

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Norbert Reuter

Arbeitslosigkeit bei ausbleibendem Wachstum –  
das Ende der Arbeitsmarktpolitik?

Hans Gerhard Mendius

Arbeitsgesellschaft am Ende oder vor  
zukunftsreichen Perspektiven?

Überlegungen zu einer überfälligen Neuorientierung

Roland Klopffleisch/Werner Sesselmeier/Martin Setzer

Wirksame Instrumente einer Arbeitsmarkt- und  
Beschäftigungspolitik

Gert Dahlmanns

Mehr Markt für den Arbeitsmarkt

B 35/97

22. August 1997



Norbert Reuter, Dr. rer. pol., geb. 1960; Assistent am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule in Aachen; z. Zt. Habilitation zum Thema „Akkumulationsverläufe entwickelter Industriegesellschaften“.

Veröffentlichungen zur institutionellen Ökonomik, Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik sowie wirtschaftlichen Entwicklung von Industriegesellschaften, u. a.: Der Institutionalismus. Geschichte und Theorie der evolutionären Ökonomie, Marburg 1996<sup>2</sup>; Wirtschaftspolitik zwischen Binnen- und Weltmarkt, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, (1996) 6; Die Transformation der Industriegesellschaft, in: Werner Fricke/Volker Oetzel (Hrsg.), Zukunft der Industriegesellschaft, Bonn 1996.

Hans Gerhard Mendius, Dr. soc., geb. 1944; Studium der Soziologie und Volkswirtschaftslehre in Frankfurt am Main und Heidelberg; Wissenschaftler am Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. – ISF München; 1989–1995 Vorsitzender, seither Mitglied des Vorstands des Arbeitskreises Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF e.V.).

Veröffentlichungen u.a. zu Fragen der Arbeitsmarktstruktur, der beschäftigungspolitischen Bedeutung von kleinen Unternehmen und Handwerk, zur Hersteller-Zulieferer-Vernetzung und zu Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen, z. B.: (zus. mit Werner Sengenberger und Stefanie Weimer) Arbeitskräfteprobleme und Humanisierungspotentiale in Kleinbetrieben, Frankfurt am Main–New York 1987; (Hrsg. zus. mit Ulrike Wendeling-Schröder) Zulieferer im Netz – Zwischen Abhängigkeit und Partnerschaft, Köln 1991.

Roland Klopffleisch, Dipl.-Wirtsch.-Ing., geb. 1966; wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Technischen Hochschule Darmstadt, Fachgebiet Finanzwissenschaft.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Werner Sesselmeier und Martin Setzer) Mehr Beschäftigung durch eine Negative Einkommensteuer, Frankfurt am Main 1996.

Werner Sesselmeier, Dr. rer. pol., geb. 1960; Privatdozent für Volkswirtschaftslehre an der TH Darmstadt.

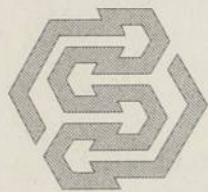
Veröffentlichungen u. a.: Gewerkschaften und Lohnfindung. Zur arbeitsmarkt- und gewerkschaftstheoretischen Analyse flexibler Lohnstrukturen, Heidelberg 1993; Negative Einkommensteuer und ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung, in: Sozialer Fortschritt, (1997) 3; Einkommenstransfers als Instrumente der Beschäftigungspolitik. Negative Einkommensteuer und Lohnsubventionen im Lichte moderner Arbeitsmarkttheorien und der Neuen Institutionenökonomik, Frankfurt am Main u. a. 1997.

Martin Setzer, Dipl.-Wirtsch.-Ing., geb. 1965; wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Technischen Hochschule Darmstadt, Fachgebiet Finanzwissenschaft.

Veröffentlichungen u. a.: Globalisierung und die Zukunft der Arbeit, in: Zukünfte – Zeitschrift des Sekretariats für Zukunftsfragen, (1997) 19; (zus. mit Roland Klopffleisch und Werner Sesselmeier) Beschäftigungspolitische Möglichkeiten einer Negativen Einkommensteuer, in: Konjunkturpolitik, 43 (1997) (i. E.).

Gert Dahlmanns, Dr. jur., MCL, geb. 1938; 1976–1985 Bürgermeister der Stadt Marburg; seit 1986 Vorstand der wirtschaftspolitischen Forschungseinrichtung Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik in Bad Homburg; Mitglied internationaler Forschungs- und Beratungsgremien.

Veröffentlichungen auf den Gebieten Wirtschaft, Recht und Gesellschaftspolitik.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— 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.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.



# Arbeitslosigkeit bei ausbleibendem Wachstum – das Ende der Arbeitsmarktpolitik?

## I. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Sozialen Marktwirtschaft

### 1. Das „Gespenst der Arbeitslosigkeit“ verschwand . . .

In der Frühphase der Bundesrepublik Deutschland setzte sich mehr und mehr die Überzeugung durch, daß die im Rahmen der neu geschaffenen Sozialen Marktwirtschaft<sup>1</sup> bereitgestellten Instrumente zur wirtschaftspolitischen Steuerung von Marktergebnissen sozialökonomische Fehlentwicklungen der Vergangenheit, wie die schwere Wirtschaftskrise der späten zwanziger Jahre und ihre weitreichenden Folgen, dauerhaft verhindern könnten. Auch wenn zunächst starke gesellschaftliche Kräfte aller politischer Richtungen sich für ein wesentlich stärker antikapitalistisch geprägtes Wirtschaftssystem eingesetzt hatten<sup>2</sup>, sprachen die Wirtschaftsdaten nach einigen anfänglichen Turbulenzen eine deutliche Sprache. In den fünfziger Jahren wuchs die Wirtschaftsleistung Jahr für Jahr enorm. Im Durchschnitt lag das Wachstum in dieser Zeit bei jährlichen acht Prozent. Höhepunkt war das Jahr 1955 mit einer knapp zwölfprozentigen Steigerung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (vgl. Schaubild 1)<sup>3</sup>. Hiermit war ein kontinuierlicher Abbau der Arbeitslosigkeit verbunden, die 1950 noch bei knapp 1,6 Millionen Menschen gelegen und sich in einer Arbeitslosenquote von

10,3 Prozent niedergeschlagen hatte. Ab diesem Zeitpunkt sank die Arbeitslosenquote beständig, so daß im Jahr 1960 der Vollbeschäftigungszustand verkündet werden konnte. Die Arbeitslosenquote unterschritt deutlich die Marke von einem Prozent (vgl. Schaubild 2). Das Phänomen der Arbeitslosigkeit schien endgültig der Vergangenheit anzugehören, was als Erfolg der Sozialen Marktwirtschaft interpretiert wurde. In einer Rede vor dem Bundesparteitag der CDU in Karlsruhe im selben Jahr brachte Ludwig Erhard diese Überzeugung folgendermaßen zum Ausdruck: „(. . .) die freie Gesellschaft des Westens (verfügt) über Mittel (. . .), sich gegen die Wiederholung von Krisen zu wehren (. . .). Immerhin kann schon die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der letzten zwölf Jahre eine empirische Bestätigung dafür sein, daß das Gespenst der Arbeitslosigkeit als wirksam und endgültig gebannt angesehen werden darf.“<sup>4</sup>

Der sprunghafte Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahr 1967 auf 459 000 gegenüber 161 000 registrierten Arbeitslosen im Vorjahr löste vor dem Hintergrund der mustergültigen Entwicklung seit 1950 einen gesellschaftlichen Schock aus, da das gebannt geglaubte Gespenst sich wieder zeigte (vgl. Schaubild 2)<sup>5</sup>. Die Tatsache, daß die Arbeitslosenzahlen innerhalb von nur drei Jahren unter das Niveau von 1966 zurückgeführt werden konnten, kann rückblickend aber eher als Bestätigung denn als Widerlegung der Auffassung Erhards gewertet werden, daß die Soziale Marktwirtschaft in der Lage sei, Problemen auf dem Arbeitsmarkt wirksam zu begegnen. Auch die weitere positive Entwicklung mit einem nur geringfügigen jährlichen Anstieg der Erwerbsarbeitslosigkeit und einem deutlichen Überhang an offenen Stellen bis 1973 war dazu angetan, das Vertrauen in die bundesdeutsche Wirtschaftsordnung zu festigen.

1 Auch wenn es heute üblich geworden ist, soziale Marktwirtschaft (mit kleinem „s“) zu schreiben, wird hier auf die Schreibweise zurückgegriffen, die einer der „Väter“ der Sozialen Marktwirtschaft, Alfred Müller Armack, selbst durchgängig gewählt hat. Hierin spiegelt sich eine Grundauffassung wider, daß das Soziale kein Anhängsel, sondern konstitutiver Bestandteil unseres Wirtschaftssystems ist. Vgl. pars pro toto Alfred Müller Armack, *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte*, Bern-Stuttgart 1974.

2 Bekanntlich gab es selbst in der damals gerade neu gegründeten CDU starke Befürworter eines antikapitalistisch geprägten Wirtschaftssystems. Dieser Umstand hat im „Ah-lener Wirtschaftsprogramm“ der CDU von 1947 deutliche Spuren hinterlassen.

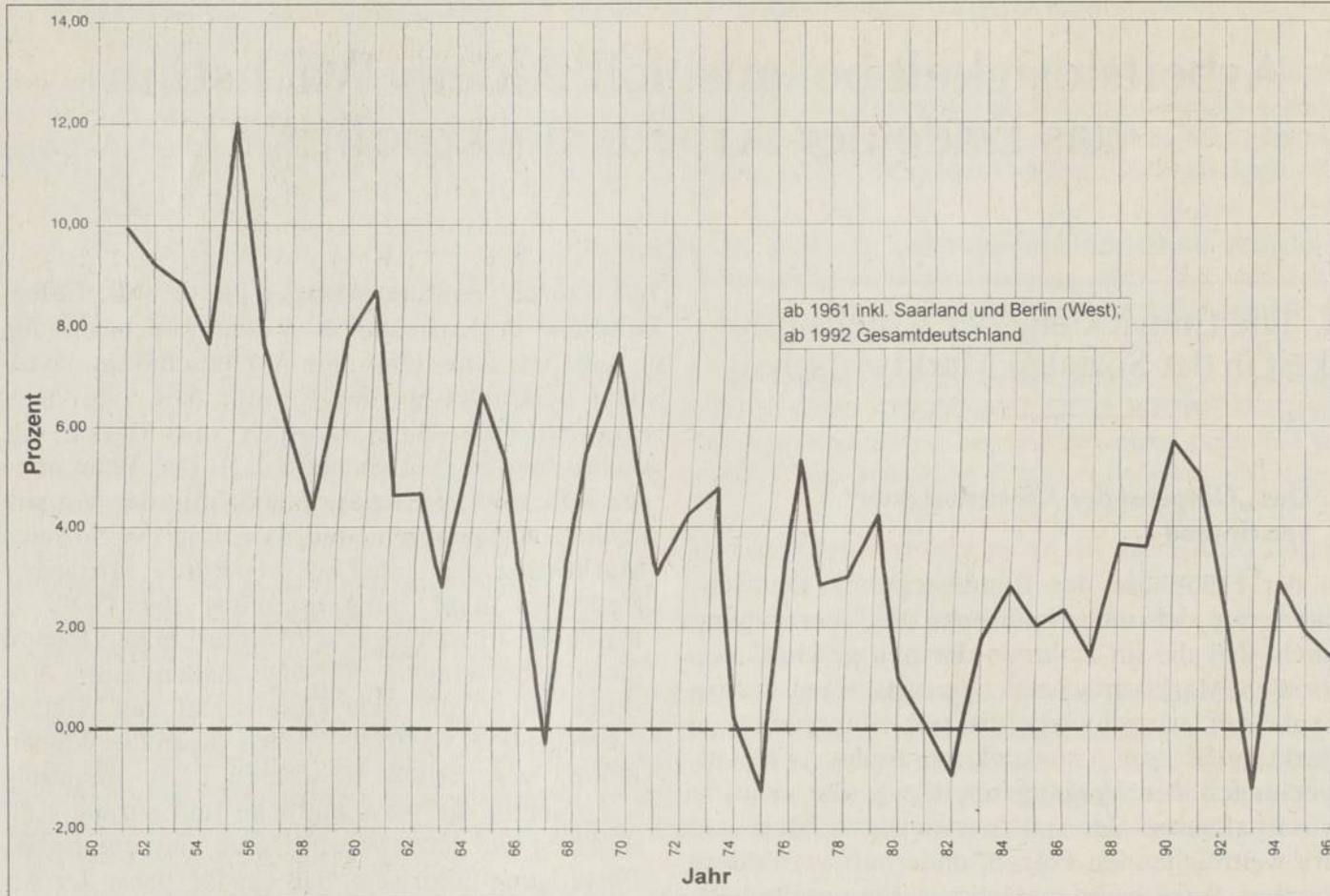
3 Für die Unterstützung bei der Erstellung der Schaubilder danke ich Michael Philipp.

4 Ludwig Erhard, *Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft*, Düsseldorf u. a. 1992, S. 487.

5 Für Erhard dürfte schon die kleine konjunkturelle Delle des Jahres 1966 zum vorzeitigen Ende seiner gut dreijährigen Kanzlerschaft im Dezember des gleichen Jahres beigetragen haben. Vgl. zu dieser Entwicklungsphase Arne Heise, *Arbeit für alle – Vision oder Illusion?*, Marburg 1996, S. 40 ff.

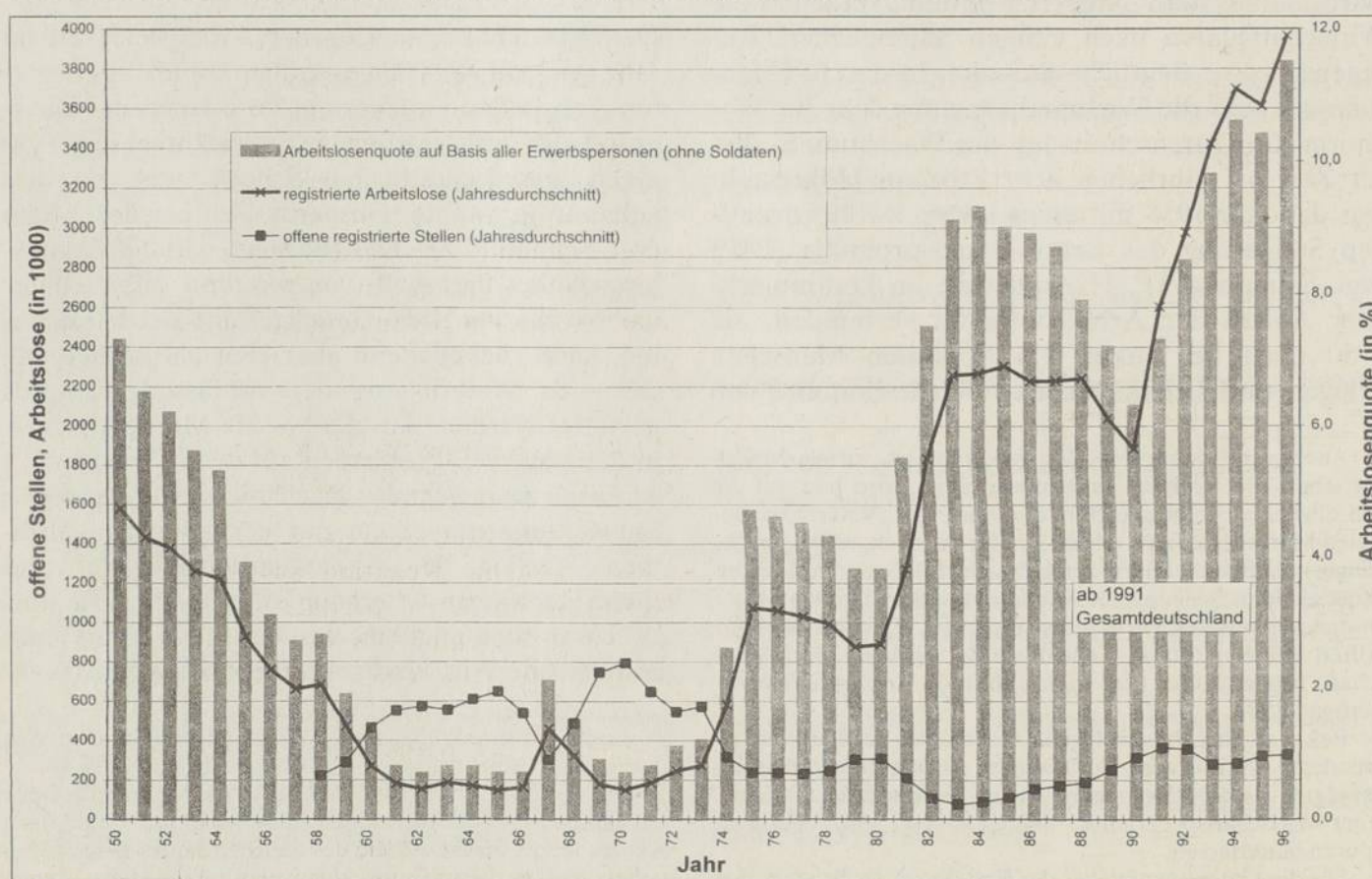


**Schaubild 1: Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsproduktes (in Preisen von 1991)**



Quelle: Statistisches Bundesamt.

**Schaubild 2: Entwicklung der registrierten Arbeitslosigkeit und der offenen Stellen**



Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.



## 2. ... doch nicht auf Dauer

Das Jahr 1974 markiert eine historische Wende auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt. Seit diesem Zeitpunkt ist es nicht mehr gelungen, die Arbeitslosigkeit nach einem rezessionsbedingten Anstieg im folgenden Aufschwung wieder auf das Ausgangsniveau zurückzuführen. In der zweiten bundesdeutschen Rezession stieg sie bis 1975 auf 1,1 Millionen Arbeitslose und sank im darauffolgenden Aufschwung bis 1979 nur auf 876 000, was immer noch ein Plus von 603 000 Arbeitslosen gegenüber der Situation vor der zweiten Rezession bedeutete. Die nächste Rezession begann dann bereits auf einem hohen Arbeitslosensockel und übertraf in der Folge zum ersten Mal wieder die hohen Arbeitslosenzahlen der unmittelbaren Nachkriegszeit: Die Arbeitslosigkeit schnellte bis 1985 auf 2,3 Millionen registrierte Arbeitslose hoch und sank – für Westdeutschland – bis 1991 trotz Einigungsbooms bei einer Arbeitslosenquote von 6,3 Prozent auf nur 1,7 Millionen. Nach kurzer Beruhigung stieg sie danach weiter dramatisch an: 1996 waren in Deutschland durchschnittlich bereits knapp 4,0 Millionen Frauen und Männer (davon 2,8 Millionen in den alten Bundesländern) als arbeitslos registriert, was einer Arbeitslosenquote von 11,5 Prozent entsprach (altes Bundesgebiet: 10,1 Prozent; neues Bundesgebiet: 16,7 Prozent) (vgl. Schaubild 2). Der anhaltende Anstieg der Arbeitslosigkeit im Frühjahr 1997 auf neue Rekordniveaus und die Tatsache, daß auf eine registrierte offene Stelle rund 13 Arbeitssuchende kommen, widerlegt in einer lange Zeit für undenkbar gehaltenen Dramatik die Einschätzung Erhards, daß das Gespenst der Arbeitslosigkeit „wirksam und endgültig gebannt“ sei.

---

## II. Arbeitsmarktpolitik im Zeichen hoher Wachstumsdynamik

---

### 1. Die Grundlagen der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik

Die Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik war getragen von einer spezifischen Sichtweise über den Verlauf marktwirtschaftlich organisierter Industriegesellschaften. Wirtschaftswissenschaftler und Sachverständige gingen bis weit in die siebziger Jahre hinein mit Blick auf die Bundesrepublik davon aus, daß mit einem anhaltenden Wachstum des Sozialprodukts von mindestens vier Prozent pro Jahr zu rechnen sei, das Wachstum also einem

„exponentiellen“ Verlauf folge<sup>6</sup>. Eine derartige dynamische Wachstumsentwicklung verlangt, daß Jahr für Jahr ein höherer realer Wert im Vergleich zum Sozialprodukt des jeweils vorangegangenen Jahres produziert wird. Ausgehend vom Jahr 1960 hätte ein jährliches Wachstum von vier Prozent bedeutet, daß in diesem Jahr rund 40 Milliarden DM, 1970 rund 60 Milliarden DM, 1980 rund 90 Milliarden DM, 1990 rund 130 Milliarden DM und 1996 bereits rund 164 Milliarden *zusätzlich* zum jeweiligen Vorjahr (alles in Preisen von 1991) an Werten hätten geschaffen werden müssen. Ohne den weiteren Ausführungen vorgreifen zu wollen, sei an dieser Stelle nur erwähnt, daß der reale BIP-Zuwachs in Westdeutschland 1995 43 Milliarden DM und 1996 sogar nur 38 Milliarden DM betragen hat (vgl. Schaubild 3).

Es überrascht nicht, daß die vor dem Hintergrund derart optimistischer Wachstumserwartungen gesetzlich fixierte Arbeitsmarktpolitik kaum Instrumente für den Fall vorgesehen hat, daß die Nachfrage nach Arbeit dauerhaft und in wachsendem Ausmaß hinter dem Arbeitsangebot zurückbleibt. Die Erwirtschaftung der prognostizierten hohen jährlichen Steigerungsraten des Sozialprodukts hätte die menschliche Arbeitskraft in der Tat dauerhaft zu einer knappen Ressource gemacht, woran auch hohe Produktivitätssteigerungen nichts Wesentliches hätten ändern können. Primär ist die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik daher quantitativ auf die Überbrückung kurzfristiger Arbeitsplatzlücken (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Kurzarbeitergeld) und qualitativ auf die Anpassung der abhängigen Erwerbspersonen an das Anforderungsprofil des Arbeitsmarktes (Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, Umschulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen) ausgerichtet. Dies spiegelt sich im Arbeitsförderungsgesetz, dem zentralen Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wider.

### 2. Arbeitsmarktpolitik zur Kompensation vorübergehender Wachstumsschwächen

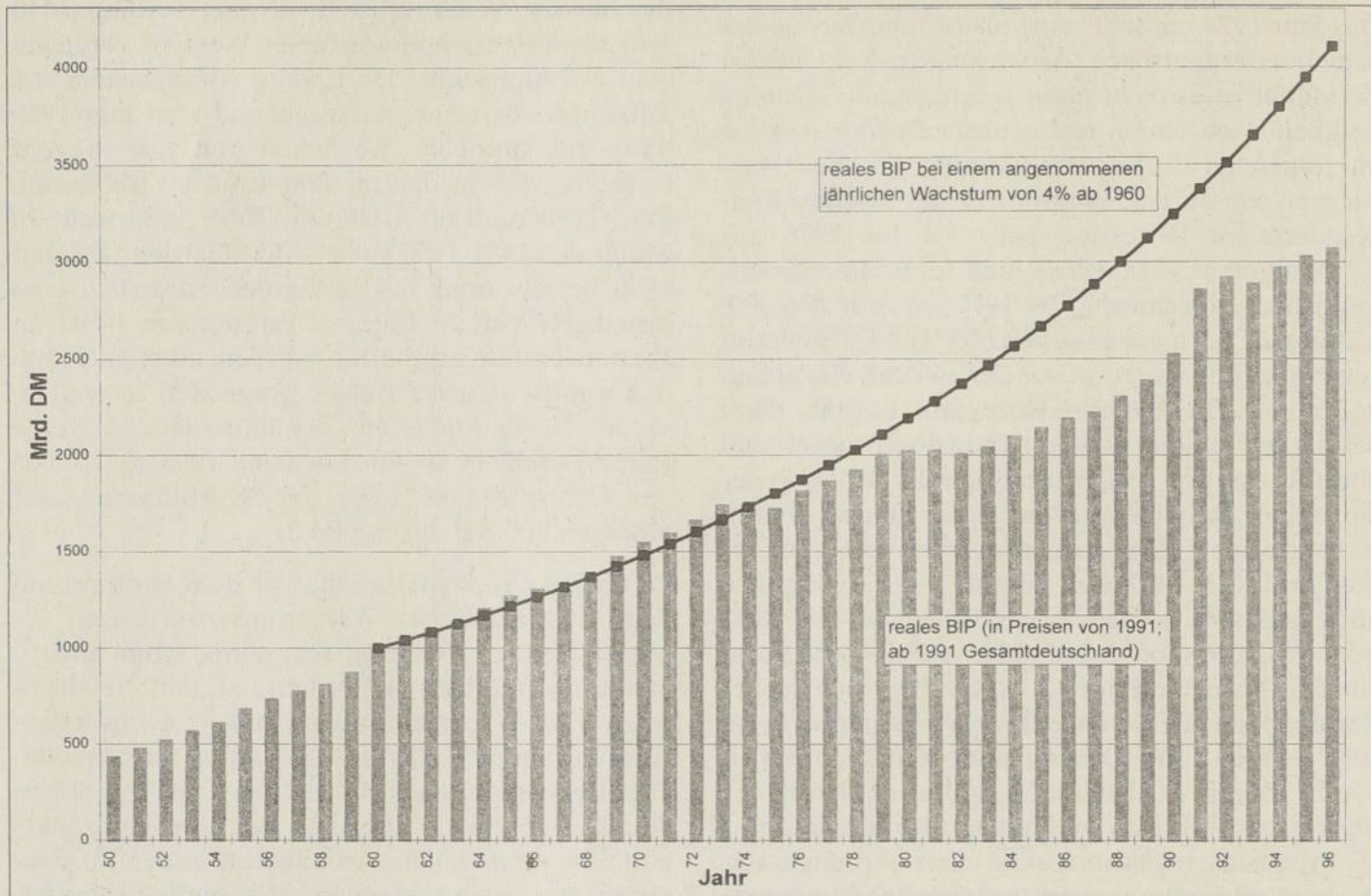
Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) aus dem Jahr 1969 stellt eine Reaktion auf die erste größere Rezession im Jahr 1967 dar. Vorangegangen war die Verabschiedung des von der „Großen Koalition“ aus CDU, CSU und SPD geschaffenen „Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ vom Juni 1967, in dem insbesondere die Bundesregierung auf die Verfol-

---

<sup>6</sup> Vgl. hierzu Horst Afheldt, Wohlstand für niemand? Die Marktwirtschaft entläßt ihre Kinder, Frankfurt am Main – Wien 1994, S. 20 ff.



**Schaubild 3: Tatsächliche und erwartete Entwicklung des realen Bruttoinlandsproduktes (BIP)**



Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und eigene Berechnungen.

gung der vier makroökonomischen Ziele „stabiles Preisniveau“, „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“, „stetiges und angemessenes Wachstum“ und „hoher Beschäftigungsstand“ verpflichtet wurde. Das zwei Jahre später verabschiedete AFG stellt die bestehende Arbeitsverwaltung erstmals in den Dienst einer *aktiven* Arbeitsmarktpolitik und gab dem Staat hierzu umfassende Instrumente an die Hand. Als Trägerin dieser neuen Aufgaben wurde die „Bundesanstalt für Arbeit“ (BA) als Nachfolgerin der 1952 errichteten „Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ gegründet.

Vor dem Hintergrund der unterstellten hohen Wachstumsdynamik wird verständlich, warum die einzelnen Maßnahmen im Rahmen des AFG, insbesondere die Möglichkeit, durch staatliche Intervention zusätzlich Arbeitsplätze im Rahmen eines „zweiten Arbeitsmarktes“ zu schaffen, grundsätzlich für die jeweiligen Betroffenen zeitlich befristet angelegt wurden. Der so konzipierte „zweite Arbeitsmarkt“ steht in einem komplementären Verhältnis zum „ersten“, privatwirtschaftlich organisierten Arbeitsmarkt: In Phasen schwächeren Wachstums und angesichts des damit verbundenen sinkenden Arbeitsplatzangebots hat der „zweite

Arbeitsmarkt“ die Aufgabe, kurzfristig als „Aufnahmebecken“ zu fungieren und gleichzeitig die Qualifikation der Arbeitskräfte – das „Humankapital“ – zu erhalten bzw. an neue Bedingungen anzupassen, damit diese mit Beginn der folgenden Aufschwungperiode wieder dem „ersten Arbeitsmarkt“ zur Verfügung stehen und hier integriert werden können. Dementsprechend wurden im AFG Tätigkeiten als förderungsfähig beschrieben, die Voraussetzungen für die Beschäftigung von Arbeitslosen in Dauerarbeit und übergangsweise Arbeitsangelegenheiten für Langzeitarbeitslose schaffen und gleichzeitig im öffentlichen Interesse liegen.

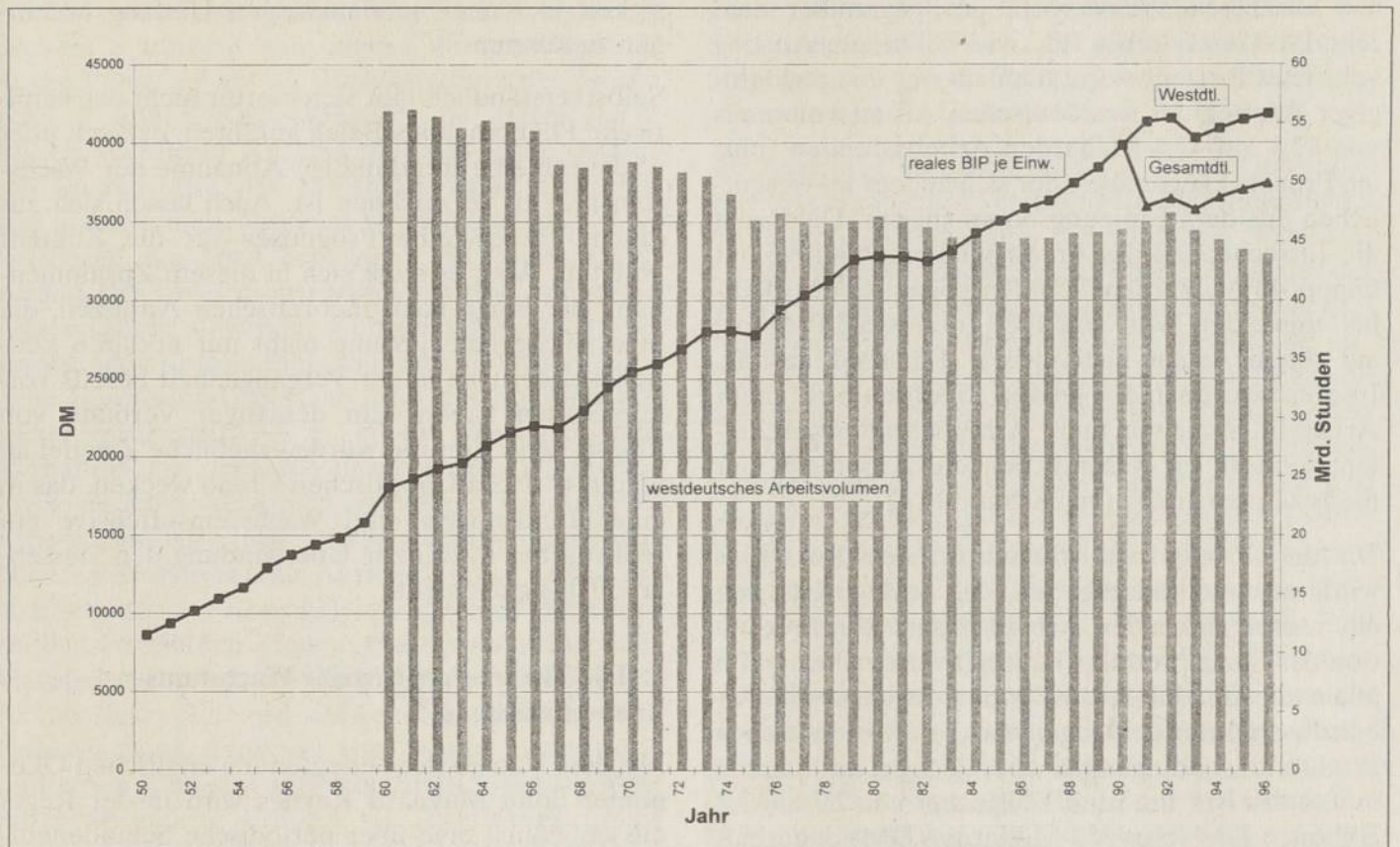
### III. Von der Realität zur Theorie und zurück

#### 1. Die Realität folgte nicht den Wachstumserwartungen

Aus heutiger Sicht ist deutlich zu erkennen, daß das tatsächliche Wachstum nicht den erwarteten Verlauf genommen hat. Die Entwicklung des



**Schaubild 4: Reales Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner (in Preisen von 1991) und westdeutsches Arbeitsvolumen**



Quellen: Statistisches Bundesamt, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

realen Sozialprodukts verlief nicht exponentiell, sondern folgte im wesentlichen „nur“ einem linearen Trend (vgl. Schaubild 3). Lineares im Gegensatz zu exponentiellem Wachstum bedeutet, daß jährlich kein steigender, sondern jeweils nur ein real konstanter Sozialproduktzuwachs erfolgt, der für die Bundesrepublik seit 1960 beständig um den langfristigen Durchschnitt des Sozialproduktzuwachses in Höhe von rund 50 Milliarden DM schwankt (in Preisen von 1991). Geht man von einer Fortsetzung dieses Trends aus, werden gegenwärtige Wachstumsraten von rund zwei Prozent langfristig weiter unterschritten, da das Verhältnis von weitgehend konstantem jährlichen Zuwachs zu wachsendem Sozialprodukt notwendigerweise immer kleiner wird. Vor diesem Hintergrund stellen die abnehmenden Wachstumsraten des Sozialprodukts (vgl. Schaubild 1) keinen Trendbruch dar, sondern sind lediglich Ausdruck einer seit Bestehen der Bundesrepublik anhaltenden Entwicklung, die auch für vergleichbare Industrieländer charakteristisch ist<sup>7</sup>.

Insbesondere mit Blick auf den Arbeitsmarkt hat dieses hinter den Erwartungen zurückbleibende Wachstum den Effekt, daß wesentlich weniger

Arbeit benötigt wird, als zunächst angenommen wurde. Hätte sich das Wachstum allein von 1960 an mit prognostizierten Wachstumsraten von konstant vier Prozent pro Jahr entwickelt, würden unter den gegenwärtigen westdeutschen Produktionsbedingungen heute rund 14 Millionen Erwerbstätige mehr zur Erwirtschaftung dieses Sozialprodukts benötigt. In diesem Fall gäbe es also keinen Arbeitsplatz-, sondern einen nicht unerheblichen Arbeitskräftemangel.

Neben den ausgebliebenen hohen Wachstumsraten ist auch die voranschreitende Produktivitätsentwicklung für eine zurückbleibende Arbeitskräftenachfrage verantwortlich zu machen. Eine sich ständig steigernde Mechanisierung der Produktion führt dazu, daß mit immer weniger Arbeitseinsatz ein gleiches oder sogar steigendes Sozialprodukt erwirtschaftet wird. Waren 1960 noch 56,1 Milliarden Arbeitsstunden notwendig, um ein BIP von einer Billion DM (in Preisen von 1991) zu erwirtschaften, so wurde 1996 in Westdeutschland mit nur knapp 44 Milliarden Arbeitsstunden ein BIP von 2,8 Billionen DM produziert. Mit nur noch 80 Prozent der Arbeitsstunden wurde also ein rund 2,7facher Produktionswert geschaffen. Insofern spiegelt der von der Statistik für das Jahr 1992 aus-

<sup>7</sup> Vgl. ebd., S. 20 ff.



gewiesene und als Erfolg gefeierte Beschäftigungsanstieg für Westdeutschland von rund 2,5 Millionen zusätzlichen Erwerbstätigen gegenüber dem Jahr 1980 ein falsches Bild wider. Diesem Anstieg von neun Prozent stand nämlich nur ein geringfügiger Anstieg des westdeutschen Arbeitsvolumens von 47,1 auf 47,4 Milliarden Arbeitsstunden (plus 0,6 Prozent) gegenüber, der sich zudem im wesentlichen aus dem Einigungsboom speiste. Dies zeigt die Tatsache, daß das Arbeitsvolumen bis 1996 mit knapp 44 Milliarden Stunden sogar wieder deutlich unter den Wert von 1980 (minus 6,7 Prozent) auf einen neuen historischen Tiefstand absank. Insofern wurde in den letzten 15 Jahren nicht mehr Arbeit im Sinne von mehr Arbeitsstunden geschaffen, sondern im wesentlichen die Arbeit auf nur mehr Köpfe verteilt (vgl. Schaubild 4).

Da der Produktivitätsfortschritt sich fortsetzen wird, ist davon auszugehen, daß auch in Zukunft ein weiter sinkender Arbeitseinsatz zur Produktion des Sozialprodukts benötigt werden wird. Um allein die derzeit 4,7 Millionen registrierten Arbeitslosen unter den gegenwärtigen westdeutschen Produktionsbedingungen beschäftigen zu können, müßte das BIP um rund 17 Prozent von 2,7 auf 3,2 Billionen DM (plus 452 Milliarden DM) dauerhaft erhöht werden. Gesetzt den Fall, eine solche Steigerung wäre grundsätzlich möglich, könnte sie nur über viele Jahre verteilt realisiert werden<sup>8</sup>. Da in dieser Zeit aber weiterer Produktivitätsfortschritt stattfindet, der die Arbeitsplatzwirkung eines steigenden BIP zu einem Teil immer wieder zunichte macht<sup>9</sup>, müßte dessen Wachstum in Abhängigkeit vom Ausmaß des Produktivitätsfortschritts noch wesentlich höher liegen. Dies ist jedoch weder wünschenswert noch machbar. Zum einen würde ein derartig hohes Wirtschaftswachstum eine unvertretbar steigende Umweltbelastung mit sich bringen, zum anderen muß aus heutiger Sicht bereits die Verhinderung weiter abnehmender Wachstumsraten als Erfolg gewertet werden. Eine Umkehr des Wachstumstrends hin zu einer Wachstumsdynamik, wie sie die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg gekannt hat, erscheint dagegen völlig

unrealistisch. Damit schwindet die Möglichkeit, auf diesem Wege die vorhandene Massenarbeitslosigkeit in einem nennenswerten Umfang beseitigen zu können.

Selbstverständlich läßt sich hierfür nicht das empirische Phänomen als Beleg anführen, daß seit über 45 Jahren eine trendmäßige Abnahme der Wachstumsrate zu verzeichnen ist. Auch lassen sich aus einem Trend keine Prognosen für die Zukunft ableiten. Aber es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage nach theoretischen Ansätzen, die eine solche Entwicklung nicht nur erklären können, sondern sie in der Vergangenheit bereits vorhergesehen haben. Ein derartiger Verbund von Theorie und Empirie würde erhebliche Zweifel an einem wirtschaftspolitischen Credo wecken, das in einer Innovations- und Wachstumsoffensive ein realistisches Mittel zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit sieht.

## 2. Die Theorie langfristiger Wachstumsabschwächung<sup>10</sup>

Mit dem Namen des bedeutenden englischen Ökonomen John Maynard Keynes wird in der Regel ausschließlich eine über periodische Schuldenaufnahme finanzierte „antizyklische Fiskalpolitik“ verbunden. Völlig übersehen wird die Tatsache, daß Keynes sich ausführlich mit der Zukunft marktwirtschaftlich organisierter Industriegesellschaften beschäftigt hat. In diesem Zusammenhang hat er darauf hingewiesen, daß im Verlauf der Nachkriegsentwicklung antizyklischen Eingriffen des Staates aufgrund voranschreitender Wachstumsabschwächung sukzessive die Grundlage entzogen und eine grundsätzliche wirtschaftspolitische Neuorientierung nötig werden würde<sup>11</sup>.

Als Ausfluß seiner umfangreichen Forschungen über die Bewegungsgesetze kapitalistischer Systeme prognostizierte Keynes im Mai 1943 drei Entwicklungsphasen für die Zeit nach dem Krieg<sup>12</sup>. In einer ersten Phase bestehe ein erhebli-

8 In den fünfziger Jahren reduzierte sich die Arbeitslosigkeit trotz der enormen Wachstumsraten des Sozialprodukts gerade einmal um durchschnittlich rund 130 000 Arbeitslose pro Jahr. Bereits hieraus wird deutlich, wie unrealistisch die Hoffnung ist, heute über Wachstum in einer überschaubaren Zeit Arbeitslosigkeit in einem nennenswerten Umfang abzubauen zu können.

9 Man spricht hier von der „Beschäftigungsschwelle“. Sie gibt an, ab welcher Wachstumshöhe es zu einer Zunahme der Beschäftigung kommt. In den achtziger Jahren lag die Beschäftigungsschwelle bei 1,3 Prozent, nachdem sie in den siebziger Jahren noch bei 3,0 Prozent gelegen hatte. Vgl. A. Heise (Anm. 5), S. 33 f. und S. 310.

10 Vgl. hierzu ausführlich Norbert Reuter, Wettbewerbsfähigkeit oder Sozialstaat? Wirtschaftspolitische Perspektiven reifer Industriegesellschaften zwischen binnen- und weltwirtschaftlichen Anforderungen, in: Bayerische Hypotheken- und Wechsel-Bank AG (Hrsg.), Globalisierung der Wirtschaft und gesellschaftlicher Strukturwandel: Chancen und Risiken für Deutschland und Europa, Dokumentation des 2. Zyklus der Kempfenhausener Gespräche vom 11. bis 13. Oktober 1996, München 1997, S. 11–24.

11 Vgl. Karl-Georg Zinn, Das langfristige Problem der Vollbeschäftigung, in: Sozialismus, 14 (1988) 6, S. 18 f.

12 Vgl. John Maynard Keynes, The Long-Term Problem of Full Employment, in: ders., Activities 1940–1946. Shaping the Post-War World: Employment and Commodities, hrsg. von Donald Moggridge, London – Basingstoke 1980, S. 320–325.



cher Bedarf an Investitionen, um die hohe Nachfrage (bedingt vor allem durch Wiederaufbau, Nachholbedarf, Mangel an Grundbedürfnisgütern) decken zu können. Aufgabe der Wirtschaftspolitik dieser Phase sei es, die Bereitstellung des hierzu nötigen hohen Kapitalbedarfs zu unterstützen. Mittels staatlicher Anreize solle das gesellschaftliche Sparen, also der Konsumverzicht zugunsten von Investitionen, angeregt werden. In einer zweiten Phase, die den Übergang in ein grundsätzlich verändertes Investitionsregime markiert, schwäche sich aufgrund sinkender Konsumdringlichkeit bei wachsender Konsumfähigkeit der privatwirtschaftliche Investitionsbedarf ab, und das Sparangebot stehe vorübergehend in einem ausgeglichenen Verhältnis zur Investitionsnachfrage. Die dritte Phase ist dann von einem im Vergleich zum Investitionsvolumen (auf Vollbeschäftigungsniveau) höheren Sparniveau als Ausdruck einer sinkenden Attraktivität des Konsums infolge einer zwischenzeitlich erreichten hohen Güterausstattung der Haushalte geprägt. Zu dieser dritten Phase hielt Keynes fest: „Es wird notwendig sein, sinnvollen Konsum zu unterstützen, vom Sparen abzuraten – und einen Teil des unerwünschten Überangebots durch vermehrte Freizeit zu absorbieren, mehr Urlaub (welches ein wunderbarer Weg ist, Geld loszuwerden) und kürzere Arbeitszeiten.“<sup>13</sup>

In der geschilderten frühen Phase erscheint das gesamtwirtschaftliche Nachfragereservoir unerschöpflich und nur vom Angebot begrenzt, so daß eine ideale Konstellation für unternehmerisches Handeln besteht. Entstandene Gewinne werden immer wieder in neue Produktionsanlagen investiert, sei es um vorhandene Kapazitäten zu erweitern, sei es um neue Produkte, für die aufgrund niedriger Güterausstattung der Haushalte eine hohe Aufnahmebereitschaft besteht, auf den Markt zu bringen. Die Absatz- und damit verbunden die Renditeerwartungen werden aufgrund der dynamischen Nachfrage tendenziell erfüllt, so daß in der Regel kein Anlaß besteht, Gewinne nicht immer wieder zu investieren. Das „Akkumulationskarussell“, also die Abfolge von Gewinnerzielung und Investitionen, kommt marktwirtschaftlich initiiert und koordiniert in Fahrt. Von den erzielten hohen Wachstumsraten profitieren die Unternehmer durch hohe Gewinne, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch ein hohes und sich erweiterndes Arbeitsplatzangebot und steigende Realeinkommen und der Staat durch hohe Steuereinnahmen, die er wiederum zur Steigerung der kollektiven Wohlfahrt, zum Ausbau der Infra-

struktur, zur Absicherung und Erweiterung der sozialen Sicherungssysteme etc. verwenden kann. Diese wirtschaftliche Konstellation beschreibt die Situation Deutschlands und vieler anderer Industrieländer für einen Zeitraum von 20 bis 25 Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg.

Im Zuge der voranschreitenden Investitionstätigkeit und der hiermit verbundenen kontinuierlichen Produktivitätssteigerung, die erhebliche Preissenkungen möglich macht, setzt früher oder später der Wandel in die entscheidende dritte Phase ein. Das Angebot holt gewissermaßen die Nachfrage ein. Wegen abnehmender Konsumdynamik infolge von Sättigungstendenzen auf wichtigen Konsumgütermärkten werden bislang eindeutige „Nachfragesignale“ immer undeutlicher, uneinheitlicher und schwerer zu kalkulieren, so daß schrumpfenden Märkten keine entsprechend expandierenden mehr gegenüberstehen. Für den einzelnen Unternehmer steigt die Unsicherheit über Möglichkeiten und Richtungen zukünftigen Absatzes. Das Vertrauen in nahezu unbegrenzte Absatzmöglichkeiten, das dem Investitionsverhalten in der deutschen Nachkriegsmangelgesellschaft zugrunde lag, schwindet. Neu- und Erweiterungsinvestitionen nehmen in der Folge an Bedeutung ab, Rationalisierungsinvestitionen an Bedeutung zu. Auch eine wachsende Exportorientierung, die mit hohen Außenhandelsüberschüssen einhergeht, vermag das sich weiter steigernde Produktionspotential nicht dauerhaft auszulasten. In dem Maße, wie die Rentabilitätsaussichten in der realen Wirtschaft sinken, nimmt die Attraktivität von Finanzanlagen zu. Sie werden zu einer zunehmend reizvollen Alternative zur realwirtschaftlichen Investitionstätigkeit, da auf diesem Weg sichere und kalkulierbare Renditen erzielt werden können. Als Konsequenz dieser Entwicklung gerät die Akkumulationsdynamik ins Stocken. Bei nachlassenden Absatzmöglichkeiten wird Kosteneinsparung zum erstrangigen Mittel, um Gewinne bzw. Gewinnspannen halten zu können. Dies führt zu erhöhten Anstrengungen, Arbeit einzusparen oder zumindest niedriger zu entlohnen. Sofern nicht wirtschaftspolitisch gegensteuert wird, ist aufgrund der sinkenden Verhandlungsposition von Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmern und Gewerkschaften hiermit eine Senkung der Lohn- und eine Steigerung der Profitquote verbunden. Die Polarisierung der Gesellschaft nach Einkommen und Vermögen verstärkt sich, die Arbeitslosigkeit steigt.

### 3. Die vorherrschende Sicht der Dinge

Solange ökologische und vor allem soziale „Grenzen des Wachstums“ nicht als Realität wahr-

<sup>13</sup> J. M. Keynes (Anm. 12), S. 323 (Übersetzung, N. R.).



genommen werden und ein anhaltendes (exponentielles) Wachstum als „natürlicher“, „richtiger“ und „angemessener“ Entwicklungsverlauf verstanden wird, muß jede hiervon abweichende Entwicklung als Defizit empfunden werden. Es kann dann weder überraschen, daß die mit sinkendem Wachstumsraten parallel ansteigende Arbeitslosigkeit in direktem Zusammenhang mit dieser Wachstumsabschwächung gesehen wird, noch, daß zur Überwindung der Arbeitsplatzlücke in erster Linie auf eine – wie immer im einzelnen zu erreichende – Stärkung der Wachstumskräfte und damit auf wieder einsetzendes hohes Wirtschaftswachstum gesetzt wird. Solange die Vorstellung dominiert, der Güter- und Dienstleistungsberg müsse und könne zeitlich unbegrenzt und beständig wachsen, da dies unabdingbare Voraussetzung sowohl für die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit als auch für jede weitere Wohlstandssteigerung sei, ist ein konstruktiver Umgang mit zurückgehenden Wachstumsraten grundsätzlich verbaut.

Geringeres oder ausbleibendes Wachstum des Sozialprodukts kann vor diesem Hintergrund nicht als Erfolg und Indikator einer wachsenden Überwindung von Knappheiten und einer steigenden Bedürfnisbefriedigung verstanden werden, wie es Keynes und vor und nach ihm viele andere Ökonomen getan haben, sondern es muß notwendigerweise als das eigentliche Übel erscheinen, das es zu überwinden gilt. Ohne daß dies genauer thematisiert oder begründet wird, beinhaltet die Vorstellung von nicht vorhandenen Wachstumsgrenzen jedoch zwei Bedingungen, die immer fragwürdiger werden:

1. Die Möglichkeiten zu Erfindungen (Inventionen) und deren Umsetzung in marktfähige Produkte (Innovationen) sind zu allen Zeiten gleich und grundsätzlich unbegrenzt.
2. Bedürfnisse sind ebenfalls unbegrenzt und können im wesentlichen nur materiell befriedigt werden.

Eine Überprüfung dieser Prämissen zeigt, daß sie kaum universelle Gültigkeit beanspruchen können: Die Tatsache, daß auf der Angebotsseite ein immer größerer finanzieller, institutioneller und organisatorischer Aufwand betrieben werden muß, um neue und zusätzliche Produkte auf den Markt zu bringen, spricht dafür, daß die technische Entwicklung selbst einem ertragsgesetzlichen Verlauf folgt<sup>14</sup>. Zusätzliches Wachstum erfordert ein

14 Das zuerst von R. J. Turgot formulierte Ertragsgesetz besagt, daß ein Produktionsergebnis mit wachsendem Einsatz eines Faktors zunächst progressiv, dann degressiv zunimmt

immer höheres reales Investitionsvolumen und einen steigenden Forschungs- und Entwicklungsaufwand, so daß davon auszugehen ist, daß das Wachstumspotential der technischen Entwicklung tendenziell abnimmt<sup>15</sup>.

Auf der anderen Seite ist auf der Grundlage historischer, soziologischer und ethnologischer Untersuchungen die These von der Unbegrenzbarkeit von Bedürfnissen in Frage zu stellen<sup>16</sup>. Zahlreiche Bedürfnisse, die gerade in entwickelten Industriegesellschaften relevant werden, in denen materielle Grundbedürfnisse sich mehr und mehr der Sättigungsgrenze nähern oder sie schon erreichen oder sogar überschritten haben, sind grundsätzlich nicht durch (neue) Produkte zu befriedigen. So ist etwa die Befriedigung des Bedürfnisses nach Wohnung, Kleidung oder Mobilität auf mehr materielle Produktion angewiesen als die Befriedigung des Bedürfnisses nach Bildung, Ruhe und Erholung. Ganz besonders wirkt aber das Bedürfnis nach Vorsorge, welches im wesentlichen durch Ersparnisbildung befriedigt wird und in wirtschaftlich unsicheren Zeiten stärker wird, einer ständig absolut steigenden Güter- und Dienstleistungsnachfrage entgegen<sup>17</sup>.

Die Tatsache, daß die zuletzt genannten Bedürfnisse in entwickelten Industrieländern an Bedeutung zunehmen, erklärt den relativen Rückgang der materiellen Produktion und die gleichzeitige Ausweitung einer immateriellen, weniger wachstumswirksamen Bedürfnisbefriedigung, wozu gerade auch die Nachfrage nach Dienstleistungen zu zählen ist. Die steigenden Aufwendungen zur Absatzsicherung von Produkten durch Marketing lassen sich als unmittelbarer Beleg dafür anführen, daß die Bedürfnisse bzw. Nachfragefaktoren und nicht mehr wie in der Vergangenheit das Angebot der grundsätzlich limitierende Faktor in entwickel-

und im folgenden wieder abnimmt. Vgl. zur Anwendung dieses Gesetzes auf den technischen Fortschritt Karl Georg Zinn, Die Wirtschaftskrise. Wachstum oder Stagnation. Zum ökonomischen Grundproblem reifer Volkswirtschaften, Mannheim u. a. 1994, S. 83–86.

15 Im Kern geht es um die Frage, ob die „Theorie schwindender Investitionsgelegenheiten“ (sog. „Wolffsches Gesetz“), die für die Entwicklung einzelner Technologien akzeptiert ist, auch für die technologische Innovationsfähigkeit ganzer Industriegesellschaften gilt.

16 Vgl. Gerhard Scherhorn, Die Unersättlichkeit der Bedürfnisse und der kalte Stern der Knappheit, in: Bernd Bievert/Martin Held (Hrsg.), Das Naturverständnis der Ökonomik. Beiträge zur Ethikdebatte in den Wirtschaftswissenschaften, Frankfurt am Main 1994, S. 224–240.

17 Vgl. Karl Georg Zinn, Keynes' „fundamentales psychologisches Gesetz“ und dessen Vorwegnahme von Lujo Brentano, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaft, 113 (1993) 3, S. 447–459.



ten industriellen Systemen sind<sup>18</sup>. Darüber hinaus ist die Erkenntnis geradezu zwingend, daß die Wirtschaftsdynamik notwendigerweise nach erfolgtem Wiederaufbau und bei abnehmendem Bevölkerungswachstum nachlassen muß, der Wachstumsprozeß also gewissermaßen aus sich selbst heraus seine Grenze erzeugt, die „um so rascher erreicht (wird), je stärker und störungsfreier die Expansion verläuft“<sup>19</sup>.

## IV. Konsequenzen

### 1. Die überkommene Gleichung: Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik = Wachstumspolitik

Im Rahmen der heutigen Wirtschaftspolitik und der sie fundierenden neoliberalen Ökonomik werden solche Einwände entweder nicht zur Kenntnis genommen oder als irrelevant und außerhalb des Gegenstandsbereiches der Ökonomik liegend abqualifiziert. Hiervon ist ihre Problemwahrnehmung entscheidend geprägt. Wenn die Überzeugung leitend ist, daß das Inventions- und Innovationspotential unbegrenzt sind und seitens der Nachfrage bzw. der Bedürfnisse grundsätzlich keine Aufnahmegrenzen bestehen, kann dies nicht ohne Folgen für wirtschaftspolitisches Handeln bleiben: Die Krise der Industriegesellschaft muß notwendigerweise primär als Wachstumskrise und damit als Problem nicht ausreichender (Gewinn-) Anreize für unternehmerisches Handeln, Arbeitslosigkeit als letztlich freiwillig gewählt und/oder Ausdruck mangelnder privater Initiative verstanden werden.

So wurde in den vergangenen 15 Jahren mit einem Bündel angebotspolitischer Maßnahmen auf den Rückgang der Wachstumsraten, den kontinuierlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit und die mit ihr eng verbundene wachsende Armut reagiert. Erklärtes Ziel war es, der Wirtschaft nach einer als temporär verstandenen wirtschaftlichen Schwächeperiode wieder neue Impulse zu geben, die auf alte Wachstumspfade zurückführen<sup>20</sup>. Vor diesem Hintergrund war es ein Kernanliegen der Bundes-

regierung, eine deutliche Entlastung der Gewinne durchzusetzen. Die Gewinnsteuerbelastung wurde sukzessive auf ein historisches Tief reduziert, gleichzeitig die Lohnsteuerquote auf ein Rekordhoch gesteigert<sup>21</sup>. Mit Blick auf Westdeutschland legten die Unternehmensgewinne zwischen 1980 und 1993 (neuere Zahlen liegen nicht vor) brutto um 185 Prozent und netto sogar um 251 Prozent zu, während die Nettoarbeitseinkommen im gleichen Zeitraum gerade einmal um 63 Prozent stiegen, im Durchschnitt pro beschäftigtem Arbeitnehmer nur um 52 Prozent. Seitdem sind sie sogar leicht gefallen. Unter Abzug der Inflation stiegen die durchschnittlichen Arbeitseinkommen im Zeitraum 1980 bis 1995 insgesamt gerade einmal um 3,1 Prozent – im Mittel eine Steigerung von lediglich 0,2 Prozent pro Jahr. Insofern kann bei den Arbeitseinkommen von massiver Lohnzurückhaltung seit nunmehr bereits 15 Jahren gesprochen werden<sup>22</sup>.

Ergebnis dieser auf die Entlastung des Unternehmenssektors setzenden Politik war gerade nicht der proklamierte Anstieg der Investitionsdynamik, der zu mehr Wachstum und mehr Arbeitsplätzen führen sollte. Entgegen allen Versprechungen sank die Investitionsquote sogar unter den Stand der sechziger und siebziger Jahre<sup>23</sup>.

Dem berechtigten Einwand, daß Löhne und Einkommen nicht nur einen Kostenfaktor für die Wirtschaft darstellen, sondern letztlich das binnenwirtschaftliche Nachfrageniveau bestimmen, wurde dadurch begegnet, daß die Diskussion um Arbeitsplätze auf die Frage der Wettbewerbsfähigkeit verengt wurde. Für die Exportwirtschaft sind Löhne in der Tat vor allem ein Kostenfaktor, ihre Funktion als der inländische Nachfrage konstituierende und stabilisierende Faktor spielt für sie keine unmittelbare Rolle. So wurde ungeachtet der sich auch nach der deutschen Einheit auf Rekordniveau bewegenden deutschen Exportposition<sup>24</sup> und trotz eindeutiger Ergebnisse führender

21 Vgl. Hartmut Tofaute, Steuerverteilung in der Schiefelage. Steigende Lohnsteuerquote – sinkende Gewinnsteuerbelastung, in: WSI Mitteilungen, 48 (1995) 3, S. 197–205.

22 Vgl. Claus Schäfer, Mit falschen Verteilungs-„Götzen“ zu echten Standortproblemen. Zur Entwicklung der Verteilung in 1995 und den Vorjahren, in: WSI Mitteilungen, 49 (1996) 10, S. 598–602.

23 Die Investitionsquote (Anteil der Bruttoanlageinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt) lag in den sechziger und siebziger Jahren noch oberhalb von 24 Prozent. 1994 betrug sie für Gesamtdeutschland 22,8 Prozent, für das frühere Bundesgebiet sogar nur 19,2 Prozent.

24 Infolge der deutschen Einheit hat Deutschland seinen Titel als Exportweltmeister hinsichtlich der Ausfuhr an die Vereinigten Staaten und gemessen am Exportüberschuß an Japan abtreten müssen. Gleichwohl blieb Deutschland so-

18 Vgl. ders., Wie umweltfreundlich sind unsere Bedürfnisse?, in: Sigmund M. Daecke (Hrsg.), Ökonomie contra Ökologie? Wirtschaftsethische Beiträge zu Umweltfragen, Stuttgart – Weimar 1995, S. 31–62.

19 Ders., (Anm. 14), S. 34.

20 Vgl. Norbert Reuter, Wirtschaftspolitik zwischen Binnen- und Weltmarkt, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 47 (1996) 6, S. 384–389.



Wirtschaftsforschungsinstitute<sup>25</sup> immer wieder vor allem von seiten der Arbeitgeberverbände eine sinkende Wettbewerbsfähigkeit behauptet, auf die mit weiteren (Arbeits-)Kostensenkungen zu reagieren sei. Zu Recht wurde von unterschiedlichen gesellschaftlichen Positionen aus immer wieder nach der grundsätzlichen Berechtigung einer solchen „Standortdebatte“ gefragt, die Massenarbeitslosigkeit als Ergebnis einer mangelnden Exportfähigkeit interpretiert, obgleich das betreffende Land bereits zu den beiden größten Exportnationen der Welt gehört und wieder auf dem besten Wege ist, die Spitzenposition zu besetzen, die es vereinigungsbedingt verloren hat<sup>26</sup>. Gerade mit Blick auf den Arbeitsmarkt ist das Exportargument auch noch aus einem anderen Grund brüchig: Seit einigen Jahren ist zu beobachten, daß steigende Exportüberschüsse mit einem erheblichen Anstieg der Arbeitslosigkeit einhergehen<sup>27</sup>.

## 2. Die zeitgemäße Gleichung: Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik = Verteilungspolitik

Die bisherigen Ausführungen lassen sich dahin gehend zusammenfassen, daß über Wachstum und eine Politik, die auf die Stärkung von Wachstumskräften setzt, keine Lösung des Problems Massenarbeitslosigkeit zu erwarten ist. Hierfür sprechen nicht nur theoretische Argumente, wie sie im Umfeld der keynesianischen Theorie herausgestellt wurden, sondern auch die empirischen Erfahrungen der achtziger und neunziger Jahre. Die massiven Entlastungen des Unternehmenssektors haben nicht zu höheren Wachstumsraten geführt,

---

wohl bei der absoluten Höhe der Ausfuhren als auch beim Exportüberschuß Vizeweltmeister. Seit 1991 weist der Außenhandelsüberschuß wieder enorme Wachstumsraten von bis zu 100 Prozent pro Jahr auf. 1996 wurde der höchste Überschuß (knapp 100 Milliarden DM) seit der deutschen Vereinigung erzielt. Für 1997 geht die Exportwirtschaft von einem weiteren Anstieg auf 120 Milliarden DM aus. Vgl. Frankfurter Rundschau vom 12. März 1997, S. 11.

25 Vgl. hierzu den Überblick von Friedhelm Hengsbach, Abschied von der Konkurrenzgesellschaft. Für eine neue Ethik in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, München 1995, S. 152–160, und jüngst Ralf Köddermann, Sind Löhne und Steuern zu hoch? Bemerkungen zur Standortdiskussion in Deutschland, in: ifo schnelldienst, 49 (1996) 20, S. 6–15.

26 Laut Hengsbach genießt der Vorrang des Exportsektors in der Bundesrepublik bereits eine „quasireligiöse Weihe“, die mit einem „krankhaften Exportfieber“ verbunden ist. Vgl. F. Hengsbach (Anm. 25), S. 171 und S. 174. Vgl. auch Norbert Reuter, Export als Droge. Die Fixierung auf den Außenhandel verurteilt zum Lohn- und Sozialabbau – eine ökonomische Falle, in: Die Zeit vom 8. November 1996, S. 30.  
27 Vgl. hierzu Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum '96. Standortdebatte und Europäische Währungsunion, Köln 1996, S. 106 ff.

die Investitionsquote ist sogar weiter gesunken. Gleichzeitig und zum Teil bedingt durch die vielfältigen Steuerentlastungen ist das staatliche Defizit gewachsen und die Arbeitslosigkeit geradezu explodiert.

Auf der anderen Seite – und dies scheint völlig aus dem Blick geraten zu sein – ist das Sozialprodukt in der Vergangenheit nicht gesunken, sondern bis auf wenige Jahre (1967, 1975, 1982 und 1993) kontinuierlich gewachsen, so daß heute enorme finanzielle Spielräume bestehen. Zwischen 1960 und 1996 hat sich das westdeutsche BIP ungefähr verdreifacht (vgl. Schaubild 3); je Einwohner stieg es hier allein zwischen 1980 und 1996 real um 27,7 Prozent. Auch wenn es infolge der deutschen Vereinigung für Gesamtdeutschland etwas zurückgefallen ist, ergibt sich immer noch ein Pro-Kopf-Plus von 14,3 Prozent für den Zeitraum 1980 bis 1996. Das gesamtdeutsche BIP je Einwohner liegt mit durchschnittlich rund 37 500 DM (in Preisen von 1991) 1996 immerhin auf dem Niveau der alten Bundesländer von 1988 – Tendenz steigend (vgl. Schaubild 4).

Dieser Anstieg des BIP – insgesamt wie pro Kopf – bei gleichzeitig abnehmendem gesamtwirtschaftlichem Arbeitsaufwand ist Folge und Ergebnis des Produktivitätsfortschritts, das heißt der Tatsache, daß das Sozialprodukt mit immer weniger menschlicher Arbeit und immer mehr und immer effizienteren Maschinen hergestellt wird. Probleme resultieren vor allem daher, daß ohne verteilungspolitische Korrekturen immer weniger Einkommen den abhängig Beschäftigten aufgrund ihrer Arbeitsleistung und immer mehr den stärker an der Wertschöpfung beteiligten Maschinen und damit deren Besitzern zufließen<sup>28</sup>. Nicht der durch die technische Entwicklung ausgelöste Produktivitätsfortschritt selbst ist damit das Problem, sondern nur die in seinem Gefolge sich verändernde Einkommensverteilung, die sich ohne gesellschaftliche Anstrengungen hinsichtlich Reallohnsteigerung und Arbeitszeitverkürzung automatisch zugunsten der Kapitaleigner verbessert. Der Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften Wassily W. Leontief hat das dieser Entwicklung zugrundeliegende Problem Anfang der achtziger Jahre folgendermaßen beschrieben: „Die Geschichte des technischen Fortschritts der letzten zweihundert Jahre ist im Grunde die Geschichte der Menschheit, sich langsam aber stetig wieder

---

28 Vgl. Norbert Reuter, Finanzierungsprobleme des Sozialstaats. Die Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme hängt von der Primärverteilung ab – eine fragile Grundlage, in: Sozialer Fortschritt, 46 (1997) 6, S. 133–137.



ein Paradies zu schaffen. Was würde geschehen, wenn wir uns tatsächlich dort wiederfänden? Wenn alle Güter und Dienstleistungen ohne Arbeit zu haben wären, würde niemand mehr gegen Entgelt beschäftigt. Arbeitslos sein hieße aber, ohne Einkommen sein. Folglich würden im Paradies alle so lange Hunger leiden, bis sich eine den veränderten Produktionsbedingungen angepaßte Einkommenpolitik durchgesetzt hätte.<sup>29</sup>

Aus diesem Zitat wie aus der vorangegangenen Darstellung läßt sich die zentrale Schlußfolgerung ziehen, daß Gesellschaft und Staat zukünftig nicht umhin kommen werden, sich wesentlich stärker auf Verteilungs- statt auf Wachstumsfragen zu konzentrieren. Neben einer veränderten Steuer- und Abgabepolitik mit dem Ziel, den Faktor „Kapital“ im Gleichklang mit seiner wachsenden Bedeutung im Produktionsprozeß an der Finanzierung staatlicher und sozialer Ausgaben zu beteiligen, und einer Wiederbelebung der in der Vergangenheit erfolgreichen Arbeitszeitverkürzung erscheint vor allem eine verstärkte Arbeitsmarktpolitik bis hin zur Schaffung eines öffentlichen Beschäftigungssektors, der speziell für Langzeitarbeitslose dauerhafte Beschäftigungsmöglichkeiten bieten würde, unumgänglich.<sup>30</sup>

Vor dem Hintergrund, daß es immer mehr Menschen dauerhaft verwehrt ist, einer geregelten Beschäftigung nachzugehen, kommt einer dauerhaften Förderung, also einer öffentlichen Schaffung von Arbeitsplätzen ohne die für ABM bislang typische zeitliche Befristung, eine wachsende Bedeutung zu. Rückblickend muß es für eine Historikerin bzw. einen Historiker, die oder der in der Zukunft die Geschichte der Erwerbsarbeitslosigkeit in Deutschland im 20. Jahrhundert schreiben wird, geradezu widersinnig erscheinen, daß einerseits große finanzielle Aufwendungen für die passive Finanzierung von Arbeitslosigkeit und deren Folgekosten getätigt wurden und andererseits ein großer Bedarf an gesellschaftlich notwendiger Arbeit bestand. Erklärungsversuche, dies sei an der Finanzierungsfrage gescheitert, dürften angesichts des

29 Wassily W. Leontief, Die Folgen für Arbeitsplätze und Einkommensverteilung, in: Spektrum der Wissenschaft, 5 (1982) 11, S. 146–156.

30 Vgl. hierzu Jeremy Rifkin, Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft, Frankfurt am Main–New York 1995, insbes. S. 180f. und S. 199ff. und Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum '97. Beschäftigungspolitik und gerechte Einkommensverteilung gegen soziale Zerstörung, Köln 1997, S. 206–212.

objektiv vorhandenen enormen Reichtums in dieser Zeit kaum plausibel erscheinen<sup>31</sup>.

Bereits heute ist unübersehbar, daß der zurückgehenden privatwirtschaftlichen Nachfrage nach Erwerbsarbeit ein wachsender Bedarf an gesellschaftlich notwendiger Arbeit im Sozial-, Umwelt-, Kultur- und Bildungsbereich gegenübersteht. Daher geht der Gesellschaft auch nicht die Arbeit aus, sondern Arbeiten, die für die Gesellschaft in hohem Maße nützlich sind, werden durch das gewinnorientierte Wirtschaftssystem immer weniger berücksichtigt. Man könnte daher in Anknüpfung an Keynes sagen, daß öffentliche Beschäftigungspolitik in entwickelten industriellen Gesellschaften bei der Koordination von Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage, kollektivem Bedarf und Einkommen eine wachsende Bedeutung erhält<sup>32</sup>.

Die Verfolgung einer derartigen Strategie würde eine Kehrtwendung der derzeitigen Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik bedeuten, die – entgegen allen desillusionierenden Erfahrungen der vergangenen Jahre<sup>33</sup> – weiterhin auf Deregulierung, Flexibilisierung und Privatisierung der Wirtschaft setzt und mittlerweile immer mehr soziale Härten, eine immer stärkere Einkommens- und Vermögenspolarisierung und drastische Einschnitte in den Bereichen Bildung, Familie, Gesundheit, Renten etc. in Kauf zu nehmen bereit ist. Die Frage, die sich aber gleichzeitig mit Nachdruck stellt, ist, wieviel soziale Ungleichheit letztlich eine reiche Gesellschaft verträgt, bevor der Kitt, der sie zusammenhält, brüchig wird. Solange nicht grundsätzliche Fragen der Entwicklungsmöglichkeit fortgeschrittener Industriegesellschaften in den Blick kommen und solange die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sich weiterhin an der Illusion der Machbarkeit ewigen Wachstums orientiert und hiernach ihre Instrumente ausrichtet, sind wir auf dem besten Wege, in diese Grenzbereiche vorzustoßen.

31 Vgl. Oskar Negt, Die Krise der Arbeitsgesellschaft: Machtpolitischer Kampfplatz zweier „Ökonomien“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15/95, S. 3–9.

32 Vgl. John Maynard Keynes, Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes (1936), Berlin 1983, S. 318–323.

33 Auch die Zulassung privater Arbeitsvermittler und die Flexibilisierung der Ladenöffnungszeiten – beides immer wieder als unverzichtbare Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit gefordert – sind mittlerweile in die Realität umgesetzt worden, ohne daß sich hiermit verknüpfte Versprechungen auch nur ansatzweise erfüllt hätten. Insofern kann festgehalten werden, daß alle angebotspolitischen Maßnahmen, die zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen sollten und bislang umgesetzt wurden, genau den gegenteiligen Effekt gehabt haben.



# Arbeitsgesellschaft am Ende oder vor zukunftsfähigen Perspektiven?

Überlegungen zu einer überfälligen Neuorientierung

---

## I. Mehr Beschäftigung oder weniger Umweltzerstörung – wirklich eine Alternative?

---

Arbeitslosigkeit stellt die alles überschattende gesellschaftliche Herausforderung unserer Zeit dar – dies dürfte spätestens seit dem nochmaligen Anstieg der Zahl auf den absoluten Nachkriegshöchststand und angesichts beängstigender Perspektiven für die Zukunft keinem Zweifel mehr unterliegen. Darüber hinaus liefert die Erfolglosigkeit bisheriger „Rezepte“ Anlaß zu grundlegenden Fragen: Erfordert wirksame Bekämpfung dieser Bedrohung eine völlige Umorientierung der Beschäftigungspolitik<sup>1</sup>? Oder kann aus den genannten Entwicklungen gar das Ende der Arbeit (Jeremy Rifkin<sup>2</sup>) oder der Übergang von der einfachen zur reflexiven Modernisierung (Ulrich Beck<sup>3</sup>) abgeleitet werden?

Ausgangsthese in *diesem* Aufsatz ist, daß zwar die Basis des „Nachkriegsmodells“ Deutschland (Wachstum, Vollbeschäftigung, Wohlstand) zunehmend zerfällt und ein qualitativ anderer Zugang zum gesellschaftlichen Stellenwert menschlicher Arbeit erforderlich wird, ein Übergang zu einer „Nacharbeitsgesellschaft“ aber keineswegs unmittelbar ansteht. Plädiert wird daher dafür, die sukzessive Verdrängung menschlicher Arbeit nicht länger als „schicksalhaft“ hinzunehmen, da sie nicht auf einer naturgegeben fehlenden Konkurrenzfähigkeit mit anderen Produktionsfaktoren beruht, sondern durch prinzipiell revidierbare Entscheidungen herbeigeführt wurde. Im Abbau bzw. in der Beseitigung der vielfältigen Benachteiligungen, denen der Faktor Arbeit gegenüber den anderen Produktionsfaktoren ausgesetzt ist, liegt daher

1 Mit dieser Frage befassen sich u. a. die Beiträge von Norbert Reuter und Roland Klopffleisch/Werner Sesselmeier/Martin Setzer in diesem Heft.

2 Jeremy Rifkin, *Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft*, Frankfurt am Main – New York 1995.

3 Ulrich Beck, *Die Erfindung des Politischen – Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*, Frankfurt am Main 1995.

die Chance, Arbeitsplätze zu sichern bzw. neu zu schaffen. So können nicht nur weitere, nicht vertretbare Schädigungen des Ökosystems, wie sie mit der Fortschreibung konventioneller Wachstumskonzepte unweigerlich verknüpft sind, vermieden werden, sondern es läßt sich sogar eine Trendwende hin zu umweltverträglicherem Wirtschaften einleiten. Zu den fatalsten Folgen der Arbeitsmarktkrise gehört es nämlich, daß sie dafür funktionalisiert wurde, einen originären Gegensatz zwischen den Zielsetzungen eines hohen Beschäftigungsstandes und einer an den Zielen der „Nachhaltigkeit“ orientierten Wirtschaftsentwicklung – „eine Entwicklung, in der die Bedürfnisse heutiger Generationen befriedigt werden sollen, ohne die Bedürfnisse kommender Generationen zu gefährden“<sup>4</sup> – zu unterstellen<sup>5</sup>.

Wie aber läßt es sich erklären, daß es trotz der bereits unübersehbaren Schäden und der unbestreitbar weiterwachsenden Bedrohungen, die von Umweltzerstörung und Massenarbeitslosigkeit ausgehen, nicht zu dem eigentlich erforderlichen radikalen Gegensteuern kommt? Massive Interessen einflußreicher gesellschaftlicher Gruppen an der Fortsetzung der bisherigen Politik, mangelhafte Formierung und fehlende Durchschlagskraft einer Lobby von Arbeitslosen und „Umwelt“, verbreitete Nichtwahrnehmung oder Verdrängung des realen Ausmaßes der Gefährdungen und – genereller – fehlende Handlungsrelevanz von Bedrohungen, die nicht bereits sinnlich wahrnehmbar geworden sind, dürften in beiden Fällen die wichtigsten Ursachen sein.

Hinzu kommt ein Phänomen, das man als Präventionsdilemma bezeichnen kann. Wenn eine negative Entwicklung vorab verhindert wird, ist der

4 BUND, MISEREOR (Hrsg.), *Zukunftsfähiges Deutschland – Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung*, Basel u. a. 1996.

5 Die Folge ist u. a., daß Arbeitslosigkeit bei Bevölkerungsumfragen mittlerweile unangefochten den ersten Platz einnimmt, während Umweltprobleme in der Rangreihe abrutschen, obwohl die kurzfristige Vernutzung nicht-reproduzierbarer Ressourcen fortschreitet und sich die Bedrohungen, die sich aus dem bedenkenlosen Umgang mit der Natur ergeben, weiter zuspitzen.



letztgültige Beweis schwer zu führen, daß die bekämpfte Gefahr tatsächlich eingetreten wäre. Das gilt nicht nur bei der medizinischen Vorsorge, sondern gerade auch bei Umweltschäden und Arbeitslosigkeit. Obwohl eindrucksvolle, nie widerlegte Berechnungen zeigen, daß es kostengünstiger ist, Arbeitslosigkeit zu verhindern, als sie zu finanzieren, wurde aktive Arbeitsmarktpolitik keineswegs auf Kosten einer passiven Politik ausgeweitet – im Gegenteil<sup>6</sup>. Mit Vorbeugung sind sehr viel weniger politische Lorbeeren zu erlangen als mit sehr viel teureren und weniger wirksamen nachträglichen Teillösungen.

---

## II. Das Ende des Dreiklangs von Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und wachsenden Einkommen

---

Ein wesentliches Spezifikum und Charakteristikum der Bundesrepublik der Nachkriegszeit liegt darin, daß mit der Gleichzeitigkeit von Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und steigendem Wohlstand für Arbeitnehmer und für Unternehmer sowie Anteilseigner in den fünfziger Jahren („Wirtschaftswunder“) die Basis für einen überaus stabilen Konsens gelegt wurde. Dieser Konsens hatte trotz erheblicher Umbrüche bis in die jüngste Zeit Bestand, verliert aber neuerdings immer mehr seine Grundlagen und seine Prägestkraft, weil trotz weiteren Wirtschaftswachstums das Vollbeschäftigungsziel dauerhaft und zunehmend verfehlt wird, der bisherige Wachstumskurs gleichwohl fortgesetzt werden soll. Hinzu kommt, daß Wachstum zunehmend von der Steigerung des individuellen Nutzens und des „Reichtums der Nation“ abgekoppelt ist, zugleich aber mit massiven Schädigungen der Umwelt und gewaltigem Verbrauch nichterneuerbarer Ressourcen erkauft wird und daraus oft auf einen notwendigen Widerspruch von Umwelt- und Arbeitsplatzbelangen geschlossen wird. Welche Lösungsansätze stehen vor diesem Hintergrund zu Gebote?

6 Wer z. B. vorbeugende Qualifizierung von noch Beschäftigten durchsetzt, kann kaum „beweisen“, daß sie sonst arbeitslos geworden wären; wer aber für dann arbeitslos Gewordene Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durchführt, kann demonstrieren, daß damit registrierte Arbeitslosigkeit reduziert wird. Vor einem ähnlichen Dilemma sieht sich die Umweltpolitik: Wäre es beispielsweise gelungen, die Entstehung des Ozonlochs, das Auftreten von Waldschäden oder die Bildung des Sommersmogs durch Vorbeugung zu verhindern, wäre die Realität der Bedrohung sicherlich bestritten worden.

### 1. Vollbeschäftigung durch Wirtschaftswachstum?

Stark vertreten wird nach wie vor das Konzept „Mehr Arbeitsplätze durch Wachstum“. Dabei wird davon ausgegangen, daß das arbeitsplatzträchtige Wachstum vor allem im High-Tech-Bereich (mit hohen Quoten in Forschung und Entwicklung und entsprechend hochqualifizierten Belegschaften) über Verfahrens- und vor allem Produktinnovationen erwirtschaftet werden soll, die mit immer wieder neuartigen Gütern zusätzliche „preiselastische Nachfrage“ auslösen. Dies funktionierte in der Bundesrepublik bis Mitte der siebziger Jahre, weil nach Roland Schettkat drei Entwicklungen zusammenkamen: Produktivitätssteigerungen führten zu relativen Preissenkungen, die sowohl eine Absatzausweitung und Beschäftigungserhöhung (der marktexpansive und beschäftigungserhöhende Effekt der Produktivitätssteigerung war stärker als der arbeitssparende Effekt) als auch Einkommenssteigerungen zur Folge hatten. „Die höheren Einkommen wurden wiederum vor allem für den Kauf von Produkten aus Wirtschaftszweigen mit hohen Produktivitätsgewinnen verwendet, was sich an der technischen Ausstattung der Haushalte vom Kühlschrank bis zum Automobil ablesen läßt.“<sup>7</sup> Mittlerweile aber hat „der arbeitssparende Effekt der Produktivitätssteigerung jetzt den markt- und beschäftigungsexpansiven Effekt überkompensiert“<sup>8</sup>, so daß der beschäftigungspolitische Erfolg dieses Kurses mehr als zweifelhaft scheint, selbst wenn man bereit wäre, seine Nebenfolgen hinzunehmen.

### 2. Bringt der Dienstleistungssektor das „Arbeitsplatzwunder“?

Die Problematik der sich immer weiter öffnenden Arbeitsplatzlücke ist alles andere als neu, die Diskussion um Lösungsansätze seit längerem im Gang. Insbesondere von einer Expansion des Dienstleistungsbereichs werden entscheidende Impulse erwartet. Fraglos ist eine Ausweitung des Angebots von Dienstleistungen in vielen Fällen angesichts bestehender Defizite (z. B. bei Gesundheitsprävention und Krankenpflege, Kinderbetreuung, Umweltsanierung usw.) angezeigt, in weiteren Bereichen wäre sie zumindest wünschenswert. Ebenso ist plausibel, daß auf diesem Wege durch Bereitstellung der erforderlichen Mittel bzw. Auslösung entsprechender Nachfrage erhebliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden könnten.

7 Ronald Schettkat, Ende der Vollbeschäftigung? – G7-Länder: Trendwende in den 70er Jahren, in: WZB-Mitteilungen, 64 (1994), S. 5.

8 Ebd., S. 6.



Es ließe sich darüber streiten, ob und unter welchen Voraussetzungen ausschließlich ein wachsender Dienstleistungssektor einen hohen Beschäftigungsstand herbeiführen kann. Denn ob die hochproduktiven High-Tech-Sektoren allein in der Lage wären, die materiellen Voraussetzungen für die Nutzung eines expandierenden Dienstleistungssektors zu gewährleisten, wird durchaus bezweifelt. Erheblich realistischer als derartige Überlegungen ist indes, daß auch bei Dienstleistungen momentan und in absehbarer Zukunft sehr viel eher Arbeitsplätze abgebaut als zusätzlich neue geschaffen werden<sup>9</sup>.

### 3. Beschäftigung und Nachhaltigkeit

Aus dem offensichtlich gelockerten Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung<sup>10</sup> folgern nicht wenige, daß dann eben alles zu versuchen sei, das Wachstumstempo zu erhöhen – nicht selten mit der weiteren Schlußfolgerung, daß zu diesem Zweck notfalls „bis auf weiteres“ noch weiter gehende Negativauswirkungen für die Umwelt hinzunehmen seien. Teilweise werden sogar vorhandene Regulierungen (z. B. im Bereich der Emissionsvermeidung, des Energiesparens oder der Entsorgung und Wiederverwertung) dafür verantwortlich gemacht, daß mögliche Arbeitsplätze nicht geschaffen werden. Widersprüche zwischen Umweltschutz- und Beschäftigungszielen können zweifellos auftreten: Es mag erforderlich sein, die rasche Umsetzung weitgehender ökologischer Zielvorstellungen aus beschäftigungspolitischen Erwägungen befristet zurückzustellen, andererseits sind hoch umweltschädliche Produktionen und Dienstleistungen nicht zu akzeptieren, auch wenn damit Arbeitsplatzverluste verbunden sind. Solche Ausnahmefälle bedürfen sorgfältiger Güterabwägung und sind prinzipi-

9 Rationalisierungseffekte mit erheblichem Personalmin- derbedarf werden bereits in naher Zukunft durch Computerisierung im Bankenbereich erwartet, große Warenhausketten bauen Personal ab bzw. schließen ganze Häuser; im Öffentlichen Dienst dominieren Einstellungsstopps und massive Stellenstreichungen sowie Arbeitszeitverlängerungen; durch die Kürzungen im Gesundheitswesen ist ebenfalls mit erheblichen Arbeitsplatzverlusten zu rechnen, für die Bundespost wird ein Personalsrückgang von 25 Prozent erwartet. Im Multimedia-Sektor, dem Hoffnungsträger schlechthin, entstehen zwar zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten, zugleich aber wird an anderer Stelle im Bereich der Medien ein Vielfaches an Arbeitsplatzabbau prognostiziert. Vgl. auch J. Rifkin (Anm. 2), S. 108 ff.

10 Selbst der zweifellos eher wachstumsoptimistische Präsident des Instituts für Weltwirtschaft, Horst Siebert, stellte fest, daß sich in den letzten 25 Jahren die Arbeitslosigkeit in Deutschland nach jeder Rezession um etwa 800 000 erhöht hat. Vgl. Adalbert Reif, Interview mit Horst Siebert, in: Mensch und Büro, (1994) 5.

ell lösbar, ein durchgängiger und unaufhebbarer Widerspruch von Ökologie und Arbeitsplätzen läßt sich daraus nicht begründen<sup>11</sup>.

Weit wichtiger ist, sich klarzumachen, daß Vergleiche der voraussichtlichen Beschäftigungswirkungen einer auf Minderung des Ressourcenverbrauchs oder Vermeidung von Umweltschäden zielenden Politik mit einer primär wachstumsorientierten Politik oft sehr einseitig geführt werden: So wird die Beschäftigungsentwicklung, die etwa bei der Durchführung einer ökologieorientierten Steuerreform eintreten würde, gern mit der Situation, wenn alles beim alten bliebe, verglichen. Es wird auf umstellungsbedingt benachteiligte Branchen und dadurch gefährdete Arbeitsplätze verwiesen und damit eine schlechtere Beschäftigungsentwicklung als bei einer Fortsetzung des Wachstumskurses begründet.

Ein derartiges Verfahren ist aber schlicht unzulässig: Die als selbstverständlich gesetzte Annahme, daß durch Ökologiepolitik für gefährdet erachtete Arbeitsplätze bei einem „Weiter-wie-bisher“ erhalten blieben, ist alles andere als evident. Schließlich spricht sehr viel dafür, daß gerade die Fortsetzung des bisherigen Kurses massive Rückkopplungseffekte auslösen kann, die das „Weiter-wie-gehabt“ unmöglich machen: Wenn zum Beispiel der Individualverkehr weiter forciert wird, kann genau dadurch der Massenmotorisierung die Grundlage entzogen werden (totaler Verkehrskollaps, Sommersmog, erzwungene umfassende Fahrverbote usw.). Damit würden sehr schnell viel mehr Arbeitsplätze gefährdet, als das bei einer behutsamen, aber beharrlichen Politik der Umorientierung der Fall wäre<sup>12</sup>.

Ein weiteres Argument kommt hinzu: Scheinbare Widersprüche zwischen Umweltschutz- und Vollbeschäftigungszielen sind nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß der Erfolg unserer Gesellschaft in völlig „wertfrei“ und inhaltsleer gefaßten Kategorien des Sozialprodukts und seines Wachstums gemessen wird. Dabei ist bekannt, daß Wirtschaftswachstum dieses Typs zwar mit einer Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt ein-

11 In der umfassenden Debatte um die Beschäftigungswirkungen des Umweltschutzes, auf die hier im einzelnen nicht eingegangen werden kann, dominieren ganz eindeutig die Positionen, die erhebliche positive Effekte der bisherigen Umweltschutzmaßnahmen ausweisen.

12 Das „BSE-Syndrom“ beispielsweise ist ebenfalls Resultat einer Wachstums- und Produktivitätssteigerungs-Maxime. Wie sich ein Wiederholungsfall auf die Arbeitsplätze in Landwirtschaft, Metzgerhandwerk usw. auswirken würde, ist leicht zu bestimmen; viele weitere Beispiele ließen sich anführen.



hergehen kann, aber keinesfalls muß. (An alternativen Sozialproduktrechnungen wird seit längerem gearbeitet, mit bislang eher bescheidener Resonanz.) Wenn mit *defensiver Produktion*<sup>13</sup> der Teil des Bruttosozialprodukts bezeichnet wird, der nötig ist, um die mit der Herstellung des Rests einhergehenden Schädigungen recht und schlecht zu kompensieren, dann gibt es offensichtlich auch *destruktive Produktion*, also Produktion, die mehr Schaden als Nutzen stiftet und gleichwohl zu „Wachstum“ führt. Wie seriös ist aber eine Sozialproduktrechnung, die vom realen Vorzeichen der Beiträge zum Volkseinkommen absieht, und alles aufaddiert statt zu saldieren<sup>14</sup>? Man kann demnach davon ausgehen, daß ein größer werdender Teil unseres „Wachstums“ und unseres Wohlstands fiktiv ist, beruht er doch schlicht auf derartigen Bilanzverlängerungen<sup>15</sup>.

Ein Verzicht auf destruktives Wachstum würde daher keineswegs mit Wohlstandsverlusten einhergehen; vielmehr könnte mit weniger Naturverbrauch und weniger Arbeitseinsatz ein gleiches oder möglicherweise sogar höheres Wohlstandsniveau erreicht werden. Daß ein Übergang gezielte flankierende Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung erfordern würde, liegt auf der Hand: Da eine solche Umstellung aber mit einem Wiederanstieg arbeitsintensiver gegenüber kapitalintensiver Produktion und Dienstleistung einhergehen würde (s. u.), wäre schon eine gewisse Kompensation des ceteris paribus zu gewärtigenden Rückgangs des benötigten Arbeitsvolumens zu erwarten. Darüber hinaus entstehende Spielräume könnten für weitere Arbeitszeitverkürzungen genutzt bzw. für in vielen Bereichen sehr wünschenswerte Maßnahmen zur „Entdichtung“ von Arbeit eingesetzt werden. Wenn es gelänge, (wieder) einen Wachstumsbegriff zu installieren, dessen Kriterium reale Wohlstandssteigerung ist, wäre damit auch ein Großteil der „Widersprüche“ zwischen Ökologie und Arbeitsplätzen aufgehoben<sup>16</sup>.

13 Vgl. Christian Leipert, Die heimlichen Kosten des Fortschritts, Frankfurt am Main 1989, zitiert bei: Alex Bust-Bartels, Ökologie und Arbeitslosigkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12–13/94, S. 39.

14 Ein Buchhalter, der bei der Bilanzerstellung auf die Idee käme, Einnahmen und Ausgaben zusammenzuzählen, würde jedenfalls kaum auf großes Verständnis stoßen.

15 Axel Bust-Bartels geht davon aus, daß „wir schon lange den Punkt des ‚Lehrlaufs der Zivilisationsmaschine‘ erreicht (haben), ab dem die totalen ökologischen und sozialen Folgekosten des Wachstums höher liegen als der Wohlfahrtsgewinn durch eben dieses Wachstum“. Vgl. A. Bust-Bartels (Anm. 13), S. 39.

16 Ein Widerspruch von Wachstum und Ökologie scheint auch im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz angelegt, da dort Vollbeschäftigung und Wachstum als Zielgrößen formuliert

---

### III. Vor dem Ende der Erwerbsgesellschaft?

---

Wenn aber die Weiterführung des Wachstumskurses fatal, die Arbeitslosigkeit gleichwohl nicht mehr beseitigbar erscheint, ist dann nicht der Zeitpunkt gekommen, sich von der Arbeitsgesellschaft überhaupt zu verabschieden? Eine Reihe von Autoren schließen aus der skizzierten Entwicklung, daß die „Arbeitsgesellschaft am Ende“ sei oder wir zumindest vor der Wahl stünden, für eine als problematisch erachtete Fortsetzung der Erwerbsgesellschaft oder für ihre Überwindung zu votieren<sup>17</sup>. Angesichts unübersehbarer Strukturbrüche muß die Perspektive, welche gesellschaftlichen Formationen die derzeitige ablösen können, zweifellos intensiv verfolgt werden. Alternative oder komplementäre Varianten zu „klassischer“ Erwerbsarbeit, wie zum Beispiel „Eigenarbeit“, sind dabei ebenso zu diskutieren wie neue Formen der Sicherung der materiellen Existenz (Bürgergeld, Negative Einkommenssteuer usw.)<sup>18</sup>.

Allerdings läuft die These, wonach die Erwerbsgesellschaft insgesamt zur Disposition steht, Gefahr, für das Argument genutzt zu werden, daß dann für die kurze „Restlaufzeit“ an der derzeitigen Struktur auch nichts mehr grundlegend geändert werden müsse; oder es wird – was bezüglich der Ausgangsannahme plausibler ist – eine „Dualisierung“ postuliert in ein weiter arbeitsgesellschaftlich verfaßtes Subsystem und eines, das entsprechend nach alternativen Vergesellschaftungsprinzipien organisiert ist. Dieser Lösung können sowohl die Vertreter des bisherigen Produktionsmodells (insbesondere wenn der Sektor „jenseits der Erwerbsgesellschaft“ kleindimensioniert ist) als auch die Promotoren des Alternativszenarios (im Sinne eines „Einstiegs“) etwas abgewinnen.

Gleichwohl wäre ein derartiger Kompromiß zwischen Wachstumsprotagonisten und Propheten

---

werden, nicht aber eine zu erhaltende Umwelt. Ein so neu gefaßtes, mit Inhalt gefülltes Wachstumsziel dagegen konvergiert mit dem Beschäftigungsziel und braucht im Unterschied zu einem wertfreien Postulat des Wachstums als Selbstzweck keineswegs mit Umweltzielen zu konfliktieren.

17 Vgl. J. Rifkin (Anm. 2); Wolfgang Bonß/Arbeitsgruppe Zukunftsszenarien, Vorarbeiten und Vorbereitungen für die Erarbeitung von arbeits(markt)bezogenen Zukunftsszenarien.

18 Mit dem Begriff „Eigenarbeit“ werden 22 Tätigkeiten jenseits der Erwerbsarbeit (Ehrenamt, Selbsthilfe, Do-it-yourself) bezeichnet. Zur Negativen Einkommenssteuer siehe auch den Beitrag von Roland Klopffleisch/Werner Sesselmeier/Martin Setzer in diesem Heft.



des Endes der Arbeitsgesellschaft in seinen Auswirkungen fatal, ignorierte er doch, daß die derzeitige Produktionsweise keineswegs zukunftsfähig ist: „Weiter wie bisher“ bedeutet Fortsetzung der Plünderung nichtregenerativer Ressourcen und massive irreversible Umweltzerstörung und ist damit nicht nur inakzeptabel, sondern auf längere Sicht ausgeschlossen. Der vielbeschworene Produktivitätsfortschritt, der es bereits jetzt erlauben soll, mit einem Bruchteil der vorhandenen Arbeitskräfte die notwendigen Produkte und Dienstleistungen bereitzustellen (und die „Freigesetzten“ in einen dritten Sektor mit gemeinnützigen Tätigkeiten zu befassen<sup>19</sup>), existiert nicht wirklich, da er auf Raubbau und raschem Verzehr der Substanz beruht. Eine tragfähige Überwindung der Arbeitsgesellschaft indes setzt zwingend eine Produktionsweise voraus, die den Kriterien von Nachhaltigkeit<sup>20</sup> gerecht wird. Um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, muß noch viel getan werden, und dabei können zusätzliche Erwerbsarbeitsplätze eine wichtige Rolle spielen.

Bei der Forderung nach der Überwindung der Erwerbsgesellschaft darf aber vor allem nicht übersehen werden, daß Arbeit zwar oft als Last und Mühe wahrgenommen wird. Zugleich aber ist sie für die meisten nach wie vor das Instrument zur Sicherstellung der materiellen Existenz, und es verbinden sich darüber hinaus mit Erwerbsarbeit eine Fülle von individuell sinnstiftenden und gesellschaftlich Kohärenz schaffenden Funktionen, für die Ersatz keineswegs in Sicht ist<sup>21</sup>.

Ein unmittelbarer Übergang zur „Nacharbeitsgesellschaft“ wäre aber nicht nur kaum vermittelbar, er wäre auch nicht sinnvoll, weil:

19 Vgl. J. Rifkin (Anm. 2), S. 165 ff.

20 „Ziel einer nachhaltigen Entwicklung ist es, die Produktivität von Natur und Umwelt auf Dauer zu erhalten.“ Vgl. Ortwin Renn, *Schulden für die Nachwelt? Externe Kosten und nachhaltige Entwicklung*, in: Verein deutscher Ingenieure (Hrsg.), *Jahrbuch 1997, Düsseldorf 1997*, S. 35.

21 „Welche Berechtigung es auch haben mag, ... das endgültige Ende der Arbeitsgesellschaft zu verkünden: Die wirklichen Lebensverhältnisse der Menschen, ihre Hoffnungen und Ängste sprechen eine ganz andere Sprache. Es lassen sich kaum Hinweise darauf finden, daß Erwerbsarbeit, also jene vorherrschende Form bezahlter Arbeitsleistung, über deren gesellschaftliche Anerkennung individuelle Identität und Selbstwertgefühle sich bilden, im vergangenen Jahrzehnt entscheidende Abwertungen erfahren hat.“ Vgl. Oskar Negt, *Die Krise der Arbeitsgesellschaft: Machtpolitischer Kampfplatz zweier „Ökonomien“*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 15/95, S. 7. Zentral ist Erwerbsarbeit im übrigen nicht nur für die aktuell davon erfaßten, sondern ebenso für diejenigen, die noch nicht ins Erwerbssystem integriert sind, wie für diejenigen, die es ausgegliedert hat.

- der Erwerbsgesellschaft die Arbeit nicht ausgeht, sondern sie nur derzeit nicht in der Lage ist, notwendige und sinnvolle Arbeitsplätze zu schaffen;
- die ständige Verdrängung von menschlicher Arbeit aus dem Wirtschaftsprozess keineswegs unvermeidlich, sondern Ergebnis von gesellschaftlichen Entscheidungen ist;
- Möglichkeiten vorhanden sind, diesen unbefriedigenden Zustand zu überwinden und
- ein wesentlicher Ansatzpunkt im Abbau der Diskriminierung des Produktionsfaktors Arbeitskraft liegt.

---

#### IV. Die Diskriminierung des Faktors Arbeit – Folgen und Ansätze der Überwindung

---

Der seit langem anhaltende Trend zur Verdrängung menschlicher Arbeit und damit zu immer weniger produktiven und produktionsnahen Arbeitsplätzen ist weder ausschließlich Resultat von „Sachzwängen kapitalistischer Entwicklung“, noch wird er durch eine durchgängig oder naturwüchsig „objektive“ Unterlegenheit vermeintlich rückschrittlicher arbeitsintensiver gegenüber „fortschrittlichen“ kapitalintensiven Verfahren verursacht. Verdrängung von Arbeit ist keineswegs nur Ergebnis von Rationalisierung im Sinn einer möglichst intelligenten Verknüpfung der Produktionsfaktoren; sie resultiert vielmehr nicht zuletzt aus einer verzerrten, die tatsächlichen Kosten nicht wiedergebenden Preisbildung, insbesondere für Energie und Umweltverbrauch (und damit auch für Vorprodukte und Transportleistungen), und wird weiter verschärft durch die strukturelle Benachteiligung von „arbeitsintensiven“ Betrieben und ihrer Beschäftigten durch ein gesellschaftliches Umverteilungssystem, das seinen Mittelbedarf weit überwiegend dem Produktionsfaktor Arbeit anlastet<sup>22</sup>.

22 Zu den Faktoren, die zu einer Benachteiligung von Unternehmen mit relativ hoher Arbeitsplatzquote geführt haben, sind auch die teilweise massiven und langanhaltenden Subventionen für eine Reihe von Branchen zu rechnen, die sich – da sie über Steuern und Abgaben finanziert werden – auch in Belastungen für den Faktor Arbeit niedergeschlagen haben. Ob sie letztlich beschäftigungswirksamer waren als denkbare alternative Mittelverwendungen, ist zumindest offen, kamen sie doch weit überwiegend Branchen zugute, bei denen im fraglichen Zeitraum der arbeitssparende technische



Ein besonderes Handicap erfährt der Produktionsfaktor Arbeit dadurch, daß der Aufwand für die Wiederherstellung der Arbeitskraft – mit welchen kurzfristigen Abweichungen auch immer – insgesamt im Durchschnitt in deren Kosten eingehen muß. Beim Verbrauch von Gütern wie Erdöl, Erdgas oder Erzen (und im Unterschied zu zumindest prinzipiell kreislaufwirtschaftlich herstellbaren Produkten) werden demgegenüber allenfalls die Kosten für die Explorierung und Förderung einkalkuliert. Das Gut selbst wird als kostenfrei betrachtet (vielleicht weil eine realistische Kalkulation der „Wiederbeschaffungskosten“ sehr deutlich machen würde, wie buchstäblich unbezahlbar diese Güter eigentlich sind)<sup>23</sup>. Soweit und solange sich daran nichts ändert, also Produktivitätssteigerungen, die auf verstärkter Ausbeutung der Ressourcen beruhen, nicht anders bewertet werden als solche, die auf besserer Nutzung der Produktionsfaktoren basieren, befindet sich, wer Arbeitsplätze sichern oder schaffen will, stets in der Position des Hasen, dem trotz aller Anstrengung regelmäßig der Igel der Rationalisierung zuvorkommt – mit dem vorprogrammierten Endresultat. Und umgekehrt gilt: Wer sich für Schaffung von Arbeitsplätzen durch einen Abbau der wettbewerbswidrigen Nachteile des Faktors Arbeit einsetzt, der trägt damit auch zu sparsamerem Ressourcenverbrauch und zum Erhalt der natürlichen Lebensbedingungen bei.

Das Problem der Diskriminierung von Arbeit wird neuerdings immerhin behandelt – allerdings meist sehr verkürzt unter der Chiffre „Senkung der Lohnnebenkosten“. Entsprechende Forderungen werden von den Arbeitgeberverbänden gestellt, aber auch von den Gewerkschaften mit unterstützt. Beitragen zu einer solchen Entlastung kann die Eliminierung „wesensfremder“ Kostenbestandteile. Wenn es zutrifft, daß höhere Sozialabgaben und Steuern und zu niedrige Preise für Rohstoffe und Energie die Position des Faktors Arbeitskraft verschlechtern und damit Rationalisierungsinvestitionen und kapitalintensive, vor allem großbetriebliche Fertigungen mit vergleichsweise wenig Arbeitsplätzen wirtschaftlicher erscheinen lassen, dann führen niedrigere Lasten auf Arbeit dazu, daß wieder Arbeitsplätze in größerer Zahl rentabel werden. Zusätzliche Beschäftigung und damit zugleich steigende Zahlen von Beitrags-

Fortschritt weit ausgeprägter war als nachfrageinduzierte Beschäftigungseffekte (s. o.).

23 Da die Arbeitsgesellschaft in ihrer jetzigen Form wesentlich auf der Ausbeutung fossiler Energieträger beruht, wird sie auch als „fossilistisch“ bezeichnet. Vgl. Elmar Altvater, Die Arbeitsgesellschaft vor den Herausforderungen von Geld und Natur, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15/95, S. 16.

zahlern bei sich verringerndem Sozialaufwand sind das Ergebnis<sup>24</sup>.

Durch Abbau der Benachteiligung von Arbeit lassen sich erhebliche Beschäftigungspotentiale mobilisieren. Ein Großteil der verdrängten Produktionen und Dienstleistungen verschwand nämlich keineswegs mangels Nachfrage, sondern wurde in andere „Sphären“ (Do-it-yourself, Nachbarschaftshilfe, Schwarzarbeit) abgedrängt. Wären handwerkliche Leistungen wieder deutlich billiger, würde die Anschaffung eigener „Hardware“ (z. B. Heimwerkermaschinen o. ä.) unrentabler. Damit könnte Reparieren statt Wegwerfen erheblich an Bedeutung gewinnen, und es würde hier wieder zu „echter“ Nachfrage mit der Folge eines entsprechenden Beschäftigungsschubes kommen. Darüber hinaus gibt es eine ganze Reihe von Feldern, auf denen neuartige Arbeitsplätze entstehen können (s. u.). Derzeit wird eine Vielzahl von Möglichkeiten diskutiert, eine derartige Umsteuerung herbeizuführen (Wertschöpfungsabgabe, Entlastung der Sozialversicherungen von wesensfremden Aufgaben, Abgaben auf den Ressourcenverbrauch, wie etwa die emissionsabhängige Besteuerung von Kraftfahrzeugen, umfassende Rücknahmeverpflichtungen für ausgediente Produkte usw.). Zur Energiesteuer und zu ihren möglichen Effekten beispielsweise liegen bereits – freilich kontrovers diskutierte – umfassende Modellrechnungen und ökonom(etr)ische Analysen vor.

Weitgehend offen aber bleibt, wie sich der Prozeß konkret vollziehen würde: Welche Tätigkeitsfelder expandieren, welche kommen neu hinzu, welche schrumpfen? Unbekannt ist aber vor allem, welche betriebsinternen und betriebsübergreifenden Umstrukturierungsprozesse erforderlich wären, welche Belastungen auf die Arbeitskräfte zukämen, wie sich Arbeitsbedingungen verändern und welche Qualifikationsanforderungen entstünden, wenn derartige Maßnahmen ergriffen würden.

Diskriminierung von Arbeit und die Subventionierung von Sachkapitaleinsatz und Naturverbrauch haben die Unternehmenskonzentration und damit den Siegeszug tayloristischer Arbeitszerlegung

24 Nicht zielführend sind dagegen alle Ansätze, die – bei ansonsten unveränderter Strategie – das Entstehen von Arbeitsplätzen ausschließlich durch Senkung der Löhne erreichen wollen: Ob als Reduktion der Lohnfortzahlung, als Verschlechterung der Lohnersatzleistungen oder als Aufgabe der gleichmäßigen Beteiligung an den Beiträgen zum sozialen Netz kaschiert, das Ergebnis ist stets, daß die Reproduktion der Arbeitnehmer gefährdet und die ohnehin schon defizitäre Massenkauflkraft weiter beschnitten wird, der verhängnisvolle Kurs eines „Wachstums als Selbstzweck“ fortgesetzt werden soll.



ebenfalls begünstigt und auf diese Weise (im Sinn einer Selbstverstärkung) besonders rationalisierungsgefährdete Arbeitsplätze hervorgebracht. Da großindustrielle Produktionsweisen im Durchschnitt sehr viel energie- und rohstoffintensiver sind als kleinbetrieblich-handwerkliche, läßt sich daraus ableiten, daß das starke Vordringen solcher kapitalintensiver Produktionsprozesse, die zur Entstehung sehr großer Unternehmenseinheiten beitragen, überhaupt nur durch die Vernachlässigung eines großen Teils der Faktorkosten möglich war. Vor allem aber folgt daraus, daß eine Trendwende hin zu fairer Behandlung des Faktors Arbeit Arbeitsplätze in kleineren und mittleren und vor allem in eher handwerklich ausgerichteten Unternehmen hervorbringen würde.

---

## V. Für Arbeitsplätze und Nachhaltigkeit – worauf es jetzt ankommt

---

Jetzt geht es darum, den Faktor Arbeit wirksam zu entlasten und herauszuarbeiten, wo neue Arbeitsplätze entstehen können, sowie umfassende Aufklärung über die maßgeblichen Zusammenhänge zu betreiben, das nötige Qualifikationsniveau bei Betrieben und Arbeitskräften zu schaffen und gezielte Anstöße für die frühzeitige exemplarische Umsetzung solcher Konzepte zu liefern.

Voraussetzungen dafür zu ermitteln und herauszuarbeiten, wie derartige Prozesse in den Betrieben ablaufen könnten, gehört zu den Aufgaben des Projekts „Eine Chance für die Arbeit – Voraussetzungen eines hohen Beschäftigungsstandes bei alternender Bevölkerung“<sup>25</sup>. Wichtige Beispielfelder sind energie- bzw. ressourcensparende Haustechniken, Recycling und „Reparieren statt Wegwerfen“. Zu Beginn der Forschungsarbeiten wurde erwartet, daß es zum Beispiel bei innovativer, energiesparender Haustechnik vorrangig noch darum ginge, zunächst entsprechende Ausrüstungen und Verfahren zu entwickeln, bevor ein breiter beschäftigungs- und umweltwirksamer Einsatz stattfinden könnte. Mittlerweile liegt es aber auf der Hand, daß es zwar nach wie vor sinnvoll ist, die technische Entwicklung weiterzutreiben (und dafür endlich ausreichende Fördermittel bereitzustellen). Der bereits erreichte Stand würde aber heute schon

einen breiten Einsatz zulassen. Warum dies dennoch nicht (oder nur mehr als zögerlich) geschieht, wird damit zur entscheidenden Frage.

Aus Platzgründen können hier nur einige Hinweise auf Felder gegeben werden, bei denen beträchtlicher Bedarf vorliegt und gleichzeitig bereits Lösungen gefunden worden sind, die einerseits in erheblichem Umfang Arbeitsplätze in kleinen und mittleren Unternehmen schaffen und andererseits zu Energieeinsparung und Verbesserung der Umweltsituation beitragen können<sup>26</sup>.

1. *Solarthermie*: Die Gewinnung von Warmwasser über Sonnenkollektoren gilt als technisch völlig ausgereift. Auch unter gegenwärtigen Bedingungen tritt eine Rentabilität in absehbaren Zeiträumen ein. Eine neuere Untersuchung<sup>27</sup> hat ergeben, daß von Eigenheimbesitzern allerdings weniger in Abschreibungszeiträumen gedacht wird, sondern die absoluten Mehrpreise ein entscheidendes Kriterium bilden. Nach Ansicht der Autoren liegt diese Schwelle bei zirka 6 000 DM und wird inzwischen mit der öffentlichen Förderung und einem – dort zusätzlich vorhandenen – standardisierten Paket-Angebot (Solaranlage und Einbau zum Festpreis) erreicht. Gezeigt wurde weiter, daß über entsprechende Begleitung (vor allem ein geeignetes „Marketing“, s. u.) eine rasche Vervielfachung der Nachfrage erzielbar ist.

Ermittelt wurde, daß ein Betrieb des Sanitär-Heizungs- und Klimatechnik (SHK)-Handwerks, für je 29 Warmwasseranlagen pro Jahr eine zusätzliche Arbeitskraft benötigen würde. Hinzu kämen Beschäftigungseffekte bei den Herstellern der Hardware – hauptsächlich kleine und mittlere deutsche Unternehmen – sowie im Großhandel. Hochrechnungen über das Gesamtpotential liegen derzeit noch nicht vor, jedoch ist von erheblichen Effekten auszugehen, insbesondere wenn zum Neubau auch der Altbestand (wesentlich arbeitsintensivere Nachrüstung) und zu den Eigenheimen der Geschößwohnungsbau hinzukommen<sup>28</sup>. Schnell rentabel – aber kaum eingesetzt – ist Solar-

---

26 Experten gehen in vielen Fällen davon aus, daß solche Lösungen eigentlich auch schon unter derzeitigen Bedingungen (d. h. inadäquate Belastung von Arbeit, Subventionierung von Primärenergieverbrauch) wirtschaftlich wären, in jedem Falle aber (bzw. um so mehr) dann, wenn diese Wettbewerbsverzerrungen endlich beseitigt würden.

27 Vgl. Herbert Jans/Joachim Knappe, Ökologische und ökonomische Auswirkungen staatlicher Solarförderprogramme, Manuskript, Landshut 1996.

28 In München gehen die Stadtwerke von einem 700 000 qm großen Potential an Süddächern aus (sechs Quadratmeter benötigt man für eine vierköpfige Familie), das man nur zu 10 Prozent für die Warmwasserbereitung bräuchte, der Rest könnte für Solarstrom genutzt werden.

---

25 Das Vorhaben wird im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie von Stefanie Weimer, Eckhard Heidling und dem Autor durchgeführt. Der vorliegende Beitrag entstand im Kontext des Projektes.



thermie beispielsweise auch bei der Heizung von Freibädern. Die Technologie ist mittlerweile bewährt und wird vom SHK-Handwerk – vorausgesetzt, man führt entsprechende Schulungen durch – ohne weiteres beherrscht.

2. *Photovoltaik*: Verfügbarkeit, Beherrschbarkeit und Potentiale stellen sich ähnlich dar wie bei der Solarthermie, allerdings ist sie technisch aufwendiger, und die Mehrkosten sind bei der derzeitigen Preisbildung erheblich. Eine rasche Ausweitung scheint daher nur möglich, wenn (bei derzeitigen Energiepreisen) massiv subventioniert wird (Förderung und Einspeisemöglichkeiten wie zum Beispiel beim „Aachener Modell“<sup>29</sup>) oder wenn substantielle Verteuerungen fossiler Brennstoffe eintreten bzw. es zu drastischer Verknappung kommt.

3. *Regenwassernutzung*: Regenwasser läßt sich über Dachrinnen sammeln und dann, zum Beispiel für die Toilettenspülung (ein Hauptwasserverbraucher), aber auch für Waschmaschinen und Geschirrspüler nutzen. Auch hier sind Know-how und Hardware verfügbar, Anlagen in erheblicher Zahl problemlos im Einsatz; Rentabilität gilt selbst unter derzeitigen Bedingungen als erreichbar. Bei einer Ausweitung wäre mit erheblichen Beschäftigungseffekten zu rechnen<sup>30</sup>. Außerdem könnte eine massive Verringerung des Trinkwasserbedarfs, verbunden mit der Möglichkeit, die Reinheit zu verbessern, erreicht werden. (Weil der Großteil des Trinkwassers nicht zum Verzehr genutzt wird, entsteht ein weit überhöhter Bedarf. Die geltenden Standards lassen sich oft nur noch durch Vermischung von sehr gutem mit schlechterem Trinkwasser einhalten.)

4. *Grauwasseraufbereitung*: Hierbei handelt es sich um die verbrauchernahe Wiederaufbereitung von gebrauchtem Wasser (aus Waschbecken, Dusche, Waschmaschine, Geschirrspüler, evtl. WC). Techniken und Know-how sind ebenfalls verfügbar, funktionierende Pilotanlagen laufen. Sie zeigen, daß mit verbrauchernahen Reinigungsanlagen nahezu Trinkwasserqualität erreicht werden kann. Das Reinigungsergebnis verbessert sich nämlich mit zunehmender Verursachernähe, weil vor Ort die vorhandenen Schadstoffe genau bekannt sind und gezielt beseitigt werden können

29 Vgl. zum dortigen Ansatz der Förderung von Solar- und Windenergie: Klaus Meiners/Marcus Baumann, Lokale Beiträge zum globalen Klimaschutz, in: Wechselwirkung, (1997) April/Mai.

30 Außer der Verschiebung von Preisrelationen und direkter Förderung wäre hier die Beseitigung von Vorschriften, die den bisherigen Zustand „zementieren“, sehr wichtig.

(Klärteiche, biologische Wohnblockklärwerke, Verrieselungsanlagen usw.). Bei der üblichen Form gelangt bei den zentralen Klärwerken eine Mischung von Schadstoffen an, die kaum noch vollkommen analysiert, geschweige denn geklärt werden können. Neben Beschäftigungseffekten ist also eine Verbesserung der Abwasserqualität möglich.

5. *Gesamtkomplex Kanalisation*: Regenwassernutzung und dezentrale Grauwasseraufbereitung sind von erheblicher Bedeutung für die Kanalisation. Derzeit versickern bis zu 50 Prozent der Abwässer ungeklärt. Für die Sanierung im bisherigen Zuschnitt (sie wird im Zweifelsfall von hochkapitalintensiven Großunternehmen vorgenommen) werden dreistellige Milliardensummen veranschlagt, sie ist aber ebenso aufwendig wie in dieser Form eigentlich unnötig; Bei Nutzung der genannten Möglichkeiten würde sich das Schmutzwasser-aufkommen massiv reduzieren. In die alten begehbaren Rohre ließen sich wesentlich kleinere verlegen, die jederzeit zur Vermeidung von Sickerverlusten überwachbar wären. Bei Neuprojekten könnte mit wesentlich geringeren Dimensionierungen gearbeitet werden<sup>31</sup>.

Warum aber werden die offensichtlich enormen Potentiale, Arbeitsplätze zu schaffen, die Umweltsituation zu verbessern und sofort (oder jedenfalls mittel- und längerfristig) Geld zu sparen, nicht genutzt? Zwei Erklärungsmuster bieten sich an. Zum einen besteht – vereinfacht formuliert – ein Marketingproblem, zum anderen gibt es offensichtlich sehr wirksame, wenn auch zum Teil kaum transparente oder richtig eingeschätzte gegenläufige Interessenlagen.

### 1. Gegenläufige Interessenlagen

Beim erreichten Bearbeitungsstand sind nur einige Stichworte möglich: Negative Auswirkungen der Ausbreitung der o. a. Techniken könnten unter anderem die Hersteller bzw. Importeure von Energie und Trinkwasser, die Beseitiger von Abwasser sowie die Betreiber von entsprechenden Leitungsnetzen befürchten, wobei häufig mehrere dieser Funktionen von einem Unternehmen wahrgenommen werden. Das oft sehr unterschiedlich aufgebaute Interessengeflecht in dieser Perspektive im einzelnen zu untersuchen ist eine überaus aufwendige Aufgabe, deren Lösung noch weitgehend aussteht.

31 Besonders grotesk ist die Situation in den neuen Bundesländern. Hier kommen immer wieder Fälle ans Licht, in denen Kommunen von den Kosten überdimensionierter Klärwerke erdrückt zu werden drohen. Häufig ist die dort vorhandene Chance einer grundlegenden Neuorientierung offensichtlich schon wieder vertan worden.



Es scheint plausibel, daß jede Form der Einsparung etwa von Erdgas oder Erdöl den Interessen der Importeure entgegensteht. Große Stromhersteller tun sich oft noch schwer – trotz vorhandener Ansätze –, Energiesparen konsequent auf ihre Fahnen zu schreiben. Dabei geht es diesen Unternehmen anscheinend oft nicht nur darum, möglichst viel Energie zu verkaufen, sondern auch darum, den Vertriebsprozeß zentral zu kontrollieren. Schon differenzierter stellt sich die Situation auf der kommunalen Ebene dar: Hier haben es Stadtwerke, die für Strom sowie Gas, für Frisch- und Abwasser zuständig sind, etwas leichter, auch die oben genannten Möglichkeiten zu propagieren, als Spezialanbieter, die zum Beispiel nur Gas oder Strom verkaufen. Ansatzpunkte zum Aufbrechen von Blockaden bieten sich auf kommunalpolitischer Ebene, und zwar vor allem dann, wenn sich die entsprechenden Versorger noch ganz oder teilweise im Besitz der Kommunen befinden bzw. diese in den Entscheidungsgremien präsent sind. Auch hier ist allerdings noch erkennbar viel Arbeit zu leisten.

Das gilt auch für die entsprechende Ausstattung von Neubauten und des Altbaubestandes. Allerdings verhalten sich selbst Kommunen, die durchaus über die entsprechenden Kenntnisse verfügen und die genannten Techniken bei privaten Bauherren propagieren bzw. sogar fördern, bei eigenen Projekten bzw. bei solchen, auf die sie Einfluß haben, bislang keineswegs stets konsequent. Bürgeraktivitäten können solche Glaubwürdigkeitslücken herausstellen und Konsequenzen fordern<sup>32</sup>.

## 2. Das Marketingproblem

Inzwischen sind – wie eingangs angesprochen – technische Lösungen durchaus verfügbar und es liegen positive praktische Erfahrungen vor. Damit ist eine notwendige, aber offenbar eben noch keine hinreichende Voraussetzung gegeben. Es besteht also, optimistisch betrachtet, ein Aufklärungsproblem, realistisch betrachtet ein Marketingproblem<sup>33</sup>. Wenn es gelingt, durch umfassende Öffentlichkeitsarbeit das Wissen über die Vorteile der

genannten Ansätze rasch zu verbreiten, ist auch mit einem entsprechenden Anstieg der Nachfrage, vor allem aber auch mit politischem Druck, förderliche Rahmenbedingungen zu schaffen, zu rechnen.

Adressaten dafür sind

- *Bauherren, Hausbesitzer*, durchaus aber auch *Mieter* (die auf eine entsprechende Modernisierung drängen können);
- die einschlägigen *Handwerker*, die die mit diesen Techniken verbundenen Chancen noch keineswegs hinreichend erkannt haben<sup>34</sup>.

Erreicht werden müssen weiter

- zum Beispiel *Architekten*, die oft ebenfalls nicht von sich aus solche Lösungen einbringen;
- der *Sanitär- und Baustoffgroßhandel*, um Bau- und Modernisierungswillige entsprechend beraten zu können;
- nicht zuletzt aber auch *die für Ausschreibungen bei öffentlichen und privaten Bauträgern Zuständigen*, die durch entsprechende Vorgaben oft die Nutzung solcher alternativer Techniken selbst dann ausschließen oder behindern, wenn andere Beteiligte dazu bereit wären.

Bei den zuletzt genannten Gruppen ist davon auszugehen, daß es nicht unbedingt konkrete gegenläufige Interessen sind, die die Innovationen verhindern, sondern unter anderem fehlende Lernbereitschaft und Attitüden, wonach alles Neue als riskant angesehen wird. In dieser Situation kann es also nur darum gehen, die Aufklärungsarbeit an der Basis zu verstärken. Gleichzeitig sind die jeweils Verantwortlichen, die die notwendigen Informationen eigentlich haben müßten, in Begründungszwang zu bringen, wenn nicht alles Mögliche getan wird, um Chancen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Entlastung der Umwelt zu nutzen – eine Aufgabe, der sich vielerorts von wichtigen gesellschaftlichen Gruppen gemeinsam getragene lokale Aktivitäten im Rahmen der Umsetzung der „Agenda 21“<sup>35</sup> – der zukunftsfähigen Stadt- und Regionalentwicklung – stellen.

32 Beispielsweise ist es durchaus denkbar, die Solarthermie im Rahmen von Bausatzungen – in denen sonst auch viele für den Bauherren kostenträchtige Auflagen enthalten sind – vorzuschreiben. In Berlin gab es bereits 1996 einen entsprechenden Vorstoß, der in diesem Jahr endgültig umgesetzt werden soll.

33 Eine besondere Schwierigkeit liegt darin, daß diese Lösungen meist von Handwerkern oder Technikern mit einem „ökologischen Impetus“ entwickelt und implementiert werden, die glauben, mit der Herausarbeitung der technischen Lösung ihre Schuldigkeit getan zu haben. Das erscheint zwar subjektiv legitim, ändert aber nichts daran, daß auf diese Weise der Umstieg zur Nachhaltigkeit viel zu lang dauern würde.

34 Während sie derzeit oft sogar noch Kunden die Nutzung solcher Techniken auszureden versuchen, müßten sie nicht nur auf Anfrage entsprechend beraten, sondern ihrerseits derartige Konzepte bei allen zunächst konventionell gedachten Vorhaben vorschlagen, von sich aus in Betracht kommende Personen und Institutionen ansprechen („Klinkenputzen“) und Alternativprojekte entwickeln und propagieren.

35 Vgl. Monika Zimmermann, Lokale Agenda 21. Ein kommunaler Aktionsplan für die zukunftsbeständige Entwicklung der Kommune im 21. Jahrhundert, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/97, S. 25–38.



# Wirksame Instrumente einer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Die gegenwärtige Arbeitsmarktsituation ist durch das Verharren der Arbeitslosigkeit auf einem neuen historischen Rekordniveau gekennzeichnet. Die damit einhergehenden Reaktionen lassen mitunter den Eindruck entstehen, als ob erst jetzt das schon seit zwanzig Jahren bestehende Problem der Massenarbeitslosigkeit realisiert wird. So verwunderlich dies auch ist, so hat es doch zu einer stärkeren Dynamik in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion geführt, in deren Verlauf Instrumente berücksichtigt werden, die im Ausland teilweise bereits Anwendung finden und die auch in Deutschland zumindest in Modellversuchen getestet werden sollen.

Dieser Feststellung entsprechend werden wir zunächst die Ursachen dieser Arbeitsmarktsituation skizzieren. Anschließend wird dann die Wirksamkeit verschiedener Instrumente der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hinsichtlich dieses Arbeitsmarktphänomens analysiert. Im Mittelpunkt des Beitrags steht somit die Frage der Ursachenadäquanz dieser Instrumente.

## I. Ursachen der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation

Die Bundesrepublik Deutschland hat nicht nur ein Arbeitslosigkeitsproblem, sondern auch und vor allem ein (Wieder-)Beschäftigungsproblem, denn die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den letzten 25 Jahren ist insbesondere durch ihren treppenförmigen Anstieg um etwa 800 000 Personen nach jeder Rezession zu charakterisieren, ohne daß dieser Anstieg bis zur folgenden konjunkturellen Schwächephase wieder abgebaut worden wäre. Insgesamt scheint diese Arbeitslosigkeit vor allem aus einem Zusammenspiel zweier ökonomischer und eines institutionellen Phänomens ableitbar zu sein<sup>1</sup>:

1 Vgl. für eine ausführliche Diskussion der folgenden Punkte: Werner Sesselmeier, Einkommenstransfers als Instrumente der Beschäftigungspolitik, Frankfurt am Main u. a.

1. das Persistenzphänomen (anhaltende Arbeitslosigkeit),
2. Strukturwandelprobleme und
3. die sogenannte Armutsfalle.

### 1. Das Persistenzphänomen

Theoretisch formuliert kann die vorliegende Arbeitslosigkeit als persistente oder hysteresis<sup>2</sup> Arbeitslosigkeit bezeichnet werden. Dies bedeutet, daß es keine langfristig stabile Arbeitslosenquote gibt, die also nach vorübergehenden Störungen immer wieder erreicht wird, sondern daß die vorherrschende Arbeitslosenquote ihren zukünftigen Wert selbst beeinflußt. Folglich wird auch nicht das Niveau der Arbeitslosigkeit zur relevanten Größe, sondern die Veränderung der Arbeitslosigkeit unabhängig von ihrem Niveau. Empirisch zeigt sich dies in entsprechenden Schätzungen seit Anfang der sechziger Jahre für die Bundesrepublik Deutschland. Die Erklärungsansätze für persistente Arbeitslosigkeit können entweder auf der Arbeitsangebotsseite oder auf der Arbeitsnachfrageseite oder in deren Zusammenspiel gesehen werden: Im einzelnen sind dies vor allem der *Lohnfindungsprozeß* und *Mismatch-Gründe*, das heißt Profildiskrepanzen zwischen Arbeitslosen und der Arbeitsnachfrage.

Grundlage beider theoretischen Erklärungen sind Humankapitalüberlegungen verbunden mit der These, daß (Langzeit-)Arbeitslosigkeit Dequalifizierungsprozesse und damit eine Veralterung und einen Abbau von funktionalem und extrafunktionalem Humankapital verursachen kann. Wird ein Arbeitnehmer arbeitslos, kommt es im Verlauf seiner Arbeitslosigkeit zu einer Entwertung des Humankapitals in zweierlei Hinsicht: Die interne Humankapitalentwertung resultiert daraus, daß der Arbeitslose durch mangelnde Übung wichtige

1997; Werner Sesselmeier/Roland Klopffleisch/Martin Setzer, Mehr Beschäftigung durch eine Negative Einkommensteuer, Frankfurt am Main u. a. 1996.

2 Der Begriff der Hysterese kommt aus der Physik und bedeutet, daß ein System nach einer äußeren Störung nicht wieder sein altes Gleichgewicht einnimmt, sondern – pfadabhängig – einem neuen Gleichgewicht zustrebt.



berufliche und soziale Fertigkeiten verlernt. Die externe Humankapitalentwertung ergibt sich aus der Tatsache, daß gerade konjunkturelle Erholungsphasen durch Neuinvestitionen und damit strukturellen Wandel geprägt werden. In dessen Zuge ändern sich dann Berufsbilder, Arbeitstechniken und Einsatzfelder der Beschäftigten. Der Arbeitslose hat in dieser Phase keine Chance zur Aktualisierung seines Humankapitals. Folge dieser Überlegungen ist, daß im Zeitablauf nicht der gesamte Arbeitslosenpool als Drohpotential für die beschäftigten Arbeitnehmer anzusehen ist, sondern nur ein Teil davon – die erst seit kurzem Arbeitslosen. Diese sogenannte effektive Arbeitslosenquote hat dann Einfluß auf den Lohnbildungsprozeß und die Mismatch-Problematik.

Auf dieser Grundlage läßt sich der Einfluß einer persistenten Entwicklung auf den Lohnbildungsprozeß folgendermaßen beschreiben: Nach einem exogenen Schock – wie beispielsweise Rohstoffpreiserhöhungen oder Nachfrageeinbrüche – wird in einer Periode eine bestimmte Anzahl von Arbeitnehmern entlassen, es kommt also zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit. In der Folgeperiode haben diese Arbeitslosen noch Einfluß auf die Lohnbildung, da ihr Humankapital noch nicht bedeutend entwertet wurde. Folglich wird es zu eher moderaten Lohnabschlüssen kommen, da die Unternehmen eine sogenannte *Outside-Option* – die effektiv Arbeitslosen – haben. Diejenigen Arbeitslosen, die keine Anstellung finden, können in den sich anschließenden Perioden als Langzeitarbeitslose mit entsprechend entwertetem Humankapital interpretiert werden. Aus diesem Grund haben sie keinen Einfluß mehr auf den Lohnbildungsprozeß: Die Beschäftigten können wieder höhere Lohnforderungen durchsetzen, und die Unternehmen werden diesen auch nachgeben, weil die bestehende Arbeitslosigkeit nicht mehr als Drohpotential wirkt. Eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik kann das Arbeitslosigkeitsproblem folglich nicht mildern.

Im Hinblick auf die Begründung von Hysterese durch *Mismatch* geht es schließlich um die Frage, ob und inwieweit die Charakteristika der Arbeitslosen mit den Anforderungen der zu besetzenden Arbeitsplätze übereinstimmen. Im wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß fallen regelmäßig unrentable Arbeitsplätze weg und es entstehen neue. Ein beschleunigter Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt kann bei den Erwerbstätigen und Arbeitslosen zu einer Entwertung des Humankapitals führen. Profildiskrepanzen zwischen Arbeitslosen und offenen Stellen, die sich infolge des Humankapitalabbaus bei länger Arbeitslosen ergeben, führen

dann zu regionalem und qualifikatorischem Mismatch. Mismatchbedingte Hysterese wird empirisch dadurch sichtbar, daß sich die Arbeitslosenquote nach jedem Konjunkturzyklus bei gleicher Vakanzrate erhöht. Der Problemerkern persistenter Arbeitslosigkeit ist also insbesondere in den mangelnden Wiederbeschäftigungschancen der Arbeitslosen zu sehen.

## 2. Strukturwandelprobleme

Das Wiederbeschäftigungsproblem der persistenten Arbeitslosigkeit führt zu der Frage, in welchen Sektoren zusätzliche Arbeitsnachfrage zu erwarten ist. Zunehmende Beschäftigung wird aufgrund der empirischen Situation in beschäftigungspolitisch erfolgreicheren Ländern und der vorliegenden Prognosen für Deutschland nur noch im Dienstleistungssektor zu erwarten sein. Innerhalb dieses Bereiches sind bereits gegenwärtig Angebotslücken bei den haushaltsnahen bzw. konsumbezogenen Dienstleistungen feststellbar. Allerdings kann daraus nicht unmittelbar auf eine höhere Beschäftigung geschlossen werden, denn die Nachfrage vor allem nach haushaltsnahen Dienstleistungen unterliegt einer hohen Einkommenselastizität, das heißt, die Nachfrage nach diesen Diensten ist in hohem Maße von deren Preisen im Vergleich zum Einkommen der Haushalte abhängig<sup>3</sup>. Da der Produktivitätsfortschritt nur den kleineren Teil der von den privaten Haushalten nachgefragten Dienstleistungen berührt und sich die Produktivität zwischen Eigen- und Fremdproduktion in diesem Bereich kaum unterscheidet, hängt die „make-or-buy-Entscheidung“ wesentlich von der Differenz zwischen eigenem Nettolohn und dem Preis der Dienstleistung ab. Letzterer wird insbesondere durch das Lohnniveau determiniert.

## 3. Die Armutsfalle

Schließlich kommt als drittes Problem die institutionell bedingte Sozialhilfe- oder Armutsfalle hinzu. Hinter dieser Bezeichnung steht die Ansicht, daß die Lohnspreizung nach unten insbesondere durch Sozialhilfe-, aber auch durch andere Transferregelungen beschränkt wird. Da Langzeitarbeitslosigkeit immer häufiger Grund für den Bezug von Sozialhilfe ist und sich die Sozialhilfeausgaben seit 1985 verdoppelt haben, erscheint es angebracht, die Wirkungen der Sozialhilfe auf das Arbeitsangebot als typisches Beispiel für eine

3 Vgl. Ronald Schettkat, Das Beschäftigungsproblem der Industriegesellschaften, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 26/1996, S. 34.



institutionell bedingte Anreizproblematik zu skizzieren.

Das Arbeitsangebot hängt maßgeblich von der Grenzbelastung des Erwerbseinkommens – im oberen Einkommensbereich determiniert durch die Einkommensteuer, den Solidaritätszuschlag, die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung und im unteren Einkommensbereich vor allem durch den Entzug einkommensabhängiger Sozialtransfers – ab. Betrachtet man das derzeit geltende Steuer-Transfersystem der Bundesrepublik, so stellt man gerade im unteren Einkommensbereich eine anreizproblematisch hohe Grenzbelastung über weite Strecken von bis zu 100 Prozent fest, die insbesondere aus der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe im Rahmen des Bedarfsprinzips resultiert, aber auch aus den Sprüngen bei der Gewährung von Wohngeld etc. Das heißt, ein Hinzuverdienst einer zusätzlichen Mark in diesem Niedrigeinkommensbereich führt im Extremfall zu einer Reduktion von Transfers von ebenfalls einer Mark.

Dies ist gemäß dem Prinzip der „Hilfe zur Selbsthilfe“ durchaus zwar so gedacht, weil die Sozialhilfe nur der Sicherung des Existenzminimums dienen soll und in dem Maße überflüssig wird, wie eigenes Einkommen hinzuverdient wird. Die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips führt aber zu einer negativen Beeinflussung der arbeitsmarktpolitischen Effizienz der Sozialhilfe, da sich das verfügbare Einkommen trotz einer Arbeitsaufnahme praktisch nicht erhöht und ein Hilfeempfänger die Aufnahme der Arbeit aus rationalen Gründen ablehnen wird. Allerdings muß festgehalten werden, daß die eventuell zu geringe Arbeitsneigung von Sozialhilfeempfängern nicht diesen, sondern den institutionellen Regelungen anzulasten ist, die für die betroffenen Personen als exogen gegebene Rahmenbedingungen zu sehen sind, innerhalb deren sie sich nutzenmaximierend verhalten. Gesamtwirtschaftlich entstehen dadurch zwar auch in kurzfristiger Hinsicht suboptimale Zustände, denn es werden Mittel „verschwendet“. Gravierender ist die bestehende Regelung jedoch in langfristiger Perspektive, und dies sowohl für das Individuum als auch für die Gesellschaft. Die kurzfristig rationale Entscheidung, nicht zu arbeiten, führt zu einem zunehmenden Humankapitalabbau bei den betroffenen Personen, der sie im Zeitablauf immer weniger konkurrenzfähig gegenüber den beschäftigten Arbeitnehmern macht. Es kommt also wieder zu typischen Persistenzphänomenen mit der Folge, daß die davon Betroffenen langfristig alimentiert werden müssen.

Vor diesem Hintergrund – den geringen Wiederbeschäftigungschancen bestimmter Arbeitnehmergruppen aufgrund von Dequalifizierungsprozessen, einer hohen Kostensensibilität gerade im Dienstleistungsbereich und der staatlich induzierten Motivationsfalle – stellt sich nun die Frage, wie verschiedene – alte und neue – Instrumente der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik dazu beitragen können, die bestehende Arbeitslosigkeit abzubauen, ohne den amerikanischen oder britischen Weg der alleinigen Lohnspreizung nach unten, verbunden mit dem Phänomen der „working poor“, zu gehen.

Zur Beantwortung dieser Frage werden zunächst die einzelnen Maßnahmen in eine preis- und eine mengenorientierte Sektion eingruppiert. Letztere umfaßt die gängige Politik insbesondere der kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten, die Arbeitslosigkeit durch eine Verringerung der Zahl der Erwerbspersonen zu bekämpfen, und wird üblicherweise unter dem Begriff des „zweiten Arbeitsmarktes“ subsumiert. Demgegenüber handelt es sich bei den preisorientierten Arbeitsmarktpolitiken um Maßnahmen, die über die Beeinflussung des Lohnsatzes die Wiedereinstellungschancen von Arbeitslosen beeinflussen wollen. Dazu gehören die verschiedensten Varianten von Lohnsubventionen, aber auch die in Kapitel IV vorzustellende Negative Einkommensteuer.

Somit geht es im weiteren um die Effektivität und Effizienz sowie die Ursachenadäquanz dieser beiden Instrumententypen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen hinsichtlich der Eingliederung von (Langzeit-)Arbeitslosen in den „ersten“ Arbeitsmarkt.

---

## II. Mengenorientierte Arbeitsmarktpolitik

---

Die mengenorientierte Arbeitsmarktpolitik hat in der beschäftigungspolitischen Debatte der letzten Jahre unter dem Stichwort „zweiter Arbeitsmarkt“ eine beachtliche Konjunktur erlebt – scheint es doch sinnvoller, Arbeit zu finanzieren, als Arbeitslosigkeit zu alimentieren. Nach der Analyse des vorangegangenen Abschnitts stellen sich aus ökonomischer Sicht Fragen hinsichtlich der Effekte eines zweiten Arbeitsmarktes auf Qualifikation, Anreizwirkungen, Allokation und Finanzierung, denen im folgenden nachgegangen wird.



## 1. Begriff und Abgrenzung des zweiten Arbeitsmarktes

Der *zweite Arbeitsmarkt* ist ein äußerst unscharfer Sammelbegriff, für den eine allgemein anerkannte, trennscharfe Definition nicht existiert, so daß eine Eingrenzung des Begriffs notwendig ist. Der zweite Arbeitsmarkt bildet einen Teilbereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik, worunter in negativer Abgrenzung zur passiven Arbeitsmarktpolitik (Lohnersatzleistungen) Maßnahmen verstanden werden, die die Arbeitsmarktchancen von Arbeitslosen erhöhen, deren arbeitsmarktrelevanten Fähigkeiten verbessern und zur Effizienzverbesserung von Arbeitsmärkten beitragen sollen. Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes dienen daher der direkten Beeinflussung von Quantität und Struktur des Arbeitskräfteangebots bzw. der Arbeitskräftenachfrage und können deshalb als *mengenorientierte Arbeitsmarktpolitik* bezeichnet werden.

Der Ausdruck *zweiter Arbeitsmarkt* legt ferner eine Abgrenzung zum sogenannten *ersten Arbeitsmarkt* nahe. Unter dem ersten Arbeitsmarkt wird der normale, reguläre, wettbewerbsmäßig strukturierte Arbeitsmarkt verstanden, von dem sich der zweite Arbeitsmarkt folgendermaßen unterscheidet<sup>4</sup>: Die öffentliche Förderung zielt nicht auf Investitionen oder Produkte, sondern auf eine zeitlich befristete Beschäftigung, die in einigen Varianten besonderer Trägerinstitutionen bedarf. Die ausgeführten Arbeiten müssen zusätzlich erfolgen, damit reguläre Beschäftigung nicht verdrängt wird, und die Einstellungskriterien richten sich nach arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielen.

Aufgabe des zweiten Arbeitsmarktes, der somit nur eine ergänzende, subsidiäre Funktion übernimmt, ist die Schaffung von Beschäftigung, die der erste Arbeitsmarkt nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stellt.

## 2. Instrumente des zweiten Arbeitsmarktes

Die erste Säule des zweiten Arbeitsmarktes sind die von der Bundesanstalt für Arbeit finanzierten *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)* gemäß § 91 ff. Arbeitsförderungsgesetz (AFG). In ABM werden Arbeiten gefördert, die im öffentlichen Interesse liegen und andernfalls nicht oder erst später durchgeführt würden. Während sich in

4 Vgl. Günther Bosch u. a., *Der zweite Arbeitsmarkt: Perspektiven und Chancen*, in: Hansjürgen Daheim u. a. (Hrsg.), *Standortfaktor industrielle Beziehungen*, München u. a. 1994, S. 50.

Westdeutschland in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre die Teilnehmerzahlen an ABM bereits auf etwa 100 000 erhöhten (ca. fünf Prozent der Arbeitslosen), erfuhren ABM im Zuge der Transformationskrise Ostdeutschlands mit 466 000 Teilnehmern (ca. 15 Prozent der Arbeitslosen) im Jahr 1992 ihren Höhepunkt. 1993 sank die Zahl an ABM-Beschäftigten dann wieder auf 288 000, um sich bis 1996 weiter auf 261 000 (6,6 Prozent der Arbeitslosen) zu reduzieren.

Neben den ABM sind auch im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) Maßnahmen vorgesehen, die zum Bereich des zweiten Arbeitsmarktes gerechnet werden können. Es handelt sich hierbei um die sogenannte *Hilfe zur Arbeit (HzA)*, in der Arbeits-einsätze von Sozialhilfeempfängern geregelt werden und die seit den achtziger Jahren von einigen Kommunen praktiziert wird.

Neben den beiden klassischen Instrumenten werden jedoch auch die wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Innovationen der letzten Jahre zum zweiten Arbeitsmarkt gerechnet: *Sonderarbeitsbeschaffungsmaßnahmen gemäß § 249 h AFG* und die *ABS-Gesellschaften*<sup>5</sup>. Seit 1993 können in Ostdeutschland Arbeitsämter nach § 249 AFG den dort definierten Personenkreis in Aufgaben der Umweltverbesserung, der sozialen Dienste und der Jugendhilfe vermitteln und für eine Dauer von maximal 36 Monaten einen Lohnkostenzuschuß in Höhe der durchschnittlichen monatlichen Aufwendungen an Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe einschließlich der Beiträge zur Renten- und Krankenversicherung gewähren (ca. 30 bis 40 Prozent der gesamten Maßnahmekosten)<sup>6</sup>. 1996 waren in Westdeutschland 6 300 und in Ostdeutschland 86 300 Personen mit solchen produktiven Lohnkostenzuschüssen beschäftigt.

Daß ABS-Gesellschaften als Instrument des zweiten Arbeitsmarktes extra erwähnt werden, mag zunächst verwundern, da in ihnen Beschäftigung meist durch Lohnkostenzuschüsse gemäß § 249 h AFG oder ABM gefördert wird, jedoch stellt insbesondere der institutionelle Rahmen der ABS-

5 ABS-Gesellschaften: Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung. Zu Eingrenzungsproblemen sowie Modellen zur Ausgestaltung des zweiten Arbeitsmarktes siehe bspw. Ulrike Kress, *Der zweite Arbeitsmarkt in der Diskussion*, IAB-Werkstattbericht Nr. 5, Nürnberg 1994, S. 3 ff.

6 Inzwischen wurde der § 249 h AFG mehrmals verlängert, die Tätigkeitsbereiche erweitert und als § 242 s AFG auf Westdeutschland übertragen. Vgl. Ingeborg Sperling, *Probleme des zweiten Arbeitsmarktes*, in: *Wirtschaftsdienst*, 74 (1994) 8, S. 396–402.



Gesellschaften in Ostdeutschland in Form eines Netzwerkes neuer Träger eine vielbeachtete Neuerung dar, die bei einem weiteren Ausbau des zweiten Arbeitsmarktes Vorbildfunktion haben könnte. Diese zunächst zeitlich befristet ins Leben gerufenen Institutionen sollen primär Strukturprobleme bekämpfen und werden zu großen Teilen aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit finanziert. Die ABS-Gesellschaften, die nicht (primär) auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind, knüpfen dabei häufig an die Beschäftigungsstrukturen von Altunternehmen und Verwaltungen an. Hinsichtlich der quantitativen Bedeutung ergaben Umfragen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung etwa 400 ABS-Gesellschaften in Ostdeutschland mit rund 110 000 Teilnehmern (1994).

### 3. Ökonomische Analyse des zweiten Arbeitsmarktes

#### Anreizaspekte

Bei der Analyse des zweiten Arbeitsmarktes kann man zwei Anreizprobleme unterscheiden. Von Kritikern wird in erster Linie das *vertikale Anreizproblem* hervorgehoben: Den Teilnehmern würde durch die Bereitstellung gut bezahlter Arbeitsplätze im zweiten Arbeitsmarkt der individuelle Anreiz genommen (oder zumindest verringert), eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen. Die öffentlich geförderte Beschäftigung würde somit als regulärer Arbeitsplatz betrachtet, und die Suchintensität nach einer unsubventionierten Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt würde abnehmen. Neben diesem Aspekt gibt es jedoch noch ein weiteres Anreizproblem, da der Lohnsatz des zweiten Arbeitsmarktes auch eine Anreiz- und Motivationsfunktion für die innerhalb des zweiten Arbeitsmarktes Beschäftigten erfüllen muß (*horizontales Anreizproblem*).

Beide Anreizprobleme stehen sich nun hinsichtlich ihrer Wirkungsketten und Anforderungen an die Lohnhöhe diametral gegenüber. Das vertikale Anreizproblem ist um so geringer, je niedriger die Entlohnung auf dem zweiten Arbeitsmarkt im Vergleich zum ersten ist, während das horizontale Anreizproblem um so geringer ist, je höher die Entlohnung liegt. Empirische Untersuchungen über die Wirkungen der Arbeitslosenunterstützungssysteme und Teilnehmerbefragungen liefern insgesamt eher Argumente dafür, daß der Entlohnungs- bzw. Unterstützungshöhe nicht die vorrangige Bedeutung bei der Entscheidung, einen Arbeitsplatz anzunehmen, zukommt. Beispielsweise erklärten sich bei einer Untersuchung

72 Prozent der Befragten bereit, ihre ABM sofort zu verlassen, wenn sich ihnen ein fester Arbeitsplatz böte<sup>7</sup>. Hinsichtlich der horizontalen Anreizprobleme zeigen experimentelle und empirische Studien die Bedeutung von Lohndifferenzierung für die Motivation auch im zweiten Arbeitsmarkt.

#### Allokationseffekte

In der Diskussion spielen hier Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte sowie Fehlallokationen und damit die Verschwendung knapper Ressourcen eine gewichtige Rolle.

Generell wird unter *Verdrängungseffekten* die Verdrängung nichtsubventionierter Arbeit auf dem ersten durch subventionierte Arbeit auf dem zweiten Arbeitsmarkt verstanden. Einem „Drehtüreneffekt“ gleich wird vermutet, daß reguläre Arbeitsplätze im gleichen Umfang verlorengehen, wie öffentlich subventionierte Stellen geschaffen werden. *Mitnahmeeffekte* treten ein, wenn durch die Subventionierung Arbeitsplätze gefördert werden, die auch ohne diese Zahlung eingerichtet worden wären oder die zu einem späteren Zeitpunkt geplant waren. Staatliche Zuschüsse werden in diesen Fällen als „windfall profits“ von den Trägern eingestrichen, und die Beschäftigungswirkung der staatlichen Leistungen wird durch dieses Verhalten der Unternehmen reduziert.

Um Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte abschätzen zu können, müßte allerdings ein Referenzszenario ursprünglich intendierter Handlungen angenommen werden, welches sich ohne die entsprechenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente ergeben hätte. In einer Studie der OECD werden für eine Reihe von Industrieländern bedeutende Mitnahme- und Verdrängungseffekte in der Größenordnung von bis zu 95 Prozent festgestellt<sup>8</sup>. Während in den achtziger Jahren für westdeutsche Kommunen bedeutende Verdrängungseffekte nachgewiesen wurden (z. B. im Büro- und Verwaltungsbereich Hamburgs), kommen die meisten Studien für Ostdeutschland zu zwar nennenswerten, insgesamt aber eher geringen Verdrängungs- und Mitnahmeeffekten<sup>9</sup>.

7 Vgl. H. Miethe/J. Brödnow, Meinungen, Erfahrungen und Erwartungen von ABM-Beschäftigten, IAB-Werkstattbericht Nr. 20, Nürnberg 1993, S. 15 und S. 30.

8 Vgl. OECD, Employment Outlook, Paris 1993.

9 Vgl. Eugen Spitznagel, Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung in den neuen Bundesländern, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 25 (1992) 3, S. 277–288. Bei dieser Einschätzung ist allerdings zu berücksichtigen, daß aufgrund des bisher mäßig entwickelten ersten Arbeitsmarktes in Ostdeutschland kaum Verdrängungseffekte zu erwarten sind.



### *Qualifizierungsaspekte*

Auf der theoretischen Grundlage der vorne beschriebenen Situation treppenförmig ansteigender Arbeitslosigkeit können die durch einen zweiten Arbeitsmarkt erbrachten Qualifizierungsleistungen systemimmanente Koordinationsprobleme des Arbeitsmarktes abmildern (z. B. Mismatch-Probleme). Mikroökonomisch könnte der zweite Arbeitsmarkt Probleme bei der Vermittlung marktgerechten Humankapitals verringern, während er makroökonomisch durch eine Erhöhung der effektiven Arbeitslosigkeit zu einer besseren Allokation auf dem Arbeitsmarkt beitragen könnte.

In Anbetracht der vorliegenden empirischen Ergebnisse sind jedoch Zweifel an den theoretisch positiven Wirkungen angebracht: Ein Großteil der Maßnahmeteilnehmer wurde nicht qualifikationsadäquat eingesetzt und in den Maßnahmen eher unterfordert. Nur in wenigen Fällen vermitteln die untersuchten Maßnahmen Qualifikationen, die die Eingliederung in reguläre Beschäftigungsverhältnisse erleichtern konnten. Dies zeigt sich auch – neben anderen Ursachen – an der geringen Zahl von Übergängen in reguläre Beschäftigungsverhältnisse<sup>10</sup>. Sowohl unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung und Erweiterung vorhandener beruflicher Qualifikation als auch unter dem Aspekt der Aneignung neuer, knappheitsgerechter beruflicher Qualifikationen sind deshalb die zuvor geschilderten Maßnahmen eher negativ zu beurteilen.

### *Finanzierungsaspekte*

Bei der ökonomischen Betrachtung ist abschließend nach fiskalischen Belastungen durch einen zweiten Arbeitsmarkt zu fragen. Für ABM sind eine Vielzahl von Schätzungen vorgenommen worden, deren Angaben zu Refinanzierungsquoten<sup>11</sup> zwischen 60 und 95 Prozent schwanken. Stellt man diese Untersuchungen nur für den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit an, so liegt die Refinanzierungsquote zwischen 46 und 66 Prozent, wobei die höheren Zahlen durch Berücksichtigung indirekter Wirkungen (z. B. Vorleistungen, Multiplikatoreffekte) entstehen. Neuere Studien zur Wirksamkeit des Instruments „Hilfe zur Arbeit“ nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) zeigen, daß

10 Vgl. Volker Ehrlich, *Arbeitslosigkeit und zweiter Arbeitsmarkt*, Frankfurt am Main u. a. 1997, S. 220, und die dort angegebenen Quellen.

11 Verhältnis der Kosten, die ohne Durchführung der Maßnahmen aus der Arbeitslosigkeit entstanden wären, zu den Kosten (abzüglich Einnahmen) der verschiedenen Maßnahmen.

ab dem zweiten Jahr sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung eine Amortisation der Maßnahmekosten einsetzen kann.

Diese günstigen Finanzierungsrechnungen über den zweiten Arbeitsmarkt beruhen allerdings teilweise auf angreifbaren Annahmen. Zum einen werden reale Belastungen durch die Maßnahmekosten mit hypothetischen Entlastungen verglichen, die nur eintreten, wenn sich der Status des Teilnehmers für die Dauer der Betrachtung nicht ändern würde. Zum anderen sind die angenommenen Multiplikatorwirkungen (zusätzliche Nachfrage durch die Erhöhung der Kaufkraft) sehr umstritten und keineswegs nachweisbar. In jedem Fall aber gelten die obigen Abschätzungen nur für den bisherigen – begrenzten – Umfang des zweiten Arbeitsmarktes<sup>12</sup>.

Für Ostdeutschland dürfte das Kosten-Nutzen-Verhältnis allerdings unbeschadet dieser Einschränkungen günstig ausfallen, da neben der fiskalischen Betrachtung auch berücksichtigt werden muß, daß die Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes dort auch eine strukturpolitische Komponente besitzen, somit das Produktionspotential erhöhen und nicht zuletzt auch die sozialen und gesellschaftlichen Folgekosten von Langzeitarbeitslosigkeit verringern können.

### **4. Zwischenfazit**

Als Fazit der theoretischen und empirischen Betrachtungen ergibt sich, daß die Etablierung eines zweiten Arbeitsmarktes ein zweiseitiges Schwert ist: Aufgrund gegenläufiger Wirkungen können sowohl Argumente für als auch gegen dieses Instrumentarium vorgebracht werden, so daß der ökonomische Gesamteffekt eines zweiten Arbeitsmarktes nicht abschließend bewertet werden kann. Dies gilt um so mehr, als die Auswertung des zweiten Arbeitsmarktes bisher stark durch die Sondersituation der neuen Bundesländer geprägt wird. Wirtschaftspolitische Maßnahmen müssen hier insbesondere bei den Rahmenbedingungen für die Etablierung eines – bisher wenig entwickelten – ersten Arbeitsmarktes ansetzen.

12 Ansonsten würden bei den angenommenen Selbstfinanzierungsquoten zusätzliche Gesamtausgaben der Bundesanstalt für Arbeit von weniger als neun Milliarden DM ausreichen, um die gesamten offen ausgewiesenen Arbeitslosen des Jahres 1991 in Deutschland in ABM zu integrieren. Durch die Veränderung der Quantitäten würden sich jedoch völlig neue Effekte ergeben.



### III. Preisorientierte Arbeitsmarktpolitik

Im Gegensatz zur mengenorientierten Arbeitsmarktpolitik setzt eine preisorientierte Arbeitsmarktpolitik an den relativen Preisen des Arbeitsangebotes an. Da sich die Marktpreise für die haushaltsnahen bzw. konsumbezogenen Dienstleistungen (zum Beispiel Putztätigkeit in Privathaushalten, Aushilfe im Einzelhandel) kaum über eine Erhöhung der Produktivität vermindern lassen, bleiben zur Beeinflussung der Preise für Dienstleistungen erstens nach unten flexible Löhne und zweitens eine öffentlich-private Kofinanzierung.

Bei nach unten flexiblen Löhnen kann zwar die Arbeitsnachfrage im Dienstleistungsbereich stark ausgeweitet werden, angebotsseitig sind damit allerdings Verteilungsprobleme – als abschreckendes Beispiel sei hier auf die „working poor“ in den USA verwiesen – und das im System der derzeitigen Sozialhilfe begründete und oben beschriebene Anreizproblem der Sozialhilfefälle verbunden. Preisorientierte Arbeitsmarktpolitik versucht nun gerade diese Sozialhilfefälle zu überwinden, indem sie nach unten flexible Löhne durch eine öffentlich-private Kofinanzierung ergänzt und dabei die Verteilungsproblematik löst.

Im folgenden sollen die beiden preisorientierten Instrumente der Negativen Einkommensteuer und der Lohnsubvention vorgestellt und hinsichtlich ihrer ökonomischen Wirkungsweise untersucht werden.

#### 1. Instrumente der preisorientierten Arbeitsmarktpolitik

##### *Negative Einkommensteuer*

Eine *Negative Einkommensteuer* – zur Integration von Steuer- und Transfersystem – sieht vor, das Steuersystem quasi „nach rückwärts“ zu verlängern, so daß jeder Steuerpflichtige, der zu wenig verdient, um Steuern zu zahlen, statt dessen – beispielsweise über das Finanzamt – „negative“ Steuern ausgezahlt erhält.

Die verschiedenen Modellalternativen einer Negativen Einkommensteuer lassen sich auf folgende Grundform zurückführen:

Jeder Bürger oder Haushalt erhält, wenn er ein Einkommen unterhalb eines bestimmten Betrags (der Transfergrenze) bezieht, zusätzlich einen Transfer, der alleine von der Höhe seines Ein-

kommens abhängt. Das heißt, der Transfer ist um so größer, je weniger Einkommen die Person/der Haushalt bezieht: Ist das Einkommen bspw. Null, so wird der maximale Transfer in Höhe eines zugesicherten Mindesteinkommens (zum Beispiel 1 000 DM) gezahlt. Verdient die Person/der Haushalt 500 DM, so reduziert sich der Transfer um 500 DM mal die sogenannte Transferentzugsrate (meist 50 Prozent), also um 250 DM. Der Haushalt hat somit ein verfügbares Einkommen von  $500 + (1\,000 - 250) = 1\,250$  DM. Erreicht das Einkommen die Transfergrenze – in diesem Beispiel 2 000 DM – so ist das Vor-Transfer-Einkommen gleich dem verfügbaren Einkommen, das heißt, der Transfer beträgt Null. Oberhalb der Transfergrenze setzt der Steuerbereich ein, der ähnlich dem des derzeit gültigen Steuersystems gestaltet sein kann. Der Höhe der Transferentzugsrate kommt im Negativsteuerbereich eine wichtige Rolle zu, da sie festsetzt, zu welchem Teil zusätzlich verdientes Einkommen auf den Transfer angerechnet wird, und somit die Anreizwirkung maßgeblich bestimmt. Soll die Negative Einkommensteuer das Ziel verfolgen, den Anreiz zur Selbsthilfe durch Erzielen eigener Einkommen zu erhöhen bei gleichzeitiger Sicherung des Existenzminimums, so muß eine niedrige Transferentzugsrate verbunden mit einem Mindesteinkommen in Höhe der derzeit geltenden Regelsätze der Sozialhilfe gewählt werden. Dementsprechend müssen sämtliche Transfers integriert werden, die im bestehenden System die Deckung des Grundbedarfs ermöglichen sollen. In der Regel sind dies die Sozialhilfe, die Arbeitslosenhilfe, die Kriegsofopferfürsorge, das Wohngeld, das Kindergeld, das Erziehungsgeld und Ausbildungszuschüsse<sup>13</sup>.

##### *Lohnsubventionen*

Die von manchen Autoren<sup>14</sup> – bei einigen Modellvorschlägen sicherlich zu Recht – als zu hoch angesehene fiskalische Belastung einer Negativen Einkommensteuer führte zu Modellvorschlägen einer Lohnsubvention. Hierbei steht die Abkopplung der sozialpolitisch relevanten Einkommen von den beschäftigungspolitisch relevanten Arbeitskosten im Vordergrund, das heißt, die Einkommen werden von dritter Seite auf ein sozialpolitisch gewoll-

<sup>13</sup> Die Instrumente des sozialen Sicherungssystems, die nach dem Versicherungsprinzip aufgebaut sind, sind der integrierten Lösung nur bedingt zugänglich.

<sup>14</sup> Vgl. z.B. Jürgen Jerger/Alexander Spermann, Lösungsansätze zur Beseitigung von Fehlanreizen für Langzeitarbeitslose, in: Victor Steiner/Klaus F. Zimmermann (Hrsg.), Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt, Baden-Baden 1996, S. 120f.



tes Maß erhöht, ohne daß dabei die Arbeitskosten ansteigen. Im Gegensatz zur Negativen Einkommensteuer sind Lohnsubventionen allerdings zielgruppenorientiert, das heißt, die Transferzahlungen werden an die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen, wie etwa die Dauer der Arbeitslosigkeit, geknüpft und greifen nur bei einem Beschäftigungsverhältnis.

Von permanenten Lohnsubventionen, die über einen längeren Zeitraum bewilligt werden, lassen sich temporäre Lohnsubventionen mit nur vorübergehendem Charakter unterscheiden.

Strenggenommen beinhaltet der Begriff der Lohnsubvention nur Transferzahlungen an Unternehmen. Im weiteren Sinne lassen sich zu den Lohnsubventionen aber auch beschäftigungsabhängige Sozialtransfers zählen. Dabei handelt es sich um Lohnsubventionen an Arbeitnehmer, da sie den gleichen Effekt, nämlich zusätzliche Beschäftigung über veränderte Preise, zum Ziel haben.

## 2. Ökonomische Analyse der preisorientierten Arbeitsmarktpolitik

### *Anreizaspekte*

Die Anreizwirkungen sind je nach Subventionsempfänger zunächst unterschiedlich. Bei einer Negativen Einkommensteuer soll eine Transferentzugsrate von ca. 50 Prozent bei den Lohnsubventionen an Arbeitnehmer eine Transferleistung, auf der Angebotsseite einen Anreiz zur Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses bieten. Ein verstärkter Anreiz wird im Niedriglohnbereich vor allem durch die Beseitigung der beschäftigungspolitischen Ineffizienzen der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe erreicht, da der Quasisteuersatz von 85 bzw. 100 Prozent bei Sozialhilfeempfängern und die an der Bedürftigkeitsprüfung orientierte Arbeitslosenhilfe wegfallen. Insbesondere Lohnsubventionen an Arbeitnehmer sollen untertariflich entlohnte Beschäftigung attraktiv machen, denn durch die Subvention werden die von den Unternehmen gezahlten Löhne auf ein sozialpolitisch akzeptables Niveau gehoben<sup>15</sup>.

Ob das preisorientierte Instrument bei der Anreiz-erhöhung auf der Angebots- oder der Nachfrage-

15 Bei der Negativen Einkommensteuer steht dem zwar ein negativer Anreizaspekt im mittleren und hohen Einkommensbereich aufgrund der zur Finanzierung der Transfers evtl. dort nötigen Erhöhung der Steuersätze entgegen. Allerdings werden diese teilweise durch Beschäftigungsausweitungen im mittleren Einkommensbereich kompensiert, die durch den Wegfall der hohen Grenzbelastungen an Fördergrenzen für Wohngeld, BAFöG, Kindergeld und Erziehungsgeld entstehen.

seite ansetzt, spielt in einem Markt mit flexiblen Löhnen zunächst keine Rolle. Sind allerdings zu hohe Mindestlöhne ein Grund der unzureichenden Beschäftigung, so sind die angebotsseitig ansetzenden Lohnsubventionen an Arbeitnehmer nicht empfehlenswert, da der bestehende Angebotsüberhang noch vergrößert wird.

Zu unterschiedlichen Anreizwirkungen kommt es ebenfalls durch Verringerung des sogenannten Stigmatisierungseffektes bei Transferempfängern bei einer Negativen Einkommensteuer einerseits und durch dessen Verstärkung bei Lohnsubventionen an Arbeitgeber andererseits, da man beim engen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnis vermuten kann, daß ein hoher Anteil der subventionsberechtigten Arbeitnehmer sich scheuen wird, seinen (evtl. potentiellen) Arbeitgeber über seine Zugehörigkeit zur Fördergruppe zu unterrichten.

### *Allokationseffekte*

Den mit den preisorientierten Instrumenten intendierten Beschäftigungseffekten sollen zunächst die – insbesondere bei der Lohnsubvention auftretenden – Substitutions- und Mitnahmeeffekte gegenübergestellt werden. Das Ausmaß dieser Verdrängung ist in erster Linie von der Substituierbarkeit der Arbeitskräfte und von der zeitlichen Dauer der Subventionierung abhängig. Bei arbeitgeberbezogenen Lohnsubventionen dürfte die Mitnahme höher ausfallen, und das „Abtasten“ der marginalen Zahlungsbereitschaft der Unternehmen dürfte schwieriger sein als bei Subventionen an Arbeitnehmer<sup>16</sup>. Bei allgemeinen Lohnsubventionen und einer Negativen Einkommensteuer ist demgegenüber weder ein Arbeitskräfteaustausch noch ein Mitnahmeeffekt möglich, da die Förderung alle Beschäftigten bzw. Bürgerinnen und Bürger betrifft.

Betrachtet man pauschale Lohnsubventionen, so besteht hier zudem ein Moral-hazard-Problem (implizites oder explizites vertragswidriges Verhalten), da dann Verträge zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu Lasten des Staates möglich werden. Aber auch anders ausgestalteten Lohnsubventionen und der Negativen Einkommensteuer wird der Vorwurf der Tarifaufweichung entgegengebracht, da die Subventionen von den Tarifparteien antizipiert werden könnten und damit zu allgemein niedrigeren oder höheren Lohnabschlüssen führten. Mit welchem Vorzeichen diese

16 Vgl. Hans-Peter Klös, Arbeitsmarktpolitik in der Beschäftigungskrise, in: Dieter Sadowski/Kerstin Pull (Hrsg.), Vorschläge jenseits der Lohnpolitik, Frankfurt am Main – New York 1997, S. 83.



Lohnniveauverschiebungen versehen sind, hängt von der Ausgestaltung des preisorientierten Instruments (arbeitnehmer- oder arbeitgeberbezogen) und der Verhandlungsmacht der Tarifpartner ab. Die Negative Einkommensteuer entgeht zudem dem Zielkonflikt zwischen Zielgruppenförderung und ökonomischer Effizienz, da bei ihr die – nur normativ mögliche – Bestimmung eines Abschneidekriteriums der Zielgruppe, zum Beispiel die Dauer der Arbeitslosigkeit, entfällt<sup>17</sup>.

Alle Instrumente der preisorientierten Arbeitsmarktpolitik erreichen über die Veränderung der Arbeitsangebots- oder Arbeitsnachfragefunktion eine Verringerung der Löhne. Will man die sich daraus ergebenden Beschäftigungseffekte bestimmen, so bieten sich dementsprechend eine angebots- und eine nachfrageseitige Herangehensweise an.

Die Zielgruppe der Beschäftigungswirkungen einer Negativen Einkommensteuer auf der Angebotsseite setzt sich aufgrund der beschriebenen Anreizwirkungen vor allem aus Empfängern von Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe zusammen. Erstere machten 1994 rund 950 000 Personen aus. Hinzuzufügen sind diejenigen Empfänger von laufender Sozialhilfe, die für den Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und nicht gleichzeitig Arbeitslosenhilfe erhalten<sup>18</sup>. Mit Hilfe der Statistik der Sozialhilfe kann eine Näherung der Größe der Zielgruppe bestimmt werden. Zu dieser zählen nach Abzug der wegen Krankheit, Alter, Aus- und Fortbildung oder häuslicher Bindung nicht Arbeitsfähigen etwa 780 000 Personen. Die Zielgruppe der Negativen Einkommensteuer bezüglich einer Arbeitsaufnahme beträgt somit rund 1,73 Millionen Personen<sup>19</sup>.

Soll eine zielgruppenorientierte Lohnsubvention der Beschäftigungsförderung von Langzeitarbeitslosen dienen, so erfaßt man damit einen immer größer werdenden Anteil der Arbeitslosen. Dieser stieg von 1975 bis 1996 von 9,6 auf 31,8 Prozent in Westdeutschland an und betrug in den neuen Ländern zuletzt 25,7 Prozent. Damit waren 1996 insgesamt ca. 1,2 Millionen registrierte Arbeitslose langzeitarbeitslos. Je nach Ausgestaltung einer

Lohnsubvention für Langzeitarbeitslose sind aber weitere Personen aus der stillen Reserve mit hinzuzuziehen, da für sie dann ein Anreiz bestehen könnte, sich arbeitslos zu melden, um in den Genuß einer Förderung zu kommen.

Nachfrageseitig kann man zur Abschätzung der zu erzielenden Beschäftigungsverhältnisse einen Vergleich des Niedriglohnssektors der USA mit dem in Deutschland vornehmen. In den USA kommen auf 100 Bürger knapp sieben Niedrigentlohnte. Angewandt auf Deutschland bedeutet diese Quote ein Potential von ca. 5,5 Millionen Arbeitsplätzen. Bereinigt um eine kürzere Arbeitszeit in den USA in diesem Lohnsegment sowie um die bereits in ähnlichen Berufen Beschäftigten in Deutschland ergibt sich ein Potential von zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen von ca. 2,75 Millionen.

Insgesamt betrachtet, ist das Beschäftigungspotential einer Negativen Einkommensteuer wesentlich höher als das von Lohnsubventionen, da zum einen die Zielgruppe einer Negativen Einkommensteuer größer ist und zum anderen die wohlfahrtsmindernden Substitutions- und Mitnahmeeffekte sowie die Moral-hazard-Probleme geringer sind.

#### *Qualifizierungsaspekte*

Sowohl bei der Negativen Einkommensteuer als auch bei allgemeinen Lohnsubventionen wird die extrafunktionale Arbeitsqualifikation schwer vermittelbarer Personen gefördert, das heißt, deren „Arbeitsfähigkeit“ bleibt erhalten. Im Gegensatz zur mengenorientierten Arbeitsmarktpolitik entspricht diese Qualifizierung den Anforderungen des ersten Arbeitsmarktes, da sie auch genau dort stattfindet. Bei einer zielgruppenorientierten Lohnsubvention – insbesondere für Langzeitarbeitslose – kann der Qualifizierungseffekt allerdings bezweifelt werden, da während der „Wartezeit“ von zumindest einem Jahr bis zum Greifen der Förderung weiterhin Dequalifizierungen zu befürchten sind. Dies gilt verstärkt vor dem Hintergrund der sinkenden Halbwertszeiten des Wissens und unterstützt damit die persistente Arbeitslosigkeit.

Wird die Lohnsubvention dennoch aus Qualifizierungsaspekten gewährt, kann sie auch temporär vergeben werden, da nach einiger Zeit der Beschäftigung Qualifizierung und damit Produktivität gestiegen sein dürften.

#### *Finanzierungsaspekte*

Die Kostenschätzungen einer Negativen Einkommensteuer reichen je nach Modellausgestaltung

17 Vgl. ebd., S. 68 f.

18 Bei den Sozialhilfeempfängern, die Hilfe in besonderer Lebenslage erhalten, wird in der Regel davon ausgegangen, daß diese entweder weiterhin arbeiten oder aufgrund eben der besonderen Lebenslagen auch bei einem zusätzlichen Anreiz dazu nicht in der Lage wären.

19 Vgl. Werner Sesselmeier/Roland Klopffleisch/Martin Setzer, Beschäftigungspolitische Möglichkeiten einer Negativen Einkommensteuer, in: Konjunkturpolitik, 43 (1997) (i. E.).



von der Aufkommensneutralität bis zu 126 Milliarden DM<sup>20</sup>. Diese Diskrepanzen erklären sich aus der starken Abhängigkeit der Nettobelastung der öffentlichen Haushalte von den eingangs erwähnten Parametern im Negativsteuerbereich und vom Steuersatz im positiven Bereich sowie daraus, ob nur die direkten „Anstoßeffekte“ einer Reform oder ebenfalls die zu erwartenden Beschäftigungswirkungen, das heißt die resultierenden Multiplikatoreffekte und zusätzlichen Steuereinnahmen, wie auch indirekte Effekte von Verhaltensanpassungen der Wirtschaftssubjekte mitberücksichtigt werden<sup>21</sup>. Die Kosten einer Lohnsubvention werden im Vergleich zur Negativen Einkommensteuer geringer eingeschätzt, da die Transferzahlungen nur einer genau spezifizierten Zielgruppe zukommen und zusätzliche Freibeträge für Steuerzahler nicht nötig werden.

Falls es bei einer preisorientierten Arbeitsmarktpolitik zu einer fiskalischen Nettobelastung der Haushalte kommt, müssen für eine abschließende Beurteilung der Beschäftigungswirkungen die Effekte der Finanzierungsmaßnahmen mitberücksichtigt werden<sup>22</sup>.

---

#### IV. Fazit

---

Viele Beiträge zur Beschäftigungsdebatte rekurrieren in ihrer Ursachenforschung für die hohe und persistente Arbeitslosigkeit auf die Sättigung der Gütermärkte verbunden mit einem durch Globalisierung zusätzlich beschleunigten Strukturwandel. Die Nachfrage auf diesen Märkten ist starr, und produktivitätsinduzierte Preissenkungen entfalten somit kaum Wachstumseffekte. Für den Bereich der Dienstleistungsmärkte ist Deutsch-

land von einer Sättigung bisher hingegen weit entfernt. Gemessen an der Zahl der Dienstleistungsarbeitsplätze je tausend Einwohner „fehlen“ in der Bundesrepublik etwa sieben Millionen Arbeitsplätze im Vergleich zu den USA<sup>23</sup>. Daß das Wachstums- und Beschäftigungspotential hier nicht zum Tragen kommt, liegt zum großen Teil an den in diesem Beitrag unter dem Begriff der persistenten Arbeitslosigkeit beschriebenen Funktionsstörungen des Arbeitsmarktes.

Insgesamt zeigt sich für die mengenorientierte Arbeitsmarktpolitik eine die preisorientierte Arbeitsmarktpolitik ergänzende Funktion mit regional- und strukturpolitischer Komponente. Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes sollten möglichst auf struktur- und vorleistungsschwache Regionen konzentriert werden.

Die verschiedenen Vorschläge zu Lohnsubventionen erscheinen vom Ansatz her richtig, letztlich aber nicht konsequent und „auf halbem Weg steckengeblieben“. Hinzu kommen der Mangel an Transparenz und unter Umständen Stigmatisierungseffekte. Vorteilhaft am Instrument der Lohnsubventionen ist allerdings, daß es gezielt regional, kurzfristig und mit relativ geringem Mitteleinsatz angewendet werden kann. Eine Negative Einkommensteuer kann schließlich als eine beschäftigungswirksame, bedarfsorientierte Grundsicherung betrachtet werden, die zudem aufgrund ihrer Transparenz einen Weg weg von der Einzelfallgerechtigkeit hin zu einer Art Verfahrensgerechtigkeit aufzeigt.

Aus der Erkenntnis zunehmender Schwierigkeiten – nicht nur finanzieller –, den immer individuellen Einzelbiographien gerecht zu werden, erscheint eine Umgewichtung zwischen individueller und gesellschaftlicher Absicherung auch aus Gerechtigkeitsaspekten bedenkenswert<sup>24</sup>. Dies zeigt, ebenso wie die begründete Forderung einer stärkeren Trennung von sozialer Sicherung und Erwerbsarbeit, die Notwendigkeit der Konsistenz und Kongruenz von Sozial- und Beschäftigungspolitik.

---

23 Vgl. Gerhard Fels, Globalisierung – nur eine mentale Falle, in: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, 23 (1997) 1, S. 2.

24 Vgl. hierzu u. a. Michael Hüther/Matthias Premer, Zwischen individueller und solidarischer Absicherung, in: Wirtschaftsdienst, 77 (1997) II, S. 177 ff.

---

20 Vgl. Irene Becker, Das Bürgergeld als alternatives Grundsicherungssystem: Darstellung und kritische Würdigung einiger empirischer Kostenschätzungen, in: Finanzarchiv, 52 (1995) 3, S. 306 ff.; W. Sesselmeier/R. Klopffleisch/M. Setzer (Anm. 1), S. 166 ff.

21 Zur Systematik der Kostenberechnung siehe W. Sesselmeier/R. Klopffleisch/M. Setzer (Anm. 1), S. 166.

22 Ohne an dieser Stelle genauer auf die Finanzierungsproblematik der Arbeitsmarktpolitik einzugehen, bietet sich zur relativ beschäftigungsneutralen Deckung der Lücke eine Erhöhung der Mehrwertsteuer oder eine allgemeine Energiesteuer an.



# Mehr Markt für den Arbeitsmarkt

---

## I. Vorbemerkungen

---

Der Problemstau in Deutschland ist offenkundig, die Selbstblockade von Politik und Gesellschaft ebenso. Doch keines der Probleme – Haushaltsnöte trotz öffentlicher Rekordverschuldung und erdrückender Steuer- und Abgabenlast, eine unerträglich hohe Staatsquote und die massive Gefährdung der sozialen Sicherungssysteme – kam aus heiterem Himmel. In einer jahrzehntelangen Realitäts- und Wirtschaftsferne von Politik und Gesellschaft haben wir alle diese Probleme geradezu aufgebaut und dürfen uns jetzt nicht über sie wundern.

Das gilt auch für die Arbeitslosigkeit. Sie hat sich inzwischen zu einem Flächenbrand ausgeweitet – mit schlimmen Auswirkungen auf den einzelnen, die kollektiven Sicherungssysteme und den Zustand unserer Gesellschaft. Arbeitslosigkeit drückt den nieder, der arbeiten möchte, aber keine Chance dazu bekommt. Sie gefährdet die aufwendigen, nur bei Vollbeschäftigung wirklich funktionierenden Sicherungssysteme und stellt letztlich den Zusammenhalt unserer Gesellschaft in Frage, die längst begonnen hat, sich in Arbeitsplatzbesitzer und Ausgegrenzte zu spalten.

Dabei verharmlost die Statistik die Dimension des Problems. Gegenwärtig sind in Deutschland knapp 4,4 Millionen Menschen offiziell als arbeitslos gemeldet – rund 12 Prozent aller Erwerbspersonen. Doch nicht mitgezählt ist dabei, wer an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme teilnimmt, wer umgeschult oder fortgebildet wird. Auch der ist nicht eingerechnet, der wegen Arbeitslosigkeit in den Vorruhestand gegangen ist, kurzarbeitet oder beim Arbeitsamt nicht vorstellig wird. Fragt man also danach, wie viele Menschen in Deutschland tatsächlich gegen Entgelt arbeiten möchten, es aber nicht können, dürfte deren Zahl bei mehr als 6 Millionen liegen.

Für viele Beobachter legt das den Schluß nahe, es sei die Marktwirtschaft, die beim Beschäftigungsproblem versagt habe. Sie fordern die Regierung

zu verstärkter „aktiver Arbeitsmarktpolitik“ auf und schlagen dafür eine breite Palette staatlicher Maßnahmen und Eingriffe vor. Die Arbeit, so eine der gängigen Forderungen, solle im Namen der Gerechtigkeit besser verteilt werden. Darüber hinaus müsse die Entsendung ausländischer Arbeitskräfte noch stärker abgeblockt werden, um die Konkurrenz um knappe Arbeitsplätze einzudämmen. Schließlich seien die sozialen Standards in der europäischen Union zu erhöhen, damit „Sozialdumping“ eingeschränkt wird.

Rezepte dieser Art werden immer häufiger angepriesen. Doch ihre Befolgung würde das Beschäftigungsproblem nicht lösen – sie würde es noch verschärfen. Wie der Arbeitslosigkeit beizukommen ist, führen uns unter anderem die Vereinigten Staaten vor. Dort ist zwischen 1970 und heute die Zahl der Arbeitsplätze um rund 60 Prozent gestiegen – und das ohne „aktive Arbeitsmarktpolitik“, ohne Umverteilung von Arbeit durch den Staat und ohne Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der öffentlichen Hand. In Westdeutschland waren es im gleichen Zeitraum lediglich 7 Prozent.

Und auch Nachbar Holland zeigt, wie die Arbeitslosigkeit eingedämmt werden kann. Dort waren im vergangenen Jahr durchschnittlich nur noch 500 000 Menschen arbeitslos; die Arbeitslosenquote betrug nur 7,75 Prozent. In den letzten zehn Jahren wurden – vor allem durch Teilzeitarbeit im Dienstleistungssektor – rund 800 000 neue Stellen geschaffen. Zu diesen Erfolgen hat vor allem die seit 1983 von den Tarifparteien vereinbarte Lohnzurückhaltung beigetragen. So sind die Lohnstückkosten nach Angaben der OECD seitdem deutlich geringer angestiegen als in den europäischen Nachbarländern.

Wenn wir bereit sind, diese und andere Beispiele erfolgreicher Schaffung von Arbeitsplätzen auch in Deutschland unvoreingenommen zur Kenntnis zu nehmen, kann auch bei uns Klarheit über den Weg zu mehr bezahlbaren Arbeitsplätzen einklingen.



---

## II. Mehr Wettbewerb am Arbeitsmarkt

---

Wir haben – ausgerechnet im „Land der sozialen Marktwirtschaft“ und des einst darauf beruhenden „Wirtschaftswunders“ – den Arbeitsmarkt so gut wie abgeschafft. In einer jahrzehntelangen Entwicklung – von guten Absichten getragen und von Wirtschaftswachstum und Produktionsfortschritt begünstigt – haben wir die Vorstellung entwickelt, der Arbeitsmarkt dürfe nicht den elementaren Marktgesetzen von Angebot und Nachfrage und damit dem Wettbewerb unterworfen werden. Infolgedessen sind die Arbeitsmärkte durch die grundgesetzlich garantierte Koalitionsfreiheit vom Kartellverbot ausgenommen – dem Verbot solcher Vereinbarungen also, die geeignet sind, den Wettbewerb zu beschränken. So wurde den Arbeitnehmern – überspitzt ausgedrückt – in gewissem Umfang das Recht auf schadensfreien Vertragsbruch durch Streik zugesprochen, den Arbeitgebern aber verwehrt, streikende Arbeitnehmer durch andere zu ersetzen, was etwa in den Vereinigten Staaten gang und gäbe ist. Es wurde ein ausgebauter Kündigungsschutz entwickelt und ein System der Mitbestimmung geschaffen, aufgrund dessen die für die Tarifverhandlungen mitverantwortlichen Unternehmensvorstände von einem stark gewerkschaftlich beeinflussten Aufsichtsrat eingesetzt werden.

All dies geschah erklärtermaßen zum Schutz der Schwächeren, der Arbeitnehmer. Der rauhe Wind des Wettbewerbs sollte die Unternehmer auf den Produktmärkten zu hoher Leistung zwingen, die Arbeitnehmer aber möglichst nicht berühren. Statt dessen wurde ihnen erlaubt, für das Angebot von Arbeit Anbieterkartelle zu bilden.

Das wurde allseits mehr oder weniger klaglos hingenommen, so lange sich die Zahl der Arbeitslosen in Grenzen hielt und die davon Betroffenen mit einem Füllhorn an sozialen Wohltaten ruhiggestellt werden konnten. Doch diese Zeiten sind vorbei. Das Zusammentreffen einer sich an alte Ordnungsmuster und Besitzstände festklammern Gesellschaft mit einer neuen, schöpferischen Unordnung am Weltmarkt hat uns eine Massenarbeitslosigkeit beschert, deren Beseitigung vor allem eines erfordert: eine ernsthafte Rückbesinnung auf die wirtschaftlichen Voraussetzungen von Beschäftigung und dorthin führende Weichenstellungen.

Denn Arbeitslosigkeit fällt nicht als Schicksal vom Himmel, jedenfalls nicht für die Volkswirtschaft in ihrer Gesamtheit, so schicksalhaft sie dem einzelnen auch entgegentritt. Sie ist vielmehr das Ergebnis falscher Vorstellungen und fehlerhaften Handelns einer ganzen Gesellschaft. In einer funktionierenden Marktwirtschaft sind Störfaktoren wie ein verändertes weltwirtschaftliches Umfeld noch lange keine hinreichenden Gründe für anhaltende Arbeitslosigkeit. Im Gegenteil: Verändern sich die Bedingungen wirtschaftlichen Handelns, dann führt dies in einer Marktwirtschaft nur dann zu längerer Arbeitslosigkeit, wenn die Gesellschaft auf solche Veränderungen nicht richtig reagiert, wenn sie vor allem in der Lohngestaltung, die sich auf den Beschäftigungsgrad besonders stark auswirkt, keine Einsicht zeigt.

Heute ist der internationale Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte zunehmend auch ein Wettbewerb der Arbeitsmärkte. Ausgetragen wird er in erster Linie auf dem weltumspannenden Markt der Güter, Produkte und Dienstleistungen. Auf ihm können die Arbeitskräfte mit der Qualität und der Preiswürdigkeit ihrer Produkte entweder bestehen oder durchfallen. Wo über Investitionsstandorte im internationalen Vergleich entschieden wird – und das ist mehr und mehr der Fall –, ist der Wettbewerb darüber hinaus ein direkter Lohnwettbewerb, bei dem heute in Deutschland nicht mehr nur die Beschäftigungsmöglichkeiten der Anbieter einfacher Arbeit bedroht sind. Genauso konkurriert heute, um ein Beispiel zu nennen, der ausländische Informatiker mit dem deutschen, auch wenn der erstere niemals deutschen Boden betritt. Überdies: Auch dort, wo nicht Güter gehandelt, aber die Arbeitskräfte vorübergehend aus dem Ausland nach Deutschland entsendet werden, geraten inländische Arbeitsplätze unmittelbar unter Konkurrenzdruck.

Um in dieser Situation bestehen zu können, müssen wir in Deutschland erst einmal wieder einen Arbeitsmarkt aufbauen. Das ist kein Rückschritt, wie heute vielfach zu hören ist. Es ist ein Schritt von versteinerten zu wieder entwicklungsfähigen Verhältnissen. Der einzelne Arbeitnehmer, der arbeiten möchte, seine Arbeitskraft aber nicht zu einem akzeptablen Preis anbieten darf, weiß das sehr wohl. Vorausschauende Gewerkschaften, die heute Einstiegstarife und Entgeltkorridore vereinbaren, wissen es ebenfalls.

Was dieser Aufbau eines Marktes im einzelnen erfordert, wird nachfolgend an einigen zentralen Punkten verdeutlicht.



---

### III. Mehr Flexibilität in der Lohnpolitik . . .

---

Andere altindustrielle Länder sind dabei, sich auf die veränderte Situation einzustellen. Lohnsteigerungen, die deutlich hinter dem früher Üblichen zurückbleiben, sind selbst in Europa keine Ausnahme mehr, von den USA ganz zu schweigen. Und auch bei uns verbietet inzwischen die Lage, Lohnpolitik einfach so zu betreiben, wie wir es bisher gewohnt waren. Statt dessen muß die Lohnpolitik gleichzeitig zur Beschäftigungspolitik werden und sich entsprechend einrichten. Dabei gilt:

– Hohe Arbeitslosigkeit baut sich am verlässlichsten in einer Periode kräftiger und langanhaltender Wachstumsdynamik ab. Zu dem dafür erforderlichen Wachstumsklima müssen alle Bereiche der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik beitragen. Wo etwa Technikfeindlichkeit neue Produktions- und Beschäftigungsmöglichkeiten verbaut, kann die Wirtschaftspolitik allein nicht viel ausrichten.

– Die Lohnpolitik leistet ihren Beitrag zu einem anhaltenden Wachstum dadurch, daß sie die Tariflöhne nicht an der Produktivität der besonders produktiven Arbeitsplätze orientiert, sondern an der geringeren Produktivität derjenigen Arbeitsplätze ausrichtet, die für eine Erhöhung des Beschäftigungsstandes nicht minder gebraucht werden.

– Einfache Arbeit ist in Hochlohnländern inzwischen so teuer geworden, daß sie unter den gegenwärtigen Prämissen international nicht mehr originär wettbewerbsfähig sein kann. Sie wird statt dessen – von einfachen Dienstleistungen abgesehen – nur komplementär zu qualifizierter Arbeit nachgefragt. Kein Lohn, den wir hierzulande sozial noch erträglich finden, kann hier für Marktausgleich sorgen. Man kann das Problem nicht ernst genug nehmen – knapp die Hälfte aller Langzeitarbeitslosen gehört zu den wenig Qualifizierten. So kann auch durch Lohnpolitik allein das Problem nicht gelöst werden. Aber sie kann es mildern, wenn sie den Lohnfächer nach unten aufspreizt, zumindest aber allen Nivellierungsdruck unterläßt. Das muß unter dem Flankenschutz geeigneter Neuregelungen in anderen Bereichen – wie etwa der Verzahnung von Arbeitseinkommen und Sozialhilfe – geschehen. Auch hier sind bisher die Anreize falsch gesetzt, weil Sozialhilfeempfänger wegen der Abzugsregelung kaum ein materiel-

les Interesse an der Aufnahme einer niedrig entlohnten Arbeit entwickeln können.

– Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und des immer noch zunehmenden internationalen Wettbewerbs müssen die Unternehmen befähigt werden, jederzeit alle sich ihnen bietenden Chancen zu nutzen. Flexibel reagieren zu können ist oft ihre einzige Überlebenschance und damit auch die ihrer Mitarbeiter. Deshalb können tarifvertragliche Regelungen nicht mehr unterschiedslos und flächendeckend für jedermann, unter allen Umständen und zu jeder Zeit gelten. In so komfortabler Lage befinden wir uns in Deutschland schon lange nicht mehr. Wir können mithin auf solche Möglichkeiten an Produktion und Beschäftigung nicht verzichten, die aus der Flexibilität des Unternehmens beim Produktionsablauf erwachsen. Pointiert ausgedrückt: Entweder wir erlauben mehr Ausnahmen von den tarifvertraglichen Regeln, oder diese lassen sich nicht halten. Wie in der Produkt- und Preispolitik auf den Absatzmärkten sollte auch in der betrieblichen Entlohnung ein hohes Maß an Beweglichkeit möglich sein. Es wäre bereits ein deutlicher Fortschritt, wenn die Tarifvertragsparteien die im Durchschnitt mögliche Lohnsteigerung nicht zwingend im Tarifvertrag vorschreiben, sondern es den Unternehmen überließen, für das wettbewerbsangemessene Maß an Lohndifferenzierung zu sorgen.

Gewiß, die Folgen zurückhaltender Lohnpolitik sind für manche auf den ersten Blick befremdlich. Denn die Unternehmen werden, folgt man der Grundlinie konsequent und stimmen die übrigen Prämissen, gute Gewinne machen. Doch gerade das ist nötig, geht es doch darum, Arbeitsplätze zu halten und zu schaffen, neue Produktionschancen anzupacken und die dabei unvermeidlichen Wagnisse einzugehen. Nur Unternehmen in der Gewinnzone können sich das Risiko eines Mißerfolgs leisten. Wenn wir wirklich eine Offensive für mehr Beschäftigung wollen, dürfen wir diese einfachen Zusammenhänge nicht ignorieren.

Sich zurückzuhalten, wenn im Unternehmen Gewinne kräftig, die Löhne aber nur wenig steigen, fällt dem Arbeitnehmer gewiß nicht leicht. Trotzdem ist es nötig. Denn wenn wir zuerst an die Verteilung denken, bleiben für Beschäftigungssteigerung keine Mittel und kein Raum mehr. Dafür, daß auch die Unternehmensgewinne nicht in den Himmel wachsen, sorgt schon die Konkurrenz im tagtäglichen Wettbewerb; die Lohnpolitik wäre dafür das denkbar ungeeignetste Instrument. Im übrigen: Wenn in der volks-



wirtschaftlichen Gesamtrechnung die Gewinnquote steigt, so ist das kein Skandal, sondern das Gegenteil. Zuletzt, in den achtziger Jahren, wurden auf dieser Basis drei Millionen neuer Arbeitsplätze in Deutschland geschaffen. Es haben also alle davon profitiert.

---

#### IV. ... und in der Gestaltung der Arbeitszeiten

---

Flexibilität brauchen wir auch bei den betriebsindividuellen Arbeitszeiten, um unnötige Kostenbelastungen zu vermeiden. Die Leistungskraft vieler Unternehmen hängt unter anderem von der Dispositionsfreiheit beim Einsatz der Arbeitnehmer ab. Nur so können sie in Engpaßsituationen und den Phasen einer Absatzschwäche elastisch reagieren. Längere Maschinenlaufzeiten wie auch eine flexiblere Nutzung der betrieblichen Anlagen im Zeitablauf helfen dabei, die Kosten besser in den Griff zu bekommen; sie stärken insgesamt die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens und schaffen damit die allerwichtigste Voraussetzung für Mehrbeschäftigung.

Größere Flexibilität ist auch bei der Festlegung der Wochen- und Jahresarbeitszeit notwendig. Die von den Tarifpartnern über viele Jahre hinweg betriebene Verkürzung der Wochenarbeitszeit hat dazu geführt, daß viele Unternehmen heute, ganz anders als früher, auf teure Überstunden angewiesen sind. Vereinbarungen über variable Wochenarbeitszeiten können dem wenigstens teilweise abhelfen. Ein vorübergehender Bedarf an Mehrarbeit kann dann durch normal bezahlte Arbeitszeiten gedeckt werden. Es geht aber nicht nur um Flexibilität bei der Wochenarbeitszeit. Betriebliche Vereinbarungen sollten auch die Jahresarbeitszeit in Grenzen veränderbar machen. Und die Einzelheiten der Arbeitszeitregelung sollten nicht von den Tarifvertragsparteien im voraus bestimmt, sondern vor Ort ausgehandelt werden. Nur noch so lassen sich die Arbeitszeiten der jeweiligen spezifischen Lage des Unternehmens anpassen und zunehmend auch den Wünschen der Arbeitnehmer in einer sich individualisierenden Arbeitswelt, die mit dem Standard-Arbeitsverhältnis der alten Industriegesellschaft kaum noch etwas gemein haben wird.

---

#### V. Die Rolle des Staates

---

Lohnpolitische Zurückhaltung ist also in Westdeutschland wie in den neuen Bundesländern über mehrere Jahre hinweg notwendig, um möglichst viele Unternehmen in die Lage zu versetzen, Neues zu wagen und zu investieren, um durch Produktinnovation ihre Position im internationalen Wettbewerb zu stärken. Es gehört geradezu zum kleinen Einmaleins des Wirtschaftens: Nur kräftiges Investieren erzeugt wirtschaftliche Dynamik und Wachstum, und nur unter diesen Bedingungen verbessern sich auf Dauer die Beschäftigungsmöglichkeiten. Nur dann bekommen auch jene Menschen wieder eine Chance, die wegen unzureichender beruflicher Qualifikation oder aus anderen Gründen als Langzeitarbeitslose zu den Stiefkindern des Arbeitsmarktes geworden sind.

Damit die Investitionsdynamik aber in Gang kommen kann, müssen die Anreize zur unternehmerischen Risikofreude gestärkt werden. Neben der dazu notwendigen Lohnzurückhaltung der Tarifparteien muß allerdings auch der Staat seine beschäftigungspolitische Verantwortung wahrnehmen.

Denn der Staat hat seine eigenen Möglichkeiten, daran mitzuwirken, daß auch in Deutschland auf Dauer noch erfolgreich gewirtschaftet werden kann und daß sich – selbst bei den inzwischen sehr hohen Löhnen – der Spielraum für lohnende Beschäftigung erweitern läßt. Wirtschaftspolitik als sogenannte Angebotspolitik ist trotz aller gegen sie gerichteten Angriffe dafür am besten geeignet. Sie zielt zunächst ganz allgemein auf die Nutzung neuer oder brachliegender Möglichkeiten der Wohlstandssteigerung und ist insoweit Daueraufgabe der Wirtschaftspolitik. In Zeiten anhaltend hoher Arbeitslosigkeit ist sie aber doppelt wichtig, um die Nachfrage nach Arbeitskräften wieder steigen zu lassen. Zu den in diesem Zusammenhang zu ergreifenden elementaren Maßnahmen zählen:

– Die Senkung der Steuerlast und die Reform des Steuersystems mit dem Ziel, das risikoreiche Wagnis des Investierens und der Schaffung von Arbeitsplätzen steuerlich nicht auch noch zu bestrafen.

– Die Rationalisierung der in Deutschland längst über die Ufer getretenen Staatstätigkeit und die Privatisierung all dessen, was private Unternehmen besser, gleich gut oder nicht viel schlechter machen würden. „Nicht viel schlechter“ – schon



das wäre ein Fortschritt, weil es die öffentlichen Abgaben senken würde. Denn wegen ihrer anreizschädlichen Wirkungen verdrängen Steuern mehr an privater Tätigkeit, als sie mittels der durch sie finanzierten Staatsausgaben an öffentlich bestimmter Aktivität ermöglichen.

– Die Aufhebung vieler unserer überflüssigen Regulierungen, die sich mit riesigem bürokratischem Aufwand privater Wirtschaftstätigkeit in den Weg stellen und damit die Möglichkeiten der Schaffung von Arbeitsplätzen einschränken.

– Die Modernisierung des jeden Investor bedenklich stimmenden deutschen Arbeitsrechts, das Gesetzgeber und Rechtsprechung ohne Rücksicht auf seine gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen entwickelt und womit sie wesentlich zur Arbeitslosigkeit beigetragen haben.

– Die Wiedergewinnung einer Bildungspolitik, die von der Grund- bis zur Hochschule Lust zur Leistung weckt und die Einsicht fördert, daß diese sich lohnt, menschlich und materiell.

– Die Schaffung von Anreizen zu innovativem Tätigwerden durch darauf gerichtete Maßnahmen in nahezu allen Politikbereichen.

– Intelligente Hilfen bei der Qualifizierung und Umqualifizierung von Arbeitskräften.

Es ist durchaus auch Raum vorhanden für eine staatliche Beschäftigungspolitik, wenn sie sich denn als aktive „Arbeitsmarktpolitik“ versteht und dementsprechend wirklich darauf gerichtet ist, dauerhafte Beschäftigungszuwächse zu ermöglichen. Eine solche Politik müßte weit mehr, als bisher geschehen, bei der problematischen Gruppe der Langzeitarbeitslosen ansetzen und ihnen die Integration in den regulären Arbeitsmarkt erleichtern. Diesem Anspruch genügt die gegenwärtige aktive „Beschäftigungspolitik“ nicht. Sie ist eher dazu angetan, mit kaum noch vertretbarem Mittelaufwand offene Arbeitslosigkeit in verdeckte umzuwandeln.

Darüber hinaus sind zur Wiedergewinnung eines hohen Beschäftigungsstandes auch gründliche Änderungen im Sozialsystem erforderlich. Unter dem Druck des internationalen Wettbewerbs, dem sich auch Deutschland und seine Menschen nicht entziehen können, und unseren gewaltigen demographischen Veränderungen müssen wir alles daransetzen, den Kern des Sozialstaats lebensfähig zu halten. Wir müssen zu diesem Zweck die inzwischen verschwommenen Ziele der sozialen Sicherung wieder genauer zu definieren, sie künftig kostengünstiger zu erreichen und die Selbstver-

antwortung des einzelnen zu stärken suchen. Es geht dabei um die schwierige Aufgabe, zwei Positionen auszutarieren: das um der Leistungsgerechtigkeit willen zu Fordernde und das, was aus Gründen der Solidarität geboten erscheint.

Wichtig bleibt allerdings, daß die unabweisbare Verantwortung der Lohnpolitik für mehr Beschäftigung in Deutschland durch die wachstums- und beschäftigungspolitischen Aufgaben des Staates nicht verwässert werden darf. Es wäre geradezu fatal, wenn die durch Anstrengungen des Staates und seiner Steuerzahler verbesserten Möglichkeiten zur Steigerung der Produktionsergebnisse sogleich von der Lohnpolitik in eine Steigerung der Löhne umgesetzt werden würden. Das liefe erneut auf eine massive Bevorzugung der Arbeitsplatzbesitzer gegenüber den Arbeitslosen hinaus. Daß auch heute noch so vorgegangen wird, zeigt das im Frühjahr 1997 vom DGB auf seinem Beschäftigungsgipfel vorgestellte Aktionsprogramm: Es enthält viele Forderungen an Dritte, stellt das eigene Verhalten hingegen nicht auf den Prüfstand. Das wichtigste Instrument zur Beschäftigungsförderung, eine beschäftigungskonforme Lohnpolitik, wird nicht einmal erwähnt. Und doch könnten die Gewerkschaften gerade auf diesem Gebiet und mit ihren Mitteln viel zur Steigerung der Beschäftigung in Deutschland beitragen.

---

## VI. Abschied von Fehlvorstellungen

---

Wenn es nicht ein bloßes Lippenbekenntnis bleiben soll, in Deutschland wieder mehr Menschen zu bezahlbarer Arbeit zu verhelfen, dann müssen tatsächlich alle für die Wirtschafts- und Lohnpolitik Verantwortlichen in den entscheidenden Fragen jetzt an einem Strang ziehen. Das aber setzt auch voraus, daß die Gesellschaft als Ganzes einige ihrer lange gepflegten Fehlvorstellungen von wirtschaftlichen Grundzusammenhängen korrigiert und bereit ist, wieder genauer hinzusehen.

– Den massiven lohnpolitischen Fehlgriffen der autonomen Gruppen am Arbeitsmarkt wurde und wird bis heute durch viele einfältige Argumente in der Öffentlichkeit der Boden bereitet. Das Kaufkraftargument – mehr Lohn schafft mehr Kaufkraft und damit mehr Arbeitsplätze – gehört dazu. Wäre diese Münchhausen-Methode richtig, könnte man die Beschäftigung leicht verdoppeln, indem man nur die Löhne vervielfacht. Mit diesem Argument werden also Lohngeschenke verlangt, damit die Beschenkten dem Schenker mehr Güter



abkaufen können. Ebensogut könnte man verlangen, die Unternehmer sollten die Güter gleich verschenken, damit sie um so mehr davon produzieren und mehr Arbeitskräfte einstellen können. Wer so argumentiert, ist blind dafür, daß ein großer Teil aller Güter im internationalen Wettbewerb angeboten werden muß und insoweit allein Preise und Kosten zählen, nicht aber die Kaufkraft der Menschen in Deutschland.

– Eindruck macht bis heute auch das Argument, die Umverteilung der knappen Arbeit durch Arbeitszeitverkürzung führe zu mehr Beschäftigung. Doch auch dies ist eine naive Vorstellung. Denn Arbeit ist auch bei uns keinesfalls knapp. Sie liegt für den, der sich umschaute, geradezu auf der Straße. Knapp ist nur diejenige Arbeit, die soviel erbringen soll, daß man die in Deutschland üblichen Löhne dafür bezahlen kann. Deshalb ist der Beschäftigungseffekt einer Arbeitszeitverkürzung auch nicht in einem simplen Dreisatz zu ermitteln, denn Nachfrage und Produktion sind nicht vorgegeben. Es gibt also keine einfache Substitution der wegen Arbeitszeitverkürzung unterbliebenen Arbeitsstunden durch mehr Beschäftigte. Die Qualifikation der Arbeitslosen weicht nun einmal in einer nicht ohne weiteres korrigierbaren Weise von der Qualifikation der kürzer Arbeitenden ab. So kann die verordnete Arbeitszeitverkürzung besonders qualifizierter Arbeitskräfte sogar kontraproduktiv sein. Denn auf den vollen Einsatz der Hochqualifizierten sind die weniger Qualifizierten angewiesen. Nur als deren Helfer können Sie überhaupt hoffen, so anspruchsvolle Güter herzustellen, daß sie damit im internationalen Wettbewerb bestehen können. Die beschäftigungspolitisch problematischste Gruppe unter den Arbeitslosen – die Anbieter einfacher Arbeit – müßte also eigentlich mit dem größten Nachdruck darauf dringen, daß die Qualifizierten ihre Arbeit keinesfalls verkürzen sondern, soweit man sie dafür gewinnen kann, sogar noch verlängern.

– In die Irre geht auch die Vorstellung, die Lohnnebenkosten durch eine Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen zu senken, etwa durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer, um so den Faktor Arbeit attraktiver zu machen. Solche und andere bloßen Umbuchungen wälzen einen

Teil der Zusatzkosten lediglich auf die Allgemeinheit ab und bleiben ohne Folgen für die Erhöhung der Produktion und der Beschäftigung, solange niemand seine Einkommensansprüche real zurückschraubt. Wären die Arbeitnehmer allerdings zu einem solchen Verzicht bereit, so könnte man den Beschäftigungseffekt auch haben, ohne eine Steuererhöhung gegen eine Senkung der Sozialabgaben auszutauschen.

Am trügerischsten aber ist die Vorstellung, „politischer Gestaltungswille“ müsse (und könne) „Vorrang vor den Märkten“ haben. Diese dem Sozialismus und seiner Planwirtschaft erstaunlich nahe Fehleinschätzung ist heute des öfteren zu hören und enthüllt die tiefere Ursache unserer Misere: den Glauben, Staat und Kollektiv könnten die Marktgesetze aushebeln und etwa über den sogenannten zweiten Arbeitsmarkt Arbeitsplätze schaffen und dauerhaft subventionieren. Der Zusammenbruch der öffentlichen Finanzen und letztlich des Gemeinwesens wäre die Folge.

Und doch sind mehr Arbeitsplätze in Deutschland keine Utopie, wenn wir in unserem Land wieder einen Markt für Arbeit schaffen und die dagegen errichteten Blockaden abbauen. Mit seiner Hilfe kann erreicht werden, was weder Appelle von oben noch Druck von unten zu erzeugen vermögen: die Wiederherstellung eines Klimas für Investitionen im Lande und damit auch für zukunftsfähige Arbeitsplätze.

Weiterführende Literatur:

Norbert Berthold/Rainer Fehn, Aktive Arbeitsmarktpolitik – wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungsspielle?, Würzburg 1977; Kronberger Kreis, Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe, hrsg. vom Frankfurter Institut, Bad Homburg 1995; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1995/1996, Stuttgart 1995; Bernd Rütters, Beschäftigungskrise und Arbeitsrecht, Bad Homburg 1996; Assar Lindbeck, The West European Unemployment Problem, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 132 (1996) 4, S. 609–637; Horst M. Schellhaaß, Die Zukunft des Arbeitsmarktes – Wege zu mehr Beschäftigung, hrsg. vom Frankfurter Institut, Bad Homburg 1996; Horst Siebert, Geht den Deutschen die Arbeit aus?, München 1994; Eckhard Knappe, Arbeitsmarktordnung und Arbeitsmarktpolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, (1997) 1; Lothar Funk/Eckhard Knappe, Neue Wege aus der Arbeitslosigkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3–4/96, S. 17–25.



## **Norbert Reuter: Arbeitslosigkeit bei ausbleibendem Wachstum – das Ende der Arbeitsmarktpolitik?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/97, S. 3–13

Die frühe Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft schien der Einschätzung Ludwig Erhards recht zu geben, daß das „Gespenst der Arbeitslosigkeit wirksam und endgültig gebannt“ sei. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit seit 1974 auf immer neue Rekordniveaus zeigt jedoch, daß dieses Urteil aus dem Jahr 1960 verfrüht war.

Die optimistische Sichtweise war getragen von der Vorstellung anhaltend hoher Zuwächse des Sozialprodukts, die die Arbeitskraft in der Tat zu einer dauerhaft knappen Ressource gemacht hätten. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, daß die in den sechziger Jahren geschaffene Arbeitsmarktpolitik keine Instrumente für den Fall vorgesehen hat, daß die Nachfrage nach Arbeit beständig hinter dem Angebot zurückbleibt.

Eine Reihe von Ökonomen hat früh auf notwendigerweise sich vollziehende Veränderungen im Zuge der Entwicklung fortgeschrittener Industriegesellschaften hingewiesen, auf die wirtschaftspolitisch reagiert werden müsse, wenn Arbeitslosigkeit dauerhaft verhindert werden soll. John M. Keynes z. B. konnte bereits 1943 überzeugend darlegen, daß zunächst Angebots- und später Nachfrageprobleme in den Vordergrund treten, die jeweils einer spezifischen Wirtschaftspolitik bedürfen. Da Nachfrageprobleme und die Spartätigkeit an Bedeutung gewinnen, sind krisenhafte Entwicklungen mit einer auf weiteres Wachstums ausgerichteten Wirtschaftspolitik nicht in den Griff zu bekommen. Es besteht vielmehr die Gefahr, daß die Probleme verschärft werden.

Vor diesem Hintergrund gewinnen Argumente an Plausibilität, die die Notwendigkeit des Umstehens von einer wachstums- zu einer verteilungsorientierten Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik betonen. Die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit und der mit ihr eng verbundenen sozialen Verwerfungen wird wesentlich davon abhängen, ob es gelingt, die hohe wirtschaftliche Produktivität und den vorhandenen gesellschaftlichen Reichtum für die Befriedigung des zivilgesellschaftlichen Bedarfs zu nutzen.

## **Hans Gerhard Mendius: Arbeitsgesellschaft am Ende oder vor zukunftsreichen Perspektiven? Überlegungen zu einer überfälligen Neuorientierung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/97, S. 14–22

Das Problem der Arbeitslosigkeit bleibt in der Industriegesellschaft ungelöst – trotz Wachstum des Sozialprodukts. Letzteres geht aber zugleich mit massivem Verbrauch nicht regenerierbarer Ressourcen sowie irreversiblen Schädigungen der Umwelt einher. Ist damit der Zeitpunkt erreicht, von der Erwerbsgesellschaft Abschied zu nehmen und den Übergang zu neuartigen gesellschaftlichen Formationen einzuleiten?

Im Beitrag wird diskutiert, warum zwar eine Neuorientierung durchaus angezeigt ist, diese aber keineswegs das Ende der Arbeitsgesellschaft bedeuten muß. Argumentiert wird, daß die Schaffung von Arbeitsplätzen auf eine Weise gelingen kann, die gesellschaftliche Bedürfnisse abdeckt und zugleich mit den Erfordernissen „nachhaltigen Wirtschaftens“ in Einklang zu bringen ist. Ansatzpunkt ist der Abbau der Diskriminierung des Produktionsfaktors Arbeit, die dafür maßgeblich ist, daß derzeit weniger Arbeitsplätze als möglich bei mehr Umweltverbrauch als nötig vorhanden sind.



## **Roland Klopffleisch/Werner Sesselmeier/Martin Setzer: Wirksame Instrumente einer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/97, S. 23–32

Viele Beiträge zur Beschäftigungsdebatte rekurrieren in ihrer Ursachenforschung für die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit auf die Sättigung der Gütermärkte verbunden mit einem durch Globalisierung zusätzlich beschleunigten Strukturwandel. Für den Bereich der Dienstleistungsmärkte ist Deutschland von einer Sättigung bisher hingegen weit entfernt. Gemessen an der Zahl der Dienstleistungsarbeitsplätze je tausend Einwohner „fehlen“ in der Bundesrepublik etwa sieben Millionen Arbeitsplätze im Vergleich zu den USA. Daß das Wachstums- und Beschäftigungspotential hier nicht zum Tragen kommt, liegt zu einem großen Teil an Funktionsstörungen des Arbeitsmarktes, die in der ökonomischen Theorie unter dem Begriff der persistenten Arbeitslosigkeit beschrieben werden.

An dieser Stelle setzt der Beitrag an und diskutiert zunächst die wichtigsten Ursachen der verharrenden und treppenförmig ansteigenden Arbeitslosigkeit in Deutschland: das Persistenzphänomen, Strukturwandelprobleme und die sogenannte Armutsfalle. Auf dieser Grundlage werden moderne Instrumente mengenorientierter (zweiter Arbeitsmarkt) und preisorientierter Arbeitsmarktpolitik (Lohnsubventionen, Negative Einkommensteuer) theoretisch und, soweit bisher quantitative Untersuchungen vorliegen, empirisch auf ihren Beitrag zum Abbau persistenter Arbeitslosigkeit hin untersucht.

Insgesamt zeigt sich für die mengenorientierte Arbeitsmarktpolitik eine die preisorientierte Arbeitsmarktpolitik ergänzende Funktion mit regional- und strukturpolitischer Komponente. Lohnsubventionen erscheinen vom Ansatz her richtig, letztlich aber nicht konsequent und sollten, auch aufgrund von Transparenz- und Stigmatisierungsproblemen, gezielt regional, kurzfristig und mit begrenztem Mitteleinsatz angewendet werden. Eine Negative Einkommensteuer kann schließlich als eine beschäftigungswirksame, bedarfsorientierte Grundsicherung betrachtet werden, die zudem aufgrund ihrer Transparenz einen Weg weg von der Einzelfallgerechtigkeit hin zu einer Art Verfahrens-gerechtigkeit aufzeigt.

## **Gert Dahlmanns: Mehr Markt für den Arbeitsmarkt**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/97, S. 33–38

Der Problemstau in Deutschland ist offenkundig, die Selbstblockade von Politik und Gesellschaft ist es nicht minder. Doch keines der Probleme – Haushaltsnöte trotz öffentlicher Rekordverschuldung und erdrückender Steuer- und Abgabenlast, eine unerträglich hohe Staatsquote und die massive Gefährdung der sozialen Sicherungssysteme – kam aus heiterem Himmel. In jahrzehntelanger Realitäts- und Wirtschaftsferne haben wir alle diese Probleme geradezu herangezüchtet.

Das gilt auch für die Arbeitslosigkeit. Ihre Einzelursachen haben einen gemeinsamen Nenner: das fortschreitende Abwürgen des Arbeitsmarktes durch staatliche und kollektive Eingriffe jenseits von Marktlage und -logik. Doch wo der Markt für Arbeit stirbt, stirbt auf Dauer auch die bezahlbare Arbeit selbst. Massenarbeitslosigkeit ist die Folge.

Die Verantwortlichen scheinen für diese einfachen Zusammenhänge blind. Entsprechend untauglich sind die vorgeschlagenen Rettungsmaßnahmen – von der Umverteilung der Arbeit bis zur Umbuchung von Lohnnebenkosten. Hinter solchen Vorschlägen steht die irri-ge Vorstellung, „politischer Gestaltungswille“ könne sich über das weltweite Marktgeschehen hinwegsetzen und letztendlich für Vollbeschäftigung sorgen. Damit werden die öffentlichen Hände überfordert, die Marktkräfte dagegen unterschätzt. Dies könnte sich im Rückblick dereinst als der verhängnisvollste Irrtum unserer Zeit herausstellen.

Mehr Arbeitsplätze kann es auch für Deutschland wieder geben, wenn wir in unserem Land erneut einen Arbeitsmarkt auf- und die gegen ihn gerichteten Blockaden abbauen. Mit Hilfe eines lebendigen Arbeitsmarktes kann erreicht werden, was weder Appelle von oben noch Druck von unten zu erzeugen vermögen und was auch bei der inzwischen zur wahltaktischen Posse verkommenen Debatte um eine Steuer- und Rentenreform aus dem Blick geraten ist: die Wiederherstellung eines Klimas für Investitionen und damit für zukunftsfähige Arbeitsplätze im Lande.