



Frankfurter Institut  
Kleine Handbibliothek • Band 17

Der tiefgreifende Wandel der neunziger Jahre stellt alles bislang Gewohnte weltweit in Frage. Er legt zugleich die Schwächen unserer eigenen Gesellschaft und ihrer Einrichtungen bloß. In solcher Zeit ist beides geboten: kritische Rückschau und ein unverstellter, ordnender Blick nach vorn.

Die kleine Handbibliothek des Frankfurter Instituts geht dazu wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Grundfragen nach. Sie sucht – wissenschaftlich fundiert und allgemein verständlich – Antwort und Orientierung zu geben, damit wir die Veränderungen steuern und gestärkt aus ihnen hervorgehen können.

Horst M. Schellhaaß

# Die Zukunft des Arbeitsmarktes Wege zu mehr Beschäftigung

Mit einem Vorwort  
von Gert Dahlmanns

## **Der Autor**

Horst M. Schellhaaß ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftstheorie an der Technischen Universität Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte sind Markt und Wettbewerb, staatliche Regulierung sowie die Funktionsfähigkeit von Arbeitsmärkten.

© Mai 1996

Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik  
Kaiser-Friedrich-Promenade 157, 61352 Bad Homburg

ISBN 3-89015-052-7

# Inhalt

## **Wenn Arbeit nicht mehr auf den Markt darf**

### **Vorwort**

Gert Dahlmanns

7

## **Die Zukunft des Arbeitsmarktes – Wege zu mehr Beschäftigung**

Horst M. Schellhaaß

### **I. Einführung**

17

### **II. Arbeitsmarktprobleme im Strukturwandel**

20

1. Unternehmensstrategien und Personalanpassung im Strukturwandel

20

2. Tarifpolitik und Strukturwandel

22

3. Arbeitsmarktprobleme beim Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft

26

### **III. Strategien zur Steigerung des Beschäftigungsniveaus**

29

1. Die Flexibilisierung der Arbeitszeit

32

1.1. Die Beschäftigungswirkungen einer vorübergehenden Verkürzung der Arbeitszeit

32

1.2. Die Beschäftigungswirkungen einer dauerhaften Flexibilisierung der Arbeitszeit

37

2. Arbeitsplatzbezogene Flexibilisierung der Löhne

42

2.1. Lohnflexibilisierung zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in den Dienstleistungen

43

2.2. Lohnflexibilisierung zur Sicherung von Arbeitsplätzen in gefährdeten Unternehmen

51

3. Der Umbau der sozialen Absicherung im Betrieb	57
3.1. Überprüfung der Personalzusatzkosten	58
3.2. Flexibilisierung des Kündigungsschutzes	61
<b>IV. Strategien zur Abschwächung der strukturellen Arbeitslosigkeit</b>	<b>70</b>
1. Arbeitnehmerbezogene Flexibilisierung der Löhne	71
2. Die aktive Arbeitsmarktpolitik	79
2.1. Zielkriterien für die aktive Arbeitsmarktpolitik	80
2.2. Dezentralisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik	82
3. Der Zweite Arbeitsmarkt zwischen Qualifizierung und Sozialpolitik	86
4. Einkommenssicherung durch eine negative Einkommensteuer	91
<b>V. Politische Durchsetzbarkeit der beschäftigungspolitischen Strategien</b>	<b>97</b>
1. Das politische Kalkül zugunsten der Arbeitsplatzinhaber	98
1.1. Das politische Lohnniveau	98
1.2. Die politische Lohnstruktur	101
2. Das politische Kalkül zugunsten der Arbeitslosen	105
<b>VI. Zusammenfassung der Ergebnisse</b>	<b>110</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>123</b>

## Wenn Arbeit nicht mehr auf den Markt darf

**Gert Dahlmanns**

Arbeitslosigkeit. Kein Thema beschäftigt und beunruhigt die Menschen in Deutschland heute so wie dieses, an keinem machen sich so viele Fragen und Zukunftsängste fest. Kaum eines füllt unablässig so viele Buch- und Zeitungsseiten mit einer wahren Inflation von Titeln und Vorschlägen. Kaum ein Gegenstand birgt so viel gesellschaftlichen Sprengstoff und wird von den verschiedensten Seiten in einem solchen Maße zur Verfolgung eigener machtpolitischer Ziele instrumentalisiert. Darüber ist der Blick für die eigentlichen Ursachen der Arbeitslosigkeit immer weiter eingetrübt worden.

Die Parabel von der Erziehung des kleinen Königs könnte den Blick wieder schärfen helfen. Daß er dereinst das Urteil „Kopf ab“ würde fällen können, war dem Sproß bereits geläufig. Daß der hernach erteilte Befehl „Kopf-wieder-auf“ sich aber kaum vollziehen läßt, das wollte ihm nicht in den Sinn. Uns, den übermütig-unbedarften Königskindern im Deutschland des späten 20. Jahrhunderts, offenbar auch nicht. In jahrzehntelanger, konsequenter Kleinarbeit – und, wie immer, mit der besten aller Absichten – haben wir unserem einst lebendigen, für einen hohen Beschäftigungsgrad sorgenden Arbeitsmarkt den Kopf abgeschlagen und dadurch Millionen von Menschen zu Arbeitslosen gemacht. Jetzt, erschreckt von dem Ergebnis, verlangen wir die sofortige Korrektur und stellen fest: Es geht nicht. Da hilft kein Machtwort, keine Straßendemonstration und kein Trick. Der Kopf muß erst wieder anwachsen. Und dazu bedarf es viel.

## „Kopf ab“

Wenn sich, vor zwei oder drei Jahrzehnten beginnend, Verschwörer zusammengetan hätten, um Deutschland langfristig von innen heraus wirtschaftlich und moralisch zu schwächen, die öffentlichen Finanzen zu zerrütten, die soziale Sicherheit seiner Menschen zu untergraben und ihnen die Erwerbsarbeit wegzunehmen, kurz, die lebenswichtigen und Halt gebenden Systeme ins Wanken zu bringen, sie hätten es nicht besser anstellen und kaum erfolgreicher sein können. Die Verschwörer sind leicht dingfest zu machen: wir selbst, die wir in großem übergreifendem gesellschaftlichen Konsens doch nur eines wollten – ein paradiesisches Modell Deutschland schaffen und es mit garantiertem Wohlstandszuwachs konservieren.

Die seitherige Entwicklung einiger weniger volkswirtschaftlicher Kerndaten belegt besser als Worte, in welche Situation wir uns mit dieser Einstellung hineinmanövriert haben.

- Jede zweite Mark wird heute über öffentliche Budgets und soziale Kassen umgeleitet. Das ist eher Kennzeichen einer „Staatwirtschaft“. Die mittlerweile erreichte Staatsquote von 54 Prozent und eine Gesamtabgabenquote von über 46 Prozent sind mit einer Marktwirtschaft, die „sozial“ sein will, nicht mehr vereinbar.
- Mitte 1996 wird mit der Einführung der zweiten Stufe der Pflegeversicherung erstmals eine weitere Schallmauer durchbrochen. Der Gesamtbeitrag für die Sozialversicherung (Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung) wird dann 40 Prozent des Bruttolohns überschreiten. 1979 lag er noch bei 26,5 Prozent.



- Der Verlust Deutschlands an Weltmarktanteilen ist besorgniserregend. Die bei uns vorgenommenen ausländischen Direktinvestitionen betragen inzwischen nur noch ein Zehntel der deutschen Investitionen in anderen Ländern. Doch nicht diese sind alarmierend, sondern die Tatsache, daß ausländische Investoren einen immer weiteren Bogen um Deutschland machen.

Schon diese Daten lassen den eigentlichen, bis heute weit-  
hin verdrängten Kern der Arbeitslosigkeit in Deutschland  
sichtbar werden – die immer höher gewordenen Arbeitskos-  
ten in unserem Land und die im gleichen Atemzug immer  
schwächer werdenden Investitionsanreize. Wir haben von  
allen Seiten eine Abwärtsspirale in Gang gesetzt, die sich  
auch heute noch weiter dreht. Ihre verhängnisvolle Kon-  
struktion: Erstens immer mehr staatlich-kollektive und tar-  
rifliche Wohltaten bis zu einem in der Welt beispiellosen  
Standard. Zweitens, im Gegenzug dafür, immer höhere  
staatliche Abgaben und kollektive Abzüge vom Einkom-  
men. Drittens, nun wieder in Kompensation für letzteres,  
noch höhere Löhne. Und viertens, als Ergebnis davon,  
immer weiter steigende Arbeitskosten, auch sie inzwischen  
„über alles in der Welt“. Die Folgen davon sind mit Händen  
zu greifen. In Deutschland arbeiten und fertigen zu lassen  
rentiert sich für potentielle Arbeitgeber immer weniger.  
Und hier zu arbeiten und sich ins Zeug zu legen lohnt sich  
oft auch für den Arbeitnehmer nicht mehr, ganz gleich, ob  
es sich um Besserverdienende oder Geringverdiener han-  
delt, für die Sozialhilfebezüge oft interessanter sind als ein  
von der Begehrlichkeit der öffentlichen Hände skelettiertes  
Arbeitseinkommen. So kann eine Volkswirtschaft nicht  
funktionieren.

Mit den Kriterien der Vernunft ist einer solchen Entwicklung nicht mehr beizukommen. Schon jetzt stehen nüchterne Beobachter fassungslos vor dem Phänomen, mit welcher verblüffenden Mischung aus Unbedarftheit, Fanatismus und Trägheit Politiker aller Couleur, Funktionäre des Gewerkschafts- wie des Arbeitgeberlagers und Vertreter aller durchorganisierten Interessen sich in diesen satten sechziger bis neunziger Jahren über jede wirtschaftliche Vernunft und alle offenliegenden Daten einschließlich der eigenen Bevölkerungsentwicklung hinweggesetzt haben, um in verantwortungsloser Vorzugsbefriedigung populärer Gegenwartsinteressen die Existenzgrundlage des Volkes und die Chance der nächsten Generationen aufs Spiel zu setzen.

Wenn uns, hoffentlich rechtzeitig noch, die Augen aufgehen, werden wir verständnislos vor dem stehen, was da angerichtet wurde, und nicht begreifen, daß es dazu kommen konnte. Wie konnten wir einerseits fast alle soziale Sicherheit am Arbeitsverhältnis festmachen, andererseits den Faktor Arbeit aber so verteuern, daß immer weniger Arbeitsverhältnisse übrigbleiben? Wie konnte eine ganze Gesellschaft und ihre Vertreter in Gestalt der Tarifpartner, assistiert von Staat und Parteien, jahrzehntelang im wesentlichen einer einzigen einfalls- und zukunftslosen Devise huldigen, die da hieß: weniger Arbeit, mehr Lohn und größere Sicherheit? Wie konnten die Ergebnisse der darauf zielenden rituellen Verhandlungen dann flächendeckend über das ganze Land gelegt werden wie eine Eisschicht, unter der sich keine Differenzierung nach Branchen, Regionen oder Fähigkeiten mehr regen durfte? Nicht weniger verblüffen wird die Tatsache, wie verkrampft die Wortführer dieser Gesellschaft an jedem Buchstaben ihrer sogenannten Errungenschaften festhalten – vom rechtzeitigen abendlichen Zusperrern der Geschäfte und Läden im Land

bis zum kompromißlosen, von Einstellungen abschreckenden Kündigungsschutz – um diese Errungenschaften damit letztlich allesamt zu gefährden und die Arbeitsplätze mit. Wußte denn niemand, daß sich in einer Volkswirtschaft auf Dauer nichts wirklich sichern läßt, sondern immer wieder aufs neue im Markt und dem dazugehörigen Wettbewerb erwirtschaftet werden muß? Oder hat einfach keiner zugehört?

Verblüffen wird schließlich, wie diese sklerotische Gesellschaft und viele ihrer Wortführer noch an der Schwelle zum 21. Jahrhundert vor der sich dramatisch verändernden Welt Augen, Fenster und Türen verschließen und als „Retter“ auftreten möchten – Retter „des bewährten Generationenvertrags“ der Alterssicherung, der in der bisherigen Konstruktion gar nicht mehr lebensfähig ist, „unserer“ Arbeitsplätze in Deutschland, die gerade dieser Realitätsverweigerung auf breiter Front zum Opfer fallen und den „Sozialstaat“, den wir damit an den Rand des Ruins manövriert haben, und das vor allem zu Lasten derer, die wirklich darauf angewiesen sind.

Doch Wirklichkeitsflucht ist kein Rettungsweg. Wohin sie führt, ist an dem Problemstau abzulesen, in den wir damit hineingerast sind. Öffentliche Rekordverschuldung, lähmende Abgabenlast, Finanzierungs Krise der sozialen Sicherheit und ein Millionenheer von Arbeitslosen bedingen einander und verstärken sich in ihren Auswirkungen. Und daß selbst ein finanziell potenter Staat mit Programmen aller Art allenfalls konjunkturelle Strohfeuer anfachen, aber keine dauerhaft tragfähige Lösungen bieten kann, zeigt unsere eigene Vergangenheit.

Unterdies ziehen andere unbeschwert an uns vorbei, während die Auswirkungen der Globalisierung hierzulande außerhalb der Unternehmen noch kaum begriffen und erst recht nicht offensiv aufgegriffen werden. Schon stehen rund um den Erdball viele hundert Millionen Menschen als zusätzliche Konkurrenten bereit und bieten – hochmotiviert und hinreichend qualifiziert – ihre Arbeitskraft zu einem Bruchteil unserer Forderungen an. Sie für Dienstleistungen aller Art bis hin zur komplizierten Datenverarbeitung und zum einfachen Briefeschreiben zu engagieren ist fast so problemlos geworden, als arbeiteten sie im Nebenzimmer. Statt in Deutschland auch nur teilweise in diesen Konkurrenzländern zu produzieren spart riesige Kosten und ist oft die einzige Überlebenschance für in Deutschland ansässige Unternehmen.

### **„Kopf auf“**

In dieser von uns selbst mit tollkühnem „Kopf ab“ herbeigeführten Situation wird nun von den gleichen Führern und Unterführern der Befehl ausgegeben: „Kopf-wieder-auf“. Gewerkschaften verlangen „die Halbierung der Arbeitslosenzahlen“ binnen kurzer Zeit und ziehen zugleich auf die Straße und gegen ihre sich beweglich zeigenden Kollegen in Betrieben zu Felde, um Maßnahmen, mit denen der Kopf vielleicht wieder anwachsen könnte, von vornherein zu vereiteln. In Bonn wird das Problem der Arbeitslosigkeit zur Chefsache erklärt und an runden Tischen die Zuordnung von Verantwortung, ohne die es nicht geht, erst recht verwischt. Bündnisse werden geschlossen, die schon deshalb nicht halten können, was sie versprechen, weil sie auf die eigentlichen Ursachen der Arbeitslosigkeit nicht eingehen.

Das alles hat Züge eines absurden Theaters, dessen Akteure und Statisten oft nicht zu wissen scheinen, in welchem Stück sie auftreten. Absurd ist diese Verhaltensweise zu nennen, weil eine solche „Beschäftigungspolitik“ gerade das unmöglich macht, was sie angeblich erreichen will – die dauerhafte Überwindung der Arbeitslosigkeit. Mit Wahrung der vollen Besitzstände jener, die Arbeit haben oder im sozialen Netz einigermaßen aufgehoben sind und mit der vermeintlich „sozialen“, von den wirtschaftlichen Kriterien abgekoppelten Behandlung der Arbeitslosenfrage – durch Arbeitszeitverkürzung, Frühpensionierungen, kurz durch Umverteilung der vorhandenen Arbeit – läßt sich das Problem nie und nimmer lösen. Bleibt das Theaterstück weiter auf dem Spielplan, kann der Ausgang nur tragisch sein.

Deshalb muß jetzt ein neuer Realismus Regie führen. Wenn wir wirklich Arbeitsplätze in unserem Land halten und gar neue schaffen wollen, wenn uns tatsächlich daran liegt, den Heranwachsenden ein einigermaßen intaktes, mit rentablen Arbeitsmöglichkeiten ausgestattetes Land zu übergeben, dann müssen wir alle unsere gesellschaftlichen Muskeln straffen und die gesamte Volkswirtschaft auf dieses Ziel hin ausrichten. Dazu sind über viele Jahre hinweg konsequente Anstrengungen auf allen Gebieten notwendig, die letztlich ordnungspolitischer Natur sind und auf eine Wiederbelebung der sozialen Marktwirtschaft hinauslaufen müssen. Das heißt unter anderem:

- Die Rollenverteilung zwischen öffentlicher Hand und privatem Sektor muß wieder ins Lot gebracht und der hoffnungslos überfrachtete Staat auf seine ursprünglichen unverzichtbaren Aufgaben zurückgeführt werden.

- Das nicht minder überforderte Gesamtsystem sozialer Sicherung ist gründlich zu revidieren und das auf den Kopf gestellte Verhältnis zwischen gesetzlich verordneter Solidarität und eigenverantwortlicher Initiative wieder auf die Füße zu stellen, so daß Wachstums- und Beschäftigungsdynamik neu entstehen kann.
- Für Unternehmer und Leistungsträger müssen – durch Abbau von Regulierungen und prohibitiven Kosten – Freiräume geschaffen werden, um zum Aufbruch in neue Technologien, Produkte, Dienstleistungen und Märkte Mut zu machen.
- Unser ganzes Bildungs-, Forschungs- und Ausbildungssystem ist aus solchem zukunfts-gewandten Geist heraus umzugestalten.

Als erste Maßnahmen sind daher jetzt Schritte in die Wege zu leiten, die zu einer Wiederherstellung des Arbeitsmarktes führen und ihm den Kopf wieder anwachsen lassen. Dazu gehört – auch wenn viele Wortführer diese einfachen Wahrheiten noch nicht aussprechen wollen – eine Entkartellisierung des Arbeitsmarkts, eine Senkung der Mindestlöhne, größere Lohndifferenzierungen, eine Lockerung überzogener Arbeitsschutzmaßnahmen und all jener Regulierungen, die einer leichteren Einstellung von Arbeitskräften entgegenstehen. Es sind Maßnahmen, die selbst internationale Organisationen wie die OECD den Deutschen seit langem nahelegen.

Um eine solche seit der Nachkriegszeit uns nicht mehr abverlangte Anstrengung auf uns nehmen zu können, ist freilich ein Doppeltes nötig: der Wille, die elementaren Gesetze, nach denen Wirtschaften sich nun einmal voll-

zieht, nach denen Arbeitsplätze und Wohlstand geschaffen und auch wieder verspielt werden, auch in Deutschland wieder zur Kenntnis zu nehmen. Und die Bereitschaft, in Kenntnis dieser Gesetze Veränderungen einzuleiten und anzunehmen. Ob das derzeitige politische und gesellschaftliche Führungspersonal zur Vermittlung dieser Erkenntnis insgesamt bereit und in der Lage ist, steht freilich noch dahin.

Doch nur wenn dieser Umschwung gelingt, können wir auch wieder unsere komparativen Vorteile nutzen, die wir am Standort Deutschland durchaus besitzen und in der Vergangenheit nur neutralisiert haben. Damit tun sich gerade im Zeichen der Globalisierung und des internationalen Wettbewerbs dann auch wieder Chancen für einen Aufbruch in Deutschland auf.

Freilich ist auch hier dem Entstehen einer neuen Illusion von vornherein vorzubeugen. In die altvertrauten Formen der Arbeitswelt von gestern führt kein Weg zurück. Wir werden uns nicht nur an völlig neue Arbeitsformen und Modalitäten der Wertschöpfung gewöhnen müssen. Abhängige Vollerwerbsarbeit der herkömmlichen Art wird in einem Zeitalter, das immer mehr auf Wissen und Kapital aufbaut, ganz gewiß weniger nachgefragt werden als bisher und deshalb andere Inhalte und einen anderen Stellenwert haben als in der Vergangenheit. Das muß kein Nachteil sein, wenn wir auch dort hinreichend flexibel sind und den Abschied von den kollektiven Lösungen der Vergangenheit als Chance für den einzelnen wie für die Gesamtheit der Menschen im Land begreifen.

Doch zunächst gilt es, jetzt das Richtige zu tun und von der unerträglich hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland herun-

terzukommen. Das geht nur, wenn der Arbeitsmarkt wieder funktionsfähig wird.

Die hier vorgelegte Studie von Schellhaab zeigt Wege dazu auf und markiert die Fallen, die wir uns selbst gestellt und noch nicht entschärft haben. Seine Bestandsaufnahme und Analyse konzentrieren sich dabei auf das Wesentliche und machen die Situation durchsichtig. Besseres kann man sich für die jetzt zu führenden grundsätzlichen Auseinandersetzungen nicht wünschen.



# **Die Zukunft des Arbeitsmarktes – Wege zu mehr Beschäftigung**

**Horst M. Schellhaaß\***

## **I. Einführung**

Die Erfolge der deutschen Arbeitsmarktverfassung in der Vergangenheit sind unbestritten. Ein hohes Wirtschaftswachstum und eine konfliktfreie Verteilung des erwirtschafteten Sozialprodukts zwischen Staat, Kapital und Arbeit machten es möglich, daß in den fünfziger Jahren fünf Millionen Menschen in den Arbeitsprozeß eingegliedert werden konnten. Die hohe Nachkriegsarbeitslosigkeit konnte dank einer vollbeschäftigungskonformen Wirtschafts- und Sozialpolitik rasch abgebaut werden. Und auch in den sechziger Jahren bewegte sich die Arbeitslosenquote mit Ausnahme des Rezessionsjahres 1967 nur zwischen 0,7 und 1,5 Prozent.

Von diesen Zeiten haben wir uns längst entfernt. Seit dem ersten Ölpreisschock im Jahre 1973 ist der Anteil der Personen, die länger als ein Jahr ohne Arbeitsplatz sind, immer größer geworden. Anfang 1996 waren in Deutschland rund 4 Millionen Personen arbeitslos gemeldet. Weitere 1,7 Millionen Menschen nahmen an Umschulungs-, Fortbildungs- und Arbeitsbeschaffungsprogrammen teil oder sind mit Al-

---

\* Die Ursachen der gegenwärtigen Arbeitsmarktprobleme im zweiten Kapitel sowie die politische Durchsetzbarkeit der beschäftigungspolitischen Strategien im fünften Kapitel sind von meinem Mitarbeiter, Herrn Dr. Thomas Jendges, analysiert worden. Hierfür möchte ich ihm herzlich danken.

tersübergangsgeld vorzeitig in den Ruhestand getreten. Insgesamt dürften weit über fünf Millionen Menschen eine Arbeitsstelle suchen. Dieser traurige Rekord läßt an der Verfassung unseres Arbeitsmarktes zweifeln.

Ursachen für die desolate Arbeitsmarktlage gibt es viele. Eine der äußeren Ursachen stellt die Entwicklung im internationalen Handel dar. Die deutsche Industrie verfügt auf den zukunftssträchtigen Märkten, die in produktspezifischer Abgrenzung beispielsweise die High-Tech-Produkte der Telekommunikation und der Biotechnologie sowie in regionalspezifischer Abgrenzung die dynamisch wachsenden Märkte Südostasiens umfassen, nur über eine relativ schwache Wettbewerbsposition. Bei den Standardprodukten gerät der Standort Deutschland unter Druck, weil einige südeuropäische Mitglieder der Europäischen Union sowie insbesondere die sich entwickelnden osteuropäischen Staaten Arbeitsleistungen zu Kosten anbieten können, die weit unter dem deutschen Lohnniveau liegen. Die deutsche Industrie macht nun die Erfahrung, daß nicht mehr die im Inland vorherrschenden Kosten den Güterpreis determinieren, sondern der Weltmarktpreis bestimmt, welche Kosten sich Unternehmen in Deutschland erlauben können.

Für eine Marktwirtschaft ist die Bewältigung des strukturellen Wandels keine unlösbare Aufgabe. In einer funktionsfähigen Marktwirtschaft gibt es für Menschen, die arbeiten wollen und können, kaum Grenzen der Integration in das Beschäftigungssystem. Das Beschäftigungsvolumen ist keine vorgegebene Größe. Leider ist unsere Marktwirtschaft, so viel Wohlstand sie uns auch beschert hat, nicht mehr so funktionstüchtig. Eine Lohnpolitik, die sich stärker von der Besitzstandswahrung als von dem Ziel eines hohen Beschäftigtenstandes leiten läßt, muß zwangsläufig zu ei-

ner Zunahme der Arbeitslosigkeit führen. Lohnerhöhungen oberhalb des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts reduzieren das allgemeine Beschäftigungsniveau. Löhne, die die Unterschiede in den individuellen Produktivitäten nicht berücksichtigen, induzieren die Ausgliederung der wettbewerbsschwachen Arbeitnehmer aus dem Arbeitsleben. Dies ist das Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit. Zu einem Teil kann die aktive Arbeitsmarktpolitik die Fehlentwicklungen der Lohnpolitik durch Qualifikationsmaßnahmen kompensieren. Aber die Erfolge bei der Wiedereingliederung der Arbeitslosen sind trotz eines immensen Aufwandes eher bescheiden.

Wendet man sich von der Diagnose der Therapie der Arbeitsmarktprobleme zu, hilft kein verklärender Blick in die Vergangenheit, sondern nur eine nüchterne Analyse aller Optionen zur Bewältigung der vor uns liegenden Anpassungsprobleme. Die Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes erfordert vor allem ökonomisch effiziente Lösungen, die die unterschiedlichen Präferenzen und Fähigkeiten der Arbeitnehmer sowie die Unterschiedlichkeit der Märkte stärker als bisher berücksichtigen. Diesen Strategien zur Linderung der Arbeitslosigkeit wird aus dem Lager der Arbeitsplatzbesitzer und der Gewerkschaften heftiger Widerstand zwecks Verteidigung des Besitzstandes entgegengesetzt. Aufgabe dieser Studie ist es, eine Konzeption zu entwickeln, die einerseits die Chancen der Arbeitslosen auf eine Integration in den Arbeitsprozeß verbessert, und andererseits die verteilungspolitischen Ziele der Gesellschaft angemessen berücksichtigt.

## II. Arbeitsmarktprobleme im Strukturwandel

### 1. Unternehmensstrategien und Personalanpassung im Strukturwandel

Technischer Fortschritt, neue Produkte sowie Verschiebungen in der Produktnachfrage führen zu einem ständigen Strukturwandel. Arbeitslosigkeit muß daraus nicht zwangsläufig entstehen, so lange die verminderte Produktion eines Sektors durch Wachstum anderer Branchen aufgefangen wird. In einer solchen Situation befand sich die Bundesrepublik Deutschland in den 50er und 60er Jahren. Neue, hochwertige Arbeitsplätze wurden in expandierenden Industriebereichen geschaffen. Die Arbeitnehmer wechselten – eventuell über mehrere Umsetzungsketten – von einem produktivitätsschwachen auf einen hochproduktiven Arbeitsplatz. Die Lohnpolitik als Peitsche zur Einführung technischen Fortschritts wurde nur so maßvoll eingesetzt, daß stets so viele innovative Arbeitsplätze am oberen Ende des Arbeitsmarktes geschaffen wurden wie aufgrund mangelnder Rentabilität am unteren Ende des Arbeitsmarktes, hauptsächlich in der Landwirtschaft und im Kleingewerbe, weggefallen sind. Da die Tariflöhne zu jener Zeit mehr nominellen als faktischen Mindestlohncharakter hatten, hat sich die Volkswirtschaft in der glücklichen Situation befunden, daß Vollbeschäftigung und hohe Einkommenszuwächse gleichzeitig realisiert werden konnten.

Von erfolgreicher Forschung und Entwicklung (F&E) und einem Kapazitätsaufbau in neuen Märkten profitierten die deutschen Unternehmen im internationalen Wettbewerb lange Zeit. In der jüngeren Vergangenheit wird jedoch häufig ein Mangel an erfolgreicher Innovationstätigkeit beklagt.

Externe Innovationshemmnisse in Form restriktiver Regulierungen haben dazu geführt, daß der Anschluß in zukunftssträchtigen Schlüsseltechnologien verloren gegangen ist. Erwähnt seien als Beispiele die Kommunikations- und Gentechnologie. Es fehlt deshalb gegenwärtig an Produktinnovationen, die neue Märkten erschließen und den Beschäftigungsabbau in den wachstumsschwachen Branchen kompensieren könnten.

Die nachlassenden Innovationsvorsprünge deutscher Unternehmen bedeuten einen Übergang vom Produkt- zum Preiswettbewerb. Der derzeitige hohe Umfang von Rationalisierungs- gegenüber Erweiterungsinvestitionen ist ein Indiz dafür, daß die deutschen Unternehmen im internationalen Standortwettbewerb in die Defensive geraten sind. In stagnierenden und rückläufigen Märkten wird von den Unternehmen in einer Art Defensivstrategie versucht, durch Prozeßverbesserungen die Kostenführerschaft zu erlangen.

Eine treibende Kraft dieser Strategie sind Verbesserungen des Produktionsprozesses, die unter der Bezeichnung „lean production“ bekannt geworden sind. Die Adaption der neuen Technik beseitigt technische Ineffizienzen durch den Übergang auf eine günstigere Produktionsfunktion. In der Regel sind damit weniger, aber qualitativ höherwertige Arbeitsplätze verbunden.

Die zweite treibende Kraft defensiver Anpassungsstrategien sind die organisatorisch bedingten Prozeßverbesserungen, die unter dem Stichwort „lean management“ propagiert werden. Reorganisation tritt nicht nur in Verbindung mit technischen Prozeßverbesserungen auf, sondern hat zusätzlich eine eigene Dynamik im Kostenwettbewerb: Um die internen Organisationskosten unter Kontrolle zu halten,

entschließen sich viele Unternehmen, Leistungen nicht mehr intern zu erbringen, sondern extern zu beziehen. Ergebnis ist ein Prozeß der vertikalen Desintegration, wodurch Aufgaben außerhalb der eigenen Kompetenz zunehmend auf Zulieferer verlagert werden. Diese Verlagerung ist so lange beschäftigungsneutral, wie inländische Anbieter diese Aufgaben übernehmen. Werden beim „global sourcing“ internationale Anbieter bevorzugt, ist sie jedoch – zumindest kurzfristig – mit Beschäftigungsabbau im Inland verbunden.

Ergebnis der Unternehmensstrategien im Strukturwandel ist bei der gegebenen Arbeitsmarktverfassung ein in Rezessionen stark anwachsender, in Wachstumsphasen sich kaum vermindender Sockel an Arbeitslosigkeit. Mangels Innovationskraft passen sich die Unternehmen mit defensiven Maßnahmen an die Kostensituation an und bauen dabei insbesondere wertschöpfungsschwächere Arbeitsplätze und Produktionen ab. So sind in Westdeutschland im Verarbeitenden Gewerbe seit 1991 über 900.000 Arbeitsplätze abgebaut worden.

## **2. Tarifpolitik und Strukturwandel**

Wie ist das Ausdünnen betrieblicher Beschäftigung durch Reorganisationsprozesse, durch abnehmende Innovationsfähigkeit und durch eine Auslandsverlagerung der Produktion aufzuhalten? Neben anderen Rahmenbedingungen muß das Preis-Leistungs-Verhältnis der Arbeit verbessert werden – das ist entscheidend für positive Beschäftigungswirkungen in einem durch Produkt- und Prozeßinnovationen gekennzeichneten Strukturwandel.

Verantwortlich für Lohnniveau und -struktur sind die Tarifvertragsparteien. Während die effizienzsteigernde Wirkung zentraler Tarifverhandlungen bei der Beilegung von Interessenkonflikten zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern unbestritten ist – Deutschland wird um seinen sozialen Frieden beneidet –, hat die Art und Weise der Lösung von Interessenkonflikten dazu beigetragen, daß den Arbeitslosen im allgemeinen und den Problemgruppen im besonderen die Reintegration ins Arbeitsleben erschwert wird. Die Einigung der Tarifvertragsparteien erfolgt auf Kosten Dritter, was in Wachstumszeiten nicht so stark ins Gewicht gefallen ist.

Das Lohnkostenniveau setzt sich zusammen aus dem Lohnniveau und der Höhe der Lohnnebenkosten. In Anbetracht der überwiegend defensiven Strategien zur Anpassung an den Strukturwandel muß es überraschen, daß nach wie vor die Einkommenswirkung des Lohnes für diejenigen, die sichere Arbeitsplätze haben, im Vordergrund steht. Insbesondere in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und bei Unsicherheiten über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung sollte jedoch vor allem die Beschäftigungswirkung des Lohnes gesehen werden. Denn die Beschäftigungswirkung für diejenigen, die keine oder gefährdete Arbeitsplätze haben, steht bisher gegenüber der Einkommenswirkung stark im Hintergrund.

Erklärbar wird die mit Vollbeschäftigung inkompatible Höhe des Lohnniveaus, wenn man verschiedene Gruppen von Arbeitnehmern unterscheidet. Als „Insider“ werden dabei diejenigen Personen bezeichnet, die sich in einem Beschäftigungsverhältnis befinden, während Personen ohne Beschäftigung die „Outsider“ sind. Die Insider haben in den Gewerkschaften und gegenüber den Arbeitgebern die

stärkere Machtposition. Bei den Gewerkschaften ist das als deren Interessenvertretung offensichtlich. Gegenüber den Arbeitgebern gilt es, weil die Unternehmen bereits in das betriebspezifische Humankapital der Beschäftigten investiert haben. Outsider können hingegen zur Durchsetzung ihrer Interessen den Unternehmen keine Kosten, beispielsweise durch Streiks, verursachen.

Eine nicht-markträumende Lohnhöhe läßt sich damit begründen, daß den Unternehmen Ausbildungskosten entstehen würden, wenn sie die Insider, in die sie investiert haben, gegen arbeitslose Outsider austauschen wollten. Dieser Produktivitätsvorteil schlägt sich in einem Lohnaufschlag für die Insider nieder. Dieser Aufschlag stellt eine Marktzutrittsbarriere für die Arbeitslosen dar, da sie eine um den Zuschlag erhöhte Wertschöpfung vorweisen müssen, ehe sie eingestellt werden. Auf diese Weise kommt es zu verminderten Einstellungschancen für wertschöpfungsschwache Arbeitnehmer.

Erschwerend kommt hinzu, daß ein Teil der Lohnnebenkosten zwar beschäftigungswirksam, aber nicht einkommenswirksam ist. Während Zusatzzahlungen wie Urlaubs- oder Weihnachtsgeld vereinfachend als Lohnbestandteile – da voll einkommenswirksam – betrachtet werden, sind hier primär die gesetzlichen Lohnnebenkosten angesprochen. Neben Beiträgen zu den Berufsgenossenschaften sind dies in erster Linie Zahlungen für die gesetzliche Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung. So haben beispielsweise die Beiträge zur Sozialversicherung seit 1970 von 26,5 Prozent des Bruttoarbeitsentgelts auf knapp 40 Prozent zugenommen. Es ist fraglich, ob diese Komponenten, die für das Unternehmen unmittelbar kostenwirksam sind, von den Arbeitnehmern als Einkommensbestandteile wahrge-



nommen und in den Lohnverhandlungen berücksichtigt werden.

Eine differenziertere Lohnstruktur könnte ebenfalls zur Entlastung des Arbeitsmarktes führen, weil ein stärker ausdifferenziertes Lohnspektrum den Unternehmen einen flexibleren Einsatz des Faktors Arbeit ermöglichen würde. Doch mit einer an Wachstumszeiten orientierten Tarifpolitik, die auf eine wenig differenzierte Entlohnung hochwertiger Arbeitsplätze gesetzt hat, wurde dies bisher verhindert. Eine solche Orientierung konnte von seiten der Arbeitgeberverbände toleriert werden, solange sich die von ihnen vertretenen Unternehmen im Produktwettbewerb befanden.

Diese Form der Tarifpolitik ist nachvollziehbar, wenn die Gewerkschaft als politische Institution begriffen wird. Als politische Organisation besteht die Gewerkschaft aus einer gewählten Führung, die zwecks Wiederwahl die divergierenden Interessen der Gewerkschaftsmitglieder zum Ausgleich bringen muß. Aus der neuen politischen Ökonomie ist bekannt, daß eine politische Vertretung sich am Medianwähler orientiert, um eine breite Basis für ihre Wiederwahl zu gewinnen. Wendet man diese Überlegungen auf Gewerkschaften an, werden bestimmte Ungleichverteilungen der Arbeitsmarktrisiken erklärbar. Insbesondere die Tatsache, daß die besser qualifizierten Arbeitnehmer in den Gewerkschaften über große Mehrheiten verfügen, ist dabei ausschlaggebend. Den Interessen des Medianwählers wird von der Gewerkschaftsführung entsprochen, wenn sich die Lohnpolitik an den hochproduktiven Arbeitsplätzen orientiert. Die wertschöpfungsschwächeren Segmente des Arbeitsmarktes werden dadurch für die Unternehmen zu teuer und dementsprechend weniger nachgefragt.

### **3. Arbeitsmarktprobleme beim Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft**

Um Arbeitsplätze in größerer Zahl zu schaffen, kommen die dem internationalen Wettbewerb und der technischen Rationalisierung wenig oder gar nicht ausgesetzten Bereiche des privaten Sektors in Frage – vor allem also das Handwerk und die haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß die meisten Dienstleistungsbranchen nur wenige Rationalisierungsmöglichkeiten bieten. Ob man nun an Lehrer, Professoren, Rechtsanwälte, Touristikfachleute oder Handwerker denkt, die jeweilige Leistung ist nur in sehr begrenztem Maße für technischen Fortschritt offen. Dies bedeutet, daß der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft mit einer Abnahme des durchschnittlichen Produktivitätswachstums der Volkswirtschaft verbunden ist. Wenn sich nun die Lohnpolitik weiterhin an den hohen Produktivitätssteigerungen der Industrie orientiert, die Beschäftigungschancen aber in den Dienstleistungen mit den niedrigen Produktivitätsfortschritten liegen, werden die Arbeitsmarktprobleme nicht gelöst.

Sollen die Arbeitslosen zum größten Teil Beschäftigung in den Dienstleistungen finden, muß die Nachfrage der Bevölkerung nach Dienstleistungen, die über den Markt gehandelt werden, drastisch ausgeweitet werden. Diese zusätzliche Nachfrage kann sich weniger auf die etablierten Dienstleistungen, wie z.B. Ausbildung oder Rechtsberatung richten, sondern muß, um das erforderliche Beschäftigungsvolumen zu erreichen, vor allem Tätigkeiten umfassen, die in den Haushalten bislang selbst erbracht wurden. Neue Arbeitsplätze können und müssen in Bereichen entstehen, wo sie bislang aufgrund mangelnder Rentabilität nicht eingerichtet worden sind: in amerikanischen Supermärkten gibt

es häufig nach der Kasse einen weiteren Beschäftigten, der die registrierten Waren vom Laufband nimmt und in Tüten verstaut. Dieser Arbeitsplatz bringt sowohl dem Kaufhaus, weil die Kasse effektiver genutzt werden kann, als auch den Kunden Nutzen, weil sie die Zeit zum Einpacken der Waren sparen. Die Wertschöpfung dieses Arbeitsplatzes ist gering, aber positiv. Ob hieraus ein Arbeitsplatz wird, hängt von der Abwägung zwischen „selbst machen“ und „machen lassen“ ab.

Die neuen Dienstleistungen, die das Beschäftigungsproblem lösen sollen, müssen bisher selbst gemachte Tätigkeiten in marktmäßige Aktivitäten umwandeln. Allerdings erfordern die meisten Tätigkeiten im und um das Haus herum keine spezifische Ausbildung, so daß eine echte Wahl zwischen eigener Ausführung und Fremdvergabe besteht: dies gilt für die allgemeine Hausarbeit, für das Wäschewaschen, für das Anstreichen und Tapezieren, für Bodenverlegearbeiten, für einfache Ausbauarbeiten oder für sämtliche Tätigkeiten im Garten. Zu den marktmäßig organisierbaren Dienstleistungen gehört auch die Informationsbeschaffung auf komplizierter werdenden Märkten, z.B. die Auswahl der richtigen Kranken- oder Lebensversicherung. In allen diesen Fällen begrenzt der scharfe Substitutionswettbewerb durch „do it yourself“ den Preisspielraum gewerblicher Anbieter solcher Leistungen dermaßen, daß in den neuen Dienstleistungen in der Regel industriegleiche Löhne und Lohnnebenkosten nicht bezahlt werden können. Insbesondere die hohen Lohnnebenkosten benachteiligen die gewerblichen Anbieter auf diesem preisreagiblen Marktsegment, so daß ein großer Teil dieser Leistungen heute im Rahmen der Schattenwirtschaft erbracht wird.

In Deutschland kam es aufgrund der weitgehend vereinheitlichten Löhne nicht zu einer durch die Marktkräfte gesteuerten Expansion der Dienstleistungen – zumindest nicht im erforderlichen Umfang. Als Ergebnis dieser Politik haben sich die Arbeitslosenzahlen in der Bundesrepublik Deutschland in den 80er Jahren trotz eines langen Aufschwungs fast nicht vermindert und sind in den 90er Jahren im Westen Deutschlands auf ein neues Nachkriegsrekordniveau gestiegen. Man muß deshalb feststellen, daß die institutionellen Regelungen des deutschen Arbeitsmarktes zwar in der Wachstumsphase der Volkswirtschaft recht gut funktioniert haben, in der gegenwärtigen Ausreifungsphase jedoch versagen. Soll der unausweichliche Übergang der Beschäftigung von der Industrie in die Dienstleistungsberufe gelingen, müssen in der Lohn- und Sozialpolitik innovative Lösungen gefunden werden.

### III. Strategien zur Steigerung des Beschäftigungsniveaus

Die Analyse der Ursachen der gegenwärtigen Arbeitsmarktprobleme hat ergeben, daß der Beschäftigung am Standort Deutschland von zwei Seiten Gefahr droht. Zum einen haben im technologieorientierten Marktsegment Wettbewerber aus anderen Ländern qualitativ aufgeholt oder gleichgezogen, so daß nicht mehr die Innovationsvorsprünge den Preis der deutschen Produkte bestimmen, sondern der vorgegebene Weltmarktpreis die Obergrenze der für eine rentable Produktion zulässigen Kosten vorgibt. Zum anderen entsteht im Marktsegment der Standardwaren durch die Vollendung des Binnenmarktes in der Europäischen Union und insbesondere durch die Integration der osteuropäischen Länder in die Weltwirtschaft eine neue Struktur der internationalen Arbeitsteilung.

Als Zaubermittel zur Lösung der beiden Probleme wird die Förderung der High-Tech-Industrie angesehen. Innovative Produkte könnten zum einen die Preisspielräume der deutschen Unternehmen auf den Weltmärkten erhöhen, so daß der Lohnkostendruck als weniger stark empfunden würde. Zum anderen könnten sie die Marktanteile der Unternehmen auf den Weltmärkten steigern, so daß die im Rahmen der weltwirtschaftlichen Umstrukturierung anfallenden Arbeitsplatzverluste bei den einfachen Standardprodukten durch Arbeitsplatzgewinne bei den innovativen Produkten ausgeglichen werden könnten.

Diese Strategie hat den politisch unschätzbaren Vorteil, daß sonst alles beim alten bleiben kann. Jedoch mahnen drei Argumente zur Vorsicht:

- Die Entwicklung neuer Innovationen benötigt viel Zeit. Beispielsweise werden für die Entwicklung eines neuen Automodells ca. vier Jahre gebraucht, obwohl das Produkt als solches bereits seit Jahrzehnten bekannt ist. Die Entwicklung eines neuen Arzneimittels benötigt bis zur Marktreife gar acht bis zehn Jahre. Die Lösung der Arbeitsmarktprobleme sollte jedoch nicht erst im Jahre 2000 oder später angegangen werden, sondern nach Möglichkeit heute.
- Unmittelbare Beschäftigungseffekte sind eher unwahrscheinlich. Werden bahnbrechende Innovationen zu einem Preis verkauft, der die vollen Innovationsgewinne realisiert, wird zwar der Lohnkostendruck in den Erfinderindustrien beseitigt, aber aufgrund des geringen Marktvolumens von Innovationen kaum ein neuer Arbeitsplatz geschaffen. Erst wenn das neue Produkt von der Innovations- in die Expansionsphase übergeht, zeigen sich die langfristig positiven Beschäftigungswirkungen von innovativen Produkten. Die Rentabilität dieser Produktionen schafft mittelfristig die sicheren Arbeitsplätze für die qualifizierten Facharbeiter. Insofern kann man festhalten, daß die Förderung von High-Tech-Industrien zwar nicht unbedingt die Zahl der Arbeitsplätze netto erhöht, aber dafür wettbewerbsfähige Arbeitsplätze schafft, die es den deutschen Arbeitnehmern erlauben, ihren Rang im internationalen Wohlfahrtsgefälle beizubehalten.
- Von der High-Tech-Produktion profitieren nicht in erster Linie jene Arbeitsmarktgruppen, die am meisten unter Arbeitslosigkeit leiden. Es ist nicht zu erwarten, daß für die Produktion von High-Tech-Produkten gerade die Problemgruppen des Arbeitsmarktes, die entweder gar nicht

oder falsch qualifiziert sind, neu eingestellt werden. Insofern kann eine Förderung von High-Tech-Produkten zwar den Wohlstand in Deutschland erhöhen – allerdings hauptsächlich zugunsten der Arbeitsplatzbesitzer. Sie werden durch Lohnerhöhungen, die sich am Produktivitätsfortschritt orientieren, an den hohen Innovationsgewinnen beteiligt. Wettbewerbsschwachen Arbeitnehmern bleibt nur die Hoffnung, daß die Wohlstandssteigerung zu einer Nachfrage nach Dienstleistungen und damit zu einem Arbeitsplatzangebot in diesem Sektor führt.

So wichtig Innovationen für die Wohlstandssteigerung auch sind, als Ansatzpunkt für die Schaffung von Arbeitsplätzen, die keine allzu hohen Anforderungen an die Qualifikationen der Bewerber stellen, sind sie weniger geeignet. Diese Arbeitsplätze finden sich insbesondere in der Produktion einfacher Standardprodukte oder Dienstleistungen. Voraussetzung für die Ausweitung der Marktsegmente, auf denen die auf dem Arbeitsmarkt reichlich vorhandenen einfachen Qualifikationen nachgefragt werden, ist eine Senkung der Arbeitskosten. Die resultierende Preissenkung wird auf zwei Wegen helfen, die Beschäftigung in Deutschland zu verbessern: zum einen wird sie Importe austauschbarer Produkte zurückdrängen und deutsche Exporte fördern, und zum anderen wird sie wegen der relativen Verbilligung des Faktors Arbeit die Rationalisierungsanstrengungen, die insbesondere Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen wegfallen lassen, abbremsen.

Um das Ziel einer Kostensenkung in Deutschland zu erreichen, gibt es eine Vielzahl von Möglichkeiten. Unter den Maßnahmen, die gleichzeitig eine Kostensenkung und eine Verbesserung der Beschäftigungslage versprechen, stehen die Flexibilisierung der Arbeitszeit, die Flexibilisierung der

Löhne und die Senkung der Lohnnebenkosten im Mittelpunkt der Diskussion. Sie sollen im folgenden im Hinblick auf das beschäftigungspolitische Ziel analysiert werden.

## **1. Die Flexibilisierung der Arbeitszeit**

Unter Arbeitszeitflexibilisierung wird sowohl die Flexibilisierung der individuellen Arbeitszeiten mit dem Ziel einer präferenzgerechten Verteilung als auch die Verlängerung der Maschinenlaufzeiten verstanden. Im politischen Raum wird mit dem Begriff insbesondere eine Verkürzung der Arbeitszeit verbunden. Damit wird in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit die Hoffnung verknüpft, das gegebene Arbeitsvolumen solidarisch unter alle Arbeitnehmer aufteilen zu können.

### *1.1. Die Beschäftigungswirkungen einer vorübergehenden Verkürzung der Arbeitszeit*

Unstrittig ist, daß alle Formen der Arbeitszeitverkürzung, d.h. sowohl die Verkürzung der Wochen-, der Jahres- als auch der Lebensarbeitszeit, zu einer Verringerung des der Volkswirtschaft insgesamt zur Verfügung stehenden Arbeitszeitvolumens führen. Denn bei jeder Verkürzung der Arbeitszeit werden bisher ungenutzte Produktivitätsreserven in den Betrieben und Verwaltungen zur Disposition gestellt. In der Regel gibt es in Teilbereichen Nischen, in denen die Arbeitszeitverkürzung durch Arbeitsverdichtung aufgefangen werden kann. Der Sachverständigenrat schätzt den durch eine einstündige Verkürzung der Wochenarbeitszeit ausgelösten gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt auf eine Größenordnung zwischen 1 und 1,8 Prozent. In Rezessionen sind die induzierten Produktivitätsfortschritte aufgrund der unausgelasteten Sach- und Perso-



nalkapazitäten noch weit höher einzuschätzen. Insofern wird die Arbeitszeitverkürzung durch den induzierten Produktivitätsfortschritt von vornherein zu einem „Negativ-Summen-Spiel“, d.h. aufgrund der Produktivitätssteigerung wird die in Stunden gemessene Arbeitsnachfrage der Unternehmen auf jeden Fall sinken.

Strittig ist, ob das durch die Arbeitszeitverkürzung unvermeidlich schrumpfende Arbeitszeitvolumen auf mehr Köpfe aufgeteilt werden kann. Die Ende 1993 bei der Volkswagen AG getroffenen Regelungen sind ein gutes Beispiel für die volkswirtschaftlichen Nutzen und Gefahren einer Arbeitszeitverkürzung. Für alle Mitarbeiter des Volkswagen-Konzerns vom einfachen Arbeiter bis zum Vorstandsmitglied wurde die Arbeitszeit von bisher 36 Stunden auf 28,8 Stunden pro Woche verkürzt. Trotz der Arbeitszeitverkürzung um 20 Prozent konnte durch eine Umschichtung bisheriger Jahreszahlungen, durch das Vorziehen bereits vereinbarter tariflicher Leistungen aus den Jahren 1994 und 1995 auf den 1.1.1994 sowie durch weitere Zuzahlungen des Unternehmens erreicht werden, daß die Monatslöhne konstant gehalten werden konnten. Die Jahreseinkommen der Volkswagen-Mitarbeiter sanken nur um etwa 10 Prozent, d.h. etwa die Hälfte der Arbeitszeitverkürzung ist durch zusätzliche Zahlungen des Konzerns kompensiert worden.

Als Gegenleistung für die Arbeitszeitverkürzung verzichtet das Unternehmen während der Laufzeit des Vertrages trotz des dramatischen Nachfrageeinbruchs auf betriebsbedingte Kündigungen. Ca. 30.000 Arbeitsplätze sind durch die mit diesem Tarifvertrag erreichte Flexibilität zumindest vorübergehend erhalten worden. Zwar ist hierdurch kein einziger Arbeitsloser neu eingestellt worden, und im Umfange

der natürlichen Fluktuation sinkt allmählich die Beschäftigung im Volkswagenkonzern, aber die Verhinderung einer weiteren Erhöhung der Arbeitslosenzahl ist bereits als ein beschäftigungspolitischer Erfolg zu werten.

Die Strategie der zeitlichen Anpassung an Nachfrageausfälle, die hier exemplarisch am Volkswagenmodell beschrieben worden ist, liegt allgemein dem Kurzarbeitergeld zugrunde. Beim Kurzarbeitergeld zahlt die Bundesanstalt für Arbeit eine Unterstützung in Höhe des Arbeitslosengeldes für die ausgefallenen Stunden. Aus Sicht der Arbeitnehmer hat das Kurzarbeitergeld den Vorteil, daß der Arbeitsplatz erhalten bleibt und das Einkommen weitgehend verstetigt wird. Aus Sicht des Arbeitgebers sichert das Kurzarbeitergeld während eines konjunkturellen Nachfrageausfalls den Erhalt einer eingearbeiteten, mit den betrieblichen Arbeitsabläufen weitgehend vertrauten Belegschaft.

Allerdings ist das unternehmerische Interesse am Erhalt des Arbeitsverhältnisses je nach der Höhe des gebundenen Humankapitals unterschiedlich hoch. Den größten Arbeitsplatzschutz genießen Mitarbeiter mit betriebsspezifischen Humankapitalinvestitionen, weil diese Qualifikationen genau auf die Anforderungen dieses Betriebes zugeschnitten sind und in der Regel vom Unternehmen finanziert worden sind. Diesem hohen Interesse des Unternehmens am Erhalt des Arbeitsverhältnisses steht ein gleichgerichtetes Interesse des Arbeitnehmers gegenüber, da er bei einem Wechsel des Arbeitsplatzes seine betriebsspezifischen Kenntnisse in einem anderen Betrieb nicht produktiv einsetzen könnte, d.h. er müßte einen erheblichen Einkommensabschlag hinnehmen.

Eine mittlere Position nehmen die Mitarbeiter mit berufsfachlichen Grundqualifikationen ein. Ihre allgemein einsetzbaren Qualifikationen lassen es grundsätzlich zu, daß sie einen anderen Arbeitsplatz zu vergleichbaren Konditionen finden können. Umgekehrt sind sie auch für den Arbeitgeber austauschbar, weil berufsfachliche Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt gehandelt werden. Die prinzipielle Mobilität und Austauschbarkeit wird jedoch durch die Transaktionskosten eines Wechsels eingeschränkt. In konjunkturellen Flautezeiten ist es selbst für gut ausgebildete Arbeitnehmer nicht einfach, eine neue Stelle zu finden. Aus Sicht des Arbeitgebers kann durch die Bindung dieser Arbeitskräfte an den Betrieb ein eingespieltes Arbeits- und Gruppenverhalten nach gewohnheitsbestimmten Normen aufrechterhalten werden. Insofern besteht auch bei den Arbeitskräften mit allgemein verwertbarem Humankapital ein beiderseitiges Interesse am Erhalt des Arbeitsverhältnisses.

Dagegen besteht aus Sicht des Unternehmens bei den geringqualifizierten Mitarbeitern nur ein geringes Interesse an der Weiterbeschäftigung. Solche Mitarbeiter sind jederzeit auf dem Arbeitsmarkt verfügbar, so daß es sich nicht lohnt, hier nennenswerte Durchhaltekosten in Kauf zu nehmen.

Volkswirtschaftlich sinnvoll ist das Kurzarbeitergeld zur Beschäftigungssicherung dann, wenn es sich um einen konjunkturellen Abschwung handelt. In einem Konjunkturzyklus werden im nächsten Aufschwung genau die gleichen Arbeitskräfte mit den gleichen Qualifikationen auf den gleichen Arbeitsplätzen wieder benötigt. Wenn das Unternehmen die bisherigen Mitarbeiter mit ihrem akkumulierten Humankapital unter Inkaufnahme von Durchhaltekosten weiterbeschäftigt, spart es die Ausbildungskosten für neue

Mitarbeiter im nächsten Aufschwung. Das Kurzarbeitergeld zur Überwindung konjunktureller Täler ist eine der sinnvollsten Formen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Es ist ein präventiv wirkendes Instrument der Arbeitsmarktpolitik, d.h. es dient der Erhaltung von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen.

Ursprünglich war das Kurzarbeitergeld ausschließlich zur Überwindung eines Konjunkturtals vorgesehen. Dementsprechend wird Kurzarbeitergeld nur gewährt, wenn die Erwartung für die Zukunft besteht, daß durch die Leistungsgewährung die Arbeitsplätze in dem kurzarbeitenden Betrieb erhalten werden können. Daher beträgt die gesetzliche Regelbezugsfrist lediglich sechs Monate. Auch wenn Konjunkturdellen normalerweise länger als sechs Monate dauern, kann die Regelbezugsfrist als ausreichend erachtet werden, da der Beantragung von Kurzarbeitergeld andere personalpolitische Anpassungsmaßnahmen vorangehen, wie z.B. Abbau von Überstunden oder Nichtverlängerung von befristeten Arbeitsverträgen.

Die Verteilung der finanziellen Lasten beim Kurzarbeitergeld entspricht in etwa der Interessenlage. Die Arbeitnehmer müssen als Preis für die Beschäftigungssicherung einen gewissen Einkommensausfall hinnehmen. Das Unternehmen seinerseits wird zwar nicht von den vollen Lohnkosten für die Ausfallzeiten entlastet, aber im Gegenzug erspart es Wiedereinstellungskosten. Die größten finanziellen Lasten für das Kurzarbeitergeld übernimmt die Bundesanstalt für Arbeit. Sie vermeidet allerdings durch das Kurzarbeitergeld die Zahlung von Arbeitslosengeld. Insofern ist das Kurzarbeitergeld ein effizientes Instrument zur Beschäftigungssicherung in einem vorübergehenden Konjunkturtal.

## *1.2. Die Beschäftigungswirkungen einer dauerhaften Flexibilisierung der Arbeitszeit*

Um die Wirkungen einer Arbeitszeitverkürzung in Strukturkrisen zu analysieren, beginnen wir wieder mit dem Volkswagenmodell. Hohe Überkapazitäten auf den Weltmärkten führen zu einem Kosten- und Produktivitätswettbewerb, dem die Unternehmensstrategie mit einer Halbierung der Fertigungszeiten sowie einer Reduzierung der im weltweiten Vergleich hohen Eigenfertigung begegnen will. Der Standortwettbewerb hat seit dem Wegfall der Grenzen nach Osteuropa enorm zugenommen, so daß sich die Zulieferunternehmen und Endhersteller einem starken Verlagerungsdruck ausgesetzt sehen. Zudem muß die generelle Wachstumsperspektive der Branche als zunehmend unsicher gelten, da die ökologische Neuausrichtung der Volkswirtschaften die Strukturentwicklung der Automobilindustrie stark beeinflussen wird. Alle Faktoren werden zu einer nachhaltigen Absenkung des Beschäftigungsvolumens am Standort Deutschland führen.

Unter dem Aspekt der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit schlägt die Erhöhung der Lohnstückkosten aufgrund des partiellen Lohnausgleichs voll zu Buche. Der Verzicht auf betriebsbedingte Entlassungen war zwar nur bis zum 31. Dezember 1995 befristet, er ist aber mit einem Anschlußtarifvertrag verlängert worden. Die Verhandlungspsychologie spricht dafür, daß dies ein Dauerzustand werden wird. Da aufgrund des überdurchschnittlich hohen Haustarifs bei Volkswagen die natürliche Fluktuation minimal sein wird, kann der Personalüberhang überwiegend nur über das altersbedingte Ausscheiden von Mitarbeitern abgebaut werden. Hieraus resultiert ein erheblicher langfristiger Kostennachteil von Volkswagen gegenüber seinen Konkurrenten.

Angesichts der weitreichenden Beschäftigungszusagen wird die Unternehmensstrategie darauf ausgerichtet werden müssen, insbesondere Beschäftigung in Deutschland zu sichern. Dies bedeutet, daß die Volkswagen AG nicht in dem gleichen Umfange wie die Konkurrenten die Vorteile des internationalen Handels durch den Bezug von Vorprodukten aus anderen Ländern, durch den Abbau der Fertigungstiefe sowie durch die Verlagerung von Standorten in kostengünstigere Länder nutzen kann. Unter wettbewerbsstrategischen Gesichtspunkten zahlt die Volkswagen AG einen hohen Preis für das Arbeitszeitmodell.

Die anderen Automobilhersteller haben sich in ihrem Branchentarifvertrag mehrere Optionen der Arbeitszeitflexibilisierung vorbehalten. Sofern für alle Beschäftigten die Arbeitszeit einheitlich bis zu einer Untergrenze von 30 Stunden pro Woche verkürzt wird, darf das Entgelt proportional reduziert werden, aber das Unternehmen darf keine betriebsbedingten Entlassungen vornehmen. Sofern nur ein Teil der Belegschaft die tariflichen 36 Stunden pro Woche unterschreitet, entfällt die Beschäftigungsgarantie, aber das Unternehmen muß einen abgestuften Teillohnausgleich zwischen einem und sieben Prozent auf den Stundenlohn zahlen.

Gegenüber dem VW-Haustarifvertrag ist der Branchentarifvertrag wesentlich flexibler. In diesem Modell sind differenzierte Arbeitsverkürzungen je nach der Auslastung der einzelnen Abteilungen und gegebenenfalls auch betriebsbedingte Entlassungen möglich, aber die Eröffnung der personalpolitischen Flexibilitätsspielräume kostet etwas. Zur Überraschung der Tarifpartner wird vor allem die Variante einer generellen Arbeitszeitverkürzung realisiert – vermutlich, weil die Unternehmen in der vergangenen Rezession

bereits die erforderlichen Kündigungen ausgesprochen haben. Hier haben die angeschlossenen Unternehmen durch eine kostenneutrale Form der Kurzarbeit ihre langfristige Wettbewerbsposition auf den Absatzmärkten verbessert.

Was die Automobilindustrie aus eigener Kraft finanziert, nämlich die arbeitszeitmäßige Anpassung an längerfristige Nachfrageschwankungen, möchten sich andere Wirtschaftszweige durch die Bundesanstalt für Arbeit finanzieren lassen. 1987 wurde mit dem neuen § 63 Abs. 4 AFG eine besondere Anspruchsgrundlage für Arbeitsausfälle geschaffen, die auf einer schwerwiegenden strukturellen Verschlechterung der Lage eines Wirtschaftszweiges beruhen. Ausdrücklich wird nun davon ausgegangen, daß trotz des Kurzarbeitergeldes ein Abbau von Arbeitsplätzen erforderlich ist. Innovativ ist, daß der Betrieb nach dieser Regelung den kurzarbeitenden Arbeitnehmern eine berufliche Qualifizierung ermöglichen soll.

Volkswirtschaftlich sinnvoll wäre die Ausweitung des Kurzarbeitergeldes auf Strukturkrisen, wenn der Arbeitnehmer nach einer Umschulung in dem gleichen Betrieb in einer zukunftssträchtigen Produktion eingesetzt werden könnte. Dazu müßte der Betrieb über Kernkompetenzen verfügen, die er erfolgreich auf einen neuen Markt übertragen könnte. In der betriebswirtschaftlichen Literatur wird berichtet, daß eine Diversifikation schon bei ertragsstarken Unternehmen nur in seltenen Fällen glückt, noch geringer sind deshalb die Aussichten in niedergehenden Branchen. Aus der Sicht des Arbeitnehmers ist es zwar verständlich, daß er eine weiterführende Qualifikation gern im alten Betrieb erhalten möchte. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, wieso gerade ein Unternehmen, das mangels rechtzeitiger Umstellung auf zukunftssträchtige Produkte eine exi-

stanzbedrohende Krise nicht verhindern konnte, nun den Arbeitnehmern eine zukunftssichere Qualifikation angedeihen lassen kann. Hier wäre es effizienter, die Steuergelder dazu zu verwenden, den Arbeitnehmer erst an einem neuen Arbeitsplatz anforderungsbezogen weiterzuqualifizieren.

Als dritte Alternative einer Arbeitszeitflexibilisierung wird die Entkopplung der individuellen Arbeitszeiten von den Maschinenlaufzeiten diskutiert. Bei diesem Vorschlag bleibt die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme und Kaufkraft konstant. Durch die längeren Maschinenlaufzeiten sinken jedoch die Stückkosten, da weniger produktionsunabhängige Abschreibungen und sonstige Gemeinkosten auf eine Einheit umgelegt werden müssen. Dieser Aspekt ist um so wichtiger, je kapitalintensiver die Produktion ist.

Bei einer Verlängerung der Betriebsnutzungszeit sinken die Preise der Industrieprodukte, so daß die Konsumenten einen größeren Teil ihres Einkommens für Dienstleistungen, die letztlich den Beschäftigungsaufschwung tragen müssen, ausgeben können. In dem Umfange, in dem die Konsumenten aufgrund des Realeinkommenseffektes zusätzlich inländische Produkte und Dienstleistungen nachfragen oder die Exporte aufgrund der Preissenkung steigen, entstehen zusätzliche Arbeitsplätze im Inland. Unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten ist deshalb die Strategie der Arbeitszeitflexibilisierung trotz der Umsetzungsprobleme sehr zu empfehlen. Bedenkt man, daß es immer noch viele Unternehmen ohne Gleitzeit oder mit nur einem kleinen Gleitzeitkorridor gibt, erkennt man, daß hier noch ein großes Potential an positiven Beschäftigungswirkungen zu erschließen ist. Nicht in allen Fällen, aber häufig dürften die Flexibilitätswünsche des Unternehmens hinsichtlich einer optimalen Auslastung der Kapazitäten mit den Flexibili-



tätswünschen der Arbeitnehmer hinsichtlich einer optimalen Verteilung ihrer Arbeitszeit in Übereinstimmung zu bringen sein.

Voraussetzung für ein wohlfahrtsoptimales Ergebnis ist, daß sowohl die Arbeitnehmer als auch die Unternehmen mit den wahren Kosten der Arbeitszeitflexibilisierung konfrontiert werden. Bei jeder Verkürzung der Arbeitszeit müssen die Arbeitnehmer folgendes Kalkül anstellen: erhöht sich ihr Nutzen stärker durch eine zusätzliche Freizeitstunde oder durch die Güter und Dienste, die ansonsten in dieser Stunde geschaffen werden könnten? Die Unternehmen müssen sich bei einer Verlängerung der Arbeitszeit fragen, ob die Wertschöpfung des Betriebes stärker als die Arbeitskosten beispielsweise durch Überstundenzuschläge steigt. Fallen diese Kalküle der Unternehmer und der Arbeitnehmer zugunsten einer bestimmten Variante der Flexibilisierung der Arbeitszeit aus, ist diese wohlfahrtsoptimal.

Eine optimale Abwägung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer setzt insbesondere voraus, daß der Staat nicht bestimmte Formen der Arbeitszeitverkürzung subventioniert. Gegenwärtig werden die Renten bei den verschiedenen Formen der vorverlegten Altersgrenze noch nicht mit den versicherungsmathematischen, sondern mit geringeren Abschlägen reduziert. Angesichts dieser monetären Anreize dürfte es niemanden überraschen, daß das durchschnittliche Rentenzugangsalter inzwischen auf unter 60 Jahre gesunken ist, in manchen Branchen werden sogar Verrentungen mit 55 Jahren vorgenommen. Eine solche Verkürzung der Lebensarbeitszeit kann sich keine Gesellschaft – insbesondere keine Gesellschaft mit dem Altersaufbau der Bundesrepublik Deutschland – auf Dauer leisten. Die kürzlich von der Bundesregierung beschlossenen Konsolidierungsmaßnah-

men haben zwar die finanzielle Attraktivität der vorzeitigen Verrentung verringert, aber nicht beseitigt. Insofern ist von diesen Maßnahmen noch keine Trendumkehr zu erwarten.

Die Alternative bzw. die Ergänzung zu einer Kostenentlastung durch eine Flexibilisierung der Arbeitszeit wäre Zurückhaltung bei den Lohnsteigerungen oder gar eine Unterschreitung bestehender Tariflöhne.

## **2. Arbeitsplatzbezogene Flexibilisierung der Löhne**

Das deutsche Tarifrecht ermöglicht, wie aus der großen Zahl von ca. 35.000 formal selbständigen Tarifverträgen ersichtlich ist, durchaus Differenzierungen. Charakteristisch für das bisherige Flexibilitätsmuster ist die Differenzierung nach Branchen oder Berufen. Eine ausgeprägte Lohndifferenzierung gibt es zwischen Branchen, weil die interindustriellen Mobilitätsschranken Renditedifferenziale bei Kapital und Arbeit ermöglichen. Ebenso können sich Lohnunterschiede zwischen verschiedenen Berufen, die die Ausbildungskosten übersteigen, langfristig halten, weil aufgrund der erforderlichen Umschulung ein Wechsel in Berufe mit attraktiven Arbeits- und Einkommensbedingungen nicht ohne weiteres möglich ist. Dagegen ist eine regionale Differenzierung formal zwar vorhanden, materiell aber trotz der unübersehbaren Strukturschwächen einiger Gebiete unbedeutend, da sie sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite wegen der Auswirkungen auf den Wettbewerb unerwünscht ist. Lohndifferenzen zwischen Unternehmen der gleichen Branche sind nahezu unbekannt.

Weit über fünf Millionen Arbeitsuchende sind ein unübersehbares Zeichen dafür, daß die bisherige Differenzierung für den Weg zur Vollbeschäftigung unzureichend ist. Die

Flexibilisierung der Löhne soll auf zwei Ebenen einen Beitrag zur Sicherung der Beschäftigung leisten: die hohen Produktivitätsfortschritte in der Industrie reduzieren den Arbeitskräftebedarf in der Produktion von Gütern dauerhaft, so daß die zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit erforderlichen zusätzlichen Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich geschaffen werden müssen. Schwierig ist diese Aufgabe, weil es sich zum größten Teil um wertschöpfungsschwache Arbeitsplätze handelt. Soll der säkulare Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft ein Mehr an Arbeitsplätzen erbringen, hat die Lohnpolitik eine wichtige Funktion zu übernehmen.

Bei dem zweiten Aufgabenfeld soll die Flexibilisierung der Löhne einen Beitrag zum Erhalt bestehender Arbeitsplätze leisten. Betriebswirtschaftlich ist es effizient, Arbeitsplätze, deren Wertschöpfung nicht mehr zur Zahlung tariflicher Löhne ausreicht, wegzurationalisieren. Genau diese Maxime hat uns in die gegenwärtigen Arbeitsmarktprobleme gebracht. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit sind wertschöpfungsschwache Arbeitsplätze immer noch besser als gar keine Arbeitsplätze. Allerdings wird kein Unternehmen verlustbringende Arbeitsplätze auf Dauer erhalten. Wir müssen uns deshalb überlegen, wie wertschöpfungsschwache Arbeitsplätze zu rentablen Arbeitsplätzen werden können.

### *2.1. Lohnflexibilisierung zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in den Dienstleistungen*

Allen Industriestaaten ist gemein, daß in der Industrie aufgrund der Kombination von hohen Produktivitätssteigerungen und einer niedrigen Preiselastizität der Nachfrage Arbeitskräfte freigesetzt werden. Die Behebung der Arbeitsmarktprobleme setzt deshalb zwingend eine Expansion der

Dienstleistungen voraus. Die Schwierigkeiten, die auf diesem Wege zu überwinden sind, sind nicht gering: um von der Nachfrageseite her die Voraussetzungen für eine Expansion der Dienstleistungen zu schaffen, müssen dort die Preise relativ niedrig sein. Niedrige Preise setzen wiederum niedrige Kosten voraus, und der wichtigste Kostenfaktor in den Dienstleistungen ist in der Regel der Arbeitslohn. Hieraus ergibt sich das Problem, daß in der Ausreifungsphase einer Volkswirtschaft die Arbeitssuchenden nicht wie in der Wachstumsphase in die gut zahlende Industrie, sondern in die schlecht zahlenden Dienstleistungsberufe gelenkt werden müssen. Dies stellt an die Arbeitsmarktverfassung hohe Flexibilitätsanforderungen.

Das Lohnbildungssystem in der Bundesrepublik Deutschland ist durch industrieweite Tarifabschlüsse, die sich an der Ertragskraft eines durchschnittlichen Mitglieds dieser Branche orientieren, charakterisiert. Der beschäftigungspolitische Vorteil der Branchentarifabschlüsse ist darin zu sehen, daß sie den technisch führenden Unternehmen ihren Innovationsgewinn lassen. Jene haben den preispolitischen Spielraum aufgrund der Branchentarife dazu genutzt, um durch Preissenkungen ihren Marktanteil auf den Weltmärkten auszuweiten. Auf diesen Umstand werden häufig die hohen Exporterfolge von Deutschland und Japan zurückgeführt. Durch die Exportoffensive konnte deshalb die deutsche Industrie das Abschmelzen der Beschäftigung in Bereichen mit hohen Produktivitätsfortschritten lange Zeit verzögern, wenn auch nicht verhindern.

Gäbe es dagegen Haustarife, die sich an der jeweiligen betrieblichen Produktivität orientieren, würden die Löhne in innovativen Betrieben besonders stark angehoben. Als Folge würden sich hauptsächlich die Kapitaleigner und

Arbeitnehmer die Produktivitätsfortschritte ihrer Industrie aneignen, ohne daß die übrige Volkswirtschaft durch Preissenkungen an dem technischen Fortschritt partizipieren würde. Im Grundsatz sollte deshalb an den Branchentarifen in der Bundesrepublik Deutschland nicht gerüttelt werden, da sie implizit die erfolgreichen Innovatoren für ihre technologische Vorreiterrolle belohnen.

Die grundsätzliche Vorteilhaftigkeit von Branchentarifverträgen besagt jedoch nicht, daß die bisherigen Ergebnisse der Tarifverhandlungen tatsächlich das Beschäftigungsziel gefördert haben. Die Tarifvereinbarungen haben sich in der Regel am Produktivitätsfortschritt plus Inflationsrate orientiert. Die produktivitätsorientierte Lohnpolitik ist eine gute Richtschnur für Zeiten der Vollbeschäftigung, da sie den Produktivitätsfortschritt im bisherigen Verhältnis auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufteilt. Sie ist ungeeignet für Zeiten der Unterbeschäftigung, da der gesamte Produktivitätsfortschritt ausschließlich den Arbeitsplatzbesitzern zugute kommt – die Arbeitslosen gehen bei der produktivitätsorientierten Lohnpolitik im Hinblick auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze leer aus.

In Zukunft müssen die Arbeitsplatzbesitzer, wenn man das Ziel der Integration der Arbeitslosen in das Arbeitsleben ernst nimmt, etwas vom Produktivitätsfortschritt an die Arbeitslosen abgeben. Konkret bedeutet das, daß sich in den nächsten Jahren die Tariflohnerhöhungen unterhalb des verteilbaren Produktivitätsfortschrittes bewegen müssen. Gemessen daran war der Abschluß 1995 im Metallbereich kontraproduktiv. Selbst die Tariflohnerhöhungen des Jahres 1996 in Höhe von etwa zwei Prozent sind trotz des stagnierenden Realeinkommens beschäftigungspolitisch zu

hoch, da eine Nullrunde schneller zu einer Steigerung der Beschäftigung führen würde.

Bei dieser Politik zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung durch den vorübergehenden Verzicht auf Einkommenssteigerungen werden die Produktivitätsgewinne der Volkswirtschaft anfänglich zur Erhöhung der Unternehmensgewinne genutzt. Die volkswirtschaftliche Funktion höherer Unternehmensgewinne besteht darin, zusätzliche Arbeitsplätze in Deutschland – und nicht anderswo – zu schaffen. Unabdingbare Voraussetzung für das Gelingen dieses Ziels ist es aber, daß sich die Schaffung neuer Arbeitsplätze in Deutschland marktüblich verzinst. Hieran hapert es gegenwärtig sehr: die Unternehmensgewinne nach Steuern sind beispielsweise in Belgien und den USA mehr als doppelt so hoch wie in der Bundesrepublik. Konsequenterweise sucht sich das international mobile Kapital die Standorte, wo die Ertragserwartungen am höchsten sind, und macht einen Bogen um Deutschland – zugunsten anderer Volkswirtschaften. Seit den 80er Jahren machen die ausländischen Investitionen hierzulande nur noch ein Prozent der Inlandsinvestitionen aus – das ist der vorletzte Platz in der Rangliste der Industriestaaten.

Der Bogen, den die Direktinvestitionen um Deutschland herum schlagen, ist ein Alarmzeichen ersten Ranges. Denn was heute für das mobile Auslandskapital gilt, trifft morgen auf das deutsche Anlagekapital zu. Zwar erlauben die schon in erstellten Produktionskapazitäten versunkenen Kosten keine unmittelbare Reaktion der deutschen Unternehmen auf die Renditeunterschiede. Reaktionen größeren Stils sind aber zu erwarten, wenn es um den Standort für Erweiterungsinvestitionen geht. Dann sind alle Kosten variabel, so daß der Standort frei gewählt werden kann.

Im Zuge der zunehmenden Globalisierung werden die deutschen Unternehmen verstärkt das tun, was ihnen die Ausländer schon längere Zeit vormachen, nämlich wegen der Ertragsunterschiede in anderen Ländern investieren. Die zunehmende Ausrichtung der Unternehmenspolitik auf das Ziel einer Steigerung des „shareholder values“ zwingt die Vorstände zu einer Ausschöpfung der Renditedifferentiale. Für die Unternehmen ist es gleichgültig, ob ihre Gewinne aus den in- oder ausländischen Betriebsstätten kommen. Für die deutschen Arbeitnehmer ist es nicht gleichgültig, ob die Erweiterungsinvestitionen wegen der höheren Ertragsersparungen in Ungarn, Portugal oder Großbritannien vorgenommen werden. Aus diesem Grunde ist schnelles Handeln auf dem Weg zu einer beschäftigungssichernden Lohnpolitik angesagt. Denn Arbeitsplätze, die jetzt im Ausland entstehen, werden kaum wieder nach Deutschland zurückkehren, selbst wenn eine maßvolle Lohnpolitik in einigen Jahren konsensfähig werden sollte.

Eine maßvolle Lohnpolitik muß im ersten Schritt den Unternehmen das zurückgeben, was ihnen überzogene Lohn erhöhungen in den vergangenen Jahren genommen haben, nämlich eine marktübliche Verzinsung ihres eingesetzten Kapitals. Sobald die Arbeitsplätze in einer Branche hinreichend rentabel geworden sind, werden die Kapazitäten aufgrund der Gewinnanreize in Deutschland ausgeweitet. Was unter einer „hinreichenden“ Kapitalverzinsung zu verstehen ist, wird nicht durch die verteilungspolitischen Vorstellungen in Deutschland, sondern durch die potentiell erzielbaren Ertragsraten in anderen Ländern bestimmt. Die Ausweitung der Kapazitäten schafft nicht nur unmittelbar Arbeitsplätze, sondern sorgt aufgrund der Intensivierung des Wettbewerbs auch dafür, daß die Produktivitätsgewinne in

Form von Preissenkungen an die gesamte Gesellschaft weitergegeben werden.

Statt nomineller Lohnerhöhungen gewinnen alle durch sinkende Preise für Industrieprodukte. Der resultierende Wohlfahrtszuwachs wird aufgrund der geringen Einkommenselastizität für Industrieprodukte und der hohen Einkommenselastizität für Dienstleistungen hauptsächlich für zusätzliche Dienstleistungen ausgegeben. Auf diese Weise kommt es zu einer marktgesteuerten Expansion der Dienstleistungsberufe – eine Entwicklung, die in den 80er Jahren das Beschäftigungswunder in den USA bewirkt hat. Wie schnell oder langsam diese Umlenkung der Ressourcen erfolgt, hängt von der Funktionsfähigkeit der Arbeitsmarktinstitutionen ab.

In einem dezentralisierten Lohnbildungssystem, für das die USA das prominenteste Beispiel sind, hat die Freisetzung der Arbeitskräfte in der Industrie dazu geführt, daß der zunehmende Angebotsdruck in den Dienstleistungssektoren die Löhne für Jedermannsqualifikationen gesenkt hat. Relativ fallende Preise der Dienstleistungen sorgten dafür, daß es zunehmend mehr Haushalte gab, die es sich leisten konnten, Dienstleistungen auf dem Markt nachzufragen statt sie selbst zu erstellen. Typische Beispiele sind Restaurantessen, Haushaltshilfen oder Gärtner. Als Folge dieser Beschäftigungszunahme in den Dienstleistungen mit niedrigem Produktivitätswachstum nahm allerdings das durchschnittliche Produktivitätswachstum pro Arbeitsstunde ab, d.h. die starke Expansion der Beschäftigung in den USA mußte dadurch erkaufte werden, daß das Wachstum des Wohlstandes pro Kopf der Bevölkerung zurückgegangen ist.



Während in den USA zugunsten einer Ausweitung der Beschäftigung der Kostenaspekt des Lohnes im Vordergrund steht, wird in Europa der Einkommensaspekt betont. Schweden und Deutschland stehen als Beispiele für unterschiedliche Antworten auf die resultierenden Arbeitsmarktprobleme. Beide Länder sind durch ein zentralisiertes Lohnbildungssystem mit einer geringen Lohndifferenzierung gekennzeichnet. Dies hat den Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft behindert, weil die Dienstleistungsberufe die Lohnkostensteigerungen durch überproportionale Preissteigerungen an die Konsumenten weitergeben mußten. Da gleichzeitig die Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe absolut zurückgeht, hat sich die Schere zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage zunehmend geöffnet.

In Schweden ist der Staat in die Bresche gesprungen und hat die fehlende Marktnachfrage durch Subventionen oder öffentliche Beschäftigungen kompensiert. Solange sich Schweden in seiner Wachstumsphase befand, konnte die High-Tech-Industrie ihr Beschäftigungsvolumen insgesamt noch ausdehnen, so daß nur ein kleiner Teil der Volkswirtschaft durch staatliche Beschäftigungsprogramme unterstützt werden mußte. Das heißt, während der Wachstumsphase hat das schwedische Modell die Solidarität der Arbeitnehmer auf keine allzu große Probe gestellt.

Da schwedische Modell bekam Risse, als in den 80er Jahren das gleichzeitige Auftreten von hohen Produktivitätszuwächsen und eine unelastische Nachfrage dazu führte, daß Arbeitskräfte in den Hochtechnologiesektoren freigesetzt werden mußten. In der Folge stieg der Subventionsbedarf für die aktive Arbeitsmarktpolitik progressiv an. Damit wurden die Grenzen der Solidarität innerhalb der Arbeit-

nehmer erreicht. Inzwischen ist Schweden – wie viele andere Industriestaaten auch – auf dem Wege, seine Beschäftigungsprobleme durch eine stärkere Marktorientierung zu lösen.

Die Bundesrepublik Deutschland steht vor dem gleichen Problem wie Schweden, nämlich daß die Dienstleistungsmärkte im Vergleich zum Arbeitsangebot zu schwach gewachsen sind. Die Antwort auf diese Probleme fiel jedoch anders aus. Hier hat man durch eine Verlängerung der Ausbildungszeit und eine Verkürzung der Wochen- und Lebensarbeitszeit massiv das Arbeitsangebot verknappt. Der beschäftigungspolitische Erfolg dieser Politik ist gleich Null, da die resultierende Erhöhung der Steuern und Sozialversicherungsabgaben die Wettbewerbsposition der deutschen Industrie noch weiter verschlechtert hat. Inzwischen sind – hauptsächlich aufgrund der Finanzprobleme der öffentlichen Hände – erste Ansätze zu einer Umsteuerung zu erkennen.

Es führt kein Weg an der bitteren, aber unvermeidbaren Erkenntnis vorbei, daß die zusätzlichen Arbeitsplätze zwangsläufig wertschöpfungsschwächer als die vorhandenen Arbeitsplätze sein müssen – sonst wären sie schon längst von gewinnmaximierenden Unternehmen geschaffen worden. Aber auch die wertschöpfungsschwächeren Arbeitsplätze müssen rentabel sein, wenn sie angeboten werden sollen. Insofern gehören zu wertschöpfungsschwächeren Arbeitsplätzen als Zwillingspartner geringere Kosten. Die Flexibilisierung der Löhne nach unten zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in den Dienstleistungen wird eine der großen Aufgaben der nächsten Jahre sein. Wege zu diesem Beschäftigungsziel gibt es viele.

Kaum Änderungen am bisherigen Stil der Tarifverhandlungen wären erforderlich, wenn die Tarifvertragsparteien entweder die Lohnskala durch weitere Lohngruppen nach unten ergänzen oder eigene Tarifverträge für ertragsschwache Dienstleistungsbranchen abschließen würden. Eine wesentliche Verlagerung der Entscheidungskompetenzen würde es bedeuten, wenn man dem Vorschlag folgen würde, daß in den üblichen Tarifverhandlungen nur eine durchschnittliche Steigerungsrate vereinbart würde, während die einzelnen Unternehmen davon um bis zu 2 Prozent nach oben oder unten abweichen könnten. Hier lassen sich eine Reihe von innovativen Lösungen vorstellen, die einerseits die grundsätzliche Zuständigkeit der Tarifvertragsparteien für die Lohnpolitik beibehalten, aber andererseits den einzelnen Betrieben größere Flexibilitätsspielräume zur Anpassung an die jeweilige Ertragslage einräumen würden.

Je geringer die Flexibilitätsspielräume eines Tarifvertrages ex ante sind, um so dringlicher sind Ausnahmen von den Tarifnormen ex post, wenn es um die Sicherung gefährdeter Arbeitsplätze geht. Das ist das Problem der im folgenden zu erörternden Öffnungsklauseln.

## *2.2. Lohnflexibilisierung zur Sicherung von Arbeitsplätzen in gefährdeten Unternehmen*

Der Strukturwandel hat zwei Gesichter: zum einen macht der Strukturwandel aufgrund der Verschiebung der komparativen Kostenvorteile im internationalen Handel vorwiegend industrielle Arbeitsplätze obsolet. Zum anderen bietet der Weg in die Dienstleistungsgesellschaft neue Chancen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten. Aber der Prozeß des Erkennens der neuen Chancen, des Aushandelns neuer Lohnstrukturen sowie der Umsetzung in konkrete Arbeits-

plätze braucht Zeit. Um die zeitliche Spanne zwischen dem Verlust bisheriger Arbeitsplätze und der Schaffung neuer Arbeitsplätze zu überbrücken, ist es volkswirtschaftlich günstig, in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit den Prozeß des Abbaus nicht mehr wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze zwar nicht zu verhindern, aber doch zu verlangsamen. Auch in diesem Fall kann eine stärkere Lohndifferenzierung viel zum Erhalt von gefährdeten Arbeitsplätzen beitragen.

Es stellt sich die Frage, ob man in Not geratenen Unternehmen durch Sonderkonditionen bei den Löhnen ein Durchstarten ermöglichen soll. Um diese Frage zu beantworten, muß man nach den Alternativen fragen. Wenn innovative Nachfolgeprodukte zur Verfügung stehen, besteht aus Unternehmenssicht kein großes Interesse am Erhalt wertschöpfungsschwacher Arbeitsplätze. In diesem Fall erfolgt ein stetiger Strukturwandel, indem die Unternehmen ihre Produktionspalette kontinuierlich an die technischen Möglichkeiten anpassen. Der Austausch alter durch neue Produkte erfolgt unternehmensintern, so daß der Strukturwandel ohne Entlassungen erfolgen kann. Dieser arbeitsmarktpolitische Glücksfall ist zur Zeit jedoch nur bei wenigen Unternehmen gegeben.

Eine Mehrzahl von Unternehmen ist in den letzten Jahren als Folge des Produkt- und Preiswettbewerbs bei den bisherigen Produkten in die Verlustzone geraten, ohne über innovative Nachfolgeprodukte zur Auslastung der Kapazitäten und zur Beschäftigung der Mitarbeiter zu verfügen. Solange die Erlöse noch einen Teil der Kapazitätskosten decken, ist es betriebswirtschaftlich vorteilhaft, die alten Produktionen trotz der Verluste für eine Übergangszeit fortzuführen. Bei einer Einstellung der Produktion würden nämlich die Deckungsbeiträge auf Null absinken. Volkswirtschaftlich

ist die Strategie des Durchhaltens effizient, weil mangels Alternativen eine wertschöpfungsschwache Produktion immer noch besser als eine Stilllegung ist.

Die Mitarbeiter stellen bei der Ankündigung von Notfallverhandlungen folgendes Kalkül an: Mobile und wettbewerbsstarke Arbeitnehmer werden sich auf eine untertarifliche Bezahlung häufig nicht einlassen und sich auf dem externen Arbeitsmarkt einen anderen Arbeitsplatz mit tariflicher Entlohnung suchen. Die Gefahr, daß gerade die wichtigsten Mitarbeiter das Unternehmen in einer Krisensituation verlassen könnten, wird den Unternehmer in seinem eigenen Interesse veranlassen, sich bei der verlangten Lohnabsenkung Mäßigung aufzuerlegen. Für die Mitarbeiter, die keinen anderen Arbeitsplatz finden, ist das Verbleiben auf einem produktivitätsschwachen, untertariflich bezahlten Arbeitsplatz vorteilhafter als Arbeitslosigkeit – ihre einzige Alternative bei einem Verbot von Härteklauseln. Nur bei ihnen geht es tatsächlich um die Entscheidung zwischen einem Arbeitsplatz oder Arbeitslosigkeit – sie sind deshalb die eigentliche Zielgruppe der Notfalltarife.

Das genaue Ergebnis der Notfallverhandlungen hängt jedoch nicht nur von den jeweiligen Alternativen, sondern auch vom Verhandlungsgeschick der Vertragspartner ab. Betriebsrat und Unternehmensleitung haben Verhandlungsspielraum, weil es um die Verteilung von Quasi-Renten geht: Bei einem Scheitern der Notfallverhandlungen würden sich die Verluste des Unternehmens auf die sonst in Zukunft erzielbaren Deckungsbeiträge und die Verluste der Arbeitnehmer auf die Differenz zwischen dem untertariflichen Lohn und der Arbeitslosenunterstützung belaufen. Es ist zu erwarten, daß der Einigungsgewinn so verteilt wird, daß die Mitarbeiter einem untertariflichen Lohn zustim-

men, aber die Löhne werden nicht so weit gesenkt, daß das Unternehmen völlig aus der Verlustzone herauskommt.

Gegen die Notfalltarife wird aus arbeitsrechtlicher Sicht eingewendet, daß ein notleidendes Unternehmen auch die marktüblichen Preise für Vormaterialien, für Dienstleistungen oder für Bankkredite bezahlen müsse. Es sei deshalb nicht einzusehen, weshalb gerade die Arbeitnehmer an den Verlusten beteiligt werden sollten. Aus ökonomischer Sicht verläuft die Scheidelinie an anderer Stelle: mobile Faktoren, die nicht an das Unternehmen gebunden sind, wie z.B. Materiallieferungen, müssen marktüblich entgolten werden, da sie sonst nicht geliefert würden. Dagegen müssen die Produktionsfaktoren, bei denen Wechselkosten entstehen würden, wegen ihrer Immobilität mit einer Verlustbeteiligung rechnen. Insofern müssen nicht nur die Arbeitnehmer, sondern auch die Kapitaleigner mit einer geringeren als der marktüblichen Entlohnung vorlieb nehmen.

Notfallvereinbarungen und staatliche Subventionen sind Alternativen, um strukturschwachen Branchen zu helfen. Das beschäftigungspolitische Ergebnis ist kurzfristig in beiden Fällen das gleiche: der Personalabbau wird verzögert. Die wirtschaftlichen Anreize, die Ursachen der Wettbewerbsschwäche zu beseitigen, sind jedoch diametral gegensätzlich. Bei den Notfallvereinbarungen haben Arbeitgeber und Arbeitnehmer ökonomische Anreize, die Notfallsituation durch eigene Anstrengungen zu überwinden. Nur durch eine erfolgreiche Problemlösung kann der Unternehmer wieder auf eine marktübliche Kapitalrendite kommen, was zugleich sichere und wettbewerbsfähige Arbeitsplätze für die Zukunft bedeutet.

Unterstützt dagegen der Staat die strukturschwache Industrie durch Subventionen, haben weder die Kapitaleigner noch die Arbeitnehmer einen ökonomischen Anreiz, die Ursachen der Wettbewerbsschwäche zu beseitigen. Die deutsche Kohleindustrie bietet hierzu ein gutes Anschauungsbeispiel. Arbeitnehmer und Kapitaleigner erzielten dank der staatlichen Subventionen marktübliche Erträge, so daß sie ihre Energien nicht darauf verwendeten, die Ursachen der Wettbewerbsschwäche zu beseitigen, sondern darauf, für einen steten Strom der Subventionen zu kämpfen.

Während Notfalltarife aufgrund ihrer Verlustbeteiligung das Verhalten der Beteiligten in die richtige Richtung steuern, kann die Aushandlung derselben zu opportunistischem Verhalten verleiten. Bei Härteklauseln besteht die Opportunismusgefahr darin, daß ein Unternehmen seine Lage schlechter darstellt als sie tatsächlich ist. Auszuschließen ist ein solches Verhalten nicht, weil die Gewinn- und Verlustrechnung nur ein recht grobes Bild der wirtschaftlichen Lage eines Unternehmens zeichnet.

Wenn ein Unternehmen aufgrund der asymmetrischen Information ungerechtfertigte Lohnsenkungen in den Notfallverhandlungen durchsetzen kann, gibt es zwei Benachteiligte: zum einen verlieren die Mitarbeiter dieses Unternehmens Teile ihrer Quasirenten aus betriebspezifischen Humankapitalinvestitionen, d.h. ihnen werden Lohnbestandteile, die ihnen einst als Entgelt für eine betrieblich verwertbare Ausbildung gewährt worden sind, in der Krise entzogen. Wenn die Mitarbeiter sich nicht sicher sein können, daß sich Humankapitalinvestitionen auf Dauer lohnen, kann die Ausbildungsbereitschaft sinken.

Zum anderen können opportunistische Lohnsenkungen die Konkurrenten treffen, wenn ein Notfallunternehmen seine Absatzpreise zwecks besserer Auslastung der eigenen Kapazitäten senkt. Wenn die gesamte Branche unter Überkapazitäten leidet, kann der intensivierter Preiswettbewerb die Erträge der bislang kostendeckend arbeitenden Konkurrenten so unter Druck setzen, daß sie schließlich auch zu untertariflichen Zahlungen gezwungen werden. Dies wäre der von den Gegnern der Notfallverhandlungen befürchtete tarifpolitische Flächenbrand.

Aus der Wettbewerbstheorie ist bekannt, daß Täuschungen unterbleiben, wenn hinreichend hohe Faustpfänder hinterlegt werden, die im Falle der Entdeckung einer Täuschung verloren sind. Ein Unternehmen, das in Notfallverhandlungen eintritt, gibt vor seinen Kunden, Lieferanten, Kreditgebern und Mitarbeitern offen zu, daß es in großen finanziellen Schwierigkeiten steckt. Dieses Eingeständnis hat für das Unternehmen häufig unangenehme Folgen: Kreditlinien werden gekürzt, Lieferantenkredite verweigert, und die qualifizierten Mitarbeiter schauen sich nach neuen Arbeitsplätzen um. Diese Unannehmlichkeiten lohnen sich nur dann, wenn eine für das Unternehmen existenzielle Krise überwunden werden muß.

Solche Nachteile lohnen sich nicht in unechten Notfällen, wenn die Mitarbeiter bereits im darauffolgenden Jahr an der guten Auftragslage oder an der nächsten positiven Gewinn- und Verlustrechnung feststellen können, daß sich die Ertragslage des Unternehmens wieder normalisiert hat. Der Kostenvorteil aus der vorübergehenden untertariflichen Entlohnung ist dann wegen der kurzen Zeitspanne geringer als die Ertragsnachteile aus dem Verlust an Reputation. Angesichts des erheblichen unternehmerischen Risikos ist des-



halb ein Mißbrauch bei Notfallverhandlungen kaum zu befürchten.

Die finanzielle Entlastung der notleidenden Unternehmen durch Lohnsenkung stellt nur den notwendigen passiven Anfang der Sanierung dar. Eine aktive Sanierung setzt zwingend die Beseitigung der Ursachen der Wettbewerbschwäche voraus. Hierzu können sämtliche unternehmerische Strategien wie beispielsweise Einführung innovativer Produkte, Diversifizierung, Rationalisierung oder Standortverlagerung genutzt werden. Bei erfolgreicher Sanierung wird das Unternehmen von sich aus zur tariflichen Entlohnung zurückkehren, da es sonst seine qualifizierten Mitarbeiter nicht halten kann. Schlägt dagegen die Sanierung fehl, werden wegen der andauernden Verluste weder Ersatzinvestitionen noch Neueinstellungen vorgenommen, so daß die endgültige Stilllegung der Anlage nur noch eine Frage der Zeit ist.

### **3. Der Umbau der sozialen Absicherung im Betrieb**

Es ist ein charakteristisches Kennzeichen des modernen Sozialstaates, daß das Arbeitsverhältnis nicht nur das Austauschverhältnis von Leistung und Gegenleistung definiert, sondern daß es auch als Anknüpfungspunkt für die soziale Sicherung des Arbeitnehmers dient. Am wichtigsten ist die Sozialversicherung, die nicht nur den Arbeitnehmer selbst, sondern auch seine Familienangehörigen gegen die großen Risiken des Lebens – zumindest finanziell – absichern soll. Seit dem Zweiten Weltkrieg ist die Abgabenlast für die Sozialversicherung ständig gestiegen. Schätzungen sagen voraus, daß in den Jahren 2010 bis 2015 etwa 22 bis 24 Prozent des Arbeitseinkommens für die Rentenversicherung, etwa 15 bis 17 Prozent für die Krankenversicherung,

etwa der bisherige Satz für die Arbeitslosenversicherung sowie etwa 3 Prozent für die Pflegeversicherung benötigt werden. Wenn man alles zusammenzählt, sind das über 50 Prozent des Arbeitseinkommens. Daß bei dieser Abgabenhöhe der Abgabewiderstand und das Ausbrechen der leistungsstärkeren Arbeitnehmer aus den traditionellen Arbeitsverhältnissen zunehmen wird, ist vorhersehbar. Hier muß nach Wegen gesucht werden, wie durch eine Stärkung der individuellen Verantwortung eine Überbeanspruchung der kollektiven Sicherungssysteme vermieden werden kann.

### *3.1. Überprüfung der Personalzusatzkosten*

Bei den Klagen über die hohen Arbeitskosten in der Bundesrepublik Deutschland stehen die Personalzusatzkosten mehr noch als die reinen Lohnkosten im Mittelpunkt der Kontroverse. Sie betragen im Produzierenden Gewerbe inzwischen 80 Prozent des Direktentgelts, so daß man mit Fug und Recht von einem zweiten Lohn sprechen kann. Knapp die Hälfte der Personalzusatzkosten hat der Gesetzgeber zu verantworten, wobei die Beiträge zur Sozialversicherung, die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall sowie die Kosten für bezahlte Feiertage ins Gewicht fallen. Der andere Teil der Personalzusatzkosten findet seine Rechtsgrundlage in Tarifverträgen oder in freiwilligen Zusagen der Unternehmen, wobei hier insbesondere die Lohnfortzahlung im Urlaub, die Sonderzahlungen sowie die Kosten der betrieblichen Altersversorgung die Unternehmen belasten.

Im Prinzip ist die Unterscheidung in reine Lohnkosten und Lohnnebenkosten eine künstliche Klassifikation. Man könnte beispielsweise die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Krankenversicherung den Beschäftigten auszahlen

und sie gleichzeitig verpflichten, ihrerseits eine Krankenversicherung abzuschließen. Materiell würde sich nichts ändern, aber bisherige Lohnnebenkosten würden zu Lohnkosten werden. Noch einfacher wäre es, die Sonderzahlungen in Form des Weihnachts- und Urlaubsgeldes in direkte monatliche Lohnzahlungen umzuwandeln. Schon an diesen Beispielen sieht man, daß die Klagen über die zu hohen Lohnnebenkosten zu kurz greifen.

Zudem sollte man nicht die Illusion haben, durch das völlige Streichen von Leistungen bei den Lohnnebenkosten viel sparen zu können. Insbesondere die finanziell bedeutsamen Positionen der Personalzusatzkosten gelten dem Grunde nach als unverzichtbar. Im Mittelpunkt der Analyse der Lohnnebenkosten sollte deshalb nicht die Abschaffung, sondern die effizientere Ausgestaltung der Sozialleistungen stehen. Beispielsweise entsteht in der gesetzlichen Krankenversicherung durch das Prinzip der Vollversicherung ein sehr hoher Ressourcenaufwand. Jede Bagatellerkrankung, jede Bagatellverschreibung wird zu einem Vorgang, der innerhalb des bürokratischen Systems mit erheblichem Aufwand abgearbeitet wird. Dagegen kann der Versicherte in der privaten Krankenversicherung zwischen verschiedenen Tarifen mit unterschiedlich hohen Selbstbeteiligungen wählen. Selbstbeteiligungen haben die volkswirtschaftliche Funktion, die kleineren Krankheitskosten, die üblicherweise jeden Versicherungsnehmer treffen, aus dem kostspieligen bürokratischen System herauszuhalten. Man muß dann nicht mit der linken Hand in Form von Beiträgen den Versicherungsnehmern das nehmen, was man ihnen anschließend mit der rechten Hand in Form von Sachleistungen wieder zukommen läßt.

Nicht für jeden einzelnen Arbeitnehmer, aber für die Gruppe der Arbeitnehmer ist der Übergang zu einem System mit Selbstbeteiligung stets vorteilhaft, weil nicht nur die Verwaltungskosten, sondern auch die Anreize für eine überflüssige Inanspruchnahme medizinischer Leistungen sinken werden. Über sinkende oder weniger stark steigende Beiträge zur Sozialversicherung werden auch die Arbeitnehmer an diesen Kosteneinsparungen beteiligt. Aber auch die Absenkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung kommt letztlich den Arbeitnehmern zugute, da geringere Lohnnebenkosten den tarifpolitischen Spielraum bei den eigentlichen Löhnen erhöhen.

Grundsätzlich sollen sich die Arbeitnehmer das Menü an Sozialleistungen bestellen, das ihren Präferenzen und ihrer Zahlungsbereitschaft entspricht. Allerdings werden in einer Marktwirtschaft niemals nur die Präferenzen betrachtet, sondern der Erfüllungsgrad der jeweiligen Präferenzen wird durch die stets begrenzten Budgets bestimmt. Die meisten Personen werden einen schicken Sportwagen gegenüber einem Kleinwagen präferieren; nichtsdestoweniger fahren auf unseren Straßen wesentlich mehr Kleinwagen als Sportwagen, und zwar ganz einfach deshalb, weil eine Kosten-Nutzen-Abwägung die Wahl des sparsameren Autos als vorteilhaft erscheinen läßt. Genau die gleiche Überlegung ist auf dem Arbeitsmarkt anzustellen: ein umfangreiches Sozialleistungssystem, das für jeden Schicksalsschlag des Lebens eine finanzielle Kompensation vorsieht, entspricht vermutlich mehr den Präferenzen der Mehrheit der Bevölkerung als ein System, das sich auf eine Grundsicherung beschränkt. Nichtsdestoweniger ist auch hier zu überlegen, ob die über eine Grundsicherung hinausgehenden Leistungen tatsächlich soviel Zusatznutzen bringen, wie sie an Lohnzurückhaltung erfordern.

Grundbedingung dafür, daß die Sozialleistungen keine Beschäftigungsprobleme aufwerfen, ist, daß die Lohnnebenkosten bei der Aushandlung der Tariflöhne voll berücksichtigt werden. Denn für die Einstellungsentscheidungen der Unternehmen spielen nur die Arbeitskosten insgesamt eine Rolle, nicht ihre Aufteilung in Lohn- und Lohnnebenkosten. Ineffizienzen in der sozialen Sicherung, die die Personalzusatzkosten erhöhen, erfordern eine höhere Wertschöpfung des Arbeitnehmers und stellen damit eine Einstellungshürde dar.

### *3.2. Flexibilisierung des Kündigungsschutzes*

Angesichts der Bedeutung, die das Arbeitsverhältnis als Einkommensquelle und Anknüpfungspunkt für die soziale Sicherung für jeden einzelnen hat, ist es verständlich, daß insbesondere der Bestandsschutz der Arbeitsverhältnisse eine sehr hohe Priorität hat. Der fortschreitende Ausbau des Kündigungsschutzes hat während der vergangenen zwei Jahrzehnte zu einer Zweiklassengesellschaft geführt: größtmöglicher Schutz für die Arbeitsplatzinhaber und größtmögliche Marktzutrittsschranken für die Arbeitslosen. Der Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen an sich ist unbestritten; es ist jedoch zu überlegen, ob nicht durch die Änderung einiger ineffizienter Detailregelungen die einkommenspolitischen Spielräume für die Beschäftigten und die Wiedereingliederungschancen für die Arbeitslosen vergrößert werden können.

Auf dem Arbeitsmarkt ist nicht nur ein Allokationsproblem zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung zu lösen, sondern auch zu berücksichtigen, daß es sich bei der Arbeitskraft um einen besonderen Produktionsfaktor handelt. Eine Analyse aus rein wettbewerblicher Warte wäre deshalb

einseitig. Vielmehr sollen durch die Arbeitsmarktinstitutionen die Effizienzvorteile wettbewerblich gelenkter Marktprozesse mit den in der Gesellschaft vorhandenen Gerechtigkeitsvorstellungen austariert werden.

Gesamtwirtschaftliche Überlegungen zur Steuerung der Arbeitslosigkeit haben im deutschen Arbeitsrecht keinen Platz. Es fühlt sich ausschließlich für die glücklichen Arbeitsplatzinhaber zuständig. Diese werden geschützt, indem die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern dem Einfluß wettbewerblich gelenkter Marktprozesse entzogen werden. Wettbewerb um besetzte Arbeitsplätze soll es weder durch eine bessere Leistung noch durch eine geringere Lohnforderung geben. Um den Preis- und Qualitätswettbewerb um besetzte Arbeitsplätze auszuschalten, wird der Zu- und Abgang vom Arbeitsmarkt strikt reguliert. Ein abgestufter Wettbewerb wird bei der Besetzung freier Aufstiegspositionen zugelassen, indem nach dem Betriebsverfassungsgesetz internen Bewerbern ein Vorteil gegenüber externen Kandidaten eingeräumt wird. Intensiver Wettbewerb herrscht dagegen um freie Einstiegsarbeitsplätze, das sind die Positionen, die üblicherweise mit Bewerbern vom externen Arbeitsmarkt besetzt werden.

Lösungsvorschläge für eine effizientere Ausgestaltung des Kündigungsschutzes müssen einerseits den Besitzstand der Arbeitsplatzinhaber berücksichtigen, aber andererseits die Chancen der produktivitätsschwachen Arbeitssuchenden auf den Erhalt eines Arbeitsplatzes durch individuellere Zu- und Abgangsregelungen verbessern.

Die positiven Beschäftigungswirkungen des Kündigungsschutzes zeigen sich bei den Entlassungsentscheidungen. Wenn die mit einer Kündigung verbundenen Transaktions-

kosten einschließlich einer eventuell zu zahlenden Abfindung höher als die potentiellen Durchhaltekosten sind, unterbleibt eine aus betriebswirtschaftlichen Gründen geplante Kündigung. Relevant wird diese Abwägung in Konjunkturtälern, wenn der Arbeitsplatz im nächsten Aufschwung auf jeden Fall entweder mit diesem oder einem anderen Arbeitnehmer wiederbesetzt werden soll. Der Arbeitgeber wird dann die bei einem Durchhalten des bisherigen Arbeitnehmers eingesparten Ausbildungskosten eines neuen Mitarbeiters den Durchhaltekosten gegenüberstellen und gegebenenfalls auf die Kündigung verzichten. Fallen zusätzlich noch Abfindungen an, verstärkt sich der Trend zur Weiterbeschäftigung der bisherigen Belegschaft. Insofern haben die im Betriebsverfassungsgesetz verankerten Sozialpläne sowie die bei der Beendigung von Arbeitsrechtsstreitigkeiten häufig vereinbarten Abfindungen bei konjunkturellen Schwankungen eine kündigungshemmende Wirkung.

Handelt es sich dagegen nicht um eine konjunkturelle Nachfrageflaute, sondern um eine Strukturkrise, so läßt die fehlende Hoffnung auf eine spätere Nachfragebelebung den Deckungsbeitrag des Arbeitnehmers zu dem Betriebsergebnis auf Dauer negativ werden. Eine sofortige Kündigung ist der einzige Ausweg, um Weiterbeschäftigungsverluste, die ansonsten bis zur Pensionierung oder dem freiwilligen Ausscheiden des Mitarbeiters anfallen würden, zu beenden. Ein arbeitsmarktpolitischer Entlastungseffekt ist hier weder von rechtlichen noch von finanziellen Kündigungerschwernissen zu erwarten. Da wir es heute und in der absehbaren Zukunft vorwiegend mit strukturellen Verwerfungen zu tun haben, müssen die positiven entlassungshemmenden Wirkungen des Kündigungsschutzes gegenwärtig als relativ gering eingestuft werden.

Negative Beschäftigungswirkungen des Kündigungsschutzes sind bei den Einstellungen zu erwarten. Vor der Einstellungsentscheidung sind sämtliche Kosten variabel, so daß eine positive Entscheidung für die Begründung eines Arbeitsverhältnisses nur erfolgt, falls die gesamten Beschäftigungskosten niedriger als die erwartete Wertschöpfung des Bewerbers sind. Neue Mitarbeiter werden jetzt nur noch eingestellt, wenn ihre voraussichtliche Produktivität die um die kalkulatorischen Bestandsschutzkosten erhöhten Stundenverrechnungssätze übersteigt. Insofern werden als Folge des Bestandsschutzes weniger Arbeitnehmer als in einer ansonsten vergleichbaren Situation ohne Bestandsschutz eingestellt.

Ausgangspunkt aller Überlegungen zum Niveauprobem der Arbeitslosigkeit muß die Tatsache bilden, daß es den Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen nicht zum Nulltarif gibt. Die sozialpolitische Funktion des Kündigungsschutzes besteht vor allem in einer Verstetigung der Arbeitsverhältnisse und der Arbeitnehmereinkommen. Sie verlangt von den Unternehmen – gegen Bezahlung – die Übernahme eines zeitlichen Risikoausgleichs. Bestandsschutzleistungen werden hauptsächlich in der Rezession fällig. Es reicht jedoch vollkommen, wenn den Unternehmen im nächsten Konjunkturaufschwung eine so starke Verbesserung ihrer Gewinnposition zugestanden wird, daß sie damit die Bestandsschutzkosten während des vergangenen Konjunkturtals finanzieren können. Investoren sind es gewohnt, daß Ausgaben und Einnahmen zeitlich versetzt anfallen; wenn und solange Arbeitsplätze insgesamt rentabel sind, schrecken Kündigungsschutzregelungen keinen Investor ab.

Sollten die Gewerkschaften der Anrechenbarkeit der durchschnittlichen Bestandsschutzkosten auf die Lohnsteigerung



gen nicht zustimmen, kommt die Anpassung über das Beschäftigungsvolumen zum Tragen. Dieses Szenario ist kennzeichnend für die Tarifpolitik der vergangenen 20 Jahre. Zu Beginn der 70er Jahre wurden zum einen eine Reihe von tarifvertraglichen Regelungen zum erweiterten Kündigungsschutz, insbesondere für ältere Arbeitnehmer, abgeschlossen, und zum anderen hat der Gesetzgeber die Sozialplanpflicht im Betriebsverfassungsgesetz 1972 verankert. Die Kostenträchtigkeit dieser Regelungen wurde vermutlich auch von den Arbeitgebervertretern zunächst unterschätzt, da in der damaligen Vollbeschäftigung so gut wie keine betriebsbedingten Entlassungen erforderlich waren.

Die Bestandsschutzmaßnahmen wurden in der an die Ölpreisexplosion anschließenden Rezession kostenwirksam, als die Unternehmen ihre Belegschaften nur unter Inkaufnahme hoher Sozialplankosten an die Nachfrageentwicklung anpassen konnten. Seither werden alle marginalen Arbeitsplätze abgebaut, indem das Kapital aus Branchen abwandert, die nicht mindestens eine marktübliche Verzinsung versprechen. Dieser Schrumpfungsprozeß setzt sich solange fort, bis die Wertschöpfung der verbleibenden Arbeitsplätze so hoch ist, daß hieraus sowohl die Lohn- als auch die Lohnnebenkosten bezahlt werden können. Sozialpolitisch bedenklich an dieser Entwicklung ist insbesondere, daß die erhöhte Wertschöpfung von den wettbewerbschwachen Arbeitssuchenden nicht erwirtschaftet werden kann, so daß sie bei Einstellungen nicht berücksichtigt werden.

Diese Option, die einen kontinuierlichen Arbeitsplatzabbau induziert, bis die Tariflohnerhöhungen in Höhe der Bestandsschutzkosten unterhalb des verteilbaren Produktivitätsfortschrittes bleiben, konnte sich lange einer hohen poli-

tischen Wertschätzung erfreuen; solange nämlich, wie der Arbeitsplatzabbau nur die Randgruppen des Arbeitsmarktes aus dem Arbeitsprozeß ausgegliedert hat. Seit das Risiko größer geworden ist, daß jeder Arbeitnehmer seinen Arbeitsplatz aufgrund der Arbeitsmarktentwicklung verlieren kann, ist eine zunehmende Einsicht in die volkswirtschaftlichen Zusammenhänge zu erkennen. Die Tarifabschlüsse des Winters 1993/94 hatten erste Hoffnungen zu einer größeren Differenzierung der Löhne aufkommen lassen.

Ist eine hinreichende Lohnzurückhaltung nicht durchsetzbar, kommt als weitere Option ein partieller Abbau von Bestandsschutzregelungen in Frage, um den Preis für den Faktor Arbeit zu senken. Bei allen sozialpolitischen Maßnahmen, die vom Arbeitgeber direkt finanziert werden müssen, setzt der Markt unerbittlich das Verursacherprinzip durch. Da die soziale Schutzfunktion der Bestandsschutzregelungen die Leistungen auf die schwächeren Teilnehmer am Arbeitsmarkt konzentriert, werden ihnen implizit hohe versicherungsmathematische Risikozuschläge zugerechnet. Die Konsequenz, entweder hohe Lohnverzichte oder hohe Arbeitslosigkeit, ist insbesondere für die Problemgruppen sozialpolitisch unerwünscht. Es gilt daher zu überlegen, ob nicht eine partielle Auflockerung des Kündigungsschutzes die Marktzutrittsschranken für Arbeitslose senken kann, ohne das Vertrauen der Stammebelegschaften in den Bestand ihrer Arbeitsplätze unangemessen in Frage zu stellen.

Eine Präzisierung der jeweiligen Zielfunktion der Adressaten von Bestandsschutzregelungen weist den Weg zu einem Kompromiß. Die langjährigen Mitarbeiter haben vor allem ein Interesse am Erhalt ihres Arbeitsplatzes bzw. ersatzweise an einer finanziellen Kompensation. Sie gehören des-

halb zur Stammebelegschaft, weil sie eine überdurchschnittliche Produktivität aufweisen. Im Rahmen ihres Produktivitätsvorteils können sie Bestandsschutzkosten ohne negative Folgen für Einstellungen oder Entlassungen absorbieren. Wettbewerbsstarke Arbeitnehmer haben deshalb als Folge von Bestandsschutzregelungen keine beschäftigungspolitischen Nachteile zu befürchten.

Arbeitslose haben dagegen vor allem ein Interesse am Abschluß eines neuen Arbeitsverhältnisses. Ihnen steht im Zweifel das Rechtsinstitut „Kündigungsschutz“ im Wege, da sie als Arbeitssuchende ausschließlich die einstellungshemmenden Wirkungen von Bestandsschutzregelungen spüren. Ihr Hauptinteresse ist in diesem Stadium auf möglichst niedrige Risikoprämien gerichtet. Diese diametral entgegengerichtete Problemlage der Beschäftigten und der Arbeitslosen legt es nahe, größere Gestaltungsspielräume beim Abschluß von Arbeitsverträgen zu eröffnen:

- Nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985 ist die einmalige Befristung von Arbeitsverträgen bis zu einer Dauer von 18 Monaten (in neugegründeten Unternehmen bis zu 24 Monaten) ohne einen die Befristung und ihre Dauer rechtfertigenden Grund zulässig, sofern es sich um die Neueinstellung eines Arbeitnehmers oder um die Weiterbeschäftigung eines ansonsten arbeitslosen Auszubildenden handelt.
- Die jüngste Initiative der Bundesregierung sieht vor, daß der Schwellenwert für Kleinbetriebe, die von dem Kündigungsschutzgesetz ausgenommen sind, von bisher fünf auf nunmehr zehn Mitarbeiter erhöht werden soll. In Betrieben dieser Größenordnung gibt es bei Nachfragemangel oder Änderungen des Produktionsverfahrens

kaum eine Alternative zu betriebsbedingten Kündigungen, so daß das Gesetz praktisch kaum Kündigungen verhindern kann. Nichtsdestoweniger hat die Unübersichtlichkeit der arbeitsgerichtlichen Entscheidungen bei den Unternehmern zu erheblichen Unsicherheiten geführt. Unsicherheit bedeutet, daß die potentiellen Kosten eines Kündigungsrechtsstreites zu hoch eingeschätzt werden. Auch wenn diese Befürchtungen objektiv falsch gewesen sein sollten, haben sie dennoch die Einstellungsentscheidungen negativ beeinflußt. Die Anhebung der Schwellenwerte im Kündigungsschutzgesetz wird deshalb insbesondere die Beschäftigung in innovativen, wachsenden Kleinunternehmen fördern, die im letzten Jahrzehnt einen großen Teil des Beschäftigungszuwachses auf sich vereinigt haben.

- Eine andere Möglichkeit bestünde darin, Öffnungsklauseln im geltenden zwingenden Kündigungsrecht in der Weise vorzusehen, daß Arbeitsuchende beim Neuabschluß eines Arbeitsvertrages für eine bestimmte Zeit, zum Beispiel für fünf Jahre, auf den erweiterten Bestandschutz bzw. auf die Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen einzelvertraglich verzichten könnten. Nach Ablauf der Frist würde der vollständige gesetzliche und tarifvertragliche Kündigungsschutz automatisch in Kraft treten.

Der Vorteil einer Flexibilisierung des Kündigungsschutzes besteht darin, daß nicht alle Arbeitnehmer, sondern nur die Arbeitslosen, bei denen er eine Einstellungshürde darstellt, auf einen Teil des Kündigungsschutzes verzichten müssen. Es soll nun untersucht werden, in welchen Marktsegmenten die Strategie des differenzierten Bestandsschutzes zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme beitragen kann.

Unternehmen mit innovativen Produkten weisen eine so hohe Wertschöpfung auf, daß Bestandsschutzkosten leicht mit den Innovationsgewinnen ausgeglichen werden können. Die Profitabilität des innovativen Marktsegments kommt nicht daher, daß Arbeitskräfte „billig“ sind, sondern daß neues technisches Wissen knapp ist. Genau die gleiche Argumentation gilt für die begehrten Facharbeiter. Ihre vergleichsweise hohe Produktivität macht ihre Arbeitsplätze auch unter den gegenwärtigen Bedingungen rentabel. Daraus folgt, daß die Auflockerung des Kündigungsschutzes für innovative Unternehmen und begehrte Facharbeiter arbeitsmarktpolitisch irrelevant ist.

Damit liegt der beschäftigungspolitische Ansatzpunkt einer Auflockerung des Bestandsschutzes von Arbeitsverhältnissen klar zutage: es geht um den marginalen Bereich auf den Güter- und Arbeitsmärkten. In der Ausreifungsphase eines Marktes werden, da keine Kapazitätsengpässe bestehen, die Preise durch die Kosten des effizientesten Wettbewerbers bestimmt. Zudem führen die bestehenden Kapazitätsüberschüsse zu relativ häufigen sozialplanpflichtigen Betriebsänderungen, so daß die potentiellen Bestandsschutzkosten hoch sind. Die Auflockerung des Bestandsschutzes wird deshalb durch eine Zurückdrängung der Importe neue Arbeitsplätze vorwiegend auf ausgereiften Märkten mit intensivem Preiswettbewerb schaffen, d.h. eine quantitativ nennenswerte Ausweitung der Beschäftigung kann nur durch die Hinzunahme wertschöpfungsschwächerer Arbeitsplätze erfolgen. Das sind genau die Bereiche, in denen die eher unterdurchschnittlichen Qualifikationen der Arbeitslosen die größten Einsatzmöglichkeiten haben.

#### IV. Strategien zur Abschwächung der strukturellen Arbeitslosigkeit

Von struktureller Arbeitslosigkeit spricht man, wenn einzelne Arbeitnehmergruppen stärker als der Durchschnitt der Arbeitnehmer von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Die Ursachen für die Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit können verschieden sein. Alter, Geschlecht, Qualifikation und Gesundheitszustand des Arbeitnehmers spielen eine wichtige Rolle, gesetzliche oder tarifvertragliche Regelungen bürdern einigen Arbeitnehmergruppen – meist aus guten sozialpolitischen Vorsätzen heraus – relative Kostennachteile auf, oder die regionale Wirtschaftsentwicklung sorgt für ein unterschiedliches Arbeitslosigkeitsrisiko. Unter den Arbeitsmarktexperten herrscht Einigkeit darüber, daß in allen Fällen struktureller Arbeitslosigkeit die Produktivität der betroffenen Arbeitnehmergruppe im Vergleich zur Lohnforderung zu niedrig ist.

Zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme stehen zwei Strategien zur Auswahl: in der ersten Option wird die Produktivität des Arbeitnehmers als kurzfristig konstant angesehen, und die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit erfolgt durch eine Absenkung des Lohnes auf ein der individuellen Produktivität entsprechendes Niveau. Diese Option ist vor kurzem als Einsteigertarif für wettbewerbsschwache Arbeitnehmer in den ersten Tarifverträgen verwirklicht worden. Die andere Option versucht, durch Qualifizierungsmaßnahmen die individuelle Produktivität des Arbeitnehmers an die durchschnittliche Produktivität der Stammbeschaft anzugleichen. Beide Strategien können zu einem Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit beitragen.

## **I. Arbeitnehmerbezogene Flexibilisierung der Löhne**

Nach dem deutschen Tarifrecht bestimmen die „objektiven“ Anforderungen eines Arbeitsplatzes die Höhe des Lohnes. Zu- oder Abschläge für unterschiedliche individuelle Produktivitäten auf gleichartigen Arbeitsplätzen sind in den Tarifverträgen grundsätzlich nicht vorgesehen. Nichtsdestoweniger hat es angesichts der Heterogenität der Arbeitskräfte seit jeher differenzierte Löhne gegeben. Zu Vollbeschäftigungszeiten, in denen der Tariflohn dem markträumenden Mindestlohn entsprochen hat, hat sich die gesamte Lohndifferenzierung zur Anpassung an unterschiedliche Knappheiten oberhalb des Tariflohnes abgespielt. Als Begünstigung der Arbeitnehmer hat sie kein arbeitsrechtliches Problem dargestellt. Seit der ölpreisbedingten Rezession Mitte der siebziger Jahre reicht die Flexibilität nach oben jedoch nicht mehr aus, um das Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt zu sichern.

Unter idealtypischen Bedingungen sollen Einsteigertarife, die produktivitätsschwachen Arbeitnehmern den Abschluß eines untertariflichen Arbeitsvertrages erlauben, ihren Kostennachteil bei dem Wettbewerb um Arbeitsplätze beseitigen. Der Lohnabschlag soll nicht höher als die Produktivitätsdifferenz sein, weil sie sonst den tarifgebundenen Arbeitnehmern eine unfaire Konkurrenz machen würden. Der Lohnabschlag soll aber auch nicht niedriger als der Produktivitätsnachteil sein, weil sie sonst beim Wettbewerb um die Arbeitsplätze nach wie vor leer ausgehen würden. Um diese Bedingungen zu erfüllen, müssen die Einsteigerlöhne an sehr unterschiedliche individuelle Voraussetzungen angepaßt werden, d.h. sie müssen eine große Flexibilität aufweisen.

Eine Möglichkeit, dieses Ziel zu erreichen, besteht darin, in den bestehenden Tarifverträgen Öffnungsklauseln vorzusehen, die es dem einzelnen produktivitätsschwachen Arbeitnehmer und dem einzelnen Arbeitgeber erlauben, einen untertariflichen Arbeitsvertrag abzuschließen. Diese Regelung würde die größtmögliche Flexibilität zur Berücksichtigung individueller Gegebenheiten beinhalten, würde aber gleichzeitig die Bedeutung der Tarifvertragsparteien als Ordnungsfaktoren auf dem Arbeitsmarkt zurückdrängen.

Eine andere Möglichkeit würde darin bestehen, die Lohngruppen in den bestehenden Tarifverträgen nach unten zu erweitern. So wie die Tarifvertragsparteien trotz aller Schwierigkeiten die beschäftigten Arbeitnehmer entsprechend ihrer Produktivität verschiedenen Lohngruppen zuzuordnen, könnten sie auch gemeinsam Kriterien für die Eingruppierung in Einsteigertarife entwickeln. Die lohnpolitische Strategie zur Behebung der strukturellen Arbeitslosigkeit läßt sich deshalb auch leicht im Rahmen der Tarifautonomie beschreiten. Das bisher streng nach den Arbeitsplatzanforderungen aufgebaute Tariflohngefüge erhält durch Einsteigertarife eine neue Flexibilitätsdimension.

Im Rahmen des geltenden Tarifrechts kann man die unterdurchschnittliche Leistungsfähigkeit eines Bewerbers nur dadurch berücksichtigen, indem man ihn auf einen niedriger bewerteten Arbeitsplatz einstellt als üblicherweise für Bewerber mit den gleichen formalen Qualifikationsnachweisen vorgesehen ist. Durch Einsteigertarife können die wettbewerbsschwächeren Arbeitskräfte auch einen ihrer Ausbildung entsprechenden Arbeitsplatz erhalten, aber für ihre geringere Wertschöpfung müssen sie eine geringere Entlohnung hinnehmen. In einer Hinsicht unterscheiden sich die Einsteigerlöhne fundamental von den früheren Leicht-



lohngruppen. Leichtlohngruppen haben die absolut niedrigsten Löhne eines Tarifvertrages markiert. Einsteigertarife lassen die Unterschreitung des Tariflohnes in jeder Lohngruppe zu, d.h. ein Einsteigertarif darf nicht zwangsläufig mit einem absolut niedrigen Gehalt gleichgesetzt werden. Ein Diplomkaufmann, der zu 80 Prozent des Tariflohnes eingestellt wird, wird im Regelfall immer noch mehr verdienen als eine Sachbearbeiterin, die 100 Prozent des Tariflohnes erhält.

Allerdings darf man sich bei den Einsteigerlöhnen keinen beschäftigungspolitischen Illusionen hingeben: wenn aufgrund der untertariflichen Bezahlung ein produktivitätsschwacher statt eines Arbeitnehmers mit durchschnittlicher Produktivität den Arbeitsplatz erhält, verändert sich das Niveau der Arbeitslosigkeit kurzfristig nicht. Unmittelbar werden durch den Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit „nur“ gleiche Startchancen für alle Arbeitnehmergruppen auf dem Arbeitsmarkt hergestellt. Auch wenn hierdurch im Extremfall kein einziger Arbeitsplatz neu geschaffen wird, sollte dem Ziel der Chancengerechtigkeit in einer sozialen Marktwirtschaft eine hohe Bedeutung zugemessen werden.

Indirekt werden jedoch auch durch den Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit Anreize zur Schaffung neuer Arbeitsplätze gesetzt. Die strukturelle Arbeitslosigkeit hat in den vergangenen zwei Jahrzehnten hauptsächlich die Randgruppen des Arbeitsmarktes benachteiligt. Sie haben in den Gewerkschaften nur ein geringes Stimmengewicht, so daß ihre Interessen in den Tarifverhandlungen vernachlässigt werden konnten. Die scharfe Rezession im Jahre 1993 im Westen der Republik und der starke Arbeitsplatzabbau im Osten der Republik haben den Blick des durchschnittlichen Arbeitnehmers dafür geschärft, daß auch sein eigener Ar-

beitsplatz gefährdet sein könnte. Damit ist das Problem der Arbeitslosigkeit, das bisher ein nahezu ausschließliches Problem der Randgruppen gewesen zu sein schien, zu einem Problem der medialen Wähler in den Gewerkschaften geworden.

Der Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit verlagert das Arbeitslosigkeitsrisiko stärker auf die durchschnittlichen Arbeitnehmer, so daß es durchaus verständlich ist, daß sich die Gewerkschaften als Vertretungen der fachlich qualifizierten Arbeitnehmer vehement gegen Tariföffnungsklauseln wehren. Da aber die Arbeitsmarktlage zur Zeit eine Anpassung der Tarifstrukturen an die Arbeitsmarktwirklichkeit durchsetzt, achten die organisierten Arbeitnehmer nun verstärkt darauf, ihre Arbeitsplätze nicht durch überhöhte Lohnforderungen zu gefährden. Die ersten Auswirkungen dieses veränderten Bewußtseins zeigten sich in den zurückhaltenden Lohnabschlüssen zur Jahreswende 1993/94 sowie in den innovativen Abschlüssen über Einsteigertarife. Über diesen Umweg wird durch einen Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit auch das Niveau der Arbeitslosigkeit vermindert.

Angesichts der unübersehbaren beschäftigungspolitischen Vorteile von Öffnungsklauseln fragt man sich, wo die Haken und Ösen verborgen sind, die es den Tarifvertragsparteien so schwer machen, sich mit ihnen anzufreunden. Hierzu müssen wir drei Wirkungen der Einsteigertarife unterscheiden: zum einen führen sie zu einer Annäherung von individueller Lohnforderung und individueller Produktivität und erleichtern auf diese Weise den wettbewerbsschwachen Arbeitsuchenden den Marktzutritt. Diese Individualisierung der Lohnstruktur füllt eine bisherige Flexibilitätslücke aus und ist das von den Befürwortern der Einsteiger-

tarife gewollte Ziel. Diese Differenzierung erleichtert den Marktzutritt der produktivitätsschwachen Bewerber, ohne den Besitzstand der Arbeitsplatzinhaber anzutasten.

Auf der anderen Seite kann man nicht übersehen, daß Einsteigertarife unter bestimmten Bedingungen nicht auf die produktivitätsschwachen Arbeitskräfte beschränkt bleiben. In arbeitsmarktpolitisch schwierigen Zeiten ist nicht auszuschließen, daß sich leistungsfähige Bewerber zwecks Sicherung der Arbeitsplatzzusage zu untertariflichen Löhnen einstellen lassen. Daß hierdurch die Lohnerhöhungsspielräume der Gewerkschaften in Zeiten oder Regionen hoher Arbeitslosigkeit eingeschränkt werden, braucht nicht besonders betont werden.

In diesem Fall reflektieren Öffnungsklauseln nicht die individuellen Produktivitätsunterschiede sondern die allgemeine Arbeitsmarktlage. Aus ökonomischer Sicht werden hierdurch die realen Knappheitsverhältnisse widergespiegelt und vor allem die Beschäftigungschancen in strukturschwachen Regionen verbessert. Arbeitsrechtler interpretieren diesen Sachverhalt anders: sie sehen hier einen Angriff auf die grundgesetzlich verbriefte Tarifautonomie, weil die Ausstrahlung der Öffnungsklauseln auf die leistungsfähigen Bewerber den Tarifvertragsparteien faktisch die Möglichkeit nimmt, die Arbeitsbedingungen nach eigenem Ermessen festzulegen.

Bei genauer Analyse dieses Sachverhalts ergibt sich jedoch folgendes Bild: in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit ist es allgemeiner Brauch, daß die Unternehmen die Anforderungen, die an die Bewerber für eine bestimmte Stelle gestellt werden, signifikant erhöhen. Dieser Wettbewerb mit Qualifikationen führt dazu, daß sich Arbeitskräfte mit einer formal

hohen Ausbildung auf Arbeitsplätze bewerben, für die sie eigentlich „überqualifiziert“ sind. Wenn sich beispielsweise ein Diplom-Kaufmann auf die Sachbearbeiterstelle eines Buchhalters bewirbt, kauft das Unternehmen für den gleichen Lohn mehr Qualifikationen als früher in der Hochkonjunktur ein. Niemand stört sich an dieser Form des Wettbewerbs, weil der Wettbewerb mit Qualifikationen die ungeschriebenen Regeln des Tarifikartells nur implizit durchbricht. Aus polit-ökonomischer Sicht wird diese Ausprägung des Wettbewerbs um Arbeitsplätze geduldet, weil sie die leistungsstärkeren Medianwähler begünstigt. Wenn dagegen ein anderer Arbeitnehmer sich seiner Qualifikationsdefizite bewußt ist und in eine untertarifliche Bezahlung einwilligt, erschallt sofort der Vorwurf der Schmutzkonkurrenz, weil hier die ungeschriebenen Regeln des Tarifikartells explizit durchbrochen werden. Der ökonomische Unterschied zwischen beiden Verhaltensweisen ist gering.

Um den Druck auf die Tariflöhne zu mindern, empfiehlt die Deregulierungskommission in ihrem Gutachten aus dem Jahre 1991, die Vereinbarung untertariflicher Arbeitsbedingungen auf maximal drei Jahre zu begrenzen. Ein automatischer Bewährungsaufstieg wäre marktkonform, wenn sich die Produktivität der eingestellten Arbeitslosen innerhalb dieser Frist auf das Durchschnittsniveau der Stammbeslegschaft erhöhen würde. Bei der Mehrheit der Langzeitarbeitslosen muß man angesichts ihrer bekannten Produktivitäts- und Motivationsschwächen („Problemgruppen des Arbeitsmarktes“) schon sehr optimistisch sein, um einen Produktivitätsanstieg auf das Niveau der Stammbeslegschaft zu prognostizieren. Mit der Dreijahresfrist werden untertarifliche Einsteigertarife genauso erfolglos wie die bisherigen befristeten Lohnkostenzuschüsse sein. Dauerhaften Wettbewerbsnachteilen der Arbeitnehmer muß das Arbeits-

recht auch mit dauerhaften Kostenentlastungen der Unternehmen begegnen!

Von dem Druck, den Einsteigertarife in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit zur Anpassung der Tariflöhne an die markträumenden Gleichgewichtslöhne ausüben, ist der potentielle Mißbrauch der Einsteigertarife strikt zu unterscheiden. Von Schmutzkonzurrenz spricht man, wenn leistungsfähige Bewerber dem Unternehmen durch ihre Einwilligung zu einer untertariflichen Bezahlung bewußt einen besonderen Gewinnanreiz bieten, um ihre Einstellungschancen zu erhöhen. Der Einsteigertarif soll hier nicht dazu dienen, einen vorhandenen Produktivitätsnachteil zu kompensieren, sondern um einen Wettbewerbsvorteil zu Lasten anderer Bewerber zu erlangen.

Mit bürokratischen Regelungen ist diese Verhaltensweise kaum auszuschließen. Denn der entscheidende Unterschied zwischen den praktizierten Differenzierungen nach Regionen und Branchen auf der einen Seite und Öffnungsklauseln für produktivitätsschwache Arbeitnehmer auf der anderen Seite liegt in der Überprüfbarkeit der Zuordnung zu einem bestimmten Tarif. Ob ein Arbeitnehmer in Niedersachsen oder Berlin beschäftigt ist oder ob die ÖTV oder die IG Metall für ihn zuständig ist, ist eindeutig nachprüfbar. Ganz anders sieht es bei den Einsteigertarifen aus: Das eigentliche Zuordnungskriterium „Produktivitätsschwäche des Arbeitnehmers“ läßt sich nicht zweifelsfrei messen. Es gibt deshalb Anreize, durch falsche Deklaration der eigenen Lage Wettbewerbsvorteile auf Kosten anderer zu erlangen.

Um die Gefahr der Schmutzkonzurrenz auszuschließen, möchte die Deregulierungskommission die Option auf Ein-

steigertarife nur Arbeitssuchenden, die seit mindestens einem Jahr arbeitslos sind, gewähren. Langzeitarbeitslosigkeit wird hier als eine leicht meßbare Annäherungsvariable für das eigentliche Auswahlkriterium „Produktivitätsschwäche“ benutzt. Nach mindestens einjähriger Arbeitslosigkeit steht zweifelsfrei fest, daß die betreffende Person nicht wettbewerbsfähig ist. Aber müssen Arbeitslose erst richtig dequalifiziert, demotiviert und sozial ausgegliedert sein, bevor ihnen eine Rettungsleine zugeworfen wird? Wesentlich angemessener sind die Bedingungen des neuen Tarifvertrages der chemischen Industrie, in dem die Langzeitarbeitslosigkeit bereits mit sechs Monaten beginnt. Aber auch das stellt eine im Grunde genommen unnötige Restriktion dar, da die meisten Produktivitätsnachteile, wie z.B. Qualifikationsdefizite, bereits am ersten Tag der Arbeitslosigkeit erkennbar sind.

Selbst wenn ein Bewerber seine Einstellung durch Schmutzkonzurrenz erreicht haben sollte, würde es dem allgemein verbreiteten Nutzenmaximierungsprinzip der Menschen widersprechen, wenn er auf Dauer mit einer untertariflichen Bezahlung zufrieden wäre. Da seine Leistungsfähigkeit unbestritten ist, wird der Unternehmer im nächsten Konjunkturaufschwung den Wunsch nach einer Lohnerhöhung von sich aus erfüllen, da er sonst befürchten muß, daß eingearbeitete, aber untertariflich bezahlte Mitarbeiter in einer Zeit größten Arbeitskräftemangels zur Konkurrenz abwandern. Insofern wird der Wettbewerb um qualifizierte Kräfte im Normalfall auch dann die Entlohnung an die jeweilige Produktivität angleichen, wenn zunächst mit dem Einsteigertarif begonnen worden ist. Echte Schmutzkonzurrenz kann deshalb als ein vorübergehendes Phänomen im Konjunktural betrachtet werden.

Untertarifliche Löhne sind das marktgerechte Instrument, um den Problemgruppen erst einmal eine reale Chance auf eine Einstellung trotz ihrer Qualifikationsdefizite zu eröffnen. Allerdings können Einsteigertarife nur eine Hilfe zur Selbsthilfe sein; ihre Einführung löst zwar die beschäftigungspolitischen, aber noch nicht die einkommenspolitischen Probleme der Zielgruppe. Der Weg zu einer tariflichen Entlohnung erfordert eigene Anstrengungen des Arbeitnehmers zur Behebung seines Produktivitätsnachteils, nämlich die Aneignung gesuchter Qualifikationen. Im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kann der Staat hierzu Hilfestellung leisten.

## **2. Die aktive Arbeitsmarktpolitik**

Eine dauerhafte Behebung der Wettbewerbsschwäche eines Arbeitnehmers kann in der Regel nur durch Qualifizierungsmaßnahmen erfolgen, die die Produktivität des Arbeitnehmers auf den durchschnittlichen Produktivitätsstand der Belegschaft bringen. Dies ist Aufgabe der im Arbeitsförderungsgesetz verankerten aktiven Arbeitsmarktpolitik. Trotz hinreichender Finanzmittel – 1994 immerhin 44 Mrd. DM – sind die Eingliederungserfolge der aktiven Arbeitsmarktpolitik bislang enttäuschend.

„Weiter so, aber mit mehr Geld“ kann deshalb nicht die Antwort auf die dringenden Arbeitsmarktprobleme sein. Es muß vielmehr danach gefragt werden, welche konzeptionellen Umsteuerungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik notwendig sind, um ihre Effizienz zu steigern. Dabei soll zunächst geklärt werden, welchem Ziel die aktive Arbeitsmarktpolitik verpflichtet sein soll.

## *2.1. Zielkriterien für die aktive Arbeitsmarktpolitik*

Einer der wesentlichen Gründe für die geringe Erfolgsbilanz der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist der ungelöste Konflikt zwischen den sozial- und den beschäftigungspolitischen Zielsetzungen. Auf der einen Seite stehen die Sozialgerichte, die praktisch jedem Arbeitnehmer einen Quasi-Rechtsanspruch auf Fördermaßnahmen zuerkennen. Auf der anderen Seite steht das Ziel der Arbeitsmarkt Wirksamkeit, bei dem die Teilnehmer an Förderprogrammen nach Eignung und Befähigung ausgewählt werden sollen.

Der überzeugendste Beweis für eine Integration in den Arbeitsmarkt ist das Vorliegen eines Beschäftigungsverhältnisses nach Abschluß der Fördermaßnahme. Wenn die Programmteilnehmer aufgrund ihrer hinzugewonnenen Qualifikationen andere nicht geförderte Arbeitskräfte bei Einstellungsgesprächen erfolgreich überrunden, kommt es zwar zu keiner Steigerung der Gesamtbeschäftigung, aber es ist ein Beweis dafür, daß die Bemühungen um die Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit der Programmteilnehmer am Arbeitsmarkt erfolgreich waren. Sieht man die Hauptaufgabe der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Umverteilung von Chancen auf dem Arbeitsmarkt, d.h. in der Minderung der strukturellen Arbeitslosigkeit, bleiben die Substitutionseffekte außer Ansatz.

Die Zählung abgeschlossener Arbeitsverhältnisse ist auch nach der Bereinigung um Mitnahme- und Verdrängungseffekte ein grober Erfolgsmaßstab für die aktive Arbeitsmarktpolitik. Genauere Ergebnisse vermittelt die Einkommensentwicklung als Erfolgsmaßstab: zum einen steuert die erwartete Einkommensentwicklung die Investitionen der Individuen in ihre Qualifikation, und zum anderen ist sie



ein Indikator für die Qualität des erlangten Arbeitsplatzes. Sind dagegen nach Maßnahmeende noch Transferzahlungen notwendig, so kann dies als Ausdruck einer noch nicht ausreichend gestärkten Wettbewerbsfähigkeit interpretiert werden, d.h. diese Maßnahme war im Hinblick auf das Ziel einer Integration in das Arbeitsleben nicht erfolgreich.

Der entscheidende Vorteil der Kennzahlen „Zahl der zusätzlich abgeschlossenen Arbeitsverträge“ und „Höhe des zusätzlichen Einkommens“ besteht darin, daß sie den Erfolg einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme unmittelbar meß- und kontrollierbar machen. Dies ist die entscheidende Voraussetzung für die Durchsetzbarkeit effizienzsteigernder Verhaltensweisen bei der Implementation arbeitsmarktpolitischer Programme. Dies ist auch das Geheimnis der aufsehenerregenden Kostensenkungserfolge bei VW: dort werden nur die fünf Kriterien Qualität, Produktivität, Bestände, Flächen und Durchlaufzeiten als Erfolgsindikatoren verwendet, weil diese Kennzahlen auch von betriebswirtschaftlich ungeschulten Arbeitern nachvollzogen und beeinflußt werden können.

Insbesondere in den amerikanischen Arbeitsmarktprogrammen hat sich Effizienz als Erfolgsmaßstab weitgehend durchgesetzt. Dies ist darauf zurückzuführen, daß Arbeitsmarktprogramme als Investitionen gelten, die für alle Beteiligten eine meßbare Rendite erbringen sollen. Effiziente Qualifizierungsprogramme zeichnen sich dadurch aus, daß die Teilnehmer nach einer marktorientierten Ausbildung auf dem primären Arbeitsmarkt wettbewerbsfähig sind. Diese Definition der Zielgruppe macht es möglich, den Erfolg der arbeitsmarktpolitischen Programme allein durch die Wiedereingliederungsquote in den primären Arbeitsmarkt zu messen.

Unter dem Vorzeichen großer und anhaltender Arbeitslosigkeit hat sich in Deutschland eine zunächst unmerkliche, aber stetige Umdefinition der Zielfunktion durchgesetzt. Statt die Maßnahmen weiterhin an dem eindeutigen Ziel zu messen, ob die Teilnehmer nach Maßnahme einen Arbeitsplatz auf dem primären Arbeitsmarkt gefunden haben, ist die Zielfunktion dahingehend aufgeweicht worden, daß man sich nun damit begnügt, Humankapital während der Zeiten hoher Arbeitslosigkeit, in denen es keine adäquate Verwendung finden kann, zu erhalten. Damit kann man praktisch jede Maßnahme rechtfertigen, denn der Nachweis eines Erfolges, nämlich der Erhalt eines Arbeitsplatzes, ist nicht mehr notwendig.

## *2.2. Dezentralisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik*

Bei Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetzes im Jahre 1969 war die bundesdeutsche Wirtschaft von Vollbeschäftigung geprägt, die insbesondere durch eine Knappheit an Fachkräften charakterisiert war. Für die Mitarbeiter der Arbeitsämter, die die Entscheidungen über die Weiterbildung zu treffen hatten, präsentierte sich der Arbeitsmarkt in Form von offenen Stellen. So gelang es mit großer Sicherheit, Schulungsziele bzw. Berufe zu identifizieren, für die die Aussichten gut waren, insbesondere da 87 Prozent der Fortbildungsmaßnahmen im Bereich der Aufstiegsfortbildung lagen. Der Erfolg, gemessen an der beruflichen Eingliederung, war nahezu sicher, denn die Betriebe nahmen die qualifizierten Personen gerne auf.

Was einst so problemlos zu machen und zu erreichen war – Qualifizierung für bekannte Verwendungen und für die anschließende Aufnahme von Arbeit –, funktioniert seit Mitte der 70er Jahre nicht mehr in der gewohnten Weise.

Wenn die Zahl der Arbeitslosen die Zahl der offenen Stellen übersteigt, gibt es nicht mehr die „gesuchten“ Berufe, bei denen eine Qualifizierungsmaßnahme nahezu automatisch zu einem Stellenangebot führt. Das Hauptproblem in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit besteht darin, eine zukunfts-trächtige Ausbildung zu entdecken. Voraussetzung hierzu sind sowohl Informationen über die Eignung des Bewerbers als auch Informationen über die Arbeitsmarktlage in dem betreffenden Berufsfeld.

Eine erfolgreiche aktive Arbeitsmarktpolitik beginnt mit der Auswahl der Programmteilnehmer. Unverständlicherweise lehnen die Sozialgerichte eine effizienzgesteuerte Zulassung ab und sprechen den Betroffenen quasi einen Rechtsanspruch auf Teilnahme zu. Dabei übersehen die Sozialgerichte, daß sie zwar einem Arbeitslosen trotz fehlender Fähigkeiten einen Platz in einem Ausbildungsprogramm zuerkennen können, daß sie ihm aber anschließend keinen Arbeitsplatz durch Richterspruch zuweisen können. Um das Ziel der aktiven Arbeitsmarktpolitik, nämlich die Integration in das Arbeitsleben, zu verwirklichen, muß bereits bei der Zulassung zu den Fortbildungsprogrammen nach Eignung und Motivation ausgewählt werden. Konkret soll die Zulassung zu den Förderprogrammen weniger durch juristische Verwaltungsvorschriften als vielmehr durch die Erfolgsaussichten einer Teilnahme gesteuert werden.

Vorrangiges Ziel aller Fortbildungsprogramme sollte sein, die Mitglieder der Problemgruppen so weit zu qualifizieren, daß sie wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Die Erfahrungen aus den USA zeigen, daß hierzu vor allen Dingen Fähigkeiten vermittelt werden müssen, die man bei einem durchschnittlichen Arbeitnehmer als gegeben voraussetzt. In den amerikanischen Arbeitsmarktpro-

grammen nehmen beispielsweise Maßnahmen zur Minderung der Analphabetenquote, zur Verbesserung der Rechtschreibung, Hilfe bei dem Schreiben von Bewerbungen und Vorbereitung auf das Bewerbungsgespräch eine große Rolle ein. Auf diese Weise werden mit einem relativ geringen Mitteleinsatz Defizite beseitigt, die ansonsten eine Bewerbung von vornherein als aussichtslos erscheinen lassen. Bei diesen Basisqualifikationen wird auf ein umfassendes screening der Teilnehmer verzichtet, weil es sich um kostengünstige Maßnahmen handelt.

Ökonomische Effizienzüberlegungen sollten stärker Platz greifen, sobald es um die spezifische Ausbildung für einen bestimmten Beruf geht. Bislang lag die Informationssammlung und -verarbeitung über die Zukunftssicherheit einer Ausbildung nahezu ausschließlich in Händen der Bundesanstalt für Arbeit. Sie hat entschieden, welche Kurse subventioniert und welche Teilnehmer zugelassen werden sollten. Obwohl sich die Mitarbeiter der Bundesanstalt für Arbeit nach bestem Wissen bemühen, gute Qualifizierungsprogramme zu entwickeln, ist der Erfolg – gemessen an der Integration der Arbeitnehmer in das Berufsleben – bescheiden. Das liegt daran, daß die Mitarbeiter der Bundesanstalt für Arbeit nur über das zentralisierbare Wissen verfügen können. Zentralisierbares Wissen bedeutet verallgemeinerbares Wissen, d.h. man sucht nach Ausbildungsgängen, für die ein allgemeiner Arbeitskräftemangel herrscht. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit sind solche Ausbildungsberufe kaum zu finden.

Wenn es in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit keine generellen Mangelberufe gibt, muß eine erfolgreiche Fortbildungsaktivität darin bestehen, vorübergehende Gelegenheiten schnell zu ergreifen ohne den langwierigen und wenig Erfolg ver-

sprechenden Weg der Zentralisierung sämtlicher Informationen. Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren muß auch in der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Gang gesetzt werden. Dies kann nur dadurch geschehen, daß die betroffenen Arbeitnehmer im Hinblick auf einen ganz speziellen Arbeitsplatz ausgebildet werden, nicht aber durch eine Ausbildung „auf Vorrat“.

Grundvoraussetzung für jede intensivere Ausbildungsförderung sollte sein, daß der Bewerber einen Arbeitsplatz in Aussicht hat. Dies ist die besondere Gelegenheit, die es zu ergreifen gilt. Jetzt soll die Arbeitsverwaltung entscheiden, welche Qualifikationen sie dem Teilnehmer noch angedeihen lassen will, damit er tatsächlich den Zuschlag erhält. Abgestufte Instrumente stehen ihr genug zur Verfügung: in der Form von Einarbeitungszuschüssen, wenn es um einen höheren als den branchenüblichen Einarbeitungsaufwand geht. Bei anderen Bewerbern mag eine einfache Anpassungsförderung die geeignete Lösung darstellen. Wiederum anderen Bewerbern könnte man beispielsweise mit dem Nachholen einer beruflichen Abschlußprüfung zu einer Verbesserung ihrer Arbeitsmarktchancen verhelfen. Schließlich kommt auch eine kostspielige Umschulung in Frage, wenn Arbeitslose früher einen Beruf erlernt haben, der dem Strukturwandel der Wirtschaft zum Opfer gefallen ist. Am Ende dieses Entscheidungsprozesses sollte die Arbeitsvermittlung festlegen, welches Maßnahmenbündel sie für einen speziellen Arbeitnehmer zu finanzieren bereit ist. Die Betonung liegt auf Maßnahmenbündel.

Eine Schwachstelle der gegenwärtigen Organisation von Qualifizierungsmaßnahmen besteht darin, daß die einzelnen Förderinstrumente zu sehr als Einzelmaßnahmen administriert werden. Grundsätzlich bekommt ein Teilnehmer

entweder eine Umschulung oder einen Eingliederungszuschuß oder eine Fortbildung zum Erwerb einer beruflichen Abschlußprüfung oder eine sonstige Maßnahme. Der Nachteil dieses Schubladendenkens besteht darin, daß eine einzelne Maßnahme nur in einfach gelagerten Fällen dem Arbeitslosen wieder zu einem Arbeitsplatz verhilft. Zur Erhöhung der Beschäftigungswirksamkeit sollten deshalb stärker als bisher abgestimmte Kombinationen von Förderinstrumenten eingesetzt werden.

Das entscheidend Neue der hier vorgeschlagenen Vorgehensweise ist, daß das Unternehmen als weitere Informationsquelle eingeschaltet wird. Dem Unternehmen kommt hier die volkswirtschaftliche Funktion zu, die relevanten Informationen über die Zukunftsträchtigkeit einer Ausbildung beizusteuern. Wenn ein Arbeitsloser nicht auf der Grundlage eines abstrakt festgestellten Ausbildungsbedarfs, sondern auf der Grundlage eines Vergleichs seiner mitgebrachten Qualifikationen mit dem Anforderungsprofil eines konkreten Arbeitsplatzes fortgebildet wird, steigt die Wahrscheinlichkeit, daß er arbeitsmarktgängige Qualifikationen erlernt. Denn kein Unternehmen wird Arbeitsplätze mit nicht mehr verlangten Qualifikationen bereitstellen. Insofern würde die stärkere Einbindung der Unternehmen in die Auswahl der jeweils erforderlichen Qualifikationsmaßnahmen und in die Auswahl der Teilnehmer einen wichtigen Schritt zu einer größeren Effizienz der Qualifikationsmaßnahmen darstellen.

### **3. Der Zweite Arbeitsmarkt zwischen Qualifizierung und Sozialpolitik**

Je länger die Krise des Arbeitsmarktes andauert, um so nachdrücklicher wird die Forderung nach einem sogenann-

ten Zweiten Arbeitsmarkt erhoben. Gemeinsam ist allen Vorstellungen, daß es sich um einen geschützten, den wettbewerblichen Kräften entzogenen Arbeitsmarkt handeln soll. Übereinstimmung herrscht auch darüber, daß Arbeiten im öffentlichen Interesse, d.h. insbesondere jene soziale Dienstleistungen und Umweltschutzaktivitäten erbracht werden sollen, für die kein eigentlicher Markt besteht. Strittig ist die Höhe der Bezahlung der auf dem Zweiten Arbeitsmarkt Beschäftigten. Aus sozialpolitischer Sicht wird trotz der unterdurchschnittlichen Wertschöpfung eine tarifliche Entlohnung gefordert, während inzwischen wohl die Mehrheit eine untertarifliche Entlohnung befürwortet, um finanzielle Anreize zu einem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu setzen.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kann man als das typische Instrumentarium eines Zweiten Arbeitsmarktes ansehen. Sie sind nach § 91 AFG an vier Voraussetzungen gebunden: (a) sie müssen arbeitsmarktlich zweckmäßig sein, (b) sie sollen vorrangig Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik ansprechen, (c) die Arbeiten müssen zusätzlich sein und (d) im öffentlichen Interesse liegen.

Als strukturelle Komponente für die Gewährung der ABM-Förderung wird die Bevorzugung der Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik angesehen. Verständlich ist diese Forderung nur vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Behördenpraxis, bei der ein bestimmter Maßnahmetyp, beispielsweise ein Lohnkostenzuschuß von 80 Prozent, im Mittelpunkt des Handels steht. Ohne explizite Priorität für die Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik würden die Unternehmen aus Gewinninteresse und die Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung, um ihre Wiedereingliederungsquote zu verbessern, grundsätzlich die wettbewerbsstärkeren Arbeitslosen

bevorzugen. Diese Fehlentwicklung läßt sich jedoch durch eine Differenzierung der Zuschüsse besser als durch eine bürokratische Einteilung in Zielgruppen vermeiden.

Eine effiziente Implementation der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollte nicht von einem gegebenen Lohnkostenzuschuß, sondern von einem gegebenen Arbeitnehmer ausgehen. Es ist dann zu fragen, welcher Lohnkostenzuschuß jeweils notwendig ist, um den individuellen Produktivitätsnachteil zu kompensieren. Bei dieser Vorgehensweise werden für die wettbewerbsstärkeren Bewerber geringere Lohnkostenzuschüsse als für die wettbewerbschwächeren Bewerber gewährt. Bei einer optimalen Differenzierung der Lohnzuschüsse haben die Problemgruppen die gleichen Arbeitsmarktchancen wie die anderen Arbeitslosen.

Die Forderung nach der Zusätzlichkeit der Arbeiten soll verhindern, daß durch die subventionierten Arbeitsplätze normal kalkulierenden Wettbewerbern eine unfaire Konkurrenz erwächst. Verdrängungseffekte können nur auftreten, wenn die Lohnkostenzuschüsse falsch festgesetzt werden. Wenn beispielsweise ein Teilnehmer an einer AB-Maßnahme nur 60 Prozent der Produktivität eines durchschnittlichen Arbeitnehmers bringt, steht ihm ein Lohnkostenzuschuß in Höhe von 40 Prozent des Lohnes zu. Das Unternehmen ist dann völlig indifferent zwischen der Beschäftigung eines normalen Arbeitnehmers, dem es den vollen Tariflohn bezahlen muß, und der Beschäftigung des produktivitätsschwachen Bewerbers, dem es zwar nur 60 Prozent des Tariflohnes zahlen muß, von dem es aber auch nur 60 Prozent der Leistung erwarten kann. Für den Wettbewerb auf dem Gütermarkt ist entscheidend, daß die Lohnstückkosten in beiden Fällen vollkommen identisch sind, d.h. eine effiziente Subventionierung produktivitätsschwa-



cher Individuen führt nicht zu einem Wettbewerbsvorteil des Unternehmens auf dem Gütermarkt. Bei dieser Ausgangslage macht die Forderung nach einer Zusätzlichkeit des Arbeitsplatzes nicht nur keinen Sinn, sondern sie stiftet sogar Schaden.

Volkswirtschaftlichen Schaden stiftet die Forderung nach Zusätzlichkeit deshalb, weil bei strenger Auslegung dieses Begriffes nur Leistungen durch ABM erbracht werden dürfen, die im normalen Wirtschaftsleben nicht hergestellt werden, weil sie niemand nachfragt. Zweifelsohne erbringen diese zusätzlichen Leistungen im Regelfall einen positiven Nutzen, aber im Marktgleichgewicht sollen nur die Leistungen produziert werden, bei denen der Grenznutzen höher als die Grenzkosten ist. Die Zusätzlichkeitsforderung führt aber gerade dazu, daß nur Produkte und Dienstleistungen erstellt werden dürfen, bei denen der internalisierbare Grenznutzen niedriger als die Grenzkosten ist.

Eine Ausnahme wäre gegeben, wenn Produkte oder Dienste nur deshalb von Wirtschaftsunternehmen nicht bereitgestellt werden, weil die privatwirtschaftliche nicht der sozialen Bewertung dieser Produkte entspricht. Karitative Dienstleistungen oder Umweltschutzaktivitäten gehören teilweise zu dieser Kategorie. Wengleich das Umweltbewußtsein in der Bundesrepublik Deutschland weiter als in vielen Anrainerstaaten entwickelt ist, ist es in der Bevölkerung doch noch nicht so stark verankert, wie es zur Sicherung angemessener Lebensbedingungen für zukünftige Generationen notwendig wäre. Ebenso gibt es bei der Betreuung älterer Bürger Lücken. Ökonomen sprechen in diesem Fall von meritorischen Gütern, bei denen die kaufkräftige Nachfrage unter dem sozial wünschenswerten Niveau liegt,

d.h. diese Güter werden in einer Marktwirtschaft in einem zu geringen Umfange angeboten.

Aber auch der meritorische Charakter einiger Güter führt nicht zu dem Ergebnis, daß diese Produkte auf einem Zweiten Arbeitsmarkt hergestellt werden sollen. Aus der Sicht der zu qualifizierenden Arbeitslosen ist es nachteilig, daß auf dem Zweiten Arbeitsmarkt nicht die Fertigkeiten vermittelt werden, die auf dem wettbewerblichen primären Arbeitsmarkt verlangt werden. Denn die ständig wechselnden Teilnehmer und ihre vorübergehende Teilnahme am Zweiten Arbeitsmarkt haben zum Ergebnis, daß dort nur Jedermannsqualifikationen oder einfache Anlern Tätigkeiten verlangt werden können. Genau diese Qualifikationen werden jedoch auf dem ersten Arbeitsmarkt kaum nachgefragt, so daß die Chancen auf eine Wiedereingliederung denkbar schlecht sind. Es ist wesentlich erfolgversprechender, die Programmteilnehmer auf temporär subventionierten Arbeitsplätzen in den Unternehmen auf die Anforderungen des primären Arbeitsmarktes vorzubereiten als auf einem vor dem Wettbewerb geschützten Zweiten Arbeitsmarkt.

Die Orientierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik an den Wiedereingliederungsaussichten spricht alle Personen an, deren Produktivitätsschwäche durch entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen behoben werden kann. Daneben gibt es Personengruppen, die aufgrund von motivationalen Problemen, von zu großen Qualifikationsdefiziten oder von Behinderungen auf Dauer nicht wettbewerbsfähig sind. Häufig stellt hier die Beschäftigung auf subventionierten Arbeitsplätzen oder in geschützten Werkstätten die optimale Therapie dar. Nichtsdestoweniger sollten diese Personen nicht aus dem Arbeitsförderungsgesetz finanziert werden, da sie das Ziel der Wiedereingliederung in den allgemeinen

Arbeitsmarkt voraussehbar und zwangsläufig verfehlen werden. Hier handelt es sich nicht um eine arbeitsmarktpolitische, sondern um eine sozialpolitische Fördermaßnahme, die aus anderen Haushaltstiteln zu finanzieren ist.

#### **4. Einkommenssicherung durch eine negative Einkommensteuer**

Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigung tendieren dazu, die Lohnforderung mit der individuellen Produktivität in Übereinstimmung zu bringen. Die produktivitätsorientierte Entlohnung entspricht der beschäftigungspolitischen Forderung, daß im Wettbewerb stehende Unternehmen nicht gleichzeitig mit sozialpolitischen Ausgleichsmaßnahmen belastet werden dürfen. Von der individuellen Produktivität abgekoppelte Löhne, die auch den wettbewerbsschwachen Mitgliedern der Gesellschaft ein angemessenes Einkommen sichern sollen, werden häufig als Ausfluß einer sozialen Marktwirtschaft angesehen. Die gute Absicht ist unbestritten, aber die gute Absicht allein sichert noch keinen Erfolg. Denn Löhne, die über der individuellen Produktivität liegen, verhelfen den betreffenden Personen auf Dauer nicht zu dem gleichen Einkommen wie den wettbewerbsstärkeren Arbeitnehmern, sondern sie führen dazu, daß sie aus dem Arbeitsmarkt herausfallen.

Wenn die untertariflichen Zahlungen eine spürbare Beschäftigungswirkung entwickeln sollen, müssen sie die gleiche Spannbreite wie die individuellen Produktivitäten aufweisen. Keine sozialpolitischen Probleme sind bei den Berufsanfängern zu erwarten, die zwar aufgrund ihrer noch fehlenden betriebsspezifischen Kenntnisse im ersten Berufsjahr einen Lohnabschlag hinnehmen müssen, bei denen jedoch der produktivitätsmäßige Anschluß an das Niveau

der Stammebelegschaft vorgezeichnet ist. Der Tarifvertrag der IG-Chemie sieht einen Lohnabschlag von 5 bzw. 7,5 Prozent für Einsteiger vor.

Größere Einkommensprobleme sind bei den Problemgruppen des Arbeitsmarktes durch eine untertarifliche Bezahlung zu erwarten. In vielen Fällen dürfte ihr Produktivitätsnachteil so groß sein, daß selbst ein Lohnabschlag von 20 bis 25 Prozent, der noch als sozialverträglich gilt, nicht ausreichen dürfte, um ihnen zu einem Arbeitsplatz zu verhelfen. Da selbst generöse Lohnzuschüsse für die Einstellung von Langzeitarbeitslosen in der Vergangenheit nur mäßig nachgefragt worden sind, muß man davon ausgehen, daß selbst eine Lohnzahlung in Höhe des Arbeitslosengeldes häufig noch oberhalb der vermuteten Produktivität liegen dürfte.

Um beschäftigungswirksam zu werden, müßten deshalb bei den Problemgruppen die untertariflichen Zahlungen das alternativ verfügbare Arbeitslosengeld unterschreiten. In diesen Fällen muß der untertarifliche Lohn aus zwei Gründen einkommensmäßig abgefedert werden: zum einen dürften die auf dem Arbeitsmarkt erzielbaren Einkünfte das Existenzminimum der Sozialhilfe in nicht wenigen Fällen unterschreiten, so daß aus sozialstaatlichen Gründen eine Einkommenshilfe erforderlich ist. Zum anderen ist aus Anreizgründen eine Anhebung des Arbeitseinkommens über das bei Arbeitslosigkeit erzielbare Einkommen unumgänglich.

Ein Instrument, das einerseits die sozialpolitischen Zielsetzungen voll erfüllen kann und andererseits die Beschäftigungschancen der betroffenen Arbeitnehmer nicht beeinträchtigt, ist die negative Einkommensteuer. Je nach der

Höhe seines Einkommens zahlt der Haushalt entweder Einkommensteuer oder erhält Zahlungen vom Finanzamt. Die negative Einkommensteuer ist von ihren Anreizwirkungen her prinzipiell geeignet, die Wahlentscheidungen der Haushalte zwischen Arbeiten und Nichtarbeiten zugunsten der Beteiligung am Erwerbsleben zu beeinflussen. Bislang ist es so, daß ein Haushalt häufig jeglichen Anspruch auf Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe verliert, wenn er einen neuen Arbeitsplatz findet. Dies bedeutet, daß sein Grenzsteuersatz 100 Prozent beträgt. Entsprechend gering ist für viele Arbeitslose die Neigung, eine neue Arbeit anzunehmen.

Bei der negativen Einkommensteuer wird eine Einkommenshöhe definiert, die idealerweise das Existenzminimum eines Haushalts darstellen soll. Bei einem Anrechnungssatz von beispielsweise 50 Prozent bedeutet dies, daß der Haushalt Ansprüche auf abnehmende Unterstützungszahlungen hat, bis sein Arbeits- und Kapitaleinkommen doppelt so hoch wie das Existenzminimum ist. In diesem Fall wäre sein Grenzsteuersatz für das das Existenzminimum übersteigende Erwerbseinkommen 50 Prozent, verglichen mit 100 Prozent bei der geltenden Sozialgesetzgebung. Die Anreize, Erwerbseinkommen zu erzielen, würden größer werden. Da es bei dieser Ausgestaltung relativ einfach ist, die verschiedenen Faktoren, die zu unterschiedlichen Höhen der Existenzminima führen, wie z.B. Alter, Familiengröße oder Ausbildung zu berücksichtigen, können beschäftigungsfördernde Löhne leicht einkommenspolitisch abgedeckt werden.

Dreh- und Angelpunkt der negativen Einkommensteuer ist das Existenzminimum eines Haushalts. Rechnerisch entstehen dadurch positive Anreize zur Aufnahme einer Erwerbs-

tätigkeit für alle Haushalte, die bislang Sozialhilfe erhalten haben. Empirisch dürften jedoch die Beschäftigungswirkungen gering sein, da ein großer Teil der Sozialhilfeempfänger dem Arbeitsmarkt de facto nicht zur Verfügung steht. Es handelt sich hauptsächlich um Rentner, um kranke Personen oder um Alleinerziehende mit kleineren Kindern.

Spürbare Beschäftigungswirkungen können von der negativen Einkommensteuer nur dann erwartet werden, wenn sie weniger bei den Sozialhilfeempfängern als vielmehr bei den Empfängern von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe positive Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit setzt. Arbeitslosengeld bzw. -hilfe und Sozialhilfe fallen jedoch nur selten zusammen. Die Sozialhilfe orientiert sich an dem „objektiven“ Bedarf des einzelnen Haushaltes und variiert aufgrund der Übernahme der Wohnkosten sowie der Hilfe in besonderen Lebenslagen erheblich zwischen den einzelnen Haushalten. Dagegen richtet sich das Arbeitslosengeld bzw. die Arbeitslosenhilfe nach dem früheren Erwerbseinkommen.

Will man die Beschäftigungswirkungen in den Mittelpunkt stellen, muß das vorher erzielte Transfereinkommen der Dreh- und Angelpunkt der negativen Einkommensteuer sein. Ziel einer negativen Einkommensteuer im Sinne der Arbeitsmarktwirksamkeit sollte es sein, für Arbeitslose einen finanziellen Anreiz zu setzen, wieder nach einem neuen Arbeitsplatz zu suchen. Die Chancen der Arbeitslosen auf eine Integration in das Arbeitsleben steigen beträchtlich an, wenn sie bereit sind, ihre individuellen Produktivitätsnachteile durch untertarifliche Einstiegerlöhne zu kompensieren. Dieses Verhalten muß durch die Ausgestaltung der negativen Einkommensteuer begünstigt werden. Eine ar-

beitsmarktwirksame Ausgestaltung der negativen Einkommensteuer muß deshalb dazu führen, daß auch ein Arbeitnehmer, der eine niedrig bewertete Tätigkeit mit untertariflicher Bezahlung annimmt, mehr verdient, als wenn er weiterhin arbeitslos geblieben wäre.

In einer rudimentären Form könnte die negative Einkommensteuer so ausgestaltet sein, daß sie im Falle der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ein Einkommen, das beispielsweise 10 Prozentpunkte über dem bisherigen Transfereinkommen liegt, garantiert. Ein Beispiel soll die Ausgestaltung erläutern: nehmen wir an, daß es sich um einen verheirateten Arbeitnehmer handelt, der bislang ein Arbeitslosengeld in Höhe von 67 Prozent seines früheren Nettoeinkommens erhalten hat. Seine neue Arbeitsstelle soll er nur deshalb erhalten haben, weil er bereit war, einen Einstiegtarif in Höhe von 70 Prozent des Tariflohns zu akzeptieren. Über die negative Einkommensteuer soll ihm nun noch soviel dazugezahlt werden, daß er über ein Einkommen von 77 Prozent seines früheren Einkommens verfügen kann. Ein anderer, ebenfalls verheirateter Arbeitnehmer kann aufgrund seiner Produktivitätsnachteile einen neuen Arbeitsplatz nur erhalten, indem er auf 40 Prozent des Tariflohnes verzichtet. Ohne die negative Einkommensteuer würde er arbeitslos bleiben, da das neue Gehalt unter dem bisherigen Arbeitslosengeld liegt. Erhält er jedoch durch die negative Einkommensteuer eine Zuzahlung, die sein Einkommen auf 77 Prozent des früheren Nettolohns anhebt, hat er finanzielle Anreize, den Arbeitsplatz anzunehmen.

Die negative Einkommensteuer ist das ideale Instrument, um die Kostenwirkungen des Lohnes auf dem Arbeitsmarkt von den Einkommenswirkungen des Lohnes bei den Haushalten zu trennen. Auf diese Weise können die für die

Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung notwendigen marktgerechten Lohndifferenzierungen durchgeführt werden, ohne das Ziel einer sozial gerechten Mindestsicherung eines jeden Arbeitnehmers aus dem Auge zu verlieren. Die Kopplung untertariflicher Löhne mit einer negativen Einkommensteuer vermeidet die Fehler, die in den USA im vergangenen Jahrzehnt begangen worden sind. Die amerikanische Politik der Ausdifferenzierung der Löhne hat zwar zu einer weltweit beachteten Beschäftigungszunahme geführt, aber das Problem einer Einkommenssicherung für alle Schichten der Bevölkerung offen gelassen, so daß man inzwischen von der neuen Klasse der „working poor“ spricht. Die hier vorgeschlagenen Strategien zur Zukunft des deutschen Arbeitsmarktes vermeiden diesen sozialen Sprengstoff.



## V. Politische Durchsetzbarkeit der beschäftigungspolitischen Strategien

Die ökonomischen Forderungen zur Behebung der Arbeitsmarktkrise richten sich primär an die Tarifparteien und den Staat. Den Arbeitslosen soll eine Möglichkeit eröffnet werden, die Kostennachteile, die sie aufgrund fehlenden Humankapitals oder erhöhten Bestandsschutzes gegenüber der Stammebelegschaft aufweisen, durch eine niedrigere Lohnforderung auszugleichen. Ein Absenken der Löhne ist den Arbeitslosen aber aufgrund des rechtlichen Schutzes der Tarifvereinbarungen nicht möglich, so daß ihre Wiedereingliederungschancen durch die derzeitige Kombination von staatlicher Regulierung und Tarifpolitik vermindert werden.

Die beschäftigungspolitischen Strategien sind deshalb auf eine Senkung der Marktzutrittsschranken für Arbeitslose gerichtet. Auf der lohnpolitischen Ebene erfordern sie eine Aufweichung der Erzwingbarkeit der Tarifregelungen durch Härteklauseln und Einsteigertarife. Hinzu kommt eine Lockerung der Arbeitszeitregelungen, um Arbeitszeitflexibilisierung zu ermöglichen. Der Staat muß die beschäftigungspolitische Wirkung der Lohnzusatzkosten stärker ins Kalkül einbeziehen sowie die Fördermaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Richtung einer marktgerechten Qualifizierung weiterentwickeln. Gleichzeitig sind finanzielle Anreize zur Beteiligung am Erwerbsleben in Form einer negativen Einkommensteuer zur Sicherung eines Mindesteinkommens notwendig.

Teile dieser Vorschläge sind schon seit längerer Zeit bekannt und finden bei Ökonomen uneingeschränkte Zustimmung, so daß sich die Frage aufdrängt, warum sie nicht

längst verwirklicht worden sind. Die Begründung ist im Verhalten der Politiker und der Gewerkschaften zu suchen: Für sie ist die Errichtung und Aufrechterhaltung tarifärer und sonstiger Zugangsbarrieren zur Beeinflussung von Lohnniveau und -struktur durchaus rational.

## **1. Das politische Kalkül zugunsten der Arbeitsplatzinhaber**

### *1.1. Das politische Lohnniveau*

Zunächst wird auf die Frage eingegangen, wie das Verhalten der Politiker den Strukturwandel beeinflusst. Strukturwandel verursacht durch Nachfrageverschiebungen und durch eine unterschiedlich erfolgreiche Durchführung der Anpassungsmaßnahmen den Verlust von Quasi-Renten bei den Betroffenen des Strukturwandels. Zu den Betroffenen zählen die Unternehmer und Arbeitnehmer in rückläufigen Märkten. Sie haben spezifische Investitionen in Sach- und Humankapital getätigt, welche keine zukünftigen Erträge mehr versprechen. Insofern bilden sie eine Interessengruppe, die versuchen wird, auf Politiker Einfluß zu nehmen, um eine Abwendung ihres Verlustes zu erreichen.

Aus der Sicht des Politikers sind Maßnahmen zur Absicherung bestehender Arbeitsplätze besonders attraktiv. Nach dem Motto „Der Spatz in der Hand ist besser als die Taube auf dem Dach“ sind für den Politiker gegenwärtig spürbare Verluste wichtiger als potentielle zukünftige Gewinne. Eine Person, deren Arbeitsplatz gefährdet ist, weiß dies in der Regel und nimmt politische Unterstützung dementsprechend wahr. Hingegen wird die Schaffung eines neuen, dauerhaften Arbeitsplatzes durch die Einrichtung geeigneter Arbeitsmarktinstitutionen kaum unmittelbar dem Politiker an-

gerechnet. Und noch weniger wird die steuerliche Belastung wahrgenommen, die dadurch eintritt, daß ein wettbewerbsschwacher Arbeitsplatz kurzfristig aufrechterhalten wird.

Ein zweiter Grund für die politische Attraktivität von Maßnahmen zur Besitzstandswahrung wirkt sich ebenfalls positiv auf die Durchsetzbarkeit der strukturerhaltenden Maßnahmen aus: die Anerkennung eines Ziels als politisch legitim. Die Kompensation eines hohen wirtschaftlichen Verlustes gilt inzwischen als normal. Darüber hinaus wird die Legitimität eines politischen Eingriffs zum Arbeitsplatz erhalten dadurch gesteigert, daß viele ihren Arbeitsplatz für gefährdet halten und sich aus der generellen Befürwortung politischer Subventionierung versprechen, später unter widrigen Umständen ebenfalls gefördert zu werden. Auf diese Weise führt die Politik zu einem scheinbaren „Schutz der Schwächeren“ – zumindest für diejenigen, welche sich die Formel des Schutzes der Schwächeren zunutze machen können, indem sie dank guter Organisation die Politiker auf ihre Schutzbedürftigkeit aufmerksam machen. Das sind in diesem Fall die Arbeitsplatzinhaber, deren Beschäftigungsverhältnisse gefährdet sind.

Die politische Unterstützung kann in Form einer Subventionierung der strukturschwachen Industrien erfolgen. Politiker haben das Ziel der Stimmenmaximierung, welches sie dadurch erreichen, daß sie einzelnen Interessengruppen geldwerte Vorteile zukommen lassen. Als Gegenleistung für die Einkommenserhöhung unterstützt die Interessengruppe den Politiker mit ihren Stimmen oder mit einer finanziellen Wahlkampfunterstützung. Die Politiker sehen sich dabei mehreren konkurrierenden Interessengruppen gegenüber, wobei sie bei Bevorzugung einzelner Interessen-

gruppen anderen einen entsprechenden Einkommensverlust zufügen müssen. Dabei erreichen sie das Ziel der Stimmenmaximierung dadurch, daß sie den politischen Widerstand aller Gruppen marginal ausgleichen.

Während auf einem deregulierten rückläufigen Markt über Preisreduzierungen die Gewinne erodieren, kann durch Beeinflussung der Politiker ein gewisser Gewinnerhalt über stabilisierende Preisregulierungen erfolgen. Benachteiligt werden davon in erster Linie die Konsumenten des Marktes, die dann höhere Preise zahlen müssen. Aber auch die Produzenten und Konsumenten anderer Märkte werden benachteiligt, weil durch die Behinderung des Strukturwandels die Kapazitäten, die an den rückläufigen Markt gebunden sind, keinen alternativen, produktiveren Verwendungen zugeführt werden. Die Branchen und Unternehmen, welche für die Subventionierung besteuert werden, verlieren ihrerseits an Wettbewerbsfähigkeit. Eine derartige Politik wirkt strukturerhaltend, sie verlangsamt die Dynamik des Marktes.

Die zweite Art des politischen Eingriffs, um bestehende Arbeitsplätze zu sichern, betrifft Regulierungen, welche auf den Arbeitsplatzzugang wirken. Während bei dem gerade diskutierten Strukturertalt durch Subventionierung die strukturschwachen Unternehmen samt ihrer Arbeitnehmer auf Kosten der Allgemeinheit geschützt werden, wirkt eine Errichtung von Zugangsbarrieren als Schutz der Insider (den Beschäftigten) vor den Outsidern (den Arbeitslosen). Das Kalkül der stimmenmaximierenden Politiker bleibt das gleiche, nur die Interessengruppen sind andere: die gewerkschaftlich gut organisierten Arbeitsplatzinhaber suchen ihre Interessen bei den Politikern gegenüber den kaum organisierten Arbeitslosen durchzusetzen.

Ein solcher Bestandsschutz hält das Lohnniveau der Beschäftigten auf zwei Arten aufrecht. Einerseits wirkt er als indirekter Bestandteil des Lohnes einkommenserhöhend: der Bestandsschutz stellt für den Beschäftigten einen finanziell bewertbaren Nutzen durch die Absicherung des Arbeitsverhältnisses dar und ist somit ein Teil seiner Entlohnung. Andererseits hält die einstellungshemmende Wirkung des Bestandsschutzes Außenseiterkonkurrenz vom Markt ab, so daß eine durch Wettbewerb einsetzende Lohnsenkung nicht stattfindet – auch diese Absicherung des Lohnniveaus ist ein Gewinn für die Arbeitsplatzinhaber.

### *1.2. Die politische Lohnstruktur*

Durch die Errichtung von Marktzugangsbarrieren üben die Politiker nicht nur Einfluß auf das Lohnniveau aus, sondern ermöglichen den Gewerkschaften auch die Durchsetzung einer politisch erwünschten Lohnstruktur. Die Suche nach dem gewerkschaftsinternen politischen Optimum führt dazu, daß die Gewerkschaftsführung die ökonomischen Anreize zur Lohndifferenzierung abschwächt. So kommt es zu einer internen Subventionierung, bei der die Spitzenlöhne gegenüber einem produktivitätsorientierten Ergebnis gesenkt und die Niedriglöhne angehoben werden. Die sich daraus ergebende Tendenz zur Nivellierung der Löhne soll nun für Wachstums- und Rezessionsperioden erläutert werden.

Nehmen wir an, daß primär die wettbewerbsstarken Arbeitnehmer zum Erfolg beitragen, so daß die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitnehmern dieser Gruppe während der Wachstumsphase ansteigt, während die Nachfrage nach den wettbewerbsschwachen Arbeitnehmern unverändert bleibt. Auf einem ökonomischen Markt würden in diesem

Fall nur die Löhne für die erste Gruppe erhöht werden. In einem politischen Gleichgewicht führt die höhere Nachfrage nach dieser Gruppe dazu, daß es stimmenmaximierend ist, ihnen nicht die volle Produktivitätssteigerung zukommen zu lassen, weil die Gewerkschaftsführung darauf achtet, daß die politische Opposition bei allen Gruppen marginal gleich ist. Der politisch agierende Gewerkschafter wird deshalb den Lohnzuwachs, der durch die Nachfragesteigerung möglich ist, auf alle Lohngruppen verteilen: für die stärker nachgefragte Gruppe wirkt sich das politische Handeln so aus, daß sie zwar höhere Löhne erhält, diese aber nicht so hoch wie Monopolpreise sind. Die wertschöpfungsschwache Gruppe profitiert, indem ihre Löhne ebenfalls etwas ansteigen.

Dieses Ergebnis ist daraus zu erklären, daß die wertschöpfungsstarken Arbeitnehmer einen Vorteil aus dem politischen Handeln haben, weil sie mit Hilfe der Gewerkschaft höhere Löhne durchsetzen können. Der Verzicht auf einen Teil der potentiellen Lohnerhöhung baut einer möglichen Krise vor: es wird eine erhöhte Arbeitsplatzsicherheit erkaufte. Um die marginale politische Opposition bei allen Gruppen zu egalisieren, muß die zweite Gruppe ebenfalls einen Vorteil gegenüber dem unregulierten Markt erhalten. Sie kommt in diesem Falle, obwohl sich die ökonomischen Daten bei ihr nicht geändert haben, in den Genuß einer Lohnerhöhung.

Umgekehrt läuft der Fall in einer Rezession ab. Unterstellen wir, daß die Wertschöpfung primär bei den wettbewerbschwachen Arbeitnehmern fällt. Bei rein ökonomischer Lohnbildung würde der Lohn nur für diese Gruppe gesenkt. In einem politischen Gleichgewicht werden beide Löhne fallen, um die Grenzkosten der politischen Opposi-

on bei beiden Gruppen anzugleichen. Um die Opposition der wertschöpfungsschwachen Arbeitnehmer innerhalb der Gewerkschaft gegen eine marktgerechte Lohnsenkung zu mildern, ist es für die Gewerkschaftsführung zweckmäßig, ihre Löhne weniger stark als auf einem „unpolitischen“ Markt abzusenken. Der Verlustausgleich für die Unternehmen wird durch eine mäßige Lohnsenkung bei den wettbewerbsstarken Arbeitnehmern realisiert, welche daraus wiederum eine erhöhte Arbeitsplatzsicherheit gewinnen.

Das den Politikern und Gewerkschaften gemeinsame Element der politischen Preis- und Konditionenbestimmung ist die interne Subventionierung. Das geschieht in der Weise, daß die wettbewerbsschwachen Arbeitnehmer niedrige oder gar negative Deckungsbeiträge leisten. Ihre ungedeckten Kosten in Form unzureichender Wertschöpfung werden auf die anderen Lohngruppen verteilt, indem deren Entgelt unterhalb ihrer Wertschöpfung bleibt, so daß die Unternehmen durch die Umverteilung nicht schlechter gestellt werden. Typisches Beispiel hierfür ist die häufig anzutreffende unterschiedliche Behandlung von Niedrig- und Hochlohngruppen in Tarifverhandlungen.

Jüngstes Beispiel für den Trend zur internen Subventionierung ist das Bündnis für Arbeit. Kernforderung des Bündnisses ist, daß die Arbeitgeber im Gegenzug zu einer Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften die Beschäftigung ausweiten sollen. Wenn die Kosten für die Beschäftigungsausweitung genau den eingesparten Lohnkosten entsprechen, entsteht durch diesen Vorschlag kein Liquiditätsproblem, dennoch sind die langfristigen Arbeitsmarktwirkungen mehr als ungewiß. Für die Schaffung rentabler Arbeitsplätze braucht man kein Bündnis für Arbeit, in diese Arbeitsplätze wird von den Unternehmen freiwillig investiert.

Wirksam wird das Bündnis für Arbeit nur dort, wo betriebswirtschaftlich unrentable Arbeitsplätze involviert sind. Durch die Lohnzurückhaltung im gesamten Unternehmensbereich sollen Finanzmittel bereitgestellt werden, um einige unrentable Arbeitsplätze intern zu subventionieren. Dadurch werden die verlustbringenden Arbeitsplätze aber noch nicht zu wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen. Konkret bedeutet dies, daß durch das Bündnis für Arbeit keine dauerhaften Arbeitsplätze entstehen, sondern die Rationalisierung in den Unternehmen für gewisse Zeit verzögert wird. Aus diesem Grund beinhalten die meisten der bisher geschlossenen Bündnisse für Arbeit – entgegen den ursprünglichen gewerkschaftlichen Forderungen – nicht die Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte, sondern den befristeten Erhalt gefährdeter Arbeitsplätze.

Interne Subventionierung hat jedoch zur Folge, daß potentielle Konkurrenten auf die belasteten Gütermärkte eindringen können. Belastet werden vor allem die innovativen Teilmärkte des Unternehmens, denn statt einer potentiellen Preisermäßigung müssen sie einen Teil ihrer Deckungsbeiträge für die Subventionierung wettbewerbsschwacher Arbeitsplätze intern abführen. Dies schmälert die Exportchancen der deutschen Industrie und fördert die Importkonkurrenz gerade auf den Märkten, die für die künftige Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft besonders wichtig sind.

Interne Subventionierung hat jedoch auch zur Folge, daß potentielle Konkurrenten auf die subventionierten Teilarbeitsmärkte eindringen können. Die Arbeitsplätze der subventionierten Niedriglohngruppen sind durch den Wettbewerb von außen gefährdet. Aus diesem Grunde versuchen die Politiker, den Zutritt neuer Konkurrenten auf den Ar-



beitsmarkt insbesondere in den niedrigen Lohngruppen zu unterbinden, z.B. durch das Entsendegesetz in der Bau-  
branche. Nur auf diese Weise kann die politisch gewollte  
Lohnstruktur gegen die Kräfte des Marktes aufrechterhalten  
werden. Insofern hat die Errichtung von Zugangsbarrieren  
zum Arbeitsmarkt durch die Politiker zwei Wirkungen:  
zum einen wirkt sie direkt auf die Sicherung der bestehen-  
den Beschäftigungsverhältnisse; zum anderen ermöglicht  
sie den Gewerkschaften eine Politik der internen Subventio-  
nierung durch die Abschirmung vor potentieller Konkur-  
renz.

## **2. Das politische Kalkül zugunsten der Arbeitslosen**

Politische Überlegungen zugunsten der Arbeitslosen er-  
geben sich aus den Kosten der Förderung der Arbeitsplatzin-  
haber. Jede Subventionierung muß durch Steuern finanziert  
werden, welche die politisch nicht Geförderten als Kosten  
der Subventionierung empfinden. In Wachstumszeiten so-  
wie in kurzfristigen Konjunkturtälern sind diese Kosten  
nicht allzu hoch, so daß der politische Widerstand gegen  
eine Subventionierung der Beschäftigten gering bleibt.  
Wenn in einer langfristigen Strukturkrise jedoch die Kosten  
steigen, ist mit einer Zunahme des politischen Widerstands  
zu rechnen. Das sich daraus ergebende kurz- und langfristi-  
ge Kalkül der Politiker ist entscheidend dafür, ob sich die  
ökonomischen Vorschläge mit der Zeit durchsetzen wer-  
den.

Die Kosten für die politische Subventionierung tragen in  
erster Linie die Arbeitslosen in Form von verminderten  
Wiedereingliederungschancen. Sie sind zu wenig organi-  
siert, um politischen Widerstand entgegenzusetzen. Der  
Grund für den geringen Organisationsgrad der Arbeitslosen

dürfte darin liegen, daß die Kosten der politischen Organisation für diese Interessengruppe aufgrund des Trittbrettfahrerproblems hoch sind. Bei den Arbeitslosen scheidet eine Organisation der Interessen insbesondere daran, daß politische Veränderungen nur längerfristig erreichbar sind, so daß erst die zukünftigen Arbeitslosen von den Aktivitäten der gegenwärtigen Arbeitslosen profitieren würden. Bei einer nach wie vor hohen Fluktuation innerhalb des Arbeitslosenbestandes ist das Trittbrettfahrerproblem allein schon aufgrund der Tatsache, daß nicht bekannt ist, wer später profitieren wird, kaum in den Griff zu bekommen.

Für alle Arten des Transfers von Einkommen zahlt die Allgemeinheit in Form eines Wohlfahrtsverlustes, da Regulierung sowohl bei den Nutznießern als auch bei den Benachteiligten Effizienzverluste hervorruft. Auf den Fall der Bestandsschutzregelungen bezogen heißt dies, daß die Beschäftigten als Bevorzugte wegen des Schutzes einen geringeren Anreiz haben, sich beruflich zu engagieren, so daß das auftritt, was in der Ökonomie als „shirking“ („Bummeln“) bezeichnet wird. Andererseits haben die Arbeitslosen als Benachteiligte wegen der schlechten Aussichten auf einen neuen Arbeitsplatz unter Umständen geringere Anreize – nachdem erste Anstrengungen fehlgeschlagen sind –, aktiv nach einem neuen Arbeitsplatz zu suchen oder sich um höhere Qualifikationen zu bemühen. Diese Effizienzverluste machen sich in der Verlangsamung des Strukturwandels sowie in der Zunahme der Sockelarbeitslosigkeit bemerkbar.

Wenn aber die Politiker im Rahmen des Einkommenstransfers ihre Stimmen maximieren können, besteht dann Hoffnung auf Besserung? Der Politiker kann durch seine Maßnahmen lediglich eine mit Wohlfahrtsverlusten verbundene

Einkommensumverteilung bewirken. Einer Subventionierung von Bevorzugten steht also immer eine (insgesamt höhere) Besteuerung der Benachteiligten gegenüber. Der zunehmende Wohlfahrtsverlust erhöht den Anreiz der Benachteiligten, die politische Umverteilung rückgängig zu machen.

Die mit dem politischen Eingriff verbundenen Wohlfahrtsverluste sind kurzfristig gering. Zu Beginn einer Strukturkrise sind nämlich die Investitionen in Humankapital und in Sachanlagen, welche spezifisch für einen Betrieb, eine Branche oder eine Industrie sind, bereits getätigt, so daß die Subventionierung keine Ressourcen umlenkt. Im Zeitablauf nimmt die Elastizität des Angebots zu, nämlich dann, wenn frühere Investitionen abgeschrieben sind. Die Reinvestitionen erfolgen dann in den „falschen“ Branchen, weil sich die Akteure nicht an den Marktknappheiten, sondern an den regulierten Ertragsaussichten der politischen Subventionierung orientieren. Damit steigt der Wohlfahrtsverlust im Zeitablauf. Politische Protektion wird daher immer nur unvollständig und vor allem nur temporär gewährt.

Bezogen auf den deutschen Arbeitsmarkt heißt dies: solange das Wachstum für eine ausreichende Beschäftigung sorgte, waren die Effizienzverluste nicht allzu groß. Der Umfang des Bestandsschutzes konnte in dieser Zeit sogar ausgeweitet werden. Strukturkrisen in Verbindung mit Perioden konjunktureller Schwäche verstärken und verdeutlichen jedoch die Wohlfahrtsverluste in Form einer mangelnden Bewältigung des Strukturwandels. Die Effizienzverluste treten zutage und dürften die Politiker und Gewerkschaften veranlassen, anpassungshemmende Regelungen teilweise wieder aufzuheben bzw. zu entschärfen. Erste Schritte in dieser Richtung waren bei den Tarifverhandlungen

gen für 1994 beobachtbar, als flexiblere Arbeitszeiten und moderatere Lohnabschlüsse zu verzeichnen waren. Weitere Schritte hat die Bundesregierung im Frühjahr 1996 angekündigt, indem sie die Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle kürzen, die Möglichkeiten für eine Frühverrentung einschränken und weitere Kleinbetriebe aus dem Geltungsbereich des Kündigungsschutzgesetzes herausnehmen will.

Daß dennoch nicht mit einer durchgreifenden Verbesserung der Arbeitsmarktregulierungen zu rechnen ist, liegt an dem hohen politischen Organisationsgrad der Beschäftigten. In der allgemeinen Theorie der Regulierung heißt das: eine subventionierte Gruppe kann ihren ureigenen Nachteil der Verursachung von Ineffizienzen dadurch überkommen, daß sie bei der Ausübung politischen Drucks effizient ist. Selbst wenn die Gewerkschaften sinkende Mitgliederzahlen verzeichnen, sind sie in der Erzeugung politischen Drucks den Arbeitslosen immer noch weit überlegen, so daß eine gewisse Dauerhaftigkeit der politischen Protektion bestehender Arbeitsverhältnisse zu erwarten ist.

Das politische Umfeld führt dazu, daß der Abbau der Begünstigungen „politisch“ vor sich geht. Insofern werden nicht nur die Arbeitslosen mit untertariflichen Löhnen und einem verringerten Bestandsschutz vorlieb nehmen, sondern auch die wettbewerbsstarken Arbeitnehmer werden geringfügige Einbußen hinnehmen müssen; sie werden sich an Lohnzuwächse, die unterhalb des verteilbaren Produktivitätsfortschrittes liegen, gewöhnen müssen. Die Lohnrunde 1996 tendiert in diese Richtung; allerdings kann bei einem geschätzten Wirtschaftswachstum von 0,5 Prozent für Westdeutschland und einer erwarteten Inflationsrate von 1,5 Prozent eine Tariflohnerhöhung von ca. 2 Prozent nicht als eine echte Lohnzurückhaltung bezeichnet werden.

Folglich kann davon kein Abbau, sondern allenfalls eine Verlangsamung des Anstiegs der Arbeitslosigkeit erwartet werden.

Diesem politischen Verhalten folgen die ökonomischen Vorschläge dieser Studie. Sie zielen darauf ab, die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes in der Weise zu verbessern, daß die Marktzutrittsschranken für die Arbeitslosen gesenkt werden, ohne die Besitzstände der Arbeitsplatzinhaber ernsthaft zu gefährden. Die ökonomische Zielsetzung der Wohlfahrtsoptimierung ist insofern gegenwärtig mit dem Ziel der Stimmenmaximierung des politischen Prozesses im großen und ganzen kompatibel. Der Bewußtseinswandel aufgrund des Leidensdrucks der hohen Arbeitslosigkeit ist bereits im Gange, so daß es nur noch eine Frage der Zeit ist, bis sich die ökonomischen Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gegenüber den politischen Strategien zur Besitzstandswahrung durchsetzen werden. Dieser Zeitpunkt scheint im Frühjahr 1996 gekommen zu sein, da sich eine politische Mehrheit für eine Umsetzung erster beschäftigungssteigernder Maßnahmen andeutet. Die derzeit geplanten Maßnahmen markieren eine Trendwende, für eine Überwindung der Krise auf dem Arbeitsmarkt sind sie jedoch noch unzureichend.

## VI. Zusammenfassung der Ergebnisse

### **Ergebnis 1: Arbeitsmarktprobleme im Strukturwandel**

Hauptsächliche Ursachen für die Arbeitsmarktprobleme im Strukturwandel sind die nachlassende Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie auf internationalen Märkten sowie der historisch einmalige Transformationsprozeß in den jungen Bundesländern. Die hohe Arbeitslosigkeit ist ein Zeichen dafür, daß die bisherigen Arbeitsmarktinstitutionen der Komplexität des Arbeitsmarktgeschehens nicht mehr gewachsen sind. Aufgabe dieser Studie ist es, eine Konzeption zu entwickeln, die einerseits die Chancen der Arbeitslosen auf eine Integration in den Arbeitsprozeß verbessert und andererseits die besitzstandswahrenden Interessen der Arbeitsplatzinhaber angemessen berücksichtigt.

*Ergebnis 1 a:* Die hohen Löhne, die in Niveau und Struktur von den Tarifvertragsparteien vorgegeben werden, haben den Abbau von Arbeitsplätzen in wettbewerbsschwachen Unternehmen beschleunigt. Durch das Abschmelzen der Innovationsvorsprünge deutscher Produkte sehen sich die Unternehmen zunehmend einem Kostenwettbewerb ausgesetzt, dem sie aufgrund der hohen Arbeitskosten überwiegend durch einen Personalabbau begegnen. Defensive Rationalisierungsmaßnahmen führen zur Substitution von Arbeit durch Kapital, teilweise werden die Produktionen aufgrund der hohen Arbeitskosten in das Ausland verlagert. Neue kostensparende Organisationskonzepte führen ebenfalls zu einer Ausdünnung der betrieblichen Beschäftigung.

*Ergebnis 1 b:* Ein Abbau der Arbeitslosigkeit kann nur durch zusätzliche Arbeitsplätze in den Dienstleistungssek-

toren erfolgen. Diese überwiegend wertschöpfungsschwächeren Arbeitsplätze werden jedoch nur angeboten, wenn der niedrigen Produktivität niedrige Arbeitskosten gegenüberstehen. Bislang hat das zentralistische Lohnbildungsverfahren in Deutschland – anders als in den USA – keine Anreize gesetzt, den Arbeitsplatzabbau im industriellen Sektor durch eine starke Expansion der Beschäftigung im Dienstleistungssektor zu kompensieren.

## **Ergebnis 2: Strategien zur Steigerung des Beschäftigungsniveaus**

Alle Strategien zur Steigerung der Beschäftigung müssen die Rentabilität einer Produktion in Deutschland erhöhen, d.h. die Differenz zwischen Wertschöpfung und Kosten muß sich vergrößern. Hierfür stehen zwei Strategien zur Verfügung: entweder Steigerung der Wertschöpfung oder Verminderung der betrieblichen Kosten. Als Königsweg zur Steigerung des Beschäftigungsniveaus gilt die Förderung der High-Tech-Industrie, weil die hohe Wertschöpfung innovativer Produkte die Zahlung hoher Löhne zuläßt. Diese Strategie hat den politisch unschätzbaren Vorteil, daß sonst alles beim alten bleiben kann.

Die Strategie der Flexibilisierung der Arbeitszeit geht das Beschäftigungsproblem von zwei unterschiedlichen Seiten an: die Verkürzung der Arbeitszeit paßt das Arbeitsangebot an die gesunkene Nachfrage an, während die Strategie der Entkopplung von Betriebs- und individuellen Arbeitszeiten den Blick auf eine langfristige Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens richtet. Die Strategie der Flexibilisierung der Löhne hat ebenfalls einen kurz- und langfristigen Ansatzpunkt: kurzfristig soll sie den Abbau wertschöpfungsschwacher Arbeitsplätze bis zur Schaffung neu-

er wertschöpfungsstarker Arbeitsplätze verlangsamen und langfristig soll sie die kostenmäßigen Voraussetzungen für eine Expansion der Dienstleistungen schaffen. Genauso wichtig wie die Lohnkosten sind die Lohnnebenkosten für die betriebliche Beschäftigungspolitik. Eine effizientere Gestaltung der sozialen Absicherung im Betrieb kann ebenso wie eine Flexibilisierung des Kündigungsschutzes die betriebliche Beschäftigung sichern.

*Ergebnis 2 a:* High-Tech-Produkte können zum einen die Preisspielräume der deutschen Unternehmen auf den Weltmärkten erhöhen, so daß der Lohnkostendruck als weniger stark empfunden wird. Zum anderen können sie die Marktanteile der Unternehmen auf den Weltmärkten steigern, so daß die Arbeitsplatzverluste bei den einfachen Standardprodukten durch Arbeitsplatzgewinne bei den innovativen Produkten ausgeglichen werden können. Das Urteil über diese Strategie ist zweideutig: die Förderung von High-Tech-Produkten kann den Wohlstand in Deutschland erhöhen – allerdings in erster Linie zugunsten der Arbeitsplatzbesitzer. Sie werden durch produktivitätsorientierte Lohnerhöhungen an den Innovationsgewinnen beteiligt, während die wettbewerbsschwachen Arbeitslosen zumindest kurzfristig leer ausgehen.

*Ergebnis 2 b:* Mit der Flexibilisierung der Arbeitszeiten soll kurzfristig das Arbeitsvolumen auf mehr Köpfe verteilt und langfristig das Beschäftigungsvolumen aufgrund der Effizienzwirkungen einer Entkoppelung von Betriebsnutzungs- und individuellen Arbeitszeiten gesteigert werden. Jede Form der Arbeitszeitverkürzung ist von vornherein ein „Negativ-Summen-Spiel“, weil ein Teil der ausgefallenen Stunden durch Arbeitsverdichtung beschäftigungsunwirksam aufgefangen wird. Strittig ist, ob das durch die indu-



zierte Produktivitätssteigerung unvermeidlich schrumpfende Arbeitszeitvolumen kurzfristig auf mehr Köpfe aufgeteilt werden soll. Volkswirtschaftlich sinnvoll ist eine solche solidarische Handlungsweise zur Beschäftigungssicherung dann, wenn es sich um einen konjunkturellen Einbruch handelt. Durch vorübergehende Kurzarbeit behalten die bisherigen Mitarbeiter ihren angestammten Arbeitsplatz, und das Unternehmen spart die Ausbildungskosten für neue Mitarbeiter im nächsten Aufschwung. Tarifpolitisch muß die Verstetigung der Arbeitseinkommen in der Krise durch Lohnzurückhaltung im nächsten Aufschwung begleitet werden.

*Ergebnis 2 c:* Langfristig kommt es zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit darauf an, die Produktionskosten durch eine Flexibilisierung der Arbeitszeit zu senken. Werden individuelle Arbeitszeiten und Maschinenlaufzeiten entkoppelt, bleibt – anders als bei einer Arbeitszeitverkürzung – die gesamtwirtschaftliche Kaufkraft konstant, während die Preise für die Konsumgüter sinken. In dem Umfange, in dem die Konsumenten aufgrund des Realeinkommenseffektes zusätzlich inländische Produkte und Dienstleistungen nachfragen oder die Exporte aufgrund der Preissenkungen steigen, entstehen zusätzliche Arbeitsplätze im Inland. Die Flexibilisierung der Arbeitszeit ist ein Beispiel für eine Politik, in der mit wenig Aufwand die Produktivität vorhandener Arbeitsplätze gesteigert und ihr Bestand gesichert werden kann.

*Ergebnis 2 d:* Ein wesentlicher Beitrag zur Steigerung des Beschäftigungsniveaus wird von einer Flexibilisierung der Löhne erwartet. Für den Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft ist es unabdingbar, durch eine Spreizung der Lohnstruktur Anreize zur Schaffung von

neuen Arbeitsplätzen in den Dienstleistungen zu setzen. Aus beschäftigungspolitischer Sicht besteht deshalb eine der dringlichsten Aufgaben der Tarifpartner darin, das System der Tariflöhne nach unten zu erweitern. Nur auf diese Weise können die zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen werden, die es zur Zeit wegen mangelnder Rentabilität noch nicht gibt.

*Ergebnis 2 e:* Flexibilität der Löhne nach unten kann nicht nur zur Schaffung neuer dauerhafter Arbeitsplätze in den Dienstleistungen, sondern auch zum vorübergehenden Erhalt gefährdeter Arbeitsplätze in der Industrie beitragen. Um die zeitliche Spanne zwischen dem Verlust bisheriger Arbeitsplätze und der Schaffung neuer Arbeitsplätze zu überbrücken, ist es volkswirtschaftlich günstig, in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit den Prozeß des Abbaus nicht mehr wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze zwar nicht zu verhindern, aber durch Notfalltarife in einer marktkonformen Weise zu verlangsamen.

*Ergebnis 2 f:* Die Strategie der Lohnflexibilisierung nach unten fordert von den Arbeitslosen einen Einkommensverzicht zur Verbesserung ihrer Arbeitsmarktchancen. Auch die Arbeitsplatzbesitzer müssen zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung einen Solidarbeitrag leisten. Die Orientierung am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt ist nur in Zeiten der Vollbeschäftigung eine gute Richtschnur für die Lohnpolitik. In Zeiten der Unterbeschäftigung müssen sich die Tariflohnerhöhungen unterhalb des verteilbaren Produktivitätsfortschritts bewegen. Dadurch kann die erwartete Kapitalrendite für neue Arbeitsplätze auf ein marktübliches Niveau steigen, so daß Arbeitsplätze am Standort Deutschland – und nicht anderswo – geschaffen werden.

*Ergebnis 2 g:* Der Vorteil industrieweiter Tarifabschlüsse ist darin zu sehen, daß sie den technologisch führenden Unternehmen ihren Innovationsgewinn aufgrund ihrer Vorreiterrolle lassen. Jene haben den preispolitischen Spielraum dazu genutzt, um durch Preissenkungen ihren Marktanteil auf den Weltmärkten auszuweiten. Dies dürfte einer der Gründe für die großen Exporterfolge Deutschlands sein. Damit schließt sich der Kreis einer vollbeschäftigungskompatiblen Lohnpolitik: je stärker der High-Tech-Bereich durch eine moderate Lohnpolitik gestärkt wird, um so weniger werden Tariföffnungsklauseln zum Erhalt wertschöpfungsschwacher Arbeitsplätze benötigt. Mit der Rückkehr zu einem befriedigenden Beschäftigungsstand werden Tariföffnungsklauseln von selbst überflüssig.

*Ergebnis 2 h:* Statt einer größeren Flexibilität der Löhne nach unten kann auch eine Senkung der Lohnnebenkosten die Wettbewerbsfähigkeit einer Produktion am Wirtschaftsstandort Deutschland erhöhen. Allerdings erfüllen nahezu alle Sozialleistungen, die sich in den Personalzusatzkosten niederschlagen, betriebliche oder volkswirtschaftliche Funktionen, auf die in einem modernen Sozialstaat niemand mehr verzichten möchte. Bei der Überprüfung der Lohnnebenkosten sollte es deshalb nicht um die Abschaffung, sondern um eine effizientere Ausgestaltung der Sozialleistungen gehen. Eine Reduzierung der Lohnnebenkosten schafft Einkommenspolitische Spielräume für die beschäftigten Arbeitnehmer und beschäftigungspolitische Spielräume für die Arbeitslosen.

*Ergebnis 2 i:* Neben den Lohn- und Lohnnebenkosten gehören auch die Aufwendungen für den Kündigungsschutz zu den Arbeitskosten, die über den Umfang der betrieblichen Beschäftigung mitentscheiden. Juristisch sollen die

Bestandsschutzregelungen die Entlassungsentscheidungen der Unternehmen beeinflussen, ökonomisch schlagen sie auch auf die Einstellungsentscheidungen durch. Ausgangspunkt aller Überlegungen zum Kündigungsschutz muß die Tatsache bilden, daß es den Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen nicht zum Nulltarif gibt; letzten Endes muß er risikogerecht durch die jeweils geschützten Arbeitnehmergruppen bezahlt werden. Ein je nach den unterschiedlich hohen Bestandsschutzkosten differenzierter Lohnabschlag wäre die beschäftigungssichernde Reaktion auf erweiterte Bestandsschutzregelungen – eine nur selten gewählte Alternative.

*Ergebnis 2 k:* Wenn die Gewerkschaften der Anrechenbarkeit der Bestandsschutzkosten auf die Lohnsteigerungen nicht zustimmen, kommt die Anpassung über das Beschäftigungsvolumen zum Tragen. Es werden solange alle marginalen Arbeitsplätze abgebaut, bis die Wertschöpfung der verbleibenden Arbeitsplätze so hoch ist, daß hieraus die gesamten erwarteten Arbeitskosten – einschließlich der Bestandsschutzkosten – bezahlt werden können. Sozialpolitisch bedenklich an dieser vorherrschenden Variante ist insbesondere, daß die erhöhte Wertschöpfung von den wettbewerbsschwachen Arbeitsuchenden nicht erwirtschaftet werden kann – die Sockelarbeitslosigkeit baut sich auf.

*Ergebnis 2 l:* Wenn sowohl hohe Lohnverzichte als auch hohe Arbeitsplatzverluste für die Problemgruppen vermieden werden sollen, kommt als weitere Option ein partieller Abbau von Bestandsschutzregelungen in Frage. Der Vorteil einer Flexibilisierung des Kündigungsschutzes besteht darin, daß nicht alle Arbeitnehmer, sondern nur die Arbeitslosen, bei denen er eine Einstellungshürde darstellt, auf einen Teil des Kündigungsschutzes verzichten müssen.

Dadurch entstehen neue Arbeitsplätze vorwiegend auf ausgereiften Märkten mit intensivem Preiswettbewerb; das sind genau die Bereiche, in denen die eher unterdurchschnittlichen Qualifikationen der Arbeitslosen die größten Einsatzmöglichkeiten haben.

### **Ergebnis 3: Strategien zur Abschwächung der strukturellen Arbeitslosigkeit**

Zum Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit stehen zwei Strategien zur Auswahl: in der ersten Option wird die Produktivität des Arbeitnehmers als kurzfristig konstant angesehen, und die Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit erfolgt durch eine Absenkung des Lohnes auf ein der individuellen Produktivität entsprechendes Niveau. Diese Option ist vor kurzem als Einsteigertarif für wettbewerbsschwache Arbeitnehmer in den ersten Tarifverträgen verwirklicht worden.

Die andere Option versucht, durch Qualifizierungsmaßnahmen die individuelle Produktivität des Arbeitnehmers an die durchschnittliche Produktivität der Stammebelegschaft anzugleichen. Die Differenzierung der Löhne nach der Produktivität der Arbeitnehmer beugt zwar einem Verlust der Arbeitsplätze vor, jedoch ist die Strategie sozialpolitisch nicht unproblematisch. Es wird deshalb erörtert, inwieweit durch eine negative Einkommensteuer zum einen das beschäftigungspolitische Ziel einer produktivitätsgerechten Entlohnung und zum anderen das sozialpolitische Ziel eines hinreichenden Einkommens gleichzeitig verwirklicht werden kann.

*Ergebnis 3 a:* Nach dem deutschen Tarifrecht bestimmen die „objektiven“ Anforderungen eines Arbeitsplatzes die

Höhe des Lohnes. Zu- oder Abschläge für unterschiedliche individuelle Produktivitäten auf gleichartigen Arbeitsplätzen sind in den Tarifverträgen grundsätzlich nicht vorgesehen. Einsteigertarife sollen den Kostennachteil von wettbewerbsschwachen Bewerbern bei dem Wettbewerb um Arbeitsplätze beseitigen. Diese Individualisierung der Lohnstruktur füllt eine bisherige Flexibilitätslücke aus. Sie erleichtert den Marktzutritt der produktivitätsschwachen Bewerber, ohne den Besitzstand der Arbeitsplatzinhaber anzutasten.

*Ergebnis 3 b:* Wenn die untertariflichen Zahlungen eine spürbare Beschäftigungswirkung entwickeln sollen, müssen sie die gleiche Spannbreite wie die individuellen Produktivitäten aufweisen. Insbesondere bei den Problemgruppen können dann die Arbeitseinkommen das Arbeitslosengeld unterschreiten, so daß eine einkommensmäßige Abfederung erforderlich ist. Die negative Einkommensteuer (Bürgergeld) ist das ideale Instrument, um die Kostenwirkungen des Lohnes auf dem Arbeitsmarkt von den Einkommenswirkungen des Lohnes bei den Haushalten zu trennen. Auf diese Weise können die für die Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung notwendigen marktgerechten Lohndifferenzierungen durchgeführt werden, ohne das Ziel einer sozialgerechten Mindestsicherung eines jeden Arbeitnehmers aus dem Auge zu verlieren.

*Ergebnis 3 c:* Ziel aller Qualifizierungsmaßnahmen soll es sein, die Produktivität des Arbeitnehmers so weit zu erhöhen, daß er sich nach Maßnahmeende erfolgreich um einen Arbeitsplatz auf dem primären Arbeitsmarkt bemühen kann. Die Wiedereingliederungserfolge sind bislang bescheiden, so daß die Implementation der Förderprogramme verbessert werden sollte. Eine erfolgreiche aktive Arbeits-

marktpolitik beginnt mit der Auswahl der Programmteilnehmer. Sie sollte weniger durch Verwaltungsvorschriften als vielmehr durch die Erfolgsaussichten einer Teilnahme gesteuert werden. Bei Art und Umfang der Qualifikationsmaßnahmen sollten die Industrie- und Handelskammern sowie die Unternehmen stärker als bisher als weitere Informationsquellen über arbeitsmarktgängige Qualifikationen eingeschaltet werden. Damit wird sichergestellt, daß die jeweilig auf dem Arbeitsmarkt nachgefragten Qualifikationen an die Programmteilnehmer vermittelt werden.

*Ergebnis 3 d:* Neben den individuellen Qualifizierungsmaßnahmen wird die Einrichtung eines Zweiten Arbeitsmarktes gefordert. Gemeinsam ist allen Vorstellungen, daß es sich um einen geschützten, den wettbewerblichen Kräften entzogenen Teilarbeitsmarkt handeln soll, auf dem Arbeiten im öffentlichen Interesse erbracht werden sollen. Beschäftigungspolitisch ist dies wenig sinnvoll, weil auf einem Zweiten Arbeitsmarkt kaum die Qualifikationen vermittelt werden, die auf dem primären Arbeitsmarkt nachgefragt werden. Insofern sind die Aussichten der Programmteilnehmer auf eine Wiedereingliederung in das Arbeitsleben denkbar schlecht. Ein Bereich geschützter Arbeitsplätze sollte nur denjenigen Personengruppen vorbehalten bleiben, die auf Dauer auf dem Arbeitsmarkt nicht wettbewerbsfähig sind.

#### **Ergebnis 4: Politische Durchsetzbarkeit der beschäftigungspolitischen Strategien**

Die beschäftigungspolitischen Strategien dieser Studie sind auf eine Senkung der Marktzutrittsschranken für Arbeitslose gerichtet. Auf der lohnpolitischen Ebene erfordern sie eine Flexibilisierung der Tarifregelungen durch Härteklau-

seln und Einsteigertarife, damit die wettbewerbsschwachen Arbeitslosen ihre Kostennachteile, die sie aufgrund fehlenden Humankapitals oder erhöhten Bestandsschutzes gegenüber der Stammebelegschaft aufweisen, durch eine niedrigere Lohnforderung ausgleichen können. Von den Arbeitsplatzbesitzern werden als Solidarbeitrag moderate Lohnsteigerungen, die sich unterhalb des Produktivitätsfortschritts bewegen, sowie eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten und des Bestandsschutzes eingefordert. Die Stimmenmaximierung der Politiker und der Gewerkschaftsfunktionäre hat bisher eine Verwirklichung dieser Vorschläge verhindert. Es wird deshalb untersucht, ob sich das politische Kalkül, das bisher die Arbeitsplatzbesitzer begünstigt hat, angesichts der hohen Arbeitslosigkeit nun zugunsten der Arbeitslosen wendet.

*Ergebnis 4 a:* Bei der Betrachtung der politischen Durchsetzbarkeit der beschäftigungspolitischen Maßnahmen steht das Interesse am Erhalt von Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt im Vordergrund. Aus der Sicht des Politikers sind Maßnahmen zur Absicherung bestehender Arbeitsplätze besonders attraktiv. Nach dem Motto „Der Spatz in der Hand ist besser als die Taube auf dem Dach“ sind für den Politiker gegenwärtig spürbare Verluste wichtiger als potentielle zukünftige Gewinne. Der Politiker wirkt deshalb auf zwei Arten auf den Arbeitsmarkt ein: zum einen verlangsamt er den Strukturwandel, indem er strukturschwache Industrien aufrechterhält. Zum anderen reguliert er den Marktzugang und schützt dadurch die Arbeitsplatzinhaber vor der Konkurrenz durch die Arbeitsuchenden.

*Ergebnis 4 b:* Die Regulierung des Marktzuganges durch die Politiker ermöglicht den Gewerkschaften die Durchsetzung einer verbandspolitisch erwünschten Lohnstruktur.



Die Gewerkschaftsführung setzt aufgrund eines gewerkschaftsinternen politischen Kalküls eine Lohnstruktur durch, bei der die wertschöpfungsstarken Arbeitnehmer die wertschöpfungsschwachen intern subventionieren. Die Arbeitssuchenden in den niedrigen Lohngruppen müssen dann mit ihrer Produktivität die höheren Löhne erreichen, was ihre Einstellungschancen vermindert und die Arbeitsplatzsicherheit des gewerkschaftlich organisierten Medianwählers erhöht.

*Ergebnis 4 c:* Die politische Strategie der Besitzstandswahrung läßt sich solange durchsetzen, wie ihre Effizienzverluste vergleichsweise gering sind. Die durch die politische Protektion bedingten Wohlfahrtsverluste durch steigende Arbeitslosigkeit und zunehmende Kosten der Unterstützung strukturschwacher Industrien nehmen jedoch langfristig zu, bis sie für die Politiker nicht mehr tragbar sind. Eigentlich sollte dieser Punkt bei weit über fünf Millionen Arbeitslosen und einer Vielzahl wettbewerbsschwacher Industrien erreicht sein. Es ist deshalb nur noch eine Frage der Zeit, bis sich die ökonomischen Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gegenüber den politischen Strategien zur Besitzstandswahrung durchsetzen werden.

*Ergebnis 4 d:* Die marktmoderaten Vorschläge dieser Studie, die darauf abzielen, die Marktzutrittsschranken für die Arbeitslosen zu senken, ohne die Besitzstände der Arbeitsplatzinhaber ernsthaft zu gefährden, kommen dem politischen Denken entgegen und erleichtern es, eine politische Mehrheit für die Umsetzung der beschäftigungssteigernden Maßnahmen zu finden. Sowohl die moderaten Tarifabschlüsse als auch die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Beschlüsse der Bundesregierung vom Frühjahr 1996 deuten einen Bewußtseinswandel an und können als erste

Schritte zu einer Überwindung der Arbeitsmarktkrise angesehen werden.

## Literaturverzeichnis

*Appelbaum, E./ Schettkat, R.:* Das Ende der Vollbeschäftigung? Zur Wirtschaftsentwicklung in Industrieländern. Wirtschaftsdienst 74 (1994), S. 193-202.

*Appelbaum, E./ Schettkat, R.:* Employment Development in Industrialized Economies: Explaining Common and Diverging Trends. Diskussionspapier FS I 93-313, Wissenschaftszentrum Berlin 1993.

*Becker, G.S.:* Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis. Journal of Political Economy 70 (1962), Supplement, S. 9-49.

*Becker, G.S.:* A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. Quarterly Journal of Economics 98 (1983), S. 371-400.

*Biedenkopf, K.:* Im Osten nichts Neues? - Eine andere Politik für Gesamtdeutschland. In: Veränderungsstrategien im Non-Profit-Bereich. Hrsg. von M. Braune-Krickau, K. Doppler u.a., Basel 1994, S. 8-21.

*Deregulierungskommission:* Marktöffnung und Wettbewerb. Stuttgart 1991.

*Engels, W.:* Arbeitslosigkeit –Woher sie kommt und wie man sie beheben kann. Bad Homburg 1984.

*Hemmer, E.:* Personalzusatzkosten - Argumente zu Unternehmerfragen. Deutscher Institutsverlag, Nr. 5, Köln 1994, S. 260-264.

*Lieb, M.:* Mehr Flexibilität im Tarifvertragsrecht? „Moderne“ Tendenzen auf dem Prüfstand. Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 11 (1994), S. 289-294 und S. 337-342.

*Peltzman, S.:* Towards a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics* 19 (1976), S. 211-240.

*Peters, J./ Schwitzer, H./ Volkert, K./ Wieduckel-Mathias, W.:* Nicht kapitulieren - trotz Krise und Rezession. Der Weg zur Sicherung der Beschäftigung bei Volkswagen. *WSI-Mitteilungen*, Heft 3/1994, S. 165-171.

*Scharpf, F.W./ Schettkat, R.:* Verkürzung der Wochenarbeitszeit: Nur der Staat kann den beschäftigungspolitischen Handlungsspielraum erweitern. Diskussionspapier Nr. IIM/LMP 84-5 des Wissenschaftszentrums Berlin, Berlin 1984.

*Schellhaaß, H.M.:* Ein ökonomischer Vergleich finanzieller und rechtlicher Kündigungserschwernisse. *Zeitschrift für Arbeitsrecht* 15 (1984), S. 139-171.

*Schellhaaß, H.M.:* Sozialpläne aus ökonomischer Sicht. *Zeitschrift für Arbeitsrecht* 20 (1989), S. 167-207.

*Schellhaaß, H.M.:* Öffnungsklauseln als Hilfe zur Selbsthilfe. *Wirtschaftsdienst* 73 (1993), S. 286-289.

*Schellhaaß, H.M./ Schubert, A.:* Internationale Entwicklungen der Evaluierungsmethoden für arbeitsmarktpolitische Programme. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 25 (1992), S. 371-380.

*Siebert, H.:* Geht den Deutschen die Arbeit aus? Wege zu mehr Beschäftigung. Bertelsmann Verlag, München 1994.

*Soskice, D.:* Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries. *Oxford Review of Economic Policy* 6 (1990), S. 36-61.

*Teece, O.J.:* Towards an Economic Theory of the Multi-product Firm. *Journal of Economic Behavior and Organization* 3 (1982), S. 39-63.