

Soltwedel, Rüdiger

Book Part — Digitized Version

Erhöhen die Systeme sozialer Sicherung die Arbeitslosigkeit?

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Soltwedel, Rüdiger (1984) : Erhöhen die Systeme sozialer Sicherung die Arbeitslosigkeit?, In: Rebe, Bernd Soltwedel, Rüdiger (Ed.): Arbeitslosigkeit - unser Schicksal?, ISBN 3-88441-045-8, Vechtaer Druckerei und Verlag, Vechta, pp. 141-157

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3631>

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.

Rüdiger Soltwedel

Erhöhen die Systeme sozialer Sicherung die Arbeitslosigkeit?

Inhaltsübersicht:

1. Hypothesen	142
1.1 Marktsklerose durch Vollbeschäftigungsgarantie	144
1.2 Das Modell Schweden	145
1.3 Das Modell Österreich	146
1.4 Zurück in den Ständestaat?	147
2. Mehr Preiswettbewerb auf dem Arbeitsmarkt	147
2.1 Zum Grundsätzlichen	147
2.2 Öffnungsklauseln in Tarifverträgen	148
2.3 Gegen das Vermittlungsmonopol	149
3. Risikobeteiligung der Versicherten und der Gewerkschaften in der Arbeitslosenversicherung	150
3.1 Weniger Anreize zum individuellen „moral hazard“	150
3.2 Arbeitslosenversicherung und gewerkschaftliche Lohnpolitik	152
4. Weniger staatliche Arbeitsmarktpolitik	153
4.1 Lohnsubventionen	153
4.2 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	154
4.3 Kurzarbeit	155
4.4 Arbeitszeitverkürzung	155
5. Schlußbemerkungen	156

1. Hypothesen

Die Systeme der sozialen Sicherung erhöhen die Arbeitslosigkeit zum einen dadurch, daß sie Arbeitsleistung zu einem relativ teuren Produktionsfaktor machen, auf den deswegen zunehmend verzichtet wird. Zum anderen wird durch die Systeme der sozialen Sicherung in die kybernetische Selbstregulierung eingegriffen, die normalerweise für eine Marktwirtschaft typisch ist, der spontane Marktausgleich wird behindert. Ich will mich in meinen Ausführungen auf die Lähmung der Prozeßdynamik beschränken und will es hinsichtlich des Kostenaspektes bei einer kurzen Beschreibung belassen.

Wie sehr die Kosten der sozialen Sicherung den Einsatz des Faktors Arbeit verteuert haben, geht aus der Gegenüberstellung von den gesamten Arbeitskosten, die am Markt verdient werden müssen, und dem netto verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmer hervor: Das „net-take-home pay“ der Arbeitnehmer stieg von 1969 bis 1981 um 110 v. H., während die gesamten Arbeitskosten um mehr als 180 v. H. stiegen; die Zusatzkosten, die zu einem wesentlichen Teil aus den Kosten für soziale Leistungen bestehen, haben sich in diesem Zeitraum vervierfacht. Der Ausbau des Wohlfahrtsstaates hat einen immer größeren Keil zwischen das unmittelbar verfügbare Entgelt für Arbeitsleistung und die gesamten Beschäftigungskosten getrieben.

Zwei Dinge sind zu der zunehmenden Differenz zwischen verfügbarem Nettoeinkommen und Gesamtbeschäftigungskosten zu sagen:

1. Es ist zweifelhaft, ob die Individuen das gleiche Ausmaß sozialer Sicherheit kaufen würden, wenn sie wüßten, wie teuer es ist. Die exorbitant hohen Kosten liegen zum Teil darin begründet, daß man die Individuen zwingt, das Maximalmaß staatlich verordneter Sozialleistungen nachzufragen. Abgesehen davon kommt es innerhalb einzelner Kategorien der sozialen Sicherung zu außerordentlich starken und entsprechend teuren Umverteilungsmaßnahmen; das Verhältnis von Risiko, Beitrag und Leistung genügt oft nicht versicherungsmathematischen Kriterien. Zweifelhaft ist also die Nachfrageentscheidung der Individuen bei Kostentransparenz und zunehmend mehr Stimmen, die fragen, ob das Angebot sozialer Leistungen tatsächlich effizient organisiert ist; auf jeden Fall haben die Systeme der sozialen Sicherung in ganz erheblichem Maße dazu beigetragen, daß Arbeit stark verteuert und zunehmend aus dem Markt verdrängt wurde.
2. Es ist ein ordnungspolitisch sehr bedenkliches Element hervorzuheben, daß nämlich staatliche Entscheidungen mit über die Höhe der Beschäftigungskosten entscheiden. Damit entscheidet letztlich auch der Staat, wieviel Arbeit am Markt abgesetzt werden kann. Dies ist im Gedächtnis zu behalten, wenn später über die Lohnpolitik zu sprechen ist.

Es ist verständlich, daß die Unternehmen angesichts dieser Situation versuchen, in außerordentlich starkem Maße Arbeit durch Kapital zu substituieren und/oder Arbeits-

+) Die in diesem Referat vorgetragenen Gedanken sind zu einem großen Teil entnommen aus meinem Aufsatz „Reform der Arbeitslosenversicherung und Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik“ in: Herbert Giersch, (Hrsg.), „Wie es zu schaffen ist. Eine Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik“. Stuttgart 1983, S. 327 – 348.

plätze in Länder mit niedrigeren Lohnkosten zu verlagern. Der Produktivitätsfortschritt hat einen defensiven Charakter und dient in erster Linie dazu, trotz stark gestiegener Beschäftigungskosten wirtschaftlich überleben zu können. Vor diesem Hintergrund hat ein erhöhtes und weiter zunehmendes Arbeitsangebot kaum eine Chance, rentabel beschäftigt zu werden, die Arbeitslosigkeit ist auf lange Sicht außerordentlich hoch. An diesem Punkte schlägt soziale Sicherheit in ihr Gegenteil um, ihre Maßnahmen erweisen sich als Sozialpolitikillusion.

Warum kommt es trotz des offensichtlichen Ungleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt nicht zu durchgreifenden Veränderungen der relativen Faktorpreise, warum also wird Arbeit nicht billiger? Ich will zur Erklärung der halsstarrig falschen Preise auf dem Arbeitsmarkt vier Elemente staatlicher Eingriffe in den Arbeitsmarkt hervorheben, die im weitesten Sinne mit sozialer Sicherung zu tun haben. Vollbeschäftigungsgarantie, Tarifvertragsrecht, Arbeitslosenversicherung und staatliche Arbeitsmarktpolitik. Dies sind Interventionismusunstrumente, die in ihrer Wirkung im wesentlichen darauf ausgerichtet sind, den zentralen marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismus, Veränderungen der relativen Preise, zu umgehen. Dieses kybernetische System der Selbststeuerung soll deswegen umgangen werden, weil gesagt wird, es sei nicht wirksam: Die Selbstheilungskräfte des Marktes hätten schon der gegenwärtigen Krise nicht abhelfen können, wie könne man von ihnen erwarten, daß sie die viel größeren zukünftigen Probleme lösen könnten. Relative Preisänderungen will man auch deswegen umgehen, weil man sagt, sie seien sozial nicht tragbar.

Die Befürworter solcher interventionistischen Schleichwege um unangenehme Preiskorrekturen übersehen jedoch, was ich – in Anlehnung an den großen österreichischen Nationalökonom Ludwig von Mises – das Interventionismusedilemma nenne. Die Hypothese vom Marktversagen ist nämlich für den Arbeitsmarkt genauso abwegig wie für die Agrar- oder die Wohnungswirtschaft. Hier wie dort suchte man das Heil in produktions- und preispolitischen Eingriffen, um ein anderes, ein „sozial gerechteres“ Ergebnis zu erzielen, als es der Markt hervorbringen würde. Solche Eingriffe bewirken in eine Marktwirtschaft jedoch zumeist das Gegenteil dessen, was (mit noch so guten Absichten) angestrebt wurde. Die Interventionen in den Arbeitsmarkt bringen Schlangen von Arbeitslosen hervor, so wie Eingriffe in den Wohnungsmarkt Schlangen von Wohnungssuchenden und die Agrarpolitik Überschußproduktion bei landwirtschaftlichen Produkten. Dies alles sind Zeichen von Staats- und nicht von Marktversagen: Das Fatale ist nämlich, daß der Markt erwartungsgemäß reagiert. Die Fehlentwicklungen auf den regulierten Märkten zeigen, daß eine Politik der „guten“ Absichten, mit der die Knappheitsgesetze des Marktes umgangen werden sollen, eine schlechte Politik mit unsozialen Wirkungen ist. Und eine Politik sollte nicht an den *Absichten* sondern *allein* an ihren *Wirkungen* gemessen werden. Um die negativen Folgen der Primärinterventionen zu überspielen, sind weitere Eingriffe und letztlich massiver Zwang unausweichlich. Hierin ist das Dilemma des Interventionismus zu sehen, der Gutes will und Böses schafft.

1.1. Marktsklerose durch Vollbeschäftigungsgarantie

Über Jahrzehnte ist von Wirtschaftswissenschaftlern die Vorstellung gepflegt worden, der Staat sei in die Pflicht zu nehmen, wenn der Wirtschaftsprozess gestört ist, vom Staat sollten die Impulse für eine verstärkte wirtschaftliche Aktivität ausgehen. Zuerst waren es die Kathedersozialisten, später die Epigonen von Lord Keynes. Die Politiker griffen diese Vorstellung auf und setzten sie um in eine wählerwirksame Vollbeschäftigungsgarantie. Diese Garantie aber war nicht an eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik gebunden. Dadurch trübte sich das Bewußtsein dafür, daß in einem marktwirtschaftlichen System die Beschäftigungskosten und damit in starkem Maße die Tarifvertragsparteien für den Beschäftigungsstand verantwortlich sind; dadurch wurde die flexible, eigenverantwortliche Reaktion auf die tiefgreifenden, zum Teil schockartig auftretenden Veränderungen der nationalen und weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den siebziger Jahren behindert. In der Lohnpolitik dominierten weiterhin Verteilungsziele und Absicherung gegen Marktrisiken, vor allem um die unteren Einkommensschichten „bessergestellt“. Der Staat unterstützte solche Tendenzen durch gesetzliche Maßnahmen zur „verbesserten“ sozialen Sicherung. (Behindertenrecht, Kündigungsschutz, Ausweitung des Mutterschaftsurlaubs, flexible Altersgrenze ohne entsprechende versicherungsmathematische Abschläge.)

Als aber die Schwierigkeiten 1974/75 und 1981/82 offensichtlich wurden, den Lebens- und Sozialstandard zu halten, setzte kein durchgreifender Lernprozeß ein; vielmehr wurden die schlagartig auftretenden Beschäftigungsprobleme zum Anlaß genommen, den Staat an seine selbstgewählte Verpflichtung zu erinnern, die mißlichen Zustände zu beseitigen. Eine solche Politik, die auf Vollbeschäftigung, Einkommenssicherung und möglichst geringe individuelle Anpassungsnotwendigkeit zielt, verstellt naturgemäß den Blick dafür, daß nicht gleichsam durch Gesetzesbeschluß der „soziale Besitzstand“ gesichert werden kann. Dieser muß im Gegenteil immer wieder durch wirtschaftliches Handeln erworben werden. Und zwar in schlechten Zeiten durch größere Anstrengungen, nicht durch das Fingerzeigen auf „den Staat“.

In eine These zugespitzt: Der Staat hat zugelassen, daß die Spielregeln des wirtschaftlichen Handelns in einer freien Gesellschaft verwässert wurden. Die Tarifparteien konnten sich Fehlverhalten leisten, weil sie darauf setzen konnten, daß die Kosten marktwidrigen Verhaltens nicht auf sie zurückschlügen und eine marktgerechte Lohnpolitik erzwingen. Für sie gab es keinen ökonomischen Anreiz, auf die Arbeitslosen Rücksicht zu nehmen. Solange ein Dritter – der Staat – für die Fehler zahlt, ist nicht zu erwarten, daß die einzelnen ihre Fehler selbst korrigieren. Das bedeutet aber, daß die notwendigen Preisanpassungen nicht vorankommen. Und zwar nicht nur am Arbeitsmarkt, sondern überall dort, wo nur die staatlichen Erhaltungssubventionen ein wirtschaftliches Überleben scheinbar garantieren. Der Staat sieht sich dann gezwungen, in steigendem Maße Finanzmittel aufzuwenden, um die überhöhten Ansprüche abzusichern. Das hat zur Folge, daß den Bürgern hohe Lasten aufgebürdet werden und sie weiter – wenn nicht sogar verstärkt – daran gehindert werden, ihr Einkommen so zu erzielen und so zu verwenden, wie sie es wünschen. Letztlich lohnt es sich dann nicht mehr, sich stärker anzustrengen, um mehr zu verdienen. Wenn man weiterdenkt, zeigt

sich, daß Interventionen die Gesellschaft nicht reicher, wohl aber ärmer machen können. So wie Don Quichote vergeblich Windmühlenflügel bekämpfte, so vergeblich wäre auch der Kampf, den Gesetzen des Marktes ausweichen zu wollen; er würde in ein finanzielles Fiasko führen, an dessen Ende eine andere Wirtschaftsordnung stünde, oder die Notwendigkeit, im Scherbenhaufen einer zerrütteten Wirtschaft wirtschaftspolitisch neu zu beginnen.

1.2. Das Modell Schweden

Das Lehrstück zu diesen Überlegungen liefert Schweden, für viele deutsche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitiker das Mekka eines „sozial“ gestalteten Wirtschaftssystems: Schweden ist das Land mit der größten Erfahrung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Lohnpolitik wird von normativen Leitlinien bestimmt („solidarische Lohnpolitik“), sie soll allgemein akzeptierte Gerechtigkeitsvorstellungen widerspiegeln und nicht tatsächliche Knappheitsverhältnisse. Die Arbeitsmarktpolitik ist von vornherein als staatliche Korrekturmaßnahme konzipiert, wenn Marktlage und „soziale“ Gerechtigkeit kollidieren. Vorrangiges Ziel ist es, arbeitsplatzerhaltend zu retten, was am Markt nicht mehr zu retten ist. Man will offene Arbeitslosigkeit vermeiden, Arbeitslose etwas „Sinnvolles“ tun lassen und – im Verein mit der Industriepolitik – Entlassungen überhaupt verhindern. In der Tat gelang es in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, zwar die registrierte Arbeitslosigkeit niedrig zu halten, als z. B. in der Bundesrepublik die Arbeitslosenzahl drastisch anstieg. Rückt man aber die durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verdeckten Beschäftigungsprobleme mit ins Bild, steht Schweden mit einer derart erweiterten Arbeitslosenquote von über 5 v. H. (Durchschnitt 1975–1980) nicht besser da als die Bundesrepublik. Aber: Die Inflation hat sich weitaus stärker beschleunigt als in der Bundesrepublik, der Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt stieg stärker an und das Wachstum war schwächer. Ein Ansteigen der offenen Arbeitslosigkeit wurde nicht durch einen höheren Beschäftigungsstand in marktabhängigen Bereichen vermieden, sondern das zu den herrschenden Löhnen auftretende Überangebot wurde von staatlichen „Interventionsstellen“ aufgekauft: Das Arbeitsangebot nahm in den siebziger Jahren um insgesamt rd. 400 000 Personen zu – im gleichen Ausmaß stieg die Beschäftigung im öffentlichen Sektor, dem auch die von den arbeitsmarktpolitischen Programmen erfaßten Arbeitskräfte zugerechnet werden.

Die Expansion des Wohlfahrtsstaates hat in Schweden eine Situation geschaffen, in der ein Individuum seine wirtschaftliche Situation kaum noch durch produktive Arbeit in der offiziellen Wirtschaft verbessern kann. An die Stelle der eigenverantwortlichen unmittelbaren Reaktion auf Anreize und Sanktionen des Marktes ist das Handeln auf Drängen und Zwang des Staates getreten. Diese Politik hat den Staat in die Überschuldung und die Privatwirtschaft in eine Rentabilitätskrise geführt und der Gesamtwirtschaft einen erheblichen Kapitalverlust zugefügt. Seit Mitte der sechziger Jahre ist die Investitionsquote in Schweden im Trend drastisch gesunken, das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential wächst kaum noch. Durch die Lohn- und Arbeitsmarktpolitik werden die auf dem Arbeitsmarkt handelnden Wirtschaftssubjekte unter Zwang gesetzt, d. h. ihr Freiheitsspielraum wird eingengt. Der verringerte Freiheitsspielraum trifft

nicht nur „Bevorzugte“, denen Knappheitsrenten für ihre besonders herausragenden Fähigkeiten verwehrt werden; vor allem trifft er jene, die als Arbeitslose außerhalb des Beschäftigungssystems in staatlichen Aufbewahrungsmaßnahmen bleiben, weil es wegen hoher Anpassungskosten und staatlicher Reglementierung zunehmend erstarrt. Sie sind völlig der Gängelei durch den Staat ausgesetzt. Alle Bürger sehen sich unter dem Druck zunehmender Kontrolle und Überwachung.¹⁾

1.3. Das Modell Österreich

Diejenigen, die zugeben, daß das lange die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Diskussion bewegende „Modell Schweden“ seinen Glanz verloren hat, führen nun ins Feld, daß die Bundesrepublik sich an Österreich ein Beispiel nehmen solle. Überblickt man die Dekade insgesamt, verzeichnete Österreich ein schnelleres Wachstum bei hoher Beschäftigung; die Inflationsrate lag im Schnitt um einen Prozentpunkt über jener in der Bundesrepublik. Das „austro-keynesianische“ Konzept der Wirtschaftspolitik hat offenbar erfolgreich versucht, durch fiskalpolitische Maßnahmen expansiv zu wirken. Zwei wesentliche Unterschiede zu Schweden sind hervorzuheben: Die Hartwährungspolitik zur Kontrolle des Preisauftriebs und die Sozialpartnerschaft, die innerhalb dieses Disziplinierungsrahmens darauf hinwirkte, daß die Lohnpolitik von 1975 bis 1980 eine größere Beschäftigungsorientierung aufwies als in der Bundesrepublik und erst recht in Schweden. Damit war der induzierte Handlungsbedarf für die Arbeitsmarktpolitik wesentlich geringer. Das geringere und restriktiver verwendete Angebot arbeitsmarktpolitischer Reparaturmaßnahmen und das weniger freigebige System der Arbeitslosenversicherung beließen aber auch einen größeren Anpassungszwang bei den Tarifvertragsparteien und den individuell Betroffenen. Allerdings wurden in den verstaatlichten Betrieben in erheblichem Maße Arbeitskräfte gehortet.

Die Kehrseite nach nachfrageorientierter Fiskalpolitik und der wechselkursorientierten Geldpolitik zeigte sich jedoch rasch in einem kräftig angestiegenen Haushaltsdefizit und in einem hohen, anhaltenden Leistungsbilanzdefizit. Die Defizite wären allenfalls dann unproblematisch, wenn das Kapital in wachstumsstarke Bereiche geflossen wäre und nicht dazu diente, eine strukturkonservierende Politik abzusichern. Diese Defizite bringen aber eher zum Ausdruck, daß die „austro-keynesianische“ Wirtschaftspolitik die Anpassungsprobleme an verschlechterte Rahmenbedingungen zu einem guten Teil nicht gelöst, sondern in die Zukunft verlagert hat. Angesichts des nunmehr erreichten und auch in Österreich seit über zwanzig Jahren nicht gekannten Niveaus der Arbeitslosigkeit bilden die Budgetrestriktionen eine Hürde, die eine Wiederholung der Mitte der siebziger

1) In ihren Steuererklärungen müssen Steuerzahler in Schweden erklären: „Hiermit erkläre ich auf Ehre und Gewissen, daß bei mir in Haus, Hof und Garten keine Reparaturen oder sonstige Arbeiten angefallen sind, für die ich im Rechnungsjahr 1983 mehr als 500 Kronen bezahlt habe.“ „Dies soll dem Kampf gegen Schwarzarbeit dienen, läuft in Wahrheit auf das staatliche Begehren hinaus, daß jeder sein eigener Steuerfahnder sein und jeder über jeden im Auftrag der Finanzbehörden und Gerichtsvollzieher auf Krone und Öre Buch führen möge.“
Werner Adam, „Gesetz des Reichtags macht Beispitzelung zur Bürgerpflicht“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. Februar 1983.

Jahre eingeschlagenen Finanz- und Arbeitsmarktpolitik kaum mehr zulassen. Ein zukunftsweisendes Konzept zur Lösung der Beschäftigungsprobleme liefert somit auch der „österreichische Weg“ nicht.

1.4. Zurück in den Ständestaat?

Die Gefahr, daß eine nachfrageorientierte Festlegung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik in eine Entwicklung führt, die von nachlassender Anpassungsbereitschaft gekennzeichnet ist, wird von vielen Ökonomen klar ausgesprochen: „Die unbekannteste aber folgenreichste Maßnahme der Arbeitsmarktpolitik ist die de-facto-Vollbeschäftigungsgarantie. In ihrer Folge wirken alle ablaufpolitischen Maßnahmen einseitig und mit Sperrklinken: Expansive erhöhen die Preise, restriktive senken sie nicht, weil durch sie den Gewerkschaften das globale Arbeitsplatzrisiko und den Unternehmen das globale Absatzrisiko abgenommen wurde. Das verschlechtert den Arbeitslosigkeits-Inflations-Trade-Off, beschränkt dadurch die Möglichkeiten der globalen Nachfragesteuerung und verlangsamt den Strukturwandel durch Verringerung der Anpassungs- und Mobilitätsbereitschaft.“²⁾

Tichy fährt allerdings nach dieser deprimierenden Schlußfolgerung fort: „Dieser Nachteil läßt sich allerdings nur feststellen, an der Vollbeschäftigungsgarantie kann und soll natürlich nicht gerüttelt werden.“ Will man tatsächlich nicht daran rütteln, steht man in der Beweislast, wie der Weg in die Arbeitsplatzzuteilung, der Weg zurück in den Ständestaat, in die geschlossene Gesellschaft, mit Zutrittsbarrieren, Rollen- und Arbeitszuteilungen vermieden werden kann. Ich ziehe aus der gegenwärtigen Krise der Wirtschaftspolitik jedoch die Schlußfolgerung, daß Ursachenbekämpfung vorrangig vor der Symptomtherapie stehen muß und auch auf dem Arbeitsmarkt wieder durch das „telekommunikative“ System der relativen Preise (Hayek) gesteuert wird. Dieses System macht eine Selbststeuerung auch komplexer Systeme durch negative Rückkoppelung möglich. Das setzt allerdings eine grundlegend veränderte Rahmenordnung auf dem Arbeitsmarkt voraus, die sich weniger an der sozialen Intention als an den Funktionsanforderungen marktwirtschaftlicher Systeme orientiert.

2. Mehr Preiswettbewerb auf dem Arbeitsmarkt

2.1. Zum Grundsätzlichen

Es ist fatal zu glauben, man könne Sozialpolitik in Form lohnpolitischer Eintritte ohne Schaden für Wachstum und Beschäftigung betreiben. Das gleiche gilt für besondere Schutzmaßnahmen „zugunsten“ bestimmter Personengruppen, die gerade die Beschäftigung dieser Gruppen verteuern. Eine Sozialpolitik über den Preis erkennt die elementare Funktion des Preismechanismus: Das Preissystem hat die Funktion, durch Informationen über Knappheiten die Produktionsfaktoren dorthin zu lenken, wo sie den größten Nutzen stiften. Dadurch wirkt es der Verschwendung entgegen. Falsche, d. h. nicht knappheitsbedingte Preissignale führen die wirtschaftlich Handelnden in die Irre. Die

2) Gunther Tichy, Zahlungsbilanz- und beschäftigungsrelevante Strukturprobleme von Industrie und Gewerbe sowie Ansatzpunkte zu ihrer Überwindung. In: Girozentrale und Bank der Österreichischen Sparkassen AG, 14. Jg., 1979, Sonderheft 1, S. 107.

soziale Ausgleichsfunktion sollte zweckmäßigerweise dem Steuersystem übertragen werden, damit Einbußen an Effizienz und Transparenz möglichst gering bleiben.

Der Staat ist nicht in der Lage, die Fehler einer marktwidrigen Erhöhung der Beschäftigungskosten auf Dauer auszubügeln, ohne Freiheit und Wohlstand der Bürger zu verringern. Dies ist die Lehre aus dem Interventionsdilemma. Die Fülle beschäftigungssichernder Vorschriften und selektive Schutzmaßnahmen fördern im Gegenteil die Abneigung, sich marktmäßigen Erfordernissen zu beugen; sie stärken auch die ökonomische Voraussetzung dafür, daß sich diese Abneigung zumindest zeitweise durchsetzen kann.

Aktive Arbeitsmarktpolitik steht mithin in Gefahr, eine abnehmende Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und eine zunehmende Segmentierung nach sich zu ziehen; sie ist eine der Ursachen für die immer höheren Mauern um ein erstarrendes Beschäftigungssystem, für immer schwierigere Eintrittsmöglichkeiten. Es gilt, diese abzubauen und nicht, immer höhere Leitern zum Übersteigen der Mauern bereitzuhalten.

Von geringeren Beschäftigungskosten und damit im wesentlichen von der Lohnpolitik und nicht von staatlichen Mengeninterventionen müssen die entscheidenden Impulse ausgehen, um die Probleme auf dem Arbeitsmarkt nachhaltig zu verringern. Der Vorschlag, den Beschäftigungsstand durch zurückhaltende und differenziertere Lohnpolitik zu erhöhen, ist der einzige, der auf längere Sicht Erfolg verspricht. Es gibt keinen „Trick“, um diese notwendige Bedingung zu überspielen. Erforderlich dafür ist zum einen, die staatlich verordneten Kostenelemente zu verringern und zum anderen, mehr Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt. Nur dann haben diejenigen, die „draußen“ stehen, eine wirkliche Chance, einen Platz im Beschäftigungssystem zu finden. Zu welchen Löhnen eine befriedigend hohe Beschäftigung möglich ist, insbesondere für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes, läßt sich nicht berechnen. Die richtigen Löhne können nur am Markt herausgefunden werden. Damit dies überhaupt möglich ist, damit das zu den herrschenden Löhnen bestehende Überschußangebot auf die falschen Preise zurückwirken kann, lautet die Aufgabe, jene staatlich induzierten oder geduldeten Reglementierungen und Eingriffe zu beseitigen, die einem solchen Suchprozeß und der Eigendynamik des Arbeitsmarktes entgegenstehen.

Mehr Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt widerspricht liebgewonnenen Wertvorstellungen und erscheint als Anachronismus. Jedoch: Es ist kein Anachronismus, dem um sich greifenden Protektionismus die wohlfahrtssteigernden Effekte des Freihandels gegenüberzustellen. Genausowenig ist es auch ein Anachronismus, gegen den Dirigismus auf dem Arbeitsmarkt die wohlfahrtssteigernde Koordinierungsfunktion des Preissystems ins Feld zu führen.

Das Ziel der Neuorientierung ist es, um es noch einmal klar zu sagen, daß jene, die zu den herrschenden, trotz der Ungleichgewichte künstlich aufrechterhaltenden Lohnsätzen arbeitslos bleiben, eine marktabhängige Beschäftigung finden.

2.2. Öffnungsklauseln in Tarifverträgen

Mehr Wettbewerb auch auf dem Arbeitsmarkt ist die wirksamste Form des Außenseiterschutzes. Das herrschende Tarifvertragsrecht behindert Außenseiterkonkur-

renz, ist eine Wettbewerbsbeschränkung par excellence. Es steht einer raschen Rettungsaktion für existenziell bedrohte Arbeitsplätze im Wege; eine schnelle und nachhaltige Verminderung der Beschäftigungskosten bei konkursbedrohten Unternehmen wird verhindert: Nicht die unmittelbar Betroffenen, also Unternehmensführung und Belegschaften, können eine Kostensenkung beschließen; über ein Ausscheren einzelner Unternehmen aus den kollektivvertraglichen Zwängen können jetzt in der Regel nur die Tarifvertragsparteien, also Gewerkschaften und Unternehmensverbände, entscheiden. Dort aber herrscht der Wille, das Kartell zusammenzuhalten, und sei es um den Preis von Zusammenbrüchen.

Gerade unter dem Eindruck der gegenwärtigen Krise erscheint es notwendig, daß Betriebe, die Verluste machen, zeitweilig von der Verbindlichkeit der Tarifverträge entbunden werden können; im Einvernehmen mit dem Betriebsrat könnten sie dann über eine Verringerung der Lohnkosten verhandeln sowie über Gewinnbeteiligungen für wirtschaftlich bessere Zeiten. Die Arbeitskräfte könnten selbst darüber bestimmen, ob sie für niedrigere Löhne arbeiten oder arbeitslos sein wollen. Der Wandel der Beschäftigungsstruktur würde dann durch freiwillige Abwanderungen herbeigeführt, statt durch unfreiwillige Entlassungen und vorübergehende Arbeitslosigkeit.

Die Unabdingbarkeit, den Tarifvertrag anzuwenden, macht es einem tarifgebundenen Arbeitgeber unmöglich, einen Arbeitslosen zu einem niedrigeren Lohn als zum Tariflohn einzustellen, selbst wenn beide es wollten. Solche Arbeitsverträge wären unwirksam, da sie gegen zwingendes Tarifvertragsrecht verstoßen. Arbeitslose sitzen aber nicht am Tisch bei den Tariflohnverhandlungen, sie können somit auch nicht über die Ergebnisse abstimmen. Zudem können sie auch meistens nicht in Gewerkschaften eintreten. Als eine Form des Minderheitenschutzes müßte ihnen die Möglichkeit eröffnet werden, durch Lohnzugeständnisse ihre Marktchancen in der offiziellen Wirtschaft zu verbessern; gegenwärtig bleibt ihnen nur die Alternative, in der Schattenwirtschaft Arbeit zu finden. Aus marktwirtschaftlicher Sicht sollte das vielzitierte „Recht auf Arbeit“ formuliert werden als „Recht auf Marktzutritt“ von arbeitslosen Arbeitswilligen bei freier Lohnbildung. Wenn schon das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen gegen die Monopolorganisation des Arbeitsangebots nicht angewendet wird, so sollte zumindest die völlige Beseitigung der Außenseiterkonkurrenz aufgehoben werden.

Das Bewußtsein, daß Außenseiterkonkurrenz durch das Tarifvertragsrecht nicht mehr verhindert wird, würde die Verhandlungspartner zwingen, sich in ihren Abschlüssen stärker an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu orientieren. Will man dies im Kartell verhindern, bleibt den Betroffenen nur noch der Weg, aus ihren Organisationen auszutreten und zu versuchen, die Rettungsaktion bis zum Auslaufen der Tarifverträge zu vertagen.

2.3. Gegen das Vermittlungsmonopol

In den Rahmen dieser Überlegungen gehört es auch, das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit in Frage zu stellen. Zur Förderung der Vermittlungsaktivität sollten Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß die Vermittlungstätigkeit der Bundesanstalt verstärkt durch gewerbliche Arbeitsvermittlung ergänzt wird. Dafür gibt

es Beispiele: So existiert z. B. in Großbritannien und in der Schweiz kein staatliches Monopol in der Arbeitsvermittlung. Auch auf dem Arbeitsmarkt ist nicht von vornherein ausgeschlossen, daß „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“ (Hayek) dienen kann. Vieles deutet darauf hin, daß latenter Vermittlungsbedarf von der Bundesanstalt oft erst aufgrund konkurrierender Aktivitäten entdeckt worden ist.

Abwegig ist die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, daß man mit der Vermittlung menschlicher Arbeitskraft kein Geschäft machen dürfe. Diese Betrachtungsweise vernachlässigt, daß Information nicht kostenlos ist; Arbeitsvermittlung ist ein Gut im wirtschaftlichen Sinne, dessen Produktion Kosten verursacht und das bei entsprechender Nachfrage einen Preis erzielen kann. Arbeitslose, die sich von der Stigmatisierung, „vom Arbeitsmat zu kommen“, lösen wollen, weil sie sich dadurch in ihren Vermittlungschancen beeinträchtigt fühlen, dürften ebenso bereit sein, einen Preis für gewerbliche Vermittlungsaktivitäten zu zahlen wie Unternehmer, die sich nicht an das Arbeitsamt wenden in der Vermutung, keine leistungsfähigen und arbeitswilligen Arbeitskräfte vermittelt zu bekommen. Ob und welcher Preis für eine gewerbliche Vermittlung zu zahlen ist, sollte der Selbstverantwortung und der Nutzenabwägung jener überlassen bleiben, die eine solche Dienstleistung nachfragen. Die Befürchtung, die Arbeitslosen wären gewerblichen Vermittlern hilflos ausgeliefert, ist gegenstandslos, weil sie ja auch die Vermittlungsaktivitäten des Arbeitsamtes nachfragen können.

3. Risikobeteiligung der Versicherten und der Gewerkschaften in der Arbeitslosenversicherung

Beschäftigungsprobleme könnten durch kompensierende Lohnbewegungen verringert bzw. sogar weitgehend vermieden werden. Die Flexibilität der Löhne wird aber durch die Arbeitslosenversicherung auf zwei Ebenen behindert:

- Die einzelnen Arbeitslosen werden um so weniger bereit sein, ihr Anspruchsniveau verschlechterten Beschäftigungschancen anzupassen, je höher die Unterstützungszahlen und je leichter sie zu bekommen sind.
- Die Tarifvertragspartner werden um so weniger bereit sein, eine steigende Zahl von Arbeitslosen zum Anlaß für lohnpolitische Korrekturen zu nehmen, je besser die Arbeitslosen abgesichert sind. Dies gilt vor allem für die Lohnstrukturpolitik, die das Risiko der Problemgruppen erhöht, arbeitslos zu werden.

Im Ergebnis führt dies dazu, daß wegen der Arbeitslosenversicherung die Arbeitslosigkeit länger dauert und höher ist, als sie es ohne diese Absicherung wäre. Und je schwächer hierbei das Versicherungsprinzip ist, desto schwächer ist der Anreiz, Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder zu beenden. Dieses „moral-hazard“-Verhalten gibt es sowohl bei einzelnen als auch bei Organisationen wie Unternehmensverbänden und Gewerkschaften.

3.1. Weniger Anreize zum individuellen „moral hazard“

Welche Rolle das Arbeitslosengeld für die individuelle Nutzenabwägung bei der Entscheidung zwischen Arbeitsaufnahme oder längerer Arbeitslosigkeit spielt, ist empi-

risch kaum abzugreifen. Ein großes Gewicht ist um so eher zu vermuten, je weniger Einkommen durch die Arbeitslosigkeit ausfällt.

Man mag einwenden, das Gewicht eines solchen rationalen Abwägens seitens des Arbeitnehmers werde insgesamt stark überschätzt: Denn das Leistungsrecht der Arbeitslosenversicherung habe sich in der vergangenen Dekade praktisch nicht verändert, ein entsprechendes Verhalten der Arbeitnehmer hätte sich also auch schon in den Arbeitslosenzahlen der frühen 70er Jahre ausdrücken müssen; damals aber war die Arbeitslosenquote sehr niedrig. Es sei unwahrscheinlich, daß sich die Verhaltensweisen innerhalb einer Dekade so stark geändert haben; mithin sei die ganze Überlegung hinfällig. Abgesehen davon, daß es durchaus „Verbesserungen“ gegeben hat (z. B. Erhöhung der Leistung von 63 v. H. auf 68 v. H. – AL-Hilfe auf 58 v. H. – des Nettoeinkommens, Dynamisierung des Arbeitslosengeldes, Verbesserungen komplementärer Transferleistungen wie z. B. Wohngeld), verkennt ein solcher Einwand jedoch, daß sich die Möglichkeit, durch Arbeit in der offiziellen Wirtschaft Einkommen zu erzielen, im Verlauf der siebziger Jahre erheblich verschlechtert hat; dies aber ist für das Kalkül und das individuelle Verhalten entscheidend: Ermöglicht doch das am Einkommen der Vergangenheit orientierte Arbeitslosengeld, das Anspruchsniveau länger aufrechtzuerhalten.

Das individuelle moral-hazard-Verhalten könnte z. B. durch folgende Maßnahmen verringert werden:

- Das Arbeitslosengeld wird generell gesenkt.
- Das Arbeitslosengeld sinkt mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit oder enthält eine steigende Darlehenskomponente.
- Lediglich ein Teil der bisherigen Absicherung wird über eine Zwangsversicherung gewährleistet (z. B. in Höhe der Sozialhilfe); eine Höherversicherung erfolgt auf freiwilliger Basis.
- Die Beiträge der Arbeitslosenversicherung werden nach Risikoklassen gestaffelt. Beitrags-/Leistungskombinationen folgen dabei den Prinzipien der privaten Versicherungswirtschaft (Selbstbeteiligung, Schadensfreiheitsrabatte etc.).

Von allen diesen Vorschlägen werden Anreize zur schnelleren Arbeitsaufnahme ausgehen. Allen gemein ist, daß sie landläufigen Vorstellungen von „sozialer Gerechtigkeit“ zuwiderlaufen. Dies gilt insbesondere für reine Versicherungslösungen mit Risikodifferenzierung; denn sie legen in stärkstem Maße offen, wie sehr Umverteilungsziele das herrschende System prägen. Dies wird unmittelbar deutlich, wenn man sieht, daß z. B. die Bankangestellten die Arbeitslosigkeit der Bauarbeiter subventionieren.

Gegen diese Vorschläge, die auf höhere Arbeitsanreize für die Arbeitslosen auf eine stärkere Risikodifferenzierung hinwirken, wird eingewendet werden, daß der einzelne schließlich nicht daran schuld ist, wenn er arbeitslos wird; es sei nicht „fair“, die Arbeitslosen über geringere Unterstützungsleistungen zur Mobilität zwingen zu wollen, wenn es für sie – wie in der gegenwärtigen Situation – in ihrer Gesamtheit keine „faire Vermittlungschance“ gibt. Dabei übersieht man jedoch, daß die Zahl der in einer Volkswirtschaft verfügbaren Arbeitsplätze keine vorgegebene Größe ist, sondern auch von der Lohnhöhe abhängt; hier wird deutlich, wie hemmend sich der Ausschluß der

Außenseiterkonkurrenz durch das Tarifvertragsgesetz auswirkt. Richtig ist der Einwand, daß Störungen im wirtschaftlichen Ablauf aus der Sicht der einzelnen Arbeitskräfte gleichsam schicksalhaft auftreten. Auch wenn der einzelne gleichwohl auf diese Schicksalsschläge reagieren muß, darf man die Problemlösung nicht letztendlich auf die individuelle Ebene verschieben: Denn die individuelle Reaktion wird um so erfolgloser sein, je weniger sich die Tarifvertragsparteien einer verschlechterten Wirtschaftslage anpassen. Hieraus wird deutlich, daß eine Reform der Arbeitslosenversicherung insbesondere deshalb notwendig ist, um die Tarifvertragsparteien stärker auf eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik zu verpflichten. Man muß also nach Regelungen suchen, die den kollektiven „moral hazard“ vermindern.

3. 2. *Arbeitslosenversicherung und gewerkschaftliche Lohnpolitik*

Die Tarifpartner, d.h. die Verbände, die die Mindestlöhne aushandeln, sind nicht direkt an der Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung beteiligt. Diese fehlende Rückkoppelung vor allem auf die Gewerkschaften ist eine wichtige Ursache für die hohe Arbeitslosigkeit (die Unternehmen erleiden durch ihr Mitwirken am lohnpolitischen Fehlverhalten zumindest Absatzeinbußen). Hier könnte man Abhilfe schaffen, indem die Gewerkschaften an den Kosten der Arbeitslosigkeit beteiligt werden und der Bund von seiner Zuschußpflicht entbunden wird.³⁾

Werden an der Finanzierung der Defizite jene beteiligt, die die Reallöhne ausgehandelt haben, entsteht ein Regelkreis mit erwünschter negativer Rückkoppelung: Weil die lohnbestimmenden Parteien die negativen Folgen ihres Handelns unmittelbar selbst zu tragen haben, wird ihr Interesse geweckt, diese Folgen durch das Aushandeln „richtiger“ Löhne zu vermeiden. Dies ist der wesentliche Gedanke, der dem Vorschlag zugrunde liegt, die Gewerkschaften unmittelbar am Finanzierungssaldo der Arbeitslosenversicherung zu beteiligen.

Zwei Vorteile dieses Verfahrens sind besonders hervorzuheben:

- Die Gewerkschaften haben einen unmittelbaren finanziellen Anreiz, ihre Lohnpolitik an der Lage der einzelnen Branchen oder sogar des einzelnen Unternehmens auszurichten, denn sonst müßten sie die Arbeitslosigkeit finanzieren. Das Ergebnis wäre eine stärker marktgelenkte Differenzierung der Lohnstruktur.
- Prognosefehler können teuer zu stehen kommen, falls der beschäftigungskonforme Reallohnanstieg überschätzt wird. Bei Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung auf der Angebotsseite ist dann ein vorsichtiges Herantasten an den Gleichgewichtslohn wahrscheinlich. Dies könnte so geschehen, daß die Tarifparteien – ähnlich dem japanischen Beispiel – einen zweiseitigen Zahlungsmodus vereinbaren: Der erste Teil bestimmt, daß die Arbeitnehmer bei Vertragsschluß einen Abschlag auf den erwarteten Lohnanstieg erhalten; im zweiten wird eine Lohnformel vereinbart, die festlegt, wie der zunächst unbekannte Verteilungsspielraum, der sich aus der Gewinnentwicklung errechnet, von den Tarifparteien ausgefüllt wird. Die tatsächlichen Zahlungen, die den vorab geleisteten Minimalbetrag übersteigen, erfolgen erst im nachhinein, wenn Sicherheit über das Erreichte besteht. Durch diese Beteiligung an dem Risiko,

3) Vgl. hierzu *Bodo Risch*, Alternativen der Einkommenspolitik, Tübingen 1983.

Bezieher von Residualeinkommen zu sein, sinkt das Beschäftigungsrisiko der Arbeitnehmer und folglich das Zuschußrisiko der Gewerkschaften.

Der wohl schwerwiegendste Einwand gegen das Konzept der Gewerkschaftsbeteiligung und die reine Versicherungslösung könnte darin gesehen werden, daß nicht nur lohnpolitisches, sondern auch wirtschaftspolitisches Fehlverhalten Arbeitslosigkeit verursachen kann. Das ist sicherlich richtig und verdeutlicht den Stellenwert einer stetigen, vorangekündigten und glaubwürdigen Geldpolitik ebenso wie den einer trend- und bedarfsorientierten staatlichen Ausgabenpolitik. Aber mir erscheint dies dennoch als vordergründiges Argument: Geldpolitische Bremsmanöver sind meist die Folge vorangegangener inflatorischer Übersteigerungen, die ihrerseits auf eine zu expansive Geldpolitik zurückzuführen sind. Eine expansive Geldpolitik wird aber oft – wenn nicht gar in erster Linie – gerade deswegen betrieben, um Verteilungsprobleme zu überspielen, weil man glaubt, es sei der Lohnpolitik nicht zumutbar, diese Probleme zu lösen.

4. Weniger staatliche Arbeitsmarktpolitik

Eine Reform der Arbeitslosenversicherung entlang der beschriebenen Orientierungslinien und mehr Außenseiterkonkurrenz auf dem Arbeitsmarkt werden darauf hinwirken, daß sich die Lohnpolitik stärker marktmäßigen Anforderungen anpassen wird. Dies hat unmittelbar zur Folge, daß der Druck auf die Arbeitsmarktpolitik abnimmt, die Fehler einer marktwidrigen Lohnpolitik auszubügeln.

Die Gewerkschaften werden sich solchen Reformplänen entschieden widersetzen; denn ihr Umverteilungsinstrument, die Lohnpolitik, wird in eine „Verpflichtung“ für mehr Beschäftigung eingebunden. Kann man den Gewerkschaften durch die Arbeitsmarktpolitik eine „Eselsbrücke“ zum goldenen Weg in der Lohnpolitik bauen? Wohl kaum: Die Maßnahmen, mit denen die Nachfrage nach Arbeitskräften erhöht werden kann, sind nicht komplementär zur gewerkschaftlichen Lohnpolitik, sondern stehen in direkter Konkurrenzbeziehung zu ihr; sie sind notwendig geworden, weil der Lohnmechanismus nicht funktioniert. Und der Lohnmechanismus wird nicht funktionieren, wenn der Staat anbietet, für die tarifvertragsgeschädigten Arbeitslosen die Verantwortung zu übernehmen. Aller Erfahrung nach ist es ein „Gesetz“ der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, daß sich das vermehrte Angebot solcher staatlichen Leistungen seine Nachfrage selbst schafft.

In der gegenwärtigen Krise wird vor allem erwogen, über Lohnsubventionen oder direkte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mehr Langzeitarbeitslose und arbeitslose Jugendliche zu beschäftigen. Branchenproblemen rückt man mit mehr Kurzarbeit zuleibe. Alle Register der Arbeitszeitverkürzung sollen gezogen werden, um das Arbeitsangebot zu reduzieren.

4.1. Lohnsubventionen

Befürworter von Lohnsubventionen bzw. Lohnkostenzuschüssen dokumentieren einen besonders festen Glauben an die Marktkräfte, auch wenn es ihnen in der Regel nicht bewußt ist: Die Lohnsubventionen sollen es lohnend machen, Arbeitslose aus den Problemgruppen zu beschäftigen. Das heißt: Ohne die Subventionen wären diese

Arbeitskräfte zu teuer; und: Die Nachfrage nimmt zu, wenn die Beschäftigungskosten sinken. Ein marktgerechtes Sinken des Lohnsatzes selbst – als Alternative zur Subvention – wird indes aus verteilungspolitischen Gründen abgelehnt.

Lohnsubventionen werden in der Regel für einen begrenzten Zeitraum gewährt; bei unsicheren Absatzerwartungen werden die Unternehmen jedoch zögern, Arbeitskräfte einzustellen, an deren Leistungsfähigkeit sie nicht glauben. Die herrschenden Kündigungsschutzgesetze ersticken zudem die Bereitschaft, Arbeitslose einzustellen und damit ihre Leistungsfähigkeit zu testen. Vorübergehend niedrigere Beschäftigungskosten durch Lohnsubventionen spielen bei einem solchen Kalkül nur eine geringe Rolle. Kommt es doch zu Einstellungen im Rahmen von Lohnsubventionsprogrammen, werden die leistungsfähigen Arbeitskräfte „drin“ bleiben, weil sie erwirtschaften, was sie verdienen. Für die nicht leistungsfähigen Arbeitskräfte aber kommt das „Aus“, sobald die Subvention ausläuft. Sie stehen dann wieder jenseits der hohen Mauer, die der Mindestlohn zieht.

Ein Ausweg aus dem Dilemma könnte man darin sehen, Lohnkostenzuschüsse nicht lediglich zur antizyklischen Therapie, sondern für Problemgruppen dauerhaft zu gewähren. Vor allem zwei Gründe sprechen jedoch dagegen:

- Gerade Dauersubventionen werden als Beschäftigungsgarantie für wettbewerbsschwache Gruppen interpretiert; damit wird bei den Zielgruppen die Bereitschaft zur Selbsthilfe erlahmen und die Gewerkschaften werden aus ihrer Verpflichtung entlassen, in ihrer Lohnpolitik auf diese Gruppen Rücksicht zu nehmen.
- Der Finanzbedarf für dauerhafte Lohnkostenzuschüsse wird erheblich sein und privatwirtschaftliche Aktivitäten verdrängen, entweder durch höhere Abgaben oder durch die Belastung der Kapitalmärkte. Zusätzlichen Arbeitsplätzen, die durch öffentliche Subventionsmaßnahmen finanziert werden, stünde dann ein Rückgang an Arbeitsplätzen im privaten Bereich gegenüber. Der Nettoeffekt auf Beschäftigung und Wohlstand wäre bestenfalls null, wahrscheinlich sogar negativ.

Als Fazit bleibt festzuhalten, daß Lohnsubventionen dem Ziel entgegenwirken, durch das Instrument der Lohndifferenzierung die Beschäftigungschancen für wettbewerbsschwache Arbeitskräfte zu erhöhen.

4.2. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden jene empfehlen, die erkannt haben, daß Lohnsubventionen nicht geeignet sind, das Einkommen und die Beschäftigung der von Arbeitslosigkeit bedrohten Bürger zu sichern. Da es immer eine hinreichend große Zahl von Beschäftigungsmöglichkeiten auch für wettbewerbsschwache Arbeitskräfte gibt, wenn nur jemand die Kosten trägt, ist ein Beschäftigungseffekt dieser Maßnahmen ziemlich sicher. (Dies zum Erfolgsmaßstab machen zu wollen, hieße analog, es als Erfolg hinzustellen, daß man für Geld etwas kaufen kann.) Erklärt sich der Staat einmal für zuständig, die Problemgruppen in einem „zweiten Arbeitsmarkt“ zu beschäftigen, schwindet die Hoffnung, daß die Gewerkschaften versuchen, Beschäftigungschancen durch eine flexible Lohnstruktur zu erhöhen. Wie man es auch dreht und wendet,

arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die auf der Nachfrageseite ansetzen, können keine Ergänzung zur flexiblen Lohnstruktur darstellen. Sie sind ihrem Wesen nach Konkurrenzinstrumente, die an ihre Stelle treten.

4.3. Kurzarbeit

Das Ausmaß der Kurzarbeit in der Bundesrepublik zeigt, daß sich auch ein solches Instrument seine Nachfrage selbst schafft: Daß nach Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetzes auch in Zeiten durchschnittlich hoher Kapazitätsauslastung immer stärker kurzgearbeitet wurde, mag an einer stärkeren Differenzierung der Branchenkonjunktur gelegen haben. Allerdings sollte auch hier nicht außer acht gelassen werden, daß das staatliche Angebot zur Kurzarbeit den Tarifvertragsparteien die Möglichkeit eröffnete, stärker auf branchenmäßige Lohndifferenzierung zu verzichten. Vieles spricht dafür, daß die Kurzarbeitsregelung die Strukturkonservierung subventioniert. Diese Regelung trägt dazu bei, die Notwendigkeit, sich anzupassen, selbst für die Tarifvertragsparteien zu „vernebeln“.

4.4. Arbeitszeitverkürzung

In der aktuellen arbeitsmarktpolitischen Diskussion hat die Arbeitszeitverkürzung höchste Priorität. Das Ziel staatlich oder tarifvertraglich verordneter Arbeitszeitverkürzungen ist es, das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot künstlich zu verringern. Von diesen Maßnahmen wird erwartet, daß durch sie letztlich mehr Arbeitslose auf bestehenden Arbeitsplätzen beschäftigt werden. Damit soll auch auf dem Arbeitsmarkt nach der Praxis der EG-Agrarmarktregulierungen verfahren werden, nämlich einen Teil des Angebots „herauszukaufen“, um preissenkende Angebotsüberschüsse zu beseitigen. Als wichtigste Interventionsinstrumente werden dabei die Verkürzung der Wochenarbeitszeit und die Tarifrente angesehen.

Der Beschäftigungseffekt einer kürzeren Arbeitswoche hängt davon ab, ob Arbeitszeitverkürzung und Lohnerhöhung zusammengekommen den Verteilungsspielraum übersteigen. Soll ein großer Schritt in Richtung auf die 35-Stunden-Woche getan werden – und nur er hätte einen nennenswerten Mengeneffekt –, muß dies mit einer – überproportional starken – Lohnzurückhaltung einhergehen, da die Lohnnebenkosten nicht im Ausmaß der Stundenkürzung sinken, weil weniger produktive Arbeitskräfte nachrücken und weil die Kapitalkosten steigen werden. Sonst wäre ein drastischer Anstieg bei den Beschäftigungskosten unausweichlich. Die gegenwärtigen falschen Kostenrelationen werden jedoch nicht grundlegend verändert und dürften den Unternehmen weiterhin Ursache für verstärkte Rationalisierung sein.

Vieles spricht dafür, daß eine Tarifrente oder eine geringere wöchentliche Arbeitszeit die Arbeitslosigkeit nicht vermindern werden. Wahrscheinlich ist, daß die Beschäftigungskosten für Unternehmen und/oder die Gesellschaft steigen. Damit werden jedoch noch mehr der an sich vorhandenen Arbeitsplätze unbesetzt bleiben, da ihre Besetzung unrentabel wird. Ganz sicherlich wird dadurch die Fähigkeit der Unternehmen geschmälert, neue, international wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen; beschleunigte

Rationalisierung und nicht mehr Neueinstellung oder nennenswerter Austausch von Arbeitsplatzbesitzern wären zu erwarten.

Die Arbeitszeit zu verkürzen heißt, auf an sich mögliches Wachstum und Einkommen zu verzichten. Ob die mit der Arbeitszeitverkürzung gewonnene Freizeit von der Mehrzahl der Mitbürger unter der Bedingung nachhaltig verminderter Realeinkommen überhaupt gewünscht wird, ist mehr als zweifelhaft. Sind aber solche Rationierungen von Arbeitsplätzen eher erzwungen als freiwillig, so ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß arbeitswillige und einkommensorientierte Arbeitskräfte in die Schattenwirtschaft ausweichen.

Sinnvoll erscheinen indes Überlegungen, die bisher oft als zu starr empfundenen Regulierungen der Lebens-, Jahres-, Wochen- und Tagesarbeitszeit flexibler zu gestalten; dies kommt – wie erste Modellversuche zeigen – den individuellen Präferenzen auch bei entsprechend reduziertem Einkommen entgegen. Sowohl für die einzelnen als auch die Unternehmen können liberale Arbeitszeitregelungen nutzbringend sein. Jedoch auch für eine Strategie, das starre Arbeitszeitmuster den individuellen Neigungen anzupassen, gilt, daß der Staat dies dem Markt überlassen soll. Also: Arbeitszeitverkürzung sollte möglich sein für jeden, der bereit ist, dafür auch die Kosten zu tragen.

5. Schlußbemerkungen

Ich habe Ihre Aufmerksamkeit und Ihre Bereitschaft, zuzuhören, in außerordentlich starkem Maße ausgebeutet. Erlauben Sie mir zum Schluß einige zusammenfassende Sätze.

Ich glaube nicht, daß die Arbeitsmarktpolitik mit der Kombination von Beschäftigungs-, Arbeitsbeschaffungsprogrammen und Arbeitszeitverkürzungen auf dem richtigen Weg ist, um die unerwünscht hohe Arbeitslosigkeit zu verringern. Je mehr Arbeitsplätze auf diese Art bereitgestellt werden, desto schwächer würden jedoch Wettbewerb und Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt. Wer beschäftigt ist, versucht seinen Arbeitsplatz durch Kündigungsschutz, sein Unternehmen durch defensives, subventionsorientiertes Verhalten zu sichern. Dies ist weder sozial noch marktwirtschaftlich. Je länger und je stärker eine solche Politik betrieben wird, desto mehr verändert sie Grundstrukturen der Volkswirtschaft. Der Versuch, die immer höheren Kosten einer solchen Arbeitsmarktpolitik durch Steuern und Sozialabgaben aufzubringen, treibt die Arbeitnehmer und auch Unternehmer in die Schattenwirtschaft.

Was einst unternommen wurde, um scheinbar die soziale Ordnung zu schützen und zu stärken, höhlt ihre Institutionen letztlich aus. Die offizielle Wirtschaft wird zum „Freilichtmuseum des sozialen Systems“ (Trapp) mit ständiger Finanznot, während Wettbewerb und steigende individuelle Bedürfnisse die Wirtschaftssubjekte in der Schattenwirtschaft zu immer größerer Leistung anregen.

In meinem Vortrag ging es daher vorrangig darum, wesentliche Hemmnisse aufzuzeigen, die den Preismechanismus auf dem Arbeitsmarkt blockieren und damit eine Selbststeuerung des Marktes verhindern. Es gilt zu begreifen, welche eminent wichtige Funktion flexible Preise haben, um Ungleichgewichte zu erkennen und zu beseitigen.

Jedes noch so ausgefeilte System der Sozialen Sicherung, das dieser Funktionsbedingung nicht Rechnung trägt, stellt den Staat vor das Interventionsdilemma, führt erfahrungsgemäß dazu, daß bei den einzelnen Unternehmen und auch den Arbeitskräften die Bereitschaft zur Selbsthilfe – und auch zur Fähigkeit dazu – schwächen. Für die einzelnen vermindert zunehmender Zwang die Chancen, durch eigene Anstrengungen die eigenen Ziele zu erreichen; das gesamtwirtschaftliche Wachstum bleibt auf der Strecke.