

Soltwedel, Rüdiger

**Book Part — Digitized Version**

## Reform der Arbeitslosenversicherung und Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Soltwedel, Rüdiger (1983) : Reform der Arbeitslosenversicherung und Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik, In: Giersch, Herbert Bonus, Holger (Ed.): Wie es zu schaffen ist: Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, ISBN 3-421-06166-1, DVA, Stuttgart, pp. 326-348

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3635>

**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.*

## Reform der Arbeitslosenversicherung und Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik

### *Einführung*

#### Krise auf dem Arbeitsmarkt

Lage und Aussichten auf dem Arbeitsmarkt sind düster: Die Zahl von über zwei Millionen Arbeitslosen spricht für sich. Sie wird weiter steigen; für die nächste Zeit ist dies noch als Spätfolge der Stabilisierungspolitik und unzureichender lohnpolitischer Anpassung vorgezeichnet. Bis zum Ende des Jahrzehnts läßt das zunehmende Arbeitsangebot kaum Hoffnung auf einen Abbau der Arbeitslosigkeit aufkommen; manche Institutionen malen ein »Horrorszenario«, in dem die Arbeitslosigkeit auf drei bis vier Millionen ansteigen wird<sup>1</sup>.

Unter solchen Umständen ist es verständlich, daß sich Angst und Unsicherheit breitmachen. Vor allem jene werden davon ergriffen, die schon längere Zeit arbeitslos sind, vornehmlich also die Randgruppen des Arbeitsmarktes. Aber auch die Jugendlichen, die vor dem Eintritt in das Berufs- oder Erwerbsleben stehen, sorgen sich um ihre Zukunft. Es ist zu befürchten, daß sich die Kluft vertiefen wird zwischen denjenigen, die »drinnen« sind in einem Beschäftigungsverhältnis und den Arbeitswilligen »draußen« in der Arbeitslosigkeit.

Angesichts der Krise am Arbeitsmarkt und der sich von der Angebotsseite her verschärfenden Probleme wird der Ruf nach neuen »unkonventionellen« Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt immer lauter. Dabei wird vor allem eine Strategie mit zwei komplementären Elementen propagiert: Der Staat soll seine Nachfrage steigern und wieder mehr aktive Arbeitsmarktpolitik betreiben; zusammen mit den Tarifvertragsparteien soll er das Arbeitsangebot

verringern. Wie auch immer eine solche Strategie im einzelnen aussieht, der zentrale marktwirtschaftliche Steuerungsmechanismus, das Preis- und Anreizsystem, wird ausgespart. Die Selbstheilungskräfte des Marktes, lautet oft die Begründung, hätten schon der gegenwärtigen Misere nicht abhelfen können, wie könne man von ihnen erwarten, sie lösten die viel größeren zukünftigen Probleme.

#### Das Dilemma des Interventionismus

Die Hypothese vom Marktversagen ist indes für den Arbeitsmarkt genauso abwegig wie für die Agrar- oder die Wohnungswirtschaft. Hier wie dort suchte man das Heil in produktions- und preispolitischen Eingriffen, um ein anderes, ein »sozial gerechteres« Ergebnis zu erzielen, als es der Markt hervorbringen würde. Solche Eingriffe bewirken in einer Marktwirtschaft zumeist das Gegenteil dessen, was (mit noch so guten Absichten) angestrebt wurde<sup>2</sup>. Die Interventionen bringen Schlangen von Arbeitslosen hervor, so wie Eingriffe in den Wohnungsmarkt Schlangen von Wohnungssuchenden und die Agrarpolitik Überschußproduktion bei landwirtschaftlichen Produkten. Dies alles sind Zeichen von Staats- und nicht von Marktversagen: Das Fatale ist, daß der Markt erwartungsgemäß reagiert. Die Fehlentwicklungen auf den regulierten Märkten zeigen, daß eine Politik der guten Absichten, mit der die Knappheitsgesetze des Marktes umgangen werden sollen, eine schlechte Politik mit unsozialen Wirkungen ist. Um dies zu überspielen, sind weitere Eingriffe und letztlich massiver Zwang unausweichlich. Hierin ist das Dilemma des Interventionismus zu sehen, der Gutes will und Böses schafft.

Über Jahrzehnte ist von Wirtschaftswissenschaftlern die Vorstellung gepflegt worden, der Staat sei in die Pflicht zu nehmen, wenn der Wirtschaftsprozeß gestört ist, vom Staat sollten die Impulse für eine verstärkte wirtschaftliche Aktivität ausgehen. Die Politiker setzten diese Vorstellung um in eine wählerwirksame Vollbeschäftigungsgarantie. Diese Garantie aber war nicht an eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik gebunden. Dadurch trübte sich das Bewußtsein dafür, daß in einem marktwirtschaftlichen System die Tarifvertragsparteien für den Beschäftigungsstand verantwortlich sind<sup>3</sup>; dadurch wurde die flexible, eigenverantwortliche Reaktion auf die tiefgreifenden, zum Teil schockartig auftretenden Veränderungen der nationalen und weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den siebziger

Jahren behindert. In der Lohnpolitik dominierten weiterhin Verteilungsziele und Absicherung gegen Marktrisiken, vor allem um die unteren Einkommenschichten besserzustellen. Der Staat unterstützte solche Tendenzen durch gesetzliche Maßnahmen zur verbesserten sozialen Sicherung.

Als aber die Schwierigkeiten offensichtlich wurden, den Lebens- und Sozialstandard zu halten, setzte kein durchgreifender Lernprozeß ein; vielmehr wurden die schlagartig auftretenden Beschäftigungsprobleme zum Anlaß genommen, den Staat an seine selbstgewählte Verpflichtung zu erinnern, die mißlichen Zustände zu beseitigen. Eine solche Politik, die auf Vollbeschäftigung, Einkommenssicherung und möglichst geringe individuelle Anpassungsnotwendigkeit zielt, verstellt naturgemäß den Blick dafür, daß nicht gleichsam durch Gesetzesbeschluß der »soziale Besitzstand« gesichert werden kann. Dieser muß immer wieder durch wirtschaftliches Handeln erworben werden.

In eine These zugespitzt heißt dies: Die Tarifparteien konnten sich Fehlverhalten leisten, weil sie darauf setzen konnten, daß die Kosten marktwidrigen Verhaltens nicht auf sie zurückschlügen und eine marktgerechte Lohnpolitik erzwingen. Für sie gab es keinen ökonomischen Anreiz, auf die Arbeitslosen Rücksicht zu nehmen. Solange ein Dritter – der Staat – für die Fehler zahlt, ist nicht zu erwarten, daß die Einzelnen ihre Fehler selbst korrigieren. Das bedeutet aber, daß die notwendigen Preisanpassungen auf dem Arbeitsmarkt nicht vorankommen. Der Staat sieht sich gezwungen, in steigendem Maße Finanzmittel aufzuwenden, um die überhöhten Ansprüche abzuschern. Das bedeutet weiterhin, daß den Bürgern hohe Lasten aufgebürdet werden und sie weiter – wenn nicht sogar verstärkt – daran gehindert werden, ihr Einkommen so zu erzielen und so zu verwenden, wie sie es wünschen. Letztlich lohnt es sich dann nicht mehr, sich stärker anzustrengen, um mehr zu verdienen. Wenn man weiterdenkt, zeigt sich, daß Interventionen die Gesellschaft nicht reicher, wohl aber ärmer machen können. So wie Don Quichotte vergeblich Windmühlenflügel bekämpfte, so vergeblich wäre auch der Kampf, den Knappheitserfordernissen ausweichen zu wollen; er würde in ein finanzielles Fiasko führen, an dessen Ende eine andere Wirtschaftsordnung stünde, oder die Notwendigkeit, im Scherbenhaufen einer zerrütteten Wirtschaft wirtschaftspolitisch neu zu beginnen.

### Ein Exempel

Das Lehrstück zu diesen Überlegungen liefert Schweden, für viele deutsche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitiker das Mekka eines »sozial« gestalteten Wirtschaftssystems: Schweden ist das Land mit der größten Erfahrung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die vorangegangene, über nahezu ein Vierteljahrhundert anhaltende wirtschaftliche Prosperität hatte die Vorstellung entstehen lassen, Wohlstand sei selbstverständlich; der Reichtum erlaube nunmehr, eine großzügige Sozialpolitik zu betreiben, insbesondere die Last individueller Anpassungen zu lindern, wenn nicht gar aufzuheben<sup>4</sup>. Die Lohnpolitik wird von normativen Leitlinien bestimmt (»solidarische Lohnpolitik«), die Lohnstruktur soll allgemein akzeptierte Gerechtigkeitsvorstellungen widerspiegeln und nicht tatsächliche Knappheitsverhältnisse<sup>5</sup>. Die Arbeitsmarktpolitik ist von vornherein als staatliche Korrekturmaßnahme konzipiert, wenn Marktlage und »soziale« Gerechtigkeit kollidieren. Vorrangiges Ziel ist es, arbeitsplatzerhaltend zu retten, was am Markt nicht mehr zu retten ist. Man will offene Arbeitslosigkeit vermeiden, Arbeitslose etwas »Sinnvolles« tun lassen und – im Verein mit der Industriepolitik – Entlassungen überhaupt verhindern. In der Tat gelang es in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, zwar die registrierte Arbeitslosigkeit niedrig zu halten, als zum Beispiel die Arbeitslosenzahl in der Bundesrepublik drastisch anstieg. Rückt man aber die durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verdeckten Beschäftigungsprobleme mit ins Bild, steht Schweden mit einer derart erweiterten Arbeitslosenquote von 5,1 Prozent (Durchschnitt 1975 bis 1980) nicht besser da als die Bundesrepublik<sup>6</sup>. Aber die Inflation hat sich weitaus stärker beschleunigt als in der Bundesrepublik, der Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt stieg stärker an<sup>7</sup>, und das Wachstum war schwächer<sup>8</sup>. Ein Ansteigen der offenen Arbeitslosigkeit wurde nicht durch einen höheren Beschäftigungsstand in marktabhängigen Bereichen vermieden, sondern das zu den herrschenden Löhnen auftretende Überangebot wurde von staatlichen »Interventionsstellen« aufgekauft: Das Arbeitsangebot nahm in den siebziger Jahren um insgesamt etwa 400000 Personen zu – im gleichen Ausmaß stieg die Beschäftigung im öffentlichen Sektor, dem auch die von den arbeitsmarktpolitischen Programmen erfaßten Arbeitskräfte zugerechnet werden.

Die Expansion des Wohlfahrtsstaates hat in Schweden eine Situa-

tion geschaffen, in der ein Einzelner seine wirtschaftliche Situation kaum noch durch produktive Arbeit in der offiziellen Wirtschaft verbessern kann<sup>9</sup>. An die Stelle der eigenverantwortlichen unmittelbaren Reaktion auf Anreize und Sanktionen des Marktes ist das Handeln auf Drängen und Zwang des Staates getreten. Diese Politik hat den Staat in die Überschuldung und die Privatwirtschaft in eine Rentabilitätskrise geführt und der Gesamtwirtschaft einen erheblichen Kapitalverlust zugefügt.

Durch die Lohn- und Arbeitsmarktpolitik werden die auf dem Arbeitsmarkt handelnden Wirtschaftssubjekte unter Zwang gesetzt, das heißt, ihr Freiheitsspielraum wird eingeengt.

– In dem Maße, in dem der Staat zunehmend Reparatur- und Lenkungsfunktionen übernahm, um die Wirkungen der marktwidrigen Lohnstruktur zu beseitigen, entstand ein Finanzierungsbedarf, der durch Zugriff auf die Einkommen aller gedeckt wurde. Ausweichreaktionen waren die unübersehbare Folge.

– Der Lohnkostendruck durch die solidarische Lohnpolitik setzt die Entlassung an die Stelle des freiwilligen Wechsels hin zu Bereichen mit höheren Löhnen und besseren Arbeitsbedingungen.

Der verringerte Freiheitsspielraum trifft nicht nur Bevorzugte, denen Knappheitsrenten für ihre besonders herausragenden Fähigkeiten verwehrt werden; vor allem trifft er jene, die als Arbeitslose außerhalb des Beschäftigungssystems bleiben, weil es wegen hoher Anpassungskosten und staatlicher Reglementierung zunehmend erstarrt<sup>10</sup>. Sie sind völlig der Gängelei durch den Staat ausgesetzt. Alle Bürger sehen sich unter dem Druck zunehmender Kontrolle und Überwachung<sup>11</sup>.

### *Neuordnung des Arbeitsmarktes*

#### *Zum Grundsätzlichen*

Es ist fatal zu glauben, man könne Sozialpolitik in Form lohnpolitischer Eingriffe ohne Schaden für Wachstum und Beschäftigung betreiben. Das gleiche gilt für besondere Schutzmaßnahmen zugunsten bestimmter Personengruppen, die gerade die Beschäftigung dieser Gruppen verteuern. Eine Sozialpolitik über den Preis verkennet die elementare Funktion des Preismechanismus: Das Preissystem hat die Funktion, durch Informationen über Knappheiten die

Produktionsfaktoren dorthin zu lenken, wo sie den größten Nutzen stiften. Dadurch wirkt es der Verschwendung entgegen. Falsche, also nicht knappheitsbedingte Preissignale führen in die Irre. Die soziale Ausgleichsfunktion sollte zweckmäßigerweise dem Steuersystem übertragen werden, damit Einbußen an Effizienz und Transparenz möglichst gering bleiben.

Der Staat ist nicht in der Lage, die Fehler einer marktwidrigen Lohnpolitik auf Dauer auszubügeln, ohne Freiheit und Wohlstand der Bürger zu verringern. Dies ist die Lehre aus dem Interventionsdilemma. Die Fülle beschäftigungssichernder Vorschriften und selektive Schutzmaßnahmen fördern im Gegenteil die Abneigung, sich marktmäßigen Erfordernissen zu beugen; sie stärken auch die ökonomische Voraussetzung dafür, daß sich diese Abneigung zumindest zeitweise durchsetzen kann. Aktive Arbeitsmarktpolitik steht mithin in der Gefahr, eine abnehmende Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und eine zunehmende Segmentierung nach sich zu ziehen; sie ist eine der Ursachen für die immer höheren Mauern um ein erstarrendes Beschäftigungssystem, für immer schwierigere Eintrittsmöglichkeiten. Es gilt, diese abzubauen und nicht immer höhere Leitern zum Übersteigen der Mauern bereitzuhalten.

Von der Lohnpolitik müssen die entscheidenden Impulse ausgehen, um die Probleme auf dem Arbeitsmarkt nachhaltig zu verringern. Der Vorschlag, den Beschäftigungsstand durch zurückhaltende und differenziertere Lohnpolitik zu erhöhen, ist der einzige, der auf längere Sicht Erfolg verspricht. Es gibt keinen Trick, um diese notwendige Bedingung zu überspielen. Erforderlich dafür ist mehr Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt. Nur dann haben diejenigen, die draußen stehen, eine wirkliche Chance, einen Platz im Beschäftigungssystem zu finden. Zu welchen Löhnen eine befriedigend hohe Beschäftigung möglich ist, insbesondere für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes, läßt sich nicht berechnen. Die richtigen Löhne können nur am Markt herausgefunden werden. Damit dies überhaupt möglich ist, lautet die Aufgabe, alle Reglementierungen und Eingriffe zu beseitigen, die einem solchen Suchprozeß entgegenstehen. Das gilt zunächst für die institutionelle Verfassung des Arbeitsmarktes: Das Kartell auf dem Arbeitsmarkt wird durch die Vorschriften des Tarifvertragsrechts »wasserdicht« gemacht – es läßt keinen Raum für Außenseiterkonkurrenz.

Mehr Wettbewerb auch auf dem Arbeitsmarkt ist die wirksamste Form des Außenseiterschutzes. Für ihn gibt es keine Alternative,

nachdem die Krise über leere Kassen die Einsicht erzwungen hat, daß ein Umlagesystem, bei dem jeder die Hände in den Taschen anderer hat, langsam aber sicher alle ärmer macht.

Mehr Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt widerspricht liebgewonnenen Wertvorstellungen und erscheint vielen als Anachronismus. Jedoch: Es ist kein Anachronismus, dem um sich greifenden Protektionismus die wohlfahrtssteigernden Effekte des Freihandels gegenüberzustellen. Genausowenig ist es auch ein Anachronismus, gegen den Dirigismus auf dem Arbeitsmarkt die wohlfahrtssteigernde Koordinierungsfunktion des Preissystems ins Feld zu führen.

#### Öffnungsklauseln in Tarifverträgen

- Das herrschende Tarifvertragsrecht verhindert Außenseiterkonkurrenz, ist eine Wettbewerbseinschränkung par excellence. Es steht einer raschen Rettungsaktion für existentiell bedrohte Arbeitsplätze im Wege; eine schnelle und nachhaltige Verminderung der Beschäftigungskosten bei konkursbedrohten Unternehmen wird verhindert: Nicht die unmittelbar Betroffenen, also Unternehmensführung und Belegschaften, können eine Kostensenkung beschließen; über ein Ausscheren einzelner Unternehmen aus den kollektivvertraglichen Zwängen können nur die Gewerkschaften und Unternehmensverbände entscheiden. Dort aber herrscht der Wille, das Kartell zusammenzuhalten, und sei es um den Preis von Zusammenbrüchen.

Gerade unter dem Eindruck der gegenwärtigen Krise erscheint es notwendig, daß Betriebe, die Verluste machen, zeitweilig von der Verbindlichkeit der Tarifverträge entbunden werden können; im Einvernehmen mit dem Betriebsrat könnten sie dann über eine Verringerung der Lohnkosten verhandeln sowie über Gewinnbeteiligungen für wirtschaftlich bessere Zeiten. Die Arbeitskräfte könnten selbst darüber bestimmen, ob sie für niedrigere Löhne arbeiten oder arbeitslos sein wollen. Der Wandel der Beschäftigungsstruktur würde dann durch freiwillige Abwanderungen herbeigeführt, statt durch unfreiwillige Entlassungen und vorübergehende Arbeitslosigkeit.

Die Unabdingbarkeit, den Tarifvertrag anzuwenden, macht es einem tarifgebundenen Arbeitgeber unmöglich, einen Arbeitslosen zu einem niedrigeren Lohn als zum Tariflohn einzustellen, selbst wenn beide es wollten. Solche Arbeitsverträge wären unwirksam, da sie gegen zwingendes Tarifvertragsrecht verstoßen. Arbeitslose sit-

zen aber nicht am Tisch bei den Tariflohnverhandlungen, sie können auch nicht über die Ergebnisse abstimmen. Zudem können sie auch meistens nicht in Gewerkschaften eintreten. Als eine Form des Minderheitenschutzes müßte ihnen die Möglichkeit eröffnet werden, durch Lohnzugeständnisse ihre Marktchancen in der offiziellen Wirtschaft zu verbessern; gegenwärtig bleibt ihnen nur die Alternative, in der Schattenwirtschaft Arbeit zu finden.

Das Bewußtsein, daß Außenseiterkonkurrenz durch das Tarifvertragsrecht nicht mehr verhindert wird, dürfte die Verhandlungspartner zwingen, sich in ihren Abschlüssen stärker an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu orientieren. Will man dies im Kartell verhindern, bleibt den Betroffenen nur noch der Weg, aus ihren Organisationen auszutreten und zu versuchen, die Rettungsaktion bis zum Auslaufen der Tarifverträge zu vertagen.

Das Zulassen von Außenseiterkonkurrenz auf dem Arbeitsmarkt zielt darauf, nicht zuviel Arbeitsplätze durch marktwidrige Lohnpolitik zerstören zu lassen und Arbeitslosen Marktzutritt zu verschaffen. Damit es jedoch so wenig wie möglich zu lohnpolitischem Fehlverhalten kommt, ist zweierlei erforderlich: Die Arbeitslosenversicherung muß reformiert werden; sie darf keinen Anreiz geben, Anspruchsdenken abzusichern. Und dieser Anreiz darf sich auch nicht durch die Hintertür verstärkter staatlicher Aktivität auf dem Gebiet der nachfrageorientierten Arbeitsmarktpolitik wieder einschleichen können: Arbeitsmarktpolitik kann einen marktgerechten Lohnfächer nicht ersetzen.

### *Reform der Arbeitslosenversicherung*

Beschäftigungsprobleme könnten durch kompensierende Lohnbewegungen verringert bzw. sogar weitgehend vermieden werden. Die Flexibilität der Löhne wird durch die Arbeitslosenversicherung auf zwei Ebenen behindert:

- Die einzelnen Arbeitslosen werden um so weniger bereit sein, ihr Anspruchsniveau verschlechterten Beschäftigungschancen anzupassen, je höher die Unterstützungszahlungen sind und je leichter sie zu bekommen sind.
- Die Tarifvertragspartner werden um so weniger bereit sein, eine steigende Zahl von Arbeitslosen zum Anlaß für lohnpolitische Korrekturen zu nehmen, je besser die Arbeitslosen abgesichert sind.

Dies gilt vor allem für die Lohnstrukturpolitik, die das Risiko der Problemgruppen erhöht, arbeitslos zu werden.

Im Ergebnis führt dies dazu, daß wegen der Arbeitslosenversicherung die Arbeitslosigkeit länger dauert und höher ist, als sie es ohne diese Absicherung wäre. Und je schwächer hierbei das Versicherungsprinzip ist, desto schwächer ist der Anreiz, Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder zu beenden (moral hazard).

Welche Rolle das Arbeitslosengeld für die individuelle Nutzenabwägung bei der Entscheidung zwischen Arbeitsaufnahme oder längerer Arbeitslosigkeit spielt, ist empirisch kaum abzugreifen<sup>12</sup>. Ein großes Gewicht ist um so eher zu vermuten, je weniger Einkommen durch die Arbeitslosigkeit ausfällt. Die Höhe des Einkommensausfalls hängt in der Bundesrepublik auch von der Dauer der Arbeitslosigkeit ab: Erstreckt sich die Arbeitslosigkeit nicht auf ein ganzes Kalenderjahr, so liegt die faktische Unterstützung wegen der Steuerfreiheit für Arbeitslosengeld über dem im Arbeitsförderungsgesetz festgelegten Satz von 68 Prozent des Nettoeinkommens. Bei sehr kurzfristiger Arbeitslosigkeit trat – bei dem Rechtsstand bis Ende 1981 – unter Umständen sogar überhaupt keine Einkommenseinbuße auf<sup>13</sup>. Diese Subvention vor allem der Saisonarbeitslosigkeit ist nach der Rechtsänderung ab 1982 durch den sogenannten Progressionsvorbehalt ausgeschaltet<sup>14</sup>.

Man mag einwenden, das Gewicht eines solchen rationalen Abwägens seitens des Arbeitnehmers werde insgesamt stark überschätzt: Denn das Leistungsrecht der Arbeitslosenversicherung habe sich in der vergangenen Dekade praktisch nicht verändert, ein entsprechendes Verhalten der Arbeitnehmer hätte sich also auch schon in den Arbeitslosenzahlen der frühen siebziger Jahre ausdrücken müssen; damals aber war die Arbeitslosenquote sehr niedrig. Es sei unwahrscheinlich, daß sich die Verhaltensweisen innerhalb einer Dekade so stark geändert haben; mithin sei die ganze Überlegung hinfällig. Abgesehen davon, daß es durchaus Verbesserungen gegeben hat<sup>15</sup>, verkennt ein solcher Einwand jedoch, daß sich die Möglichkeit, durch Arbeit in der offiziellen Wirtschaft Einkommen zu erzielen, im Verlauf der siebziger Jahre erheblich verschlechtert hat; dies aber ist für das Kalkül und das individuelle Verhalten entscheidend: Ermöglicht doch das am Einkommen der Vergangenheit orientierte Arbeitslosengeld, das Anspruchsniveau länger aufrechtzuerhalten.

Mit dem Ziel, eine schnellere Arbeitsaufnahme zu fördern, wurden 1982 die Regeln enger gefaßt, die die Zumutbarkeit eines vom

Arbeitsamt vorgeschlagenen Arbeitsplatzes definieren, und die Strafen für die Ablehnung eines zumutbaren Arbeitsplatzes erhöhen. Die verschärften Sanktionen werden das Kalkül jedoch nicht entscheidend verändern, soweit man damit rechnet, nicht erwischt zu werden oder soweit man Ausweichstrategien beherrscht – abgesehen davon, daß mehr Kontrolle mehr Bürokratie (in den Arbeitsämtern) bedeutet. Sinnvoller ist es, das Anreizsystem direkt zu verändern und dem Einzelnen die Entscheidung zu überlassen, ob er einen Arbeitsplatz nimmt oder nicht. In diesem Zusammenhang kommen beispielsweise folgende Maßnahmen in Betracht:

- Das Arbeitslosengeld wird generell gesenkt. Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt das Arbeitslosengeld oder enthält eine steigende Darlehenskomponente.
- Lediglich ein Teil der bisherigen Absicherung wird über eine Zwangsversicherung gewährleistet (in Höhe der Sozialhilfe); eine Höherversicherung erfolgt auf freiwilliger Basis.
- Die Beiträge der Arbeitslosenversicherung werden nach Risikoklassen gestaffelt.
- Beitrags-/Leistungskombinationen folgen dabei den Prinzipien der privaten Versicherungswirtschaft (Selbstbeteiligung, Schadensfreiheitsrabatte usw.).

Von allen diesen Vorschlägen werden Anreize zur schnelleren Arbeitsaufnahme ausgehen. Allen gemein ist, daß sie landläufigen Vorstellungen von »sozialer Gerechtigkeit« zuwiderlaufen. Dies gilt besonders für reine Versicherungslösungen mit Risikodifferenzierung; denn sie legen in stärkstem Maße offen, wie sehr Umverteilungsziele das herrschende System prägen.

#### Die reine Versicherungslösung

Bei der reinen Versicherungslösung müßte, ganz ähnlich wie etwa in einer privaten Krankenversicherung, zunächst einmal das Arbeitslosigkeitsrisiko des einzelnen Versicherten festgestellt werden. Im Grunde geht es darum, anhand der Arbeitslosenstatistiken für möglichst homogene Arbeitnehmergruppen die Wahrscheinlichkeit zu ermitteln, daß ein Gruppenmitglied arbeitslos wird oder bleibt und deshalb die Arbeitslosenversicherung in einem bestimmten Ausmaß belastet. Arbeitskräfte mit überdurchschnittlichem Risiko müßten überdurchschnittlich hohe Beiträge bezahlen: also Bauarbeiter, Arbeitslose mit niedriger Qualifikation, mit gesundheitlichen Ein-

schränkungen, Frauen. Die Beiträge für Beschäftigte im öffentlichen Dienst, für hochqualifizierte, gesunde, männliche Arbeitnehmer wären entsprechend relativ gering. In bezug auf die Einkommensverteilung bedeutet das, daß die verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer durch risikogerechte Beiträge differenziert werden; die für das jetzige System kennzeichnende interpersonelle Einkommensumverteilung (Solidarausgleich) erfolgt nur noch über das Steuersystem und die Sozialhilfe; diese Umverteilung orientiert sich nicht mehr an bestimmten Risiken, sondern an der individuellen Bedürftigkeit.

Unter den gegebenen Rahmenbedingungen, vor allem bei der herrschenden Struktur der Beschäftigungskosten würden Unternehmen die Arbeitskräfte mit den guten Risiken suchen; die Beschäftigung der Mitglieder von Problemgruppen wird teurer; die Neigung, diese zu beschäftigen, damit geringer. Die Arbeitnehmer ihrerseits werden versuchen, in eine niedrigere Beitragsklasse zu kommen; eine verstärkte räumliche, berufliche, qualifikatorische und betriebliche beziehungsweise branchenmäßige Mobilität würde sich entfalten. Der Arbeitsmarkt käme in Bewegung, ohne daß der Staat künstliche Mobilitätsanreize schaffte. Mit der Reform aber rückt der Lohn als entscheidender beschäftigungspolitischer Faktor wieder in den Vordergrund: Gleichsam mit einem Schlage würde deutlich, daß das Risiko, arbeitslos zu werden, für die Problemgruppen ja gerade deswegen so groß ist, weil der Entlohnungsfächer nicht die tatsächlichen Knappheiten widerspiegelt; es würde deutlich, wie sehr gerade die nivellierende Lohnpolitik – z. B. durch Sockelbeträge – die Beschäftigungschancen wettbewerbsschwacher Arbeitskräfte beeinträchtigt. Die risikoorientierte Beitragsbemessung für die Arbeitslosenversicherung würde kompensierende Lohnveränderungen erzwingen. In dem Maße aber, in dem die Notwendigkeit flexibler Lohnanpassung das Risiko der Arbeitslosigkeit mindert, werden schlechte Risiken verschwinden, wird der Versicherungsmalus abnehmen können. Damit zeigt sich, daß die beste Versicherung gegen das Eintreten der Arbeitslosigkeit die Flexibilität der Löhne ist. Hierauf wird der Übergang zum Versicherungsprinzip hinwirken.

Gegen die erwähnten Vorschläge, die auf höhere Arbeitsanreize für die Arbeitslosen hinwirken, wird eingewendet werden, daß der Einzelne nicht daran schuld ist, wenn er arbeitslos wird; es sei nicht fair, die Arbeitslosen über geringere Unterstützungsleistungen zur Mobilität zwingen zu wollen, wenn es für sie – wie in der gegenwärtigen Situation – in ihrer Gesamtheit keine faire Vermittlungschance

gibt. Dabei übersieht man jedoch, daß die Zahl der in einer Volkswirtschaft verfügbaren Arbeitsplätze keine vorgegebene Größe ist, sondern auch von der Lohnhöhe abhängt; hier wird deutlich, wie hemmend sich der Ausschluß der Außenseiterkonkurrenz durch das Tarifvertragsgesetz auswirkt. Richtig ist der Einwand, daß Störungen im wirtschaftlichen Ablauf aus der Sicht der einzelnen Arbeitskräfte gleichsam schicksalhaft auftreten. Auch wenn der Einzelne auf diese Schicksalsschläge reagieren muß, darf man die Problemlösung nicht letztendlich auf die individuelle Ebene verschieben: Denn die individuelle Reaktion wird um so erfolgloser sein, je weniger sich die Tarifvertragsparteien einer verschlechterten Wirtschaftslage anpassen. Hieraus wird deutlich, daß eine Reform der Arbeitslosenversicherung insbesondere deshalb notwendig ist, um die Tarifvertragsparteien stärker auf eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik zu verpflichten.

#### Arbeitslosenversicherung und Lohnpolitik

Die Leistungen der deutschen Arbeitslosenversicherung werden durch Beiträge der Versicherten und ihrer Arbeitgeber (zusammen zur Zeit 4,6 Prozent des Bruttoarbeitsentgelts) und durch einen Bundeszuschuß finanziert. Der Bundeszuschuß hängt ab von der Liquiditätssituation der Bundesanstalt für Arbeit<sup>16</sup>. Die Tarifpartner, das heißt die Verbände, die die Mindestlöhne aushandeln, sind nicht direkt an der Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung beteiligt. Diese fehlende Rückkoppelung in der Finanzierung der Bundesanstalt für Arbeit vor allem auf die Gewerkschaften ist eine wichtige Ursache für die hohe Arbeitslosigkeit (die Unternehmen erleiden zumindest Absatzeinbußen). Hier könnte man Abhilfe schaffen, indem die Gewerkschaften an den Kosten der Arbeitslosigkeit beteiligt werden und der Bund keine Zuschußpflicht mehr hat. Dieser Vorschlag ist nicht neu; von Risch wurde er jüngst theoretisch begründet und ausformuliert in die Debatte eingebracht<sup>17</sup>.

Zu hohe Reallöhne verursachen klassische Arbeitslosigkeit, die sich in Defiziten der Arbeitslosenversicherung niederschlägt. Werden an der Finanzierung der Defizite jene beteiligt, die die Reallöhne ausgehandelt haben, entsteht ein Regelkreis mit erwünschter negativer Rückkoppelung: Weil die lohnbestimmenden Parteien die negativen Folgen ihres Handelns unmittelbar selbst zu tragen haben, wird ihr Interesse geweckt, diese Folgen durch das Aushandeln »richti-

ger« Löhne zu vermeiden. Dies ist der wesentliche Gedanke, der dem Vorschlag zugrunde liegt, die Tarifvertragsparteien unmittelbar am Finanzierungssaldo der Arbeitslosenversicherung zu beteiligen.

Risch stellt seinen Vorschlag in den Rahmen einer wirtschaftspolitischen Rollenverteilung, bei der die Geldpolitik für einen stabilen Geldwert sorgt und die Tarifpartner über den Reallohn und damit über die Beschäftigung entscheiden. Es wird ein sowohl realisierbarer als auch akzeptabler Beschäftigungsgrad fixiert; gleichzeitig werden die Beitragssätze so festgelegt, daß bei diesem Beschäftigungsgrad das Budget ausgeglichen wird. Ist die Arbeitslosigkeit höher als erwartet, entstehen Defizite, die von den Gewerkschaften auszugleichen sind; bei unerwartet niedriger Arbeitslosigkeit, entstehen Überschüsse, die den Gewerkschaften zufließen.

– Zwei Vorteile dieses Verfahrens sind besonders hervorzuheben: Die Gewerkschaften haben nun einen unmittelbaren finanziellen Anreiz, ihre Lohnpolitik an der Lage der einzelnen Branchen oder sogar des einzelnen Unternehmens auszurichten, denn sonst müßten sie die Arbeitslosigkeit finanzieren. Das Ergebnis wäre eine stärker marktgeleitete Differenzierung der Lohnstruktur, die die Allokation der Ressourcen insgesamt verbessern würde. Vor allem stiegen damit die Beschäftigungschancen der Arbeitsuchenden, deren berufliche Qualifikation unter dem Durchschnitt der Beschäftigten liegt.

– Prognosefehler können teuer zu stehen kommen, falls der beschäftigungskonforme Reallohnanstieg überschätzt wird. Bei Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung ist dann ein vorsichtiges Herantasten an den Gleichgewichtslohn wahrscheinlich. Dies könnte so geschehen, daß die Tarifparteien – ähnlich dem japanischen Beispiel – einen zweiteiligen Zahlungsmodus vereinbaren: Der erste Teil bestimmt, daß die Bezieher von Kontrakteinkommen bei Vertragsabschluß einen Abschlag auf den erwarteten Lohnanstieg erhalten; im zweiten wird eine Lohnformel vereinbart, die festlegt, wie der zunächst unbekanntere Verteilungsspielraum, der sich aus der Gewinnentwicklung (Produktivitätsfortschritt, Änderung der Terms of Trade usw.) errechnet, von den Tarifparteien ausgefüllt wird. Die tatsächlichen Zahlungen, die den vorab geleisteten Minimalbetrag übersteigen, erfolgen erst im nachhinein (etwa alle drei Monate während der Laufzeit des Vertrages), wenn Sicherheit über das Erreichte besteht. Durch diese Beteiligung an dem Risiko, Bezieher von Residualeinkommen zu sein, sinkt das Beschäftigungsrisiko der Arbeitnehmer und folglich das Zuschußrisiko der Gewerkschaften.

Der wohl schwerwiegendste Einwand gegen das Konzept von Risch und die reine Versicherungslösung könnte darin gesehen werden, daß nicht nur lohnpolitisches, sondern auch wirtschaftspolitisches Fehlverhalten Arbeitslosigkeit verursachen kann. Das ist sicherlich richtig und verdeutlicht den Stellenwert einer stetigen, vorangekündigten und glaubwürdigen Geldpolitik ebenso wie den einer trend- und bedarfsorientierten staatlichen Ausgabenpolitik. Aber es ist auch zu bedenken: Geldpolitische Bremsmanöver sind meist die Folge vorangegangener inflatorischer Übersteigerungen, die ihrerseits auf eine zu expansive Geldpolitik zurückzuführen sind. (Im Zeitablauf gleichen sich ihre finanziellen Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung – wenigstens der Tendenz nach – aus.) Eine expansive Geldpolitik wird aber oft gerade deswegen betrieben, um Verteilungsprobleme zu überspielen, weil man glaubt, es sei der Lohnpolitik nicht zumutbar, diese Probleme zu lösen.

#### *Zur staatlichen Arbeitsmarktpolitik*

Eine Reform der Arbeitslosenversicherung entlang der beschriebenen Orientierungslinien und mehr Außenseiterkonkurrenz auf dem Arbeitsmarkt werden darauf hinwirken, daß sich die Lohnpolitik stärker marktmäßigen Anforderungen anpassen wird. Dies hat unmittelbar zur Folge, daß der Druck auf die Arbeitsmarktpolitik abnimmt, die Fehler einer marktwidrigen Lohnpolitik auszubügeln.

Die Gewerkschaften werden sich solchen Reformplänen entschieden widersetzen; denn ihr Umverteilungsinstrument, die Lohnpolitik, wird in eine soziale Verpflichtung für mehr Beschäftigung eingebunden. Kann man den Gewerkschaften durch die Arbeitsmarktpolitik eine Eselsbrücke zum goldenen Weg in der Lohnpolitik bauen? Wohl kaum: Die Maßnahmen, mit denen die Nachfrage nach Arbeitskräften erhöht werden kann, sind nicht komplementär zur gewerkschaftlichen Lohnpolitik, sondern stehen in direkter Konkurrenzbeziehung zu ihr; sie sind notwendig geworden, weil der Lohnmechanismus nicht funktioniert. Und der Lohnmechanismus wird nicht funktionieren, wenn der Staat anbietet, für die tarifvertragsgeschädigten Arbeitslosen die Verantwortung zu übernehmen. Aller Erfahrung nach ist es ein Gesetz der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, daß sich das vermehrte Angebot solcher staatlichen Leistungen seine Nachfrage selbst schafft.

In der gegenwärtigen Krise wird vor allem erwogen, über Lohnsubventionen oder direkte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mehr Langzeitarbeitslose und arbeitslose Jugendliche zu beschäftigen. Branchenproblemen rückt man mit mehr Kurzarbeit zu Leibe. Alle Register der Arbeitszeitverkürzung sollen gezogen werden, um das Arbeitsangebot zu reduzieren.

### Lohnsubventionen

Befürworter von Lohnsubventionen oder Lohnkostenzuschüssen dokumentieren einen besonders festen Glauben an die Marktkräfte, auch wenn es ihnen in der Regel nicht bewußt ist: Die Lohnsubventionen sollen einen Anreiz bieten, Arbeitslose aus den Problemgruppen zu beschäftigen. Das heißt: Ohne Subventionen wären diese Arbeitskräfte zu teuer; und: Die Nachfrage nimmt zu, wenn die Beschäftigungskosten sinken. Ein marktgerechtes Sinken des Lohnsatzes selbst – als Alternative zur Subvention – wird indes aus verteilungspolitischen Gründen abgelehnt.

Lohnsubventionen werden in der Regel für einen begrenzten Zeitraum gewährt; bei unsicheren Absatzerwartungen werden die Unternehmen jedoch zögern, Arbeitskräfte einzustellen, an deren Leistungsfähigkeit sie nicht glauben. Die herrschenden Kündigungsschutzgesetze ersticken zudem die Bereitschaft, Arbeitslose einzustellen und damit ihre Leistungsfähigkeit zu testen. Vorübergehend niedrigere Beschäftigungskosten durch Lohnsubventionen spielen bei einem solchen Kalkül nur eine geringe Rolle. Kommt es doch zu Einstellungen im Rahmen von Lohnsubventionsprogrammen, werden die leistungsfähigen Arbeitskräfte »drin« bleiben, weil sie erwirtschaften, was sie verdienen. Für die nicht leistungsfähigen Arbeitskräfte aber kommt das »Aus«, sobald die Subvention ausläuft. Sie stehen dann wieder jenseits der hohen Mauer, die der Mindestlohn zieht.

Einen Ausweg aus dem Dilemma könnte man darin sehen, Lohnkostenzuschüsse nicht lediglich zur antizyklischen Therapie, sondern für Problemgruppen dauerhaft zu gewähren. Vor allem zwei Gründe sprechen jedoch dagegen:

– Gerade Dauersubventionen werden als Beschäftigungsgarantie für wettbewerbschwache Gruppen interpretiert; damit wird bei den Zielgruppen die Bereitschaft zur Selbsthilfe erlahmen und die unerwünschten Rückwirkungen auf die Lohnpolitik werden auftreten.

– Der Finanzbedarf für dauerhafte Lohnkostenzuschüsse wird erheblich sein und privatwirtschaftliche Aktivitäten verdrängen, entweder durch höhere Abgaben oder durch die Belastung der Kapitalmärkte. Zusätzlichen Arbeitsplätzen, die durch öffentliche Subventionsmaßnahmen finanziert werden, stünde dann ein Rückgang an Arbeitsplätzen im privaten Bereich gegenüber. Der Nettoeffekt auf Beschäftigung und Wohlstand wäre bestenfalls Null, eher negativ.

Als Fazit bleibt festzuhalten, daß Lohnsubventionen dem Ziel entgegenwirken, durch das Instrument der Lohndifferenzierung die Beschäftigungschancen für wettbewerbsschwache Arbeitskräfte zu erhöhen.

#### Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden jene empfehlen, die erkannt haben, daß Lohnsubventionen nicht geeignet sind, das Einkommen und die Beschäftigung der von Arbeitslosigkeit bedrohten Bürger zu sichern. Da es immer eine hinreichend große Zahl von Beschäftigungsmöglichkeiten auch für wettbewerbsschwache Arbeitskräfte gibt, wenn nur jemand die Kosten trägt, ist ein Beschäftigungseffekt dieser Maßnahmen ziemlich sicher. Dies zum Erfolgsmaßstab machen zu wollen, hieße analog, es als Erfolg hinzustellen, daß man für Geld etwas kaufen kann. Erklärt sich der Staat einmal für zuständig, die Problemgruppen in einem zweiten Arbeitsmarkt zu beschäftigen, schwindet die Hoffnung, daß die Gewerkschaften versuchen, Beschäftigungschancen durch eine flexible Lohnstruktur zu erhöhen. Wie man es auch dreht und wendet, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die auf der Nachfrageseite ansetzen, können keine Ergänzung zur flexiblen Lohnstruktur darstellen. Sie sind ihrem Wesen nach Konkurrenzinstrumente, die an ihre Stelle treten.

#### Kurzarbeit

Das Ausmaß der Kurzarbeit zeigt, daß sich auch ein solches Instrument seine Nachfrage selbst schafft: Nach Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetzes ging eine konjunkturelle Flaute öfter mit Kurzarbeit einher als früher; selbst bei durchschnittlicher gesamtwirtschaftlicher Kapazitätsauslastung waren – wie 1978 – rund 190000 Kurzarbeiter zu verzeichnen. Daß auch in Zeiten vergleichsweise hoher Kapazitätsauslastung stärker kurzgearbeitet wurde, mag an einer stärkeren Differenzierung der Branchenkonjunktur gelegen haben.

Allerdings sollte auch hier der Zusammenhang mit der Lohnpolitik nicht außer acht gelassen werden. Das staatliche Angebot zur Kurzarbeit eröffnet den Tarifvertragsparteien die Möglichkeit, stärker auf branchenmäßige Lohndifferenzierung zu verzichten und verringert die Mobilität der Arbeitskräfte.

Gerade das Instrument der Kurzarbeit dürfte die Entscheidungsträger in den Arbeitsämtern überfordern: Hier sitzen weder Unternehmer noch Wirtschaftsprüfer, sondern Staatsdiener; diese werden sich im Zweifel nicht vorhalten lassen wollen, daß sie die Existenz eines in Schwierigkeiten geratenen Unternehmens bedrohen, indem sie die im Arbeitsförderungsgesetz vorgesehene Leistung verweigern. Die Störungen im Wirtschaftsprozess, die während der vergangenen zehn Jahre zu beobachten waren, haben die Schwierigkeit aufgezeigt, einen »Nachfrageausfall« als vorübergehend zu erkennen; und nur für diesen ist nach der gesetzlichen Vorschrift Kurzarbeitergeld zu gewähren. Es darf dem Gesetze nach nur an wirtschaftlich existenzfähige Betriebe bei vorübergehenden wirtschaftlichen Störungen gezahlt werden, und es darf den natürlichen Ausleseprozeß nicht stören. Bei schlechter gesamtwirtschaftlicher Lage, insbesondere 1975 und 1976, wurde die maximale Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld um ein Jahr auf zwei Jahre, und vor kurzem – für besonders notleidende Branchen – auf drei Jahre ausgedehnt. Es hat den Anschein, daß die Kurzarbeitsregelung die Strukturkonservierung subventioniert. Diese Regelung – wie auch alle anderen Subventionen an die Unternehmen – trägt dazu bei, die Notwendigkeit, sich anzupassen, selbst für die Tarifvertragsparteien zu vernebeln. Alles spricht dafür, zumindest wieder zur maximalen Bezugszeit von allenfalls einem Jahr zurückzukehren.

#### Arbeitszeitverkürzung

In der aktuellen arbeitsmarktpolitischen Diskussion hat die Arbeitszeitverkürzung höchste Priorität<sup>18</sup>. Das Ziel staatlich oder tarifvertraglich verordneter Arbeitszeitverkürzungen ist es, das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot künstlich zu verringern. Von diesen Maßnahmen wird erwartet, daß sie dazu führen, daß mehr Arbeitslose beschäftigt werden. Damit soll auch auf dem Arbeitsmarkt nach der Praxis der EG-Agrarmarktregulierungen verfahren werden, nämlich einen Teil des Angebots herauszukaufen, um preissenkende Angebotsüberschüsse zu beseitigen<sup>19</sup>. Als wichtigste Interventionsinstru-

mente werden dabei die Verkürzung der Wochenarbeitszeit und die Tariffrente angesehen.

Der Beschäftigungseffekt einer kürzeren Arbeitswoche hängt davon ab, ob Arbeitszeitverkürzung und Lohnerhöhung zusammen genommen den Verteilungsspielraum übersteigen. Soll ein großer Schritt in Richtung auf die 35-Stunden-Woche getan werden – und nur er hätte einen nennenswerten Mengeneffekt –, muß dies mit einer – überproportional starken – Lohnzurückhaltung einhergehen, da die Lohnnebenkosten nicht im Ausmaß der Stundenkürzung gesenkt werden und weil weniger produktive Arbeitskräfte nachrücken werden. Sonst wäre ein drastischer Anstieg bei den Beschäftigungskosten unausweichlich. Selbst dann, dies zeigen die meisten Modellrechnungen – wird die Arbeitszeitverkürzung nur zum Teil in Nachfrage nach Arbeitskräften umgesetzt: Die gegenwärtigen falschen Kostenrelationen werden nicht verändert und dürften den Unternehmen weiterhin Ursache für verstärkte Rationalisierung sein.

Die Vorschläge zur Tariffrente laufen darauf hinaus, daß Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeber den älteren Arbeitskräften einen finanziellen Anreiz geben, also gleichsam bestechen sollen, um in Rente zu gehen. Dabei wird oft ins Feld geführt, eine budgetübergreifende Betrachtung zeige, daß zusätzliche Kosten (im Vergleich zur Gesamtbelastung durch Arbeitslosigkeit) relativ gering seien, wenn für die ausscheidenden Arbeitskräfte Arbeitslosengeldempfänger eingestellt würden. Jedoch, die Schätzungen sowohl der Kosten als auch des Einstellungspotentials sind außerordentlich kontrovers. Zudem werden die Kosten im Lauf der Zeit steigen, weil die Inanspruchnahme in den nächsten Jahren demografisch bedingt zunehmen wird. Das »Bestechungsgeld« müßte also nicht nur in der einführenden Tarifrunde, sondern auch in künftigen Tarifrunden (zunehmende) Teile des Lohnerhöhungsspielraums binden. Auf lange Sicht werden darüber hinaus die ohnehin erschreckenden Schwierigkeiten bei der Rentenversicherung vergrößert<sup>20</sup>.

Unabhängig von der Art einer möglichen Arbeitszeitverkürzung stellt sich die Frage, ob das Arbeitsangebot hinreichend elastisch wäre, um einen erheblichen Ersatzbedarf zu befriedigen. Hier sind jedoch Zweifel angebracht: Sowohl regionale wie sektorale, qualifikations- und geschlechtsspezifische Verwerfungen zwischen Angebot und Nachfrage dürften darauf hinwirken, daß der Ersatzbedarf nicht in eine entsprechende Verminderung der Arbeitslosigkeit umgesetzt werden kann. Besonders gilt dies für die Tariffrente, denn

in erster Linie werden ältere männliche Arbeitskräfte aussteigen, die in der Regel qualifiziert sind.

Als Fazit bleibt festzuhalten: Vieles spricht dafür, daß eine Tarifierente oder eine geringere wöchentliche Arbeitszeit die Arbeitslosigkeit nicht vermindern werden. Wahrscheinlich ist, daß die Beschäftigungskosten für Unternehmen und/oder die Gesellschaft steigen. Damit werden jedoch noch mehr der an sich vorhandenen Arbeitsplätze unbesetzt bleiben, da ihre Besetzung unrentabel wird. Ganz sicherlich wird dadurch die Fähigkeit der Unternehmen geschmälert, neue, international wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen; beschleunigte Rationalisierung und nicht mehr Neueinstellungen oder nennenswerter Austausch von Arbeitsplatzbesitzern wären zu erwarten.

Arbeitszeitverkürzung ist ein kaum umkehrbarer Prozeß. Schon heute ist aber absehbar, daß wegen des »Pillenknicks« die Zahl der neu ins Erwerbsleben eintretenden Personen in den neunziger Jahren erheblich schrumpft. Würde heute dem Problem der Arbeitslosigkeit durch eine allgemeine Verkürzung der Arbeitszeit begegnet, erhöhte dies die Gefahr einer Arbeitskräfteknappheit in den neunziger Jahren.

Arbeitszeitverkürzung als Mittel zum Abbau der Arbeitslosigkeit ist Kapitulation vor den Problemen der achtziger Jahre, ist nichts anderes als Verwaltung von Mangel. Statt einer Symptomkur ist indessen eine offensive Strategie notwendig: Die Zahl der Arbeitsplätze, die Aussicht auf Gewinn versprechen, ist nicht ausreichend. Entscheidend für die Vergrößerung der Nachfrage nach Arbeitskräften ist daher die Verringerung der Arbeitskosten. Zurückhaltung bei den Lohnforderungen kommt jedoch wohl kaum zustande, wenn das Ausscheiden aus dem Produktionsprozeß staatlich subventioniert wird.

Die Arbeitszeit zu verkürzen heißt, auf an sich mögliches Wachstum und Einkommen zu verzichten. Ob die mit der Arbeitszeitverkürzung gewonnene Freizeit von der Mehrzahl der Mitbürger unter der Bedingung nachhaltig verminderter Realeinkommen überhaupt gewünscht wird, ist mehr als zweifelhaft. Sind aber solche Rationierungen von Arbeitsplätzen eher erzwungen als freiwillig, so ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß arbeitswillige und einkommensorientierte Arbeitskräfte in die Schattenwirtschaft ausweichen.

Sinnvoll erscheinen indes Überlegungen, die bisher oft als zu starr empfundenen Regulierungen der Lebens-, Jahres-, Wochen- und

Tagesarbeitszeit flexibler zu gestalten; dies kommt – wie erste Modellversuche zeigen – den individuellen Präferenzen auch bei entsprechend reduziertem Einkommen entgegen. Sowohl für die Einzelnen als auch die Unternehmen können liberale Arbeitszeitregelungen nutzbringend sein. Jedoch auch für eine Strategie, das starre Arbeitszeitmuster den individuellen Neigungen anzupassen, gilt, daß der Staat dies dem Markt überlassen soll. Arbeitszeitverkürzung sollte also möglich sein für jeden, der bereit ist, dafür auch die Kosten zu tragen.

#### Gegen das Vermittlungsmonopol

Zur Neuorientierung der staatlichen Arbeitsmarktpolitik gehört es auch, das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit in Frage zu stellen. Zur Förderung der Vermittlungsaktivität sollten Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß die Vermittlungstätigkeit der Bundesanstalt verstärkt durch gewerbliche Arbeitsvermittlung ergänzt wird. Dafür gibt es Beispiele: So existiert in Großbritannien und in der Schweiz kein staatliches Monopol in der Arbeitsvermittlung. Auch auf dem Arbeitsmarkt ist nicht von vornherein ausgeschlossen, daß »Wettbewerb als Entdeckungsverfahren« (Hayek) dienen kann. Vieles deutet darauf hin, daß latenter Vermittlungsbedarf von der Bundesanstalt oft erst aufgrund konkurrierender Aktivitäten entdeckt worden ist<sup>21</sup>.

Abwegig ist die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, daß man mit der Vermittlung menschlicher Arbeitskraft kein Geschäft machen dürfe. Diese Betrachtungsweise vernachlässigt, daß Information nicht kostenlos ist; Arbeitsvermittlung ist ein Gut im wirtschaftlichen Sinne, dessen Produktion Kosten verursacht und das bei entsprechender Nachfrage einen Preis erzielen kann. Arbeitslose, die sich von der Stigmatisierung, »vom Arbeitsamt zu kommen«, lösen wollen, weil sie sich dadurch in ihren Vermittlungschancen beeinträchtigt fühlen, dürften ebenso bereit sein, einen Preis für gewerbliche Vermittlungsaktivitäten zu zahlen wie Unternehmen, die sich nicht an das Arbeitsamt wenden in der Vermutung, keine leistungsfähigen und arbeitswilligen Arbeitskräfte vermittelt zu bekommen. Ob und welcher Preis für eine gewerbliche Vermittlung zu zahlen ist, sollte der Selbstverantwortung und der Nutzenabwägung jener überlassen bleiben, die eine solche Dienstleistung nachfragen. Die Befürchtung, die Arbeitslosen wären gewerblichen Ver-

mittlern hilflos ausgeliefert, ist gegenstandslos, weil sie ja auch die Vermittlungsaktivitäten des Arbeitsamtes nachfragen können.

### Schlußbemerkungen

In diesem Beitrag wurde vorgeschlagen, wesentliche Hemmnisse zu beseitigen, die den Preismechanismus auf dem Arbeitsmarkt blockieren; darüber hinaus wurde eine »non-agenda«, eine Unterlassungsliste für die staatliche Arbeitsmarktpolitik aufgestellt, damit nicht durch die Hintertür Anreize geschaffen werden, auf eine marktgerechte Lohnstruktur zu verzichten. Insbesondere ist eine staatlich verordnete oder geförderte Arbeitszeitverkürzung weder notwendig noch zweckmäßig.

Hier wird konsequent eine staatliche Pflicht abgelehnt, durch Arbeitsmarktpolitik oder Subventionen für existenzbedrohte Unternehmen ein Auffangnetz zu spannen. Es wäre jedoch völlig abwegig, dies so zu interpretieren, als würde ein darwinistischer Ausleseprozeß zum gesellschaftlichen Prinzip erhoben. Das Ziel ist vielmehr, Faktorverwendung und Umverteilung klar voneinander zu trennen. Das eine ist die Aufgabe des Preissystems, das andere ist die Aufgabe des Steuersystems. Eine Vermengung beider Aufgaben ist schädlich. Sie führt erfahrungsgemäß zu Regeln, die Verharren subventionieren, die Traglast der Gemeinschaft erhöhen, die bei den einzelnen Unternehmen und auch den Arbeitskräften die Bereitschaft zur Selbsthilfe – und auch zur Fähigkeit dazu – schwächen. Für die Einzelnen vermindert zunehmender Zwang die Chancen, durch eigene Anstrengungen die eigenen Ziele zu erreichen; das gesamtwirtschaftliche Wachstum bleibt auf der Strecke.

### Anmerkungen

<sup>1</sup> Nach einer Projektion des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung würde die Differenz zwischen Arbeitsangebot und Beschäftigung auf über 4 Millionen ansteigen (1982: 2,3 Millionen), wenn das Wachstum rund 2,5 Prozent im Durchschnitt betragen wird. Der entscheidende Einwand gegen diese »Scherenprojektion« ist die Annahme, daß die Produktivitätsentwicklung nur von der Höhe der Wachstumsrate des Sozialprodukts, nicht aber vom Preis des Faktors Arbeit abhängt. Die Projektion lautet also: Wenn Arbeit weiterhin so teuer sein wird, wie sie es in der Vergangenheit war, wird die Arbeitslosigkeit stark ansteigen, weil das Angebot von Arbeitskräften zunimmt.

- <sup>2</sup> Im Grund hat von Mises dieses Thema schon 1926 erschöpfend abgehandelt. Vgl. Ludwig von Mises, »Interventionismus«, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik. Tübingen 1926, S. 610–653.
- <sup>3</sup> Zur zweckmäßigen Rollenverteilung in einem marktwirtschaftlichen System vgl. Gerhard Fels u. a., »Neue Rollenverteilung in der Konjunkturpolitik«. Die Weltwirtschaft. Tübingen 1971, H. 1, S. 5–8.
- <sup>4</sup> Erik Lundberg, »The Rise and Fall of the Swedish Model«. Skandinaviska Enskilda Banken, Quarterly Review, 1981, S. 13.
- <sup>5</sup> Vgl. hierzu Rudolf Meidner, »Active Manpower Policy and the Inflation – Unemployment – Dilemma.« Swedish Journal of Economics, Vol. 71, 1969, S. 160–183.
- <sup>6</sup> Vgl. hierzu Günther Schmid, »Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der Bundesrepublik: Eine vergleichende Analyse ihrer Entwicklung und Beschäftigungswirkung«. In: Fritz W. Scharpf u. a., Chancen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege. Frankfurt 1982.
- <sup>7</sup> In Schweden stieg die Inflationsrate von 6,8 Prozent im Jahr 1970 auf 13,7 Prozent 1980 (Bundesrepublik: 3,3 Prozent; 5,5 Prozent). Der Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt stieg von 37 Prozent (1970) auf 45 Prozent (1975) und 60 Prozent (1980) (Bundesrepublik: 38; 49; 48 Prozent).
- <sup>8</sup> Von »peak-to-peak« gemessen, lag die durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts in Schweden von 1974 bis 1979 bei 1,4 Prozent, in der Bundesrepublik von 1973 bis 1979 bei 2,4 Prozent.
- <sup>9</sup> Assar Lindbeck, »Work Disincentives in the Welfare State«. Institute for International Economic Studies, Seminar Paper Nr. 164. Stockholm 1980, S. 39.
- <sup>10</sup> Vgl. hierzu auch Clas Wihlborg, »Liberty and Labor Markets: A Reflection on the Swedish Experience«. The Association for Comparative Economic Studies Bulletin. Vol. XX, Nr. 1, 1978, S. 93.
- <sup>11</sup> In ihren Steuererklärungen müssen Steuerzahler in Schweden erklären: »Hiermit erkläre ich auf Ehre und Gewissen, daß bei mir in Haus, Hof und Garten keine Reparaturen oder sonstigen Arbeiten angefallen sind, für die ich im Rechnungsjahr 1983 mehr als 500 Kronen bezahlt habe.«  
»Dies soll dem Kampf gegen Schwarzarbeit dienen, läuft in Wahrheit auf das staatliche Begehren hinaus, daß jeder sein eigener Steuerfahnder sein und jeder über jeden im Auftrag der Finanzbehörden und Gerichtsvollzieher auf Krone und Öre Buch führen möge.«  
Werner Adam, »Gesetz des Reichstags macht Bespitzelung zur Bürgerpflicht«. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. Februar 1983.
- <sup>12</sup> Vgl. hierzu Finis Welch, »What have we learned from empirical studies of unemployment insurance?« Industrial and Labor Relations Review. Vol. 30, 1977, S. 451–517.  
Herbert G. Grubel, Michael A. Walker, Unemployment Insurance – Global Evidence of its Effects on Unemployment. Vancouver 1978.
- <sup>13</sup> Bernd Fritzsche, Hans Dietrich von Loeffelholz, »Unbeabsichtigte Einkommensvorteile bei Arbeitslosigkeit«. Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Jg. 32 (1981), S. 13–30.
- <sup>14</sup> Das Arbeitslosengeld wird zur Ermittlung des Steuersatzes dem zu versteuernden Einkommen zugerechnet; mit dem sich dann ergebenden Steuersatz wird

aber lediglich das Arbeitseinkommen besteuert, das Arbeitslosengeld bleibt steuerfrei.

- <sup>15</sup> Vgl. hierzu: »Finanzentwicklung der Bundesanstalt für Arbeit seit Beginn der siebziger Jahre«. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, April 1979, S. 17. Zudem haben sich komplementäre Transferleistungen, wie das Wohngeld, verbessert, die auch ins Kalkül zu ziehen sind.
- <sup>16</sup> Der Bund leistete von 1975 bis 1982 Zuschüsse von insgesamt rund 27 Milliarden DM – 1975: 7,3 Mrd. DM; 1976: 3 Mrd. DM; 1980: 1,8 Mrd. DM; 1981: 8,2 Mrd. DM; 1982: 7,0 Mrd. DM.
- <sup>17</sup> Bodo Risch, Alternativen der Einkommenspolitik. Kieler Studie Nr. 180. Tübingen 1983.
- <sup>18</sup> Vgl. hierzu: Rüdiger Soltwedel, Norbert Walter, »Arbeitszeitverkürzung – Lösung für die wirtschaftlichen Probleme der 80er Jahre?« Kieler Arbeitspapier Nr. 141, Kiel 1982.
- <sup>19</sup> Es nimmt nicht wunder, daß Arbeitszeitverkürzungen gerade von solchen Wissenschaftlern und Institutionen empfohlen werden, die der Lenkungsfunktion von Löhnen und Preisen ablehnend gegenüberstehen, so wie zum Beispiel die Gewerkschaften. Daß dies auch für das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung gilt, ist angesichts des »Selbstverwaltungsdilemmas« nicht erstaunlich: »Da die Bundesanstalt bei Fragen der Löhne und des Verteilungskonflikts eine neutrale Stellung einzunehmen hat, ist für sie Zurückhaltung bei der Beurteilung dieser Frage geboten.« (Bundesanstalt für Arbeit [Hrsg.]. Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik. Nürnberg 1978, S. 23).
- <sup>20</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von Alfred Boss in diesem Band.
- <sup>21</sup> Vgl. Gisela Rauschofer, Das Arbeitsvermittlungsmonopol. Berlin 1974.