

Problem Arbeitslosigkeit : Restriktionen, Handlungsspielräume und Möglichkeiten staatlicher Politik im Zeitalter der globalen Ökonomie

Autor(en): **Hug, Daniel**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum**

Band (Jahr): **6 (1995)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-833043>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

DANIEL HUG

**PROBLEM ARBEITSLOSIGKEIT:
RESTRIKTIONEN, HANDLUNGSSPIELRÄUME
UND MÖGLICHKEITEN STAATLICHER POLITIK
IM ZEITALTER DER GLOBALEN ÖKONOMIE**

Problem Arbeitslosigkeit: Restriktionen, Handlungsspielräume und Möglichkeiten staatlicher Politik im Zeitalter der globale Ökonomie

Daniel Hug

1. Einleitung

Das Phänomen Arbeitslosigkeit ist ein vornehmlich ökonomisches Problem. Dies ist nicht zuletzt an den hier vortragenden Referenten ersichtlich, die zum grössten Teil aus der ökonomischen Profession stammen. Doch mit dem starken Anwachsen des Kreises der Arbeitswilligen, die keine Arbeit finden, wird die gesellschaftspolitische Dimension immer bedeutender. Arbeitslosigkeit hat individuelle und gesamtwirtschaftliche Wohlstandsverluste zur Folge. Zugleich fördert sie die Desintegration einer umfangmässig bedeutenden gesellschaftlichen Gruppe. Mit anderen Worten: Der Staat, der für die Wohlfahrt der gesamten Gesellschaft sorgen soll, ist gefordert. Wie steht es mit seiner Kapazität und Kompetenz, etwas gegen die desolate Situation auf dem Arbeitsmarkt auszurichten? Welche Rückwirkungen sind aufgrund der strukturellen Veränderungen in der Weltwirtschaft auf die staatliche Handlungsfähigkeit zu erwarten? Hat staatliche Politik überhaupt einen Einfluss auf die Höhe der Arbeitslosigkeit, und wenn ja, welchen? Diesen und ähnlichen Fragen möchte ich in meiner Ausführung nachgehen.

2. Methodischer Ansatz

Weshalb sind einige Nationen deutlich stärker von Missstand der Arbeitslosigkeit betroffen als andere? Darin besteht die leitende Fragestellung zahlreicher Untersuchungen auf dem Gebiet der Vergleichenden Politikforschung. Meine Analyse stützt sich vorwiegend auf Erkenntnisse dieses Forschungszweiges. Sie findet Ergänzung durch die Ergebnisse aus der Internationalen Politischen Ökonomie. Dieses Vorgehen erlaubt einerseits die Analyse der Interaktionen zwischen Staat (Politik) und Wirtschaft. Andererseits hat diese Methode den Vorteil, dass die grossen Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern in der politischen Ausrichtung, der Ausgestaltung und der Bedeutung staatlicher Institutionen und schliesslich bezüglich der Beschäftigungssituation mitberücksichtigt werden können. Aus dem Vergleich der verschiedenen Arrangements lassen sich Rückschlüsse über die Wirksamkeit und die Einflusskraft von verschiedenen Faktoren auf die Höhe der Arbeitslosigkeit ziehen.

Im Zentrum meiner Betrachtungen stehen die Restriktionen und Handlungsspielräume staatlicher Politik im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit in den 90er Jahren.

3. Die bisherigen Erklärungsansätze sind ungenügend

In der Vergleichenden Politikforschung erlangte in den beiden letzten Jahrzehnten vor allem ein Erklärungsansatz grosse Bedeutung: die Korporatismus-Theorie. Demnach weisen diejenigen Länder besonders tiefe Arbeitslosenraten auf, in denen branchenübergreifende, landesweite Gewerkschaften mit einer zentralen Arbeitgeberorganisation und dem Staat die Lohnverhandlungen führen. Im Gegensatz zu Branchengewerkschaften und unterschiedlichen politischen Gewerkschaften, die sich gegenseitig konkurrenzieren, wird bei umfassenden Gewerkschaften beobachtet, dass sie stärker gesamtwirtschaftliche Interessen ins Auge fassen, was sich in den Verhandlungen mit der Arbeitgeberseite dämpfend auf die Lohnverhandlungen auswirkt. Generell findet man in den Ländern, die als korporatistisch klassifiziert werden, in der Regel Kooperation und Verhandlung statt Streiks und Kampfmassnahmen. Die Rolle des Staates besteht in der Schaffung einer institutionalisierten Verhandlungsplattform, in der Beschaffung relevanter Informationen und in der Gewährung von Garantien in der Durchsetzung der Vertragsabschlüsse. Idealerweise zeichnen sich die erfolgreichen Staaten zudem durch einen hohen Grad an politisch-ökonomischer Koordinierungsfähigkeit aus, insbesondere in der Koordination von Geld-, Finanz-, Lohn- und Währungspolitik¹. Als Musterbeispiele identifizierte man in verschiedenen empirischen Studien meistens die skandinavischen Staaten sowie Österreich. In der Tat meisterten diese Länder die Krisen der 70^{er} und 80^{er} Jahre erstaunlich erfolgreich; die Arbeitslosenquoten waren weit unter dem OECD-Durchschnitt.

Eine erste Überprüfung des Modelles eines typischen Korporatismus-Verfechters zeigt jedoch, dass die Erklärungskraft dieses Ansatzes zu Beginn der 90^{er} Jahre stark an Bedeutung eingebüsst hat.

Crepaz (1992) stellte in seiner Untersuchung fest, dass eine höhere Einstufung eines Landes auf seiner Korporatismus-Skala - unter simultaner Modellierung von Kontrollvariablen - mit einem tieferen Niveau der nationalen Arbeitslosenrate einhergeht². Gemäss seinen Ergebnissen weist die Korporatismus-Skala eine grosse Erklärungskraft auf. Stellen wir nun die Zeitperiode, in der seine Korporatismus-Skala am erfolgreichsten abschneidet, den aktuellen Daten von 1993 gegenüber³, ergibt sich folgendes Bild:

¹ Die «sozialdemokratisch-keynesianische Koordination» zwischen expansiver Fiskalpolitik und einer entsprechenden Geldpolitik im Zusammenspiel mit einer restriktiven Lohnpolitik der starken Gewerkschaften erwies sich als erfolgreichste Kombination.

² Diese lineare Art des Zusammenhangs wird von Calmfors/Driffill (1988) grundsätzlich bestritten. Sie finden in ihrer Untersuchung vielmehr Evidenz für eine konkave Beziehung zwischen den beiden Variablen.

³ Selbstverständlich bin ich mir bewusst, dass der Zeitpunkt 1993 etwas willkürlich gewählt erscheinen mag. Gemäss Einschätzung der OECD (1993b) setzt sich jedoch die Tendenz der Annäherung der skandinavischen (insbesondere Schweden) Arbeitslosenraten an den westeuropäischen Durchschnitt in den nächsten Jahren weiter fort.

Tabelle 1: Beziehung zwischen der Korporatismus-Skala von Crepaz und den Arbeitslosenquoten in den 80^{er} und 90^{er} Jahren

<i>Land</i>	<i>Korporatismus Index</i>	<i>Arbeitslosenquote 1974-1982</i>	<i>Arbeitslosenquote 1983-1988</i>	<i>Arbeitslosenquote 1993</i>
Österreich	1.600	1.73	3.58	5.7
Norwegen	1.531	1.92	2.75	6.1
Schweden	1.396	2.28	2.27	9.3
Niederlande	1.006	6.40	12.47	8.0
Dänemark	0.518	6.53	8.95	12.3
Schweiz	0.505	0.31	0.78	4.9
Deutschland	0.480	3.73	8.07	10.1
Finnland	0.427	4.76	5.12	17.5
Belgien	0.258	7.00	11.72	9.4
Japan	0.053	2.01	2.70	2.5
Irland	-0.528	8.26	16.42	16.7
Frankreich	-0.725	5.60	9.92	11.7
Italien	-0.851	6.77	10.02	10.6
Grossbritannien	-0.862	5.64	10.82	10.3
Australien	-1.025	5.47	8.35	10.8
Neuseeland	-1.106	1.66	4.62	9.6
Kanada	-1.335	7.69	9.97	11.3
USA	-1.341	7.22	7.17	6.7

Quellen: Korporatismus-Skala, Arbeitslosenquoten 1974-82 und 1983-88 aus Crepaz (1992: 149, 151); Arbeitslosenquoten 1993 aus OECD (1993a; 1993b), vgl. Bemerkungen in Fussnote 35.

Eine erste Überprüfung der Zusammenhänge mittels bivariaten Regressionen ergibt folgende Ergebnisse:

Korrelation Korporatismus-Index/ALQ 1974-82: -0.52 (adj. $R^2 = 0.22$)

Korrelation Korporatismus-Index/ALQ 1993: -0.28 (adj. $R^2 = 0.02$)

Die dämpfende Wirkung eines ausgebauten korporatistischen Systems hat offenbar in den letzten Jahren stark nachgelassen. Worin liegen die Gründe für diese Entwicklung?

4. Der internationale Strukturwandel in den 80^{er} und 90^{er} Jahren: Einschränkung des Handlungsspielraums und Tendenz zur Konvergenz

Ich gehe davon aus, dass wir uns in den neunziger Jahren in einer grundlegend anderen Situation als in den sechziger und siebziger Jahren befinden. Aufgrund der bedeutend stärkeren Einbindung der nationalen Ökonomien in eine globale Weltwirtschaft ist zu vermuten, dass dieser Prozess den Handlungsspielraum nationaler Policies beeinflusst hat. Der Druck der internationalen Konkurrenz wirkt zunehmend als Restriktion für autonomes Staatshandeln im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Garrett/Lange (1991: 540) formulieren konzis:

«(...) the free flow of economic resources across national frontiers in response to market forces (...) creates powerful constraints against autonomous national strategies.»

Worin bestehen die Restriktionen und Einschränkungen, denen die staatlichen Handlungsträger heute gegenüberstehen?

4.1 Durch Globalisierung steigen Interdependenzen und Verwundbarkeit

Insbesondere Forscher auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen sowie der internationalen politischen Ökonomie tendieren dazu, die Innenpolitik grundsätzlich als eine Funktion äusserer Bedingungen zu betrachten (Seidelmann 1984: 55). In der internationalen Ökonomie etwa ist ein Gemeinplatz älteren Datums geläufig: «...when the United States sneeze, the world catches a cold» (Alt 1985: 1018). Die Möglichkeiten für kleinere Länder, mittels entsprechenden Policies die negativen Auswirkungen einer weltweiten Rezession auf die Binnenwirtschaft einzudämmen, sind durch ökonomische Interdependenzen eingeschränkt⁴ (Alt 1985: 1020).

Thompson zieht aus seinen Forschungen den Schluss, dass sich die Gewichte im kontradiktorischen, «beinahe dialektischen» (Thompson 1992: 198) Gegensatz zwischen nationalstaatlicher Autonomie und globaler ökonomischer Interdependenz in den 80^{er}- und 90^{er}-Jahren zunehmend in Richtung globaler Bestimmungsfaktoren verschoben haben. Gründe dafür sieht er einerseits in der grundlegend anderen Struktur der heutigen globalen Ökonomie, die nicht mehr viel mit den früheren Stadien⁵ gemeinsam hat. Gemäss dieser Argumentation ist das Charakteristische in der aktuellen Struktur der Weltwirtschaft nicht mehr das Nebeneinander einer Anzahl individueller nationaler Ökonomien, welche interaktiv miteinander verbunden sind; vielmehr haben wir es heute mit einer gänzlich neuen Entität, der globalen Ökonomie, zu tun. «With the globalizing economy it is the global economy that dominates the national economies existing within it» (Thompson 1992: 199).

Empirische Indikatoren belegen diesen Trend. So hat sich beispielsweise der Anteil aller Importe am BIP der Europäischen Union zwischen 1975 und 1993 von ehemals 20% auf 32% erhöht. Im gleichen Zeitraum hat sich der Anteil der Exporte am BIP in den EFTA-Staaten von knapp 30% auf mittlerweile rund 45% erhöht. Betrachten wir einen weiteren Indikator, die ausländischen Direktinvestitionen in einem Land, so ist der Anstieg der letzten Jahre sogar bedeutend steiler: Währenddem die ausländischen

⁴ «They (the open western industrial economies) will be heavily affected by external shocks whose effects cannot be entirely offset by and which in turn considerably constrain domestic policy.» (Alt 1985: 1020)

⁵ Thompson (1992: 198-99) unterscheidet 4 Stadien: (1) Übersee-Handel vormoderner Gesellschaften; (2) Weltweite Handelsbeziehungen mit Herausbildung erster Formen von Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Ökonomien; (3) Weltweite Wirtschaftsbeziehungen, in welcher die finanziellen Beziehungen und ausländischen Investitionen in stark steigendem Masse die reinen Handelsbeziehungen ersetzen; (4) Starke Zunahme der Qualität und Intensität der Wirtschaftsbeziehungen, global integrierte Finanzmärkte; die Strukturen der globalen Ökonomie dominieren die nationalen Ökonomien.

Direktinvestitionen zwischen den EU-Ländern 1985 noch kaum 2% des BIP (oder weniger als 10% der einheimischen Investitionen) betragen, sind heute rund 4% zu verzeichnen⁶. (OECD 1994: 157)

Die zunehmende gegenseitige Durchdringung der Volkswirtschaften ist deshalb von Bedeutung, weil Konjunktur und Beschäftigung eines Landes - neben anderen Einflussfaktoren - abhängig von der Situation in den wichtigsten Partnerländern ist. Eine Rezession im Land X wird die Nachfrage nach den Importgütern, die Land Y herstellt, sinken lassen⁷. Insbesondere für offene Volkswirtschaften besteht die Gefahr, dass sich ein derartiger Nachfrageeinbruch - *ceteris paribus* - in höheren Arbeitslosenraten auswirkt (Alt 1985: 1020; Crepaz 1992: 154). Nimmt nun die Offenheit der Volkswirtschaften weiter zu, steigt damit auch die ökonomische Verwundbarkeit (Crepaz 1992: 162).

Eine empirische Untersuchung aus den USA (Alt 1985) weist beispielsweise bereits für die Jahre 1960-1983 nach, dass die Variable «World Demand» (verzögert um eine Periode) in einer bivariaten Regression im Fall von Grossbritannien rund 70% der Varianz der britischen Arbeitslosenrate «erklärt». Selbst in multiplen Regressionsmodellen bleibt der Einfluss der Variable «World Demand» bedeutend: in Belgien - ein typisches Beispiel für eine kleine, offene Ökonomie - lässt ein Prozentpunkt weniger «Weltnachfrage» die belgische Arbeitslosenrate um durchschnittlichen rund einen Viertel ansteigen (Alt 1985: 1034). Generell zeigt sich, dass die sieben untersuchten Länder⁸ mit den *offensten* Ökonomien⁹ auch am *empfindlichsten* auf Veränderungen der Konjunktur in ihren Partnerländern reagieren¹⁰.

⁶ Dabei war Portugal das wichtigste Empfängerland ausländischer Direktinvestitionen. Die OECD unterstreicht in ihrem Employment Outlook 1994 (OECD 1994: 160) generell die Bedeutung dieses Anstiegs: «(...) the sharp rise in foreign direct investment flows recorded since the mid-1980s is probably one of the most striking developments in the world economy.»

⁷ Diese Aussage gilt nicht, wenn es einem Land gelingt, die Export-Preise - und damit als Vorbedingung entweder (a) die Gewinnmarge oder (b) die Löhne oder (c) beides - zu senken (Alt 1985: 1020).

⁸ Die sieben Länder umfassen: NL, IRL, N, B, DK, A, SF (Alt 1985: 1034).

⁹ Alt (1985: 1034) bildet seine Skala der Offenheit von Ökonomien durch das Verhältnis von Exporten und BSP (Exporte in % des BSP). Garrett/Lange (1991: 560) verwenden in ihrer Untersuchung eine leicht modifizierte Version (Exporte+Importe, ausgedrückt in % des BSP) und weisen zu Recht darauf hin (553), dass auch dieser Indikator den Grad der Vernetztheit einer Ökonomie nur unvollständig erfasst: Die immer stärker an Bedeutung gewinnende Integration der Finanzmärkte wird in dieser Operationalisierung nicht einbezogen, da ein geeigneter Indikator offenbar schwierig zu generieren ist.

¹⁰ Crepaz (1992: 154) kommt in seiner Untersuchung über 18 OECD-Länder zum gleichen Schluss: Die Offenheit («foreign trade as a percentage of GDP») einer Volkswirtschaft übt einen signifikant positiven Einfluss auf das Niveau der Arbeitslosigkeit aus. Damit bestätigt sich Katzensteins (1985) Hypothese der grösseren Verwundbarkeit von kleinen offenen Ökonomien. Allerdings ist Crepaz's Schätzkoeffizient marginal: 10 Prozentpunkte mehr Aussenhandel führen zu 0,4 Prozentpunkten mehr Arbeitslosigkeit. Dies ist vermutlich auf die andersartige Methode zurückzuführen: Crepaz modelliert keine eigentlichen Zeitreihen, sondern nur die Durchschnittswerte von drei Dekaden (OLS-Methode).

Die grosse Ausnahme unter den relativ kleinen Ländern bildet Schweden¹¹, welches weltwirtschaftlichen Einbrüchen durch seine extensive Arbeitsmarktpolitik relativ unempfindlich gegenüberzustehen scheint¹².

4.2 Restriktionen in der Geldpolitik

In den Finanzmärkten haben während den letzten zwei Dekaden tiefgreifende strukturelle Transformationen stattgefunden. Die Globalisierung, die Schaffung neuer Finanzinstrumente und der enorme Zuwachs der Finanzmärkte hat zu einer Einbusse der Effektivität der Notenbanken in der Regulierung der Finanzmärkte¹³ und der Wirksamkeit der monetären Instrumente geführt (Dyson et al. 1994). Die Notenbanken sehen sich zunehmend turbulenteren Märkten gegenüber, doch ihre Interventionsinstrumente - wie zum Beispiel Zentralbankreserven - haben stark an Bedeutung und Wirksamkeit eingebüsst. Das Wachstum der Zentralbankreserven hat in keiner Weise mit der Zunahme und beschleunigten Geschwindigkeit der Kapitalströme Schritt gehalten¹⁴. Die Machtverschiebung von den Notenbanken zu den Finanzmärkten zeigt sich im Verhältnis von Notenbankreserven und den täglichen Umsätzen auf den Geldmärkten: Gemäss IMF betragen die Reserven (ohne Gold) aller Industrieländer im April 1992 insgesamt 556 Billionen \$, doch alleine der tägliche Umsatz an den 9 grössten Fremdwährungsmärkten belief sich auf 910 Billionen \$. Damit ist die Fähigkeit von Notenbanken, den Kurs ihrer Währungen mitzubestimmen, stark eingeschränkt (Dyson et al. 1994: 16).

Das geldpolitische Instrumentarium hat noch aus einem anderen Grund stark an Bedeutung eingebüsst. Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs bzw. die Aufhebung der Kapitalverkehrskontrollen¹⁵ führte dazu, dass die monetäre Politik (z.B. Abwertung der eigenen Währung) nicht mehr zur Erreichung des internen Vollbeschäftigungszieles eingesetzt werden kann. Die Geld-

¹¹ Allerdings rangiert Schweden auf der «Offenheits»-Skala von Alt (1985: 1034) lediglich auf Platz 9.

¹² Alvarez/Garrett/Lange (1991: 548, 554) bestätigen den Einfluss des «Welt»-BIP auf die Arbeitslosenrate in einem einzelnen Land. Die Resultate wurden mittels einer «Pooled Time Series Regression» über den Zeitraum von 1967-84 unter Einbezug von 16 Ländern ermittelt.

¹³ Neue Instrumente auf den Finanzmärkten wie zum Beispiel die Derivate stehen ausserhalb der Kontrolle der Notenbanken.

¹⁴ «The traditional leverage of central banks in the financial markets has fallen away as what is in effect a parallel banking system, based on equity funds, money market funds and the active management of foreign exchange positions, has been created.» (Dyson et al. 1994: 15)

¹⁵ In Schweden beispielsweise wurde der Kapitalverkehr liberalisiert, als sich der Staat ab Mitte der 70er Jahre immer stärker verschuldete und damit auf den Zustrom ausländischen Kapitals angewiesen war.

politik muss in den skandinavischen Ländern nun vor allem eingesetzt werden, um das externe Ziel - eine ausgeglichene Zahlungsbilanz - zu sichern (Moses 1994)¹⁶. Im Vordergrund stehen nun die Glaubwürdigkeit der Währungspolitik, die Kreditwürdigkeit und Preisstabilität¹⁷.

So ist es nicht erstaunlich, dass sich kaum mehr ein Land geldpolitischer Instrumente bedient, um eine keynesianische Politik zu betreiben¹⁸. Garrett/Lange (1991: 552) gelangen aufgrund ihrer empirischen Untersuchung zum Schluss, dass das reale Geldmengenwachstum weder zur Skala der Stärke der Linken noch zum Grad der Offenheit einer Volkswirtschaft eine signifikante Beziehung aufweist. Die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung ist ohne Einfluss auf das Geldmengenwachstum. Damit zeichnet sich in einem zentralen makroökonomischen Steuerungsinstrument eine deutliche Tendenz zur Konvergenz ab. Scharpf (1993: 4) stellt in seiner Untersuchung gleichermassen fest: «Der Staat ist also nicht mehr in der Lage, durch seine Geld- und Fiskalpolitik für Vollbeschäftigung zu sorgen.»

4.3 Restriktionen in der Zinspolitik

Die Finanzmärkte sind inzwischen vermutlich die am stärksten globalisierten und interdependenten Märkte¹⁹. Die gehandelten Waren (Währungen, Aktien, Obligationen, Derivate) sind vollkommen standardisiert und müssen physisch nicht mehr ausgetauscht werden. Wurde der Handel in den siebziger Jahren noch durch zahlreiche Kapitalausfuhr- und -einfuhr-Regulierungen in verschiedenen Ländern behindert, so stehen heute praktisch keine Barrieren mehr im Wege (Scharpf 1987: 301; Garrett/Lange 1991: 540). Zudem

¹⁶ Moses (1994) schliesst daraus, dass die Situation von Rezession im Inneren (Massenarbeitslosigkeit) und Zahlungsbilanzdefiziten gegen Aussen mit den traditionellen makroökonomischen Policy-Instrumenten nicht mehr zu lösen ist.

¹⁷ Dyson et al. führen die grosse Bedeutung der Inflationskontrolle, die heute vorherrschend ist, auch auf die zunehmende Bedeutung und Macht der Sparer und Anleger zurück. So hielten 1980 britische Pensionsfonds, Investment-Firmen und -Trusts Finanzanlagen im Umfang von 52% des BIP. 1990 machten diese Anlagen jedoch bereits 108% des BIP aus. «The interest of the savers was defined in terms of avoiding the ravages of inflation.»

¹⁸ Der vermutlich letzte Versuch, eine fehlende Nachfragerücke über die Ausweitung der Geldmenge zu schliessen, war in Frankreich während der ersten Regierungsjahre Mitterrands (1981-83) zu beobachten. Ein expansives Geldmengenwachstum sollte zu sinkenden Zinsen führen. Das tiefere Zinsniveau hätte die Konsum- und Investitionskredite verbilligt und damit die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erhöht. Die Beurteilung dieser Politik durch die internationalen Finanzmärkte fiel jedoch vernichtend aus: Der französische Franc geriet unter fortwährenden Druck. Sofort wurden massiv Geldmittel aus Frankreich abgezogen und in anderen Teilen der Welt investiert. Dieser «vermutlich letzte» (Grant 1993: 115) Versuch einer Regierung, eine autonome, den eigenen politischen Prioritäten entsprechende monetäre Politik zu verfolgen, die jedoch im Gegensatz zu den internationalen Vorstellungen über eine angemessene Geldpolitik stand, endete in einer Zahlungsbilanz-Krise und in der «Aufgabe der Illusion eines Keynesianismus in einem Land» (Grant 1993: 115).

¹⁹ «It is in the international financial structure that change in the past two decades has proceeded fastest, away from nationally-centred credit systems towards a single system of integrated financial markets. (...) we now have a global system, in which national markets, physically separate, function as if they were all in the same place.» (Stopford Strange 1991: 40-1)

ermöglichen Fortschritte in der Informations-Technologie den globalen 24 Std.-Handel (Grant 1993: 121); der Handel wird somit weder durch räumliche noch durch zeitliche Hindernisse eingeschränkt. Der Zinssatz (der Preis einer Währung) wird aus der Position einer kleinen, offenen Volkswirtschaft und angesichts des heutigen Handelsvolumen weitgehend durch das internationale Zinsniveau bestimmt; die kleinen Nationen agieren als Preisnehmer²⁰. Hält man sich die Tatsache vor Augen, dass gegenwärtig der «tägliche Umsatz in Devisen weltweit doppelt so hoch ist wie sämtliche Devisenreserven aller Notenbanken zusammen²¹», wird das verschwindend kleine Potential für erfolgreiche staatliche Interventionen deutlich: es verunmöglicht praktisch kleineren Ländern, autonom und gegen den internationalen Trend tiefere Realzinssätze auf ihrer Währung durchzusetzen.

Scharpf (1987: 302) erläutert diesen Mechanismus anhand der US-Hochzinspolitik der achtziger Jahre. Durch die immensen Budget-Defizite und den entsprechenden Kapitalbedarf der Reagan-Administration induziert, bestand für die übrigen Länder ein grosser Druck, dem internationalen Kapital ähnlich attraktive Anlagekonditionen wie die USA zu bieten²². Die Folge war eine Erhöhung der Realzinsen in den westeuropäischen Länder im Gleichschritt mit den USA²³.

Die Zinspolitik bzw. das Zinsniveau - ein wichtiges Instrument keynesianischer Vollbeschäftigungspolitik - wird somit stärker durch die internationalen Finanzmärkte bestimmt als in den vorangehenden Jahrzehnten (Scharpf 1987: 302²⁴; 1993: 2). Nach Scharpfs Argumentation hatte die Hochzinspolitik der achtziger Jahre zudem durch die Erhöhung der Renditeschwelle für Investitionsprojekte zu einem Einbruch der Investitionen geführt und damit auch Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen geschmälert.

²⁰ Thompson (1992: 204) erwähnt folgende Episode, um die Interdependenz der Kapitalmärkte zu zeigen: «In October 1989 the West German Bundesbank raised German interest rates by 1 per cent; two days later the Bank of England was forced to raise UK interest rates by an equal amount.» Grossbritannien weist bezüglich des Kapitalmarktes eine der offensten Ökonomien der Welt auf. In Bezug auf langfristige Investitionen ist dieses Land ein Nettogläubiger; die Zahlungsbilanz ist jedoch defizitär (Thompson 1992: 201-202). Zur Deckung dieses Defizites müssen kurzfristig genügend Geldmittel ins Land fließen, doch dazu muss der Zinssatz relativ zu den übrigen Währungen attraktiv bleiben.

²¹ Bankier Hans Vontobel, zitiert in der *Neuen Zürcher Zeitung*, Nr. 296, 20.12.1993, S. 14.

²² Deutlich tiefere Realzinsen hätten kurzfristig nur über eine expansive Geldmengenpolitik erreicht werden können. Dies wiederum hätte jedoch zu Inflation und bedeutenden Kapitalabflüssen geführt.

²³ Scharpf (1987: 303) listet die Zinsentwicklung (Quartalsdaten) in den USA und vier europäischen Staaten von 1979-1984 auf, ohne allerdings statistische Tests über die Zusammenhänge vorzunehmen.

²⁴ Scharpfs Formulierung (1987: 302) ist noch etwas deterministischer: «Mit der Internationalisierung der Kapitalmärkte hatte die nationale Geldpolitik die Freiheit verloren, die auf dem Dollarmarkt gebotenen Rendite für Finanzanlagen wesentlich zu unterschreiten - und mit dem Anstieg der Realzinsen für langfristige Dollaranlagen wurde diese bis dahin latente Bedingung zu einer manifesten Beschränkung. Die nationale Geldpolitik hatte damit ihre Zinssouveränität verloren.» (Hervorhebung D.H.)

Die empirischen Forschungen von Garrett/Lange (1991) weisen bezüglich der Angleichung der Zinsniveaus in eine ähnliche Richtung: im statistischen Vergleich von 15 OECD Ländern zwischen 1974 bis 1987 zeichnet sich eine Konvergenz der realen wie auch der nominalen Zinsraten ab²⁵. Zwischen linksregierten Ländern mit starken Gewerkschaften einerseits und rechtsregierten Ländern andererseits bestehen keine signifikanten Unterschiede bezüglich des Zinsniveaus (Garrett/Lange 1991: 552).

4.4 Restriktionen in der Fiskalpolitik

Während der siebziger Jahre war das Mittel der Staatsverschuldung ein beliebtes und offenbar wirksames²⁶ Mittel, um die Konjunktur anzukurbeln. Garrett/Lange (1991) liefern den Hinweis, dass dieses Instrument - mit welchem Erfolg sei dahingestellt - auch in den achtziger Jahren angewendet wurde: Die Variable «Budgetdefizit»²⁷ ist die einzige markoökonomische Variable, die eine signifikante Beziehung zur Skala der Stärke der Linken aufweist. Allerdings ist die Richtung der Beziehung entgegen den Erwartungen: «The more 'corporatist' the country, the smaller was its budget deficit» (Garrett/Lange 1991: 554). Das Instrument der Staatsverschuldung wurde in den achtziger Jahren vermutlich nicht mehr mit der gleichen Intensität eingesetzt, wie dies in früheren Jahren der Fall war. In den achtziger Jahren setzte vor allem die amerikanische Hochzinspolitik einer expansiven Fiskalpolitik, welche in Rezessionszeiten an sich wünschenswert ist, enge Grenzen (Scharpf 1987: 303): die Kosten der Staatsverschuldung variieren mit der Höhe des Zinssatzes und können bei hohem Zinsniveau rasch untragbar hoch ansteigen.

Das zudem die Wirksamkeit dieses Instrumentes in den letzten Jahren gelitten haben könnte, unterstellt Scharpf (1987: 262-63): «Freilich hat mit der zunehmenden internationalen Verflechtung der Wirtschaftskreisläufe auch die nationale Fiskalpolitik mit Externalität zu rechnen - bei Ländern mit hohem Importanteil geht ein grosser Teil der zusätzlich geschaffenen Nachfrage ins Ausland (...). Unter sonst gleichen Umständen war also in Österreich mit einem etwas geringeren binnenwirtschaftlichen Wirkungsgrad der fiskalischen Expansion zu rechnen als in den nicht ganz so importabhängigen anderen drei Ländern.» Die Länder Österreich (Anteil der Importe am BIP: 38%²⁸) und Deutschland (29%) «haben also in der Tat einen Teil ihrer expansiven fiskalischen Impulse 'exportiert' (...)» (Scharpf 1987: 263).

²⁵ Im Mittelwertvergleich zwischen den drei korporatistischen Länder (A, N, S) und den «Weak Labor»-Ländern (CAN, F, J, USA) ergab sich zwar noch eine signifikante Abweichung. In den Regressionsmodellen und (unter Einbezug von verschiedenen Kontrollvariablen; N=15 Länder) zeigte sich jedoch weder für die nominale noch für die reale Zinsrate ein signifikanter Zusammenhang zur Skala der politischen Stärke der Linken (Garrett/Lange 1991: 554).

²⁶ «Die aussenwirtschaftliche Verflechtung hat sich jedenfalls in den siebziger Jahren noch nicht als unüberwindliche Restriktion einer fiskalischen Expansion in den europäischen Ländern erwiesen.» (Scharpf 1987: 263)

²⁷ «The government's average annual current receipts minus its total expenses, expressed as a ratio of gross domestic product.» (Garrett/Lange 1991: 551)

²⁸ Werte für 1984 (Scharpf 1987: 263)

4.5 Restriktionen in der Steuerpolitik

Bisher war davon auszugehen, dass der Staat das Monopol hatte, Steuern zu erheben. Das hat er im Prinzip auch heute noch, doch die Globalisierung der Ökonomie und die neuen Kommunikationstechnologien schaffen vielerlei Wege, der staatlichen Besteuerung auszuweichen. Und in der Tat sind einige Unternehmen in bestimmten Sektoren der weltweiten Produktionsstruktur sehr erfolgreich, der Steuermacht des Staates zu entfliehen (Strange 1989: 85).

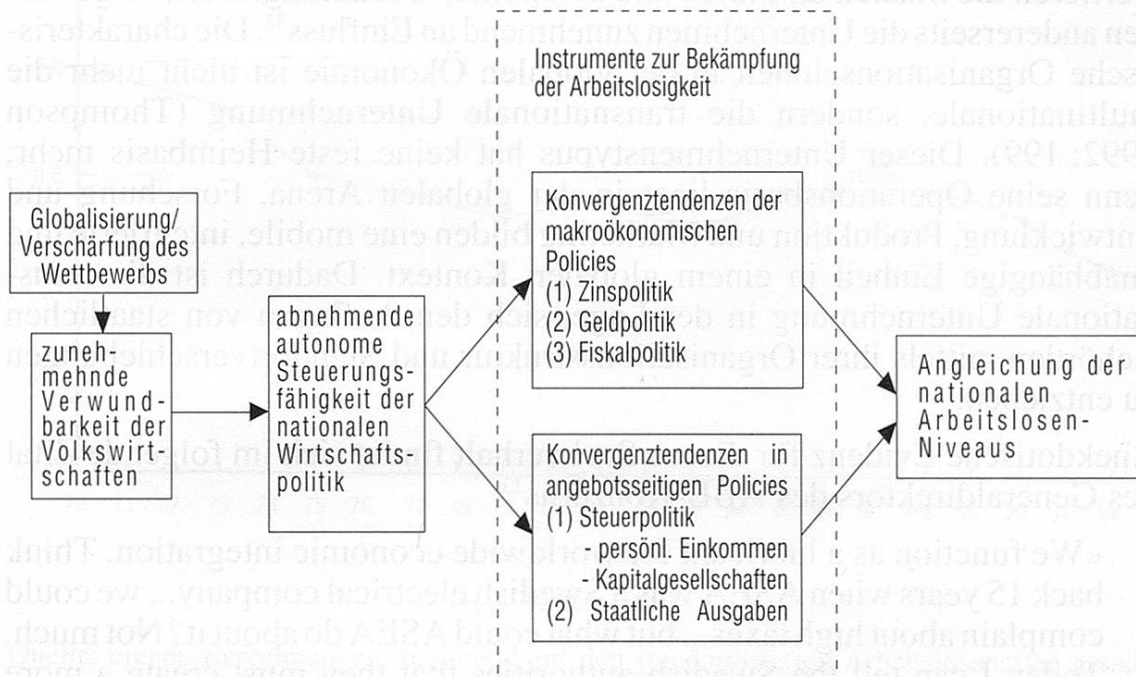
Die Möglichkeit von Steuererhöhungen in der Phase einer starken Konjunktur ist jedoch eine wichtige Grundvoraussetzung für eine erfolgreich keynesianische Politik. Heute muss jedoch davon ausgegangen werden, dass die Unternehmer im Falle von Steuererhöhungen in kürzester Zeit ihren Standort in ein anderes Land verlegen können. Zudem sind Strategien, die auf eine Schmälerung der Kapitalrendite tendieren, aufgrund der verschärften Konkurrenzsituation nur sehr beschränkt möglich (Scharf 1993: 2)²⁹. Damit sinkt tendenziell der Handlungsspielraum (insbesondere für stark verflochtene Ökonomien) zur Besteuerung von Unternehmen und Kapitalgesellschaften³⁰.

Fassen wir den Gedankengang in diesem Abschnitt schematisch zusammen, ergibt sich folgendes Bild:

²⁹ Diese Entwicklung hat zudem einen grossen Einfluss auf die Einkommensverteilung: Im Verlaufe der achtziger Jahre hat die Erhöhung des Realzinsniveaus dazu geführt, dass auch investive Anlagen eine höhere Rendite abwerfen müssen. Dadurch wurde der Umverteilung von Kapitalbesitzern zu den Arbeitnehmereinkommen via Besteuerung des Kapitals ein Riegel vorgeschoben (Scharf 1987: 301-306).

³⁰ Für den Zeitraum von 1974-87 weisen Garret/Lange (1991) zwischen den einzelnen Ländern noch signifikantere Unterschiede nach. Je höher ein Land auf der Skala der politischen Stärke der Linken rangiert, um so umfangreicher ist das Gesamtsteueraufkommen des Staates und die zu entrichtende persönliche Einkommenssteuer. Die Progressivität des Steuersystems nimmt ebenso in der gleichen Richtung zu, doch die Besteuerung der Unternehmen nimmt überraschenderweise mit zunehmender Stärke der Linken ab, wenn auch nur schwach signifikant. Die relative Höhe des Gesamtsteueraufkommens nimmt analog zur Korporatismus-These mit dem Grad der Offenheit einer Volkswirtschaft signifikant zu. Zwischen der persönlichen Einkommenssteuer, der Progressivität des Steuersystems und den Unternehmenssteuern einerseits und der Offenheit einer Ökonomie sind jedoch keine signifikanten Beziehungen festzustellen (Garrett/Lange 1991: 561). Zu vermuten ist also vorerst, dass Unterschiede im Ländervergleich zwar nach wie vor bestehen, dass die Diskrepanzen in den letzten Jahren jedoch kleiner geworden sind.

Figur 1: Beeinträchtigung der Steuerungsmöglichkeiten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit



Nehmen die Steuerungsmöglichkeiten aufgrund der oben angeführten Gründe (Internationalisierung der Kapitalmärkte, Verschärfung der internationalen Konkurrenz, Geld- und Fiskalpolitik greifen nicht mehr) tatsächlich ab³¹, dann ist zu vermuten, dass Veränderungen im weltwirtschaftlichen Umfeld (1) einen grösseren Einfluss auf die nationalen Arbeitslosenraten ausüben und dass sich (2) in den nationalen Arbeitslosenraten Konvergenztendenzen abzeichnen.

In der obenstehenden Darstellung nicht enthalten sind Kreislaufeffekte, die ebenfalls bedeutsam sein können. Die Angleichung der Arbeitslosenquoten auf einem vierfach höheren Niveau als zwanzig Jahre zuvor trifft die westlichen Wohlfahrtsstaaten an ihrer Achillesferse und erfordert gewaltige finanzielle Aufwendungen. Die desolante Beschäftigungslage ist mit ein Grund für die hohe Verschuldung der meisten traditionellen Industriestaaten. Dadurch wird aber wiederum die Handlungskapazität und der Spielraum der einzelnen Staaten stark eingeschränkt.

³¹ Scharpf (1993: 2) konstatiert eine «rasch abnehmenden Steuerungsfähigkeit der nationalstaatlichen Politik gegenüber einer zunehmend globalisierten kapitalistischen Ökonomie».

4.6 Die Gewinner: Unternehmer verfügen über zunehmende Macht und erweiterten Handlungsspielraum

Verlieren die Staaten an Macht und autonomer Gestaltungskraft, so gewinnen andererseits die Unternehmen zunehmend an Einfluss³². Die charakteristische Organisationseinheit in der globalen Ökonomie ist nicht mehr die multinationale, sondern die transnationale Unternehmung (Thompson 1992: 199). Dieser Unternehmenstypus hat keine feste Heimbasis mehr, denn seine Operationsbasis liegt in der globalen Arena. Forschung und Entwicklung, Produktion und Marketing bilden eine mobile, integrierte und unabhängige Einheit in einem globalen Kontext. Dadurch ist die transnationale Unternehmung in der Lage, sich den Auflagen von staatlichen Behörden mittels ihrer Organisationsstruktur und Standortverschiebungen zu entziehen.

Anekdotische Evidenz für diesen Sachverhalt findet sich im folgende Zitat des Generaldirektors des ABB-Konzerns³³:

«We function as a lubricant for worldwide economic integration. Think back 15 years when ASEA was a Swedish electrical company... we could complain about high taxes... but what could ASEA do about it? Not much. Today I can tell the Swedish authorities that they must create a more competitive environment for R & D or our research there will decline... we make visible the invisible hand of global competition.»

Ähnliches lässt sich für die Finanzmärkte feststellen:

«Power was slipping away from monetary authorities to the markets as market operators escaped regulatory control with liberalization and market innovation and as intervention appeared less and less capable of leaning against the winds of the markets.» (Dyson et al. 1994: 16)

4.7 Empirische Evidenz

Sind die Argumente in den vorangehenden Abschnitte nicht völlig aus der Luft gegriffen, so müssten die nationalen Arbeitslosenraten aus zwei Richtungen unter Druck geraten:

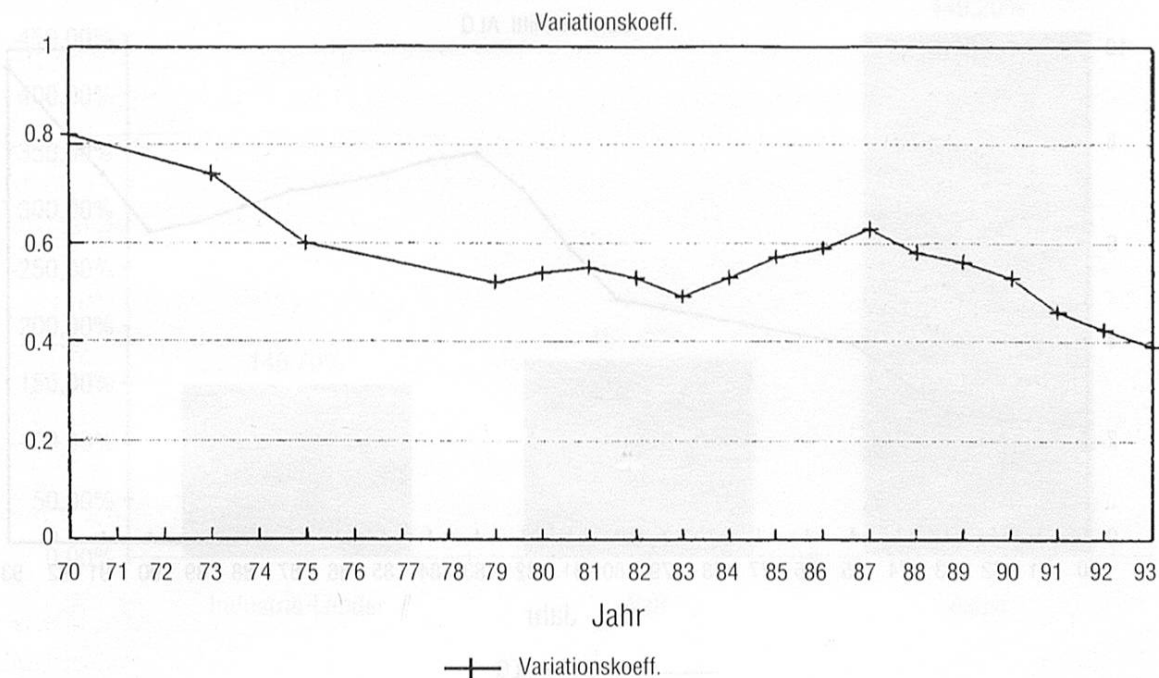
- (1) Die autonomen Steuerungsmöglichkeiten eines Staates, das Vollbeschäftigungsziel zu erreichen, nehmen ab, und
- (2) die zunehmende Globalisierung erhöht die Verwundbarkeit nationaler Ökonomien gegenüber exogenen Schocks.

Am Ende dieser Kausalkette müssten sich folglich gewisse Konvergenztendenzen im Vergleich der nationalen Arbeitslosen-Niveaus abzeichnen. Figur 2 gibt einen Überblick über die Entwicklung seit 1970:

³² Dieser Zusammenhang kann vermutet werden, solange die Inkongruenz zwischen den global gewordenen ökonomischen Strukturen und den vorwiegend national organisierten politischen Strukturen besteht (Grant 1993: 116/117).

³³ W. TAYLOR: «The logic of global business: An interview with ABB's Percy Barnevik», in: *Harvard Business Review*, March/April, pp. 91-105, zitiert in: Grant (1993: 121).

Figur 2: Variationskoeffizient³⁴ der Arbeitslosenrate von 18 OECD-Ländern von 1970-1993



Quelle: eigene Berechnungen, basierend auf den standardisierten Arbeitslosenraten gemäss OECD (1992); neuste Daten gemäss OECD (1993a)³⁵.

Die obenstehende Datenreihe stützt die Vermutungen in den vorangehenden Abschnitten: Gegenüber dem Beginn der siebziger Jahre zeichnet sich gegen Ende der achtziger, Beginn der neunziger Jahre eine starke Konvergenztendenz ab. Der Variationskoeffizient ist 1970 ($V=0.822$) mehr als doppelt so hoch wie 1993 ($V=0.391$). Dies könnte ein Hinweis sein, dass die bisherigen Steuerungsinstrumente in der veränderten weltwirtschaftlichen Situation nicht mehr die Wirksamkeit früherer Jahre entfalten können. Im gleichen Zeitraum ist ein starker Anstieg der durchschnittlichen Arbeitslosenraten zu verzeichnen:

³⁴ Der Variationskoeffizient ist definiert durch die folgende Formel: $V=s/x$ ($x>0$), wobei V für den Variationskoeffizienten steht, s für die Standardabweichung und x für das arithmetische Mittel.

Der Variationskoeffizient drückt damit die Standardabweichung in Mittelwertseinheiten aus. Dieses Mass wird eingesetzt, wenn «Streuungen von Verteilungen mit unterschiedlichen Mittelwerten zu vergleichen sind und Mittelwert und Streuung voneinander abhängen» (Bortz 1989: 61).

³⁵ Für 1993 wurde zum Teil der Schätzwert der OECD (1993b) übernommen. Da es sich hierbei jedoch um unstandardisierte Zahlen handelt, wurde, wo möglich, die aktuellsten standardisierten, saisonbereinigten Daten aus OECD (1993a) übernommen. Diese sind für A= März 93; AUS=3.Q.93; B=3.Q.93; CAN=3.Q.93; DK=2.Q.93; FIN=1.-3.Q.93; F=3.Q.93; IRL=3.Q.93; I=2.Q.93; J=3.Q.93; NL= 1.-2.Q.93; NZ=2.Q.93; N=2.Q.93; S= 3.Q.93; CH= 3.Q.93; UK= 3.Q.93; USA= 3.Q.93.

In folgenden Ländern sind bereits ab einem früheren Zeitpunkt nur unstandardisierte Daten erhältlich:

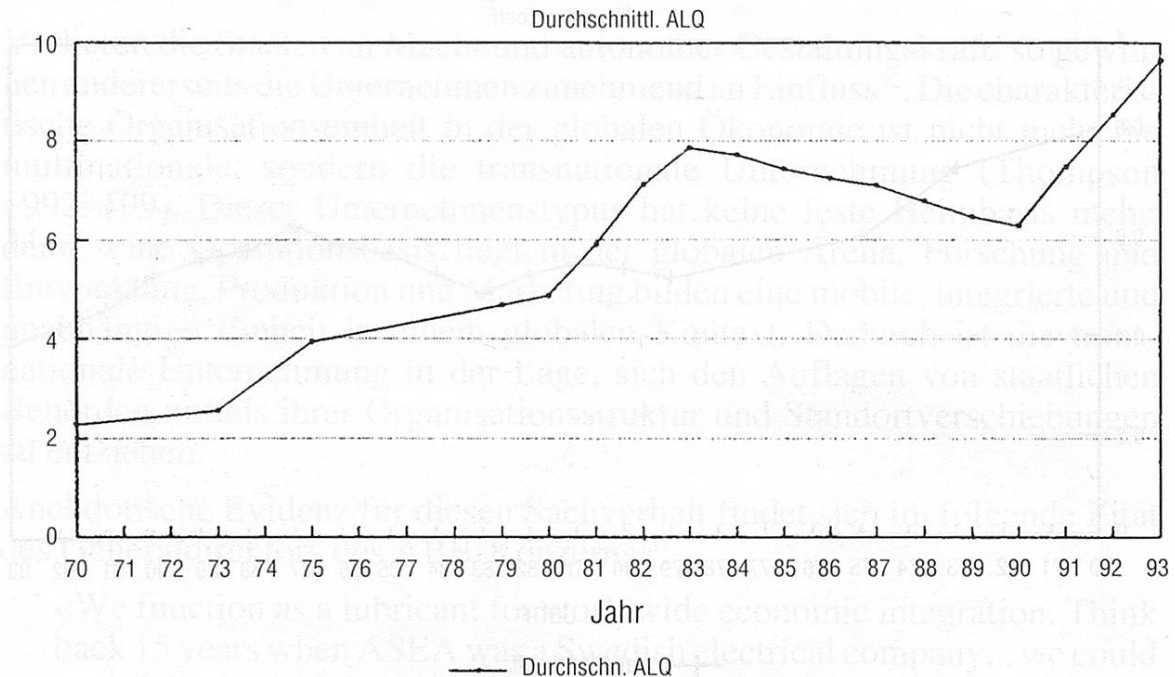
A: ab 1986 unstandardisierte Daten; ALQ bezieht sich auf offiziell registrierte Arbeitslose

DK: ab 1982 unstandardisierte Daten; ALQ bezieht sich auf offiziell registrierte Arbeitslose

D: ab 1991 mit Einbezug der neuen Bundesländer; unstandardisierte Zahlen

CH: unstandardisierte Daten; ALQ bezieht sich auf offiziell registrierte Arbeitslose.

Figur 3: Durchschnittliche Arbeitslosenrate von 18 OECD-Ländern von 1970-1993



Quelle: eigene Berechnungen; zu den Datengrundlagen siehe Anmerkung zu Figur 2.

Im gleichen Zeitraum, in dem die traditionellen Instrumente nicht mehr zu greifen vermögen, ist ein starker Anstieg der durchschnittlichen Arbeitslosenraten zu verzeichnen. Zwischen der Entwicklung zur Konvergenz und dem Anstieg der durchschnittlichen Arbeitslosenraten besteht eine enge statistische Beziehung (Korrelationskoeffizient $r=0.82$).

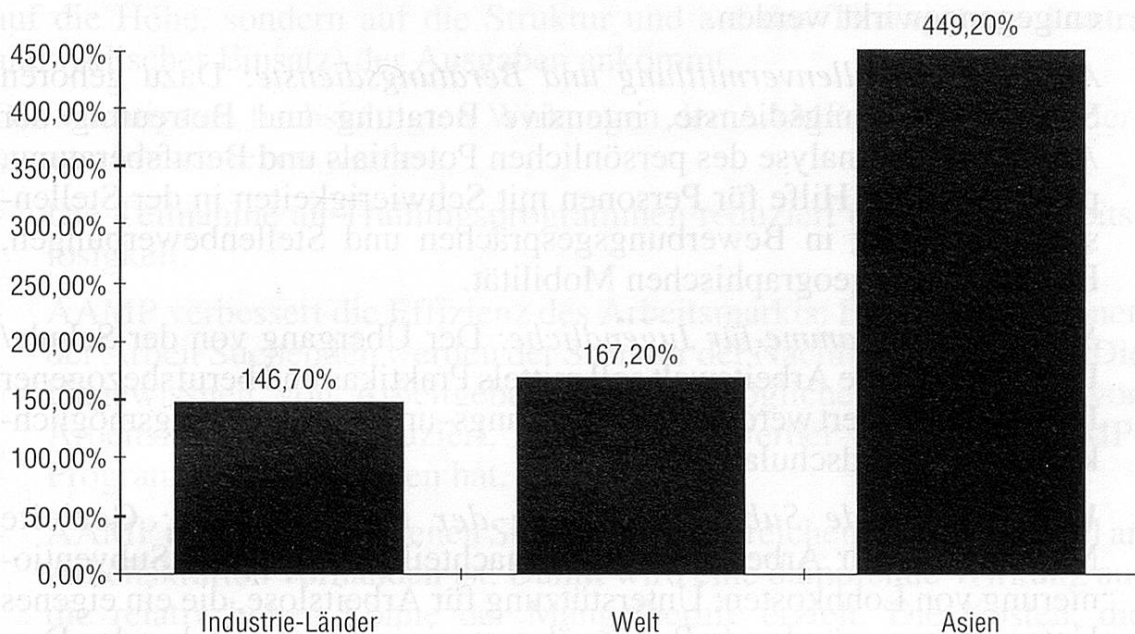
Verlassen wir den OECD-Raum und öffnen die Perspektive auf die gesamte Weltwirtschaft, könnte die Verschiebung der weltwirtschaftlichen Schwerpunkte mit ein Grund für diesen starken Anstieg in sein. Betrachtet man die BIP-Wachstumsraten zwischen 1963-91 in Figur 4, lässt sich daraus schliessen, dass die traditionellen Industrieländer an Bedeutung eingebüsst haben, d.h. ihr Anteil am Kuchen ist geschrumpft. Die Prognosen für die nächsten Jahre lassen vermuten, dass sich dieser Prozess weiter fortsetzt.

5. Was bleiben dem Staat für Möglichkeiten?

In den vorangegangenen Abschnitten habe ich aufgezeigt, in welchen Bereichen dem Staat zunehmend Restriktionen erwachsen sind und weshalb traditionelle staatliche Strategien zu Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nur noch geringe Wirkung entfalten. Ich möchte nun aber keineswegs dem Rückzug des Staates aus der Wirtschaftspolitik insgesamt das Wort reden. Vielmehr geht es darum, das Feld der Interventionsmöglichkeiten abzu- stecken und wirksame von unwirksamen Instrumenten zu unterscheiden.

Sind den angesprochenen makroökonomischen Instrumenten sowie der Steuerpolitik enge Grenzen gesetzt, muss es nun darum gehen, Felder zu identifizieren, in denen der Einsatz staatlicher Mittel Wirkung entfalten kann.

Figur 4: Wachstumsraten des BIP (real) zwischen 1963 und 1991



Quelle: eigene Berechnungen basierend auf dem International Financial Statistics Yearbook 1993, pp. 148-151 ³⁶.

Als effektivstes staatliches Instrument hat sich in der neueren Forschung eine gut konzipierte und koordinierte aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) erwiesen (Schmid 1992). Was soll die AAMP bewirken? Die Bedeutung der AAMP stammt in erster Linie aus der Erkenntnis, dass Arbeitslosigkeit eine bedeutende strukturelle Komponente aufweist, die nicht mit makroökonomischen Instrumenten alleine beseitigt werden kann. Die Strategie der AAMP ist grundsätzlich präventiv: Arbeitslosigkeit soll vorzeitig vermieden werden, statt nachträglich teuer bekämpft zu werden. Angestrebt wird eine Reduzierung struktureller Ungleichgewichte (Mismatch).

5.1 Was ist unter dem Begriff «aktive Arbeitsmarktpolitik» (AAMP) zu verstehen?

- **Weiterbildung und Umschulung:** Spezifische Programme sowohl für Arbeitslose wie auch für Personen im Erwerbsleben; Durchführung von Umschulungs- und Weiterbildungskursen, speziell in den Gebieten, wo ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften herrscht; Schaffung, Unterstützung und Subventionierung von Praktikas in Privatunternehmen und öffentlichen Betrieben; spezielle Programme für Arbeitnehmer, deren Jobs gefährdet sind; besondere Programme für benachteiligte Gruppen, die überdurchschnittlich stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Diese Massnahmen zielen darauf ab, die Qualifikation der Arbeitnehmer zu

³⁶ Asien exklusive Japan.

verbessern. Der Kontakt zur Arbeitswelt soll aufrecht erhalten werden; dem Verlust beruflicher Fähigkeiten durch lange Erwerbslosigkeit soll entgegengewirkt werden.

- *Ausgebaute Stellenvermittlung und Beratungsdienste:* Dazu gehören Stellenvermittlungsdienste, intensive Beratung und Betreuung der Arbeitslosen, Analyse des persönlichen Potentials und Berufsberatung, psychologische Hilfe für Personen mit Schwierigkeiten in der Stellensuche, Training in Bewerbungsgesprächen und Stellenbewerbungen, Förderung der geographischen Mobilität.
- *Spezielle Programme für Jugendliche:* Der Übergang von der Schule/ Universität in die Arbeitswelt soll mittels Praktikas und berufsbezogener Bildung erleichtert werden. Weiterbildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten für Grundschulabgänger.
- *Vorübergehende Subventionierung der Beschäftigung:* Gezielte Massnahmen für Arbeitslose und benachteiligte Gruppen; Subventionierung von Lohnkosten; Unterstützung für Arbeitslose, die ein eigenes Unternehmen gründen (z.B. Gewährung eines Startkapitals oder Darlehens anstelle der Bezahlung der Erwerbsausfallentschädigung); direkte Schaffung von neuen Jobs (Teilzeit- oder Vollzeitstellen im öffentlichen Sektor oder in Non-profit Organisationen für Arbeitslose).
- *Massnahmen für Behinderte:* Berufliche Rehabilitation, Förderung der Fähigkeiten, geschützte Arbeit.

AAMP-Programme sind eine Investition in das Humankapital einer Volkswirtschaft. Sie sollen das Qualifikationsniveau und die Kompetenzen der Arbeitskräfte erhöhen und dadurch die Produktivität steigern helfen. Durch intensive Beratung und Vermittlungsdienste verkürzt sich der Arbeitssuchprozess von Erwerbslosen. AAMP wirkt tendenziell dämpfend auf starke Lohnerhöhungen in den Bereichen, wo ein Mangel an qualifizierten Erwerbspersonen herrscht, da mehr Leute mit den benötigten Fähigkeiten ausgebildet werden. AAMP soll also dazu beitragen, die Arbeitslosigkeit und die Inflation tief zu halten (Janoski 1990: 257). Die OECD (1993: 39) teilt diese Sichtweise und stellt fest:

«One of the key rationales for active labour market programmes is that under appropriate circumstances they can reduce the inflationary consequences of higher rates of employment in the short run and, in the long run, help lower structural unemployment.»

Im Unterschied zu den rein passiven Leistungen einer Arbeitslosenversicherung ist die AAMP eine Strategie, die dem Verlust beruflicher Fähigkeiten und der Demotivierung der Arbeitssuchenden entgegenwirkt.

5.2 Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Gemäss einer Studie von Schmid (1992) weisen Länder mit einem hohen Aktivitätsniveau und Aktivitätsgrad der Arbeitsmarktpolitik (aktive AMP in % Totalausgaben für Arbeitsmarktpolitik) - also relativ hohen Ausgaben für

produktive Arbeitsförderung - unter ceteris paribus-Bedingungen generell eine niedrigere Arbeitslosigkeit auf³⁷. Zudem zeigt es sich, dass es weniger auf die Höhe, sondern auf die Struktur und auf das Timing (pro- kontra antizyklischer Einsatz) der Ausgaben ankommt.

Die wichtigsten beabsichtigten Wirkungen der AAMP können folgendermassen umschrieben werden:

- Die Teilnahme an Trainingsprogrammen reduziert die offene Arbeitslosigkeit.
- AAMP verbessert die Effizienz des Arbeitsmarkts: Die Qualifikationen der Arbeit Suchenden werden der Struktur der Nachfrage angepasst. Die Ungewissheit von Arbeitgebern bei der möglichen Einstellung von Arbeitslosen wird reduziert, wenn der Bewerber an einem AAMP-Programm teilgenommen hat.
- AAMP reduziert die offenen Stellen in den Bereichen, wo ein Mangel an Arbeitskräften vorhanden ist. Damit wird eine dämpfende Wirkung auf die relativ hohen Löhne der Mangelberufe erzielt. Die Kosten, die Arbeitgebern dadurch entstehen, dass offene Stellen nicht besetzt werden können, reduzieren sich.
- Die Erhöhung der Produktivität der Arbeitskräfte lassen Beschäftigung und Löhne tendenziell steigen.

Die OECD (1993) unterzog diese Vermutungen einem ökonometrischen Test, der 21 Länder im Zeitraum zwischen 1985-90 umfasste. Das Hauptresultat: Je höher die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik³⁸ (in % des BIP) waren, desto eher war das Wirtschaftswachstum eines Landes auch beschäftigungswirksam. Eine weitere ökonometrische Untersuchung der Ökonomen Layard, Nickell und Jackman (1991) zeigt, dass höhere Ausgaben für AAMP dämpfend auf die Arbeitslosenquoten wirken.

³⁷ Schmid betont, dass der Erfolg von AAMP-Programmen auch von der Einbettung in ein entsprechendes Umfeld abhängt. Idealerweise gehören dazu: (1) moderate, aber keineswegs bescheidene Löhne; (2) Senkung der fixen Lohnnebenkosten; (3) leistungsgerechte, aber sozial ausgewogene Löhne (Anreize zur langfristigen Kooperation); (4) keine anreizhemmende Besteuerung der Teilzeitarbeit; (5) Leistungsanreize durch sachgerechte Beitragsgestaltung (Arbeitsmarktpolitik über Steueraufkommen finanzieren statt über Lohnnebenkosten); (6) generöses, aber zeitlich befristetes Arbeitslosengeld (eine rechtlich garantierte soziale Einkommenssicherung ist Voraussetzung für die Akzeptanz von evolutionärer Dynamik); (7) Schutz vor willkürlicher zeitlicher und sachlicher Behandlung von Arbeitsverträgen; (8) vorrangige Förderung der Arbeit anstelle der Finanzierung von Arbeitslosigkeit; (9) massive öffentliche Investitionen in menschliche Kompetenzen und Infrastruktur, aber keine dauerhaften Erhaltungssubventionen; (10) Koordination von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik; (11) Staat als innovativer Unternehmer: Förderung der Selbständigkeit, Förderung kompetenter Humanressourcen, Verbesserung des Politikmanagements.

³⁸ Dabei wurden zwei Varianten von AAMP getestet: (1) Umschulungs- und Weiterbildungsprogramme; (2) Umschulungs- und Weiterbildungsprogramme sowie öffentliche Beschäftigungsprogramme (OECD 1993: 48).

Auf der mikroökonomischen Ebene existieren zahlreiche Einzelstudien, welche die Wirkungen und die Effizienz von AAMP-Programmen zu evaluieren versuchten. Die OECD (1993) fasste die wichtigsten Resultate zusammen:

- AAMP kann strukturelle Arbeitslosigkeit reduzieren, da sie den Matching-Prozess im Arbeitsmarkt verbessert, die Arbeitslosen in Kontakt mit der Arbeitswelt bleiben und zur selben Zeit ihre beruflichen Fähigkeiten verbessern.
- Generell sind positive Wirkungen mit grösster Wahrscheinlichkeit dort zu erwarten, wo das Ziel bzw. die Zielgruppe relativ präzise umschrieben sind und die Programmaktivitäten speziell auf die Bedürfnisse dieser Personen oder speziellen Gruppen zugeschnitten sind.
- AAMP-Programme sind wirksamer, wenn sie als *obligatorische* Komponenten der Arbeitslosenversicherung eingeführt werden, d.h. die Fortsetzung der Taggeldzahlungen an die Bedingung der Teilnahme in AAMP-Programmen geknüpft wird³⁹.

Die Bewertung der AAMP durch die OECD fällt insgesamt positiv aus. Die OECD (1994) empfiehlt ihren Mitgliedstaaten deshalb auch in ihrem neusten Bericht eine gezielte, aktive Arbeitsmarktpolitik anstelle der bisher gültigen Praxis, Arbeitslosen passive staatliche Einkommensunterstützungen zu zahlen.

In der Schweiz besteht diesbezüglich ein gewisser Nachholbedarf. Bis anhin hatte die passive Arbeitsmarktpolitik deutlichen Vorrang; aktive Politik wurde nur am Rande betrieben. Verschiedenste Trägerschaften - Vereine, Gemeinde, Kantone - führten zwar Beschäftigungsprogramme durch oder boten Weiterbildung an, doch es fehlte an einer kohärenten, koordinierten AAMP. Die Ausgaben für AAMP fallen in der Schweiz im internationalen Vergleich weit unterdurchschnittlich aus. Hier besteht durchaus ein Potential für staatliches Handeln, dass mit grosser Wahrscheinlichkeit effektiv und wirksam ist, aber bisher kaum oder nur unzureichend genutzt wurde.

Literatur

ALT, James E. (1985): «Political Parties, World Demand, and Unemployment: Domestic and International Sources of Economic Activity», in: *American Political Science Review*, 79: 4, pp. 1016-40.

ALVAREZ, Michael R./GARRETT, Geoffrey/LANGE, Peter (1991): «Government Partisanship, Labor Organization, and Macroeconomic Performance», in: *American Political Science Review*, 85: 2, pp. 539-556.

BOREHAM, Paul/COMPSTON, Hugh (1992): «Labour movement organization and political intervention. The politics of unemployment in the OECD countries, 1974-1986», in: *European Journal of Political Research* 22, pp. 143-70.

BORTZ, Jürgen (1989): «Statistik für Sozialwissenschaftler». 3. Auflage. Berlin/Heidelberg/New York: Springer.

³⁹ «In sum, active programmes, if well targeted, can be effective in addressing structural unemployment.» (OECD 1993: 68)

- CREPAZ, Markus M.L. (1992): «Corporatism in Decline? An Empirical Analyses of the Impact of Corporatism on Macroeconomic Performance and Industrial Disputes in 18 Industrialized Democracies», in: *Comparative Political Studies*, 25: 2, pp. 139-168.
- CALMFORS, Lars/DRIFFILL, John (1988): «Centralization of wage bargaining», in: *Economic Policy* 4, pp. 13-61.
- DYSON, Kenneth/FEATHERSTONE, Kevin/MICHALOPOULOS, George: «Strapped to the Mast: EC Central Bankers between Global Financial Markets and the Maastricht Treaty». Paper presented to the 22nd Annual European Consortium for Political Research (ECPR) Joint Sessions of Workshops. Madrid, Spain, April 17th-22nd 1994.
- GARRETT, Geoffrey/LANGE, Peter (1989): «Government Partisanship and Economic Performance: When and How Does 'Who Governs' Matter?», in: *Journal of Politics* 51, pp. 676-93.
- GARRETT, Geoffrey/LANGE, Peter (1991): «Political Responses to Interdependence: What's 'Left' for the Left?», in: *International Organization*, 45: 4, pp. 539-64.
- GOLDEN, Miriam (1993): «The Dynamics of Trade Unionism and National Economic Performance», in: *American Political Science Review*, 87: 2, pp. 439-454.
- GRANT, Wyn (1993): «The Politics of Economic Policy». *Contemporary Political Studies Series*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- HIBBS, Douglas (1977): «Political Parties and Macroeconomic Policies», in: *American Political Science Review* 71, pp. 1467-87.
- HICKS, Alexander M./DUANE H. Swank (1992): «Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82», in: *American Political Science Review*, Vol. 86: 3, pp. 658-674.
- JANOSKI, Thomas (1990): «The Political Economy of Unemployment. Active Labor Market Policy in West Germany and the United States». Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- KATZENSTEIN, Peter (1985): «Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe». Ithaca, New York: Cornell University Press.
- KING, Desmond S./ROTHSTEIN, Bo (1993): «Institutional Choices and Labor Market Policy. A British-Swedish Comparison», in: *Comparative Political Studies*, 26: 2, pp. 147-177.
- KORPI, Walter (1991): «Political and Economic Explanations for Unemployment: A Cross-National and Long-Term Analysis», in: *British Journal of Political Science* 21, pp. 315-348.
- LAYARD, R./NICKELL, S.J./JACKMAN, R. (1991): «Unemployment». Oxford: Oxford University Press.
- MCCALLUM, J. (1986): «Unemployment in OECD Countries in the 1980s», in: *The Economic Journal* 96, pp. 942-960.
- MERKEL, Wolfgang (1992): «Kritik der Theorien vom 'Ende des sozialdemokratischen Jahrhunderts'», in: Helga Grebing/Thomas Meyer (Hrsg.): *Linksparteien und Gewerkschaften in Europa: die Zukunft einer Partnerschaft*. Köln: Bund-Verlag, pp. 47-80.
- MOSES, Jonathon W. (1994): «The Social Democratic Predicament: A Capital Dilemma». Paper presented to the 22nd Annual European Consortium for Political Research (ECPR) Joint Sessions of Workshops. Madrid, Spain, April 17th-22nd 1994.
- MURSWIECK, A. (1987): «Sozialpolitik in den USA». Opladen.
- OECD (1992): «Economic Outlook. Historical Statistics 1960-1990». Paris: OECD.
- OECD (1993a): «Main Economic Indicators, November 1993». Paris: OECD.
- OECD (1993b): «Employment Outlook 1993». Paris: OECD.
- OECD (1994): «Employment Outlook 1994». Paris: OECD.
- PECCHIOLO, R.M. (1983): «The Internationalization of Banking». *The Policy Issues*. Paris: OECD.
- SCHARPF, Fritz W. (1987): «Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa». Frankfurt/New York: Campus.

- SCHARPF, Fritz W. (1993): «Soziale Gerechtigkeit im globalen Kapitalismus». Unveröffentlichtes Manuskript.
- SCHMID, Günther (1992): «Flexible Koordination: Instrumentarium erfolgreicher Beschäftigungspolitik aus internationaler Perspektive», in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3/92.
- SCHMIDT, Manfred G. (1982a): «Does Corporatism matter? Economic crisis, parties and rates of unemployment in capitalist democracies in the 1970s», in: G. Lehmbruch und P.C. Schmitter (eds): *Patterns of Corporatist Policymaking*. London: Sage.
- SCHMIDT, Manfred G. (1982b): «The Role of Parties in Shaping Macroeconomic Policy», in: F.G. Castles (ed.): *The Impact of Parties*. London: Sage, pp. 97-176.
- SCHMIDT, Manfred G. (1988): «The Politics of Labour Market Policy. Structural and Political Determinants of Rates of Unemployment in Industrial Nations», in: Francis G. Castles/Franz Lehner/Manfred G. Schmidt: *Managing Mixed Economies*. Berlin, New York: Walter de Gruyter, S. 4-53.
- SCHMIDT, Manfred G. (1993): «Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeit», in: *Politische Vierteljahresschrift* 34, Sonderheft 24 (Policy-Analyse), pp. 371-393.
- SEIDELMANN, Raimund (1984): «Aussenpolitik», in: Boeckh, Andreas (Hrsg.): *Internationale Beziehungen*, Pipers Wörterbuch zur Politik. München: Piper, pp. 54-60.
- STOPFORD, J./STRANGE, S. (1991): «Rival States, Rival Firms». Cambridge: Cambridge University Press.
- STRANGE, Susan (1989): «States and Markets. An Introduction to International Political Economy». London: Printer Publishers.
- THERBORN, Göran (1987): «Does Corporatism Really Matter? The economic crisis and issues of political theory», in: *Journal of Public Policy*, 7: 3, pp. 259-284.
- THOMPSON, Grahame (1992): «Economic Autonomy and the Advanced Industrial State», in: A.G. McGrew/P.G. Lewis et al.: *Global Politics*. Cambridge: Polity Press, pp. 197-215.