

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Karl Georg Zinn

Massenarbeitslosigkeit und Massenwohlstand

Das Janusgesicht unseres Kapitalismus zum Jahrhundertende
und die Optionen der Beschäftigungspolitik

Lothar Funk

Personelle Einkommensverteilung, Arbeitsproduktivität und Beschäftigung

Sabine Leutenecker

Der Erfolg des amerikanischen Beschäftigungsmodells und seine Ursachen

Jürgen Kühl

Neue Wege aus der Arbeitslosigkeit

B 14–15/99

2. April 1999

Karl Georg Zinn, Dr. rer. pol., geb. 1939; Professor der Volkswirtschaftslehre an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen.

Veröffentlichungen, zuletzt: Kanonen und Pest, Opladen 1989; Soziale Marktwirtschaft, Mannheim u. a. 1992; Die Wirtschaftskrise, Mannheim u. a. 1994; Jenseits der Markt-Mythen, Hamburg 1997; Wie Reichtum Armut schafft, Köln 1998; Sozialstaat in der Krise, Berlin 1999.

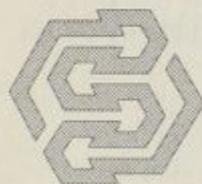
Lothar Funk, Dr. rer. pol., geb. 1965; Studium der Volkswirtschaftslehre in Trier und Loughborough, Großbritannien; 1991 bis 1996 wissenschaftlicher Mitarbeiter, seit 1996 wissenschaftlicher Assistent an der Universität Trier, FB Volkswirtschaftslehre IV (zur Zeit dort beurlaubt); seit 1998 DAAD-Senior Fellow und Director of Economic Research am Institute for German Studies, University of Birmingham, Großbritannien.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Sonja Optendrenk) Zur Frage der Integration einer Familienkomponente in die Rentenversicherung, in: Eckhard Knappe/Norbert Berthold (Hrsg.), Ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Festschrift für Bernhard Külp, Heidelberg 1998; Institutionell verhärtete und politisch rationale Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Münster 1999; Labour Market Dynamics in Western Europe and the United States, in: Wolfgang Filz/Claus Köhler (Hrsg.), Macroeconomic Causes of Unemployment: Diagnoses and Policy Recommendations, Berlin 1999.

Sabine Leutenecker, Dipl.-Verwaltungswiss., geb. 1970; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Europäischen Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis, Berlin; seit 1998 Regierungsreferendarin bei der Senatsverwaltung für Inneres, Berlin.

Jürgen Kühl, Dipl.-Volksw., geb. 1941; 1969–1997, zuletzt als Wissenschaftlicher Direktor, im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), Nürnberg; seit Mitte 1997 Leiter der Abteilung Arbeitsmarkt/Arbeitsschutz im Ministerium für Soziales und Gesundheit des Freistaates Thüringen.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Ursula Engelen-Kefer, Peter Peschel und Hans Ullmann) Beschäftigungspolitik, 3. Aufl., Köln 1995; Warum schaffen zwei Millionen Betriebe und Verwaltungen nicht genügend gute Arbeitsplätze für alle?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3–4/96; Bestandspflege und Rekonstruktion von Betrieben als aktive Beschäftigungspolitik, in: WSI-Mitteilungen, 50 (1997) 9; (Hrsg. zus. mit Franz Lehner, Martin Baethge und Frank Stille) Beschäftigung durch Innovation. Eine Literaturstudie, München–Mering 1998.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: ag2@bpb.de

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.

Massenarbeitslosigkeit und Massenwohlstand

Das Janusgesicht unseres Kapitalismus zum Jahrhundertende und die Optionen der Beschäftigungspolitik

Die Massenarbeitslosigkeit in den OECD-Ländern wird weit über den Jahrhundertwechsel hinaus anhalten und dann mehr als ein Vierteljahrhundert überdauern haben. Das ist eine historische Zeitspanne, wenn man bedenkt, daß die Industrielle Revolution vor kaum mehr als 200 Jahren begonnen hat. Punktuelle Analysen und entsprechend enge Rezepturen sind dem Problem völlig unangemessen. Krisenprognosen zur Entwicklung der kapitalistischen Ökonomie sind schon von den Klassikern her bekannt (David Ricardo, Thomas Robert Malthus), Massenarbeitslosigkeit läßt sich auch als „industrielle Reservearmee“ buchstabieren. Doch – wie Eric Hobsbawm jüngst konstatiert hat¹ – bedarf es gar keiner nationalökonomischen Gelehrsamkeit, um festzustellen, daß unser kapitalistisches Wirtschaftssystem Krisen hervorbringt, sondern die historischen Tatsachen sprechen für sich. Eine leidlich sachgerechte Diagnose der Krisenlage erfordert eine längerfristige, wirtschaftsgeschichtliche Betrachtung, ohne die sich keine erfolgreiche Therapie gegen die Arbeitslosigkeit bestimmen läßt. Wir beginnen daher mit einer kurzen Darlegung der für die Entstehung der Massenarbeitslosigkeit ausschlaggebenden Langfristrends.

I. Produktivitätswachstum und Sättigung bestimmen die langfristige Beschäftigungsentwicklung

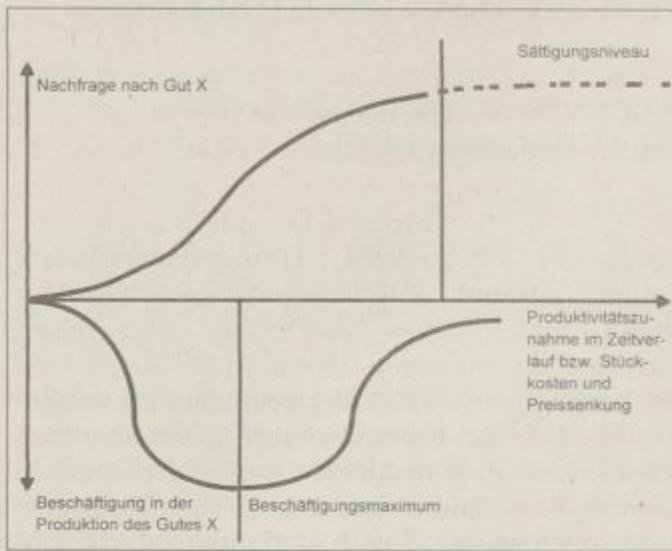
Mit der Industriellen Revolution wurde der Wechsel vom extensiven zum intensiven Wachstum vollzogen. Intensives Wachstum, also der Anstieg nicht nur des Bruttoinlandsprodukts (BIP), sondern des Durchschnittseinkommens der Volkswirtschaften, basiert auf dem produktivitätswirksamen

technischen Fortschritt (Prozeßinnovationen, Rationalisierung). Prozeßinnovationen bewirken Stückkostensenkungen, die früher oder später auch zu Preissenkungen führen. In der Regel wird die Nachfrage eine Zeitlang preiselastisch reagieren, so daß die Produktivitätssteigerungen bzw. Stückkosten-/Preissenkungen zu einer starken Absatz-, Produktions- und häufig auch Beschäftigungszunahme auf dem betreffenden Markt führen. Doch mit zunehmender Befriedigung der Nachfrage tritt gemäß dem Ersten Gossenschen Gesetz (Sättigungsgesetz; Gesetz des sinkenden Grenznutzens) nachfrageseitig bedingte Stagnation ein. Die Preiselastizität der Nachfrage sinkt, und die Konsumdynamik bleibt hinter dem Produktivitätsfortschritt zurück, so daß auch das Produktionswachstum verlangsamt wird. Die Differenz aus Produktivitäts- und Produktionswachstum bestimmt das Ausmaß der zu erwartenden Beschäftigungsverluste. Da auf stagnierenden Märkten der Marktanteils Wettbewerb intensiver wird und deshalb die Bemühungen um weitere Kostensenkungen eher verstärkt werden, wird die Beschäftigungsintensität sinken bzw. die Beschäftigungsschwelle steigen². Die Beschäftigungswirkung des Produktivitätswachstums kehrt sich im Verlauf der skizzierten Entwicklung also um: Zu Beginn des Produktivitätswachstums (eines Unternehmens, einer Branche oder eines ganzen Sektors der Volkswirtschaft) werden das Nachfrage- und Produktionswachstum vom Rationalisierungsprozeß so stark angetrieben, daß auch neue Arbeitsplätze entstehen; mit zunehmender Sättigung, also im Übergang zur Stagnationsphase, überwiegen die rationalisierungsbedingten Arbeitsplatzverluste. In der folgenden Abbildung ist der zeitliche Verlauf von Produktivitäts-, Nachfrage- und Beschäftigungsentwicklung schematisch verdeutlicht. Das Schema gilt prinzipiell sowohl für einzelne Produktionen bzw. Gütermärkte als auch für

1 „Immer noch entdecken die Leute die Schattenseiten des Kapitalismus nicht dadurch, daß sie das Manifest (gemeint ist das „Kommunistische Manifest“ von 1848; d. V.) lesen, sondern indem sie beobachten, was er praktisch anrichtet.“ Eric Hobsbawm, *Der Tod des Neoliberalismus*, in: *Tod des Neoliberalismus – Es lebe die Sozialdemokratie? Marxism Today: Eine Debatte*, Supplement der Zeitschrift *Sozialismus*, (1991) 1, S. 7–21.

2 Als Beschäftigungsschwelle wird die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate des BIP bezeichnet, die das Beschäftigungsvolumen gerade stabilisiert. Erst eine Wachstumsrate oberhalb der Beschäftigungsschwelle führt zu mehr Beschäftigung. Vgl. auch Heinz Werner, *Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder – was steckt dahinter?*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 31 (1998) 2, S. 327f.

Abbildung: Zeitlicher Verlauf von Produktivitäts-, Nachfrage- und Beschäftigungsentwicklung



Branchen und Sektoren. Das jeweilige Beschäftigungsmaximum liegt zeitlich mehr oder weniger weit vor dem Beginn völliger Nachfrage- bzw. Produktionsstagnation, nämlich dort, wo sich die Produktivitäts-Produktions-Schere zu öffnen beginnt.

II. Langfristprognosen zur Entwicklung kapitalistischer Volkswirtschaften

Die *sättigungsbedingte* Nachfragestagnation auf einem Markt zeugt vom Erfolg der technisch-wirtschaftlichen Entwicklung, ist also Zeichen gestiegenen Wohlstands. Im Zuge der relativen Sättigung verlagert sich die Nachfrage auf andere Märkte, die wiederum jenen Zyklus von Wachstums- und Stagnationsphase durchlaufen. Gesamtwirtschaftliches Wachstum ist nur solange gewährleistet, wie die Wachstumsbereiche die Stagnations- und Schrumpfungsbranchen überwiegen. Im Kern läßt sich der langfristige Strukturwandel der Volkswirtschaften auf jene beiden Grundtendenzen, Produktivitätswachstum und relative Sättigung, zurückführen – eine ziemlich alte Erkenntnis, die aber jüngst quasi neu entdeckt wird³. Spätestens seit den Langfristprognosen von John Maynard Keynes (1883–1946) und Jean Fourastié (1907–1990) aus den dreißiger und vierziger Jahren lagen klare Vorhersagen über die zu erwartende Wachstumsabschwächung reifer kapitalistischer Volkswirtschaften vor. Aus

3 Vgl. beispielsweise Ronald Schettkat, Die Interdependenz von Produkt- und Arbeitsmärkten. Die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung der Industrieländer aus der Produktmarktperspektive, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 30 (1997) 4, S. 721–731.

diesen Prognosen ließ sich schlußfolgern, daß mit steigender Arbeitslosigkeit zu rechnen wäre, falls keine sachgerechten Gegenmaßnahmen eingeleitet würden⁴. Vorhersehbar war weiterhin, daß steigende Arbeitslosigkeit die Verteilungskämpfe verschärfen und erhebliche Finanzierungsprobleme der öffentlichen und Sozialhaushalte hervorrufen würde. Damit ließ sich auch vorhersagen, daß der Wohlfahrts- bzw. Sozialstaat durch die angekündigte Wachstums- und Beschäftigungskrise zur Disposition gestellt werden würde⁵. Schließlich konnte – mit etwas historischer Phantasie – die Möglichkeit erkannt werden, daß die theoretisch-ideologischen Reaktionen auf die Krise des kapitalistischen Arbeitssystems darauf hinauslaufen würden, die klassisch-neoklassische Beschäftigungsrezeptur wiederzubeleben: Lohnkosten senken. Denn jene Theorie begründet die konservative Universalformel der Beschäftigungspolitik: „Ein entlassener Arbeiter findet zu einem genügend niedrigen Lohnsatz immer sofort eine neue Stellung.“⁶ Die Lohnflexibilisierungen und Lohnspreizungen, die vor allem in den USA und in Großbritannien praktiziert werden und die als ein wesentlicher Grund der Beschäftigungszunahme in diesen Ländern gelten, entsprechen völlig der Logik der klassisch-neoklassischen Beschäftigungstheorie. Deshalb ließ sich schon in den siebziger Jahren die bedingte Prognose stellen, daß – unter der Voraussetzung, jene Schule gewönne hegemonialen Einfluß auf die Wirtschaftspolitik – die Beschäftigungskrise zur Ausweitung von Niedrigstlohn- und prekärer Beschäftigung führen und damit als Schrittmacher einer Art „industriefeudalistischer“ Gesellschaftsstruktur fungieren würde⁷. Die Massenarbeitslosigkeit und die konservative Reaktion der Wirtschaftspolitik auf die Krise der vergangenen beiden Jahrzehnte können somit nicht als völlig unerwartete Erscheinungen charakterisiert werden, sondern erstaunen sollte vielmehr, daß die erwähnten Langfristprognosen in der Öffentlichkeit auch heute noch weitgehend unbekannt sind, die Politik ebenfalls keine Kenntnis davon genommen hat und die Wirtschaftswissenschaft den Stagnationstrend entweder

4 Vgl. zur Überblicksdarstellung der Keynesischen Stagnationsprognose und ihrer Übereinstimmung mit Fourastiés Theorie des langfristigen Strukturwandels Karl Georg Zinn, Die Langfristperspektive der Keynesischen Wirtschaftstheorie, in: Das Wirtschaftsstudium (WISU), 27 (1998) 8–9, S. 926–935.

5 Vgl. ders., Sozialstaat in der Krise. Zur Rettung eines Jahrhundertprojekts, Berlin 1999 (i. E.).

6 Karl Brunner, Eine Neuformulierung der Quantitätstheorie des Geldes. Die Theorie der relativen Preise, des Geldes, des Outputs und der Beschäftigung, in: Kredit und Kapital, 3 (1970), S. 26.

7 Karl Georg Zinn, Der Niedergang des Profits. Eine Streitschrift zu den Risiken der kapitalistischen Wirtschaftskrise, Köln 1978, S. 79 ff.

leugnet oder ihn als zeitlich begrenztes Problem der Großen Depression der dreißiger Jahre zu relativieren versucht. Vor dem Hintergrund der ökonomischen Hegemonie der neoliberalistischen Angebotspolitik und ihrer Unterfütterung durch die neoklassische Gleichgewichtstheorie wird aber verständlich, daß die Stagnationsprognose, die u. a. auf dem Sättigungsgesetz basiert und eine eindeutig *nachfrageseitige* Krisenerklärung vertritt, ignoriert oder bagatellisiert wurde. Die Verdrängung einer prognosetüchtigen, empirisch bestätigten Theorie der Wirtschaftskrise läßt sich wohl nur als ideologisch bedingt erklären, worauf hier jedoch nicht weiter eingegangen werden kann⁸.

III. Wachstum durch markt- erweiternde Produktinnovationen?

Es versteht sich, daß Sättigungserscheinungen solange keine gesamtwirtschaftlichen Wachstums- und Beschäftigungseinbußen hervorrufen, solange es genügend Wachstumsbereiche gibt. Wachstumsbereiche werden heute vor allem durch neue Produkte geschaffen. Daher ist es selbstverständlich, daß sich alle Industrien intensiv um Produktinnovationen bemühen, und dabei kommen ja auch immer wieder beachtenswerte Erfolge zustande. Doch sie reichen schon lange nicht mehr aus, um den Anteilsverlust des industriellen Sektors an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung und Beschäftigung aufzuhalten. Sofern einzelne Länder wie Japan und die Bundesrepublik diesen Strukturwandel vom sekundären zum tertiären Sektor langsamer vollzogen bzw. vollziehen als die Mehrzahl der OECD-Länder, so war/ist dies nur aufgrund der hohen internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Industrie jener Volkswirtschaften möglich, die steigende Exporte – und meist auch Exportüberschüsse – erreichen konnten⁹. Doch bekanntlich sind solche exportorientierten Strategien zur relativen Stabilisierung

der industriellen Produktion nicht *allen* Ländern gleichzeitig möglich. Der langfristige Rückgang des industriellen Sektors ist ein länderübergreifender Trend, so daß zwar die Verteilung der Industrien auf die einzelnen Länder unterschiedlich ausfallen mag, sich dadurch aber insgesamt nichts an der „Gesetz-mäßigkeit“¹⁰ des Übergangs von der industriellen zur Dienstleistungsgesellschaft ändert; so wie ja auch im 19. Jahrhundert der Strukturwandel von der Agrar- zur Industriegesellschaft „gesetzmäßig“ eintrat, was nicht bedeutet, daß der damalige und heutige strukturelle Wandel völlig analog verlaufen¹¹.

Wir können festhalten, daß industrielle Produktinnovationen nicht in der Lage waren, den relativen Bedeutungsverlust der Industrie aufzuhalten. Einzelne Länder mögen aufgrund besonderer Leistungsfähigkeit ihrer Industrien diesen industriellen Anteilsrückgang bremsen, aber es ist illusionär zu glauben, industrielle Produktinnovationen könnten den Strukturwandel hin zum tertiären Sektor grundsätzlich verändern. Daß immer noch unberechtigte Hoffnungen über Innovationen geschürt werden – durch Produktinnovationen heißt es, ließe sich sät-tigungsbedingte Stagnation dauerhaft verhindern –, mag unter anderem daran liegen, daß „Sättigung“ bei der Mehrzahl der professionellen Ökonomen immer noch ein Tabuthema darstellt, wie Ronald Schettkat jüngst meinte feststellen zu können¹². Allerdings sollten Volkswirtschaften, die besonders wettbewerbsfähige Industrien aufweisen – und die Bundesrepublik gehört zu ihnen –, nicht den Fehler begehen, ihren komparativen Vorteil im industriellen Bereich zu vernachlässigen oder gar in einer kurzschlüssigen Orientierung an jenen Ländern, die bereits höhere Dienstleistungsanteile aufweisen, das beschäftigungspolitische Heil *allein* bei den Dienstleistungen suchen. Die Tertiärisierung kommt ohnehin – quasi gesetzmäßig. Worauf die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik jedoch zu achten hat, ist die Qualität der entstehenden Dienstleistungsgesellschaft. Kommt es zur „tertiären Zivilisation“ im Sinne des Fourastiéschen Zukunftsentwurfs einer Gesellschaft des „Wohlstands für alle“ oder zur „tertiären Krise“, d. h. einer in Arm und Reich gespaltenen Gesellschaft mit anhaltend hoher Arbeitslosigkeit? Die Erwartung, der Dienstleistungsbereich könne die Verluste industrieller

8 Vgl. ders., *Wie Reichtum Armut schafft. Verschwendung, Arbeitslosigkeit und Mangel*, Köln 1998, S. 162 ff.

9 Die Frage, ob Deutschland einen „Rückstand“ des Dienstleistungssektors im Vergleich zu anderen Ländern aufweist, wird unterschiedlich beantwortet. Vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung wurde berechnet, daß Westdeutschland (Ostdeutschland) 1996 einen Anteil der Dienstleistungsproduktion von 74 Prozent (66) aufwies und damit nur unwesentlich unter dem Dienstleistungsanteil der USA (76) lag. Vgl. J. Haisken-De New/G. A. Horn/Gerd Wagner/Jürgen Schupp, *Keine Dienstleistungslücke in Deutschland – Ein Vergleich mit den USA anhand von Haushaltsbefragungen*, in: DIW-Wochenbericht, 63 (1996) 14, S. 221–226; dies., *Rückstand beim Anteil der Dienstleistungen aufgeholt. Ein deutsch-amerikanischer Vergleich anhand von Haushaltsbefragungen*, in: DIW-Wochenbericht, 64 (1997) 34, S. 616.

10 Gemeint ist der historische Tertiärisierungstrend, der in der jüngeren Literatur als „Fourastiésches Gesetz“ bezeichnet wird. Vgl. Ludwig Bußmann, *Drei-Sektoren-Trend und Vollbeschäftigung*, (Dortmund) Juni 1998, Soz-Ak-Manuskripte Nr. 8, S. 13 ff.; Jean Fourastié, *Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts* (1949), Köln-Deutz 1954.

11 Vgl. Karl Georg Zinn, *Jenseits der Markt-Mythen. Wirtschaftskrisen. Ursachen und Auswege*, Hamburg 1997, S. 103 ff.

12 Vgl. R. Schettkat (Anm. 3), S. 721 passim.

Arbeitsplätze kompensieren, erschien lange Zeit recht plausibel, da angenommen wurde, Dienstleistungen ließen sich kaum rationalisieren, wiesen also nur geringes Produktivitätswachstum auf und Dienstleistungen trafen auf hohe Einkommenselastizität der Nachfrage. Diese beiden notwendigen Voraussetzungen der Beschäftigungszunahme bei den Dienstleistungen sind nicht erfüllt worden. Fourastié hatte jedoch bereits darauf aufmerksam gemacht, daß der Dienstleistungsbereich als Arbeitsplatzreservoir ausfallen würde, falls Dienstleistungen wider Erwarten doch in starkem Maße rationalisierbar sind. Bekanntlich haben die informationstechnischen Entwicklungen auch den Dienstleistungsbereich erfaßt und dort teilweise Produktivitätssteigerungen hervorgerufen, die über denen im industriellen Bereich liegen¹³.

IV. Anti-Krisenreaktionen und die Vorprogrammierung der künftigen Gesellschaft

Jede zukunftsorientierte Beschäftigungspolitik hat von der Tatsache auszugehen, daß die Industrie auch, ja gerade im Fall hoher Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit Arbeitsplätze wegrationalisieren wird, ohne daß dies durch neue industrielle Beschäftigung kompensiert wird. Die Antwort auf die Beschäftigungsfrage muß also vorwiegend im Dienstleistungsbereich gesucht werden. Dabei geht es aber nicht um irgendwelche (Billig-) Beschäftigung neofeudaler Art, sondern um Beschäftigung, die angemessene Einkommen verschafft, soziale Sicherheit gewährleistet und mit den zivilgesellschaftlichen Wertvorstellungen vereinbar ist. Diese Qualifizierung der kommenden Dienstleistungsgesellschaft basiert auf bestimmten Werturteilen, doch dies gilt für jede Version einer „Zukunftsgesellschaft“.

13 Die übliche Identifizierung von Dienstleistungen und tertiärem Sektor entspricht nicht exakt der Fourastiéschen Sektoreinteilung. Fourastié definierte den tertiären Bereich bzw. tertiäre Leistungen als solche, die geringes oder gar kein Produktivitätswachstum aufwiesen, so daß alle Güterproduktionen (materielle wie immaterielle) ohne Produktivitätswachstum als tertiär zu gelten hätten, während rationalisierungsfähige Dienstleistungen dem sekundären Sektor zuzuordnen wären. Vgl. J. Fourastié (Anm. 10), S. 236 ff. passim. – Die Rationalisierung von Dienstleistungen macht es in Anlehnung an Fourastié sinnvoll, zwischen „tertiären“ (= nicht rationalisierbaren) und „sekundären“ (= rationalisierbaren) Dienstleistungen zu unterscheiden. Vgl. K. G. Zinn (Anm. 11), S. 99. Zum Produktivitätswachstum im Dienstleistungsbereich vgl. L. Bußmann (Anm. 10), S. 23 f.

Das wirtschaftspolitische Laissez-faire-Modell, das antigewerkschaftliche Politik, Sozialstaatsabbau und weitreichende Flexibilisierung der Arbeitsmärkte umfaßt, überläßt das Arbeitslosenproblem den „freien“ Marktkräften. Sie bewirken eine fortschreitende Lohnspreizung, wobei die unteren Lohneinkommen das soziale Existenzminimum unterschreiten. Niedriglöhne plus zunehmende Verteilungsungleichheit lassen unproduktive Arbeitsplätze nicht nur bestehen, sondern erweitern diesen Beschäftigungsbereich insbesondere in Richtung von Billigdienstleistungen, die von den kaufkraftstarken Mittel- und Oberschichten nachgefragt werden. Trotz – und auch wegen – der Lohnspreizung wird das Niedriglohnniveau auf Dauer aber auch die Einkommensposition der besser bezahlten Gesellschaftsgruppen infizieren. Kommt dann noch eine bewußte Lohnzurückhaltung hinzu, so wird damit die Massenkaukraft erheblich geschwächt, und es ergeben sich höchstwahrscheinlich negative Rückwirkungen auf die Innovationstätigkeit in der Gesamtwirtschaft. Denn niedrige Löhne tragen zur Innovationsträgheit bei. Am Beispiel der niederländischen Entwicklung wurde von Alfred Kleinknecht jüngst auf diesen Zusammenhang aufmerksam gemacht¹⁴. Es ist sicher auch kein Zufall, daß in Großbritannien und den USA relativ niedriges Produktivitätswachstum (vgl. Tabelle 1) und die Ausweitung der Niedriglohnbereiche im Verlauf der Arbeitsmarktflexibilisierungen zusammentreffen. Doch der Haupteinwand gegen ein beschäftigungspolitisches Konzept, das auf extreme Lohnspreizung und unproduktive Niedriglohnbeschäftigung setzt, ist sozialethischer Art. In wohlhabenden und immer noch reicher werdenden Volkswirtschaften ist es eine Frage der Menschenwürde und der Menschenrechte, also auch ein verfassungsrechtliches Problem, ob der arbeitsteilig produzierte Reichtum nicht nur immer ungleicher verteilt wird, sondern Teile der Gesellschaft auf ein menschenunwürdiges sozialökonomisches Niveau heruntergestoßen werden.

Selbstverständlich ist die moralische Kritik am arbeitsmarktpolitischen Laissez-faire gehalten, bessere Alternativen aufzuzeigen. Das ist jedoch nicht allzu schwer. Denn erstens besteht die Möglichkeit, über Nachfragepolitik – im Umweltschutz gibt es noch erheblichen Bedarf auch für industrielle Produktionen – der Stagnationstendenz entgegenzuwirken; zweitens sind Arbeitszeitverkürzungen, die sich am Produktivitätswachstum

14 Vgl. Alfred Kleinknecht, Löhne rauf für den Fortschritt. Holland – ein Modell für Deutschland? Innovationsforscher Alfred Kleinknecht attestiert den Niederländern eine veraltete Wirtschaftsstruktur. Ein ZEIT-Gespräch, in: Die Zeit, Nr. 47 vom 12. November 1998, S. 29.

Tabelle 1: Internationaler Vergleich der Arbeitsproduktivität (BIP pro Arbeitsstunde).

| Land | 1960 | 1995 * | Wachstumsraten im Mehrjahresdurchschnitt | | |
|-------------------|------|--------|--|---------|---------|
| | | | 1960-73 | 1973-87 | 1987-95 |
| USA | 100 | 100 | 2,9 | 1,2 | 0,9 |
| BRD ¹⁾ | 52 | 101 | 5,2 | 2,7 | 2,9 |
| F | 54 | 102 | 5,3 | 3,3 | 1,7 |
| GB | 58 | 84 | 3,9 | 2,6 | 1,8 |
| DK | 48 | 74 | 5,0 | 1,8 | 2,0 |
| NL | 58 | 98 | 5,3 | 2,8 | 1,4 |
| OECD (ohne USA) | 47 | 80 | 5,5 | 2,6 | 2,2 |

1) nur Westdeutschland

Quelle: J. S. Schmitt/L. Mishel (Anm. 20), S. 45.

orientieren, und der Abbau von Überstunden¹⁵ probate angebotsseitige Instrumente zur Arbeitsplatzvermehrung; schließlich besteht ein erheblicher Bedarf an sozialen, medizinischen, kulturellen und dergleichen qualifizierten Dienstleistungen, die gegenwärtig aufgrund der „falschen“ Verteilungsverhältnisse nicht in angemessenem Umfang nachgefragt bzw. produziert werden¹⁶. Die Expansion qualifizierter Dienstleistungen, wie sie auch in Fourastiés Entwurf der „tertiären Zivilisation“ vorgesehen sind, erfordert jedoch – wie in der Vergangenheit – staatliche Interventionen. Sei es, daß der Staat selbst als Anbieter der Dienste auftritt (z. B. im Sozial-, Kultur- und Bildungsbereich), was Konsequenzen für Steuern und Staatsanteil hat, oder durch Auflagen und Vorgaben private Dienstleistungsnachfrage mobilisiert (wie beispielsweise im Rahmen der sozialen Pflichtversicherungen gegen Krankheit, Pflegebedürftigkeit usw.). Unsere Argumentation basiert selbstverständlich auf einem anderen Paradigma als die gegenwärtig noch vorherrschenden, neoliberalistisch inspirierten Sichtweisen zur Beschäftigungspolitik. Das alte „Wagnersche Gesetz“ der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeit, das auf der zivilgesellschaftlichen Entwicklung zum „Kultur- und Wohlfahrtsstaat“ gründet, ergänzt durch einen „vollständigen“ Keynes¹⁷, enthält u. E. mehr „Zukunftsfähigkeit“ als der beschäftigungs- und wohlstandspolitisch gescheiterte Konservatismus der bisher praktizierten Angebotspolitik.

15 Rechnerisch entsprechen die 1998 in Deutschland geleisteten 1,83 Milliarden Überstunden 1,2 Millionen Vollzeitarbeitsplätzen. Die offizielle Arbeitslosenzahl der BRD betrug für das Jahr 1998 4,1 Millionen. Vgl. o. V., Überstunden ersetzen 1,2 Millionen Stellen, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 3 vom 5./6. Januar 1999, S. 24.

16 Vgl. L. Bußmann (Anm. 10); K. G. Zinn (Anm. 11), S. 98 ff.

17 Vgl. Eckhard Hein, Keynesianismus – ein wirtschaftstheoretisches und -politisches Auslaufmodell? Perspektiven keynesianischer Wirtschaftspolitik, in: WSI-Mitteilungen, 51 (1998) 12, S. 820–832; K. G. Zinn (Anm. 4).

V. Auf der Suche nach „Beschäftigungswundern“

In der aktuellen Diskussion über mögliche Wege aus der Massenarbeitslosigkeit finden verständlicherweise jene Länder verstärkte Aufmerksamkeit, denen es während der vergangenen Jahre gelungen ist, die Arbeitsplatzzahlen zu erhöhen und die statistischen Arbeitslosenquoten deutlich zu reduzieren. Als solche „Musterländer“ werden – nachdem das japanische Modell vorerst seinen einstigen Glanz völlig verloren hat – immer wieder Dänemark, Großbritannien, die Niederlande und die USA herausgestellt. Diese Länder waren – wie andere OECD-Staaten ebenfalls – von dem Wachstumseinbruch der siebziger Jahre und dem folgenden Anstieg der Arbeitslosigkeit betroffen. Wenn sie im Unterschied zu anderen Industrieländern, insbesondere auch zur Bundesrepublik Deutschland, ihre Arbeitslosenquoten in jüngerer Vergangenheit wieder deutlich senken konnten, so liegt die Vermutung nahe, daß dies der jeweiligen Wirtschaftspolitik zu verdanken ist.

Überblickt man den gesamten Zeitraum seit Ende der Vollbeschäftigungsphase nach dem Zweiten Weltkrieg, so sollte allerdings Schweden weit mehr Aufmerksamkeit finden als die vier vorgenannten Volkswirtschaften. Denn Schweden war es gelungen, bis Anfang der neunziger Jahre, als sich das Land auf die Mitgliedschaft in der Europäischen Union vorbereitete und die deflationspolitischen Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages zu beachten gezwungen war, Vollbeschäftigung zu *bewahren*. Schweden blieb bis dahin von der Massenarbeitslosigkeit verschont, die sich in fast allen anderen Industrieländern seit den siebziger Jahren ausgebreitet hatte. Der Preis des „Schwedischen Modells“ besteht in einer hohen Staatsquote, entsprechend starker Steuer- und Abgabenbelastung und dem relativ hohen Beschäftigtenanteil des öffentlichen Sektors. Seit Beginn der schwedischen

Tabelle 2: Sozialleistungsquote der EU-Länder (Sozialausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts)

| | 1970 | 1980 | 1985 | 1990 | 1993 | 1995 |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Belgien | 18,7 | 28,0 | 29,3 | 26,6 | 29,0 | 29,7 |
| Dänemark | 19,6 | 28,7 | 27,8 | 30,3 | 33,5 | 34,3 |
| Deutschland*) | 21,5 | 28,8 | 28,4 | 25,4 | 29,1 | 29,4 |
| Griechenland | - | - | - | - | 20,8 | 21,0 |
| Finnland | - | - | - | 25,5 | 35,3 | 32,8 |
| Frankreich | 19,2 | 25,4 | 28,8 | 27,7 | 31,0 | 30,6 |
| Irland | 13,2 | 20,6 | 23,6 | 19,1 | 20,9 | 19,9 |
| Italien | 17,4 | 19,4 | 22,6 | 24,1 | 26,0 | 24,6 |
| Luxemburg | 15,9 | 26,5 | 23,4 | 23,5 | 25,2 | 25,3 |
| Niederlande | 20,8 | 30,1 | 31,7 | 32,4 | 33,7 | 31,6 |
| Österreich | - | - | - | 26,7 | 28,9 | 29,7 |
| Portugal | - | 12,9 | 14,2 | 15,5 | 21,0 | 20,7 |
| Schweden | - | - | - | - | 38,6 | 35,6 |
| Spanien | - | 18,2 | 20,0 | 19,9 | 23,5 | 21,9 |
| Vereinigtes Königreich | 15,9 | 20,5 | 23,8 | 23,0 | 28,4 | 27,7 |
| Europäische Union | 19,0 | 24,1 | 25,9 | 25,2 | 28,8 | 28,4 |

*) Ab 1993 für Gesamtdeutschland

Quelle: W. Hanesch (Anm. 18), S. 18 (nach Angaben von EUROSTAT).

Vollbeschäftigungspolitik 1932, also während der Großen Depression, galt als Leitlinie, daß der Staat Arbeit schaffen sollte, statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Diese Zielsetzung ist – wie erwähnt – bis Anfang der neunziger Jahre auch durchgängig realisiert worden.

Die vier genannten Länder (DK, GB, NL, USA), die als mögliche Referenzmodelle einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik gelten, weisen grundlegende institutionelle Unterschiede auf. In Großbritannien und den USA dominieren Flexibilisierungsstrategien, die Gewerkschaften sind schwach bzw. fast einflußlos und die sozialstaatliche Absicherung wurde massiv reduziert (GB) oder war schon traditionell unzureichend (USA). Die soziale Armut liegt in den beiden Ländern erheblich über den Vergleichswerten der mitteleuropäischen Kontinentalstaaten. Großbritannien hatte 1993 eine soziale Armutsquote von 23 Prozent, der Durchschnittswert der EU-Länder betrug 17 Prozent¹⁸. Die beiden kleinen Volkswirtschaften mit günstiger Beschäftigungsentwicklung, Dänemark und Niederlande, haben ihren relativen Erfolg nicht zu Lasten der Sozialpolitik erreicht, wie ihre erheblich über dem europäischen Durchschnitt liegende Sozialleistungsquote (vgl. Tabelle 2) ausweist. Vielmehr wird Sozialpolitik dort als Teil der Beschäftigungspolitik verstanden, während in den angelsächsischen Ländern die Politik der Vorstellung anhängt, es bestehe ein Gegensatz zwischen Sozialstaat und Vollbeschäftigung.

18 Vgl. Walter Hanesch, Soziale Sicherung im europäischen Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34–35/98, S. 15–26.

VI. Geringer Produktivitätsfortschritt = höhere Beschäftigungsintensität des BIP-Wachstums

Die Ausweitung der Niedriglohtätigkeiten im Zuge forcierter Arbeitsmarktflexibilisierung korrespondiert in Großbritannien und den USA mit einem im OECD-Vergleich relativ schwachen Produktivitätswachstum, also einem verhältnismäßig dürftigen technischen Fortschritt in Form von Prozeßinnovationen (vgl. Tabelle 1). Wieso gerade jene Volkswirtschaften, die – wie Großbritannien und die USA – bis in die jüngere Vergangenheit deutlich schlechtere Produktivitätsverbesserungen als die mitteleuropäischen Länder aufweisen, als besonders „dynamisch“ und deshalb „vorbildlich“ gelten sollen, ist schwer nachvollziehbar¹⁹. US-amerikanische Selbstkritik an der vermeintlichen Dynamik der US-Wirtschaft wird zwar bei uns nur sehr spärlich zur Kenntnis genommen, aber sie liefert eindrucksvolle Hinweise, daß das „US-Modell“ ungeeignet ist, um die mitteleuropäischen Beschäftigungsschwächen zu beheben²⁰. Bei geringem Produktivitätswachstum liegt selbstverständ-

19 Vgl. Vicente Navarro, „Eurosclerosis“ Versus U.S. Dynamism, in: Challenge, 41 (1998) 4, S. 66–75; Bennett Harrison, The Dark Side of Business Flexibility, in: ebd., S. 117–127.

20 „The international data provide little support for the contention that U.S.-style labor-market reform will make European economies more dynamic... Nor do the data hold out much hope that the ‚U.S. model‘ can spur job growth in European economies.“ Siehe John Schmitt/Lawrence Mishel, The United States Is Not Ahead in Everything That Matters, in: ebd., 41 (1998) 6, S. 58 f.

Tabelle 3: Veränderung beschäftigungsrelevanter Faktoren 1983–1995 (in Prozent)

| | DK | D(W) | GB | NL | USA |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|
| (1) Erwerbstätige | 7,5 | 8,5 | 9,9 | 22,5 | 23,2 |
| (2) Erwerbsbevölkerung | 4,4 | 6,4 | 3,4 | 8,9 | 10,7 |
| (3) Erwerbsquote ¹ | -1,9 | 2,3 | 3,3 | 10,2 | 6,6 |
| (4) Beschäftigungsquote ² | 5,0 | -0,4 | 2,9 | 2,1 | 4,3 |
| (5) Bruttoinlandsprodukt | 29,1 | 34,7 | 32,5 | 37,8 | 41,2 |
| (6) Jahresarbeitszeit | -2,4 | -9,3 | 0,9 | -9,7 | 3,7 |
| (7) Arbeits-(stunden-)produktivität | 23,1 | 37,0 | 18,4 | 24,5 | 10,5 |

1 Erwerbspersonen: Erwerbsbevölkerung; 2 Erwerbstätige: Erwerbspersonen.

Quelle: H. Werner (Anm. 2), S. 328.

lich die Beschäftigungsschwelle²¹ niedriger als bei hohem und der Beschäftigungsgehalt des BIP-Wachstums ist größer. Doch wenn das als Orientierung der Beschäftigungspolitik gilt, dann könnte man sich auch gleich am vorindustriellen, extensiven Wachstum orientieren – und auf produktivitätswirksamen technischen Fortschritt ganz verzichten.

Wie dargelegt wurde, sind die beiden wesentlichen Einflußfaktoren für die langfristige Beschäftigungsentwicklung der Produktivitätsanstieg (angebotsseitiger Faktor) und die durch relative Sättigung bewirkte Verlangsamung des Nachfragewachstums. Je höher unter sonst gleichen Bedingungen das Produktivitätswachstum ausfällt, desto bedrohlicher erscheint das Risiko, daß Arbeitsplätze per Saldo wegrationalisiert werden. Umgekehrt verläuft der Arbeitsplatzabbau verhaltener, wenn die Produktivität relativ langsamer zunimmt. In den USA genügt bereits ein knapp über null Prozent liegendes BIP-Wachstum, um positive Beschäftigungseffekte auszulösen, während in der Bundesrepublik mehr als zwei Prozent Wachstum notwendig sind, um die Beschäftigung steigen zu lassen; bleibt das Wachstum unter zwei Prozent, so sinkt die Beschäftigung²². Für die USA war/ist es also viel leichter, durch Wachstum auch mehr Beschäftigung zu erzeugen. Daß dabei *auch* in starkem Umfang diese „McJobs“ entstehen, ist inzwischen kein Geheimnis mehr – trotz der eifrigen Versuche, diese eher als Mißerfolg denn als Erfolg der US-Beschäftigungspolitik zu qualifizierende Tatsache herunterzuspielen.

²¹ Vgl. Anm. 2.

²² Detaillierte Angaben bei H. Werner (Anm. 2), S. 328. – Wachstum ohne Beschäftigungseffekte, das sogenannte „jobless growth“, negativ zu bewerten zeugt von einer absurden Arbeitsideologie. Denn wie sollte bei vernünftiger Betrachtung ein Mehr an Gütern bei unveränderter oder gar reduzierter Arbeitsmühe als etwas Negatives erscheinen? Offenkundig ist es die ideologiebildende sozialökonomische Konstellation unseres Kapitalismus, die zu jenen Denk- und Wertungsdeformationen führt. Das Beschäftigungsproblem ist keine Folge der Rationalisierungstechnik, sondern zeugt von den gravierenden politischen Defiziten bei der Umsetzung von Wohlstandspotential in realen Wohlstand.

Seit der Industriellen Revolution gilt das Produktivitätswachstum einer Volkswirtschaft als Ausweis ihrer (technischen) Innovationsfähigkeit. Ohne Produktivitätswachstum gäbe es keinen Massenwohlstand. Beschäftigungspolitik, die sich auf niedriges Produktivitätswachstum stützt, gar zur Ausweitung produktivitätsschwacher Tätigkeiten beiträgt, wie dies infolge von Niedriglohnpolitik unvermeidlich eintritt, ist wohlstandsschädlich und wird in ihren Langzeitwirkungen nicht nur mehr und mehr Menschen in soziale Armut drängen, sondern auch die Leistungsfähigkeit der produktiveren Wirtschaftsbereiche beeinträchtigen. Hierbei sind verschiedene Faktoren wirksam. Niedriglöhne vermindern die Rationalisierungsanreize; sie deprimieren die Massenkaufkraft und vermindern die Absatzmöglichkeiten aller, also auch der produktiven Branchen und begrenzen somit deren Wachstumsmöglichkeiten; Niedriglohnbereiche, die in wohlhabenden Gesellschaften immer erst infolge von Arbeitslosigkeit expandieren, haben eine Ausbreitungstendenz, so daß – insbesondere bei starken Lohnspreizungskräften – die Zahl der Lohnabsteiger höher als die der Lohnaufsteiger sein wird. Die traditionelle Erfahrung aus Zeiten hoher Beschäftigung, daß über Qualifizierung der Arbeitskräfte Aufstieg und Einkommenssteigerung fast sicher zu erreichen sind, kann nicht einfach auf die Arbeitsmarktbedingungen bei offener oder (statistisch) versteckter Unterbeschäftigung übertragen werden, wie sich unter anderem an der Akademikerarbeitslosigkeit, den sinkenden Anfangsgehältern auch für hochqualifizierte Arbeitskräfte sowie der Zunahme unterwertiger Beschäftigung²³ ablesen läßt.

Aus einer ländervergleichenden Untersuchung Heinz Werners vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (vgl. *Tabelle 3*) geht hervor,

²³ Vgl. Felix Büchel, Der hohe Anteil an unterwertig Beschäftigten bei jüngeren Akademikern: Karrierezeitpunkt- oder Strukturwandel-Effekt?, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 29 (1996) 2, S. 279–294; zur unterwertigen Beschäftigung qualifizierter Arbeitskräfte in den USA vgl. Sanford Jacoby/Pete Goldschmidt, Education, Skill, and Wage Inequality. The Situation in California, in:

daß die Unterschiede im Zuwachs der Erwerbstätigenzahlen in Westdeutschland und in den vier „Musterländern“ (Dänemark, Großbritannien, Niederlande, USA) vor allem durch Unterschiede im Nachfrage- bzw. Produktionswachstum (BIP), im unterschiedlichen Anstieg der Arbeitsproduktivität und den starken Differenzen der Jahresarbeitszeiten zu erklären sind. Beschäftigungsgünstig erweist sich erwartungsgemäß eine Kombination aus relativ niedrigem Produktivitätswachstum und hohem Nachfragewachstum. Diese Konstellation zeigt sich am deutlichsten in den USA, deren äußerst schwaches gesamtwirtschaftliches Produktivitätswachstum aber, wie schon bemerkt, eigentlich abschrecken sollte, statt als Ausweis für „Dynamik“ zu gelten²⁴. Doch niedriges Produktivitätswachstum ist selbstverständlich keine Garantie, sondern allenfalls eine begünstigende Voraussetzung für Beschäftigungszunahmen. So konnte Großbritannien – eines jener „Musterländer“ – trotz relativ bescheidenen Produktivitätswachstums in den neunziger Jahren per Saldo keinen Beschäftigungszuwachs mehr erreichen²⁵. In den Niederlanden ist die Zunahme der Erwerbstätigenzahl vornehmlich auf Arbeitszeitverkürzungen ohne vollen Lohnausgleich, nämlich die Ausweitung der Teilzeitarbeit, gegründet, was sozusagen das Gegenmodell zur bundesdeutschen Überstundenexpansion, also der Konzentration von Beschäftigungszuwächsen auf die bereits Beschäftigten, darstellt.

VII. Lebensqualitätsbezogene Beschäftigungspolitik verlangt mehr als niedrige Arbeitslosenzahlen

Beschäftigungspolitik muß gesamtwirtschaftlich, und das heißt heute auf europäischer Ebene, ansetzen. Die mikroökonomische Perspektive, die unter dem Einfluß der neoklassisch fundierten Angebotspolitik in den vergangenen 20 Jahren auch in sozialdemokratische und gewerkschaftlich orientierte Beschäftigungskonzepte Eingang gefunden hat, entspricht zwar dem Denken in kapitalistischen Marktkategorien, und die neue Hegemonie dieser Denkweise war sogar absehbar, aber es

Challenge, 41 (1998) 6, S. 88–120. „In 1995, 19 percent of the nation's population aged eighteen or older had education levels below high school completion, yet the projections of California's fastest-growing occupations for 1993 to 2005 show that 45 percent of these jobs will require skills consistent with less than high school education.“ Siehe ebd., S. 112.

24 Vgl. in diesem Sinn V. Navarro (Anm. 19); Dean Baker, The Computer-Driven Productivity Boom, in: Challenge, 41 (1998) 6, S. 5–8.

25 Vgl. Zitat Anm. 20.

war auch vorherzusehen, daß sich mit der Zurückdrängung des Keyneschen Interventionismus und seiner Verstümmelung zu einer rein konjunkturorientierten Fiskalpolitik die Massenarbeitslosigkeit weiter ausbreiten würde. Konservative Gegenstrategien vermögen zwar die statistische Arbeitslosenquote zu reduzieren, aber um den Preis übelster sozialökonomischer Folgen. Niedriglohnbeschäftigung und die Ausdehnung der Working-poor-Segmente sind kein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems, sondern die skandalöse Polarisierung der Einkommens- und Vermögensverteilung gehört zu den Symptomen des von der Politik durchgesetzten Neo-Laissez-faire der achtziger und neunziger Jahre. Die mikroökonomischen „Erklärungen“ gesamtwirtschaftlicher Prozesse führen zu fatalen Fehlschlüssen. Denn aus der einzelwirtschaftlichen Perspektive läßt sich die Gesamtwirtschaft nicht begreifen²⁶. Wenn punktuelle Aspekte wie die Arbeitskosten, vermeintliche Inflexibilitäten im Arbeitsrecht und im Tarifvertragssystem, die Höhe staatlicher Abgaben, administrative Auflagen bzw. Regulendichte usw. herausgelöst aus den makroökonomischen Zusammenhängen als Problemerkklärungen angeboten werden, so bedeutet das bestenfalls, plausible Entschuldigungen für kardinale Systemfehler zu konstruieren. Doch das ist kein Beitrag zum Verständnis der krisenbildenden Prozesse.

Die angebotsorientierte Politik war nicht in der Lage, ihr Vollbeschäftigungsversprechen auch nur annähernd einzulösen. Vielmehr entstanden durch Lohnspreizung und Lohnabsenkung in erheblichem Umfang unproduktive, „vorindustrielle“ Arbeitsplätze. Die Reaktion der wahlberechtigten Bevölkerung Westeuropas auf die konservative Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik der vergangenen beiden Jahrzehnte signalisiert einen Umschwung. Die meisten der 15 Länder der Europäischen Union werden gegenwärtig von Mitte-Links-Parteien regiert. Wenn Mitte-Links beschäftigungspolitische Erfolge erreichen will, muß ein völlig neuer Ansatz praktiziert werden. Wie immer er im Detail konzipiert wird, es muß sich um eine integrierte Beschäftigungspolitik handeln, die – wie etwa das Konzept des IAB aus dem Jahr 1996²⁷ – verschiedene Instrumente miteinander verbindet und den gesamtwirtschaftlichen Wirkungszusammenhang beachtet.

Ein hohes Beschäftigungsniveau gehört zu den hervorgehobenen wirtschaftspolitischen Zielen,

26 Vgl. Alois Oberhauser, Die Bedeutung der Verteilungszusammenhänge für die Makropolitik, in: WSI-Mitteilungen, 51 (Nov. 1998), S. 758–761.

27 Vgl. Ulrich Walwei, Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder: Konsequenzen für Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 31 (1998) 2, S. 340.

wie sie im sogenannten „magischen Viereck“ aufgelistet werden. Doch diese Ziele – neben dem Beschäftigungsziel werden Preisniveaustabilität, Wachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht genannt – sind eigentlich nur Mittel zum Zweck, gesellschaftlichen Wohlstand zu gewährleisten. Es geht letztlich um die Lebensqualität der Menschen. Wie immer sie im einzelnen mit Hilfe von Sozialindikatoren spezifiziert wird, es kann doch kein Zweifel daran bestehen, daß nicht jede Art von Beschäftigung, somit auch nicht jede Art einer statistischen Vollbeschäftigungssituation mit dem Ziel Lebensqualität vereinbar ist. Dieser qualitative Aspekt wird in den Debatten um die richtige Beschäftigungspolitik meist übergangen. Damit bleibt auch außer Betracht, daß die Entstehung von Niedrigstlohnarbeitsplätzen infolge von Deregulierung, Flexibilisierung, Dezentralisierung und Sozialstaatsabbau keine akzeptable Lösung des Beschäftigungsproblems darstellt, sondern Kapitulation der Politik vor der ökonomischen und sozialetischen Aufgabe bedeutet. Wenn in einer wohlhabenden Volkswirtschaft aufgrund unzulänglicher Arbeitseinkommen soziale Armut entsteht, gar noch parallel zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum zunimmt, wie es sich beispielsweise an der Zunahme der „working poor“ in den USA gezeigt hat, so mag das zwar als beschäftigungspolitischer „Erfolg“ gelobt werden, signalisiert aber zugleich den Rückfall in vorsozialstaatliche Konstellationen. Selbstverständlich bedeutet diese Feststellung ein Werturteil, aber die Billigung, gar bewundernde Hervorhebung der Niedriglohnbeschäftigung basiert in gleicher Weise auf bestimmten Wertvorstellungen.

Wertungen sind an Interessen, meist auch an gesellschaftliche Klassenpositionen gebunden. Deshalb stehen hinter den unterschiedlichen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Vorstellungen in aller Regel auch konfligierende Interessen. In der beschäftigungspolitischen Diskussion werden wir somit immer auch mit ideologischen Anschauungen konfrontiert, und deshalb bleibt trotz der oberflächlichen Bekenntnisse zur „Entideologisierung“ der Wirtschaftspolitik – wohl selbst eine Ideologie – die traditionelle Rechts-Links-Zuordnung wirtschaftspolitischer Positionen plausibel. Die Gegensätze zwischen interventionistischer wohlfahrtsstaatlicher Politikorientierung und neoliberalistischem Laissez-faire sollten nicht verwischt werden²⁸, und in diesem Zusammenhang sei daran

28 „Die Vorstellung jedenfalls, daß Links und Rechts veraltet, überflüssig und irrelevant seien, beruht auf einem gefährlichen Mißverständnis. . . . der Unterschied zwischen beiden markiert nach wie vor den Kern der Entscheidungen, die gesellschaftlich anstehen.“ Siehe Martin Jacques, Es ist gut, wieder da zu sein, in: Tod des Neoliberalismus (Anm. 1)

erinnert, daß „die Wirtschaft in den OECD-Ländern . . . in der Periode des Ultraliberalismus langsamer gewachsen (ist) als im keynesianischen Goldenen Zeitalter“²⁹. In der Diskussion zur Übertragbarkeit beschäftigungspolitischer Konzepte von einem auf ein anderes Land müssen also auch die jeweiligen Vorstellungen über Lebensqualität und Angemessenheit der gesellschaftlichen Lebensverhältnisse in Rechnung gestellt werden. Oder sollte etwa eine vollbeschäftigte Sklavenhaltergesellschaft als Referenzmodell für die Beschäftigungspolitik eines reichen Industrielandes mit Massenarbeitslosigkeit herangezogen werden?

Im Vergleich zu anderen Ländern, die als beschäftigungspolitisch erfolgreich gelten, hat die Bundesrepublik das Arbeitslosenproblem in weit stärkerem Maße durch Umverteilung zu entschärfen versucht. Die hohe Produktivität erlaubte auch relativ stärkere Abgabenbelastungen der produktiven Bereiche, so daß dann über Sozialtransfers Lohnersatzleistungen möglich waren, die sowohl vom Niveau als auch von der Dauer her bei uns deutlich über den Standards vieler anderer Länder liegen. Der bisherige Verzicht, das angelsächsische Modell zu übernehmen und auf dem Weg starker Lohnspreizung bei gleichzeitigem Abbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen in größerem Umfang einen Billiglohnbereich entstehen zu lassen, muß vom sozialstaatlichen Standpunkt aus als die bessere Alternative bzw. das kleinere Übel beurteilt werden. Das ist kein Plädoyer für die Hinnahme von Arbeitslosigkeit, wohl aber gegen die Kaschierung des Arbeitslosenproblems durch die Rückkehr zu vor- und frühkapitalistischer Vollbeschäftigung. Das hohe Überstundenvolumen von 1,83 Milliarden Stunden (1996) macht zudem deutlich, daß mehr Arbeitsplätze durch eine andere Verteilung der Arbeit möglich sind. Grundsätzlich zeigt die Überstundenexpansion, daß die Bundesrepublik Beschäftigungszuwachs in den produktiven Bereichen erreichen kann. Der Austausch von Überstunden durch Neueinstellungen setzt unter anderem allerdings voraus, daß es entsprechend qualifizierte, unbeschäftigte Arbeitskräfte gibt. Daher sind anhaltende Qualifizierungsprogramme und eher noch deren Ausweitung notwendig und sinnvoll im Sinn der Maxime „Arbeit statt Arbeitslosigkeit bezahlen“. Das ABM-Instrumentarium hat sich ja auch recht gut bewährt, und es gibt keinen Grund, diese – gegenüber vielen anderen

S. 2 f.; vgl. auch die sehr erhellende Untersuchung von Albert O. Hirschman, 1992, Denken gegen die Zukunft. Die Rhetorik der Reaktion, München-Wien 1992.

29 Jährliche Wachstumsraten der OECD-Länder (in Prozent): 1960–74: 4,9; 1970–80: 3,2; 1980–90: 3,0; 1990–97: 2,15. Vgl. E. Hobsbawm (Anm. 1), S. 16.

OECD-Ländern – überlegene Arbeitsmarktpolitik Deutschlands in Frage zu stellen.

VIII. Handlungsempfehlungen

Aus unseren Überlegungen ergeben sich für eine integrierte Beschäftigungspolitik folgende Hauptansatzpunkte:

– Nachfragepolitik kann auf mittlere Sicht noch einen wesentlichen Beitrag zur Beschäftigungsexpansion leisten, obgleich auf lange Frist sowohl die endogene Wachstumsbegrenzung durch relative Sättigung als auch natürliche Wachstumsgrenzen der Nachfragesteigerung entgegenwirken. Gegenwärtig sind jedoch vor allem drei Felder für nachfragepolitische Maßnahmen geeignet: Erstens besteht infolge der über zwei Jahrzehnte angestiegenen Massenarbeitslosigkeit ein erheblicher Nachholbedarf; zweitens gibt es eine Fülle drängender Umweltschutzerfordernisse, die erhebliche Investitionen erfordern (erinnert sei etwa an die veralteten, gar maroden städtischen Entsorgungssysteme); drittens besteht hoher Bedarf an sozialen, medizinischen, kulturellen und anderen zivilgesellschaftlichen Dienstleistungen, die allerdings relativ teuer, weil (bisher) kaum rationalisierbar sind. Alle drei Nachfragebereiche lassen sich nur aktivieren, wenn es zu erheblichen Kaufkraftumverteilungen zugunsten der jeweiligen Bedarfsträger kommt. Dies ist nur durch staatliche Interventionen möglich, und auf Dauer wird die Staatsquote wieder steigen müssen. Dies braucht jedoch nicht zu Lasten der privaten Nettoeinkommen zu gehen, wenn die Arbeitslosigkeit zugunsten produktiver Beschäftigung reduziert wird. Die bundesdeutsche Arbeitslosigkeit entspricht gegenwärtig einem gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfungsverlust von ca. 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts!

– Als beschäftigungspolitische Dauerlösung kommt jedoch nur die Arbeitszeitverkürzung in Frage. Denn bei anhaltendem Produktivitätswachstum wird auch eine energische Nachfragepolitik nicht in der Lage sein, die Produktionsproduktivitäts-Schere völlig zu schließen. Der Einschränkung der Überstunden zugunsten von Neueinstellungen sollte kurzfristig Vorrang gegeben werden, da allgemeine Arbeitszeitverkürzungen wie schon in der Vergangenheit als kontinuierlicher Prozeß in kleinen Schritten zu vollziehen sind, um die Umstellungsfriktionen möglichst gering zu halten. Zwischen 1960 und 1997 hat sich das (westdeutsche) Bruttoinlandsprodukt (in Preisen von 1991) etwa verdreifacht – von einer auf drei Billionen DM. Gleichzeitig ist das geleistete

Arbeitsvolumen um etwa ein Fünftel zurückgegangen. Künftig wird sich die Relation zwischen BIP-Wachstum und Absenkung des Arbeitsvolumens umkehren müssen, wenn es darum geht, den Produktivitätsfortschritt wohlstandssteigernd zu nutzen. Das bundesdeutsche Produktivitätswachstum dürfte – u. a. wegen des Nachholeffekts der neuen Bundesländer – weiterhin relativ hoch bleiben – eine Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität von etwa 2,5 Prozent pro Jahr über die nächsten 10 bis 20 Jahre hinweg erscheint nicht unrealistisch. Bei unverändertem Arbeitsvolumen ergäbe sich damit eine Verdoppelung des BIP in 28 Jahren, also bis zum Jahr 2026. Es ist äußerst unwahrscheinlich, daß die Nachfrage eine solche Zunahme des BIP zuläßt. Daher sind Arbeitszeitverkürzungen entsprechend der Differenz aus Produktivitätswachstum und BIP-Wachstum erforderlich, um auch nur die bisherigen Beschäftigtenzahlen zu stabilisieren.

– Bildungs- und Qualifizierungspolitik müssen ausgebaut und in stärkerem Maße mit der Beschäftigungspolitik abgestimmt werden. Unter anderem erfordert das, die ABM-Politik noch weit stärker als bisher für (Re-)Qualifizierungsmaßnahmen einzusetzen. Dabei wäre eine stärkere Präventionskomponente – im Unterschied zur Problemgruppenorientierung – in dem Sinn angebracht, daß etwa vorbeugende Ausbildungs-, Umschulungs- und Überleitungsprogramme (z. B. für Jugendliche beim Übergang von der Ausbildung zur Beschäftigung) konzipiert bzw. ausgebaut werden³⁰.

– Fortsetzung des produktivitäts-, generell innovationsorientierten Wachstums, was den Verzicht auf Niedriglohnpolitik im angelsächsischen Sinn erfordert, somit auch die Abwehr aller auf die „McJob“-Expansion gerichteten Maßnahmen wie extreme Lohnspreizung, übermäßige Flexibilisierungen usw.

– Schließlich haben sich mit der europäischen Währung die Möglichkeiten einer „Euro-Beschäftigungspolitik“ wesentlich verbessert, denn nunmehr ist eine Nachfragepolitik (im Euroraum) möglich, die weit weniger durch außenwirtschaftliche Sickereffekte konterkariert wird. Für die wettbewerbsstarke bundesdeutsche Industrie bedeutet der Fortfall des Wechselkursrisikos (sprich: der Aufwertungstendenz der nationalen Währung) gegenüber den anderen Euro-Staaten einen erheblichen Vorteil. Es ist absehbar, daß die handelschaffenden Effekte im Euro-Raum vor allem der Bundesrepublik zugute kommen werden. Damit hat die deutsche Regierung auch eine besondere

³⁰ Vgl. zu diesem Aspekt auch L. Bußmann (Anm. 10), S. 20.

Verantwortung, zu einer europäischen Beschäftigungspolitik beizutragen, von der *alle* Partnerländer profitieren.

– Von der Antwort auf die Beschäftigungsfrage hängt auch die Zukunft des Sozialstaates ab³¹. Die bundesdeutsche Arbeitslosigkeit entspricht

inzwischen einem jährlichen Wertschöpfungsverlust von weit über 500 Mrd. DM. Es bedarf keiner ausführlichen Erläuterungen, daß die Finanzierungsprobleme des Sozialstaates fast verschwinden, wenn wieder (produktive) Vollbeschäftigung erreicht würde. Daher sollten Beschäftigungs- und Sozialpolitik als Einheit gesehen und in einem integrierten Handlungskonzept verbunden werden.

31 Vgl. K. G. Zinn (Anm. 5).

Personelle Einkommensverteilung, Arbeitsproduktivität und Beschäftigung

I. Einleitung

Immer wieder wird behauptet, eine stark steigende Einkommensungleichheit sei im Rahmen des derzeit stattfindenden Strukturwandels unvermeidlich, wenn die in Kontinentaleuropa existierende Massenarbeitslosigkeit nachhaltig bekämpft werden soll. Die Entwicklungen in den USA und Großbritannien einerseits – eine zunehmende Lohn- und Einkommensdifferenzierung bei im Ländervergleich relativ geringer oder sinkender Arbeitslosigkeit – und in den meisten kontinental-europäischen Ländern andererseits – mittelfristig hohe und nach volkswirtschaftlichen Schocks weiter steigende Arbeitslosigkeit bei einer tendenziell starren Lohnstruktur – scheinen diese gesellschaftspolitisch brisante These zu bestätigen. Liegt dem Problem tatsächlich ein unauflösbarer Zielkonflikt zugrunde, so müßte sich die Politik auf die Wahl zwischen hoher Arbeitslosigkeit oder erheblich zunehmender Ungleichheit bzw. einer Kombination von beidem beschränken. Als Alternative wird bestenfalls noch ein eher defensiver Ausweg gesehen, der auf die Umverteilung von Arbeit setzt und durch mehr staatliche Innovationsförderung flankiert werden soll¹. Einige Autoren, die auf „mehr Marktwirtschaft“ am Arbeitsmarkt – insbesondere kombiniert mit einer Beseitigung von Blockaden des Strukturwandels – setzen, sind jedoch optimistischer. Sie zeigen, wie wachsende Einkommensdifferenzen und andauernd hohe Arbeitslosigkeit so gut wie möglich bei allgemein steigenden Realeinkommen zu vermeiden sind².

II. Begriffliches und empirischer Befund

Abbildung 1 und Tabelle 1 verdeutlichen für den Zeitraum seit Anfang der achtziger Jahre folgen-

1 Vgl. Gerhard Bosch, Brauchen wir mehr Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt?, in: WSI Mitteilungen, 51 (1998) 1, S. 15–25, hier: S. 25.

2 Vgl. Erich Gundlach/Peter Nunnenkamp, Labor Markets in the Global Economy: How to Prevent Rising Wage Gaps and Unemployment, Kieler Diskussionsbeitrag 305, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1997.

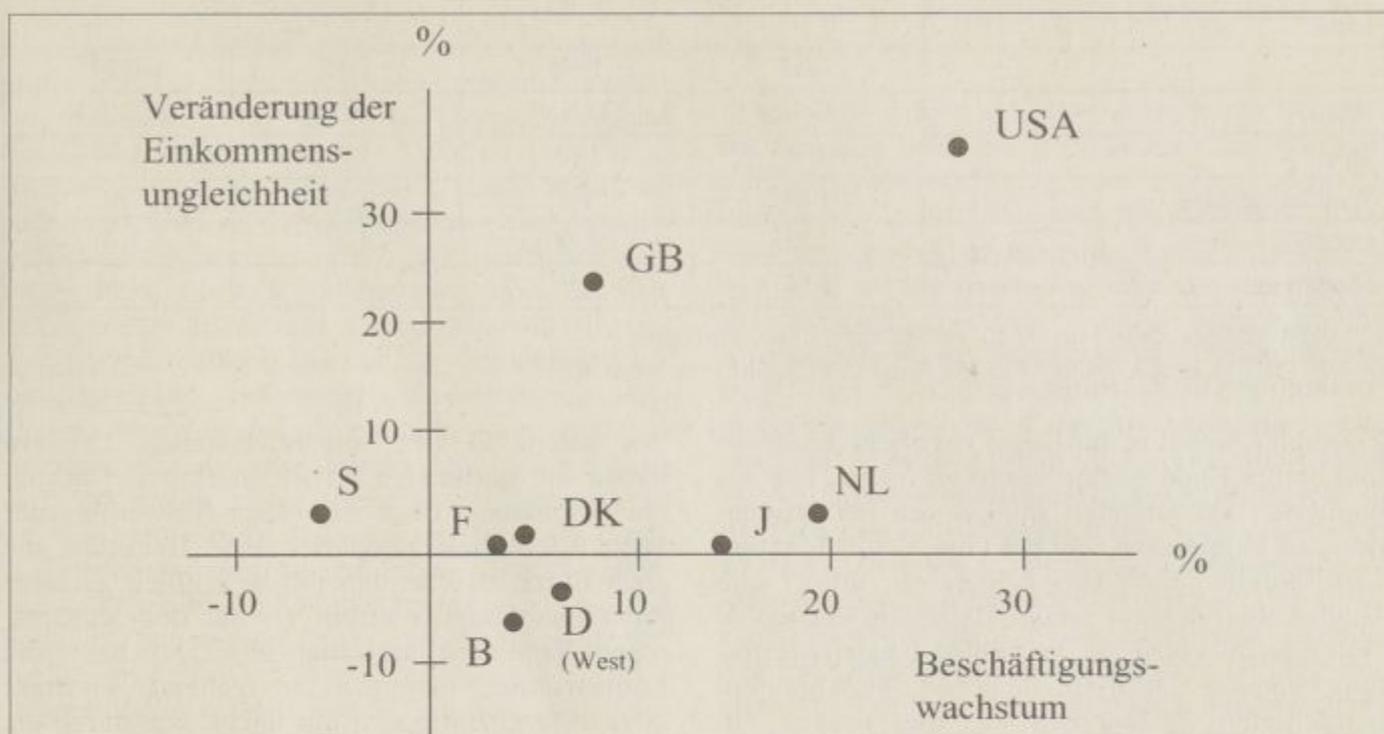
des: Massenarbeitslosigkeit ist kein unabänderliches Schicksal. Die Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsstandes bei niedriger registrierter Arbeitslosigkeit oder der Abbau einer hohen Arbeitslosigkeit durch steigende Beschäftigung muß nicht notwendigerweise mit einer erheblichen Zunahme der Einkommensungleichheit einhergehen. Die USA zeigen zwar, daß ein hohes Beschäftigungswachstum bei einer mittelfristig nicht ansteigenden Arbeitslosigkeit mit einer sehr starken Zunahme der Einkommensungleichheit verbunden sein kann. Das niederländische „Beschäftigungswunder“ z.B. verdeutlicht aber, daß ein Erfolg auch ohne steilen Anstieg der Einkommensungleichheit erzielt werden kann. Ähnliches gilt für Japan. Trotz einer starken Zunahme der Einkommensungleichheit in Großbritannien war das Beschäftigungswachstum nicht wesentlich höher als in Westdeutschland, aber verbunden mit einer bemerkenswert hohen Differenzierung der Einkommen und einem Rückgang der Arbeitslosigkeit. Die alte Bundesrepublik mußte hingegen bei einer leichten Abnahme der Einkommensungleichheit einen Anstieg der Arbeitslosigkeit fast auf das Durchschnittsniveau der Europäischen Union in Kauf nehmen (vgl. Tabelle 1).

Zunächst einige Begriffsklärungen: Grundsätzlich sind Armut, Lohn- und Einkommensungleichheit zu unterscheiden³. Der *Armutsbegriff* beschränkt sich nur auf die unteren Bereiche der Einkommensverteilung. Er hat sowohl eine Zeitpunkt- als auch eine Zeitraumdimension, da nicht das laufende Einkommen allein wichtig ist, sondern auch das zu erwartende Lebenseinkommen inklusive etwaiger Vermögenserträge. *Lohnungleichheit* fragt nach dem Ausmaß der Differenzierung der Lohnstruktur, normalerweise bezogen auf Sektoren, Betriebe, Qualifikationen oder Regionen in einem Land⁴. Die Lohnstruktur dient erstens als ein Indikator (unter anderen) für die Funktionsfähigkeit eines Arbeitsmarktes. Letztere ist dann gegeben, wenn sich die Lohnstruktur tendenziell bei Überschüssen des Arbeitsangebotes im Vergleich zur Zahl der offenen Stellen, also gesamtwirtschaftlicher Arbeitslosigkeit, weiter ausdiffe-

3 Vgl. Patrick Minford, Markets not Stakes. The Triumph of Capitalism and the Stakeholder Fallacy, London 1998, S. 186.

4 Vgl. Horst Siebert, Arbeitslos ohne Ende? Strategien für mehr Beschäftigung, Wiesbaden 1998, S. 130 ff.

Abbildung 1: Beschäftigungswachstum und Veränderungen der Einkommensungleichheit in ausgewählten OECD-Ländern, 1982–1995



Quelle: J. Visser/A. Hemerijk (Anm. 10/S. 17), S. 64.

Tabelle 1: Standardisierte Arbeitslosenquoten in Prozent der zivilen Erwerbsbevölkerung in ausgewählten Ländern

| Länder | Jahr | 1982 | 1986 | 1990 | 1995 | 1997 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|
| Deutschland | | 5,7 | 6,5 | 4,8 | 8,2 | 10,0 |
| Niederlande | | 8,2 | 8,3 | 6,2 | 6,9 | 5,2 |
| Großbritannien | | 11,1 | 11,5 | 7,1 | 8,7 | 7,0 |
| USA | | 9,7 | 7,0 | 5,6 | 5,6 | 4,9 |
| Japan | | 2,4 | 2,8 | 2,1 | 3,1 | 3,4 |
| Europäische Union | | - | - | - | 10,7 | 10,7 |

Quelle: OECD (Hrsg.), Employment Outlook, Paris 1998, Table 22.

renziert und so neue rentable Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen. Ist jedoch die Lohnstruktur in einer solchen Situation hoher Arbeitslosigkeit eher unbeweglich, so wird die Lohnbildung ihrer Beschäftigungsfunktion nicht gerecht. Zweitens hat die Lohnstruktur Einfluß auf die verfügbaren Einkommen der Haushalte, ist jedoch nur eine Komponente hiervon (z. B. existieren Sozialtransfers, Mehrverdienerhaushalte etc.). Daher läßt die Entwicklung der Lohnstruktur alleine keine Aussagen über die Wohlfahrtsposition bzw. die Armutssituation von Haushalten zu. Dies gilt auch für die hier nicht näher behandelte funktionale Einkommensverteilung, die die Aufteilung des Einkommens auf die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital und ihre Entwicklung im Zeitablauf untersucht.

In unserem Zusammenhang interessant ist vielmehr die *personelle Einkommensverteilung*, deren Gegenstand die Verteilung der Einkommen auf die Personen oder Haushalte (mit eventuell mehreren Einkommensbeziehern) eines Landes ist⁵. Dabei ist die Verteilung der Markteinkommen (Primärverteilung aufgrund von Faktorbeständen und -preisen) und der (insgesamt) verfügbaren Einkommen (Sekundärverteilung aufgrund von Finanz- und Sozialpolitik) zu unterscheiden. *Einkommensungleichheit* bezieht sich dann auf alle Facetten der Verteilung der (verfügbaren) Einkommen auf Personen bzw. Haushalte zu einem

5 Vgl. Richard Hauser/Gregor Leclerque/Britta Rudolph, Personelle Einkommensverteilung, in: Das Wirtschaftsstudium, 27 (1998) 10, S. 1196–1208.

Tabelle 2: Lohnstreuung im Mehrländervergleich

| Land | D5/D1 | | D9/D5 | |
|------------------|-----------|-------------------|-----------|-------------------|
| | 1985 | 1994 | 1985 | 1994 |
| USA ^a | 2,03/1,86 | 2,13/1,98 | 1,84/1,98 | 2,01/2,03 |
| Japan | 1,72 | 1,65 | 1,81 | 1,84 |
| Westdeutschland | 1,59 | 1,44 ^b | 1,65 | 1,61 ^b |
| Großbritannien | 1,73 | 1,78 | 1,77 | 1,86 |
| Niederlande | 1,55 | 1,56 | 1,62 | 1,66 |

a) zuerst Männer, dann Frauen; b) Daten nur für 1993 verfügbar

Quelle: OECD, Employment Outlook, Paris 1996, S. 61 f.; s. a. Anm. 8.

Zeitpunkt, wobei in der Regel vor allem das obere und untere Ende Aufmerksamkeit finden. Die am häufigsten verwendeten Indikatoren bei internationalen Vergleichen sind der Gini-Koeffizient und Dezilsanteile. Der *Gini-Koeffizient* drückt die Ungleichheit in einer einzigen Maßzahl aus, wobei Null Gleich- und Eins die völlige Ungleichverteilung bedeuten. Dezilsanteile geben den Anteil am betrachteten Einkommen an, den jeweils ein Zehntel der Personen oder Haushalte besitzen. Dabei werden die Mitglieder der Gesellschaft nach Maßgabe ihrer Einkommensposition auf die Gruppen verteilt.

Zurück zum Ländervergleich: Während die Struktur der Verdienste aus Arbeitseinkommen in Deutschland und in anderen kontinentaleuropäischen Ländern seit Anfang der achtziger Jahre weitgehend konstant blieb, differenzierte sie sich in den USA und in anderen angelsächsischen Ländern bei geringerem Auseinanderdriften der Familieneinkommen im unteren Segment (insbesondere durch zusätzliches Arbeitsangebot dieser Haushalte), aber hoher Differenzierung im Bereich der oberen Haushaltseinkommen (unter anderem wegen erfolgreicher Doppelverdiener) erheblich⁶. Das Thema steigender Lohnungleichheit ist also genau wie die Frage zunehmender Einkommensungleichheit im wesentlichen ein anglo-amerikanisches Problem⁷. Die Gini-Koeffizienten der Markteinkommen haben in den letzten vier Dekaden in den USA und Großbritannien nennenswert zugenommen, was in den meisten anderen Industriestaaten inklusive Westdeutschlands nicht schlüssig feststellbar ist, wie Tabelle 2 zeigt⁸.

6 Vgl. Richard K. Lester, *The Productive Edge. How U.S. Industries are Pointing the Way to a New Era of Economic Growth*, New York – London 1998, S. 43 ff.

7 Vgl. hierzu H. Siebert (Anm. 4), S. 132 ff., und ders., *Consequences of Rising Income Inequality. A Comment*, Kiel Working Paper No. 875, August 1998, S. 1–3.

8 Dabei wird das Verhältnis der Verdienste derjenigen, die in der Rangstellung ein „mittleres“ (D5) bzw. das oberste Dezil (D9) erreicht haben, zu denjenigen, die im untersten (D1) bzw. in D5 sind, gebildet.

Vor allem in den angelsächsischen Ländern haben die nationalen Arbeitsmärkte auf erhöhten Anpassungsdruck mit einer Ausweitung der Lohndifferentiale reagiert – eine Reaktion, die auch durch den tendenziell wesentlich geringeren Gewerkschaftseinfluß als auf dem europäischen Kontinent erklärbar ist. Dort blieb die Lohnstruktur hingegen weitgehend konstant oder differenzierte sich nur leicht, was durch die gewerkschaftliche Verbandslogik der Besitzstandswahrung bedingt ist, der spürbare Veränderungen der Lohnrelationen widersprechen. In Tabelle 2 sind zwei Beispiele hierfür enthalten: Westdeutschland und die Niederlande. Als Folge der Lohnkompression durch Lohnnivellierung bzw. einer zu geringen Lohndifferenzierung insbesondere im unteren Bereich ergab sich bei völlig unterschiedlichen Beschäftigungsentwicklungen in beiden Ländern eine ernsthafte Verringerung der Beschäftigungschancen für geringqualifizierte Arbeitnehmer, die sich unter anderem in einem hohen Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen niederschlägt. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen, die zwölf Monate und länger arbeitslos sind, ist in Deutschland und den Niederlanden zwischen vier- und fünfmal höher als in den USA mit im Schnitt unter zehn Prozent. Er ist aber auch noch in Großbritannien als einem Land mit starker Lohnstreuung sehr hoch, so daß zur Lösung dieses Problems offensichtlich arbeitsmarkt- und sozialpolitische Sonderlösungen gefunden werden müssen⁹. Japan ist hingegen bei niedriger Arbeitslosigkeit gekennzeichnet durch eine Verringerung der Lohnstreuung im unteren Bereich und einen gleichzeitig niedrigen Anstieg im oberen Bereich.

Parallel zu dieser Entwicklung haben die Armutsprobleme sowohl in Kontinentaleuropa als auch in den angelsächsischen Ländern zugenommen – ins-

9 Vgl. OECD, *Beschäftigungsausblick*, Paris, Juni 1998, S. vii–xii (Vorwort).

besondere in letzteren¹⁰. Die finanzielle Unterstützung in den angelsächsischen Ländern ist heute im Gegensatz zu den kontinentaleuropäischen Systemen in der Regel bescheiden, bedarfsgeprüft und stigmatisiert. Länger andauernde Armut bestimmter Gruppen kann die Folge sein. Allerdings schafft die Ausgrenzung der Langzeitarbeitslosen in Kontinentaleuropa ebenfalls Armutprobleme, während die Einkommenssituation vieler Arbeitsplatzbesitzer dort sicherer ist als in angelsächsischen Ländern. Bei der Interpretation des hier gezeichneten Bildes der Einkommensverteilungs- und Armutsentwicklung ist zu berücksichtigen, daß flexiblere Arbeitsmärkte tendenziell eine höhere Durchlässigkeit zwischen den Einkommensgruppen aufweisen als durch andauernd hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichnete¹¹. Dennoch ist zu beachten: Sollen sich Armutprobleme durch Arbeitsmarkt- und Sozialreformen sowie andere wirtschaftspolitische Maßnahmen nicht in den Ländern mit bisher hoher Arbeitslosigkeit verschärfen, so muß bei dem anzuwendenden Instrumentenbündel berücksichtigt werden, daß auch eine befriedigende gesellschaftliche Einkommensverteilung erreicht wird.

III. Neuer Strukturwandel

Erklären läßt sich die dargestellte empirische Entwicklung vor allem mit einer unterschiedlichen Fähigkeit der betrachteten Volkswirtschaften, den Anforderungen des derzeitigen Strukturwandels gerecht zu werden. Der sogenannte „neue“ Strukturwandel in hochentwickelten Industrieländern ist gekennzeichnet durch die Notwendigkeit, einen sinkenden Anteil der Industriebeschäftigung durch mehr Arbeitsplätze im Dienstleistungsbe- reich aufzufangen, dessen Beschäftigungsmöglichkeiten erheblich heterogener sind. Dies erfordert

10 Die statistische Armutsquote liegt in Deutschland tiefer als in Amerika oder Großbritannien. Vgl. OECD, Wirtschaftsausblick 64, Dezember 1998, S. 195–211. Armutprobleme sind ebenfalls in den Niederlanden trotz der erfolgreichen Verringerung der Arbeitslosigkeit vergleichsweise gering. Vgl. Jelle Visser/Anton Hemerijk, Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden, Frankfurt am Main – New York 1998, S. 66. Grundsätzlich ist zu beachten, daß die statistischen Armutsquoten generell problematisch sein können. Nimmt man etwa den „Anteil der Haushalte mit einem Einkommen unter der Hälfte des Durchschnittseinkommens“, so ändert auch eine Vermehrfachung der Einkommen an der statistisch ausgewiesenen Armut nichts, was offensichtlich widersinnig ist.

11 Vgl. Henning Klodt, Großbritannien: Die marktwirtschaftliche Strategie, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 31 (1998) 2, S. 277–293, hier: S. 290.

eine größere Lohnstrukturflexibilität: niedrigere Arbeitskosten für gering oder unpassend qualifizierte, höhere Nettolöhne zur Motivation knapper Qualifizierungen.

Die Lohnstreuung, die für einen höheren Beschäftigungsstand nötig ist, ist aber auch deshalb tendenziell größer als früher, weil in allen Industrieländern ein qualifikatorischer Strukturwandel seit längerer Zeit entscheidenden Einfluß hat. Technologie-, unternehmensorganisations- und globalisierungsbedingt¹² findet eine Verschiebung der Struktur der Arbeitsnachfrage in Richtung besser qualifizierter Arbeitskräfte statt, die eine stärkere Arbeitskosten- bzw. Lohndifferenzierung erfordert. Die Auffächerung der Bandbreite der für das Arbeitsangebot relevanten Lohnstruktur muß für deutliche Beschäftigungserfolge aber keineswegs so weit gehen wie in den USA. Voraussetzung ist aber bei parallel laufender moderater Lohndifferenzierung, daß die Lohnzurückhaltung über alle Sektoren hinweg erfolgt, also auch in Erfolgsbranchen Verteilungs- in Beschäftigungsspielräume umgemünzt werden, und daß der Staat durch geeignete Maßnahmen für ein ausreichendes verfügbares Einkommen auch bei sinkendem Markteinkommen sorgt.

Unterschiedliche Länder haben in der Regel eine der drei im folgenden genannten wirtschaftspolitischen Strategien zur Bewältigung des Strukturwandels verfolgt, die sich aufgrund eines fundamentalen Zielkonfliktes zwischen Haushaltsdisziplin, Verringerung des Grades der Einkommensdifferenzierung und Beschäftigungswachstum ergeben haben (Trilemma)¹³. Nach dieser These ist es zwar möglich, zwei Ziele gleichzeitig zu verfolgen, es scheint aber nicht machbar zu sein, alle drei Ziele gemeinsam zu erreichen. Ein ausreichendes Wachstum rentabler Arbeitsplätze im privaten Dienstleistungsbereich erfordert, wie bereits verdeutlicht, eine erhöhte Arbeitskostendifferenzierung, wenn eine vorhandene gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit abgebaut werden soll. Diese *marktwirtschaftliche Laissez-faire-Strategie* ist der angelsächsische Weg. Ist hingegen eine geringe

12 Vgl. Dani Rodrik, Symposium on Globalization in Perspective: An Introduction, in: Journal of Economic Perspectives, 12 (1998) 4, S. 3–8. Wahrscheinlich ist die derzeit feststellbare Lohndifferenzierung auf ein Geflecht von Faktoren zurückzuführen. Die zunehmende Lohndifferenzierung innerhalb einzelner Gruppen qualifizierter Arbeitnehmer und der wachsende Anteil Qualifizierter an den Beschäftigten in allen Sektoren spricht für die These eines zunehmend arbeitssparenden technischen Fortschritts, wahrscheinlich aber teilweise aufgrund verstärkter internationaler Konkurrenz.

13 Vgl. Torben Iversen, The Choices for Scandinavian Social Democracy in Comparative Perspective, in: Oxford Review of Economic Policy, 14 (1998) 1, S. 59–75, hier: S. 71 ff.

Lohndifferenzierung eine Priorität, so kann ein Abbau von Arbeitslosigkeit durch Beschäftigungswachstum nach der Trilemma-These nur durch mehr öffentlich beschäftigte bzw. finanzierte Arbeitnehmer erreicht werden. Der Preis hierfür seien entweder höhere Steuern und/oder eine Zunahme der Staatsverschuldung mit negativen Effekten auf die private Beschäftigungsnachfrage. Dieser *traditionell sozialdemokratische bzw. wohlfahrtsstaatliche Ansatz*, den die skandinavischen Länder verfolgt haben, ist mittelfristig bei weiterhin frei zugänglichen Märkten nicht durchhaltbar, weil das Potential für eine höhere Besteuerung mobiler Faktoren (Kapital und hochqualifizierte Arbeit) zur Umverteilung angesichts der im Zuge der Globalisierung erfolgten weiteren Öffnung der Märkte wesentlich geschrumpft ist. Eine *Strategie des gebremsten Strukturwandels zur Aufrechterhaltung niedriger Einkommensungleichheit bei vergleichsweise hoher Haushaltsdisziplin*, wie sie etwa in Westdeutschland seit Mitte der siebziger Jahre verfolgt worden ist, habe hingegen eine stagnierende Beschäftigung bei einer treppenförmig nach jedem Arbeitsmarktschock ansteigenden Arbeitslosigkeit zur Folge, wenn die nötige Lohnzurückhaltung nicht geübt wird.

Es ist zweifelhaft, ob nur die in der Trilemma-These herausgearbeiteten gesellschaftlichen Handlungsmöglichkeiten existieren. Eine überlegene Alternative ist denkbar. Durch *soziale Ordnungspolitik* könnte es möglicherweise gelingen, Haushaltsdisziplin, eine befriedigende gesellschaftliche Einkommensverteilung und einen Abbau der Arbeitslosigkeit bzw. steigende Beschäftigung auch im neuen Strukturwandel miteinander zu verknüpfen, indem produktivitäts- und wachstumsfördernde Blockaden des Strukturwandels beseitigt werden und der soziale Zusammenhalt durch mehr Chancengleichheit verbessert wird. Bevor ich aus dieser Perspektive jedoch wirtschaftspolitische Vorschläge für Deutschland unterbreiten werde, sind zunächst die grundlegenden Sachzusammenhänge zwischen Arbeitsproduktivitätsentwicklung und Beschäftigung sowie Einkommensverteilung, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung darzulegen, um keinen Fehlschlüssen zu unterliegen.

IV. Arbeitsproduktivität und Beschäftigung

Die aggregierte Arbeitsproduktivität gibt das Verhältnis von volkswirtschaftlichem Produktionsergebnis und gesamtwirtschaftlichem Arbeitseinsatz

an. In diese Durchschnittsproduktivität gehen verschiedene unterschiedliche Implikationen ein. Einerseits gilt: Je höher die Wachstumsrate der sogenannten beschäftigungsneutralen oder originären Arbeitsproduktivität (bei einer gegebenen Beschäftigung) ist, um so stärker nimmt der materielle Wohlstand einer Gesellschaft zu. Zu unterscheiden ist zwischen verschiedenen Quellen originärer Produktivitätssteigerungen der Arbeit. Dies sind Verbesserungen der Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer durch höhere und leistungsfähigere Kapitalausstattung, verbessertes Humankapital sowie durch technischen und organisatorischen Fortschritt. Zugleich sind dies die wichtigsten Faktoren, die eine Erhöhung der Arbeitsnachfrage bewirken. Andererseits hängt die Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität auch mit der Beschäftigungsentwicklung zusammen.

Ich werde zunächst versuchen, die hinter den unterschiedlichen Entwicklungsmustern liegenden Faktoren im einzelnen zu entschlüsseln.

Verkleinert sich etwa der Arbeitseinsatz durch Entlassung zuvor beschäftigter Arbeitnehmer, so sind dies regelmäßig diejenigen mit unterdurchschnittlicher Produktivität auf unrentablen Arbeitsplätzen. Folglich steigt die Durchschnittsproduktivität der verbleibenden Belegschaft. Wenn diese Erhöhung aber als Spielraum für Lohnerhöhungen betrachtet wird, verfestigt sich die einmal entstandene Arbeitslosigkeit, die Beschäftigung stagniert. Daher kann als Richtschnur für Lohnsteigerungen in Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit nur der unter dem empirisch gemessenen liegende originäre Produktivitätsanstieg gelten, der mit Vollbeschäftigung vereinbar ist.

Umgekehrt führt eine starke Ausweitung der Arbeitsplätze und Belegschaften bei gesamtwirtschaftlich annähernd konstanten realen Arbeitskosten tendenziell zu einem geringeren Wachstum der statistisch gemessenen Arbeitsproduktivität, so daß trotz ähnlicher Rate des technischen Fortschritts und vergleichbarer Kapitalbildung der Meßwert des Produktivitätsanstiegs kleiner als bei völliger Ausschöpfung der Lohnspielräume durch die Arbeitsplatzbesitzer beim gegebenen Beschäftigungsstand ausfällt¹⁴.

14 Vgl. zur Kritik dieses Ansatzes Jürgen Kromphardt, Bedingungen für eine Verringerung der Arbeitslosigkeit, in: Arthur Utz (Hrsg.), Die massive Arbeitslosigkeit und die Wirtschaftsordnung, Berlin 1998, S. 105–128, hier: S. 110 ff. Die angeführten keynesianischen Einwände erscheinen jedoch schon unter anderem insofern als fragwürdig, als die Entwicklung sowohl der realen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage wie auch der realen Kapitalbildung in den USA und der Europäischen Union bzw. Westdeutschlands zwischen 1970 und der Mitte der neunziger Jahre so parallel ver-

Das Zusammenwirken unterschiedlicher Einflußfaktoren auf den empirisch gemessenen Produktivitätsanstieg ist häufig Anlaß für Mißverständnisse und Fehlinterpretationen¹⁵. So wird etwa in den USA nicht selten ein deutsches Produktivitätswunder ausgemacht, während in Deutschland vom amerikanischen Job-Wunder gesprochen wird, obwohl Produktivitäts- und Beschäftigungsentwicklung in einem inneren Zusammenhang stehen, der eine isolierte Betrachtung dieser Größen irreführend erscheinen läßt.

Unterstellt man als empirisch begründet, daß in den USA und Westdeutschland bzw. Westeuropa die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach Arbeit aufgrund der originären Quellen des Produktivitätswachstums mit vergleichbaren Raten pro Periode gestiegen ist, daß sich in den USA aber gleichzeitig das Arbeitsangebot stark ausgeweitet und sich die Löhne und Preise mehr nach Angebot und Nachfrage als in Deutschland und in den anderen Ländern Westeuropas gerichtet haben, dann ergibt sich in den betrachteten Ländern jeweils eine völlig unterschiedliche langfristige Arbeitsmarktentwicklung¹⁶.

Die *Lohnanpassungsstrategie* der Vereinigten Staaten ist verbunden mit niedrigen Steigerungen der durchschnittlichen realen Arbeitskosten und der diskutierten ungleicheren Einkommensverteilung, da eine Anpassung der Reallohnstruktur an die vorhandene breitgefächerte Arbeitsproduktivität angestrebt und erreicht wird. Das empirisch gemessene Wachstum der Arbeitsproduktivität fällt vergleichsweise niedrig aus, weil durch die Ausweitung der Beschäftigung in den Dienstleistungen auch Bereiche mit einer Produktivität hinzukommen, die kleiner als der bisherige Durchschnitt ist. Selbst eine enorme Produktivitätsstei-

liefen, daß sich hierauf die gewaltigen Unterschiede der Arbeitsmarktentwicklung wohl nicht zurückführen lassen. Vgl. hierzu beispielsweise International Monetary Fund: *World Economic Outlook*, Paris, May 1995, S. 32 f., und Dominick Salvatore, *Europe's Structural and Competitiveness Problems and the Euro*, in: *The World Economy*, 21 (1998) 2, S. 189–205.

15 Vgl. Eckhard Knappe/Lothar Funk, Irritationen über den Zusammenhang zwischen Arbeitsproduktivität und Beschäftigung, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 23 (1997) 1, S. 65–81, und L. Funk, Institutionell verhärtete und politisch rationale Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Münster 1999, S. 81 ff.

16 Vgl. Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“, Zweiter Zwischenbericht vom 5. 10. 1998, Bundestagsdrucksache 13/11460 vom 5. 10. 1998, S. 96 ff. Die durchschnittlichen Wachstumsraten der aggregierten Arbeitsproduktivität betragen etwa zwischen 1984 und 1994 in Westdeutschland 2,76 %, in den USA 0,96 %, in Großbritannien 2,61 % und in Japan 1,81 % (wobei der letzte Wert durch die seit einigen Jahren ungelöste Krise mit extrem niedrigen Wachstumsraten nach unten verzerrt ist). Vgl. Robert J. Gordon, *Macroeconomics*, Reading u. a. 1998, S. 321.

gerung auf der Ebene vieler Unternehmen, z. B. durch ‚Downsizing‘, muß nicht zwangsläufig mit einem Anstieg des Wachstums der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität verbunden sein. Denn unternehmerische Produktivitätssteigerungen machen sich in der nationalen Statistik nur dann entsprechend bemerkbar, wenn die hierdurch entstandenen Arbeitslosen unter sonst gleichen Umständen entweder einen genauso produktiven Arbeitsplatz gefunden haben, wie sie ihn vorher innehatten, oder wenn ihr Arbeitseinsatz nicht länger im Nenner der Arbeitsproduktivitätsentwicklung enthalten ist, weil sie überhaupt keinen neuen Arbeitsplatz gefunden haben und nicht mehr erfaßt werden. Keine der beiden Bedingungen war in den USA erfüllt¹⁷, während die positive Entwicklung der gemessenen Arbeitsproduktivität in Großbritannien nach den Reformen der Regierung Thatcher sicherlich teilweise auch auf der damit verbundenen Verringerung des volkswirtschaftlichen Arbeitseinsatzes beruhten.

Für Westdeutschland und die Gruppe der kontinentaleuropäischen Länder ist dagegen tendenziell eine *gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsstagnation mit Arbeitsabbau in der Industrie bei relativ hohem Wachstum der gemessenen Arbeitsproduktivität* kennzeichnend. Durch vergleichsweise stark steigende Reallöhne bzw. reale Arbeitskosten wurde eine *Produktivitätsanpassungsstrategie* betrieben, bei der die Produktivität bzw. die Produktivitätsstruktur an die durch Verbandsmacht bestimmten Arbeitskostenverhältnisse angepaßt werden sollte. Dies mißlang jedoch insofern, als der eingeschlagene Weg das Beschäftigungsziel massiv und im Zeitablauf zunehmend verfehlte¹⁸. Aufgrund der institutionellen Ausgestaltung des Arbeitsmarktes und des Sozialsystems können in Deutschland nur neue sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze mit einer Arbeitsproduktivität geschaffen werden, die gleich groß oder höher als der vorherige Durchschnitt war.

Die bisherige Analyse verdeutlicht, daß ein Anstieg der originären gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritte entweder für Arbeitskostensteigerungen der Arbeitsplatzbesitzer bei Beschäftigungsstagnation oder aber für Beschäftigungsausweitungen zur Integration Arbeitssuchender bei konstanten realen Arbeitskosten pro Arbeitsstunde genutzt werden kann¹⁹. Natürlich ist auch eine Kombination von einer nicht völligen Ausschöpfung der beschäftigungsneutralen Steige-

17 Vgl. R. K. Lester (Anm. 6), S. 38 f.

18 Vgl. Eckhard Knappe, Arbeitsmarktordnung und Arbeitsmarktpolitik, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 216 (1997) 4+5, S. 498–523, hier: S. 510.

19 Vgl. L. Funk (Anm. 15), S. 166.

nung der Arbeitsproduktivität bei einer gleichzeitig moderateren Beschäftigungsausweitung möglich²⁰. Diese Strategie wird tendenziell in den Niederlanden verfolgt. Hier konnten marktwirtschaftsstärkende Reformen unter Wahrung korporatistischer Strukturen durchgesetzt werden, die die volkswirtschaftliche Anpassungskapazität wesentlich erhöht haben. Es gelang den Niederländern, durch dosierte Arbeitsmarkt- und Gütermarktderegulierungen die offizielle nationale Arbeitslosenquote innerhalb etwa eines Jahrzehntes auf unter sechs Prozent zu halbieren. Holland baute außerdem den Sozialstaat ohne einschneidende Leistungskürzungen für die wirklich Bedürftigen anreizfördernd um. Der Staat konnte seine Haushaltsdefizite verringern – vor allem durch den Erfolg der anderen Reformen, der staatliche Ausgabenkürzungen erlaubte. Dies geschah alles bei einer im Vergleich zu Deutschland praktisch identischen Geldpolitik, so daß auch der mangelnde Abbau der Arbeitslosigkeit in Deutschland im wesentlichen nicht auf eine verfehlte Geldpolitik zurückzuführen ist. Maßvolle Arbeitskosten im Tausch gegen die Umverteilung von Arbeit und die Ausweitung der Arbeitsnachfrage, da sich die Rentabilität von Investitionen erheblich verbessert und dies ein arbeitsintensiveres Wirtschaftswachstum ermöglicht hat, sind der Schlüssel zum Erfolg gewesen²¹. Die niederländische Strategie zeigt, daß durch eine umfassende und durchdachte Reformpolitik bzw. institutionelle Umgestaltung die Trilemma-These widerlegt werden kann, da die politische Durchsetzung einer längerandauernden allgemeinen Lohnzurückhaltung mit weiteren flankierenden Maßnahmen zu Beschäftigungswachstum im privaten Sektor bei befriedigender Einkommensverteilung trotz Haushaltsdisziplin führen kann.

Nicht zuletzt ist auch eine *Strategie des forcierten originären Produktivitätswachstums* denkbar, wie sie Japan gekennzeichnet hat. Sie führte zu einer Beschäftigungssteigerung bei hohem Produktivitätswachstum und ließ sowohl die Lohndifferenzen als auch die Beschäftigungssituation für gering qualifizierte Arbeitskräfte nahezu unverändert. Es ergab sich ein relativ hohes Wachstum der Arbeitsproduk-

tivität, weil insbesondere Arbeitsplätze in Bereichen mit einem Produktivitätswachstum hinzukamen, das gleich hoch oder höher als der bisherige Durchschnitt war. Allerdings ist Japan möglicherweise lange Zeit durch steigende Reallöhne und zunehmende Beschäftigung gekennzeichnet gewesen, weil die japanischen Strukturen noch stark von dem später einsetzenden Aufholprozeß geprägt waren und daher z. B. mit der aktuellen deutschen Entwicklung nicht vergleichbar sind.²² Trotz der seit einigen Jahren andauernden Krise in Japan ermöglicht dieses Land aber Lehren, wie man erfolgreich die Struktur der Beschäftigung auf relativ humankapitalintensive Bereiche mit hohem Beschäftigungs- und Einkommenspotential ausrichtet sowie die Exporte auf die gewinnträchtigsten Bereiche spezialisiert. Dies scheint ein Ausweg aus dem Dilemma zu sein, zwischen hoher Beschäftigung unter den geringqualifizierten Arbeitnehmern und einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung wählen zu müssen. Erforderlich für diese Strategie ist insbesondere der Abbau von Blockaden des Strukturwandels bei einer hohen Flexibilität der Entlohnung und hoher regionaler Mobilität, auch wenn dies mit Anpassungskosten verbunden ist. Ebenfalls notwendig zur Absicherung von Einkommens- und Beschäftigungschancen ist ein Konsumverzicht, um gesteigerte Investitionen in den Bereichen Sachkapital, schulische Bildung und Forschung und Entwicklung zu ermöglichen²³.

V. Einkommensverteilung, Wachstum und Beschäftigung

Von grundsätzlicher Bedeutung sind auch die Zusammenhänge zwischen personeller Einkommensverteilung und Wachstum einerseits sowie personeller Einkommensverteilung und Beschäftigung andererseits, um konstruktive wirtschaftspolitische Vorschläge unterbreiten zu können²⁴. Die Beziehung zwischen Einkommensungleichheit und Wachstum wurde in zwei Richtungen untersucht, die Ursache und Wirkung jeweils austauschen:

Ausgangspunkt der Debatte ist die *Kuznets-Hypothese*²⁵, nach der die Ungleichheit in frühen

20 Wie zu erwarten war, wird das mit der starken Ausweitung der Beschäftigung in den Niederlanden einhergehende gedämpfte Wachstum der empirischen Arbeitsproduktivität von manchem Beobachter unter Mißachtung der hier vorgetragenen Zusammenhänge auf ein Innovationsproblem durch die fehlende ‚Lohnpeitsche‘ zurückgeführt. Vgl. Alfred Kleinknecht, Löhne rauf für den Fortschritt, in: Die Zeit, Nr. 47 vom 12. 11. 1998, S. 29.

21 Vgl. Lothar Funk/Albrecht Winkler, Konsensmodell Niederlande: Ein sozial- und beschäftigungspolitisches Vorbild für die Bundesrepublik Deutschland?, in: Eckhard Knappe/Albrecht Winkler, Sozialstaat im Umbruch, Frankfurt am Main – New York 1997, S. 151–186.

22 Vgl. Franz Waldenberger, Japan: Transformation eines Erfolgsmodells, in: Karl Lichtblau/Franz Waldenberger (Hrsg.), Planung, Wettbewerb und wirtschaftlicher Wandel: ein japanisch-deutscher Vergleich, Köln 1997, S. 41–58, hier: S. 46.

23 Vgl. E. Gundlach/P. Nunnenkamp (Anm. 2), S. 22 ff.

24 Vgl. zum folgenden insbesondere H. Siebert, Consequences of Rising Inequality (Anm. 7) S. 3 ff.

25 Simon Kuznets, Economic Growth and Income Inequality, American Economic Review, 45 (1955), S. 1–28.

Stadien der Entwicklung zunächst zunimmt, bevor sie für höhere Einkommen wieder sinkt. Dieser Zusammenhang läßt sich graphisch annähernd durch ein umgekehrtes „U“ darstellen, wobei die Ungleichheit in Abhängigkeit von Entwicklungsstufe bzw. Einkommenshöhe als Wachstumsindikator gesehen wird. Erklärt wird der Kurvenverlauf damit, daß in frühen Stadien der Entwicklung die Einkommenszuwächse nur geringen Bevölkerungsanteilen zufallen, weil sie zumeist in einem kleinen, modernen Industriesektor entstehen. Erst mit zunehmender Entwicklung findet nach dieser These eine Ausbreitung auch auf breite Bevölkerungsteile statt. Die empirische Entwicklung der letzten Jahre widerspricht jedoch der These, daß eine Volkswirtschaft beim Übergang zu einer modernen Industriestruktur eine zeitweise ansteigende Ungleichheit in Kauf nehmen muß. In Japan oder den asiatischen Schwellenländern ist die personelle Einkommensverteilung weitgehend konstant geblieben.

Die interessanteren Theorien untersuchen, welchen Einfluß die Einkommensverteilung auf das Wirtschaftswachstum hat. Es wird analysiert, inwiefern ein gewisses Ausmaß an Gleichheit eine notwendige Vorbedingung für Wachstum ist. Die Literatur stellt drei Mechanismen heraus, durch die Ungleichheit einen negativen Einfluß auf das Wirtschaftswachstum haben könnte, und zwei Ansätze, die die positiven Wachstumseffekte von mehr Ungleichheit herausstellen:

a) *Die Rolle staatlicher Politiken:* Die Anreize, Sach- und Humankapital zu bilden, hängen entscheidend davon ab, in welchem Ausmaß sich die Investoren die hieraus fließenden Erträge aneignen können. Bei ausgeprägten Verteilungskonflikten ist die Wahrscheinlichkeit hoch, daß der Staat Umverteilungsmaßnahmen ergreift, die die Netto-Ertragsraten der Investitionen vermindern. Über Art und Ausmaß der staatlichen Redistribution entscheidet bei diesem theoretischen Erklärungsversuch die Mehrheitswahl, wobei der für eine (Wieder-)Wahl entscheidende Wähler ein höheres Ausmaß an Staatsausgaben und Besteuerung, also Umverteilung, um so eher präferiert, je mehr das Medianeinkommen unterhalb des Durchschnittseinkommens vor Steuern und Abgaben liegt (Medianwähleransatz). Ein höheres Steuerniveau verringert jedoch Investitionen und Arbeits- bzw. Sparanreize mit negativen Wachstumseffekten, was allerdings durch produktive staatliche Leistungen zumindest teilweise kompensiert werden kann. Tendenziell gilt hiernach aber: Je ungleicher die Einkommensverteilung ist, desto niedriger sind die Wachstumsraten.

b) *Der Einfluß der politischen Stabilität:* Nach dieser Hypothese ist eine ungleichmäßige Einkommensverteilung für das Wachstum einer Gesellschaft dann als problematisch anzusehen, wenn durch eine als ungerecht empfundene Verteilung die politische Stabilität eines Landes gefährdet ist. Letztere ist also hier eine intervenierende Variable zwischen personeller Einkommensverteilung und Wachstum. Es wird argumentiert, daß vor allem in stark heterogenen und polarisierten Gesellschaften Interessengruppen sich tendenziell in gruppenbegünstigenden Lobby-Aktivitäten betätigen, da dies – obwohl es die allgemeine gesellschaftliche Wohlfahrt nicht mehrt – für die Akteure häufig lohnender erscheint als eine produktive Betätigung am Markt. Nach diesem Ansatz liegen die Folgen regelmäßig in einer Ausweitung von sozialproduktminderndem Protektionismus und Kartellbildungen. Politische Instabilität durch häufig wechselnde Regierungen, soziale Unruhen oder politische Gewalt schaffen zudem politische und ökonomische Unsicherheit, die das Vertrauen in bestehende Eigentumsrechte und die Marktaktivitäten durch Risiken plötzlicher Steueränderungen, Regulierungsänderungen oder im Extremfall von Enteignungen einschränken – mit investitions- und damit wachstumsschädlichen Folgen.

c) *Die Rolle des Humankapitals:* Aus einem graduellen Anstieg des gesellschaftlichen Humankapitalbestandes kann wirtschaftliches Wachstum resultieren, da mit mehr Humankapital die Produktivität des Arbeitseinsatzes steigt. Eine ungleichere Einkommensverteilung erschwere es aber den ärmeren Teilen der Bevölkerung, in ihr Humankapital zu investieren, was zu einem suboptimalen Wachstum beitragen könnte. Teile der Bevölkerung können sich längere Zeit in der „bad job“- bzw. Niedriglohn-Arbeitsplatz-Falle befinden, obwohl eine Humankapitalbildung gesellschaftlich lohnenswert wäre, aber aufgrund niedriger Sparfähigkeit der Betroffenen nicht privat finanziert werden kann.

d) *Wachstumschancen durch dynamische Unternehmer:* Nach der *Schumpeter-Hypothese*²⁶ ist eine ungleichere Verteilung sinnvoll, um ein höheres Niveau unternehmerischer Anstrengung zu erzeugen, da dann größere Arbeitsanreize und mehr Anreize zur Kapitalbildung existieren. Letztere wird vor allem durch eine unter sonst gleichen Bedingungen höhere private Ersparnis finanziert. Der *Kaldor-Hypothese*²⁷ zufolge soll die Sparneigung der Reichen wesentlich höher als die der

26 Joseph Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, München 1980.

27 Nicholas Kaldor, *Alternative Theories of Distribution*, in: *Review of Economic Studies*, 23 (1956), S. 83–100.

ärmeren Bevölkerungsschichten sein. Dies impliziert einen positiven Effekt der Einkommensungleichheit auf die volkswirtschaftliche Ersparnis. Die Folge ist bei funktionierenden Kapitalmärkten eine steigende volkswirtschaftliche Kapitalbildung mit entsprechend positiven Wachstumswirkungen.

e) *Das Problem von Neidfallen bei egalitärer Einkommensverteilung:* Nach dieser These verringert eine zu gleichmäßige Einkommensverteilung wahrscheinlich die Anreize zur Leistungssteigerung und behindert wachstumsfördernde Nachahmungseffekte im Konsumverhalten der unteren gegenüber den höheren Einkommensschichten. Bei Gesellschaften mit einer eher egalitären Einkommensverteilung könne es zu Wachstumseinbußen auch deswegen kommen, weil die Herrschaft des Neides auszubrechen drohe, die Anreize zu besonderen Leistungen im Wettbewerb durch eine Furcht vor Erfolg und damit verbundenem Neid lähmen könne. Wenn aber das Wirtschaftswachstum hierdurch gemindert werde, dann würden die Verteilungskämpfe wesentlich heftiger ausgetragen werden, da sie zu Nullsummenspielen würden: was der eine gewinnt, verliert ein anderer²⁸. Aus diesem Blickwinkel gilt: Nur falls eine zunehmende Differenzierung der Einkommen im Wachstumsprozeß lange Zeit anhält, kann sich eine sozial instabile Entwicklung ergeben.

Berücksichtigt man alle diese Argumente, so ist theoretisch unklar, ob zwischen Lohn- bzw. Einkommensungleichheit und Wachstum ein positiver oder negativer Zusammenhang besteht. Empirische Untersuchungen sind bisher zu widersprüchlichen Ergebnissen bezüglich des hier betrachteten Zusammenhanges gelangt. Die politökonomische Hypothese des Medianwählereinflusses bestätigt sich empirisch bislang nicht. Die Ablehnung dieser Hypothese mag jedoch dadurch bedingt sein, daß das Verhalten der Vorteilssuche durch lobbyistische Beeinflussung des politischen Prozesses bei gleichzeitigen Anreizen für die Politik, Gruppenbegünstigungspolitik zu betreiben, das Medianwählerverhalten bei der Bestimmung des Niveaus der Umverteilung dominiert. Im Gegensatz hierzu erfahren die Humankapital- und die politische Instabilitäts-Hypothese empirische Unterstützung. Eine negative Beziehung von Einkommensungleichheit und Wachstum kann bisher empirisch nicht verworfen werden. Insbeson-

28 Vgl. Friedrich L. Sell, Warum Gleichheit wenig brüderlich ist. Grundzüge einer Theorie der optimalen Vielfalt, in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 147 vom 28./29. Juni 1997, S. 39. Vgl. auch ders., Max Weber – der Nationalökonom, in: Ordo, 49 (1998), S. 211–227, hier: S. 216 ff.

dere Länderfallstudien (z. B. Schweden²⁹) sprechen jedoch auch dafür, daß die Problematik von Neidfallen und von Fehlanreizen für unternehmerische Dynamik nicht zu unterschätzen ist.

Es lassen sich aber Grenzen bestimmen, ab denen ein Anstieg der Ungleichheit das Wachstum negativ beeinflussen wird. Sobald Einkommensungleichheit zu politischen Verhältnissen und Politiken führt, die das Klima für Investitionen längere Zeit verschlechtern, so ist ein positiver Wachstumseffekt nicht mehr zu erwarten. Auch ist ein Mindestmaß an – politisch sicherzustellender – Einkommensgleichheit wachstumsfördernd: Denn die Gewißheit der Individuen, bei einem wirtschaftlichen Scheitern nicht ins Bodenlose zu fallen, macht eine Gesellschaft produktiver und schafft ein wachstumsfreundlicheres Klima³⁰.

Eindeutigere Zusammenhänge lassen sich zwischen personeller Einkommensverteilung und Beschäftigung feststellen. So kann ein höheres Wirtschaftswachstum bei sich wenig ändernder Einkommensverteilung zu einer höheren Beschäftigung führen, wenn die Arbeitsplatzbesitzer die hierdurch geschaffenen Spielräume nicht alleine für höhere Steigerungen ihrer Arbeitskosten ausschöpfen. Auch wird eine marktadäquatere Ausgestaltung der Arbeitsmarktinstitutionen und Sozialsysteme die Beschäftigungsintensität einer gegebenen Wachstumsrate erhöhen. Die Beschäftigungskonsequenzen einer allzusehr an mehr Lohngleichheit und tendenziell auch mehr Einkommensgleichheit orientierten Politik liegen allerdings auf der Hand.

Im Grunde besteht ein doppelter Fehlanreiz einer zu stark nivellierenden Lohnpolitik. Denn sowohl diejenigen Arbeitnehmer, die weniger erhalten, als dies bei einer reinen Marktentlohnung der Fall wäre, als auch die, die mehr erhalten, als ihnen bei einer Marktlösung zustehen würde, haben einen geringen Anreiz, sich durch Weiterbildung höher zu qualifizieren, wenn sie ihren Arbeitsplatz für sicher halten. Die einen werden dies als unnötig empfinden, da sie ja bereits von einem höheren Lohn als bei der reinen Marktlösung profitieren. Die anderen werden in ihrem Kalkül berücksichtigen, daß ihnen nur ein Bruchteil der in Zukunft gestiegenen Leistungsfähigkeit entgolten werden wird, wenn überhaupt die geplante Verbesserung der Leistung durch die Weiterbildung realisiert wird. Stagnierendes Wachstum bei niedrigem

29 Vgl. Stiftung Deutsch-Amerikanisches Konzil/Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Arbeitsmärkte in den USA und Deutschland, Baden-Baden 1998, hier: Comments by Sherwin Rosen, S. 408–410.

30 Vgl. Rainer Fehn/Eric Thode, Globalisierung der Märkte – Verarmen die gering qualifizierten Arbeitnehmer?, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 26 (1997) 8, S. 397–404.

Beschäftigungsstand (jedoch florierender Schattenwirtschaft) wegen geringer Arbeitsanreize dürfte die Folge sein, insbesondere wenn eine falsche Lohnpolitik durch das Sozialsystem weitgehend aufgefangen wird. Es existieren folglich Opportunitätskosten einer übertrieben gleichheitsorientierten Politik, die in einer niedrigeren Beschäftigung und einer höheren Arbeitslosigkeit liegen³¹.

VI. Schlußfolgerungen

Hier muß ich mich bei den eher untauglichen Instrumenten zum zügigen Abbau der Arbeitslosigkeit auf zwei zu Beginn des Beitrages von mir genannte beschränken³²: Arbeitszeitverkürzung und Innovationsstrategie. Zentral verordnete, einheitlich kürzere Arbeitszeiten dürften in der jetzigen Lage beschäftigungspolitisch mehr schaden als nützen. Empirische Untersuchungen zeigen überwiegend nur geringe Beschäftigungseffekte kollektiver Arbeitszeitverkürzungen, da sie in der Regel zusätzliche Kosten verursachen, die die unternehmerische Nachfrage nach Arbeitsstunden senken. Flexiblere Arbeitszeiten, die sowohl den Präferenzen der Arbeitnehmer als auch den Bedürfnissen der Unternehmen entsprechen, leisten hingegen einen wichtigen Beitrag, den allgemeinen Wohlstand zu steigern. Sie können beschäftigungspolitische Erfolge zwar unterstützen, diese aber regelmäßig nicht isoliert erreichen, wie auch das Beispiel Niederlande zeigt.

Nur wenn sich die Arbeitsproduktivität durch die Förderung von Innovationen schnell beeinflussen ließe und hierdurch entsprechende Beschäftigungssteigerungen insbesondere bei Problemgruppen am Arbeitsmarkt möglich wären, ließe es sich vermeiden, an den Arbeitskosten anzusetzen. Beides ist jedoch gerade kurzfristig nicht der Fall, so daß vor allem die Arbeitskosten zunächst zum entscheidenden Parameter werden müssen und beschäftigungsgerechter auszugestaltet sind.

Die aus ökonomischer Sicht einzuleitenden Schritte haben aufgrund der durchgeführten Analyse insbesondere abzielen auf *erstens* ein mehrjähriges Zurückbleiben der Arbeitskostenentwicklung hinter dem vollbeschäftigungsneutralen Produktivitätswachstum der Volkswirtschaft, *zweitens* eine stärkere Spreizung der Marktlohnstruktur bzw. zumindest ein Einfrieren des jetzigen Niveaus im Einfacharbeitsbereich, *drittens* eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten und eine Verlängerung der

Maschinenzeiten, die die Zusatzkosten vermehrter Beschäftigung möglichst gering halten, *viertens* einen dosierten Um- und Rückbau der sozialen Zwangssicherung zur Erhöhung der Arbeitsnachfrage und der Arbeitsanreize mit mehr privaten Versicherungslösungen bei Mindestversicherungspflicht und weniger, aber effizienterer Umverteilung zugunsten Bedürftiger und *fünftens* eine wachstumsfördernde und beschäftigungssteigernde Umstellung des Steuersystems sowie des Finanzausgleichs und eine forcierte Deregulierung von Güter- und Kapitalmärkten.

Würde dieses Reformbündel flankiert durch *sechstens* effektive Maßnahmen, die Blockaden des Strukturwandels beseitigen (z.B. Subventionsabbau in Krisenbranchen), um ein optimales volkswirtschaftliches Spezialisierungsprofil bei einer hohen Rate der Human- und Realkapitalbildung zu erhalten, und *siebtens* den Einsatz von Instrumenten, die die Chancengleichheit verbessern (z.B. Kombi-Lohn für bedürftige Arbeitnehmer, spezifische Lohnkostenzuschüsse zur Qualifizierung am Arbeitsplatz), so könnte sich auch Deutschland aus dem Dilemma befreien, entweder den Weg einer auf hohem Niveau stagnierenden bzw. weiter wachsenden Arbeitslosigkeit zu verfolgen oder die Richtung einer deutlich mehr steigenden Einkommensungleichheit einzuschlagen, wenn die bisherige Politik nicht mehr finanzierbar sein wird. Mittelfristig verringerte Raten des statistischen Wachstums der Arbeitsproduktivität sind dabei um so wahrscheinlicher, je besser bestehende Effizienzblockaden beseitigt werden.

Nicht nur, aber auch wegen der Frage der Entwicklung der Lohn- und Einkommensungleichheit ist Vorsicht bei der Änderung des Lohnfindungssystems geboten, da es keine klare empirische Bestätigung gibt, ob betriebsnahe Lohnfindungssysteme den sektororientierten Lohnfindungssystemen immer überlegen sind. Selbst bei den häufig geforderten Änderungen im System (Tariföffnungsklauseln für Unternehmen in Not bzw. für Problemgruppen etc.) werden die Anpassungslasten der Beschäftigungspolitik weitgehend einseitig den Schwächsten des Arbeitsmarktes – den Arbeitslosen und den von Entlassung Gefährdeten – angelastet, so daß keineswegs nur auf solche Instrumente gesetzt werden sollte, da dann die Absenkung des Lebensstandards bei vielen Betroffenen drastisch ausfallen müßte. Die Niederlande und Japan demonstrieren, daß auch gleichgewichtigerere Verteilungen der volkswirtschaftlichen Anpassungslasten auf Arbeitsplatzbesitzer und Arbeitssuchende bei uns möglich wären³³.

31 Vgl. H. Siebert (Anm. 7), S. 8f.

32 Vgl. zur zusätzlichen Kritik L. Funk (Anm. 15), S. 23 ff.

33 Vgl. zu einem Reformvorschlag, der diese Problematik zu überwinden versucht, ebd., S. 167 ff.

Der Erfolg des amerikanischen Beschäftigungsmodells und seine Ursachen

Gesicherte Erkenntnis oder vage Vermutungen?

Der Vergleich der arbeitsmarktpolitischen Situation in Deutschland mit derjenigen in den Vereinigten Staaten von Amerika ist beinahe schon Routine geworden in der Diskussion um mögliche Lösungen des deutschen Beschäftigungsproblems. Denn auf den ersten Blick scheint der Fall offensichtlich zu sein: Der seit Jahren sinkenden Arbeitslosigkeit und beständig zunehmenden Beschäftigung in den USA stehen auf Seiten der Bundesrepublik die höchsten Arbeitslosenzahlen ihrer Geschichte entgegen. Auch die wesentlichen Ursachen für diese unterschiedlichen Ergebnisse auf dem Arbeitsmarkt scheinen für viele bereits ausgemacht: Die flexiblen Arbeitsmarktinstitutionen, insbesondere dezentralisierte Lohnverhandlungen, schwach ausgeprägte Kündigungsschutzregelungen und knapp bemessene Leistungen der Arbeitslosenversicherung, sind nach neoliberaler Sicht ursächlich für den Erfolg am Arbeitsmarkt und sollten deshalb so auch in Deutschland übernommen werden¹.

Daß Ursachen und Wirkung jedoch nicht so eindeutig zu bestimmen sind, wie es die oben skizzierte Argumentation nahelegt, soll hier durch einen detaillierten Blick auf die US-amerikanische Arbeitsmarktbilanz gezeigt werden. Dabei werden zunächst die wesentlichen Elemente des amerikanischen „Modells“ dargestellt, um dann mögliche Auswirkungen dieser institutionellen Rahmgebung besser beurteilen zu können.

I. Das amerikanische „Modell“

1. Lohnfindung

Im Bereich der Lohnverhandlungen wird die Überlegenheit des amerikanischen Systems oft an der Dezentralisierung des Tarifsystems festgemacht. Im internationalen Vergleich werden dabei

in der Regel drei Kennzahlen betrachtet: der gewerkschaftliche Organisationsgrad (Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an allen Arbeitnehmern), der Deckungsgrad der Tarifverträge (Anteil der Arbeitnehmer, für die gewerkschaftlich ausgehandelte Tarifverträge gelten) sowie der Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen (Ebene, auf der Tarifverhandlungen geführt werden).

Obwohl die Erhebung der relevanten Zahlen international erheblichen Variationen unterliegt², kann mit einiger Sicherheit festgestellt werden, daß das amerikanische Lohnverhandlungssystem bei jedem einzelnen dieser Indikatoren durch einen sehr geringen Wert gekennzeichnet ist. Nur noch 16 Prozent aller Arbeitnehmer waren 1994 Mitglied in einer Gewerkschaft, lediglich 18 Prozent arbeiteten unter gewerkschaftlich ausgehandelten Tarifverträgen. Diese geringe Anzahl von Verträgen wird in erster Linie auf Unternehmens- oder Betriebsebene ausgehandelt, während in Deutschland hauptsächlich auf sektoraler Ebene eines Industriezweiges und in skandinavischen Ländern wie Finnland und Norwegen zentral auf nationaler Ebene verhandelt wird. Spektakuläre Aktionen und Verhandlungserfolge, wie etwa nach dem Streik der Fahrergewerkschaft beim Paketlieferdienst UPS im September 1997, fallen angesichts dieser Zahlen auf nationaler Ebene kaum noch ins Gewicht. Für den größten Teil der Amerikaner hängen Lohnhöhe und Arbeitsbedingungen somit nicht von kollektiven, sondern von individuellen Verhandlungen mit ihrem Arbeitgeber ab³.

2. Gesetzlicher Kündigungsschutz

Gesetzlicher Kündigungsschutz existierte in den USA auf nationaler Ebene lange Zeit lediglich

1 Vgl. u. a. OECD, *Implementing the OECD Jobs Strategy. Lessons from Member Countries' Experience*, Paris 1997; Herbert Giersch, *Die Industrie und das Beschäftigungssystem im weltweiten Strukturwandel*, in: Alfred-Herrhausen-Gesellschaft für den Internationalen Dialog (Hrsg.), *Arbeit der Zukunft, Zukunft der Arbeit*, Stuttgart 1994.

2 Zur Feststellung des Organisationsgrads werden in einigen Ländern nur aktuell beschäftigte Gewerkschaftsmitglieder gezählt, in anderen auch Arbeitslose und Rentner. Der Deckungsgrad ist schwierig zu ermitteln, da die Arbeitsbedingungen für manche Arbeitnehmer von mehr als einem Tarifvertrag geregelt werden und es so zu Doppelzählungen kommen kann.

3 Vgl. Richard B. Freeman, *The Limits of Wage Flexibility to Curing Unemployment*, in: *Oxford Review of Economic Policy*, (1995) 1, S. 63.

in Form von Antidiskriminierungsbestimmungen. 1988 wurden mit der Verabschiedung des ‚Worker Adjustment and Retraining Notification Act‘ (WARN) erstmals minimale staatliche Eingriffe in die Vertragsfreiheit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern kodifiziert⁴. Weiterführende Regelungen wie etwa die Möglichkeit der Kurzarbeit zur Verhinderung von Entlassungen wurden 1994 im Rahmen des ‚Reemployment Act‘ durch Präsident Clintons Arbeitsminister Reich eingeführt, was beiden die Kritik der „Germanisierung Amerikas“ einbrachte⁵. Trotz dieser ersten Ansätze zur Regulierung von Arbeitsvertragsbeziehungen ist jedoch festzustellen, daß die Pflichten deutscher Arbeitgeber zur Einhaltung von Kündigungsfristen, der Anhörung des Betriebsrates sowie zur Erstellung eines Sozialplanes bei Massenentlassungen in den Vereinigten Staaten nicht annähernd eine Entsprechung finden.

Jenseits der gesetzlichen Normierung vollzogen sich im Bereich des Kündigungsschutzes jedoch seit den siebziger Jahren einschneidende Änderungen auf juristischer Ebene. Im amerikanischen, auf Präzedenzfällen beruhenden Rechtssystem werden von Gerichten zunehmend Entscheidungen getroffen, die Ausnahmen von der bislang geltenden Doktrin der absoluten Vertragsfreiheit im Bereich des Arbeitsverhältnisses („employment-at-will doctrine“) darstellen. Entlassungen können seitdem unrechtmäßig sein, wenn der Beschäftigte durch vertragliche Zusicherung („implied contract exception“) oder auch nur im guten Glauben an faires Vertragsverhalten („covenant of good faith and fair dealing“) von der Beständigkeit des Arbeitsverhältnisses ausgehen konnte. Diese durch Richterrecht entstandene neue ‚wrongful-termination doctrine‘ kann für Arbeitgeber zu Schadensersatzzahlungen in Höhe von mehreren Millionen Dollar an entlassene Beschäftigte führen. So werden Streitigkeiten, die in Deutschland kooperativ zwischen Betriebsrat und Geschäftsführung beigelegt werden können, in den Vereinigten Staaten immer häufiger vor Gericht ausgetragen⁶.

4 Durch WARN wurden Arbeitgeber mit mehr als 100 Arbeitnehmern verpflichtet, 60 Tage vor einer Massenentlassung oder einer Betriebsschließung die betroffenen Arbeitnehmer sowie die zuständigen lokalen und einzelstaatlichen Behörden von der geplanten Maßnahme zu unterrichten. Vgl. Christoph F. Büchtemann (Hrsg.), *Employment Security and Labor Market Behaviour. Interdisciplinary Approaches and International Evidence*, Ithaka 1993.

5 So amerikanische Zeitungartikel, zitiert in: Peter Auer, *Das amerikanische Beschäftigungswunder*, in: *inforMISEP* (Beschäftigungsobservatorium), (1995) 49, S. 21.

6 Vgl. Richard B. Freeman, *Divergent Performances: Job Creation and Income Determination in the EU and the U.S.*, in: *Deutsch-Amerikanisches Akademisches Konzil* (Hrsg.), *Arbeitsmärkte in den USA und Deutschland*, Bonn-Washington 1998, sowie William B. Gould, *Employment Protec-*

3. Arbeitslosenversicherung

Höhe und Dauer der Leistungen der Arbeitslosenversicherung sind nach Meinung einiger Kritiker des deutschen Systems mitverantwortlich für die Höhe der Arbeitslosenquote⁷. Dabei sind auch die Leistungen des amerikanischen Versicherungssystems in den ersten Monaten nach Verlust des Arbeitsplatzes im internationalen Vergleich relativ generös. Sie ersetzen durchschnittlich zwischen 50 und 70 Prozent des Bruttolohns. Der entscheidende Unterschied ist jedoch, daß die Dauer des Leistungsbezugs – abhängig von der Dauer der vorhergehenden Beschäftigungszeit und/oder dem zuvor erzielten Einkommen – in nahezu allen Bundesstaaten auf maximal 26 Wochen begrenzt wird. Anders als in der Bundesrepublik schließen sich an das Auslaufen der Versicherungsleistungen in der Regel weder subsidiäre Arbeitslosenhilfe noch ein der deutschen Sozialhilfe vergleichbares System von Unterstützungsleistungen an. Arbeitslosigkeit kann so bereits nach kurzer Zeit zur Existenzbedrohung werden.

II. Institutionen und Arbeitsmarktentwicklung

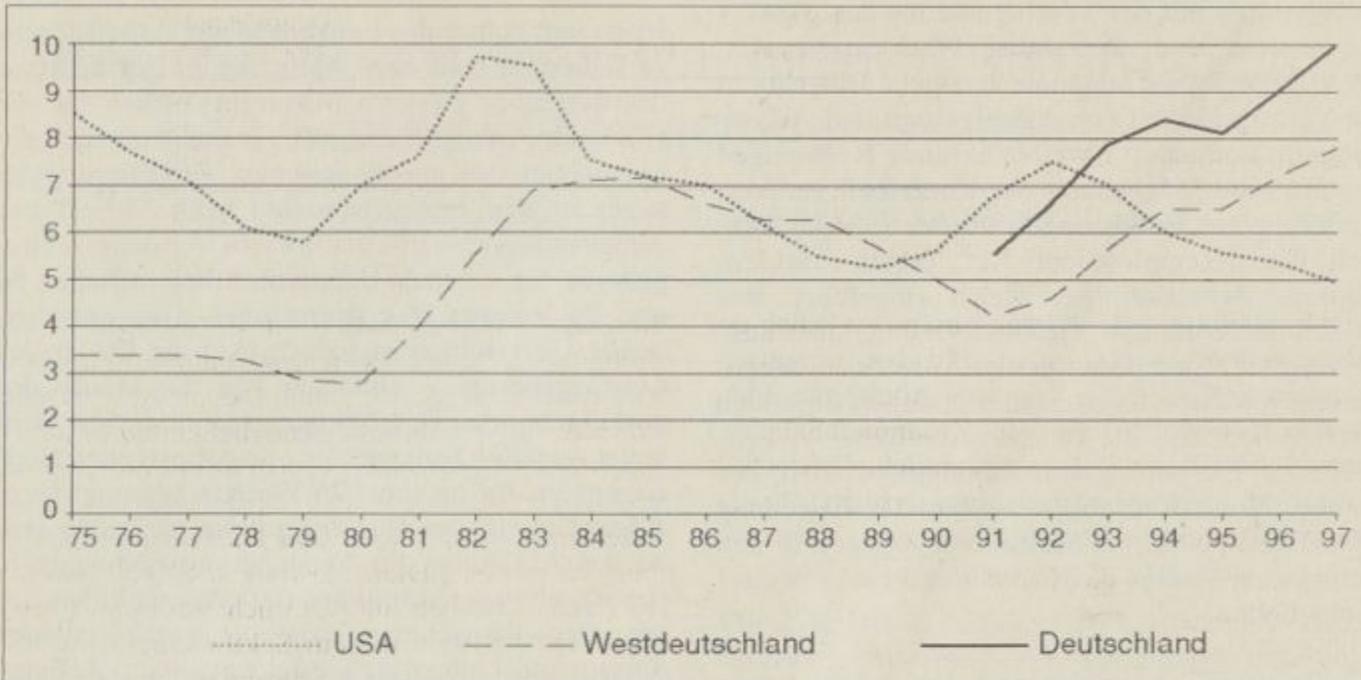
Der Einfluß der institutionellen Ausgestaltung des Arbeitsmarktes auf die Arbeitsmarkt看anz steht im Zentrum der Diskussionen um den Vorbildcharakter der Vereinigten Staaten für Europa im allgemeinen und den deutschen Arbeitsmarkt im besonderen. Zwischen den hier dargestellten Institutionen und den Entwicklungen auf dem amerikanischen Arbeitsmarkt werden – vereinfacht – folgende Zusammenhänge vermutet:

– Das weitestgehend dezentralisierte System der Tarifverhandlungen sollte die Anbietermacht der Gewerkschaften so weit zähmen, daß der Preis für die angebotene Arbeit in Höhe und Struktur dem jeweiligen Gleichgewichtspunkt zwischen Angebot und Nachfrage nahekommt. Der beschäftigungspolitische Erfolg – gemessen in Arbeitslosenquote und Beschäftigungsentwicklung – eines solchen Systems müßte deshalb deutlich über dem der Bundesrepublik Deutschland liegen. Insbesondere müßten auch Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt in den Vereinigten Staaten besser integriert werden können als in Deutschland, da negative

tion and Job Security Regulation in the United States and Japan: A Comparative View, in: C. F. Büchtemann (Anm. 4).

7 Vgl. OECD (Anm. 1); Jörg Schröder/Ulrich van Suntum, *Internationales Beschäftigungsranking 1996*, Gütersloh 1996; Richard Layard/Steven Nickell/Richard Jackman, *The Unemployment Crisis*, Oxford 1994.

Abbildung 1: Arbeitslosigkeit in den USA und in Deutschland (in Prozent)



Quellen: OECD, Quaterly Labour Force Statistics, Paris 1998. BLS 1998 (vgl. Anm. 8 und 9).

Charakteristika – wie etwa eine geringe Qualifikation – durch niedrige Löhne kompensiert werden könnten.

– Der schwach ausgeprägte gesetzliche Kündigungsschutz ermöglicht in den USA eine schnelle Reduzierung der Beschäftigtenzahlen in Zeiten von Auftragsrückgängen. Es ist zu vermuten, daß diese Möglichkeit bei positiver Geschäftsentwicklung ebenso zur raschen Einstellung neuer Arbeitnehmer führen wird. Außerdem müßten sich die geringen Restriktionen ebenfalls positiv auf die Beschäftigungschancen von Randgruppen, den sogenannten „Outsidern“, auswirken.

– Auf Seiten der Anbieter auf dem Arbeitsmarkt wird vermutet, daß die materielle Not Arbeitslose, deren Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung ausgelaufen ist, dazu zwingt, schnell ein – wenn auch schlechter bezahltes – Arbeitsplatzangebot anzunehmen.

Insgesamt wird also angenommen, daß sich die flexible Ausgestaltung der Arbeitsmarktinstitutionen sowohl auf das Niveau als auch auf die Struktur von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung positiv auswirkt. Diesen Annahmen werden im folgenden einige empirische Beobachtungen der amerikanischen Arbeitsmarktbilanz gegenübergestellt, um im Anschluß daran diskutieren zu können, wie schlüssig der vermutete Zusammenhang zwischen Institutionen und Arbeitsmarktentwicklung tatsächlich ist. Dabei geht es zunächst vor allem um die Fragen, wie sich die Zahl der Arbeitslosen und der Beschäftigten entwickelt hat, welche Gruppen auf dem Arbeitsmarkt von dieser Entwicklung profitiert haben und

welche Art von Beschäftigungsverhältnissen in den Vereinigten Staaten entstanden ist.

III. Arbeitslosigkeit und Beschäftigung

Im Hinblick auf die standardisierten Arbeitslosenquoten⁸ ist zunächst auffallend, daß die Bundesrepublik bis Mitte der achtziger Jahre das beschäftigungspolitisch erfolgreichere Land war. Betrachtet man lediglich die Zahlen für Westdeutschland, erschien die Arbeitsmarktsituation sogar noch in der ersten Hälfte der neunziger Jahre günstiger als in den Vereinigten Staaten. 1991 errechnete das amerikanische Arbeitsministerium für Westdeutschland mit einer Arbeitslosenquote von 4,3 Prozent einen niedrigeren Wert als die 1997 in den USA als Vollbeschäftigung gefeierten 4,9 Prozent

8 Der immer wieder anzutreffende Vergleich der nationalen amtlichen Arbeitslosenquoten in Deutschland und den USA ist unzulässig, da sich die Berechnungen dieser Quoten in beiden amtlichen Quellen (Bundesanstalt für Arbeit, Department of Labor) erheblich voneinander unterscheiden. Aus diesem Grunde geben Organisationen wie die OECD, das statistische Amt der Europäischen Union EUROSTAT sowie die statistische Abteilung im amerikanischen Arbeitsministerium (Bureau of Labor Statistics, BLS) standardisierte Arbeitslosenquoten heraus, die im Erhebungs- und Berechnungsverfahren soweit wie möglich angeglichen wurden. In diesem Artikel wird für Westdeutschland auf die Zahlen des BLS zurückgegriffen, für Gesamtdeutschland auf die Angaben der OECD (die ab 1991 keine getrennten Quoten für die beiden Teile Deutschlands mehr angibt). Für die Vereinigten Staaten sind die Angaben in beiden Quellen identisch.

Tabelle 1: Anteil der Beschäftigung nach Sektoren (in Prozent)

| | USA | | | | Deutschland* | | | |
|------------------|------|------|------|-----------|--------------|------|------|-----------|
| | 1976 | 1986 | 1996 | 1976-1996 | 1976 | 1986 | 1996 | 1976-1996 |
| Landwirtschaft | 3,9 | 3,1 | 2,8 | -1,1 | 6,4 | 4,4 | 3,3 | -3,1 |
| Industrie | 30,8 | 27,7 | 23,8 | -7,0 | 44,9 | 40,8 | 37,5 | -7,4 |
| Dienstleistungen | 65,3 | 69,3 | 73,3 | +8,0 | 48,7 | 54,8 | 59,1 | +10,4 |

* 1976 und 1986: Westdeutschland.

Quelle: OECD, Labour Force Statistics, Paris 1997.

(siehe Abbildung 1). Mit dem raschen Anstieg der Arbeitslosenquoten für West- und Gesamtdeutschland ab 1991 sind deshalb aus Abbildung 1 die Belastungen Deutschlands im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung auch deutlicher abzulesen als die vermuteten Folgen eines erstarrten deutschen Arbeitsmarktes.

Ein anderes Bild ergibt sich, wenn man als zweiten Indikator zur Beurteilung des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs eines Landes die Entwicklung der Beschäftigungszahlen betrachtet. Die große Bewunderung, die der amerikanischen Arbeitsmarktentwicklung seit Jahren von deutschen und anderen europäischen Beobachtern entgegengebracht wird, gründet in erster Linie auf dem absoluten Zuwachs der Beschäftigtenzahlen. Seit 1975 sind dort mehr als 40 Millionen neue Arbeitsplätze entstanden. Die prozentuale Veränderung der Erwerbstätigkeit lag zwischen 1975 und 1997 durchschnittlich bei 1,7 Prozent im Jahr, in Deutschland hingegen bei lediglich 0,5 Prozent⁹. Bei der Mehrzahl der Stellen handelt es sich um Vollzeitstellen in der Privatwirtschaft, so daß das sogenannte ‚amerikanische Beschäftigungswunder‘ nicht durch den vermehrten Ausbau von Teilzeitstellen oder die Ausdehnung des öffentlichen Dienstes erklärt werden kann.

Trotzdem überzeichnen diese Zuwachsraten den beschäftigungspolitischen Erfolg der Vereinigten Staaten, da dem überdurchschnittlichen Bevölkerungszuwachs zu wenig Rechnung getragen wird. Alan B. Krueger und Jörn-Steffen Pischke schätzen, daß bis zu 60 Prozent des Beschäftigungswachstums auf die Zunahme der Erwerbsbevölkerung zurückgeführt werden kann. Allerdings verweisen sie in ihrer Studie ebenfalls darauf, daß das schwächere Bevölkerungswachstum in der Bundesrepublik nicht in ähnlicher Weise in den Arbeitsmarkt integriert werden konnte¹⁰. Es spricht deshalb vieles dafür, daß flexible Lohnver-

handlungssysteme durch das Nachgeben der Löhne nach unten *im Zusammenhang* mit einem extremen Angebotsdruck auf dem Arbeitsmarkt wachsende Beschäftigungsmöglichkeiten hervorrufen können¹¹. Außerdem entsteht mit einer zunehmenden Bevölkerungszahl auch eine wachsende Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Da bei den meisten Dienstleistungen Produktion und Konsum räumlich und zeitlich zusammenfallen, führt vor allem in diesem Sektor eine gestiegene Nachfrage schnell zu wachsender Beschäftigung. Genau dieser Zusammenhang kann auch in den USA beobachtet werden (siehe Tabelle 1). Diese Verlagerung von Beschäftigungsanteilen in den Dienstleistungssektor hat natürlich – wie in allen westlichen Industrienationen – auch in Deutschland stattgefunden. Die Besonderheit des amerikanischen Arbeitsmarkts liegt darin, daß diese Verlagerung auf extrem hohem Niveau erfolgte; bereits Mitte der siebziger Jahre arbeiteten in den USA 65 Prozent der Beschäftigten im Dienstleistungssektor, mehr als in Deutschland heute.

1. Gewinner und Verlierer auf dem Arbeitsmarkt

Vom amerikanischen Beschäftigungswachstum profitierten fast ausschließlich Frauen. Ihre Beschäftigungsquote hat sich zwischen 1975 und 1997 um 14,8 Prozentpunkte erhöht. Dem steht ein relativer Beschäftigungsverlust von 0,4 Prozentpunkten bei den Männern gegenüber¹². Der Anteil erwerbstätiger Frauen an der erwerbsfähigen weiblichen Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren lag in den USA 1996 bei 71 Prozent. Innerhalb der OECD wird dieser Wert nur von den skandinavischen Ländern Schweden, Norwegen, Dänemark und von Island übertroffen, in Deutschland lag die Quote bei 61 Prozent (1995). Diese Zahlen verweisen auf einen extremen Wandel im Erwerbsverhalten amerikanischer Frauen während der letzten 30 Jahre. 1968 lag der deutsche Wert mit 47,7 Prozent noch knapp über dem amerikanischen mit 46,9 Prozent¹³.

9 Eigene Berechnungen auf der Basis der vom BLS im Internet veröffentlichten Zahlen (<http://www.stats.bls.gov/top20.html>)

10 Vgl. Alan B. Krueger/Jörn-Steffen Pischke, Observations and Conjectures on the U.S. Employment Miracle, in: Deutsch-Amerikanisches Akademisches Konzil (Anm. 6).

11 Vgl. P. Auer (Anm. 5); Ronald Schettkat, Zwei Millionen Jobs in einem Jahr!, in: WSI-Mitteilungen, (1994) 6, S. 363.

12 Nach den Daten des BLS (Anm. 9).

13 Vgl. OECD (Hrsg.), Labour Force Statistics, Paris 1997.

Tabelle 2: Erwerbsbeteiligung und Jugendarbeitslosigkeit 1996 (in Prozent)

| | USA | Deutschland |
|--------------------------------|------|-------------|
| Erwerbsbeteiligung | | |
| Erwerbsbeteiligung insg. | 79,3 | 70,7 |
| Erwerbsbeteiligung von Frauen | 72,0 | 61,0 |
| Erwerbsbeteiligung von Männern | 87,0 | 80,1 |
| Jugendarbeitslosigkeit | | |
| Frauen, 16–19 Jahre | 15,2 | 7,1 |
| Frauen, 20–24 Jahre | 9,0 | 7,6 |
| Männer, 16–19 Jahre | 18,1 | 6,1 |
| Männer, 20–24 Jahre | 9,5 | 9,3 |

Quelle: OECD, Labour Force Statistics, Paris 1997.

Die Vermutung, die Arbeitslosigkeit konzentrierte sich in einem System mit flexiblen Arbeitsmarktinstitutionen weniger auf Randgruppen als in anderen Ländern, läßt sich durch das verfügbare Zahlenmaterial in dieser Deutlichkeit allerdings nicht bestätigen. So lag 1996 die Arbeitslosigkeit bei schwarzen Amerikanern um vier Prozentpunkte höher als bei Weißen. Diese Problematik wird besonders dramatisch im Zusammenhang mit der ebenfalls erhöhten Jugendarbeitslosigkeit. 1996 waren über 12 Prozent junger Amerikaner zwischen 16 und 24 Jahren arbeitslos, in (Gesamt-) Deutschland traf das „nur“ für acht Prozent zu. In beiden Ländern sind junge Männer stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als junge Frauen (vgl. Tabelle 2). So waren 1996 18 Prozent der amerikanischen Männer zwischen 16 und 19 Jahren arbeitslos. Die Arbeitslosenquote für schwarze Männer zwischen 16 und 19 Jahren erreichte im Juli 1996 einen vorläufigen Höhepunkt von 43 Prozent¹⁴. Richard B. Freeman verweist in diesem Zusammenhang darauf, daß die offizielle Zahl der Arbeitslosen noch deutlich höher wäre, würde man die Insassen in Gefängnissen hinzuzählen. Nach seinen Berechnungen befanden sich 1995 12 Prozent der schwarzen Amerikaner zwischen 25 und 34 Jahren in Haft¹⁵.

Besondere Schwierigkeiten, eine Arbeit zu finden, haben in beiden Ländern Menschen mit einer geringen Ausbildung. Ihre Situation ist in den Vereinigten Staaten besonders dramatisch. Teilt man die Erwerbsbevölkerung nach ihrem Qualifikationsniveau in vier Gruppen, so zählt man in den USA für einen Arbeitslosen aus der höchsten Qualifikationsgruppe 3,5 niedrig qualifizierte Arbeitslose. In Deutschland wird die Relation der

14 Vgl. BLS (Anm. 9).

15 Vgl. R. B. Freeman (Anm. 6), S. 71; vgl. auch John Schmitt/Lawrence Mishel/Jared Bernstein, Unterschätzte soziale Kosten, überbewertete ökonomische Vorteile des „US-Modells“, in: WSI-Mitteilungen, (1998) 4, S. 271.

Arbeitslosenquoten nach Qualifikationsniveau mit 1:2,6 angegeben¹⁶.

2. Welche Jobs wurden geschaffen?

Über die Natur der zusätzlichen Beschäftigung ist viel gestritten worden. Häufig wird vermutet, daß es sich bei den neu entstandenen Arbeitsstellen um sogenannte ‚junk jobs‘ handelt, also um schlecht bezahlte, oft befristete Arbeit unter fragwürdigen Bedingungen, wie sie typischerweise in Fast-Food-Ketten angeboten wird. Dem wird entgegengehalten, daß gerade in Branchen, in welchen überdurchschnittlich hohe Löhne bezahlt werden – wie etwa im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung – die Beschäftigung am stärksten expandierte.

Beides stimmt. In den achtziger Jahren hat sich die Anzahl der Beschäftigten in der Computerbranche nahezu verdreifacht. Somit fand der höchste relative Beschäftigungszuwachs in einer Branche statt, in welcher 1994 mit einem durchschnittlichen Stundenverdienst von 16,8 Dollar sehr hohe Arbeitseinkommen erzielt werden konnten. Wird die Beschäftigungsentwicklung hingegen in absoluten Zahlen gemessen, bestätigt sich die These von der Zunahme der Junk-Jobs, vor allem in der Gastronomie. 1994 arbeiteten in dieser Branche über sieben Millionen Amerikaner und Amerikanerinnen, allein in den achtziger Jahren sind hier fast zwei Millionen neue Jobs entstanden. Daneben ist der kräftige Stellenzuwachs der ‚Personnel Supply Services‘ bemerkenswert – eine Branche, in welcher sich neben privaten Arbeitsvermittlungsagenturen vor allem Zeit- und Leiharbeitsfirmen finden. In den achtziger Jahren wuchs dieser Wirtschaftszweig in absoluten Zahlen gemessen am fünftschnellsten, zwischen 1993 und 1994 war er sogar die „number one growth industry“¹⁷. Wird der Beschäftigungszuwachs nicht nach Branchen, sondern nach Berufsgruppen gemessen, ergibt sich erneut ein anderes Bild. Tabelle 3 zeigt, daß zwischen 1989 und 1997 ein deutlicher Stellenzuwachs sowohl in den bestbezahlten Berufsgruppen (Manager, Geschäftsführer) als auch in Berufen

16 Vgl. Gerhard Bosch, Brauchen wir mehr Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt?, in: WSI-Mitteilungen, (1998) 1, S. 15. Es ist allerdings zu beachten, daß der internationale Vergleich von Arbeitslosenquoten nach Qualifikationsniveau methodisch problematisch ist. Andere Studien verweisen auf unterschiedliche Zahlen, stimmen aber im Ergebnis überein, daß Personen mit niedriger Qualifikation in den USA ein überproportional hohes Arbeitslosigkeitsrisiko tragen. Vgl. auch Richard Topel, What have we Learned from Empirical Studies of Unemployment and Turnover?, in: American Economic Review: Papers and Proceedings, (1993) 2, S. 110 sowie OECD (Hrsg.), The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations, Paris 1994.

17 Lois M. Plunkert/Howard V. Hayghe, Strong Employment Gains Continue in 1995, in: Monthly Labor Review, (1995) 2, S. 3.

Tabelle 3: Stellenentwicklung in unterschiedlichen Berufsgruppen 1989–1997

| | Durchschnittl. Wochenlohn in US-Dollar 1993 | Beschäftigungswachstum 1989–1993 | | Beschäftigungswachstum 1993–1997 | |
|--|--|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|
| | | Anzahl (in Tausend) | Jährliche Veränderung (in %) | Anzahl (in Tausend) | Jährliche Veränderung (in %) |
| Höchste Gehaltsgruppe (Management) | 577–818 | 1 968 | 1,2 | 5 638 | 3,2 |
| Mittlere Gehaltsgruppe (Techniker, Facharbeiter) | 342–500 | -1 635 | -1,1 | 1 627 | 1,1 |
| Unterste Gehaltsgruppe (Verkäufer, Hilfsarbeiter) | 166–304 | 1 703 | 1,1 | 2 036 | 1,2 |

Quelle: Randy E. Igl/Angela Clinton, Strong Job Growth Continues, Unemployment Declines in 1997, in: Monthly Labor Review, (1998) 2, S. 48.

mit den niedrigsten Verdiensten (Verkäufer, Hilfsarbeiter) verzeichnet werden konnte. Abgenommen haben die Stellen jedoch in den mittleren Kategorien (Techniker, Facharbeiter).

Auffallend ist, daß die Abnahme der Beschäftigung in der mittleren Gehaltsgruppe mit einer gleichzeitigen Polarisierung der Einkommen korrespondiert. Zwischen 1979 und 1993 ist das Durchschnittseinkommen der ärmsten 20 Prozent der amerikanischen Haushalte real um 400 Dollar auf 7 411 Dollar jährlich gesunken, obwohl in den meisten Haushalten mittlerweile mindestens zwei Personen einer Vollzeitarbeit nachgehen. Das Durchschnittseinkommen des reichsten Fünftels aller Haushalte stieg hingegen um 14 000 Dollar auf 98 589 Dollar pro Jahr. Das Gini-Maß, ein Indikator, der bei absolut gleicher Verteilung den Wert Null annimmt, bei perfekter Ungleichheit den Wert 1, stieg kontinuierlich von 0,388 im Jahr 1968 auf 0,454 im Jahr 1993¹⁸.

Hauptverlierer dieser Umverteilung von Einkommen sind gering qualifizierte Männer. Zwischen 1974 und 1990 verloren amerikanische Männer ohne High-School-Abschluß real ein Fünftel ihres Einkommens¹⁹. So erklärt sich auch die beunruhigende Zunahme des Anteils der sogenannten ‚working poor‘, also von Personen, die trotz Vollzeitarbeit nicht genug verdienen, um oberhalb der Armutsgrenze zu leben. In den Vereinigten Staaten verdienen über ein Viertel aller Vollzeitbeschäftigten weniger als zwei Drittel des mittleren Einkommens. In Australien fallen unter diese international anerkannte Armutdefinition lediglich ein Zehntel der Vollzeitbeschäftigten, in der Europäischen Union ein Fünftel²⁰.

18 Vgl. Paul Ryscavage, A Surge in Growing Income Inequality?, in: Monthly Labor Review, (1995) 8, S. 51.

19 Vgl. OECD (Anm. 16).

20 Vgl. OECD (Hrsg.), The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategy, Paris 1994, S. 23.

IV. Fakten und Vermutungen

Die hier präsentierten Zahlen zeichnen somit kein klares Bild. Nur ein Teil der für Amerika typischen Arbeitsmarktcharakteristika läßt sich leicht in einen Zusammenhang mit der Ausgestaltung des institutionellen Rahmens stellen. Empirisch weitestgehend fundiert ist so zum Beispiel die Annahme, daß ein hoher Angebotsdruck auf dem amerikanischen Arbeitsmarkt, hervorgerufen durch ein starkes Bevölkerungswachstum und die zunehmende Frauenerwerbsbeteiligung, in einem System mit flexiblen Lohnverhandlungen zu einem Nachgeben der Löhne, vor allem in den untersten Einkommenskategorien, führte und es so gelang, das wachsende Arbeitsangebot in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Kehrseite dieser Medaille ist das für die Vereinigten Staaten typische Phänomen der ‚working poor‘, das in einem Kreisschluß erneut eine höhere Erwerbsbeteiligung erzwingt, da ein Arbeitseinkommen in vielen Haushalten nicht ausreicht, den Unterhalt zu sichern. Flexible Kündigungsschutzregelungen und ein schwach ausgebautes soziales Sicherungssystem unterstützen diesen Prozeß, indem sie Arbeitslose zwingen, Stellenangebote auch zu ungünstigeren Bedingungen anzunehmen.

Auf der anderen Seite fügen sich nicht alle Elemente der amerikanischen Arbeitsmarktbilanz in die regelmäßig vorgebrachten institutionellen Erklärungen. Vor allem drei Fragen sind bislang unbeantwortet:

1. Die Entwicklung der Arbeitslosenquote

In der Tat zeugt die im internationalen Vergleich niedrige und seit Anfang der neunziger Jahre stetig fallende Arbeitslosenquote vom Erfolg der Vereinigten Staaten bei der Lösung des Arbeitslo-

senproblems. Jenseits des aktuellen Niveaus der Arbeitslosigkeit, das die oben formulierten Vermutungen zur Wirkung der institutionellen Ausgestaltung des Arbeitsmarkts bestätigen könnte, müßte aber auch der Trend erklärt werden. Welchen Einfluß hatten die flexiblen Institutionen auf den Verlauf der Arbeitslosenkurve? Die Dauer der Leistungsgewährung der Arbeitslosenversicherung scheidet als Erklärung aus, sie hat sich in den letzten 20 Jahren nicht grundsätzlich verändert. Der Kündigungsschutz ist zwar immer noch kaum gesetzlich geregelt, über den Weg des Richterrechts wurde er jedoch eher ausgebaut als zurückgenommen, müßte also in die umgekehrte Richtung wirken.

Eine Möglichkeit, die Entwicklung der Arbeitslosenquote zu erklären, bleibt die seit den achtziger Jahren schwindende Gewerkschaftsmacht. Gerade im Vergleich mit Deutschland ist dabei aber festzustellen, daß das amerikanische Lohnverhandlungssystem schon immer durch einen niedrigen Organisationsgrad und eine dezentrale Verhandlungsstruktur gekennzeichnet war. Warum konnte der Arbeitsmarkt davon nicht schon früher profitieren?

2. Arbeitslosigkeit von Problemgruppen

Neoliberalen Argumentationen zufolge dürften in einem Land mit individualisierten Lohnverhandlungen wie den USA eigentlich keine Barrieren bestehen, auch Gruppen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, die wegen negativer Charakteristika, wie etwa eine niedrige Qualifikation, in anderen Ländern bei hohen und/oder einheitlichen Löhnen keine Stelle finden würden. Auch die Furcht, bei Fehlbesetzungen Arbeitnehmer nicht mehr entlassen zu können, dürfte die Beschäftigung dieser Personen in den USA im Grunde nicht behindern. Trotzdem ist der entgegengesetzte Fall eingetreten: Auch in den Vereinigten Staaten konzentriert sich Arbeitslosigkeit auf Problemgruppen am Arbeitsmarkt, besonders auf Jugendliche und niedrig Qualifizierte, und zwar noch stärker als in der Bundesrepublik. Warum wirken sich für diese Gruppen die realen Einkommensverluste, die sie in den letzten beiden Jahrzehnten hinnehmen

mußten, nicht positiver auf ihre Beschäftigungssituation aus?

3. Die Entstehung von hochbezahlten Arbeitsplätzen

Wie oben gezeigt wurde, sind in den neunziger Jahren in den USA nicht lediglich die sogenannten „junk jobs“, sondern auch Arbeitsplätze für hochqualifizierte und hochbezahlte Arbeitnehmer entstanden. Während der theoretisch formulierte Zusammenhang zwischen den institutionellen Rahmenbedingungen in den USA und der Entstehung von niedrig bezahlten Arbeitsplätzen leicht nachvollziehbar ist, fällt es schwerer, eine Verbindung zwischen flexiblen Institutionen und dem Beschäftigungszuwachs für Manager und Spezialisten herzustellen. Die Verdienstzuwächse, die in diesem Arbeitsmarktsegment auf der Grundlage von individualisierten Lohnverhandlungen erzielt wurden, müßten Unternehmen doch ebenfalls belasten. Warum steigt das Volumen anspruchsvoller Arbeitsplätze jedoch parallel zu ihrem Preis?

Im Ergebnis zeigt sich der Fall des „amerikanischen Beschäftigungswunders“ doch nicht so eindeutig bestimmt, wie häufig angenommen wird. Die Konzentration auf die institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarkts als einzige Erklärungsfaktoren für den stetigen Beschäftigungszuwachs und die seit den neunziger Jahren sinkende Arbeitslosenquote birgt deshalb die Gefahr in sich, andere, wichtige Einflüsse zu vernachlässigen. Auf der Seite des Arbeitsangebots stellt sich die Frage nach den Auswirkungen eines starken Bevölkerungswachstums und der zunehmenden Erwerbsbeteiligung von Frauen, im Bereich der Produktmärkte fehlen Untersuchungen zu Zugangsbeschränkungen und Produktinnovation in ihrer Relation zum Arbeitsmarkt. Schließlich sind innerhalb der Finanzmärkte unter anderem die Rolle der Zins- und Währungspolitik sowie die Verfügbarkeit von Risikokapital wichtige, bislang zu wenig beachtete Faktoren. Lehren für Deutschland bietet ein Blick auf das „amerikanische Beschäftigungswunder“ sicherlich, sie sollten sich jedoch nicht allein auf die Veränderung des institutionellen Rahmens beschränken.

Neue Wege aus der Arbeitslosigkeit

I. Arbeitslosigkeit läßt sich abbauen

Trotz 1993 bis 1997 gesunkener Erwerbstätigkeit und deshalb um 965 400 Personen gestiegener Arbeitslosigkeit hat die alte Bundesregierung die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik 1993 von 64 auf 37 Milliarden DM im Jahr 1997 zurückgeführt. Die Novellen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG), das Arbeitsförderungsreformgesetz (AFRG vom 1. 4. 1967) und die Grundintention des Sozialgesetzbuches III (SGB III) ab 1. 1. 1998 waren im Ergebnis Spargesetze. „Statt eines Beitrages zur Halbierung Erhöhung der Arbeitslosigkeit“ befanden die AFRG-Kritiker durchaus zutreffend¹.

Ende 1998 wurden 324 270 weniger Arbeitslose (- 7,2 Prozent) registriert als zum Jahreswechsel 1997/98. Alle Bundesländer (vgl. Abbildung) verzeichneten weniger Arbeitslose als im Vorjahr. Unterschiedliche Ausgangsniveaus, regional differenzierte Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung, die Verteilung der Arbeitsmarktmittel nach neuen Indikatoren und die Landesbemühungen wirken stets zusammen.

Mit 7,27 Millionen Zugängen zur Arbeitslosigkeit hatten die 181 Arbeitsämter 1998 einen ebenso starken Andrang zu bewältigen wie 1997. Jeder Arbeitsvermittler hatte monatlich 710 Arbeitsuchende zu betreuen, 1991 waren es erst 560, ein Anstieg um fast 30 Prozent. Doch diesen 7,27 Millionen Zugängen Arbeitsloser standen im Jahr lediglich 3,83 Millionen Stellenangebote der Betriebe und Verwaltungen gegenüber, immerhin aber 559 000 mehr als 1997. Die Arbeitsämter schöpften mit 3,67 Millionen Vermittlungen fast alle Stellenangebote aus, setzten immer mehr finanzielle und technische Vermittlungshilfen ein und schafften ein neues Rekordergebnis. Infolgedessen sank die Arbeitslosenzahl im Westen Deutschlands *jeden* Monat gegenüber dem Vorjahr, im Osten war dies erst im zweiten Halbjahr der Fall – die Wende zum Abbau der Arbeitslosigkeit.

1 Stellungnahme des Arbeitskreises AFG-Reform zum AFRG, Reform der Arbeitsförderung durch die Bundesregierung: Statt eines Beitrages zur Halbierung Erhöhung der Arbeitslosigkeit, Berlin, 5. Juni 1996; Band 25 der Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Berlin 1996.

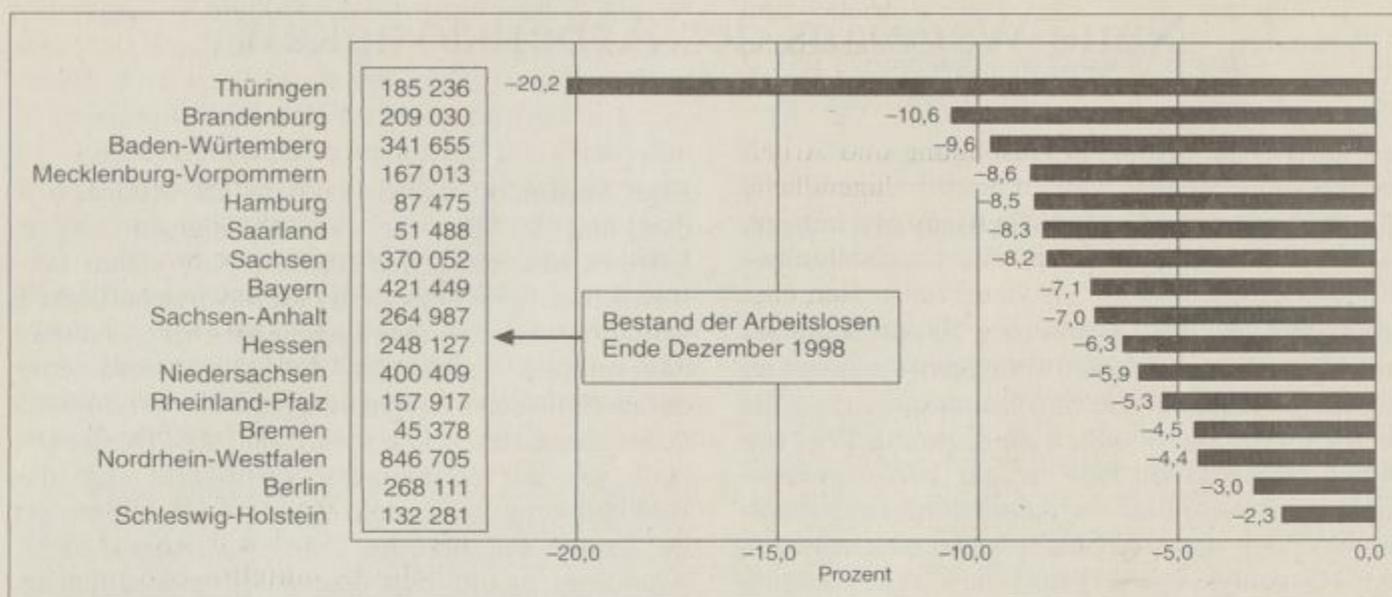
Eine Massenerbeitslosigkeit von 4,2 Millionen – das sind 12 Prozent der abhängigen zivilen Erwerbspersonen (ohne Bundeswehr) – zum Jahreswechsel 1998/99 ist dem gesamtwirtschaftlichen Defizit an Arbeits- und auch betrieblichen Ausbildungsplätzen geschuldet. Für 1998 wird eine durchschnittliche Erwerbstätigenzahl von 34 Millionen geschätzt, genau soviel wie 1997. Doch erstmals seit der Vereinigung verringerte sich die Beschäftigung nicht mehr, sondern sie nimmt zu: im Westen seit Mai, im Osten seit August 1998. Allerdings ist dies den beschäftigungsschaffenden Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik – Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM), betrieblichen Einstellungshilfen – sowie der Förderung betrieblicher Ausbildungsplätze zu verdanken².

Im Jahresverlauf 1997 war die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aufgrund finanzieller und gesetzlicher Restriktionen stark eingeschränkt worden. Nachdem im Januar 1998 noch 480 000 Teilnehmer weniger als im Vorjahr zu verzeichnen waren, gab es im Dezember schon 150 000 mehr: An den drei wichtigsten Maßnahmen – Förderung der beruflichen Weiterbildung (374 550), ABM (284 300) und SAM (227 800) – nahmen insgesamt 887 000 Personen teil. In den beiden wichtigsten Ausgabebereichen (Eingliederungstitel und Kapitel 3, siehe S. 32) gab die Bundesanstalt für Arbeit (BA) 1998 mit 35,5 Milliarden DM rd. 2,6 Milliarden DM mehr für aktive Arbeitsmarktpolitik aus als 1997. Selbst wenn diese Expansion im Frühjahr 1998 sogenannten untergesetzlichen Maßnahmen³, d. h. ohne Änderungen des SGB III, Erleichterungen im Vollzug der Arbeitsmarktpolitik und weiterhin wahlpolitischen Prioritäten zu verdanken war, im Ergebnis

2 So die übereinstimmende Einschätzung der Bundesregierung und des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. „In den alten Bundesländern hat sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt zuletzt konjunkturell etwas entspannt, während in den neuen Bundesländern der seit dem letzten Jahr zu beobachtende Anstieg der Beschäftigung und der Rückgang der Arbeitslosigkeit vor allem auf die Expansion der aktiven Arbeitsmarktpolitik zurückzuführen ist.“ Jahreswirtschaftsbericht 1999 der Bundesregierung. Neue Wege zu mehr Beschäftigung, Ziffer 136, und SVR-JG 1998/99, Ziffer 128.

3 Vgl. Berthold Paetz, Der Clever-Brief, in: Freitag, Nr. 14 vom 27. März 1998.

**Abbildung: Rückgang der Arbeitslosigkeit im Vorjahresvergleich nach Bundesländern (Rangfolge)
Stand: Dezember 1998**



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, eigene Berechnungen TMSG.

wurde Arbeitslosigkeit abgebaut, wenn auch vorrangig mit Arbeitsmarktpolitik.

II. Der aktive Abbau von Arbeitslosigkeit geht weiter

Für 1999 sind zwei zentrale Entscheidungen bereits getroffen, von zwei weiteren wird ein zusätzlicher beschäftigungspolitischer Schub beim Abbau der Arbeitslosigkeit erwartet.

Erstens hat die neue Bundesregierung am 9. Dezember 1998 den Haushalt der BA über 105 Milliarden DM mit 11 Milliarden DM Bundeszuschuß in der vorgelegten Fassung von Selbstverwaltung und Verwaltung ohne Kürzungen, ohne globale Minderausgabe und ohne restriktive Vorgaben gebilligt.

Im *Eingliederungstitel*, der die wichtigsten Maßnahmen wie berufliche Bildung, ABM, betriebliche Einstellungshilfen, Hilfen für benachteiligte Auszubildende und berufliche Rehabilitation umfaßt, sind mit 27,4 Milliarden DM 2,1 Milliarden DM mehr als 1998 vorgesehen, ein Viertel des gesamten Etats. Hinzu kommen 600 Millionen DM für ein ABM-Sachkostenprogramm des Bundes.

Im *Kapitel 3*, sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung wie Berufsausbildungsbeihilfe, Kurzarbeitergeld, Förderung selbständiger Tätigkeit, SAM, sind zusätzliche Mittel veranschlagt, vor allem 723 Millionen DM mehr für SAM, die noch um 500 Millionen DM aus Bundesmitteln verstärkt werden. Alles in allem stehen der BA

1999 rd. 5,1 Milliarden DM mehr für aktive Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung als 1998.

Die wichtigste Neuerung ist also die Sicherung der Finanzmittel auf hohem Niveau: „Berechenbarkeit, Kontinuität und Verlässlichkeit“, hat Bundesarbeitsminister Walter Riester vor der BA-Präsidenten- und Direktorentagung am 9./10. 12. 1998 in Nürnberg zugesagt. Durch Schwerpunktsetzungen mit Finanzierung, mit drei- bis vierjähriger Planung, mit mehrjährigen Verpflichtungsermächtigungen sowie einer Verlängerung der arbeitsmarktpolitischen Sonderbedingungen für die neuen Länder bis Ende 2006, dem Endjahr der neuen EU-Strukturfonds, läßt sich dieses Ziel erreichen.

Eine Finanzierungsreform, Regelbindung des Bundeszuschusses zur BA und Rechtsansprüche auf bestimmte Leistungen können für die SGB-III-Novelle erörtert werden, die auch die Frage stärkerer Beitrags- oder Steuerfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik regelt⁴.

Zweitens wurde gleich nach der Bundestagswahl für junge Menschen bis 25 Jahre ein Sofortprogramm für 100 000 Ausbildungs- und Arbeitsstellen gefordert, danach im IV. Quartal 1998 konzipiert, im Maßnahmeteil flexibel angelegt, an bereits Bewährtem orientiert und mit gut 3,1 Milliarden DM finanziert (zwei Mrd. Ausgaben in 1999, Ermächtigungen für mehrjährige Maßnahmen bis 2001). Die Mittel, Maßnahmedetails und Durchführungshinweise waren Anfang Januar

4 Vgl. Jürgen Kühl, Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, Finanzierung öffentlicher Beschäftigungsförderung durch die Bundesanstalt für Arbeit, Länder und Kommunen, Schriftenreihe der Berliner Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Bd. 2, Berlin 1994.

1999 in den Arbeitsämtern, die besondere Programmgruppen beauftragt haben, Bildungs- und Beschäftigungsträger einschalten, Betriebe und Verwaltungen kontaktieren, sozialpädagogische Betreuung vorsehen und völlig neue Formen erproben, um schwer erreich- und ansprechbare Jugendliche gleichwohl in Ausbildung und Arbeit zu bringen. Mehrere zehntausend Jugendliche wurden bereits von den Arbeitsämtern betreut, viele tausend haben schon einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz, nur ganz wenige erhielten eine Sperrzeit oder Kürzung der Sozialhilfe, wenn sie die vielfältigen Angebote ausschlugen⁵.

Insgesamt stellen Bund und BA 1999 für aktive Arbeitsmarktpolitik 43,3 Milliarden DM bereit, rund fünf Milliarden mehr als Anfang 1998. Mit 52,8 Milliarden DM wurde 1998 wieder sehr viel Arbeitslosengeld ausgegeben, um Arbeitslosigkeit statt Arbeit zu finanzieren. Das gilt auch für die 30,4 Milliarden DM an Arbeitslosenhilfe aus Bundesmitteln. Während mit 2,4 Milliarden DM 8,7 Prozent mehr für Arbeitslosenhilfe an streng geprüfte Bedürftige ausgegeben wurden als 1997, verringerte sich die Ausgabe für Arbeitslosengeld der BA um 6,4 Milliarden DM, immerhin -10,8 Prozent. Auch 1999 sind weniger Leistungsempfänger eingeplant als 1998 sowie noch 52,4 Milliarden DM für Arbeitslosengeld. Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit haben sich seit 1991 um fast 100 auf 166 Milliarden DM im Jahr 1997 erhöht.

Eine weitere Schieflage ist in der Finanzierung der Arbeitsmarktfolgen von Vereinigung, Privatisierung, bisherigem Aufbau Ost und unzureichender Re-Industrialisierung der neuen Länder auszumachen. In großer Solidarität westdeutscher Arbeitnehmer und Betriebe als Beitragszahler zur BA übertreffen die (bereinigten) Einnahmen der BA im Westen seit Jahren die Ausgaben dort, während z. B. 1998 in den neuen Ländern 11,9 Milliarden DM eingenommen, aber 38,7 Milliarden DM für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik ausgegeben wurden.

Man kann argumentieren, daß die flankierend konzipierte Arbeitsmarktpolitik ihre maximale Entlastung der Arbeitslosigkeit erreicht hat und ihr Entlastungspotential kaum noch steigern kann. Ähnlich könnten insbesondere die neuen Länder argumentieren, die 1 bis 3,5 Prozent ihrer Landeshaushalte für ergänzende, verstärkende, BA-Maßnahmen verlängernde Arbeitsmarktpolitik ausgeben sowie landeseigene Programme aufgelegt haben und arbeitsmarktpolitische Infrastruktur finanzieren. Selbst wenn in den kommenden Jah-

ren die Ausgaben von Bund, BA und Ländern für aktive Arbeitsmarktpolitik hoch bleiben, selbst wenn noch mehr der rd. 83 Milliarden DM passiver Ausgaben für Arbeitslosengeld und -hilfe aktiviert werden, es muß Beschäftigungspolitik hinzutreten, um die Arbeitslosigkeit in nennenswerten Schritten weiter abzubauen. Deshalb wird sowohl von einem Europäischen Beschäftigungspakt, den beschäftigungspolitischen Leitlinien und ihrer Umsetzung durch die europäischen Strukturfonds sowie die nationalen Aktionspläne als auch von den Ergebnissen des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit eine mittelfristige Verringerung der Arbeitslosigkeit über die aktive Arbeitsmarktpolitik hinaus erwartet. Bei sinkendem Erwerbspersonenpotential (1998: -184 000 Personen, 1999: -274 000, 2000: -181 000) läßt auch der Angebotsdruck nach. In den neuen Ländern wird von der Angebotsseite mittelfristig keine Entlastung erwartet⁶.

Die am Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit Beteiligten streben u. a. eine innovationsfördernde Arbeitsmarktpolitik in der Infrastruktur, neue Ausbildungs- und Beschäftigungsfelder, auch für Geringqualifizierte, und verstärkte Berufsausbildung an⁷.

Ausgangspunkt ist die Analyse, daß eine Umsatzrendite (Gewinnanteil am Umsatz), die von 1,6 Prozent im Jahr 1993 auf 6,5 Prozent im Jahr 1998 sogar über den 1990er Spitzenwert von 4,7 Prozent im Westen gestiegen ist, die Bruttoanlageinvestitionen im Unternehmenssektor nicht nachhaltig beflügelt hat. Die Umverteilung steigender Realeinkommen zugunsten der Unternehmen hat nicht den erwarteten Investitionsboom mit sich gebracht. Also blieb eine Ausweitung der Beschäftigung aus. Ferner waren das Wachstumstempo seit 1993 und die dahinter stehende Nachfrageentwicklung für eine Beschäftigungszunahme nicht hinreichend. Allein die Wachstumsdellen 1995 und 1996 führten später zu rund einer Million mehr Arbeitslosen. Eine Zunahme der effektiven, nicht der tariflichen Löhne, die sich an der mittelfristigen Produktionsentwicklung und am Preisstabilitätsziel der Europäischen Zentralbank orientiert und nicht zu rückläufigen Lohnstückkosten führt, gilt als beschäftigungsfördernd und verteilungsneutral⁸.

6 Vgl. Johann Fuchs, Arbeitsmarkt Ostdeutschland, Angebot an Arbeitskräften bleibt weiterhin hoch, IAB-Kurzbericht, Nr. 10 vom 27. 4. 1998.

7 Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1999 der Bundesregierung „Neue Wege zu mehr Beschäftigung“, Bonn 27. Januar 1999, Ziffer 50.

8 1998 betrug der Anteil der Arbeitseinkommen am Volkseinkommen 76,3 Prozent, nach fünf Jahren Rückgang der niedrigste Wert seit 1960; vgl. Sachverständigenrat (SVR) JG 1998/99, Bundesratsdrucksache 922/98 vom 20. November 1998, S. 289.

5 Den umfassendsten Überblick geben die Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit, ibv, Nr. 2/99, Nürnberg, 13. Januar 1999.

Insofern werden mit der neuen Mischung aus Nachfrage- und Angebotspolitik, mikropolitisch untersetzt und eingebettet in EU-koordinierte Beschäftigungspolitik, neue Wege aus der Arbeitslosigkeit beschritten. Für 1999 erwartet die Bundesregierung einen Abbau der Arbeitslosigkeit um 150 000 bis 200 000 Personen auf 4,1 Millionen nach 4,28 Millionen im Jahr 1998. Dabei wird nur im Westen von einem Beschäftigungszuwachs von 100 000 Erwerbstätigen ausgegangen.

III. Neue Wege aus der Arbeitslosigkeit

Die Arbeitsmarktpolitik von Bund, BA, Ländern und Gemeinden war in den letzten Jahren sehr erfinderisch, instrumentell und infrastrukturell innovativ – auch hinsichtlich der Finanzierung – und gut aufeinander abgestimmt. Öffentlich geförderte Qualifizierung und Beschäftigung⁹ ist auf Dauer nötig, um in der zweiten Halbzeit der Massenarbeitslosigkeit seit 1990 nachhaltige Verringerungen der Arbeitslosigkeit zu erzielen. Die erste dauerte im Westen von 1975 bis 1989. Auf Verlängerungen sollte verzichtet werden.

1. Arbeitsmarktpolitische Auswege

Die Förderpraxis der neunziger Jahre lehrt *erstens*, daß sich Ausbildungs- und Beschäftigungsbetriebe immer mehr zurückhalten und Fördermittel für Ausbildung und Übernahme, für die Einstellung von Arbeitslosen, Frauen und Zielgruppen wie Langzeitarbeitslose, Behinderte, Alleinerziehende und ältere Arbeitnehmer sowie für betriebliche Weiterbildung „mitnehmen“. Förderpolitik beteiligt sich immer mehr an den jährlich gut sieben Millionen Einstellungen in Ausbildung und Arbeit; Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung arbeiten immer mehr mit Kostentlastungen. So werden bis zu 40 Prozent der Arbeitsvermittlungen in den neuen Ländern finanziell unterstützt. Für SAM in ostdeutschen Wirtschaftsunternehmen werden 26 000 DM für die Einstellung eines Arbeitslosen gezahlt, sie haben stark – auf 115 000 Geförderte – zugenommen, obwohl deren Stützwirkung schwer zu beurteilen ist. Bei 211 800 Vermittlungen 1998 in derartige SAM in Betrieben wurden – einjährige Dauer als Regel – 5,5 Milliarden DM eingesetzt, nicht passiv für Arbeitslose

9 Vgl. Büro für Strukturforschung Rostock (BÜSTRO), Machbarkeitsstudie zu einem öffentlichen Beschäftigungssektor in der Region Rostock, Forschungsberichte zur Arbeitsmarktpolitik des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Nr. 9, Schwerin, November 1998.

und deren Sozialversicherung. Lohnzuschüsse ohne harte Zielgruppenauflagen und Nachbeschäftigungspflichten haben keine nachhaltigen Beschäftigungseffekte. Junge und ältere Langzeitarbeitslose, Frauen ab 40 Jahren und Geringqualifizierte gelten als besonders förderungswürdig.

Alle betriebsorientierten Maßnahmen von den Existenzgründungshilfen über betriebliche Einstellungshilfen und Lohnzuschüsse bis zu Ausgliederungsmaßnahmen, Sozialplanzuschüssen und Stellvertretungen durch Arbeitslose sind daher auf nachhaltige Beschäftigungswirkungen für Zielgruppen zu überprüfen.

Bei monatlich zirka einer halben Million Einstellungsfällen darf Arbeitsmarktpolitik sich nicht mit Bruttoeffekten bei bestimmten Gruppen zu Lasten anderer Arbeitsloser zufriedengeben. Wenn die grundsätzlich richtige Betriebsorientierung wirksamer werden soll, ist sie mittels hochwertiger Qualifizierung stärker präventiv auszurichten, mit der Investitions-, Regional- und Mittelstandsförderung stärker zu verzahnen sowie auf die – mit der neuen Insolvenzordnung ohnehin geforderte – Rekonstruktion von Betrieben auszurichten¹⁰.

Derartige Arbeitsmarktpolitik stärkt auch die „investive Komponente“ wirtschaftsnaher Politik, die Beschäftigungswirkung von Investitions- und Infrastrukturprogrammen¹¹. Dazu gehört auch die Öffnung von SAM für weitere investive und infrastrukturelle Bereiche, Forschung und Entwicklung sowie innovative Beschäftigungsfelder.

Die personalwirtschaftliche Praxis der gut 2,5 Millionen Betriebe und Verwaltungen in Deutschland lehrt *zweitens*, daß angesichts der Gefahr der Überalterung ihrer Belegschaften die Betriebe immer mehr dazu neigen, die Arbeitnehmer nur für die besten 30 Jahre nach ihrer Ausbildung produktiv zu beschäftigen und sie dann für zehn und mehr Jahre der sozialen Sicherung zu überantworten, gleichwohl aber – trotz gleichbleibender Sozialleistungsquote¹² – deren Kostensteigerungen zu beklagen. Höheres Alter und Langzeitarbeitslosigkeit fallen sehr häufig zusammen, trotz Förderpriorität und Sonderprogrammen gelingt kaum

10 Vgl. Jürgen Kühl/Manfred Lahner, Innovative Arbeitsmarktpolitik und die Restrukturierung von Betrieben, in: Franz Lehner/Martin Baethge/Jürgen Kühl/Frank Stille (Hrsg.), Beschäftigung durch Innovation. Eine Literaturstudie, München – Mehring 1998, S. 317–399.

11 Vgl. Christian Brinkmann, Stärkung der „investiven Komponente“ der Arbeitsmarktpolitik, in: IAB-Agenda '98, Wissenschaftliche Befunde und Empfehlungen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, IAB-Werkstattbericht, Nr. 10 vom 28. 9. 1998, S. 91–96.

12 Alte Länder 1980 32,2 Prozent, 1990 29,1 Prozent, 1997 31,7 Prozent, 2001 28,6 Prozent; so Bernd Breier, Sozialbudget 1997, in: Arbeit und Sozialpolitik, (1998) 11–12, S. 46.

eine Wiedereingliederung auf Dauer ohne Förderung. Deshalb ist als neuer Ausweg ein Langzeitfördersystem für ältere Langzeitarbeitslose ab 50 Jahren ohne weitere Arbeitslosigkeit und ohne das Erfordernis der Wiedereingliederung bis zum Zeitpunkt des Erhalts einer vorgezogenen, erträglich reduzierten Rente nötig, das sinnvolle Erwerbsarbeit bietet. Mehrjährige SAM mit Anschlußbeschäftigung nach fünf Jahren, die Unterteilung in zwei Förderetappen, die Nutzung bestehender langjähriger Förderinstrumente des SGB III sowie am Ende Lösungen mit dem Altersteilzeitgesetz, eine genaue Rentenberatung sowie möglicherweise Finanzierungsbeiträge für die Rentenversicherung (z. B. Tariffonds, ersparte Kosten der Arbeitslosigkeit und der Sozialhilfe) sind erforderlich. Entscheidend sind die Arbeitsfelder, die altersgerecht, anspruchsvoll, sinnstiftend und gesellschaftlich nützlich für Menschen, Regionen und Betriebe sein sollen. Sollte eine SGB-III-Förderung nicht bald einzurichten sein, sind Modellversuche in Ko-Finanzierung von Bund, Ländern und Kommunen denkbar.

Drittens haben sich die Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Strukturentwicklungsgesellschaften (ABS-Gesellschaften) in Ost- und Westdeutschland als unverzichtbare Beschäftigungsdienstleister vor Ort, als Projekt- und Strukturentwickler in den Regionen und – wegen der verbreiteten kommunalen Beteiligung – als Träger kommunaler Beschäftigungs- und Bildungsmaßnahmen bewährt. Ihre Grundfinanzierung einschließlich kompetenter Geschäftsführung sollte daher mittelfristig – Thüringen hat z. B. drei Jahre Förderung – von den Ländern gesichert werden, wenn gewisse Qualitätsstandards und Innovationsleistungen erbracht sind. Diese Gesellschaften organisieren neue Arbeitsfelder, entwerfen Projekte, führen strukturverbessernde Maßnahmen für viele Teilnehmer durch und fungieren als Auffanglösung bei unvermeidlichen Entlassungen. Die Beteiligung solcher Gesellschaften (soweit sie als Wirtschaftsunternehmen verfaßt sind) an ABM und SAM ist zu ermöglichen, erwirtschaftete Überschüsse sind – über die Finanzierung der Grundmittelausstattung hinaus – in die Projektarbeit zu stecken.

Viertens haben sich bei arbeitslosen jungen Menschen und Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik sogenannte „4-B“-Ansätze bewährt, die die Menschen bei Arbeits-, Sozial- und Jugendämtern – möglichst als förderwürdig eingestuft – abholen, sie beraten, bilden und beschäftigen sowie beim Abschluß von Ausbildungs- und Arbeitsverträgen sowie über deren gesamte Laufzeit betreuen. Entsprechende Eingliederungspläne mit Einschaltung der genannten Ämter, der Bildungs- und Beschäftigungsträger sowie geeigneter Betriebe unter

kompetenter und sozialpädagogischer Durchführung schaffen die Gewähr für Betriebe zwecks dauerhafter Integration.

Fünftens hat sich die Praxis der freien Förderung nach § 10 SGB III, für die 1998 rund 550 Millionen DM für etwa 100 000 Geförderte ausgegeben wurden, von einer Art Verlegenheitslösung zu einem innovativen Ansatz mit inhaltlich interessanten Förderungen¹³ – 1999 stehen bis zu zehn Prozent des Eingliederungstitels, d. h. über 27,4 Milliarden DM, bereit – entwickelt. Sie wurde geöffnet zur Projektförderung, zur kommunalen Infrastrukturförderung von monatlich 5 000 DM an Personal- und Sachkosten bei 30 Prozent Eigenbeteiligung, zur einjährigen Arbeitskostenfinanzierung einschließlich SV-Beiträgen für qualifizierte Jugendliche mit Nachbeschäftigungspflicht, zur Umwandlung geringfügiger Beschäftigung in sozialversicherte Teilzeitbeschäftigung, zur Unterstützung von Existenzgründungen. Gerade Projekte für Langzeitarbeitslose werden durch freie Förderung interessant.

Sechstens haben die neuen Bundesländer eine Reihe von ostspezifischen Vorschlägen vorgelegt und sich in die kurzfristige Nachbesserung des SGB III eingebracht¹⁴. Sie sind in den vorstehenden Anregungen generalisiert großenteils enthalten.

2. Das Mainzer Modell für netto besser bezahlte Beschäftigung und Familienförderung

Drei Probleme bereiteten in den letzten Jahren größte Sorgen: die auch durch die Neuregelung ungebremste Ausuferung geringfügiger Beschäftigung, der angeblich zu geringe Arbeitsanreiz für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger und die Arbeitsarmut bei Familien mit Kindern und geringen Erwerbseinkommen.

Das *Mainzer Modell*¹⁵ geht von der Tatsache aus, daß zwar fünf bis sechs Millionen geringfügige 630-DM-Arbeitsverhältnisse bestehen, aber kaum sozialversicherte Arbeitsverhältnisse bis zu 1 400 DM im Monat.

Es sieht daher vor, daß

– bis 630 DM in den Steuerklassen I bis V der Arbeitgeber den vollen Rentenbeitrag zahlt, der

13 Vgl. Christian Brinkmann/Walter Schmitt, Evaluation und Potentiale zur Weiterentwicklung der „Freien Förderung“ nach § 10 SGB III, in: *ibv*, Nr. 1 vom 6. Januar 1999, S. 51–59.

14 Vgl. Rolf Baumann u.a., Memorandum „Arbeitsmarktpolitik für die neuen Bundesländer“, Arbeitsheft Nr. 1 der Otto Brenner Stiftung, Berlin 1998.

15 Vgl. Frankfurter Rundschau, Nr. 274 vom 25. November 1998. Ich danke Ulrich Cramer vom Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt für die Anregungen.

Arbeitnehmer nichts, aber den Rentenanspruch erwirbt; bei Zweitbeschäftigungen der Steuerklasse VI besteht für beide die normale Sozialversicherungspflicht;

– oberhalb von 630 DM Ledige (Steuerklasse I, II und IV) bis zu 1 550 DM und Verheiratete (Klasse III) bis zu 3 100 DM vom Staat aus Steuermitteln einen abschmelzenden Zuschuß zum Sozialversicherungsbeitrag erhalten, während der Arbeitgeber wie bisher seinen normalen SV-Anteil übernimmt;

– Familien mit Kindern und Sozialversicherungsanspruch bis zu 150 DM Zuschlag zum Kindergeld erhalten, das linear an die Wohngeldberechtigung geknüpft ist, also bei geringen Erwerbseinkommen anfällt.

Dieses Modell löst gleichzeitig die drei genannten Hauptprobleme, schafft mehr Anreize zur Beschäftigung, drängt die geringfügige zurück und verzichtet auf einen Niedriglohnsektor¹⁶, der lediglich den Druck auf das untere Einkommensegment verstärkt. Bei der geschilderten niedrigsten Arbeitseinkommensquote, bei Vollzeittagesverdiensten von lediglich 70 bis 80 DM, bei fünf bis sechs Millionen geringfügig Beschäftigten, bei einem Drittel aller Arbeitnehmer ohne ganzjährige Beschäftigung, also ohne (volle) Sonderzahlungen, bei rund einer Million praktisch in Höhe des Arbeitslosengeldes oder wenig darüber entlohnten Teilnehmern an Arbeitsmarktmaßnahmen, bei immer mehr verbreiteter untertariflicher Bezahlung in der Wirtschaft, insbesondere in den neuen Ländern, und bei zunehmender Lohndifferenzierung nach unten sind konstruktive Lösungen wie das Mainzer Modell gefragt. Die Bundesregierung arbeitet an einem Brückenmodell zwischen den 630-DM-Jobs und darüber liegenden Einkommen, um die Attraktivität sozialversicherter Beschäftigung in den unteren Lohngruppen zu erhöhen.

3. Regionale Dezentralisierung und Institutionalisierung der Arbeitsmarktpolitik

Der lokal-regionale Ansatz der Arbeitsmarktpolitik vor Ort, in konkreten Betrieben und Verwaltungen, mit Bildungs- und Beschäftigungsträgern und in Projekten bindet die örtlichen Akteure in die Ideenfindung, Projektgenerierung und Entscheidungsgremien ein, die in pluralistischer Zu-

sammensetzung und unter Beteiligung der finanzierenden Stellen votieren. Dadurch entstehen innovative Ansätze, Experimente, neue Erwerbsformen und Arbeitszeitmuster, neue Verbindungen von Bildung, Arbeit und sozialer Sicherung, neue Beschäftigungsfelder, Markterkundungen und vielleicht neue Märkte. Regional- und Landesbeiräte, Regionalstellen möglichst für jede Planungsregion eines Landes und kommunale Beschäftigungsämter/Fachstellen/Sonderbeauftragte möglichst in allen 323 Landkreisen bzw. kreisfreien Städten gehören dazu. Schließlich haben die Arbeitsämter mit der Dezentralisierung ihrer Ausgabeentscheidungen und Dienstleistungen in Geschäftsstellen vor Ort den lokal-regionalen Ansatz mitgestaltet.

Alles zusammen gehört zur unerläßlichen arbeitsmarktpolitischen Infrastruktur, die finanziert werden muß, dafür aber auch Wirkungen und Ausgabeneffizienz garantiert. Will man die beschäftigungspolitische Verantwortung von Betrieben und Kommunen stärken, sind Service-Betriebe, Arbeitnehmerpools, Zweck- und Arbeitsförderbetriebe, soziale Wirtschaftsbetriebe und Existenzgründungen sowie kombiniert gemeinnützige und gewerbliche Arbeitnehmerüberlassung wichtig. Neben Vergabe-ABM- und -SAM mit zugewiesenen Arbeitslosen aus den Arbeitsämtern einschließlich Vergabemehraufwand, Sachkosten und verstärkter Landesförderung könnten derartige betriebsförmige, wirtschaftsnahe Einrichtungen geeignete Arbeitnehmer qualifizieren und für örtliche Betriebe und Projekte vorhalten. Dahinter steht ein aktivierendes Staatsverständnis, das mit Regeln, Entscheidungsverfahren und Ko-Finanzierungen Anreize schafft, so daß Betriebe und Kommunen ihre beschäftigungspolitische Verantwortung stärker wahrnehmen.

Erste Auffangnetze gegen Arbeitslosigkeit sind in Betrieben nötig, also rückt die Bestandspflege von Betrieben einschließlich Vorkehrungen für betriebliche Notlagen mit Personalüberhang in den Mittelpunkt örtlicher Beschäftigungsdienstleistungen. Wenn die genannten Institutionen und Infrastrukturen bestehen, kann rasch – ohne den Umweg über die Arbeitslosigkeit – geholfen werden. Einzelbeispiele von professionellem Krisenmanagement waren sehr erfolgreich.

4. Arbeitszeitpolitische Wege aus der Arbeitslosigkeit

Die beschäftigungssichernde und mitunter -schaffende Wirkung von Arbeitszeitverkürzungen und -flexibilisierungen¹⁷ ist inzwischen anerkannt; nicht wenige Betriebe gehen diesen Weg. Doch fehlen vor allem Verbindungen zwischen einer

16 Vgl. Ralf Sitte, Schafft Arbeit um jeden Preis zusätzliche Beschäftigung? Mögliche Effekte von Kombilöhnen angesichts der Erfahrungen mit schon bestehenden Lohnsubventionen, in: Arbeit- und Sozialpolitik, (1998) 11/12, S. 35–43; Ute Klammer/Gerhard Bäcker, Niedriglöhne und Bürgerarbeit als Strategieempfehlung der Bayerisch-Sächsischen Zukunftskommission, in: WSI-Mitteilungen, (1998) 6, S. 359–370.

betrieblichen Neuverteilung von Ausmaß, Lage und Jahresentwicklung der Arbeitszeiten mit der Einstellung von Arbeitslosen auf organisatorisch neu zu arrangierenden Arbeitsplätzen:

– Aus den 1998 bezahlten 1,83 Milliarden Mehrarbeitsstunden könnten zwischen 300 000 und 400 000 Arbeitsplätze entstehen, wenn Jahreskonten mit kurzen Ausgleichsvorschriften und Regeln für Einstellungen bei überzogenen Zeitkonten vereinbart würden. Zugunsten von Arbeitslosen reduzierte Mehrarbeit bedeutet aber für die Arbeitnehmer verringerte Arbeitszeit mit Lohnkürzung pro Stunde, für das Management Verlust an Flexibilität bei Auftragsannahme und -erledigung, für die Personalvertretung Machtverlust in der Genehmigungspraxis. Mag sein, daß hier eine Insider-Allianz Einstellungen von Arbeitslosen erschwert.

– Der Tarifabschluß zur Beschäftigungsförderung in der niedersächsischen Metallindustrie sieht für den Fall, daß an elf Arbeitnehmer, die ihre Arbeitszeit von 35 auf 32 Stunden verkürzen, damit ein Arbeitsloser mit 32 Stunden beschäftigt werden kann, eine Prämie von zwei Dritteln des Lohnverzichts aus einem von beiden Tarifparteien gespeisten, unternehmensunabhängigen Fonds vor; ein Drittel tragen die Arbeitnehmer bei, die weniger arbeiten und Zeitsouveränität gewinnen¹⁸.

– Stellvertretungsmodelle auf allen Qualifikationsebenen erlauben die Freistellung von der Erwerbsarbeit zu beliebigen Zwecken und die Vertretung durch vorher qualifizierte Arbeitslose. Die vermiedenen Kosten der Arbeitslosigkeit (von 37 800 DM in 1997 pro Person und Jahr) könnten in den Lohnausgleich eingebracht werden.

– Teilzeitarbeit, Altersteilzeit und andere Arbeitszeitverkürzungen pro Jahr ohne Lohnausgleich sowie das geschilderte „Mainzer Modell“ mit Anreizen zu sozialversicherter Teilzeit statt geringfügiger Jobs eröffnen viele Neuverteilungsmöglichkeiten der Arbeit zugunsten der Arbeitslosen. Eine Teilzeithilfe könnte denjenigen gezahlt werden, die freiwillig auf Vollzeit verzichten und Platz für Arbeitslose schaffen.

– Neuartige Formen der Freistellung von Arbeit zu Bildungs- und Qualifizierungszwecken sind nötig, um hier und da behaupteten Fachkräftemangel (zu Marktlöhnen?), altersbedingten Qualifikati-

onsbedarf und den Generationswechsel in Handwerks- und Mittelstandsbetrieben zu bewältigen.

– Die Rente mit 60 Jahren für bis zu 2,8 Millionen Arbeitnehmer, befristet bis zum Jahr 2004 und finanziert mit 0,5 Prozent der Lohnsumme, aber steuer- und sozialabgabenfrei, schafft starke Entlastung.

Alle diese Ideen sind bisher nicht in großem Stil zugunsten der Arbeitslosen umgesetzt worden. Die ungünstige Reallohnentwicklung, die Ungewißheit über die Auswirkungen auf die eigene soziale Sicherung, vor allem im Alter, die Unberechenbarkeit der Teilnahme an Arbeitsfördermaßnahmen, die unzulänglichen Gegenleistungen in Form von mehr Freizeit und Zeitsouveränität und die unvollendete Diskussion über einkommensabhängigen Teillohnausgleich unter Einsatz ersparter Kosten der Arbeitslosigkeit stehen arbeitszeitpolitischen Wegen aus der Arbeitslosigkeit immer wieder entgegen.

5. Erprobung zusätzlicher Wege in der Arbeitsmarktpolitik

Ein gleichnamiges Förderprogramm des Bundes will modellhaft innovative Projekte anstoßen, die mit dem herkömmlichen Instrumentarium nicht förderbar sind. Die Projekte der BA lassen sich folgenden Förderfeldern zuordnen:

– Eingliederung von arbeitslosen Berufsrückkehrerinnen unter Nutzung flexibler Arbeitszeitsysteme, Telearbeit, Telelearning;

– Erhöhung der Mobilität schwervermittelbarer Arbeitsloser;

– Unterstützung überbetrieblicher Ausbildungsverbände bei einem Stammbetrieb mit Übernahmegarantie der beteiligten Partnerbetriebe;

– Aufbau von Dienstleistungszentren; insbesondere für die Bereiche Haushalt, Familie, Unternehmensbetreuung, soziale Dienste, Bürgerservice;

– Eingliederung von arbeitslosen Jugendlichen und Aussiedlern in die Arbeitswelt durch berufspraktische Ausbildung, arbeitsplatzbezogenen Unterricht; sozialpädagogisch orientierte Bildungsmaßnahmen für benachteiligte Jugendliche;

– Verbesserung der Vermittlungsaktivitäten unter Nutzung des Internet;

– Verbesserung der Vermittlung von Saisonkräften für landwirtschaftliche Betriebe durch die Bildung von Vermittlungspools;

– Schaffung von Dauerarbeitsplätzen aus Beschäftigungsprojekten durch die Unterstützung von

17 Neueste Befunde liefern Herbert Düll/Peter Ellguth, Kontinuität und Wandel betrieblicher Arbeitszeitmuster. Empirische Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel. Schriftenreihe der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund – Berlin 1998.

18 Vgl. Heidi Hasse, Vom Krisen- zum Gestaltungsmodell, in: Akteur, Arbeitsmarktpolitik in Thüringen und Europa, 3 (1998) 11, S. 25–26.

Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit Bedrohten bei der Gründung selbständiger Existenz;

– Arbeit statt Sozialhilfe für Langzeitarbeitslose¹⁹.

Ideenbörsen, Projektlisten, Modellversuche, innovative Ansätze, Initiativen – Erfahrungen mit neuen Wegen aus der Arbeitslosigkeit gibt es genug. Sie sind zusammenzuführen, zu bewerten und bei Eignung zu generalisieren. Die „freie Förderung“ könnte zu einem echten Experimentierfeld umgestaltet werden. Einige Bundesländer sind besonders experimentierfreudig, Arbeit, berufliche Qualifizierung und soziale Sicherung innovativ mit örtlichen Arbeiten zu kombinieren.

6. Einbeziehung in die Arbeitsmarktpolitik, ohne Leistungsbezieher nach dem SGB III zu sein

Arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger, Aussiedler und andere „Neuankömmlinge“, Menschen, die noch nicht oder nicht mehr Bezieher von Leistungen nach dem SGB III sind, benötigen einen Zugang zur Arbeitsförderung. In der Perspektive wird gerade die erstgenannte Gruppe durch verbesserte Kooperation und Kostenbeteiligung zwischen Sozial- und Arbeitsamt einzubeziehen sein. Solange die Kommunen als Hauptträger öffentlicher Investitionen nicht aktiv werden können, weil die „Kommunalisierung der Kosten von Langzeitarbeitslosigkeit“, steigende Sozialhilfeausgaben – Ende 1997 gab es 2,89 Millionen Sozialhilfeempfänger, eine Zunahme von 7,6 Prozent gegenüber dem Vorjahr – und steigende Ausgaben für Personal und Schuldzinsen sie erdrosseln, sind vor Ort auch kaum beschäftigungspolitische Aktivitäten zu erwarten. Regional unterscheiden sich die Kommunen je nach ihrer Finanzlage stark in ihren Maßnahmen für Arbeit und Ausbildung statt Sozialhilfe. Hier kann mehr gemacht werden, z. B. durch zweckgebundene Direktzuweisungen des Bundes an die besonders betroffenen Kommunen für Qualifizierung und Beschäftigung sowie die nötige Personal- und Infrastruktur.

7. Förderprogramm Frau und Beruf

Trotz § 8 SGB III als Fördergrundsatz, Leitlinie und Querschnittsaufgabe, trotz der überdurchschnittlichen Beteiligung von Frauen an der Arbeitsmarktpolitik, trotz spezieller Förderprogramme, innerbetrieblicher Frauenförderung und hauptamtlicher Frauenbeauftragter – die Arbeitslosigkeit von Frauen ist zu hoch, die Berufsnot der jungen Frauen nicht behoben, ihre Ausbildung in

29 neu geordneten und zukunftsweisenden Berufen unterdurchschnittlich, ihre berufliche Weiterbildung unzureichend und nicht hochwertig.

Besondere Hoffnungen werden daher an Frauenförderungen als zentrales Querschnittsthema der EU-beschäftigungspolitischen Leitlinien, der nationalen Umsetzung und des Bündnisses für Arbeit geknüpft. Christine Bergmann hat als Bundesministerin ein Förderprogramm Frau und Beruf konzipiert, dessen Bezeichnung und Ankündigung hohe Erwartungen wecken.

Wenn die Gesamtpolitik der Bundesregierung den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen größere Bedeutung als bislang beimißt, so sieht sie zwar wegen Maastricht und der Verschuldungsgrenze in Höhe öffentlicher Investitionen (Art. 115 Grundgesetz) weder aktuell noch mittelfristig Spielraum für kreditfinanzierte Beschäftigungsprogramme, wohl aber Möglichkeiten für wachstumsstärkende Maßnahmen. Überschüsse im US-Bundeshaushalt belegen die Früchte expansiver Beschäftigungspolitik. Ob die Neuverschuldung von erlaubten drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes bis zum Jahr 2002 auf ein Drittel zurückgefahren und die Staatsquote unter 45 Prozent gesenkt werden muß, kann beschäftigungspolitisch hinterfragt werden. Europäische Beschäftigungspolitik braucht auch zusätzliches Geld. Wie es nicht mehr Arbeit durch weniger Recht gibt, so auch nicht mehr Arbeit bei unverändertem Mitteleinsatz.

Die Arbeitsmarktpolitik hat ihre Entlastungsleistung erstaunlich flexibel hochgefahren, viel experimentiert und Vorkehrungen finanzieller, instrumenteller und infrastruktureller Art getroffen, um stetig und berechenbar Arbeitslosigkeit abzubauen.

Dies wird auch mit der für 2000/2001 geplanten echten Novelle des SGB III so bleiben. Die Arbeitszeitpolitik hat ihre Beschäftigungswirkung noch nicht ausgeschöpft.

Es gibt also Wege²⁰ aus der Arbeitslosigkeit – wir müssen sie nur gehen. Der Worte²¹ sind genug gewechselt, laßt uns nun endlich Taten sehen!

20 Vgl. Christine Bergmann/Ursula Engelen-Kefer/Beirat Arbeitsmarktpolitik der Senatsverwaltung Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Berliner Memorandum. Innovation, Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerb, Strategien zur Halbierung der Arbeitslosigkeit, Berlin, April 1997.

21 Zu inhaltlichen Kontroversen wird verwiesen auf: Autorenteam des Beirats Berufliche Bildung und Beschäftigungspolitik der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, des Arbeitskreises Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) und des Arbeitskreises AFG-Reform beim Vorstand der IG Metall, Die Sackgassen der Zukunftskommission. Streitschrift wider die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Bd. 33, Berlin 1998.

19 Vgl. Bericht des Parlamentarischen Staatssekretärs beim BMA an den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages vom 21. April 1998, S. 6.

Karl Georg Zinn: Massenarbeitslosigkeit und Massenwohlstand. Das Janusgesicht unseres Kapitalismus zum Jahrhundertende und die Optionen der Beschäftigungspolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14–15/99, S. 3–13

Dauer und Ausmaß der Massenarbeitslosigkeit der Industrieländer lassen sich nicht durch kurzfristige, punktuelle Symptombetrachtung erklären. Angemessen ist vielmehr eine historisch dimensionierte, langfristige Ursachenanalyse. Hierbei erweisen sich die prognosetüchtigen Theorien von John Maynard Keynes und Jean Fourastié zur Entwicklung reifer Volkswirtschaften als tragfähige Grundlage für Diagnose und Therapie der aktuellen Beschäftigungsprobleme. Ein kurzer Überblick zu Theorie und Prognose des Strukturwandels und der Stagnationstendenz wird ergänzt durch Überlegungen zum Wachstums- bzw. Beschäftigungspotential von Produktinnovationen. Vor diesem Hintergrund erfolgt die Diskussion über die jüngst als beschäftigungspolitische Referenzmodelle hervorgehobenen Länder Dänemark, Großbritannien, Niederlande und USA. Die arbeitsmarktpolitische Laissez-faire-Strategie, insbesondere die angelsächsische Flexibilisierungs- und Lohnspreizungspolitik, wird sowohl aus sozialetischen als auch ökonomischen Gründen kritisiert. Als beschäftigungspolitisch erfolgreiche Alternative sieht der Verfasser eine Kombination verschiedener Instrumente, die u. a. nachfrage- und arbeitszeitpolitische Maßnahmen umfaßt, wie sie auch in dem 1996 vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vorgelegten Handlungskonzept vertreten wird.

Lothar Funk: Personelle Einkommensverteilung, Arbeitsproduktivität und Beschäftigung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14–15/99, S. 14–23

Vor allem in den angelsächsischen Volkswirtschaften hat sich bei längerfristig konstanter oder sinkender Arbeitslosigkeit (USA bzw. Großbritannien) die Ungleichheit in der Einkommens- und Lohnstruktur auffällig erhöht. In Deutschland ist hingegen bei im wesentlichen konstanter Lohn- und Einkommensverteilung die Arbeitslosigkeit über einen längeren Zeitraum treppenförmig und scheinbar irreversibel nach volkswirtschaftlichen Schocks, wie beispielsweise den Ölpreisen oder der Wiedervereinigung, angestiegen. Hieraus wird häufig geschlußfolgert, Volkswirtschaften könnten nur zwischen einer zunehmend unbefriedigenderen Verteilungssituation oder einer hohen bzw. steigenden Arbeitslosigkeit wählen. Dem widersprechen aber die Erfahrungen einiger anderer Volkswirtschaften. Die Niederlande oder Japan sind Beispiele, die bei wenig geänderter Lohn- und Einkommensverteilung durch eine seit längerem sinkende bzw. im internationalen Vergleich sehr niedrige Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sind. Thematisiert werden auch Interpretationsprobleme der Arbeitsproduktivitätsentwicklung und der Zusammenhang zwischen Wachstum und Verteilung, bevor wirtschaftspolitische Schlüsse gezogen werden.

Sabine Leutenecker: Der Erfolg des amerikanischen Beschäftigungsmodells und seine Ursachen. Gesicherte Erkenntnis oder vage Vermutungen?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14–15/99, S. 24–30

Die Arbeitsmarktentwicklung in den Vereinigten Staaten von Amerika wird in Deutschland mit Interesse und Bewunderung verfolgt. Eine seit Jahren sinkende Arbeitslosenquote und ein stetig steigendes Beschäftigungswachstum scheinen nahelegen, aus dem amerikanischen „Modell“ Lehren für den deutschen Arbeitsmarkt zu ziehen. Dabei konzentrieren sich die Vorschläge regelmäßig auf eine Übernahme der flexiblen Ausgestaltung zentraler Arbeitsmarktinstitutionen. In diesem Aufsatz wird versucht, die vermuteten Zusammenhänge zwischen dem institutionellen Rahmen des Arbeitsmarktes und der beschäftigungspolitischen Bilanz der Vereinigten Staaten empirisch zu beleuchten. Es wird gezeigt, daß sich der vermutete Zusammenhang zwischen flexiblen Arbeitsmarktinstitutionen und einer positiven Beschäftigungsentwicklung sowie einem aktuell niedrigen Niveau der Arbeitslosigkeit auch empirisch untermauern läßt. Andere vermutete Effekte, wie die verbesserte Integration von Problemgruppen in den Arbeitsmarkt, ließen sich jedoch nicht beobachten. Die Suche nach den beschäftigungspolitischen Lehren des amerikanischen Modells für Deutschland müßte deshalb ausgedehnt werden.

Jürgen Kühl: Neue Wege aus der Arbeitslosigkeit

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14-15/99, S. 31-38

Der Rückgang der Arbeitslosigkeit - Ende Januar 1999 um 368 000, immerhin um 7,6 Prozent gegenüber dem Vorjahr - war hauptsächlich aktivierender, expansiver und innovativer Arbeitsmarktpolitik zu verdanken, während bis Anfang 1998 gravierende Mittelkürzungen und Restriktionen vorgenommen wurden sowie Sparabsichten vorherrschten. Auf finanziell hohem Niveau verstetigt und verstärkt um das 100 000-Stellen-Programm für junge Menschen, zielt Arbeitsmarktpolitik auf Vermeidung weiterer Arbeitslosigkeit in Millionenhöhe. Neue Wege aus der Unterbeschäftigung bedürfen EU-weiter Beschäftigungspolitik im Rahmen eines durchfinanzierten Beschäftigungspaktes und der entsprechenden EU-Leitlinien. Deren nationale Umsetzung, die Beschäftigungswirkungen eines Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit sowie die Arbeitszeitpolitik verheißen mittelfristig einen Millionenabbau der Arbeitslosigkeit, unterstützt vom rückläufigen Erwerbspersonenpotential.

Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem
Inhaltsverzeichnis
Sach- und Personenregister



25,- DM

Jahrgang 1998

Noch begrenzt vorrätig (Preise w. o.): **Jahrgänge 1992 - 1997**

Erscheinungstermin Jahrgang 1998: **April 1999**



Bundeszentrale
für politische
Bildung

Bestell-
Adresse:

Das Parlament,
Fleischstraße 62-65.

Vertriebsabteilung
54290 Trier