

Siebert, Horst

Working Paper

75 Punkte gegen die Arbeitslosigkeit

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 394

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Siebert, Horst (2002) : 75 Punkte gegen die Arbeitslosigkeit, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 394, ISBN 3894562412, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2795>

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.

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

394

K I E L D I S C U S S I O N P A P E R S

75 Punkte gegen die Arbeitslosigkeit

von Horst Siebert

Inhalt

I. Die Kernaussage	4
II. Für höheren Fortschritt bei der Arbeitsproduktivität sorgen	4
1. Produktivitätspotentiale durch flexible Arbeitszeit ausschöpfen	5
2. Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen stärken – für mehr Wachstumsdynamik sorgen	6
3. In Humankapital investieren	7
III. Der Schwächung der Nachfrage nach Arbeitskräften durch die Sozialversicherung entgegenwirken	9
1. Belastung des Faktors Arbeit zurückführen	9
2. Soziale Absicherung effizienter gestalten	10
IV. Gleichgewichtsmechanismus stärken: Die Aufgabe der Lohnpolitik	12
1. Einkommensansprüche in Einklang mit der Produktivität bringen	12
2. Lohnstruktur ausdifferenzieren	14
3. Lohnfindung stärker dezentralisieren	15
V. Gleichgewichtsmechanismus stärken: Das institutionelle Regelwerk des Arbeitsmarktes umgestalten	16
VI. Die Ansprüche an staatlich bereitgestelltes Einkommen reduzieren	19
VII. Eine andere Philosophie für den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit	21
Literatur	23

75 Punkte gegen die Arbeitslosigkeit

1. Die Arbeitslosigkeit ist nach wie vor das zentrale wirtschaftspolitische Thema in Deutschland. Zahlreiche Vorschläge von einzelnen Wissenschaftlern, Instituten, dem Sachverständigenrat und Beiräten sind in den letzten zehn Jahren auf den Tisch gelegt worden. Derzeit erwecken die Vorschläge der Hartz-Kommission das öffentliche Interesse. Die Hartz-Vorschläge beschäftigen sich mit zwei Fragen: Wie können die Arbeitslosen besser in die Beschäftigung vermittelt werden? Und inwieweit müssen die Ansprüche, die durch Zumutbarkeitsregeln sowie Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe bestimmt sind, neu justiert werden? Die erste Frage bezieht sich in dem Sinne auf Reparaturpolitik, dass das Kind bereits in den Brunnen gefallen ist, die Arbeitslosigkeit also schon da ist, und dass es gilt, die Vermittlung der Bundesanstalt für Arbeit zu optimieren. Die zweite Frage setzt an Anreizproblemen an, die sich aus der sozialen Absicherung ergeben. Allerdings wurde hier von Gewerkschaften und politischen Parteien bereits so deutliche Kritik laut, dass – vielleicht mit Ausnahme der Zumutbarkeit – kaum mit nennenswerten Veränderungen zu rechnen ist. Mit diesen beiden Punkten verengt die Hartz-Kommission die Reformdebatte des deutschen Arbeitsmarktes in einer unzulässigen Weise.

Es kommt hinzu, dass neue mediengerechte Begriffe – so der Job Floater – wie potemkinsche Luftballons aufsteigen und Lösungen suggerieren. Zuweilen vollzieht sich die Diskussion auf einer virtuell-medialen Ebene, die sich von den realen Bestimmungsfaktoren der Arbeitslosigkeit gelöst hat. Es besteht die große Gefahr, dass sich Medien und Öffentlichkeit mit den Vorschlägen der Hartz-Kommission zufrieden geben und dass dann in Deutschland die Meinung vorherrscht, damit wäre die Reform des deutschen Regelwerkes für Arbeit erledigt. Dies ist mitnichten der Fall. Noch schlimmer wäre es, wenn die Öffentlichkeit meint, schon die Diskussion über Vorschläge stelle eine Reform dar.

Im Folgenden wird deshalb das gesamte Reformspektrum im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit dargestellt. Dabei ist es unerlässlich, grundsätzliche Positionen aufzunehmen.¹ Was vor fünf Jahren für mehr Beschäftigung zentral war, wird nicht dadurch obsolet, dass von den Medien heute ein neues Wording für die Schlagzeilen gebraucht wird. Ich lege damit einen Referenzrahmen vor, an dem sich Politik und Öffentlichkeit orientieren mögen. Dabei wird ersichtlich, dass die Hartz-Debatte nur Teilaspekte erfasst, aber wesentliche Elemente einer Reform ausklammert.

2. Ausgangspunkt ist die gravierendste Zielverfehlung der Wirtschaftspolitik: Vier Millionen sind offiziell, weitere 1,7 Millionen verdeckt arbeitslos. Seit den siebziger Jahren steigt der Sockel der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland – also ohne die ostdeutsche Transformationsproblematik – schubartig in jeder der drei großen Rezessionen um etwa 800 000 Personen an. Die konjunkturelle Erholung nach den Rezessionen zieht den Arbeitsmarkt nicht mit. Immer mehr Arbeitslose sind länger als ein Jahr arbeitslos. Die Arbeitslosigkeit verfestigt sich. Das Regelwerk, das Deutschland für den Bereich der Arbeit entwickelt hat, steuert erkennbar falsch. Dabei sollte die politische Phantasie über den aktuellen Tellerrand hinausdenken: Die nächste Rezession kommt bestimmt – wie soll sie am Arbeitsmarkt gemeistert werden?

3. Die Fehlentwicklung am deutschen Arbeitsmarkt trifft auf einen Umbruch in der Weltwirtschaft, der durch eine zunehmende Integration der Güter- und Faktormärkte und das Vorankommen der neuen Industrieländer gekennzeichnet ist. Am pazifischen Rand drängen bevölkerungsreiche Volkswirtschaften darauf, mit ihren Produkten, aber auch mit ihren Arbeitskräften in den Genuss der internationalen Arbeitsteilung zu kommen. Die Integration Chinas in die Weltwirtschaft ist auf mittlere Frist als eine gewaltige Veränderung in den Angebotsbedingungen der Weltwirtschaft zu interpretieren – ein Angebotsschock, durch den das wirksame Arbeitsangebot der Welt um rund ein Fünftel zunimmt. In

¹Im Januar 1996 habe ich unter dem Titel „Hundert Punkte für mehr Beschäftigung“ das Kieler Diskussionspapier 264 vorgelegt. Verglichen mit der damaligen Situation hat sich die Zielverfehlung leider verschärft.

Mittel- und Osteuropa integrieren sich die Reformstaaten in den internationalen Austausch. Schwellenländer sind längst zu wichtigen Exporteuren von Industriegütern geworden.

All diese Umwälzungen sind wie aber auch immer wieder unerwartet auftretende kurzfristige Schocks eine immense Herausforderung für eine Volkswirtschaft, die wie Deutschland ein Drittel ihrer Produktion exportiert und die einen guten Teil ihres Wohlstandes der internationalen Arbeitsteilung verdankt – eine gewaltige Herausforderung, insbesondere deshalb, weil sich andere Industrieländer an die neuen Bedingungen angepasst haben, so das Vereinigte Königreich, die Niederlande, Irland und – in den achtziger Jahren – auch die USA. Dagegen wird in Deutschland eine Neugestaltung des Regelwerks in den letzten zehn Jahren nicht angegangen. In den letzten vier Jahren ist mit einer ganzen Reihe von Gesetzen, so dem Vergabegesetz, der Einschränkung der befristeten Arbeitsverhältnisse und dem Betriebsverfassungsgesetz, eine Rückregulierung am Arbeitsmarkt zu verzeichnen (Sachverständigenrat 2001: Ziffer 420), die im merkwürdigen Widerspruch zu der eher virtuellen Diskussion um die Hartz-Vorschläge steht.

Kontrastiert man die Entwicklung am deutschen Arbeitsmarkt in der Vergangenheit mit den Herausforderungen in der Zukunft, in der wir die finanzpolitische Situation nach der deutschen Vereinigung aufzuarbeiten und in der wir uns zusätzlich auf die Änderung der Altersstruktur der Bevölkerung einzustellen haben, so sind wir an einer historischen Wegscheide der Sozialen Marktwirtschaft angelangt. Ohne grundlegende Korrektur ist der wirtschaftspolitische Erfolg nicht zu sichern. Wie können wir uns auf diese Veränderungen einstellen? Sind wir bei der Arbeitslosigkeit in eine Sackgasse geraten? Wie kommen wir aus dieser Sackgasse wieder heraus? Wo können wir ansetzen?

I. Die Kernaussage

4. Mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit kann es in einer Marktwirtschaft nur geben, wenn die Arbeitsproduktivität, die Wertschöpfung pro Beschäftigten, real stärker steigt als die Löhne. Ist dagegen die Lohnzunahme größer als der Produktivitätsfortschritt, so bauen die Unternehmen Arbeitsplätze ab, etwa indem sie Arbeit durch Kapital ersetzen oder im Ausland anstatt im Inland investieren.

Dementsprechend liegen die Ansatzpunkte für mehr Beschäftigung darin,

- die Arbeitsproduktivität zu stärken (Ziffern 5–17),
- die Schwächung der Nachfrage nach Arbeitskräften durch die Sozialversorgung zurückzuführen (Ziffern 18–27),
- den Gleichgewichtsmechanismus wieder ernst zu nehmen, indem die Lohnpolitik die Zunahme der Arbeitskosten unter dem Produktivitätsanstieg hält, solange Arbeitslosigkeit herrscht (Ziffern 28–48),
- den Gleichgewichtsmechanismus zu stärken, indem das Regelwerk für Arbeit umgebaut wird (Ziffern 49–62),
- die Ansprüche an staatliches Einkommen zu reduzieren (Ziffern 63–69) und
- schließlich zu einer neuen Philosophie zu finden (Ziffern 70–75).

II. Für höheren Fortschritt bei der Arbeitsproduktivität sorgen

5. Ein erfolgversprechender und ein – so sollte man jedenfalls erwarten – gesellschaftlich wenig konfliktträchtiger Weg besteht darin, die Arbeitsproduktivität zu erhöhen. Dadurch wird der Spielraum für Einkommenssteigerungen der Beschäftigten größer, und die Chancen nehmen zu, Arbeitslose in den

Arbeitsmarkt zu integrieren. Anzusetzen ist bei der Flexibilität der Arbeitszeit, bei der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und beim Humankapital.

1. Produktivitätspotentiale durch flexible Arbeitszeit ausschöpfen

6. Erhebliche Fortschritte sind bereits bei einer größeren Flexibilität der Arbeitszeit gemacht worden; das noch vorhandene Potential gilt es auszuschöpfen. Dabei geht es um verschiedene Aspekte.

Wenn die Produktion mit der Nachfrage atmen kann und sich Unternehmen an Absatzspitzen auch mit der Arbeitszeit anpassen können, so liegen darin Produktivitätspotentiale. Dies gilt auch, wenn durch die Organisation der Arbeitszeit das Sachkapital auf Dauer besser ausgelastet wird. Der dadurch mögliche Anstieg der Arbeitsproduktivität kann sich für die Arbeitnehmer in einer Absicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitsplätze oder in höheren Realeinkommen ausmünzen. Von daher besteht bei der Flexibilisierung der Arbeitszeit nicht der traditionelle Zielkonflikt zwischen mehr Einkommen und mehr Beschäftigung, wie er sonst in der Lohnpolitik typisch ist. Vielmehr wird der Spielraum der Lohnpolitik erheblich erweitert. Die Lösung liegt in einem wesentlich flexibleren System der Arbeitszeit, in dem tarifvertraglich und gesetzlich nur ein weiter Rahmen sehr allgemein definiert wird. Arbeitszeitkorridore pro Woche von 35 bis 40 Stunden – in einigen Engpassbereichen auch mehr –, flexible Arrangements der Wochenarbeitszeit und Jahresarbeitszeitkonten geben den Unternehmen mehr Flexibilität.

7. In einem zweiten Aspekt geht es um eine Flexibilität nach unten, die helfen kann, in einer Krise die Beschäftigung zu halten. Dabei wird wie im VW-Modell die wöchentliche Arbeitszeit nach unten angepasst; die Arbeitnehmer akzeptieren eine Verringerung ihres Einkommens, allerdings nicht proportional zur verringerten Arbeitszeit. Die Arbeitskosten werden auf diese Weise variabel. Dadurch lässt sich die Beschäftigung in einer Krise stabilisieren. Arbeit verliert so zumindest teilweise die Eigenschaft, aus der Sicht der Unternehmen durch die institutionellen Regelungen zu einem quasi-fixen Faktor geworden zu sein. Entsprechend weniger ausgeprägt ist der Anreiz für die Unternehmen, von vornherein eher auf die Einstellung von Arbeitskräften zu verzichten.

Die Zeitflexibilität muss ohne bürokratische Hürden, etwa durch den Betriebsrat, möglich sein. Auf komplizierte bürokratische Entscheidungsprozesse für die zeitliche Arbeitsorganisation sollte im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit verzichtet werden.

8. Die Arbeitszeit pauschal zu verkürzen war die Leitlinie der Tarifpolitik in den letzten zehn Jahren. Dadurch sollte die Arbeit auf mehr Schultern verteilt werden. Die Argumentation folgt einer einfachen Dreisatzrechnung nach dem Motto: „Die derzeit Beschäftigten erstellen ein Arbeitsvolumen von soundsoviel bei einer durchschnittlichen Arbeitszeit von soundsoviel. Um wie viel muss die durchschnittliche Arbeitszeit verringert werden, damit die Arbeitslosen Beschäftigung finden?“

Dieses naive Dreisatzdenken zeigt wenig Verständnis für gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge: Die pauschale Arbeitszeitverkürzung war in der Vergangenheit tariflich mit vollem Lohnausgleich verbunden; dies schwächte die Nachfrage nach Arbeitskräften. Aber selbst wenn kein Lohnausgleich vorgenommen würde: Man kann nicht davon ausgehen, dass das Arbeitsvolumen einer Volkswirtschaft eine naturgegebene Konstante ist. Es hängt von der Lohnhöhe und zahlreichen anderen Faktoren ab. Außerdem: Es muss schon wie bei den Sieben Schwaben zugehen, wenn ein Land durch weniger Arbeit wettbewerbsfähiger werden soll. Vor allem in den Engpassbereichen – in der dispositiven Arbeit, in der Forschung und Entwicklung, aber auch an sonstigen Knotenpunkten – muss länger gearbeitet werden, wenn die Unternehmen Wettbewerbsfähigkeit zurückgewinnen sollen. Von daher passt eine Politik der pauschalen Arbeitszeitverkürzung nicht in eine Zeit, in der die Unternehmen um ihre Wettbewerbsfähigkeit ringen; sie passt nicht in das weltwirtschaftliche Umfeld.

9. Die immer wieder aufflammende Diskussion um das Verbot von Überstunden und um das Gebot des Abfeierns von Überstunden basiert ebenfalls auf einer naiven Dreisatzrechnung, indem man davon ausgeht, die insgesamt geleisteten Überstunden ließen sich beliebig auf mehr Schultern verteilen. Die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen würde vielmehr beeinträchtigt, die gegebene Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer gehemmt. Das Gebot der Stunde ist nicht, die Arbeit mit Verboten zu belegen und in Analogie zu dem Ladenöffnungsverbot Arbeitsschlusszeiten einzuführen.

10. Mit Teilzeit kann ein zusätzliches Potential an Arbeitskräften erschlossen werden. Bei der Diskussion um Teilzeitarbeit sollte man sich aber vor der Vorstellung hüten, ein gegebenes Arbeitsvolumen ließe sich beliebig von Vollzeit auf Teilzeit umstellen. Die Unternehmen haben dann erhöhte Organisationskosten, und dies ist ein weiterer Anreiz, Arbeitskräfte – wo möglich – einzusparen. Ein pauschaler Zwang ist unangebracht. Von daher ist das neue Teilzeitgesetz, das den Arbeitnehmern einen gesetzlichen Anspruch einräumt, von Vollzeit auf Teilzeit zu wechseln, für die Beschäftigung eindeutig kontraproduktiv. Es lastet den Unternehmen das Risiko an, dass sie die Kosten für den Wechsel auf Vollzeit tragen müssen; insoweit ist ihnen die Kontrolle ihrer Kosten entzogen. Sie haben damit einen Anreiz, Arbeit durch Kapital zu substituieren. Damit schwächt das Gesetz die Nachfrage nach Arbeitskräften. Auch werden die Unternehmen bei Einstellungen versucht sein herauszufinden, ob ein Wechsel auf Teilzeit zu erwarten ist. Gegebenfalls verzichten sie dann auf die Einstellung eines Bewerbers. Teilzeit stellt insoweit eine positive Lösung dar, als Arbeitskräfte freiwillig mit einer geringeren Beschäftigung zufrieden sind. Insgesamt ist es bedauerlich, dass der Bundesarbeitsminister bei der Konzipierung eines neuen Gesetzes diese langfristigen Wirkungsketten, die die Nachfrage nach Arbeit schwächen, nicht erkennt und sich nicht in der Lage sieht durchzudenken, wie Unternehmen mit ihrer Nachfrage nach Arbeitskräften auf eine neue gesetzliche Regelung reagieren.

2. Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen stärken – für mehr Wachstumsdynamik sorgen

11. Die Bedingungen für den Standort und für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu verbessern kommt indirekt der Arbeitsproduktivität zugute. Wenn eine Volkswirtschaft ihre Arbeitnehmer großzügig mit modernem Sachkapital und mit neuem technischen Wissen ausstatten kann, haben sie eine hohe Produktivität. Die Chancen des Faktors Arbeit gestalten sich also günstiger, wenn es gelingt, mobiles Sachkapital und mobiles technisches Wissen im Lande zu halten und von außerhalb zu attrahieren. Eine solche Konzeption des internationalen Standortwettbewerbs um die mobilen Faktoren muss heutzutage die Leitlinie für die Wirtschaftspolitik sein.

Gleichzeitig muss die Politik darauf angelegt sein, die Wachstumsschwäche zu überwinden, die die deutsche Volkswirtschaft seit Mitte der neunziger Jahre kennzeichnet (Siebert 2002b).

Es sollte zu denken geben, dass Deutschland Weltmarktanteile – auch bezogen auf die Industrie-warenexporte der OECD – verliert (Siebert 2002c) und dass die deutschen Direktinvestitionen der Industrie im Ausland im Zeitraum 1995–2000 pro Jahr inzwischen 39 Prozent der Bruttoanlageinvestitionen ausmachen (Siebert 2002e).

12. Zum Ansatz einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik gehört alles, was die Innovationsfähigkeit und die Dynamik der Volkswirtschaft stärkt und was insbesondere für mehr Produktinnovationen sorgt, nämlich

- eine Senkung der auch nach der Steuerreform im europäischen Vergleich weiterhin hohen effektiven Unternehmenssteuern, um unternehmerische Tätigkeit vor allem von Investoren und Unternehmensgründern anzuregen;

- eine Finanzpolitik, die die Staatsquote von zur Zeit 48 Prozent senkt und die damit dafür sorgt, dass der Staat einen geringeren Anteil am jährlichen Produktionsergebnis beansprucht und dadurch mehr Freiraum für den privaten Sektor schafft;
- ein Abbau der Subventionen, die 7,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmachen und 35 Prozent des Steueraufkommens beanspruchen,
- die Entwicklung eines Wettbewerbsföderalismus anstelle eines distributiven Föderalismus, so dass neue und effizientere Lösungen für die Staatstätigkeit gefunden werden können,
- ein günstiges Umfeld für unternehmerische Tätigkeit in der Gesellschaft, wozu das Werben für die Übernahme vertretbarer Risiken bei neuen Technologien, das Fördern unternehmerischen Wagens vor allem auch bei jungen Menschen und die Stärkung der Bereitschaft, sich selbständig zu machen, zählen;
- die Entschlackung staatlicher Entscheidungsabläufe bei Genehmigungen, sei es für neue Produktionsverfahren, sei es für neue Produkte;
- eine Entrümpelung aller sonstigen Regulierungen der Gütermärkte, die sich, wenn auch nur indirekt, nachteilig auf die Nachfrage nach Arbeitskräften auswirken,
- die Intensivierung des Wettbewerbs in immer noch regulierten Bereichen wie etwa bei Post, Energie und Wasser,
- die Verbesserung der Allokationsfunktion der Kapitalmärkte.

13. Aber Vorsicht: Bessere Standortbedingungen für Unternehmen müssen nicht zwingend eine kräftigere Nachfrage nach Arbeitskräften nach sich ziehen; vielmehr können wirtschaftliche Aktivitäten der Unternehmen einerseits und Beschäftigung andererseits entkoppelt sein. Unternehmen können florieren und gleichzeitig Arbeitsplätze abbauen (Rationalisierungsinnovation). Es muss also durch die richtigen Regelungen im Bereich der Arbeit dafür Sorge getragen werden, dass die Nachfrage nach Arbeitskräften mitgezogen wird.

Darüber hinaus können deutsche Unternehmen gut laufen, weil sie einen Teil ihrer Aktivität ins Ausland verlagern. Innovationsanreize, die verstärkt neues technisches Wissen anregen, erreichen den Arbeitsmarkt dann nicht, wenn das im Lande stimulierte neue Wissen anderswo in der Welt zu Investitionen führt (Standortinnovation). Deshalb muss es für die Unternehmen interessant sein, hier zu bleiben.

Und nochmals Vorsicht: Zwar wird grundsätzlich die Nachfrage nach Arbeitskräften mit einer Zunahme der Produktivität gestärkt. Aber: Wirtschaftliches Wachstum ist in Deutschland – anders als in anderen Volkswirtschaften – nicht sehr intensiv mit neuer Beschäftigung verbunden; es geht an der Arbeitslosigkeit weitgehend vorbei. Wachstum ist also kein Zaubermittel für mehr Beschäftigung. Erst über einer Wachstumsrate von knapp 2 Prozent – der Wachstumsschwelle – beginnt die Beschäftigung, sich zu rühren.²

3. In Humankapital investieren

14. Investitionen in das Humankapital, mit denen sich die Qualifikation der Arbeitnehmer verbessern lässt, erhöhen unmittelbar die Wertschöpfung je Beschäftigten und sind damit eine wichtige Voraussetzung für Beschäftigung und gute Löhne. Aber: Wir können heute nicht mehr davon ausgehen, dass einmal getätigte Lerninvestitionen für das gesamte Leben halten. Gerade durch den Umbruch in der Weltwirtschaft wird akkumuliertes Humankapital schnell obsolet. Dies verlangt von den Arbeitnehmern erhebliche Anpassungen, vor allem erneute und kontinuierliche Investitionen in ihr Humankapital. Anders als in den fünfziger und sechziger Jahren kann heutzutage ein Industriearbeiter, der

²Die Wachstumsschwelle hat sich seit Mitte der neunziger Jahre etwas reduziert.

arbeitslos wird, nicht ohne weiteres im gleichen Sektor einen neuen Arbeitsplatz finden; er muss allzu oft auf den Dienstleistungsbereich ausweichen und somit zu einem ihm völlig fremden Sektor wechseln. Dort werden andere Fähigkeiten und Fertigkeiten verlangt. Arbeitnehmer müssen deshalb über eine möglichst breite Qualifikation verfügen, die es erlaubt, sich bei einer Entwertung ihres Humankapitals schnell auf neue Beschäftigungsverhältnisse umzustellen. Wichtig sind also Basiskenntnisse, Lernfähigkeit, Anpassungsvermögen und Flexibilität. Die Fertigkeiten dürfen nicht allein sektor- oder unternehmensspezifisch orientiert, sondern müssen vielseitig verwendbar sein. Sowohl das formelle Ausbildungssystem als auch das praktische Lernen am Arbeitsplatz sollten darauf ausgerichtet sein, diese Eigenschaften zu fördern. Insbesondere in den High-Tech-Dienstleistungen ist eine permanente Erneuerung des Humankapitals geboten.

15. Grundsätzlich ist der Aufbau des Humankapitals Aufgabe eines jeden Einzelnen. Allerdings werden die Chancen des Einzelnen stark durch das staatlich gestaltete Umfeld (Schule, duale Ausbildung, wissenschaftliche Hochschulen) beeinflusst. Die Schwierigkeit staatlicher Aktivität in diesem Bereich liegt darin, dass staatliche Ausgaben, und zwar in immenser Höhe, schnell verpuffen können, da Ausbildung als Investitionsgut und Bildung als Konsumgut nur schwer abzugrenzen sind. Wichtig erscheint,

- nach den Erfahrungen mit der Pisa-Studie die Schule auf mehr Effizienz auszurichten und Orientierungen nicht weiter zu verfolgen, die die Leistungsfähigkeit des Schulsystems verringern,
- am dualen Ausbildungssystem (vor allem am „learning by doing“ in den Unternehmen) festzuhalten und es weiter zu entwickeln,
- auch nach Beendigung der Ausbildungsphase den Aufbau von Humankapital eng mit neuem Sachkapital in den Unternehmen zu verknüpfen,
- die Mobilität und die Flexibilität der Arbeitnehmer zu fördern, damit gegebene Fähigkeiten und Fertigkeiten zügig an veränderte wirtschaftliche Bedingungen angepasst werden können.

16. Unerlässlich ist eine Neugestaltung des deutschen Universitätssystems für das 21. Jahrhundert auf der Basis des Wettbewerbs für Studenten und Professoren als Grundvoraussetzung dafür, dass sich das Land auf lange Sicht mit Erfolg dem internationalen Standortwettbewerb stellen kann, dass die junge Generation an diese Aufgabe herangeführt wird und sich ihrer annimmt. Im 19. Jahrhundert konnte Deutschland die führende Welthandelsnation Großbritannien nicht zuletzt wegen der Leistungsfähigkeit des deutschen Universitätssystems auf den Gebieten der Technik und der Chemie überholen, und die vier wichtigsten Sparten des deutschen Exports – der Maschinenbau, die Elektrotechnik, der Kraftfahrzeugbau und die chemische Industrie – basieren noch heute auf dieser Grundlage. Zwar bildet das System seine Absolventen breitqualifiziert aus. Aber: Die zukünftigen Leistungseliten der Welt studieren in den USA. Das zentrale Problem ist, dass unser Hochschulsystem von der Politik administrativ-planwirtschaftlich organisiert wird. Bei dieser Bewirtschaftung wird auf Sollziffern, Normgrößen und die gegebene Struktur aus der Vergangenheit zurückgegriffen. Die Studienplätze werden in Engpassfächern zentral über die ZVS vergeben, so als ob man die bundesdeutschen Wohnungen über ein Zentralbundeswohnungsvergabeamt verteilen würde. Deutsche trauen halt bei Allokationsaufgaben einer Behörde.

Geboten ist ein anderer Denkansatz, nach dem man erst gar nicht auf die Idee kommen könnte, für ein modernes Industrieland wie Deutschland die Studenten bürokratisch durch ein zentrales Amt auf die Universitäten zu verteilen. Die Aufgabe lautet, diesen Bereich wettbewerbsmäßig zu organisieren. Dies heißt, sich von überkommenen Vorstellungen zu verabschieden und einen völlig neuen Weg zu beschreiten. Eine solche grundlegende Umorientierung im Wissenschaftsbereich ist wohl die gravierendste gesellschaftspolitische Veränderung, die die deutsche Politik vorzunehmen hat.

17. Im Wissenschaftsbereich hat der Staat die Voraussetzungen für die Grundlagenforschung und für die Infrastruktur der Diffusion neuen Wissens zu gestalten. Neue Produkte, die sich am Weltmarkt

durchsetzen und die neue Beschäftigungschancen eröffnen, sowie neue Produktionsverfahren, die Kosten senken und zusätzliche Nachfrage erschließen oder auch nur halten, müssen von den Unternehmen im Wettbewerbsprozess gefunden werden – der Staat kann dies nicht leisten. Seine Aufgabe ist es, die richtigen Rahmenbedingungen zu schaffen. Dazu zählt, dass die Entscheidungsstrukturen im Wissenschaftsbereich nicht verkompliziert werden dürfen und international wettbewerbsfähig sein müssen. Teilweise sind Entscheidungsprozesse im Wissenschaftsbereich mit sachfremden Interessen überlagert, die nicht auf Leistung und Innovation gerichtet sind. Mitbestimmungsgremien halten sich an tradiertes Verhalten. Abläufe sind langwierig. Die Politik gibt sich damit zufrieden, dass die Entscheidungsverfahren eine Art Konsens herstellen, also ohne Streit ablaufen.

III. Der Schwächung der Nachfrage nach Arbeitskräften durch die Sozialversicherung entgegenwirken

18. Was die Produktivität der Arbeitskräfte (und somit deren Einkommens- und Beschäftigungschancen), sei es indirekt oder direkt, erhöht, ist in Gang zu setzen. Aber: Die Arbeitsproduktivität lässt sich nicht beliebig steigern. Es kommt hinzu, dass im System Tendenzen angelegt sind, die die Nachfrage nach Arbeitskräften systematisch schwächen. Dabei geht es um die Beiträge zur Finanzierung der Sozialversicherung.

1. Belastung des Faktors Arbeit zurückführen

19. Die Beiträge zur Finanzierung der Systeme der sozialen Sicherung treiben einen Keil zwischen den Bruttolohn, den Kosten der Unternehmen, und den Nettolohn, dem Einkommen der Arbeitnehmer. Sie verringern – wie übrigens auch die Lohnsteuer – das Nettoeinkommen der Arbeitnehmer und machen es schwieriger, von ihnen in den Tarifverhandlungen Lohnzurückhaltung zu verlangen. Was aber wesentlich wichtiger ist: Für die Unternehmen stellen die Beiträge zu den Systemen der sozialen Sicherung Arbeitskosten dar. Sie wirken wie eine Steuer auf den Faktor Arbeit. Dies schwächt die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften. Die Unternehmen reagieren darauf, indem sie Arbeitsplätze abbauen. In dem Sinne kann man sagen, dass der Ausbau des Wohlfahrtsstaates und der Anstieg der Beiträge von 12,6 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt seit 1970 um mehr als sechs Prozentpunkte für die Zunahme der Arbeitslosigkeit mit verantwortlich ist. Bezogen auf das Bruttoarbeitsentgelt sind die Beiträge von 26,5 Prozent (1970) auf über 41 Prozent gestiegen. Das Regelwerk für Arbeit lässt sich nicht reformieren, wenn nicht gleichzeitig das Regelwerk der sozialen Sicherung angegangen wird.

Die hohe marginale Steuer- und Abgabenquote auf Einkommen aus Arbeit – sie macht für den Durchschnittsverdiener (verheiratet mit zwei Kindern, Alleinverdiener) etwa 60 Prozent aus – hat aber noch eine weitere negative Wirkung. Sie setzt die falschen Anreize für Arbeitseinsatz und für die Anstrengungen, Humankapital zu bilden. Dies wiederum ist kontraproduktiv für eine Zunahme der Arbeitsproduktivität, eine wichtige Voraussetzung für mehr Beschäftigung.

20. Wenn diese Fehlwirkungen reduziert werden sollen, lautet die Aufgabe, die Beiträge zur Sozialversicherung zu senken. Dabei ist davon auszugehen, dass bei der in Zukunft ungünstiger werdenden Altersstruktur der Bevölkerung die Ausgaben der Sozialversicherung weiter anschwellen werden (Siebert 2002b). Die Prognosen für die zukünftigen Beiträge zur Sozialversicherung bewegen sich bei Sätzen bis zu 50 Prozent des Bruttoarbeitsentgelts. Die produktive Generation, deren Anteil an der Be-

völkerung zurückgeht, müsste nicht nur etwa die Hälfte ihres Bruttoarbeitseinkommens für die soziale Sicherung aufwenden, sondern auch noch die Steuern zahlen. Eine solche Situation ist nicht tragbar.

2. Soziale Absicherung effizienter gestalten

21. Einige sehen einen Ausweg aus dem Dilemma darin, über zusätzliche Steuern neue Finanzierungsquellen für die Sozialversicherung zu erschließen und auf diese Weise einen Anstieg der Beitragssätze zu vermeiden.

Generell die soziale Sicherung aus den öffentlichen Haushalten, also über Steuern, zu finanzieren, würde die immer noch teilweise bestehende Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen vollständig auflösen. Dies wäre ein verfehler Systemanreiz insgesamt, die Risiken würden vollständig sozialisiert, das Moral-Hazard-Verhalten vollkommen unkontrollierbar. Damit würde sogar eine noch größere Fehlsteuerung als bisher programmiert; eine weitere Ausgabedynamik im Sinne der politischen Ökonomie würde in den Haushalten verankert. Bei einer Finanzierung der Ausgaben durch Steuern würde man letztlich auch auf Lohnsteuern zurückgreifen müssen, so dass die Leistungsbereitschaft insgesamt weiter eingeschränkt würde. Zudem ließe sich das dann entstehende Moral-Hazard-Problem nur dadurch einigermaßen unter Kontrolle halten, dass die Leistungen des staatlichen Systems wie in den USA und im Vereinigten Königreich massiv eingeschränkt würden. Ein solcher Ansatz scheidet aus.

22. Der Vorschlag, einen Teil der Leistungen als „versicherungsfremde“ Leistungen aus der Sozialversicherung herauszunehmen und dadurch den Anstieg der Beiträge zu bremsen, ist nach meiner Einschätzung nicht überzeugend. Zwar sind die Systeme der sozialen Sicherung mit Verteilungsaufgaben überlagert, die über die Versicherungsfunktion streng genommen hinausgehen. Dazu zählen Transfers nach Ostdeutschland im Rahmen der Sicherungssysteme, Altersrenten vor dem 65. Lebensjahr, Anrechnungszeiten (einschließlich Ausbildungszeiten) und Kriegsfolgelasten. Sicherlich ist die genaue Abgrenzung der versicherungsfremden Leistungen deshalb schwierig ist, weil sie einen Referenzmaßstab der versicherungsäquivalenten Leistungen voraussetzen. Schätzungen beziffern sie auf etwa zehn Prozent der gesamten Sozialausgaben (Siebert 1998: Tabelle 19). Aber der Staat steuert schon Erhebliches zur sozialen Absicherung bei, so beispielsweise 39 Prozent zu den Leistungen der Rentenversicherung im Haushalt 2003. Der Bundeszuschuss zu den Sozialversicherungen ist für 2002 mit 81 Mrd. € veranschlagt; er dürfte die echten versicherungsfremden Leistungen bereits abdecken. Etwa 234 Mrd. € des Sozialbudgets von 687 Mrd. € werden aus Steuermitteln finanziert (Angaben für 2000). Zudem gilt auch hier: Die Steuern müssen irgendwo aufgebracht werden und beeinträchtigen dort die wirtschaftliche Aktivität.

23. Werden die Leistungen der Sozialversicherung über Umweltsteuern finanziert, so treten weitere Probleme auf. Umweltsteuern müssen als Lenkungssteuer direkt an den Schadstoffen, etwa an CO₂, ansetzen, damit Anreize entstehen, Schadstoffe zu vermeiden. Eine Energiesteuer wie die deutsche Ökosteuern genügt dieser Bedingung nicht, da eine solche Steuer nur die Nachfrage nach fossilen Energien eindämmt, aber nicht die Entsorgungstechnologie und die Produktionstechnologie erreicht. Hinzu kommt, dass die deutsche Steuer im Ergebnis die CO₂-Einheit äußerst unterschiedlich belastet, und nicht nur, weil gleichzeitig die Kohle gefördert wird. Auch darf nicht verkannt werden, dass Ökosteuern durch die Verteuerung eines Produktionsfaktors negative Produktionseffekte und Investitionseffekte haben. Sie setzen ein Nutzen-Kosten-Kalkül voraus, in dem neben den Wirkungen auf die Umwelt auch der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und andere Kostenkomponenten berücksichtigt werden müssen. Schließlich sollte eine ökologische Steuerreform nicht dazu verwendet werden, dass gesetzliche Lohnnebenkosten aus Umweltsteuern finanziert werden. Einnahmen aus Umweltsteuern sollten ohne Zweckbindung in den Staatshaushalt eingestellt werden. Eine Koppelung ist eine Fehlkonstruktion, da dabei später im politischen Prozess höhere Sozialausgaben höhere Umweltsteuern

nach sich ziehen würden. Außerdem muss sich die politische Phantasie damit beschäftigen, wie eine gekoppelte Finanzierung im Fall einer dritten Ölkrise wirkt.

24. Die indirekten Steuern zu erhöhen, um auf diese Weise Mittel für die Alimentierung von gesetzlich bedingten Lohnnebenkosten zu erschließen, hat ebenfalls negative Wirkungen. Zwar sind indirekte Steuern von ihren Wirkungen auf die Leistungsbereitschaft her direkten Steuern wie Einkommenssteuern vorzuziehen, aber eine Anhebung der Mehrwertsteuer ohne Kompensation, etwa bei der Einkommensteuer, würde die Steuerlastquote und auch die Staatsquote anheben; dies wäre kontraproduktiv für eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, die die Wachstumsschwäche auch durch Steuer-senkungen überwinden will. Außerdem würde die Divergenz zwischen dem Leistungspreis für arbeitsintensive Dienstleistungen und dem Nettoeinkommen für Arbeitnehmerhaushalte, die potentielle Nachfrager dieser Dienstleistungen sind, verschlechtert; indirekt würde die Nachfrage nach Arbeitskräften in einem wichtigen Segment des Arbeitsmarktes negativ berührt. Schließlich sind indirekte Steuern eine Einladung, in die Schattenwirtschaft auszuweichen.

25. Andere Vorschläge führen nicht weiter, werden aber immer wieder in die Diskussion gebracht. Eine Maschinensteuer zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme würde die Kapitalbildung bestrafen; sie würde Kapital ins Ausland treiben und langfristig dem Produktivitätsfortschritt im Wege stehen. Es ist ein Ansatz zu Lasten der Arbeitnehmer.

Diejenigen Betriebe, die nicht beschäftigungsintensiv produzieren, mit einer Wertschöpfungsabgabe zur Finanzierung der Bundesanstalt für Arbeit zu belegen ist schon deshalb nicht angebracht, weil es keinen Referenzrahmen für eine Beschäftigungsnorm von Betrieben gibt. Im Übrigen heißt Wertschöpfungssteuer nichts anderes als eine Besteuerung der Faktoreinkommen. Da etwa 80 Prozent des Volkseinkommens Arbeitseinkommen sind, würde eine solche Steuer, die von Unternehmen zu zahlen wäre, weitgehend einer Steuer auf den Faktor Arbeit gleichkommen.

26. Deshalb muss auch das Leistungsangebot selbst überprüft werden. Die Lösung kann darin liegen, bei der sozialen Sicherung zwischen großen und kleinen Risiken zu unterscheiden: Große Risiken, die der Einzelne aus eigener Kraft nicht tragen kann wie etwa die wirtschaftlichen Folgen einer langandauernden Krankheit, nehmen wir den Menschen durch die soziale Sicherung ab. Kleinere Risiken tragen diese selbst, etwa den Ausfall des Einkommens am ersten, zweiten und dritten Tag der Krankheit oder der Arbeitslosigkeit. Dagegen kann man durch eigene Ersparnisse vorsorgen. Der Einzelne sollte also vorrangig gegen die großen Risiken abgesichert sein, kleinere Risiken haben nicht die gleiche Priorität. Dies bedeutet eine Individualisierung der kleinen Risiken. Auf diese Weise lassen sich die Beiträge zur sozialen Sicherung senken, die den Anreiz für die Bildung von Humankapital hemmen und die wie eine Steuer auf den Faktor Arbeit wirken.³

27. Es stellt sich zunehmend die Frage, ob es richtig ist, das gesamte soziale Sicherungssystem am Arbeitsverhältnis festzumachen. Arbeitnehmer verfügen zunehmend auch über Kapitaleinkommen (Querverteilung). Das traditionelle Vollarbeitsverhältnis ist längst nicht mehr typisch. Teilzeitarbeitsplätze sollten durch die Sozialversicherung nicht gegenüber Vollzeitplätzen subventioniert werden. Bei diesem Ansatz müsste das Lohneinkommen einmalig um die Arbeitgeberbeiträge angehoben werden. Würde die Abgabe für die soziale Absicherung aus dem gesamten Einkommen der Arbeitnehmer finanziert, könnte eine größere Eigenverantwortlichkeit für die soziale Absicherung erreicht werden.⁴ Allerdings ist dieser Weg nur sinnvoll, wenn die Sozialversicherung auf mehr Äquivalenz umgestellt wird. Der Vorschlag ist keine Einladung zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage im Umlagesystem.

³Nach diesem Kriterium war es ein Fehler, die bereits gesetzlich beschlossene Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall wieder rückgängig zu machen.

⁴Ein erster Ansatz zur Entkoppelung der sozialen Absicherung vom Arbeitsverhältnis ist das Sachsen-Modell der Pflegeversicherung. Die Arbeitnehmer zahlen die Beiträge aus ihrem Lohneinkommen. Die Unternehmen werden nicht belastet; folglich war auch keine Entlastung durch Streichung eines Feiertages erforderlich.

IV. Gleichgewichtsmechanismus stärken: Die Aufgabe der Lohnpolitik

28. Hemmnisse für die Nachfrage nach Arbeitskräften abzubauen und die Zuwächse der Arbeitsproduktivität zu steigern sind wichtige Ansätze für mehr Beschäftigung. Nicht minder zentral ist es dafür zu sorgen, dass relativ selbsttätig ein Gleichgewicht am Arbeitsmarkt erreicht wird, und zwar ein Gleichgewicht bei günstiger Beschäftigung. Dafür muss die Lohnpolitik die Zuwächse des Lohns im Einklang mit der Zunahme der Produktivität halten. Die Löhne müssen nach der Produktivität differenziert sein. Ein weiterer Bestimmungsfaktor sind die institutionellen Arrangements des Regelwerks für Arbeit (siehe Abschnitt V).

1. Einkommensansprüche in Einklang mit der Produktivität bringen

29. Der zentrale Konfliktpunkt am Arbeitsmarkt besteht darin, dass die Arbeitnehmer – durchaus verständlich – mehr Geld in der Tasche sehen wollen, dass aber der Lohn nicht nur Einkommensfaktor für die Arbeitnehmer, sondern gleichzeitig Kostenfaktor für die Unternehmen ist.

Löhne müssen am Markt erwirtschaftet werden. Der Spielraum für Lohnerhöhungen wird in realwirtschaftlicher Betrachtung durch die Zunahme der Arbeitsproduktivität bestimmt. In nominaler Rechnung heißt dies, dass die nominalen Lohnsteigerungen den Spielraum, der durch den Produktivitätsfortschritt und einen Zuschlagsfaktor für die Preisüberwälzungsmöglichkeiten der Unternehmen gegeben wird, nicht übersteigen dürfen, wenn nicht weiter Beschäftigung abgebaut werden soll. Der Preisüberwälzungsspielraum wird durch den Absatzpreis der Unternehmen bestimmt, nicht jedoch durch die Verbraucherpreise oder Konsumentenpreise. In einer offenen Volkswirtschaft können beide Preise durchaus auseinander laufen. Die Absatzpreise lassen sich am BIP-Deflator messen, die Verbraucherpreise am Preisindex für die Lebenshaltung. Beispielsweise nahmen im Jahr 2000 die Verbraucherpreise um 1,9 Prozent zu, der BIP-Deflator dagegen ging um 0,5 Prozent zurück. Während die nominalen Lohnerhöhungen des Jahres 2000 von 2,0 Prozent angesichts des Produktivitätsfortschritts (pro Stunde) von 2,3 Prozent vor dem Hintergrund des Anstiegs der Verbraucherpreise als moderat erscheinen, waren sie nicht moderat, wenn man die Absatzpreise zugrunde legt, jedenfalls nicht in dem Sinn, dass sie Beschäftigung geschaffen haben. Sie haben in realer Rechnung keinen Abschlag vom Produktivitätsfortschritt gemacht. Ein Signal, dass der Überwälzungsspielraum begrenzt ist, ergibt sich auch daraus, dass die Ausführpreise – im Wesentlichen die Absatzpreise der deutschen Exportwirtschaft – in den neunziger Jahren nur um 0,8 Prozent pro Jahr gestiegen sind.

30. Die Orientierung der Zunahme der Arbeitskosten am Produktivitätsfortschritt schließt neben dem Tariflohn auch die Lohnzusatzkosten ein, vor allem die durch die Politik bestimmten Beiträge zur Sozialversicherung (Ziffern 19ff.). Steigen diese, so ist weniger Spielraum für die Erhöhung des Barlohns vorhanden.

31. Stellt die Lohnpolitik vorrangig darauf ab, das Einkommen der Arbeitnehmer zu erhöhen und die relative Einkommensposition von Sektoren und Regionen zu halten, so kann der Lohn seine wichtige Rolle, ein Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt zu finden, nicht wahrnehmen. Wenn in einer Marktwirtschaft die Preise – also die Löhne – nicht hinreichend reagieren, müssen sich die Mengen – also die Beschäftigung und somit die Arbeitslosigkeit – anpassen. Der Lohn kann also nicht ein Wunschlohn sein, der aus einer Erwartung auf ein höheres Einkommen oder aus einem Einkommensanspruch her abgeleitet wird.

32. Für die öffentliche Diskussion ist eine realistische Einschätzung der Zunahme der Arbeitsproduktivität in der Gesamtwirtschaft geboten. In den Medien werden oft falsche Zahlen gehandelt. In Westdeutschland ist die statistisch beobachtete Produktivität der Arbeit (gemessen an der Stundenpro-

duktivität) seit 1980 lediglich mit etwa 2 Prozent pro Jahr gestiegen – wesentlich weniger als in den sechziger Jahren (5,4 Prozent) und in den siebziger Jahren (über 4 Prozent). Der Trend in der Zunahme der Arbeitsproduktivität ist rückläufig. Seit 1997 liegt die Zunahme bei 1,65 Prozent. Es kann heute nicht mehr als selbstverständlich unterstellt werden, dass die Einkommen der Arbeitnehmer wie in der Vergangenheit zunehmen, und wir können auch nicht davon ausgehen, dass sich an jedem Arbeitsplatz das bisherige Einkommen am Markt erwirtschaften lässt. Die Erwartungen müssen sich anpassen. Sie sind nicht mehr mit der Wirklichkeit im Einklang.

33. Beim Produktivitätsfortschritt kann nicht die *Arbeitsabbau*produktivität zugrunde gelegt werden, also diejenige Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität, die dadurch entsteht, dass die Unternehmen Arbeitskräfte entlassen, auch unter dem Einfluss kräftiger Lohnerhöhungen. Es muss sich um den originären Produktivitätsfortschritt handeln, der um die Entlassungen bereinigt wird.

34. Gesamtwirtschaftlich ist bei hoher Arbeitslosigkeit geboten, bei der Lohnanhebung einen Abschlag vom Produktivitätsfortschritt der Vergangenheit vorzunehmen, wenn Arbeitslose nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen. Die Reallöhne müssen also hinter dem Produktivitätsfortschritt zurückbleiben. Man kann diese Bedingung auch anders formulieren, wenn man auf die zukünftige Produktivitätsrate abstellt. Geht man davon aus, dass die vier Millionen Arbeitslosen und die 1,7 Millionen verdeckt Arbeitslosen in die Beschäftigung integriert werden, so werden sie eine geringere Produktivität aufweisen als die bereits Beschäftigten. Dies drückt gesamtwirtschaftlich den Produktivitätsfortschritt. Er fällt deutlich niedriger aus. Ich würde – bis Vollbeschäftigung erreicht ist – eine Zuwachsrate von unter 1 Prozent für realistisch halten.

35. Die Reallohnelastizität kann eine Orientierung dafür geben, wie stark die Lohnmindersteigerung – unter statischen Bedingungen – sein muss, wenn mehr Beschäftigung entstehen soll. Bei einer Reallohnelastizität von 0,5, wie sie für kurzfristige Elastizitäten ermittelt wird, führt eine Reallohnzurückhaltung von 1 Prozent zu einer Zunahme der Beschäftigung um etwa 0,5 Prozent. Bezogen auf die Zahl der abhängig Beschäftigten in ganz Deutschland von knapp 35 Millionen bringt eine Reallohnzurückhaltung um 1 Prozentpunkt demnach 175 000 Arbeitsplätze. Bei einer Reallohnelastizität von 0,8 – auf diese Größe wird die langfristige Reallohnelastizität in Deutschland veranschlagt – läge der Beschäftigungsgewinn bei 280 000 Stellen. Lohnzurückhaltung kann auch dadurch definiert werden, dass die Zunahmerate des Bruttoeinkommens aus unselbständiger Arbeit je Beschäftigten unter der Zunahmerate des nominalen Volkseinkommens zurückbleibt (Lapp und Lehment 1997). In dieser Interpretation bringt Lohnzurückhaltung von einem Prozentpunkt in drei Jahren eine Zunahme der Beschäftigung um etwa 1 Prozent, dies wären derzeit rund 350 000 zusätzliche Arbeitsplätze.

36. Eine Lohnmoderation ist über mehrere Jahre notwendig, wenn die Arbeitslosigkeit zurückgeführt werden soll. Eine moderate Lohnrunde in einem Jahr allein ist nicht hinreichend. Vielmehr müssen die Lohnanhebungen über mehrere Jahre hinter dem Produktivitätsfortschritt zurückbleiben, um die Rückkehr zu einem gleichgewichtigen Beschäftigungspfad zu ermöglichen. Dies erklärt sich daraus, dass die Einstellung von Arbeitskräften für die Unternehmen ähnlich wie eine Investitionsentscheidung eine Langfristentscheidung ist, bei der Kosten und Erträge für den gesamten Zeitraum gegenübergestellt werden.

37. In Deutschland wurde in den neunziger Jahren eine nachhaltig beschäftigungsfördernde Tarifpolitik, bei der die Tariflöhne real, und zwar berechnet mit dem Deflator des Bruttoinlandsprodukts, hinter der Produktivitätszunahme im Interesse der Arbeitslosen langfristig zurückbleiben, nicht verfolgt. Vielmehr wechselten sich Phasen einer eher beschäftigungsreduzierenden, einer beschäftigungsneutralen und einer beschäftigungsfördernden Tarifpolitik ab. So lag 1992 und im Rezessionsjahr 1993 bei hohen nominalen Tariflohnhebungen von 10,5 Prozent und 7,5 Prozent der Anstieg der realen Tariflöhne deutlich über der Zunahme der durchschnittlichen Produktivität pro Stunde – für die Unternehmen ein Signal zum Abbau von Arbeitsplätzen. Auch 1999 war der Anstieg der realen Tarif-

verdienste höher als die Zunahme der Produktivität. In den Jahren 1995 und 2000 war die Tarifpolitik lediglich beschäftigungsstabilisierend angelegt; dabei aber wird die Arbeitslosigkeit nicht zurückgeführt. In fünf Jahren – 1994, 1996, 1997, 1998 und 2001 – blieben die Tarifierhebungen hinter der Produktivitätssteigerung zurück, die Lohnpolitik war also beschäftigungsfördernd. Allerdings lag die Zunahme des Reallohns seit 1992 nur in zwei Jahren um mehr als einen Prozentpunkt hinter dem durchschnittlichen Produktivitätsfortschritt, und zwar 1994 (um 1,7 Prozentpunkte) und 1997 (um 1,2 Prozentpunkte). Wendet man die Regel der produktivitätsorientierten Lohnpolitik für eine unterbeschäftigte Volkswirtschaft an, so war dies für ein Jahrzehnt offenbar zu wenig.

38. Die Lohnpolitik kann nicht davon ausgehen, dass Arbeitskosten beliebig überwältigt werden können. Vor allem ist in Deutschland als einem der drei bedeutendsten Exportländer der Welt zu berücksichtigen, dass das verarbeitende Gewerbe, im Wesentlichen die Exportwirtschaft, oft einen geringeren Überwälzungsspielraum als die Bereiche hat, die lediglich inländische Güter herstellen. Wenn das verarbeitende Gewerbe die Lohnsteigerungen wegen schwach steigender Ausfuhrpreise oder bei internationaler Konjunkturflaute nicht überwälzen kann, erfahren die Exportsektoren bei übermäßigen Lohn erhöhungen eine Gewinnkompression. Um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu halten, entlassen sie Arbeitskräfte.

39. Ostdeutschland ist ein Sonderfall. Der alte Kapitalstock aus Zeiten der Zentralplanwirtschaft erwies sich unter den Bedingungen des weltwirtschaftlichen Wettbewerbs als obsolet; damit waren die ostdeutschen Arbeitnehmer nicht hinreichend mit Sachkapital ausgestattet, um eine hohe Arbeitsproduktivität zu erreichen. Die Produktivität, gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigen (real in Preisen von 1995) lag im Jahr 2001 einschließlich Berlin bei 73,8 Prozent des westdeutschen Niveaus. Die Strategie einer schnellen Lohnangleichung hat eine große Kluft zwischen der Produktivität und der Bruttolohn- und -gehaltssumme von Erwerbstätigen, die im gleichen Jahr etwa 82 Prozent des westdeutschen Niveaus erreichte, zur Folge gehabt. Sie war eine entscheidende Ursache für die immer noch bestehende Unternehmens- und Unternehmerlücke mit zu wenig Arbeitsplätzen. Die ostdeutschen Lohnstückkosten lagen im letzten Jahr immer noch höher als in Westdeutschland. Da die Löhne der Produktivität weit vorausgeeilt sind, können die Löhne nicht im Ausmaß des jetzt beobachteten Produktivitätsanstiegs angehoben werden; vielmehr kommt es darauf an, die Kluft zwischen Löhnen und Produktivität durch mäßigere Lohnabschlüsse zu schließen. Anderenfalls wird sich die Arbeitslosigkeit noch weiter verfestigen. Der Versuch, das Problem der Arbeitslosigkeit durch die Stimulierung der Bauwirtschaft zu lösen, hat zu einer Strukturkrise geführt. Dennoch will die Hartz-Kommission mit dem Job Floater Ähnliches nochmals auflegen.

2. Lohnstruktur ausdifferenzieren

40. Damit die verschiedenen Eignungsprofile der Arbeitnehmer und die unterschiedlichen Anforderungsprofile der Unternehmen in einem Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt zusammengebunden werden können, müssen die Löhne hinreichend differenziert sein. Von den Gewerkschaften wird argumentiert, dass es eine beachtliche Anzahl von Tarifen gibt. Aber eine ganze Reihe von Indizien deutet darauf hin, dass die derzeitige Lohndifferenzierung dem Beschäftigungsziel nicht genügt. So ist das Geleitzugverfahren nach wie vor gang und gäbe, wie die Metalltarifrunde von 2002 und die auf sie folgenden Tarifrunden zeigen. Die Verhandlungsergebnisse werden von einer Region auf die andere übertragen und intonieren das Leitmotiv für fast alle Sektoren der Volkswirtschaft. Das Einkommensmotiv dominiert die Lohnverhandlungen, das Beschäftigungsziel und die Arbeitslosen haben keinen Fürsprecher.

41. In Westdeutschland ist die Lohnstruktur in den letzten zwei Jahrzehnten trotz beachtlicher Verschiebungen am Arbeitsmarkt weitgehend konstant geblieben. Dies gilt insbesondere für die qualifikatorische Lohnstruktur. Auch regional haben sich die Löhne kaum ausdifferenziert, obwohl die Unterschiede in der Arbeitslosigkeit zwischen den Regionen beachtlich sind. Nochmals: Wenn auf einem Markt die Preise – hier die Löhne – nicht reagieren, müssen sich die Mengen anpassen. Es entsteht unweigerlich Arbeitslosigkeit.

42. Die beachtlichen Verschiebungen in der Weltwirtschaft bedeuten eine Umwertung der Arbeit, vor allem der einfachen Arbeit. Humankapital, das an schrumpfende Wirtschaftszweige gebunden ist und dort entwertet wird, kann sich oft als Bestandsgröße nicht schnell an veränderte Bedingungen anpassen. Deshalb wird infolge des intensiveren Strukturwandels eine stärkere Lohnspreizung erforderlich, und zwar zwischen Humankapital, dessen Wert erhalten bleibt, und Humankapital, dessen Wert durch strukturelle Verschiebungen verändert wird. Wenn die Arbeitnehmer, deren Humankapital entwertet wird, ihren Anspruchslohn an der bisherigen Beschäftigung orientieren, so ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass sie keinen neuen Arbeitsplatz finden, denn sie müssen ihr Humankapital am neuen Arbeitsplatz durch Erfahrung erst noch aufbauen. Je länger es dauert, eine größere Anpassungsfähigkeit des Humankapitals zu erreichen, um so wichtiger wird die Lohndifferenzierung. Die noch bevorstehenden strukturellen Veränderungen erfordern eine zusätzliche Lohnspreizung.

43. Die 35 Millionen Beschäftigten in den 3 Millionen Unternehmen weisen nicht alle die gleiche Arbeitsproduktivität auf; vielmehr gibt es in einer Volkswirtschaft eine Produktivitätstreppe mit sehr unterschiedlichen Produktivitätsstufen. In Zukunft muss es gelingen, verstärkt Arbeitsplätze auf den unteren Stufen der Produktivitätstreppe entstehen zu lassen. Auch diese Tätigkeiten stellen gesellschaftlich nützliche und sozial anerkennenswerte Arbeit dar. Man wird dabei nicht vorrangig auf Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe und in den Dienstleistungen der Banken, Versicherungen und der Kommunikation setzen können. Auch bei den Dienstleistungen im immer bedeutender werdenden Freizeitbereich, im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der Touristikbranche und bei Dienstleistungen im Haushalt, vom Handwerker-Service bis zu den persönlichen Dienstleistungen, gibt es ein beachtliches Nachfragepotential nach Arbeitskräften.

Eine wichtige Voraussetzung für mehr Arbeitsplätze auf den unteren Stufen der Produktivitätstreppe ist, dass die Löhne stärker differenziert werden. Sockelbeträge für die unteren Lohngruppen, so verständlich sie erscheinen mögen, sollten nicht praktiziert werden. Es muss auch möglich sein, die Löhne nach unten auszufächern. Wenn die Beschäftigung in den unteren Lohngruppe abnimmt, müssen die Löhne reagieren.

3. Lohnfindung stärker dezentralisieren

44. Die unterschiedliche Situation in den Unternehmen, in den Sektoren und in den Regionen, aber auch in den Qualifikationen der Arbeitnehmer ist bei den Lohnabschlüssen stärker als bisher zu berücksichtigen. Der Lohnfindungsprozess muss stärker dezentralisiert werden. Es muss ein Weg gefunden werden, mit dem die Praxis des Geleitzugverfahrens bei den Branchentarifverträgen durchbrochen wird.

45. Zahlen Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit hohe Löhne, so wird die Arbeitslosigkeit verfestigt. Die Löhne sollten nachgeben, wenn die Arbeitslosigkeit in einer Region größer ist als im Durchschnitt des Landes. Sie können jedenfalls nicht im gleichen Ausmaß wie überall erhöht werden, wenn die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit einer Region abgebaut werden soll. Vielmehr sollte in Regionen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit die Tarifierhebung um 1 bis 2 Prozentpunkte hinter der durchschnittlichen Steigerung in der Volkswirtschaft zurückbleiben.

46. Ein entscheidender Schritt, die unterschiedliche Produktivität in den einzelnen Betrieben in der Lohnfindung zu berücksichtigen, ist eine betriebsnähere Lohnpolitik. Branchentarifverträge sollten idealerweise eine untere Linie festlegen, von der die Betriebe nach oben im Rahmen der Lohndrift abweichen können. Die bisherige Praxis, dass der Branchenabschluss eher die obere Linie darstellt und gleichmäßig für alle Betriebe angewandt wird, und zwar unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Situation, sollte aufgegeben werden. Der Lohndrift muss wieder eine größere Bedeutung zukommen.

Branchentarifverträge sollten es ermöglichen, dass auf betrieblicher Ebene Lohnzugeständnisse und eine längere Arbeitszeit (beispielsweise relativ zum Branchentarifvertrag) mit Beschäftigungszusagen verbunden werden können. Ein Beispiel sind Standortsicherungsverträge. Arbeitnehmer sind – gerade in Zeiten des Beschäftigungsabbaus wie in der westdeutschen Industrie – nicht nur an hohem, sondern auch an sicherem Einkommen interessiert. Wenn ein etwas niedrigeres Lohneinkommen die Beschäftigungsrisiken verringert, kann dies eine Nutzenverbesserung darstellen. Auch für die Betriebe können solche Verträge, die Lohnhöhe und Beschäftigungszusage enthalten, interessant sein. Da beide Seiten Vorteile haben, werden diese Verträge in der Literatur auch als „effiziente Verträge“ bezeichnet.

47. Variable Lohnkomponenten je nach Gewinnsituation der Betriebe können dazu beitragen, dass ein Anreiz besteht, bei einem konjunkturellem Einbruch oder einer betrieblichen Krise die Beschäftigung zu halten. Damit könnte dem in den letzten Rezessionen beobachteten Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit entgegengewirkt werden. In Zeiten positiver Gewinnentwicklung sind die Arbeitnehmer an den Gewinnen zu beteiligen.

48. Variable Lohnkomponenten können sich auch auf individuelle Leistungen beziehen. Je besser eine Zurechnung zur individuellen Leistung gelingt, um so klarer ist das Signal, das an den Arbeitsmarkt über die relative Wertschätzung dieser spezifischen Arbeit, also auch der spezifischen Qualifikation, und über ihre relative Knappheit gegeben wird. Um so größer wird auch die Chance, am Arbeitsmarkt zu einem Gleichgewicht bei besserer Beschäftigung zu kommen.

V. Gleichgewichtsmechanismus stärken: Das institutionelle Regelwerk des Arbeitsmarktes umgestalten

49. In dem vorstehenden Abschnitt ist beschrieben worden, welche Desiderata an die Tarifpolitik gestellt werden. Leider ist festzustellen, dass die Ergebnisse keineswegs befriedigend sind. Den Tarifparteien wurde im Rahmen der Tarifautonomie die Gestaltung der Tarifverträge und anderer Aspekte des Arbeitslebens zugewiesen. Das Resultat ist in dem Sinne ungenügend, dass die Tarifparteien Arbeitslosigkeit nicht haben vermeiden können. Ganz im Gegenteil. Das System steuert falsch. Die „Insider“, also diejenigen, die Arbeitsplätze haben, werden begünstigt; die „Outsider“, also die Arbeitslosen, gehen leer aus. Man muss sich fragen, ob das Tarifkartell letztlich nicht zum Schaden der Arbeitslosen gewirkt und die Arbeitslosigkeit mit verursacht hat und ob nicht eine systematisch angelegte Fehlsteuerung im Regelwerk für Arbeit vorliegt. Die Gewerkschaften denken an ihre Mitglieder, die Unternehmen an ihre Gewinne, die sie auch dadurch erzielen können, dass sie ihre Aktivität ins Ausland verlagern. Damit setzen sie den Gewerkschaften nicht mehr ein hinreichend starkes gesamtwirtschaftliches Interesse entgegen. Im Grunde muss für den Arbeitsmarkt gelten: Wer die Tarife (die Löhne) setzt, ist auch für die Mengen (also Beschäftigung und Arbeitslosigkeit) verantwortlich. Es ist unumgänglich, dass im institutionellen Regelwerk, das den Arbeitsmarkt steuert, die Anreize richtig gesetzt sind.

50. Der Kollektivvertrag ist durch eine Reihe gesetzlicher Regelungen abgesichert, und zwar mit dem Ziel, die Arbeitnehmer in ihrer Position zu schützen. Diese Regelungen erreichen auch den

Schutz der Beschäftigten, wenn sie auch nicht vollständig das Risiko des Arbeitsplatzverlustes ausschließen, aber sie grenzen die Arbeitlosen aus. Die Regelungen tragen ursächlich zur Arbeitslosigkeit bei. Es muss deshalb geprüft werden, welche Änderungen erforderlich sind, um die Arbeitslosigkeit zu verringern. Im einzelnen geht es um Folgendes:

51. Das Günstigkeitsprinzip ist neu zu regeln. Grundsätzlich ist das in § 4 Abs. 3 Tarifvertragsgesetz enthaltene Günstigkeitsprinzip ein sinnvoller Ansatz. Es räumt dem Tarifgebundenen das Recht ein, vom kollektiven Lohnvertrag abzuweichen, wenn dies für den einzelnen Arbeitnehmer günstiger ist. Es stellt damit das Interesse des Einzelnen über die Kollektivlösung. Von der Rechtsprechung ist das Günstigkeitsprinzip jedoch in dem Sinne interpretiert worden, dass vom Tarifvertrag nur dann abgewichen werden darf, wenn der Lohn höher oder die Arbeitszeit geringer sind als im Tarifvertrag vorgesehen. Dass der Arbeitsplatz durch ein Abweichen vom Tarifvertrag sicherer wird und der Einzelne damit eine soziale Ausgrenzung bis hin zur gesellschaftlichen Isolierung vermeiden kann, wird nicht berücksichtigt. Dies sei – so das Bundesarbeitsgericht in seiner Entscheidung vom 27. April 1999 – ein unzulässiger Sachgruppenvergleich („Äpfel mit Birnen“). Dies ist lebensfremd und widerspricht den wirtschaftswissenschaftlichen Grundzusammenhängen. Deshalb sollte der Gesetzgeber das Günstigkeitsprinzip dahingehend konkretisieren, dass die Arbeitsplatzsicherheit explizit bei der Günstigkeitsabwägung zu berücksichtigen ist (Sachverständigenrat 2001: Ziffer 416).

52. Zudem sollte dem einzelnen Arbeitnehmer ausdrücklich das Recht eingeräumt werden, selbst zu entscheiden, ob er vom Tarifvertrag abweichen will. Insoweit steht die Ermächtigung an seine Gewerkschaft, für ihn zu verhandeln, unter einem Vorbehalt. Dies hat zunächst formal Auswirkungen für die Tarifgebundenen, hat aber wegen der faktisch normativen Kraft des Tarifvertrags auch Konsequenzen für nicht tarifgebundene Arbeitnehmer.⁵

Den Arbeitslosen sollte das Recht eingeräumt werden, unter Tarif in den Arbeitsmarkt einsteigen zu dürfen.

53. Der Tarifvertrag ist auch insoweit gesetzlich geschützt, dass Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifvertrag geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden, nach § 77 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) nicht Gegenstand einer Betriebsvereinbarung sein können, es sei denn, der Tarifvertrag lässt den Abschluss ergänzender Betriebsvereinbarungen ausdrücklich zu. Dies vereitelt dezentrale, vom Kollektivvertrag abweichende Lösungen, auch wenn sich dadurch Arbeitnehmer und Unternehmen besser stehen. Völlig unverständlich ist die Sperrwirkung von § 77 Abs. 3 BetrVG, gemäß der vom Tarifvertrag abweichende Betriebsvereinbarungen selbst in nicht tarifgebundenen Unternehmen unzulässig sind, wenn die entsprechenden Arbeitsbedingungen üblicherweise in Tarifverträgen geregelt werden. Diese Sperrwirkung sollte auf jeden Fall aufgehoben werden. § 77 Abs. 3 BetrVG ist ferner dahingehend zu ändern, dass Betriebe vom Tarifvertrag abweichen dürfen, wenn dort Einvernehmen vorliegt, wenn also auf der Grundlage der Zustimmung des Betriebsrats ein großes Quorum der Mitarbeiter zustimmt. Kommt eine Einigung im Betrieb nicht zustande, so gilt der Flächentarifvertrag.

54. Grundsätzlich sollte bei betrieblichen Bündnissen auf Regelungsabreden und nicht auf Betriebsvereinbarungen mit dem Betriebsrat gesetzt werden, die zwangsweise für alle Mitglieder des Betriebs gelten und somit den immerhin auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhenden Kollektivvertrag durch eine mit Zwangswirkung behaftete andere Kollektivlösung, die Betriebsvereinbarung, ersetzen. Dem individuellen Arbeitsvertrag muss eine größere Rolle eingeräumt werden.

55. Allgemeinverbindlicherklärungen sollten tunlichst unterbleiben, damit Flexibilität gerade in den unteren Lohngruppen entstehen kann; sie dürfen auch nicht gegen ausländische Arbeitnehmer der

⁵Der Tarifvertrag wird faktisch von den Unternehmen nachvollzogen. Die Arbeitsämter vermitteln zum ortsüblichen oder tariflichen Lohn.

Europäischen Union eingesetzt werden, wenn wir die Freizügigkeit der Menschen in der Europäischen Union – eine der vier Grundfreiheiten – akzeptieren.

56. Staatlich dekretierte Mindestlöhne, die anstelle der Allgemeinverbindlicherklärung erörtert würden, werden den Arbeitsmarkt noch stärker als bisher außer Kraft setzen. Sie politisieren den Lohn und nehmen ihm, was noch an Reglerfunktion geblieben ist. Sie sind die Ursache für die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Frankreich.

57. Der Tarifvertrag sollte nicht durch weitere rechtliche Regelungen wie das Vergabegesetz zementiert werden, das den kollektiven Arbeitsvertrag zusätzlich durch Regulierung des Gütermarktes verteidigt. Auf keinen Fall sollte die Macht der Tarifparteien, wie dies von einigen gefordert wird, etwa beim Streikrecht durch die Änderung des § 146 Arbeitsförderungsgesetz oder durch eine Verbandsklage der Gewerkschaften zur Einhaltung des Tarifvertrags noch verstärkt werden.

58. Die Nachwirkung von Tarifverträgen sollte durch gesetzliche Regelung kürzer gefasst werden (Sachverständigenrat 1995: Ziffer 385).

59. Durch eine verstärkte gesetzliche Zulässigkeit zeitlich befristeter Arbeitsverträge, etwa von vier Jahren, sollte die Chance für die Arbeitslosen, einen Arbeitsplatz zu finden, verbessert werden.

60. Die Politik muss in der Kategorie denken „Wie werden sich Unternehmen in der langen Frist in ihrer Nachfrage nach Arbeitskräften an gesetzliche Regelungen anpassen“. Der Arbeitsmarkt ist ein ähnlich komplexes Regelsystem wie ökologische Systeme. Wenn man an einer Stelle eingreift, zeigen sich über komplizierte Wirkungsgeflechte an anderer Stelle unerwünschte Effekte, und dies oft erst mit einer Verzögerung von einem Jahrzehnt und mehr. Ein Beispiel ist der Kündigungsschutz. Werden in einer Volkswirtschaft Arbeitnehmer vor Entlassungen institutionell geschützt, so kann dies den bereits Beschäftigten den Arbeitsplatz sichern, aber die Unternehmen berücksichtigen den Kündigungsschutz schon vor der Einstellung neuer Mitarbeiter. Sie haben einen Anreiz, Arbeitskräfte eher nicht nachzufragen.

Wenn man den Marktabgang für die Unternehmen einschränkt, errichtet man ein Marktzugangshemmnis für die Arbeitnehmer. Solche Regelungen wurden in den guten Jahren eingeführt und auch von der Rechtsprechung interpretiert. Sie schlagen sich erst dann voll im Verhalten der Unternehmen nieder, wenn die Unsicherheit für die Unternehmen größer wird. Dann stellen die Unternehmen weniger Arbeitskräfte ein. Negative kurzfristige Schocks – eine Rezession in der Gesamtwirtschaft, ein sektoraler Einbruch, eine Krise des Unternehmens – führen dazu, dass Unternehmen bei der Einstellung von Arbeitskräften zurückhaltender werden. Diese ungünstige Wirkung des Kündigungsschutzes auf die Beschäftigung ließe sich zwar abschwächen, wenn gleichzeitig die Löhne flexibler sind, etwa das Günstigkeitsprinzip anders interpretiert wird, oder im Fall einer Krise die Arbeitszeit vorübergehend nach unten angepasst werden kann. Aber an der grundsätzlich beschäftigungshemmenden Wirkung des Kündigungsschutzes ändert sich dadurch nichts. Dies gilt auch für die Vorstellung der Hartz-Kommission, die Wirkung des Kündigungsschutzes durch Leihkräfte zu umgehen.

61. Alle weiteren gesetzlichen Regelungen sollten systematisch daraufhin durchgekämmt werden, ob sie die Nachfrage nach Arbeitskräften schwächen und ob dies angesichts der hohen Arbeitslosigkeit noch gerechtfertigt ist.

62. Insgesamt kommt es darauf an, den Tarifvertrag zu flexibilisieren und die Lohnfindung näher an die Marktprozesse heranzuführen. Leider können wir uns in Deutschland in unserer gesellschaftlichen Phantasie gar nicht mehr vorstellen, dass sich die Löhne – wie in anderen Volkswirtschaften – auf Märkten bilden könnten. Arbeit ist sicherlich ein wichtiges Gut, aber bei anderen wichtigen Gütern – so beim täglich' Brot, um das wir beten – sorgen Märkte dafür, dass genug Brot in einer Volkswirtschaft angeboten wird, ohne Brotvertragsparteien und ohne ein Bündnis für Brot. Die Deutschen dürfen sich auch am Arbeitsmarkt ein größeres Vertrauen in die Marktkräfte zulegen.

VI. Die Ansprüche an staatlich bereitgestelltes Einkommen reduzieren

63. Durch eine Reihe von institutionellen Regelungen definiert die Politik faktisch ein Einkommen bei Nicht-Arbeit. Dies gilt für die Einkommen aus den gesetzlichen Sozialversicherungen, so bei Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe; ein weiterer Bereich ist die Sozialhilfe. Dieses gesellschaftlich garantierte Mindesteinkommen hat Auswirkungen auf das Arbeitsangebotsverhalten, also auf die Intensität der Suche nach einem Arbeitsplatz und die Bereitschaft, einen Arbeitsplatz anzunehmen. Denn es bestimmt für den Einzelnen einen Anspruchslohn (reservation wage). Dies ist der Lohn, den der einzelne Arbeitslose von seinem nächsten Arbeitsplatz erwartet. Je höher der Anspruchslohn, um so weniger wird jemand bereit sein, aus der sozialen Sicherung in den ersten Arbeitsmarkt zu wechseln. Der Anspruchslohn wirkt sich aber nicht nur auf das Arbeitsangebotsverhalten aus. Er beeinflusst auch den Lohnfindungsprozess. Er bildet den Eckpunkt für die untere Lohngruppe und bestimmt damit den Mindestlohn auf dem Arbeitsmarkt. Je höher das Einkommen aus Nicht-Arbeit, um so höher fallen die Tariflöhne für die unteren Lohngruppen aus – um so größer ist dort die Arbeitslosigkeit.

Empirische Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass die Arbeitslosen von ihrer nächsten Stelle das 1,2fache dessen an Einkommen erwarten, was sie in ihrer vorherigen Beschäftigung verdient haben. Der Anspruchslohn liegt damit verblüffend hoch. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass das Arbeitslosengeld Mitte der achtziger Jahre von 12 Monaten auf bis zu 32 Monate ausgedehnt wurde. Auch spielt eine Rolle, dass das Arbeitslosengeld, das nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes einsetzt, ohne zeitliche Befristung gezahlt wird. Es ist an das Einkommen in der alten Beschäftigung, wenn auch degressiv, gekoppelt. In der Sozialhilfe erreicht ein Drei-Personen-Haushalt (Alleinverdiener, verheiratet, ein Kind) in Westdeutschland etwa 70 Prozent des Nettoarbeitsentgelts der Leistungsgruppe 3 der Industrie. In anderen Beschäftigungen, in denen nicht so gut verdient wird wie in der Industrie, kommt man mit der Sozialhilfe netto an 100 Prozent des Markteinkommens heran. Durch den auf diese Weise bestimmten Anspruchslohn ist die Bereitschaft, auf den ersten Arbeitsmarkt zu wechseln, schwach ausgeprägt.

64. Eine notwendige Anpassung lautet, den Anspruchslohn niedriger zu setzen. So schlägt der Sachverständigenrat vor, das Arbeitslosengeld wieder auf ein Jahr zu befristen (Sachverständigenrat 2001: Ziffer 424; 1999: Ziffer 350). Die Arbeitslosenhilfe soll mit der Sozialhilfe integriert werden und auslaufen (Sachverständigenrat 2001: Ziffer 425). Dies erfordert eine Neuordnung der Kommunalfinanzen.

65. Bei der Sozialhilfe stellen sich komplexe Fragen. Ein möglicher Weg ist, das durch die Sozialhilfe bestimmte Alternativeinkommen in der praktischen Anwendung für diejenigen, die arbeitsfähig sind, strikter zu definieren. Grundsatz sollte dabei sein, dass derjenige, der von der Gemeinschaft Transfers empfängt, auch eine eigene Anstrengung unternimmt, von diesen Transfers wieder unabhängig zu werden, es sei denn, dies ist ihm wegen Behinderung und aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich. Dabei besagen die bestehenden gesetzlichen Regelungen, dass für den, der eine angebotene Arbeit ablehnt, der Anspruch auf Sozialhilfe entfällt; in einem ersten Schritt ist eine Kürzung des Regelsatzes um mindestens 25 Prozent hinzunehmen. Es wäre angebracht, diese Regeln, die bisher bei den Ermessensentscheidungen der Kommunen nicht überall in der gleichen Weise praktiziert worden sind, verstärkt anzuwenden. Kommunen müssen dabei allerdings Stellen (oder auch berufsqualifizierende Ausbildungen) anbieten; dies sollte wenn möglich in Zusammenarbeit mit der örtlichen Wirtschaft geschehen. Die unerwünschte Nebenwirkung ist, dass am ersten Arbeitsmarkt Verdrängungseffekte auftreten und dass die im Bereich von ABM-Maßnahmen gemachten Erfahrungen eher negativ sind. Die Programme sollten darauf abstellen, dass die zukünftige Integration in den ersten Arbeitsmarkt gestärkt wird.

Alternativ könnten die Anreize für diejenigen, die arbeitsfähig sind, grundlegend anders gestaltet werden, so dass auch ohne das administrative Tätigwerden der Kommunen beim Nachweis von Arbeitsplätzen Menschen aus eigener Initiative aus der Sozialhilfe herausfinden. Dabei ist an eine Änderung in der Struktur der Sozialhilfe zu denken, indem die Regelsätze für laufende Leistungen zum Lebensunterhalt gesenkt und gleichzeitig die Mehrbedarfzuschläge für nicht-erwerbsfähige Personengruppen, beispielsweise für ältere Menschen oder für Behinderte, erhöht werden, so dass deren Sozialhilfeniveau erhalten bleibt; für alle anderen, also für diejenigen, die arbeitsfähig sind, würde das Niveau abgesenkt. Voraussetzung ist, wie auch wie bei der oben diskutierten Kürzung oder Streichung, die Überprüfung der Arbeitsfähigkeit. Die Strukturänderung könnte auch darauf abzielen, die überproportional längere Bezugsdauer bei Alleinstehenden zu reduzieren. Eine Experimentierklausel für Bundesländer ist angebracht.

Die hier diskutierten Ansätze sind weit von idealen Instrumenten entfernt. Entweder haben sie unerwünschte Nebenwirkungen auf andere Ziele wie die Verdrängung privater Aktivität oder sie werden insgesamt wohl nur geringe Beschäftigungseffekte aufweisen. Wenn auch eine vollständige Integration aller etwa 800 000 arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger mit diesem Ansatz kaum gelingen dürfte, so ist es doch möglich, eine größere Anzahl von Sozialhilfeempfängern als bisher – rund 150 000 der arbeitsfähigen Empfänger sind derzeit beschäftigt – in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

66. Die Politik sieht teilweise eine Alternative darin, den einmal gegebenen Anspruchslohn so zu belassen, wie er ist, und die Kluft zwischen dem zu hohen Anspruchslohn und der niedrigen Produktivität durch Lohnsubventionen zu überbrücken. Dadurch lässt sich der Anreiz, aus der Sozialhilfe in Arbeit zu wechseln, verbessern. Die Frage ist, mit welchen Belastungen für das staatliche Budget dies möglich ist und wie groß die Beschäftigungswirkungen sein werden. Lohnsubventionen können dabei vielfältige Formen annehmen, etwa Zahlungen an Unternehmen, die einen Arbeitnehmer einstellen, Zahlungen an Arbeitnehmer, um den Marktlohn aufzustocken, oder die Pauschalierung von Steuern oder Sozialversicherungsbeiträgen, auch mit gleitenden Übergängen.

67. Die Beschäftigungseffekte erster Ansätze und Modellversuche – so des Mainzer Modells – waren bisher gering. Je nach Ausgestaltung der Lohnsubventionen sind beträchtliche Folgekosten zu erwarten. So werden für den Fall, dass der Staat bei Einkommen für Alleinstehende zwischen 325 € und 1 280 € (und entsprechend höher für Familien) die Sozialabgaben übernimmt, beträchtliche Summen von 70 000 € pro Arbeitsplatz und pro Jahr genannt (Schneider et al. 2002). Dieses Ergebnis hängt damit zusammen, dass die Einkommensklassen im Niedriglohnbereich stark besetzt sind.

Die Ergebnisse korrespondieren mit Resultaten, die über die Auswirkungen einer negativen Einkommenssteuer erzielt wurden. Würde man analog zur Sozialhilfe Bereiche für eine negative Einkommenssteuer definieren und würde man als Anreiz, auf den Arbeitsmarkt überzuwechseln, die Hälfte des auf dem Markt verdienten Arbeitseinkommens belassen, so würde sich – bezogen auf Westdeutschland – etwa ein Drittel der Arbeitnehmerschaft in dem Übergangsbereich befinden (Siebert 2002b). Zwar würde ein Übergangsbereich bei der Sozialhilfe Bedürftigkeit voraussetzen und wäre unter dieser Voraussetzung eine solche Größenordnung auf keinen Fall zu erwarten; dennoch würden zusätzliche Personen in die Lösung hineindrängen. Bei allgemeineren Lohnsubventionen, die nicht an die Sozialhilfe geknüpft werden, würde aber – sicherlich abhängig von der Ausgestaltung – die Besetzungsproblematik bestehen.

68. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium (2002) und das Ifo-Institut (Sinn et al. 2002) haben deshalb vorgeschlagen, die Sozialhilfe für die Arbeitsfähigen drastisch zu senken – um ein Drittel –, aber gleichzeitig eine allgemeine Lohnsubvention für den Niedriglohnbereich, die nicht an der Sozialhilfe festgemacht ist, als Anreiz einzusetzen, in den ersten Arbeitsmarkt überzuwechseln. Die Ausgaben für Subventionen sollen durch niedrigere Belastungen für Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe aufgefangen werden, so dass keine zusätzlichen Staatsausgaben – so die Erwartung – notwendig werden. Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass Menschen keine Stelle auf dem

ersten Arbeitsmarkt finden und da dann eine Senkung der Sozialhilfe gegebenenfalls in Deutschland auf Verfassungsbedenken stoßen könnte, würden die Kommunen in der Pflicht sein, Arbeitsplätze anzubieten.⁶

69. Diese Vorschläge bedürfen einer eingehenden Erörterung, die ich hier nicht vornehmen kann. Dennoch möchte ich mit den folgenden Punkten meine Skepsis anmelden. *Erstens* ist offen, ob das spezifische Problem der 800 000 arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger unter den deutschen Gegebenheiten mit dem Instrument einer allgemeinen Lohnsubvention gelöst werden kann, ob also die wirtschaftspolitische Kanone, die eingesetzt wird, für das Problem angemessen ist. *Zweitens* ist für mich offen, inwieweit die Rechnung aufgeht, dass die Umstellung im Wesentlichen aufkommensneutral vor sich gehen wird. Dies setzt unter anderem voraus, dass nicht zusätzliche Personen in stärkerem Ausmaß in die Regelung hineingehen. *Drittens* stellt eine allgemeine Lohnsubvention für den Niedriglohnbereich faktisch eine Subventionierung der Teilzeitarbeit dar; es wird ein ähnlicher Sozialversicherungsschutz bereitgestellt wie auf einer Vollzeitstelle. Dies und die anderen Subventionen sind für die Unternehmen ein Anreiz, Vollzeitarbeitsplätze in Teilzeitarbeitsplätze umzuwandeln, es sei denn, es stehen Organisationskosten dagegen. Keine noch so feinen bürokratischen Regelungen werden diese künstliche Verzerrung aus der Welt schaffen. *Viertens*: Wenn sich der einzelne Arbeitnehmer darauf verlässt, dass der Staat die Kluft zwischen Anspruchslohn und niedriger Produktivität überbrückt, entwickelt er weniger Interesse, seine Anstrengungen zur Qualifizierung zu verstärken. *Fünftens* kann der Ansatz ohnehin nur dann gelingen, wenn die Tarifparteien die abgesenkte Sozialhilfe als Richtschnur für einen niedrigeren unteren Eckpunkt der Lohnstruktur nehmen. Orientieren sie sich dagegen an dem Lohn, den die kommunale Beschäftigung zahlt – dieser soll nach den Vorschlägen das nicht abgesenkte Niveau der Sozialhilfe sein –, so ändert sich der Mindestlohn nicht; das untere Segment des Arbeitsmarktes existiert weiterhin nicht. *Sechstens* können die Gewerkschaften auf Grund der neuen Regelung gegen den Staat strategisch spielen. Erhöhen sie die untere Skala der Löhne, so verschärfen sich dort die Probleme der Arbeitslosigkeit; dies aber erfordert letztendlich höhere Lohnsubventionen. Die Tarifpartner wälzen die Kosten auf einen Dritten, den Steuerzahler, ab (Siebert 2002d). *Schließlich* kommt es zur Verankerung einer weiteren Ausgabendynamik in den Haushalten, denn die Subvention dehnt sich in der politischen Mechanik aus. Diese Folgewirkungen sind besonders gravierend, wenn die Politik sich im Ergebnis nicht in der Lage sieht, den Anspruchslohn neu zu bestimmen. Die Subventionen, die sich gegenwärtig bereits auf 7,5 Prozent des BIP belaufen, zusammen mit den neuen abzubauen dürfte schwierig sein.

VII. Eine andere Philosophie für den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit

70. Betrachtet man die letzten zwölf Jahre, so treibt einen die Sorge um, ob wir in Deutschland in Sachen institutionelle Modernisierung bewegungsunfähig sind. Können wir die großen und neuen Fragen nicht mehr lösen? Auch eine solch hohe Arbeitslosigkeit nicht? Ist es ähnlich wie in einer der anderen bedeutenden, reifen Industrienationen, nämlich Japan? Sind die Strukturen so festgefahren, dass wir eine institutionelle Modernisierung nicht zu Wege bringen? Jedenfalls muss man bezweifeln, ob ein korporatistisches Modell wie das Bündnis für Arbeit die geeignete Form ist, die institutionelle Modernisierung zu Wege zu bringen. Denn der Versuch, korporatistisch einen gesellschaftlichen Konsens zu finden, hängt am *Status quo*. Und eben den gilt es zu verändern.

⁶Bei dem Vorgehen gemäß Ziffer 65 kann der Staat Arbeitsplätze bereitstellen, es besteht für ihn aber kein Zwang, dieses zu tun.

71. Die Politik muss wieder in langfristigen Marktprozessen denken und arbeiten. Sie muss sich darüber klar werden, wie Unternehmen auf gesetzliche Maßnahmen in der langen Frist mit ihrer Nachfrage nach Arbeitskräften reagieren. Kurzfristige Effekte dürfen keine Rolle spielen.

72. Letztlich wird die Politik nicht zu einem Denken in Ordnungen finden, wenn die Bevölkerung nicht die langfristigen Zusammenhänge durchschaut. Und wenn die Medien sich mit Medialhappen zufrieden geben. Wissenschaft und Medien müssen sich fragen, ob sie ihrer Aufgabe gerecht geworden sind.

73. Die Menschen in Deutschland müssen ihre Erwartungen neu einstellen. Die Jahrzehnte, in denen die Arbeitsproduktivität jährlich mit fünf (sechziger Jahre) und vier Prozent (siebziger Jahre) zunahm und in denen der Wohlfahrtsstaat ausgebaut werden konnte, sind vorbei. Damals hat die Wirklichkeit die Erwartungen der Menschen über die Lohndrift positiv überraschen können. Heute sind die Produktivitätszuwächse bescheiden geworden. Die Erwartungen werden von der Realität nicht mehr gedeckt. Die Zeit der Positivüberraschungen ist vorbei. Die Menschen müssen sich auf die neuen Gegebenheiten einstellen, auch weil die alternde Bevölkerung die Ansprüche zunehmen lässt, aber nicht das ökonomische Fundament. Der Wohlfahrtsstaat muss auf seine unverzichtbaren Elemente zurückgeführt werden. Deshalb wird es auch nicht gehen, die Diskrepanz zwischen Anspruch und Produktivität im Niedriglohnbereich im großen Stil durch Lohnsubventionen des Staates zu überbrücken.

74. Die Verantwortlichkeiten am Arbeitsmarkt sind eindeutig: Im jetzigen System sind die Tarifparteien in der Führungsrolle, denn sie bestimmen mit den Löhnen über den wichtigsten Regler des Systems. Die Unternehmer sind aufgerufen, die Lohnbildung stärker zu dezentralisieren, indem sie diese in die Betriebe verlagern und wesentlich stärker individuelle Elemente in die Arbeitsverträge einführen. Die Politik ist verantwortlich für die Rahmenordnung, für das Regelwerk des Arbeitsmarktes, das so zu ändern ist, dass es – nicht nur auf kurze Sicht – die Interessen aller Arbeitnehmer, auch der Arbeitslosen, im Visier hat. Das Rechtswesen muss ein Verständnis dafür entwickeln, wie die Systemzusammenhänge sind, die zu einem dauerhaften Anstieg der Arbeitslosigkeit führen. Die Finanzpolitik muss die Steuern auf Arbeitseinkommen reduzieren und ansonsten mit den Steuern für wirtschaftliche Dynamik sorgen. Die Sozialpolitik darf nicht so tun, als ließen sich die langfristigen vielfältigen Rückwirkungen der Systeme der sozialen Sicherung auf Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt vernachlässigen.

75. Im Mittelpunkt des Regelwerks für Arbeit steht das Verhältnis von Arbeitsproduktivität und Lohn, das letztlich die Beschäftigung steuert und darüber entscheidet, ob Arbeitskräfte nachgefragt werden. Die Tarifparteien haben mit der Tarifautonomie die Verpflichtung, für eine günstige Beschäftigung zu sorgen. Der Staat muss die hohe Belastung des Faktors Arbeit durch eine Reorganisation der Sozialversicherung zurückführen. Er muss gleichzeitig das Regelwerk für Arbeit umbauen, so dass sich die Lohnfindung stärker an Marktprozessen orientiert. Die Antwort auf das hohe Niveau und die Verfestigung der Arbeitslosigkeit muss sein, dass es für die Unternehmen interessant sein muss, Arbeitskräfte nachzufragen. Alle Ansatzpunkte werden fehlschlagen, die daran vorbeigehen, dass die Nachfrage nach Arbeitskräften etwas mit der Lohnhöhe und der Lohnstruktur zu tun haben. Alle Versuche werden scheitern, die darum herumkommen wollen, dass der Lohn ein Gleichgewicht am Arbeitsmarkt finden muss. Und alle Programme werden misslingen, die nicht vorsehen, den Arbeitsmarkt flexibler zu gestalten. Es mag einem das Herz zerreißen, aber auch der Arbeitsmarkt ist ein Markt – mit all den ökonomischen Gesetzmäßigkeiten von Angebot und Nachfrage. Auch mit noch so guten Absichten wird man die Gesetze von Angebot und Nachfrage nicht außer Kraft setzen können, wenn Vollbeschäftigung erreicht werden soll. Die neue Philosophie muss darauf aufbauen, die Marktkräfte für die Nachfrage nach Arbeitskräften zu stärken.

Literatur

- Boss, A. (2001). Sozialhilfe, Lohnabstand, Leistungsanreize und Mindestlohnarbeitslosigkeit. Kieler Arbeitspapiere 1075, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Christensen, B. (2001). The Determinants of Reservation Wages in Germany. Does a Motivation Gap Exist? Kieler Arbeitspapiere 1024, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Lapp, S., und H. Lehment (1997). Lohnzurückhaltung und Beschäftigung in Deutschland und in den Vereinigten Staaten. *Die Weltwirtschaft* (1): 67–83.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1995). *Im Standortwettbewerb*. Jahresgutachten 1995/96. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1999). *Wirtschaftspolitik unter Reformdruck*. Jahresgutachten 1999/2000. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001). *Für Stetigkeit—gegen Aktionismus*. Jahresgutachten 2001/02. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Schneider, H., K. F. Zimmermann, H. Bonin, K. Brenke, J. Haisken-DeNew und W. Kempe (2002). Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich, IZA-Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Siebert, H. (1995). *Geht den Deutschen die Arbeit aus? Wege zu mehr Beschäftigung*. München: Goldmann.
- Siebert, H. (1996). 100 Punkte für mehr Beschäftigung. Kieler Diskussionsbeiträge 264. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Siebert, H. (1998). *Arbeitslos ohne Ende? Strategien für mehr Beschäftigung*. Frankfurt am Main/Wiesbaden: Frankfurter Allgemeine Zeitung/Gabler.
- Siebert, H. (2001). Wirtschaftliche Perspektiven für alternde Gesellschaften. www.uni-kiel.de/ifw/pub/siebert/siebess.htm
- Siebert, H. (2002a). Der Anspruchslohn im Wohlfahrtsstaat – Herausforderungen für die Zukunft. In Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte. *Wirtschaftspolitik nach dem Ende der Bretton-Woods-Ära*. 2002, Heft 1. Berlin/München: Akademie Verlag/R. Oldenbourg Verlag.
- Siebert, H. (2002b). *Der Kobra-Effekt. Wie man Irrwege der Wirtschaftspolitik vermeidet*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 2. Auflage.
- Siebert, H. (2002c). Drei deutsche Schwächen – Deutschland verliert Weltmarktanteile -Engerer Preisgestaltungsspielraum der Exportwirtschaft. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11.März 2002. Ausführlicher als Essay in: „Verliert die deutsche Wirtschaft an Wettbewerbsfähigkeit?“ www.uni-kiel.de/ifw/pub/siebert/siebess.htm
- Siebert, H. (2002d). Lohnsubventionen für den Niedriglohnbereich? *Die Weltwirtschaft* (2): 119–123.
- Siebert, H. (2002e). Verliert der deutsche Industriestandort? *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Standpunkte, 9. Juli 2002. Ausführlicher in: Verliert der deutsche Industriestandort? www.uni-kiel.de/ifw/pub/siebert/siebess.htm
- Siebert, H. (2002f). Das Rahmenwerk steuert falsch. Zwanzig Punkte für mehr Dynamik und Beschäftigung. In S. Bollmann (Hrsg.), *Patient Deutschland. Eine Therapie*. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt. In Vorbereitung.
- Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2002). Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum. ifo Institut für Wirtschaftsforschung, *ifo Schnelldienst*, Sonderausgabe, 55. Jg., 19.–20. Kalenderwoche.
- Steiner, V. (200). Können durch einkommensbezogene Transfers an Arbeitnehmer die Arbeitsanreize gestärkt werden? Eine ökonometrische Analyse für Deutschland. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33: 385–395.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002). Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit. Gutachten Juli 2002.

Kieler Diskussionsbeiträge

Kiel Discussion Papers

- 378./ Strommarktliberalisierung in Kalifornien: Schlägt das Pendel zurück? Von Lars
379. Kumkar. Kiel, Juni 2001. 96 S. 16 Euro.
380. Foreign Direct Investment in Developing Countries. What Policymakers Should
Not Do and What Economists Don't Know. By Peter Nunnenkamp. Kiel, Juli
2001. 18 S. 8 Euro.
381. Globalisierung der Finanzmärkte: Freier Kapitalverkehr oder Tobin-Steuer? Von
Claudia M. Buch, Ralph P. Heinrich und Christian Pierdzioch. Kiel, Oktober
2001. 32 S. 8 Euro.
382. Familienförderung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme. Von Astrid Rosen-
schon. Kiel, November 2001. 39 S. 8 Euro.
383. How the EU Can Move to a Higher Growth Path—Some Considerations. By
Horst Siebert. Kiel, Dezember 2001. 9 S. 8 Euro.
384. Leviathan in Cyberspace: How to Tax E-Commerce. By Jürgen Stehn. Kiel, Feb-
ruar 2002. 19 S. 8 Euro.
385. Euroland: Recovery Is Under Way. By Klaus-Jürgen Gern, Christophe Kamps,
and Joachim Scheide. Kiel, April 2002. 24 S. 8 Euro.
386. The Stalling Engine in *Wirtschaftswunder-Land*: Germany's Economic Policy
Challenges. By Horst Siebert. Kiel, Mai 2002. 16 S. 8 Euro.
387. The European Electricity Market: Centralization of Regulation or Competition be-
tween Regulatory Approaches? By Lars Kumkar. Kiel, Mai 2002. 28 S. 8 Euro.
388. IWF und Weltbank: Trotz aller Mängel weiterhin gebraucht? Von Peter Nunnen-
kamp. Kiel, Mai 2002. 34 S. 8 Euro.
- 389./ Fit für die EU? Indikatoren zum Stand der Wirtschaftsreformen in den Kandida-
390. tentenländern. Von Federico Foders, Daniel Piazzolo und Rainer Schweickert.
Kiel, Juni 2002. 69 S. 16 Euro.
391. Fortschritte beim Aufbau Ost. Forschungsbericht wirtschaftswissenschaftlicher
Forschungsinstitute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Kiel,
Juni 2002. 53 S. 8 Euro.
- 392./ Subventionen in Deutschland. Von Alfred Boss und Astrid Rosenschon. Kiel,
393. August 2002. 71 S. 16 Euro.
394. 75 Punkte gegen die Arbeitslosigkeit. Von Horst Siebert. Kiel, August 2002.
23 S. 8 Euro.

Mehr Informationen über Publikationen des Instituts für Weltwirtschaft unter <http://www.uni-kiel.de/ifw/pub/pub.htm>, mehr Informationen über das IfW unter <http://www.uni-kiel.de/ifw/>

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, 24100 Kiel

Kiel Institute for World Economics