

Schmid, Günther

Book Part

Arbeitsmarktpolitik: zum Verhältnis von Marktsteuerung und staatlicher Beschäftigungssicherung

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1990) : Arbeitsmarktpolitik: zum Verhältnis von Marktsteuerung und staatlicher Beschäftigungssicherung, In: Ulrich Sarcinelli (Ed.): Demokratische Streitkultur: theoretische Grundpositionen und Handlungsalternativen in Politikfeldern, ISBN 3-531-12240-1, Westdeutscher Verlag, Opladen, pp. 376-397

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112217>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Arbeitsmarktpolitik: Zum Verhältnis von Marktsteuerung und staatlicher Beschäftigungssicherung

I. Arbeitslosigkeit hat nicht nur mit Arbeitsmärkten zu tun

Mehr als 14 Millionen Menschen (rund neun Prozent der Erwerbspersonen) sind in den Europäischen Gemeinschaften arbeitslos. Diese Zahl ist größer als die Wohnbevölkerung des Landes Baden-Württemberg und ganz Berlins zusammengenommen. Mehr als zwei Millionen entfallen davon auf die Bundesrepublik, eine Zahl, die der Wohnbevölkerung von West-Berlin entspricht. EG-weit ist etwa die Hälfte der durch Befragungen ermittelten Arbeitslosen länger als ein Jahr arbeitslos; bei den durch Registrierung ermittelten Arbeitslosen in der Bundesrepublik sind es etwa ein Drittel. Die Folge davon ist: »Seit kurzem ist eher Arbeitslosigkeit anstatt Alter der am meisten verbreitete Grund dafür, arm zu werden.«¹ In den USA dagegen sind nur etwa sechs Prozent der Erwerbspersonen arbeitslos, in Schweden sogar weniger als zwei Prozent; und in beiden Ländern sind weniger als zehn Prozent der Arbeitslosen länger als ein Jahr ohne Broterwerb.

Warum leistet sich Europa eine aus ökonomischer Sicht so ungeheure Ressourcenverschwendung? In der Bundesrepublik könnten zwei Millionen Arbeitslose jährlich, wären sie gleich produktiv wie die Erwerbstätigen, Güter und Dienstleistungen im Wert von etwa 150 Milliarden DM produzieren. Den Staat und die Sozialversicherungen kosten sie dagegen jährlich rund 60 Milliarden DM. Warum wird einer Vielzahl von Menschen die Erfüllung garantierter Grundrechte verwehrt? Denn aus gesellschaftspolitischer Sicht ist konstant hohe Arbeitslosigkeit zu Lasten einer Minderheit mit zentralen Institutionen eines liberalen und sozialen Rechtsstaates nicht vereinbar: Eine Gesellschaft, die der Sozialstaatlichkeit verpflichtet ist (Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz) und die das Recht der freien Wahl von Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte garantiert (Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz), darf nicht tolerieren, daß arbeitsfähige und -willige Bürger und Bürgerinnen nicht in der Lage sind, ihren eigenen Lebensunterhalt zu verdienen.

Die Antwort vieler, vor allem neoklassisch geschulter Ökonomen ist bemerkenswert klar und einfach: Wann und wo immer Arbeitslosigkeit herrscht, sind die Löhne zu hoch. Vermachtung und Regulierung verhindern die Selbstregulierung des Arbeitsmarktes, d. h. im Falle der Arbeitslosigkeit die Anpassung der Löhne nach

1 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Beschäftigung in Europa 1989, Luxemburg 1989, S. 119.

unten. Denjenigen, die arbeitslos sind, wird der Eintritt in ein Beschäftigungsverhältnis zugunsten derjenigen, die bereits beschäftigt sind, verwehrt; dafür werden insbesondere tariflich vereinbarte Mindestlöhne und gesetzlich erzwungene Zusatzkosten, die angeblich den wirtschaftlichen Einsatz der »Draußenstehenden« nicht mehr zulassen, verantwortlich gemacht.

Aufgeklärte Neoklassiker erwägen durchaus noch andere Gründe für Arbeitslosigkeit, z. B. Konjunkturen oder Kapitalmangel. Für die Zeit seit 1983 wird solch singulären Faktoren (die in der Neoklassik auch immer nur kurzfristige Arbeitslosigkeit erklären können) jedoch keine Bedeutung mehr beigemessen. Wir haben es – so das Argument kurzgefaßt – überwiegend mit »neoklassischer Arbeitslosigkeit« zu tun, und zu dieser Diagnose gehört auch die entsprechende Therapie: »Mehr Markt auf dem Arbeitsmarkt« bzw. – in der differenzierteren Version, mit der ich mich hier auseinandersetze² – »mehr Markt auf den Arbeitsmärkten«. Nach dieser, beispielsweise vom Sachverständigenrat vertretenen Position ist weniger das allgemeine Lohnniveau als vielmehr die Lohnstruktur das zentrale Regulativ für den Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage.

Diagnose und Therapie sind in zweifacher Hinsicht einäugig: In ökonomischer Hinsicht werden – außer der Lohnrigidität – andere Gründe für die Dauerhaftigkeit hoher Arbeitslosigkeit allzu rasch abgehakt oder kaum diskutiert. Nicht zur Kenntnis genommen wird beispielsweise die moderne Effizienzlohntheorie, wonach es im Interesse der Unternehmen ist, die Löhne nicht auf ein markträumendes Niveau zu senken – also ein Arbeitslosigkeitsgleichgewicht entstehen zu lassen. Während die Neoklassik der Lohnhöhe keinen Einfluß auf die Arbeitsleistung beimißt, ist es aus der Sicht dieser Theorie rational, daß ein Unternehmen eben nicht jede beliebige Gelegenheit ausnutzt, um das betriebliche Lohnniveau zu senken, da sonst Motivation und Kooperationsbereitschaft der Belegschaft ruiniert werden; dies kann zu Produktivitätsverlusten führen, die größer sind als der Gewinn durch die reduzierten Löhne³. Darüber hinaus können mangelnde effiziente, d. h. kaufkräftige Nachfrage sowie Rigiditäten auf dem Kapitalmarkt, also etwa ein zu hohes Zinsniveau, jedoch ebensosehr das Einpendeln auf ein inflationsneutrales und vollbeschäftigungskonformes Gleichgewicht verhindern wie ein zu hohes Lohnniveau oder eine angeblich rigide Lohnstruktur. Angemessenes Lohnniveau sowie gerechte und flexible Lohnstrukturen sind wichtige, aber nicht die einzigen Regulative des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage.

In sozialer Hinsicht werden menschliche Verhaltensweisen vereinseitigt und Machtkonstellationen ausgeblendet. Arbeit ist keine Ware. Das »Vermögen« zu arbeiten, die »Arbeitskraft«, ist vom Menschen nicht zu trennen. Neben materieller Einkommensverbesserung dient Erwerbsarbeit für viele zur Sicherung eines erreichten Lebensstandards, aber auch der Befriedigung psychischer Bedürfnisse; darum ist

2 Vgl. den Beitrag von Ulrich van Suntum, Arbeitsmarktpolitik: Zwischen Marktsteuerung und staatlicher Beschäftigungssicherung, in diesem Band, S. 363–375; für hilfreiche Anmerkungen danke ich Michael Funke, Birgit Mahnkopf, Hedwig Rudolph und Ronald Schettkat.

3 Vgl. u. a. Joseph E. Stiglitz, The causes and consequences of the dependence of quality on price, in: Journal of Economic Literature, vol. 25 (1987), S. 1–48; Markus Scheuer, Die Effizienzlohntheorien – ein Beitrag zur mikroökonomischen Fundierung der Erklärung unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, in: RWI-Mitteilungen, 37/38 (1986/87), S. 407–431.

das Arbeitsangebot gegenüber Lohndifferenzen häufig indifferent («unelastisch»), so daß Löhne als ausgleichende Mechanismen von Ungleichgewichten zwischen Angebot und Nachfrage nicht ausreichen. So wenig, wie sich der Kapitalmarkt selbst reguliert, weil Geld »von Natur aus« keine Ware ist, kann auch der Arbeitsmarkt nicht selbstregulierend sein. Das schließt nicht aus, daß Arbeit und Geld Marktbeziehungen unterworfen werden. Beide Märkte bedürfen jedoch ordnungspolitischer Regulative, die nicht frei von bewußter politischer Gestaltung und demokratischer Kontrolle sein können.

II. Problem der Gegenwart: mangelnde Nachfrage durch gebremste Innovations- und Investitionstätigkeit

Dem Sachverständigenrat ist zuzustimmen, daß von einer Kapitalmangel-Arbeitslosigkeit nicht die Rede sein kann. Kapital ist genügend vorhanden, wie in der Tat die nahezu ungebrochen hohe Sparquote zeigt. Aber das Kapital wird zum Teil in eine falsche Richtung gelenkt, nicht (nur) weil der Arbeitsmarkt, sondern weil (auch) der Kapitalmarkt nicht funktioniert. Wenn die Unternehmen ihr Kapital infolge lukrativer Zinsen lieber in Geldvermögen als in Realkapital, d.h. in den Kauf von Maschinen und Anlagen, investieren, bleibt die Schaffung neuer oder zusätzlicher Arbeitsplätze aus. So fiel die Investitionsquote im Unternehmensbereich⁴ von einem Durchschnittswert von 26,5 Prozent in den sechziger Jahren auf 23,5 Prozent in den siebziger Jahren; in den achtziger Jahren sank diese Quote bis auf 21,1 Prozent (1985), auf der sie seither verharrt. Auch die öffentliche Investitionstätigkeit hat nachgelassen. Die investiven Ausgaben des Bundes sanken von einem Durchschnittswert von 2,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in den sechziger und siebziger Jahren auf einen Durchschnittswert von 1,9 Prozent in den achtziger Jahren bzw. auf einen Tiefstwert von 1,6 Prozent im Jahr 1988⁵. Während die Arbeitslosen Haushalte seit 1982 entsparen, haben die Selbständigen Haushalte 1989 mit 26,8 Prozent des verfügbaren Einkommens die höchste Sparquote seit 1975 erreicht⁶.

Ohne neugeschaffene oder zusätzliche Arbeitsplätze führen aber Lohnsenkungen allenfalls zur Ersetzung von teuren Beschäftigten durch billigere Arbeitslose. Dadurch sinken Kaufkraft und Nachfrage, was wiederum zur weiteren Drosselung privater Investitionen führt. Hohe Zinsen verleiten darüber hinaus die privaten Haushalte zum Sparen in Form von Geldanlagen anstelle des Kaufs langlebiger Konsumgüter, des Baus von Wohnungen oder der Anlage in Aktien. Hohe Zinsen belasten schließlich den Staatshaushalt und schränken – wie oben dargelegt – die

4 Die Investitionsquote im Unternehmensbereich wird ermittelt als Verhältnis der Bruttoanlageinvestitionen in Prozent der Bruttowertschöpfung; die hier angegebenen Durchschnittswerte sind errechnet aus einer Tabelle des Artikels »Determinanten der Investitionstätigkeit«, in: WZB-Mitteilungen, (1989) 44, S. 23 (nach: Michael Funke [Hrsg.], Factors in Business Investment, Berlin–New York 1989).

5 Eigene Berechnung aus Tabelle 1.26 des Statistischen Taschenbuches 1989, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1989.

6 Vgl. DIW-Wochenberichte vom 30. Oktober 1986 und vom 22. September 1988.

öffentlichen Investitionen ein. Damit ist der Teufelskreis perfekt. Gewichtige Gründe sprechen also dafür, daß die gegenwärtige Arbeitslosigkeit noch in einem erheblichen Maße »niveaubedingt«, d. h. Ausfluß mangelnder Investitionstätigkeit sowie gebremster privater wie öffentlicher Nachfrage, ist⁷.

Wie steht es mit dem Argument zu hoher Löhne? Noch im Jahresgutachten 1977/78 hatte der Sachverständigenrat diesem Argument besondere Bedeutung beigemessen: »Ein mehr als nur zeitweiliges Überangebot am Arbeitsmarkt muß also mit einem zu hohen Lohn zu tun haben.«⁸ Im Jahresgutachten 1984/85 scheint dem Sachverständigenrat dagegen vor allem »eine stärkere Spreizung der Tarifabschlüsse geboten«⁹. Dennoch spielt das allgemeine Lohnniveau in Form einer moderaten Lohnpolitik, d. h. einer Lohnpolitik, die sich sogar unterhalb des Produktivitätsfortschritts orientieren soll, auch aus seiner Sicht noch eine gewichtige Rolle. Darum soll im folgenden auf dieses Argument eingegangen werden.

Die inverse Beziehung zwischen Reallohn und Beschäftigungsniveau gilt nur unter bestimmten Bedingungen¹⁰. Die Empfehlung, in der gegenwärtigen Lage über moderate Lohnpolitik einen nennenswerten Effekt in der Verringerung der Arbeitslosigkeit zu erzielen, ist aus mindestens drei Gründen fragwürdig: Erstens verzeichnet die Bundesrepublik seit Jahren hohe Leistungsbilanzüberschüsse. Diese weiter zu erhöhen ist aus politischer Sicht weder zu empfehlen noch realistisch. Die derzeitigen Leistungsbilanzüberschüsse bedeuten de facto einen Export von ca. einer Million Arbeitslosen, denn Leistungsbilanzüberschüssen stehen zwangsläufig Leistungsbilanzdefizite und damit eingeschränkte Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Ländern gegenüber. Nicht nur aus Solidarität, sondern auch aus ökonomischer Sicht erscheint es geboten, die riesigen Überschüsse abzubauen, weil uns langfristig an der Steigerung der ökonomischen Leistungskraft unserer Handelspartner gelegen sein muß. Weitere Lohnbeschränkungen einer ohnehin schon – im internationalen Vergleich – moderaten Lohnpolitik¹¹ sind gewiß keine hilfreiche Politik, unsere internationalen Handelsbeziehungen in Ordnung zu bringen. Darüber hinaus ist eher eine Ankurbelung als eine Dämpfung unserer Binnenkonjunktur angebracht, wozu zwar

7 Vgl. zu dieser Diagnose Wolfgang Franz/Heinz König, The nature and causes of unemployment in the Federal Republic of Germany since the 1970s. An empirical investigation, in: *Economica*, vol. 53, Supplement, (1986), S. 219–244; Jürgen Kromphardt, *Arbeitslosigkeit und Inflation*, Göttingen 1987, S. 103f.

8 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1977/78, Ziffer 297.

9 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1984/85, Ziffer 376.

10 Klassisch dazu vgl. John M. Keynes, *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes* (The general theory of employment, interest and money, 1936), Berlin 1983⁶, Kapitel 19; vgl. zur Diskussion in neuerer Zeit Peter Kalmbach, *Lohnhöhe und Beschäftigung*. Ein Evergreen der wirtschaftspolitischen Debatte, in: *Wirtschaftsdienst*, (1985) 7, S. 376; Jürgen Kromphardt, *Lohnhöhe und Beschäftigung*, in: Hans-Jürgen Krupp/Bernd Rohwer/Kurt W. Rothschild (Hrsg.), *Wege zur Vollbeschäftigung*, Freiburg 1986, S. 51–66.

11 Die moderate Lohnpolitik der bundesrepublikanischen Gewerkschaften bestätigt sich vor allem im internationalen Vergleich, nachzulesen und nachzuprüfen u. a. in: Fritz W. Scharpf, *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt 1987, S. 151ff. u. S. 248ff.; Michael Bruno/Jeffrey D. Sachs, *Economics of Worldwide Stagflation*, Cambridge, Mass., S. 232ff.

keine (langfristig eher schädliche) expansive, aber dennoch wenigstens eine an der Produktivität orientierte Lohnpolitik erforderlich ist¹².

Zum zweiten ist in den vergangenen Jahren eine Revision der Verteilungsrelationen sowohl zugunsten der Unternehmensgewinne (funktionale Einkommensverteilung) als auch zugunsten höherer Lohnneinkommen erfolgt (personelle Einkommensverteilung), die eine weitere Moderation der Löhne weder aus ökonomischen noch aus sozialen Gründen gerechtfertigt und aus politischen Gründen (Widerstand der Gewerkschaften) auch kaum realistisch erscheinen lassen. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf das Argument der »funktionalen« Verteilungsrelation, während die Auswirkungen der Veränderungen personeller Einkommensverhältnisse im folgenden Kapitel, das sich mit dem Lohnstrukturargument befaßt, behandelt werden.

Der Anstieg der Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen betrug von 1980 bis 1988 73 Prozent, während sich die Nettolohn- und -gehaltssumme nur um 19 Prozent erhöhte. Wenn überhaupt, dann gilt das Argument zu hoher Reallohnsteigerungen allenfalls für die siebziger Jahre (hier im besonderen für die Jahre 1973/74): In diesem Zeitraum stieg die Nettolohn- und -gehaltssumme um 91 Prozent gegenüber einer 78prozentigen Steigerung der Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen¹³. Da jedoch die relative Zahl der Lohnempfänger zunimmt, ist die Lohnquote ein besserer Indikator (nicht der einzige zu berücksichtigende!): Die strukturbedingte Bruttolohnquote¹⁴ stieg 1960 bis 1970 von 65 auf 68 Prozent, 1970 bis 1980 auf 70 Prozent, fiel dann bis 1988 auf 64,8 Prozent, also auf einen Stand *unterhalb* des Niveaus von 1960¹⁵. Für die Wettbewerbsfähigkeit noch entscheidender ist der Vergleich der Lohnkosten mit dem erwirtschafteten Produkt, der sich in den Lohnstückkosten¹⁶ ausdrücken läßt. Hier nimmt die Bundesrepublik im Vergleich zu allen anderen EG-Ländern nicht den höchsten, sondern den niedrigsten Rang ein¹⁷. Das heißt, hohe Löhne sind, wenn die Produktivität entsprechend hoch ist, offensichtlich mit internationaler Wettbewerbsfähigkeit kompatibel. Darüber hinaus gibt es auch aus ökonomischer Sicht gewichtige Argumente für eine Stabilität des Lohnniveaus¹⁸.

12 Daß diese Ankurbelung der Binnenkonjunktur und ein entsprechender Abbau der Leistungsbilanzüberschüsse vermutlich durch die deutsche Wirtschafts- und Währungsunion zustande kommen werden, steht auf einem anderen Blatt.

13 Eigene Berechnungen aus Tabellen 1.10 und 1.14 des Statistischen Taschenbuchs 1989, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1989; vgl. auch die entsprechenden Literaturhinweise bei J. Kromphardt (Anm. 7), S. 61 f.

14 Anteil des Bruttoeinkommens aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen, bereinigt vom Einfluß, der sich aus der Änderung der Beschäftigungsstruktur – z. B. Erhöhung der Arbeitnehmerquote – ergibt.

15 Vgl. Rudolf Welzmüller, Kräftige Gewinnsteigerung durch unerwarteten Wachstumsschub. Zur Entwicklung der Einkommensverteilung im Jahre 1988, in: WSI-Mitteilungen, (1989) 7. S. 361.

16 Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je abhängig Beschäftigten in Prozent des Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen.

17 Vgl. WSI-Informationdienst, (1990) 1.

18 Ein wenig schwankendes Lohnniveau trägt zum Funktionieren des marktwirtschaftlichen Systems und damit zu einer Verstetigung der Beschäftigung bei, indem es die Kosten- und Ertragskalkulation der Unternehmen erleichtert und verstetigt. Vgl. Jürgen Kromphardt, Lohnhöhe und Beschäftigung, in: H.-J. Krupp u. a. (Anm. 10), S. 61.

Das durchaus hohe Lohnniveau der Bundesrepublik kann also nicht die Ursache der konstant hohen Arbeitslosigkeit sein. Dagegen sprechen auch andere oberflächliche Evidenzen: So ist einerseits das Lohnniveau im Vollbeschäftigungsland Schweiz höher als in der Bundesrepublik. Andererseits ist es der Thatcher-Regierung nicht gelungen, mit einer Niedriglohnpolitik die Arbeitslosigkeit in Großbritannien wesentlich zu senken; statt dessen fällt seit Jahren der Kurs des britischen Pfundes (als Ausdruck mangelnder Wettbewerbsfähigkeit), und Außenhandelsdefizit sowie Inflation steigen.

Schließlich noch kurz ein drittes Argument gegen die Lohnfixiertheit vieler Angebotstheoretiker. Selbst wenn die inverse Beziehung zwischen Lohn- und Beschäftigungshöhe nachweisbar wäre, müßte daran erinnert werden, daß Reallohnsenkung nicht die einzige Option einer Beschäftigungspolitik darstellt. Auch aus neoklassischer Sichtweise gibt es dazu Alternativen: Die eine besteht in einer Verringerung des Arbeitsangebots, also in Arbeitszeitverkürzung, die andere in einer Modernisierungsstrategie, wie sie Keynes mit »squeezing the higher wages out of increased efficiency« empfahl. Letzteres erfordert Investitions- und Innovationsanstrengungen. Es vermag nicht zu überzeugen, wenn behauptet wird, daß diese nur durch Verteilungsrevisionen zu Lasten der Lohnbezieher erfolgen können. Vielmehr könnte die Wirtschaftspolitik hier z. B. anknüpfen an die brachliegenden Überlegungen, die Arbeitnehmer verstärkt am Produktivvermögen zu beteiligen¹⁹.

Erst wenn diese gesamtwirtschaftlichen Voraussetzungen einer effektiveren Nachfrage geschaffen sind, gewinnen angebotsorientierte Maßnahmen, insbesondere »Qualifizierungsoffensiven«, ihren wirtschaftlichen Sinn, während diese umgekehrt – wie später zu zeigen sein wird – Voraussetzung für eine inflationsneutrale Nachfrageexpansion sind. Die »zwei Hände« der Angebot und Nachfrage unterstützenden staatlichen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik müssen gleichzeitig »zupacken«. Wie verhält es sich jedoch mit den Lohnstrukturen und den arbeitsrechtlichen Schutzvorschriften? Kann hier eine größere Flexibilität oder Deregulierung den Arbeitslosen zu Lohn und Brot verhelfen?

III. Aufklärungsversuche im wissenschaftlichen Nebel lohn- und ordnungspolitischer Strukturfragen

Das Argument inflexibler Lohn- und Vertragsstrukturen hat zahlreiche Facetten. Ich behandle kurz die fünf wichtigsten: die staatliche Regulierung der Lohnnebenkosten; die lohnpolitische Kartellierung des Arbeitsmarktes; die Nivellierung der Löhne; die Starrheit der Lohnstrukturen; arbeitsrechtliche Schutzvorschriften.

1. Staatliche Regulierung der Lohnnebenkosten

Zunächst wird der Eindruck erweckt, die Zunahme gesetzlich festgelegter Bestandteile der »Lohnzusatzkosten« sei unmittelbare Ursache für deren relativen Anstieg an

19 Vgl. P. Kalmbach (Anm. 10), S. 376.

den Arbeitskosten. In der Tat waren knapp 20 Prozent der gesamten Personalkosten (bzw. 43 Prozent der »Lohnzusatzkosten«) im Jahre 1988 gesetzlich festgelegt. Es ist jedoch ausgeschlossen, daß dieser Kostenanteil – es handelt sich im wesentlichen um die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber, bezahlte Feiertage und Entgeltfortzahlung im Krankheitsfalle – die in den achtziger Jahren noch einmal stattfindende Verdoppelung der Arbeitslosenzahlen verursacht haben kann. Er hat in den letzten 15 Jahren sogar abgenommen (1975 betrug der Anteil der »Lohnzusatzkosten« 49 Prozent)²⁰. Tatsächlich haben die indirekten Lohnbestandteile vor allem aufgrund von tariflichen und betrieblichen Zusatzleistungen an relativer Bedeutung gewonnen. Dabei gibt es erhebliche sektorale und insbesondere betriebsgrößenspezifische Unterschiede. Die Gründe dafür kommen aus berufenem Mund: »Die Unternehmen setzen zusätzliche betriebliche Leistungen bewußt als Instrument der Personalpolitik und zur Motivation ihrer Arbeitnehmer ein.«²¹

Die unternehmerische Personalpolitik hat also aus rekrutierungs- und anreizpolitischen Erwägungen ein starkes Eigeninteresse an gewissen »Extras«. So sind etwa betriebliche Altersversorgung und auch Gratifikationen, insbesondere für Angestellte, zu einem großen Teil betrieblich geregelt. Die Banken zeichnen sich z. B. durch einen hohen Anteil von Gratifikationen (21 Prozent) und betrieblicher Altersversorgung (15 Prozent) an den »Lohnzusatzkosten« aus²². Diese betriebliche Politik wiederum ist eines der Momente, das zu tarifpolitischer Aktivität drängt, um zu verhindern, daß Gewerkschaften die Kompetenz in Lohn- und Gehaltsfragen verlieren. Der gewerkschaftliche Versuch der tariflichen Absicherung von betrieblichen Sonderleistungen gerät auf diese Weise mit dem unternehmerseitigen Interesse in Konflikt, eine möglichst bewegliche »Manövriermasse« an Sonderzahlungsfonds zur Verfügung zu haben.

Es ist somit nicht auszuschließen, daß es in den letzten beiden Jahrzehnten eine »Lohnzusatzkostenspirale« gegeben hat, die in erster Linie von den Tarifparteien (darunter insbesondere von den marktbeherrschenden Großbetrieben) gedreht wurde und nicht von den gesetzlichen Regulierungen. Der Staat mag diese Tendenz freilich indirekt gefördert haben, indem er bestimmte Zusatzleistungen, z. B. Beiträge zu einer betrieblichen Alters- und Lebensversicherung, nicht besteuert. Denkbar ist daher (allerdings aus anderen als von den Neoklassikern erwähnten Gründen), daß nicht markträumende »Effizienzlöhne«²³ zu einem gewissen – bis heute jedoch noch nicht geklärten – Teil die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit erklären.

20 Berechnet aus den Angaben »Personalzusatzkosten im Produzierenden Gewerbe«, in: IW-Trends, (1982) 2, Tab. 1, S. 23.

21 Dieter Kirchner, Hauptgeschäftsführer Gesamtverband der metallindustriellen Arbeitgeberverbände e. V., Köln, in: Heinz Knebel/Ernst Zander (Hrsg.), Der zweite Lohn, Bonn 1982, S. 147.

22 Vgl. Rudolf Welzmüller, Personalzusatzkosten – Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit oder Nebenschauplatz im Verteilungskonflikt?, WSI-Arbeitsmaterialien Nr. 17, Düsseldorf 1987, S. 17.

23 Denn tarifliche und betriebliche Zusatzleistungen sind im wesentlichen Lohnbestandteile, die nur in anderer Form als die direkten Löhne ausbezahlt werden; darum ist der Begriff »Lohnzusatzkosten« oder »Personalnebenkosten« irreführend. Zum Begriff »Effizienzlohn« vgl. neben den in Anm. 4 angegebenen Literaturhinweisen u. a. Lutz Bellmann/Friedrich Buttler, Lohnstrukturflexibilität. Theorie und Empirie der Transaktionskosten und Effizienzlöhne, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1989) 2,

Der pauschale Verdacht, daß relativ steigende Lohnnebenkosten beschäftigungshemmend wirken, muß also durch eine differenzierte Betrachtungsweise ersetzt werden. Es kommt sehr auf die Struktur und Funktion dieser Zusatzkosten an. Ein weiteres Strukturmerkmal ist der Grad der Variabilität der Lohnnebenkosten. Variable Lohnnebenkosten variieren mit dem direkten Lohnneinkommen; die meisten Sozialversicherungsbeiträge, die prozentual am Einkommen bemessen werden, fallen in diese Kategorie. Gibt es wie in der Bundesrepublik Beitragsbemessungsgrenzen, werden die Nebenkosten zu fixen Bestandteilen und zwar um so mehr, je niedriger die Bemessungsgrenzen sind. Klassische Beispiele für fixe Lohnnebenkosten sind Ausbildungs- und Rekrutierungskosten, aber auch die betriebliche Subventionierung einer Kantine oder Fahrgeldzuschüsse gehören in diese Kategorie. Theoretische wie empirische Untersuchungen weisen nach, daß mit steigendem Fixkostenanteil für die Unternehmen der Anreiz wächst, die Anzahl ihrer Beschäftigten zu verringern und gleichzeitig den Umfang der geleisteten Stunden pro Beschäftigten zu erhöhen. Umgekehrt regt ein relativer Anstieg der variablen im Verhältnis zu den fixen Lohnnebenkosten eine Vergrößerung der Belegschaft bei gleichzeitiger Verringerung der geleisteten Arbeitsstunden pro Beschäftigten an²⁴. Die arbeitsmarktpolitischen Schlußfolgerungen – nämlich Maßnahmen zur Reduktion der fixen Lohnnebenkosten – liegen auf der Hand und werden am Schluß des Beitrags aufgegriffen.

2. Lohnpolitische Kartellierung des Arbeitsmarktes

Mit »Kartellierung« oder »bilateralem Monopol« wird die – durch das Tarifvertragsgesetz geschützte – Tarifautonomie als Institution charakterisiert, die den Wettbewerb auf Arbeitsmärkten behindert. Damit wird mehr oder weniger die Möglichkeit der Außenseiterkonkurrenz sowohl von Arbeitgebern als auch von Arbeitnehmern gefordert, mit anderen Worten: die Öffnung von Tarifklauseln²⁵. Arbeitgeber sollen Arbeitslose unter dem Tariflohn einstellen, Arbeitslose den Tariflohn unterbieten dürfen. Eine derartige Flexibilisierung des Tarifvertragssystems geht selbst den Arbeitgeberverbänden zu weit. Eine entsprechende Frage der Deregulierungskommission, ob das Tarifvertragsgesetz dahingehend zu ändern sei, daß sich arbeitslose Gewerkschaftsmitglieder unter dem Tariflohn einstellen lassen können, wurde von den Spitzenverbänden der Tarifvertragsparteien, wenn auch mit unterschiedlicher Akzentuierung, entschieden verneint. Die Bundesvereinigung der deutschen Arbeit-

S. 202–217; Janet L. Yellen, Efficiency wage models of unemployment, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, 74/1984, S. 200–205.

24 Vgl. Robert A. Hart, The Economics of Non-Wage Labour Costs, London 1983; Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, 8/1982, S. 1–4.

25 So forderte u. a. der jetzige Wirtschaftsminister Haussmann die Möglichkeit für Arbeitslose, unterhalb des Tariflohns zu arbeiten (vgl. Der Spiegel, Nr. 16 vom 15. April 1985, S. 21 ff. Während Ulrich van Suntum diese Forderung nur implizit vertritt, formuliert sie der von ihm häufig positiv zitierte Wissenschaftler Roland Vaubel sehr explizit in seinem Eröffnungsvortrag zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik im September 1987; vgl. Roland Vaubel, Möglichkeiten einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik, in: Harald Scherf (Hrsg.), Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 178), Berlin 1989, S. 31.

geberverbände weist darauf hin, daß Tarifaufonomie und Sozialpartnerschaft gefährdet sind, wenn eine der beiden Säulen – Verbindlichkeit von tariflich vereinbarten Mindestbedingungen und Friedenspflicht – destabilisiert werden, während der Deutsche Gewerkschaftsbund in stabilen Arbeitsbeziehungen nicht nur für einzelne Unternehmen, sondern auch für die Gesamtwirtschaft positive Wettbewerbsbedingungen sieht²⁶.

Bei der ordnungspolitischen Gleichsetzung des Arbeitsmarktes mit Warenmärkten wird übersehen, daß Arbeitsmärkte ohne Tariforganisationen als monopolistische Teilmärkte erschienen, in denen die Unternehmen in der Regel den längeren Arm haben (Käufermonopol), da die Träger der Arbeitsleistungen keine Ware darstellen, die nach Zeit und Ort beliebig mobil ist; die »Ware Arbeitskraft« kann insbesondere nur begrenzt warten. Darum haben sich historisch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände als Gegenmachtorganisationen mit gegensätzlichen Verteilungsinteressen gebildet. Eine ordnungspolitische Sonderstellung der Arbeitsmärkte ist deshalb im Prinzip wohl begründet, und eine prinzipiell bessere Alternative zur Tarifaufonomie von Organisationen der Tarifvertragsparteien ist nicht in Sicht²⁷.

3. Nivellierung der Löhne

Für Neoklassiker folgt die Nivellierungsthese der Kartellierungsthese auf dem Fuße: Die Gewerkschaften strebten aus sozialen Gründen zu geringem Tarifgefälle, und den Arbeitgebern sei geringere Konkurrenz immer recht. Schon diese Annahmen sind zweifelhaft: So können Gerechtigkeitserwägungen sehr wohl Differenzierung nach Leistung (anstelle von Status) fordern, und es sind Anzeichen erkennbar, daß die Gewerkschaften zur Mobilisierung qualifizierter Facharbeiter und Angestellter sich dieses Grundsatzes wieder stärker besinnen²⁸. Die Haltung der Arbeitgeber (sowie ihrer politischen Repräsentanten) zur Konkurrenz kann allenfalls als ambivalent, aber keinesfalls als wettbewerbsfeindlich gekennzeichnet werden. Natürlich ist für jeden einzelnen Unternehmer Konkurrenz un bequem; aber jeder richtige Unternehmer weiß, daß Konkurrenz »das Geschäft belebt« und zur Kontrolle und Motivation der Belegschaft unentbehrlich ist.

Ist die Nivellierungsthese schon aus grundsätzlichen Überlegungen zweifelhaft, so sind die empirischen Belege wenig überzeugend und widersprüchlich. Was kann beispielsweise aus einem bescheidenen Rückgang der Lohnstreuung zwischen 21 Industriezweigen im Vergleich der Jahre 1970 und 1988 geschlossen werden, solange

26 Vgl. L. Bellmann/F. Buttler (Anm. 23), S. 202f.

27 Vgl. zum Nicht-Waren-Charakter der Arbeit u. a. Günther Schmid, Zur politisch-institutionellen Theorie des Arbeitsmarkts. Die Rolle der Arbeitsmarktpolitik bei der Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, in: Politische Vierteljahresschrift, 28 (1987), S. 133–161; zum Argument der Flexibilisierung von Tarifverträgen vgl. u. a. Heinz-Dieter Harges, Vorschläge zur Differenzierung und Flexibilisierung der Löhne, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1988) 1, S. 55–60.

28 Vgl. etwa die Diskussion in den Gewerkschaftlichen Monatsheften, (1988) 6, S. 343–368, über »Individualinteressen und Organisationsinteresse zusammenführen«, in der die statusbezogenen Vorteile von Angestellten gegenüber Arbeitern in Frage gestellt und leistungsbezogene Differenzierungen, insbesondere im Zusammenhang mit Qualifizierung, gefordert werden (vgl. besonders S. 354, 361, 363 u. S. 365).

nichts über die Konjunkturabhängigkeit der Streuung, die binnensektorale Entlohnungsstruktur (beispielsweise wirkt der Abbau der Akkordentlohnung *ceteris paribus* nivellierend) und die Gewichtung der Industriezweige bekannt ist? Welches Niveau muß eine intersektorale Lohnstreuung haben, um die gewünschte intersektorale Mobilität der Arbeitskräfte auszulösen²⁹? Ist zur Beförderung des Strukturwandels – und damit der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit – nicht eine möglichst geringe intersektorale Differenzierung erforderlich, um »lahme Enten« unter den Unternehmen rasch aus dem Markt zu drängen (weil sie dem hohen Lohnniveau nicht mehr gewachsen sind) und um den innovativen Unternehmen die Durchsetzung auf den (internationalen) Märkten zu erleichtern (weil sie geringere Löhne zahlen müssen, als sie sich leisten könnten)? Im übrigen weisen die verfügbaren empirischen Evidenzen eher auf eine zunehmende Differenzierung intersektoraler Lohnstreuung, insbesondere bei den männlichen Angestellten in leitender Position, als auf zunehmende Nivellierung³⁰.

Die Empirie interregionaler Lohndifferenzierung ist widersprüchlich: Van Suntum und Warnken errechnen auf der Basis der Bundesländer längerfristige Nivellierungstendenzen, Koller gelangt bei stärkerer Disaggregation (Arbeitsamtsbezirke) zum entgegengesetzten Ergebnis – allerdings ohne vergleichbare Qualifikationen, Tätigkeiten und Alter zu kontrollieren. Jakoby zeigt, daß die Regionen mit der ungünstigsten Beschäftigungsentwicklung die größten Lohnunterschiede zwischen jungen und alten Arbeitnehmern aufweisen; das letztere Ergebnis läßt darauf schließen, daß Anpassungsreaktionen vor allem über Neueinstellungen erfolgen³¹. In der wichtigen Frage der Lohndynamik ist der Forschungsstand freilich kein Ruhmesblatt für die Regional-Ökonomie.

Der Überblick über die Literatur zu qualifikationsbezogenen Lohnstrukturen ergibt ebenfalls kein eindeutiges Bild: Als Summe stellt Harges einen Trend der Entgeltnivellierung bei unteren Entgeltgruppen und Begünstigung weiblicher Arbeitnehmer fest, bei mittleren und oberen Gruppen männlicher Angestellter ist jedoch eine leichte Differenzierung der Verdienste zu konstatieren. Bellmann und Buttler stellen keine eindeutigen Nivellierungstrends fest, können jedoch mit zwei interessanten Einzelergebnissen aufwarten: In der Bundesrepublik sind – aus effizienzlohntheoretischen Gründen – senioritätsabhängige Lohnsysteme relevant, und die Anpassung der Lohn- und Beschäftigungsstruktur an die Veränderung der Arbeitsnachfrage

29 Die Beeinflussung regionaler und sektoraler Mobilität über finanzielle Anreize wird – nicht zuletzt aus Erfahrungen in den USA – für sehr gering gehalten; vgl. Axel H. Börsch-Supan, Regionale und sektorale Arbeitslosigkeit: Durch höhere Mobilität reduzierbar?, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS), 110/1990, S. 55–82; dieselbe Studie gelangt darüber hinaus zum Ergebnis, daß die regionale und sektorale Verteilung der offenen Stellen und Arbeitslosen in der Bundesrepublik (bezogen auf das Jahr 1986) nicht den Schluß zulasse, »daß es gleichzeitig nennenswerte Arbeitsangebotsüber- und -unterschüsse gibt, die sich durch regionale und sektorale Mobilität abbauen ließen...« (S. 69)

30 Vgl. den Literaturüberblick nebst eigenen Berechnungen von H.-D. Harges (Anm. 27), S. 63.

31 Vgl. ebd.; Martin Koller, Regionale Lohnstrukturen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1987) 1, S. 30–43; L. Bellmann/F. Buttler (Anm. 23), S. 212f.; Herbert Jakoby, Analyse regionaler Lohnunterschiede mit Hilfe von Verdienstfunktionen, in: NIW-Workshop 1988, Regionale Lohn- und Beschäftigungsstrukturen, Hannover 1988, S. 39–66.

erfolgt vor allem mittels einer Zurückhaltung bei Neueinstellungen; von 1978 bis 1985 mußten dabei akademische Berufsanfänger eine Verschlechterung ihrer Einkommensposition hinnehmen³².

4. Starrheit der Lohnstrukturen

Das Argument rigider Lohnstrukturen bezieht sich zum einen auf das Verhältnis von relativen Lohnniveaus und Produktivität, zum anderen auf das Verhältnis von relativen Lohnniveaus und Knappheitsverhältnissen auf Teilarbeitsmärkten. Im ersten Fall wird behauptet, die Löhne paßten sich nicht der Produktivitätsentwicklung und damit der, *ceteris paribus*, relativen Ertragslage an; im zweiten Falle wird argumentiert, die relativen Löhne variierten beispielsweise nicht ausreichend mit den relativen Arbeitslosigkeitsniveaus. Beide Fälle bewirkten, daß überschüssige Arbeitskräfte nicht in ausreichendem Maße von unprofitablen Bereichen weggedrückt (»Push«-Faktor) und von profitablen Bereichen angezogen (»Pull«-Faktor) werden. Nun ist überhaupt nicht zu bezweifeln, daß derartige Inkongruenzen existieren und partiell die Gleichzeitigkeit von hoher Arbeitslosigkeit und Arbeitskräfteengpässen erklären. Zum einen sind jedoch die empirischen Evidenzen, daß solche Disproportionen viel für die Erklärung der andauernd hohen Arbeitslosigkeit hergeben, bemerkenswert schwach, zum anderen ergeben sich theoretische und normative Bedenken.

Wiederum faßt Hardes in seinem gründlichen Artikel die empirischen Evidenzen zum ersten Aspekt der Lohnstruktur-Rigidität zusammen: Es gibt einen signifikant positiven Zusammenhang der intersektoralen Lohnhierarchie mit der Skala der sektoralen Arbeitsproduktivitäten, der im jüngsten Zeitverlauf eher stärker als schwächer wird³³. Freilich ist damit noch kein Gegenargument gewonnen. Es müßte bekannt sein, wie stark dieser Zusammenhang sein sollte, mit anderen Worten: Ab wann schlägt eine Parallelität von Lohn- und Produktivitätsentwicklung um in eine Behinderung des Strukturwandels und eine Verminderung der Wettbewerbsfähigkeit? Theoretisch ist plausibel, daß eine zu enge Parallelität schädlich ist. Zwar mag eine hohe Lohnflexibilität nach unten kurzfristig beschäftigungserhaltend wirken, langfristig aber mag sie aufgrund des verminderten Anpassungsdrucks der Wettbewerbsfähigkeit und damit auch der Sicherheit der Arbeitsplätze schaden. Eine aufwärtsgerichtete hohe Lohnflexibilität kann, umgekehrt, Arbeitsplätze kosten, wenn bei rigiden Löhnen die aufgrund des Produktivitätsanstiegs gesunkenen Lohnstückkosten mehr Arbeitsplätze geschaffen hätten.

Im produktivitätsorientierten Modell sind also die Effekte flexibler Löhne nicht mehr eindeutig³⁴. Wir können somit sagen: Die intersektorale Lohnstruktur ist als Ursache für den Anstieg der Arbeitslosigkeit auszuschließen. Ob eine höhere Lohnstrukturflexibilität einen Beitrag zur Verminderung der Arbeitslosigkeit leisten könnte, ist theoretisch unentschieden. Die Empirie liefert keinen Beweis, daß höhere interindustrielle Lohnflexibilität für mehr Beschäftigung sorgt. Das oft herangezo-

32 Vgl. L. Bellmann/F. Buttler (Anm. 23), S. 210–212.

33 Vgl. H.-D. Hardes (Anm. 27), S. 66f.; Kurt Vogler-Ludwig, Flexibilisierung der Lohnstrukturen. Ein Patentrezept der Beschäftigungspolitik?, in: ifo-Schnelldienst, 16/1985, S. 18–31.

34 Vgl. Wolfgang Franz, Beschäftigungsprobleme auf Grund von Inflexibilitäten auf Arbeitsmärkten?, in: H. Scherf (Anm. 25), S. 310f.

gene Beispiel USA bietet dafür eher Gegenbelege: Hier korreliert – bei erheblich höheren (und produktivitätsorientierten) intersektoralen Lohndifferenzen als in der Bundesrepublik – das Beschäftigungswachstum negativ mit dem Produktivitätswachstum³⁵.

Wäre die These der neoklassisch orientierten Angebotstheoretiker zutreffend, dann müßte das regionale wie qualifikationsbezogene Ungleichgewicht zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage (»mismatch«) drastisch gestiegen und exorbitant groß sein; die Unternehmen müßten darüber hinaus klagen, daß sie einen erheblichen Teil von Aufträgen (Nachfrage) aufgrund fehlender oder nicht richtig qualifizierter Arbeitskräfte nicht erledigen können. Für beide Erwartungen gibt es empirisch nur schwache Anhaltspunkte, die das Argument sicherlich nicht völlig entkräften, aber in seiner Bedeutung beträchtlich einschränken. Zum einen sehen die Unternehmen nach wie vor den zentralen Engpaß für Beschäftigungsexpansion in mangelnden Absatzerwartungen, während der Engpaß »Fehlen entsprechend qualifizierter Arbeitskräfte« nur leicht angestiegen und lediglich in bestimmten Bereichen relevant ist³⁶. Zum anderen hat sich die »Beveridge-Kurve«, d. h. das Verhältnis von Arbeitslosen und offenen Stellen, sowohl berufsspezifisch als auch interregional nur leicht verschlechtert³⁷; eine deutliche Verschlechterung müßte sich u. a. in einer längeren Laufzeit der offenen Stellen ausdrücken, was in den letzten Jahren nicht erfolgt ist.

Die angeführte Statistik gibt allerdings nicht notwendigerweise Aufschluß über Inkongruenzen in bezug auf Qualifikationsprofile. Da die Indikatoren darüber hinaus auf den dem Arbeitsamt gemeldeten offenen Stellen bzw. Arbeitslosen basieren, kann eine Unterschätzung des beruflich oder qualifikationsbedingten »mismatch« schon allein aus der Überlegung nicht ausgeschlossen werden, daß Unternehmen es von vornherein als aussichtslos ansehen, einen »Mangelberuf« bzw. eine »Mangelqualifikation« über das Arbeitsamt akquirieren zu wollen. Außerdem kann ein

35 Vgl. Linda A. Bell/Richard B. Freeman, *Does a flexible industry wage structure increase employment? The U.S. experience*, NBER Working Paper Series No. 1604, Cambridge, Mass., April 1985.

36 Vgl. Gernot Nerb, Mehr Beschäftigung durch Flexibilisierung des Arbeitsmarktes? Zusammenfassung der Ergebnisse von Umfragen bei Arbeitnehmern und Unternehmern in den EG-Mitgliedsländern, in: ifo-schnelldienst, 24/1986, S. 6–11; hier lautet die Rangfolge, warum in der europäischen Industrie im Jahre 1985 nicht mehr beschäftigt werden: unzureichende Nachfrage (64 Prozent), unzureichende Erträge aufgrund von Wettbewerb, dito aufgrund von Personalzusatzkosten, mangelnde Flexibilität bei Einstellungen und Entlassungen, Rationalisierung und/oder Einführung neuer Techniken, und dann erst – an sechster Stelle – das Lohn- und Gehaltsniveau (37 Prozent). Befragt danach, welche institutionellen Änderungen am Arbeitsmarkt – unabhängig von anderen Faktoren wie der Nachfrage – sie am ehesten veranlassen würden, mehr Arbeitskräfte zu beschäftigen, nennt das Verarbeitende Gewerbe immerhin an dritter Stelle besser ausgebildete Arbeitssuchende, insbesondere in den technischen Berufen. Eine Wiederholungsbefragung im Jahre 1989 erbrachte sogar eine Minderung des Lohnkostenfaktors (35 Prozent) als Ursache für mangelnde Beschäftigungsausweitung; an der Spitze standen nach wie vor mangelnde Absatzerwartungen, wenn auch mit verminderter Bedeutung (54 Prozent), während Qualifizierungsengpässe (Anstieg von 29 Prozent auf 43 Prozent) an Bedeutung gewannen; vgl. *European Economy*, Supplement B, No. 11, November 1989.

37 Vgl. W. Franz (Anm. 34), S. 317; Günther Schmid, *Arbeitsmarktpolitik im Wandel*, Discussion Papers IIM/LMP 87–17, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 1987, S. 36–40.

steigender »mismatch« lediglich Ausdruck eines beschleunigten Strukturwandels sein, der arbeitsmarktpolitisch nicht zu beunruhigen braucht. Den Leser mag es überraschen, daß die Forschung in diesem Punkt noch so wenig Klarheit und so viel Widersprüchliches anbietet. Diese Feststellung entspricht jedoch bestem Wissen und Gewissen, so daß es in der derzeitigen Lage keinen Sinn macht, mit unzulänglicher Empirie und Spekulation zu argumentieren. Hier kann die »Streitkultur« zu weiterer Forschung anregen.

Aus theoretischer und normativer Sicht gibt es noch drei weitere Argumente gegen weite produktivitätsbedingte Lohnspannen: Je höher die Lohnspanne, desto geringer die Wahrscheinlichkeit, daß Angehörige von Hochlohnsektoren einen beruflichen Wechsel in einen Niedriglohnsektor akzeptieren, der sich aus nicht kontrollierbaren Einbrüchen der Nachfrage oder aus veränderten Wettbewerbsbedingungen ergeben kann (der Hinweis auf den Stahl- und Montanbereich liegt hier nahe). Auch das aus technologischen und organisatorischen Gründen ungleiche Produktivitätswachstum spricht gegen eine strukturell enge Bindung der Löhne an sektorales Produktivitätswachstum; sonst fehlte es uns schon längst an Lehrern, Frisuren, Ärzten und anderen persönlichen Dienstleistern, bei denen Produktivitätswachstum kaum möglich ist.

Wenn schließlich Produktivität nicht von unmittelbarer Leistung, sondern von Glück und Zufall oder eben von nicht individualisierbaren kollektiven Anstrengungen abhängig ist, dann sprechen Gerechtigkeitserwägungen gegen zu große Lohnspannen. Als ungerecht empfundene Lohnstrukturen wirken sich letztlich in mangelnder Motivation, Leistungs- und Anpassungsbereitschaft aus. Im internationalen Vergleich spricht übrigens alle empirische Evidenz gegen einen positiven Zusammenhang von ökonomischer Wohlfahrt und Ungleichheit in Lohn- oder Gehaltseinkommen³⁸. Wettbewerb im Sinne von Wettkampf ist gut, aber die Bereitschaft, sich überhaupt in einen solchen Kampf einzulassen, sinkt um so mehr, je geringer die Chance des Gewinnens oder wenigstens einer relativen Verbesserung ist. Soziale Marktwirtschaft, die ihren Namen verdient, ist insofern nicht nur ein Wettkampf, sondern auch ein »Gesellschaftstanz«, bei dem es auf Kooperation unter »Gleichen« ankommt.

5. Arbeitsrechtliche Schutzvorschriften

Wann immer ein Austausch von Arbeit gegen Lohn/Gehalt stattfindet, investieren beide Tauschpartner (»Arbeitgeber« und »Arbeitnehmer«) mehr oder weniger über den Wert der unmittelbaren Leistung hinaus: Such- und Einarbeitungskosten z. B.

38 Vgl. z. B. Lester C. Thurow, Equity, efficiency, social justice, and redistribution, in: OECD (ed.), The welfare state in crisis, Paris 1981, S. 137–150; Walter Korpi, Economic growth and the welfare state: leaky bucket or irrigation system?, in: European Sociological Review, 1 (1985) 2, S. 97–118; Manfred G. Schmidt, Vom wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik, in: Georg Vobruba (Hrsg.), Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. Die Perspektive der vergleichenden Politikforschung, Berlin 1989, S. 149–172; Bob Rowthorn, Corporatism and labour market performance, Discussion Papers 93, Labour Institute for Economic Research, Helsinki 1989.

auf der einen Seite, Wohnungswechsel und betriebsspezifische Qualifizierung z. B. auf der anderen Seite. Beide Seiten tun das unter Unsicherheit. Die eine weiß nicht, ob z. B. die Auftragssteigerung anhalten wird, die andere weiß nicht, ob sie mit den neuen Mitarbeitern zurecht kommt. Wenn solche Investitionskosten steigen – und dafür spricht vieles in der sich zunehmend differenzierenden Arbeitsgesellschaft –, darüber hinaus die Unsicherheit eher größer als kleiner wird – wofür in einer zunehmend interdependenten (Welt-)Gesellschaft auch vieles spricht –, dann ist es für beide Seiten vernünftig, sich über diese Kosten Gedanken zu machen. (Der zur Zeit vorherrschende Begriff »Transaktionskosten« trifft den hier angesprochenen Sachverhalt nur ungenau.) Diese Gedanken äußern sich zur Zeit in widersprechenden und widersprüchlichen Argumenten zur »Regulierung« oder »Deregulierung« arbeitsvertraglicher Schutzbestimmungen, insbesondere zum Kündigungsschutz. Es versteht sich von selbst, daß jede Seite die Investitionskosten der anderen gern vergessen möchte, wenn es ihr gerade paßt. Diese Versuchung ist – wie in anderen Bereichen des Lebens – immer gegeben, darf jedoch nicht mit dem wirklichen Verhalten verwechselt werden. Darum sind Befragungen, die immer wieder feststellen, daß die Abschaffung des Kündigungsschutzes bei Unternehmen an der Spitze der Wunschliste steht, wertlos.

Die Gestaltung des Kündigungsschutzes ist natürlich wichtig, sie kann immer verbessert werden. Treffen die Regelungen den Bereich, in dem sich die Probleme beider Seiten berühren – und dieser Bereich ist groß –, dann profitieren auch beide Seiten davon. Daß so etwas vorkommt, beweist z. B. eine Studie über die Auswirkungen neuer Techniken auf den Arbeitsmarkt: Für Beschäftigungsbereiche mit besonderen kollektivvertraglichen Bestandsschutzgarantien, wie sie vor allem für ältere Arbeitnehmer in Rationalisierungsschutzabkommen und Manteltarifverträgen enthalten sind, konnten keine ungünstigen Beschäftigungswirkungen und auch kein verlangsamtes Innovationstempo festgestellt werden. Vielmehr weisen Branchen mit einem hohen Grad an kollektivvertraglichem Bestands- und Kündigungsschutz im Zeitverlauf nicht nur eine insgesamt günstigere Beschäftigungsentwicklung, sondern auch eine höhere Innovationsintensität auf als Branchen mit vergleichsweise niedrigem Bestandsniveau³⁹. Den Arbeitsvertragsschutz also ganz in Frage zu stellen, scheint nicht der Diskussion wert.

Empirisch besteht kein Zweifel, daß bei den Unternehmen allenthalben eine starke und im Trend zunehmende Zurückhaltung bei der Ausweitung ihrer Belegschaft festzustellen ist. Diese Beobachtung deckt sich mit der eingangs erwähnten Vermutung steigender Investitionskosten von Arbeitsverträgen. Darum ist auch der von neoklassischen Ökonomen geäußerte Verdacht plausibel, daß die Schwierigkeiten insbesondere der Langzeitarbeitslosen, im Arbeitsmarkt wieder Fuß zu fassen, etwas mit dieser zögerlichen Einstellungsbereitschaft zu tun haben. Die strittige Frage ist nur, ob der derzeitige Kündigungsschutz damit viel zu tun hat oder nicht.

Weder die Theorie noch die Empirie – die in diesem Rahmen nicht ausgebreitet werden können – sprechen dafür. Soweit der Arbeitsvertragsschutz sich gleichzeitig mit betriebswirtschaftlichen Kalkülen (z. B. Vermeidung hoher Fluktuation des

39 Vgl. Jürgen Warnken/Gerd Ronning, Technischer Wandel und Beschäftigungsstrukturen, in: Ronald Schettkat/Michael Wagner (Hrsg.), Technologischer Wandel und Beschäftigung. Fakten, Analysen, Trends, Berlin 1989, S. 235–277.

betriebsinternen qualifizierten Personals)⁴⁰ wie mit den Interessen der Stammebelegschaft deckt, wird Deregulierung nicht den Zweck erzielen, den sie beabsichtigt. Politik muß hier an den Wurzeln ansetzen, d. h. bei der Verminderung oder Verhinderung der erwähnten beiderseitigen Investitionskosten und Unsicherheit. Die Verminderung der Investitionskosten könnte durch öffentliche Förderung betrieblicher Einarbeitung oder überbetrieblicher Mobilität oder durch intensive Vermittlungs- und Beratungsdienstleistungen erfolgen, die Verhinderung von Investitionskosten beispielsweise durch verstärkte Förderung des mobilen berufsfachlichen anstelle des betriebsinternen Arbeitsmarktes. Strategien zur Reduzierung von Unsicherheit sind die Steigerung der Anpassungsfähigkeit, beispielsweise durch Verstärkung allgemeiner beruflicher Qualifikationen, oder die Steigerung der Fähigkeit, warten zu können, beispielsweise durch die Überbrückung konjunkturellen Nachfrageausfalls durch Kurzarbeitergeld.

Empirisch sprechen zahlreiche Evidenzen gegen einen großen eigenständigen Einfluß des Kündigungsschutzes auf das betriebliche Beschäftigungsverhalten. Einige Hinweise müssen hier genügen: Nach Ergebnissen einer Ende der siebziger Jahre durchgeführten Untersuchung im Auftrag des Arbeitsministeriums konnte die große Mehrheit (80 Prozent) der Unternehmen nach Angaben der Personalleiter ihre Kündigungsabsichten in den meisten Fällen realisieren, obgleich Arbeitgeber-Kündigungen nicht selten (31 Prozent) mit Abfindungszahlungen verbunden sind; ebenso wurden von der überwiegenden Mehrheit (80 Prozent) der Betriebe negative Auswirkungen des gesetzlichen Kündigungsschutzes auf ihre Einstellungsbereitschaft ausdrücklich verneint. Dies steht im Einklang mit dem Befund derselben Studie, daß auch die Betriebsräte beabsichtigten Kündigungen meist zustimmen und nur in wenigen Fällen (acht Prozent) von ihrem Widerspruchsrecht Gebrauch machen. Das eben um weitere fünf Jahre verlängerte Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985 (BeschFG85), auf das so große Hoffnungen gesetzt wurden, hat sogar in einer Phase der Hochkonjunktur nur sehr bescheidene Beschäftigungswirkungen hervorrufen können; die Frage ist berechtigt, ob sich dieser marginale Effekt lohnt angesichts der damit erkauften größeren Instabilität der Beschäftigung, die spätestens in der nächsten Rezession ihre Opfer fordern wird⁴¹.

IV. Das Tabuthema: unwillige oder unfreiwillige Arbeitslose?

Untersuchungen über die finanziellen, gesundheitlichen und psychischen Kosten der Arbeitslosigkeit rücken die verbreiteten Vorstellungen von der »Wohlstandsarbeits-

40 Vgl. dazu u. a. Burkhart Lutz, Arbeitsmarktstruktur und betriebliche Arbeitskräftestrategie, Frankfurt-New York 1987, S. 203.

41 Die referierten Ergebnisse stützen sich auf Christoph F. Büchtemann unter Mitarbeit von Armin Höland, Befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz, Forschungsbericht 183 des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Berlin-Bonn 1989; Christoph F. Büchtemann, Kündigungsschutz als Beschäftigungshemmnis?, Discussion Paper FS I 90-3, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 1990; Armin Höland, Vom Machen und Messen von Gesetzen – Erkenntnisse aus der Forschungspraxis zur Reichweite der Gesetzesevaluation, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie, (1989) 2, S. 202–221; in allen drei Arbeiten finden sich reichhaltige Empirie und Literaturverweise.

losigkeit« zurecht und lassen es als unwahrscheinlich erscheinen, daß ein erheblicher Teil des Problems in freiwilligen oder unwilligen Arbeitslosen besteht. Einige Hinweise müssen hier genügen⁴². Das real verfügbare Einkommen von »Arbeitslosenhaushalten« (Haushaltsvorstand ist Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe) ist von 1972 bis 1982 um vier Prozent gesunken, während alle Privathaushalte in der gleichen Zeit einen durchschnittlichen Zuwachs von zwölf Prozent erreichen konnten. Von 1982 bis 1986 hatten die Arbeitslosenhaushalte einen weiteren realen Einkommensverlust von acht Prozent zu verzeichnen. In erster Linie wurden infolge der Arbeitslosigkeit persönliche Ausgaben eingeschränkt (bei 68 Prozent) und Anschaffungen zurückgestellt (bei 50 Prozent). Fast 30 Prozent der (im Sommer 1983) befragten Arbeitslosen waren mit Zahlungsverpflichtungen (Miete, Versicherungszahlungen, Ratenzahlungen) in Verzug gekommen oder hatten Schulden gemacht, bei Langzeitarbeitslosen waren es fast 40 Prozent.

Der durchschnittliche Gesundheitszustand von Langzeitarbeitslosen ist nicht nur schlechter als der von wieder eingegliederten Arbeitslosen, sondern hat sich im Verlauf der Arbeitslosigkeit weiter verschlechtert. »Psychische Auffälligkeiten« – Angstzustände, Schlafstörungen, motorische Unruhe, emotionale Labilität, Introversionen, Konzentrationsschwäche, Regressionen – sowie »soziale Auffälligkeiten« – Abbruch sozialer Kontakte, Angst vor Stigmatisierung, Verleugnung der Arbeitslosigkeit, Distanz von den Eltern, Leistungsabfall, Delinquenz – sind nicht nur bei direkt Betroffenen, sondern auch bei deren Kindern und Angehörigen vorzufinden.

Sicherlich erhält ein Großteil der Arbeitslosen Lohnersatzleistungen, die es ihnen erlauben, den Lebensstandard einigermaßen zu halten, wenn sie rechtzeitig wieder Anschluß finden; das ist auch gut so, denn es unterstützt die Bereitschaft, den strukturellen Wandel mitzutragen. Problematisch ist jedoch, daß Arbeitslosigkeit für den Großteil der niedrigen Einkommensbezieher sofort eine empfindliche Einschränkung des Lebensstandards bedeutet, weil keine oder nur geringe ökonomische Reserven vorhanden sind. Die schlechteren Arbeitseinkommen von Frauen verlängern sich in den Sozialeinkommen. So erhielten rund 58 Prozent aller Arbeitslosengeld beziehenden Frauen mit Kind im Oktober 1988 einen Monatsbetrag von unter 800 DM (bei Männern waren es etwa 35 Prozent); die durchschnittliche Arbeitslosenhilfe von Frauen mit Kind lag bei 697 DM; knapp 37 Prozent bezogen aber einen Monatsbetrag von weniger als 600 DM (Männer: 6,5 Prozent); insgesamt sind relativ weniger Frauen als Männer überhaupt Leistungsbezieher⁴³, da sie die Bedingungen der Anwartschaft oder – im Falle der Arbeitslosenhilfe – der Bedürftigkeit nicht erfüllen.

Folge der unzureichenden sozialen Absicherung vieler Arbeitsloser ist die Zunahme von Sozialhilfeempfängern: Waren 1980 9,8 Prozent der Sozialhilfeempfänger hauptursächlich wegen Arbeitsplatzverlust auf Sozialhilfe angewiesen, so waren

42 Vgl. u. a. den überblickenden Aufsatz von Christian Brinkmann, Die Langzeitarbeitslosen und ihre Familien. Latente und offene Spannungen in einer Wohlstandsgesellschaft, in: Beiträge zur Konfliktforschung, 18 (1988) 2, S. 63–82; R. Welzmüller (Anm. 15), S. 372–373; die folgenden Zahlenangaben sind diesen beiden Aufsätzen entnommen.

43 Von den registrierten 2 242 000 Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 1988 bezogen 42,1 Prozent Arbeitslosengeld, 23,6 Prozent Arbeitslosenhilfe – insgesamt waren also im Durchschnitt 65,7 Prozent der Arbeitslosen Leistungsempfänger; Berechnungen nach Bundesanstalt für Arbeit, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, (1989) 3.

es im Jahre 1988 schon 32,7 Prozent. Da die Sozialhilfe durch die Gemeinden getragen wird, die Gemeinden ihrerseits aber Hauptträger öffentlicher Investitionen sind, wirken sich die Mängel in der Grundsicherung der Arbeitslosen auch beschäftigungspolitisch negativ aus. Untersuchungen über das kommunale Investitionsverhalten zeigen deutlich: Je höher die Sozialhilfeausgaben, desto niedriger die Bauinvestitionen; je niedriger die Bauinvestitionen, desto höher die Arbeitslosigkeit und die Sozialhilfeausgaben⁴⁴ – ein Musterbeispiel für einen »Teufelskreis«.

Hiermit schließt sich auch der Kreis der Argumentationskette. Ist die Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit wirklich nur bzw. in erster Linie in der Flexibilisierung der Lohnkosten und der Arbeitsverträge zu sehen? Wie oben gezeigt, kann diese Strategie allenfalls ein Element in einer kombinierten Angebot und Nachfrage stimulierenden Politik sein. Dabei ist der Arbeitsmarktpolitik eine weit bedeutendere Rolle beizumessen als in der neoklassischen Angebotstheorie, sofern die Wirtschaftspolitik auch die entsprechend aktive Rolle in der Investitions- und Innovationspolitik spielt.

V. Aktive Arbeitsmarktpolitik: mehr als ein »Reparaturbetrieb«

Die Ursachen der Arbeitslosigkeit sind nicht allein auf dem Arbeitsmarkt zu suchen. Technologischer Wandel, Finanz- und Gütermärkte (Arbeitsnachfrage) sowie sozialer Wandel, Bevölkerungsstruktur und Migration (Arbeitsangebot) bringen den Arbeitsmarkt in Bewegung. Politik gegen die Arbeitslosigkeit kann daher nicht nur an den Regelgrößen des Arbeitsmarktes – an Löhnen, Qualifikation, Mobilität – ansetzen. Viel hängt von der richtigen Interaktion zwischen Mikro- und Makropolitik, zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem, zwischen Struktur- und Sozialpolitik ab. Erfolgreiche aktive Arbeitsmarktpolitik – darunter vor allem Arbeitsberatung und -vermittlung, berufliche Weiterbildung und Rehabilitation, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Kurzarbeitergeld und Förderung der Arbeitsaufnahme – ist nicht voraussetzungslos. Sie ist von »Vorleistungen« anderer gesellschaftlicher Subsysteme ebenso abhängig, wie sie selbst wichtige »Vorleistungen« für diese erbringt – beispielsweise für eine inflationsneutrale Politik der Nachfrageexpansion durch Beseitigung kostentreibender Qualifikationsengpässe.

Internationale Erfahrungen, insbesondere das schwedische Beispiel, zeigen, daß damit nicht notwendigerweise höhere Kosten verbunden sind, wenn es gelingt, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Obwohl die schwedischen Arbeitsmarktpolitiker mehr als das Doppelte für aktive Arbeitsmarktpolitik ausgeben als die bundesdeutschen, ist das gesamte schwedische Arbeitsmarktbudget kaum höher als das bundesdeutsche (rund 2,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts). Denn 75 Prozent des schwedischen Budgets sind der produktiven Arbeitsförderung gewidmet, in der Bundesrepublik dagegen nur 43 Prozent. Geld kann auch gespart werden, indem es richtig ausgegeben wird⁴⁵.

44 Vgl. Dieter Hotz, Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunales Investitionsverhalten, in: Informationen zur Raumentwicklung, (1987) 9/10, S. 596–603.

45 Vgl. Günther Schmid, Modell Schweden ein Vorbild? Licht- und Schattenseiten der schwedischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1989) 1, S. 75–84.

Zusammenfassend sind folgende Prämissen zu nennen, unter denen aktive Arbeitsmarktpolitik mehr als ein »Reparaturbetrieb« sein kann (und zum Teil auch schon ist): mehr Arbeitsplätze schaffen; weniger Subventionen und mehr Mobilität; Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit; Reduzierung der fixen Lohnnebenkosten; Flexibilisierung der Lohnersatzleistungen; Modernisierung der Arbeitsverwaltung; Netzwerke bilden und pflegen; Recht auf Arbeit für Langzeitarbeitslose⁴⁶.

1. Mehr Arbeitsplätze schaffen

In einer Situation des hohen Leistungsbilanzüberschusses und der Geldwertstabilität, die derzeit in der Bundesrepublik vorherrschend ist, können fiskalpolitische Impulse zu Produktivitäts- und Beschäftigungszuwächsen genutzt werden, ohne Leistungsbilanz und Wechselkurs zu gefährden⁴⁷. Beschäftigungseffekte werden besonders deutlich ausfallen – und davon profitieren direkt und indirekt auch die Langzeitarbeitslosen –, wenn die Innovationspolitik sich statt auf Sachkapitalförderung stärker auf investive Arbeitsplatzförderung konzentriert, beispielsweise auf den Bereich produktionsnaher Dienstleistungen⁴⁸. Aber auch im Bereich der personenbezogenen Humandienstleistungen hat die Bundesrepublik – im internationalen Vergleich und durch Protestbewegungen im Pflege- und Gesundheitsbereich indiziert – erheblichen Nachholbedarf an Schaffung von Arbeitsplätzen⁴⁹. Aufschlußreich ist auch die Feststellung einer neueren Evaluierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen: Nach Einschätzung der Träger können unter Bedarfsgesichtspunkten 71 Prozent der Maßnahmen fortgesetzt werden; die dauernde Fortführung scheidet jedoch vor allem an der Finanzlage⁵⁰.

46 Vgl. ausführlicher G. Schmid (Anm. 37); ders. Vollbeschäftigung in der sozialen Marktwirtschaft. Prämissen aktiver Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich, Discussion Paper FS I 90-1, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 1990; insbesondere ergänzt um Fragen der Arbeitszeitpolitik vgl. Friederike Maier/Ronald Schettkat, Potentiale aktiver Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Discussion Paper FS I 88-17, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 1988.

47 Vgl. dazu insbesondere die Beiträge von Matzner, Herr, Hannapi/Wagner in Egon Matzner (Hrsg.), No way to full employment? The full documentation of the reports, papers, and contributions presented and addressed to an international conference by WZBs research area »Labour Market and Employment« LME in Berlin from 5th to 7th July 1989, Discussion Papers des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung FS I 89-16, 2 Bde., Berlin 1989.

48 Zu den wachstumskritischen produktionsnahen Dienstleistungen zählen insbesondere die wissensintensiven Dienstleistungen wie Rechts- und Unternehmensberatung, chemische und biotechnische Spezialleistungen, Architektur- und Ingenieurleistungen, Marketing und Vertrieb, Softwareentwicklung; vgl. Bernd Reissert/Günther Schmid, Mehr Arbeitsplätze durch Dienstleistungen?, in: Wirtschaftsdienst, (1990) 3, S. 159–164.

49 Vgl. Hans-Jürgen Krupp, Die Erschließung von Arbeitsplatzreserven im Tertiärsektor als Beitrag zur Lösung struktureller Probleme, in: H.-J. Krupp u. a. (Anm. 10), S. 238.

50 Vgl. Christa Sellin/Eugen Spitznagel, Chancen, Risiken, Probleme und Expansionspotentiale von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) aus der Sicht der Maßnahmeträger. Ergebnisse einer Befragung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1988) 4, S. 487.

2. Weniger Subventionen und mehr Mobilität

Aktive Arbeitsmarktpolitik setzt voraus, daß mehr »bewegt« wird, d. h. eine Strukturpolitik, die sich dem Wandel öffnet und sich nicht durch Dauersubventionen entgegenstemmt. Weiterer Abbau von Handelsschranken, Wettbewerbspolitik (Verhinderung von Monopolen) und erweiterte Freizügigkeit auf Arbeitsmärkten in politisch koordinierten Räumen (z. B. EG) sind eine Voraussetzung. Weitere Voraussetzungen beschleunigten Strukturwandels sind aber auch eine durch Tarifverbände koordinierte (und gesetzlich garantierte und nicht durch Ausnahmen durchlöchernte) Lohnpolitik in Verbindung mit gerechter Einkommensverteilung und hohen Standards sozialer Sicherheit (zur Gewährung der Akzeptanz von Wandel), Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur (zur Verbesserung der Kommunikations- und Verkehrswege, insbesondere des öffentlichen Nahverkehrs) sowie hohe normative Standards zum Schutze der Umwelt (und entsprechende Anpassung der Technologie). Der erhöhte Mobilitätsbedarf – überbetrieblich und innerbetrieblich – kann durch eine Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik, insbesondere durch Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung, unterstützt werden. Sowohl die Evaluierung der bundesdeutschen als auch der weit umfangreicheren schwedischen Weiterbildungspolitik ermutigen zu einem offensiven Einsatz dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments.

3. Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit

Die Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik setzt eine breitere finanzielle Grundlage voraus. Dazu liegen verschiedene Vorschläge vor. Deren gemeinsamer Nenner ist die Entlastung der Bundesanstalt für Arbeit von beitragsfremden Leistungen (z. B. Sprachkurse für Aussiedler, Kindergeld), die finanzielle Beteiligung indirekter Nutznießer aktiver Arbeitsmarktpolitik durch einen höheren Anteil der Steuerfinanzierung oder durch eine gesonderte Arbeitsmarktabgabe sowie ein horizontaler wie vertikaler Finanzausgleich der ansonsten inkongruenten Be- und Entlastungswirkungen staatlicher Arbeitsmarktpolitik⁵¹.

4. Reduzierung der fixen Lohnnebenkosten

Aus der Diskussion über die Regulierung von Lohnnebenkosten folgen für den konkreten Fall der Bundesrepublik vier klare beschäftigungsförderliche politische Maßnahmen: erstens die Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenzen zur sozialen Sicherung; zweitens die Bemessung der Beiträge der Arbeitgeber an der gesamten gezahlten Lohnsumme anstatt an den individuellen Arbeitseinkommen, um einerseits den Anreiz zu Überstunden und andererseits den Anreiz zur Einrichtung von nicht sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen zu vermindern; drittens der Ausbau der öffentlichen Arbeitsberatung und -vermittlung, um die (fixen)

⁵¹ Vgl. ausführlich dazu und international vergleichend Günther Schmid/Bernd Reissert/Gert Bruche, Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik, Berlin 1987.

Transaktionskosten der Suche, Auswahl und Einarbeitung geeigneter Bewerber für offene Stellen zu senken; viertens die Subventionierung – wenn überhaupt – verbleibender fixer (und nicht variabler) Lohnnebenkosten der Betriebe, also Einarbeitungs- und Rekrutierungszuschüsse⁵².

5. Flexibilisierung der Lohnersatzleistungen

So wie das Kurzarbeitergeld eine innovative Flexibilisierung des Arbeitslosengeldes darstellt, um Ungewißheit und konjunkturelle Schwankungen auf der Nachfrageseite institutionell aufzufangen⁵³, könnten Teilarbeitslosengeld, Teilerhaltungsgeld und andere Formen des Lohnersatzes für Zeiten, in denen nicht unmittelbar produziert, aber Gemeinnütziges geleistet wird, Ungewißheiten mindern und unterschiedliche soziale Lebenslagen oder biographische Lebensphasen unterstützen. Auf diese Weise würde die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes auf der Angebotsseite komplettiert. Degressive Lohnersatzleistungen – bei ausreichender Grundsicherung – könnten in der Verbindung mit solidarischer Lohnpolitik sowohl die individuellen Anreize zur Mobilität als auch die institutionellen Anreize zur Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik verstärken.

6. Modernisierung der Arbeitsverwaltung

Die personelle und operative Infrastruktur der Arbeitsberatung und Arbeitsvermittlung muß weiter verbessert werden – auch dies gehört in das Feld »produktionsnaher« Dienstleistungen, in denen sich öffentliche Investitionen lohnen. So legt beispielsweise die schwedische Arbeitsverwaltung in jüngster Zeit verstärktes Gewicht auf Vermittlungs- und Mobilitätsförderung, u. a. durch einen weiteren Ausbau des am Ort in der Arbeitsvermittlung tätigen Personals. Während in der Bundesrepublik Deutschland auf einen Arbeitsvermittler 57 Arbeitslose kommen (Stand 1988),

52 Ein Großteil der »Transaktionskosten« schlägt sich natürlich nicht in den statistisch erfaßbaren Lohnnebenkosten nieder, dennoch erscheinen die beiden letztgenannten Vorschläge in diesem Zusammenhang erwähnenswert; Einarbeitungs- und Rekrutierungszuschüsse sind sinnvollerweise auf Regionen und/oder Betriebe und/oder Personen zu konzentrieren, die besonders von Arbeitslosigkeit oder Umstrukturierung betroffen sind.

53 Das Kurzarbeitergeld ist eines der erfolgreichsten Instrumente der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik; leider liegen für die jüngste Zeit keine Evaluierungen vor; für den Zeitraum der siebziger Jahre vgl. Hans R. Flechsenhar, Kurzarbeit – Strukturen und Beschäftigungswirkung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1979) 3, S. 362–372; Günther Schmid/Klaus Semlinger, Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen, Königstein 1980. Seine Hauptwirkung entfaltet Kurzarbeit allerdings nur bei konjunktureller Arbeitslosigkeit, die – darin stimme ich mit den Neoklassikern überein – zur Zeit eine geringe Rolle spielt; das kann sich aber bald ändern. Immerhin praktizierten in der vom anhaltenden Konjunkturaufschwung geprägten Zweijahresperiode von Mai 1985 bis April 1987 nicht weniger als elf Prozent aller Betriebe mit 20 Prozent aller in der Privatwirtschaft beschäftigten Arbeitnehmern zumindest zeitweise Kurzarbeit (nach Ch. F. Büchtemann [Anm. 41]). Außerdem könnte dieses Instrument in Kombination mit beruflicher Weiterbildung eine gewichtige Rolle bei der Umstrukturierung vieler DDR-Betriebe spielen.

beträgt dieses Verhältnis in Schweden 1:10! Würde man die bundesdeutsche Arbeitslosenquote auf Schweden übertragen, wäre das Verhältnis von Arbeitsvermittlern zu Arbeitslosen mit 1:37 immer noch wesentlich günstiger. Gleichzeitig ist der technische Standard (Computerisierung) der schwedischen Arbeitsvermittlung und -beratung hoch entwickelt, und in der Arbeitsorganisation wird laufend experimentiert. Mit diesem Hinweis soll nicht behauptet werden, daß sich in der Bundesanstalt für Arbeit nichts bewegt. Die Notwendigkeit derzeit laufender Reformbemühungen und Experimente – beispielsweise der Versuch nicht zweckgebundener regionalisierter Arbeitsmarktbudgets, um den Arbeitsämtern mehr Spielraum für Eigeninitiative zu geben – soll damit unterstrichen werden.

7. *Bildung und Pflege von Netzwerken*

Lokale Netzwerke zur Planung, Organisation und Durchführung aktiver Arbeitsmarktpolitik müssen ausgebaut werden. Systematische Auswertungen von Erfahrungen und Anregungen dazu liegen zahlreich vor⁵⁴. Notwendige Voraussetzung für funktionierende Netzwerke ist wiederum eine kontinuierliche Arbeitsbeschaffungs- und -förderungs politik anstelle der »Stop and Go«-Politik, die in den letzten beiden Jahrzehnten – nicht zuletzt aufgrund inkongruenter Finanzierungsstrukturen – praktiziert wurde.

8. *Recht auf Arbeit für Langzeitarbeitslose*

Arbeitslosen, die schon länger als ein Jahr nach Arbeit suchen, sollten soweit wie möglich im privaten Sektor durch intensive Betreuungs- und Vermittlungsleistungen (gegebenenfalls mit Hilfe längerfristiger und degressiver Lohnsubventionen) und im öffentlichen Sektor durch Ausbau insbesondere der Humandienstleistungen Arbeits- oder Ausbildungsplätze (oder beides kombiniert) angeboten werden⁵⁵. Der Ausbau öffentlich geförderter, aber marktorientierter Betriebe für Behinderte und »Schwerstvermittelbare« ist zu überlegen.

Selbst wenn es gelingen würde, beispielsweise das Aktivitätsniveau der schwedischen Arbeitsmarktpolitik zu erreichen, wäre das derzeitige Problem der hohen Arbeitslosigkeit nicht gelöst. Über die Auswirkungen der deutsch-deutschen Vereinigung auf den Arbeitsmarkt können wir zur Zeit nur spekulieren; mit großer Wahrscheinlichkeit wird sie jedoch die mittelfristig zu erwartende hohe Arbeitslosigkeit eher verschärfen als mildern. Es müssen daher andere Maßnahmen – und hier kehren

54 Vgl. Fritz W. Scharpf u. a., Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt 1982; Friederike Maier, Beschäftigungspolitik vor Ort. Die Politik der kleinen Schritte, Berlin 1988; Hubert Heinelt, Chancen und Bedingungen arbeitsmarktpolitischer Regulierung am Beispiel ausgewählter Arbeitsamtsbezirke, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1989) 2, S. 294–311; Günther Schmid, Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz operativer Arbeitsförderungsmaßnahmen, in: Peter Hurler/Martin Pfaff (Hrsg.), Lokale Arbeitsmarktpolitik, Berlin 1987, S. 31–56.

55 Vgl. Christian Brinkmann, Neue arbeitspolitische Hilfen für den »harten Kern« von Langzeitarbeitslosen, SAMF-Arbeitspapier 1989-8, Paderborn 1989.

wir zum ersten Punkt zurück – im Rahmen der globalen Geld- und Finanzpolitik sowie der Bildungs- und Sozialpolitik mit eingreifen. Aber auch die Akteure der Lohn- und Arbeitszeitpolitik sind gefordert⁵⁶. Bei all dem ist der Staat allein überfordert, aber ohne Staat geht auch nichts.

⁵⁶ Vgl. als Überblick Friederike Maier/Ronald Schettkat, Beschäftigungspotentiale der Arbeitszeitpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 3/90, S. 37–51.