

aus politik und zeit geschichte

beilage zur wochen zeitung das parlament

Klaus-Dieter Schmidt

**Vom Staat ist keine Hilfe
zu erwarten**

Manfred Piel/Diethard B. Simmert

**Zurück zu einem
ausgewogenen Policy-mix**

Kurt W. Rothschild

**Vollbeschäftigung –
eine Ausnahmesituation?**

Kommentar und Replik:

INF-Verhandlungen

ISSN 0479-611 X

B 31/83

6. August 1983

Klaus-Dieter Schmidt, Dipl. Volkswirt, geb. 1934; Forschungsgruppenleiter im Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel; nach dem Studium der Volkswirtschaftslehre in Tübingen wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen (1960—1968); danach im Stab des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1968/1969).

Veröffentlichungen u. a.: Die Umverteilung des Volkseinkommens in der Bundesrepublik Deutschland (mit U. Schwarz und G. Thiebach), Tübingen 1965; Die Deutsche Wirtschaft im Strukturwandel (mit G. Fels u. a.), Tübingen 1981.

Manfred Piel, Dipl.-Volkswirt, geb. 1945; Studium der Wirtschaftswissenschaften in Saarbrücken und Freiburg i. Br.; Mitarbeiter in einem Spitzenverband der Kreditwirtschaft, Bonn.

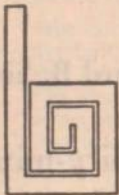
Zahlreiche Veröffentlichungen zu konjunktur-, wachstums- und finanzpolitischen Themen.

Diethard B. Simmert, Dr. rer. pol., geb. 1945; Studium der Wirtschaftswissenschaften in Münster; Mitarbeiter in einem Spitzenverband der Kreditwirtschaft, Bonn; Schriftleiter der Zeitschrift "KREDIT und KAPITAL", Lehrbeauftragter an der Universität Bonn.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu geld- und wirtschaftspolitischen Themen.

Kurt W. Rothschild, Dr. jur., geb. 1914; Professor für Volkswirtschaftslehre an der Johannes-Kepler-Universität Linz, Österreich; Konsulent im Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung.

Veröffentlichungen u. a.: Theory of Wages, 1954; Wirtschaftsprognosen, 1969; Power in Economics, 1971; Arbeitslosigkeit in Österreich 1955—1975, 1977; Einführung in die Ungleichgewichtstheorie, 1981.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Holger Ehmke, Paul Lang, Dr. Gerd Renken.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/461 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Vom Staat ist keine Abhilfe zu erwarten

Rezepte gegen die Arbeitslosigkeit

Den Sozialwissenschaften ist gemeinsam, daß ihre Erkenntnisse nicht endgültig sind. Es gibt kaum eine Aussage, die nicht eine Gegenansage provoziert, und die, wie man einräumen muß, häufig nicht weniger gut begründet erscheint. Wissenschaftler verstehen damit zu leben. Der Widerspruch erzeugt jene fruchtbare Spannung, die Fortschritt im Erkenntnisprozeß erst möglich macht. Die Politiker sehen das meistens etwas anders. Sie

sind an wissenschaftlichen Kontroversen wenig interessiert. Statt dessen erwarten sie eindeutige und einfache Lösungen und dazu möglichst solche, die sie ihren Wählern ohne Gesichtverlust präsentieren können. Wissenschaftliche Argumente erreichen daher die Öffentlichkeit meistens nur in stark verkürzter Form, und dies auch nur in dem Maße, wie sie den Interessen der meinungsbildenden gesellschaftlichen Gruppen dienlich sind.

I. Die Fortsetzung der Debatte ist fruchtlos

Die Diskussion darüber, wie der steigenden Arbeitslosigkeit beizukommen ist, wird mittlerweile überwiegend mit Schlagworten geführt. Wer hier Punkte sammeln will, greift zum Säbel statt zum Florett. Die Argumente sind ausgetauscht und tausendfach gewendet. Sie bewirken allem Anschein nach kaum noch etwas, die Fronten sind nahezu erstarrt. So fordern die Gewerkschaften immer wieder staatliche Beschäftigungsprogramme; die neue Bundesregierung lehnt dies, wie schon ihre Vorgängerin, strikt ab. Sie möchte nicht noch mehr Schulden machen, sondern konzentriert ihre Anstrengungen darauf, den Haushalt zu sanieren, weil sie sich davon niedrigere Zinsen und die wirtschaftliche Wende verspricht. Die Opposition nennt das „kaputtsparen“, obwohl auch sie die Konsolidierung für dringlich hält und, wäre sie noch in der Regierungsverantwortung, sich dieser Aufgabe nicht entziehen könnte. Ihre Vorschläge sind daher sehr allgemein gehalten; sie erschöpfen sich zumeist in Forderungen nach einer „aktiven Beschäftigungspolitik“.

Die Arbeitgeber schließlich sind für eine „Lohnpause“ und zusätzliche steuerliche Entlastungen, was wiederum den Gewerkschaften nicht paßt. Dort kritisiert man das als „Umverteilung von unten nach oben“, die, wie man meint, keine zusätzlichen Arbeitsplätze schafft.

Die an ökonomischen Problemen wenig geschulten Normalbürger tun sich schwer, hierauf ihren Reim zu machen. Sie fragen sich irritiert, wer die richtige Antwort hat. Sie möchten wissen, ob zum Beispiel niedrigere oder höhere Löhne zu mehr Beschäftigung führen, ob sich die Beschäftigung überhaupt durch Veränderung der Löhne beeinflussen läßt und was der Streit um die Defizite in den öffentlichen Haushalten soll? Macht es denn Sinn, daß der Staat angesichts rückläufiger Nachfrage beim Geldausgeben spart? Sollte er nicht besser mehr Geld in den wirtschaftlichen Kreislauf geben, um die Nachfrage zu stützen? Braucht es, um bestehende Arbeitsplätze zu erhalten und neue zu schaffen, mehr Investitionen, oder werden gerade dadurch erst Arbeitsplätze vernichtet? Was ist von den neuen Technologien zu halten? Sind sie „Job-Killer“, wie die Gewerkschaften behaupten, oder sichern sie die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, wie die Arbeitgeber argumentieren? Und schließlich: Läßt sich überhaupt etwas gegen Arbeitslosigkeit tun? Muß nicht die Arbeit anders verteilt werden, so daß alle, die arbeiten möchten, einen Arbeitsplatz bekommen können? Die meisten Bürger, in ihrem Urteilsvermögen überfordert, neigen selbstverständlich dazu, sich die bequemeren Antworten auszusuchen, zumal wenn ihnen diese mehr einleuchten sollten als andere, wie das häufig der Fall ist. Wer

wird schon gern beim Lohn zurückstecken oder sich für den gleichen Lohn mehr als bisher anstrengen wollen, wenn es offensichtlich auch anders geht. Die öffentliche Diskussion um das Arbeitslosenproblem hat dadurch eine gefährliche Schlagseite, die eine sachgerechte Lösung ungemein erschwert.

Die Wissenschaftler sind an alledem nicht schuldlos. Sie haben den „Schwarzen Peter“ aufgenommen, den ihnen die Politiker zugespielt haben, und sich weit auf das schlüpfrige Terrain der politischen Auseinandersetzung vorgewagt. Unter der Devise „alles ist denkbar“ haben sie mittlerweile für jede noch so extreme Position eine wissenschaftliche Begründung parat, fast immer abgesichert durch Korrelationsrechnungen¹⁾. Inzwischen

scheint sogar bewiesen zu sein, daß das Wasser auch den Berg hinauffließen kann. So etwas ist sicher denkbar, wenn man bestimmte Annahmen über das Walten der Naturkräfte vornimmt, aber wo passiert das schon? Daraus muß man ein ernüchterndes Fazit ziehen. Eine Fortsetzung der Debatte im bisherigen Stil wird kaum zusätzliche Erkenntnisse zutage fördern, und sie wird Andersdenkende kaum bekehren. Daher erscheint es auch wenig aussichtsreich, die Debatte in all ihren Verästelungen nachzuzeichnen, denn sie verdeckt, ja verschleiert das Wesentliche. Worauf es ankommt, läßt sich am besten herausfinden, wenn man die Fakten studiert. Dort sind häufig auch Lösungen vorgezeichnet, die die Lehrbuchwissenschaft nicht selten erst im nachhinein entdeckt und akzeptiert.

II. Fehlt es an Arbeit oder an Arbeitsplätzen?

Bis vor wenigen Jahren gab es einen breiten Konsens darüber, daß die Beschäftigungskrise auf offensive Weise, das heißt durch wirtschaftliches Wachstum und Strukturwandel gelöst werden sollte. Strittig war und ist es nach wie vor, was das richtige Rezept für eine Wachstumspolitik ist. Der Grund dafür sind unterschiedliche Auffassungen über die Ursachen der Wachstums- und Beschäftigungskrise. Etwas verkürzt läßt sich sagen, daß die Ökonomen in zwei Lager geteilt sind:

— Der eine Teil nennt hierfür den Mangel an Nachfrage. Damit sich mehr Wachstum und Beschäftigung einstellen kann, ist die Nachfrage zu steigern. Kontrovers ist dabei, womit sich mehr Nachfrage schaffen läßt: etwa durch höhere Staatsausgaben, wie es die orthodoxe Finanzwissenschaft lehrt, oder durch höhere Löhne, wie es einige Wissenschaftler, die den Gewerkschaften nahestehen, empfehlen.

— Der andere Teil sieht die Ursachen auf der Angebotsseite, vor allem bei den zu hohen Kosten, mit denen die deutsche Wirtschaft produziert. Als erfolgversprechend erscheint nur eine Strategie, die darauf abzielt, mehr

Arbeitsplätze rentabel zu machen. Dazu gibt es zwei Wege: eine Senkung des Kostenniveaus — etwa durch eine zurückhaltende Lohnpolitik oder durch eine steuerliche Entlastung der Unternehmenserträge — oder eine Anpassung der Produktionsstruktur an das gegebene Kostenniveau.

Die Kontroverse zwischen Nachfrage- und Angebotspolitik beherrscht nach wie vor die Debatte im wissenschaftlichen Raum. Gleichwohl ist nicht zu übersehen, daß sich die Akzente zunehmend auf ein anderes Thema verlagern. Es wird immer mehr bezweifelt, ob verstärktes Wirtschaftswachstum und beschleunigter Strukturwandel die richtigen Antworten auf die Beschäftigungsprobleme sind. Auch hier sind unterschiedliche Positionen erkennbar, die für das Ergebnis allerdings wenig bedeutsam sind. Für manche Ökonomen sind Wachstumsraten, wie sie nötig wären, um die Beschäftigungsprobleme zu lösen, nicht mehr erreichbar, anderen sind sie nicht wünschenswert, anderen schließlich sind sie nicht einmal akzeptabel. Diese Ökonomen plädieren daher für eine defensive Anpassungsstrategie, die die Verteilung der „vorhandenen Arbeit“ zur zentralen Frage macht.

1. Die Diskussion um das sogenannte Scheren-Dilemma

Während der Kreis derjenigen Ökonomen, die eine Wachstumsstrategie ablehnen (etwa

¹⁾ Ein — im ganzen recht frustrierendes — Beispiel über den Stand der wissenschaftlichen Diskussion ist das vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit herausgegebene Heft „Löhne und Beschäftigung“ (Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung [1978] 3). Dieses Beispiel steht für viele andere.

wegen der ökologischen Probleme, die sie schafft), relativ klein zu sein scheint, ist der Kreis derjenigen, die eine solche Strategie nicht mehr für möglich halten, mittlerweile relativ groß. Ralf Dahrendorf hat diese Skepsis auf die publikumswirksame Formel gebracht: Dem Menschen geht die Arbeit aus²⁾. Er hat damit im wesentlichen das resümiert, was seit einigen Jahren wie ein roter Faden die Publikationen der Wachstumspessimisten durchzieht, nämlich, daß es künftig nicht mehr genügend Beschäftigungschancen für alle geben könne, wenn nicht die Arbeit anders, das heißt, wenn sie nicht gleichmäßiger verteilt werde. Das Thema ist in der ökonomischen Literatur als „Scheren-Dilemma“ bekannt. Es tritt in unterschiedlichen Varianten auf, von denen vor allem drei bedeutsam sind:

a) Ein Dauerbrenner in der beschäftigungspolitischen Diskussion ist die These von der technologischen Arbeitslosigkeit. Sie sorgt seit den Zeiten der Maschinenstürmer in mehr der weniger großen Abständen immer wieder für Schlagzeilen. Im Mittelpunkt steht dabei die Sorge vor einem rasanten Anstieg der Produktivität auf Grund von arbeitssparenden technischen Neuerungen bei nur noch begrenzt zu steigender Produktion. Zwischen Produktivitätsanstieg und Produktionsanstieg öffnet sich somit eine Schere, die zur Freisetzung von Arbeitskräften führt. Selbst, wenn es gelingen soll, die Produktion ständig zu steigern, die Produktivität eilt immer voraus. Es ist dies ein Szenario, das Rothwell und Zegveld als „jobless growth“³⁾ beschrieben haben, und welches offensichtlich große Faszination ausübt.

b) Ein zweites Thema ist die These von den Sättigungsgrenzen. Auch hier gibt es historische Parallelen, etwa die Diskussion in den späten zwanziger und frühen dreißiger Jahren, die bei Hansen und Keynes in ihrer „Theorie der säkularen Stagnation“ mündete. Machten Hansen und Keynes den Bevölkerungsrückgang und die Verlangsamung im technischen Fortschritt dafür verantwortlich, so argumentieren die heutigen Wachstumspessimisten anders: Sie glauben, einen Werte-

wandel zu beobachten, der sich in den Industriegesellschaften anbahnt. Danach sind die berufliche Arbeit und die Maximierung des Wohlstandes immer weniger Mittelpunkt der Lebensorientierung; die Frage nach einem höheren Einkommen wird somit sekundär. Gerhard Scherhorn hat dazu in Anlehnung an Burenstam Linder eine ökonomische Begründung geliefert. Er nennt den Mangel an freier Zeit, der einer weiteren Ausweitung des privaten Konsums im Wege steht. „Die Zeit, in der ein Konsumgut hergestellt wird, läßt sich im Durchschnitt sehr viel weiter verringern, als die Zeit, die für den Konsum eines Gutes erforderlich ist“⁴⁾. Das aber heißt: Die Produktivität der Produktion steigt rascher als die Produktivität der Konsumtion. Auch hier öffnet sich eine Schere, die zu einem permanenten Druck auf die Beschäftigung führt.

c) Ein relativ neues, aber nicht weniger brisantes Thema ist die verschärfte Importkonkurrenz von seiten anderer Länder. Ausgelöst wurde die Diskussion durch die spektakulären Erfolge, die ausländische Anbieter vor allem aus Japan und den Schwellenländern in den letzten Jahren auf den Inlandsmärkten erzielt haben, so bei Stahl, bei Automobilen, bei elektronischen Geräten und bei Textilien. Sie beruhen weitgehend auf komparativen Vorteilen, die diese Länder besitzen, insbesondere bei den Lohnkosten und teilweise auch bei der Produktivität. Eine Intensivierung der internationalen Handelsbeziehungen, wie sie bei einer Beschleunigung des Wirtschaftswachstums angelegt ist, muß danach die Beschäftigungsprobleme verschärfen. Das Scherendilemma besteht hier scheinbar darin, daß der wachsende Importdruck vor allem arbeitsintensive Bereiche trifft, während der Exportsog fast ausschließlich kapitalintensive Bereiche begünstigt, so daß es per Saldo zur Freisetzung von Arbeitskräften kommt.

2. Die Fakten führen zu anderen Schlüssen

Die Akririe, mit der diese Thesen begründet werden, ist ganz erstaunlich. Denn nimmt man nur die Fakten in Augenschein, so verkehrt sich vieles genau ins Gegenteil. So ist vom rasanten Produktivitätsanstieg auf Grund der neuen Technologien weit und breit

²⁾ R. Dahrendorf, Is the Work Society Running out of Work?, in: Omega (The International Journal of Management Science), 8 (1980) 3.

³⁾ Vgl. R. Rothwell/W. Zegveld, Technical Change and Employment. Report Prepared for the Six Countries Programme on Government Policies towards Technological Innovations in Industry, Paris 1979.

⁴⁾ G. Scherhorn, Minderheitsvotum zum Jahresgutachten 1977/78 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Mehr Wachstum — mehr Beschäftigung, Stuttgart — Mainz 1977, Textziffer 475.

nichts zu sehen. Ökonomen in aller Welt beschäftigen sich vielmehr seit einigen Jahren mit den Ursachen und Konsequenzen eines deutlich flacheren Produktivitätstrends⁵⁾. Auch für eine bevorstehende Konsumsättigung gibt es bislang keinerlei empirischen Beleg. Hält man sich vor Augen, mit welcher Zähigkeit Jahr für Jahr in den Tarifverhandlungen um Zehntelprozentpunkte gerungen wird, dann macht die These von der Bedarfsättigung keinen Sinn. Und schließlich: Daß eine Intensivierung der internationalen Handelsbeziehungen künftig den Industrieländern beschäftigungsmäßig zum Nachteil reichen soll, erscheint kaum wahrscheinlich, nachdem jahrzehntelang das Gegenteil der Fall war. Fast alle empirischen Untersuchungen zu diesem Thema gelangen zu dem Schluß, daß die Beschäftigungseffekte auf Grund von Veränderungen in den Handelsströmen eher positiv als negativ sind, und daß dort, wo sie negativ sind, die Effekte eher klein als groß sind⁶⁾.

3. Der Prozeß des Strukturwandels und die nicht vorgegebene „Menge der Arbeit“

Was viele, auch viele Ökonomen, offensichtlich nicht recht begreifen, ist der Prozeß des Strukturwandels, in dem alte Arbeitsplätze verschwinden und neue entstehen⁷⁾. Dabei ist der Saldo mal negativ, mal positiv, mal ist die Anzahl der Arbeitsplätze kleiner, mal ist sie größer als die Anzahl der Arbeitssuchenden. Die „Menge der Arbeit“, die in einer Gesellschaft gegen Entgelt verrichtet werden kann, ist nicht einfach vorgegeben, sondern ist abhängig von den Wünschen der Menschen, ihren Wohlstand zu mehren, und von der Art und Weise, wie sie die Güterproduktion organisieren. Beides ist weithin variabel, und es ist beeinflussbar. So können Sättigungsgrenzen, die es bei einzelnen Gütern selbstverständlich gibt, durch neue und bessere Güter hinausgeschoben werden, wie das laufend geschieht. Die Bedürfnisse sind dem Menschen

nicht ab ovo vorgegeben, sondern sie sind weithin geprägt durch die wirtschaftliche und vor allem technologische Entwicklung. Das Huhn im Topf, das Henri IV. seinen Bürgern wünschte, war seinerzeit eine Utopie; sie zu verwirklichen erschien kaum möglich. Inzwischen wissen wir, was alles möglich geworden ist. Aber nach wie vor mangelt es den meisten Menschen an einem Quäntchen Zukunftsphantasie.

Nicht anders ist es mit der Produktionstechnik. Neue Technologien, wie die Mikroelektronik, zielen meistens nicht unmittelbar darauf ab, Arbeitskräfte einzusparen. Sie dienen vielmehr anderen Zielen, etwa die Lagerbestände zu senken, den Rohstoff- und Energieverbrauch zu reduzieren, die Qualität der Produkte zu steigern oder den Informationsfluß zu verbessern. Dabei kommt es im einzelnen auch zur Einsparung von Arbeitskräften, zum Beispiel wenn Prüfarbeiten überflüssig werden, weil weniger Ausschub produziert wird, oder wenn Transportarbeiten wegfallen, weil der Produktionsfluß verbessert wird. Es handelt sich aber, wohlgemerkt, um fiktive Freisetzen, die häufig nur zu Umsetzungen auf andere Arbeitsplätze führen⁸⁾. Inwieweit fiktive Einsparungen zu tatsächlichen werden, hängt von vielen Faktoren ab, nicht zuletzt davon, ob sich niedrigere Produktionskosten in verbesserte Absatzchancen ummünzen lassen, wovon Ökonomen, wenn sie nicht gerade einem extremen Elastizitätspessimismus huldigen, im allgemeinen ausgehen können. Im übrigen haben Unternehmen, die Gewinne erzielen wollen, keine Präferenz für eine bestimmte Produktionstechnik. Sie wählen allein unter Rentabilitäts Gesichtspunkten, das heißt, sie konzentrieren ihre Anstrengungen auf die Bereiche, bei denen der Kostendruck und die Möglichkeiten zur Kostensenkung am größten sind⁹⁾. In den letzten Jahren waren das neben den Energiekosten ganz eindeutig die Personalkosten. Man darf sich daher nicht wundern, wenn viele Unternehmen vor allem hier den Rotstift angesetzt haben.

Kurzum: In einem marktwirtschaftlichen System gibt es viele Freiheitsgrade. Hier ist nichts von vornherein festgeschrieben, schon gar nicht die „Menge der Arbeit“.

⁵⁾ Vgl. K.-D. Schmidt, Das Produktivitätspotential der deutschen Wirtschaft, in: Die Weltwirtschaft, (1981) 1; H. Giersch/F. Wolter, On the Recent Slowdown in Productivity Growth in Advanced Economies, in: The Economic Journal, 83 (1983).

⁶⁾ Vgl. C. Hsieh, Measuring of Effects of Trade Expansion on Employment. A Review of Some Research, in: International Labour Review, 107 (1973); H. F. Lydall, Trade and Employment — A Study of the Effects of Trade Expansion on Employment in Developing and Developed Countries, Genf 1975.

⁷⁾ Vgl. D. L. Birch, Who creates jobs?, in: The Public Interest, 65 (1981).

⁸⁾ Vgl. W. Dostal, Fünf Jahre Mikroelektronik. Diskussion, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1982) 2.

⁹⁾ Vgl. Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturberichterstattung 1980. Berlin — München 1981.

4. Ungenutzte Produktionschancen, unbesetzte Arbeitsplätze

Gleichwohl kann sich eine Konstellation einstellen, wie es derzeit der Fall ist, in der Produktionschancen ungenutzt und Arbeitsplätze unbesetzt bleiben. Produktionschancen bleiben immer ungenutzt, wenn Angebot und Nachfrage nicht zueinander finden. In der arbeitsteiligen Wirtschaft handeln Menschen als Produzenten und Konsumenten sehr verschieden. Das bringt sie mitunter selbst in Zielkonflikte. Soweit sie Güter oder Arbeitsleistungen anbieten, sind sie an hohen Preisen interessiert, soweit sie Güter nachfragen, gilt ihr Interesse selbstverständlich niedrigen Preisen. So mag sich der deutsche Automobilarbeiter etwas darauf einbilden, daß der Lohn, den er erhält, zu den höchsten in der Welt

zählt. Wenn er sich davon aber ein japanisches Auto kauft, weil es ihm preiswerter erscheint, gerät er in die Zwickmühle.

Wie das Beispiel der vollbeschäftigten „Schattenwirtschaft“ zeigt, mangelt es ganz offensichtlich nicht an Arbeit, sondern es mangelt an Arbeitsplätzen, wie sie die meisten sich wünschen: mit hohen Löhnen, vielen sozialen Nebenleistungen, attraktiven Arbeitsbedingungen und weitgehendem Bestandsschutz, insbesondere dem Schutz vor Entlassung. Solche Arbeitsplätze kann es im internationalen Wettbewerb nur in ausreichender Zahl geben, wenn Forderungen und Leistungen zueinander passen, wenn also, um bei diesem Beispiel zu bleiben, der deutsche Arbeiter ein Auto produziert, das er ausländischen Fabrikanten vorzieht.

III. Nicht jeder, der keinen Arbeitsplatz hat, ist ohne Beschäftigung

Wo Arbeitsplätze fehlen, wird der Wettbewerb unter denen, die Arbeit haben, und denen, die Arbeit suchen, härter. Zuweilen wird in diesem Zusammenhang von einer „Zweiklassengesellschaft“ gesprochen, mit den einen, die „drin“ sind, und den anderen, die „draußen“ bleiben müssen. Dies ist ein Zerrbild der Wirklichkeit. Die Probleme auf dem Arbeitsmarkt lassen sich nicht durch die zweidimensionale Brille erfassen, sie sind weitaus komplexer. Einige wenig bekannte empirische Befunde über das Arbeitslosenproblem sollen das belegen.

1. Komplexe Strukturen der Arbeitslosigkeit

1. Die Arbeitslosen bilden keineswegs einen festen Block von Personen, denen der Arbeitsmarkt ganz oder für längere Zeit verschlossen ist. Zwischen Erwerbstätigkeit, offener Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit gibt es im Gegenteil viel Bewegung. Jahr für Jahr registrieren die Statistiker zwischen 2,5 und 3,5 Millionen Zugänge in die und Abgänge aus der Arbeitslosigkeit, diejenigen, die aus saisonalen Gründen die Erwerbstätigkeit nur für wenige Wochen unterbrechen, nicht mitgerechnet.

2. Für etwa ein Drittel der Männer und etwa ein Fünftel der Frauen endet die Arbeitslosigkeit binnen einem Monat; drei Fünftel der Männer und die Hälfte der Frauen sind weni-

ger als drei Monate arbeitslos. Die Hälfte aller Arbeitslosen hat schon nach etwa acht Wochen eine neue Beschäftigung gefunden oder gibt, was nach so kurzer Zeit allerdings nicht häufig vorkommt, die Suche nach einer Beschäftigung auf. Die Langfristarbeitslosen sind ein relativ kleiner und zudem noch sehr heterogen zusammengesetzter Kreis¹⁰).

3. Seit einigen Jahren steigt nicht nur die Anzahl der Langzeitarbeitslosen, sondern auch die Anzahl derjenigen, die nur kurze Zeit arbeitslos sind. Die Zunahme der Kurzfristarbeitslosigkeit hängt offensichtlich mit einem veränderten Fluktuationsverhalten zusammen, das man auch als Zunahme der Sucharbeitslosigkeit interpretieren kann¹¹).

¹⁰ Im wesentlichen lassen sich drei Gruppen unterscheiden

- Personen, die an einer Beschäftigung interessiert sind und die selbst nach längerer Arbeitslosigkeit wieder einen Arbeitsplatz finden,
- Personen, die an einer Beschäftigung interessiert sind, die aber die Suche nach einem Arbeitsplatz nach einer bestimmten Zeit erfolglos abbrechen,
- Personen, die nicht an einer Beschäftigung interessiert sind, die aber als Arbeitslose registriert bleiben, etwa um den Anspruch auf Arbeitslosengeld auszuschöpfen oder um das Erreichen der Ruhestandsgrenze abzuwarten.

¹¹ Dies deckt sich mit der Beobachtung, daß ein wachsender Teil der zwischenbetrieblichen Arbeitsplatzwechsel den Umweg über die Arbeitslosigkeit nimmt.

4. Arbeitslosigkeit ist nicht zufallsverteilt, sondern sie konzentriert sich auf bestimmte Problemgruppen. Meistens werden ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung als besonders gefährdet genannt. Dieses Bild ist unvollständig und teilweise sogar falsch, wenn man nicht auch die unterschiedliche Dauer der Arbeitslosigkeit berücksichtigt. So werden ältere Arbeitnehmer viel weniger häufig arbeitslos als jüngere, allerdings bleiben sie es meistens auch länger; bei jüngeren Arbeitnehmern verhält es sich genau umgekehrt. Unqualifizierte Arbeitskräfte sind zwar stärker gefährdet als qualifizierte, aber bei Arbeitslosigkeit sind ihre Vermittlungschancen deutlich größer. Qualifizierte Arbeitskräfte tun sich dagegen viel schwerer, einen neuen Arbeitsplatz zu finden.

2. Mobilität ist gefragt

Die Befunde machen deutlich, worauf es bei der Suche nach einem Arbeitsplatz ganz entscheidend ankommt: Nicht nur auf berufliche Kenntnisse und Fähigkeiten, sondern auch auf Bereitschaft zur Anpassung, also auf Mobilität.

Mobilität kann hier vielerlei bedeuten: etwa die Bereitschaft, einen neuen Beruf zu erlernen, einen längeren Anmarschweg zur Arbeitsstätte in Kauf zu nehmen oder gar den Wohnort zu wechseln, Schichtarbeit zu leisten oder auf freie Wochenenden zu verzichten und schließlich auch Einkommenseinbußen hinzunehmen. Damit scheint es derzeit nicht weit her zu sein, wobei die Ursachen naheliegen. Die Zeit des Arbeitskräftemangels, obwohl nun fast schon ein Jahrzehnt zurück, wirkt noch nach. Sie hat ohne Zweifel Einstellungen und Verhaltensweisen geprägt, und zwar bei vielen Arbeitnehmern ganz offensichtlich dauerhaft.

Eine Wirtschaft, die sich wie die deutsche im strukturellen Umbruch befindet, braucht aber mobile Arbeitnehmer. Arbeitsplätze werden nur dort geschaffen, wo die Aussicht besteht, sie mit qualifizierten Kräften besetzen zu können. So gibt es nach wie vor einen Mangel an qualifizierten Facharbeitern, was bei fast 2,5 Millionen Arbeitslosen grotesk anmutet. Tüchtige Kräfte sind aber auch anderswo gesucht, selbst dort, wo sich die Bewerber um einen Arbeitsplatz drängeln.

Mobilität erhöht ohne Zweifel die Beschäftigungschancen, auch dafür liefert die Statistik

den Beleg. Nur jeder vierte Arbeitslose, der wieder eine Stelle findet, kehrt in den Wirtschaftszweig zurück, in dem er vorher beschäftigt war, die meisten davon wechseln gleichzeitig den Beruf¹²⁾. Dennoch fällt auf, daß Berufswechsler im Durchschnitt länger arbeitslos bleiben als andere, die wieder im gleichen Beruf unterkommen. Das scheint auf den ersten Blick ein Widerspruch zu sein, ist es aber nicht. Die längere Dauer der Arbeitslosigkeit hängt offensichtlich damit zusammen, daß viele Arbeitslose relativ spät bereit sind, einen Berufswechsel ins Auge zu fassen; ähnliches gilt übrigens auch für die Konzeptionsbereitschaft beim Einkommen. Daraus folgt: Die Arbeitslosigkeit ließe sich deutlich verringern, wenn die Betroffenen bei der Arbeitsplatzsuche mehr Realitätssinn an den Tag legten.

In dieser Hinsicht bahnt sich allmählich ein Wandel an. Es läßt sich beobachten, daß die Mobilitätsbereitschaft bei jüngeren Arbeitnehmern deutlich größer ist als bei älteren, und zwar unabhängig von der Qualifikation und der Gesundheit. Allem Anschein nach sind die jüngeren Jahrgänge, und hier besonders die Gruppe der Berufsanfänger, in ihren Einstellungen und Verhaltensweisen bereits stärker durch die derzeitige Arbeitsmarktsituation geprägt als die älteren Jahrgänge, die ihre beruflichen Positionen in der Zeit des Arbeitskräftemangels erklommen haben und diese zäh zu verteidigen trachten.

3. Die sogenannte Grauzone des Erwerbsverhaltens

Was Mobilität bewirkt, zeigt sich vor allem in der sogenannten Grauzone des Erwerbsverhaltens¹³⁾. Es gibt offensichtlich eine Vielzahl von Tätigkeiten, die mit der überkommenen Nomenklatur der Statistik nicht mehr beschrieben werden können. Sie sind überall dort zu finden, wo es Arbeit nur für eine befristete Zeit, für ein bestimmtes Projekt oder auch nur zu Löhnen gibt, die unterhalb der tariflich fixierten Mindestlöhne liegen. Davon profitieren vor allem verheiratete Frauen, die als Putzhilfen, Serviererinnen oder Nachhilfe-

¹²⁾ Vgl. F. Egle/W. Karr/R. Leupoldt, Strukturmerkmale der Arbeitslosen für Ströme und Bestände sowie Analyse der Vermittlungstätigkeit, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1980) 1.

¹³⁾ Vgl. D. Mertens, Neue Grauzonen des Erwerbsverhaltens?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1980) 2.

lehrerinnen das Haushaltsgeld aufbessern, aber auch Schüler und Studenten, die sich als Taxifahrer, Discjockey oder Tennislehrer manche Mark verdienen. Diese Arbeitsplätze würde es andernfalls vielleicht gar nicht geben, insbesondere, wenn sie mit Kräften besetzt werden müßten, die auf Zahlung der Tariflöhne, Einhaltung gesetzlicher Kündigungsschutzbestimmungen und anderer arbeitsrechtlicher Vorschriften bestehen. Die genaue Zahl solcher Beschäftigungsverhältnisse, die meistens ohne formellen Arbeitsvertrag existieren, ist nicht bekannt; sie dürfte aber in der Größenordnung von einer Million Fälle liegen.

Von hier ist es nicht weit zur „Schwarzarbeit“. Sie hat in den letzten Jahren, wie fast jeder aus eigener Erfahrung weiß, explosionsartig zugenommen, auch wenn sich dies verständlicherweise erst recht nicht mit Zahlen belegen läßt. „Schwarzarbeit“, die vor allem darauf hinzielt, Steuern und Sozialabgaben zu sparen, ist ohne Zweifel illegal und nicht zu rechtfertigen. Allerdings hilft Entrüstung nicht weiter, man muß vielmehr ihren Ursachen an die Wurzeln gehen. Das bedeutet geringere Steuern und Abgaben und vor allem weniger behördliche Gängelei.

Für viele Ökonomen ist die rasche Expansion der „Schattenwirtschaft“ nicht ohne Faszination. Sie ist so etwas wie ein empirisches Experiment, an dem sich studieren läßt, was eine Wirtschaft an Dynamik entfalten kann, wenn sie frei ist von fiskalischem Druck und staatlichen Regulierungen und Reglementierungen. Sie ist somit auch ein Beleg für die Wirksamkeit einer angebotsorientierten Strategie.

IV. Tüchtiger oder billiger sein als die anderen

Der technische Fortschritt ermöglicht den Menschen keinesfalls ein Leben ohne Arbeit, wie das in vielen populärwissenschaftlichen Zukunftsvisionen vorgegaukelt wird, aber er hält zwei Optionen offen: mehr Wohlstand oder weniger Arbeit. Beides sind, wohlgemerkt, Optionen. Der technische Fortschritt fällt nicht wie Manna vom Himmel, sondern er hängt ab von der Bereitschaft und der Fähigkeit der Menschen, sich etwas Neues einfallen zu lassen und — was fast noch wichtiger ist — dies umzusetzen in neue Güter und neue Produktionsverfahren, mit denen sich billiger produzieren läßt. Beide Optionen sind auch nicht symmetrisch. Mehr Freizeit mag

Die „Schattenwirtschaft“ gibt offensichtlich auch vielen Arbeit und Zubrot, die anderswo keinen Arbeitsplatz finden. Wer arbeitslos ist, muß deshalb nicht notwendig ohne Arbeit sein.

Häufig wird argumentiert, daß die „Schattenwirtschaft“ keine zusätzlichen Arbeitsplätze schafft, da sie anderswo Arbeitsplätze vernichte oder gefährde. Was auf der einen Seite gewonnen würde, gehe auf der anderen Seite verloren¹⁴⁾. Wer die Dinge so sieht, hat ein sehr verkürztes Verständnis von Ökonomie. Das ist genau jene „Nullsummenbetrachtung“, die das Beschäftigungsproblem auf simple Saldenmechanik reduziert.

Wirtschaftliche Dynamik kommt ganz wesentlich aus dem Wettbewerb. Er sorgt dafür, daß verkrustete Strukturen aufgebrochen werden und sich neue, zukunftsträchtige Strukturen herausbilden können. Hierzu leistet die „Schattenwirtschaft“, auch wenn man es nicht gern hören mag, einen wichtigen Beitrag.

In Hinblick auf das Beschäftigungsproblem läßt sich aus alledem folgender Schluß ziehen: Es ist in einer Marktwirtschaft mit souveränen Produzenten und Konsumenten nicht garantiert, daß Angebot und Nachfrage zur Deckung kommen. Für den Ausgleich sorgt erst, wie jeder Kaufmann weiß, der Preis. Vollbeschäftigung gibt es nur dort, wo die Preise zu den Mengen und die Kosten zu den Preisen passen. Eine Strategie, die der Arbeitslosigkeit beikommen will, kann nicht umhin, an diese Überlegungen anzuknüpfen.

zwar der Kreativität förderlich sein, wobei dies jedoch nicht unbedingt generalisiert werden kann. Auch bedeutet es wohl eine Art von schöpferischer Betätigung, die nicht notwendig zu einer höheren Produktivität im Arbeitsprozeß führt, worauf es hier allein ankommt.

Das Problem der deutschen Wirtschaft ist derzeit nicht ein zu hohes Produktivitätsni-

¹⁴⁾ So oder ähnlich argumentieren meistens Ständesorganisationen der Betroffenen, die in der „Schattenwirtschaft“ eine unbequeme und, wegen der ungleichen Bedingungen, oftmals auch ruinösen Konkurrenz sehen.

veau, sondern, gemessen an den Ansprüchen, die von den gesellschaftlichen Gruppen gestellt werden und zumeist fast ausschließlich materiell geprägt sind, ein zu niedriges. Daher lautet die Frage, die viele Ökonomen beschäftigt, wie man einen nach unten zeigenden Produktivitätstrend wieder nach oben wenden kann. Dies gelingt am allerwenigsten mit einer Strategie, die auf defensive Anpassung setzt, wie es bei der Strategie der Arbeitszeitverkürzung der Fall ist.

Wer im internationalen Wettbewerb seinen Wohlstand halten will, muß konkurrenzfähig bleiben. Er kann der Entwicklung nicht hinterherlaufen. Das Sprichwort „Wer rastet, der rostet“ gilt hier erst recht. Abramowitz hat am Beispiel Großbritanniens gezeigt, wie der Rückgang in der Produktivitätsrate und der Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit Hand in Hand gehen¹⁵⁾. Die deutsche Wirtschaft hat im ganzen gesehen noch immer eine starke Stellung auf den Weltmärkten, aber in den sensiblen Bereichen, bei zukunftssträchtigen technologieintensiven Gütern, deutet sich die Wende zum Negativen bereits an¹⁶⁾.

Der Schluß, der daraus zu ziehen ist, kann nur lauten, daß wir uns künftig wieder mehr anstrengen müssen, um verlorenes Terrain auf-

zuholen. Die desolote Lage im deutschen Bergbau, in der Stahlindustrie oder im Schiffbau, um nur einige Beispiele zu nennen, ist zum überwiegenden Teil die Folge eines zu niedrigen Produktivitätsniveaus oder eines zu hohen Lohnniveaus oder sogar von beiden. Es ist überhaupt nicht zu sehen, wie sich daran etwas ändern sollte, wenn man die Arbeitszeit verkürzt. Man wird dann zwar weniger Kohle, Stahl und Schiffe produzieren, aber jene sind voraussichtlich erst recht unverkäuflich, denn in diesem Fall werden die Produktionskosten weiter steigen, schon wegen der höheren Fixkosten.

Eine Volkswirtschaft, die die Anpassung nicht über die Produktivität sucht, muß nolens volens ihren Bürgern die Einkommensansprüche beschneiden. Dies ist ungemein schwierig, wie es sich gerade jetzt an allen Ecken und Enden zeigt. Die Kürzung konsumtiver Ausgaben wird, obwohl sie der Durchschnittsbürger kaum spürt, allenthalben schon als gravierende Beeinträchtigung der Lebensbedingungen hingenommen und verurteilt, am meisten von denen, die sonst immer einer Abkehr vom materiellen Wohlstand das Wort reden. Welche Probleme wirtschaftliches „Nullwachstum“ unter den Bedingungen des Strukturwandels aufwirft, ist bisher überhaupt noch nicht richtig durchdacht.

V. Wie Vollbeschäftigung wieder möglich werden kann

Vollbeschäftigung wird es nur bei Wachstum geben, aber nicht bei einem durch staatliche Ausgabenprogramme hochgeputzten Wachstum. Dieses bringt nur ein konjunkturelles Strohfeuer hervor, das über kurz oder lang wieder erlischt. Es lassen sich damit auch keine zusätzlichen Arbeitsplätze schaffen, sondern bestenfalls unrentable Arbeitsplätze erhalten, und dies auch nur für eine gewisse Frist.

Der Staat muß, wenn er etwas erreichen will, andere Wege einschlagen, als er sie in der Vergangenheit gegangen ist, um Wachstum zu stimulieren. Erfolgversprechende Wachs-

tumspolitik bedeutet unter den gegenwärtigen Bedingungen,

- die Ausgaben zu kürzen, statt sie zu erhöhen,
- die Steuern und Abgaben zu senken, statt sie aufzustocken und, was aus alledem folgt,
- die Defizite in den öffentlichen Haushalten zu verringern, statt sie zu vergrößern.

Es ist nicht leicht, dem Normalbürger die Ratio dieser Politik deutlich zu machen: Der Staat soll konsolidieren und durch ein solches Haushaltsgebaren expansiv wirken. Tatsächlich schließt sich aber beides nicht aus. Die Erfahrungen der jüngeren Vergangenheit zeigen, wie entscheidend eine glaubhafte Konsolidierungsstrategie für die Vertrauensbildung an den Kapitalmärkten und damit für niedrigere Zinsen ist.

¹⁵⁾ Vgl. M. Abramowitz, Welfare Quandaries and Productivity Concerns, in: The American Economic Review, 71 (1981).

¹⁶⁾ G. Fels/K.-D. Schmidt, Die deutsche Wirtschaft im Strukturwandel, Kieler Studien 166, Tübingen 1980.

1. Subventionen gefährden Arbeitsplätze

Die neue Bundesregierung hat die Konsolidierungsaufgabe zwar angepackt, mit den beschlossenen Maßnahmen wird sie die angekündigte finanzpolitische Wende aber aller Voraussicht nach nicht schaffen. Dazu müßten vor allem die Zuwachsraten bei den Ausgaben noch weiter heruntergedrückt werden, was auch möglich sein sollte. Ein Beispiel, wo Milliardenbeträge eingespart werden können, sind die Subventionen. Die Regierung hat sich an dieses Thema so gut wie noch gar nicht herangetraut; die guten Vorsätze aus der Zeit, als man noch in der Opposition war, sind offensichtlich schon vergessen. In diesem Zusammenhang ist einem verbreiteten Mißverständnis entgegenzutreten: Die beschäftigungspolitische Aufgabe des Staates besteht nicht darin, Arbeitsplätze zu erhalten, sondern Bedingungen zu schaffen, damit genügend neue Arbeitsplätze entstehen. Der Staat kann hierzu einen Beitrag leisten, indem er Subventionen kürzt und einen Teil der Mittel dazu verwendet, solche Steuern zu senken, die investitionshemmend wirken. Auf die Dauer lassen sich durch Subventionen auch keine Arbeitsplätze sichern. Sie gefährden im Gegenteil die Arbeitsplätze überall dort, wo rentabel produziert wird.

2. Veränderte Steuerpolitik nötig

Auch die ins Auge gefaßten Korrekturen bei den Steuern sind bisher nur zu einem kleinen Teil verwirklicht worden. Die Bundesregierung muß hier einen neuen Anlauf nehmen. Dabei geht es vor allem um die Senkung der ertragsabhängigen Steuern, insbesondere um die Entschärfung der Progressionswirkungen des Einkommensteuertarifs. Die Konsolidierungsaufgabe beinhaltet also zweierlei: eine Verringerung der strukturellen Defizite sowie Umschichtungen in der Haushaltsstruktur durch eine Kürzung unproduktiver Ausgaben und eine Entlastung bei solchen Steuern, die den privaten Investitionen und dem Strukturwandel förderlich sind. Auch hier gilt es dafür zu sorgen, daß die Konsolidierung kein „Nullsummenspiel“ oder gar ein „Negativsummenspiel“ wird.

3. „Klassische“ Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung

Die Strategie, auf die zu setzen ist, überläßt die Lösung des Arbeitslosenproblems weitgehend dem Markt. Damit wird die Verantwortung für die Beschäftigten den Unternehmen

und Arbeitnehmern und nicht dem Staat zugewiesen. Dies folgt aus der Diagnose, daß die gegenwärtige Arbeitslosigkeit in erster Linie als „klassische“ einzustufen und daher auch nur über eine nachhaltige Verbesserung der Angebotsbedingungen zu bekämpfen ist.

Beschäftigungspolitik bei klassischer Arbeitslosigkeit hat zwei Ansatzpunkte: die Einkommenspolitik und die Mobilitätspolitik. Beide sind komplementär:

— Bei der Einkommenspolitik ist in erster Linie die Lohnpolitik angesprochen. Die Löhne sind der Preis für den Faktor Arbeit, die Lohnhöhe ist letztlich ausschlaggebend dafür, wie viele Arbeitskräfte einen Arbeitsplatz finden. Einkommenspolitik ist freilich nicht nur Lohnpolitik. Denn bei dem, was die Unternehmen an Lohnkosten zahlen und was die Arbeitnehmer letztlich in der Lohntüte vorfinden, spricht auch der Staat mit seiner Umverteilungspolitik ein wichtiges Wort mit.

— Die Mobilitätspolitik umfaßt vor allem den Bereich der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung. Die Bildungspolitik soll für die notwendige Abstimmung mit dem Beschäftigungssystem sorgen, vor allem soll sie diejenigen Qualifikationen verfügbar machen, die am Arbeitsmarkt nachgefragt werden. Bei hohem Lohnniveau und raschem Strukturwandel sind die Beschäftigungschancen um so größer, je besser und vielseitiger die Arbeitskräfte ausgebildet sind. Im Vergleich zur Bildungspolitik ist das, was unter staatlicher Arbeitsmarktpolitik läuft, sekundär; es hat bestenfalls flankierenden Charakter.

Sowohl die Lohnpolitik als auch die Bildungspolitik sind in den siebziger Jahren aus dem Ruder gelaufen. Hier sind Korrekturen unumgänglich, wenn eine offensive Anpassungsstrategie eine Chance haben soll.

4. Lohnpolitik

Dreh- und Angelpunkt der beschäftigungspolitischen Diskussion sind die Löhne. Auf diesem Feld werden nach wie vor erbitterte Auseinandersetzungen geführt, auch und gerade unter Wissenschaftlern. Der Streit scheint müßig, denn am Markt wird er längst entschieden. In der „Schattenwirtschaft“ findet nahezu jeder Arbeit, freilich zu einer geringeren Entlohnung, als sie ihm nach dem Tarifvertrag zustehen würde. Dort kann jeder selbst darüber entscheiden, ob er bereit ist, zu einem niedrigeren Lohn zu arbeiten oder ob er es vorzieht, arbeitslos zu bleiben.

Außerhalb der „Schattenwirtschaft“ stoßen Lohnkürzungen wegen der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen auf Grenzen, obwohl sich die Beispiele mehren, daß Arbeitnehmer in wirtschaftlich gefährdeten Unternehmen auch solche Kürzungen akzeptieren, die sich dann meistens auf den außertariflichen Bereich erstrecken, etwa auf die freiwilligen Zulagen oder auf das Weihnachtsgeld. Für die Gewerkschaften ist die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen ein Tabu; niemand darf daran rühren. Sie soll dem einzelnen Arbeitnehmer den Besitzstand wahren, ihn also vor individuellem Lohnwettbewerb schützen. De facto führen die derzeitigen Tarifverträge dazu, daß Lohnvereinbarungen den Charakter von Mindestlöhnen haben, die nicht unterboten werden können. Damit verringern sich vor allem für leistungsgeminderte Arbeitnehmer die Chancen, überhaupt einen Arbeitsplatz zu finden. Es sollte daher in Tarifverträgen Klauseln statthaft werden, die es ganzen Belegschaften oder einzelnen Arbeitnehmern erlauben, über eine Herabsetzung der Tariflöhne zu verhandeln.

Die Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland verfolgten seit den frühen sechziger Jahren das erklärte Ziel, den Anteil der Lohneinkommen am Volkseinkommen zu maximieren. Dies ist ihnen nur in bescheidenem Maße gelungen — und teuer zu stehen gekommen. Zwar haben sie es vermocht, die Reallohne für die beschäftigten Arbeitnehmer kräftig nach oben zu drücken, bei der Lohnsumme gelang das dagegen weit weniger, denn sie konnten nicht verhindern, daß die Beschäftigung gesunken ist. Was am Stück gewonnen wurde, ging bei der Menge verloren. Heute müssen sich die deutschen Gewerkschaften, die stets ihr solidarisches Handeln betonen, die berechtigte Frage gefallen lassen, inwieweit sie mitverantwortlich an der hohen Arbeitslosigkeit sind.

5. Bildungspolitik

Mitverantwortlich gemacht hat sich auch die deutsche Bildungspolitik. Dies wird sich in den nächsten Jahren noch deutlicher zeigen, wenn Hunderttausende zum Teil schlecht und falsch ausgebildeter junger Menschen die Ausbildungsstätten verlassen und ins Berufsleben drängen. Die meisten von ihnen werden keinen angemessenen Arbeitsplatz finden. Wie es scheint, hat die Bildungsreform gerade jene Bildungskatastrophe produziert, die sie zu verhindern trachtete.

Die in den sechziger Jahren unter dem Einfluß der Human-Kapital-Theorien aufgekommene Reformdiskussion war sich zwar rasch darüber einig, daß es erhebliche Qualifikationsdefizite gäbe, aber man hatte sich nie die Frage gestellt, um welche Defizite es sich handeln könnte. Verfechter hoher Abiturienten- und Studentenquoten, wie Picht, Edding oder Dahrendorf, haben immer betont, daß für sie die Arbeitsplatzfrage nicht ausschlaggebend sein könne. „Daß es schwierig sein mag, für alle Abiturienten — und dann auch Akademiker — nach heutigen Maßstäben befriedigende Berufe zu finden, darf uns nicht davon abhalten, das bildungspolitisch Richtige zu tun, so sehr es uns dazu zwingen muß, die Konsequenzen mit zu bedenken.“¹⁷⁾

Tatsächlich hat man die Konsequenzen nicht bedacht. Man hat sich darauf verlassen, daß der Markt das Absorptionsproblem löst — offenbar eine etwas unreflektierte Interpretation des Sayschen Theorems, daß sich jedes Angebot seine Nachfrage selbst schafft (was es letztlich auch tut, aber nur bei flexiblen Preisen).

So gibt es immer mehr arbeitslose Akademiker, aber es mangelt an qualifizierten Fachkräften. Damit sind nicht Bäcker, Friseure oder Maler gemeint, wie sie derzeit in großer Zahl ausgebildet werden, sondern Berufe/ im Umkreis und auf der Basis neuer Technologien. Hierbei geht es nicht nur um die vielbeschriebenen Engpässe im Software-Bereich, also bei Digitaltechnikern oder Programmierern. Solche Engpässe gibt es nämlich auch bei anderen technischen Berufen, wie Drehern, Werkzeugmachern oder Elektrotechnikern. Die Bedienung einer computergesteuerten Maschine erfordert ganz andere Kenntnisse und Qualifikationen, als sie derzeit im Rahmen der beruflichen Ausbildung vermittelt werden.

6. Worauf es ankommt

Wie sich die Beschäftigungschancen für einzelne Berufsgruppen im Strukturwandel verändern, vermag niemand zu sagen. Feinkörnige Berufsprognosen, wie man sie in den sechziger Jahren versucht hat, haben sich als unmöglich erwiesen. Man weiß aber inzwischen so viel: Es wird künftig mehr denn je auf berufliche Flexibilität ankommen¹⁸⁾. Wer

¹⁷⁾ R. Dahrendorf, *Bildung ist Bürgerrecht*. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik, Hamburg 1965.

¹⁸⁾ D. Mertens, *Der unscharfe Arbeitsmarkt*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (1973) 4.

seine Chance am Arbeitsmarkt verbessern möchte, sollte ein möglichst breites berufliches Einsatzspektrum besitzen (oder, wie die Arbeitsmarktforscher sagen, ein breites Substitutionspotential), und er sollte Bereitschaft zeigen für einen beruflichen Wechsel (also ein hohes Mobilitätspotential haben). Falsche Bildungsentscheidungen, die es immer geben wird, werden um so weniger zum Problem, je höher der Flexibilitätsgrad der Ausbildung ist.

Wer die Arbeitslosigkeit wirksam bekämpfen will, kommt nicht umhin, sich an das heiße Eisen Bildungsreform heranzuwagen. Hier darf man sich nicht scheuen, die Front zu begradien, wo sie über das Ziel hinausgeraten ist. Das Illusionäre an der Reformpolitik war die Gleichsetzung von Bildungschancen mit Beschäftigungschancen. Tatsächlich schafft Chancengleichheit immer ungleich verteilte Möglichkeiten ihrer Nutzung¹⁹⁾. Viele können auf eine Führungsrolle in Wirtschaft und Gesellschaft spekulieren, aber nur wenige können sie ausüben. Die Bildungsreform hat, worüber sich viele Reformpolitiker nun bitter beklagen, das Selektionsproblem nicht beseitigt, sie hat es nur auf den Arbeitsmarkt verlagert.

¹⁹⁾ Mut zur Erziehung. Beiträge zu einem Forum am 9./10. Januar 1978 im Wissenschaftszentrum Bonn-Bad Godesberg, Stuttgart 1978.

Von Bertold Brecht stammt die Unterscheidung von gut und gutgemeint. Beides ist nicht das Gleiche, häufig ist gutgemeint das Gegenteil von gut. Vieles was in der beschäftigungspolitischen Diskussion vorgeschlagen wird, ist sicher gutgemeint, aber es ist alles andere als gut. Um dazu ein Beispiel zu geben: Wer meint, man könne Arbeitslose dadurch von der Straße bringen, daß der Staat zusätzliches Personal einstellt, hat es vielleicht gutgemeint, aber er wird damit das Gegenteil bewirken, nämlich noch mehr Arbeitslose. Es gibt ohnehin bereits zu viele, die beim Staat arbeiten und zu wenige, die für ihn arbeiten. Gerade auf letztere kommt es aber an.

Vielfältige Erfahrungen lehren, daß die Wirtschaftspolitik und die gesellschaftlichen Gruppen, auf die sie Rücksicht nehmen muß, sachgerechte Lösungen nur widerstrebend akzeptieren. Das Ziel wird, soweit man es überhaupt klar im Visier hat, zumeist auf sehr verschlungenen Pfaden angegangen. Die Inflation, das große Problem der sechziger und siebziger Jahre, wurde lange Zeit überhaupt nicht, später nur halbherzig und erst zu allerletzt, als es keinen Ausweg mehr gab, mit der notwendigen Konsequenz und den richtigen Mitteln bekämpft. Es ist nicht auszuschließen, daß es beim Arbeitslosenproblem ganz ähnlich kommt, es sei denn, daß der Markt schon früher die Lösung erzwingt.

Zurück zu einem ausgewogenen Policy-mix

Strategien zur Überwindung der hohen Arbeitslosigkeit

Unstrittig ist sicherlich die wirtschaftspolitische Hauptaufgabe der achtziger Jahre: Es gilt wieder zurückzufinden zu einem Wachstumspfad, der einerseits der bedrohlich zunehmenden Arbeitslosigkeit entgegenwirkt und der andererseits die Basis für eine marktwirtschaftlich funktionierende Wirtschaft — nämlich die Geldwertstabilität — nicht in Frage stellt. Das hier gestellte Problem ist nicht gering, gilt es doch einmal, die Fehlentwicklungen der Wirtschaftspolitik in der Vergangenheit zu korrigieren; zum anderen wird aber auch das Problem verschärft durch den großen Kapitalbedarf der Zukunft. Zu dem privaten Bedarf an Kapital für die strukturelle Anpassung sowie die Erneuerung des Kapitalstocks kommt der enorme Bedarf an Kapital hinzu, der sich daraus ergibt, so viele neue Arbeitsplätze mit Kapitalgütern ausstatten zu müssen, daß wieder Vollbeschäftigung möglich wird. Nur für allenfalls ein Drittel der derzeit in der Bundesrepublik unbefriedigt bleibenden Beschäftigungswünsche gibt es Arbeitsplätze, die im Zuge einer zunehmenden Auslastung der gegebenen Produktionskapazitäten wieder besetzt werden können.

Verschärft wird die Arbeitsmarktsituation dadurch, daß in diesen Jahren die geburtenstarken Jahrgänge (jährlich jeweils über 100 000 Personen) ins Erwerbsleben eintreten.

Selbst bei wieder kräftiger wirtschaftlicher Erholung wird das Beschäftigungsproblem nicht automatisch gelöst werden; die Arbeitslosigkeit wird noch auf Jahre hinaus das wirtschaftspolitische Kernproblem bleiben. Alle Lösungen dieses Problems müssen aber an der ökonomischen Grundgleichung ansetzen: Nur über mehr Investitionen werden neue Arbeitsplätze geschaffen und damit zusätzliches Einkommen, das wiederum Nachfrage schafft und diese wiederum Anreiz für mehr Investitionen! Ein investitionsgetragener Aufschwung ist aber nur dann zu erwarten, wenn die Voraussetzungen für neue Investitionen — Zinsen und Gewinn- bzw. Absatzerwartungen — günstig sind. Für die Einleitung eines aus beschäftigungspolitischen Gründen dringend notwendigen, lang anhaltenden Investitionsprozesses in der privaten Wirtschaft kommt es daher vor allem auf die richtige wirtschaftspolitische Weichenstellung an.

I. Der Beitrag der Finanzpolitik

Nach einem traditionellen Rollenverständnis wird der Geldpolitik das wirtschaftspolitische Aktionsfeld der Inflationsbekämpfung und der Finanzpolitik das der Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit zugewiesen. Die Ursachen der gegenwärtigen hohen Arbeitslosigkeit sind teils konjunktureller, teils struktureller, teils aber auch demographischer Natur. Für die Finanzpolitik ergibt sich damit die Schwierigkeit, daß mit dem keynesianischen Ansatz, also mit Hilfe antizyklischer Ausgaben- und Einnahmestaltung das Wirtschaftswachstum zu fördern, dem Problem der hohen Arbeitslosigkeit nicht allein beizukommen ist. Vielmehr müßte die Finanzpolitik zur Bekämpfung der strukturellen Komponente der Arbeitslosigkeit das Konzept eines kom-

pensatorischen Budgets verfolgen. Zur Erreichung der Vollbeschäftigung hätte die öffentliche Hand sich fortgesetzt zu verschulden, um die deflatorische Lücke zwischen privaten Ersparnissen und privaten Investitionen zu schließen.

Die skizzierte Kombination von antizyklischer und kompensatorischer Finanzpolitik zur Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit ist nicht unumstritten. H. Giersch hat wiederholt dargelegt, daß eine antizyklische oder sogar kompensatorische Finanzpolitik keinen Beitrag zur Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit leisten kann, weil die Ursachen dieser Arbeitslosigkeit überwiegend darauf beruhen, daß auf dem Arbeitsmarkt der Wettbewerb eingeschränkt und der Marktzugang erheb-

lich erschwert ist. Für die Tarifpartner käme es dadurch zu falschen Signalsetzungen. Zu hohe Lohnabschlüsse in der Vergangenheit hätten nämlich ein Ausscheiden weniger produktiver Arbeitskräfte zur Folge gehabt und dadurch die Produktivität überdurchschnittlich gesteigert. Dies sei wiederum der Anlaß gewesen, weiterhin zu hohe Lohnabschlüsse durchzusetzen, wodurch ein Teufelskreis entstanden sei, der die heutige Arbeitslosigkeit mitbewirkt habe. Eine antizyklische oder kompensatorische Finanzpolitik müßte in einer solchen Situation im Sinne einer Vollbeschäftigungsgarantie wirken, so daß die augenblickliche hohe Arbeitslosigkeit nur verfestigt würde.

Betrachtet man die finanzpolitischen Aktivitäten seit 1973, als nach der ersten Ölpreiskrise die Ära der Vollbeschäftigung zu Ende ging, dann lassen sich zwei Zeitphasen mit unterschiedlicher finanzpolitischer Strategie unterscheiden. In der ersten Phase, die bis 1978/79 reichte, verfolgte die Finanzpolitik einen mehr oder minder ausgeprägt antizyklischen Kurs. Zwischen Februar 1974 und August 1978 wurden zehn Ausgabenprogramme und vier Steuerentlastungsprogramme beschlossen. Die Ausgabenprogramme hatten ein Volumen von 41,4 Mrd. D-Mark. Bei den Steuerentlastungsprogrammen wurde der Effekt durch Steuererhöhungen — die Brandwein- und Tabaksteuer wurden zum 1. Januar 1976 und die Mehrwertsteuer zum 1. Januar 1978 erhöht — allerdings gemindert.

Der Erfolg dieser Politik ist an sinkenden Arbeitslosenzahlen bis Anfang 1980 abzulesen. Dabei war der Beschäftigungseffekt erheblich größer, als die verringerten Arbeitslosenzahlen andeuten. Aufgrund des demographischen Struktureffekts — die geburtenstarken Jahrgänge der sechziger Jahre traten ab 1977/78 ins Erwerbsleben — erreichte die durchschnittliche Arbeitslosenzahl 1979 ihren Tiefstand schon bei 876 000 (1975: 1,07 Mill.). Von 1979 an verfolgte die Finanzpolitik mehr und mehr eine Konsolidierungsstrategie, denn unter dem Einfluß der zweiten Ölpreiskrise nahm die öffentliche Verschuldung zeitweise beängstigende Ausmaße an. Hatte der Bund zwischen 1975 und 1980 sich mit jährlich 26 Mrd. D-Mark netto neu verschuldet, so stieg dieser Betrag in den Folgejahren auf durchschnittlich 39 Mrd. D-Mark an. Auf den ersten Blick könnte diese Entwicklung so interpretiert werden, daß die Finanzpolitik trotz des verminderten Handlungsspielraums, der sich infolge der hohen Verschuldung ergab, die

Strategie des kompensatorischen Budgets verfolgte. Bezieht man allerdings die Kürzungswirkungen der Haushaltsstrukturgesetze, die seit 1981 in Kraft gesetzt wurden, in die Betrachtung mit ein, dann zeigt sich, daß die Finanzpolitik spürbare Entzugswirkungen auf das Wirtschaftswachstum ausübte. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, bezifferte die kontraktive Wirkung der Finanzpolitik in den Jahren 1980 und 1981 auf 8,7 bzw. 13,0 Mrd. D-Mark¹⁾. Der Bundeshaushalt 1982 weist Kürzungen um 15 Mrd. DM auf, und vom Bundeshaushalt 1983 gehen ebenfalls Entzugseffekte in gleicher Größenordnung aus. Insofern spricht vieles dafür, daß von der Finanzpolitik eher ungünstige Einflüsse auf die Arbeitsmarktentwicklung ausgingen und die hohe Verschuldung letztlich eher eine Folge dieser finanzpolitischen Entzugseffekte war. Für diesen Zusammenhang spricht auch, daß 1981 und 1982 Nachtragshaushalte beim Bund erforderlich wurden, weil infolge der Wachstumsschwäche unvorhergesehene Steuerausfälle und Mehrausgaben für die Bundesanstalt für Arbeit erforderlich wurden.

Die für den Haushalt 1984 beschlossenen Kürzungen des Bundes wirken sich bei den Gebietskörperschaften in einer Größenordnung von 11,5 Mrd. D-Mark aus. Damit soll sichergestellt werden, daß die Nettokreditaufnahme bis 1987 auf 22,3 Mrd. D-Mark zurückgeht. Im Bundeshaushalt 1983 beträgt die Nettokreditaufnahme 40,9 Mrd. D-Mark. Trotz dieser hohen Neuverschuldung ist die Arbeitslosenzahl von durchschnittlich 1,83 Millionen 1982 auf 2,33 Millionen im 1. Halbjahr 1983 angestiegen.

Die finanzpolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit richten sich seit 1980 in erster Linie auf eine Stimulierung des Wirtschaftswachstums. Das Ende 1982 beschlossene Programm zur „Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung“ besteht aus Steuerentlastungen bei der Gewerbesteuer, einer massiven Förderung des Wohnungsbaus sowie einer Insolvenzrücklage für gefährdete Betriebe. Die bereits im Frühjahr 1982 von der sozialliberalen Bundesregierung beschlossene Investitionszulage in Höhe von 10 Prozent für Mehrinvestitionen war zwar nicht Bestandteil dieses Programms gewesen, blieb aber gleichwohl auch nach dem Regierungswechsel in Kraft.

¹⁾ DIW-Wochenbericht, (1982) 19. Konjunkturelle Effekte der Finanzpolitik 1974—1981, S. 257.

Tabelle 1

	Nettokreditaufnahme des Bundes in Mrd. DM	Neuverschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts in Mrd. DM	Arbeitslose im Jahresdurchschnitt in Tds.
1973	2,7	8,8	282
1974	9,5	22,5	602
1975	29,9	53,6	1 074
1976	25,8	46,7	1 060
1977	21,7	31,7	1 030
1978	25,9	40,6	993
1979	25,6	43,4	876
1980	27,1	53,8	1 118
1981	37,4	69,6	1 272
1982	37,2	47,5 ^{P)}	1 833
1983 ^{P)}	40,9	75,5	2 350

^{P)} Soll-Ergebnis bzw. geschätzt

Quelle: BMF, Finanzbericht, lfd. Jg., sowie Mitteilungen des BfA.

Für 1984 sind weitere steuerliche Entlastungsmaßnahmen für den Unternehmensbereich beschlossen worden. So wird die Vermögensteuerlast gesenkt, und durch Abschreibungsverbesserungen und eine Ausweitung des Verlustertrags von 5 auf 10 Millionen D-Mark werden die Unternehmen auch bei den Ertragsteuern entlastet.

Die Finanzierung dieser Konjunkturprogramme geschieht mit Hilfe der Investitionshilfeabgabe für besser verdienende Einkommensbezieher, die nicht nur 1983 und 1984, sondern auch 1985 erhoben wird und die erst 1990 bis 1993 zurückgezahlt werden soll. Des weiteren erfolgt die Finanzierung aus dem Aufkommen der Mehrwertsteuererhöhung um einen Prozentpunkt zum 1. Juli 1983. Eine Kreditfinanzierung ist nicht vorgesehen; vielmehr sollen sich die expansiven Effekte auf das Wirtschaftswachstum trotz der finanzpolitischen Konsolidierungspolitik einstellen. Wenn die Finanzpolitik heute darauf setzt, daß durch Zwangsabgaben finanzierte investitionsfördernde Maßnahmen expansiver wirken sollen als kreditfinanzierte, dann steht dahinter die Vorstellung, daß wegen der ohnehin schon hohen Staatsverschuldung eine Kreditfinanzierung zu Irritationen auf den Geld- und Kapitalmärkten führen würde, die ihrerseits nachteilige Auswirkungen für das Wirtschaftswachstum mit sich bringen.

Gleichwohl ist nicht nur wegen der Finanzierungsart davon auszugehen, daß der expansive Nettoeffekt der finanzpolitischen Maßnahmen für das Wirtschaftswachstum gering

sein dürfte. Bezogen auf das Bruttosozialprodukt fällt auch die absolute Höhe der ergriffenen Ankurbelungsmaßnahmen erheblich geringer aus als im Zeitraum 1974 bis 1978. Für die Entwicklung am Arbeitsmarkt bedeutet dies, daß mit einer raschen Beseitigung der hohen Arbeitslosigkeit durch eine staatlich unterstützte Belegung der Wirtschaft nicht gerechnet werden kann.

Wenn aber das Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik nicht in erster Linie durch staatliche Anstöße, sondern durch staatliche Weichenstellungen auf Touren kommen soll, und, da die Exportnachfrage vorerst ausfallen dürfte, auch hauptsächlich von der Binnen- nachfrage getragen werden müßte, erscheint ohne eine Ausweitung des privaten Verbrauchs eine rasche Ausweitung des Bruttosozialprodukts problematisch. Infolge der Größenverhältnisse — der private Verbrauch macht 56 Prozent, die Investitionstätigkeit aber nur 20 Prozent der Gesamtnachfrage aus — müßte, um die gleiche Steigerungsrate des Bruttosozialprodukts zu erreichen, die Investitionstätigkeit dreimal so schnell ausgeweitet werden wie der private Verbrauch. Wenn die Kürzungsmaßnahmen der öffentlichen Hand — wie oben dargestellt — in erster Linie zu Lasten des Wachstums der verfügbaren Einkommen gehen, kann eine Verbrauchsbelegung nur durch eine Verringerung der Sparquote erfolgen. Dies ist in der bisherigen Phase der Konjunkturerholung geschehen. Die Sparquote in der Abgrenzung der Bundesbank ist von 13,9 Prozent im vier-

ten Quartal 1982 auf 12,9 Prozent im ersten Quartal 1983 gefallen.

Die Finanzpolitik hätte in Anbetracht der geldpolitischen Schwierigkeiten, ein niedrigeres Zinsniveau herbeizuführen, die Möglichkeit, durch eine Ausweitung der für die Bauwirtschaft getroffenen Regelungen eines Schuldzinsenabzugs von 10 000 D-Mark für drei Jahre beim Bau von Eigenheimen *auf alle Güter des privaten Verbrauchs* die Geldpolitik zu unterstützen und die konjunkturelle Erholung zu fördern. Mit Hilfe eines solchen allgemeinen Schuldzinsenabzugs, wie er in unbegrenzter Höhe bis 1976 gültig war, könnte das Wirtschaftswachstum stärker positiv beeinflusst werden und damit ein günstiger Effekt auf den Arbeitsmarkt ausgehen.

Die heute vorliegenden Perspektiven für das Wirtschaftswachstum und die Arbeitsmarkt-

entwicklung lassen, auf einen kurzen Nenner gebracht, erwarten, daß vor 1985 nicht mit einem Absinken der Arbeitslosenzahl zu rechnen ist. Von der Stärke der gegenwärtig eingeleiteten Konjunkturerholung hängt es ab, ob 1984 das reale Wirtschaftswachstum 3 Prozent erreichen wird oder höher ausfällt. Nur bei einem Wachstum über 3 Prozent könnte jedoch die Arbeitslosenzahl 1985 erstmals spürbar zurückgehen. Bis allerdings ein Stadium erreicht ist, das auch nur annähernd das Prädikat „Vollbeschäftigung“ verdient, muß die deutsche Wirtschaft wieder mehrere Jahre mit mindestens 4prozentigem Wirtschaftswachstum hinter sich bringen. Ein gewisser Trost ist allerdings darin zu sehen, daß ab 1987 der Druck der geburtenstarken Nachkriegsjahrgänge nachläßt; danach treten die Jahrgänge des „Pillenknicks“ in das Erwerbsleben ein, die für allmähliche Entastung am Arbeitsmarkt sorgen.

II. Der Beitrag der Einkommens- und Arbeitsmarktpolitik

Auch die Einkommens- und Arbeitsmarktpolitik kann zu einem höheren Wirtschaftswachstum und damit zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze beitragen. Die Tarifpartner haben in den vergangenen drei Jahren durch die Vereinbarung niedrigerer Lohn- und Gehaltssteigerungsraten der erschwerten Arbeitsmarktlage Rechnung getragen. Waren die Tarifverdienste in der Gesamtwirtschaft 1980 noch um fast 7 Prozent gestiegen, so betrug der Anstieg 1981 5,5 Prozent und 1982 4 Prozent. Gegenwärtig weisen die Tariflöhne und Gehälter in der Gesamtwirtschaft eine Steigerungsrate von weniger als 3,5 Prozent auf.

Geht man von der Verteilungsformel aus, wie sie von den Gewerkschaften, aber auch vom Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung herangezogen wird, dann bestimmen Produktivitätszuwachs, terms-of-trade-Veränderung, Preisanstieg und Umverteilungskomponente den ausgehandelten Prozentsatz der Lohn- und Gehaltserhöhung. Zieht man diese Beurteilungskriterien für die Tarifabschlüsse der letzten drei Jahre heran, so fällt ins Auge, daß 1981 und 1982 der Anstieg des Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte mit +5,9 Prozent bzw. +5,3 Prozent bereits höher war als die Tariflohn- und -gehaltsstei-

gerungen in der Gesamtwirtschaft. Die in der Lohnrunde 1983 ausgehandelten Tarifsteigerungen liegen erstmals seit drei Jahren wieder über dem entsprechenden Preisanstieg, der für das erste Halbjahr 1983 3,3 Prozent beträgt. Seit 1982 enthalten die Tariflohn- und -gehaltssteigerungen keine Umverteilungskomponente zugunsten der Arbeitnehmer mehr; vielmehr weisen sie seitdem eine deutliche Umverteilungskomponente zugunsten der Arbeitgeber auf. Allerdings ist es bisher noch nicht zur Schaffung neuer, zusätzlicher Arbeitsplätze gekommen. Möglicherweise tritt dieser Effekt dann auf, wenn sich ein Konjunkturaufschwung deutlicher abzeichnet und 1984 Lohn- und Gehaltssteigerungen vereinbart werden, die ebenfalls wieder eine Umverteilungskomponente zugunsten der Arbeitgeber beinhalten.

Die Tariflohn- und -gehaltssteigerungen machen aber nicht die Gesamtarbeitskosten aus. Nach Erhebungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft weisen die Personalnebenkosten einen Anteil von mehr als 76 Prozent der Direktentgelte auf²⁾. Zu diesen Nebenkosten, die gleichwohl für die Unternehmen als Arbeitskosten in Erscheinung treten, gehören

²⁾ Institut der Deutschen Wirtschaft, IWD, (1982) 17, S. 3, und IWD, (1983) 18, S. 4.

Tabelle 2

	Tarif-Lohn- und Gehaltssteigerung (Monatsbasis) in der Gesamtwirtschaft	Anstieg des Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte	Anstieg der Arbeitsproduktivität (Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen)	terms of trade Veränderung
1980	+ 6,7%	+ 5,5%	+ 0,9%	- 6,4%
1981	+ 5,5%	+ 5,9%	+ 1,7%	- 4,3%
1982	+ 4,0%	+ 5,3%	+ 1,1%	+ 4,2%
1983 ¹⁾	+ 3,5%	+ 3,3%	+ 1,6%	+ 5,3%

1) 1. Hj.; teilweise geschätzt

Quelle: Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, lfd. Jg.

die gesetzlichen Personalzusatzkosten und die tariflich und betrieblich vereinbarten Personalzusatzkosten. Die ersteren setzen sich aus den Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber, den Entgeltfortzahlungen im Krankheitsfall, den Kosten für bezahlte Feiertage und sonstige Ausfallzeiten sowie den sonstigen gesetzlichen Personalzusatzkosten zusammen, worunter Versicherungsbeiträge und Mutterschutzzahlungen zu rechnen sind. Die tariflichen und betrieblichen Personalzusatzkosten umfassen die Kosten für Urlaub, Sonderzahlungen, Vermögensbildung und betriebliche Altersversorgung.

Die Arbeitskosten der deutschen Industrie betragen 1982 pro Stunde 26,08 D-Mark und lagen damit in der Europäischen Gemeinschaft an der Spitze. Dabei machten die Direktentgelte 14,76 D-Mark und die Personalzusatzkosten 11,32 D-Mark aus. Die USA, Norwegen, die Schweiz und Kanada hatten 1982 höhere Arbeitskosten als die deutsche Wirtschaft. Während die USA und Kanada 1982 deutlich höhere Arbeitslosenquoten aufwiesen als die Bundesrepublik Deutschland, befanden sich die Schweiz und Norwegen praktisch im Stadium der Vollbeschäftigung.

Die tarifpolitischen Weichenstellungen zu Beginn der Tarifrunde 1983 wiesen vor allem für den Bereich des öffentlichen Dienstes in Richtung auf eine „Nullrunde“. Auch für 1984 streben die öffentlichen Arbeitgeber eine Verlängerung der Tariflaufzeit oder zumindest eine deutlich unterdurchschnittliche Tarifsteigerungsrate an. Die Gewerkschaftsseite reagierte auf die Bestrebungen zur Verlängerung der Tariflaufzeiten mit geringeren Steigerungsraten für die zwölfmonatige Laufzeit. Gleichzeitig wurden aber auch im öffentlichen Dienst längere Laufzeiten mit gestaffel-

ten Erhöhungen vereinbart. Während die erste Strategie im Rahmen einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik nur dann zu positiven Arbeitsmarkteffekten führt, wenn sie auf mehrere Jahre hin angelegt ist und von Jahr zu Jahr — entsprechend der Stabilitätsfortschritte — niedrigere Steigerungsraten mit sich bringt, kommt der zweiten Strategie auch bei einer keynesianisch orientierten Wirtschaftspolitik ein positiver Arbeitsmarkteffekt zu. Tarifverträge über mehrere Jahre, wie sie z. B. in den USA durchaus an der Tagesordnung sind, erhöhen die Kalkulationssicherheit der Unternehmen und verhindern, daß eine Verbesserung der Wirtschaftslage sofort steigende Lohnforderungen nach sich zieht. Die Ertragslage der Unternehmen hält somit einen gewissen Vorlauf vor den Kostensteigerungen, so daß ein frühzeitiges Aufbrechen von Inflationsgefahren vermieden werden kann.

Ähnlich wie die Finanzpolitik, deren Konsolidierungsbemühen nicht zur Deflationspolitik werden dürfen, befindet sich die Einkommenspolitik in einem Dilemma: Trotz notwendiger „Kostenentschlackung“ dürfen die Nachfrageeffekte nicht außer acht gelassen werden. Es geht bei den Tarifloohnerhöhungen also um einen Balanceakt zwischen dem „Zuviel an Kosten“ und dem „Zuwenig an Nachfrage“, wobei die konkrete Entscheidung in der jeweiligen konjunkturellen Situation immer wieder neu ausgelotet werden muß.

Bei den Diskussionen um das lohnpolitische Konzept der letzten Tarifrunden sind auch die Einkommenssubstitute wieder stärker in den Mittelpunkt gerückt. Hierunter sind zusätzlich vereinbarte Urlaubstage, Verkürzungen der tariflichen Wochenarbeitszeit, vermögenswirksame Leistungen und Rationalisie-

zungsschutzbestimmungen zu verstehen. Da auch Einkommenssubstitute für die Unternehmen Kostensteigerungen bedeuten, sind sie aus der Sicht des Unternehmens nur dann günstiger, wenn die anderenfalls zu vereinbarenden Einkommenssteigerungen kostenaufwendiger wären. Im Zusammenhang mit der allgemeinen Arbeitszeitverkürzungsdiskussion gewinnen solche Einkommenssubstitute allerdings auch unmittelbare Relevanz für die Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit. So wird von den Gewerkschaften behauptet, daß eine Verlängerung des Jahresurlaubs bzw. eine Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit auf 35 Stunden zu einer erheblichen Entlastung der prekären Arbeitsmarktlage führen würde.

Arbeitszeitverkürzung entlastet den Arbeitsmarkt durch Verteilung des Mangels an Arbeit. Eine solche Strategie hat deshalb gegenüber der Schaffung neuer Arbeitsplätze durch Wirtschaftswachstum defensiven Charakter und kann allenfalls flankierend eingesetzt werden. Für die Arbeitszeitverkürzung gibt es drei Ansatzpunkte:

- die Verkürzung der Lebensarbeitszeit,
- die Verkürzung der Wochenarbeitszeit und
- die Ausweitung der Teilzeitarbeit.

Ohne auf die konkreten Ausformungen der bislang entwickelten Modelle zur Arbeitszeitverkürzung (Vorruhestandsregelung, Herabsetzung der Altersgrenze, 35-Stunden-Woche, Job-Sharing, Rückwanderungshilfen für ausländische Arbeitnehmer etc.) eingehen zu wollen, sind zwei grundsätzliche Einwände festzuhalten: Zum einen wird der tatsächliche Entlastungseffekt für den Arbeitsmarkt geringer ausfallen als der rein rechnerisch mögliche. Zum anderen wirken die Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung nur dann in Richtung auf einen Abbau der hohen Arbeitslosigkeit, wenn auf einen Lohnausgleich verzichtet wird. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg hat durch eine repräsentative Umfrage jedoch ermittelt, daß nur jeder achte Arbeitnehmer bei entsprechender Kürzung seines Einkommens bereit wäre, weniger als bisher zu arbeiten³⁾. Mit welchen Lohnausfällen die Betroffenen zu rechnen haben, hat kürzlich der Hauptgeschäftsführer des Arbeitgeberverbandes Ge-

samtmetall, Dieter Kirchner, umrissen, indem er darauf hinwies, daß z. B. eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf 35 Stunden zu einer Erhöhung der Lohnkosten um 14,3 Prozent oder 2,8 Prozent je Arbeitsstunde führen würde. Hinzu kämen weitere Folgekosten von 0,7 Prozent je Stunde. Wenn die Arbeitszeitverkürzung kostenneutral sein sollte, müßten die Löhne um 15 Prozent sinken⁴⁾.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft ist in einem Gutachten zur Arbeitsmarktpolitik unter den veränderten Bedingungen der achtziger Jahre unter dem Titel „Vermindert Arbeitszeitverkürzung die Arbeitslosigkeit?“ zu der Ansicht gelangt, daß alle Formen der Arbeitszeitverkürzung kein Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit darstellen⁵⁾. Die Kernthese des Beirates lautet: „Eine Arbeitszeitverkürzung korrigiert weder Fehlentwicklungen des Reallohns noch Verzerrungen der Lohn-Zins-Relation; auch verbessert sie nicht die Erwartungen der Unternehmen hinsichtlich der Wirtschaftsentwicklung.“ Da alle Formen der Arbeitszeitverkürzung notwendigerweise mit Kostensteigerungen verbunden seien, reagierten die Unternehmen mit weiteren Rationalisierungsmaßnahmen. Dies wirke sich zu Lasten der Beschäftigung aus.

Bei der Diskussion um die Arbeitszeitverkürzung wird allerdings gern übersehen, daß im längerfristigen Vergleich die Arbeitszeit schon immer mit einer jährlichen Rate von 1 Prozent pro Jahr verkürzt worden ist. In letzter Zeit hat sich das Tempo jedoch deutlich verlangsamt⁶⁾. Eine erneute Beschleunigung dieses Trends wird heute dadurch versucht, daß Maßnahmen zur Flexibilisierung der betrieblichen Arbeitszeit ins Auge gefaßt werden. Im Rahmen einer vertraglich festgelegten Jahresarbeitszeit wird dabei die Arbeitsleistung der Produktion, dem Konjunkturverlauf oder saisonalen Sonderbelastungen angepaßt. Eine solche flexible Gestaltung der Arbeitszeit, die sich an den produktionstechnischen Bedürfnissen einerseits und den individuellen Wünschen nach kürzerer Arbeitszeit andererseits orientiert, stößt bei den deutschen Arbeitgebern eher auf Unterstützung als die Arbeitszeitverkürzungspläne der Gewerkschaften.

⁴⁾ Vgl. Handelsblatt vom 29. 6. 1983, S. 1 und 3.

⁵⁾ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. 7. 1983, S. 13.

⁶⁾ Vgl. Werner Meißner, Wachstum allein reicht nicht. Doppelstrategie gegen Arbeitslosigkeit und Umweltkrise, in: DIE ZEIT vom 2. 1. 1983.

³⁾ „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“, (1982) 2, S. 177 ff.

Bei den diskutierten Modellen zur Arbeitszeitverkürzung dürfen die längerfristigen Fernwirkungen allerdings nicht außer acht bleiben. Schwierigkeiten für die Sozialversicherung versprechen vor allem die Pläne einer Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze. Wenn sich in den neunziger Jahren der Altersaufbau der deutschen Erwerbsbevölkerung zu Lasten der Erwerbstätigen ändert, dann muß die relativ geringere Anzahl von Erwerbstätigen eine relativ größere Anzahl von Rentnern mittragen⁷⁾. Längerfristig ungünstige Auswirkungen für den technischen Fortschritt wären auch zu erwarten, wenn zur künstlichen Absenkung des Produktivitätsfortschritts bewußt auf arbeitsintensive Produktionsverfahren zurückgegriffen würde. Schließlich sollte auch nicht durch eine forcierte Rückwanderung ausländischer Arbeitnehmer die zu erwartende Verknappung des Arbeitskräfteangebots Ende der achtziger Jahre noch verschärft werden.

Die Bundesanstalt für Arbeit versucht mit Hilfe der im Arbeitsförderungsgesetz genannten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der hohen Arbeitslosigkeit ebenfalls beizukommen. Dazu gehören neben der Arbeitsvermittlung die Berufsberatung, die berufliche Weiterbildung und Umschulung sowie der Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Wenn auch diesen Maßnahmen ein positiver Effekt auf die Arbeitsmarktlage nicht abgesprochen werden kann — nach Untersuchungen von A. Hellmich konnte die registrierte Arbeitslosigkeit durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Geltungsbereich des arbeitsmarktpolitischen Programms im Monatsdurchschnitt um 2,2 Prozent gesenkt werden⁸⁾ —, sind diese Maßnahmen allein vom kurz- und mittelfristig realisierbaren Umfang her begrenzt. So

fanden sich Ende Juni 1983 202 283 Teilnehmer in beruflichen Förderungsmaßnahmen, von denen vorher 88 252 arbeitslos waren. Im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen waren 50 071 beschäftigt.

Mit Blick auf die Beschäftigungsprobleme der nächsten Jahre läßt sich festhalten, daß ohne mehr Wachstum (und damit die Schaffung neuer rentabler Arbeitsplätze) das Arbeitslosenproblem überhaupt nicht sinnvoll lösbar ist und jeder Prozentpunkt inflationsfreien Wachstums uns der Lösung dieser schwierigen Aufgabe näherbringt. Gleichwohl deuten aber alle seriösen Wachstumsprognosen — insbesondere hinsichtlich ihrer Beschäftigungskonsequenzen — darauf hin, daß Arbeitszeitverkürzung als flankierende Maßnahme zur Lösung des Beschäftigungsproblems in Betracht gezogen werden müssen. Die „Arbeitszeitverkürzungsdiskussion“ wird wohl bis auf weiteres nicht mehr „vom Tisch“ kommen. Man muß sich jedoch hüten, den möglichen Beitrag von Arbeitszeitverkürzungen zur Beseitigung von Erwerbslosigkeit zu überschätzen. Grundsätzlich ist jedoch wichtig, daß vernünftige, d. h. tragbare Regelungen auf diesem Gebiet in jedem Fall drei Grundvoraussetzungen zu erfüllen haben: Sie müssen kostenneutral sein, auf Freiwilligkeit der Betroffenen beruhen, und sie müssen — wenn sich die Situation am Arbeitsmarkt gegen Ende dieses Jahrzehnts aller Wahrscheinlichkeit nach vom Arbeitskräfteangebot her wieder „drehen“ wird — reversibel sein. In diesem Rahmen gibt es mit Sicherheit kein Patentrezept, aber es gibt verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten, die ernsthaft diskutiert werden müssen und dann auch genutzt werden sollten.

III. Der Beitrag der Geldpolitik

Zweifellos war in den siebziger Jahren das wirtschaftspolitische Hauptproblem die Bekämpfung der scheinbar nicht mehr zu bändigenden Inflation. In dieser Situation wäre es am besten gewesen, Inflationsbekämpfung

mit einer Kombination aus Fiskal-, Einkommens- und Geldpolitik zu betreiben. Statt dessen wurde die ganze Last der Inflationsbekämpfung der Notenbank übertragen. Dies geschah mit dem gängigen Vorwand, daß eine geldpolitische Restriktion technisch ausreiche, eine Inflation zu verhindern oder zu senken, vorausgesetzt, man sei bereit, die Nebenwirkungen in Form von Wachstumseinbußen und eine etwas erhöhte Arbeitslosigkeit zu akzeptieren. Jedenfalls nahm man, gestützt auf eine recht einseitige wissenschaftliche

⁷⁾ Vgl. dazu auch Helmut Meinhold, Finanzierung des Sozialstaates, in: Der Volks- und Betriebswirt, (1982) 4, S. 7 ff.

⁸⁾ A. Hellmich, Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1982) 3, S. 345.

Schule, den Monetarismus, an, daß die Geldpolitik allein mit den Inflationsproblemen fertig werden könnte.

Was die Auswirkungen auf die Wirtschaft angeht, gibt es jedoch einen wichtigen Unterschied zwischen Geld- und Fiskalpolitik. Etwas vereinfacht kann man sagen, daß die Geldpolitik hauptsächlich die Investitionen beeinflusst, die Fiskalpolitik dagegen in erster Linie den Konsum. Die Instrumente der Geldpolitik sind hauptsächlich die Zinssätze. Diese haben Wirkungen auf die Unternehmensinvestitionen, den privaten Wohnungsbau und auf einige andere dauerhafte Konsumgüter. Die Instrumente der Fiskalpolitik sind die Steuerpolitik und die Staatsausgaben für Löhne, Gehälter und soziale Ausgaben. Diese fiskalpolitischen Instrumente wirken hauptsächlich auf den Konsumbereich, da der Großteil des Einkommens konsumiert statt gespart wird und weil die Steuerreduzierungen in der Vergangenheit sich hauptsächlich auf private Einkommen und nicht auf Unternehmenseinkommen bezogen.

Wenn man daher die Aufgabe der Inflationsbekämpfung allein der Geldpolitik überläßt und damit die Fiskalpolitik aus ihrer Verantwortung entläßt, trifft man indirekt die Entscheidung, die Kosten der Inflationsbekämpfung durch relativ weniger Investitionen statt durch relativ weniger Konsum zu bezahlen. Die verhängnisvollen Konsequenzen solcher einseitigen Rollenverteilungen in der Wirtschaftspolitik werden heute allseits beklagt: Kapitalmangel, Arbeitsplatzdefizit und geringere zukünftige Wachstumsaussichten.

Angesichts ausufernder Staatsverschuldung und einer sich immer heftiger drehenden Inflationsspirale sah sich die Geldpolitik in den siebziger Jahren in ihrem zinspolitischen Handlungsspielraum mehr und mehr beengt. Man mußte feststellen, daß die Einflußmöglichkeiten der Notenbank auf das Zinsniveau in einem sich aufheizenden Inflationsklima abnahmen. Der — zwar nicht immer kurzfristig, aber zumindest langfristig gegebene — Zusammenhang zwischen Geldmengenentwicklung und Inflation wurde erkannt, wenn auch die Ursachen über den Wirkungszusammenhang bis heute nicht eindeutig geklärt sind. Konsequenterweise verfolgte die Deutsche Bundesbank — wie übrigens auch die Notenbank in einer Reihe anderer Industrieländer — seit Mitte der siebziger Jahre eine Politik der monetären Zielvorgabe, eine Vorkündigung also darüber, welche Zuwachs-

rate der Geldmenge sie für das kommende Jahr anstrebt. Damit war die Absicht verbunden, den Kurs der Geldpolitik selbst zu verstetigen und vorhersehbar zu machen, um dadurch auch tendenziell den Wirtschaftsablauf stetiger zu gestalten. Mit der monetären Zielvorgabe war jeweils auch eine deutliche Information darüber verbunden, welche Inflationsrate die Bundesbank im Zielzeitraum gerade noch zu tolerieren gedanke. Dies gab den übrigen am Wirtschaftsablauf Beteiligten (Tarifvertragsparteien, Unternehmen, Staat) eine unverzichtbare Orientierung für die eigenen Entscheidungen und Erwartungen. Wenngleich die bisherigen Erfahrungen mit der Geldmengenpolitik durchaus Schwierigkeiten (z. B. bei der Wahl der „richtigen“ Geldmengengröße) und auch Enttäuschungen mit sich brachten, kann festgestellt werden, daß es ohne Geldmengensteuerung wohl kaum möglich gewesen wäre, die anbrandende Inflationswelle zu brechen. Gerade wenn man die verheerenden Folgen inflatorischer Prozesse in Form von Wachstumsschwäche und zunehmender Arbeitslosigkeit denkt, kann man die Stabilitätserfolge einer flexibel gehandhabten Geldmengensteuerung gar nicht hoch genug veranschlagen. Dies schließt nicht aus, daß angesichts eines Millionenheers von Arbeitslosen immer wieder Zweifel an der Zweckmäßigkeit einer konsequenten Bekämpfung der Inflation aufkommen. Deren Nachteile und Kosten sind besonders heute für jedermann sichtbar, die Vorteile dagegen weit weniger. Im Gegenteil, eine leicht inflationäre Geldpolitik, die die Wirtschaft vorübergehend beleben könnte, hätte zweifellos ihre Annehmlichkeiten. Dies gilt aber nur in einer kurzfristigen Betrachtung, denn — dies muß nach den siebziger Jahren als gesicherte Erkenntnis gelten — die negativen Folgen in Form von Wachstumseinbußen und erhöhter Arbeitslosigkeit werden sich früher oder später einstellen. Es wäre deshalb verantwortungslos, wollte man um eines beschäftigungspolitischen Strohfeuers willen über eine geldpolitische Lockerung eine neue Drehung der Inflationsspirale in Kauf nehmen.

Aber „die Grenzen einer unmittelbar beschäftigungspolitisch orientierten Geldpolitik zu erkennen, heißt nicht, ihre Bedeutung für das Beschäftigungsziel überhaupt zu bestreiten“⁹⁾. Ganz im Gegenteil, wie auch der Wissen-

⁹⁾ Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Konjunkturpolitik — neu betrachtet, Bonn 1983, Tz. 42.

schaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium meint, kann und muß die Geldpolitik einen wichtigen beschäftigungspolitischen Beitrag leisten. Dieser besteht darin, daß die Geldpolitik auf Verstetigung angelegt wird und eine Geldversorgung anstrebt, die eine Ausschöpfung der Produktionsmöglichkeiten unter Wahrung des stabilitätspolitischen Auftrages erlaubt. Eine solche mittelfristig orientierte Geldpolitik stützt die Beschäftigung bei schwacher Konjunktur dadurch, daß die Ausweitung der Geldmenge im Abschwung, verglichen mit dem Finanzierungsbedarf, relativ reichlich ausfällt. Nur dann können im übrigen auch die Zinsen entsprechend sinken.

Dauerhaft niedrige Zinsen sind nun einmal eine wichtige Voraussetzung für eine stärkere Investitionstätigkeit. Noch entscheidender für das Ingangbringen dieses Prozesses ist allerdings eine Verbesserung der Relation Realkapitalrendite zu Finanzkapitalrendite und eine gleichzeitige Reduzierung der Investitionsrisiken. Seit Jahren kann man mit einer Anlage am Kapitalmarkt ein Mehrfaches an Rendite erhalten als für risikoreiche, arbeitsplatzschaffende Realkapitalanlagen. Diese Scherenentwicklung zwischen Kapitalmarktzins und Kapitalrentabilität war der wichtigste Grund für die Investitionsschwäche der vergangenen Jahre. Der Weg zurück zu dem beschäftigungspolitisch gebotenen möglichst hohen Wachstumspfad erfordert entsprechend also wieder eine steigende Kapitalrentabilität bei gleichzeitig möglichst weiter sinkendem Kapitalmarktzins. Nun wirken bekanntlich auf die Kapitalrentabilität viele Faktoren ein, z. B. die steuerlichen Rahmenbedingungen, die Lohnkosten, die Marktlage, die Geldentwertung, das Zinsniveau, um nur die wichtigsten zu nennen. Obendrein stehen viele dieser Faktoren in gegenseitiger Abhängigkeit und lassen sich nicht par ordre du mufti dirigieren. Hierbei ist vielmehr ein umfassender, alle wirtschaftlichen Bereiche in die Verantwortung nehmender Ansatz erforderlich. Der Staat kann und muß hierbei beispielhaft durch

— den Abbau von leistungshemmenden Vorschriften und Gesetzen einerseits, die Schaffung von Leistungsanreizen, insbesondere in der Steuerpolitik, andererseits,

— die Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte von konsumtiven zu investiven, wachstums- und beschäftigungspolitisch effizienten Verwendungen vorangehen.

Hilfreich dafür, daß die Bereitschaft zur Anlage in Sachkapitalinvestitionen in Zukunft wieder wächst, wäre sicherlich auch ein weiteres Sinken der Rendite für Anlagen in Finanzkapital (Kapitalmarktzins). Auf diesem Weg sind wir schon ein gutes Stück vorangekommen: Verglichen mit dem Renditeniveau vom Sommer 1981, als z. B. für Anleihen der öffentlichen Hand zeitweilig Sätze von über 11 Prozent geboten wurden, ist ein Zinsniveau von gut 8 Prozent, wie es sich uns derzeit darbietet, durchaus niedrig zu nennen. Aber angesichts der immer noch nicht überwundenen Investitionsschwäche ist es wohl noch nicht niedrig genug, um so viele Investitionen rentabel werden zu lassen, daß man jetzt schon auf einen kumulativen Investitionsaufschwungseffekt hoffen könnte. Dabei haben sich die „hausgemachten“ Rahmenbedingungen in den letzten Monaten früher und mehr als erwartet verbessert:

— Die Inflationsrate ist zur Mitte des Jahres auf unter 2,5 Prozent gesunken und in gesamten zweiten Halbjahr 1983 wird — trotz der Mehrwertsteuererhöhung — die Zwei vor dem Komma stehen; auch 1984 wird die Geldentwertung auf relativ niedrigem Niveau bleiben;

— die Leistungsbilanz wird 1983 und 1984 mit deutlichen Überschüssen abschließen; die Beschlüsse zum Bundeshaushalt 1984 bestätigen den Konsolidierungskurs bei den öffentlichen Haushalten;

— die Konjunkturerholung fällt in diesem Jahr noch relativ schwach aus, gewinnt aber 1984 etwas an Fahrt.

Im Rahmen ihrer Möglichkeiten war die Bundesbank in der Vergangenheit bereit, den Spielraum der sich aus der günstigeren außenwirtschaftlichen und stabilitätspolitischen Entwicklung ergab, zu nutzen und den Zinssenkungsprozeß in der Bundesrepublik aktiv zu unterstützen. In den letzten Wochen stieß aber die Geldpolitik der Bundesbank an Grenzen, die uns von der amerikanischen Wirtschaftspolitik oktroyiert wurden. Das ungelöste Budgetproblem der US-Finanzpolitik lastet als schwere Hypothek auf der Weltwirtschaft, weil es zu Recht oder zu Unrecht die Inflationsfurcht wachhält und dadurch zu einem investitions-hemmenden hohen Realzinsniveau in den USA und über den internationalen Zinszusammenhang auch in anderen Industrieländern beiträgt. Insbesondere leiden auch die hochverschuldeten Schwellenländer immer mehr unter den hohen Dollarzinsen.

Das amerikanische Zinsproblem ist in dem bislang unbereinigten Konflikt begründet, der seit gut zweieinhalb Jahren zwischen der expansiv ausgerichteten Finanzpolitik und der — an den Ansprüchen der öffentlichen Haushalte gemessen — kontraktiv wirkenden Geldmengenpolitik schwelt. Der Hintergrund ist einfach darzustellen: Die zusätzlichen Ansprüche der öffentlichen Haushalte in den USA übersteigen das Liquiditätsangebot von Wirtschaft und Notenbank. Dies führt über Anspannungen auf den Finanzmärkten zu steigenden Zinsen. Da in den meisten Industrieländern die wirtschaftliche Entwicklung gedämpft ist und attraktive finanzielle Anlagemöglichkeiten fehlen, ziehen die hohen US-Zinsen Liquidität aus diesen Ländern, wodurch der Dollar noch fester geworden ist. Damit wird auch der Versuch der Bundesrepublik vereitelt, sich über das Herbeiführen von — aufgrund der ökonomischen Grunddaten durchaus berechtigten — Aufwertungserwartungen die D-Mark aus dem Schlepptau der hohen amerikanischen Zinsen zu lösen. Die Chancen in der Bundesrepublik, wieder zu niedrigeren Zinsen zu kommen, wie sie auch von der wirtschaftlichen Entwicklung und der relativen Stabilität her gerechtfertigt wären, sind solange als gering einzuschätzen, wie die Zinsen in den USA hoch sind. Es gibt inzwischen aktuelle Hinweise (wie z. B. die jüngste Revision der Geldmengenpolitik), daß die amerikanischen Zinsen in absehbarer Zeit doch leicht zurückgehen werden. Dies würde den Liquiditätsstrom in den USA verringern, da ungesicherte Anlagen im Dollarraum zunehmend riskanter würden. Die D-Mark könnte sich dann erholen und der fundamental begründete Zinssenkungstrend in der Bundesrepublik könnte sich dann wieder durchsetzen und damit die Basis für den beschäftigungspolitisch notwendigen dauerhaf-

ten, investitionstragenden Aufschwung festigen.

Die wichtigsten Ergebnisse dieser Überlegungen lassen sich nun wie folgt kurz zusammenfassen:

1. Wir brauchen wieder einen vernünftigen, aufeinander abgestimmten, allerdings den veränderten Rahmenbedingungen angepaßten Policy-mix. Finanz-, Einkommens- und Geldpolitik müssen an einem Strang ziehen. Weder bei der Inflationsbekämpfung noch bei den Bemühungen um eine durchgreifende Besserung der Beschäftigungssituation darf es für einzelne Politikbereiche eine Solistenrolle geben. Es muß vielmehr wieder im „Konzert“ gespielt werden.

2. Die Verbesserung der „Angebotsbedingungen“ der Wirtschaft darf nicht dazu führen, die Nachfrageseite zu vernachlässigen. Angebot und Nachfrage sind Siamesische Zwillinge. Daher ist die Meinung Samuelsons zu bevorzugen: „The Lord gave us two eyes to watch both demand and supply.“ Wo immer man wirtschaftspolitisch auch ansetzt, es kommt in jedem Fall darauf an, daß die Investoren und Konsumenten wieder bereit sind, heute Ausgaben in Vorgriff auf zukünftige Einkommen vorzunehmen, mit anderen Worten, sich zu verschulden. Nur bei wieder zunehmender Verschuldungsbereitschaft und -fähigkeit ist der Prozeß der Kontraktion von Einkommen, Angebot und Nachfrage zu beenden. Für günstige Bedingungen dafür zu sorgen, ist die eigentliche zentrale wirtschaftspolitische Aufgabe. Zu diesen günstigen Bedingungen zählen neben stabilen Preisen die Zinsen auf der einen Seite, positive Gewinn- oder Einkommenserwartungen auf der anderen Seite. Je besser beide Bedingungen erfüllt sind, desto besser werden auch die wirtschaftspolitischen und insbesondere die beschäftigungspolitischen Ergebnisse sein.

Vollbeschäftigung — eine Ausnahmesituation?

Einleitung

Vor mehr als zwanzig Jahren schrieb der große schwedische Ökonom und Nobelpreisträger, Gunnar Myrdal, in einem Essay über Wohlfahrtsökonomie, daß die vorläufig größte Errungenschaft auf dem Wege zum Wohlfahrtsstaat die Sicherung der Vollbeschäftigung gewesen sei, und er fügte hinzu, daß die Völker der westlichen Industriestaaten nie wieder ein Aufleben hoher Arbeitslosigkeit zulassen würden¹⁾. Auch noch gegen Ende der sechziger Jahre beschäftigte sich in London eine große internationale Konferenz von Wirtschaftswissenschaftlern mit der Frage, ob die Konjunkturschwankungen eine Angelegenheit der Vergangenheit seien²⁾. Wenige Jahre später waren diese Vorstellungen und Fragestellungen durch die Wirklichkeit überholt. Die Arbeitslosigkeit als drückendes soziales und ökonomisches Problem ist wieder allgegenwärtig und hat mit weit mehr als 30 Millionen Beschäftigungslosen in Westeuropa und Nordamerika ein Niveau erreicht,

das man vor zehn Jahren noch für undenkbar gehalten hätte.

„Was kann man gegen die Arbeitslosigkeit tun?“ ist daher wieder zu einer der dringlichsten Fragen geworden, mit denen sich Wirtschaftswissenschaftler konfrontiert sehen. Doch es scheint, daß sie darauf weder befriedigende noch einheitliche Antworten parat haben. Zwar gibt es immer wieder Vorschläge und Rezepte, aber sie bleiben umstritten oder erweisen sich als schwer durchführbar. Die Arbeitslosigkeit steigt indessen weiter bzw. verharrt auf hohem Niveau.

Woher rühren diese Schwierigkeiten? Ist die Wirtschaftswissenschaft unfähig, das Problem der Arbeitslosigkeit in den Griff zu bekommen, oder verhindern politische Bedingungen eine „Lösung“ des Problems? Wo liegen die Möglichkeiten und Grenzen einer realistischen Beschäftigungspolitik?

I. Arbeitslosigkeit als Regel

Eine realistische Einschätzung der möglichen Therapien gegen Arbeitslosigkeit hängt vor allem davon ab, wie man die „Normalität“ des Wirtschaftssystems sieht, das den Wirtschaftsablauf der westlichen Industriestaaten prägt. Dieses System, das man etwa als „entwickelte kapitalistische Marktwirtschaften“ bezeichnen kann, ist aus *historischer* Sicht seit weit mehr als hundert Jahren immer wieder Störungen und Konjunkturschwankungen unterworfen gewesen, die stets mit Arbeitslosigkeit größeren Ausmaßes verbunden waren. Große Ökonomen wie Marx, Schumpeter, Keynes und diverse konjunkturtheoretische „Schulen“ haben diese Störungsanfälligkeit des Systems in den Mittelpunkt ihrer *Theorien* gestellt.

Wenn man diese historische und theoretische Sichtweise anerkennt, muß man zunächst akzeptieren, daß die schwierige Situation von Stagnation und Arbeitslosigkeit, durch die wir derzeit hindurchgehen, keine *Ausnahmesituation* darstellt. Wiewohl die jüngere Generation zum ersten Mal mit dem Phänomen der Massenarbeitslosigkeit konfrontiert wird, handelt es sich doch eher um die Rückkehr zum „normalen“ Rhythmus kapitalistischer Wirtschaften. Ausnahmestände erleben wir nicht jetzt, sondern es waren eher die „goldenen“ sechziger Jahre mit ihren historisch einmaligen Wachstums- und Beschäftigungsraten, die eine einzigartige Ausnahmesituation bildeten, ebenso übrigens wie die extrem tiefe Depression der dreißiger Jahre eine Sonderstellung einnahm und über die Schwankungen der „Normalität“ hinausging. In beiden Fällen haben wir es mit einer zum Teil zufälligen Häufung von gleichgerichteten Einflußfaktoren zu tun — expansiv in dem

¹⁾ G. Myrdal, *Beyond the Welfare State*, London 1960, S. 49.

²⁾ M. Bronfenbrenner (Ed.), *Is the Business Cycle Obsolete?*, New York 1969.

einen Fall, depressiv im anderen —, die sich gegenseitig aufschaukelten und die Basis für eine ungewöhnlich lang anhaltende Periode extrem hoher bzw. extrem tiefer Konjunkturlagen bildeten.

1. Rahmenbedingungen der Hochkonjunktur

Ohne detailliert auf die Geschichte der Hochkonjunktur der sechziger Jahre eingehen zu wollen, ist es doch angezeigt, kurz die Einflüsse zu skizzieren, die zu diesem „Pfad“ auf hohem Niveau beitrugen, weil damit die geänderten Rahmenbedingungen, unter denen Beschäftigungspolitik heute agieren muß, deutlicher sichtbar werden.

Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg erforderte in den meisten Staaten enorme Umstellungs- und Aufbauleistungen. Viele Ökonomen hatten befürchtet, daß dies mit großen Störungen und hoher Arbeitslosigkeit verbunden sein würde. Tatsächlich gab es in vielen Ländern in den vierziger und fünfziger Jahren mehr oder weniger große Arbeitslosigkeit, aber sie lag weit unter dem Vorkriegsniveau und wurde in den folgenden Jahren rasch absorbiert. Dieser unerwartet rasche und gründliche Beschäftigungserfolg war das Resultat einer ganzen Reihe von kräftigen, expansionsfördernden Impulsen.

Die Zerstörungen und Versäumnisse der Kriegszeit und auch der vorangegangenen Depressionsjahre lösten nahezu unumgängliche Investitionsanstöße im privaten und öffentlichen Sektor aus, welche die Produktionsmöglichkeiten und die Infrastrukturleistungen wieder auf Touren bringen sollten. Diese Anstöße wurden verstärkt durch einen breiten ungesättigten Nachholbedarf der Konsumenten, der in mehreren Ländern auch durch aufgestaute Sparmittel kaufkraftmäßig gedeckt war. Weiterhin waren die Investitionen relativ wenig riskant, da die rasch wachsende Nachfrage sich zunächst sehr stark auf bestimmte essentielle Bedürfnisse konzentrierte, so daß der Bedarf ziemlich risikofrei vorausgesehen werden konnte. Zunächst gab es die Freßwelle, ihr folgte die Bekleidungs- und schließlich wandte sich die Nachfrage dem Wohnungsbedarf zu. Die Anstöße zu einer anhaltend hohen Investitionstätigkeit kamen jedoch nicht nur von der rasch expandierenden und „sicheren“ Nachfrage, sondern wurden auch durch den reichen Fundus an nutzbaren, aber noch nicht genutzten technologischen Möglichkeiten angeheizt, die

sich in den Depressions- und Kriegsjahren angesammelt hatten. Insbesondere die europäischen Industriestaaten und Japan konnten aus den amerikanischen Erfahrungen, die ungestörter verlaufen waren, erfolgversprechende Anregungen beziehen. Schließlich ermöglichte eine akkomodierende, leicht inflationistische Geldpolitik die Finanzierung dieser breiten Investitionswelle.

Diese vielseitigen Investitions- und Nachfrageanstöße verstärkten sich gegenseitig und schufen so ein Klima, das in den späteren fünfziger und in den sechziger Jahren eine Stabilisierung auf hohem Produktions- und Beschäftigungsniveau begünstigte. Gefestigt wurde dieses Klima durch die Wiederbelebung und Ausdehnung des seit den frühen dreißiger Jahren eingeschränkten Welthandels und — nicht zuletzt — durch die hohe Priorität, die der *Beschäftigung* in der Wirtschaftspolitik der meisten Länder zugeteilt wurde. Nicht immer war es eine sehr effiziente *Beschäftigungspolitik*, und die Umstände erwiesen sich für eine große Anzahl Arbeitender sowieso als günstig. Trotzdem kann man der damaligen — mehr oder weniger „keynesianisch“ inspirierten — Arbeitsmarktpolitik einen gewissen Beitrag zu den Erfolgen auf diesem Sektor nicht absprechen; auf jeden Fall kann man sagen, daß die Politik zumindest den *Beschäftigungsaufschwung* nicht behindert hat.

2. Veränderte Rahmenbedingungen seit den siebziger Jahren

An der Wende zu den siebziger Jahren hatten sich die expansiven Wirkungen der einmalig günstigen Kombination von verschiedenen Auftriebskräften erschöpft: Es kam zu einer „Trendwende“ und mit ihr die Rückkehr zur „Normalität“. Die relativ leichte Rezession von 1967/68 stellte eine erste Warnung dar. Im Gegensatz zu früheren leichten Störungen wurden erstmals die meisten Staaten *gleichzeitig* von — wenn auch leichten — Rezessionserscheinungen betroffen, so daß ein Ausweichen in den Export keine generelle Lösung mehr bieten konnte. Dann kam es in rascher Folge zum Zusammenbruch des in Bretton Woods gezimmerten Währungssystems (1970—1972), was zu einer Verunsicherung der Handels- und Zahlungsbeziehungen führte, zu allmählich steigender Arbeitslosigkeit, zum ersten großen Ölpreisschock (1973) und schließlich zu dem scharfen Einbruch des Jahres 1975. Seither sind die Arbeitslosenzah-

len ständig gestiegen; eine andauernde Erholung der Wirtschaft konnte sich bis 1983 nicht einstellen.

Wenn wir die Welt nach der „Trendwende“ betrachten, müssen wir feststellen, daß fast alle Faktoren, welche die „Blütezeit“ der sechziger Jahre begünstigt hatten, weggefallen sind oder sich in ihr Gegenteil verkehrt haben. Die Investitionszwänge aus Wiederaufbau und Modernisierungsrückstand sind längst verfliegen. Neue und nicht unwichtige technologische Entwicklungen rücken zwar nach, doch nicht in der Fülle und Breite wie in den Jahren nach 1945. Außerdem können manche Entwicklungen — wie etwa die Mikroelektronik — ebenso arbeitssparender Rationalisierung wie beschäftigungsfördernden Erweiterungen dienen. Auf der Nachfrage-seite sind aus Bedarfs- und Kaufkraftgründen die starken Impulse weggefallen. Mit wachsendem Wohlstand muß zusätzliche Nachfrage zum Teil erst geschaffen werden, und sie ist ständig modischen und zufälligen Einflüssen unterworfen, was das Risiko der Investitionen erhöht.

Im internationalen Bereich ist das Risiko infolge der Währungsunordnung ebenfalls gestiegen, die Auftriebstendenzen aus der Liberalisierung und dem Wiederaufbau des Welt-handels haben sich erschöpft und haben neuen Problemen Platz gemacht, insbesondere dem Vorstoß der „neuen“ Industriestaaten, wie Japan, Taiwan, Hongkong, Singapur etc., und der wachsenden Verlagerung von Produktionstätigkeiten in diese (und andere) Regionen durch multinationale Unternehmen. Das schafft schwierige Strukturprobleme und führt — in Verbindung mit der Arbeitslosigkeit — zu restriktiv-protektionistischen Tendenzen, welche die Erwartungen über Absatzmöglichkeiten verunsichern. Verschärft wird diese Kumulation negativer Einflüsse noch dadurch, daß infolge der weltwirtschaftlichen Integration die Konjunkturschwankungen der wichtigsten Industrieländer seit Ende der sechziger Jahre — wie in den Vorkriegsjahren — weitgehend synchron verlaufen, so daß der Ausweg in den Export keine einfache Lösung für nationale Beschäftigungsschwierigkeiten ermöglicht und für eine *generelle* Linderung der weltweiten Rezession nicht in Frage kommt.

Die heutigen Rahmenbedingungen und ihre Kontrastierung mit den weitgehend anders gelagerten Sonderzuständen der fünfziger und sechziger Jahre wurden etwas breiter

ausgeführt, um zu unterstreichen, daß aus dieser Sicht die Schaffung und Erhaltung eines hohen Beschäftigungsstandes in der heutigen Situation *objektiv* bedeutend schwieriger geworden ist, und zwar unabhängig von dem derzeit hinzukommenden (aber nur vorübergehenden) Problem des größeren Andrangs am Arbeitsmarkt als Folge des Babybooms der fünfziger und frühen sechziger Jahre.

Die wichtigste Folgerung, die sich aus dieser Sicht ergibt, scheint die zu sein, daß mit der Trendwende von 1970 die Notwendigkeit einer überwiegend beschäftigungsorientierten Wirtschaftspolitik außerordentlich gewachsen ist.

3. Aktuelle Philosophien

Die Frage, welche Bedeutung man dieser These beimißt, ja, ob und in welchem Ausmaß man Beschäftigungspolitik überhaupt für vorrangig erachtet, stellt die erste und wichtigste Scheidewand zwischen zwei verschiedenen Strategie-„Philosophien“ dar, wenn es zur Problematik der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit kommt. Im Gegensatz zu den oben dargelegten Gedankengängen wird heute unter Wirtschaftswissenschaftlern und in der Politik auch eine ganz andere Richtung vertreten, die auf traditionelle Ideen der ökonomischen Gleichgewichtstheorie zurückgreift und daher als „neo-klassisch“ bezeichnet wird. Einige gegenwärtig viel diskutierte „Modeströmungen“ wie Monetarismus, „Supply-side economics“ oder die Theorie der rationalen Erwartungen fallen weitgehend in diese Kategorie.

Die Grundgedanken dieser Richtung gründen auf die Annahme, daß „freie“ Märkte mit voll flexiblen Preisen und Löhnen einen leistungsfähigen Mechanismus für einen weitgehend reibungslosen Wirtschaftsablauf darstellen, bei dem sich alle Märkte — auch der Arbeitsmarkt — normalerweise im Gleichgewicht befinden würden. Wenn es zu Störungen kommt, sei dies nicht eine Folge der Störungsanfälligkeit des Marktsystems, sondern darauf zurückzuführen, daß man das Marktsystem nicht ungestört funktionieren lasse. Monopole und Gewerkschaften seien schuld daran, daß Preise und Löhne zu wenig flexibel sind, so daß Anpassungen unterbunden werden. Der Staat und das Bankensystem seien ebenfalls Störelemente, die durch unpassende Eingriffe den Markt Ablauf und die Investitionstätigkeit unterbinden.

Die wachsenden Störungen seit 1970 werden überwiegend als *abnormale* Entwicklung, bewirkt durch die obigen Elemente, angesehen, wobei insbesondere auf die im Laufe der sechziger Jahre angewachsenen Inflationstendenzen hingewiesen wird. Obwohl diese erst durch den Vietnamkrieg entscheidend verschärft wurden, wird vor allem ihr — sicherlich auch bestehender — Zusammenhang mit der Vollbeschäftigungspolitik hervorgekehrt. Hauptaufgabe der Wirtschaftspolitik wird aus dieser Sicht die Inflationsbekämpfung, die

höchste Priorität erhält. Beschäftigungspolitik wird als zweitrangig eingestuft oder als unnötig erachtet, da sich mit der „Ordnung“ der Märkte das Beschäftigungsproblem von selbst lösen sollte. Diese Ideen, die nun schon seit ungefähr zehn Jahren die Wirtschaftspolitik konservativer regierter Staaten beeinflussen, haben die geschilderten *objektiven* Rezessionstendenzen außerordentlich verschärft und damit zu der heutigen extremen Höhe und Hartnäckigkeit der Arbeitslosenzahlen beigetragen.

II. Beschäftigungspolitische Notwendigkeiten

1. Primat der Beschäftigungspolitik

Erste Voraussetzung einer effektiven Strategie gegen die Arbeitslosigkeit ist somit die Kenntnisnahme der prinzipiell veränderten und störungsanfälligen Situation, in der wir uns heute befinden, die ebensowenig wie in vergangenen Jahrzehnten rasche und befriedigende Lösungen durch die Marktautomatik erhoffen läßt. Eine Beschäftigungspolitik mit höchster Priorität tut daher mehr not denn je. Aber mit dieser Erkenntnis allein ist es noch nicht getan. Denn die heutigen Verhältnisse, die sich in vieler Beziehung von früheren Rezessionen und Depressionen unterscheiden, lassen es nicht zu, einfache keynesianische Rezepte aus früheren Zeiten unkritisch zu übernehmen. Die Hoffnung, man könne mit beliebigen globalen Staatsausgabensteigerungen die Arbeitslosigkeit einschränken und dann durch „fine tuning“, durch anpassende Budgetvariationen, die Konjunkturbewegung in engen Grenzen halten, kann gegenwärtig nicht als ausreichend angesehen werden. Trotz der Regularität des Konjunkturzyklus als solchem hat jede einzelne Konjunkturlinie ihre eigene Individualität. Vor allem die gegenwärtige Situation enthält viele neue Elemente, welche beim Einsatz von beschäftigungspolitischen Maßnahmen zu berücksichtigen sind.

Sicherlich ist aus dem keynesianischen „Werkzeugkasten“ auch derzeit das Instrument hoher Staatsausgaben nicht entbehrlich, um die aus verschiedensten Gründen geschwächte private Investitionstätigkeit zu ergänzen und kumulative Nachfrageausfälle mit ihren depressiven Folgen zu verhindern. Aber im Gegensatz zu den dreißiger Jahren kann

es sich nicht um eine *undifferenzierte* Forderung nach höheren Staatsausgaben (oder Steuersenkungen) handeln. Damals gab es — in einem allgemein deflationistischen Klima — Massenarbeitslosigkeit in nahezu allen Branchen und Berufen. Es war daher ziemlich unerheblich, wo eine zusätzliche Nachfrage anfiel. Man konnte auf jeden Fall mit einer Produktions- und Beschäftigungsausweitung rechnen, die dann auf andere Wirtschaftszweige übergreifen würde.

Heute ist die Lage weit differenzierter. Erstens ist trotz hoher genereller Arbeitslosigkeit die *Verteilung* der Arbeitslosigkeit nach Branchen, Regionen, Qualifikationen und Personengruppen (Jugendliche, Frauen, Behinderte etc.) sehr unterschiedlich. Und zweitens ist nach Jahren inflationistischer Entwicklung und eines sich über Preis-Lohn-Kämpfe abwickelnden Verteilungskonflikts die Gefahr, daß zusätzliche Nachfrage in Preis- statt Produktionssteigerungen verpufft, weit größer als in den dreißiger Jahren. *Globale* Nachfragestimulierung ist daher nicht angebracht. Vielmehr ist eine gezielte Steuer- und Ausgabenpolitik notwendig, die ein Anheizen der Nachfrage in Engpaßbereichen (mit nachfolgenden Preisauftriebstendenzen) möglichst vermeidet. Sie muß vor allem in jenen Bereichen ansetzen, wo freie Kapazitäten und Arbeitslosigkeit stark ausgeprägt sind, und sie sollte Konkurrenzmechanismen stärken, die für eine inflationsschwache Produktionsausweitung sorgen. Eine Politik dieser Art muß nicht nur auf *zusätzlichen* öffentlichen oder steuerlich geförderten privaten Ausgabenerhöhungen beruhen, sie kann auch durch gezielte Umschichtungen bisheriger Ausgaben und Maßnahmen gefördert werden.

2. Öffentliche Nachfrageförderung und differenzierte Arbeitsmarktpolitik

Eine Stärkung der effektiven Nachfrage durch öffentliche Maßnahmen (Fiskal- und Geldpolitik) scheint in der gegenwärtigen Periode eine unerläßliche Voraussetzung für den Erfolg jeder wie auch immer gearteten beschäftigungsorientierten Politik. Angesichts der generell rezessiven Einflüsse besteht ohne Schaffung eines stabileren Absatzklimas wenig Hoffnung auf dauerhafte und selbsttragende Aufschwungtendenzen. Aber eine traditionell-keynesianische Beschäftigungspolitik — auch in differenzierter Form — ist für sich allein nicht genug. Die Arbeitslosigkeit hat verschiedene Wurzeln und benötigt dementsprechend auch verschiedene Therapien. Eine an *aktueller* Arbeitslosigkeit und Unterauslastung orientierte Nachfragestützung läuft Gefahr, unter Umständen falsche Strukturen zu konservieren und damit gegenwärtige und künftige *strukturelle* Arbeitslosigkeit zu erhalten bzw. zu erzeugen, also Qualifikationen zu begünstigen, die nicht mehr oder nur wenig benötigt werden.

Die differenzierte Nachfrageförderung muß daher durch eine ebenso differenzierte aktive Arbeitsmarktpolitik unterstützt werden. Soweit es gegenwärtig bereits Engpässe bei der Arbeitskräftebeschaffung gibt, kann die aktive Arbeitsmarktpolitik durch Umschulung und/oder Übersiedlungsbeihilfen *unmittelbar* zur Verringerung der Arbeitslosigkeit beitragen. Ebenso wichtig ist auch die Schulung von Arbeitslosen und insbesondere arbeitslosen Jugendlichen für Qualifikationen, die bei einem kommenden Aufschwung und im längerfristigen Wachstumsprozeß besonders gefragt sein werden. Dies würde die Chancen für eine raschere und dauerhaftere Senkung künftiger Arbeitslosenzahlen verbessern.

In dieser Richtung könnte noch manches getan werden, obwohl die Schwierigkeiten nicht übersehen werden sollten. Erstens ist eine solche Politik kostspielig, wobei allerdings der große Nutzen, der aus der Erhaltung und Förderung von Qualifikationsniveaus und der Vermeidung psychologischer Schäden und sozialer Spannungen erwächst, kaum hoch genug angesetzt werden kann. Und zweitens wird es bei anhaltender Rezession immer schwieriger, die strukturellen Bedingungen und Erfordernisse in einer kommenden Aufschwungphase klar vorherzusehen. Trotzdem könnte einiges erreicht werden, insbesondere wenn es gelänge, durch Koordinationsmaß-

nahmen und -gespräche gewisse längerfristige Investitions-, Ausbau- und Schulungsprogramme aufeinander abzustimmen. Außerdem: Je mehr es gelingt, durch allgemeine Beschäftigungspolitik die Arbeitslosigkeit zu senken und die Produktionskapazitäten besser auszunutzen, um so klarer werden die strukturellen Elemente sichtbar werden und um so leichter wird es fallen, „richtige“ Entscheidungen zu treffen.

3. Barrieren einer beschäftigungsorientierten Wirtschaftspolitik

Das bisher skizzierte Konzept einer überwiegend beschäftigungsorientierten, nachfrage- und beschäftigungsexpansiven Wirtschaftspolitik kann auf drei Barrieren stoßen, die in der öffentlichen Diskussion eine wichtige Rolle spielen: das Problem der Staatsverschuldung, das Inflationsproblem und — falls es um die Beschäftigungspolitik einzelner Staaten geht — das Zahlungsbilanzproblem.

a) Staatsverschuldung

Das Problem hoher und wachsender Staatsschulden spielt eine besondere Rolle. Obwohl mit der Staatsschuld auch echte ökonomische Probleme verbunden sind, handelt es sich hier vor allem um eine Barriere, die durch obstruierende Vorstellungen und politische Auseinandersetzungen eine besonders einschneidende Bedeutung erlangt hat. Wenn durch öffentliche Politik in rezessiven Perioden dem kumulativen Nachfrageverfall Einhalt geboten werden soll, dann ist es unvermeidlich, daß der Staat angesichts der allgemeinen realen Ausgabenstagnation bzw. Ausgaben-schrumpfung gegensteuert, d. h. *seine* Ausgaben nicht in gleichem Maße bremst. Das heißt, der Staat soll und muß sich verschulden. Tut er das nicht und versucht er, die Ausgaben den stagnierenden Einnahmen anzupassen, so verschärft er die Rezession. Dauert eine Rezession längere Zeit an, so besteht — bei beschäftigungsorientierter Politik — auch längere Zeit die Notwendigkeit für staatliche Defizite, und der Schuldenstand wird notwendigerweise ansteigen.

Wachsende öffentliche Schuldenstände in Rezessionsperioden sind somit eine notwendige und wünschenswerte Begleiterscheinung einer beschäftigungsorientierten Politik. Selbst wenn die Politik nicht beschäftigungsorientiert ist, aber die ärgsten Einbrüche verhindern will, wird sie Defizite und Schulden hinnehmen müssen, wie das auch in sämtlichen

Industriestaaten in den letzten zehn Jahren geschehen ist. Diese Konstellation erhält ihren Sinn und ihre Rechtfertigung aus der Sonderstellung des Staates, der mit seinen Einnahmen und Ausgaben *gesamtwirtschaftlich stabilisierende Aufgaben* zu erfüllen hat.

Das Ausmaß und die möglichst reibungslose Organisation einer solchen Verschuldungsperiode ist nicht problemlos und erfordert Überlegung und Geschick. Aber der Weg zu einer (vom beschäftigungspolitischen Standpunkt) möglichst optimalen Defizit- und Schuldenpolitik ist häufig politisch und psychologisch versperrt, weil in der öffentlichen Debatte staatliche schuldenfinanzierte Beschäftigungspolitik einer privaten Verschwendungssucht gleichgesetzt wird und dadurch völlig falsche Vorstellungen entstehen. Dies gilt zum Beispiel für die These, daß durch die Schulden künftige Generationen belastet werden. Zwar ist sie bei Auslandsschulden zutreffend, nicht aber bei Inlandsschulden, wo ja die zusätzlichen, schuldenfinanzierten Ausgaben *heutige zusätzliche* Produktion bewirken, die ansonsten infolge von Unterbeschäftigung überhaupt nicht zustande gekommen wäre. Die Verschuldungsproblematik, die in mancher Hinsicht sicherlich existiert, kann hier nicht weiter behandelt werden. Das Hauptproblem besteht aber darin, daß infolge der aufgehäuften Vorurteile und politisch-taktisch gebrauchten Argumente eine sachliche Auseinandersetzung über das Pro und Kontra einer ausgewogenen und effizienten Verschuldungsstrategie (bzw. Schuldenrückzahlung in Zeiten guter Konjunktur) sehr erschwert worden ist.

b) Inflation

Das Inflationsproblem stellt jede Beschäftigungspolitik vor sehr schwierige Aufgaben. Die oligopolistische und monopolistische Struktur der Wirtschaft und die Lohnpolitik der Gewerkschaften können dazu führen, daß wachsende Nachfrage noch lange vor Erreichung der Vollbeschäftigung in höhere Preis- und Lohnforderungen umgesetzt wird. Kapitulierte man vor diesem Problem im Zeichen eines mit höchster Priorität ausgestatteten Preisstabilisierungsziels, so bleibt die Beschäftigung auf der Strecke und man erhält ein Unterbeschäftigungsgleichgewicht oder — noch schlimmer — Stagflation. Die Herausforderung besteht darin, Beschäftigungspolitik mit anderen Maßnahmen so zu koppeln, daß sich die Auftriebstendenzen *überwiegend* im Beschäftigungsbereich nieder-

schlagen und die Inflation sich in Grenzen hält. Dazu gehört — trotz aller Schwierigkeiten, die man damit erlebt hat — eine Bereitschaft, Einkommenspolitik zu betreiben, d. h. der Versuch, den Verteilungskonflikt durch Absprachen, Verhandlungen, Mitspracherechte etc. in Bahnen zu lenken, die einen Preis-Lohn-Wettlauf, wenn schon nicht unnötig machen, so doch bremsen. Die Koppelung einer Einkommenspolitik mit einer glaubhaften und engagierten Beschäftigungspolitik sollte die Erzielung von Konsens und Abmachungen erleichtern.

c) Zahlungsbilanzprobleme

Lassen viele Staaten der Rezession freien Lauf, so werden beschäftigungsorientierte Staaten auf Zahlungsbilanzschwierigkeiten stoßen. Mit wachsender wirtschaftlicher Aktivität werden ihre Importe steigen, während die Exporte von der Absatzschwäche im Ausland weiterhin betroffen sind. Nationaler Beschäftigungspolitik sind daher durch die Integration in eine rezessionsbeladene Umwelt relativ enge Schranken gesetzt. Im Prinzip können diese Schranken durch flexible Wechselkurse umgangen werden, da dann keine Devisenprobleme entstehen können. Aber isolierte Beschäftigungspolitik würde einen ständigen Abwertungsdruck bewirken, der die Bekämpfung der Inflation erschweren würde. Es muß daher darauf hingearbeitet werden, daß die Spielregeln des Welthandels, die mit ihrem Freihandelsdogma auf eine vollbeschäftigte Weltwirtschaft zugeschnitten sind, so modifiziert werden, daß beschäftigungsfördernde Maßnahmen eines Landes, die schließlich auch anderen Staaten zugutekommen, durch gemeinsame und vereinbarte Schritte außenwirtschaftlich abgedeckt werden können, ohne daß es zu einer Schrumpfung des Welthandels kommt. Geschieht dies nicht und läßt man ein Ausufern der rezessiven Tendenzen zu, dann ist die Ausbreitung eines heimlichen und gegenseitig schädigenden Protektionismus zu befürchten. Zum Teil hat dieser Prozeß schon begonnen.

4. Die aktuelle Diskussion: Arbeitszeitverkürzung

Zur Frage der Arbeitszeitverkürzung ist zu sagen, daß diese ganz unabhängig von der Beschäftigungsfrage stets ein erstrebenswertes Ziel war und ist. Freizeit zur Verrichtung selbstgesteuerter Aktivitäten und für Muße ist ein wesentlicher Bestandteil eines höhe-

ren Lebensstandards und einer höheren Lebensqualität. Aus dieser Sicht sind weitere Arbeitszeitverkürzungen auf jeden Fall erstrebenswert. Sie könnten in der gegenwärtigen Periode im Rahmen einer allgemeinen Beschäftigungspolitik sicher auch einen gewissen Beitrag zur Entschärfung des Arbeitslosigkeitsproblems leisten. Man wird aber von mäßigen Arbeitszeitverkürzungen keine sehr tiefgreifenden Einschnitte im Hinblick auf eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation erwarten können. Sollte man jedoch zu dem

Schluß kommen, daß eine wirtschaftliche Expansion, die den oben diskutierten Beschäftigungsstrategien zugrunde liegt, aus verschiedenen Gründen entweder nicht realisierbar oder nicht wünschenswert ist, müßte man radikale Formen der Wochen- und Lebensarbeitszeitverkürzung oder die Entwicklung von alternativen Produktionsorganisationen zur Diskussion stellen, wenn sich das Arbeitslosigkeitsproblem bei ständig steigender Arbeitsproduktivität nicht enorm verschärfen soll.

III. Schlußbetrachtung

Die für die Weltwirtschaft entscheidenden kapitalistischen Industriestaaten befinden sich derzeit in einer mehr oder weniger „normalen“ rezessiven Periode, in der Arbeitslosigkeit systembedingt anfällt. Ihre völlige Beseitigung ist unter diesen Umständen kaum möglich, und selbst eine Reduzierung ist schwierig und erfordert engagierten Einsatz. Patentrezepte für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gibt es in dieser Situation nicht, vor allem auch deshalb nicht, weil als Folge der raschen und dramatischen Änderungen, die sich seit 1945 in der Weltwirtschaft auf verschiedensten Ebenen vollzogen haben (Weltwährungssystem, multinationale Unternehmen, neue Industriestaaten, Automation und Mikroelektronik, Inflation und Zinssätze etc.), das Investitionsverhalten der Unternehmen und das Konsumverhalten der Haushalte schwankender und unberechenbarer geworden sind. Der Grad der Änderungen und der Unsicherheit ist seit der Trendwende noch gewachsen und erschwert den Einsatz einer effizienten und richtig dosierten Wirtschaftspolitik. Erfahrungen aus der Vergangenheit und theoretische Einsichten sind zwar nicht wertlos, müssen aber in einem ständigen Lernprozeß an Hand laufender Geschehnisse korrigiert und erweitert werden.

In einer solchen Situation muß eine Beschäftigungspolitik, die es mit der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ernst meint, ganz abgesehen davon, welche konkrete Maßnahmen gewählt werden, gewisse Grundsätze beachten. Am wichtigsten ist, daß der beschäftigungspolitische Gesichtspunkt die gesamte Wirtschaftspolitik begleitet, da die meisten gesamtwirtschaftlich wirksamen Maßnahmen auch Auswirkungen am Arbeitsmarkt haben (können). Die Unsicherheit, mit der wir es heute zu tun haben, macht es auch ratsam, eine nach allen Seiten offene, experimentell orientierte und flexible Politik zu betreiben, um Lernprozesse anzuregen und zu erleichtern. Das bedeutet in der Praxis die Verwendung einer multidimensionalen Strategie, d. h. die Verwendung verschiedener beschäftigungsfördernder Maßnahmen in wechselnden Proportionen und die Vermeidung einer engen theoretischen Dogmatik. Als Endergebnis erhalten wir somit nicht ein feststehendes Rezept, das eine Beschäftigungspolitik „aus einem Guß“ liefert und bloß zur Anwendung gebracht werden muß, sondern den Ausblick auf reale Fortschritte durch eine mit hohem Beschäftigungseinsatz betriebene, pragmatisch orientierte Politik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Vergangenes versteht und für Künftiges offen ist.

Kommentar und Replik

INF-Verhandlungen

Zum Beitrag von Eckhard Lübke, Zwischenbilanz der INF-Verhandlungen, B 28—29/83, S. 15—31

Der genannte Beitrag von Eckhard Lübke wird zum Stand der INF-Verhandlungen wird zum gegenwärtigen Zeitpunkt sicherlich ein besonderes Interesse hervorrufen. Um so notwendiger erscheint es mir, für die kommende Diskussion um Verlauf und Ergebnisse der Gespräche einige Anmerkungen anzufügen, die mir für die Frage, welche der beiden Seiten sich während der Gespräche „beweglicher“ gezeigt hat, von Bedeutung zu sein scheinen:

1. Paul Nitze und Julij Kwizinskij haben ihre Waldspaziergangsüberlegungen weder „auf eigene Faust“ angestellt noch als eine Kompromißeinigung aufgefaßt. Vielmehr handelten beide im Einverständnis mit maßgeblichen Persönlichkeiten ihrer Regierungen, die ihnen „grünes Licht“ für das Bemühen um ein unverbindlich-versuchswises INF-Einvernehmen gegeben hatten. Kwizinskij hat seinem Gesprächspartner ausdrücklich erklärt, er sei zu der Suche nach einem möglichen Kompromiß autorisiert, und hinzugefügt, daß er nicht gesonnen sei, seine Laufbahn durch Eigenmächtigkeiten aufs Spiel zu setzen. Dieser Vorgang ist von John Barry in allen Einzelheiten an die Öffentlichkeit gebracht worden (*J. Barry, Is there a way out of zero-zero?, in: The Times vom 1. 6. 1983*).

2. Am Ende ihres Waldspazierganges verständigten sich Nitze und Kwizinskij darauf, daß Nitze auf ein — positives oder negatives — Signal aus Moskau warten solle, bevor er in Washington auf eine Entscheidung dringe. Es verstand sich freilich von selbst, daß Nitze von dem Kompromißentwurf, den er zusammen mit Kwizinskij formuliert hatte, seiner Regierung sofort berichtete. Verständlicherweise stieß das Papier — wie jeder Kompromiß, der ja mit der Preisgabe auch eigener Standpunkte verbunden ist — bei den damit befaßten Stellen nicht auf ungeteilte Zustimmung, aber Nitze war sich hinreichend sicher, daß er, sobald ein positives Votum aus Moskau vorliege, die gemäßigt ausgefallene Kritik einiger Personen überwinden und insbesondere den Präsidenten zur Billigung veranlassen könne. Auf sowjetischer Seite jedoch war mittlerweile ein Kurswechsel eingetreten, dessen Hintergründe sich nur vermuten lassen. Außenminister Gromyko, der Kwizinskij zum

Waldspaziergang ausdrücklich ermutigt hatte, zeigte sich nunmehr total ablehnend. Die Kritik richtete sich dabei nicht so sehr gegen Einzelpunkte des Kompromißentwurfs als vielmehr gegen den Abschluß eines Kompromisses zu diesem Zeitpunkt überhaupt. Vermutlich lag dies darin begründet, daß Breshnew, der noch im Juni 1982 an einen INF-Friedensgipfel mit Präsident Reagan gedacht zu haben scheint, im Verlauf des Sommers die physische Kraft zu einem derartigen Vorhaben einbüßte. Dementsprechend erhielt Nitze im August 1982 ein negatives Signal aus Moskau. Daraufhin war es für ihn sinnlos geworden, sich für den ohnehin aussichtslos gewordenen Kompromißentwurf in Washington zu engagieren. Mit dem Argument, man könne das, was als Kompromiß entstanden sei, nicht als amerikanischen Vorschlag (von dem dann Abstriche zu sowjetischen Gunsten gemacht werden müßten) beibehalten, wurde das Nitze-Kwizinskij-Papier daraufhin auch in Washington fallengelassen (*J. Barry, New men take over in Moscow, in: The Times vom 2. 6. 1983*).

3. Der Andropow-Vorschlag vom 21. Dezember 1982 zielt — wie alle sowjetischen Vorschläge über die Begrenzung der in Europa stationierten Mittelstreckenwaffen seit 1979 — darauf ab, die amerikanischen Systeme mittlerer Reichweite in diesem Raum auf ca. null zu halten (bei den Raketen) bzw. zu bringen (bei der Gesamtheit von nuklearen Raketen und Flugzeugen), ohne daß die UdSSR ihre modernen, heute noch relevanten Systeme (SS-20 und Backfire) verschrotten muß. Dementsprechend hat der KPdSU-Generalsekretär nicht, wie E. Lübke meint, den Abbau von „mindestens 81 SS-20“ angeboten. Statt dessen hat er — augenscheinlich ganz bewußt — doppelsinnig in Aussicht gestellt, daß die SS-20 in dem genannten Umfang „abgezogen“ bzw. „vermindert“ werden könne. Das läßt, da nach sowjetischer Auffassung nur über die im europäischen Bereich stationierten Systeme eine Übereinkunft abgeschlossen werden kann, die Möglichkeit offen, daß die „abziehenden“, „zu vermindern“ Systeme weiter östlich wieder aufgestellt, d. h. nur verlegt werden. Als SPD-Kanzlerkandidat

Vogel während der Unterredung mit Generalsekretär Andropow am 12. Januar 1983 nachfragte, ob die ihm am Vortage gegebene Auskunft, ein Teil der sowjetischen Raketen würde vernichtet und ein anderer nach Osten verschoben werden, bedeute, es „würden auch SS-20 vernichtet werden oder nur SS-4/5“, erhielt er eine ausweichende, völlig nichtssagende Antwort, wie in dem Gesprächsprotokoll von Botschafter Meyer-Landrut nachzulesen ist (*Quick vom 27. 1. 1983*). Das kann doch nur heißen, daß die sowjetische Führung jene Zusage, die E. Lübke meier als gegeben annimmt, unbedingt vermeiden wollte. Am 2. April 1983 erklärte Außenminister Gromyko — nach einer vorangegangenen Auslassung des für Westeuropa zuständigen Ersten stellvertretenden Leiters der Abteilung Internationale Beziehungen beim ZK der KPdSU, Vadim Sagladin, in gleichem Sinne — auf einer Pressekonferenz in Moskau, daß niemand der UdSSR das Recht bestreiten könne, Raketen, die sie aufgrund einer künftigen Vereinbarung aus Europa abzuziehen habe, nach Asien zu verlegen. Für die NATO-Staaten ist dies aus mehreren Gründen unannehmbar:

— Von der „Swingzone“ des westlichen bis mittleren Sibiriens, die von der sowjetischerseits vorgeschlagenen Demarkation beim 50. Längengrad (Semipalatinsk westlich des SS-20-Stationierungsgebiets bei Novosibirsk) nicht berührt wird, läßt sich sowohl Westeuropa als auch Ostasien erreichen.

— Die SS-20-Startgeräte sind transportfähig und lassen sich mit der Eisenbahn in ein bis zwei Wochen und mit dem Flugzeug in noch kürzerer Zeit von Sibirien in die europäische Sowjetunion verbringen. Sobald die UdSSR über die derzeit in Entwicklung begriffenen Kapazitäten verfügt, die SS-20-Startgeräte unzertrennlich durch die Luft zu verfrachten, wird die erforderliche Zeit auf ein bis zwei Tage schrumpfen.

— Eine Rüstungsbegrenzung in Europa zu Lasten anderer Staaten — vor allem Japans und Chinas — würde den guten Sitten in der internationalen Politik widersprechen und die Beziehungen der NATO zu den fernöstlichen Ländern belasten. Das gilt um so mehr, als die Sowjetunion mit ihren auf asiatischem Boden stationierten SS-20 bereits ein Mehrfaches an Sprengköpfen besitzt wie die einzige asiatische Nuklearmacht China.

4. Die Zahlenangabe von 243 SS-20-Startgeräten (mit jeweils 3 MIRV-Sprengköpfen pro Rakete und einer unbekanntenen Zahl von Nachladeraketen pro Startgerät) stammt nicht, wie E. Lübke meier meint, allein aus westlichen Quellen. Sie ist seit dem Spätherbst 1981 immer wieder auch von sowjetischer Seite genannt worden — so auf der

5. Generalsekretär Andropow hat sich, wie E. Lübke meier hervorhebt, am 3. Mai 1983 dazu bereit erklärt, nicht nur Startgeräte (Systeme), sondern auch Sprengköpfe zu zählen. Diese öffentliche Stellungnahme dient offenkundig dem Zweck, dem westlichen Einwand, die UdSSR suche sich einer Berücksichtigung ihres durch die unabhängig steuerbaren Mehrfachsprengköpfe (MIRV) der SS-20 gegebenen größeren Potentials zu entziehen, in der öffentlichen Diskussion die Überzeugungskraft zu nehmen. Ein entsprechendes diplomatisches Angebot ist bisher nicht gefolgt. Zudem macht die sowjetische Führung für die britischen und französischen Raketenstartgeräte, die gegen die SS-20-Startgeräte aufgerechnet werden sollen, so stark überhöhte Sprengkopffzahlen geltend, daß sich auf dieser Basis so gut wie nichts an der Startgeräterelation von eins zu eins zu ändern bräuchte. Gegenüber dem SPD-Kanzlerkandidaten Vogel hieß es während der Unterredung vom 12. Januar 1983, daß die Briten und Franzosen auf ihren 162 Startgeräten insgesamt 464 Sprengköpfe hätten — was für die UdSSR die Zulässigkeit eines Gegengewichts von 155 SS-20-Startgeräten bedeuten würde. Die sowjetische Rechnung kommt — bis auf 78 französische „boden- und luftgestützte Sprengköpfe“, deren Zuordnung unklar ist — dadurch zustande, daß britische und französische MRV-Streusprengköpfe, die nur gegen jeweils ein Ziel gelenkt werden können und nach den zwischen den USA und der UdSSR vereinbarten SALT-Kriterien als Einfachsprengköpfe anzusehen sind, als MIRV-Mehrfachsprengköpfe gezählt werden. Inzwischen haben andere sowjetische Repräsentanten — etwa aus der Bonner Botschaft — anderslautende Rechnungen für die britischen und französischen Sprengköpfe aufgemacht, die dann freilich zum gleichen Endergebnis kommen. Eine weitere Prämisse, welche die sowjetische Seite willkürlich einführt, ist die Einbeziehung der seegestützten Raketenysteme Großbritannien und Frankreichs, die aufgrund ihrer waffentechnischen Merkmale (Raketen auf U-Booten mit Nuklearantrieb) nach den vereinbarten SALT-Kriterien als interkontinental-strategische Systeme zu gelten haben. Landgestützte Mittelstreckensysteme sind derzeit auf westeuropäischem Boden nur in der Gestalt von 18 französischen S 3 (mit einem Sprengkopf und ohne Nachladekapazitäten) vorhanden. Generalsekretär Andropow hat die Entschlossenheit, sich über die Zählung von Sprengköpfen nichts abhandeln zu lassen, in seinen Antworten auf die Fragen von Vertretern finnischer gesellschaftlicher Organisa-

tionen unmißverständlich klargemacht: „Im Ergebnis der Reduzierung“, so erklärte er, werde die UdSSR ebenso viele Systeme in Europa wie Großbritannien und Frankreich behalten — nämlich „162 Raketen“ und „138 Einheiten“ bei den Nuklearflugzeugen. Nach seiner Darstellung würde dies die Basis sein, auf der man sich über die „Gleichheit der Kernwaffenpotentiale in Europa, sowohl was die Träger als auch die Sprengköpfe betrifft“, einigen könnte (*Radio, Moskau, 10. 5.*

1983, in russischer Sprache). Demnach gilt im Kreml das Prinzip: Wie die Rechnung frisiert wird, bleibt gleichgültig, die Hauptsache ist, daß unter dem Strich das richtige Resultat — ein Kräfteverhältnis, bei dem auf dem europäischen Schauplatz allein die derzeit vorhandenen britischen und französischen Kernwaffen den nur durch relativ wenige Ostverlegungen verminderten sowjetischen SS-20 und Backfire gegenüberstehen — herauskommt.

Gerhard Wettig
(Bundesinstitut für ostwissenschaftliche
und internationale Studien)



Gerhard Wettigs Kritik bezieht sich im wesentlichen auf meine Darstellung des von den beiden Chefunterhändlern Nitze und Kwitzinskij auf einem Waldspaziergang am 16. Juli 1982 entworfenen Kompromisses und meine Bewertung des Andropow-Vorschlags vom 21. Dezember 1982.

1. Zum Waldspaziergang

Gerhard Wettig stützt sich auf zwei Artikel von John Barry in *The Times* vom 1. 6. 1983 bzw. 2. 6. 1983, ich berufe mich auf Berichte der amerikanischen Journalisten Leslie Gelb, der in der Carter-Administration einen hochrangigen Posten im Rüstungskontrollbereich innehatte, und Strobe Talbott, einem in diesen Fragen publizistisch ausgewiesenen Reporter des Nachrichtenmagazins *Time*. Beiden werden ausgezeichnete Verbindungen zur amerikanischen Regierung nachgesagt. Ihre Berichte und die eines weiteren amerikanischen Journalisten (vgl. B. Gwertzman in: *International Herald Tribune (IHT) vom 13. 1. und 17. 1. 1983*) bestätigen meine Version in den von Wettig kritisierten zwei Punkten:

a) Es sei dahingestellt, ob Nitze überhaupt zu informellen Sondierungen nach der Art des Waldspaziergangs ermächtigt war. In der Sache scheint er aber doch „auf eigene Faust“ gehandelt zu haben. Gelb berichtet (*IHT vom 20. 1. 1983*), Nitze haben im Juli 1982 das Kompromiß-Modell „offenbar ohne Ermächtigung“ („apparently without authorization“) unterbreitet, und Talbott schreibt (*Time vom 31. 1. 1983, S. 13*), daß Nitze es schließlich im letzten Sommer selbst übernommen habe, die Trägheit des amerikanischen politischen Prozesses zu überwinden („Finally, last summer, Nitze took it upon himself to overcome the

inertia of the American policymaking process“; vgl. auch B. Gwertzman, in: *IHT vom 13. 1. 1983*).

Auch im Zusammenhang mit dem Anfang dieses Jahres erzwungenen Rücktritt des damaligen Leiters der amerikanischen Abrüstungs- und Rüstungskontrollbehörde, Eugene Rostow, gab es gleichlautende Meldungen. Rostow soll Nitze während eines Genf-Aufenthalts am 11. und 12. Juli 1982 zu dem Vorstoß ermuntert haben, den Nitze am 16. Juli 1982 auf dem Waldspaziergang dann unternahm (vgl. *IHT vom 13. 1. 1983*). Dies soll ihm von William Clark, dem nationalen Sicherheitsberater von Präsident Reagan, den Vorwurf des Überschreitens seiner Kompetenzen eingetragen und zu seiner Entlassung beigetragen haben (vgl. *IHT vom 17. 1. 1983* und *Süddeutsche Zeitung vom 18. 1. 1983*).

Auch Kwitzinskij scheint auf dem Waldspaziergang seinen Verhandlungsspielraum überschätzt zu haben. In erster Linie dürfte es das Außerachtlassen der britischen und französischen Waffen gewesen sein, das zum Veto Moskaus geführt hat (so L. Gelb, in: *IHT vom 22./23. 1. 1983*; vgl. auch *IHT vom 20. 7. 1983*). Wenig plausibel erscheint dagegen Wettigs „Vermutung“, die negative Antwort Moskaus auf die Nitze-Kwitzinskij-Verständigung sei auf den Verfall von Breshnews physischen Kräften zurückzuführen gewesen. Ich kann mir nicht vorstellen, daß die sowjetische Führung ihre Haltung in einer derart wichtigen Frage vom Gesundheitszustand des Generalsekretärs der KPdSU abhängig macht. Selbst wenn Breshnew zu einem „INF-Friedensgipfel“ physisch nicht mehr in der Lage gewesen sein sollte, hätte die UdSSR, falls sie wirklich an einem Abkommen auf der

Grundlage der Nitze-Kwitzinskij-Formel interessiert war, in der Sache positiv reagieren können. Wer dann wann eine solche Einigung auf höchster Ebene unterzeichnet, ist demgegenüber eine zweitrangige Frage.

b) Wettigs Schilderung der Aufnahme der Nitze-Kwitzinskij-Absprache in Washington stimmt mit den von mir ausgewerteten Quellen nicht überein. Danach ist die Kritik keineswegs — wie Wettig behauptet — „gemäßigt“ ausgefallen, sondern mündete letztlich in einer glatten Ablehnung durch Präsident Reagan (vgl. *S. Talbott, in: Time vom 18. 4. 1983, S. 14*). Eine entscheidende Rolle scheint dabei der von Nitze in Aussicht gestellte Verzicht auf die Pershing II gespielt zu haben. Vor allem im Pentagon war man offenbar nicht bereit, dieses Waffensystem aufzugeben (vgl. *S. Talbott, in: Time vom 31. 1. 1983, S. 15*), nach Gelb soll jedoch auch der Chef des für die Pershing II zuständigen amerikanischen Heeres „erhebliche Vorbehalte“ („strong reservation“) gehabt haben (vgl. *IHT vom 22./23. 1. 1983*). Hinzu kam, daß sich insbesondere das Pentagon daran gestoßen haben soll, daß die Null-Lösung ohne vorherigen Beschluß in Washington auf dem Waldspaziergang von Nitze fallengelassen wurde („They [other officials; E. L.] said that, in particular, the Pentagon was extremely irritated that there had been any movement away from the zero option without a decision in Washington ahead of time“; Gwertzman, in: *IHT vom 13. 1. 1983*). Die insbesondere aus dem Pentagon vorgebrachten Einwände sollen den Präsidenten schließlich bewegen haben, den Nitze-Kwitzinskij-Kompromiß zurückzuweisen und an der Null-Lösung festzuhalten (vgl. jetzt auch *IHT vom 20. 7. 1983*).

Weiterhin spricht für eine Ablehnung durch die US-Regierung, daß sie die erwähnten Presseberichte über die negative Reaktion Washingtons nicht offiziell dementiert hat. Wenn Washington im Sommer letzten Jahres wirklich der Auffassung war, mit der Substanz der Nitze-Kwitzinskij-Absprache leben zu können, bleibt zu fragen, warum man dies nicht öffentlich erklärt hat. Auf diese Weise wäre die Schuldfrage für das Scheitern dieser Verständigung zugunsten der amerikanischen Regierung geklärt worden, was sicherlich jenen insbesondere europäischen Kritikern, die die Kompromißbereitschaft der USA bei den Genfer Verhandlungen bezweifeln, Wind aus den Segeln genommen hätte.

2. Zum Andropow-Vorschlag

Wettig unterstellt, ich nähme eine sowjetische „Zusage als gegeben an“, daß die UdSSR bereit sei, bei einer Verringerung ihres gegen West-

europa gerichteten SS-20-Potentials auf die Anzahl der britischen und französischen Systeme die überzähligen SS-20-Einheiten zu vernichten. Eine solche Schlußfolgerung gibt jedoch die von Wettig angesprochene Passage (s. S. 23) nicht her. Abbau kann Verlegung oder Vernichtung bedeuten, wobei ich mich allerdings gegen eine Verlegung gewandt habe (s. S. 26).

Wettig scheint davon auszugehen, daß die Sowjetunion nie an eine Zerstörung von SS-20-Systemen, sondern immer nur an ihre Verlegung aus dem europäischen in den asiatischen Teil der UdSSR gedacht habe. Der damalige SPD-Kanzlerkandidat Vogel erklärte jedoch in zwei Interviews nach seiner Moskau-Reise Anfang Januar 1983, Gromyko habe ihm gegenüber „später in Bonn“ versichert, „das Hauptverfahren ist Verschrottung. Dann habe ich gefragt: Welche Systeme? Darauf hat Gromyko klipp und klar gesagt: Das ist Gegenstand der Verhandlungen, auch die SS-20“ (*DIE ZEIT vom 18. 2. 1983*; vgl. auch *Süddeutsche Zeitung vom 26. 1. 1983*). Das kann keinesfalls als eine „ausweichende, völlig nichtssagende Antwort“ bezeichnet werden, die Vogel nach dem von Wettig in Anspruch genommenen Gesprächsprotokoll in seiner Unterredung mit Andropow am 12. 1. 1983 erhalten haben soll. Richtig und von mir beschrieben (vgl. S. 25) ist allerdings, daß die UdSSR inzwischen nur noch von Verlegung spricht. Der Sowjetunion-Experte der ZEIT, Christian Schmidt-Häuer, vermutet (*siehe DIE ZEIT vom 15. 4. 1983*), dieser Rückzieher könnte eine Konzession Gromykos an sowjetische Militärkreise sein, die damit zusammenhängt, „daß die Rüstungsprogramme des Pentagon, die Stationierungspläne und der antikommunistische Kreuzzug des altersstarken Ronald Reagan für eine immer engere Koalition zwischen den sowjetischen Generälen und den Zivilisten in der Kreml-Führung sorgen.“ Wenn diese Einschätzung zutrifft, müßte es durch eine flexiblere und pragmatischere Haltung der USA möglich sein, das Bestehen der UdSSR auf Verlegung statt Verschrottung erneut aufzulockern.

Wettig begründet seine Ablehnung einer Verlegungsmöglichkeit von SS-20-Systemen u. a. mit der Transportfähigkeit dieser Waffe. Wer das tut, müßte dann eigentlich auch einen Kompromiß auf der Linie des Waldspaziergangs zurückweisen, wenn er zugleich auf dem von den USA vertretenen Prinzip einer gleichen globalen Obergrenze beharrt. Die Nitze-Kwitzinskij-Formel sah vor, daß der UdSSR insgesamt 165 SS-20 (75 in ihrem europäischen, 90 in ihrem asiatischen Teil) mit zusammen 495 Sprengköpfen verblieben, während die NATO mit nur 75 GLCM-Abschußgeräten (= 300 Marschflugkörper) mit 300 Sprengköpfen

in Westeuropa nachgerüstet hätte. Eine solche Vereinbarung erfüllt nicht das Prinzip gleicher Begrenzungen, es sei denn, die asiatischen SS-20 bleiben außerhalb eines europabezogenen INF-Abkommens (dann stehen 75 GLCM-Einheiten 75 SS-20-Systeme gegenüber). Warum der UdSSR trotz der Mobilität der SS-20 ein asiatisches Kontingent zugestanden werden kann, habe ich in meinem Text zu begründen versucht (s. S. 26). Wettigs Bemerkungen zur Frage der Behandlung der britischen und französi-

schen Waffen betrachte ich nicht als Einwände gegen meine Argumentation. Ich bin wie er der Meinung, daß die NATO zu Recht die sowjetische Forderung nach Aufrechnung dieser Waffen gegen die sowjetischen INF-Raketen ablehnt (s. S. 25 und 26).

*Eckhard Lübke
(Forschungsinstitut
der Friedrich-Ebert-Stiftung)*

Klaus Dieter Schmidt: Vom Staat ist keine Abhilfe zu erwarten. Rezepte gegen die Arbeitslosigkeit

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/83, S. 3—13

In dem mittlerweile fast zehn Jahre dauernden Streit, wie der Arbeitslosigkeit beizukommen ist, gibt es kaum noch neue Gedanken. Die Argumente sind tausendfach gewendet, die Fronten erstarrt. Dennoch gibt es einen bemerkenswerten Tenorwechsel: Der anfängliche Optimismus ist gewichen und hat einer überwiegend skeptischen Einschätzung der Lösungsmöglichkeiten Platz gemacht.

Nach einem kurzen Überblick über den Stand der Diskussion wird an Hand von vielen Beispielen herausgearbeitet, daß Arbeitslosigkeit kein Schicksal, sondern Ausdruck von kollektivem und individuellem Fehlverhalten beim Staat, bei den Unternehmen und bei den Arbeitnehmern ist.

Es wird dafür plädiert, nicht den scheinbar bequemen Ausweg der defensiven Anpassung zu wählen, sondern nach wie vor auf wirtschaftliches Wachstum und Strukturwandel zu setzen. Die Impulse zur Lösung der Beschäftigungskrise müssen vom privaten Sektor kommen. Der Staat kann aber für ein Klima sorgen, in dem Wachstum wieder möglich wird. Die Arbeitslosigkeit, die als „klassisch“ eingestuft wird, muß danach auf zweierlei Weise bekämpft werden: durch mehr Flexibilität bei den Löhnen und durch mehr berufliche Mobilität. Die Lohnpolitik und die Bildungspolitik sind in diesem Konzept die beiden strategischen Größen einer an den Erfordernissen des Marktes ausgerichteten Beschäftigungspolitik.

Manfred Piel/Diethard B. Simmert: Zurück zu einem ausgewogenen Policy-mix. Strategien zur Überwindung der hohen Arbeitslosigkeit

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/83, S. 15—24

Die Strategie der Finanzpolitik ist auf eine Ankurbelung des Wirtschaftswachstums ausgerichtet, so daß durch die Bereitstellung neuer Arbeitsplätze das große Maß an Unterbeschäftigung abgebaut werden kann. Die dazu eingeleiteten Maßnahmen weisen aufgrund der Entzugseffekte, die infolge der Finanzierung durch erhöhte Steuereinnahmen zustande kommen, allerdings einen weniger expansiven Charakter auf als bei einer Kreditfinanzierung. Letztere wird wegen der Konsolidierungsaufgabe nicht in Betracht gezogen.

Die Einkommens- und Arbeitsmarktpolitik kann durch mäßigeren Lohnsteigerungsraten und flankierende Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung zum Abbau der hohen Arbeitslosigkeit beitragen. Während die Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung durchaus umstritten sind, wird niedrigeren Lohnsteigerungen oder längeren Tarifaufzeiten ein positiver Effekt auf die Arbeitsmarktlage zugebilligt, wobei darauf hingewiesen wird, daß es bei den Tariflohnerhöhungen um einen Balanceakt zwischen dem „Zuviel an Kosten“ und dem „Zuwenig an Nachfrage“ geht.

Der Beitrag der Geldpolitik zur Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit besteht darin, durch Abbau der hohen Geldentwertungsraten die Wachstumsaussichten zu verbessern und damit zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beizutragen. Mit Hilfe der Geldmengensteuerung ist es gelungen, den Preisaufrtrieb zur Jahresmitte auf 2,5 Prozent herabzudrücken. Schwierig erscheint heute die Sicherung eines dauerhaft niedrigen Zinsniveaus, um die Investitionstätigkeit zu fördern und die Relation zwischen Realkapitalrendite und Finanzkapitalrendite zu verbessern. Der beschäftigungspolitische Beitrag der Geldpolitik besteht daher darin, daß sie auf Verstetigung angelegt wird und eine Geldversorgung anzustreben ist, die eine Ausschöpfung der Produktionsmöglichkeiten unter Wahrung des stabilitätspolitischen Auftrages erlaubt.

Es wird für einen vernünftigen, aufeinander abgestimmten Policy-mix, der den veränderten Rahmenbedingungen angepaßt ist, plädiert. Die notwendige Verbesserung der Angebotsbedingungen darf nicht dazu führen, die Nachfrageseite zu vernachlässigen. Die hohe Arbeitslosigkeit läßt sich um so schneller reduzieren, als das Wirtschaftswachstum wieder in Gang kommt. Dazu sind aber positive Gewinn- und Einkommenserwartungen ebenso nötig wie niedrige Zinsen und stabile Preise.

Kurt W. Rothschild: Vollbeschäftigung — eine Ausnahmesituation?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/83, S. 25—31

Die hohe Arbeitslosigkeit hat die Frage nach einer effizienten Beschäftigungspolitik zu einem dringlichen Problem gemacht. Es zeigt sich jedoch, daß die Theoretiker und Praktiker auf diese Frage keine einfachen und unmittelbar erfolversprechenden Antworten haben.

Einfache Rezepte sind schon deshalb nicht möglich, weil wir in einer „normalen“ Periode des Kapitalismus leben, in der Störungen und Arbeitslosigkeit nicht zur Gänze vermeidbar sind. Die „goldenen“ sechziger Jahre mit hohem Wachstum und Vollbeschäftigung waren eine historisch einmalige Periode, die durch eine besondere Häufung günstiger Umstände zustande kam. Nach 1970 setzte eine Trendwende ein. Die meisten der günstigen Faktoren verloren an Bedeutung und die Weltwirtschaft war wieder verstärkt störungsanfällig.

Das damit entstandene „endogene“ Arbeitslosigkeitsproblem wurde noch verschärft durch einen weit verbreiteten Wechsel in der Wirtschaftspolitik. An die Stelle der früheren hohen Priorität für Beschäftigung trat nun das Primat der Inflationsbekämpfung. Ein historisch und theoretisch kaum vertretbarer Glaube an die Selbstheilungskräfte der Marktwirtschaft läßt aus dieser Sicht eine umfassende Beschäftigungspolitik unnötig erscheinen.

Demgegenüber wird hier argumentiert, daß zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit entsprechende Maßnahmen erforderlich sind. Voraussetzung für den Erfolg aller beschäftigungsorientierten Maßnahmen ist die Wiederherstellung des Vertrauens in Absatzmöglichkeiten. Staatliche Nachfragepolitik ist daher in der jetzigen Situation unverzichtbar, auch wenn sie mit Defiziten verbunden ist. Aber das ist nicht gleichbedeutend mit keynesianischer globaler Fiskalpolitik. Im Gegensatz zu den dreißiger Jahren ist die Arbeitslosigkeit heute strukturierter und die Inflationsgefahr größer. Die Fiskalpolitik muß daher gezielt eingesetzt werden, um beschäftigungsfördernd und inflationsarm zugleich zu sein. Weiterhin muß sie durch flankierende Maßnahmen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik (zur Milderung der Strukturprobleme) und der Verteilungs- und Einkommenspolitik (zur Eindämmung des Inflationsproblems) ergänzt werden. Besondere Probleme entstehen in der Außenwirtschaft, wenn Beschäftigungspolitik nicht international gemeinsam angegangen wird. Die Frage nach neuen Spielregeln des Zahlungsbilanzausgleichs könnte dann aktuell werden.