

Wagner, Adolf; van Suntum, Ulrich; Buttler, Friedrich; Walwei, Ulrich

Article — Digitized Version

## Das Ende der Vollbeschäftigung?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Wagner, Adolf; van Suntum, Ulrich; Buttler, Friedrich; Walwei, Ulrich (1994) : Das Ende der Vollbeschäftigung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 9, pp. 439-448

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137161>

**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.*

# Das Ende der Vollbeschäftigung?

*In der Bundesrepublik hat die Arbeitslosigkeit während der letzten beiden Jahrzehnte von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus zugenommen. Vollbeschäftigung wie in den 60er und 70er Jahren scheint nicht mehr erreichbar zu sein. Worauf ist diese Entwicklung zurückzuführen?*

Adolf Wagner

## Die Rahmenbedingungen werden wichtiger: Vermögenslage, Bevölkerungsentwicklung und Innovationspolitik

Die sehr grundsätzliche Frage nach dem Ende der Vollbeschäftigung in Deutschland und anderswo erfordert zwei grundsätzliche Vorbemerkungen: eine zum Stand der Einkommens- und Vermögensverteilung und eine zur Veränderlichkeit der Erwerbsbevölkerung. Danach erst kann das zur Sprache kommen, was derzeit zur Senkung von Arbeitslosigkeit gesagt werden muß. Das allermeiste hat mit Innovationen und Innovationspolitik zu tun. Im Produkt- und Qualitätswettbewerb vor allem – nicht nur im Preiswettbewerb – muß sich die Bundesrepublik Deutschland unter neuen Bedingungen in der Weltwirtschaft behaupten und hierzulande einen hohen Beschäftigungsstand erreichen. Auch institutionelle Innovationen und ein Abbau nicht-technologischer Ineffizienzen sind gefragt. Eine anhaltend hohe oder gar steigende „gleichgewichtige“ Arbeitslosenquote würde

in der Bevölkerung an die Grenze der „Reichweite von Zusammengehörigkeitsgefühl, Verständigungsbereitschaft und Opferbereitschaft“<sup>1</sup> führen.

„Vollbeschäftigung“ ist das Thema einer Volkswirtschaft, in der eine überwiegend so gut wie vermögenslose Bevölkerung darauf angewiesen ist, von Lohn oder Gehalt zu leben. Arbeitslosigkeit bedeutete für den einzelnen „Habenicht“ in einer völlig freien Marktwirtschaft zugleich Einkommenslosigkeit. Statt Arbeitseinkommen könnte natürlich beim einzelnen „Arbeitssuchenden“ Vermögenseinkommen vorhanden sein. Durch Vermögen und Vermögenseinkommen entfällt für den einzelnen der Zwang zur Beschäftigung und für die Bevölkerung insgesamt die politische Brisanz des Themas Vollbeschäftigung. Die durchschnittliche Lohn- und Gehaltssumme je beschäftigtem Arbeitnehmer (brutto) wäre in Westdeutschland 1992 statt durch Arbeit auch durch Festgelder oder festverzinsliche Wertpapiere im Wert von rund 720 000 DM zu

haben gewesen. Berücksichtigt man die familieninterne Umverteilung auf Angehörige und orientiert man sich am Volkseinkommen je Einwohner, so wäre mit überschlägig einer halben Million DM Geldvermögen je Kopf der Einkommenslosigkeit bei Arbeitslosigkeit vorgebeugt. Besäße jeder Bundesbürger – ob jung, ob alt – im Durchschnitt für etwa eine halbe Million DM – z.B. – US-amerikanische oder japanische Aktien, für die er Dividenden nach Deutschland überwiesen erhielte, so könnte er von den Dividenden hierzulande – vielleicht auch durch Kauf amerikanischer und japanischer Industrieprodukte – seinen Lebensunterhalt, wie bisher durch Lohn oder Gehalt, bestreiten.

### Notwendigkeit für Vollbeschäftigung

Doch „wir“ sind eben kein Volk von „Rentiers“! Die wenigsten Bundesbürger können von ihren Vermögenseinkünften leben. In diesem Sinne ist die Leitvorstellung „Wohlstand für alle“ immer noch ein Hoff-

<sup>1</sup> A. Wagner: Volkswirtschaft für jedermann. Die marktwirtschaftliche Demokratie, 2. Aufl., Beck-Wirtschaftsberater im dtv, Bd. 5822, München 1994, S. 11 ff.

nungsposten für die Bürger. Da gibt es kaum Unterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern. Alle Programme zur „Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand“ haben für die Massen keine so hohe Vermögensausstattung erbracht, daß jedermann auch ohne Arbeitseinkommen auskömmlich leben und an der Marktwirtschaft teilhaben könnte. Es ist hierzulande nicht gelungen, die Vermögenslosigkeit als ein letztes Proletariatsmerkmal der Arbeitnehmer (so Erich Preiser) zu beseitigen. Durch Vermögensbildung die „Notwendigkeit für Vollbeschäftigung“ zu beseitigen oder wenigstens zu mildern, bleibt so erstrebenswert wie schon vor fünfzig Jahren. Zeitweilig hat man den Arbeitnehmern die privaten Vermögensbildungsziele ausgedeutet; sie wurden bei jungen Menschen als „sozialromantische Vorstellungen bürgerlicher Kreise über die Unabhängigkeit des Menschen durch Vermögen“ diskreditiert.

Der Staat könne in den Wechselagen des Lebens alle Sicherheit geben! Doch das kann er eben nicht oder jedenfalls nicht mehr. Es gibt in den Köpfen der Wohlstandskinder so etwas wie die „eiserne Reisschüssel“ aus dem Mao-China als Vertrauensgrundlage zum Staat. Sollte sie am Sockel der Einkommenspyramide zerbrechen (Sozial-„Abbau“ usw.), wird vieles politisch in Frage gestellt werden. Milton Friedman, Nobelpreisträger von 1976, bezeichnete Europa in einem Interview vor einigen Wochen als insgesamt zu sozialistisch und deshalb anderen Marktwirtschaften unterlegen. „Jedes Land in Europa ist mindestens zur Hälfte sozialistisch. Auch die Schweiz ... Wenn der Staat die Hälfte der Einkommen besitzt, bedeutet das, daß er die Hälfte der Produktion besitzt. Das ist doch Sozialismus.“<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Siehe Rheinischer Merkur, Nr. 9 vom 4. 3. 1994, S. 9.

Rufe nach noch mehr Staat sind bedenklich und nicht zielführend für Vollbeschäftigung. Doch es lohnt darüber nachzudenken, wie der Staat sein faktisch bestehendes hohes Engagement in der Wirtschaft effizienter gestalten und beschäftigungspolitisch nutzen kann. „Laissez-faire“ und Moderatorenrolle allein reichen nicht aus. Ferner lohnt es sehr, darüber nachzudenken und politischen Konsens herbeizuführen, welche Umverteilungslasten künftig weltweit übernommen und getragen werden sollen. Das Verfahren der „Wahlgeschenke“ zu Lasten der Steuerzahler ist von einzelnen rechwachen Politikern in bedenklicher Weise „globalisiert“ worden.

Man braucht Vollbeschäftigung, wenn die Masse der Menschen „regulär“ am Volkseinkommen teilhaben soll. Verteilungskonflikte oder Umverteilungszwänge fallen nach bisheriger Erfahrung dann nicht ins Gewicht, solange nur bei 3% bis 4% des Erwerbspersonenpotentials Arbeits- oder Einkommenslosigkeit be-

Die Autoren  
unseres Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Adolf Wagner, 55, ist Direktor des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) in Tübingen und Ordinarius für Wirtschaftstheorie an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen.*

*Prof. Dr. Ulrich van Suntum, 39, leitet das Institut für Wirtschaftspolitik und Konjunkturforschung an der Universität Witten/Herdecke.*

*Prof. Dr. Friedrich Buttler, 52, ist Direktor, Dr. Ulrich Walwei, 35, ist wissenschaftlicher Rat am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.*

steht und im übrigen bei den Beschäftigten die Regel eingehalten wird: „Das Einkommen eines Vollzeitbeschäftigten muß eine Familie ernähren können.“ Es gibt derzeit nicht wenige Arbeitsplätze unterhalb dieser Einkommensgrenze und dem sozialpolitisch fixierten Minimum. Es gibt erheblich mehr arbeits- bzw. einkommenslose Menschen als 3 bis 4% der Erwerbsbevölkerung. Und es gibt meines Erachtens Anhaltspunkte dafür, daß die Bevölkerungsentwicklung und die Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials selbst an aktuellen Anspannungen beteiligt sind.

#### **Vollbeschäftigung kann nicht garantiert werden**

Das zweite Stichwort der Vorbemerkungen ist gegeben: Veränderlichkeit und Veränderungen des Erwerbspersonenpotentials. Nie und nirgendwo auf der Welt kann man – erstens – der Vollbeschäftigung einer gerade lebenden, beliebig großen und veränderlichen Erwerbsbevölkerung sicher sein. Selbst in Marktwirtschaften mag der „bloße Glaube“ an die Möglichkeit von Vollbeschäftigung – so Walter Adolf Jöhrl in seinem letzten Buch – unbegründet sein. Die Wirtschaftsgeschichte liefert überreichlich empirische Gegenbeispiele zu der These, Marktwirtschaften könnten sich auf beliebige demographische Trends und die Vollbeschäftigung beliebiger Erwerbspersonenzahlen einregulieren. Niemals kann eine weltoffene Volkswirtschaft so ohne weiteres zu Vollbeschäftigung „tendieren“. Im Hinblick auf die Einkommenslosigkeit der durchweg vermögenslosen Arbeitslosen halte ich auch dies für erwähnenswert: Nie und nirgendwo auf der Welt kann man – zweitens – darauf bauen, daß eine beliebige statistische Menschenmasse zugleich eine „Solidargemeinschaft“ ergibt, die Einkommenslosigkeit „klaglos“ durch Umverteilung abfedern wird.

Man weiß das von den kultur- und sozialwissenschaftlichen Wurzeln der Nationalökonomik aus zu diskutieren. Der Pragmatiker Keynes – gegenwärtig nicht sehr in Mode – sprach 1925 von der selbstverständlichen Pflicht des Staates, sich mit der Größe der Bevölkerung ebenso zu befassen wie etwa mit der Größe des Staatshaushalts. Er hätte ein Einwanderungsgesetz für selbstverständlich gehalten.

Die Arbeitslosenzahl verändert sich „wie ein Kassenbestand“ durch Zugänge und Abgänge. Wolfgang Stützel hätte sie kreislauftheoretisch als ein Beispiel seines „Badewannen-Theorems“ betrachtet, weil Anfangs- und Endbestand über Zuströme und Abströme verknüpft sind und weil mit diesem Bestand auch schon die zugehörigen Ströme festliegen, von denen kein Strom ignoriert oder per Annahme konstant gesetzt werden darf. Die Zugänge sind (hauptsächlich) nachwachsende Berufsanfänger, zuwandernde Erwerbspersonen und entlassene Arbeitnehmer; die Abgänge bestehen aus Pensionierungen, Auswanderungen oder Neueinstellungen. Jede einzelne Person ist mit Namen und Anschrift identifizierbar, jede der Komponenten ist empirisch abzuklären. So hat man bei Anstieg oder Rückgang der Arbeitslosenzahl also zweierlei ins Auge zu fassen: eine Beschäftigungskomponente („hire and fire“ des Arbeitgebersektors) und eine Bevölkerungskomponente. Beide schwanken in ähnlichen Größenordnungen. Zwischen 1961 und 1992 (alte Bundesländer) machten die jährlichen absoluten Änderungen der Beschäftigtenzahlen im Durchschnitt rund 268 000 Personen aus, die Erwerbspersonenzahlen änderten sich um 210 000 Personen im Jahresdurchschnitt. Solange niemand ernstlich behauptet, daß die Bevölkerungsveränderungen bloße Reflexe des Ökonomischen sind und/oder die Marktmechanis-

men mit beliebigen Bevölkerungsveränderungen „fertig werden“, müssen veränderliche Erwerbspersonenzahlen als eine eigenständige Ursache für Arbeitslosigkeit diskutiert und veranschlagt werden.

Bei der Bevölkerungskomponente macht es gewiß einen Unterschied, ob man Einwanderer (Gastarbeiter) mit passenden Qualifikationen zur Besetzung bestimmter freier Arbeitsplätze anwirbt und in das Land holt, oder ob man „abseits vom Arbeitsmarkt“ beliebige Menschen einwandern läßt, oder ob vielleicht auch die nachwachsende Jugend mit abwegigen Bildungs- und Berufszielen den „Einstieg“ in die Beschäftigung sucht. Man kann nicht pauschal mit oberflächlichen historischen Analogien gegen die Denkmöglichkeit einer auch bevölkerungsbedingten Arbeitslosigkeit argumentieren. Eine Bevölkerung, die von höchster Stelle entgegen faktischen Vorgängen über Jahrzehnte hinweg gesagt bekommt, die Bundesrepublik Deutschland sei kein Einwanderungsland, wird kein Integrationsbewußtsein für eine „Solidargemeinschaft“ entwickeln. Verteilungspolitik wie Beschäftigungspolitik erfordern eine Stabilisierung der Bevölkerungszahl und des Bevölkerungsaufbaus<sup>3</sup>. Das wurde vor zwanzig Jahren schon – offenbar vergeblich – in den ersten volkswirtschaftlichen „Gastarbeiter“-Studien festgehalten<sup>4</sup>.

### Die Bevölkerungskomponente

Aktuelle Zahlen zur Beschäftigungskomponente und zur Bevölkerungskomponente der statistischen Veränderungen der Arbeitslosenquote habe ich für die Jahre von 1960 bis 1994 (Prognosewerte des Sachverständigenrates einbezogen) an anderer Stelle vorgelegt<sup>5</sup>. Die Arbeitslosenquote – definiert als Arbeitslose je 100 Erwerbspersonen –

ist von 1,0% im Jahre 1960 auf 5,8% im Jahre 1992 angestiegen; und sie wird sich voraussichtlich auf 8,9% im Jahre 1994 (alte Bundesländer) erhöhen. Die Plus und Minus der einzelnen Jahre sind glasklar nach Veränderungen der Beschäftigtenzahlen („Beschäftigungskomponente“) und Veränderungen der Erwerbspersonenzahlen („Bevölkerungskomponente“) aufzugliedern. Nach den Summen der veröffentlichten Tabellen steht fest: Die Zunahme der auf Erwerbspersonen basierten Arbeitslosenquote um per saldo 7,9 Prozentpunkte für den Zeitraum von 1961 bis 1994 zergliedert sich rein rechnerisch („saldenmechanisch“ würde Wolfgang Stützel sagen) in eine Beschäftigungskomponente von minus 6,2 Prozentpunkten und eine Bevölkerungskomponente von plus 14,1 Prozentpunkten.

Die Freisetzung Beschäftigter durch Produktivitätssteigerungen und sektoralen Strukturwandel wurde offenbar durch Wirtschaftswachstum überkompensiert (rechnerischer Rückgang der Arbeitslosenquote von der Beschäftigungsseite her um 6,2 Prozentpunkte); es gab per saldo keine „Arbeitsplätzevernichtung“. Auf zusätzlichen neuen Arbeitsplätzen konnte ein Teil des Erwerbspersonenzuwachses – durch Einwanderung, nachwachsende Jugend usw. – absorbiert werden; er war vom Wirtschaftswachs-

<sup>4</sup> „Etwa um das Jahr 2000 könnte die Schrumpfung der deutschen Wohnbevölkerung auch das Arbeitspotential erfassen und dazu führen, daß sich die Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland bekennt. – Der anhaltende Ausländerzustrom erfordert nunmehr eine verantwortbare Bevölkerungs- und Einwanderungspolitik.“ (A. Wagner: Wirtschaftswachstum ohne Gastarbeiter? Überlegungen zu einer konfliktfreien Verbindung bevölkerungs- und wirtschaftspolitischer Ziele, in: F.-X. Kaufmann (Hrsg.): Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität, Stuttgart 1975, S. 148-161, S. 158.)

<sup>5</sup> Siehe A. Wagner: Arbeit für alle?, in: IAW-Mitteilungen, Heft 1/1994, S. 4-14; sowie A. Wagner: Bevölkerungsbedingte Arbeitslosigkeit in Deutschland, in: Ifo-Schnelldienst, 47. Jg., Heft 25-26/1994.

<sup>3</sup> Vgl. dazu A. Wagner: Volkswirtschaft für jedermann, a.a.O., S. 12 ff. und S. 142-144.

tum her notwendig. Allerdings konnte nicht der gesamte Erwerbspersonenzuwachs auf zusätzlichen Arbeitsplätzen Arbeit finden. Diskussionswürdig erscheint also für Deutschland eine Feststellung, die man mit Blick auf Entwicklungsländer oft hört und für evident hält: Die Bevölkerungsentwicklung ist der Wirtschaftsentwicklung „davongelaufen“. Für 35% des Bevölkerungszuwachses – nur oder immerhin – konnten Arbeitsplätze geschaffen werden. Beschäftigungsprobleme darf man nicht stillschweigend nur der Wirtschaftsentwicklung anlasten und nicht ausschließlich von dort her erklären wollen! „Das Vollbeschäftigungsziel eines Landes, das mit einer bestimmten maximalen Arbeitslosenquote für das Staatsvolk operationalisiert wird, ist erst dann wirklich festgelegt und evtl. realistisch definiert, wenn man angibt, für welche Bevölkerungszahl und für welche Bevölkerungsentwicklung es gelten soll.“<sup>6</sup> Ein Einwanderungsgesetz kann dafür – neben Prognosen – hilfreich sein.

### Die Rolle von Innovationen und Innovationspolitik

Gutachten, Kommissionsberichte, Weißbücher und Schwarzbücher zur Beschäftigungspolitik haben gegenwärtig wieder einmal Konjunktur. Jeder Politiker nimmt daraus nur das auf, was er ohnehin schon „vertreten“ wollte, und hofft im übrigen, daß sich das Thema – wie so oft in der Vergangenheit – alsbald von selbst erledigt. Doch die bloße Hoffnung kann arg enttäuscht werden: „Für die marktwirtschaftliche Demokratie der Bundesrepublik Deutschland fehlt es in der gegenwärtig schwierigen Zeit am wünschenswerten erfahrungsgestützten Systemwissen, um Vollbeschäftigung bei allen bestehenden Zielkonflikten durch Tarifvertrags-

parteien, Regierungen und die Bundesbank ansteuern zu können.“<sup>7</sup> Einiges an bestellter wissenschaftlicher „Weisheit“ bleibt abseits aller Parteilinionen gänzlich unbeachtet. Besonders wichtig erscheint mir all das, was mit Innovationen und Innovationspolitik zu tun hat. Denn derzeit sind in Deutschland – die Frage nach dem Ende der Vollbeschäftigung zeigt es – die volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen tangiert.

Innovationspolitik ist umfassender als bloße Technologiepolitik<sup>8</sup>. Sie beeinflusst den evolutischen Kernprozeß der Sozialen Marktwirtschaft – ob an der Unternehmensspitze, in staatlichen Stellen oder auf beliebigen Arbeitsplätzen verankert. Bekannt ist, daß Unternehmungen durch wirksamen Wettbewerb – nicht durch Bildung großer Einheiten, durch „Kooperation“ oder gar durch Subventionierung – zu Produkt- und Prozeßinnovationen angetrieben werden. Weniger bekannt ist, daß auch staatliche Stellen einem ständigen Druck zur Erneuerung ausgesetzt sein müssen, so daß Effizienzsteigerungen „den Standort Deutschland“ durch Absenkung von „Staatskosten“ im weitesten Sinne billiger machen. Die Rechnungshöfe daraufhin zu orientieren lohnte sehr. Lebenswichtig für die deutsche Volkswirtschaft ist es, möglichst auf allen Arbeitsplätzen hochmotivierte und ergebnisorientierte Menschen zu haben. Diese heranzubilden und geeignet zu führen, ist mit ein Anliegen von Innovationspolitik.

Den Begriff Arbeitsethos hören die Wohlstandskinder nicht sehr gerne. Und doch spielt sich weltwei-

ter Leistungswettbewerb auch über die Arbeitseinstellung der Menschen ab, nicht nur über ein durch Zeugnisse bescheinigtes Bildungsniveau. Wenn man bedenkt, daß der Kern aller nicht-technologischen Ineffizienz in Unternehmungen und beim Staat in einer motivationalen Ineffizienz der Menschen besteht, so wird gut verständlich, warum Technologiepolitik zu kurz greift und vielleicht gar der weniger wichtige Teil einer umfassenderen Innovationspolitik ist. Geradezu lächerlich wäre es, Japaner und Amerikaner mit vielfältigen neuen Formen der Subventionierung großtechnologisch imitieren zu wollen, um langfristig einen hohen Beschäftigungsstand zu erreichen! Viel wichtiger ist es, durch Reformen des arbeitsrechtlichen Bereichs Flexibilität in Beschäftigungsverhältnissen zu bringen.

Eine Deregulierung oder – besser gesagt – eine Re-Regulierung des öffentlichen Bereichs nach Effizienzkriterien geht nur langsam voran. Die europäische Vereinigung ist dem nicht förderlich, sondern eher hinderlich. Beispiele, mit denen man zumindest die Diskussion beleben kann, findet man leicht:

□ Eine Umlegung der Kraftfahrzeugsteuer auf die Mineralölsteuer würde Tausende von Finanzbeamten für wichtigere andere Tätigkeiten und Steuerquellen freisetzen.

□ Eine Umstellung der Sozialabgabenbemessung auf Wertschöpfungsgrößen („Maschinensteuer“) hätte längst schon das Faktorpreisverhältnis zugunsten des Arbeitseinsatzes verändern und eine systematische beschäftigungspolitische Wirkung entfalten können<sup>9</sup>.

□ Eine negative Einkommensteuer könnte zur Besetzung von Niedriglohnarbeitsplätzen auch außerhalb der Schattenwirtschaft verhelfen und neben Einsparungen im öffentlichen Bereich zugleich eine erhöhte Elasti-

<sup>6</sup> A. Wagner: Arbeit für alle?, a.a.O., S. 6.

<sup>7</sup> A. Wagner: Arbeit für alle?, a.a.O., S. 13.

<sup>8</sup> Ausführlicheres dazu bei A. Wagner: Makroökonomik. Volkswirtschaftliche Strukturen II, Stuttgart, New York, 1990, S. 247-304; und in A. Wagner: Regionalentwicklung in Baden-Württemberg. Einige aktuelle und methodische Probleme, Tübingen, Basel 1994, S. 58-62.

zität der Volkswirtschaft für Strukturwandel von der Verteilungsseite her bewirken.

### Der Erfindungswert der Sozialen Marktwirtschaft

Der eigentliche Erfindungswert der Sozialen Marktwirtschaft – Marktmechanismen und Demokratie-mechanismen gleichzeitig haben zu können – steht auf dem Spiel, wenn über die Konjunkturen hinweg kein hinreichend hoher Beschäftigungsstand erreicht wird. Das Zusammenwirken von Demokratie- und Marktmechanismen – notwendigerweise instabil und von gelegentlichen wechselseitigen Blockaden gekennzeichnet – funktioniert anders

als „Kapitalismus pur“ nach alten Lehrbüchern. Es soll bewußt so sein. Deshalb ist auch Innovationspolitik anders und umfassender als Technologiepolitik oder Industriepolitik alter Art. Innovationspolitik ist das „Fitnessstraining“ des gesamten Systems. Mit permanenten Innovationen aller Art nur kann langfristig in der weltoffenen Volkswirtschaft ein hoher Beschäftigungsstand erreicht werden. Ein für allemal zu sichern, so daß man ihn „hat“, ist er grundsätzlich nicht.

Beständig, rasch und sprunghaft ablaufende Innovationsprozesse entwerfen erfahrungsgestütztes Systemwissen der Forschungsinstitute rasch. Eine verstärkte Förderung dieser Arbeiten an Politikgrundlagen wäre wünschenswert. Empirisch gültige Modelle für Prognosen und für die Politikberatung, die bereits vorliegen oder erst noch zu konzipieren sind, wollen mit Blick auf die beiden Vorbemerkungen gedeutet und gehandhabt werden:

□ Originär demographische Ursachenfaktoren sowie u.a. bevölke-

rungsbedingte Arbeitslosigkeit und eventuell auch bevölkerungspolitische Maßnahmen der Beschäftigungspolitik sind nicht von vornherein „undenkbar“.

□ In Demokratien ist die Beteiligung ausnahmslos aller Menschen am Volkseinkommen letzten Endes unausweichlich; dadurch können bei hoher Arbeitslosigkeit erhebliche Konflikte in einer „offenen Solidargemeinschaft“ entstehen.

Das in verschiedenen älteren Bundesgesetzen der gesamtwirtschaftlichen Steuerung nachrangig angeführte Ziel einer eher gleichmäßigeren Vermögens- und auch Einkommensverteilung ist illusorisch. Überall hat sich inzwischen stillschweigend die Erkenntnis durchgesetzt, daß in einer florierenden Marktwirtschaft Disparität und Konzentration von Vermögen und Einkommen nicht abflachen, sondern notwendigerweise zunehmen. Armut zu vermeiden, ist das bescheidenere aktuelle Verteilungsziel. Vermögenslose brauchen deshalb Beschäftigung.

<sup>9</sup> Vgl. A. Wagner: Wirkungen einer Sozialabgabenbemessung nach Wertschöpfungsgrößen statt nach Arbeitskosten, in: Ifo-Studien, 29. Jg., 1983, S. 255-271, mit der Überlegung, „ob eine Wertschöpfungssteuer ein geeignetes Instrument ist, mit dem man bei ausgeprägten demographischen Strukturwellen arbeitskosteninduzierte Freisetzungsschübe nach der bestehenden Regelung vermeiden kann und Verletzungen der Längsschnittgerechtigkeit über ein Arbeitsleben hinweg besser auszugleichen vermag als bei einer schematischen Umverteilung innerhalb des Versichertenkollektivs“ (S. 270).

Ulrich van Suntum

## Die Industrieländer sind zu unbeweglich geworden

Die Frage, ob es genug Arbeit für alle gibt, ist eigentlich müßig: Solange wir nicht im Paradies leben, in dem alle Güter im Überfluß vorhanden sind, gibt es selbstverständlich auch genug Arbeit, Arbeit nämlich, die notwendig ist, um die fehlenden Güter und Dienstleistungen zu produzieren. Bedenkt man, daß in weiten Teilen der Welt noch nicht einmal die Grundbedürfnisse der Menschen befriedigt sind und daß zudem auch in den westlichen Wohlstandstaaten speziell die Arbeitnehmer

noch weit davon entfernt sind, sich alle Wünsche erfüllen zu können (man denke nur an das Wohnungsproblem), so gibt es derzeit offenbar noch mehr als genug zu tun. Trotzdem sind in den westlichen Industrieländern annähernd 35 Mill. Menschen bzw. rund 8,5% der Erwerbsbevölkerung beschäftigungslos<sup>1</sup>. Wie erklärt sich dieses Paradoxon?

Würden wir in einer Subsistenzwirtschaft leben, in der jedermann unabhängig von allen anderen selbst

die notwendigen Güter für seinen Lebensbedarf herstellt, so wäre eine Situation wie die soeben beschriebene offenbar unmöglich: Jeder würde einfach so viel arbeiten, wie es für die Deckung seiner materiellen Bedürfnisse notwendig wäre. Eine solche Autarkiewirtschaft wäre allerdings höchst ineffizient: Im Wege der Arbeitsteilung – nicht nur zwischen den einzelnen Menschen, sondern auch

<sup>1</sup> Vgl. OECD (Hrsg.): OECD-Wirtschaftsausblick, Juni 1994, S. 1.

zwischen den Staaten – lassen sich bei gleichem Aufwand viel mehr Bedürfnisse befriedigen. Die Gründe dafür liegen zum einen in den Vorteilen der Spezialisierung und der Massenproduktion, zum anderen im Theorem der komparativen Vorteile. Sie sind bereits von Adam Smith (für die nationale Wirtschaft) und David Ricardo (für die Weltwirtschaft) erkannt worden und bilden die Grundlage der Prinzipien von Wettbewerb und Freihandel.

### Der Preis der Arbeitsteilung

Aber die hohe Effizienz einer auf diesen Prinzipien beruhenden Wirtschaftsordnung hat ihren Preis. Je mehr die Menschen und die Staaten sich spezialisieren, je enger sie zur Bewältigung des Gütermangels zusammenarbeiten, desto abhängiger werden sie auch voneinander. Es entsteht ein äußerst komplizierter wirtschaftlicher Organismus, der einerseits sehr beweglich sein muß, andererseits aber unter Umständen sehr empfindlich schon auf kleine Störungen reagiert. Wenn beispielsweise der in der Subsistenzwirtschaft nur für seine eigenen Bedürfnisse produzierende Landwirt eines Tages weniger Kartoffeln und dafür mehr Kohlrabi essen möchte, so wird er einfach seine Produktion entsprechend umstellen. Passiert das gleiche in der arbeitsteiligen Wirtschaft, so werden dagegen einige Kartoffelproduzenten arbeitslos werden, und es ist keineswegs ohne weiteres sichergestellt, daß sie in der Kohlrabiproduktion eingesetzt werden können – vielleicht sind sie dafür ja gar nicht qualifiziert, oder sie müßten ihren Wohnort (oder gar den Staat) wechseln, und unter Umständen werden in der Kohlrabiproduktion geringere Löhne gezahlt, so daß sie zumindest Wohlstandseinbußen hinzunehmen hätten.

Damit nicht genug: Der arbeitsteilige Wirtschaftsprozeß ist sogar so kompliziert (u.a. durch die Verwen-

dung des Geldes), daß Nachfrageausfälle an einer Stelle (z.B. in einem Land) sich kumulativ auf andere Märkte (andere Länder) fortpflanzen können. Am Ende sinken dann auch gesamtwirtschaftlich Produktion und Konsum, obwohl eigentlich alle mehr konsumieren und arbeiten wollen! Die schlimmste derartige Situation wurde in der Weltwirtschaftskrise von 1929 ff. beobachtet, aber in einem kleineren Maßstab wiederholt sie sich in jedem Konjunkturzyklus. Zwar funktionieren die kumulativen Prozesse auch in umgekehrter Richtung, und es gibt sogar Mechanismen, die nach einer gewissen Zeit immer wieder für eine Umkehr der Entwicklungsrichtung sorgen, wie das Auf und Ab der Konjunkturzyklen zeigt. Aber die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung ist gleichwohl nicht einmal im Durchschnitt des Konjunkturzyklus gesichert – tatsächlich ist der Sockel der Arbeitslosigkeit in den Industrieländern in den letzten 20 Jahren über alle zyklischen Bewegungen hinweg immer höher geworden, vor allem in Europa<sup>2</sup>.

Wenn man dieses Phänomen erklären will, so muß man sich zunächst die Frage stellen, welche Mechanismen in der arbeitsteiligen Wirtschaft überhaupt dafür sorgen können, daß freigesetzte Arbeitskräfte an anderer Stelle im Produktionsprozeß wieder Verwendung finden. Offenbar ist dies keineswegs selbstverständlich, obwohl es, wie eingangs erläutert, im Prinzip durchaus Arbeit genug gibt. Noch weniger gesichert scheint, daß auch ein insgesamt wachsendes Erwerbspersonenpotential stets genügend Arbeitsplätze vorfinden wird<sup>3</sup>, möglichst auch noch genau am Wohnort

und in der gewünschten Branche sowie (natürlich) zu einem angemessenen, z.B. am gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt orientierten Lohnsatz. Das sind sehr anspruchsvolle Anforderungen an die Marktmechanismen, aber letztlich laufen beispielsweise die Forderungen nach dem Erhalt der ostdeutschen Industriekerne auf nichts anderes hinaus.

### Überforderte Marktwirtschaft

Konfrontiert mit solchen Erwartungen, muß die Marktwirtschaft im Grunde die Segel streichen – sie ist schlicht überfordert. Man kann nicht höchste Effizienz der Wirtschaft verlangen und gleichzeitig die damit verbundenen Erfordernisse, nämlich produktivitätsgerechte Entlohnung, Einstellung unrentabler Produktionen und allseitige Bereitschaft zu Mobilität und Flexibilität im Hinblick auf sich ständig ändernde Märkte, negieren.

Um sich dies klarzumachen, stellt man sich am besten die Wirtschaft als ein System von (rentablen) Arbeitsplätzen und Arbeitssuchenden vor. In einem theoretischen, wenngleich statischen „Idealzustand“ hätten alle Arbeitssuchenden Arbeitsplätze, die genau zu ihrer Qualifikation, ihren Interessen und ihren Wohnorten passen. Nun sind allerdings die rentablen Arbeitsplätze in der Realität ständig in Bewegung, denn die Märkte ändern sich, und mit ihnen das geographische, branchen- und qualifikationsmäßige Angebot an Arbeitsplätzen sowie auch ihre Bezahlung. Können oder wollen die Arbeitskräfte diesen Bewegungen nicht folgen, so kommt es zunächst in Teilmärkten zu einem Überschuß der Arbeitssuchenden über die Arbeitsplätze, d.h. zu Arbeitslosigkeit<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> In den konjunkturell vergleichbaren Jahren 1983 und 1994 betrug die Arbeitslosenquote in OECD-Europa 9,5% bzw. (von der OECD geschätzte) 11,7%. In den OECD-Ländern insgesamt sind allerdings die beiden Quoten mit 8,5% exakt gleich hoch.

<sup>3</sup> Die Bedeutung dieses Punktes hat kürzlich Adolf Wagner hervorgehoben und für die Bundesrepublik zu quantifizieren versucht; vgl. A. Wagner: Arbeit für alle?, in: IAW-Mitteilungen, Heft 1/1994, S. 11.

Diese kostet Geld, denn es müssen jetzt entsprechende Unterstützungen geleistet werden oder es werden subventionierte Arbeitsplätze geschaffen.

Das Hauptproblem aber ist, daß diese Situation auf Dauer auch die Gesamtzahl der rentablen Arbeitsplätze reduziert! Sie finden nämlich zum einen auf den neuen Märkten nicht genügend Arbeitskräfte, was zumindest deren Preis in die Höhe treibt<sup>4</sup>, und zum anderen müssen sie den Großteil der Kosten für die Arbeitslosen und die subventionierten Arbeitsplätze aufbringen. Das können nicht alle Unternehmen verkraften, und so werden sie entweder vom Markt verschwinden, Arbeit durch Kapital ersetzen oder selbst zu subventionierten Unternehmen werden. Am Ende ist auf diese Weise ein gesamtwirtschaftliches Defizit an rentablen Arbeitsplätzen entstanden<sup>6</sup>, obwohl alles ursprünglich eigentlich nur ein Problem der Flexibilität im Sinne der Anpassung an sich verändernde Märkte war.

Dies ist ein sehr einfaches Bild, aber es dürfte einen Großteil des Arbeitslosensockels erklären, der sich in den Industriestaaten über alle Konjunkturzyklen hinweg gebildet hat. Er ist im Grunde nur das statistische Spiegelbild eines hohen individuellen Beharrungsverhaltens bei

<sup>4</sup> Es handelt sich dann vorwiegend um friktioneile oder sogenannte Mismatch-Arbeitslosigkeit.

<sup>5</sup> So läßt sich auch erklären, warum trotz hoher Arbeitslosigkeit die Löhne steigen, und zwar die Effektivverdienste gegebenenfalls sogar stärker als die Tariflöhne! Die Arbeitslosen treten auf den Arbeitsmärkten, auf denen Arbeitskräfte gesucht werden, einfach nicht als Angebot in Erscheinung, weil sie z.B. nicht dem geforderten Qualifikationsmuster entsprechen oder geographisch anders verteilt sind oder weil ihre Einkommensansprüche nicht zu der Produktivität der angebotenen Arbeitsplätze passen.

<sup>6</sup> Das Phänomen hat sich dann zur sogenannten Kapitalmangel- oder strukturellen Arbeitslosigkeit weiterentwickelt. Im weiteren Zeitverlauf drohen außerdem die bekannten Hysterese-Phänomene in Form von Dequalifizierungs-, Demotivations- und Gewöhnungseffekten aufzutreten.

gleichzeitig hohem gesamtwirtschaftlichen Wandlungsbedarf. Nicht umsonst fordert die OECD in ihrer jüngsten Studie zur Bewältigung des Beschäftigungsproblems vor allem größere Flexibilität und Anpassungsbereitschaft<sup>7</sup>.

### Eine gesellschaftspolitische Grundsatzentscheidung

Man muß daraus nicht unbedingt folgern, daß wir unbeschränkt flexible Löhne, höchstmögliche Mobilität der Arbeitnehmer und dementsprechend eine nur geringe soziale Absicherung haben sollten, um unsere Arbeitsmarktprobleme zu lösen. Es ist vielmehr durchaus möglich, in dieser Hinsicht Kompromisse zwischen Effizienz und individueller Arbeitsplatzsicherheit zu schließen. Das System der früheren DDR verkörpert dabei das eine Extrem, in dem zwar fast vollständige individuelle Arbeitsplatzsicherheit bestand, der materielle Wohlstand dafür aber aufgrund der völligen Ineffizienz sehr gering war. Die Verhältnisse in den USA mit ihrem „hire and fire“-System und der vergleichsweise geringen sozialen Absicherung bei andererseits insgesamt hohem Wohlstand mag für das andere Extrem stehen. Letztlich handelt es sich bei der einzuschlagenden Strategie um eine gesellschaftspolitische Grundsatzentscheidung, aber die Alternativen sollten klar gesehen werden<sup>8</sup>.

Als besonders problematisch gilt der Fall, daß aus demographischen Gründen die Gesamtzahl der Arbeitssuchenden steigt, wie dies in den OECD-Staaten in der Vergangenheit der Fall war<sup>9</sup>. Vielfach wird be-

<sup>7</sup> „Mehrere übereinstimmende Indikatoren erhärten jedoch die Auffassung, daß eine ungenügend ausgebildete Fähigkeit zur Anpassung an die sich wandelnden Bedingungen als Grundursache der Beschäftigungsprobleme in den OECD-Ländern zu betrachten sind... Ohne Zweifel gibt es aber nur einen Weg, der dauerhaften Erfolg verspricht, nämlich, sich dem Wandel zu stellen.“ OECD (Hrsg.): OECD-Beschäftigungsstudie. Fakten, Analysen, Strategien, Paris 1994, S. 3.

hauptet, daß dann entweder die „vorhandene Arbeit“ umverteilt werden müsse oder daß der Staat für entsprechende zusätzliche Arbeitsplätze zu sorgen habe. Es ist jedoch unmittelbar einleuchtend, daß zusätzliche Erwerbstätige nicht nur arbeiten, sondern auch konsumieren wollen. Wiederum besteht damit im Prinzip eigentlich gar kein Problem mangelnder Arbeitsmöglichkeiten; schließlich müssen die zusätzlich gewünschten Konsumgüter ja auch produziert werden.

Die Frage ist allerdings, wie sich die neuen Arbeitssuchenden auf den Märkten bemerkbar machen können. Dazu haben sie im Grunde zwei Möglichkeiten: Zum einen könnte ihre schiere Existenz zumindest einige Unternehmen veranlassen, ihre Absatzprognosen nach oben zu revidieren und entsprechende Investitionen und Neueinstellungen vorzunehmen. Die zunächst bloße Erwartung steigender Nachfrage würde sich dann quasi selbst erfüllen. Zum anderen könnten die neuen Arbeitssuchenden auf die Arbeitsmärkte drängen, indem sie die bisherigen Löhne unterbieten<sup>10</sup>, was die Rentabilität der Unternehmen erhöhen und die Nachfrage nach Arbeitskräften steigern sollte; auch die Lohnsumme könnte dabei durchaus steigen, so daß trotz gesunkener Lohnsätze kein Ausfall von Konsumnachfrage eintreten müßte.

<sup>8</sup> Eine nähere Analyse der Arbeitslosigkeit in 17 großen Industrieländern zeigt, daß sich die erheblichen Unterschiede in den nationalen Arbeitslosenquoten zu einem großen Teil aus Unterschieden in den nationalen Beschäftigungsstrategien erklären lassen. Vgl. Stefan Huckemann, Ulrich van Suntum: Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich. Länder-Ranking 1980-1993, Gütersloh 1994 (2 Bde.).

<sup>9</sup> In den vergangenen 20 Jahren ist die Zahl der Arbeitssuchenden in der OECD um 30% gestiegen, die Zahl der Erwerbstätigen jedoch nur um knapp 26%, vgl. S. Huckemann, U. van Suntum, a.a.O., S. 1 ff.

<sup>10</sup> Genaugenommen dürfte es in einer wachsenden Wirtschaft bereits ausreichen, wenn das zusätzliche Arbeitsangebot auch nur dazu führt, daß die Reallöhne langsamer steigen, als sie es sonst tun würden.



Die rasche Wiederherstellung der Vollbeschäftigung in der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg trotz steigender Erwerbsbevölkerung ist ein Beispiel dafür, daß die Absorption zusätzlicher Arbeitskräfte auf diesem rein marktwirtschaftlichen Wege durchaus gelingen kann. Sie wurde durch den generellen Nachkriegsoptimismus der Unternehmen und durch eine vergleichsweise zurückhaltende Lohnpolitik begünstigt. Diese beiden Erfordernisse sind dagegen in den 80er Jahren weniger erfüllt gewesen; so wurden in Westdeutschland zwischen 1980 und 1993 zwar per saldo 2 Mill. Arbeitsplätze neu besetzt, aber dies reichte nicht aus, um die im gleichen Zeitraum um knapp 3 Mill. gestiegene Zahl der Erwerbspersonen „vollzubeschäftigen“.

#### Eine Palette von Hemmnissen

Fragt man nach den Ursachen, so stößt man auf eine ganze Palette von Hemmnissen, welche die im Prinzip

nach wie vor gültigen Marktmechanismen in ihrer Entfaltung behindern, und zwar in fast allen OECD-Ländern<sup>11</sup>. Die Bewegung der Arbeitssuchenden in unserem oben verwendeten Bild wird gleichsam durch eine Art von zähflüssigem Pudding ständig gebremst, zu dessen Bestandteilen u.a. unflexible Löhne und Arbeitszeiten sowie hohe Steuern und Abgaben auf Erwerbsarbeit bei gleichzeitig relativ hohem Absicherungsniveau im Falle der Arbeitslosigkeit gehören. Gleichzeitig schreitet jedoch der Strukturwandel (also die Bewegung der rentablen Arbeitsplätze) aufgrund des technischen Fortschritts und der zunehmenden weltwirtschaftlichen Verflechtung eher rascher voran als früher. Außerdem hat auch die Zahl der subventionierten Arbeitsplätze, also der die Gesamtwirtschaft belastenden Subventionen und künstlichen Arbeitsmärkte, stark zugenommen, in Deutschland natürlich auch wegen der Folgen der Wiedervereinigung. Und schließlich gibt es ein kaum

noch zu durchdringendes Dickicht an bürokratischen Hemmnissen und Regulierungen, welche die Entstehung neuer Arbeitsplätze behindern.

All dies sind im wesentlichen mikroökonomische Ursachen der Arbeitslosigkeit, denen daher nur mit einem Bündel von Maßnahmen der sogenannten angebotsorientierten Wirtschaftspolitik beizukommen ist. Sie werden denn auch von der OECD zu Recht in den Vordergrund ihrer Therapievorschlüsse gestellt<sup>12</sup>. Daß es darüber hinaus auch gilt, gesamtwirtschaftliche Nachfrageschwankungen möglichst zu vermeiden, steht außer Frage. Aber der Anstieg der Arbeitslosigkeit über die Konjunkturzyklen hinweg zeigt, daß eine nachhaltige Lösung des Beschäftigungsproblems nicht vorrangig von der Nachfrageseite her erwartet werden kann.

<sup>11</sup> Vgl. dazu im einzelnen OECD (Hrsg.): OECD-Beschäftigungsstudie, a.a.O., insbesondere S. 35 ff.

<sup>12</sup> Vgl. ebenda, S. 47 ff.

Friedrich Buttler, Ulrich Walwei

## Unterbeschäftigung droht zur Normalität zu werden

Im historischen Rückblick scheinen bei uns Zeiten der Vollbeschäftigung die Ausnahmesituation und Zeiten der Unterbeschäftigung die Regel zu sein. Lediglich in den 60er und frühen 70er Jahren kann von Vollbeschäftigung ausgegangen werden. Davor und danach war der Arbeitsmarkt geprägt durch eine mehr oder weniger starke Unterbeschäftigung. 1994 dürften in Ost- und Westdeutschland mehr als 6 Mill. Arbeitsplätze fehlen. Neben der bereits für sich genommen hohen registrierten Arbeitslosigkeit von jahresdurchschnittlich 3,7 Mill. sind dabei insbe-

sondere die Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Umfang von rund 1,7 Mill. und andere nicht beschäftigte Arbeitssuchende (aktive Stille Reserve) zu berücksichtigen.

Besorgniserregend ist aber nicht nur das aktuell hohe Niveau der Unterbeschäftigung, sondern auch deren Entwicklung und Struktur. Zwar ist es nach jedem Beschäftigungseinbruch gelungen, bereits nach wenigen Jahren das vorherige Erwerbstätigkeitsniveau wieder zu erreichen, gleichzeitig stieg aber die Arbeitslosigkeit von Rezession zu Rezes-

sion an. Bleiben beschäftigungspolitische Innovationen aus, ist dieses Muster auch für die Periode nach der Rezession 1993/94 zu erwarten. Die Arbeitslosigkeit könnte also bei einem neuerlichen Abschwung wiederum auf eine „Rekordmarke“ zusteuern und danach auf einem höheren Niveau verharren.

In diesem Zusammenhang ist auch vom Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit die Rede. Aber nur ein Teil der registrierten Arbeitslosigkeit kann als Sockelarbeitslosigkeit interpretiert werden. Der Arbeitsmarkt ist beweglicher, als dies die

bloßen Bestandsveränderungen zum Ausdruck bringen. Zu- und Abgänge in die und aus der Arbeitslosigkeit sind um ein Vielfaches größer als die zu beobachtenden Bestandsveränderungen. So stieg die Arbeitslosigkeit in Deutschland von jahresdurchschnittlich 2,98 Mill. 1992 auf 3,42 Mill. 1993. Zu dieser Bestandsänderung von 0,44 Mill. trugen 6,05 Mill. Zugänge in die Arbeitslosigkeit und 5,61 Mill. Abgänge aus der Arbeitslosigkeit bei. Nur für den Teil des Bestandes, der sich nicht oder kaum noch umschlägt, kann aber die Bezeichnung Sockelarbeitslosigkeit gelten. Dazu zählen in erster Linie Langzeit- und Mehrfacharbeitslose (perforierte Langzeitarbeitslosigkeit<sup>1</sup>). In Ost- und Westdeutschland sind gegenwärtig 1,18 Mill. Personen ununterbrochen länger als ein Jahr arbeitslos registriert. Mit über drei viertel Mill. Personen hat die Langzeitarbeitslosigkeit in Westdeutschland einen vorläufigen Höhepunkt erreicht. An dieser Stelle gilt es noch stärker und vor allem präventiv mit Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik anzusetzen.

### Beschäftigung durch Wachstum

Wachstum ist zweifellos für die Wiederannäherung an die Vollbeschäftigung eine notwendige, aber keinesfalls hinreichende Bedingung. Dies hat nicht nur mit den in der Tendenz zuletzt zurückgehenden Wachstumsraten des BIP zu tun, sondern auch mit der relativ geringen Beschäftigungsintensität des Wachstums. Ein Vergleich der Situation in den EU-Ländern mit den USA mag dies verdeutlichen: In den USA hatte sich zwischen 1970 und 1990 die wirtschaftliche Leistung um 70% und die Beschäftigung um 49% er-

höht. Die Europäische Union verzeichnete im gleichen Zeitraum sogar ein höheres wirtschaftliches Wachstum von 81%, aber die Gesamtbeschäftigung stieg nur um 9%. Die Beschäftigungsintensität war zwar im Vergleich zu den 60er und 70er Jahren in den 80er Jahren in Deutschland und in Europa gestiegen, reichte aber nicht aus, um das zunehmende Erwerbspersonenpotential und gleichzeitig die Arbeitslosigkeit aufzusaugen. Bezogen auf 1% des Wirtschaftswachstums fiel die Beschäftigungsintensität in Westdeutschland mit durchschnittlich 0,24% (EU: 0,22%) in den 80er Jahren deutlich geringer als in den USA mit immerhin 0,76% aus. Zwar bestätigen diese Zahlen nicht die These des „jobless growth“, aber angesichts der stark gestiegenen Arbeitslosigkeit muß die Beschäftigungsintensität des Wachstums als unzureichend beurteilt werden.

Die Beschäftigungsintensität wird wesentlich beeinflußt durch den Produktivitätsanstieg und die Arbeitszeit pro Kopf. Je geringer der Produktivitätsanstieg (z.B. wegen des starken Wachstums von Arbeitsplätzen im niedrig produktiven Teil des Dienstleistungssektors) ist, desto höher ist die Beschäftigungsintensität des Wachstums. Sie nimmt auch zu, wenn das Arbeitsvolumen (die gesamtwirtschaftliche Zahl der Arbeitsstunden) auf mehr Köpfe verteilt wird, z.B. durch Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung.

Der transatlantische Vergleich zeigt, daß das europäische und deutsche Wirtschaftswachstum mit relativ großen Produktivitätssteigerungen, mit einem sinkenden Arbeitsvolumen und hohen Einkommenszuwächsen der Beschäftigten einherging. Demgegenüber wurde das amerikanische Wirtschaftswachstum von einem ständig wachsenden Arbeitsvolumen getragen, bei allerdings mäßigen Produktivitäts- und

Einkommenssteigerungen. Diese Entwicklung hatte aber für viele Erwerbstätige sinkende Realeinkommen zur Folge, bis hin zu Vollzeitverdiensten unterhalb der Armutsgrenze (sogenannte „working poor“). In Europa führt die Konzentration auf eine Hochproduktivitäts- und Hochlohnstrategie dazu, daß den gutverdienenden Insidern des Arbeitsmarktes wachsende Outsiderisiken in Gestalt der Langzeitarbeitslosen gegenüberstehen. Die Aufgabe besteht folglich darin, Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen ohne dabei arbeitende Arme in Kauf nehmen zu müssen.

Beschäftigungspolitik ist somit eine Doppelstrategie geboten. Sie richtet sich einerseits auf die Förderung des Wachstums, andererseits auf die Erhöhung der Beschäftigungsintensität. Im internationalen Wettbewerb ist die Hochproduktivitätsstrategie ohne Alternative. Dadurch werden insbesondere Arbeitsplätze im oberen und mittleren Produktivitätsbereich erhalten und geschaffen. Ergänzend ist nach Möglichkeiten Ausschau zu halten, die auch im unteren Produktivitätsbereich für mehr Beschäftigung sorgen. Dies käme insbesondere den Arbeitskräften entgegen, die den Qualifikationsanforderungen im Hochproduktivitätsbereich nicht (mehr) entsprechen.

Im Strukturwandel werden nicht nur hochproduktive Dienstleistungstätigkeiten zunehmen. Neue Beschäftigungsfelder zu erschließen, in denen gesellschaftlich notwendige Arbeit zu leisten ist, kann dies unterstützen. Zu denken ist dabei an Kinder- und Altenbetreuung, den Weiterbildungsbereich sowie Maßnahmen des Umweltschutzes und der Stadtansanierung. Entsprechende Märkte sind entweder noch zu entwickeln, oder es ist wie im Fall dauerhaft unzureichender Marktversorgung die öffentliche Bereitstellung auszubauen. Maßnahmen zur Aktivierung

<sup>1</sup> Vgl. Felix Büchel: Die Einkommensstruktur der Perforations-Jobs bei perforierter Langzeitarbeitslosigkeit. Eine Überprüfung der Leistungsfähigkeit mikroökonomischer Arbeitsmarkttheorien in einem peripheren Job-Segment, in: MittAB 3/1993, S. 336-347.

dieser Beschäftigungsfelder können sowohl auf der Angebotsseite als auch auf der Nachfrageseite ansetzen. Sie umfassen Hilfen zur Unternehmensgründung, eine verbesserte steuerliche Abzugsfähigkeit bei Inanspruchnahme haushaltsbezogener Dienstleistungen sowie die Schaffung neuer Ausbildungswege und Berufsfelder in diesen Bereichen.

Um im Bereich der genannten neuen Beschäftigungsfelder wie auch generell im unteren Produktivitätsbereich Arbeitsplätze zu schaffen, gehört die Struktur der Arbeitskosten auf den Prüfstand. Dabei ist sicherzustellen, daß akzeptable Erwerbseinkommen bei Lohnstückkosten erreicht werden können, die auch das wettbewerbsfähige Angebot von Arbeitsplätzen mit geringerer Produktivität ermöglichen. Eine sozial verträgliche Lösung könnte darin bestehen, die Differenz zwischen Brutto- und Nettolöhnen durch Abgabenerlastung zu verringern. In Frage kommen die Senkung der Lohnnebenkosten und der Lohnsteuerbelastung. Als fiskalpolitische Kompensation dafür käme – wie auch vom Weißbuch der EG-Kommission<sup>2</sup> vorgeschlagen – eine stärkere Belastung des Energieverbrauchs und der Umweltbelastung in Betracht. Würden diese Maßnahmen in erster Linie bei den Beziehern niedriger Einkommen ansetzen, würden niedrigere Bruttolöhne nicht im gleichen Umfang zu Nettoeinkommensverlusten führen. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Zuverdienstmöglichkeiten der Empfänger von Lohnersatzleistungen und von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe bei vollem bis teilweise Verzicht auf Anrechnung zu verbessern (Vermeidung der sogenannten „Armutsfalle“<sup>3</sup>).

Gelänge es, die Beschäftigungsintensität des Wachstums auch dergestalt zu erhöhen, daß dabei Arbeitsplätze im unteren Produktivitäts-

bereich geschaffen würden, könnte der Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit zumindest teilweise entgegengewirkt werden. Vor allem bei dem harten Kern von Langzeitarbeitslosen und anderen Benachteiligten auf dem Arbeitsmarkt erwarten die Betriebe zu Recht oder zu Unrecht einen unterdurchschnittlichen Produktivitätsbeitrag. Eine Reduzierung der auf dem Einsatz des Faktors Arbeit liegenden Abgabenbelastung würde also vor allem diesen Personengruppen zugute kommen. Ergänzend dazu kommt eine weitere Strategie zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit in Betracht, die in dieselbe Richtung zielt. Durch zeitlich begrenzte und degressiv ausgestaltete Lohnkostenzuschüsse (bis zur Höhe der ansonsten fälligen Sozialleistungen) könnten ebenfalls die Einstellungsbarrieren für Langzeitarbeitslose sinken.

#### Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden

Freilich lehrt alle Erfahrung, daß Langzeitarbeitslosigkeit besonders wirksam durch Reduzierung des Zugangs und nicht allein durch Abbau aus dem Bestand begegnet werden kann. Längere Arbeitslosigkeit führt im Ergebnis zu einer Entwertung des Humankapitals und sonstiger für den Arbeitsmarkt wichtiger Schlüsselqualifikationen. Damit wird die Dauer der Arbeitslosigkeit als solche ein zusätzliches Vermittlungshemmnis und zum Stigma für die Betroffenen. Beobachtungen in der Vergangenheit zeigen, daß selbst ein neuerlicher konjunktureller Aufschwung, verbunden mit einer gestiegenen Arbeitskräftenachfrage, allein noch keine Garantie für einen Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit bietet und deshalb von einem gezielten Programm begleitet sein muß.

Zu Recht empfiehlt daher die kürzlich erschienene „Beschäftigungsstudie“ der OECD<sup>4</sup> statt der unbefristeten Gewährung passiver Lohnersatz-

oder Sozialleistungen den Arbeitslosen eine stärkere Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktprogrammen (einschließlich einer aktiven Arbeitsvermittlung) zu ermöglichen. Dies setzt auch eine Schwerpunktverlagerung des Mitteleinsatzes im Bereich der Arbeitsmarktpolitik von den eher passiven zu den aktiven Leistungen voraus. Die Wirksamkeit der Maßnahmen kann dadurch gesteigert werden, daß die Mittel auf spezifische Zielgruppen ausgerichtet werden. Dabei ist allerdings dafür Sorge zu tragen, daß die Förderung schon vor Eintritt der Langzeitarbeitslosigkeit einsetzen sollte.

Selbst günstige Prognosen für die absehbare Zukunft gehen nicht davon aus, daß bei uns die Arbeitslosigkeit nachhaltig abnehmen wird (wenn keine zusätzlichen strategischen Optionen ergriffen werden). Unterbeschäftigung in beträchtlichem Umfang und die damit verbundenen Folgen werden auch dann noch nach wie vor auf der Tagesordnung stehen. Vollbeschäftigung scheint also in weite Ferne gerückt zu sein oder – noch pessimistischer – könnte ein einmaliger Glücksfall der Geschichte gewesen sein. Darauf könnte auch der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den bisher beschäftigungspolitisch erfolgreicherer Ländern wie z.B. in der Schweiz oder Schweden hindeuten. Neue Ansätze sind also gefragt. Sie müssen darauf zielen, unfreiwillige (vor allem längere) Erwerbslosigkeit zu vermeiden und abzubauen. Dabei muß aber in der sozialen Marktwirtschaft der Grundsatz gelten, daß (Vollzeit-)Beschäftigung ein existenzsicherndes Einkommen ermöglicht.

<sup>2</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Weißbuch. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 6, Luxemburg 1993, S. 145.

<sup>3</sup> Vgl. OECD (Hrsg.): OECD-Beschäftigungsstudie. Fakten, Analysen, Strategien, Paris 1994, S. 51.

<sup>4</sup> Vgl. ebenda, S. 49.