

Clement, Reiner; Röhreke, Henning

Article — Digitized Version

Beschäftigungsprobleme und strukturelle Fehlentwicklungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Clement, Reiner; Röhreke, Henning (1994) : Beschäftigungsprobleme und strukturelle Fehlentwicklungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 6, pp. 291-297

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137132>

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.

Reiner Clement, Henning Röhreke

Beschäftigungsprobleme und strukturelle Fehlentwicklungen

Viele Indikatoren weisen darauf hin, daß sich in diesem Jahr die gesamtwirtschaftliche Produktion in Westdeutschland merklich beleben wird. Dennoch wird die Beschäftigung auch 1994 weiter zurückgehen. Sind die aktuellen Beschäftigungsprobleme auf strukturelle Fehlentwicklungen zurückzuführen? Ist das angebotsorientierte Konzept der Wirtschaftspolitik der achtziger Jahre geeignet, die Arbeitslosigkeit zu überwinden?

Die Bundesregierung hat mit der Vorlage ihres am 2. September 1993 verabschiedeten Berichts zur „Zukunftssicherung des Standortes Deutschland“ eine breite öffentliche Diskussion über strukturelle Probleme der deutschen Volkswirtschaft und die daraus resultierenden Konsequenzen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit in Gang gesetzt¹. Mit der Konzentration auf die Standortfrage ist damit in der Wirtschaftspolitik der Verweis auf angebotsseitige Fehlentwicklungen (zu hohes Kostenniveau bei international gehandelten Gütern, Investitionshemmnisse, zu hohe öffentliche Defizite, zu hohe Steuer- und Abgabenbelastung, zu hohe Staatsquote und anderes mehr) in den Vordergrund getreten².

Diese Diagnose ist nicht unumstritten. So wird vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung die Frage gestellt, warum zehn Jahre Angebotspolitik in der Bundesrepublik (1982 bis 1991) nicht ausgereicht haben, um diese strukturellen Probleme in den Griff zu bekommen³. Auch nach Auffassung des Sachverständigenrates fällt es gegenwärtig schwer, einen tiefgreifenden Mangel an internationaler Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie empirisch nachzuweisen⁴. Die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute konstatieren in ihrem Herbstgutachten 1993, daß die Diskussion um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zwar einen richtigen Kern hat. Sie trübe jedoch den Blick dafür, daß die gegenwärtige wirtschaftliche Lage in Westdeutschland überwiegend zyklisch bestimmt sei⁵.

Tiefe und Dauer der Rezession in Westdeutschland legen auf den ersten Blick auch eine nachfrageorientierte Politik nahe. Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil positive Nachfrageimpulse dieses Jahr allenfalls vom Export ausgehen dürften, diese aber kaum zu beeinflussen sind⁶. Die Voraussetzungen für eine nachfrageorientierte Politik sind jedoch heute nicht oder nur bedingt erfüllbar. Warnungen aus der Wirtschaft belegen nachdrücklich, daß in der hohen Abgaben- und Steuerbelastung das eigentliche Investitionshemmnis gesehen wird. Zusätzliche milliardenschwere Ausgabenprogramme sind angesichts einer mit 70 Mrd. DM sehr hohen Nettokreditaufnahme nicht akzeptabel. Hinzu kommt, daß staatliche Ausgabenprogramme wenig zur Lösung von insbesondere kostenseitig bedingten strukturellen Problemen und zur Bewältigung der internationalen Herausforderungen beitragen können (z.B. Konkurrenz durch Schwellenländer auch bei der Produktion technologisch höherwertiger Produkte).

Aufschwung auch ohne Nachfragestimulierung

Gerade in einer Situation hoher Kostenbelastung dürften daher die Unternehmen eine expansive – teils kredit-, teils steuerfinanzierte – staatliche Nachfragestimulierung überwiegend dazu nutzen, einen Teil dieser Kosten über steigende Preise zu überwälzen. In der Folge wären

Prof. Dr. Reiner Clement, 35, lehrt Volkswirtschaftslehre und Außenwirtschaft an der Fachhochschule Köln; Dr. Henning Röhreke, 34, ist Referent im Grundsatzreferat für Wirtschaftspolitik und -ordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft.

¹ Bericht der Bundesregierung: Zukunftssicherung des Standortes Deutschland, Bundestags-Drucksache 12/5620 (1993).

² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1993/94, Ziffer 264 ff.

³ DIW-Wochenbericht 1/2, 1994.

⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., Ziffer 204 ff.

⁵ Arbeitsgemeinschaft der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute: Herbstgutachten 1993, S. 21.

⁶ Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1994, Ziffer 139 ff.

nur geringe positive Beschäftigungs- und Produktionseffekte zu erwarten, zumal die Gefahr einer Lohn-Preis-Spirale einen restriktiven geldpolitischen Kurs nach sich ziehen könnte und das Vertrauen in- und ausländischer Investoren in die finanzielle und geldpolitische Stabilität des Standortes Deutschland Schaden erleiden würde. Darüber hinaus gibt es zur Zeit deutliche Hinweise darauf, daß die deutsche Wirtschaft auch ohne staatliche Nachfragestimulierung aus der konjunkturellen Talsohle herausfindet. Dazu tragen der erfolgreiche Abschluß der GATT-Verhandlungen, die in den letzten Monaten gesunkenen kurzfristigen Zinsen, die Beruhigung des Preisklimas sowie die moderaten Tarifabschlüsse der Tarifpartner bei.

Umstritten ist allerdings die Frage, ob die Wirtschaftspolitik die konjunkturelle Lage durch eine restriktive Politik nicht unnötig verschärft hat⁷. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß der Weg in den konjunkturellen Abschwung von zuvor durchaus hohen Lohnsteigerungen und einer Politik des „deficit spending“ begleitet wurde, die sich vor allem in hohen, aber überwiegend konsumtiven Transferleistungen zugunsten des wirtschaftlichen Aufbaus in den neuen Bundesländern niedergeschlagen hat (jährliche Transfers in Höhe von etwa 5% des gesamtdeutschen nominalen BIP). Von der inländischen Nachfrageseite her betrachtet hätte es also gar nicht zu einem solchen tiefen konjunkturellen Abschwung kommen müssen. Die Bewertung des geldpolitischen Kurses fällt je nach Standpunkt unterschiedlich aus. Inzwischen hat sich jedoch die Zinsstruktur, d.h. die Differenz zwischen kurz- und langfristigen Zinsen, weitgehend normalisiert. Da die Zinsdifferenz allgemein als konjunktureller Frühindikator gilt, sind positive Auswirkungen auf die Nachfrageseite jedoch erst in einigen Quartalen zu erwarten.

Strukturelle Probleme

Die gegenwärtigen Beschäftigungsprobleme sind keineswegs allein unter Rückgriff auf konjunkturelle Faktoren zu erklären. Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß in diesem Zusammenhang auch strukturelle Probleme der deutschen Volkswirtschaft bedacht werden müssen. Die Schwierigkeiten, einen Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie eindeutig nachzuweisen, beruhen nicht zuletzt auf den unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten des Begriffs „Internationale Wettbewerbsfähigkeit“⁸. Diese Schwierigkeiten ändern indes nichts an dem Tatbestand, daß es verschiedene Warnzeichen für strukturelle Probleme der deutschen Volkswirtschaft im internationalen Wettbewerb gibt⁹. Dazu gehört unter anderem, daß in Deutschland

- die Arbeitskosten (Löhne und Lohnnebenkosten) im internationalen Vergleich hoch sind und das Produktivitätswachstum abgenommen hat,
- die Arbeits- und Maschinenlaufzeiten im Vergleich zu anderen Industriestaaten deutlich kürzer sind,
- der Staat, gemessen an der Staatsquote, einen sehr viel größeren Teil der volkswirtschaftlichen Ressourcen in Anspruch nimmt als in anderen Industriestaaten (insbesondere Japan und USA),
- die Gesamtbelastung mit Abgaben und Steuern äußerst hoch ist,
- die Innovationsaktivitäten, gemessen etwa an den Ausgaben für Forschung und Entwicklung, den Patentanmeldungen oder den Weltmarktanteilen bei einigen technologisch höherwertigen Produktgruppen, schwächer geworden sind,
- die Genehmigungszeiten für Industrieinvestitionen zum Teil deutlich länger sind als in anderen Industriestaaten.

Angesichts des Gewichts struktureller Fehlentwicklungen und den genannten Grenzen konjunktureller Maßnahmen setzt die Bundesregierung – wie auch viele andere Industriestaaten und die Europäische Union – auf eine angebotsseitige Politik. Sie knüpft damit unmittelbar an jene Politik an, die zu Beginn der achtziger Jahre – ebenfalls nicht nur in Deutschland – einen Wechsel von der keynesianischen Politik hin zu einem Ansatz vollzog, der darauf abzielt, über eine Verbesserung der marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Effizienz, Dynamik und Innovationskraft der Volkswirtschaft zu stärken. Kennzeichen dieser Politik sind insbesondere:

- die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte über Ausgabenkürzungen und Subventionsabbau;
- die Senkung von Steuern und Abgaben zur Stärkung von Leistungsbereitschaft und -fähigkeit;
- die Privatisierung öffentlicher Beteiligungen und der Abbau von marktwidrigen Hemmnissen durch Deregulierung;
- die Stärkung von Forschung und Innovation;

⁷ DIW-Wochenbericht 1/2, 1994.

⁸ U. van Suntum: Internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Ein sinnvolles politisches Ziel?, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 106 (1986), S. 495-507.

⁹ Vgl. dazu Bericht der Bundesregierung: Zukunftssicherung des Standortes Deutschland, S. 26 ff.; M. Heise: Die deutsche Wirtschaft im internationalen Standortwettbewerb, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 8, S. 348-355.

- die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und die Verbesserung der Effizienz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums;
- die Reform der sozialen Sicherungssysteme unter der Maßgabe stärkerer Eigenvorsorge und Eigenverantwortlichkeit.

Diese Politik hat im Verlauf der achtziger Jahre in Westdeutschland zu einer hohen Investitionsdynamik, hohen Zuwachsraten des BIP und zu rund 3 Mill. neuen Arbeitsplätzen beigetragen. Beschränkt auf die Bereiche Finanz- und Steuerpolitik, Deregulierung, Wettbewerb und Privatisierung, Forschung und Technologie sowie Arbeitsmarktpolitik soll nachfolgend untersucht werden, ob und inwieweit diese Politikkonzeption in der Lage erscheint, heute eine vergleichbare wirtschaftliche Dynamik in Gang zu setzen.

Konsolidierung des Staatshaushalts

Um den Konsolidierungszielen gerecht zu werden, sah die Finanzplanung des Bundes von Mitte des letzten Jahres eine sukzessive Rückführung der Nettokreditaufnahme von rund 67 Mrd. DM 1993 auf unter 40 Mrd. DM 1997 vor¹⁰. Mit dem Abbau des Staatsdefizits (in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) auf unter 3% des BIP spätestens 1996 und durch die Begrenzung der Schuldenstandquote unterhalb von 60% des BIP soll die Erfüllung der Maastricht-Kriterien sichergestellt werden. Um den hierfür notwendigen mittelfristigen Defizitabbau einzuleiten, hat die Bundesregierung das Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm auf den Weg gebracht, das in Form von zwei Umsetzungsgesetzen verabschiedet worden ist. Dieses Programm entlastet den öffentlichen Gesamthaushalt 1994 um rund 26 Mrd. DM (Bund 21 Mrd. DM), 1995 um rund 32 Mrd. DM (Bund 23 Mrd. DM) und 1996 um rund 34 Mrd. DM (Bund 25 Mrd. DM).

Die Konsolidierungspläne sind jedoch durch eine Reihe von Risiken gefährdet. So wurde bei der Aufstellung des Finanzplanes unterstellt, daß das BIP im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 1997 in Westdeutschland um real 2 1/2%, in Ostdeutschland um real 7% steigt. Weitere Risiken liegen in den Unsicherheiten über die finanziellen Lasten im Zusammenhang mit der Bahnreform, der Ausgestaltung des Entschädigungsfonds, der Inanspruchnahme von staatlich abgesicherten Gewährleistungen (unter anderem Hermes), dem Regierungsumzug nach Berlin, der Fahrwegfinanzierung des Transrapid und den Finanzhilfen für den Aufbau der mittel- und osteuropäischen Staaten.

Diese Vielzahl von Risiken machen es unumgänglich, die eingeleiteten Konsolidierungsbemühungen auf allen Ebenen energisch fortzusetzen. Dazu zählen der Subventionsabbau, die Eingrenzung des Staatsverbrauchs, die Rückführung und Umstrukturierung von Leistungen im öffentlichen Dienst sowie die Konzentration staatlicher Aufgaben und Effizienzverbesserungen in der öffentlichen Verwaltung („lean administration“). Das Ziel, die Staatsquote bis zum Jahre 2000 schrittweise von derzeit etwa 52% auf das Niveau vor der Wiedervereinigung (etwa 46%)¹¹ zu senken, würde jedoch selbst im Fall der oben unterstellten realen Wachstumsraten nur durch erhebliche Einsparungen vor allem bei den konsumtiven Leistungen zu realisieren sein, die weit über die derzeit diskutierten Kürzungen hinausgingen.

Unisono wird die hohe Steuer- und Abgabenbelastung

¹⁰ Die im Föderalen Konsolidierungsprogramm vom Mai 1993 enthaltenen Ausgabenkürzungen und Einnahmeverbesserungen (Solidaritätszuschlag) dienen hingegen vorrangig der Finanzierung der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1995 sowie der Finanzierung der Erblastschulden der Treuhandanstalt (230 Mrd. DM), des Kreditabwicklungsfonds (140 Mrd. DM) und des kommunalen Wohnungsbau-Ost (31 Mrd. DM).

¹¹ Bericht der Bundesregierung: Zukunftssicherung des Standortes Deutschland, S. 42.

Wolfgang Pohl

Innovative Finanzinstrumente im gemeinsamen Europäischen Bankenmarkt

Europäisches und deutsches Bankenaufsichtsrecht

1994, 157 S., brosch., 48,- DM, 338,50 öS, 43,50 sFr, ISBN 3-7890-3254-9
(Studien zum Bank- und Börsenrecht, Bd. 29)



NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT • 76520 Baden-Baden



der Unternehmen und Bürger (1994: 44% des BIP, 1995: 45% des BIP) als Negativfaktor für den Standort Bundesrepublik beklagt. Die Notwendigkeit zur Absenkung dieser Belastungen ist daher unumstritten. Die Diskussion um das am 1. 1. 1994 in Kraft getretene Standortsicherungsgesetz und um die geplante Fortsetzung der Unternehmensteuerreform in der nächsten Legislaturperiode verdeutlichen jedoch die Schwierigkeiten, die den Bemühungen um eine Reduzierung der Steuerlast entgegenstehen: Eine Steuerreform, die Initiativkraft, Leistungsbereitschaft und -fähigkeit freisetzen will, muß die steuerzahlenden Leistungsträger per saldo entlasten. Steuerentlastungen konterkarieren jedoch die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, wenn es nicht zu einer deutlichen Wachstumsdynamik kommt. Die negativen US-amerikanischen Erfahrungen mit dem „Laffer-Theorem“, das trotz Steuersenkungen Einnahmeverbesserungen über zusätzliche Wachstumsdynamik versprach, zeigen, wie unsicher ein solcher Weg ist. Der notwendige Kompromiß kann angesichts dieses Zielkonflikts nur in einer aufkommensneutralen, die Wachstumskräfte stärkenden Umschichtung innerhalb des Steuersystems liegen.

Deregulierung, Wettbewerb, Privatisierung

In Westdeutschland findet nur etwa die Hälfte der Wertschöpfung unter unverfälschten Wettbewerbsbedingungen statt¹². Die wesentlichen Ursachen hierfür sind die zunehmende Verrechtlichung und die Komplexität von Vorschriften in vielen Lebensbereichen, langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren im Bereich der Wirtschaft sowie der Umstand, daß der Staat (Bund, Länder, Gemeinden) Aufgaben an sich gezogen hat, die von Privaten vielfach effizienter bewältigt werden können. Diese Entwicklung hat in ihrer Gesamtheit dazu geführt, daß

- arbeitsplatzschaffende Investitionen blockiert, wenn nicht gar verhindert werden,
- die Anpassungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft an neue Herausforderungen des internationalen Standortwettbewerbs beeinträchtigt wird,
- unternehmerische Handlungsspielräume unnötig und zu Lasten der Verbraucher eingeschränkt werden.

Ziel der Deregulierung und Privatisierung ist es daher, die Eingriffe des Staates zurückzuschrauben und den Freiraum für privatwirtschaftliche Initiative, wo immer möglich, zu erweitern. Darüber hinaus sollen die öffentlichen Haushalte entlastet werden. Ermutigt durch Erfahrungen in anderen Industriestaaten (vor allem in den USA und Großbritannien) sind in der Bundesrepublik in dieser Richtung ohne Zweifel Fortschritte erreicht worden. Zu nennen sind vor allem die praktische Umsetzung von Vor-

schlägen der Deregulierungskommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen unter anderem in den Bereichen Verkehr, technisches Prüf- und Sachverständigenwesen, Rechts- und Wirtschaftsberatung sowie im Handwerk, die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren über das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz und das Planungvereinfachungsgesetz, aber auch der Verkauf staatlicher Beteiligungen an Unternehmen sowie die Einleitung der Post- und Bahnreform¹³. Diese Politik soll fortgesetzt werden. Wesentliche Ansatzpunkte sind¹⁴

- die weitere Verkürzung und Vereinfachung von Planungs- und Genehmigungsverfahren,
- die Aufhebung des Rabattgesetzes und der Zugabeverordnung,
- die Reform des Umwandlungsrechts, mit der Unternehmen die Anpassung ihrer Rechtsform an veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen erleichtert werden soll,
- die weitere Privatisierung von Bundesbeteiligungen an gewerblichen Unternehmen und Liegenschaften,
- die Novellierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes, mit der die öffentliche Hand zur Suche nach privatwirtschaftlichen Lösungen bei bisher öffentlich wahrgenommenen Aufgaben verpflichtet werden soll,
- die Fortsetzung der Postreform (Postreform II).

Stärkung der Wachstumsdynamik

Viele dieser Maßnahmen sind unspektakulär und in ihren ökonomischen Auswirkungen auch kaum quantifizierbar. Sie stellen aber einen wesentlichen Schritt dar, wenn es darum geht, die Dynamik marktwirtschaftlicher Prozesse als Voraussetzung für eine dauerhafte Verbesserung der Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven zu stärken. Deregulierung kann mittelfristig positive Beschäftigungswirkungen haben, wenn die zusätzlichen Freiräume auch neue Betätigungsfelder für unternehmerische Initiativen eröffnen. Kurzfristig könnten sich allerdings zunächst Beschäftigungsverluste einstellen, wenn der zusätzliche Wettbewerb die Unternehmen zu Rationalisierungen zwingt und zu Produktivitätssteigerungen führt. Diese Diskrepanz zwischen möglichen kurzfristi-

¹² G. Mussel, J. Pätzold: Grundfragen der Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1993, S. 163.

¹³ Vgl. dazu A. Held: Deregulierung in Deutschland – Ein Erfolg?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 4, S. 215-220.

¹⁴ Bericht der Bundesregierung über den Stand der Umsetzung der Maßnahmen zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland und des Aktionsprogramms für mehr Wachstum und Beschäftigung 1994, Bundestags-Drucksache 12/6907, S. 11 ff.

gen Nachteilen und mittelfristigen Vorteilen sowie die Aufgabe von jahrzehntlang gewachsenen Gewohnheiten mögen auch Gründe dafür sein, daß viele Deregulierungsmaßnahmen von Interessengruppen (Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände) abgelehnt werden¹⁵.

Die größten Spielräume für die Privatisierung staatlicher Beteiligungen und öffentlicher Aufgaben liegen im übrigen bei den Ländern und den Kommunen. Auch hier gibt es Widerstände gegen die Veräußerung von Unternehmensbeteiligungen und die Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Dies gilt vor allem dann, wenn gewinnträchtige Beteiligungen abgegeben werden, verlustbringende Beteiligungen hingegen in staatlichem Besitz verbleiben müssen, da sich hierfür kein privater Erwerber findet. Insgesamt könnte sich damit die Belastung der betroffenen öffentlichen Haushalte in diesem ungünstigen Fall sogar erhöhen. Gesamtwirtschaftlich hingegen sind eher positive Auswirkungen zu erwarten, wenn die Privatisierung staatlicher Beteiligungen zu einer größeren Wachstumsdynamik beiträgt und damit das Erreichen der Konsolidierungsziele erleichtert.

Forschungs- und Technologiepolitik

Deutschland kann seine Position als Hochlohnland mit hohem Lebens- und Sozialstandard nur beibehalten, wenn die deutsche Volkswirtschaft in Forschung und Entwicklung sowie in der breiten Anwendung neuer Technologien im internationalen Wettbewerb mit an der Spitze steht. Die Stärkung von Forschung und Innovation ist um so dringlicher, als in einigen zukunftsträchtigen Bereichen eine verbreitete Skepsis gegenüber technologischen Neuerungen besteht (Beispiel: Gentechnologie). Hinzu kommt eine vielfach wenig innovationsfreundliche Administration, die in langwierigen Planungs- und Genehmigungsverfahren, aber auch anderen Formen der Überregulation ihren Niederschlag findet. Unternehmen stehen immer wieder vor der Frage, Forschung, Entwicklung und Produktion in Staaten zu verlagern, die ein innovationsfreundlicheres Klima aufweisen. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung neben den bereits bestehenden Maßnahmen zusätzliche Anstrengungen unternommen¹⁶:

Der forschungs- und technologiepolitische Dialog zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Staat wird erheb-

lich intensiviert („Rat für Forschung und Technologie“ beim Bundeskanzler, „Strategiekreis Forschung und Technologie“ beim Bundesforschungsministerium, Dialogrunde „Forschung und Innovation“ des Bundeswirtschaftsministers).

Mit der Novellierung des Gentechnikgesetzes werden die Genehmigungsverfahren von gentechnischen Anlagen und Arbeiten – insbesondere zu gewerblichen Zwecken – verkürzt und vereinfacht sowie die Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen erleichtert und damit die gesetzlichen Rahmenbedingungen in einem zukunftsträchtigen Technologiefeld verbessert.

Bestehende und geplante gesetzliche Bestimmungen sollen auf innovationshemmende Konsequenzen überprüft werden.

Mit dem Innovationskreditprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (Kreditvolumen: 2 Mrd. DM) werden vor allem für die mittelständischen Unternehmen die Voraussetzungen für die langfristige Finanzierung und Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Dienstleistungen verbessert.

Erhebliche Impulse für den Technologiestandort Deutschland erwartet die Bundesregierung durch die Realisierung des gemeinsam von Staat und Wirtschaft finanzierten Magnetbahnprojekts Transrapid.

Viele dieser Maßnahmen können bei klarer Trennung der Verantwortlichkeiten zwischen Staat und Wirtschaft durchaus zur Stärkung des Forschungs- und Wissenschaftsstandorts Deutschland beitragen und damit zu positiven Impulsen für Wachstum und Beschäftigung führen. Forschungs- und Technologiepolitik hat allerdings nur einen subsidiären Charakter und kann originäre unternehmerische Aufgaben der Produktentwicklung und Markterschließung nicht ersetzen. Zweifel sind daher dort angebracht, wo die Verantwortlichkeiten zwischen Staat und Wirtschaft bei der Entwicklung und/oder Vermarktung von Zukunftstechnologien verwischt werden.

Diesen Vorwurf muß sich auch das Projekt Transrapid gefallen lassen, das vom Bund nach dem gegenwärtigen Stand mit 5,6 Mrd. DM unterstützt werden soll. So hat der private Betreiber der geplanten Transrapid-Strecke zwischen Berlin und Hamburg nur wenige Tage nach der Entscheidung für dieses Projekt schon – vorsorglich – darauf hingewiesen, daß die Kosten für den Abriß der Strecke im Fall des wirtschaftlichen Scheiterns allein vom Bund zu tragen wären¹⁷.

Auch die bisherigen Erfahrungen mit ähnlichen direkten Projektförderungen sind nicht gerade ermutigend. Untersuchungen zeigen, daß Fehlschläge bei derartigen

¹⁵ Vgl. dazu z.B. O. Vogel (Hrsg.): Deregulierung und Privatisierung, Köln 1988.

¹⁶ Bericht der Bundesregierung über den Stand der Umsetzung der Maßnahmen zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland und des Aktionsprogramms für mehr Wachstum und Beschäftigung, a.a.O., S. 15 f.

¹⁷ „Neue Bundesländer“, in: VWD vom 4. 3. 1994, S. 3.

Großprojekten eher die Regel als die Ausnahme sind¹⁸. Bei den zehn Projekten mit den höchsten Förderbeträgen, die vor 1980 in Angriff genommen wurden, wurde das ursprünglich veranschlagte Kostenvolumen im Durchschnitt um 136% überschritten und waren erhebliche Terminüberschreitungen zu beobachten. Charakteristisch für die meisten dieser Projekte waren zudem eine erhebliche Fehleinschätzung des künftigen Absatzpotentials und eine unrentable Produktion, die weitere Subventionen nach sich zieht. Zum Teil wurden nicht einmal die technischen Zielsetzungen selbst erreicht. Negative Folgewirkungen direkter staatlicher Projektförderung zeigen sich darüber hinaus in Wettbewerbsverzerrungen, die sich in einer Diskriminierung nicht-geförderter Unternehmen oder Branchen ausdrückt, sowie in Konzentrationstendenzen, da die Mittel insbesondere der direkten Projektförderung vor allem Großunternehmen zugute kommen.

Flexibilisierung des Arbeitsmarktes

Grundsätzliches Ziel der Wirtschaftspolitik muß es sein, die Voraussetzungen für ausreichend viele konkurrenzfähige Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt zu schaffen. Dazu tragen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik Maßnahmen bei,

- die über die Flexibilisierung der Arbeitsmarktstrukturen bzw. der Arbeitsorganisation den Weg für zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten im ersten Arbeitsmarkt bereiten,
- die unter Erhalt bzw. Ausbau der beruflichen Fähigkeiten und Qualifikationen die Anreize zu einem Wechsel in ein reguläres Arbeitsverhältnis nicht schwächen, sondern aufrechterhalten oder sogar stärken,
- die den Weg in die berufliche Selbständigkeit fördern.

Die gesetzlichen Schritte zur Erreichung dieses Ziels sind in die Wege geleitet. Mit der Vorlage eines neuen Arbeitszeitrechtgesetzes sollen die gesetzlichen Spielräume für eine Flexibilisierung der Arbeits- und Maschinenlaufzeiten – unter Einhaltung erweiterter Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot der Sonn- und Feiertagsarbeit – verbreitert werden. Das Beschäftigungsförderungsgesetz, das sich zur Zeit in der parlamentarischen Beratung befindet, enthält darüber hinaus eine Reihe von Ansatzpunkten, um die Arbeitsmarktpolitik stärker unter Effizienzgesichtspunkten zu gestalten. Durch Einführung der privaten gewerblichen Arbeitsvermittlung soll über die Stärkung des Wettbewerbs die Vermittlungseffizienz auf diesem – von der Vermittlung von Führungskräften abgesehen – bislang durch ein Monopol gekennzeichneten Dienstleistungsmarkt verbessert werden.

Des weiteren soll die Bemessungsgrundlage von

Lohnkostenzuschüssen für geförderte Beschäftigungsverhältnisse auf 80% der Entgelte für ungeforderte Arbeiten begrenzt werden. Es sollen sogenannte Gemeinschaftsarbeiten eingeführt werden, bei denen Arbeitslose auf freiwilliger Basis eine Beschäftigung im Rahmen von Sozialrechtsverhältnissen aufnehmen können. Als Gegenleistung soll ihnen neben der Arbeitslosenhilfe eine bestimmte Aufwandsentschädigung gezahlt werden. Um die Anreize zur Aufnahme von Teilzeitbeschäftigungen zu stärken, soll ein auf bis zu drei Jahre befristeter Bestandsschutz für die Leistungen der Arbeitslosenversicherung beim Übergang von einer Voll- zur Teilzeitbeschäftigung gewährt werden. Im öffentlichen Dienst soll ein gesondertes Programm zur Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen aufgelegt werden.

Erhöhung der Beschäftigung

Die genannten Maßnahmen sind von ihrem Ansatzpunkt her zweifellos geeignet, die Flexibilität, Transparenz und Mobilität auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen und die Beschäftigungschancen der Arbeitssuchenden zu verbessern. Ein unmittelbar spürbarer Beitrag zur Lösung der gegenwärtigen Beschäftigungsprobleme ist indes nicht unbedingt zu erwarten. Unabhängig von dem erforderlichen administrativen Vorlauf der einzelnen Maßnahmen erfordern die Reorganisation und Modernisierung der betrieblichen Arbeitsorganisation – z.B. in Reaktion auf erweiterte gesetzliche Spielräume zur Gestaltung der Arbeits- und Maschinenlaufzeiten oder der verstärkten Anwendung von Teilzeitmodellen – zum Teil zeitintensive betriebliche Anpassungsprozesse. Daraus resultierende Veränderungen der Produktionsabläufe sind in ihren Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation und die betriebliche Beschäftigungslage nicht prognostizierbar.

Auch muß gesehen werden, daß sowohl die Einführung neuer Instrumente der Arbeitsförderung (Gemeinschaftsarbeiten) als auch die Modifizierung der Konditionen bestehender Maßnahmen (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) zwar die Suche nach einem regulären, zum vollen Tariflohn vergüteten Arbeitsplatz attraktiver macht und bei konstantem Mitteleinsatz der öffentlichen Hand mehr Arbeitnehmern die Chance zur Teilnahme an öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnissen eröffnet; gleichwohl wird kein einziger zusätzlicher, unter Marktbedingungen wettbewerbsfähiger Arbeitsplatz geschaffen. Die neuen Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik bieten zudem keine Lösung bei dem Problem, daß in Deutschland viele Beschäftigungsmöglichkeiten aufgrund zu hoher Mindestlöhne unausgenutzt bleiben (z.B. im Dienstleistungsbereich).

¹⁸ H. Klotz: Wettlauf um die Zukunft – Technologiepolitik im internationalen Vergleich, Tübingen 1987, insbesondere S. 81 ff.

Der von verschiedener Seite vorgebrachte Vorschlag einer Ergänzung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums durch eine „negative Einkommensteuer“¹⁹, der staatliche Transferzahlungen an den Arbeitnehmer für den Fall vorsieht, daß ein Lohn ein bestimmtes Mindestniveau unterschreitet, führt ebenfalls nicht viel weiter. Zwar könnte es den gewerkschaftlichen Verhandlungsführern in diesem Fall leichter fallen, ihre Mindestlohnstrategie auszusetzen. Eine solche „Steuer“ ebnet jedoch den Weg für die Ausweitung des zweiten, durch staatliche Mittel getragenen Arbeitsmarktes. Wichtiger erscheint in diesem Zusammenhang eine stärkere Differenzierung der Löhne nach Regionen, Branchen, Betrieben und individueller Leistungsfähigkeit.

Unumstritten ist jedoch, daß in der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Industriestaaten ein unausgenutztes Potential an Teilzeitarbeitsplätzen besteht. Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, daß mit flexiblen Teilzeitarbeitsmodellen etwa 2 Mill. neue Arbeitsplätze geschaffen und gleichzeitig Produktivitätssteigerungen erzielt werden könnten²⁰. Verschiedene Umfrageergebnisse zeigen, daß über 2 Mill. Vollzeitbeschäftigte eine Präferenz für wöchentliche Arbeitszeiten äußern, die zwischen Vollzeitarbeit und traditioneller Teilzeitarbeit (20 Stunden) liegen²¹. Bei der Bereitstellung von Teilzeitarbeitsplätzen bleibt aber zu berücksichtigen, daß sich bei gleicher sozialer Absicherung die Abgabenquote der Unternehmen erhöhen würde. Auch in den eher haushaltsorientierten Dienstleistungsbereichen gibt es ein großes Beschäftigungspotential, das im Vergleich zu anderen Industriestaaten noch nicht ausgenutzt erscheint. Prognosen, nach denen in diesem Bereich 4 bis 5 Mill. neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden könnten²², erscheinen jedoch zu optimistisch. Zur Ausnutzung dieser Potentiale sind zwar zunächst die Tarifpartner gefordert, aber auch der Staat könnte durch geeignete Rahmenbedingungen (z. B. in steuerlicher Hinsicht) dazu beitragen, daß diese Spielräume in einem größeren Umfang ausgeschöpft werden.

Schlußbemerkungen

Die Folgewirkungen der deutschen Wiedervereinigung machen es nahezu unmöglich, in allen Punkten den gleichen angebotsorientierten Ansatz zu verfolgen, der während der achtziger Jahre in der Bundesrepublik zu bemerkenswerten wirtschaftlichen Erfolgen geführt hat. Die auf Jahre hinaus unabwiesbaren Transferleistungen für die neuen Bundesländer setzen der eigentlich erforderlichen Rückführung der öffentlichen Defizite deutliche Grenzen. Die hohe Steuer- und Abgabenbelastung, die in den nächsten Jahren kaum deutlich gesenkt werden kann, begrenzt die unternehmerische Dynamik sowie die Lei-

stungsbereitschaft und die Konsumnachfrage der privaten Haushalte. Allenfalls aufkommensneutrale Umschichtungen innerhalb des Steuer- und Abgabensystems zugunsten der Unternehmen könnten wirtschaftlich positive Impulse auslösen.

Die Angebotspolitik der neunziger Jahre bleibt weitgehend auf eher unspektakuläre Maßnahmen angewiesen. Stärkung von Wettbewerb, Privatisierung und Deregulierung sowie Stärkung der Forschungs- und Innovationsfähigkeit der Unternehmen schlagen sich zudem nicht unmittelbar, sondern erst mittelfristig in wirtschaftlichen Erfolgen nieder. Die Wirtschaftspolitik kann aber nur mit Akzeptanz rechnen, wenn sie bereits kurzfristig die Beschäftigungsaussichten verbessert. Flexible Arbeitszeitmodelle, die vermehrte Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen, die Ausschöpfung von Beschäftigungspotentialen im Dienstleistungsbereich und die Neugestaltung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente unter Effizienzgesichtspunkten zeigen hier zwar die Richtung an, schnell wirksame Entlastungen in größerem Umfang sind allerdings kaum zu erwarten.

Wenn die Diagnose von der Dominanz struktureller Fehlentwicklungen jedoch richtig ist und staatliche Nachfragestimulierung aus den genannten Gründen nicht möglich ist, dann gibt es zu einer Angebotspolitik keine realistische Alternative. Im Gegensatz zur angebotsorientierten Politik der achtziger Jahre muß jetzt nicht zuletzt im Zuge der Wiedervereinigung, der gravierenden Veränderungen im internationalen Umfeld sowie der absehbaren demographischen Verschiebungen in der Bundesrepublik ein breiterer Ansatz verfolgt werden. Der Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland beschreibt verbunden mit einem Maßnahmenprogramm die zentralen Handlungsfelder eines solchen Ansatzes, der in diesem Beitrag nur punktuell untersucht werden konnte. Der Erfolg dieser Politik ist dabei aufgrund ihrer mittelfristigen Orientierung und der mit ihr einhergehenden, in Besitzstände eingreifenden Korrektur struktureller Fehlentwicklungen mehr als andere Politikkonzeptionen auf die Bereitschaft zur Mitarbeit und zum Wandel bei allen beteiligten gesellschaftlichen Gruppen – Wirtschaft, Tarifpartner, Gebietskörperschaften, Verbände – angewiesen. Darin liegt die große Chance zum Aufbrechen verkrusteter Strukturen und für neue Ansätze, aber auch das größte Risiko für das Scheitern dieser Bemühungen.

¹⁹ Zeitgespräch: Die negative Einkommensteuer – Ein beschäftigungspolitisches Instrument?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 3, S. 111-121.

²⁰ Wirtschaftswoche vom 25.2.1994, S. 72 ff.

²¹ Ifo-Wirtschaftskonjunktur 12 (1993), A 12.

²² FOCUS, 8/1994, S. 160 ff.