

Forschung

ams info 19

Wien, November 1998

Stephan Schulmeister, WIFO

Massenarbeitslosigkeit in Deutschland – Jobwunder in den USA: Lehren für eine europäische Beschäftigungsstrategie?

Die im Auftrag des AMS durchgeführte Studie "Die Beschäftigungsdynamik in den USA im Vergleich zu Deutschland und Japan" analysiert die Entwicklungen in den betreffenden Ländern unter dem Gesichtspunkt des neoliberalen und des systemischen Ansatzes. Wird der derzeit dominierenden neoliberalen Sichtweise zufolge das Ausmaß von Beschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit vor allem durch die Höhe des Reallohns bestimmt, geht der systemische Erklärungsansatz davon aus, daß der Einsatz von Arbeit nicht vom Verhältnis zwischen Lohn- und Kapitalkosten, sondern vom – irreversiblen – technischen Fortschritt abhängt, begreift Beschäftigung und Arbeitslosigkeit also als Ergebnis des Zusammenwirkens von verschiedenen ökonomischen, sozialen und politischen Variablen.

Von der Vollbeschäftigung in die Beschäftigungskrise

In der Prosperitätsphase der Nachkriegszeit richtete sich der "Vermehrungsdrang" des Kapitals auf die Gütermärkte: Bei festen Wechselkursen, unter der Wachstumsrate liegenden Zinssätzen sowie stabilen Rohstoffpreisen und Aktienkursen waren kurzfristig spekulative Transaktionen auf den Finanzmärkten unattraktiv, das Gewinnstreben konzentrierte sich auf langfristig spekulative Aktivitäten im Bereich der Gütermärkte (Investitionen, Innovationen und Handel). Bei hohem Wirtschaftswachstum herrschte Vollbeschäftigung, obwohl die Lohnquote stieg, die Reallöhne also rascher wuchsen als die Arbeitsproduktivität.

Vor allem infolge der Abstimmung makro- und mesoökonomischer Rahmenbedingungen expandierten die europäischen Volkswirtschaften in dieser Phase viel rascher als die Ökonomie der USA. Der wirtschaftspolitisch aktive Staat und die korporatistische Gestaltung der "labor relations" durch Unternehmerverbände und Gewerkschaften ergänzten die realkapital- und damit wachstumsfreundlichen Systembedingungen.

Die Hauptursache für die langfristige Abschwächung des Wachstums von Produktion und Beschäftigung seit Anfang der siebziger Jahre liegt in der Verlagerung des

”Vermehrungsdrangs” des Kapitals von den Gütermärkten zu den Finanzmärkten: Einerseits erhöhten instabile Zinssätze, Wechselkurse und Rohstoffpreise die Unsicherheit im Hinblick auf die Profitabilität von Realinvestitionen sowie ihre Finanzierungskosten, andererseits bot gerade diese Entwicklung neue Gewinnchancen für kurzfristig spekulative Aktivitäten. Überdies schränkte das seit 1980 ständig über der Wachstumsrate liegende Zinsniveau den Finanzierungsspielraum der Unternehmen ein, die unter diesen Bedingungen ihre Funktion, das Sparen der privaten Haushalte in Realkapital und damit auch in Arbeitsplätze umzusetzen, in viel geringerem Maß als bis Anfang der siebziger Jahre erfüllten.

Unterschiedliche Entwicklungen in den USA und in Europa

Dem neoliberalen Verständnis zufolge ist in erster Linie die (Lohn-)Flexibilität der Arbeitsmärkte in den USA dafür verantwortlich, daß die Arbeitslosigkeit kaum stieg: Die Reallöhne paßten sich den Nachfrageverschiebungen besser an und sanken deshalb für gering qualifizierte Arbeitskräfte; zugleich wurden zahlreiche (Niedriglohn-)Arbeitsplätze geschaffen.

Dem systemischen Ansatz zufolge nahmen mit dem Realzinsniveau und den Gewinnchancen von Finanzmarktspekulationen auch die Renditeansprüche des Realkapitals zu (”shareholder value”). Der Reallohnzuwachs wurde unter die Steigerung der Arbeitsproduktivität gedrückt: Einerseits wurde die Arbeitsproduktivität durch eine Forcierung von Rationalisierungsinvestitionen in Sektoren mit überdurchschnittlicher Kapitalintensität und hohen Qualifikationsanforderungen an die Arbeitskräfte (hauptsächlich in der Industrie) erhöht; andererseits kam es zu einer Senkung der Reallöhne und einer Konzentration der Produktion auf Sektoren mit einer verhältnismäßig geringen Kapitalausstattung des Arbeitsplatzes, in denen überwiegend gering qualifizierte Arbeitskräfte eingesetzt werden (insbesondere im traditionellen Dienstleistungsbereich).

In den USA trug das hohe Angebot an gering qualifizierten Arbeitskräften gemeinsam mit der geringen Verbindlichkeit der Arbeitsbeziehungen, niedrigen Arbeitslosenunterstützungen und der Schwäche der Gewerkschaften dazu bei, daß sich das Wachstum von Produktion und Beschäftigung auf den Bereich der traditionellen Dienstleistungen konzentrierte: Die Arbeitsproduktivität stagnierte, die Reallöhne gingen teils deutlich zurück.

In Deutschland wurden infolge der geringen Streuung der Qualifikation der Arbeitskräfte sowie der korporatistischen Gestaltung der Arbeitsbeziehungen und des relativ

engmaschigen Netzes der sozialen Sicherheit die Kapitalausstattung je Arbeitsplatz, die Arbeitsproduktivität und damit auch die Reallöhne ständig gesteigert; gleichzeitig blieb die personelle Einkommensverteilung stabil.

Seit Anfang der neunziger Jahre entwickeln sich überdies die makroökonomischen Rahmenbedingungen in den USA und in Deutschland sehr unterschiedlich. In den USA förderten die Niedrigzinspolitik, der unterbewertete Dollarkurs und die "nachfrageschonende" Budgetkonsolidierung durch den höheren Grenzsteuersatz (wieder) Aktivitäten auf den Gütermärkten, besonders Investitionen und Export. In Deutschland ergab sich durch die Hochzinspolitik der Bundesbank, die DM-Aufwertung, die nachfragedämpfende Budgetpolitik sowie den starken Inflationsrückgang und damit anhaltend hohe Realzinsen eine gegenteilige Entwicklung.

Arbeitslosigkeit und Einkommensverteilung

Aus neoliberaler Sicht ist die wachsende Ungleichheit der Verteilung der Lohneinkommen in den USA der Preis für das hohe Beschäftigungswachstum: Da die Reallöhne auf den "demand shift against low-skilled workers" flexibel reagierten, habe sich die Beschäftigung viel günstiger entwickelt als etwa in Deutschland.

Folgende Beobachtungen lassen diese Interpretation fragwürdig erscheinen:

- Die Arbeitslosigkeit von gering qualifizierten Arbeitskräften ist im Vergleich zu hochqualifizierten Arbeitskräften in den USA deutlich höher als in Deutschland.
- Die relative Arbeitslosenquote der gering qualifizierten Arbeitskräfte ist in den meisten Industrieländern seit Mitte der achtziger Jahre gesunken.
- Dementsprechend ist die Arbeitslosigkeit für sämtliche Qualifikations- und Berufsgruppen laufend gestiegen.

Nach systemischer Sicht hat die Organisation des Bildungswesens einen erheblichen Einfluß auf die Entwicklung von Arbeitsproduktivität, Reallohn(-Ansprüchen), Arbeitslosigkeit und Einkommensverteilung:

- Das überwiegend privatwirtschaftlich organisierte Bildungssystem der USA bringt auf allen Stufen AbsolventInnen mit einer relativ großen Streuung der Ausbildungsqualität und damit der "skills" für die spätere Berufstätigkeit hervor; dem entspricht ein hohes Angebot an Arbeitsplätzen, welche keine spezifischen Qualifikationen erfordern.
- Das deutsche Bildungssystem ist in beträchtlichem Maß darauf ausgerichtet, auf allen Stufen bzw. in allen Ausbildungszweigen einheitliche Qualitätsstandards

sicherzustellen; der Anteil von "low-skill jobs" ist deshalb in Deutschland wesentlich kleiner als in den USA.

Die mit dem "Krisensyndrom" verbundenen Tendenzen zu sozialer Desintegration konnten in (Kontinental-)Europa durch die Systeme der sozialen Sicherheit in Grenzen gehalten werden. In den USA manifestierten sie sich hingegen besonders in den Randschichten der Gesellschaft in wachsender Armut und in dramatisch steigender Kriminalität.

Elemente einer europäischen Beschäftigungsstrategie

Aus systemischer Sicht muß eine effiziente Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auf die spezifischen Bedingungen der jeweiligen Gesellschaft zugeschnitten sein. Eine konsens- und identifikationsfähige Gesamtstrategie in der EU sollte in einer Erneuerung des "europäischen Modells" bestehen, das unter dem Begriff "soziale Marktwirtschaft" Prosperität bei Vollbeschäftigung sowie ein hohes Maß an sozialer Integration und Kohärenz ermöglicht hat. Die wichtigste Voraussetzung dafür sind monetäre Rahmenbedingungen, welche das unternehmerische Gewinnstreben wieder auf die Gütermärkte und damit indirekt auf die Schaffung von Arbeitsplätzen richten.

Als Prophylaxe gegen "Erdölpreisschocks" und internationale Schuldenkrisen – die, wie z. B. auch die jüngste Krise in Ostasien, regelmäßig durch Kursschwankungen des Dollars ausgelöst werden – sollte die Realisierung der Europäischen Währungsunion zum Anlaß genommen werden, die Wechselkurse zwischen den drei bedeutendsten Währungen Dollar, Euro und Yen zu stabilisieren. Die Euro-Leitzinsen sollten auf einem Niveau stabil gehalten werden, das sicherstellt, daß die für den Unternehmenssektor relevanten Kreditzinsen die Wachstumsrate in der EU nicht wesentlich übersteigen, ja im Idealfall sogar leicht unterschreiten.

Die Zinspolitik sollte sich in diesem Sinn an der Förderung der unternehmerischen Realinvestitionen orientieren und nicht zum Zweck der Inflationsbekämpfung eingesetzt werden: Zinssteigerungen erhöhen die Produktionskosten und dämpfen die Inflation nur über eine (vermeidbare) Rezession. Ein deutlich niedrigeres Zinsniveau in Europa würde auch zu einer mäßigen Aufwertung des (weiterhin unterbewerteten) Dollars gegenüber dem Euro beitragen; da die Wechselkurse zwischen Dollar, Euro und Yen auf einem der Kaufkraftparität entsprechenden "fairen" Niveau stabilisiert werden sollten, müßte der Dollar zuvor dem Euro gegenüber aufwerten.

Zur Verbesserung der europäischen Infrastruktur sollten Schritt für Schritt die im EU-Weißbuch vorgeschlagenen Konzepte realisiert werden; dies gilt insbesondere für die

Investitionen in die transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN). Zusätzlich sollte eine europäische "Umweltoffensive" initiiert werden, die vor allem auf eine systematische Reduktion der Schadstoffemissionen von Unternehmen und Haushalten abzielt (verbesserte Abgasreinigung, Förderung des Einsatzes von Kraft-Wärme-Kupplungen sowie sonstiger umweltverbessernder Investitionsgüter, thermische Gebäudesanierung usw.). Da Umweltqualität und Infrastruktur öffentliche Güter sind, ist ihre Finanzierung durch Steuern begründet. Zusätzliche Einnahmen könnten im Zuge einer Harmonisierung und Ökologisierung des Steuersystems in der EU aufgebracht werden, welche insbesondere die Finanzkapitalerträge sowie den Energieverbrauch betreffen.

Um sowohl technischen Fortschritt und damit ein hohes Produktivitätswachstum als auch steigende Beschäftigung zu realisieren, sollte die Lebensarbeitszeit durch flexible Arbeitszeitmodelle gesenkt und damit das Arbeitsvolumen gleichmäßiger verteilt werden; die Bereitschaft der Unternehmen, eine solche Strategie mit zu tragen, würde am ehesten dann erreicht, wenn diese Modelle gleichzeitig eine bessere Auslastung des Realkapitals ermöglichen, also Betriebs- und Arbeitszeit entkoppeln. Wegen der Unterschiede von Produktivitätsfortschritt und Niveau der Reallöhne zwischen den einzelnen Branchen sowie wegen der unterschiedlichen Lohnstrukturen innerhalb der Branchen müßte das Verhältnis zwischen jenem Teil des Produktivitätszuwachses, der als Lohn, und jenem, der als Freizeit entgolten wird, nach Branchen differenziert werden.

Die Strategien einzelner Konzerne zur Bewältigung des potentiellen Konflikts zwischen Produktivitätsfortschritt und Beschäftigung wie Volkswagen und BMW, die sich in wesentlichen Zügen vom "amerikanischen Weg" unterscheiden, enthalten jene Komponenten, welche das europäische Modell für eine effiziente Bekämpfung der Arbeitslosigkeit prägen könnten: Realisierung von Produktivitätsfortschritt und Beschäftigungswachstum; "Akkommodierung" der technischen durch soziale Innovationen; Stärkung der (qualitativen) Wettbewerbsfähigkeit der EU durch Forcierung von Prozeß- und Produktinnovationen und damit auch der Produktivitätsentwicklung (statt durch Lohnsenkungen); Verhinderung bzw. Überwindung der Spaltung zwischen arbeitslosen und beschäftigten Gruppen durch verstärkte Kooperation zwischen UnternehmerInnen, ArbeitnehmerInnen und Staat; Stärkung der Corporate Identity der Europäischen Union.

Der europäische Weg zur Überwindung der Arbeitslosigkeit sollte sich also insgesamt an einem wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Modell orientieren, das den Erwartungen, Wertvorstellungen und Lebensgewohnheiten

der EuropäerInnen entspricht und einen Ausgleich zwischen den Prinzipien Konkurrenz und Kooperation sowie zwischen individuellem und sozialem Eigennutz der BürgerInnen anstrebt.