

Thormählen, Thies; Nieder-Eichholz, Markus

Article — Digitized Version

Beschäftigungspolitik nach Detroit: Wege aus der Arbeitslosigkeit

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Thormählen, Thies; Nieder-Eichholz, Markus (1994) : Beschäftigungspolitik nach Detroit: Wege aus der Arbeitslosigkeit, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 7, pp. 352-357

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137144>

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.

Thies Thormählen, Markus Nieder-Eichholz

Beschäftigungspolitik nach Detroit: Wege aus der Arbeitslosigkeit

Mitte März trafen sich in Detroit die Finanz-, Wirtschafts- und Sozialminister der G-7 und Vertreter der EU zu einer Beschäftigungskonferenz, deren Ergebnisse Eingang in den Weltwirtschaftsgipfel im Juli gefunden haben. Dr. Thies Thormählen und Dr. Markus Nieder-Eichholz analysieren vor diesem Hintergrund die gegenwärtige Arbeitsmarktlage und stellen einen Maßnahmenkatalog zur Überwindung der Arbeitslosigkeit in Deutschland vor.

Die hohe Arbeitslosigkeit ist in vielen Industriestaaten zu einem herausragenden Problem geworden. Die Zahlen sind dramatisch: So sind derzeit in Deutschland fast 4 Mill. Menschen bei den Arbeitsämtern offiziell als arbeitslos gemeldet, in den Staaten der Europäischen Union sind es mehr als 18 Mill. und in den OECD-Mitgliedstaaten zusammen etwa 35 Mill.¹.

Eine derart hohe Arbeitslosigkeit gefährdet das soziale Gefüge der betroffenen Volkswirtschaften und das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der westlichen Demokratien. Zugleich sind mit ihr hohe finanzielle Belastungen der Sozialversicherungsträger und der Staatshaushalte verbunden². Aus volkswirtschaftlicher Sicht bedeutet die Nichtausnutzung des vorhandenen nationalen und internationalen Produktionspotentials den Verzicht auf ein höheres Wohlfahrtsniveau.

Obwohl sich in allen großen Industriestaaten seit den siebziger Jahren tendenziell steigende Arbeitslosenzahlen beobachten lassen³, wurde auf der Beschäftigungskonferenz festgestellt, daß Entwicklung und Struktur der einzelnen Arbeitsmärkte höchst unterschiedlich sind (vgl. Tabelle):

□ In den *Vereinigten Staaten* ist die Arbeitslosenquote von 1970 bis 1993 nahezu konstant geblieben. Im gleichen Zeitraum wurden 38 Mill. neue Arbeitsplätze vornehmlich im privaten Sektor geschaffen⁴. Der US-Arbeitsmarkt zeichnet sich durch ein hohes Maß an Integrationsfähigkeit aus, das in dem geringen Anteil Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen, den hohen Zu- und Abgangsraten in die bzw. aus der Arbeitslosigkeit sowie in der hohen Erwerbsquote, insbesondere von Frauen, zum Ausdruck kommt. Zugleich sind die institutionellen Rah-

menbedingungen auf dem US-Arbeitsmarkt wesentlich flexibler als in den meisten europäischen Staaten (z.B. betriebsnahe Lohnfindungsprozesse)⁵. Ausfluß dieser Dynamik ist jedoch auch eine hohe – und im Zeitablauf steigende – Lohnbandbreite, die insbesondere durch tendenziell leicht sinkende Löhne der geringqualifizierten Arbeitnehmer geprägt ist⁶. Dies hat zur Folge, daß in den Vereinigten Staaten ein hoher Anteil an vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmern mit einem Einkommen unterhalb der Armutsschwelle zu verzeichnen ist („Working Poor“).

□ Auch in *Japan* ist die Arbeitslosenquote seit 1970 kaum angestiegen. Dennoch unterscheidet sich die Struktur des japanischen Arbeitsmarktes entscheidend von der des amerikanischen. Charakteristisch für die Situation in Japan ist ein – nicht in der niedrigen offiziellen Arbeitslosenquote zum Ausdruck kommender – trendmäßiger Anstieg der versteckten Arbeitslosigkeit in den Unternehmen. Die hierin deutlich werdende enge Bindung der Arbeitnehmer an ihre Unternehmen zeigt sich auch in der niedrigen unternehmensexternen und der hohen unternehmensinternen Mobilität der Arbeitskräfte. Langzeitarbeitslosigkeit ist in Japan – wie in den USA – nur von geringer Bedeutung. Auch die Jugendarbeitslosigkeit in Japan ist im internationalen Vergleich eher niedrig.

□ Typisch für die Arbeitsmärkte der Mitgliedstaaten der

¹ Vgl. zu den internationalen Zahlen: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Sozialpolitische Umschau, Nr. 504/1993 und Nr. 3/1994.

² So schätzt das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) die fiskalischen Gesamtkosten je westdeutschen Arbeitslosen im Durchschnitt auf 32330 DM jährlich; vgl. J. Kromphardt, R. Schettkat: Wer soll das bezahlen?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 10, S. 520 ff.

³ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1993/94, Bundestags-Drucksache 12/6170, S. 296, Tab. 2.

⁴ Vgl. Sachverständigenrat, a.a.O.

⁵ Vgl. C. Walter: Zur Dynamik des Arbeitsmarktes in den Vereinigten Staaten, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1/1994, S. 115 und 124 ff.

⁶ Vgl. R. Z. Lawrence: The Impact of Trade on OECD Labor Markets, Group of Thirty, Occasional Papers Nr. 45, 1994, S. 3 f.

Dr. Thies Thormählen, 49, und Dr. Markus Nieder-Eichholz, 28, arbeiten im Referat für finanzpolitische Grundsatzfragen der Sozial- und Gesellschaftspolitik des Bundesministeriums der Finanzen. Der Artikel bringt die persönliche Meinung der Autoren zum Ausdruck.

Europäischen Union ist eine im Zeitablauf tendenziell steigende Arbeitslosenquote, die mit einer zyklisch wachsenden Sockelarbeitslosigkeit einhergeht. Die im internationalen Vergleich geringe Flexibilität und die hohe Regelungsdichte der EU-Arbeitsmärkte spiegelt sich auch in dem hohen Umfang der Langzeitarbeitslosigkeit wider⁷. Daneben ist die hohe Jugendarbeitslosigkeit (u. a. wegen der Festschreibung von Mindestlöhnen) in zahlreichen EU-Staaten ein gravierendes Problem. Die Lohnbandbreite ist in den EU-Mitgliedstaaten tendenziell geringer als in den Vereinigten Staaten.

□ Für Deutschland ergibt sich folgendes Bild⁸: Die Jugendarbeitslosenquote ist im internationalen Vergleich sehr niedrig. In Ostdeutschland sind vor allem Frauen von der Arbeitslosigkeit betroffen (1992: rund 65% aller Arbeitslosen), während die Mehrzahl der Arbeitslosen (54%) in den alten Bundesländern männlich ist. Das Phänomen der Langzeitarbeitslosigkeit ist in Deutschland besonders ausgeprägt: so waren im Jahre 1992 nahezu 33% aller Arbeitslosen in Westdeutschland mehr als ein Jahr ohne Beschäftigung. Werden die Arbeitslosen nach Qualifikationen unterschieden, so zeigt sich, daß insbesondere Geringqualifizierte ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko tragen: So haben in Westdeutschland etwa 48% der Arbeitslosen keine Berufsausbildung (Ostdeutschland: 24%).

Die Ursachen der Arbeitslosigkeit, das zeigen auch OECD-Untersuchungen⁹, sind in jedem Land unterschiedlich. Die folgende Betrachtung konzentriert sich auf die Situation in Deutschland. Dabei werden die wesentlichen Ursachen bestimmten, allerdings interdependenten Typen der Arbeitslosigkeit zugeordnet¹⁰.

Konjunkturelle und strukturelle Faktoren

Konjunkturelle Schwankungen der Wirtschaftstätigkeit sind unumgängliche Begleiterscheinungen einer dynamischen Wirtschaft. Mit den Auf- und Abschwüngen der Produktion sind – zeitverzögert – Schwankungen der

Arbeitsnachfrage verbunden. In Westdeutschland zeigt sich trotz einer tendenziell sinkenden Beschäftigungsschwelle¹¹, daß die Zahl der Arbeitslosen in Rezessionszeiten in einem stärkeren Maße zu- als in Boomzeiten abnimmt. So überstieg die Arbeitslosigkeit in der Rezession infolge der ersten Ölkrise (1973) erstmals seit Mitte der fünfziger Jahre die Millionengrenze, die Zweimillionengrenze wurde mit der zweiten Ölkrise zu Beginn der achtziger Jahre überschritten. Nach der jüngsten Talfahrt der Wirtschaft sind derzeit in Westdeutschland mehr als 2,5 Mill. Arbeitslose registriert. Eine wichtige Erklärung für die tendenziell steigende Sockelarbeitslosigkeit sind strukturelle Verwerfungen auf den Arbeits- und Gütermärkten¹².

Der fortwährende Strukturwandel in einer Marktwirtschaft wird begleitet von einer stetigen Entlassung und Neueinstellung von Arbeitskräften. Ursachen des mit dem Strukturwandel einhergehenden Arbeitskräfteumschlags sind Änderungen der Nachfragestruktur auf den Gütermärkten, Änderung der relativen Preise des Faktors Arbeit und der technische Fortschritt¹³.

So läßt sich für Westdeutschland beobachten, daß die (arbeitsmarktpolitische) Bedeutung des primären und sekundären Sektors abnimmt, die Expansion des Dienstleistungssektors diesen Arbeitsplatzabbau jedoch nicht kompensiert¹⁴. Diese Entwicklung spiegelt die Änderung der Präferenzen der Nachfrager, aber auch die Konser-vierung schrumpfender Branchen durch Subventionen wider.

In der ehemaligen DDR setzte mit Öffnung der Grenzen eine abrupte Verschiebung der Nachfrage nach westlichen, insbesondere westdeutschen Produkten ein. Vor allem aufgrund des Aufwertungseffektes, der mit der Umstellung der Preise und Löhne im Verhältnis von einer Mark-Ost zu einer DM-West verbunden war, brach die Nachfrage der traditionellen Märkte im Osten zusammen. Diese Effekte führten zu einer wesentlichen Verschlechterung der Wettbewerbsposition der ostdeutschen Unternehmen und hatten somit drastische Konsequenzen für den dortigen Arbeitsmarkt.

Der mit der Systemtransformation einhergehende

⁷ Vgl. hierzu Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Sorgenkind EG, in: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft (iwd), Nr. 41, 14. 10. 1993, S. 4.

⁸ Vgl. zu den folgenden Angaben: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Arbeits- und Sozialstatistik 1993; Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (Ifd. Nr.); speziell für Ostdeutschland: Ein Arbeitsmarkt im Umbruch, IAB-Werkstattbericht Nr. 19, 12. 10. 1993.

⁹ Vgl. OECD: Beschäftigungsstudie, Paris 1994; sowie die entsprechenden Labour Market Notes für die verschiedenen OECD-Länder (erscheinen demnächst).

¹⁰ Vgl. auch A. Trube: Strukturprobleme des Ersten und Zweiten Arbeitsmarktes, in: Arbeit und Sozialpolitik, Nr. 3/4, 1993, S. 34 ff.

¹¹ Unter Beschäftigungsschwelle wird jenes Wirtschaftswachstum verstanden, bei dem der Beschäftigungsstand gerade gehalten wird; vgl. dazu u.a. K.H. Oppenländer: Läßt sich über wirtschaftliches Wachstum auf Dauer höhere Beschäftigung erreichen?, in: Ifo-Schnelldienst, Nr. 12/1994, S. 3 ff.

¹² Vgl. zur Sockelarbeitslosigkeit: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1994, in: DIW-Wochenbericht 16-17/1994, S. 247 f.

¹³ Vgl. M. Neumann: Ordnungspolitische und ökonomische Bewertung arbeitsmarktpolitischer Instrumente, in: Arbeitslosigkeit ist vermeidbar – Wege aus der Arbeitslosigkeit, Ein Symposium der Bertelsmann Stiftung, 1990, S. 61.

¹⁴ Vgl. auch A. Trube, a.a.O., S. 35. Speziell zur Situation in den neuen Bundesländern vgl. etwa K. Hiller, K. Müller: Drastischer Beschäftigungsabbau in der Landwirtschaft, IAB-Kurzbericht Nr. 20, 28. 12. 1993.

Profil der Arbeitslosigkeit in den G-7-Staaten

	Arbeitslosenquote Jahresdurchschnitte ²			Jugendarbeits- losenquote 1993 ³	Frauenarbeits- losenquote 1993	Langzeitarbeits- losenquote 1992 ⁴	Erwerbs- quote 1992 ⁵
	1970-1980	1980-1990	1993				
Vereinigte Staaten	6,2	7,0	6,7	13,3	6,5	11,2	76,9
Japan	1,7	2,5	2,5	5,1	2,6	15,4	75,5
Deutschland ¹	2,5	5,7	5,6	4,9	6,1	33,5	69,8
Frankreich	4,1	9,0	10,8	24,6	13,7	36,1	65,7
Großbritannien	3,8	9,5	10,5	16,9	8,1	35,4	75,1
Italien	6,5	9,3	11,2	30,6	14,6	58,2	62,7
Kanada	6,7	9,2	11,1	17,8	10,6	11,2	75,6

¹ Alte Bundesländer; für Gesamtdeutschland ergibt sich 1993 eine Quote (Arbeitslose in % der Erwerbspersonen) von 8,9%. ² Arbeitslose in % der zivilen Erwerbsbevölkerung. ³ Altersgruppe bis 25 Jahre. ⁴ Anteil der Langzeitarbeitslosen (mehr als 12 Monate) an allen Arbeitslosen; für Westdeutschland in nationaler Abgrenzung. ⁵ Erwerbspersonen in Relation zur erwerbsfähigen Bevölkerung (15-64 Jahre), Schätzwerte.

Quelle: OECD: Employment Outlook, 1993, S. 121, S. 192, S. 195, S. 196; OECD: Beschäftigungsstudie, 1994, S. 14; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse 1993; Bundesanstalt für Arbeit: Amtliche Nachrichten, lfd. Jg.; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Sozialpolitische Umschau, Nr. 198/94.

Strukturbruch führte darüber hinaus zu einer Aufdeckung der verdeckten Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern. Bedingt durch Organisations- und Planungsmängel sowie politische Vorgaben, die einer Planwirtschaft immanent sind, wurde die Zahl der Arbeitsplätze in der ehemaligen DDR künstlich hochgehalten¹⁵. Mit der Beseitigung dieser Mängel im Zuge des Systemwechsels war ein Abschmelzungsprozeß bei den Betrieben verbunden. Dieser aus marktwirtschaftlicher Sicht unverzichtbare Einspareffekt läßt sich laut einer Befragung des Ifo-Instituts auf rund 1,4 Mill. Personen beziffern¹⁶; für einen großen Teil der Betroffenen bedeutete dies zugleich den Übergang in die Arbeitslosigkeit. Obwohl der arbeitsmarktpolitische Transformationsprozeß heute weitgehend beendet ist, sind die Auswirkungen der Entlassungswelle auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt noch deutlich spürbar¹⁷.

Hinzu kommt, daß in den Jahren 1991 und 1992 in Ost- und Westdeutschland keine produktivitätsorientierte Lohnpolitik betrieben wurde. Dadurch öffnete sich die Schere zwischen Arbeitskosten und Arbeitsproduktivität¹⁸. An dieser Entwicklung hat auch das hohe Niveau der Lohnnebenkosten, insbesondere in den alten Bundesländern, seinen Anteil¹⁹. Die hohen Lohnstückkosten in

Deutschland erweisen sich als wesentliches Hindernis im internationalen Wettbewerb²⁰.

Das Argument der Qualitätsführerschaft im internationalen Wettbewerb, das vielfach zur Rechtfertigung der hohen Löhne vorgebracht wird, verliert vor dem Hintergrund des stark wachsenden Konkurrenzdrucks in den Marktsegmenten hochwertiger Güter an Überzeugungskraft; zugleich tritt das Preis- bzw. Kostenargument stärker in den Vordergrund. Die Folgen sind, daß insbesondere lohnintensive Produktionen zunehmend in Billiglohnländer – die nach Überwindung des Ost-West-Gegensatzes nun direkt an Deutschland grenzen – abwandern und in Deutschland via Rationalisierungsinvestitionen und „lean production“²¹ verstärkt kapitalintensiv produziert wird. Beides führt zu entsprechenden Verlusten einheimischer Arbeitsplätze. Da insbesondere bei geringqualifizierten Arbeitnehmern die Lohnkosten die Zahlungsbereitschaft der Arbeitgeber oftmals übersteigen, sind ihre Beschäftigungschancen vergleichsweise schlecht.

Auch der technische Fortschritt kann als eine wesentliche Ursache des Strukturwandels angesehen werden. Als Produktfortschritt trägt er zur Änderung der Struktur der Güternachfrage bei; als Verfahrensfortschritt beein-

¹⁵ Vgl. W. Franz: Aus der Kälte in die Arbeitslosigkeit, in: ZEW-Wirtschaftsanalysen (Quartalshefte des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung), 1. Jg., Nr. 1, 1993, S. 12.

¹⁶ Vgl. K. Vogler-Ludwig: Verdeckte Arbeitslosigkeit in der DDR, in: Ifo-Schnelldienst, Nr. 43/1990, S. 3 ff.

¹⁷ Für die Zukunft wird von PROGNOSE für die neuen Bundesländer mit folgenden Arbeitslosenzahlen gerechnet: 955 000 im Jahre 2000, 517 000 im Jahre 2010; vgl. dazu W. Klauder: Zum Deutschland Report Nr. 1 der Prognos AG, vervielfältigtes Manuskript, 22. Juli 1993.

¹⁸ Vgl. hierzu auch Deutsche Bundesbank: Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland seit dem Ende der achtziger Jahre, in: Monatsberichte, August 1993, S. 56.

¹⁹ Vgl. o.V.: Zusatzkosten auf Höchststand, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. 2. 1994, S. 15.

²⁰ Dieser Konkurrenznachteil wurde zudem durch die erhebliche Aufwertung der DM (insbesondere gegenüber Dollar und Yen) in den vergangenen Jahren verstärkt; vgl. Institut der deutschen Wirtschaft: Das Handicap im Wettbewerb, in: iwd, Nr. 39, 30. 9. 1993, S. 4 f.

²¹ Robert B. Reich, amerikanischer Arbeitsminister, setzt sich kritisch mit dem Ansatz der „lean production“ auseinander; vgl. Robert B. Reich: Von Metzgern und Bäckern, in: Amerikadienst Nr. 10, Amerikanische Botschaft in Bonn (Hrsg.): Konferenz über die Schaffung von Arbeitsplätzen und die sich wandelnde Arbeitswelt, Detroit 13.-15. März 1994, S. 1-4.

flußt er das Einsatzverhältnis der Produktionsfaktoren. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, daß Arbeitsplatzverluste durch neue Technologien insbesondere in schrumpfenden Branchen zu beobachten sind, da hier keine ausreichenden Kompensationseffekte durch einen Anstieg der Güternachfrage existieren (z.B. in der Landwirtschaft).

Strukturelle Arbeitslosigkeit entsteht auch dadurch, daß das Arbeitsangebot aus qualifikatorischen und/oder regionalen Gründen nicht der Arbeitsnachfrage entspricht („Mismatch-Arbeitslosigkeit“). Von dieser Seite betrachtet ist es gerade für geringqualifizierte Arbeitnehmer und Beschäftigte in den neuen Bundesländern zunehmend problematisch, einen Einsatzbereich zu finden. Verschiedene Studien kommen jedoch zu dem Ergebnis, daß qualifikatorische bzw. regionale Anpassungsprobleme nicht für das Gros der deutschen Arbeitslosigkeit verantwortlich sind²².

Demographische und regulative Faktoren

Für den Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland seit Beginn der siebziger Jahre sind insbesondere demographische Faktoren verantwortlich. So nahm das westdeutsche Erwerbspersonenpotential deutlich zu (1989: 30,9 Mill., 1992: 32,8 Mill.), während in Ostdeutschland seit 1989 ein tendenzieller Rückgang zu beobachten ist (1989: 9,9 Mill., 1992: 8,7 Mill.)²³. Insgesamt ist in den letzten Jahren für Gesamtdeutschland ein steigendes Erwerbspersonenpotential zu verzeichnen. Die Hauptursachen dieser Entwicklung sind

- der Zustrom der geburtenstarken Jahrgänge auf den Arbeitsmarkt seit Ende der achtziger Jahre,
- die hohe Zahl von Aus- und Übersiedlern (so kamen von 1988 bis 1992 circa 4 Mill. Zuwanderer nach Westdeutschland)²⁴,
- die verstärkte Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben (trotz erheblicher Einschnitte in den neuen Bundesländern).

Der hierin zum Ausdruck kommende Anstieg des Arbeitsangebots konnte vom Arbeitsmarkt nicht in voller Höhe absorbiert werden.

²² Vgl. J. Kromphardt, R. Schettkat, a.a.O., S. 518 f. und die dort angeführte Literatur.

²³ Vgl. zur aktuellen Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials H.V. Bachetal: Der Arbeitsmarkt 1993 und 1994 in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 26. Jg., Heft 4/1993, S. 448 und 458.

²⁴ Vgl. W. Klauder: Zu den demographischen und ökonomischen Auswirkungen der Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland in Vergangenheit und Zukunft, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 26. Jg., Nr. 4/1993, S. 481.

Eine weitere bedeutende Ursache der hohen deutschen Arbeitslosigkeit liegt in institutionellen Unzulänglichkeiten, welche die Anpassungsflexibilität und Leistungsfähigkeit der Wirtschaft teilweise entscheidend beeinträchtigen: Rigide Bestimmungen beeinflussen die Arbeits- und Betriebszeiten. Einschränkungen durch das Rabatt- und das Ladenschlußgesetz sowie das staatliche Monopol der Arbeitsvermittlung haben lange Zeit eine freie Entfaltung des Wettbewerbs be- bzw. verhindert. Auch zahlreiche Hemmnisse bei der Entlassung von Mitarbeitern (etwa ein großzügiger Kündigungsschutz, notwendige Sozialpläne etc.) begünstigen zwar die Arbeitsplatzinhaber, stellen jedoch zugleich eine erhebliche Einstellungsbarriere dar (Insider-Outsider-Problematik).

Globale Maßnahmen

Die dargestellten Ursachen der Beschäftigungsprobleme erfordern sowohl makroökonomische als auch strukturelle Maßnahmen zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze. Auch auf der Beschäftigungskonferenz wurde festgehalten, daß es angesichts der zahlreichen Ursachen der Arbeitslosigkeit kein Patentrezept zu ihrer Bekämpfung gibt²⁵.

In einer marktwirtschaftlichen Ordnung ist und bleibt es vorrangig die Aufgabe des Privatsektors, in Humankapital sowie in Forschung und Entwicklung zu investieren, Arbeitsplätze zu schaffen und für wirtschaftliches Wachstum zu sorgen. Es ist die originäre Aufgabe dynamischer Unternehmer, Produkt- und Verfahrensfortschritte in die Wege zu leiten, um im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben. Den staatlichen Entscheidungsträgern fällt die Aufgabe zu, die Rahmenbedingungen effizient zu gestalten und auftretende Marktmängel gegebenenfalls zu korrigieren.

Unabdingbarer Bestandteil der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen ist eine konsistente, glaubwürdige und stetige Geld- und Finanzpolitik²⁶. Angesichts der derzeit (im wesentlichen einigungsbedingten) hohen Abgabenlast und Staatsverschuldung muß die Konsolidierung der Staatsfinanzen in erster Linie durch die Einschränkung von Aufgaben und Ausgaben erfolgen. Begleitet von einer potentialorientierten Geldpolitik kann so der Spielraum für Steuer- und Zinssenkungen geschaffen und hierüber der Weg zu mehr Beschäftigung freigemacht werden.

²⁵ Vgl. dazu das von US-Finanzminister Lloyd Bentsen veröffentlichte „Summary Statement on behalf of the G-7 Jobs-Conference“, Detroit 15. März 1994; ferner die sogenannten Success-Stories der G-7-Staaten „The G-7 Jobs-Conference, Innovative Ideas That Work“, vervielfältigtes Manuskript, Detroit, 14./15. März 1994.

²⁶ Vgl. den deutschen Beitrag für die Job-Conference: Wirtschaftspolitik für mehr Arbeitsplätze in Deutschland (vgl. Fußnote 25). In der englischen Fassung wird die Leitlinie der Geld- und Finanzpolitik mit den drei Adjektiven „consistent, credible and continuous“ (die „3c“) charakterisiert.

Im Rahmen einer bestmöglichen Aufgabenteilung zwischen Privat- und Staatssektor ist es auch Aufgabe des Staates, bestimmte Infrastrukturleistungen als Voraussetzung für private Aktivitäten bereitzustellen. Dies ist eine wesentliche Forderung im Aktionsprogramm des EU-Weißbuches, das unter anderem den Ausbau Trans-europäischer Verkehrsnetze vorschlägt²⁷. Dadurch erhofft sich die EU-Kommission mehr Wachstum und Beschäftigung.

Strukturelle Maßnahmen

Im Hinblick auf die Notwendigkeit, auch den strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken, sind vor allem die Tarifvertragsparteien gefordert. Ihnen obliegt es, durch produktivitätsorientierte Lohnabschlüsse einer Verteuerung des Faktors Arbeit entgegenzuwirken. Die Tarifabschlüsse dieses Jahres können als positives Zeichen gewertet werden. Aufgabe des Staates ist es, die gesetzlichen Lohnnebenkosten zu begrenzen.

Das Augenmerk muß jedoch auch auf eine weitergehende Flexibilisierung der Lohn- und Arbeitskosten gerichtet werden. Dies bedeutet eine stärkere Differenzierung des Tarifgefüges nach Branchen, Regionen und Qualifikationen. Durch tarifvertragliche Öffnungsklauseln etwa in Form von Tarifkorridoren oder Abweichungsoptionen von der Branchennorm (insbesondere in wirtschaftlichen Notlagen) kann eine stärker an den betrieblichen Notwendigkeiten ausgerichtete Tarifpolitik erreicht werden²⁸. Auf diese Weise können insbesondere bestimmte Wettbewerbsnachteile von Grenzanbietern ausgeglichen werden. Praktische Beispiele für eine verstärkte Flexibilisierung des Tarifgefüges finden sich in den jüngsten Tarifabschlüssen der Chemischen Industrie sowie der Metallindustrie.

Bei der Spreizung der Löhne und Gehälter muß jedoch darauf geachtet werden, daß ein hinreichender Abstand zwischen den Niedriglohnbereichen und dem Niveau staatlicher Fürsorgeleistungen (Sozial- und Lohnersatzleistungen) bestehen bleibt, damit die Anreize zur Aufnahme einer legalen Tätigkeit gewahrt bleiben²⁹.

Daneben sind weitere Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes notwendig. Besondere Bedeutung kommt der Erhöhung der Arbeits- und Betriebszeitflexibi-

lität zu. Für die Unternehmen muß dabei die Möglichkeit geschaffen werden, ihre Betriebs- bzw. Produktionszeit an den ökonomischen und technischen Anforderungen der Märkte ausrichten zu können. In dieser Hinsicht besteht in Deutschland ein erheblicher Nachholbedarf³⁰. Das neue Arbeitszeitrechtsgesetz eröffnet mehr Gestaltungsmöglichkeiten für den betrieblichen Ablauf und ist daher ein Schritt in Richtung mehr Beschäftigung. Des weiteren muß den Unternehmen auch die Möglichkeit eingeräumt werden, die Arbeitszeit an den Bedürfnissen der Nachfrager auszurichten. Daher ist die Lockerung bzw. Aufhebung des einengenden Ladenschlußgesetzes notwendig.

Die Flexibilisierung der Betriebszeiten muß einhergehen mit einer Anpassung der Arbeitszeiten der Beschäftigten. Eine generelle Umverteilung der Arbeit durch Arbeitszeitverkürzung (z.B. im Rahmen einer 4-Tage-Woche) würde den wirtschaftlichen Problemen der Betriebe nicht gerecht. Vielmehr muß jeder Betrieb entsprechend der jeweiligen wirtschaftlichen Situation seinen Arbeitszeitrahmen selbst festlegen (VW-Modell versus IBM-Modell)³¹.

Besondere Bedeutung kommt dabei der Einrichtung von Teilzeitarbeitsplätzen zu³². Da die Widerstände bei der Ausweitung von Teilzeitarbeit insbesondere auf der Angebotsseite liegen³³, sind die staatlichen und privaten Arbeitgeber aufgerufen, ein ausreichendes Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen bereitzustellen. Eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit erscheint vor diesem Hintergrund sinnvoll.

Verbesserung der Rahmenbedingungen

Um die Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt zu flexibilisieren, sind auch die Aufhebung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit sowie die Lockerung von Kündigungs- und Sozialplanvorschriften notwendig. Letztere sind auf das sozialpolitisch Notwendige zu beschränken. Dabei sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, zusätzliche Vereinbarungen auf betrieblicher Ebene zu treffen.

²⁷ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Brüssel und Luxemburg 1993; sowie G. Stahl: Gibt es eine europäische Antwort auf die Beschäftigungskrise?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 3, S. 146 ff.

²⁸ Vgl. zur ökonomischen Betrachtung betrieblicher Öffnungsklauseln: H.-M. Scheilhaaß: Öffnungsklauseln als Hilfe zur Selbsthilfe, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 6, S. 286 ff.

²⁹ Vgl. Bundesministerium für Familie und Senioren (Hrsg.): Bericht und Gutachten zum Lohnabstandsgebot, Schriftenreihe des BMFuS, Bd. 29, Stuttgart 1994.

³⁰ Vgl. dazu Bericht der Bundesregierung: Zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland (Standortbericht), Bundestags-Drucksache 12/6170, insbesondere S. 12 und 41.

³¹ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Arbeit keine Mangelware, Köln 1994, S. 33 f.; ferner vgl. das Zeitgespräch: Arbeitszeitverkürzung – ein Instrument zur Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 4, S. 163 ff.

³² Bezüglich der Teilzeitquote (Anteil der Teilzeitbeschäftigten an allen Beschäftigten) nimmt Deutschland mit rund 16% im internationalen Vergleich einen Mittelplatz ein, während die Niederlande mit circa 34% die Spitzenposition innehaben; vgl. hierzu auch B. Hof: Von der Voll- zur Teilzeitarbeit, Internationale Erfahrungen und Perspektiven, in: IW-Trends, Nr. 1/1994, S. 1 f.

³³ So kommt das Bundesministerium für Arbeit zu dem Ergebnis, daß in Deutschland derzeit etwa 2,5 Mill. Vollzeitbeschäftigte zur Annahme einer Teilzeitstelle unter Berücksichtigung von Lohninbußen bereit sind.

Zur Bekämpfung der qualifikatorischen Mismatch-Arbeitslosigkeit und zur gleichzeitigen Verbesserung der Einstellungschancen von Langzeitarbeitslosen muß sowohl im Bereich Schule und Universität als auch im Bereich Ausbildung das deutsche Bildungssystem verbessert werden. Insbesondere sind hier die Unternehmen gefordert, durch das Angebot von Weiter- und Fortbildungsmaßnahmen sowie durch eine adäquate Personalplanung der tendenziell sinkenden Attraktivität der dualen Berufsausbildung entgegenzuwirken³⁴. Zur Sicherung des Humankapitals als wesentlichem Standortfaktor Deutschlands ist lebenslanges Lernen unabdingbar.

Um einen weiteren Anstieg der demographischen Arbeitslosigkeit zu vermeiden, bedarf es (weiterhin) einer reglementierenden und zugleich integrativen Einwanderungspolitik. Eine Projektion des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) kommt zu dem Ergebnis, daß der trendmäßige Rückgang der Geburtenrate und des individuellen Arbeitsvolumens bei tendenziell steigender Frauenerwerbstätigkeit per Saldo eher einen entlastenden Effekt auf das Arbeitskräfteangebot hat und so zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes beiträgt³⁵; eine positive Wanderungsbewegung kann aus ökonomischer Sicht dann befürwortet werden, wenn ein Engpaßfaktor auf dem Arbeitsmarkt insgesamt oder in einzelnen Branchen vorliegt (z.B. Reinigungs- und Ernährungsberufe).

Technischer Fortschritt und Innovationen tragen langfristig zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen bei. Sie sind keine Job-Killer, sondern erhöhen das Produktionspotential. In diesem Zusammenhang wird von der OECD vorgeschlagen, internationale Kooperationen zu fördern, multilaterale Abkommen über Eigentumsrechte abzuschließen, die Dienstleistungsmärkte zu libe-

ralisieren sowie Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen zu ermutigen³⁶.

Vielfach wird bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine wichtige Rolle beigemessen. Aus ordnungspolitischer Sicht sollte diese jedoch nur als letztes Mittel eingesetzt werden. Bei der staatlichen Förderung von „Arbeit statt Arbeitslosigkeit“ ist die Gefahr von Verdrängungs- und Mitnahmeeffekten stets im Auge zu behalten. Zugleich müssen die Maßnahmen so konzipiert werden, daß die Eigeninitiative der geförderten Arbeitnehmer nicht beeinträchtigt wird.

Fazit

Insgesamt hat es sich immer als richtig erwiesen, wenn zur Erzielung eines hohen Beschäftigungsstandes gemeinsame Anstrengungen von Unternehmen, Gewerkschaften, Bundesbank und Gebietskörperschaften erfolgen. Darüber hinaus bedarf es der regelmäßigen Abstimmung der (Minister-) Räte auf EU- und OECD-Ebene sowie der wichtigsten Industrieländer (z.B. der G-7-Staaten). Die Beschäftigungskonferenz in Detroit stellt ein Beispiel für eine derartige konzertierte Aktion dar.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen zielen in erster Linie auf die Flexibilisierung von Güter- und Arbeitsmärkten sowie die Schaffung eines unternehmensfreundlichen Klimas ab. Entscheidende Weichenstellungen für eine Verbesserung der makroökonomischen Rahmenbedingungen sind durch die Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik bereits erfolgt. Mit der Umsetzung des Standortberichts, dem Aktionsprogramm für mehr Wachstum und Beschäftigung und dem Beschäftigungsförderungsgesetz wurden bzw. werden in Deutschland wichtige strukturelle Schritte für mehr Arbeitsplätze getan³⁷. Insgesamt wird damit der richtige Weg zu einem hohen Beschäftigungsstand beschritten; nur soziale und monetäre Stabilität, verbunden mit einer staatlichen Wirtschaftspolitik, die soziale Sicherheit mit der Bewahrung hinreichender Leistungsanreize verbindet, verhindert Arbeitslosigkeit und schafft neue Arbeitsplätze³⁸.

Vor allem im strukturellen Bereich besteht noch weiterer Handlungsbedarf. Dies wird auch deutlich, wenn der Katalog der Strukturreformen, der auf dem Wirtschaftsgipfel in Tokio 1993 verabschiedet wurde, geprüft wird³⁹. Als Ergebnis der Beschäftigungskonferenz in Detroit kann ebenfalls festgehalten werden, daß weitere strukturelle Reformen notwendig sind. Auch der Weltwirtschaftsgipfel in Neapel hat das Thema Beschäftigungspolitik aufgegriffen und deutlich gemacht, daß die Empfehlungen der OECD und der „Job-Konferenz“ zügig umzusetzen sind, um den Wohlstand der Nationen zu mehren.

³⁴ Vgl. hierzu auch F. Buttler, M. Tessaring: Humankapital als Standortfaktor, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 26. Jg., Nr. 4/1993, S. 467 ff.

³⁵ Vgl. W. Klauder, a.a.O., S. 486 f.

³⁶ Vgl. OECD, Beschäftigungsstudie, S. 46 f.

³⁷ Vgl. dazu Standortbericht der Bundesregierung, a.a.O.; Jahreswirtschaftsbericht 1994 der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 12/6676, in dem das Aktionsprogramm abgedruckt ist; Entwurf eines Beschäftigungsförderungsgesetzes 1994, Bundestags-Drucksache 12/6719; sowie Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Sozialpolitische Umschau Nr. 199/1994. Das genannte Gesetz beruht auf dem Aktionsprogramm, das einen Teil der im Standortbericht aufgeführten Maßnahmen umsetzt.

³⁸ So auch das kurze Fazit einer längeren, ländervergleichenden Studie von U. van Suntum, S. Huckemann: Hohes Wachstum zählt kaum, in: DIE ZEIT, Nr. 21 vom 20. Mai 1994.

³⁹ Vgl. dazu auch die Politische Erklärung sowie die Wirtschaftserklärung zum Wirtschaftsgipfel in Tokio vom 7. bis 9. Juli 1993, abgedruckt in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin Nr. 64 vom 16. Juli 1993.