

Verkrustete Arbeitsmärkte: auf dem Weg in die Arbeitslosigkeit?

24

Rede beim Munich Economic Summit am 18. Juni 2004*

Giuseppe Bertola**

Können europäische Arbeitsmärkte den heutigen Herausforderungen standhalten?

Europäische Arbeitsmärkte waren nicht immer starr. Von der Nachkriegszeit bis in die siebziger Jahre war die Arbeitslosigkeit in Europa geringer als diejenige in den USA. Und die europäischen Länder wiesen ein hohes Wirtschaftswachstum auf. Zwischen 1950 und 1973 wuchs das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den 15 EU-Ländern jährlich um fast 5% (fast 4% pro Kopf). In den Jahren zwischen 1974 bis 1985 verlangsamte sich das Wachstum in den USA und der EU auf etwa 2%. Und obwohl in Europa weniger Beschäftigung geschaffen wurde als in den USA, stiegen bis in die neunziger Jahre die Reallöhne, auch die Lohnunterschiede waren geringer als in den USA. In den frühen achtziger Jahren erhöhten sich die Arbeitslosenquoten der meisten europäischen Länder und übertrafen diejenige der USA, aber die Arbeitslosigkeit war keine Quelle sozialer Spannungen, da die Hauptverdiener einen sicheren Arbeitsplatz mit hohen Löhnen genießen konnten und sich die Arbeitslosigkeit nur auf sekundäre Teile des Arbeitsmarktes konzentrierte.

Ende der neunziger Jahre war die Arbeitslosenquote in der EU doppelt so hoch wie in den USA, und Wachstum wurde ein schwer erreichbares Ziel für europäische Politiker (Sapir et al. 2004). Aber nicht nur in den neunziger Jahren, sondern auch in den ersten Jahren des neuen Millennium, war das Wachstum in den EU-Ländern im Allgemeinen und in Deutschland im Besonderen sehr viel langsamer als in den USA. Dies ist bedauerlich. Aber die Stagnation sollte nicht zu Resignation führen, und ängstlich zu sein, ist nicht konstruktiv. Die Europäer müssen vielmehr vorausschauende Lösungen entwickeln für das bekannte Problem, Arbeitnehmerschutz mit wirtschaftlicher Leistung in Einklang zu bringen. Sich mit vergangenen Erfolgen zu rühmen, sollte nicht dazu führen, den Fortschritt zu bedauern und defensive, rückwärts gerichtete Programme zu befürworten. Eine großartige Vergangenheit sollte stattdessen ein Ansporn für neue Lösungen sein.

Konjunkturelle und strukturelle Faktoren

Die Wachstums- und Arbeitsmarktprobleme in Europa sind relativ neu. Lange Zeit reagierte die Politik auf eine hohe Arbeitslosigkeit mit staatlich eingerichteten Arbeitsstellen, einer aktiven Arbeitsmarktpolitik und Frühverrentungsprogrammen. Den strukturellen Veränderungen, die der sich stetig verschlechternden Beschäftigungssituation in Europa zugrunde liegen, wurde wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Das Ziel des EU-Gipfels von Lissabon, bis zum Jahr 2010 den Status der »konkurrenzfähigsten Wirtschaft« zu erreichen, hat bis jetzt nicht zu den angemessenen Reformen geführt, so dass es

auch nicht weiter verwunderlich ist, dass seither die europäische Wirtschaft nur wenig gewachsen ist.

Der Grund für die geringen Wachstumsraten wurde und wird immer noch in den konjunkturellen Bedingungen gesehen, strukturelle Faktoren sind jedoch offensichtlich viel entscheidender. Der Binnenmarkt, die Erweiterung und die Europäische Währungsunion haben alle erheblich dazu beigetragen, den europäischen Markt zu vergrößern und das makroökonomisch-politische Umfeld zu verbessern. Um aber eine größere Leistung und schnelleres Wachstum zu fördern, sind entsprechende Wettbewerbsbedingungen notwendig. Die Produktionsstruktur muss sich in Richtung nachhaltiges Wachstum orientieren. Das ist sicherlich nicht nur eine Frage der Steuerreduzierung. Dies kann die Entwicklung eines Landes nämlich nur dann unterstützen, wenn die Steuern in anderen Ländern hoch bleiben. Aber diese Strategie ist keine Option für eine europäische Wirtschaft, in der öffentliche Ausgaben und Transfers politische Ziele verfolgen.

Wettbewerb und Wachstum sollten in allen Märkten vorhanden sein, nicht nur auf dem Arbeitsmarkt, dessen institutionelle Regelungen oft für die schlechte Beschäftigungssituation verantwortlich gemacht wird. Auch wenn dies in vielerlei Hinsicht für viele Länder zutrifft, vergisst man schnell, dass die Institutionen des Arbeitsmarktes von Nutzen sein können und ihre Stabilität ein wichtiges Ziel der Allgemeinheit und der öffentlichen Ordnung ist. Um zu verstehen, warum die schlechte Beschäftigungssituation in vielen europäischen Ländern nicht zu Reformen führt, sollte man bedenken, dass die niedrige Beschäftigung ein unangenehmes, aber nicht unbeabsichtigtes Nebenprodukt vieler Institutionen des Arbeitsmarktes ist. Arbeitslosenversicherung, Lohnnebenkosten und soziale Transfers, Arbeitnehmerschutz und Tarifverhandlungen sollen Armut verhindern und Ungleichheit reduzieren.

Aber die hohen Löhne und die Einkommenssicherheit haben ihren Preis in einer niedrigeren Produktivität und einer geringeren Beschäftigung, ein Preis, dessen Höhe von den Charakteristiken des Arbeitsmarktes abhängt. Eine Arbeitslosenunterstützung, die in einer hoch produktiven Wirtschaft nur geringe Auswirkung hätte, könnte in einer weniger entwickelten Ökonomie die Beschäftigungsraten dramatisch senken. Deshalb gibt es in großen Ländern oftmals eine hohe Gesamtarbeitslosigkeit und daneben eine verbreitete regionale Arbeitslosigkeit. Zum Beispiel herrscht im Nordosten von Spanien und Norditalien fast Vollbeschäftigung, während es in weniger entwickelten Regionen und im Landesdurchschnitt zur gleichen Zeit eine hohe Arbeitslosigkeit gibt.

Da sich ein regulierter Arbeitsmarkt bei starkem Wettbewerb auf den Produktmärkten negativ auf die Beschäftigung auswirkt (Bertola und Boeri 2001), spielt auch die grenzüberschreitende Integration eine wichtige Rolle. Die gleiche Erhö-

* Gekürzte Übersetzung ohne Anreden und dgl.

** Università di Torino und EU.

hung der Arbeitskosten, die die Beschäftigung in einer geschlossenen Volkswirtschaft mit geringem Wettbewerb nur wenig reduzieren würde, wird in einer Wirtschaft, deren Produktion in ein anderes Land verlagert werden kann, die Beschäftigungssituation dramatisch verschlechtern.

Wirtschaftliche Integration und der Arbeitsmarkt

Ist der Wettbewerb zwischen den Handelspartnern stark, wird auch die Beschäftigung aufgrund der Regulierung des Arbeitsmarktes stärker zurückgehen. Deshalb wird die wirtschaftliche Integration die europäischen Arbeitsmarktinstitutionen nachhaltig verändern.

Die EU-Erweiterung um die relativ armen mittel- und osteuropäischen Länder stellt die alten EU-Mitgliedstaaten vor neue Herausforderungen. Die Einwanderer kennen in der Regel die Möglichkeiten zum Erhalt von Sozialleistungen in dem Gastland besser als die dort einheimische Bevölkerung. Sogar schon kleine Unterschiede in den möglichen Zielländern können die Menschen, die sich entschieden haben, auszuwandern, beeinflussen bei der Wahl ihres Migrationszieles. So zeigen einige Studien, dass Einwanderer eher großzügiger Sozialleistungen in Anspruch nehmen als Einheimische (vgl. Borjas 1999 für die USA und Sapir 2001 für Europa). Werden viele Mittel- und Osteuropäer in die Arbeitslosigkeit migrieren und sogar das Arbeitslosenheer, das man in einigen Regionen Deutschlands und Italiens findet, vergrößern oder solchen Druck auf die existierenden Sozialsysteme ausüben, dass die geplante Schaffung einer Region wirtschaftlicher Freiheit verhindert wird? Oder kann die Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Staaten in die EU die lange Phase der Starrheit der Arbeitsmärkte von 1970 bis in die neunziger Jahre beenden und das dynamische Wachstum und die Arbeitsmarktverhältnisse der fünfziger und sechziger Jahre wiederherstellen?

Die Antwort auf diese Frage hängt zum Teil von kulturellen Faktoren ab. Oft wird argumentiert, dass die Mobilität europäischer Arbeitskräfte durch kulturelle und sprachliche Barrieren behindert wird. Aber etwa 10 Mill. europäische Arbeitnehmer haben auf der Suche nach besseren Beschäftigungsmöglichkeiten im goldenen Zeitalter Europas in den fünfziger und sechziger Jahren die Grenzen überquert; viele andere zogen vom Land in die Stadt. Kulturelle und politische Faktoren werden eine leistungsorientierte Migration nicht verhindern, wenn europäische Arbeitsmärkte zu ihrer früheren Dynamik zurückkehren sollten. Aber diese Faktoren könnten eine wichtige Rolle bei der Ausgestaltung der Reformen, die in Westeuropa als Reaktion auf den Zuwanderungsdruck durchgeführt werden, spielen. Die Zuwanderung wird nicht zum Untergang des europäischen Sozialstaates führen. Die staatlichen Sozialsysteme und die Regulierung des Arbeitsmarktes werden von der Mehrheit der EU-Bürger befürwortet. Sie würden si-

cherlich eine Begrenzung der individuellen Mobilität bevorzugen, sollten sich Tendenzen zum radikalen Ab- bzw. Umbau der bisherigen institutionellen Regelungen zeigen.

Deshalb gefährdet die Interaktion zwischen den bisherigen Sozialprogrammen und wirtschaftlicher Integration die Letztere stärker. Ob die steigende Arbeitskräftemobilität zu einer Anti-Integrationshaltung führen oder das Wachstum in Westeuropa erneuern wird, wird hauptsächlich davon abhängen, ob sich die Politik den neuen Herausforderungen stellt und Wege finden wird, um sozialen Zusammenhalt und wirtschaftlichen Fortschritt zu fördern, ohne die Ziele der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, die für Europa so wichtig sind, aufzugeben.

Die Herausforderungen, von denen die aktuellen Sozial- und Arbeitsmarktregelungen betroffen sind, sind durch die wirtschaftliche Integration mitverursacht. Aber diese Regulierungen, die Europa von seiner Vergangenheit geerbt hat, werden durch die demographischen Trends und technologischen Entwicklungen überholt. Die wirtschaftliche Integration führt zur Produktivitätssteigerung und verändert die Bewertung der aktuellen institutionellen Regelungen auf vielfältige Weise, nicht nur durch die Migration. Aber die individuelle Mobilität ist vielleicht der sichtbarste Aspekt der wirtschaftlichen Integration. Der Handel und die Mobilität des Kapitals können auf die Arbeitnehmer den gleichen Wettbewerbsdruck ausüben wie die Migration. Und diese ist praktisch nicht zu stoppen.

Die Reformrichtungen

Es wäre falsch, die wirtschaftliche Integration zu bedauern. Die Integration von Märkten über Familien, Städte und Königreiche hinweg hat in der Geschichte den wirtschaftlichen Fortschritt gefördert. Unsere Bereitwilligkeit und Fähigkeit mit Menschen, die sich geographisch und kulturell von uns unterscheiden, zusammenzuarbeiten, ist die Hauptursache, warum wir einen höheren Lebensstandard als primitive Menschen genießen (Seabright 2004). Es gibt keinen Grund, warum der Fortschritt durch die Grenzen von Nationalstaaten verhindert werden sollte.

Es ist notwendig, eine Neubewertung durchzuführen, um herauszufinden, wie die Regulierungen des Arbeitsmarktes verändert werden sollten und was ihre Ziele sind. Reformen sollten durch eine neue Kosten-Nutzen-Analyse begründet werden. Die wirtschaftliche Integration bietet neue Möglichkeiten, kann aber negative Auswirkungen auf den Sozialstaat haben, wenn die institutionelle Struktur der Märkte ungenügend auf die neuen Möglichkeiten reagieren kann. Die EU-Arbeitsmärkte und das Wachstum leiden unter dem Mangel an geeigneter Umgestaltung bei Wettbewerbsdruck. Infolgedessen sind Reformen sowohl für die bisherigen als auch für die neuen EU-Mitglieder unverzichtbar, damit sie sich die neuen Möglichkeiten zu Nutzen machen können. Wenn Arbeitskräfte und

andere Ressourcen, die in traditionellen Industrien nicht mehr gewinnbringend eingesetzt werden können, ungenutzt bleiben und nicht neuen Aufgaben zugeordnet werden, wird der Verlust industrieller Produktion nicht durch neue Dienstleistungen kompensiert, und der Wohlstand wird verringert.

Integration und Deregulierung sind nicht schmerzlos, und es wäre gefährlich, die politisch-ökonomischen Spannungen zu missachten, die durch den Abbau des gegenwärtigen Systems des Arbeitnehmerschutzes in Europa entstanden sind. In einer Zeit, in der Arbeitnehmerschutz wegen stärkerem Wettbewerb immer schwieriger wird, werden gleichzeitig die Rufe nach solchem Schutz immer lauter. Deshalb sollten die Reformen weder nur deregulieren noch sollten Maßnahmen eingeführt werden, die den Fortschritt beschränken. Die Politiker sollten nicht, wie Generäle des 20. Jahrhunderts, alte Schlachten mit veralteten Instrumenten schlagen. Die Arbeitslosenunterstützung für deutsche Bauarbeiter sollte eher aufgrund einer Veränderung ihrer Wettbewerbsfähigkeit durch die Konkurrenz aus Mittel- und Südeuropa reformiert werden, als aufgrund des Wetters und konjunkturellen Schwankungen, wie es die Verfechter eines »Bismarckschen Systems« möchten.

Die Institutionen sollten auf nationaler und auf EU-Ebene reformiert und modernisiert werden, um Wandel und Mobilität zu ermöglichen, Arbeit zu fördern und alte Ziele in eine neue Umgebung zu integrieren. Während die wirtschaftlichen Interaktionen das Ausmaß und die Intensität derer in den USA erreichen, müssen die einzelnen Mitgliedstaaten der EU, und auch die EU als Gesamtheit, bei dem Entwurf der neuen institutionellen Rahmenbedingungen aber die europäische Tradition bewahren.

Marktübergreifende Aspekte

Die USA unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht von der EU, nicht nur in der Struktur ihrer Arbeitsmärkte. Nicht nur die Arbeitsmärkte, sondern alle Märkte müssen umgestaltet werden. Denn es kann von den Arbeitnehmern nicht erwartet werden, dass sie die Risiken, die durch die Reform des Arbeitsmarktes für sie entstehen, allein tragen, während andere Bereiche nicht reformiert werden. In einigen Ländern können arbeitslose, besser verdienende Angestellte leicht eine Beschäftigung als Taxifahrer finden: Selbständigkeit und ein einfacher Zutritt zu den Produktmärkten können entscheidend dazu beitragen, dass deregulierte Arbeitsmärkte akzeptiert werden. Die relevanten Prozesse können durch die wirtschaftliche Integration und die EU-Wettbewerbsbehörden gefördert werden und machen die Deregulierung des Arbeitsmarktes akzeptabler, als sie bisher ist. Es ist auch wichtig, dass regulierte Finanzmärkte, auf denen wettbewerbliche Bedingungen herrschen, etabliert werden, um es den Arbeitnehmern zu ermöglichen, die gleichen erschwinglichen Verbrauchercredite

zu nehmen, die es den US-amerikanischen Arbeitnehmern erlauben, ihren Konsumstand auch bei Einkommensschocks zu bewahren. Kovarianzmuster sind in Aspekten der Arbeits-, Produkt- und Finanzmarktregulierung und -entwicklung erkennbar (Nicoletti, Scarpetta und Boylaud 1999; Bertola und Koeniger 2004). Jedes Mitgliedsland müsste seine institutionellen Rahmenbedingungen reformieren, und die Erfahrung und auch die Theorie weisen darauf hin, dass diese Reformprozesse abgestimmt werden sollten.

Grenzüberschreitende Aspekte

Die USA unterscheiden sich von der EU auch durch ihre Bundesgesetzhoheit, die in Europa kein Gegenstück hat. Nicht nur die Geld und Wettbewerbspolitik, sondern auch die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik müssten koordiniert werden (Bertola et al. 2001). Nur gemeinsam verwaltete Programme, wie zum Beispiel eine Renten- und Arbeitslosenversicherung, die dazu dienen sollen, Märkte zu ersetzen, auf Gebieten, auf denen der Privatsektor keine entwickeln kann, müssten dann nicht koordiniert werden, wenn sie den versicherungsmathematischen Standards entsprechen. Die genaue Definition des Verhältnisses zwischen individuellen Beiträgen und Leistungen kann generell sicherstellen, dass solche Systeme dem Druck der wirtschaftlichen Integration standhalten. Der Wettbewerb innerhalb dieser Systeme, in der Art, wie sie von Sinn (2003) analysiert wurden, kann ihre Effizienz fördern.

Ein Minimalstandard für Sozialleistungen und für die Besteuerung von mobilem Kapital und Unternehmen sollte für die EU eine höhere Priorität als eine gemeinsame Agrarpolitik haben. Eine passende soziale Grundlage muss nicht als Teil einer kompletten »Sozialunion« eingeführt werden: die Homogenisierung von Minimalstandards wäre ohne politisch unrealistische, grenzüberschreitende Finanztransfers nicht möglich und wirtschaftlich gefährlich. Harmonisierung bedeutet jedoch nicht Homogenität. Minimalstandards, festgelegt durch regionale Lohn- und Preisniveaus, würden grenzüberschreitende Spannungen verhindern und könnten von supranationalen Fonds mitfinanziert werden, da dies im Interesse der reicheren wie auch der ärmeren Mitgliedstaaten der integrierten Wirtschaftsregionen ist.

Umfang und Kohärenz

Europas politische Landschaft ist nicht überall so starr wie in einigen seiner größeren Mitgliedstaaten. Erfolgsgeschichten bei der Reform des Arbeitsmarktes sind möglich, dies zeigen auch die früheren Erfahrungen der Niederlande und die aktuelleren Booms in Irland und Finnland. In allen Fällen, und vor allem auch bei den britischen Reformen in der Thatcher-Ära, war ein entscheidendes Merkmal erfolgreicher Reformen ihr Umfang, der sich auf Teile des Arbeitsmarktes, des

Finanzmärkte und auch der Produktmärkte erstreckte. Viele Erfolgsgeschichten fanden in relativ kleinen Ländern statt, in denen eine umfangreichere Vorgehensweise leichter zu entwickeln und auszuführen ist. Dieser Fortschritt fehlt in den größeren Ländern und auf EU-Ebene. Der Verfassungsentwurf sah bei verschiedenen Aspekten der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, in denen einige europäische Rahmengesetze Mindestanforderungen festlegen könnten, ein qualifiziertes Mehrheitswahlrecht vor. Obwohl diese wichtigen Bestimmungen die internationalen Verhandlungen nicht überstanden haben, kann man hoffen, dass bessere Regelungen zwischen einigen Ländern entstehen werden, wenn der aktuelle Entwurf ratifiziert wird.

Fortschritt ist schwierig, aber notwendig. Damit die wirtschaftliche Interaktion auf regionaler Ebene und in der EU das gewünschte Gleichgewicht zwischen konkurrenzfähiger Effizienz und individuellem Sozialschutz erreicht, müssen alle Reformen, und nicht nur Arbeitsmarktreformen, auf einer umfassenden und kohärenten Basis durchgeführt werden. Natürlich sind wirtschaftliche Integration, effektiver Sozialschutz und politische Entscheidungen auf regionaler Ebene ein widersprüchliches Trio, genau wie eine unabhängige makroökonomische Politik, feste Wechselkurse und Kapitalmobilität vor der Wirtschafts- und Währungsunion: Zwei der drei zu verfolgen, bedeutet notwendigerweise das dritte aufzugeben (Bertola 2004). Integration aufzugeben wäre jedoch gleichbedeutend mit der Aufgabe wirtschaftlichen Fortschritts.

Literatur

- Bertola, G. (2004), »Designing the New EU: Welfare Policy Integration Issues«, Paper präsentiert auf der CESifo Delphi Konferenz vom 3.–5. Juni 2004, Delphi.
- Bertola, G. und T. Boeri (2002), »EMU Labor Markets Two Years On: Microeconomic tensions and institutional evolution«, in: M. Buti and A. Sapir (Hrsg.), *EMU and Economic Policy in Europe: The Challenge of the Early Years*, Edward Elgar, Aldershot, 249–280.
- Bertola, G., J.F. Jimeno, R. Marimon und Chr. Pissarides (2001), »Welfare Systems and Labor Markets in Europe: What convergence before and after EMU?«, in: G. Bertola, T. Boeri und G. Nicoletti (Hrsg.), *Welfare and Employment in a United Europe*, MIT Press., Cambridge Mass.
- Bertola, G. und W. Koeniger (2004), »Consumption Smoothing and the Structure of Labor and Credit Markets«, *IZA Discussion Paper No.1052*, Bonn.
- Borjas, G.J. (1999), »Immigration and Welfare Magnets« *Journal of Labor Economics* 17, 607–637.
- Nicoletti, G., St. Scarpetta und O. Boylaud (1999), »Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation«, *OECD Economics Department Working Papers* 226, OECD Economics Department.
- Sapir, A. (2001), »Who's Afraid of Globalization? Domestic Adjustment in Europe and America«, in: R.B. Porter, P. Sauvé, A. Subramanian und A. Zampetti (Hrsg.), *Efficiency, Equity, Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium*, Brookings Institution, Washington, DC.
- Sapir, A., Ph. Aghion, G. Bertola, M. Hellwig, J. Pisani-Ferry, D. Rosati, J. Viñals, H. Wallace et al. (2004), *An Agenda for a Growing Europe – The Sapir Report*, Oxford University Press, Oxford und New York..
- Seabright, P. (2004), *The Company of Strangers: A Natural History of Economic Life*, Princeton University Press, Princeton und Oxford..
- Sinn, H.-W. (2003), *The New Systems Competition*, Blackwell Publishing, Oxford.