

Wagner, Joachim

Article — Digitized Version

Mangelnde Faktormobilität: Eine Ursache der Arbeitslosigkeit?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Wagner, Joachim (1985) : Mangelnde Faktormobilität: Eine Ursache der Arbeitslosigkeit?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 6, pp. 297-303

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/136050>

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.

Mangelnde Faktormobilität – eine Ursache der Arbeitslosigkeit?

Joachim Wagner, Hannover

In der aktuellen Diskussion um die Ursachen der Massenarbeitslosigkeit wird häufig die These vertreten, eine zu geringe regionale, sektorale und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte sei ein bedeutendes Hindernis für mehr Wirtschaftswachstum mit höherer Beschäftigung. Ist die Faktormobilität im Vergleich zu vorher gesunken? Ist von einer erhöhten Faktormobilität ein entscheidender Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu erwarten?

Als eine der „Schwachstellen im Anpassungsprozeß“ an die Anforderungen des strukturellen Wandels wird im neuesten Strukturbericht des Kieler Instituts für Weltwirtschaft die „mangelnde Flexibilität“ ausgemacht und hierzu festgestellt: „Die deutsche Wirtschaft leidet zunehmend an institutioneller Sklerose“¹. Bei der Untersuchung der Ursachen der Beschäftigungskrise wird der Mangel an Arbeitsplätzen nur als die eine Seite des Problems angesehen – die andere Seite bilde die unzureichende Anpassungsbereitschaft und Anpassungsfähigkeit vieler Arbeitskräfte². Diese von vielen Ökonomen geteilte Position wird z. B. besonders deutlich von Klaus-Dieter Schmidt vertreten, der feststellt: „Aus neoklassischer Sicht sind Hemmnisse im Anpassungsprozeß der eigentliche Grund dafür, daß es strukturelle Arbeitslosigkeit gibt. Bei hinreichender Flexibilität der Löhne und hinreichender Mobilität der Arbeitskräfte kommt es dagegen auf dem Arbeitsmarkt immer zu einem Ausgleich von Angebot und Nachfrage.“ Seine Hauptthese lautet, „daß die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit zu einem guten Teil mit den unzureichenden Anpassungsreaktionen auf dem Arbeitsmarkt zusammenhängt“³.

Mobilitäts- und flexibilitätsfördernde Maßnahmen sollen dieser Sicht entsprechend im Mittelpunkt einer gegen die Massenarbeitslosigkeit gerichteten Wirtschaftspolitik stehen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft argumentiert z. B. in seinem jüngst vorgelegten Gutachten über „Strukturwandel für Wachstum und mehr Beschäftigung“, eine marktwirtschaftlich orientierte Strukturpolitik müsse sich auf Maßnahmen zur allgemeinen Förderung des Strukturwandels konzentrieren und daher ihren

Schwerpunkt auf die Erleichterung und Förderung der Reallokation von Produktionsfaktoren zwischen Regionen, Branchen und Unternehmen legen. „Eine marktwirtschaftliche Strukturpolitik ist deswegen als mobilitätsfördernde Politik zu konzipieren.“⁴ Hält diese hier skizzierte herrschende Sicht der Bedeutung der Mobilität einer kritischen Überprüfung stand?

Die regionale Mobilität

Nach vielfach verteilter Auffassung ist die regionale Mobilität der Arbeitskräfte gesunken, wobei als Ursachen u. a. die steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen und die hohen Kosten eines Wohnungswechsels⁵ sowie Nivellierungstendenzen der Lohnstruktur bei gleichzeitiger Verschärfung der Einkommensteuerprogression und damit verringerte Mobilitätsanreize⁶ genannt werden.

Diese Auffassung ist jedoch durchaus strittig. Harald Gerfin weist darauf hin, daß die räumliche Mobilität stets sehr viel kleiner als die sektorale und berufliche gewesen sei, wofür es sowohl individuell als auch gesellschaftlich gute Gründe gebe. „Nomadenverhältnisse sind nicht unser Leitbild, auch nicht die Erwerbslosigkeit verheirateter Frauen (oder Männer).“⁷ Ob die räumliche

¹ K.-D. Schmidt et al.: Im Anpassungsprozeß zurückgeworfen, Die deutsche Wirtschaft vor neuen Herausforderungen, Tübingen 1984, S. 9.

² Vgl. ebenda, S. 72.

³ K.-D. Schmidt: Arbeitsmarkt und Bildungspolitik, Tübingen 1984, S. 2.

⁴ Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.): Strukturwandel für Wachstum und mehr Beschäftigung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn 1985, S. 72.

⁵ Vgl. H.-H. Härtel, E. Thiel u. a.: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft – Strukturbericht 1983, Hamburg 1984, S. 104.

⁶ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.): Strukturwandel . . . , a.a.O., S. 73.

⁷ H. Gerfin: Ursachen der Arbeitslosigkeit, in: H. Siebert (Hrsg.): Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik, Stuttgart u. a. 1983, S. 49.

Dr. Joachim Wagner, 30, ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Quantitative Wirtschaftsforschung der Universität Hannover.

Mobilität in der jüngeren Vergangenheit wirklich deutlich nachgelassen habe, lasse sich mit Bestimmtheit nicht beantworten; die Anzahl der Wanderungen in eine andere Gemeinde zumindest ist relativ konstant geblieben⁸. Der leichte Rückgang der Wanderungen in den letzten hier erfaßten Jahren sollte dabei nicht als eine gesunkene Bereitschaft zur regionalen Mobilität interpretiert werden, da die effektive räumliche Mobilität durch die schlechten Beschäftigungschancen, die sich in den Spalten 5 (Arbeitslosenquote) und 6 (Verhältnis offene Stellen zu Arbeitslosen) in Tabelle 1 widerspiegeln, gedrückt worden sein kann⁹.

Obwohl deutliche Unterschiede zwischen den Arbeitslosenquoten in verschiedenen Teilen der Bundesrepublik bestehen – Ende September 1984 lagen diese Quoten bei einem Bundesdurchschnitt von 8,6 % z. B. zwischen 21,3 % im Arbeitsamtsbezirk Leer und 3,7 % im Arbeitsamtsbezirk Göppingen¹⁰ –, kann man Gerfins Einschätzung zustimmen: „Wenn Arbeitsplätze beinahe überall Mangelware sind, dann schafft auch regionale Mobilität keine Mehrbeschäftigung.“¹¹ Diese Ansicht wird jedenfalls der herrschenden Situation deutlich besser gerecht als die des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, wonach zwar nicht eindeutig feststellbar sei, ob die Immobilität zugenommen habe, diese im Hinblick auf die gegenwärtig not-

wendige regionale Mobilität jedoch auf jeden Fall zu hoch sei¹².

Die berufliche und sektorale Mobilität

Ebensowenig wie die These von der zu geringen regionalen Mobilität kann die von der mangelnden bzw. gesunkenen beruflichen und sektoralen Mobilität der Arbeitskräfte überzeugend begründet werden. Zwar haben wir über die berufliche und sektorale Mobilität der Arbeitskräfte und ihre Bedingungen nur ein unvollständiges Bild¹³, doch sprechen Indizien für eine hohe Mobilitätsbereitschaft: Von den Arbeitslosen, die wieder eine Stelle fanden, kehrte nur jeder Vierte in den Wirtschaftszweig zurück, in dem er zuvor beschäftigt war; ein Wechsel des Wirtschaftsbereichs ist dabei überwiegend mit einem Berufswechsel verbunden. Oft wird – vor allem von Langzeitarbeitslosen und älteren Arbeitnehmern – ein beruflicher Abstieg in Kauf genommen, wobei viele Arbeitslose bei einer Wiederbeschäftigung eine geringere Bezahlung in Kauf nehmen¹⁴.

Hinweise auf eine rückläufige Bereitschaft zur sektoralen oder beruflichen Mobilität fehlen. Ein Rückgang bei den tatsächlich vollzogenen Branchen- und Berufswechseln kann als Ausdruck eines verminderten aktuellen Mobilitätsbedarfs als Folge einer „generellen Aktivitätsschwäche“ interpretiert werden¹⁵. Gegen die Auffassung, Immobilität sei eine Ursache der Arbeitslosigkeit, sprechen ferner die äußerst geringe Zahl offener Stellen je Arbeitsloser (vgl. Tabelle 1) sowie deren kurze

⁸ Vgl. ebenda.

⁹ Vgl. ebenda. Bei der Interpretation sollte man selbstverständlich vorsichtig sein, da nur ein Teil der offenen Stellen dem Arbeitsamt gemeldet wird und nur ein Teil der Arbeitslosen als solche in der Statistik auftaucht.

¹⁰ Vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 33. Jg. (1985), Nr. 3 vom 29. 3. 1985, S. 162.

¹¹ H. Gerfin: Ursachen..., a.a.O., S. 49.

¹² Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.): Konjunkturpolitik – neu betrachtet, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn 1983, S. 10.

¹³ Vgl. K. Vogler-Ludwig: Auswirkungen des Strukturwandels auf den Arbeitsmarkt, Ergänzungsband zur Ifo-Strukturberichterstattung 1983, München 1983, S. 42.

¹⁴ Vgl. K.-D. Schmidt: Arbeitsmarkt..., a.a.O., S. 68.

¹⁵ Vgl. H. Gerfin: Ursachen..., a.a.O., S. 49. Vgl. ferner Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturberichterstattung 1980, Berlin, München 1981, S. 216 f.

Tabelle 1
Die regionale Mobilität 1975-1983

Jahr	Wanderungen nach einer anderen Gemeinde im Bundesgebiet (je 1000 Einwohner)			Arbeitslosen- quote (%)	Offene Stellen/ Arbeitslose (%)
	Insgesamt	nach einem anderen Bundesland	innerhalb der Bundesländer		
1975	48,3	13,2	35,1	4,7	21,97
1976	47,9	12,9	35,0	4,6	22,17
1977	48,8	13,3	35,5	4,5	22,43
1978	48,2	13,3	34,9	4,3	24,77
1979	47,8	13,1	34,8	3,7	34,70
1980	49,1	13,3	35,8	3,7	34,65
1981	48,1	12,9	35,2	5,3	16,35
1982	47,1	12,5	34,7	7,6	5,73
1983	44,5	11,0	33,5	9,3	3,37

O u e l l e n : Wanderungen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1980, S. 76 (für 1975-1979) und 1984, S. 80 (für 1980-1983); Arbeitslosenquote: Jahresgutachten 1984/85 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Bundestagsdrucksache 10/2541), S. 262; Offene Stellen/Arbeitslose: Grundzahlen aus ebenda; eigene Berechnungen.

Tabelle 2
Behinderung der Produktion durch
Arbeitskräftemangel

Jahr	Prozentanteile der Firmenmeldungen über Produktionsbehinderungen durch Mangel an Arbeitskräften		
	Januar	Mai	September
	Verarbeitende Industrie		
1970	42	41	39
1973	19	26	19
1975	2	2	2
1978	5	5	6
1979	6	11	14
1980	10	12 ¹	6 ²
1981	5	4 ¹	3 ²
1982	1	1 ¹	0 ²
1983	0	1 ¹	0 ²
1984	0	1 ¹	1 ²
	Bauhauptgewerbe		
1970	7	24	37
1973	15	12	4
1975	0	2	2
1978	4	18	32
1979	4	42	39
1980	9	18	14
1981	4	6	4
1982	0	1	0
1983	0	1	2
1984	1	0	1

¹ April-Wert.

² Oktober-Wert.

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 33. Jg. (1985), Nr. 3 vom 29. 3. 1985, S. 155.

Laufzeit, die 1983 wie auch 1984 im Durchschnitt 22 Tage betrug¹⁶. Daß es bei der Stellenbesetzung in jüngster Zeit in der Regel keine Probleme gab¹⁷, ergibt sich aus Angaben zur Häufigkeit von Produktionsbehinderungen aufgrund eines Mangels an Arbeitskräften (vgl. Tab. 2).

Man kann daher festhalten, daß Strukturdiskrepanzen am Arbeitsmarkt als Erklärungsgrund für die gegenwärtige hohe Arbeitslosigkeit ausscheiden, da bei einem globalen Ungleichgewicht zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage auch mit noch so großer Mobilität keine nennenswerte Verbesserung zu erreichen ist¹⁸.

Die Rolle der Lohnstruktur

Häufig findet man in Analysen der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit die Argumentation, daß die Lohnsätze aufgrund einer Verfestigung der regionalen und sektoralen

¹⁶ Vgl. Amtliche Nachrichten . . . , a.a.O., S. 185.

¹⁷ Vgl. ebenda, S. 154 und S. 187.

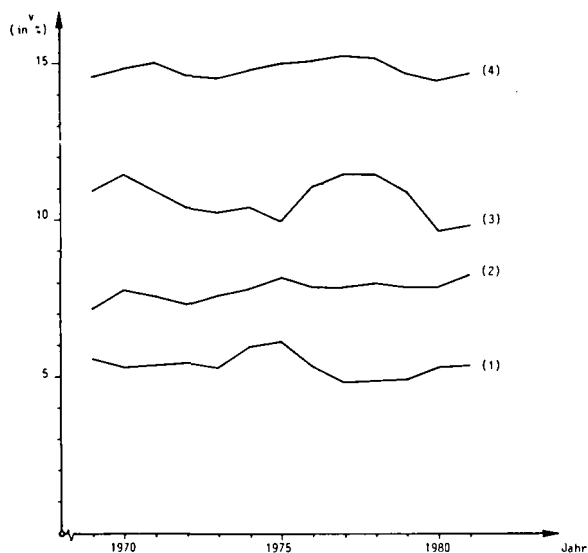
¹⁸ Vgl. H. Gerfin: Ursachen . . . , a.a.O., S. 48 f.

¹⁹ Vgl. G. Fels, K.-D. Schmidt: Die deutsche Wirtschaft im Strukturwandel, Tübingen 1980, S. 122.

ralen Lohnstruktur sowie aufgrund von Nivellierungstendenzen ihre „Signalfunktion“ nicht erfüllen können, was Anpassungsprozesse behindert. Besonders deutlich wird diese Position z. B. im ersten Strukturbericht des Kieler Instituts für Weltwirtschaft vertreten, wo als Folge des verschärften Strukturwandels ein größerer Mobilitätsbedarf konstatiert und dann argumentiert wird, eine größere Mobilität setze aber auch eine größere Differenzierung in den inter- und intrasektoralen Lohnrelationen voraus, damit ein Anreiz zu einem sich dann finanziell lohnenden Arbeitsplatzwechsel besteht. Aus dieser Sicht ist es Aufgabe einer auf Flexibilisierung und Differenzierung gerichteten Lohnpolitik, einen Beitrag zum Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit zu leisten¹⁹.

Betrachten wir zunächst die Entwicklung der Lohnstrukturen. Gerlach und Hübler kommen in einem Überblick über neuere empirische Befunde hierzu u. a. zu dem Ergebnis, daß die interindustrielle Lohnstruktur ein hohes Maß an ordinaler Stabilität aufweist und daß eine Nivellierungstendenz der intersektoralen sowie (mit einer Einschränkung) der qualifikatorischen Lohnstruktur nicht belegt werden kann. Ihrer Ansicht nach wäre es übertrieben, von einer rigiden Lohnstruktur zu sprechen; man könne jedoch davon ausgehen, daß sich die Lohnstruktur nicht schnell genug verändere, um die Ar-

Lohnstrukturentwicklungen seit 1969



(1) Regionale Lohnstruktur; (2) intersektorale Lohnstruktur (Facharbeiter); (3) intersektorale Lohnstruktur (Hilfsarbeiter); (4) interqualifikatorische Lohnstruktur.

Quelle: Statistische Jahrbücher, lfde. Jahrgänge, Tab. XXII.A.3a bzw. XXII.A.3b (1970-1974), 24.3.1 bzw. 24.3.2 (1975-1976), 21.3.1 bzw. 21.3.2 (1977-1982).

Quelle: H. Gischer: Lohnstruktur und Beschäftigung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 63. Jg. (1983), H. 11, S. 611.

beitsmärkte in einer ökonomisch vernünftigen Zeitspanne zu räumen²⁰.

Die Entwicklungen von Lohnstrukturen seit 1969 werden in Abbildung 1 anschaulich dargestellt, wobei als Maß für die Lohndifferenzierung der Variationskoeffizient (v) – d. h. die Standardabweichung in Prozent des arithmetischen Mittels – dient und ein im Zeitablauf gestiegener (gesunkener) Koeffizient als Indikator einer Differenzierung (Nivellierung) interpretiert werden kann: Die regionale (Kurve 1) und interqualifikatorische (Kurve 4) Lohnstruktur war ebenso wie die intersektorale für Facharbeiter (Kurve 2) in der jüngeren Vergangenheit relativ konstant, lediglich bei der intersektoralen Lohnstruktur für ungelernte Arbeiter (Kurve 3) zeigen sich Phasen von Differenzierung und Nivellierung.

Daß es trotz dieser relativen Konstanz der Lohnstrukturen erhebliche Unterschiede zwischen den Wirtschaftszweigen gibt, illustrieren Ergebnisse der Tarifrunde 1984: Betrachtet man z. B. die durchschnittliche Erhöhung des tariflichen Monatsverdienstes für alle Lohn-, Gehalts- und Entgelttarife, dann lagen die höchsten Steigerungsraten in den Wirtschaftsbereichen „Energie- und Wasserversorgung, Bergbau“ sowie „Handel, Banken und Versicherungen“ bei jeweils plus 3,4 %, während sich für die Beschäftigten im privaten und öffentlichen Dienstleistungsbereich mit plus 2,1 % der niedrigste Wert ergibt²¹.

Funktionen rigider Lohnstrukturen

Stützen diese empirischen Befunde die Forderungen nach einer Flexibilisierung der Lohnstruktur als Maßnahme zum Abbau der Arbeitslosigkeit? Bei der Beantwortung dieser Frage muß man beachten, daß es in der ökonomischen Theorie umfangreiche Diskussionen über Funktion und Effizienz rigider Lohnstrukturen gab und gibt und daß unterschiedliche Begründungen dafür herausgearbeitet wurden, warum eine inflexible Lohn-

struktur nicht als eine Marktunvollkommenheit anzusehen ist, die es zu beseitigen gilt. Hier soll lediglich auf zwei Gruppen von Ansätzen hingewiesen werden:

□ In Effizienzlohnmodellen wird betont, daß Lohndifferenziale neben der Marktträumungsfunktion häufig die Aufgabe übernehmen, die Produktivität der Beschäftigten zu beeinflussen, und beide Funktionen im allgemeinen nicht miteinander vereinbar sind. Für die Effizienzlohnhypothese gibt es unterschiedliche mikroökonomische Begründungen; in Modellen kann gezeigt werden, daß das Interesse der Unternehmen an einer hohen und steigenden Leistungsintensität der beschäftigten Arbeitskräfte die relativ gleichförmige Entwicklung der Lohnstruktur erklären kann²².

□ Aus der Sicht von Segmentierungstheoretikern stabilisieren sich Unternehmen in einer komplexen Umwelt über fixe Lohnstrukturen. Die Zuordnung von Arbeitskräften zu Arbeitsplätzen geschieht vor allem durch nicht-marktliche Organisationsverfahren; hierbei tritt neben die Marktträumungsfunktion die Einkommensverteilungs-, Motivations- und Informationsfunktion des Lohnes. Nach Ansicht der Verfechter dieses Ansatzes kann nur eine relativ fixe Lohnstruktur Funktionen wie Motivation zu höherer Leistung, Minimierung unternehmensinterner Konflikte im Zusammenhang mit der relativen Bewertung einzelner Arbeitsplätze und Bereitstellung von Informationen über Kosten und Erträge sowohl für Arbeitsnachfrager als auch für Arbeitsanbieter erfüllen²³.

Diese Überlegungen können eine skeptische Haltung gegenüber Forderungen nach einer Flexibilisierung der Lohnstruktur theoretisch begründen. Sie haben inzwischen implizit auch Eingang in die aktuelle Diskussion um den Strukturwandel in der Bundesrepublik gefunden: Die Autoren des Strukturberichts 1983 des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung bezweifeln die Realisierbarkeit einer auf Flexibilisierung der qualifikationsmäßigen Lohnstruktur gerichteten Politik, da sie schon in der Vergangenheit auf erhebliche Widerstände gestoßen sei und da empirisch feststellbare langfristig stabile Lohnstrukturen nicht nur in der Bundesrepublik, sondern auch in anderen Industrieländern vorliegen. Die Ursache für die fehlende Ausschöpfung der potentiellen Differenzierungsmöglichkeiten vermuten sie in einem „gesellschaftlich gewachsenen und von der Mehrheit der Arbeitnehmer getragenen Grundkonsens über die

²⁰ Vgl. K. Gerlach, O. Hübner: Lohnstruktur, Arbeitsmarktprozesse und Leistungsintensität in Effizienzlohnmodellen, in: F. Buttler, J. Kühn, B. Rahmann (Hrsg.): Staat und Beschäftigung, Angebots- und Nachfragepolitik in Theorie und Praxis, Nürnberg 1985, S. 253 ff.

²¹ Vgl. I. Kurz-Scherf: Ergebnisse und Tendenzen der Tarifrunde 1984, in: WSI-Mitteilungen, 38. Jg. (1985), S. 134. Vgl. dies.: Tarifrunde 1983: Abwehr einer Lohnpause und Vorbereitung einer politischen Offensive gegen die Massenarbeitslosigkeit, in: WSI-Mitteilungen, 37. Jg. (1984), S. 143 f., für Angaben zu den Unterschieden zwischen untersten, mittleren und obersten Tariflöhnen und -gehältern in ausgewählten Tarifbereichen am Ende des Jahres 1983. Darauf, daß die einzelnen tariflichen Lohn- und Gehaltssätze sowohl im Vergleich zwischen den Branchen als auch zwischen den einzelnen Lohn- und Gehaltsgruppen innerhalb eines Tarifvertrages erhebliche Unterschiede aufweisen und auch Differenzierungen zwischen den einzelnen Tarifgebieten innerhalb einer Branche vorhanden sind, hat kürzlich Lothar Zimmermann vom DGB-Bundesvorstand in der Diskussion um die Forderung nach mehr Differenzierung in der Tarifpolitik aufmerksam gemacht: Vgl. L. Zimmermann: Das eigentliche Ziel ist eine Systemveränderung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 65. Jg. (1985), H. 5, S. 219 f.

²² Vgl. K. Gerlach, O. Hübner: Lohnstruktur . . . , a.a.O., S. 256 ff., für einen guten Überblick über Effizienzlohnmodelle.

²³ Vgl. W. Brandes, P. Weise: Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Würzburg, Wien 1980, S. 88 f.; sowie J. Wagner: Weltmarkt und Arbeitsmarkt. Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Beschäftigung und Arbeitsmarktsegmentation in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt, New York 1985, S. 119 f. und die dort zitierte Literatur.

Abstufung der Lohnhierarchie“, wobei unterschiedliche Arbeitsbedingungen und erforderliches Humankapital eine Rolle spielen. Analysen der Lohnstrukturentwicklung zeigten zwar einen laufenden Wandel dieser gewachsenen Strukturen; wenn Änderungen in dieser Lohnhierarchie jedoch weder auf einem gesellschaftlichen Konsens beruhen noch nachträglich korrigiert werden, „beeinträchtigen die als ungerecht empfundenen Lohnstrukturen die Arbeitsmotivation der benachteiligten Arbeitnehmer. . . . Die Stabilität der Lohnstrukturen stellt daher, gegenüber einer kurzfristigen Minimierung der Lohnkosten, langfristig eher den optimalen Punkt dar.“ Ausdrücklich wird betont, daß daher in das Rezept „Lohndifferenzierung“ keine allzu großen Hoffnungen gesetzt werden sollten, denn kurzfristige Anpassungen dürften sich wegen der damit verbundenen Unruhe innerhalb gewachsener Lohnstrukturen eher störend auswirken²⁴.

Interner und externer Strukturwandel

Die vorangegangenen Überlegungen betreffen Aspekte der Mobilität des „Produktionsfaktors Arbeit“; beklagt wird in der aktuellen Diskussion jedoch auch – wenn auch seltener – die mangelnde bzw. eingeschränkte Mobilität des „Produktionsfaktors Kapital“²⁵. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft argumentiert z. B., Betriebsschließungs- und -gründungshemmnisse hätten u. a. bewirkt, daß sich der Strukturwandel in erheblichem Maße innerhalb von Großunternehmen vollziehen müsse, wodurch Wettbewerbsbeschränkungen gefördert und der technische Fortschritt behindert werde²⁶.

Diese Auffassung ist strittig. Erfahrungen zeigen, daß eine interne Form des Strukturwandels sehr effizient sein kann: Sengenberger weist darauf hin, daß innerbetriebliche Teilarbeitsmärkte vor allem in den sechziger Jahren durch betriebliche Qualifizierungsprozesse und interne Umsetzungen einen beachtlichen Beitrag zur schnellen und häufig unmerklichen Bewältigung des Strukturwandels geleistet haben²⁷. Ähnlich wird in einer neueren OECD-Studie argumentiert: Im Falle des fir-

menintern ablaufenden Strukturwandels ist der Widerstand gegen technischen Fortschritt geringer und die Arbeitskräfte passen sich flexibler an; reduzierte (zwischenbetriebliche) Mobilität aufgrund von Arbeitsplatzschutzregelungen kann daher durchaus mit der Anpassungsfähigkeit einer Wirtschaft an strukturelle Wandlungen vereinbar sein²⁸. Formen des „internen“ strukturellen Wandels haben für die Bundesrepublik eine große Bedeutung, was mit durch die Rolle betriebsinterner Arbeitsmärkte bedingt ist²⁹. Sengenberger bezeichnet es daher zu Recht als „völlig irreführend“, Anpassungsflexibilität ausschließlich an der Prozeßform der externen Anpassungsvorgänge zu bemessen und zu beurteilen³⁰.

Aktuelle wirtschaftspolitische Vorschläge

Wie sind vor dem Hintergrund der vorangegangenen Überlegungen aktuelle wirtschaftspolitische Initiativen und Vorschläge einzuschätzen? Auf das am 1. Mai dieses Jahres in Kraft getretene „Beschäftigungsförderungsgesetz 1985“ soll hier nicht ausführlich eingegangen werden; Büchtemann hat überzeugend belegt, daß die dort u. a. geregelten Erleichterungen hinsichtlich eines Abschlusses befristeter Arbeitsverträge alles andere als eine geeignete Strategie zur Bewältigung der derzeitigen Arbeitsmarktprobleme darstellen³¹.

Hier sei nur an die Mahnung von Dieter Mertens erinnert, die sich in seiner „Minderheitsmeinung“ zur Auseinandersetzung mit dem Gesetz im jüngsten Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung findet: „Was das deutsche Arbeitsrecht, insbesondere auch das Kündigungsschutzrecht und das Betriebsverfassungsrecht betrifft, so darf man dessen bewährte und weiterhin wichtige Rolle bei der Erhaltung des sozialen Friedens im notwendigen Strukturwandel der Wirtschaft nicht aus den Augen verlieren.“³²

Kontrovers diskutiert wird zur Zeit der kürzlich von FDP-Generalsekretär Helmut Haussmann gemachte Vorschlag, daß Arbeitslose die Möglichkeit haben sollten, unter Tarif Einzelarbeitsverträge abzuschließen;

²⁴ Vgl. W. Gerstenberger u. a.: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Band 1 zur Strukturberichterstattung 1983 – Hauptband, München 1983, S. 208.

²⁵ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.): Strukturwandel . . . , a.a.O., S. 74 f.

²⁶ Vgl. ebenda, S. 75.

²⁷ Vgl. W. Sengenberger: Innerbetriebliche Arbeitsmärkte und ihre Folgen für die öffentliche Arbeitsmarktpolitik – Ein Beitrag zur arbeitsmarkttheoretischen Diskussion, in: WSI-Mitteilungen, Bd. 29 (1976), S. 98.

²⁸ Vgl. OECD: Positive Adjustment Policies, Managing Structural Change, Paris 1983, S. 92; vgl. ferner J. Wagner: Weltmarkt . . . , a.a.O., S. 113 ff. und 122 f.

²⁹ Vgl. W. Sengenberger: Personalwirtschaft im Zusammenwirken mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten – Die Bundesrepublik im internationalen Vergleich, in: Der Bundesminister für Forschung und Technologie (Hrsg.): Technischer Wandel, Personalplanung und Personalwirtschaft, Düsseldorf, Wien 1983, S. 150.

³⁰ Vgl. W. Sengenberger: Das amerikanische Beschäftigungssystem – dem deutschen überlegen?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64. Jg. (1984), H. 8, S. 404.

³¹ Vgl. C. F. Büchtemann: Zusätzliche Beschäftigung durch befristete Arbeitsverträge?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64. Jg. (1984), H. 11, S. 542-548.

³² Jahresgutachten 1984/85 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, Drucksache 10/2541, Ziffer 382.

die Bundesregierung solle die Tarifparteien veranlassen, Arbeitslose vom Tarifgefüge abzukoppeln³³. Solche Überlegungen sind nicht neu; Herbert Giersch z. B. formulierte sie so: „Und wer zu den tariflichen Mindestlöhnen keinen Arbeitgeber findet, muß das Naturrecht auf Arbeit beanspruchen dürfen zu einem Lohn, der ihm persönlich angemessen erscheint, unabhängig von jedem Tarifvertrag.“³⁴

Nicht neu ist auch die weit verbreitete skeptische bzw. ablehnende Haltung gegenüber derartigen Überlegungen, die sich bezogen auf den Haussmann-Vorschlag nicht nur bei dem eher „linken“ Teil des Spektrums der Ökonomen, Politiker und Gewerkschafter findet. Deutlich zurückgewiesen wurde der Vorschlag z. B. von Hans Karl Schneider, dem Vorsitzenden des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, mit dem Hinweis auf den großen Wert des Systems der Tariflohnfindung, von Bundesarbeitsminister Norbert Blüm mit der Warnung vor einer „Balkanisierung der Tariflandschaft“ und der mit einer Zertrümmerung der Tarifautonomie verbundenen Gefahr der Entstehung neuer Betätigungsfelder für „Klassenkämpfer“ oder von Dieter Kirchner, dem Geschäftsführer des Arbeitgeberverbandes Gesamtmetall³⁵.

Eine theoretisch fundierte Kritik der Haussmann-Vorschläge kann sich auf die oben angesprochenen Überlegungen zu fixen vs. flexiblen Lohnstrukturen und zu den verschiedenen Lohnfunktionen stützen, die hier nicht wiederholt werden sollen. Lester Thurow hat dies pointiert so formuliert: „According to the price-auction model, anyone can get a job by knocking on the door of some employer and offering to work for less than those already employed. . . . We all know that in the real world any employer would think that you were a nut if you really expected him to accept your offer.“³⁶

Anpassungskosten

Auch wenn man mangelnde Mobilität nicht für eine der Ursachen der Massenarbeitslosigkeit hält und daher in mobilitätsfördernden Maßnahmen keinen Ansatzpunkt für eine Wirtschaftspolitik für mehr Beschäftigung sieht, muß man anerkennen, daß Strukturwandel – un-

abhängig von seinen Ursachen etwa in weltwirtschaftlichen Entwicklungen, technologischem Fortschritt oder Nachfrageveränderungen – immer mit Anforderungen an die Mobilität der Produktionsfaktoren verbunden ist, wobei das Ausmaß der notwendigen Reallokation u. a. davon abhängt, ob der strukturelle Wandel „extern“ oder „intern“ abläuft. Diese Reallokation ist nicht nur mit Erträgen, sondern auch mit Kosten verbunden. Hierzu finden sich – bezogen auf die Arbeitskräfte – wichtige Überlegungen in dem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft: Seiner Auffassung nach lassen sich bei außenwirtschaftlich bedingtem strukturellen Wandel Zahlungen der Allgemeinheit zur teilweisen Kompensation der Einkommensverluste, die Arbeitnehmern in schrumpfenden Branchen durch Entwertung von Fertigkeiten und Wissen entstehen, dann vertreten, wenn ihnen trotz Umschulungs- und Umzugsbeihilfen andere Arbeitsplätze nicht vermittelt werden können; hiermit soll eine breitere Zustimmung zum liberalen Außenhandel erreicht werden. „Hilfe zur Anpassung“ für die betroffenen Arbeitskräfte, die Mobilitätskosten senken und damit Mobilitätsbarrieren abbauen, werden allgemein bei strukturellem Wandel aus sozialen und volkswirtschaftlichen Gründen befürwortet³⁷.

Diese Hinweise auf die Anpassungskosten sind nachdrücklich zu begrüßen. Nur gibt es bisher für die Bundesrepublik keine empirischen Untersuchungen über Höhe und Bestimmungsgründe der privaten und sozialen Kosten, die mit der Reallokation von Arbeitskräften im Strukturwandel verbunden sind. Es dürfte daher sehr schwierig sein, kostensenkende Maßnahmen entsprechend wirkungsvoll auszugestalten. Will man versuchen, diese Kosten zu schätzen, dann sollte man sich auch nicht auf eine verengt ökonomistische Sichtweise beschränken, die zentrale Bereiche, in denen sich die Folgen von Arbeitsplatzverlusten zeigen – von der physischen und psychischen Verfassung der Betroffenen und ihrer Familien bis hin zum Niedergang von betroffenen Kommunen und Regionen –, von vornherein ausklammert und deshalb die Anpassungskosten deutlich zu unterschätzen droht³⁸.

Trotz mangelnder genauer Kenntnis werden diese Kosten vielfach als hoch eingeschätzt: Von Helmut Hesse stammt z. B. die Aussage, „daß die sozialen Grenzkosten der Anpassung an weltwirtschaftlich ausgelöste

³³ Vgl. zu Haussmanns Vorschlägen den Bericht in „Der Spiegel“, Nr. 16/1985, S. 15 ff.

³⁴ H. Giersch: Beschäftigung, Stabilität, Wachstum – wer trägt die Verantwortung?, in: d e r s . (Hrsg.): Wie es zu schaffen ist, Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1983, S. 27.

³⁵ Vgl. zu H. K. Schneiders Haltung Handelsblatt vom 22. 4. 1985, S. 3; zu N. Blüm Handelsblatt vom 30. 4. 1985, S. 3; zu D. Kirchner, „Der Spiegel“, Nr. 16/1985, S. 19. Vgl. zu Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern bei der Einschätzung dieser Problematik auch das „Zeitgespräch“ zum Thema „Mehr Differenzierung in der Tarifpolitik?“ in: WIRTSCHAFTSDIENST, 65. Jg. (1985), H. 5, S. 219-224 mit Beiträgen von L. Z i m m e r m a n n vom DGB-Bundesvorstand und E.-G. E r d m a n n, dem Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.

³⁶ L. T h u r o w: Dangerous Currents, New York 1983, S. 187 bzw. S. 191 f.

³⁷ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.): Strukturwandel . . . , a.a.O., S. 53 und S. 67.

³⁸ Vgl. hierzu für den Fall des weltwirtschaftsinduzierten Strukturwandels J. W a g n e r: Weltmarkt . . . , a.a.O., S. 196 ff.

sektorale Strukturwandlungen in der Bundesrepublik ansteigen, während die sozialen Grenznutzen durch zusätzliche Handels- und Spezialisierungsgewinne sinken³⁹. Für ein „reiches“ Land wie die Bundesrepublik könnte daher Kurt Rothschilds Vermutung zutreffen, daß der Stabilitätsaspekt wirtschaftspolitisch absolut und im Vergleich zum Allokationsaspekt größere Bedeutung hat – und daß hohe regionale und berufliche Mobilität Preise sind, die man nicht unbedingt für eine bessere Güterversorgung zu zahlen bereit ist⁴⁰.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß es gegen die These, eine zu geringe regionale, sektorale und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte sei ein bedeutendes Hindernis für mehr Wirtschaftswachstum mit höherer Beschäftigung, und gegen wirtschaftspolitische

³⁹ H. Hesse: Aufgaben und Beschränkungen der nationalen Wirtschaftspolitik in einer außenhandelsorientierten Volkswirtschaft, in: H. Siebert (Hrsg.): Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik, Stuttgart u. a. 1983, S. 135.

⁴⁰ Vgl. K. W. Rothschild: Außenhandelstheorie, Außenhandelspolitik und Anpassungsdruck, in: KYKLOS, Vol. 32 (1979), S. 49 f.

⁴¹ W. Sengenberger: Das amerikanische . . . , a.a.O., S. 402.

Maßnahmen zur Mobilitätsförderung etwa durch Flexibilisierung der Lohnstrukturen eine ganze Reihe von Einwänden gibt. Solange ein globales Ungleichgewicht zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage besteht, kann auch von einer noch so großen Mobilität kein entscheidender Impuls zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit erwartet werden.

Vor einer übertriebenen Hoffnung in bezug auf den möglichen Beitrag einer gesteigerten (bzw. zu steigernden) Mobilität zu einem „Strukturwandel für Wachstum und mehr Beschäftigung“ ist schließlich auch angesichts der Mobilitätskosten und der Bedeutung des „internen“ strukturellen Wandels zu warnen. Sehr plastisch hat dies kürzlich Werner Sengenberger so formuliert: „Viel Bewegung kann sogar ein Hinweis auf ineffiziente Anpassung und Ressourcenallokation sein, ähnlich wie eine Fußballmannschaft mit schlechtem Stellungsspiel sich mehr bewegen muß, um am Ball zu bleiben, und ein Spieler mit schlechter Ballbeherrschung dem Ball öfter nachlaufen muß als ein guter Balltechniker.“⁴¹

EG-SÜDERWEITERUNG

Der EG-Beitritt Spaniens und Portugals

Jürgen Schiemann, Hamburg

Die Beitrittsverträge Spaniens und Portugals zur EG wurden vor kurzem offiziell unterzeichnet. Wie sehen die Beitrittsvereinbarungen im einzelnen aus? Welche Probleme bringt die Süderweiterung der Gemeinschaft mit sich, welche neuen Perspektiven könnte sie eröffnen?

Im Vergleich zu fast allen bisherigen Mitgliedsländern der Gemeinschaft weisen Spanien und besonders Portugal einen sehr niedrigen wirtschaftlichen Entwicklungsstand auf. Portugal als das ärmste Land der erweiterten Gemeinschaft erwirtschaftete im Jahr 1984 ein jährliches Bruttoinlandsprodukt pro Kopf von nur 2647 ECU (5924 DM); Spanien erreichte einen Wert von 5370 ECU (12018 DM), was im Vergleich zum EG-Durchschnitt von 10197 ECU (22821 DM) das ohnehin bestehende Nord-Süd-Gefälle in der Gemeinschaft auch unter Berücksichtigung günstigerer Kaufkraftver-

hältnisse in den Beitrittsländern beträchtlich verstärken wird. Überdies werden beide iberischen Länder seit längerer Zeit wirtschaftlich belastet durch vergleichsweise hohe Inflationsraten von 11,2 % (Spanien) und 28,9 % (Portugal) gegenüber 5,1 % im EG-Durchschnitt bei starker, bislang wachsender Arbeitslosigkeit in Höhe von 19,6 % (Spanien) und 28,9 % (Portugal) gegenüber 11 % im Gemeinschaftsdurchschnitt (jeweils für 1984).

Gemessen am EG-Durchschnitt sind beide Beitrittsländer trotz unterschiedlich starker Ausprägung in ihrer Industrialisierung noch nicht weit fortgeschritten, was die vergleichsweise hohen Anteile des Agrarsektors an Gesamtbeschäftigung, Sozialprodukt und Export belegen. Während heute in der Gemeinschaft 7,5 % der Be-

Dr. Jürgen Schiemann, 35, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik der Universität der Bundeswehr Hamburg.