

Soltwedel, Rüdiger

Article — Digitized Version

Krise der Arbeitsmarktpolitik

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Soltwedel, Rüdiger (1981) : Krise der Arbeitsmarktpolitik, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 2, pp. 38-52

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3633>

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.

Krise der Arbeitsmarktpolitik

Von Rüdiger Soltwedel

Die Wege zu einem höheren Beschäftigungsstand und zu einer verminderten Konzentration der Arbeitslosigkeit auf wettbewerbsschwache Gruppen werden zunehmend kontrovers diskutiert. Oft wird in staatlicher Nachfragesteuerung der zentrale Ansatzpunkt dafür gesehen, das Niveau der Arbeitslosigkeit zu senken; verstärkte arbeitsmarktpolitische Eingriffe werden komplementär dazu als erforderlich angesehen, um die von der Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Personengruppen wieder zu beschäftigen. In diesem Beitrag wird der Frage nachgegangen, wie die Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik Deutschland seit Beginn der siebziger Jahre als beschäftigungspolitisches Instrument zu beurteilen ist. Es wird die These vertreten, daß die ergriffenen Maßnahmen dazu beigetragen haben, marktwidrig hohe Löhne aufrechtzuerhalten, und dadurch problemverstärkend wirkten, sowohl hinsichtlich des Niveaus als auch der Struktur der Arbeitslosigkeit. Will man einen höheren Beschäftigungsstand unter den gegenwärtig herrschenden Rahmenbedingungen erreichen, sind anstelle von direkten staatlichen Eingriffen in den Arbeitsmarkt vor allem ordnungspolitische Weichenstellungen erforderlich, die auf eine stärker beschäftigungsorientierte Lohnpolitik hinwirken.

Problematische Ziele der Wirtschaftspolitik: Zunehmende Ausschaltung der Märkte und solidarische Sicherung gegen Risiken

Der Phase nachfrageorientierter staatlicher Wirtschaftspolitik im Zeichen der Vollbeschäftigungsgarantie Anfang der siebziger Jahre folgten – von zyklischen Bewegungen überlagert – krisenhafte Erscheinungen: Inflationsbeschleunigung, Ansteigen von Insolvenzen und Konkursen, verschärfte Beschäftigungsprobleme. In der gegenwärtigen Rezession wurde dem Ruf nach staatlichen Beschäftigungs- und/oder Investitionsprogrammen bislang wegen fehlender finanzieller Mittel widerstanden. Es ist aber zu erwarten, daß die im Jahr 1982 weiter ansteigende Arbeitslosenzahl die politisch Verantwortlichen trotz leerer Kassen doch veranlaßt, erneut den Weg der Nachfrageexpansion einzuschlagen.

Ein höherer Beschäftigungsstand kann durch eine solche Politik jedoch allenfalls kurzfristig erreicht werden. Eine Problemlösung – und diese ist für einen dauerhaften sozialen Frieden notwendig – setzt die Einsicht voraus, daß in vielen Politikbereichen über lange Jahre hinweg versucht worden war, gutgemeinte soziale Bewertungsmaßstäbe gegen Markttendenzen durchzusetzen. Statt Knappheitsgesetzen wurde das wirtschaftliche Handeln marktfremden, politischen oder ethischen Kriterien unterworfen. In einigen Teilbereichen – so in der Wohnungswirtschaft und auf dem Agrarmarkt – ist nunmehr augenfällig geworden, daß eine Politik staatlicher Eingriffe in relative Preise zur Fehlorientierung der Wirtschaftssubjekte beigetragen hat¹. Weitgehend unbeachtet blieb indes, daß die Arbeitsmarktpolitik², so wie

¹ Eine Politik ist zum Scheitern verurteilt, wenn Handlungen, die in einer Marktwirtschaft zum regelmäßigen Ablauf gehören, „von den geltenden Moralauffassungen als unsittlich verworfen, von der Rechtsordnung als rechtswidrig erklärt und von den Behörden und Gerichten als Verbrechen verfolgt werden“. Ludwig von Mises, *Nationalökonomie – Theorie des Handelns und Wirtschaftens*. Genf 1940, S. 679.

² Unter Arbeitsmarktpolitik werden hier alle Maßnahmen verstanden, die Rahmenbedingungen für die Märkte setzen, die auf eine Verringerung oder Beseitigung von Ungleichgewichten auf Teilmärkten und dem gesamten Arbeitsmarkt abzielen, sowie die staatliche Festsetzung von Mindestbedingungen zur Erreichung von Zielen des

sie seit Ende der sechziger Jahre in der Bundesrepublik Deutschland betrieben wurde, ähnliche negative Folgen hatte.

Der Kern des hier zur Debatte stehenden Problems ist die Frage nach der zweckmäßigen Organisation der Vorsorge für Risikofälle im marktwirtschaftlichen System. Dabei geht es nicht um Gerechtigkeitsüberlegungen, die sich ökonomischer Beurteilung ohnehin entziehen, sondern um die Frage nach den Kosten, die durch alternative Lösungen des Absicherungsproblems entstehen. Auch handelt es sich nicht um die Frage, ob überhaupt eine Verpflichtung zur Vorsorge den individuellen Freiheitsspielraum einschränken soll; die Pflicht zu einer Mindestvorsorge wird als notwendig angesehen. Konkret geht es vielmehr darum: Soll kollektiv darüber entschieden werden, welche Lasten dem Einzelnen bei der Bewältigung von Arbeitslosigkeit und beruflicher Neuorientierung zugemutet werden können, bevor die staatliche Hilfeleistung einsetzt? Ist die gesetzlich organisierte Vorsorge in vorgeschriebener Höhe die zweckmäßigste Regelung? Die Finanzierungsprobleme in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland lassen vermuten, daß das Optimum sozialer Sicherung, die über das Solidaritätsprinzip finanziert wird, überschritten ist. Das System gerät zunehmend unter Druck: Die Inanspruchnahme ist größer, und damit sind die Kosten höher als bei einer stärker auf versicherungsrechtliche Prinzipien gegründeten Lösung („moral hazard“); die Finanzierung der hohen Kostenlast schafft Anreize, das Finanzierungssystem der sozialen Sicherung zu umgehen und z.B. in die „Schattenwirtschaft“ auszuweichen. Eine stärkere Beachtung des dem marktwirtschaftlichen System entsprechenden Äquivalenzprinzips scheint erforderlich zu sein, um die Arbeitsmarktprobleme einer Lösung näherzubringen.

Es ist eine gesellschaftspolitische Entscheidung, ob sozial- und arbeitsmarktpolitische Rahmendaten gesetzt werden, die ein hohes Reallohniveau der Beschäftigten trotz umfangreicher Arbeitslosigkeit absichern. Will die Gesellschaft aber – gleichsam als „Preis“ für den Verzicht auf mehr Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt – den durch eine solche Strategie nicht mehr wettbewerbsfähigen Arbeitskräften eine weitgehende Einkommenssicherung gewähren oder ihnen durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen helfen, so reduzieren Steuern oder Sozialabgaben, die zur Finanzierung der Transferleistungen nötig sind, das verfügbare Realeinkommen der nicht subventionierten Beschäftigten. Je größer das Ausmaß der Arbeitslosigkeit ist, desto höher wird auch – direkt oder mittelbar – der individuelle Beitrag der Beschäftigten sein, um die Transferleistung zu finanzieren: Die Rücklagen der Bundesanstalt für Arbeit werden aufgelöst³, stehen dem Kapitalmarkt und damit zur Finanzierung von Investitionen nicht mehr zur Verfügung; die Beiträge für die Bundesanstalt für Arbeit werden erhöht⁴; die Zuschüsse des Bundes aus Steuermitteln oder Kreditaufnahme an die Bundesanstalt für Arbeit steigen⁵. Dies macht deutlich, daß diese Form der sozialen Sicherung zunehmend teurer und damit die Reallohninbuße höher wird.

Arbeitnehmerschutzes, insbesondere des Arbeitszeitschutzes und des Lohnschutzes. Vgl. dazu Heinz Lampert, *Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft*. In: Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N.F., Bd. 116, Berlin 1981, S. 753-779, hier: S. 754.

³ Der Vermögensbestand der Bundesanstalt für Arbeit sank von knapp 6 Mrd. DM im Jahr 1970 auf wenig mehr als 500 Mill. DM im Jahr 1981.

⁴ Von 1964 bis 1971 betrug der Beitragssatz 1,3 vH; er stieg 1972 auf 1,7 vH, 1975 auf 2 vH, 1976 auf 3 vH und soll 1982: 4 vH betragen.

⁵ An Liquiditätshilfen leistete der Bund 1975: 7,3 Mrd. DM, 1976: rd. 3 Mrd. DM, 1980: 1,8 Mrd. DM und 1981 knapp 8 Mrd. DM; 1982 dürfte der Zuschuß 8 Mrd. DM betragen.

Staatliche Eingriffe zum Ausgleich von Rentabilitätsdefiziten, die bei der Beschäftigung Einzelner oder ganzer sozialer Gruppen auftreten, lähmen die Anpassungsbereitschaft und damit die Fähigkeit des Wirtschaftssystems, aus sich heraus Probleme zu lösen. Wird der Sanktionsmechanismus des Marktes aufgehoben, dann unterbleiben notwendige Anpassungsprozesse bzw. werden so lange aufgeschoben, wie noch Möglichkeiten gesehen werden, die Anpassungslast auf andere abzuwälzen. Die Alternative zwischen marktwirtschaftlich orientierten Lösungen des Beschäftigungsproblems und verstärkten staatlichen Aktivitäten lautet mithin nicht: Jetzt Reallohnverzicht, ja oder nein; eine Reallohnsenkung erfolgt ohnehin. Zur Wahl stehen vielmehr die Aussicht auf mehr Beschäftigung und höhere Reallöhne in der Zukunft⁶ oder die Hinnahme zukünftig im Vergleich dazu schlechterer Beschäftigungs- und Einkommenschancen.

Falsche Weichenstellung in der Arbeitsmarktpolitik

Rahmengestaltung für eine Zeit des Arbeitskräftemangels

Ziele der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland waren während der siebziger Jahre Ausbau und Sicherung des sozialen Besitzstandes. Geprägt durch die vorangegangene lange Phase der Prosperität ging der Gesetzgeber daran, durch zahlreiche Maßnahmen Rahmendaten festzuschreiben, die allenfalls dann marktkonform waren, als der Faktor Arbeit knapp war. Mit dem „Stabilitäts- und Wachstumsgesetz“ von 1967 glaubte man, ein Instrumentarium zu besitzen, das gestattet, Vollbeschäftigung aufrechtzuerhalten. Komplementär zu diesem Gesetz sollte das 1969 in Kraft getretene Arbeitsförderungsgesetz latente Arbeitskräftereserven mobilisieren und „unterwertige Arbeit“⁷ verhindern: Die Erwerbstätigkeit der Frau wurde besonders gefördert ebenso wie die geographische und berufliche Mobilität, die berufliche Bildungsförderung attraktiver gestaltet und die Integration schwer vermittelbarer Arbeitskräfte erleichtert. Mit einer Vielzahl von gesetzlichen Neuerungen (so z.B. Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Arbeitsschutzverordnungen, Neuregelung der betrieblichen Ausbildung, Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes, Jugendarbeitsschutzgesetz, Vorverlegung des Rentenalters, Erweiterung des Schwerbehinderten- und Mutterschutzes) wurde versucht, dem Ziel der „Humanisierung der Arbeitswelt“ näherzukommen. Dies entsprach wohl dem Wunsch der Arbeitnehmer nach einer mit steigendem Einkommen besseren Absicherung, die sich im Verlauf der siebziger Jahre auch in zahlreichen Kündigungsschutzvereinbarungen der Tarifvertragsparteien deutlich niederschlug. In nahezu allen Wirtschaftsbereichen wurden zudem die Mindestlöhne für die untersten Qualifikationsgruppen überdurchschnittlich stark angehoben. Eine solche auf Vollbeschäftigung, Einkommensabsicherung und Minimierung individueller Anpassungsnotwendigkeiten zielende Rahmensetzung verstellte jedoch den Blick dafür, daß eine Sicherung des „sozialen Besitzstandes“ nicht gleichsam durch Gesetz vorgegeben werden kann, sondern immer erneut durch wirtschaftliches Handeln erworben werden muß.

⁶ Für eine solche Strategie prägte der Sachverständigenrat in den sechziger Jahren den Terminus „Hochbeschäftigungssicherungsabschlag“.

⁷ Dieser Begriff läßt sich ebensowenig wie der Terminus „Vollbeschäftigung“ oder „freiwillige/unfreiwillige Arbeitslosigkeit“ operational definieren. Wer keine seiner Qualifikation entsprechende Arbeit zu dem erwarteten Lohn erhalten kann, steht in der gleichen Situation wie ein Unternehmen, dessen Produkte nicht wettbewerbsfähig sind und das demzufolge Wertberichtigungen bei seinem Kapitalstock vornehmen muß. In beiden Fällen ist durch die Marktbewertung eine Fehlinvestition erkennbar geworden. Zur Fragwürdigkeit dieser Begriffe vgl. Robert E. Lucas, *Unemployment Policy*. The American Economic Review, Vol. 68, Menasha, Wisc., 1978, No. 2, S. 353-357.

Unzulängliche Anpassung an veränderte Knappheitsbedingungen

Die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik des Staates und der Tarifpartner geriet in ein Spannungsfeld, weil sich der gesamtwirtschaftliche Anpassungsbedarf in den siebziger Jahren aus vielerlei Gründen drastisch erhöht hatte. Dazu zählen Wechselkurskorrekturen, der verschärfte internationale Wettbewerb, die Intensivierung des Strukturwandels, die Ölpreisexlosion und die Zunahme des Arbeitsangebots. Hinzu kam eine zunehmend unstetige Geldpolitik, die zeitweilig die Inflation beschleunigte und dann wiederum durch unvorhergesehene, harte Restriktionspolitik auf mehr Geldwertstabilität abzielte. Die Konsequenz des wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Fehlverhaltens waren tiefe Produktions- und Beschäftigungseinbrüche 1974/75 sowie 1980/81. Im Spannungsfeld zunehmender Anpassungsnotwendigkeit und gesunkener Anpassungsbereitschaft bildete sich ein nachhaltiger Angebotsüberschuß am Arbeitsmarkt heraus. Gleichwohl kam es in der Lohnpolitik seither zu keiner durchgreifenden Wende, die eine Bereitschaft zur Kostenentlastung auf mittlere Sicht signalisierte, um zu einem höheren Beschäftigungsniveau beizutragen; nach wie vor überwogen verteilungspolitische Zielsetzungen⁸.

Selbstheilungskräfte im Vergleich zu den fünfziger Jahren behindert

Die Beschäftigungsprobleme in der Bundesrepublik nehmen nunmehr ein Ausmaß an, wie es zuletzt zu Beginn der fünfziger Jahre zu beobachten war; auch damals galt es, nahezu zwei Mill. Arbeitslose in den Produktionsprozeß einzugliedern. Der entscheidende Unterschied zwischen den Jahren des „Wirtschaftswunders“ und der gegenwärtigen Lage ist darin zu sehen, daß die Rahmenbedingungen für die Investitionstätigkeit damals günstiger waren und daß insbesondere die Rentabilität der Investitionen größer und „Umwelt“ als limitierender Produktionsfaktor noch nicht ins Bewußtsein getreten war. Von daher scheint die Wachstumsdynamik der fünfziger Jahre und damit die starke Steigerung der Arbeitskräftenachfrage nicht wiederholbar zu sein⁹.

Dennoch ist hervorzuheben, daß auch die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte damals ungleich größer war:

- Die Realitäten erlaubten kein Anspruchsdenken, Vorstellungen von „unterwertiger Arbeit“ dürfte es kaum gegeben haben; daher war die Mobilitätsbereitschaft außerordentlich hoch, die individuell zu tragenden Kosten der Mobilität wurden akzeptiert¹⁰.
- Es gab keine Verteilungsziele in der Lohnpolitik. Von 1950 bis 1960 sank die Lohnquote im Trend von über 66 vH auf 60 vH (Schaubild I); in der Struktur der Arbeiter- und - insbesondere - der Angestelltenverdienste gab es bis weit in die fünfziger Jahre hinein Differenzierungstendenzen.

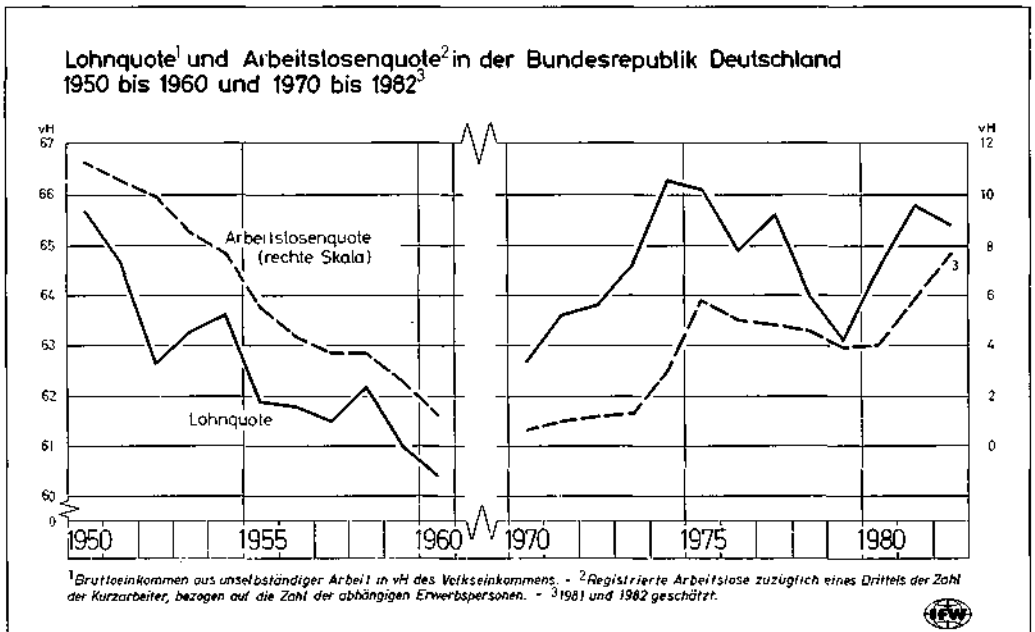
Die Arbeitsmärkte haben in den fünfziger Jahren wohl gerade deshalb funktioniert, weil keine höhere Sicherheit von Einkommen und Beschäftigung durch solche staatlichen Regulierungen und Mindestlöhne vorgegeben wurde, die der Marktbewertung entgegengerichtet gewesen wären und zu Fehlverhalten auf Seiten der Anbieter und Nachfrager auf dem

⁸ Zum Teil lag die Ursache für mangelnde Lohnzurückhaltung aber auch in wiederholt zu günstiger Einschätzung der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung nicht nur auf Seiten der Tarifparteien.

⁹ Die Zahl der abhängig Beschäftigten stieg von 1950 bis 1960 um mehr als 5 Mill., die Arbeitslosigkeit sank von knapp 1,9 Mill. auf weniger als 200 000 zu Beginn der sechziger Jahre.

¹⁰ Mehr als ein Drittel der Arbeitslosen waren - bei erheblicher regionaler Differenzierung - Vertriebene, deren Mobilitätskosten auch deutlich geringer gewesen sein dürften als bei der ansässigen Bevölkerung.

Schaubild 1



Arbeitsmarkt geführt hätten. Auch wenn in den Jahren von 1950 bis 1955 die Arbeitsmarktpolitik nicht inaktiv war – im Durchschnitt wurden rund 70 000 Arbeitnehmer mit Notstandsarbeiten beschäftigt –, dürfte unbestritten sein, daß individuelle Anpassungszwänge in großem Umfang bestanden und stärker akzeptiert wurden als gegenwärtig.

Eine auch nur näherungsweise so große Mobilitätsbereitschaft wie damals ist jetzt bei Beschäftigten und Arbeitslosen nicht gegeben:

- Die Mobilitätsbereitschaft dürfte mit gestiegenem Lebensstandard deutlich abgenommen haben. Abgesehen von der individuellen Einbindung in ein System von sozialen Kontakten, die anderenorts erst unter Mühe wieder aufgebaut werden müßten, wirkt sich hinderlich aus, daß ein Ortswechsel oft mit erheblichen Kosten verbunden ist (zum Teil als Folge mobilitätshemmender gesetzlicher Vorschriften wie z.B. der Grunderwerbsteuer).
- Mehr als die Hälfte der gegenwärtig Arbeitslosen sind Frauen (ein Drittel in den fünfziger Jahren), die in ihrer regionalen Mobilität zum einen durch die Doppelbelastung in Haushalt und Beruf und zum anderen durch den in der Regel berufstätigen Partner gehemmt sind.
- Individuelle Anpassungswilligkeit kann – zumindest zu Beginn der Arbeitslosigkeit – auch dadurch beeinträchtigt werden, daß durch das Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe ein kaum geringeres Einkommen verfügbar ist, als am Markt erzielbar wäre.

Der zunehmende Anteil fixer Beschäftigungskosten, vor allem steigende Kosten für die Anpassung der Beschäftigtenzahl an verschlechterte Absatzmöglichkeiten, verringern zudem die Bereitschaft der Unternehmen, unqualifizierte Arbeitskräfte einzustellen und ihnen so die Chance zu geben, Berufserfahrung zu gewinnen und sich zu bewähren.

Inwieweit diese Faktoren dazu beitragen, daß Beschäftigungsmöglichkeiten nicht angeboten oder nicht genutzt wurden, ist eine heftig umstrittene Frage. Diese lenkt allerdings von relevanteren Ursachenkomplexen der Beschäftigungsprobleme ab: Zwar vermindert das relativ eng gezogene Netz sozialer Absicherung die Anpassungsnotwendigkeiten für Arbeitslose; es entlastet aber offenbar auch – und dies ist wohl der gewichtigere Aspekt – die Gewerkschaften davon, eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik zu betreiben.

Ungleiche Verteilung der Beschäftigungsprobleme

Schlechte Absatzaussichten und ungünstige Gewinnerwartungen der Unternehmen beeinträchtigen vor allem die Beschäftigungschancen der Arbeitskräfte, bei denen das Rentabilitätsrisiko aus der Sicht der Unternehmen am höchsten ist und die – als Beschäftigte – den größten Schutz vor Anpassungslasten genießen:

- Nahezu zwei Drittel der Arbeitslosen im Mai 1981 waren vorher als unqualifizierte Arbeitskräfte beschäftigt gewesen; mehr als die Hälfte aller Arbeitslosen hatte keine abgeschlossene Berufsausbildung.
- Mehr als ein Drittel der Arbeitslosen ist aus gesundheitlichen Gründen in den Vermittlungschancen beeinträchtigt.
- Knapp ein Drittel arbeitsloser Frauen sucht eine Teilzeitbeschäftigung; die Arbeitslosenquote liegt bei ihnen mehr als doppelt so hoch wie bei Frauen, die eine Vollzeitarbeit suchten.

Gerade in den Aufschwungsjahren 1978 und 1979 wurde deutlich, daß die wettbewerbsschwachen Arbeitskräftegruppen nur geringe Chancen hatten, die – nicht zuletzt auch durch die Kündigungsschutzregelungen – gestiegenen Qualifikationsanforderungen der Unternehmen bei Neueinstellungen zu erfüllen. Die gutgemeinten Absicherungsmaßnahmen haben in einem Umfeld größerer Unsicherheit über die Zukunft und insgesamt zu hoher Beschäftigungskosten die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes beeinträchtigt und dadurch die Chance der Arbeitslosen verschlechtert, in den Erwerbsprozeß integriert zu werden. Insofern haben die „sozialen“ Maßnahmen denjenigen, denen sie nutzen sollten, eher geschadet.

Der Ruf nach verstärkten staatlichen Interventionen

Die Notwendigkeit einer Anpassung der wettbewerbsschwachen Arbeitskräftegruppen ist um so größer, je weniger die Beschäftigungskosten insgesamt dem Niveau nach und in ihrer Struktur auf verschlechterte Marktlagen reagieren. Um so dringlicher erscheint dem anpassungswilligen einzelnen Arbeitslosen dann, daß nach seinem vergeblichen persönlichen Bemühen der Staat helfend einspringt. Die geringen Chancen auf eine Wiedereingliederung bzw. das hohe Risiko wiederholter Arbeitslosigkeit werden dann zum Anlaß genommen, der staatlichen Arbeitsmarktpolitik die Problemlösung zuzuweisen. Dem Staat wird die Verpflichtung auferlegt, als „employer of last resort“ jene Arbeitslosen zu beschäftigen, denen keine rentable Beschäftigungsmöglichkeit im privaten Sektor angeboten wird¹¹. Oft wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß dem Lohnniveau und der Lohnstruktur keine strate-

¹¹ Vgl. dazu Jürgen Kühl, Alwin G. Paul, Detlef Blunk, Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik. Nürnberg 1978, S. 76 ff., und die dort angegebene Literatur.

Tabelle 1 – Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik (Mill. DM)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981 ¹
Individuelle Förderung	1 770	1 771	2 057	2 801	2 135	1 460	1 601	2 201	3 064	3 900
· Berufliche Ausbildung	281	238	211	277	260	303	332	326	442	613
· Berufliche Fortbildung	298	233	265	374	288	217	291	375	484	619
· Berufliche Umschulung	81	67	87	159	160	169	234	320	454	564
darunter: Einarbeitungs-										
zuschüsse	23	37	18	41	43	52	77	120	186	
· Unterhaltsgeld	1 110	1 233	1 494	1 991	1 427	771	744	1 180	1 498	2 124
Institutionelle Förderung der										
beruflichen Bildung	40	48	71	64	43	31	22	29	47	27
Förderung der Arbeitsaufnahme										
darunter: Eingliederungs-										
beihilfen	7	9	17	100	186	266	459	616	574	
· Berufliche Rehabilitation	199	315	393	434	452	479	554	1 049	1 650	2 125
· Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen										
darunter: für ältere										
Arbeitnehmer	3	2	1	1	1	2	9	27	78	
Leistungen für ganzjährige										
Beschäftigung im Baugewerbe ..	716	1 420	1 409	1 120	1 262	1 367	1 486	2 205	1 974	2 570
Kurzarbeitergeld	279	74	677	2 207	989	594	596	334	471	1 532
Ausgaben für arbeitsmarkt-										
politische Auftragsangelegen-										
heiten des Bundes ²	71	86	96	81	440	522	758	722	1 034	840
Arbeitsmarktpolitische Ausgaben										
der BA insgesamt	3 206	3 876	4 858	7 020	5 763	5 416	6 413	8 335	9 269	12 624
in vH des Volkseinkommens ..	0,50	0,54	0,63	0,87	0,66	0,58	0,64	0,77	0,81	1,07

¹ Schätzung. – ² Ausgaben des Kap. 1111 bzw. 1112 des Bundeshaushalts (ohne Arbeitslosenhilfe) sowie sonstige Auftragsangelegenheiten.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg: Arbeitsstatistik, versch. Jgg.; Amtliche Nachrichten, H. 10, 1981. – Eigene Berechnungen.

gische Bedeutung für beschäftigungspolitische Zielsetzungen zukomme¹². Die staatliche Verantwortung für den Beschäftigungsstand soll durch eine „Verstetigung der Produktion, Unterstützung des politisch wünschenswerten Strukturwandels und die volumenmäßige Abstimmung von Arbeitsangebot und -nachfrage“¹³ deutlich werden. Die Befürworter dieser interventionistischen Politik stehen in der Tradition des „demand management“ und

¹² Klar wird dies von Befürwortern „aktiver“ Arbeitsmarktpolitik in Schweden konzediert: Das Einebnen von Lohndifferenzen im Rahmen der solidarischen Lohnpolitik war eine lohnpolitische Grundsatzentscheidung und nicht die Folge von Marktkräften. Meidner hebt hervor, daß diese Strategie notwendigerweise eine starke Schubkraft durch den privatwirtschaftlichen Expansionswillen voraussetzt. Je mehr dieser Wille erlahmt, desto stärker ist dann die „aktive“ Arbeitsmarktpolitik gefordert, „mit großzügigen, selektiven Maßnahmen von weit größerem Ausmaß als bisher“. Die solidarische Lohnpolitik würde ihren Sinn und ihr moralisches Fundament verlieren, wenn sie nicht durch eine solidarische Beschäftigungspolitik ergänzt würde. Rudolf Meidner, Zur Problematik einer nationalen Lohnpolitik: Grenzen lohnpolitischer Nivellierungsbestrebungen in Schweden. Internationales Institut für Management und Verwaltung, Discussion Paper, 80-14, Berlin 1980, S. 33. – Auch die Bundesanstalt für Arbeit sieht sich bei ihren Überlegungen zur vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik gehalten, Alternativen zu größerem Wettbewerb über den Lohn zu suchen: „Da die Bundesanstalt bei Fragen der Löhne und des Verteilungskonflikts eine neutrale Stellung einzunehmen hat, ist für sie Zurückhaltung bei der Beurteilung dieser Frage geboten.“ Kühl u.a., a.a.O., S. 23.

¹³ Günther Schmid, Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik. Königstein/Ts. 1980, S. 253.

Tabelle 2 – Zu den Auswirkungen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland 1975–1981¹ (1 000 Personen)

Maßnahmen	Inanspruchnahme			Beschäftigungswirkung			Abnahme der Arbeitslosenzahl		
	1975	1977	1981 ²	1975	1977	1981	1975	1977	1981
Maßnahmen insgesamt	916	334	495	391	192	289	270	151	221
Kurzarbeit ³	773	231	348	223	55	117	147	36	76
Allgemeine Maßnahmen (ABM) ⁴	16	38	38	41	72	63	30	61	55
Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Bildung ⁵	127	65	109	127	65	109	93	54	90

¹ Jahresdurchschnitte. – ² Schätzung. – ³ Zu den methodischen Grundlagen der Schätzung vgl. Hans-Rolf Flechsenhar, *Kurzarbeit – Strukturen und Beschäftigungswirkung*. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 12, Stuttgart 1979, Nr. 3, S. 362–372. – ⁴ Zu den methodischen Grundlagen der Schätzung vgl. Eugen Spitznagel, *Globale und strukturelle Auswirkungen von allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)*. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 45, Nürnberg 1980. Es ist unterstellt, daß kompensierende Produktivitäts- und Arbeitszeiteffekte nicht auftreten. – ⁵ Fortbildung und Umschulung, ohne Einarbeitung.

Quelle: Autorengemeinschaft, *Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1981 (insgesamt und regional)*. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 14, Stuttgart 1981, Nr. 1, S. 58.

wollen die Verstetigung durch antizyklische staatliche Eingriffe bewirken. Den strukturellen Problemen auf dem Arbeitsmarkt soll zum einen durch angebotsverknappende Maßnahmen wie Arbeitszeitverkürzungen und der Ausweitung des öffentlichen Sektors entgegengewirkt werden und zum anderen durch die finanzielle Förderung der Weiterbildung, Eingliederung und Arbeitsbeschaffung.

Zur Wirkung ausgewählter Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik

Arbeitsbeschaffungsprogramme, Lohnkostenzuschüsse für bestimmte Arbeitskräftegruppen und Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung sind langgeübte Praxis in der Bundesrepublik (Tabelle 1)¹⁴. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung berechnet seit geraumer Zeit den Entlastungseffekt ihrer arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten für Arbeitslosigkeit und Beschäftigung (Tabelle 2). Allerdings ist der Aussagewert dieser Entlastungsrechnungen schwer einzuschätzen, da insbesondere Mitnahmeeffekte nicht berücksichtigt sind.

Große Bedeutung kommt den Maßnahmen der individuellen Förderung in der Berufsbildung zu (Tabelle 3). Der Anteil der Arbeitslosen, die diese Förderung nutzen, ist von weniger als 10 vH Anfang der siebziger Jahre auf fast 50 vH im Jahr 1981 angestiegen. Damit war allerdings wohl auch verbunden, daß der Anteil derer, die das Ziel der Förderung nicht erreicht haben, sich mehr als verdoppelt hat; die Teilnehmer ohne abgeschlossene Grundlagenqualifikation (Hauptschulabschluß, Berufsausbildung) hatten die höchsten Ausfallquoten¹⁵. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

¹⁴ Das Arbeitsförderungsgesetz sieht Einarbeitungszuschüsse in Höhe von 80 vH des Lohnes für maximal ein Jahr vor (§ 49 AFG), in § 54 werden Lohnkostenzuschüsse für schwer vermittelbare Arbeitskräfte in Höhe von 60 vH bis zu zwei Jahren angeboten (Eingliederungsbeihilfen); in §§ 91–99 ist die Möglichkeit von Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für Arbeitslose, insbesondere für ältere Arbeitnehmer, kodifiziert. Der Wirkung nach gehört auch die Kurzarbeitszeitregelung in diesen Maßnahmenkatalog.

¹⁵ Bei Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen erreichten im Jahr 1980 insgesamt 21 vH das Ziel der Bildungsmaßnahmen nicht, bei Teilnehmern ohne Hauptschulabschluß und/oder ohne Berufsausbildung lag die Quote doppelt so hoch.

Tabelle 3 - Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit zur beruflichen Förderung 1971-1981

	Einheit	1971	1973	1975	1977	1979	1981 ¹
Förderungskurse							
Eintritte							
Personen insgesamt	1 000	288,4	226,9	270,9	135,9	209,4	151,0
darunter arbeitslos	vH	6,9	5,8	31,1	39,1	42,9	47,9
Anteil der Frauen	vH	21,7	22,0	25,8	28,3	31,5	32,2
darunter arbeitslos	vH	16,0	12,3	41,7	56,5	60,5	62,2
Austritte							
Personen insgesamt	1 000	201,1	229,0	277,2	140,4	170,8	151,0
Anteil der Frauen	vH	23,7	20,7	23,8	26,9	30,9	32,2
Personen, die das Förderungsziel nicht erreichten							
Alle Maßnahmen							
Personen insgesamt	vH	8,9	14,9	14,8	17,9	21,0	21,1
Frauen	vH	8,4	12,2	13,7	17,8	22,4	21,7
Fortbildung, Umschulung							
Personen insgesamt	vH	8,7	15,1	14,9	18,3	21,4	21,6
Frauen	vH	8,3	12,5	13,8	18,3	23,5	23,0
Betriebliche Einarbeitung							
Personen insgesamt	vH	10,2	10,6	13,8	14,9	18,1	17,8
Frauen	vH	8,6	8,6	12,4	13,4	15,7	14,7

¹ Januar - Juli.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg: Arbeitsstatistik, versch. Jgg.; Amtliche Nachrichten, 1981. - Eigene Berechnungen.

hebt hervor, daß Arbeitslose ohne Berufsausbildung bisher nicht in dem erwünschten Maße von dem Bildungsangebot profitieren konnten: „Spezielle berufsvorbereitende Angebote, die auch die niedrigere Bildung und geringere Motivation der arbeitslosen Ungelernten berücksichtigen, gibt es kaum“¹⁶. Damit sind die Bildungsmaßnahmen jedoch an jenen Aufgaben vorbeigegangen, die arbeitsmarktpolitisch am dringlichsten gewesen wären; denn schließlich stehen unqualifizierte Arbeitskräfte am ehesten in der Gefahr, ihren Arbeitsplatz zu verlieren, und haben den höchsten Bedarf an Qualifizierungsmaßnahmen.

Erhebliche Skepsis ist auch bei der Beurteilung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen angebracht. Entsprechend der Zielsetzung des Arbeitsförderungsgesetzes soll eine qualifikationsgerechte Wiedereingliederung vor allem schwer vermittelbarer Arbeitsloser auf Dauerarbeitsplätze erreicht werden. Lange Zeit liefen die Bemühungen im Rahmen dieser Programme jedoch an der Zielgruppe vorbei¹⁷. Dies lag vor allem am großen Gewicht der Förderung bauwirtschaftlicher Maßnahmen. Die Hoffnung, die Zielgruppe durch intensivere Förderung der sozialen Dienste besser zu erreichen, erfüllte sich bislang nicht: Die hier

¹⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1980/81, Bundestagsdrucksache, Tz. 125.

¹⁷ Vgl. dazu und zu den Zahlenangaben Eugen Spitznagel, Globale und strukturelle Auswirkungen von allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 45, Nürnberg 1980.

eingestellten Arbeitslosen waren zur Hälfte jünger als 20 Jahre, nahezu zwei Drittel waren erst weniger als drei Monate arbeitslos, und das Qualifikationsniveau der benötigten Arbeitskräfte war überdurchschnittlich hoch. Auch ist fraglich, ob sich die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Arbeitslose tatsächlich als Chance zur dauerhaften Eingliederung auswirken: Knapp ein Drittel der Teilnehmer hatte unmittelbar im Anschluß an die Maßnahme einen Arbeitsplatz gefunden, fünf Monate später waren es reichlich 40 vH, allerdings waren über 40 vH auch nach fünf Monaten noch arbeitslos oder wurden erneut gefördert.

Dauersubventionen für Problemgruppen?

Der geringe Erfolg des Versuchs, Beschäftigungschancen von Problemgruppen des Arbeitsmarktes durch Lohnkostenzuschüsse zu erhöhen¹⁸, kann zum einen darauf beruhen, daß die Unternehmen bei dem gegebenen Kündigungsschutz und den unsicheren Absatzerwartungen ohnehin zögern, die Beschäftigung auszuweiten, und zum anderen an der relativ kurzen Unterstützungsperiode. Beide Faktoren verstärken die Befürchtung der Unternehmen, daß es sich auf mittlere Sicht nicht lohnt, Arbeitskräfte mit erheblichen Rentabilitätsdefiziten zu beschäftigen. Bei den Entscheidungen wird die erwartete längerfristige Leistungsfähigkeit mit den erwarteten Beschäftigungskosten in diesem Zeitraum verglichen; transitorische Verringerungen der Arbeitskosten – etwa durch befristete Subventionen – spielen bei solchem Kalkül nur eine geringe Rolle¹⁹. Ein Ausweg aus diesem Dilemma könnte darin gesehen werden, Lohnkostenzuschüsse nicht lediglich zur antizyklischen Therapie, sondern für Problemgruppen dauerhaft zu gewähren. Eine solche Position bringt zum Ausdruck, daß es dem Einzelnen nicht zugemutet werden kann, durch niedrigere Lohnansprüche das Rentabilitätsdefizit auszugleichen, sondern daß dieser Ausgleich auf dem Umverteilungswege erfolgen soll.

In diesem Zusammenhang sind zwei Probleme besonders hervorzuheben, die gegen derartige Lösungsvorschläge sprechen:

- Die Dauersubventionen könnten als Beschäftigungsgarantie für wettbewerbsschwache Gruppen interpretiert werden; damit besteht die Gefahr, daß zum einen bei diesen Arbeitskräftegruppen die Bereitschaft zur Selbsthilfe erlahmt und zum anderen unerwünschte Rückwirkungen auf die Lohnpolitik auftreten. Denn käme bei den Tarifpartnern die Überzeugung auf, daß die Regierung die erforderliche Kostenentlastung letztlich doch übernimmt, schwindet die Bereitschaft, bei Lohnabschlüssen Arbeitslosigkeit ins Kalkül einzubeziehen; dadurch wird der bei hoher Arbeitslosigkeit notwendige Anpassungsprozeß – insbesondere auch bei der Lohnstruktur – hinausgezögert oder unterbleibt gegebenenfalls völlig. Die Gefahr besteht, daß die Arbeitslosigkeit dann auf längere Sicht höher ist, als sie es ohne solche Maßnahmen wäre. Zudem dürfte die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit bei jenen ansteigen, die auch ohne Programm eingestellt worden wären, wenn z.B. die Dauer mit darüber entscheidet, ob Lohnkostenzuschüsse gezahlt werden oder nicht.

¹⁸ Vgl. dazu auch Schmid, a.a.O., S. 216–242, sowie Peter Hild, Beschäftigungshilfen – taugliche arbeitsmarktpolitische Instrumente für die Eingliederung von Jugendarbeitslosen? WSI-Mitteilungen, Köln 1980, H. 1, S. 25–32.

¹⁹ Ein weiteres Problem bei der Förderung der Beschäftigung von Problemgruppen durch Subventionen muß deutlich hervorgehoben werden: Rechnen die Unternehmen damit, Lohnsubventionen für die Einstellung dieser Arbeitskräfte zu bekommen, besteht die Gefahr, daß Unternehmen auch langfristig nur gegen Subventionierung bereit sind, bestimmte Problemgruppen zu beschäftigen. Auf diesen Aspekt weist auch der Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1980/81, Tz. 123, hin: „Nach Einführung der Eingliederungsbeihilfe waren Jugendliche ohne Berufserfahrung, ältere Personen und Dauerarbeitslose kaum noch ohne einen Lohnkostenzuschuß zu vermitteln.“

- Der Finanzbedarf für dauerhafte Lohnkostenzuschüsse wird erheblich sein und privatwirtschaftliche Aktivitäten verdrängen, sei es durch höhere Abgaben oder die Belastung der Kapitalmärkte; zusätzlichen Arbeitsplätzen, die durch öffentliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen finanziert werden, stünde dann ein Rückgang an Arbeitsplätzen im privaten Bereich gegenüber, der Nettoeffekt wäre Null oder gar negativ.

Die Debatte über das „crowding out“ kann hier im Detail nicht vertieft werden. Befürworter zusätzlicher Staatsausgaben zur Arbeitsbeschaffung behaupten, daß diese Ausgaben erst dann zu einer Verdrängung privater Aktivität führen, wenn sich die Wirtschaft in der Nähe der „Vollbeschäftigung“ befindet; in Phasen der Unterauslastung sei die Gefahr eines „crowding out“ hingegen gering²⁰. Da Preise und Löhne nach unten starr seien – so wird argumentiert –, könne nur der Staat durch nachfrageanregende Maßnahmen für eine zur Vollbeschäftigung erforderliche Anpassung der relativen Preise sorgen. Hier tut sich jedoch ein Teufelskreis auf, denn die Rigidität von Preisen und Löhnen wird gerade durch das Bewußtsein um staatliche Hilfsmaßnahmen verstärkt. Der staatliche Korrekturbedarf wird dann um so größer sein, ebenso der erforderliche Finanzierungsbedarf. Die zusätzliche Kreditnachfrage verhindert jedoch oder verzögert es, „daß die Zinsen auf ein Niveau fallen, bei dem auch bei verschlechterten Absatz- und Ertragerwartungen der Erwerb von Realkapital wieder attraktiv wird . . . Auch bei Unterauslastung besteht die Gefahr, daß finanzpolitische Ankurbelungsmaßnahmen nur eine vorübergehende Wirkung haben“²¹. Einer stärkeren Verwendung von Lohnkostenzuschüssen zum Abbau der Beschäftigungsprobleme bei wettbewerbsschwachen Arbeitskräften steht offenbar nicht lediglich mangelnder politischer Wille entgegen²², sondern erhebliche Furcht vor Rückwirkungen auf das Verhalten von Gewerkschaften und Unternehmen. In einem marktwirtschaftlichen System ist es nicht möglich, durch den Staat Preise und/oder Mengen festzulegen, ohne Fehlentwicklungen zu bewirken. Die staatliche Arbeitsmarktpolitik kann daher nicht auf Dauer dafür sorgen, daß der negative Einfluß von marktwidrig hohen Löhnen auf das Beschäftigungsniveau nicht fühlbar wird.

Orientierungsvorschläge für die Arbeitsmarktpolitik

Zurückhaltung bei den Löhnen

Wenn – entsprechend den Zielen wohl aller Parteien und der Öffentlichkeit überhaupt – ein höherer Beschäftigungsstand sozial vorrangig ist, dann ist ein Beitrag der Lohnpolitik erforderlich. Von der Kostenseite her muß für die Unternehmen ein größeres Arbeitsplatz-

²⁰ „Our view is that proponents of these arguments either mistakenly apply them to an economy with underemployed resources or, equally mistakenly, argue that recessions never persist long enough to permit an effective countercyclical policy to operate. The expectational response on which crowding out impasses rely are not rational when underemployed resources are available. The public can expect higher real incomes from the reemployment of these resources, not just higher taxes and higher prices. Of course, businessmen and consumers may be sceptical of the longlivity of a recovery if they think that any fiscal and monetary package that promotes it will be followed by a severe monetary contraction and business recession. This is not our conception of accommodative or permissive monetary policy. We will assume therefore that fiscal stimulus can work, at least when accompanied by appropriate monetary policy“ (Hervorhebung vom Verfasser). Martin N. Baily, James Tobin, *Inflation - Unemployment Consequences of Job Creation Policies*. In: John L. Palmer (Ed.), *Creating Jobs: Public Employment Programs and Wage Subsidies*. Washington 1978, S. 43-85, hier S. 49.

²¹ Peter Trapp, *Die Wirkung der Staatsverschuldung bei quantitativen Zielen der Geldpolitik*. In: *Probleme der Staatsverschuldung*, Beihefte der Konjunkturpolitik, H. 27, Berlin 1980, S. 105-117, hier: S. 115.

²² Vgl. zu einer anderen Auffassung z.B. Anita B. Pfaff, Martin Pfaff, *Alternative Rollen der Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft*. In: *Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N.F., Bd. 116, Berlin 1981, S. 57-78, hier: S. 78.

angebot lohnend sein; von den Einkommensunterschieden her muß es für die Arbeitskräfte lohnend sein, verstärkt eine höhere Qualifikation anzustreben.

Der Vorschlag, den Beschäftigungsstand durch zurückhaltende und differenziertere Lohnpolitik zu erhöhen, ist der einzige, der auf längere Sicht Erfolge verspricht. Es gibt keinen „Trick“, um diese notwendige Bedingung zu überspielen. Soll dies aber von den Gewerkschaften akzeptiert werden, ist erforderlich, daß dem Konzept einer zweckmäßigen Rollenverteilung in der Konjunktur- und Wachstumspolitik entsprechend eine Reihe von Rahmenbedingungen erfüllt ist. Dies heißt insbesondere, daß abrupte Kursänderungen in der Geld- und Finanzpolitik vermieden werden müssen; sie rufen Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivität hervor bzw. verstärken sie und erhöhen den Anpassungsdruck durch Irrtümer beim Abschätzen der künftigen Inflationsrate und der realen Entwicklung auf die Lohnpolitik. Durch eine Verstetigung der Globalsteuerung würden beschäftigungsorientierte Strategien der Lohn- und Sozialpolitik erfolgversprechend sein: Eine größere Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse ließe sich erreichen und eine Spaltung der Arbeitsmärkte verringern.

Ein lohnpolitisches Wohlverhalten bei der Lohnrunde 1982 dürfte indes wegen der langwährenden Beeinträchtigung der Gewinnaussichten bei den Unternehmen nach den harten geld- und finanzpolitischen Bremsmanövern der letzten Zeit kaum schon kurzfristig die Beschäftigungslage bessern. So wird das Niveau der Arbeitslosigkeit im Jahr 1982 selbst dann spürbar ansteigen, wenn es in der anstehenden Lohnrunde zu einem deutlichen Reallohnrückgang kommen sollte. Gleichwohl sind Lohnerhöhungen unterhalb des verteilbaren Produktivitätszuwachses eine notwendige Bedingung für mehr Beschäftigung auf mittlere und lange Sicht. Dabei ist wichtig zu sehen, daß der in der Zukunft verteilbare Fortschritt keine vorgegebene Größe ist: Eine insgesamt zurückhaltende Lohnpolitik vergrößert den Spielraum für die Investitionstätigkeit, und eine größere Differenzierung der Lohnstruktur verstärkt den Anreiz für Ausbildungsinvestitionen – beide Faktoren erhöhen den in der Zukunft verteilbaren Produktivitätszuwachs.

Künstliche Angebotsverknappung kein Ausweg

Seit geraumer Zeit werden Vorschläge unterbreitet – der Praxis der EG-Agrarmarktregelungen folgend –, das Problem der Arbeitslosigkeit dadurch zu verringern, daß ein Teil des Angebots aus dem Markt genommen wird; preissenkende Angebotsüberschüsse sollen so verhindert werden. Hinter solchen Überlegungen steht oft die Vorstellung, daß es in einer Wirtschaft eine maximale Arbeitsmenge gibt, die solidarisch aufgeteilt werden müsse; dies impliziert die Hypothese, daß kein negativer Zusammenhang zwischen Reallohn und Beschäftigung besteht²³ oder daß das Reallohnniveau, bei dem mehr Beschäftigung möglich ist, nicht akzeptiert wird.

Bei Vereinbarungen über die Verringerung der Arbeitszeit zwischen den Tarifparteien muß klar ersichtlich sein, daß dies eine Alternative zur Erhöhung des Nominaleinkommens ist. Arbeitszeitverkürzungen waren bislang meist Begleiterscheinungen der Prosperität, man konnte bei steigendem Einkommen die Präferenzen für mehr Freizeit realisieren. Ob gegenwärtig mehr Freizeit als Alternative zum Einkommen gewünscht wird, erscheint indes sehr

²³ Zur empirischen Evidenz des negativen Zusammenhangs zwischen Reallohn und Beschäftigung vgl. Grant Kirkpatrick, *Real Factor Prices and German Manufacturing Employment: A Time Series Analysis 1960 (1) - 1979 (4)*. (Erscheint demnächst im Weltwirtschaftlichen Archiv.)

zweifelhaft, bedeutete dies doch in der Regel die Bereitschaft, für eine beträchtliche Zeitspanne ein verringertes Realeinkommen hinzunehmen.

Für Arbeitszeitverkürzungen gilt, daß sie zusammen mit den Lohnsteigerungen nur in Höhe des verteilbaren Produktivitätszuwachses vorgenommen werden können, wenn das Ziel ist, den Kostendruck zu begrenzen und Arbeitsplätze zu erhalten; will man jedoch Arbeitsplätze schaffen, ist es notwendig, darunter zu bleiben. Arbeitszeitverkürzungen im Vorgriff auf künftige Produktivitätssteigerungen oder gar zu dem Zweck, ein schnelleres Tempo des Produktivitätsanstiegs zu erzwingen, stehen nicht in Einklang mit dem vorgegebenen Ziel der Beschäftigungserhöhung.

In den letzten Monaten hat der Vorschlag, die Lebensarbeitszeit zu verkürzen, erhebliches politisches Gewicht bekommen. Aus der Sicht jener Arbeitskräfte, die unter besonders anstrengenden Bedingungen arbeiten, wird die Möglichkeit, früher „in Rente zu gehen“, wünschenswert sein. Solchen Wünschen kann durch flexible Regelungen in der gesetzlichen Rentenversicherung Rechnung getragen werden mit allen Konsequenzen für das dann wesentlich niedrigere Rentenniveau.

Die Vorschläge zur Einführung einer Tariffrente sind aber vielen Einwänden ausgesetzt.

- Bei der altersmäßigen Struktur der Beschäftigten wird eine solche Regelung auf Jahre hinaus eine zunehmende Inanspruchnahme der Tariffrente bewirken; damit werden Lohn-erhöhungsspielräume nicht nur im Jahr der Einführung, sondern auch danach beeinträchtigt.
- Die ohnehin schon geringe Neigung von Unternehmen, ältere Arbeitslose einzustellen, dürfte durch eine solche Maßnahme weiter abnehmen, mit der Folge, daß das Durchschnittsalter der schwer vermittelbaren Arbeitskräfte sinkt. Daraufhin würde über kurz oder lang der Ruf ertönen, höhere staatliche Förderungsmaßnahmen zur Beseitigung der durch Marktkräfte angeblich nicht mehr verringerbaren „strukturellen Arbeitslosigkeit“ seien geboten.

Zu bedenken ist auch, daß die gesetzliche Festschreibung sozialer Besitzstände die Anpassungsfähigkeit des Systems an veränderte Knappheitssituationen stark beeinträchtigt: Die jetzt unter Umständen teuer erkaufte künstliche Angebotsverknappung wird vielleicht schon gegen Ende der achtziger Jahre – bei dem zu erwartenden Rückgang des Erwerbspersonenpotentials – unter großen Schwierigkeiten beseitigt werden müssen²⁴.

Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz der Arbeitsmärkte

In den vorstehenden Ausführungen wurde hervorgehoben, daß ein höherer Beschäftigungsstand ein relativ niedrigeres Reallohnniveau erfordert. Daraus folgt, daß die Rahmenbedingungen auf den Arbeitsmärkten in der Weise verändert werden sollten, daß sie auf eine stärkere Flexibilität relativer Preise hinwirken.

In einer marktwirtschaftlichen Lösung des Beschäftigungsproblems müßte Arbeitslosen die Möglichkeit eröffnet werden, durch Lohnzugeständnisse ihre Marktchancen zu verbessern. Diese eigentlich selbstverständliche Freiheit wird gegenwärtig dadurch behindert, daß

²⁴ Auf die Unsinnigkeit, angesichts des Altersaufbaus der Bevölkerung abrupt die Lebensarbeitszeit zu verkürzen, weist auch Stützel hin: Wer im Auge behält, daß bereits jetzt die Weichen dafür gestellt werden, mit welchen Renten 1990, im Jahre 2000 oder im Jahr 2010 gerechnet werden könne, der müsse die Lebensarbeitszeitverkürzung als Mittel zur Überwindung der aktuellen Arbeitslosigkeit als „schlechterdings unverantwortlich“ ablehnen. Wolfgang Stützel, zitiert im Handelsblatt, Düsseldorf, vom 26.10.1981.

Lohnvereinbarungen der Tarifvertragsparteien überwiegend gesetzlichen Mindestlohncharakter haben. Es ist prinzipiell nicht einzusehen, warum auf Arbeitsmärkten mehr Wettbewerb über den Preis ausgeschlossen sein soll, wenn dadurch die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen steigen. Das gilt vor allem für jene stark zunehmende Gruppe von Arbeitskräften, die – wie Gastarbeiter und Asylanten beispielsweise – bei weitem nicht in der Lage ist, den Tariflohn zu „erwirtschaften“. Wird ihnen nicht gestattet, ihre Arbeitskraft zum Marktwert zu verkaufen, werden sie arbeitslos bleiben bzw. in die Illegalität gedrängt.

Ein relativ hohes Unterstützungsniveau im Falle der Arbeitslosigkeit dürfte negative Rückwirkungen auf die Bereitschaft der Tarifpartner haben, die Arbeitslosigkeit in ihren Verhandlungen angemessen zu berücksichtigen. Hier wäre zu überlegen – gleichsam als „zweitbeste“ Lösung zum individuellen Lohnwettbewerb –, ob nicht die Tarifpartner konsequenterweise die Finanzierung und Verwaltung der Arbeitslosenversicherung übernehmen sollten²⁵. Dies dürfte nicht nur die Effizienz des Systems der Arbeitslosenversicherung, sondern auch der Einkommens- und Arbeitsmarktpolitik insgesamt wesentlich erhöhen, weil dadurch einer Strategie der Verteidigung von Realeinkommenspositionen der Beschäftigten zu Lasten der Arbeitslosen fühlbare Sanktionen entgegenstünden.

Vorschläge, Zeitarbeitsunternehmen mit Zwangsmaßnahmen aus dem Markt zu drängen, beruhen auf der naiven Vorstellung, illegale Beschäftigung gebe es deswegen, weil es Zeitarbeitsunternehmen gibt. Angesichts der erheblichen Nachfrage nach Teilzeitarbeitsplätzen, nach flexibler Gestaltung der Arbeitszeit auf der einen Seite und des steigenden Bedarfs nach einer flexiblen Arbeitskraftreserve in den Unternehmen zur Bewältigung zeitweiliger Produktionsschübe und/oder zum zeitweiligen Ersatz für ausgefallene Arbeitskräfte (z.B. durch Mutterschutzzeiten) auf der anderen Seite würden zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten verschlossen, die sowohl Anbietern als auch Nachfragern Wohlfahrtsgewinne ermöglichen.

Der Handlungsspielraum einer marktwirtschaftlich orientierten Arbeitsmarktpolitik z.B. beim Kündigungsschutz ist dadurch eingeschränkt, daß der Grundkonsens der wichtigsten gesellschaftlichen Gruppen einer Beseitigung oder auch nur einer Lockerung der Kündigungsschutzbestimmungen entgegengerichtet ist. Hier wird deutlich, wie schwer es ist, eine gutgemeinte, aber eher negativ wirkende Maßnahme abzuschaffen bzw. zu korrigieren. Der einzige ökonomisch wirksame Kündigungsschutz besteht für Arbeitskräfte darin, aus der Sicht des Unternehmens ertragreich zu sein. Ein rechtlicher Kündigungsschutz kann den Arbeitsplatz letztlich nicht sicherer machen, da er die Ursache für die Kündigung – ein Grenzwertprodukt, das geringer ist als der Lohn – nicht beseitigt.

Das wichtigste Bemühen der Arbeitsmarktpolitik muß es sein, verstärkt auf berufliche Qualifizierung der Personengruppen mit schlechter Wettbewerbsposition hinzuwirken. Hier besteht die Aufgabe, das Bildungsangebot des Arbeitsförderungsgesetzes insbesondere für unqualifizierte Arbeitslose attraktiv zu gestalten und Anreize für eine Ausdehnung des privaten Fortbildungsangebots zu schaffen. Die Inanspruchnahme solcher Bildungsangebote sollte der Staat nicht mehr im bisherigen Umfang über Zuschüsse, sondern über einen das

²⁵ Vgl. dazu Bodo Risch, *Arbeitslosenversicherung, Gewerkschaften und Beschäftigungsgrad*. Die Weltwirtschaft, Tübingen 1980, H. 2, S. 49–57, und die dort angegebene Literatur. Es wäre ohnehin zu empfehlen, die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung von der sonstiger Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik zu trennen.

sonst anfallende Arbeitslosengeld übersteigenden Betrag in Form von Krediten finanzieren²⁶; die Zinsen sollten dabei in der Rückzahlungsphase die Steuerschuld mindern. Arbeitslose, die über keine Berufsausbildung verfügen, sollten generell den Anspruch auf Arbeitslosengeld verlieren, wenn sie die Möglichkeit ausschlagen, eine Berufsausbildung zu erwerben.

Allenfalls bei Arbeitskräften, die in ihrer Erwerbsfähigkeit körperlich bzw. geistig erheblich behindert sind, sollte die Eingliederung in das Arbeitsleben durch Lohnkostenzuschüsse erleichtert werden. (Der Personenkreis sollte allerdings enger gefaßt werden als im jetzigen Schwerbehindertenbegriff.) Es würde dem Ziel einer raschen Eingliederung widersprechen, wollte man die Subvention nur jenen Unternehmen gewähren, die ihre Pflichtbeschäftigungsquote in Höhe von 6 vH der Beschäftigten erfüllt haben. Der Gesetzgeber sollte im Gegenteil die Pflichtquote eher senken als erhöhen (wenn nicht gar abschaffen) und auch keine Erhöhung der Ausgleichsabgabe vornehmen, weil die Eingliederung der Schwerbehinderten eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und demzufolge aus allgemeinen Steuereinnahmen zu finanzieren ist.

Die Chancen von jungen Frauen, einen Arbeitsplatz zu erhalten, sind durch die Möglichkeit, den Schwangerschaftsurlaub in Anspruch zu nehmen, eher beeinträchtigt als gefördert worden. Aus der Sicht des Unternehmens erhöht sich das Risiko, Rentabilitätseinbußen durch die Beschäftigung junger Frauen zu erleiden. Man kann nicht von Unternehmen erwarten – und es wäre vom Effizienzgesichtspunkt auch nicht wünschenswert –, den relativ teuren Produktionsfaktor in gleichem Maße nachzufragen; dies ginge zu Lasten ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Ebenso wenig kann man aber erwarten, daß das Bemühen um bessere Wettbewerbsfähigkeit jenen zufällt, die unabwendbar mit einem erheblichen Wettbewerbsnachteil belastet sind. Hier wäre zu überlegen, den Unternehmen im Fall der Schwangerschaft einer Arbeitnehmerin eine Subvention zu zahlen. Die Rechtfertigung dafür liegt zum einen darin, daß der Gesetzgeber in Art. 6 IV des Grundgesetzes den Anspruch der Mutter auf Schutz und Fürsorge der Gemeinschaft kodifiziert hat, daß dem Mutterschaftsurlaub breiter gesellschaftlicher Konsens zugrunde liegt, und zum anderen darin, daß den Unternehmen durch Arztbesuche und sonstige Fehlzeiten während der Schwangerschaft und durch die Beschaffung von Ersatzkräften während des Schwangerschaftsurlaubs Kosten entstehen.

Bei der Beseitigung geschlechtsspezifischer Arbeitsschutzbestimmungen ist die politische Diskussion schon so weit gediehen, daß in absehbarer Zeit eine grundlegende Überprüfung der wichtigsten beschäftigungshemmenden Verordnungen (Höchstarbeitszeitvorschrift, Nachtarbeitsverbot, Ruhepausenregelung, Arbeitsverbote) zu erwarten ist. Es sollte verhindert werden, daß die Beseitigung der differentiellen Schutzbestimmungen in der Weise erfolgt, daß sie auf alle Arbeitnehmer ausgedehnt werden. Zwar ist erwiesen, daß z.B. Nachtarbeit für Frauen und Männer gleichermaßen negativ zu beurteilen ist; diese Benachteiligung bei Nachtarbeit sollte aber über den Preismechanismus berücksichtigt werden. Es sollte den Arbeitnehmern überlassen werden, ob sie eine höhere Beanspruchung bei einem entsprechend höheren Entgelt akzeptieren oder nicht.

²⁶ Es gilt, das Bewußtsein dafür zu schärfen, daß in einer Marktwirtschaft das Investitionsrisiko von privaten Marktteilnehmern zu tragen ist. „Durch die Ausbildung, die Aufwendungen bindet, wird der Arbeiter zum Spekulanten und Unternehmer. Sein Risiko ist hier ein echtes Unternehmerrisiko, das Unternehmerverlust oder Unternehmergewinn bringt, je nach der Gestaltung des Marktes.“ v. Mises, a.a.O., S. 564.