

Kromphardt, Jürgen; Schettkat, Ronald

Article — Digitized Version

Wer soll das bezahlen? Anmerkungen zur beschäftigungspolitischen Diskussion

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kromphardt, Jürgen; Schettkat, Ronald (1993) : Wer soll das bezahlen? Anmerkungen zur beschäftigungspolitischen Diskussion, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 10, pp. 518-525

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137053>

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.

Jürgen Kromphardt, Ronald Schettkat

Wer soll das bezahlen?

Anmerkungen zur beschäftigungspolitischen Diskussion

Seit Beginn der 90er Jahre hat sich die Arbeitslosigkeit hinsichtlich Umfang und Dauer zu einem Problem entwickelt, das nicht mehr nur einzelne Länder, sondern alle Industriegesellschaften betrifft. Welche volkswirtschaftlichen Kosten sind mit der Arbeitslosigkeit verbunden? Wie sind die verschiedenen Vorschläge zur Lösung der Beschäftigungsproblematik, insbesondere die Senkung der Löhne, die Flexibilisierung und Kürzung der Arbeitszeiten und die Subventionierung von Arbeitsplätzen, zu bewerten?

Auf Einladung von US-Präsident Clinton werden im Dezember die Regierungschefs der wirtschaftlich stärksten Staaten der Welt, der sogenannten G7-Länder, das Beschäftigungsproblem in den Industrieländern erörtern. Vorbei sind die Zeiten, in denen wenigstens auf ein hohes Beschäftigungswachstum in den USA oder den skandinavischen Ländern verwiesen werden konnte, und selbst Japan befindet sich in einer Beschäftigungskrise. Die Bundesrepublik steht mit dem Beschäftigungsproblem also nicht alleine, und dringender denn je stellt sich die Frage, welche beschäftigungspolitischen Optionen für die Bundesrepublik bestehen und auf wen Kosten und Gewinne der Beschäftigungspolitik entfallen sollen.

Es wird auf dem G7-Gipfeltreffen darum gehen, Fortschritte in der internationalen Koordination der Wirtschaftspolitik zu erreichen, und es werden die langfristigen Entwicklungsperspektiven der hochindustrialisierten Volkswirtschaften zur Diskussion stehen. Ralf Dahrendorf¹ sieht im Beschäftigungsproblem die größte Frage, die sich in den Industriegesellschaften stellt. In der Tat leben die Westdeutschen seit nunmehr bald zwei Jahrzehnten mit Arbeitslosigkeit in Millionenhöhe, deren Problematik durch die katastrophale Beschäftigungsentwicklung in den neuen Bundesländern noch verschärft wird. Die Hoffnungen auf das sich selbst tragende Wirt-

schaftswunder als Folge der Vereinigung von West- und Ostdeutschland sind den Sorgen um die globale, überkonjunkturelle Arbeitsplatzlücke gewichen.

In dieser Situation werden zahlreiche alte Rezepte zur Belebung der Arbeitsnachfrage wieder hervorgeholt, aber es sind auch ungewohnte Töne zu hören. Die Gewerkschaften denken über Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich nach, SPD-Politiker schlagen Arbeitszeitverlängerungen (für Beamte) ebenfalls ohne Lohnausgleich vor, für Gewerkschafter werden unter Tarif entlohnte Beschäftigungsverhältnisse denkbar, und sie stimmen in Einzelfällen sogar Absenkungen des Tariflohnes, wie bei der Lufthansa, zu. Man hört vom designierten IGM-Vize, Walter Riestler, daß die Gewerkschaften aufhören müssen, nur bestehende Strukturen zu verteidigen, und daß Arbeitszeiten bei verbesserter Arbeitsmarktlage auch wieder verlängerbar sind.

Die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik der 80er Jahre wurde häufig damit zu erklären versucht, daß die Qualifikationsprofile der Arbeitslosen nicht zu den nachgefragten Qualifikationsprofilen passen, es also einen Qualifikations-Mismatch am Arbeitsmarkt gibt. Eine expansive Wirtschaftspolitik, so wurde argumentiert, würde in dieser Situation zu beschleunigter Inflation, aber nicht zu mehr Wirtschaftswachstum und Beschäftigung führen. Aus dem gleichen Grunde würden allgemeine Arbeitszeitverkürzungen die Beschäftigung nicht erhöhen können. Zwischenzeitlich liegen mehrere Studien zur Anpassungsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarktes und zum Mismatch vor, die den Nachweis eines derart umfangreichen strukturellen Ungleichgewichtes und einer Funk-

Prof. Dr Jürgen Kromphardt, 59, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Volkswirtschaftstheorie II, an der Technischen Universität Berlin. Privatdozent Dr. Ronald Schettkat, 38, ist wissenschaftlicher Projektleiter am Wissenschaftszentrum Berlin, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung.

¹ Interview in „Die Zeit“ vom 27. August 1993.

tionsverschlechterung des Arbeitsmarktes nicht erbringen konnten². Rückläufige Mobilität und Langzeitarbeitslosigkeit sind mithin weniger Ursache als Folge der anhaltenden Unterbeschäftigung.

Deshalb sind auch Zweifel angebracht, ob Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, die auf die Beseitigung struktureller Ungleichgewichte gerichtet sind, eine Lösung des Unterbeschäftigungsproblems bewirken können. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie Fortbildung und Umschulung sind ein wichtiges Element der Beschäftigungspolitik, aber Qualifikations-Mismatch und mangelnde Mobilität sind nicht die eigentliche Ursache der Arbeitslosigkeit, sondern diese besteht vielmehr in einer globalen Beschäftigungslücke. Arbeitsmarktpolitik als alleinige Beschäftigungspolitik greift zu kurz, wenn es ein globales Beschäftigungsdefizit gibt³. Hier bedarf es wirtschaftspolitischer Maßnahmen, die über das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium hinausgehen.

Bevor wir unsere Position darstellen, geben wir zunächst eine kurze Übersicht über die Beschäftigungs-, Arbeitslosigkeits-, Einkommens- und Produktivitätsentwicklung in der Bundesrepublik (West) im Vergleich zur Entwicklung in den USA. Da in der gegenwärtigen Situation alle Politikoptionen auch an der Finanzierbarkeit gemessen werden, gehen wir außerdem auf die Kosten- und Finanzierungsaspekte ein.

Beschäftigungsentwicklung in Westdeutschland

Die wirtschaftliche Entwicklung Westdeutschlands war durch hohes Wirtschaftswachstum mit hohen Produktivitätssteigerungen und entsprechend hohen Einkommenssteigerungen bei langfristig abnehmendem Arbeitseinsatz (Arbeitsvolumen) gekennzeichnet (vgl. Abbildung). Die Beschäftigtenzahl blieb im wesentlichen aufgrund sinkender Arbeitszeiten je Beschäftigten konstant oder nahm sogar zu.

In den USA waren die Trends umgekehrt: Das Wirtschaftswachstum wurde überwiegend von einem erhöhten Arbeitsvolumen und zunehmender Beschäftigung getragen, die Produktivitätssteigerungen waren mäßig, und entsprechend gering waren die Einkommenssteigerungen (vgl. Abbildung). Diese abweichenden Trends der Wirtschaftsentwicklung zwischen der Bundesrepublik und den USA sind nicht neu, sondern existierten bereits in den 60er Jahren⁴. Richard Freeman⁵ hat die in Europa weitverbreitete Ansicht eines amerikanischen Beschäftigungswunders in Frage gestellt und auf die Produktivitäts- und Einkommensprobleme in den USA verwiesen: Stärkeres Beschäftigungswachstum ging einher mit einem geringeren Produktivitätswachstum. Die Beschäftigungsgewinne wurden also auf Kosten eines effizienten Arbeitseinsatzes erzielt.

Die beiden Volkswirtschaften unterscheiden sich aber auch in der Entwicklung von Bevölkerung und Erwerbsbeteiligung: Die Bevölkerungszahl in Westdeutschland stagnierte, während sie in den USA kontinuierlich zunahm. Das gleiche gilt für die Erwerbsquote, da bei uns einerseits mehr Personen längere Bildungszeiten durchliefen und früher in Rente gingen und andererseits die Frauenerwerbstätigkeit nur mäßig zunahm.

Obwohl das Arbeitsvolumen in Westdeutschland schon seit Beginn der 60er Jahre zurückging, kam es zunächst nicht zu Arbeitslosigkeit – in den 60er Jahren sogar zu Arbeitskräfteknappheit –, weil die Erwerbspersonenzahl bis in die 80er Jahre hinein im Trend konstant blieb und die durchschnittliche Arbeitszeit erheblich abnahm⁶. Das Bruttoeinkommen der Beschäftigten nahm zwar kräftig zu, aber ein zunehmender Teil mußte für Transferzahlungen aufgewendet werden⁷. Eine geringe Erwerbsbeteiligung von Frauen bedeutet außerdem in der Regel eine haushaltsinterne Umverteilung vom erwerbstätigen zum nichterwerbstätigen Partner.

² W. Franz: Strukturelle und friktionelle Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: G. Bombach, B. Gahlen, A. E. Ott (Hrsg.): Arbeitsmärkte und Beschäftigung. Fakten, Analysen, Perspektiven, Tübingen 1987, S. 301-327; A. Börsch-Supan: Panel Data Analysis of the Beveridge Curve: Is There a Macroeconomic Relation between the Rate of Unemployment and the Vacancy Rate?, in: *Economica*, 58 (1991), S. 279-97; W. Franz, K. Siebeck: A Theoretical and Empirical Analysis of Structural Unemployment in Germany: Reflections on the Beveridge Curve, in: W. Franz (Hrsg.): *Structural Unemployment*, Berlin, Heidelberg, New York 1991, S. 1-58. E. Appelbaum, R. Schettkat: Determinants of Employment Developments: A Comparison of the United States and the Federal German Economies, in: *Labour and Society*, Vol. 15 (1990), S. 13-31, in: R. Schettkat: *The Labor Market Dynamics of Economic Restructuring. The United States and Germany in Transition*, New York 1992, Praeger Publishers.

³ J. Kromphardt: Plädoyer gegen die Reduzierung von Beschäftigungspolitik auf Arbeitsmarktpolitik, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Vol. XXX (1993), Heft 3, S. 221-231.

⁴ R. Schettkat, a.a.O.

⁵ R. Freeman: Evaluating the European View that the United States Has No Unemployment Problem, in: *American Economic Review*, Vol. 78 (1988), S. 294-299.

⁶ Vgl. zur Entwicklung der Arbeitszeit und ihrer Komponenten L. Reyher, H. Kohler: Arbeitszeit und Arbeitsvolumen, in: *Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Nr. 70 (1988), S. 245-259.

⁷ Die Rentenversicherungsbeiträge (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil) stiegen von 14% in 1965 auf 18% in 1980 und die Arbeitslosenversicherungsbeiträge von 1,3% in 1965 auf 3% in 1980 (6,5% in 1993). Die Sozialbeiträge in % des Bruttoeinkommens betragen 10% in 1965, rund 12% in 1975, aber rund 16% in 1980 (alle Angaben nach Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: *Statistisches Taschenbuch*). Während die Produktivität (berechnet pro Arbeitsstunde) in der Bundesrepublik von 1963 bis 1985 um rund 140% anstieg, nahm das Einkommen der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 65 Jahre) nur um rund 80% zu. In den USA nahm hingegen im gleichen Zeitraum die Produktivität um rund 30% zu, aber das Einkommen pro Kopf der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter stieg um 35%, was durch die erhöhte Erwerbsbeteiligung begründet ist; vgl. R. Schettkat, a.a.O.

Ein gravierendes Arbeitslosigkeitsproblem ergab sich erst in den 70er Jahren: Ab 1971 nimmt das Erwerbspersonenpotential deutlich zu (1971: 26,9 Mill. Personen; 1992: 32,8 Mill. Personen). Mit dem ersten Ölpreisschock im Herbst 1973 beginnt die Phase langanhaltender Wachstumsschwäche. Daher gelingt es nicht mehr allen Personen, die arbeiten wollen, einen Arbeitsplatz zu finden. Statt dessen blieb die Zahl der Erwerbstätigen im Trend bis 1986 unverändert; erst 1987 überschritt sie die 27-Millionen-Grenze und erreichte 1992 in Westdeutschland ihren Höchstwert von 29,5 Mill. Personen, der aber immer noch deutlich unter dem Erwerbspersonenpotential liegt. Von den 3,3 Mill. Personen, die erwerbstätig sein wollten, aber es nicht schafften, ihren Erwerbwunsch zu realisieren, waren 1992 1,8 Mill. als Arbeitslose registriert. 1,5 Mill. Personen zogen sich in die sogenannte „Stille Reserve“ zurück⁸. Bezieht man die neuen Bundesländer mit ein, dann stehen 1992 den dort verbliebenen rund 6,3 Mill. Erwerbstätigen 1,1 Mill. registrierte Arbeitslose und 1,3 Mill. Personen im Vorruhestand und im Altersübergangsgeld (812 000) und in Vollzeit-Fortbildungs- und Umschulungs-Maßnahmen (425 000) gegenüber.

⁸ Angaben nach der Zahlenfibel des IAB (Bundesanstalt für Arbeit: BeitrAB 101).

⁹ H.-U. Bach, E. Spitznagel: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Entlastungswirkungen und Budgeteffekte, in: BeitrAB 163, 1992, S. 207-228.

Es sind aber nicht nur die sozialen und politischen Folgen der Massenarbeitslosigkeit, die zum politischen Gegensteuern drängen, sondern auch ihre wirtschaftlichen und finanziellen Konsequenzen.

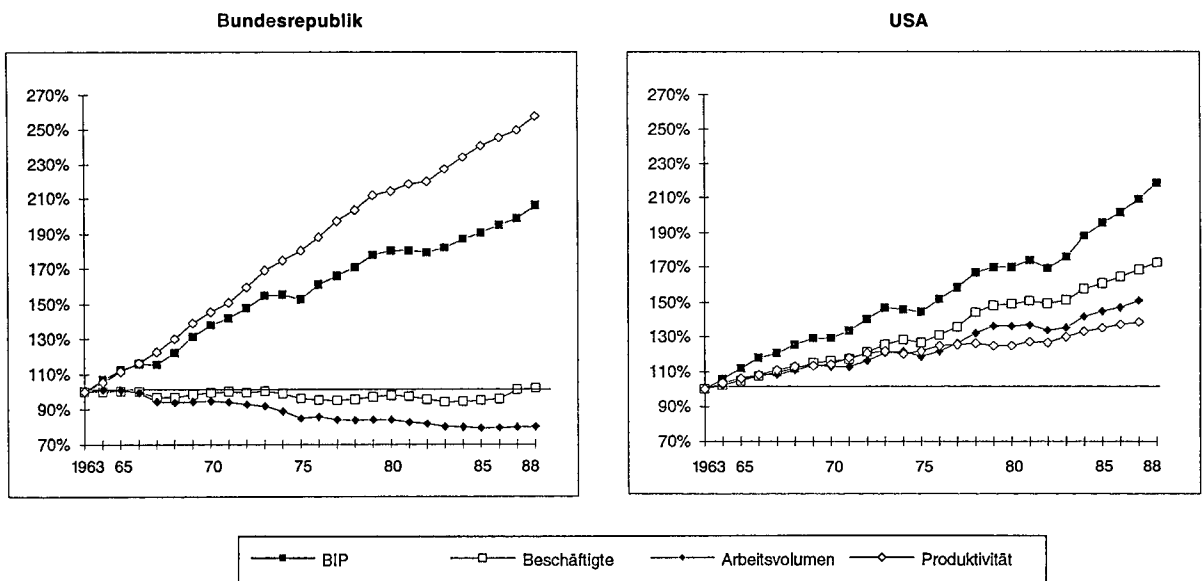
Kosten der Arbeitslosigkeit

Arbeitslosigkeit ist teuer: Arbeitslose verlieren einen Teil ihres Einkommens, und die Gesellschaft verzichtet auf Güter und Dienste, die die Arbeitslosen erbringen könnten. Zudem müssen Transferzahlungen (Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe inklusive der Beiträge an die gesetzliche Renten- und Krankenversicherung, Sozialhilfe usw.) finanziert werden, und gleichzeitig führt die Arbeitslosigkeit zum Einnahmeausfall durch entgangene Beiträge und Steuern. In der Übersicht werden die Auswirkungen der Unterbeschäftigung auf die einzelnen öffentlichen Haushalte quantifiziert.

Berechnungen von Bach und Spitznagel⁹ kommen zu dem Ergebnis, daß die Nettokosten von allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung im Westen lediglich 5% betragen. Das heißt gesamtfiskalisch – also unter Berücksichtigung der Mehrausgaben und Einsparungen in den einzelnen öffentlichen Haushalten – finanzieren sich Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung zu 95% selbst. Die Kosten der Arbeitslosigkeit sind aber für die einzelnen öffentlichen Haushalte unterschiedlich. Dieser Um-

Wirtschaftswachstum, Produktivität, Arbeitsvolumen und Beschäftigung in der Bundesrepublik und den USA

(Indizes, 1963 = 100)



Quelle: R. Schettkat: The Labor Market Dynamics of Economic Restructuring; The United States and Germany in Transition, New York 1992, Praeger Publishers.

stand eignet sich in besonderem Maße für Umverteilungskämpfe zwischen den Politikebenen. Zum Beispiel entlastet die geplante Begrenzung der Arbeitslosenhilfe und die Absenkung des Arbeitslosengeldes den Bundeshaushalt sowie die Kasse der Bundesanstalt für Arbeit, aus dem diese Transfers zu finanzieren sind, und sie belasten gleichzeitig die Gemeindehaushalte, die die Sozialhilfe finanzieren müssen. So schätzt das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung bei der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) die zusätzlichen Sozialhilfeb belastungen infolge der geplanten Kürzungen des Arbeitslosengeldes und der zeitlichen Begrenzung der Arbeitslosenhilfe auf rund 2,6 Mrd. DM. Hinzu kommen Belastungen bei anderen Sozialleistungen wie dem Wohngeld, die die zusätzlichen Kosten für die Kommunen (bzw. Länder) auf rund 4 Mrd. DM erhöhen. Tangiert werden auch die gesetzliche Krankenversicherung (minus 1 Mrd. DM) und die gesetzliche Rentenversicherung (minus 1,5 Mrd. DM). Profitieren werden von den Bonner Beschlüssen dagegen die Haushalte der Bundesanstalt für Arbeit (gut 1 Mrd. DM) und des Bundes (rund 6,4 Mrd. DM). Natürlich werden auch die betroffenen Arbeitslosen durch die Maßnahmen belastet¹⁰, aber in finanzieller Hinsicht bedeuten die Bonner Sparbeschlüsse vor allem eine Umverteilung zwischen den öffentlichen Haushalten. Die gesamtfiskalischen Einsparungseffekte sind – wie ausgeführt – gering. Seit langem wird deshalb verlangt, nicht Arbeitslosigkeit zu finanzieren, sondern Beschäftigung. Zwar sind die fiskalischen Kosten der Beschäftigung in der Regel

höher als die Kosten der Arbeitslosigkeit, aber diesen Kosten steht die zusätzliche Produktion gegenüber.

Wenn es langfristig auch bei Wirtschaftswachstum nicht zu einer Erhöhung der Beschäftigung kommt¹¹, die die Arbeitsnachfragerlücke beseitigen kann, dann sollten Maßnahmen diskutiert werden, die die Kosten der Arbeitslosigkeit in Kosten der Beschäftigung und zusätzliche Produktion transformieren.

Politikvorschläge

Aus der Abbildung folgt, daß Wirtschaftspolitik zur Lösung oder Milderung der Beschäftigungsprobleme versuchen kann, (1) die Erwerbspersonenzahl zu begrenzen, (2) das Wirtschaftswachstum anzukurbeln, (3) die Produktivitätssteigerungen zu vermindern und (4) das Arbeitsvolumen umzuverteilen. Nicht in das Schema scheinen die Versuche zu passen, (5) die Beschäftigung durch direkte öffentliche Nachfrage oder Subvention zu erhöhen („zweiter Arbeitsmarkt“), doch werden auch die dort Beschäftigten Güter produzieren, die das Sozialprodukt erhöhen.

Die Verringerung der Erwerbspersonenzahl – zum Beispiel durch Vorruhestandsregelungen – ist eine in der Bundesrepublik lange praktizierte Form der Wirtschafts- und Sozialpolitik mit entsprechenden Konsequenzen für die Kostenseite, insbesondere in der Rentenversicherung, die wir hier nicht weiter behandeln können.

Zur Förderung des Wirtschaftswachstums werden in den Wirtschaftswissenschaften zwei konträre Positionen vertreten (Stichwort: Angebots- versus Nachfrageorientierung), die wir an dieser Stelle ebenfalls nicht weiter ausführen wollen¹². Es sei nur angeführt, daß die derzeitige überwiegende Kreditfinanzierung der Kosten des deutsch-deutschen Vereinigungsprozesses im institutionellen Kontext der Bundesrepublik beschäftigungspolitisch blockierend wirkt. Die hohe Kreditfinanzierung des Bundes veranlaßt die auf Geldwertstabilität orientierte Bundesbank zu einer Politik der hohen Zinsen und eines hohen Außenwertes der DM. Hohe Zinsen sind zwar für ausländisches Kapital attraktiv, hemmen aber Investitionen in der Bundesrepublik. Der hohe Außenwert der DM begünstigt Importe, behindert aber den Export. Diese Situation ähnelt der der USA unter der Reagan-Admini-

Kosten pro Arbeitslosen

(Durchschnitt aller Arbeitslosen, Westdeutschland)

Haushalt	Ausgaben/ Mindereinnahmen	Belastung des Haushaltes in
Sozialversicherung		57,2%
Arbeitslosenversicherung		37,8%
	Arbeitslosengeld Beitragsausfälle	
Krankenversicherung	Einnahmeausfälle (Saldo)*	4,6%
Rentenversicherung	Einnahmeausfälle (Saldo)*	14,8%
Gebietskörperschaften		43,0%
Bund		25,1%
	Arbeitslosenhilfe Steuerausfälle (direkte und indirekte Steuern)	
Länder/Gemeinden		17,9%
	Sozialleistungen Steuerausfälle	
Gesamtkosten je Arbeitslosen im Durchschnitt		32 330 DM 100%

* Für Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfezahlungen werden Beiträge an die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung geleistet. Arbeitslosigkeit wirkt sich deshalb bei der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung nicht voll einnahmемindernd aus.

Quelle: Angaben nach Zahlen-Fibel des IAB (Bundesanstalt für Arbeit: BeitrAB 101, Ausgabe 1992).

¹⁰ Die Bundesregierung empfiehlt den Gemeinden zur Begrenzung der Mehrbelastungen Einschnitte bei der Sozialhilfe.

¹¹ Prognosen der Arbeitsmarktentwicklung weisen selbst bei optimistischen Wirtschaftswachstumsraten von 3% jährlich noch im Jahre 2000 eine Lücke von rund 4 Mill. Arbeitsplätzen in Gesamtdeutschland aus (IAB/Westphal-Scenario 1992-2000, in: BeitrAB 101, Ausgabe 1992).

¹² Siehe J. Kromphardt: Stabilitätspolitik: Plädoyer für die Einbeziehung aller gesamtwirtschaftlichen Ziele mit entsprechenden Instrumenten, in: List-Forum, Bd. 17 (1991), Heft 3, S. 249-265.

stration, die bekanntlich zu einem Zwillingsdefizit geführt hat: Eine hohe Verschuldung der öffentlichen Haushalte geht einher mit einem außenwirtschaftlichen Defizit¹³.

Wir möchten uns in diesem Beitrag auf Möglichkeiten der Beschäftigungserhöhung durch Kostenreduktion und Verlangsamung des Produktivitätsfortschrittes, auf die Beschäftigungsförderung durch die öffentliche Hand („zweiter Arbeitsmarkt“) sowie auf die Beschäftigungspotentiale der Arbeitszeitpolitik konzentrieren. Dies auch deshalb, weil wir die politischen Chancen für eine erfolgreiche globale Wirtschaftspolitik derzeit gering einschätzen und weil wir uns fragen, ob eine zunehmende Produktion angesichts der Umweltprobleme ohne eine qualitative Umsteuerung überhaupt vertretbar ist.

Kostensenkung

Zahlreiche Vorschläge werden derzeit vorgelegt, bei denen mehr Beschäftigung durch kostensenkende Maßnahmen – wie untertarifliche Bezahlung, Arbeitszeitverlängerungen ohne Lohnausgleich, eine Flexibilisierung von Lage und Dauer der Arbeitszeiten (die eine präzisere Anpassung des Arbeitsvolumens an die Schwankungen des Produktionsvolumens erlaubt), Verlängerung der Betriebszeiten – erreicht werden soll. Dabei steht die Überlegung im Vordergrund, Kostensenkungen ermöglichen Preissenkungen, die ihrerseits zu einem höheren Absatz führen. Dieses Ergebnis setzt jedoch nicht nur voraus, daß die Nachfrage preiselastisch ist, sondern auch, daß die Kaufkraft der Nachfrager insgesamt erhalten bleibt, so daß diese mit derselben Geldsumme eine größere Gütermenge kaufen können. Gerade bei Vorschlägen, die auf eine Lohnsenkung hinauslaufen, ist diese Bedingung jedoch gefährdet, weil die Lohnbezieher durch Lohnsenkung ein geringeres Einkommen erzielen¹⁴.

Dieser Gefahr kann man zwar dadurch ausweichen, daß die Senkung der Stundenverdienste mit einer Verlängerung der Arbeitszeit verbunden wird, denn dann bleiben die Monatseinkommen unberührt. Aber jetzt müßte die Kaufkraft der Nachfrager sogar ansteigen, wenn die länger arbeitenden Beschäftigten mehr Güter und Dienste produzieren. Eine höhere Beschäftigtenzahl erreicht man so nicht.

Häufig wird für Lohnsenkungen auch mit dem Argument geworben, durch sie werde der zu hohe Lohn an die Produktivität angepaßt. Angeblich herrscht „unter den Arbeitsmarktexperten Einigkeit, daß in allen Fällen unfreiwilliger Arbeitslosigkeit die Produktivität des betroffenen Arbeitnehmers unter seiner Lohnforderung liegt“¹⁵. Diese Aussage stimmt jedoch nur, wenn unter der Produktivität das „Wertgrenzprodukt“ verstanden wird, also das Produkt aus mengenmäßiger Mehrproduktion und erzielbarem Mehrumsatz. Bei unvollkommener Konkurrenz und preiselastischer Nachfrage aber kann dieser „Grenzerlös“ negativ sein, so daß jeder positive Lohnsatz und sogar ein Lohnsatz von Null noch immer über der „Produktivität“ liegt! Hinzu kommt, daß auch die mengenmäßige Mehrproduktion keine technisch vorgegebene Größe ist. Vielmehr ist es zwischenzeitlich Bestandteil wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnis, daß die Arbeitsproduktivität nicht exogen vorgegeben, sondern endogen bestimmt ist. Effizienzlohntheorien¹⁶ thematisieren diesen Zusammenhang und zeigen, daß Lohnsenkungen den angestrebten Kostensenkungseffekt verfehlen können, weil von ihnen auch negative Wirkungen auf die Arbeitsproduktivität ausgehen. Sinkt aber die Arbeitsproduktivität als Folge der Lohnsenkung, kann die Kostensenkung aufgezehrt oder sogar überkompensiert werden¹⁷.

Ob Lohnsenkungen (mit oder ohne längere individuelle Arbeitszeit) ein geeignetes Instrument zur Erhöhung der Beschäftigung sind, ist also sehr fraglich. Dieses gilt auch für offene Volkswirtschaften: Nur bei unveränderten Wechselkursen führen niedrigere Preise inländischer Produkte zu höheren Exporten und verringerten Importen. Flexible Wechselkurse können aber mittelfristig auf Unterschiede im Inflationstempo reagieren und diese zumindest partiell kompensieren. Kurzfristig werden sie von zins- und erwartungsabhängigen Kapitalbewegungen bestimmt.

Flexible Arbeitszeiten

Anders zu beurteilen sind Kostensenkungen (oder die Vermeidung von Kostensteigerungen) durch eine Flexibilisierung der Aufteilung der individuellen Arbeitszeit auf Stunden, Tage oder Wochen, die eine Entkoppelung von Betriebszeiten und individueller Arbeitszeit ermöglicht. Diese Entkoppelung ist besonders wichtig, wenn die indi-

¹³ So Robert Solow in einem Interview in „Die Zeit“ vom 6. August 1993.

¹⁴ Zu dieser Diskussion vgl. P. Kalmbach: Lohnhöhe und Beschäftigung: Ein Evergreen der wirtschaftspolitischen Debatte, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 65. Jg. (1985), H. 7, S. 370-376.

¹⁵ H.-M. Schellhaaß: Öffnungsklauseln als Hilfe zur Selbsthilfe, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 6., S. 288.

¹⁶ Für eine Übersicht: G. A. Akerlof, J. L. Yellen (Hrsg.): Efficiency Wage Models of the Labor Market, Cambridge 1986, Cambridge University Press.

¹⁷ Dieses wird auch als Grund angeführt, warum sich Arbeitslose nicht durch niedrigere Entlohnung in Beschäftigung „einkaufen“ können. Selbst Lohnkostenzuschüsse zur Eingliederung Arbeitsloser können ihre mit Hilfe des traditionellen statischen Modells deduzierten positiven Beschäftigungswirkungen verfehlen, wenn die Subvention einen „Problemfall“ signalisiert (vgl. zur Wirkung von Lohnkostenzuschüssen im traditionellen statischen Modell im Gegensatz zum Modell mit Unsicherheit R. J. Flanagan: Labor Market Policy, Information and Hiring Behavior, mimeo, Stanford University 1992).

viduelle Arbeitszeit verkürzt wird. So hat zum Beispiel das BMW-Werk in Regensburg die 36-Stunden-Woche bei sechstägigem Betrieb eingeführt. Die Arbeitnehmer arbeiten vier Schichten à neun Stunden und haben drei Tage frei, wobei der Samstag ein Arbeitstag ist.

Mit Recht werden gegen Schichtarbeit die Gesundheitsrisiken angeführt, die diese Arbeitsform für die Beschäftigten mit sich bringt. Die Gesundheitsgefährdung ist aber sicher weniger relevant, wenn beispielsweise bei einer 30-Stunden-Woche in zwei 6-Stunden-Schichten (statt zweier 8-Stunden-Schichten bei einer 40-Stunden-Woche) gearbeitet wird. Der daraus resultierende Arbeitsrhythmus kann auch einigermaßen mit der „sozialen Zeit“ in Einklang gebracht werden, wenn die erste Schicht von 7 bis 13 Uhr und die zweite Schicht von 13 bis 19 Uhr läuft. Die Arbeitnehmer wären jeweils 6 Stunden beschäftigt, hätten weiterhin ihr freies Wochenende und freie Abende, aber die Betriebszeit wäre dennoch gegenüber der starren 40-Stunden-Woche um 50% auf 60 Stunden gestiegen. Arbeitszeitverkürzung und Betriebszeitenverlängerung sind also keine Gegensätze, sondern können sich ergänzen oder gar bedingen¹⁸.

Werden die Betriebszeiten verlängert, dann sinken die Kapitalkosten; die gewünschte Beschäftigungsexpansion tritt aber nur ein, wenn die Unternehmen davon ausgehen, daß sie die zusätzliche Produktion auch absetzen können. Dabei ist zu bedenken, daß eine Verlängerung der Betriebszeiten zu einer Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazität ohne entsprechende Investitionen führt. Ein Rückgang der Investitionsgüternachfrage kann daher nicht ausgeschlossen werden.

Wie ist die Ausweitung der Binnennachfrage einzuschätzen? Zu spürbaren Kostensenkungen führt die Verlängerung der Betriebszeiten vor allem im kapitalintensiven Bereich, d.h. überwiegend in der Industriegüterproduktion. Da der Beschäftigungseffekt nur über Preissenkungen zustande kommen kann, muß die Preiselastizität der Nachfrage hoch sein, damit quantitativ relevante Nachfrageeffekte auftreten können. Die Preiselastizität der Nachfrage dürfte für standardisierte Industriegüter aber relativ niedrig sein, weil diese Märkte weitgehend

gesättigt sind. Quantitativ bedeutende Beschäftigungseffekte durch Kosten- und Preissenkungen können vor allem bei innovativen, neuen Produkten auftreten, bei denen die Preiselastizität der Nachfrage hoch ist¹⁹. Es dürfte deshalb vor allem der Außenhandelseffekt sein, der einen positiven Beschäftigungseffekt längerer Betriebszeiten verspricht.

„Zweiter Arbeitsmarkt“

Geht man von der Prämisse aus, daß ohne aktive Beschäftigungsausweitung der öffentlichen Hände die Arbeitsplätze nicht ausreichen werden, daß aber gleichzeitig zahlreiche ungedeckte Bedarfslücken existieren, so ist eine Definition der Aufgabenfelder von der Bedarfsseite sinnvoll. Gesellschaftlicher Bedarf ist bei sozialen Diensten wie Pflegeleistungen, Kinderbetreuung (angekündigte ausreichende Betreuungseinrichtungen als Folge des § 218-Kompromisses) und der Umweltsanierung ausreichend und unstrittig gegeben; dieser Bedarf muß aber nachfragewirksam werden.

Ein Mittel, mit dem dieses versucht wird, ist der sogenannte „zweite Arbeitsmarkt“²⁰, der insbesondere für Ostdeutschland gefordert wird. Zwar ist Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt regelmäßig subventioniert, aber dieses Kriterium diskriminiert nicht ausreichend zwischen dem ersten und zweiten Arbeitsmarkt. Subventionen werden nämlich auch für Wirtschaftszweige angewendet, die zum ersten Arbeitsmarkt gezählt werden, wie zum Beispiel die Landwirtschaft, der Bergbau, die Raumfahrt- oder die Wertindustrie. Auch Kriterien wie die Zusatzlichkeit, das öffentliche Interesse oder die Befristung grenzen den zweiten Arbeitsmarkt nicht klar von den übrigen Wirtschaftsbereichen ab. Zusatzlichkeit wurde einerseits gefordert, um eine Konkurrenz zwischen privatwirtschaftlichem Angebot und subventionierten „ABM“ zu vermeiden und um eine Substitution von „normaler“ öffentlicher Beschäftigung durch „ABM“ auszuschließen. Auch dieses Kriterium ist unscharf, und häufig werden als zusätzlich alle Maßnahmen definiert, die andernfalls nicht ausgeführt worden wären.

Der eigentliche Unterschied zu einer Ausweitung der öffentlichen Nachfrage besteht in der Befristung und Zielgruppenorientierung, der personengebundenen Subventionierung und der überwiegenden Finanzierung aus dem Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit. Die personengebundene Finanzierung stellt sicher, daß bei Einstellung von arbeitslosen Leistungsempfängern die Entlastungswirkung in den öffentlichen Haushalten voll zum Tragen kommt.

Zweifellos müssen Anstrengungen unternommen werden, um Langzeitarbeitslose zu integrieren, aber es zeigt

¹⁸ Für eine Analyse praktizierter Arbeitszeitformen und Betriebszeiten H. Groß, F. Stille, C. Thoben: Arbeitszeiten und Betriebszeiten 1990, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW, 1991.

¹⁹ Vgl. hierzu E. Appelbaum, R. Schettkat: Employment Trends in Industrialized Economies: Explaining Common and Diverging Trends, Discussion Papers FS I 93-313, Wissenschaftszentrum Berlin 1993, Economic Change and Employment.

²⁰ Für unterschiedliche Positionen zum „zweiten Arbeitsmarkt“ vergleiche Friedrich Buttler sowie Horst-Manfred Schellhaas im Zeitgespräch „Bildung eines zweiten Arbeitsmarktes?“, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 6, S. 283 ff.

sich, daß Langzeitarbeitslosigkeit aus der Arbeitsmarktlage heraus entsteht. Langanhaltende Unterbeschäftigung führt zu verfestigter Arbeitslosigkeit, die nur schwer aufzubrechen ist. Eine allgemeine Verbesserung der Arbeitsmarktlage kann der Verfestigung der Arbeitslosigkeit entgegenwirken. Die befristete Finanzierung soll den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt erleichtern, aber sie erschwert die langfristige Organisation der Produktion, und die allgemeine Finanznot der Gemeinden reduziert die Möglichkeiten der nicht kostenneutralen Inanspruchnahme der ABM-Mittel²¹.

Stellt man die Bedarfsdeckung in den Vordergrund, so ergibt sich die Frage, ob der Bund nicht einen Teil der Gelder für den zweiten Arbeitsmarkt den Gemeinden direkt zur Verfügung stellen sollte. Davon könnte der erste Arbeitsmarkt profitieren, wobei Aufträge an die Unternehmen mit Auflagen bezüglich der Einstellung von Arbeitslosen gekoppelt werden könnten. Auf diese Weise würde auch der Streit entschärft, wie weit die Löhne auf dem zweiten Arbeitsmarkt unter dem Tariflohn des ersten Arbeitsmarktes liegen sollen. Außerdem verdeutlicht diese Variante, daß die Mehrbeschäftigung nicht durch den zweiten Arbeitsmarkt erfolgt, sondern durch die Bereitschaft der öffentlichen Hand, mehr Ausgaben zu tätigen.

Negative Einkommensteuer

In den USA wurde der Beschäftigungszuwachs auch im Bereich personenbezogener, gering produktiver Marktdienstleistungen erreicht, was dort aufgrund der stärkeren Lohndifferenzierung möglich war²². Eine stärkere Differenzierung nach Regionen, Branchen, Betrieben und individueller Leistungsfähigkeiten wird auch für die Bundesrepublik gefordert, aber in der Bundesrepublik sind gering produktive Dienstleistungsarbeitsplätze schwer zu besetzen, weil das soziale Sicherungssystem praktisch einen Mindestlohn im Erwerbssystem definiert.

Um derartige Dienstleistungen marktfähig zu machen, ohne die negativen Effekte starker Lohndifferenzierung für die Beschäftigten in Kauf nehmen zu müssen, schlägt Fritz Scharpf eine negative Einkommensteuer vor²³. Dabei soll die geltende Regelung beseitigt werden, daß Erwerbseinkommen zu 100% auf Transferzahlungen angerechnet werden, was zur Folge hat, daß Erwerbslose eine offizielle Beschäftigung nur mit einer Mindestarbeitszeit und einer Mindestentlohnung aufzunehmen be-

reit sind; anderenfalls würden Transferempfänger ihr Einkommen durch diese Erwerbstätigkeit nicht erhöhen. Dieses ist die sogenannte Armutsfalle. Rechnet man dagegen Erwerbseinkommen nicht zu 100% auf die Transferzahlungen an, sondern reduziert diese nur unterproportional, dann können Bezieher von Niedrigeinkommen weiter Transfers beziehen und auch durch eine Erwerbstätigkeit mit einem geringen Erwerbseinkommen ihr Gesamteinkommen erhöhen.

Beschäftigte mit nur geringem Einkommen zahlen dann keine Steuern, sondern erhalten im Gegenteil Transferzahlungen, weshalb die Idee eines kontinuierlichen Transferabbaus in Abhängigkeit vom Arbeitseinkommen auch als „negative Einkommensteuer“ bezeichnet wird. Soweit mit dieser Maßnahme die Armutsfalle zu beseitigen und eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu erreichen ist, kann man diesem Vorschlag nur zustimmen.

Die negative Einkommensteuer stellt eine Subventionierung von gering bezahlten Tätigkeiten dar, die andernfalls nicht marktfähig wären, und versucht, Beschäftigung in diesen Bereichen zu sozial verträglichen Bedingungen – d.h. bei hohen Lohndifferentialen, aber bei geringeren Einkommensdifferentialen – auszuweiten. Da auch hier eine Mittelkonkurrenz besteht, stellt sich allerdings die Frage, ob alle Leistungen subventioniert werden sollen, unabhängig ob gesellschaftlich erwünscht oder nicht, oder ob eine Konzentration auf gesellschaftlich sinnvolle Leistungen erfolgen sollte. Konkret: Soll auch die Reinigungskraft im zahlungskräftigen Privathaushalt subventioniert werden oder soll die Subventionierung auf Pflegeleistungen begrenzt werden?

Arbeitszeitverkürzung

Die 40-Stunden-Woche, die 5-Tage-Woche sowie längere Urlaubszeiten nach amerikanischem Vorbild wurden in den 60er Jahren als Errungenschaften erfolgreichen Wirtschaftens interpretiert. Seither nahmen die Urlaubszeiten weiterhin kräftig zu, und es wurde vor allem die Lebensarbeitszeit verkürzt. Dabei ist die Verteilung der Erwerbsarbeitszeit über die Lebensjahre nach wie vor sehr inflexibel: Auf eine Phase der Ausbildung folgt die Erwerbsphase – bei Frauen eventuell unterbrochen durch eine Phase der Kindererziehung – und dann ein abrupter Übergang in die Rente. Es gibt (bislang unbefriedigte) Wünsche, dieses starre Muster durch Teilzeitarbeit, Sabbaticals, Kindererziehungszeiten, längere Bildungsphasen während des Berufslebens usw. aufzubrechen. Das Interesse an Phasen des längeren Rückzugs aus dem Erwerbsleben ist groß, und der stetige technologische Wandel wird zukünftig Weiterbildungsphasen während des Berufslebens nötiger denn je werden lassen.

²¹ So werden gegenwärtig nicht alle ABM-Mittel abgerufen, weil den Kommunen die Mittel für den Eigenfinanzierungsanteil fehlen.

²² E. Appelbaum, R. Schettkat, a.a.O.

²³ F. W. Scharpf: Soziale Gerechtigkeit im globalen Kapitalismus, in: Die neue Gesellschaft, 1993, Heft 6, S. 544-547.

Es gibt also viele Gründe, das starre Erwerbsmuster aufzubrechen, z.B. durch kumulierte Freistellungsansprüche (die Vorschläge für Weiterbildungsgutscheine von Gösta Rehn seien als Beispiel genannt), die man analog dem Versicherungsanspruch auf Lohnersatzleistungen im Falle der Arbeitslosigkeit erwerben könnte. Rein rechnerisch könnte ein einjähriger Anspruch auf Freistellungszeit während eines durchschnittlichen Erwerbslebens von etwa 30 Jahren die Beschäftigtenzahl in der Bundesrepublik um rund 1 Mill. Personen erhöhen. Der rechnerische Beschäftigungseffekt dürfte aber nicht eintreten, weil die Freistellungszeiten vermutlich in Rezessionsphasen stärker in Anspruch genommen werden als im Boom, was den Beschäftigungseffekt vermindert, gleichzeitig aber auch die volkswirtschaftlichen Kosten reduziert.

In der Bundesrepublik haben sich die bisherigen Arbeitszeitverkürzungen am Produktivitätsfortschritt orientiert, was die Verkürzung der Arbeitszeit bei mindestens konstantem Monatseinkommen ermöglichte²⁴. Nach den gemachten Erfahrungen führen produktivitätsorientierte Arbeitszeitverkürzungen zu positiven Beschäftigungseffekten, die – je nach Bereich – zwischen einem Drittel und zwei Dritteln des „rechnerischen“ Beschäftigungseffektes ausmachen²⁵.

Die Arbeitszeitverkürzung trägt also zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bei²⁶. Soll aber durch Arbeitszeitverkürzung die Beschäftigtenzahl substantiell erhöht werden, muß sie höher als der Produktivitätsfortschritt sein. Dann kann sie aber nicht mehr zugleich einkommensneutral für die Arbeitnehmer und kostenneutral für die Unternehmen sein. Unter dem Eindruck sinkender Beschäftigtenzahlen sind einige Gewerkschaften (IG Medien und die Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen) inzwischen offenbar bereit, auch Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich (d.h. mit Einkommensverlusten der Arbeitnehmer) zu akzeptieren, um drohende Entlassungen zu vermeiden. So kann die Beschäftigtenzahl bei sinkender Nachfrage stabilisiert werden, aber die negativen Effekte rückläufiger (oder fehlender) Nachfrage nach Arbeit (in Stunden gemessen) und entsprechend rückläufiger (oder niedrigerer) Arbeitseinkommen auf die öffentlichen Haushalte werden nicht vermieden. Dies macht deutlich, daß die Arbeitszeitverkürzung – wie alle ande-

ren diskutierten Maßnahmen – nur als Teil einer Gesamtstrategie sinnvoll ist, die nicht nur defensiv auf die Wachstumsschwäche reagiert, sondern ihr auch mit Mitteln der Wachstumsförderung zu begegnen versucht.

Zusammenfassende Schlußfolgerungen

Neben der Umweltsanierung, die als gesellschaftliches Ziel inzwischen unstrittig ist, existieren noch zahlreiche Felder ungedeckten gesellschaftlichen Bedarfs, deren Befriedigung als Zukunftsinvestition und nicht schlicht als Konsum zu klassifizieren ist. Hierzu zählen die Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur in Ost und West, Wohnungsbau und Stadterneuerung, soziale Dienste wie die Pflegeleistungen, Kinderbetreuung usw. Gemeinsam ist diesen Bedarfsbereichen, daß sie durch private Nachfrage nur bedingt erschlossen werden können, weil die Nutzen nicht ausreichend internalisiert werden können (Umweltsanierung) oder weil die private Kaufkraft nicht ausreicht (Pflegeleistungen), um die Leistungen über den Markt nachzufragen.

Diese Bedarfe könnten mit geringem gesamtfiskalischem Aufwand bedient werden. Die Be- und Entlastungseffekte einer Beschäftigungserhöhung fallen aber in unterschiedlichen Haushalten an, was das gesamtfiskalische Denken verhindert. Der Bundesfinanzminister versucht sich zu Lasten der Länder und Gemeinden zu entlasten, was bei diesen die diskretionären Mittel weiter einschränkt. Notwendig wäre eine „konzertierte Aktion“ der öffentlichen Kassen, die in der Lage wäre, die Kosten der Arbeitslosigkeit in Kosten zusätzlicher Produktion zu transformieren. Soweit es sich nicht um zeitlich befristete Aufgaben handelt, sollte die Organisation der Produktion langfristig angelegt sein. Bedarfsdefinierte Aufgabenfelder vermitteln den dort Beschäftigten das Gefühl, einen produktiven Beitrag zu leisten und nicht nur „beschäftigt“ zu sein.

Eine konzertierte Aktion von Politik (einschließlich der Bundesbank), Gewerkschaften und Unternehmen könnte die gesamtwirtschaftlichen Voraussetzungen für Preisstabilität schaffen und die Bundesbank zu Zinssenkungen veranlassen, die stimulierend auf die Investitionstätigkeit wirken würden.

Neben der gesamtwirtschaftlichen Koordination und der direkten Ausweitung der Beschäftigung zur Deckung unbefriedigter Bedarfe sollten die Beschäftigungspotentiale individueller und kollektiver Arbeitszeitverkürzung genutzt werden, denn nach allen vorliegenden Prognosen wird andernfalls auch bei einem normalen Wirtschaftswachstum bis zum Jahre 2000 und darüber hinaus eine substantielle Beschäftigungslücke bestehen bleiben.

²⁴ Häufig als produktivitätsorientierte Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich bezeichnet.

²⁵ Siehe dazu R. Zwiener: Zu den Effekten der Arbeitszeitverkürzung in den achtziger Jahren, in: P. Hampel (Hrsg.): Zwischenbilanz der Arbeitszeitverkürzung, München 1993, S. 91-104.

²⁶ Zur aktuellen Auseinandersetzung über die Arbeitszeitverkürzung siehe die Beiträge in dem von P. Hampel herausgegebenen Sammelband.