

Franz, Wolfgang; Kromphardt, Jürgen; Berthold, Norbert

**Article — Digitized Version**

## Was kann ein "Bündnis für Arbeit" leisten?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Franz, Wolfgang; Kromphardt, Jürgen; Berthold, Norbert (1996) : Was kann ein "Bündnis für Arbeit" leisten?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 1, pp. 7-18

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137312>

**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.*

# Was kann ein „Bündnis für Arbeit“ leisten?

*Kann das von der IG Metall vorgeschlagene „Bündnis für Arbeit“ aus wissenschaftlicher Sicht einen Beitrag zur Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems leisten?  
Wolfgang Franz, Jürgen Kromphardt und Norbert Berthold nehmen Stellung.*

Wolfgang Franz

## „Bündnis für Arbeit“: Bluff oder Chance?

Seit über zwanzig Jahren entfernt sich der deutsche Arbeitsmarkt immer weiter vom wirtschaftspolitischen Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes, so wie es im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft aus dem Jahre 1967 festgelegt ist. Im Jahre 1995 belief sich die Anzahl der registrierten Arbeitslosen in Deutschland auf rund 3,6 Mill. Personen, rechnet man die verdeckten Arbeitslosen hinzu, so ergibt sich eine Anzahl von knapp 5,2 Mill. Personen. Die Quote der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit liegt demnach in Deutschland im Jahre 1995 bei über 14%, nach den Prognosen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird sich daran im Jahre 1996 nichts Grundlegendes ändern.

Ebenfalls seit mindestens zwei Dekaden wird in der wissenschaftlichen Literatur zur Arbeitsmarktökonomik intensiv über Ursachen und Bekämpfungsmöglichkeiten der Arbeitslosigkeit diskutiert. Zwar

liegt kein umfassender, konsistenter und allgemein akzeptierter theoretischer und empirisch getesteter Ansatz vor, der alle Typen von Arbeitslosigkeit genau quantifizieren und entsprechende wirtschaftspolitische Empfehlungen geben könnte. Dafür ist das Problem der Beschäftigungslosigkeit vielleicht doch zu vielschichtig. Gleichwohl bietet die Arbeitsmarktanalyse eine Reihe von Bestimmungsfaktoren zur Erklärung einer hohen und dauerhaften Arbeitslosigkeit an, und es existieren überschlägige Berechnungen über das quantitative Gewicht einiger wesentlicher Arten der Arbeitslosigkeit. Solche Überlegungen beschränken sich nicht ausschließlich auf rein wissenschaftliche Diskussionen, sondern finden ihren Niederschlag in Publikationen für die Beratung der Politik und der Öffentlichkeit, wie es beispielsweise das Jahresgutachten 1994/95 des Sachverständigenrates mit einem ausführlichen Sonderkapitel über Arbeitslosigkeit belegt. An Orientierungshilfen für eine wirtschaftspolitische

Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hat es beileibe nicht gemangelt!

### Ein Bündnis - wozu?

Das ist der Hintergrund, vor dem das vorgeschlagene „Bündnis für Arbeit“ gesehen werden sollte, und der die Skepsis, die diesem Vorstoß entgegengebracht wird, verständlich macht. Bedarf es eines solchen Bündnisses? Welcher Rat kann aus wissenschaftlicher Sicht zu den einzelnen Vorschlägen gegeben werden?

Daß die einzelnen Politikbereiche energisch und zielstrebig die Arbeitslosigkeit bekämpfen sollten, ist nun wirklich eine Selbstverständlichkeit. Damit hätte vor rund zwanzig Jahren begonnen werden müssen. Aber Schuldzuweisungen helfen nicht weiter, und wenn ein „Bündnis für Arbeit“ dem Erfordernis einer nachhaltigen Offensive gegen Unterbeschäftigung Nachdruck verleiht, ohne daß die Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure verwischt werden, dann erfüllt es quasi als Marketinginstrument seinen

Zweck. Wichtiger als Bündnisse, runde Tische oder Strategiegespräche ist allerdings, daß alle am Wirtschaftsprozeß Beteiligten ihre Verantwortung erkennen und entsprechend handeln – und zwar unverzüglich.

Von daher gesehen sollte vernünftiges Handeln des einen Politikbereichs nicht an Vorbedingungen dergestalt geknüpft werden, daß ein anderer Politikbereich bestimmte Pläne durchsetzt oder nicht. Natürlich dürfen andere Politikbereiche keine konterkarierende Politik betreiben, aber es ist nicht zweckdienlich, daß eine Lohnzurückhaltung nur dann ins Auge gefaßt werden soll, wenn gleichzeitig der Staat auf eine Überprüfung der Regelungen zur sozialen Sicherheit verzichtet, unbeschadet einer Einschätzung, ob solche Korrekturvorschläge am sozialen Netz im einzelnen nun sinnvoll sind oder nicht. Wenn im Bereich der Lohnpolitik Handlungsbedarf besteht, so müssen die Tarifvertragsparteien die Initiative ergreifen; ob Veränderungen bei den Sozialleistungen angebracht und nötig sind, steht auf einem anderen Blatt.

#### **Lohnpolitik: Handlungsbedarf**

Daß ein Handlungsbedarf für die Lohnpolitik besteht, wird kaum ernsthaft bestritten. Zwar ist es verfehlt, gleich die Gesamtzahl aller Arbeitslosen als Kronzeugen einer falschen Lohnpolitik zu zitieren, denn die Lohnpolitik kann „...weder für das gesamte Ausmaß der Arbeitsmarktprobleme verantwortlich gemacht werden, noch ist sie in der Lage, sie gänzlich zu lösen“<sup>1</sup>. Gleichwohl kann auf den Beitrag der Lohnpolitik bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht verzichtet werden, er ist unerlässlich. Angesichts der bedrückend hohen Arbeitslosigkeit kommt es darauf an, neue wett-

bewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen. Deutschland befindet sich in einem zunehmend schärfer werdenden internationalen Standortwettbewerb, das heißt in einem Wettbewerb um international mobiles Kapital zu Investitionszwecken und zum Aufbau neuer Arbeitsplätze.

Genau hier muß die Lohnpolitik ansetzen – wie übrigens die Finanzpolitik auch, um nur ein Beispiel zu nennen. Dabei ist es wenig hilfreich, auf vergangene Entwicklungen in Deutschland hinzuweisen, etwa in Form des Rückgangs der Lohnquote in den achtziger Jahren, oder auf die Steigerung der Unternehmensgewinne im Jahre 1995. Im internationalen Standortwettbewerb müssen wir

unsere Konkurrenten im Auge behalten, wir müssen attraktive Standortbedingungen bieten.

Die Lohnpolitik kann ihren Beitrag zur Verbesserung des Wirtschaftsstandortes Deutschland auf zwei Ebenen leisten, welche ebenfalls in dem Vorschlag eines „Bündnisses für Arbeit“ angesprochen werden. Die eine Ebene betrifft den Kurs der Lohnpolitik für die nächsten Jahre, die andere die Flexibilisierung des Lohnbildungsprozesses.

#### **Lohnpolitische Kurskorrekturen**

Angesichts der Tatsache, daß im Zeitraum der Jahre 1990 bis 1995 die Lohnstückkosten allein in Westdeutschland gesamtwirtschaftlich um etwa 13% gestiegen sind, können Produktivitätsfortschritte auf mehrere Jahre hinaus nicht oder bestenfalls nur teilweise an die Arbeitnehmer verteilt werden, um von dieser Seite her betrachtet wieder wettbewerbsfähiger zu werden. Ohnehin steht – von allfälligen Abschlägen zunächst abgesehen – nur die um Beschäftigungsrückgänge bereinigte Fortschrittsrate der Arbeitsproduktivität überhaupt zur Disposition: Ein Teil des Produktivitätszuwachses ergibt sich allein daraus, daß Unternehmen mit Hilfe einer Verringerung der Anzahl ihrer Arbeitnehmer Produktionsabläufe rationalisieren. Nähme man die tatsächliche Produktivitätsentwicklung zur Richtschnur für Lohn erhöhungen, so ergäbe sich das absurde Resultat, daß sich jede Reallohnhöhung im Nachhinein von selbst rechtfertigte, eben weil aufgrund des Beschäftigungsabbaus infolge zu starker Reallohn erhöhungen die Produktivität steigt.

Die Autoren  
unseres  
Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Wolfgang Franz, 51, ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftstheorie einschließlich empirischer Anwendungen an der Universität Konstanz und Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*

*Prof. Dr. Jürgen Kromphardt, 62, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftstheorie, im Institut für Volkswirtschaftslehre der Technischen Universität Berlin mit den Forschungsschwerpunkten Wachstum, Konjunktur und Beschäftigung.*

*Prof. Dr. Norbert Berthold, 43, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Universität Würzburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft.*

<sup>1</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1995/96, „Im Standortwettbewerb“, Ziffer 358.

Mit anderen Worten, es muß ein Abschlag von der trendmäßigen Entwicklung der Arbeitsproduktivität vorgenommen werden, um mit einer solchen Lohnzurückhaltung neue Arbeitsplätze zu schaffen. Daß durch Lohnzurückhaltung eine zusätzliche Beschäftigung erreicht werden kann, wird von seiten der Gewerkschaften nicht (mehr) bestritten. Der Vorschlag des IG-Metall-Vorsitzenden, die Nominallöhne im Ausmaß der Preissteigerungsrate zu erhöhen, geht in die richtige Richtung, wenn die Metallindustrie in der Tat die prognostizierten Produktivitätszuwächse erwirtschaften wird. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß der derzeitige Tarifvertrag in der Metallindustrie mit seinen beschäftigungsfeindlichen Steigerungsraten auch das Jahr 1996 umfaßt. Die Forderung der IG Metall nach Vorleistungen der Unternehmen in Form von Beschäftigungszuwächsen bereits für das Jahr 1996 ist bei den gegebenen wirtschaftlichen Perspektiven für 1996 deshalb unrealistisch; dann hätte die IG Metall Nachverhandlungen und eine Korrektur der überhöhten Steigerungsraten anbieten müssen.

Eine Nominallohnerhöhung im Ausmaß der erwarteten Preissteigerungsrate ist dann akzeptabel, wenn von der Lohnpolitik kein Beitrag zur Rückführung einer als unangemessen hoch anzusehenden Preissteigerungsrate eingefordert werden muß. Im wesentlichen kann dies für die nächsten ein bis zwei Jahre unterstellt werden, für die in den meisten Prognosen ein Wert von gut 2% geschätzt wird. Mit anderen Worten, eine Steigerungsrate für die Nominallöhne in Höhe von 2% bildet eine Orientierungshilfe. Die Deutsche Bundesbank, die bekanntlich frei von dem Verdacht ist, der Geldwertstabilität

nicht die höchste Priorität einzuräumen, bezeichnet einen Wert von höchstens 2% als „Norm für die mittelfristige Preisentwicklung“.

Man sollte deshalb nicht päpstlicher sein als der Papst, zumal eine solche Lohnzurückhaltung entscheidend auf eine diesbezügliche Bereitschaft der Arbeitnehmer angewiesen ist. Ohnehin heißt Konstanz des Reallohnes nicht automatisch für alle Arbeitnehmer, daß die realen Nettoverdienste unverändert bleiben. Zwar werden durch das Jahressteuergesetz viele Arbeitnehmer im Jahre 1996 steuerlich entlastet, aber in diesem Jahr steigen auch die Beiträge zur Sozialversicherung, so daß andere Arbeitnehmer in einer realen Nettobetrachtung verlieren werden, wenn die realen Bruttolöhne konstant bleiben.

#### Effiziente Arbeitsverträge

Der Zusammenhang zwischen Lohnzurückhaltung und Beschäftigungsgewinnen ist besonders wirksam, wenn Verträge über die Lohnhöhe und zugleich über den Beschäftigungsumfang abgeschlossen werden. Damit wird die zweite Ebene des Beitrags der Lohnpolitik angesprochen, nämlich die Flexibilisierung des Lohnbildungsprozesses. Auch der Vorschlag der IG Metall geht in diese Richtung, allerdings bedarf er einer wesentlichen Modifikation.

Der Flächentarifvertrag ist zwar nicht überholt, wohl aber überholungsbedürftig. Er muß gründlich reformiert, das heißt flexibilisiert werden<sup>2</sup>. Dazu gibt es eine Reihe von Vorschlägen, auf die hier nicht

weiter eingegangen werden kann, allerdings mit der folgenden Ausnahme. Der Flächentarifvertrag könnte die Option enthalten, daß auf der betrieblichen Ebene von den Regelungen des Flächentarifvertrages abgewichen und eine betriebliche Vereinbarung über Lohnhöhe und Beschäftigung abgeschlossen werden kann. Kommt es auf der betrieblichen Ebene zu keiner Einigung, gelten die Regelungen des Flächentarifvertrags.

Regelungen über den Beschäftigungsumfang können nur auf der betrieblichen Ebene abgesprochen werden. Insoweit ist der Vorschlag der IG Metall zu modifizieren. Kein Arbeitgeberverband kann bei den einzelnen Unternehmen, sofern diese überhaupt tarifgebunden sind, die Einhaltung von Beschäftigungszusagen erzwingen, die auf der Verbandsebene gemacht wurden. Weiterhin gilt aber: Es muß eine verbindliche Abmachung sowohl über die Lohnhöhe als auch über den Beschäftigungsumfang vorliegen; ein reiner Lohnvertrag erbringt selbst bei Lohnzurückhaltung niedrigere Beschäftigungsgewinne als ein kombinierter Lohn-Beschäftigungsvertrag.

Diese Erkenntnis ist in der Literatur zur Arbeitsmarktökonomik seit mindestens fünfzig Jahren bekannt und firmiert dort unter dem Stichwort „effiziente Arbeitsverträge“. Mit Hilfe einer einfachen theoretischen Herleitung läßt sich zeigen, daß im Vergleich zu einem reinen Lohnvertrag, der die Lohnhöhe  $W_1$  vereinbart, worauf die Unternehmen den Beschäftigungsumfang  $B_1$  bestimmen, der mit einer Gewinnhöhe  $G_1$  verbunden ist, die Gewerkschaft eine höhere Beschäftigung  $B_2$  bei einem niedrigeren Lohn  $W_2$  erreichen kann, wobei sich für das Unternehmen an der Gewinnhöhe  $G_1$  nichts

<sup>2</sup> Vgl. dazu ebenda, Ziffern 380 ff.; und W. Franz: Die Lohnfindung in Deutschland in einer internationalen Perspektive: Ist das deutsche System ein Auslaufmodell?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 43, Wege aus der Arbeitslosigkeit, Berlin 1995, S. 31-57.

ändert. Würde jedoch nur ein reiner Lohnvertrag in Höhe von  $W_2$  abgeschlossen, dann könnten die Unternehmen ein höheres Gewinnniveau  $G_2$  dadurch erreichen, daß sie bei der nunmehr vereinbarten Lohnhöhe  $W_2$  ein Beschäftigungsvolumen  $B_3$  wählen, wobei  $B_3$  niedriger als  $B_2$ , aber höher als  $B_1$  ist<sup>3</sup>.

Es liegt auf der Hand, daß sich solche effizienten Arbeitsverträge nur auf betriebsbedingte Kündigungen beziehen können und nicht für solche Beschäftigten gelten, deren Leistungsbereitschaft schuldhaft sinkt. Auch muß dem Unternehmen bei unvorhergesehenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten größeren Ausmaßes das Recht vorbehalten bleiben, das Arbeitsvolumen anzupassen. Eine vertraglich vereinbarte Krisenklause mit einem verbindlich festgelegten Schiedsverfahren einschließlich eines Unterwerfungszwanges könnte solche Fälle regeln und die

---

<sup>3</sup> Vgl. für eine einfache Beweisführung W. Franz: Arbeitsmarktkonomik, 2. Aufl., Berlin 1994, S. 278 ff.

<sup>4</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., Ziffer 367.

damit einhergehenden Konflikte verringern helfen.

#### **Aufwertung als Folge einer Lohnzurückhaltung?**

Mitunter wird die Auffassung vertreten, eine Lohnzurückhaltung und die damit einhergehende Verbesserung des Standortes seien vergebliche Mühen, weil eine daraufhin erfolgende Aufwertung der DM alle Anstrengungen wieder zunichte macht.

Die fragwürdigen Implikationen des Arguments sind bereits erkennbar, wenn man es anders herum betrachtet: Können wir uns in fröhlicher Unbekümmertheit jede Lohnerhöhung leisten, weil es der Wechselkurs – diesmal in Form einer Abwertung – schon richten wird? Wenn die durch eine Lohnzurückhaltung erzielten Kostenvorteile im Preis weitergegeben werden, führt die daraufhin steigende Nachfrage des Auslands zu Beschäftigungsgewinnen, nach einiger Zeit indessen auch zu einer Aufwertung der D-Mark, die den Wettbewerbsvorsprung im Durchschnitt aller exportierenden Branchen wieder zunichte macht<sup>4</sup>.

Während dieser Anpassungsvorgänge sind aber zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen worden, die nicht gleich wieder abgebaut werden. Diese Beschäftigungsgewinne sollten nicht einer Geringschätzung unterliegen, die Analogie zum binnenwirtschaftlichen Wettbewerb mag nützlich sein: Einerseits sollen Pionierunternehmen mit der Aussicht auf hohe Gewinne neue Märkte erschließen, andererseits ist es Ziel der Wettbewerbspolitik, dafür Sorge zu tragen, daß der Marktzutritt nicht behindert wird, so daß diese Gewinne von neuen Wettbewerbern allmählich wegkonkurriert werden. Wenn die Kostenvorteile nicht im Preis weitergegeben werden, erhöht sich die Rentabilität des eingesetzten Kapitals und dies attrahiert Investitionen in Arbeitsplätze. Bei ausländischen Investitionen kann der damit einhergehende Kapitalimport ebenfalls zu einer Aufwertung der D-Mark führen, aber nur so lange, bis der Renditevorsprung im Vergleich zum Ausland noch nicht eingegeben ist. Dann bildet sich die Aufwertung zurück. Es verbleiben zusätzliche Arbeitsplätze im Inland.

---

Jürgen Kromphardt

## **Ein Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit**

---

In allen westlichen und insbesondere in den europäischen Industriestaaten hat sich seit 1973 das Ausmaß der Arbeitslosigkeit erhöht: Viele Millionen Menschen sind als Arbeitslose registriert. Weitere Millionen können ihre Erwerbswünsche nicht verwirklichen, gehen aber nicht als Arbeitslose in die Statistik ein. Es läßt sich

nicht übersehen, daß Europa sich dem Phänomen einer dauerhaften und offenbar schwer korrigierbaren Massenarbeitslosigkeit gegenüberübersieht.

Diese Entwicklung ist nicht auf eine einzige, sondern auf viele Ursachen zurückzuführen. Zum einen besteht strukturbedingte Arbeitslosigkeit; sie ergibt sich,

weil die Struktur des Angebots an Arbeit (die an den Kriterien Qualifikation, Alter, Geschlecht und regionale Verfügbarkeit festzumachen ist) nicht mit der Struktur der Nachfrage übereinstimmt, so daß es auf der einen Seite nicht besetzbare Arbeitsplätze und auf der anderen Seite arbeitslose Erwerbssuchende gibt.

Diese strukturbedingte Arbeitslosigkeit spielt in der öffentlichen Diskussion eine große Rolle. Ihre Bedeutung wird jedoch häufig überschätzt; denn strukturbedingte Arbeitslosigkeit liegt im strengen Sinne eindeutig nur in dem Umfang vor, in dem es sowohl Arbeitslose als auch offene Stellen gibt.

Mit diesem Ansatz kann man daher nur einen Teil der herrschenden Arbeitslosigkeit erklären, da die Zahl der offenen, unbesetzten Stellen deutlich geringer als die Zahl der Arbeitslosen ist. Diese Aussage gilt trotz aller Schwierigkeiten, die Zahl der offenen Stellen statistisch zu ermitteln. Somit kann die strukturbedingte Arbeitslosigkeit nur einen Teil der Arbeitslosigkeit ausmachen, und dementsprechend kann eine Bekämpfung der strukturbedingten Arbeitslosigkeit durch Maßnahmen der Weiterqualifikation und ähnliches nur einen Teil der Arbeitslosigkeit beseitigen.

### **Mehr Beschäftigung durch Lohnsenkungen?**

Als zweiter wichtiger Einflußfaktor auf die Höhe der Arbeitslosigkeit gilt vielen Ökonomen das Lohnniveau. Hinter dieser Vorstellung steht die mikroökonomisch einleuchtende, aber makroökonomisch fragwürdige Vorstellung, die Beschäftigung sei um so höher, je niedriger das Lohnniveau angesetzt wird. Mikroökonomisch ist diese Vorstellung einleuchtend, weil der einzelne Unternehmer seine Wettbewerbsposition verbessert, wenn nur er individuell niedrigere Löhne zu zahlen braucht. Er kann mit niedrigeren Preisen seinen Absatz erweitern, weil die Nachfrage mit sinkenden Preisen steigt und weil er seine Konkurrenten unterbieten kann. Er wird daher Produktion und Beschäftigung erhöhen.

Wenn jedoch alle Unternehmer niedrigere Löhne zahlen, dann sinken auch die Einkommen der Arbeitnehmer insgesamt. Ob sie dann in der Lage sind, mehr Güter zu kaufen, ist mehr als fraglich. Falls die Unternehmer diesen Kreislaufzusammenhang in ihren Überlegungen berücksichtigen, werden sie bei der Einstellung von Arbeitskräften abwarten, ob denn überhaupt eine Nachfrageerhöhung eintritt. Der Beschäftigungseffekt der Lohnsenkung wird damit ungewiß.

Auch ohne auf diese theoretische Diskussion weiter einzugehen, läßt sich feststellen, daß eine Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch sinkende Löhne bzw. durch Verzicht auf Lohnsteigerungen trotz steigender Arbeitsproduktivität auf wirtschaftspolitische Durchsetzungsprobleme stößt: Zum einen haben die Anhänger solcher Maßnahmen (z. B. der Sachverständigenrat) stets Aussagen darüber vermieden, wie niedrig der Lohn (in Relation zur Arbeitsproduktivität) werden muß, damit die Arbeitslosigkeit verschwindet. Zum anderen fällt es schwer, sich vorzustellen, wie eine derartige Empfehlung (z.B.: die Löhne müssen solange sinken, bis ein hoher Beschäftigungsstand erreicht ist und nur noch die strukturbedingte Arbeitslosigkeit übrigbleibt) in die Realität umgesetzt werden kann. Daher sind die Aussichten begrenzt, daß man durch Lohnsenkungen die Arbeitslosigkeit wesentlich verringern wird.

### **Begrenzte Hoffnung auf expansive Geld- und Fiskalpolitik**

Die dritte wesentliche Ursache für die Arbeitslosigkeit liegt in der mangelnden Nachfrage nach Gütern und Diensten, die dazu führt, daß die Unternehmen und auch die öffentlichen Arbeitgeber

weniger Arbeitskräfte zur Produktion der nachgefragten Güter und Dienste benötigen, als dem Angebot an Arbeitskräften entspricht. In dem Umfang, in dem die Arbeitslosigkeit nachfragebedingt ist, liegt der Ansatz für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in der Steigerung der Güternachfrage. Aber auch dieser Beeinflussung sind deutliche Grenzen gesetzt. Die öffentlichen Budgets befinden sich fast überall im Defizit, und ihre Erweiterung zwecks Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage würde zu einer Erhöhung der Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte führen, die den weiteren finanzpolitischen Spielraum immer weiter einschränkt.

In Deutschland könnte allerdings die Geldpolitik einen wichtigen – wenn auch begrenzten – Beitrag leisten, indem die Bundesbank die Zinsen, die den Geldmarkt beeinflussen, weiter senkt und so zinsenkend auf den Kapitalmarkt einwirkt. Zwar sind die Kapitalmärkte weltweit verflochten, aber die wenigen Länder, die über eine als stark geltende Währung verfügen (Deutschland, Japan, Schweiz) oder die Kapitalabflüsse nicht sehr fürchten (müssen), also die USA, können mit Zinssenkungen vorangehen, denen viele andere Notenbanken rasch folgen, wie die letzte Diskontsatzsenkung der Deutschen Bundesbank im Dezember 1995 gezeigt hat.

Leider leistet die Deutsche Bundesbank diesen Beitrag nur sehr zögerlich. Sie und die anderen europäischen Notenbanken haben das Ziel der Inflationsbekämpfung immer mehr in den Vordergrund gerückt, während beschäftigungsorientierte Überlegungen an Gewicht verloren haben. Dazu hat sicherlich auch

eine Neuentwicklung der makroökonomischen Theorie beigetragen, die in den 80er Jahren dominierte und die meinte, zeigen zu können, daß Fiskalpolitik nur eine vorübergehende beschäftigungspolitische Wirkung haben kann. Die Grenzen dieser insbesondere von dem diesjährigen Nobelpreisträger Robert E. Lucas vertretenen Position sind zwar inzwischen in der wissenschaftlichen Diskussion herausgearbeitet; sie hat jedoch ihren Einfluß auf die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger noch lange nicht verloren. Insofern bestehen nur begrenzte Aussichten, daß durch geld- und fiskalpolitische Maßnahmen der Mangel an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage kompensiert werden kann. Dieser ergibt sich daraus, daß bei dem erreichten Einkommensniveau und der Verteilung dieses Einkommen eine höhere Beschäftigung dazu führen würde, daß die privaten Haushalte insgesamt

mehr sparen, als die privaten Unternehmer bei den herrschenden Zinssätzen bereit sind, über ihre Gewinne plus Abschreibungen hinaus brutto zu investieren.

Betrachtet man alle drei Erklärungsansätze zusammen und berücksichtigt man die begrenzte Durchsetzbarkeit bzw. Wirksamkeit der aus ihnen abzuleitenden Maßnahmen, so wird das Bild der Ratlosigkeit verständlich, das sich bei der Frage zeigt, wie man die Massenarbeitslosigkeit bekämpfen könne.

#### Der Vorschlag des IG-Metall-Vorsitzenden

In dieser Situation der Ratlosigkeit hat der Vorsitzende der IG Metall Zwickel seinen Vorschlag plaziert, zwischen den Tarifpartnern ein „Bündnis für Arbeit“ zu schließen, für das beide Partner Leistungen erbringen sollen: Die Arbeitnehmerseite soll auf

Lohnerhöhungen, die über die Inflationsrate hinausgehen, und damit auf ihre Beteiligung am Produktivitätsfortschritt verzichten. Die Arbeitgeberseite soll sich dafür verpflichten, zusätzliche Arbeitsplätze in einem genau präzisierten Umfang zu schaffen.

Dieser Vorschlag paßt zu der neoklassischen Vorstellung, die Arbeitslosigkeit sei (abgesehen von der strukturbedingten Arbeitslosigkeit) auf zu hohe Reallöhne zurückzuführen. Dabei ist der Maßstab für die Höhe der Reallöhne die Arbeitsproduktivität. Der Verzicht auf Lohnsteigerung über die Inflationsrate hinaus würde diese Relation verringern, und damit wäre nach neoklassischer Vorstellung eine Senkung der Arbeitslosigkeit zu erwarten. Dieser Vorschlag trägt aber auch keynesianischen Vorstellungen und deren Kreislaufüberlegungen Rechnung: Gegen eine Lohnsenkung ohne gleichzeitig vereinbarte Be-

Manfred Holthus (Hrsg.)

## Elemente regionaler Wirtschaftspolitik in Deutschland

Mit dem verstärkten Auftreten regionaler sozioökonomischer Ungleichheiten und den damit verbundenen gesellschaftlichen Konflikten gewinnt die Regionalpolitik in Entwicklungs- und Transformationsländern zunehmende Bedeutung. Die Aufmerksamkeit der politisch Verantwortlichen richtet sich dabei zunehmend auf die in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft verfolgten Ansätze und Methoden. Diesem Thema widmete sich auch ein Seminar, das vom HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg mit Führungskräften aus der VR China veranstaltet wurde.

Der Sammelband beruht auf den dort gehaltenen Vorträgen. Beginnend mit den räumlichen Ungleichgewichten im vereinten Deutschland befassen sich die Experten aus Forschung und Ministerien mit den Zielen, den gesetzlichen Grundlagen, den Trägern und den Instrumenten der Regionalpolitik sowie mit der Förderung der Unternehmensinvestitionen und des Infrastrukturaufbaus in Ostdeutschland, dem Finanzausgleich und den räumlichen Effekten öffentlicher Einnahmen und Ausgaben. Den Abschluß bilden Überlegungen zur Frage, ob die Erfahrungen in Deutschland Ansatzpunkte für eine regionale Wirtschaftspolitik in China bieten.

1995, 259 S., brosch., 65,- DM, 481,- öS, 65,- sFr, ISBN 3-7890-4082-7

(Veröffentlichungen des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg, Bd. 22)



Nomos Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden



schäftigungserhöhung wenden die Keynesianer nämlich ein, daß solch eine Lohnsenkung in der ersten Runde nur dazu führt, daß bei gleicher Beschäftigung der Verdienst der einzelnen Arbeitnehmer zurückgeht, so daß auch die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme sinkt und damit verbunden vermutlich auch die Nachfrage nach Konsumgütern. Wenn dann die Unternehmer überlegen, ob sie aufgrund der niedrigen Löhne mehr Arbeitskräfte einstellen sollen, erleben sie bereits die Verringerung der Konsumgüternachfrage und werden zumindest im Bereich der Konsumgüterproduktion auf Neueinstellungen, die ihnen die Lohnsenkung nahelegt, verzichten, weil die Änderung der Nachfrage in die entgegengesetzte Richtung weist. Diese Entwicklung kann auch auf die Investitionsgüterindustrie übergreifen, so daß auch dort die von Neoklassikern erhoffte Ausdehnung der Beschäftigung ausbleibt.

Diese kreislaufmäßige Gefahr wird durch den Vorschlag des Vorsitzenden der IG Metall gebannt, da die Lohnzurückhaltung an eine Beschäftigungssteigerung gebunden wird. Diese Verknüpfung hat, wenn sie funktioniert, zur Folge, daß die Lohnsumme insgesamt nicht sinkt und damit auch nicht die Nachfrage nach Konsumgütern. Dennoch muß der kreislauftheoretisch argumentierende Ökonom gegenüber diesem Vorschlag skeptisch bleiben. Denn der Vorschlag stellt zwar sicher, daß die Lohnsumme nicht sinkt, weil Beschäftigung und Lohnentwicklung gekoppelt sind, aber die vorgesehene Einstellung neuer Arbeitskräfte führt zu einer Mehrproduktion von Gütern, und es bleibt ungeklärt, woher die zusätzliche Nachfrage nach Gütern kommen soll.

Es ist nicht ausgeschlossen, daß die Lohnsenkung dazu führt, daß die Unternehmer im Vorgriff auf künftige Nachfrage positive Absatzerwartungen haben und entsprechend mehr Beschäftigte einstellen. Sie müssen dafür den Optimismus der Neoklassiker teilen, die davon ausgehen, daß die zusätzliche Beschäftigung und das daraus resultierende zusätzliche Angebot sich seine Nachfrage selber schaffen. Dann kann eine positive Entwicklung der Beschäftigung eintreten. Daher hat auch in kreislauftheoretischer Überlegung ein Vorgehen gemäß dem Vorschlag des IG-Metall-Vorsitzenden deutlich mehr Chancen, zu einer Beschäftigungserhöhung zu führen, als wenn man sich auf eine reine Lohnsenkung beschränkt. Sicher aber ist das Ergebnis nicht. Eine optimistischere Einstellung wird der neoklassische Ökonom haben, der von dem negativen Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung überzeugt ist. Insofern ist es nicht sehr überraschend, daß der neoklassisch dominierte Sachverständigenrat in seinem neuesten Jahresgutachten den Zwickel-Vorschlag begrüßt, weil er mit der Vorstellung übereinstimmt, daß Lohnzurückhaltung den Weg zu mehr Beschäftigung eröffnen könne<sup>1</sup>.

### **Realisierungsschwierigkeiten und -aussichten**

Selbstverständlich erkennt auch der Sachverständigenrat, daß der Zwickel-Vorschlag in dieser Weise, nämlich als Vereinbarung zwischen den Tarifparteien, nicht realisierbar ist, weil die Arbeitgeber ihre Mitgliedsfirmen nicht verpflichten können, ihre Beschäftigung in einem bestimmten Umfang auszuweiten. Es wäre auch unsinnig zu erwarten, daß die Ausweitung der Beschäftigung in

allen Betrieben der Metallindustrie genau im gleichen Umfang erfolgt. Möglich wäre dagegen eine individualisierte Variante, die der Sachverständigenrat so beschreibt: „Die Tarifvertragsparteien könnten prüfen, ob ein Flächentarifvertrag die Option enthalten kann, auf der Unternehmensebene eine Festlegung sowohl über die Lohnhöhe und zugleich auch über die Beschäftigung vorzunehmen.“<sup>2</sup>

Wird eine solche Option von einem Unternehmen übernommen und mit seinem Betriebsrat vereinbart, so werden davon nur Unternehmen Gebrauch machen, die eine Möglichkeit sehen, mehr Arbeitskräfte einzustellen und die daraus erwachsende zusätzliche Produktion zu kostendeckenden Preisen zu verkaufen. Insofern läuft diese Regelung darauf hinaus, daß Unternehmen, die mehr Beschäftigte einstellen, durch Lohnzurückhaltung belohnt werden. Dies gilt dann unabhängig davon, ob die Lohnzurückhaltung die Ursache für die Beschäftigungsausweitung ist oder nicht.

### **Würdigung des Vorschlags**

Unabhängig davon, ob und in welcher Form ein Bündnis für Arbeit realisiert wird, hat der Vorschlag des IG-Metall-Vorsitzenden gezeigt, daß die Gewerkschaften bereit sind, durch Lohnzurückhaltung einen Beitrag zu leisten, damit die Arbeitslosigkeit verringert wird. Zumindest die IG Metall kann daher den oft geäußerten Behauptungen entgegenreten, daß bei der Lohnbildung die Interessen der Arbeitslosen unter den Tisch fallen. Diese

<sup>1</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1995/96, Bonn, November 1995, Tz 272.

<sup>2</sup> Ebenda, Tz 387.



Behauptungen beziehen sich darauf, daß trotz hoher Arbeitslosigkeit die Löhne der Beschäftigten erhöht werden. Dies ist aber nur dann eine Mißachtung der Interessen der Arbeitslosen, wenn Lohnzurückhaltung per se zu mehr Beschäftigung führen würde. Aufgrund der Kreislaufzusammenhänge ist dieses Ergebnis jedoch ungewiß.

Fazit: Wird der Zwickel-Vorschlag in einer individualisierten Variante in vielen Unternehmen realisiert, so wäre dies sehr zu begrüßen. Denn entweder wird – in neoklassischer Sicht – durch die Lohnzurückhaltung zusätzliche Beschäftigung geschaffen oder es wird – in keynesianischer Sicht – die Ausweitung der Beschäftigung honoriert, was sicherlich den

Unternehmen die Entscheidung erleichtert, mehr Arbeitskräfte einzustellen. Allerdings werden Keynesianer darauf hinweisen, daß die Verwirklichung des Zwickel-Vorschlags eine beschäftigungsorientierte Globalsteuerung nicht überflüssig macht, sondern vielleicht sogar eine Voraussetzung für den Erfolg solcher Vereinbarungen darstellt.

---

Norbert Berthold

## Abschied von überholten Glaubenssätzen?

---

Die arbeitsmarktpolitische Diskussion dümpelte trotz anhaltend hoher Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren nur so vor sich hin. Dies hat sich mit einem Schlag geändert, seit der Vorsitzende der IG Metall zu einem Bündnis für Arbeit aufgerufen hat. Nun steht Deutschland arbeitsmarktpolitisch Kopf. Die Gewerkschaften scheinen bereit, alte Glaubenssätze, mit denen sie noch in die letzten Tarifauseinandersetzungen zogen, über Bord zu werfen. Nicht mehr kräftig steigende Löhne, sondern eine moderate Lohnpolitik soll nun helfen, neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Es verwundert nicht, daß die ideologisch leicht verunsicherten Mitglieder der Gewerkschaften diesem vermeintlichen Richtungswechsel nicht so schnell folgen können. Aber auch die geballte wirtschaftspolitische Kompetenz der sozialdemokratischen Führungsspitze tut sich damit noch schwer. Während der eine noch immer landauf, landab verkündet, daß Autos keine Autos kaufen können, und damit der Kaufkrafttheorie des Lohnes das Wort redet, for-

dert der andere noch eine höhere staatliche Verschuldung, um mit dem Problem der Arbeitslosigkeit fertig zu werden. Hier hat sich offensichtlich das „neue Denken“ noch nicht durchgesetzt.

### Elemente des „neuen Denkens“

Was die Vernunft nicht vermochte, erzwingen nun veränderte (welt-)wirtschaftliche Gegebenheiten: Die Gewerkschaften kommen nicht darum herum, ihren lohn- und tarifpolitischen Kurs zu überdenken. Die rückläufigen Mitgliederzahlen der eigenen Organisation, die zunehmende Verbandsflucht bei den Arbeitgebern und die Tatsache, daß vereinbarte Flächentarifverträge immer öfter mit Zustimmung der Betriebsräte unterlaufen werden, beschleunigen diesen Prozeß. Die Gewerkschaften erkennen, daß sie die Lohn- und Tarifpolitik umstellen müssen, wenn sie den Kontakt zur betrieblichen Realität nicht verlieren<sup>1</sup> und dem Flächentarifvertrag nicht vorzeitig den Garaus machen wollen. Sie sehen auch immer deutlicher, daß die Arbeitszeiten flexibler gestaltet werden

müssen und der betrieblichen Ebene ein wesentlich größerer Gestaltungsspielraum eingeräumt werden muß.

Weitere kollektive Arbeitszeitverkürzungen werden von einer Mehrheit des Gewerkschaftstages gegenwärtig abgelehnt. Der Blick in den eigenen Geldbeutel hat diesen Erkenntnisprozeß gefördert, schmälern doch Arbeitszeitverkürzungen aufgrund des Verzichts auf ansonsten mögliche Lohnerhöhungen das Einkommen der beschäftigten Arbeitnehmer erheblich.

Das Herzstück des von der IG Metall geplanten arbeitsmarktpolitischen „Befreiungsschlages“ ist aber ein Bündnis für Arbeit. Es sieht vor, daß sich Arbeitgeber, Gewerkschaften und die Bundesregierung verpflichten, gemeinsame Anstrengungen zu unternehmen, um der Arbeitslosigkeit zu Leibe zu rücken<sup>2</sup>. Die IG Metall ist unter bestimmten Bedingungen bereit, einmalig im Jahre 1997 auf

---

<sup>1</sup> Vgl. K. Zwickel: Grundsatzreferat auf dem 18. ordentlichen Gewerkschaftstag in Berlin, Redemanuskript, S. 14.

reale Lohnsteigerungen zu verzichten und befristeten Einarbeitungszuschlägen für Langzeitarbeitslose zuzustimmen. Dies setzt allerdings zum einen voraus, daß die Unternehmungen der Metallverarbeitung in den nächsten drei Jahren auf betriebsbedingte Kündigungen verzichten, 300 000 neue Arbeitsplätze schaffen, zusätzlich 30 000 Langzeitarbeitslose einstellen und die Zahl der Ausbildungsplätze um jährlich 5% erhöhen. Das Jahr 1996 wird dabei als Testjahr betrachtet.

Daneben muß sich zum anderen die Bundesregierung verpflichten, bei der Reform des Arbeitsförderungsgesetzes darauf zu verzichten, das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe zu kürzen, die Kriterien für die Sozialhilfe nicht zu verschärfen, eine Regelung zu schaffen, die gewährleistet, daß alle Jugendlichen, die einen Ausbildungsplatz wollen, auch einen bekommen, und schließlich dafür zu sorgen, daß die Unternehmungen, die nicht oder zu wenig ausbilden, zu einem Lastenausgleich herangezogen werden.

#### Ursachen der gegenwärtigen Misere

Ein „Bündnis für Arbeit“ könnte helfen, die gegenwärtige Arbeitslosigkeit abzubauen, wenn es an der Wurzel des Übels ansetzt. Es ist weitgehend unstrittig, daß die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland kaum mehr zyklische, wohl aber strukturelle Ursachen hat<sup>2</sup>. Damit ist eine expansive Nachfragepolitik nicht geeignet, die Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen. Strukturelle Arbeitslosigkeit entsteht, weil die Akteure auf den Arbeitsmärkten nicht adäquat auf längerfristige Veränderungen reagieren. Der strukturelle Wandel, bei dem der Dienstleistungssektor auf Kosten

des industriellen Sektors wächst, ist eine erste Herausforderung. Diese sektoralen Verschiebungen verändern auch die regionalen Strukturen. Das branchenspezifische Humankapital wird ständig umbewertet.

Eine zweite Herausforderung besteht darin, daß seit den 80er Jahren die Nachfrage nach weniger qualifizierter Arbeit relativ zur qualifizierten Arbeit zurückgeht. Dies hat nicht nur mit der Art des technischen Fortschritts zu tun, sondern ist wohl auch auf den intensiveren Wettbewerb mit Ländern zurückzuführen, die komparative Vorteile bei der Produktion arbeitsintensiver Produkte haben.

Der strukturelle und technologische Wandel verläuft in Deutschland aber alles andere als reibungslos. Es kommt zu millionenfachen Staus, weil die Arbeitsmärkte offensichtlich nur unzureichend funktionieren. Der preisliche Koordinationsmechanismus ist blockiert, weil die qualifikatorische, regionale und sektorale Lohnstruktur relativ inflexibel ist. Dies ist auf originäre gewerkschaftliche Macht, aber auch auf Fehlanreize des Sozialstaates (hohe Lohnersatzraten, lange Bezugsdauer und laxer administrative Handhabung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung; hohes Niveau der Sozialhilfe) zurückzuführen. Der mögliche alternative Anpassungsmechanismus der Abwanderung funktioniert in Deutschland bisher kaum, weil die Arbeitnehmer beruflich, regional und

sektoral wenig mobil sind. Das Notventil flexiblerer Arbeits- und längerer Kapitalnutzungszeiten ohne Zuschläge ist gegenwärtig noch weitgehend verstopft. Damit bleibt aber nur der Weg über Mengenanpassungen.

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit müßte eigentlich einen heilsamen Druck auf die Lohnpolitik ausüben. Dies ist aber in Deutschland, wo die Verantwortung für die Lage auf den Arbeitsmärkten mit der Tarifautonomie formal den Tarifvertragsparteien zugewiesen ist, kaum der Fall. Die Lasten aus dem strukturellen und technologischen Wandel werden immer öfter auf Dritte – zumeist den Staat – abgewälzt<sup>4</sup>. Ein Teil der Lasten wird von den Beitrags- und Steuerzahlern getragen, die die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitsmarktpolitik finanzieren. Immer mehr ältere Arbeitnehmer verlassen den Arbeitsmarkt über den Notausgang des vorzeitigen Ruhestandes auf Kosten zukünftiger Generationen. Die Steuerzahler werden aber noch einmal zur Kasse gebeten, wenn notleidend gewordene Unternehmungen an den staatlichen Subventionstropf gehängt werden. Es gibt also wenig Grund für die Tarifvertragsparteien, das Schicksal der arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer in ihrem lohnpolitischen Kalkül besonders zu beachten.

Diese Strategie, Lasten auf Dritte abzuwälzen, öffnet aber die Steuer- und Abgabenschere weiter und trägt dazu bei, daß die Beschäftigung weiter zurückgeht. Die Beiträge der Arbeitgeber zur Sozialversicherung wirken wie eine Steuer auf den Produktionsfaktor Arbeit. Es verwundert deshalb nicht, wenn die Unternehmungen ihre Nachfrage nach Arbeit verringern. Damit sind aber die negativen Wirkungen noch

<sup>2</sup> Vgl. ebenda, S. 11.

<sup>3</sup> Vgl. K.-H. Paqué: Arbeitslosigkeit und sektoraler Strukturwandel – Eine Interpretation von vier Dekaden westdeutscher Arbeitsmarktgeschichte, in: List Forum, 21 (1995), S. 169ff.

<sup>4</sup> Vgl. N. Berthold, R. Fehn: Arbeitslosigkeit – Woher kommt sie? Wann bleibt sie? Wie geht sie?, in: List Forum, 20 (1994), S. 306ff.

nicht ausreichend beschrieben. Die Gewerkschaften versuchen, die Nettokonsumreallohne der Arbeitsplatzbesitzer zu sichern. Eine steigende Belastung mit Steuern und Abgaben treibt die Produktreallohne der Arbeitgeber weiter in die Höhe, verringert die Beschäftigung und setzt einen Teufelskreis in Gang<sup>5</sup>. Die Verlagerung von Beschäftigungsrisiken auf den Staat wird selbst zum Beschäftigungsrisiko.

### Neue Lohn- und Tarifpolitik?

Die Elle, die man an das Bündnis für Arbeit anlegen muß, liegt somit auf der Hand: Wenn dieses neue institutionelle Arrangement mit dazu beiträgt, die relativ rigiden Löhne, Lohnstrukturen, Arbeits- und Kapitalnutzungszeiten flexibler zu gestalten, wenn es einen Beitrag leistet, die weit geöffnete Steuer- und Abgabenschere auch nur etwas zu schließen und wenn es schließlich dafür sorgt, die verwischte Verantwortung auf den Arbeitsmärkten wieder klarer zuzuweisen, ist es

sicherlich sinnvoll, diesen Vorschlag in die Tat umzusetzen.

Das Millionenheer von Arbeitslosen würde es den Gewerkschaften auch mit steigenden Mitgliederzahlen danken, wenn diese endlich bereit wären, die Lohnpolitik in den Dienst der Beschäftigungspolitik zu stellen. Die positiven Erfahrungen mit einer moderaten Lohnpolitik, die in den 80er Jahren neue Arbeitsplätze in großer Zahl geschaffen hat, müßten es den Gewerkschaften eigentlich leichter machen, diesen lohnpolitischen Faden wieder aufzunehmen. Wegen der veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten und der verhärteten (Langzeit-)Arbeitslosigkeit wird man auf diesem lohnpolitischen Weg beschäftigungspolitisch allerdings

nur dann erfolgreich sein, wenn in den tarifpolitischen Auseinandersetzungen die spezifischen Gegebenheiten auf den qualifikatorischen, regionalen und sektoralen Teilarbeitsmärkten stärker als bisher berücksichtigt werden.

Mit den Flächentarifverträgen in der gegenwärtigen wenig flexiblen Form ist dies aber nicht zu machen<sup>6</sup>. Man wird um betriebsnähere Vereinbarungen nicht herkommen. Dies fällt den Gewerkschaften nicht nur aus organisationspolitischen Gründen, sondern auch deshalb nicht leicht, weil sie den Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ aufgeben müssen. Der Lohn der Mühe wäre eine höhere Beschäftigung, weniger Arbeitslose, eine geringere Belastung mit Steuern und Abgaben, eine vermehrte Human- und Realkapitalbildung und daher ein steigendes reales Nettoeinkommen der Arbeitnehmer.

Eines Bündnisses für Arbeit bedarf es allerdings nicht, wenn man die Quellen des Wohlstandes

<sup>5</sup> Vgl. N. Berthold: Beschäftigungspakt – Ein gefährlicher Irrweg, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 2, S. 70.

<sup>6</sup> Vgl. N. Berthold, R. Fehn: Evolution von Lohnverhandlungssystemen – Macht oder ökonomisches Gesetz?, in: W. Zohlnhöfer (Hrsg.): Tarifautonomie auf dem Prüfstand, im Druck.

Jürgen Siebke/H. Jörg Thieme (Hrsg.)

## Geldpolitik

Zwanzig Jahre Geldmengensteuerung in Deutschland

Im Dezember 1974 hat die Deutsche Bundesbank erstmals ein Geldmengenziel verkündet. Damit wurde eine neue Ära der Geldpolitik eingeleitet. Die bis dahin kurzfristig orientierte Zins- und Liquiditätspolitik wurde durch eine mittelfristig ausgerichtete Geldmengensteuerung ersetzt. Obwohl die Zielsetzungen aus anderen Gründen häufig verfehlt wurden, gelang es der Bundesbank seit den siebziger Jahren besser als vielen anderen Notenbanken, Inflationsprozesse wirksam zu bekämpfen. Dennoch wird deren geldpolitische Ausrichtung immer wieder heftig kritisiert. Mittlerweile haben zudem andere Notenbanken das Konzept der Geldmengensteuerung aufgegeben und präferieren wiederum eine situationsbezogene Zins- und Liquiditätssteuerung.

Nach zwanzig Jahren ist es deshalb an der Zeit, das Konzept der Geldmengensteuerung kritisch zu überprüfen, die Ursachen der faktischen Zielverfehlungen zu diagnostizieren, alternative geldpolitische Konzeptionen zu diskutieren und Effizienzverbesserungen der Geldmengensteuerung vorzuschlagen.

Dieser Sammelband ermöglicht Studierenden einen raschen Einstieg in die aktuelle geldpolitische Diskussion und bietet Bankpraktikern wertvolle Einblicke in die Entscheidungsprozesse von Zentralnotenbanken.

1995, 221 S., brosch., 59,- DM, 437,- öS, 59,- sFr, ISBN 3-7890-4014-2  
(Monographien der List Gesellschaft e.V., Neue Folge, Bd. 18)



Nomos Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden



für alle wieder zum Sprudeln bringen will. Die Vorleistungen, die Arbeitgeber und Regierung im Bündnis für Arbeit erbringen müssen, deuten aber darauf hin, daß die Gewerkschaften nicht ernsthaft daran denken, die alten lohn- und tarifpolitischen Trampelpfade zu verlassen. Die Gewerkschaften wissen natürlich auch, daß es nicht ausreicht, die realen Lohnstückkosten im Jahre 1997 einmalig um 2% bis 3% zu senken, wenn die metallverarbeitende Industrie in den nächsten drei Jahren 330 000 zusätzliche Arbeitsplätze schaffen soll. Es ist illusorisch zu glauben, man könnte die Beschäftigung mit einer einmaligen „realen Nullrunde“ um mehr als 14% steigern. Das Jahr 1996 wird zeigen, daß die von der IG Metall geforderten zusätzlichen Arbeitsplätze nicht geschaffen werden.

Die metallverarbeitende Industrie muß im Jahre 1996 die Kostensteigerungen von über 5% (3% Lohnanstieg; 2,1% Arbeitszeitverkürzung) aus der letzten Tarifrunde verkraften. Dazu kommen steigende Beiträge zur Sozialversicherung von etwa 1%. Die für das Jahr 1996 erwarteten Zuwächse von 6,5% bei der Produktivität, die vor allem entstehen, weil die Unternehmungen wegen der hohen Tarifabschlüsse und der Einführung der 35-Stunden-Woche verstärkt rationalisieren, reichen im günstigsten Fall aus, die Lohnstückkosten zu stabilisieren. Wenn die Prognose des Ifo-Instituts für das Jahr 1996 richtig ist, daß die Produktion in der metallverarbeitenden Industrie um etwa 3% wachsen wird, werden im Jahr 1996 keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen, sondern welche abgebaut.

Es gibt noch ein anderes, ordnungspolitisch schwerer wiegen-

des Indiz, daß die Gewerkschaften das Bündnis für Arbeit eher als strategische Waffe einsetzen. Den Gewerkschaften müßte eigentlich klar sein, daß die Arbeitgeberverbände in einer marktwirtschaftlichen Ordnung für ihre Unternehmungen keine bindenden Zusagen über die Beschäftigung abgeben können. Die von gewerkschaftlicher Seite geforderten Beschäftigungsgarantien und Einstellungszusagen können allenfalls auf betrieblicher Ebene ausgehandelt werden<sup>7</sup>. Das ist aber nur möglich, wenn entweder direkt auf betrieblicher Ebene zwischen Unternehmensleitung und Betriebsräten über Lohn und Beschäftigung verhandelt würde oder die gegenwärtigen Flächentarifverträge durch Rahmentarifverträge ersetzt werden. Im ersten Fall wären einige Hürden zu überwinden, unter anderem müßte der Paragraph 77, Abs. 3 des Betriebsverfassungsgesetzes ersatzlos gestrichen werden. Im zweiten Fall müßten die Tarifvertragsparteien den Unternehmungen und Betriebsräten mehr Spielraum für beschäftigungssichernde Vereinbarungen einräumen.

Der Flächentarifvertrag in seiner gegenwärtigen Form würde damit aber weiter erodieren. Da die Gewerkschaften diesen Prozeß unter allen Umständen aufhalten wollen, geht es bei diesem Teil des Bündnisses für Arbeit wohl eher darum auszuloten, ob es künftig möglich ist, daß die Tarifvertragsparteien den Unternehmungen nicht nur die Höhe der Löhne, die Dauer sowie den Einsatz der Arbeitszeit, sondern auch die Zahl der Beschäftigten vorgeben. Die neue „tarifpolitische Beweglich-

keit“ entpuppt sich als Versuch, betriebsnähere Vereinbarungen zu verhindern. Damit kann man aber auch nicht mit wesentlich stärker differenzierten und flexiblen Lohnstrukturen rechnen.

### Größeres Verantwortungsvakuum

Der zweite Teil des Bündnisses für Arbeit, in dem sich der Staat verpflichten soll, selbst auf erste vorsichtige Schritte bei der unumgänglichen Reform des Sozialstaates zu verzichten, zeigt den strukturkonservierenden und ordnungspolitisch bedenklichen Charakter dieses Vorschlages. Es geht den Gewerkschaften nicht wirklich darum, in der Lohn- und Tarifpolitik neue Wege zu beschreiten und den weltwirtschaftlichen Herausforderungen mit dezentralen und flexiblen Lösungen zu begegnen. Das eigentliche Ziel besteht darin, den überkommenen Flächentarifvertrag in seiner gegenwärtigen Form mit seinen zentralistischen Elementen und Flexibilitätshemmenden Wirkungen, der bei den an allen Ecken und Enden zerrenden Kräften globaler Güter- und Faktormärkte in seiner gegenwärtigen Form keine Überlebenschance hat, mit staatlicher Hilfe über die nächsten Runden zu retten.

Das Bündnis für Arbeit ist ein Versuch, die beschäftigungspolitische Verantwortung, der die Tarifvertragsparteien schon seit einiger Zeit nicht mehr gerecht werden, weiter zu verwischen. Das beschäftigungspolitische Verantwortungsvakuum soll institutionalisiert, der Staat zum offiziellen Reparaturbetrieb einer verfehlten Lohn- und Tarifpolitik der Tarifvertragsparteien gemacht werden, nachdem er diese Aufgabe bisher schon inoffiziell wahrgenommen hat. Dem Staat (Beitrags- und

<sup>7</sup> Vgl. H.-H. Härtel: Neuauflage der Konzentrierten Aktion?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 12, S. 635.

Steuerzahler) sollen Lasten aufgebürdet werden, die nach dem wirtschaftspolitischen Assignment, das unsere Wirtschaftsordnung vorsieht, von den Tarifvertragsparteien getragen werden müßten.

Die Forderung, der Staat solle darauf verzichten, die Ansprüche auf Sozialleistungen (Arbeitslosengeld und -hilfe; Sozialhilfe) zu kürzen, ist nur ein erster, beschäftigungspolitisch kontraproduktiver Schritt auf dem Weg in eine stärker korporatistische Wirtschaftsordnung. Die Lohnzusatzkosten gehen nicht zurück, die Abgabenschere bleibt weit geöffnet, die Fehlanreize für die Akteure am Arbeitsmarkt werden nicht verringert. Es ist nicht ersichtlich, daß diese Strategie einen positiven Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leistet.

Der weitere Weg ist vorgezeichnet. Es ist kein Zufall, daß die Tarifvertragsparteien fordern, die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Aktivitäten der Bundesanstalt für Arbeit als versicherungsfremde Leistungen den Steuerzahlern aufzubürden. Das Argument, die Beiträge zur Sozialversicherung, die letztlich wie eine Steuer auf Arbeit wirken, zu senken und die Beschäftigung zu erhöhen, steht aber auf wackligen Beinen. Wenn die Arbeitsmarktpolitik nicht effizienter wird, ändert sich aus diesem Grund auch die Steuer- und Abgabenbelastung nicht. Die positiven beschäftigungspolitischen Effekte, die trotz unveränderter Höhe der Steuer- und Abgabenbelastung grundsätzlich eintreten können, wenn man im Steuer- und Abgabensystem das

Gewicht der Steuerfinanzierung stärkt, sind aber höchst unsicher<sup>8</sup>. Es steht schließlich zu befürchten, daß die Verursacher arbeitsmarktpolitischer Reparaturarbeiten direkt noch weniger als bisher zur Kasse gebeten werden. Das individuelle, das externe und das kollektive „moral hazard“-Verhalten der Akteure auf dem Arbeitsmarkt (Arbeitnehmer, Unternehmungen und Tarifvertragsparteien) nimmt aller Voraussicht nach nicht ab, sondern eher noch zu.

Das Bündnis für Arbeit steht in einer Reihe mit den Vorschlägen, die Arbeitslosigkeit mit Beschäftigungspakten, runden Tischen und Konzertierten Aktionen bekämpfen wollen. Diese beschäftigungspolitischen Strategien sind symptomatisch dafür, wie strukturalistische Kräfte auf die weltwirtschaftlichen Herausforderungen reagieren. Es fällt ihnen nicht ein, die Problemlösungskapazität des marktlichen Koordinationsmechanismus zu nutzen, sie arbeiten vielmehr erfolglos gegen die Kräfte des Marktes, heften sich an den Rockzipfel des Staates, der ihnen helfen soll, das zu retten, was nicht mehr zu retten ist. Der Präsident der Landeszentralbank in Bremen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, Helmut Hesse, hat dies jüngst so ausgedrückt: „Verbreitete Arbeitslosigkeit findet eine ihrer Hauptursachen darin, daß sich Menschen in ihren Verhaltensweisen und Gesellschaften mit ihren institutionellen Regelungen nicht schnell genug auf größere Strukturwandlungen in

ihrem wirtschaftlichen Umfeld einstellen können.“<sup>9</sup> Die strukturelle Arbeitslosigkeit ist letztlich ein unbewältigtes Anpassungsproblem.

### Was ist zu tun?

Die Probleme auf dem Arbeitsmarkt lassen sich letztlich nur lösen, wenn die wirtschaftspolitischen Verantwortlichkeiten wieder klar zugeordnet werden. Die Tarifvertragsparteien müssen, wenn sie ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung, die ihnen durch die Tarifautonomie zugewiesen worden ist, gerecht werden sollen, für beschäftigungsorientierte Tarifverträge sorgen<sup>10</sup>. Unter den gegenwärtigen Bedingungen bedeutet dies, daß sie um betriebsnähere Vereinbarungen nicht herumkommen. Dies gilt nicht nur für die Arbeitszeit, sondern auch für die Löhne. Ertragsabhängige Lohnbestandteile könnten hier hilfreiche Dienste leisten.

Es ist wichtig, daß sich der Staat nicht in die beschäftigungspolitische Verantwortung eines Bündnisses für Arbeit nehmen läßt, sondern sich seinem ordnungspolitischen Auftrag stellt. Er muß nicht nur rigoros Subventionen abbauen, die Rentenversicherung von arbeitsmarktpolitischen Aufgaben befreien, sondern auch die Arbeitslosenversicherung effizienter ausgestalten. Schließlich darf die Arbeitsmarktpolitik nicht dazu führen, daß der Staat zum „employer of last resort“ wird. Der Staat könnte den Tarifvertragsparteien ihre beschäftigungspolitische Aufgabe erleichtern, indem er seine Hausaufgaben macht und die weit geöffnete Steuer- und Abgabenschere wieder stärker schließt. Es ist deshalb notwendig, die Systeme der sozialen Sicherung zu reformieren und die staatlichen Aktivitäten grundlegend zu überdenken.

<sup>8</sup> Vgl. W. Franz, St. Profit: Wege aus der Unterbeschäftigung, in: H. König (Hrsg.): Bringt die EU-Beschäftigungsoffensive den Aufschwung?, Baden-Baden 1994, S. 115ff.

<sup>9</sup> H. Hesse: Arbeitslosigkeit als unbewältigtes Anpassungsproblem. Vortrag vor der Akademie der Wissenschaften und Literatur am 23. Juni 1995 in Mainz, Manuskript, S. 2.

<sup>10</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1995/96: Im Standortwettbewerb, Stuttgart 1995, S. 180.

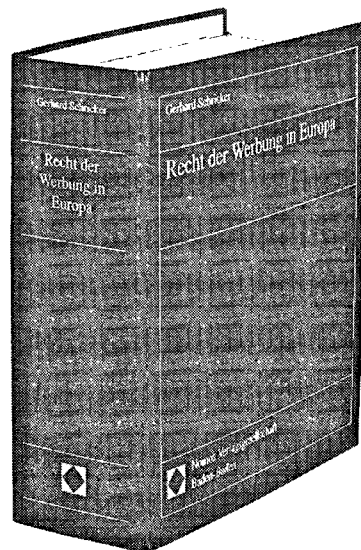
**NOMOS**  
*aktuell*

## Recht der Werbung in Europa

Wer auf einem ausländischen Markt werben will, muß die dort herrschenden rechtlichen Bedingungen beachten.

„Recht der Werbung in Europa“ enthält eine Gesamtdarstellung des Werberechts in den wichtigsten europäischen Ländern. Es umfaßt neben einer sachkundigen Einführung in das internationale und das EU-Recht Darstellungen des Werberechts in Belgien, den Niederlanden, in Schweden und in dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland. Mit den nächsten Ergänzungslieferungen folgen die Länder Dänemark, Frankreich, Italien, Luxemburg, Norwegen und die Schweiz, die Bundesrepublik Deutschland und die restlichen EU-Mitgliedstaaten.

„Recht der Werbung in Europa“ enthält die für die Medienwerbung einschlägigen Vorschriften über irreführende, vergleichende und unlautere Werbung, Grundzüge des Kennzeichen-, Persönlichkeits- und Urheberrechtsschutzes im Bereich der Werbung, medien- und produktspezifisches Werberecht, wie Recht der Rundfunkwerbung und Werbung für Lebensmittel, Arzneimittel, Tabakwaren und Alkoholika und außerdem die Werbeselbstkontrolle. Die wichtigsten Gesetzestexte sind abgedruckt. Die Loseblattform ermöglicht eine rasche Anpassung an den jeweiligen Stand der Rechtsentwicklung.



*Gerhard Schricker  
in Zusammenarbeit mit dem  
Zentralverband der deutschen Werbe-  
wirtschaft ZAW e.V. (Hrsg.)  
Recht der Werbung in Europa  
Fortsetzungswerk in Loseblattform, Grund-  
werk 1 Ordner, ca. 1.250 S., 360,- DM,  
2.808,- öS, 360,- sFr, Preis der Ergän-  
zungslieferungen je Druckbogen (à 16 S.)  
5,28 DM, 41,50 öS, 5,28 sFr,  
Kündigung vierteljährlich zum Jahresende.  
ISBN 3-7890-3849-0*