5 Prozent – bei in dieser Periode durchaus verhaltenem Wirtschaftswachstum.

Im Gegensatz zu diesen Ländern haben sich die negativen Arbeitsmarktstrukturen in Deutschland eher verfestigt, und zwar völlig unabhängig von den vereinigungsbedingten

⁷ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2002).

Beschäftigungsproblemen. Die eingangs beschriebenen Verkrustungen der Arbeitsmärkte in Deutschland sollten seit Mitte der 90er Jahre durch zaghafte Deregulierungen flexibler gestaltet werden (leichte Lockerung des Kündigungsschutzes, Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall). Nach dem Regierungswechsel im Jahre 1998 wurden diese Maßnahmen rückgängig gemacht und zugleich neue Regulierungen umgesetzt, wie z. B. das Gesetz gegen Scheinselbstständigkeit, die gesetzliche Einschränkung einer befristeten Beschäftigung oder die Ausweitung der betrieblichen Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer durch Neufassung des Betriebsverfassungsgesetzes. Diese und andere Absicherungsmaßnahmen schränkten die dringend notwendige Mobilität des Arbeitsangebots drastisch ein.⁸ Dies gilt nicht nur für das vorhandene Humanvermögen, sondern auch für die Bereitschaft, eigenverantwortlich neue Fähigkeitspotentiale zu bilden und sich damit den veränderten Marktanforderungen in der postindustriellen Welt anzupassen. Die seit Jahrzehnten von den Tarifpartnern praktizierte Politik, in den Tarifabschlüssen die Tariflöhne durch feste Sockelbeträge für einfache Arbeit überproportional zu steigern, hat Rationalisierungsinvestitionen ausgelöst und die Kapitalintensität der Produktion erhöht. Die sozial motivierten Preiseingriffe haben somit systematisch die Beschäftigungsmöglichkeiten für weniger qualifizierte und deshalb inflexiblere Arbeitsanbieter reduziert und deren Arbeitslosigkeit in Deutschland erhöht. Andererseits misslingt es zunehmend, ältere Arbeitslose in den offiziellen Arbeitsmarkt zu integrieren, solange für ältere Beschäftigte besonders strenge Kündigungsschutzregeln gelten und die Höhe der Tariflöhne vom Alter (Senioritätsprinzip) und nicht von der Leistung abhängt. Auch hier gilt: Sozial begründete Preiseingriffe auf Arbeitsmärkten schaden jenen, die geschützt werden sollen, wie der hohe und steigende Anteil der älteren Langzeitarbeitslosen in Deutschland belegt (Erwerbsbeteiligung der 55- bis 64-Jährigen in Deutschland unter 40 Prozent; in der Schweiz über 70 Prozent). Die Flächentarifvereinbarungen und das Günstigkeitsprinzip haben zudem die Anpassungsflexibilität des *einzelnen* Unternehmens, beschäftigungsfördernde Investitions- und Produktionsentscheidungen im Inland zu treffen, in Deutschland immer mehr eingeschränkt.

Schließlich belegen empirische Arbeitsmarktanalysen, dass die deutsche Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zu anderen europäischen Ländern teuer und wenig effizient ist.⁹ Das Nebeneinander von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bei unterschiedlichen Institutionen auf verschiedenen politischen Ebenen hat zu einer Vielzahl von Beschäftigungsprogrammen geführt, die nicht koordiniert sind und Arbeitslose nur selten wieder in dauerhafte Beschäftigung bringen („Drehtüreffekt“).

Ob und inwieweit die beabsichtigten Reformen der Bundesanstalt für Arbeit und der Arbeitsvermittlung (Vorschläge der Hartz-Kommission) tatsächlich gelingen, bleibt abzuwarten.

Eine Erhöhung der Beschäftigung und ein spürbarer Abbau besonders der Langzeitarbeitslosigkeit sind jedoch nicht zu erwarten, weil die eigentlichen Ursachen (Überregulierung am Arbeitsmarkt, Tariflohnkartell ohne Mengenverantwortung, sozial motivierte Preiseingriffe am Arbeitsmarkt usw.) nicht beseitigt werden.

Ein zweites Bündel von Ursachen für die unterschiedliche Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den europäischen Ländern resultiert aus den wirtschaftspo-

⁸ Vgl. Thieme (1999: 539f.).

⁹ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2002: 4).

litischen Rahmenbedingungen, die das Verhalten der Arbeitsmarktakteure massiv beeinflussen. An erster Stelle steht die bereits erwähnte Staatsquote, die als Indikator für das Ausmaß der Staatsaktivitäten dient: In den EU-Ländern wurde die Staatsquote von ca. 51 Prozent im Jahre 1995 auf immerhin 44 Prozent im Jahre 2002 gesenkt. Diese von zahlreichen Ökonomen immer wieder und seit langem geforderte Einschränkung der Staatsaktivitäten (Reduktion der Ausgaben für Subventionen, Zinszahlungen und Sozialleistungen) vollzog sich allerdings ebenfalls nur in den kleineren und nicht in den großen kontinentaleuropäischen Ländern. Entgegen politischer Absichtserklärungen blieb die Staatsausgabenquote in Deutschland konstant bei nahezu 50 Prozent, wobei der Anteil der staatlichen Ausgaben für die soziale Grundsicherung (Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherungen), aber auch für Transfers und Subventionen, relativ hoch ist und jener für die wachstums- und beschäftigungsfördernden Investitionsausgaben immer geringer wird. Das Festhalten und Subventionieren alter, nicht zukunftsfähiger Wirtschaftsstrukturen trägt bei zur hohen Steuer- und Abgabenlast in der Gegenwart und – über den Anstieg der staatlichen Nettoneuverschuldung – in der Zukunft. Die (zu) lange diskutierten und im Jahr 1999 verabschiedeten Einkommenssteuerreformen haben wegen der zaghaften, zeitlich verteilten Steuersatzreduktion keineswegs die erhofften Nachfrage- und Leistungsanzreizpotentiale freigesetzt, im offiziellen Sektor mehr nachzufragen und mehr sowie intensiver zu arbeiten. Die bislang verwirklichten Steuersatzsenkungen wurden zudem (über-)kompensiert durch deutliche Erhöhungen verschiedener indirekter Steuern (z. B. Kraftstoffsteuer, Tabaksteuer, Alkoholsteuer, kommunale Abgaben). Die – in anderen Ländern vermiedene – unheilvolle Strategie der „Gegenfinanzierung“ hat in Deutschland mögliche und sehr wahrscheinliche positive Wachstums-, Beschäftigungs- und letztlich auch Staatseinnahmeneffekte verhindert. Die bei den Haushalten verfügbare Kaufkraft ist trotz Tariflohnerhöhung nicht gestiegen. Zusammen mit der erhöhten Risikovorsorge wegen negativer Zukunftserwartungen, die durch unheilvolle Stop-and-go-Strategien der (Wirtschafts-)Politik verstärkt werden, ist die binnenwirtschaftliche Konsumnachfrage nicht oder nur geringfügig gestiegen.

Eng verknüpft mit dieser Analyse der Staatsaktivitäten ist ein drittes gravierendes Problem der Arbeitslosigkeit im offiziellen Sektor Deutschlands relevant, das jedoch in der öffentlichen Diskussion von den meinungsbildenden Gruppen nicht behandelt oder nur am Rande gestreift wird: Die Gesamtbelastung der Haushalte und der – insbesondere kleineren und mittleren – Unternehmen mit Steuern und Sozialabgaben hat den Anteil der inoffiziellen Wirtschaft (Schwarzwirtschaft, *second economy*) in den vergangenen 30 Jahren in Deutschland drastisch auf nunmehr ca. 17 Prozent des realen Bruttoinlandsprodukts ansteigen lassen.

Bezogen auf die lange Zeit eher belächelten südeuropäischen Mittelmeerländer hat also in Deutschland wenigstens in dieser Hinsicht ein bemerkenswerter Aufholprozess eingesetzt. Er müsste eine radikale Umkehr in der Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsanalyse und deren Ursachen erzwingen: Nicht „Arbeit“ wird knapp, sondern wettbewerbsfähige Arbeitsplätze im offiziellen, also Steuern und Abgaben zahlenden Sektor werden immer knapper. Immer häufiger wird Arbeit im offiziellen Sektor durch Kapital bzw. durch kostengünstigere Auslandsarbeit (besonders aus/in jenen Ländern, die bereits Arbeitsmarktreformen vollzogen haben) ersetzt, oder sie wandert in die risikoreichere, aber rentable *second economy* ab. Die Menge der dort mittlerweile beschäftigten Arbeitskräfte

OECD-Länder	Durchschnitt 1989/1990	Durchschnitt 2002/2003
Australien	10,1	13,8
Belgien	19,3	21,5
Dänemark	10,8	17,5
Deutschland	11,8	16,8
Finnland	13,4	17,6
Frankreich	9,0	14,8
Griechenland	22,6	28,3
Großbritannien	9,6	12,3
Irland	11,0	15,5
Italien	22,8	26,2
Japan	8,8	11,0
Kanada	12,8	15,4
Niederlande	11,9	12,8
Neuseeland	9,2	12,4
Norwegen	14,8	18,7
Österreich	6,9	10,8
Portugal	15,9	22,3
Schweden	15,8	18,7
Schweiz	6,7	9,5
Spanien	16,1	22,3
USA	6,7	8,6
Durchschnitt von 21 OECD-Ländern	13,2	16,4

Tabelle 1: Anteil der Schattenwirtschaft in Prozent des Bruttoinlandsprodukts in ausgewählten Ländern.
Quelle: Schneider (2003: 9)

ist keineswegs eine vernachlässigbare Größe. Selbst wenn die faktische Arbeitslosigkeit im offiziellen Sektor wegen der staatlichen Arbeitsmarktprogramme mit über 5,8 Mio. höher als die amtlich ausgewiesene angenommen wird, dürfte sie durch die Beschäftigung im inoffiziellen Sektor mindestens kompensiert werden.¹⁰ Um ca. 370 Mrd. €, also ca. 17 Prozent des realen Bruttoinlandsprodukts, schwarz zu produzieren, sind entsprechend der gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion mindestens fünf Mio. vollzeitbeschäftigte Arbeitskräfte notwendig. Um Missverständnissen vorzubeugen: Es sind nicht die gemeldeten Arbeitslosen (oder nur einige!), die inoffiziell arbeiten, weil sie intensiv kontrolliert werden. Es sind vielmehr jene im offiziellen Sektor Beschäftigten, die durch drastische Verkürzung der offiziellen Wochenarbeitszeit (z. B. 35-Stunden-Woche oder Hartz-Modell im Volkswagenwerk Wolfsburg) Möglichkeiten gewonnen haben, einer inoffiziellen Zweitbeschäftigung nachzugehen. Auch hieran wird deutlich, dass „Kampfmaßnahmen“ der Gewerkschaften zum Abbau von Arbeitslosigkeit häufig den Insidern und nicht den arbeitslosen Outsidern nutzen.

¹⁰ Vgl. Sachverständigenrat (2002: 121).

Wie kann das steigende Ausmaß von Schwarzarbeit reduziert werden, ein Großteil der Arbeitsplätze also wieder in den offiziellen Sektor zurückverlagert werden? Dies gelingt sicherlich nicht kurzfristig und auch nicht durch den Aufbau umfangreicher staatlicher Kontrollnetze (mit teilweise völlig neuen, unproduktiven Berufen, wie z. B. den staatlichen „Arbeitsfahndern“), wie es gleichwohl in Deutschland versucht wird. Stattdessen gilt es, durch systematische, längerfristig angelegte und vor allem glaubwürdige Reduktion von Steuersätzen und Lohnnebenkosten die offizielle Arbeit in kleineren und mittleren Unternehmen wieder rentabel zu gestalten.

Reformnotwendigkeit und Anpassungshindernisse

Es sind somit einige Gemeinsamkeiten, aber auch viele Unterschiede bei der Funktionsweise der Arbeitsmärkte und der Arbeitsmarkt- sowie der staatlichen Regulierungspolitik im europäischen Vergleich feststellbar. Besonders in den 70er Jahren dominierten an sozialen Zielen ausgerichtete Eingriffe in die Arbeitsmärkte, die durch staatliche Regulierungen auf breiter Front bis hin zur Änderung arbeitsrechtlicher Normen und der relevanten Rechtsprechung unterstützt wurden. In vielen Fällen sind es die damals unter völlig anderen Bedingungen wirtschaftlicher Prosperität realisierten Absicherungsmaßnahmen, die heute die Inflexibilität auf den offiziellen Arbeitsmärkten begründen und die notwendigen wirtschaftlichen Anpassungsprozesse bei weltwirtschaftlicher Integration der Arbeits- und insbesondere der Kapitalmärkte verhindern. Damit sind zugleich die wirtschaftspolitischen Ansatzpunkte einer tatsächlich die Beschäftigung im offiziellen Sektor fördernden Therapie markiert. Sie wurde auch von den meisten Ökonomen in den betroffenen Ländern frühzeitig erkannt, aber nur in den kleineren, oben genannten europäischen Ländern mit Erfolg umgesetzt. Sie konzentrierten sich mit unterschiedlichen Gewichten und Ausprägungen der einzelnen Instrumente auf

- die Erhöhung der Preis- und Mengenflexibilität auf den Arbeitsmärkten und eine Verbesserung der Beschäftigungspolitik,
- Reformen der sozialen Sicherungssysteme mit dem Ziel des Abbaus der Lohnnebenkosten sowie
- die spürbare Reduktion der Staatsquote durch Rückführung der Staatsausgaben und der Steuersätze bei gleichzeitig sinkender, zumindest aber konstanter Neuverschuldung des Staates.

Die Länder mit der positiven Reformbilanz und den sichtbaren Beschäftigungserfolgen seit den 90er Jahren sind ein eindrucksvoller Beleg dafür, dass parlamentarische Demokratien auch dann sehr wohl reformfähig sind, wenn mehr oder weniger tiefe Einschnitte bei sozialen Besitzständen erforderlich werden. Sozialdemokratische und selbst sozialistische Parteien akzeptierten solche Maßnahmen und setzten sie in Regierungsverantwortung um, ohne dauerhafte Mandatseinbußen realisieren zu müssen. Das galt immer dann, wenn die Parteien (und insbesondere ihre Führungskräfte) den potentiellen Wählern glaubhaft verdeutlichen konnten, dass ohne Reformen der wirtschaftliche Erfolg gefährdet wäre und damit längerfristig immer weniger soziale Ziele verwirklicht werden könnten. Warum dies in den kleineren europäischen Ländern eher möglich ist als in den großen kontinentaleuropäischen Ländern (Frankreich, Italien, Deutschland), kann hier nur angedeutet werden:

- Frankreich als traditionell zentralistisch organisiertes Land erfüllt am wenigsten die Voraussetzungen für dezentrale, wettbewerbliche Marktprozesse. Dies gilt auch für die Arbeitsmärkte, die durch starke sozialistische Gewerkschaften geprägt sind: Dezentralisierungsversuche Anfang der 90er Jahre verursachten erhebliche Koordinationsprobleme.
- Italien leidet seit Jahrzehnten unter der Instabilität politischer Entscheidungsprozesse und einem relativ häufigen Wechsel der politischen Entscheidungsträger. Zugleich existiert traditionell eine sehr ausgeprägte *second economy* (Anteil am realen Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2002: ca. 28 Prozent). Das drastische wirtschaftliche Nord-Süd-Gefälle zeigt sich auch in der Höhe der regionalen Arbeitslosenquoten (2002: Süditalien 19,3 Prozent; Mittelitalien 7,4 Prozent; Norditalien 3,8 Prozent) und behindert ordnungspolitische Reformen.
- Deutschland ist von den Ende der 80er Jahre geplanten und teilweise auch verwirklichten Arbeitsmarktreformen, der beabsichtigten Staatsausgabenreduktion sowie der Deregulierung durch die überraschende Wiedervereinigung abgekommen und in die alten Fehler staatlicher Interventionspolitik zurückgefallen. Auch die zeitweiligen „Blockaden“ politischer Entscheidungen im deutschen Zweikammernsystem (Bundestag und Bundesrat) werden als Gründe für die Reformschwäche herangezogen, sind allerdings angesichts ähnlicher Situationen in anderen Ländern (z. B. in den USA oder Großbritannien) nicht überzeugend. Dies gilt weniger für die Argumente der – seit den Sozialreformen Bismarcks – sehr starken Verankerung von sozialstaatlicher Politik in den Parteiprogrammen der beiden großen Volksparteien, die Marktversagen bei der Lösung wirtschaftlicher Probleme eher akzeptieren als Staatsversagen. Hinzu kommt ein starker, traditionell durch die alte Industrielwelt sowie Klassenkampftheorien geprägter Gewerkschaftsflügel, der notwendige ordnungspolitische Reformen als sozial schädliches, „neoliberales Teufelszeug“ bekämpft.

Nur wenn es in diesen Ländern gelingt, die skizzierten ordnungspolitischen Reformen der Arbeitsmärkte und der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik durchzusetzen, wird Europa insgesamt die wirtschaftlichen und sozialen Anforderungen der Zukunft bewältigen können. Zu hoffen ist, dass der in ganz Europa einsetzende Wettbewerb zwischen den Ländern und ihren Institutionen den Druck auf die reformresistenten Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaftsverbänden wirksam erhöhen wird.

Bibliographie

- BERTHOLD, Norbert. „Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Element einer wettbewerblichen Tarifautonomie“, *Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung* 42 (2003), Nr. 4.
- BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.). *Internationales Beschäftigungs-Ranking 1998*. Gütersloh 1998.
- BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.). „Internationales Beschäftigungs-Ranking 2002“. <http://www.beschaeftigungsranking.de> (2.6.2003).
- GÖRGENS, Egon. „Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigung in Deutschland“, *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 48 (1997), 385-410.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. *Jahresgutachten 2002/2003. Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*. Stuttgart 2002.

SCHNEIDER, Friedrich. „Der Umfang der Schattenwirtschaft des Jahres 2003 in Deutschland, Österreich und der Schweiz – Weiteres Anwachsen der Schattenwirtschaft“. <http://www.economics.uni-linz.ac.at/Schneider/PfuschOeDCH2003.pdf> (2.6.2003).

THIEME, H. Jörg. „Finanzmarktregulierung und Faktorwettbewerb“, in: Karl-Hans HARTWIG und H. Jörg THIEME (Hrsg.). *Finanzmärkte: Funktionsweise, Integrationseffekte und ordnungspolitische Konsequenzen*. Stuttgart 1999, 527-546.