



Frankfurter Institut

Stiftung Marktwirtschaft und Politik

Kleine Handbibliothek • Band 28

Der tiefgreifende Wandel der Gegenwart 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.

Norbert Berthold

Mehr Beschäftigung

Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat

Mit einem Vorwort
von Gert Dahlmanns

Autor

Prof. Dr. Norbert Berthold, geboren in Freiburg 1952; 1980 Dr. rer. pol. Universität Freiburg; 1986 Habilitation für das Fach Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg. Er ist Mitglied des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und einer Reihe angesehener wissenschaftlicher Vereinigungen. Berthold lehrte unter anderem an den Universitäten Basel, Konstanz, Hamburg und Düsseldorf. Seit 1990 ist er Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität.

Gefördert durch die

Adolf Messer Stiftung

Königstein/Taunus

© Januar 2000

Frankfurter Institut –
Stiftung Marktwirtschaft und Politik
Kisseleffstraße 10, 61348 Bad Homburg

Telefon (06172) 66470 – Telefax (06172) 22292
e-mail: Institut@Frankfurter-Institut.de
internet: <http://www.Frankfurter-Institut.de>

ISBN 3-89015-075-6

Inhalt

Saisonbeginn

Vorwort

Gert Dahlmanns 7

Mehr Beschäftigung – Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat 15

Norbert Berthold

1. Einleitende Bemerkungen 15

2. Ursachen der Arbeitslosigkeit 18

2.1. Offene Güter- und Faktormärkte: Quellen steigender Anpassungslasten 18

Labiles wirtschaftliches Umfeld – Veränderte
Struktur der Arbeitsnachfrage – Elastischere
Nachfrage nach einfacher Arbeit

2.2. Institutionelle Defekte: Ursache mangelnder Anpassungsfähigkeit 27

Kein Ende der aggressiven Lohnpolitik –
Inflexible Lohnstrukturen und mangelnde
Mobilität – Hoher Zentralisierungsgrad der
Tarifverhandlungen – Sozialstaat: Täter und
Opfer zugleich – Staat in beschäftigungspoli-
tischer Geiselhaft – Kooperativer Föderalis-
mus: ein Wettbewerbshemmnis

2.3. Strukturelle Arbeitslosigkeit: Langzeitwirkung verfehlter Politik 51

Folgen falscher Lohnpolitik – Rückläufige
Lohnquote: Maßstab für Lohnzurückhaltung?

3. Die notwendigen Schritte	58
3.1. Reformen beim Prozeß der Lohnfindung	58
Niedriger Zentralisierungsgrad: Richtige Antwort auf den Strukturwandel – Betriebliche Lösungen: Höhere Anreize für Investitionen in Humankapital – Dezentrale Tarifverhandlungen: Was ist konkret zu tun?	
3.2. Schritte zur Integration Arbeitsloser	72
Lockerer Kündigungsschutz: Hilfe für Arbeitslose – Mehr Äquivalenz in der Arbeitslosenversicherung: Weniger Hemmnisse im strukturellen Wandel – Institutionelle arbeitsmarkt- und sozialpolitische Innovationen: Wege aus der Verflechtungs Falle	
3.3. Wie ist Kapitalmangelarbeitslosigkeit zu verhindern?	107
Lohnpolitik und Kapitalbildung: ein vernachlässigter Zusammenhang – „Entschädigung“ der Arbeitsplatzbesitzer: Hilfe durch Investivlöhne? – Kapitalfundierte Alterssicherung: Abbau des Kapitalmangels?	
4. Strategien zur Umsetzung	127
Institutionelle Sklerose: ein polit-ökonomisches Gleichgewicht – Bündnis für Arbeit: Der Bock wird zum Gärtner – Globalisierung stört polit-ökonomisches Gleichgewicht	
5. Einige Bemerkungen zum Schluß	140

Saisonbeginn

Gert Dahlmanns

Jetzt wird sie wieder eröffnet – die Saison der Tarifaueinandersetzungen samt den damit verknüpften Forderungen an Kollektivkassen und Staat. Diese dürften heftig und, wie gewohnt, beschäftigungsfeindlich ausfallen. Das sogenannte Bündnis für Arbeit mit seinen vielsagenden Verweisen auf eine „Beschäftigungsbrücke“ zwischen Jung und Alt, auf Frühverrentungen und gesetzgeberische Hilfestellungen dazu lädt zu solchen, das Beschäftigungsziel vereitelnden Vorstößen geradezu ein. Und in der Tat, kaum ist dieses Bündnis ohne Bindungskraft in scheinbarer Harmonie auseinandergegangen, werden von Gewerkschaftsseite Forderungen erhoben, deren Einlösung die lauthals beklagten Arbeitslosen erneut draußen vor der Tür lassen und weitere dorthin schicken dürfte. Es ist wieder einmal ein erbärmlicher Befund.

Wir sind zwar inzwischen ins Jahr 2000 fortgeschritten, im Umgang mit der Arbeitslosigkeit aber bei den fruchtlosen Ritualen und untauglichen Mustern vergangener Zeiten stehen geblieben. Und dies nicht nur in Sachen Beschäftigung sondern bei allen kollektiv gesteuerten Großsystemen. Noch immer herrschen hierzulande realitätsferne Vorstellungen davon etwa, wie unter den Bedingungen von heute und morgen das Netz der Sicherheit für das Alter und für die Wechselfälle des Lebens gewoben und reißfest gemacht werden muß, oder wie ein Gesundheitssystem anzulegen ist, damit es auch unter veränderten Bedingungen den Bedürfnissen der Menschen noch genügen und von Dauer sein kann.

Es zeigt sich, das ganze Spektrum der sozialen Verfaßtheit unserer Gesellschaft ist überholungsbedürftig – vom Ansatz her und in der praktischen Ausgestaltung. Beides weist eher zurück ins neunzehnte als nach vorn ins 21. Jahrhundert.

Instrument Trillerpfeife

Allenthalben haben sich die seit Jahrzehnten verbreiteten Fehlvorstellungen fest eingenistet. Ihr unscheinbares, aber bezeichnendes Requisit ist die Trillerpfeife. Als musikalisches Instrument kaum brauchbar, kommt sie in letzter Zeit um so häufiger als Instrument der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik zum Einsatz. Vor kurzem noch in Bonn, nunmehr in Berlin und anderswo: ob Rentner, Ärzte, Patienten oder Pflegepersonal, ob Bergleute oder Beamte, Arbeitsplatzbesitzer, Arbeitslose oder von Kündigung Bedrohte – sie alle machen in Protestzügen lautstark ihrem Ärger Luft und fordern vor allem von der Politik – der ihnen allmächtig erscheinenden Verwalterin des Daseins und seiner kollektiven Systeme – die bessere Berücksichtigung ihrer jeweiligen Interessen. Ich weiß nicht einmal, ob man es ihnen verdenken kann. Schließlich wurde der Glaube an den Staat ihnen geradezu anerzogen, auch im westlichen Deutschland.

Und um die Systeme wie um so vieles andere, was der Staat an sich gezogen und unternommen hat, steht es in der Tat nicht gut. Die wohlfahrtsstaatlichen Fallen, seit langem flächendeckend aufgestellt, schnappen zu. Das Resultat: Gefährdung der sozialen Sicherung von der Alters- bis zur Gesundheitsvorsorge trotz immer höherer Zahlungsbeiträge, immense Staatsverschuldung und lähmende Zinslasten trotz drückender Steuer- und Abgabenlast, eine unerträglich hohe Staatsquote trotz Rückgangs ausgerechnet der Leistungen, die nur die öffentliche Hand erbringen kann.

In diesen und anderen Bereichen ticken Zeitbomben. Ohne ihre Entschärfung durch grundlegende strukturelle Reformen gibt es kein Entkommen. Doch von der Aufbruchstimmung, die das „Modernisierungs“-Versprechen zu Beginn der neuen Legislaturperiode vor mehr als einem Jahr noch erzeugte, ist wenig übrig geblieben. Sie wurde regelrecht vertrieben – nicht zuletzt durch verwirrende Signale und kontraproduktive Maßnahmen des Gesetzgebers selbst. Erst mit dem Sparpaket des Finanzministers und mit den Vorarbeiten zu einer ernsthaften Steuerreform ist von Regierungsseite her wieder Bewegung in die Szenerie gekommen. Doch wenn sie auch auf die anderen Felder der Wirtschafts- Sozial- und Gesellschaftspolitik übergreifen und zum Ziel – der Stärkung unserer Zukunftsfähigkeit – führen soll, müssen sich alle Kräfte in Politik und Gesellschaft über die bisherigen Fehlsteuerungen klar werden.

Wohlfahrtsstaatlicher Blindflug

Denn versagt hat in den letzten Dezennien nicht nur die Politik im engeren Sinn. Versagt haben, in Wechselwirkung damit, zu viele, die in Staat und Gesellschaft Verantwortung tragen. Statt das Land für die Zukunft zu rüsten und die öffentliche Meinung dafür zu gewinnen, haben sie sich immer wieder in der Befriedigung von Gegenwartsinteressen erschöpft. Legt man dieses Verhalten unter die ordnungspolitische Lupe, so wird der Grund schnell erkennbar. Es war vor allem der über mehr als eine Generation allseits gutgeheißene Blindflug in den Wohlfahrtsstaat, der unsere geistigen Grundlagen erschüttert und unsere Verhaltensweisen verbogen hat. Was folgte, war nahezu zwangsläufig. Wenn in immer mehr Bereichen, die für das Leben des einzelnen von Bedeutung sind, der Staat die Verantwortung an sich zieht

und seine Vorkehrungen trifft, statt dem Individuum in eigener Sache Verantwortung und Entscheidungsraum zu belassen, dann erlahmt zunächst das Gefühl für das eigene Einstehenmüssen. Bald darauf schwindet auch das Zutrauen in die eigene Kraft. Der Weg in die Entmündigung ist damit vorgezeichnet.

Doch der wohlfahrtsstaatliche Kurs hat den Bürger nicht nur entmachtet. Er korrumpiert ihn auch. Wo das Denken und Handeln in den Kategorien marktwirtschaftlicher Ordnung und persönlichen Einstehens verloren geht, wo in Bündnissen und Zirkeln Zuständigkeiten, Verantwortung und Haftung bis zur Unkenntlichkeit verwischt und substanzlose Schlagworte an die Stelle von nachprüfbaren Verpflichtungen gesetzt werden, da läuft letztlich alles unweigerlich auf die eine große Suggestivfrage hinaus, die bis heute Politik und gesellschaftliche Kräfte bewegt: Wem soll im Namen von „sozialer Gerechtigkeit“ wieviel genommen und wem soll davon in welchem Umfange zugeteilt werden? Eine solche Herangehensweise gibt die Orientierung am ordnungspolitischen Kompaß vollends auf und läßt das wettbewerblich geordnete gesellschaftliche Miteinander unweigerlich in den Kampf der organisierten Interessen umgeschlagen, oft genug zu Lasten Dritter. So wird die Trillerpfeife zum wirtschaftspolitischen Instrument und verrät doch zugleich, daß sie alle ohnmächtig geworden sind, ihre Benutzer ebenso wie der Adressat des Pfeifkonzerts, der zwischen den Gruppeninteressen pendelnde, sich aufs Moderieren verlegende gefälligkeitsorientierte Staat. Wo keine vernunftgemäße, an langfristigen Zielen orientierte Ordnung herrscht, da muß er eben nach jedermanns Pfeife tanzen.

Der Markt für Arbeit

Besonders hilf- und orientierungslos zeigt sich das Land bis heute in seinem Umgang mit der Arbeitslosigkeit. Auch hier ist die selbstgestellte Falle zugeschnappt: es herrscht massiver Mangel an Arbeitsplätzen, und es gäbe doch, wie nicht nur die Schattenwirtschaft ausweist, massenhaft zu tun. Die Diskrepanz zwischen öffentlichem Beklagen des Phänomens und der fehlenden Entschlossenheit zu zielführendem Handeln – nirgends ist sie so groß und so peinlich wie gerade hier. Kein Thema wird von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft so vollmundig behandelt; bei keinem haben nahezu alle im Lande so gründlich versagt – Politik, Tarifparteien, Interessengruppen und selbst die Rechtsprechung.

Mit geradezu nachwandlerischer Sicherheit greifen die Beteiligten, um der Arbeitslosigkeit wirklich oder vermeintlich Herr zu werden, immer wieder aufs neue zu den erwiesenermaßen untauglichen Mitteln und kennen keine Skrupel bei der Erfindung weiterer Placebos. Generelle Verkürzung der Arbeitszeit, Arbeitsumverteilung, Überstundenverbot, Rente mit sechzig, Ende der Lohnzurückhaltung, Kombilohn, aktive Arbeitsmarktpolitik, europaweiter Beschäftigungspakt oder gar, als neueste Dreingabe, ein globales Bündnis für Arbeit – das sind bestenfalls hohle Worte ohne Lösungspotential, im schlimmeren Fall Vorbereitungen für noch mehr staatliche oder Kartelleingriffe und noch weniger Freiraum für den einzelnen. Das, was sie schaffen, sind nicht Arbeitsplätze, sondern trügerische Hoffnungen und fatale Abhängigkeiten bei denen, die darauf vertrauen. Auch die jetzt wieder propagierte Frühverrentung mit sechzig taugt allenfalls als Ausstiegsmodell aus dem Arbeitsleben, nicht aber als Einstiegsmodell in den Arbeitsmarkt.

Wer so agiert und wirkungslose Pillen en gros verabreicht, der täuscht – ganz gleich, ob es ihm einfach an dem von August Bebel geforderten Mut fehlt, das „auszusprechen, was ist“, oder ob er, auf eigenes Organisationsinteresse, Macht und Einfluß bedacht, in Wirklichkeit ganz andere Ziele als einen hohen Beschäftigungsstand verfolgt. Dieser seit Jahr und Tag praktizierte Umgang mit der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist ein Ärgernis ersten Ranges.

Um es aus der Welt zu schaffen, muß wieder zum Kern des Problems vorgestoßen und klar gemacht werden, wo die Lösung anzusetzen hat. Der sich dabei ergebende Befund ist freilich weder neu noch revolutionär. Er wurde lediglich allseits verdrängt, weil er dem Zeitgeist zuwiderlief.

Man müßte es in jedes Politiker- und Funktionärsbüro an die Wand hängen oder quer über den Bildschirm laufen lassen: Ursache dafür, daß in Deutschland vorhandene Arbeitsplätze nicht erhalten und neue nicht hinreichend geschaffen werden können, sind nicht in erster Linie äußere Einflüsse. Ursache ist die schleichende Abschaffung des Arbeitsmarkts in unserem Land. In dem Maße, in dem wir den Bereich Arbeit aus dem Markt- und Wettbewerbsgeschehen herausgenommen, ihn reguliert und kartellisiert haben, hat der Einsatz von Arbeit nach den elementaren Regeln von Angebot und Nachfrage den natürlichen Boden verloren, auf dem er allein wachsen kann.

Die Aufgabe

Um die aus dem Ruder gelaufenen Systeme wieder ins Lot und mehr Menschen in Arbeit zu bringen, ist deshalb zunächst die alldurchdringende fürsorgestaatliche Fehlprogrammierung zu korrigieren und eine einfache Erkenntnis wieder

zum Ausgangspunkt zu nehmen: Neue Arbeitsplätze können nicht vom Staat, sie können nur von erfolgreichen, wettbewerbsfähigen Unternehmen erwartet werden. Daraus ergibt sich sofort, was der Staat – in Arbeitsteilung mit verantwortungsbewußt agierenden Tarifparteien – zu tun hat, wenn er zur Steigerung des Beschäftigungsstandes beitragen will. Dann nämlich muß er zum einen die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft verbessern und den Arbeitsmarkt wieder in Funktion setzen. Das heißt, er muß den Wettbewerbsmechanismus wiederherstellen, damit Beschäftigung wieder lohnend wird, die Menge rentabler Tätigkeiten steigt und auf veränderte äußere Bedingungen flexibel reagiert werden kann. Zum anderen muß er sich selbst und seine kollektiven Systeme an den Grundsätzen ordentlichen Wirtschaftens, an Effizienz und Nachhaltigkeit orientieren.

Das ist, da bei der Verzahnung der Systeme eins ins andere greift, eine gewaltige Aufgabe. Bei ihr geht es, im doppelten Sinne des Wortes, ums Ganze – um grundlegende Struktur-reformen, die den Weg zu neuem Wachstum ebnen und die dazu erforderlichen Kräfte freisetzen. Mit lediglich punktuellen Maßnahmen ist heute keine Arbeit mehr zu gewinnen und auch kein Staat mehr zu machen. Die „Modernisierung“, die Deutschland heute dringend braucht, um die heraufziehenden Probleme lösen zu können, muß alle zentralen Politikbereiche einbeziehen – Steuern und Finanzen, die sozialen Sicherungssysteme und den Arbeitsmarkt, um nur einige zu nennen. Dazu aber muß das so lange vernachlässigte Denken in Ordnungen und Zusammenhängen wieder einkehren – das Gegenstück zu der jahrzehntelang betriebenen unsäglichen Flickschusterei, zum staatsinterventionistischen Verständnis von Marktwirtschaft und zum Grundirrtum, politischer Wille könne die Grenzen des Marktes nach Belieben definieren und mutwillig mit ihm umspringen.

Es ist das Verdienst der hier vorgelegten Studie von Norbert Berthold, dies für den Arbeitsmarkt auf einfache und eindringliche Weise verständlich zu machen. Das Buch bleibt nicht bei der Analyse der bisherigen Fehler und Versäumnisse stehen, sondern weist nach vorne und zeigt, wie ein funktionierender Arbeitsmarkt das herbeiführen kann, was sich weder mit Druck von unten noch per Anordnung von oben erreichen läßt – Arbeit für die Arbeitswilligen.

Für diese und alle jetzt anstehenden Reformen weist soziale Marktwirtschaft den Weg. Sie vermag die elementaren Bedürfnisse der Menschen nach Selbstbestimmung, sinnstiftender Arbeit, sozialer Sicherheit und erfolgversprechender Perspektive miteinander zu vereinbaren und so wieder Ordnung in das durcheinander geratene gesellschaftliche Gefüge zu bringen.

Wenn sich diese Erkenntnis Bahn bricht und die weiteren Reformbemühungen leitet, dann können wir uns nicht nur aus der selbstgestellten Falle der Arbeitslosigkeit befreien. Dann könnte das Jahr 2000 einen ganz anderen, lange entbehrten Saisonbeginn markieren – den der Rückkehr zu verantwortungsbewußtem Sachverstand und zu ordnungspolitischer Vernunft. Davon würden alle profitieren, und das auf lange Zeit.

Mehr Beschäftigung – Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat^{*})

Norbert Berthold

1. Einleitende Bemerkungen

Der kräftige Anstieg der Arbeitslosigkeit Mitte der 70er Jahre traf die Menschen unvorbereitet. Die langen Wirtschaftswunderjahre hatten vor allem in Deutschland den politischen Entscheidungsträgern, den Arbeitnehmern und den Unternehmern die Angst vor der Arbeitslosigkeit weitgehend genommen. Die Menschen waren zudem beseelt vom Glauben an die wirtschaftspolitische Machbarkeit und deuteten die durch die Ölpreiskriege ausgelöste Arbeitslosigkeit als temporäres Problem. Ein geballter Einsatz vermeintlich expansiver nachfragepolitischer Instrumente, von höheren staatlichen Ausgaben bis zu stark steigenden Löhnen, würde diesem Spuk schnell ein Ende machen. Diese Hoffnung trog. Die Arbeitslosigkeit ging nicht zurück, ganz im Gegenteil; zu allem Übel gesellte sich noch eine steigende Inflation hinzu. Die wirtschaftlichen Akteure erkannten ebensowenig wie die politischen Entscheidungsträger, daß die wirtschaftliche Krise keine zyklischen, sondern tiefer liegende strukturelle Ursachen hatte.

Tatsächlich wurden weltweit alle hochentwickelten Länder von strukturellen Veränderungen erfaßt, die bis heute anhalten. Das Besondere dabei ist, daß der traditionelle Strukturwandel durch offenere Güter- und Faktormärkte (Globalisierung) stark beschleunigt wird. Der intensive strukturelle

* Für hilfreiche kritische Anmerkungen und viele wertvolle Anregungen danke ich Oliver Stettes und Eric Thode.

Wandel bürdet der Gesellschaft erhebliche Anpassungs-
lasten auf. Auf der Strecke bleiben nicht nur sektorale und
regionale Verlierer auf seiten der Arbeitnehmer und Unter-
nehmungen, auch bestimmte Tätigkeiten verschwinden. Die
Struktur der Nachfrage nach Arbeit verändert sich grundle-
gend. Den Löwenanteil der Lasten müssen die Arbeitnehmer
tragen, die nicht oder nur gering qualifiziert sind. Sie haben
nur eine Chance auf einen Arbeitsplatz, wenn sie entweder
besser oder billiger werden.

Mit keynesianischen Mitteln ist den gegenwärtigen struktu-
rellen Problemen auf den Arbeitsmärkten nicht beizukom-
men. Die Erfahrungen der 70er Jahre zeigten, daß ihr Einsatz
die Schwierigkeiten vergrößerte und zur Pest der Arbeitslo-
sigkeit noch die Cholera der Inflation hinzufügte. Das gilt
heute mehr denn je. Was not tut, liegt auf der Hand: Die
Arbeitsmärkte müssen in die Lage versetzt werden, adäquat
auf die veränderten Strukturen der unternehmerischen Nach-
frage nach Arbeit zu reagieren. Arbeitslosigkeit läßt sich nur
vermeiden, wenn die sektoralen, regionalen und qualifikato-
rischen Lohnstrukturen flexibel und die Arbeitnehmer räum-
lich und beruflich mobil sind. Ein engmaschiges institutio-
nelles Geflecht aus arbeitsmarkt-, sozial- und verteilungspo-
litischen Regulierungen verhindert dies gegenwärtig. Die
Arbeitsmärkte müssen aus den Klauen eines bürokratischen
Systems, das ganz wesentlich durch den Staat und die
Tarifpartner gesteuert wird, befreit werden, Markt und Wett-
bewerb müssen Einzug halten.

Das alles ist leichter gesagt als getan. Der gegenwärtige
institutionelle „Mismatch“, der Wettbewerb auf den Arbeits-
märkten nur in ganz geringen Dosen zuläßt, führt zwar zu
einer grandiosen Verschwendung von Ressourcen. Doch
handelt es sich zweifellos um ein polit-ökonomisches Gleich-

gewicht, das für eine Mehrheit in unserer Gesellschaft scheinbar vorteilhaft ist. Vor allem die Arbeitsplatzbesitzer profitieren von den vielfältigen Regulierungen auf den Arbeitsmärkten und im Bereich des Sozialen. Es ist zwar richtig, daß weniger arbeitsmarkt-, sozial- und verteilungspolitisch motivierte Regulierungen den Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten intensivieren und zu mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit führen würden. Den Preis bezahlen allerdings die Arbeitsplatzbesitzer, weil sie zumindest in der kurzen Frist auf ein mögliches höheres Arbeits-einkommen verzichten müßten. Damit ist der Widerstand dieser Gruppe gegen alle Reformen, die entschädigungslos zu wettbewerblicheren Arbeitsmärkten führen, verständlich. Die Arbeitsplatzbesitzer akzeptieren mehr Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten nur, wenn ihnen der relative Einkommensverlust ersetzt wird oder aber, wenn ein schärferer Wettbewerb auf Güter- und Faktormärkten sie dazu zwingt, weil er ihren eigenen Arbeitsplatz in Gefahr bringt.

2. Ursachen der Arbeitslosigkeit

Der Streit über die Ursachen der Arbeitslosigkeit dauert an. Unter Ökonomen hat sich dennoch ein Konsens herausgebildet: Arbeitslosigkeit ist kaum noch zyklischer, sondern vor allem struktureller Natur¹. Die miserable Lage auf den Arbeitsmärkten entstand, weil die Anpassungskapazität nicht ausreicht, mit den eingetretenen Anpassungslasten adäquat fertig zu werden. Die in die internationale Arbeitsteilung eingebundene deutsche Volkswirtschaft wurde in den letzten 25 Jahren immer wieder von exogenen Schocks getroffen. Wären die privaten wirtschaftlichen Akteure bereit gewesen, die Anpassungslasten zu tragen oder wäre es ihnen nicht gelungen, sie auf Dritte – zumeist auf den Staat – abzuwälzen, die Arbeitslosigkeit wäre niedrig geblieben. Dazu bedarf es allerdings flexibler Reallöhne, die sektoral, regional und qualifikatorisch beweglich sind, und eines Produktionsfaktors Arbeit, der räumlich und beruflich mobil ist. Da diese Kanäle blockiert sind, bleibt nur die Anpassung über die Mengen. Ein Anstieg der Arbeitslosigkeit ist unvermeidlich.

2.1. Offene Güter- und Faktormärkte: Quellen steigender Anpassungslasten

Seit Mitte der 70er Jahre haben sich die wirtschaftlichen Gegebenheiten gravierend verändert. Sinkende Transaktionskosten haben Güter- und Faktormärkte weltweit geöffnet. Das hat einerseits den materiellen Wohlstand erhöht, andererseits aber vor allem die Lage auf den Arbeitsmärkten

1 Vgl. OECD, Economic Outlook, Nr. 63, Paris 1998, S. 173

grundlegend verändert. Es sind im wesentlichen drei Veränderungen, die ins Auge springen: Erstens wurde die Arbeitsnachfrage instabiler; zweitens hat sich die Struktur der Arbeitsnachfrage verändert; drittens ist die Nachfrage nach Arbeit elastischer geworden.

Labiles wirtschaftliches Umfeld

Weltweit offenere Güter- und Faktormärkte machen die Arbeitsnachfrage instabiler. Die von den Unternehmungen bei gegebenem Reallohn als optimal erachtete Beschäftigungsmenge unterliegt deshalb größeren Schwankungen². Es ist vor allem das wirtschaftliche Umfeld, das die Arbeitsnachfrage instabiler werden läßt: Erstens sind in Europa mit dem Ende des Wiederaufbaus nach dem 2. Weltkrieg die Raten des wirtschaftlichen Wachstums deutlich gesunken. Für die Unternehmungen hat somit die Gefahr zugenommen, bei einer nur unterdurchschnittlichen Geschäftsentwicklung nicht zu überleben. Zweitens tragen der zunehmende internationale Handel, das international immer mobilere Kapital und der viel schnellere technische Fortschritt mit dazu bei, daß der strukturelle Wandel rasanter abläuft. Die Zukunftsperspektiven für die Unternehmungen werden unsicherer. Immer kürzere Produktlebenszyklen verstärken drittens diese Entwicklung. Ein Grund ist ein schärferer Wettbewerb auf den Gütermärkten, ein anderer sind die zunehmend kaleidoskopisch gewordenen komparativen Vorteile³, ein dritter die mitunter stark schwankenden Preise für importierte

2 Vgl. Bertola, G. und A. Ichino, Wage Inequality and Unemployment: US versus Europe. NBER Macroeconomic Annual 1995. Cambridge, MA, London 1995, S. 13 - 54

3 Vgl. Bhagwati, J. und V. Dhejia, Freer Trade and Wages of the Unskilled - Is Marx Striking Again?, in: J. Bhagwati und

Vorprodukte, allen voran Rohstoffe. Viertens tragen die nach dem Ende von Bretton-Woods unstetigeren, weniger aufeinander abgestimmten nationalen geld- und fiskalpolitischen Aktivitäten bei hypermobilem Finanzkapital zu bisweilen übermäßig stark schwankenden Wechselkursen bei.

Die in einem so labilen Umfeld häufiger auftretenden exogenen Schocks erhöhen die Unsicherheit der Unternehmungen über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung. Ihre Nachfrage nach Arbeitskräften wird bei unveränderten Reallöhnen geringer, entsprechend erhöht sich das Risiko, arbeitslos zu werden. Das schlägt sich dann in den kontinentaleuropäischen Ländern mit ihren relativ inflexiblen Arbeitsmärkten in einer dauerhaft steigenden Arbeitslosigkeit nieder. Diese Entwicklung ist allerdings nicht gottgegeben, wie die angelsächsischen Länder zeigen. Diese begegnen exogenen Schocks mit flexibleren Reallöhnen, beweglicheren sektoralen, regionalen und qualifikatorischen Lohnstrukturen und einem Produktionsfaktor Arbeit, der nicht nur räumlich, sondern auch beruflich mobiler ist. Der Preis, den diese Länder für eine geringere Arbeitslosigkeit bezahlen müssen, ist eine ungleichere Einkommensverteilung. Zumindest in der kurzen Frist gewinnt das Problem der Armut in der spezifischen Ausprägung der „working poor“ an Gewicht.

Veränderte Struktur der Arbeitsnachfrage

Die besonderen Lasten, die gering qualifizierte Arbeitnehmer seit einiger Zeit zu tragen haben, sind offensichtlich: In den Ländern mit inflexiblen Arbeitsmärkten ist die Arbeitslosigkeit zwar über alle Qualifikationsgruppen hinweg ange-

M. Kusters (Hrsg.), Trade and Wages - Leveling Wages Down?
Washington D.C. 1994, S. 56

stiegen, besonders ausgeprägt war der Anstieg allerdings bei den nicht und gering Qualifizierten. Wo die Arbeitsmärkte flexibler sind, waren es wiederum vor allem die nicht oder wenig qualifizierten Arbeitnehmer, die teilweise erhebliche reale Einkommenseinbußen hinnehmen mußten, während sich qualifizierte sichtbar besser stellten. Diese Entwicklung läßt sich mit einer instabileren Arbeitsnachfrage nur schwer erklären. Es werden vor allem zwei Kandidatengruppen gehandelt, um dieses Erklärungsdefizit zu verringern: einerseits die Globalisierung und der technische Fortschritt, andererseits der inter- und intra-sektorale strukturelle Wandel:

(1) Die Vermutung liegt nahe, daß der internationale Handel die Struktur der Arbeitsnachfrage verändert⁴. Weltweit offenere Märkte für Güter und Dienste forcieren ihn. Der intensivere inter-industrielle Handel zwischen den ärmeren und reicheren Ländern trägt mit dazu bei, daß in den hochentwickelten Ländern einfache Arbeit weniger, qualifizierte Arbeit verstärkt nachgefragt wird. Bei sklerotisierten Arbeitsmärkten werden die ungünstigeren Beschäftigungschancen der gering qualifizierten Arbeitnehmer in eine überproportional hohe Arbeitslosigkeit, bei flexiblen Arbeitsmärkten in ein geringeres reales Arbeitseinkommen umgewandelt. Die Globalisierungsthese steht allerdings empirisch auf schwachen Füßen. Der direkte Einfluß des internationalen Handels auf die Nachfrage nach einfacher Arbeit scheint nicht sehr groß zu sein⁵, auch wenn über das empirische Gewicht noch

4 Vgl. Wood, A., North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World. Oxford 1994

5 Vgl. Slaughter, M.J. und P. Swagel, The Effect of Globalization on Wages in the Advanced Economies. IMF Working Paper, WP/97/43. Washington D.C. 1997

gestritten wird⁶. Der Grund ist einfach: Der dominante Handel der hochentwickelten Länder ist intra-industrieller Natur; der inter-industrielle Handel ist vernachlässigbar⁷. So machten etwa die Importe von standardisierten Massengütern aus weniger entwickelten Ländern in die OECD-Länder im Jahre 1995 nur 2 % der gesamten Ausgaben der OECD aus. Die erheblich veränderte Struktur der Arbeitsnachfrage in den hochentwickelten Ländern weg von einfacher und hin zu qualifizierter Arbeit kann so nicht erklärt werden.

Es liegt auf der Hand zu vermuten, daß der arbeitssparende technische Fortschritt die Nachfrage nach einfacher Arbeit erheblich verringert. Er hat offenkundig einen Bias zugunsten qualifizierter und zu Lasten einfacher Arbeit. Neue Maschinen und stärker computergesteuerte Produktionsmethoden machen gering qualifizierte Arbeitnehmer zunehmend überflüssig. Der Bedarf an gut und sehr gut qualifizierten Arbeitnehmern steigt dagegen an. Neue, dezentralere Formen der Organisation in den Unternehmungen verstärken diese Entwicklung noch. Der Druck kommt von den Güter- und Dienstleistungsmärkten. Standardisierte Massengüter sind „out“, flexibel einsetzbare, differenzierte und qualitativ hochwertige Produkte dagegen „in“⁸. Die Unter-

6 Vgl. Wood, A., How Trade Hurt Unskilled Workers, in: Journal of Economic Perspectives, 9 (1995), S. 57 - 80; Saeger St., Globalization and Deindustrialization: Myth and Reality in the OECD, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 133, S. 579 - 608

7 Vgl. Krugman, P., Trade and Wages, in: D.M. Kreps und K.F. Wallis (Hrsg.), Advances in Economics and Econometrics: Theory and Applications. Cambridge, MA 1996, S. 4

8 Vgl. Lindbeck, A. und D. Snower, Reorganization of Firms and Labor-Market Inequality, in: American Economic Review (PP), 86 (1996), S. 315 - 321

nehmungen reagieren mit flexibler Spezialisierung und einer ausgeprägten Kundenorientierung. Umfassende Fähigkeiten der Arbeitnehmer in der Produktion, der Verwaltung, bei der Ausbildung, in der Kundenbetreuung und der Produktentwicklung werden immer wichtiger. Alle diese Fähigkeiten haben gering qualifizierte Arbeitnehmer nicht. Das empirische Bild ist auch bei der Fortschrittsthese nicht einheitlich. Empirisch ist schwer zwischen Globalisierung und technischem Fortschritt zu trennen. Es ist deshalb denkbar, daß weltweit offenere Güter- und Faktormärkte den arbeitssparenden technischen Fortschritt beschleunigen.

(2) Ein weiteres kommt hinzu: Die Struktur der Arbeitsnachfrage wird auch durch sektorale Umwälzungen verändert. Diese Veränderungen sind nicht nur inter-sektoral, sondern zunehmend auch intra-sektoral. Es ist nicht weiter überraschend: Der sekundäre Sektor verliert, der tertiäre gewinnt. Auch wenn gesamtwirtschaftlich dienstleistungsintensiver produziert wird, die Produktionsstrukturen verändern sich nicht nur im Dienstleistungssektor, sondern sektorübergreifend⁹. Es werden in allen Sektoren vermehrt intelligente Vorleistungen und informationsintensive Technologien eingesetzt. Damit ist es nur eine Frage der Zeit, bis alte Güter durch qualitativ neuartige ersetzt werden, neue Produkte entstehen und stärker auf vernetzte, informationsintensive Produktionsverfahren gesetzt wird. Nicht nur der originäre Dienstleistungssektor gewinnt an Bedeutung, auch die Produktion im industriellen Sektor wird immer dienstleistungs- und humankapitalintensiver. Damit geht aber der inter-industrielle Strukturwandel eindeutig zu Lasten einfacher Arbeit,

9 Vgl. Klodt, H., R. Maurer und A. Schimmelpfennig, Tertiariisierung in der deutschen Wirtschaft. Tübingen 1996, S. 47 - 58

hochqualifizierte Arbeit zählt demgegenüber zu den Gewinnern.

Der inter-sektorale strukturelle Wandel vernichtet zweifellos Arbeitsplätze mit industriespezifischen Fähigkeiten, vor allem für wenig qualifizierte Arbeitnehmer. Der gleichzeitig stattfindende intra-industrielle Strukturwandel verringert die Beschäftigungsmöglichkeiten für einfache Arbeit nicht nur im industriellen, sondern auch im Dienstleistungssektor. Besonders hart trifft es hier die wenig produktiven Arbeitsplätze für gebundene Dienstleistungen (Handel, Banken, Versicherungen, öffentliche Verwaltung, Transport etc.), denen in Deutschland die „Sockelei“ der Lohnpolitik und hohe finanzielle Transfers zur Absicherung des Existenzminimums (Sozialhilfe) endgültig den Todesstoß versetzen. Allein die Einführung integrierter Informationsverarbeitung kann in den nächsten Jahren in Deutschland über 6,7 Mio. Arbeitsplätze in diesen Bereichen überflüssig machen¹⁰. Demgegenüber werden im Bereich konsumbezogener, produktionsnaher und sozialer Dienstleistungen ebenso neue Arbeitsplätze geschaffen, wie im Bereich der Kommunikation und Information¹¹.

Elastischere Nachfrage nach einfacher Arbeit

Der internationale Handel kann wohl kaum direkt erklären, weshalb die Nachfrage nach einfacher Arbeit so stark rückläufig ist. Dazu ist das Volumen des inter-industriellen

10 Vgl. Thomé, R., Arbeit ohne Zukunft? Organisatorische Konsequenz der wirtschaftlichen Informationsverarbeitung. München 1997, S. 125

11 Vgl. Klodt, H., R. Maurer und A. Schimmelpfennig, Tertiärisierung in der deutschen Wirtschaft, a.a.O., S. 173

Handels einfach zu gering. Es wäre allerdings verfrüht, den Einfluß der internationalen wirtschaftlichen Integration schon klein zu schreiben. Es gibt auch indirekte, möglicherweise nicht zu vernachlässigende Wirkungen. Denkbar ist, daß weltweit offenere Güter- und Faktormärkte die Nachfrage nach einfacher Arbeit elastischer gestalten¹². Die Arbeitsnachfrage wird elastischer, wenn zum einen der Wettbewerb auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten schärfer wird, also die Marktmacht der Unternehmungen zurückgeht. Das ist bei weltweit offeneren Güter- und Dienstleistungsmärkten zweifellos der Fall. Die Arbeitsnachfrage reagiert zum anderen aber auch dann elastischer auf variierende Reallöhne, wenn das Realkapital mobiler wird. Die bei offeneren Kapitalmärkten gestiegene Möglichkeit der Unternehmungen, „Outsourcing“ zu betreiben oder gar vollständig ins kostengünstigere Ausland abzuwandern, beschleunigen die Reaktionen der unternehmerischen Arbeitsnachfrage auf überzogene Entwicklungen der Reallöhne.

Der bei offeneren Güter- und Kapitalmärkten intensivere Wettbewerb verhindert zweierlei: Es fällt Arbeitnehmern und ihren gewerkschaftlichen Vertretern zum einen immer schwerer, nominelle Löhne und Lohnnebenkosten, die nicht von Produktivitätsfortschritten der Arbeit gedeckt sind, auf die Unternehmungen abzuwälzen. Daneben ist es zum anderen immer weniger möglich, diese Lasten über steigende Güterpreise auf die Konsumenten zu verlagern. Das Geschäft der Gewerkschaften wird schwerer, das der Notenbank einfacher. Es sind viel stärker die Arbeitnehmer selbst, denen nichts anderes übrig bleibt, als diese Kosten zu tragen. Eine moderatere, stärker produktivitätsorientierte Lohnpoli-

12 Vgl. Rodrik, D., Has Globalization Gone Too Far? Washington D.C. 1997, S. 16 - 18

tik ist die zwangsläufige Folge. Damit ist es auch immer weniger möglich, die Kosten, die von sozialen Standards, wie tariflichen Mindestlöhnen, Kündigungsschutzregelungen, Sozialplänen etc., oder von institutionellen Arrangements, wie korporatistischen Lohnverhandlungssystemen, herrühren, auf Dritte abzuwälzen. Auch die wenig qualifizierten Arbeitnehmer werden stärker nach ihrer Produktivität entlohnt; wenn diese sinkt, müssen sie diese Lasten über sinkende Löhne tragen. Verweigern sie sich dieser Entwicklung, bezahlt sie zumindest ein Teil von ihnen mit einer höheren Arbeitslosigkeit.

Damit nicht genug: Eine elastischere Arbeitsnachfrage trägt auch mit dazu bei, daß exogene Schocks stärker zu Buche schlagen. So sorgen etwa exogene Veränderungen der Arbeitsproduktivität bei offeneren Güter- und Kapitalmärkten für größere Volatilitäten entweder bei den geleisteten Arbeitsstunden oder aber bei den Arbeitseinkommen. Eine elastischere Arbeitsnachfrage kann somit möglicherweise zweierlei erklären: Zum einen den starken Anstieg der Arbeitslosigkeit unter den gering qualifizierten Arbeitnehmern in Ländern mit inflexiblen Arbeitsmärkten; zum anderen die seit den späten 70er Jahren steigende Ungleichheit der Arbeitseinkommen in den angelsächsischen Ländern mit relativ flexiblen Arbeitsmärkten. Die elastischere Arbeitsnachfrage liefert aber möglicherweise auch eine Erklärung für den Anstieg der Einkommensungleichheit innerhalb von Qualifikationsgruppen. Empirische Untersuchungen zeigen, daß zwischen einem Drittel und der Hälfte der ungleicher werdenden amerikanischen Einkommensverteilung in den 70er

und 80er Jahren auf einen Anstieg der kurzfristigen Varianz der Arbeitseinkommen zurückzuführen ist¹³.

Alles in allem: Die wirtschaftlichen Gegebenheiten haben sich seit Mitte der 70er Jahre nicht nur erheblich verändert, die exogenen Schocks treffen die wirtschaftlichen Akteure auch viel ungleichmäßiger als in früheren Zeiten. Sektoren, Regionen, Unternehmungen und Arbeitnehmer werden ganz unterschiedlich mit exogenen Schocks konfrontiert. Eine Wirtschaftspolitik, die in althergebrachter keynesianischer Manier einheitlich auf makro-ökonomischer Ebene operiert, kann nicht mehr erfolgreich sein, sie ist eine Politik aus einer längst versunkenen Welt. Es geht nicht mehr darum, exogene Schocks mit makro-politischen Instrumenten quasi zurückzuschocken. Gefragt sind vielmehr Aktivitäten, die sich an der veränderten Struktur der Nachfrage orientieren. Wirtschaftlichen Erfolg hat ein Land nur, wenn es gelingt, die Anpassungskapazität zu stärken: Die sektoralen, regionalen und qualifikatorischen Lohnstrukturen müssen deshalb flexibler, die Arbeit räumlich und beruflich mobiler werden.

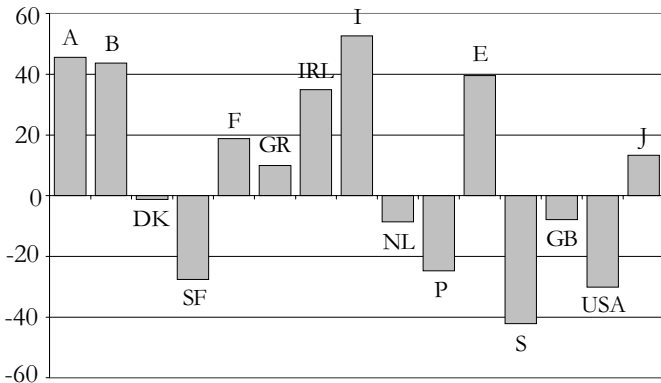
2.2. Institutionelle Defekte: Ursache mangelnder Anpassungsfähigkeit

Die hochentwickelten Volkswirtschaften, die vor allem intra-industriellen Handel miteinander treiben und über Direktinvestitionen eng verflochten sind, werden weltweit von ähnlichen exogenen Schocks heimgesucht. Die Auswirkungen auf den Arbeitsmärkten fallen allerdings ganz unterschiedlich aus. Die beschäftigungspolitisch erfolgreichen Länder versu-

13 Vgl. Gottschalk, P. und R. Moffitt, The Growth of Earnings Instability in the U.S. Labor Market, in: Brookings Papers on Economic Activity, 2 (1994), S. 217 - 254

chen, der instabileren Arbeitsnachfrage mit flexiblen Real-
 löhnen beizukommen, um einen Anstieg der Arbeitslosigkeit
 zu vermeiden. Das erfordert mehr lohn- und tarifpolitische
 Bescheidenheit. Die veränderte Struktur der Arbeitsnachfra-
 ge macht nicht nur differenzierte sektorale, regionale und
 qualifikatorische Lohnstrukturen notwendig. Das ist kurzfri-
 stig erforderlich, um Zeit zu kaufen, damit man sich auf die
 neuen sektoralen, regionalen und beruflichen Gegebenhei-
 ten einstellen kann. In der längeren Frist muß die Arbeit
 zusätzlich bereit sein, sektoral und regional zu wandern und
 beruflich mobiler zu werden. Die größere Elastizität der

Abb. 1: Flexibilität der Reallöhne im Vergleich zu Deutschland



Deutschland wurde auf den Wert 0 normiert. Abweichungen der Länder nach unten bedeuten flexiblere Reallöhne. Sämtliche Werte wurden über den Zeitraum von 1960-1995 ermittelt. Quelle: Berthold, N., R. Fehn und E. Thode, Real Wage Rigidities, Accomodative Demand Policies, and the Functioning of EMU, a.a.O.

Arbeitsnachfrage erfordert zweierlei: einerseits eine moderate Lohn- und Tarifpolitik, andererseits eine stärker nach Qualifikationen differenzierte und flexible Lohnstruktur. Ein probates Mittel, dies zu erreichen, sind dezentrale, betriebsnahe Tarifabschlüsse.

Kein Ende der aggressiven Lohnpolitik

Es ist unbestritten: Das unternehmerische Risiko hat sich mit offeneren Güter-, Dienstleistungs- und vor allem aber Kapitalmärkten erhöht. Mitverantwortlich sind ein schärferer Wettbewerb auf Güter- und Dienstleistungsmärkten, stärker kaleidoskopische komparative Vorteile und schwankende Preise auf den Finanzmärkten. Das alles trägt zu einer instabileren Arbeitsnachfrage bei. Damit nicht genug: Der intensivere Wettbewerb macht die Arbeitsnachfrage auch elastischer. Das verstärkt die Schwankungen der Arbeitsnachfragekurve bei exogenen Schocks. Will man verhindern, daß bei diesen veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten die Arbeitslosigkeit ansteigt, ist gesamtwirtschaftlich eine Lohn- und Tarifpolitik notwendig, die sich an dem tatsächlich zur Verteilung stehenden Produktivitätsfortschritt orientiert. Empirische Untersuchungen zeigen, daß sich die Länder sehr wohl darin unterscheiden, ob sie sich an diesen Grundsatz halten oder nicht.

Es ist nicht weiter verwunderlich, daß in beschäftigungspolitisch erfolgreichen, angelsächsischen Ländern wie den USA oder auch Großbritannien die Reallöhne auf gesamtwirtschaftlicher Ebene deutlich flexibler sind als in den weniger erfolgreichen, kontinentaleuropäischen Ländern (siehe Abbildung 1). Deutschland zählt zu den kontinentaleuropäischen Ländern, deren Reallöhne relativ inflexibel sind. Das

ist zwar grundsätzlich aus älteren Untersuchungen¹⁴ für frühere Zeiträume bekannt, es bestätigt sich aber auch dann, wenn man Daten für die 90er Jahre berücksichtigt¹⁵. Entgegen aller Rhetorik hat sich die Lohn- und Tarifpolitik in Europa trotz der seit fast einem Vierteljahrhundert andauernden Arbeitslosigkeit kaum verändert.

Ein Blick auf die Verhältnisse in Deutschland zeigt, daß es trotz der gewerkschaftlichen Rhetorik nicht sehr weit her war mit einer zurückhaltenden Lohnpolitik. Der unbereinigte Aggressivitätsgrad der Lohnpolitik, der daran gemessen wird, ob die Bruttoeinkommen je Beschäftigten stärker oder schwächer als das nominelle Bruttoinlandsprodukt wachsen¹⁶, zeigt schon, daß die Lohnpolitik keineswegs seit langer Zeit durchgehend Zurückhaltung übt. Vielmehr läßt sich Lohnzurückhaltung nur für die Zeiträume 1976-1979, 1983-1990 sowie 1994-1996 konstatieren. Diese Vorgehensweise krankt allerdings daran, daß sie nicht zwischen der tatsächlichen und der von der Notenbank angestrebten Inflationsrate unterscheidet. Lag aber die tatsächliche Inflationsrate über dem von der Bundesbank angestrebten Inflationskorridor von 0-2 %, dann unterschätzt dieser Ansatz den Aggressivitätsgrad der Lohnpolitik. Ein nominelles Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, das mit einer Inflationsrate von über 2 % einhergeht, überschätzt den Verteilungsspielraum, weil die Bundesbank ge-

14 Vgl. Layard, R., S. Nickell und R. Jackman, *Unemployment*. Oxford 1991

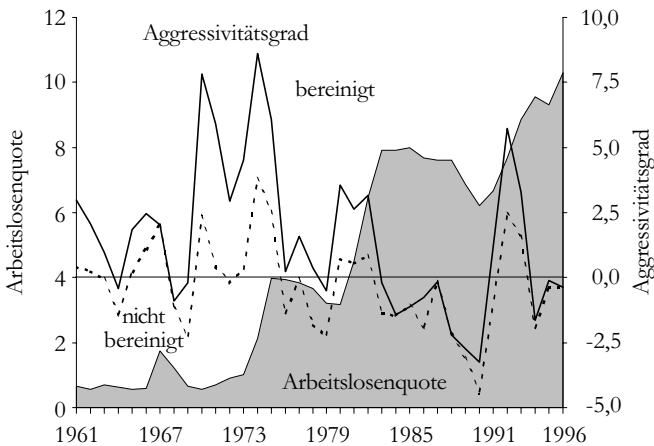
15 Vgl. Berthold, N., R. Fehn und E. Thode, *Real Wage Rigidities, Accomodative Demand Policies, and the Functioning of EMU*, erscheint in: *Weltwirtschaftliches Archiv*

16 Vgl. Lehment, H., *Zur Bestimmung des beschäftigungsneutralen Lohnerhöhungsspielraumes*, in: *Die Weltwirtschaft* 1 (1999), S. 79 - 89

zwungen war, mit einer restriktiven Geldpolitik dem übermäßigen Preisniveaustieg entgegenzuwirken.

Dieses Problem läßt sich ohne größere Schwierigkeiten bereinigen, indem man bei der Berechnung der Wachstumsrate des Bruttoinlandprodukts eine Inflationsrate von maximal 2 % zuläßt. Der so bereinigte Aggressivitätsgrad der Lohnpolitik fällt immer dann höher aus, wenn die tatsächliche Inflationsrate 2 % übersteigt. Aus Abbildung 2 erkennt man, daß die Lohnpolitik nur noch für das Jahr 1979, sowie für die Zeiträume 1984 bis Ende der 80er Jahre und 1994-1996 zurückhaltend war. In den übrigen Jahren überstiegen

Abb. 2: Aggressivitätsgrad der Lohnpolitik und Arbeitslosigkeit



Quelle: Berthold, N., R. Fehn und E. Thode, Rigide Arbeitsmärkte und ungleiche Einkommensverteilung – Ein unlösbares Dilemma?, erscheint in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

die durchgesetzten Lohnsteigerungen dagegen den Verteilungsspielraum zum Teil deutlich¹⁷. Es ist erkennbar, daß dem sprunghaften Anstieg der Arbeitslosigkeit stets eine drei- bis vierjährige Phase einer besonders aggressiven Lohnpolitik vorausging. Die einzige längere Phase der Lohnzurückhaltung war in der zweiten Hälfte der 80er Jahre zu beobachten. Das ist auch der seit langem einzige Zeitraum, in dem es in Deutschland zu erheblichen Beschäftigungszuwächsen gekommen ist. Es läßt sich also festhalten, daß Lohnzurückhaltung, wenn sie über einen ausreichend langen Zeitraum geübt wird, die Beschäftigung eindeutig positiv beeinflußt.

Inflexible Lohnstrukturen und mangelnde Mobilität

Die hochentwickelten Volkswirtschaften stehen vor weiteren Herausforderungen auf den Arbeitsmärkten, weil sich die Struktur der Arbeitsnachfrage verändert hat und weiter verändern wird. Der sektorale strukturelle Wandel beschleunigt sich sowohl inter- als auch intra-industriell. Mit dem Gewicht der Sektoren verändert sich auch die Nachfrage nach Fertigkeiten der Arbeitnehmer. Gegen die veränderte sektorale, regionale und berufliche Struktur der Arbeitsnachfrage gibt es langfristig nur ein probates Mittel: sowohl eine hohe räumliche als auch berufliche Mobilität der Arbeitnehmer. Wenn die Nachfrage nach Arbeit im industriellen Sektor zurückgeht und im Dienstleistungssektor zunimmt, läßt sich Arbeitslosigkeit längerfristig nur vermeiden, wenn die entlassenen Industriearbeiter mobil genug sind, als Dienst-

17 Das Ergebnis wird im wesentlichen in einer anderen empirischen Untersuchung bestätigt, in der die wage-gaps gemessen wurden. Vgl. Bentalila, S. und G. Saint-Paul, Explaining Movements in the Labor Share. CEPR Working Paper No. 1958. London 1999

leister einen Arbeitsplatz im tertiären Sektor anzunehmen. Ein Wechsel des Sektors ist allerdings nicht unbedingt notwendig, da überall, auch im industriellen Sektor, dienstleistungsintensiver produziert wird. Erforderlich ist allerdings, daß die Arbeitnehmer zwischen sekundären und tertiären Tätigkeiten mobil sind. Eine hohe berufliche, möglicherweise aber auch räumliche Mobilität ist unabdingbar.

Mit der räumlichen Mobilität ist es auf den deutschen Arbeitsmärkten nicht weit her. Während die Arbeitnehmer in den USA auf den sektoralen Strukturwandel mit einer relativ hohen inter-regionalen Mobilität reagieren¹⁸, ist dies in Deutschland nicht der Fall. Es gibt eine Reihe von Gründen für diesen Mangel, zwei sind allerdings von besonderer Bedeutung: Die materiellen Anreize für die Arbeitnehmer, räumlich mobil zu werden, sind nicht nur wegen relativ undifferenzierten und inflexiblen inter-sektoralen und inter-regionalen Lohnstrukturen gering. Die relativ strengen Kündigungsschutzregelungen halten die Arbeitnehmer auch viel zu lange in den alten Sektoren und Regionen gefangen; sie gaukeln ihnen eine Sicherheit vor, die nicht vorhanden ist. Auch um die berufliche Mobilität ist es schlecht bestellt. Die aktive, erwerbstätige Generation ist kaum bereit, diesen Weg zu gehen. Nur wenn die Arbeitnehmer, die primäre oder sekundäre Tätigkeiten ausüben, ihren Arbeitsplatz direkt wechseln, also im Übergang nicht arbeitslos werden, sind sie zwischen den verschiedenen Tätigkeitsfeldern einigermaßen mobil. Erst einmal arbeitslos geworden, ist der Wechsel zu tertiären Tätigkeiten so gut wie ausgeschlossen. Das gilt vor allem für die wenig qualifizierten Arbeitnehmer¹⁹.

18 Vgl. Blanchard, O. und L. Katz, *Regional Evolutions*, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1 (1992), S. 1 - 75

19 Vgl. Klodt, H., R. Maurer und A. Schimmelpfennig, *Tertiärisierung in der deutschen Wirtschaft*, a.a.O., S. 186 - 192

se haben somit nur wenig Chancen, in den expandierenden Dienstleistungsbereichen eine neue Beschäftigung zu finden. Der strukturelle Wandel vollzieht sich vor allem durch den Wechsel der Generationen. Es verwundert nicht, wenn er in Deutschland nur langsam vorankommt.

Die relativ geringe Arbeitslosigkeit in den beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern kommt allerdings nicht allein zustande, weil die Arbeitnehmer räumlich und beruflich mobiler sind als anderswo. Unmittelbar nach exogenen Schocks, wo in den niedergehenden Sektoren viele Arbeitsplätze verlorengehen und wegen der obsolet gewordenen Tätigkeiten ganze Berufsbilder verschwinden, in den zukunftsträchtigen Bereichen und Berufen aber noch nicht ausreichend neue geschaffen worden sind, hilft auch eine hohe Mobilität nur bedingt weiter. Notwendig ist in diesem Falle, daß die sektorale, regionale und qualifikatorische Lohnstruktur entsprechend flexibel ist. Den Erfolg einer so flexiblen Lohnstruktur kann man in den USA auch daran ablesen, daß es trotz des strukturellen Wandels lange Zeit gelungen ist, die Beschäftigung im industriellen Sektor annähernd zu stabilisieren²⁰. Die gesamten Anpassungslasten des strukturellen Wandels konnten damit allerdings nicht abgefangen werden. Die amerikanischen Arbeitnehmer mußten darüber hinaus sowohl inter-sektoral als auch beruflich mobil sein. Nur so war es möglich, die niedrige Arbeitslosenrate zu erreichen.

20 Vgl. Murphy, K.M. und R.H. Topel, The Evolution of Unemployment in the United States: 1968 - 1985, in: NBER Macroeconomic Annual 1987. Cambridge, MA 1987, S. 11-58; Klodt, H., R. Maurer und A. Schimmelpfennig, Tertiärisierung in der deutschen Wirtschaft, a.a.O., S. 165 - 168

Abb. 3: Reale Einkommenssteigerungen in Hoch- und Niedriglohnbereichen

USA (1985-1995)

Hochlohngruppe

3,1

Niedriglohngruppe -7,4

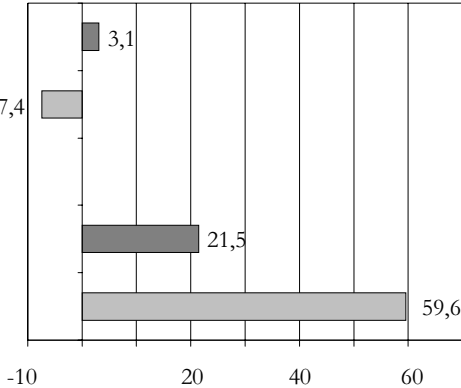
Deutschland (1984-1994)

Hochlohngruppe

21,5

Niedriglohngruppe

59,6



Die Lohnsumme je Beschäftigten wurde durch Deflationieren mit dem Preisindex der Lebenshaltung in reale Größen umgerechnet.

Quelle: OECD, Employment Outlook. Paris 1997, S. 7

Auf den deutschen Arbeitsmärkten zeigt sich wenig von alledem. Die mangelnde sektorale, regionale und berufliche Mobilität wird nicht durch entsprechend flexible Lohnstrukturen ausgeglichen. Ganz im Gegenteil: Die Lohnsätze im produzierenden Gewerbe sind seit Beginn der 70er Jahre gegenüber den Löhnen im Dienstleistungssektor um fast 20 % gestiegen, die Rentabilität ist abgestürzt, die Beschäftigung wurde drastisch verringert²¹. Das ist noch nicht alles: Die Lohnneinkommen der gering qualifizierten Arbeitnehmer haben sich relativ zu den höher qualifizierten nicht verringert,

21 Vgl. Carlin, W. und D. Soskice, Shocks to the System: the German Political Economy Under Stress, in: National Institute Economic Review, No. 159 (1997), S. 58 - 61

wie es notwendig gewesen wäre, um der rückläufigen Nachfrage nach einfacher Arbeit zu begegnen, sondern vielmehr erhöht (Abbildung 3, Seite 35)²². Es verwundert deshalb nicht, wenn zum einen die Beschäftigung im industriellen Sektor seit den 70er Jahren stark zurückgegangen ist und zum anderen vor allem wenig qualifizierte Arbeitnehmer die Zeche mit dem Verlust ihrer Arbeitsplätze bezahlt haben. Der entstandene Sockel an Arbeitslosigkeit ist persistent, Langzeitarbeitslosigkeit unvermeidlich.

Hoher Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen

Die Anpassungskapazität der deutschen Volkswirtschaft reicht nicht aus, mit den Anpassungslasten so fertig zu werden, daß Arbeitslosigkeit kein Problem mehr ist. Der Grund für die Misere auf den Arbeitsmärkten liegt vordergründig am mangelnden Wettbewerb. Dahinter verbergen sich institutionelle Defekte, die den Wettbewerb an die Kette legen und verhindern, daß adäquat auf die Herausforderungen reagiert werden kann. Die Tarifpartner sind nicht bereit, die unvermeidlichen Anpassungslasten zu tragen. Sie versuchen vielmehr, die Lasten auf Dritte abzuwälzen. Inflexible Reallöhne, unbewegliche Lohnstrukturen und immobile Arbeit sind die Folge. Die unangemessene Reaktion der Tarifpartner wird durch drei institutionelle Defekte begünstigt: Es wird erstens zu zentral verhandelt, auf spezifische Besonderheiten keine Rücksicht genommen und die Macht der Tarifpartner im politischen Prozeß gestärkt. Daneben existiert zweitens ein gut ausgebauter, zentral organisierter Sozialstaat, der die notwendige Differenzierung nicht zuläßt, es den Tarifpartnern ermöglicht, Anpassungslasten abzuwäl-

22 Vgl. Kodt, H., R. Maurer und A. Schimmelpfennig, a.a.O., S. 203 - 204

zen und beschäftigungspolitische Verantwortung zu verweisen. Das institutionelle Ensemble wird drittens durch einen kooperativen Föderalismus vervollständigt, der regionale Unterschiede über einen Kamm schert, die Fleißigen bestraft, über finanzielle Transfers den strukturellen Wandel behindert und lohn- und tarifpolitisches Fehlverhalten begünstigt.

Die Tarifverhandlungen finden, obwohl formal regional für bestimmte Sektoren verhandelt wird, faktisch auf relativ zentraler Ebene statt. Das ist deshalb der Fall, weil beide Verhandlungsseiten ihre Aktivitäten untereinander und miteinander mehr oder weniger stark inter-sektoral koordinieren. Wettbewerbliche Elemente wurden aus den deutschen Arbeitsmärkten weitgehend verbannt, kartellartige Strukturen dominieren. Das Kartell steht unter dem Schutz der Verfassung, zumindest was seinen Kernbereich (Art. 9, Abs. 3 GG) angeht²³. Dazu zählt das Bundesverfassungsgerichts die Freiheit des Tarifabschlusses und des Tarifinhalts ebenso wie die Unabdingbarkeit des Tarifvertrages. Die Tarifautonomie ist daneben in einigen wichtigen Details durch das Tarifvertragsgesetz festgelegt. Neben einem durch Rechtsprechung recht eigenwillig ausgelegten Günstigkeitsprinzip (§ 4 Abs. 3 TGV) zählen dazu die Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung²⁴ (§ 5 Abs. 1 TGV) und die Nachwirkungen des Tarifvertrages (§ 3 Abs. 3 TGV). Schließlich wird die Tarifautonomie im Betriebsverfassungsgesetz vor einem kon-

23 Vgl. Konzen, H., Die Tarifautonomie zwischen Akzeptanz und Kritik, in: W. Zohlnhöfer (Hrsg.), Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand. Berlin 1996, S. 28 - 31

24 Die Lage auf den Arbeitsmärkten ist gerade in den Ländern besonders schlecht, in denen der Geltungsbereich der Tarifverträge künstlich erweitert wurde, indem der Staat die Tarif-

kurrierenden betrieblichen Regelungssystem abgesichert. Neben dem Vorrang des Tarifvertrages vor der Mitbestimmung (§ 87 Abs. 1 BetrVG) zählt dazu vor allem die betriebliche Regelungssperre (§ 77 Abs. 3 BetrVG). Es verwundert nicht, wenn in Deutschland gesamtwirtschaftliche Größen die sektoralen Lohnabschlüsse dominieren²⁵.

Diese Kritik an zentralen Tarifverhandlungen wird nicht allgemein geteilt. Es wird vielmehr darauf hingewiesen, daß Verhandlungen auf der Ebene von Volkswirtschaften den Tarifpartnern die Anreize nehmen, die unvermeidlichen Lasten der Anpassung im strukturellen Wandel auf Dritte abzuwälzen. In korporatistisch organisierten Ländern mit zentralen Lohn- und Tarifverhandlungen würden nicht nur die Interessen der Arbeitsplatzbesitzer, sondern auch die der Arbeitslosen berücksichtigt. Die lange Zeit relativ geringe offene Arbeitslosigkeit, höhere Erwerbstätigenquote oder der günstigere Misery-Index – die Summe von Arbeitslosen- und Inflationsrate – in diesen Ländern, wie etwa den skandinavischen Ländern und Österreich, wäre demzufolge kein Zufall, sie wären vielmehr das Ergebnis einer institutionell überlegenen Strategie der Lohn- und Tariffindung. Damit nicht genug: Die empirischen Untersuchungen ergaben für

verträge für allgemeinverbindlich erklärt. Vgl. Buti, M., L.R. Pench und P. Sesisto, *European Unemployment: Contending Theories and Institutional Complexities*. European Investment Bank. Report 98/01. Luxembourg 1998, S. 25; Elemskov, J. , J.P. Martin und S. Scarpetta, *Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences*, in: *Swedish Economic Policy Review*, 5 (1998)

25 Vgl. Möller, J. und T. Beißinger, *Sektorale Lohn- und Preisbildung in der Bundesrepublik Deutschland*. Regensburger Diskussionsbeiträge Nr. 260. Universität Regensburg. Regensburg 1994

den Zeitraum von 1974 bis 1985 einen „buckelförmigen“ Zusammenhang zwischen dem Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen und der Realisierung makroökonomischer Zielgrößen²⁶. Sowohl stark zentralisierte Länder als auch Länder mit sehr dezentralen Lohnverhandlungssystemen schnitten besser ab, als Länder mit mittlerem Zentralisierungsgrad. Die Länder mit zentral ausgerichteten Lohn- und Tarifverhandlungen zogen sich allerdings besser aus der Affäre als die Länder, die auf betrieblicher Ebene verhandelten.

Es wurde seit langem bezweifelt, daß eine solche „Buckelkurve“ existiert²⁷. Neuere empirische Untersuchungen für den Zeitraum zwischen 1986 und 1996 bestätigen diese Zweifel, sie zeichnen ein ganz anderes Bild. Die Länder, die stärker dezentral verhandeln, stellen sich im Durchschnitt sowohl gegenüber denen besser, die sektoral agieren, als auch gegenüber denen, die auf der Ebene der Volkswirtschaft verhandeln. Dies gilt für alle makroökonomischen Indikatoren. Betrachtet man nur die Veränderung der Arbeitslosenquote, die Veränderung der Erwerbstätigenquote und die Veränderung des Misery-Index, dann spricht alles dafür, daß eine monotone Beziehung zwischen Zentralisierungsgrad und diesen makroökonomischen Größen besteht. Am besten schneiden im Durchschnitt die Länder mit dezentralen Lohn- und Tarifverhandlungen ab, gefolgt von denen, die auf der Ebene von Branchen verhandeln; die schlechtesten Ergebnisse weisen in den 80er und 90er Jahren die

26 Vgl. Calmfors, L. und J. Driffill, Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, in: Economic Policy, Heft 3 (1988), S. 13 - 61

27 Vgl. Berthold, N., Arbeitsmarktpolitik in Schweden - Ende eines Mythos, in: ORDO, 45 (1994), S. 17 - 49

Tab. 1: Zentralisierungsgrad von Tarifverhandlungen und makroökonomische Performance (1986 – 1996)

	Arbeitslosenquote		Erwerbstätigenquote		Misery-Index	
	Niveau	Veränderung ^a	Niveau	Veränderung ^a	Niveau	Veränderung ^a
<i>Zentralisiert</i>						
Belgien	11,2	2,5	55,2	-1,3	13,4	-2,9
Finnland	10,2	5,4	67,3	-4,0	13,6	-2,2
Norwegen	4,6	2,5	74,7	1,7	8,7	-2,5
Österreich	5,2	2,9	63,6	-3,0	7,9	-0,2
Ungewichteter Durchschnitt	7,80	3,33	65,2	-1,65	10,9	-1,95
<i>Intermediär</i>						
Dänemark	9,8	2,5	73,4	0,2	12,7	-4,4
Frankreich	10,6	4,2	59,6	-3,9	13,2	-3,7
Italien	10,3	4,2	52,9	-2,5	15,5	-6,6
Niederlande	6,9	1,0	55,0	0,6	8,7	-3,2
Schweden	4,5	2,2	76,4	-1,8	9,5	-2,6
Westdeutschland	7,3	2,4	63,9	-0,7	9,4	0,1
Ungewichteter Durchschnitt	8,23	2,75	63,53	-1,35	11,50	-3,40
<i>Dezentralisiert</i>						
Australien	8,5	2,2	67,3	1,5	13,5	-3,2
Japan	2,6	0,4	72,8	2,7	3,7	-5,3
Neuseeland	7,2	4,9	59,9	-4,5	12,6	-3
Kanada	9,5	0,9	69,4	3,7	12,7	-4,5
Schweiz	2,2	1,8	79,8	5,6	4,9	0,3
Ver.						
Königreich	8,5	1,8	68,9	0,1	13,0	-6,1
USA	6,2	-1,3	71,3	6,3	9,7	-5,5
Ungewichteter Durchschnitt	6,39	1,53	69,91	2,20	10,01	-3,9
^a Veränderung gegenüber 1974-1985.						
Quelle: Dohse, D., Charakteristika von Lohnverhandlungssystemen und makroökonomische Performance, mimeo, 1999						

Länder auf, die sehr zentral verhandeln. Bei den Niveaugrößen ist eine modifizierte „Buckelkurve“ zu beobachten: Am besten schneiden dezentrale Systeme, am schlechtesten Verhandlungssysteme mit mittlerem Zentralisierungsgrad ab.

Sozialstaat: Täter und Opfer zugleich

Der staatlich begünstigte hohe Zentralisierungsgrad verschafft den Tarifpartnern und damit den Arbeitsplatzbesitzern erhebliche Macht und damit auch beträchtlichen Einfluß im politischen Prozeß. Die Tarifpartner nutzen diesen Einfluß, um über die Arbeitsmärkte hinaus institutionelle Vorkehrungen zu schaffen, über die sie Anpassungslasten auf Dritte abwälzen und beschäftigungspolitische Verantwortung verwischen können. Ein unverzichtbarer Kanal für dieses Vorhaben ist der Sozialstaat. Das deutsche institutionelle Arrangement macht ihn zum Opfer der Tarifpartner. Der Ausbau des Sozialstaates in den 60er und 70er Jahren war deshalb fast zwangsläufig. Die Systeme der Sozialen Sicherung (Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung) wurden weiter ausgebaut, die sozialpolitisch motivierten Eingriffe in die Arbeitsmärkte (Kündigungsschutz, Sozialplanpflichten, Mitbestimmung) intensiviert. Die Tarifpartner nutzen den ausgebauten Sozialstaat, um ihm erhebliche Teile der Anpassungslasten des strukturellen Wandels aufzubürden. Die Arbeitslosenversicherung²⁸ wird ebenso bela-

28 Die negativen Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt gehen dabei weniger von der Höhe der Lohnersatzleistungen, sondern vor allem von der Länge der Dauer des Bezugs von Leistungen aus. Vgl. Elmeskov, J., J. Martin und S. Scarpetto, a.a.O.; Nickell, S., Unemployment and Labor market Rigidities: Europe versus North America, in: Journal of Economic Perspectives, 11 (1997), S. 55 - 74

stet wie die Rentenversicherung, der die Lasten über arbeitsmarktpolitisch motivierte Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, zeitweilige 57er-, 58er- oder 59er-Regelungen und eine nicht versicherungsadäquat ausgestaltete flexible Altersrente, aufgebürdet werden. Alle Institutionen, mit denen überschüssige Arbeitsmengen aus dem Markt genommen werden, sind gute Substitute: So führt beispielsweise eine weniger großzügige Arbeitslosenversicherung zu einer verstärkten Inanspruchnahme der Rentenversicherung²⁹. Diese Strategie, Anpassungslasten zu externalisieren, weicht die Budgetrestriktion der Tarifpartner auf. Es ist unvermeidlich, daß sich die Lohn- und Tarifpolitik weniger an den tatsächlichen Gegebenheiten auf den Arbeitsmärkten orientiert.

Der Sozialstaat ist allerdings nicht nur Opfer der Tarifpartner, er ist selbst auch Täter auf den Arbeitsmärkten. Ein wesentlicher Grund liegt darin, daß sich gerade der Sozialstaat durch starke Tendenzen der Zentralisierung auszeichnet. Damit wird aber der institutionelle Wettbewerb ausgeschaltet, der für die notwendigen Differenzierungen sorgt. Diese zentralistische Entwicklung hat mehrere Ursachen. Eine ist sicherlich, daß umverteilungspolitische Ziele dominieren. Dabei steht nicht die Chancen-, sondern die Ergebnisgleichheit im Vordergrund. Das zeigt sich an den vielfältigen umverteilungspolitischen Aktivitäten in den Systemen der Sozialen Sicherheit, aber auch außerhalb. Alle umverteilungspolitischen Aktivitäten sind faktisch ohne negative Anreize nicht zu haben. Dies macht sich über kurz oder lang auch auf den Arbeitsmärkten bemerkbar. Die Arbeitslosenversicherung ist ein typisches Beispiel. Die einheitlichen

29 Vgl. Buti, M., L.R. Pench und P. Sesisto, *European Unemployment: Contending Theories and Institutional Complexities*, a.a.O., S. 18 - 20

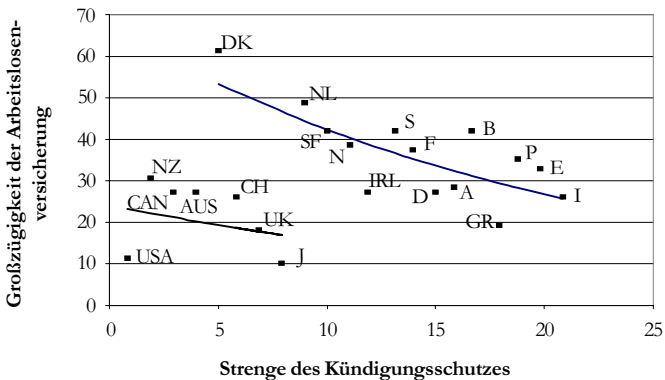
Leistungen tragen den unterschiedlichen sektoralen und regionalen Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten nicht Rechnung. Die einheitlich ausgestaltete, zentral organisierte Arbeitslosenversicherung verhindert institutionellen Wettbewerb und verstärkt auf diesem Weg die inflexiblen sektoralen und regionalen Lohnstrukturen. Im Verbund mit einer relativ einheitlichen Sozialhilfe zementieren somit die Systeme der Sozialen Sicherung die qualifikatorische Lohnstruktur nach unten. Vor allem die wenig qualifizierten Arbeitnehmer sind die Leidtragenden. Die Sozialhilfe ist der Nagel, an dem die qualifikatorische Lohnstruktur aufgehängt ist.

Das institutionelle Geflecht auf den Arbeitsmärkten und im Bereich des Sozialen ist so gestrickt, daß es vor allem den Interessen der Arbeitsplatzbesitzer dient. Es ist ein Ziel des institutionellen Arrangements, die Arbeitnehmer vor Einkommenschwankungen zu schützen. Das wird auf unterschiedliche Art und Weise versucht: Die Arbeitslosenversicherung ist eine Möglichkeit, die Regelungen des Kündigungsschutzes sind eine andere. Mit der Arbeitslosenversicherung soll der individuelle Einkommensstrom über die Zeit hinweg geglättet, also Arbeitseinkommen von Zeiten der Beschäftigung in Phasen der Arbeitslosigkeit umgeschichtet werden. Der Kündigungsschutz will Arbeitslosigkeit erst gar nicht entstehen lassen. Ursprünglich geschaffen, um die Arbeitnehmer vor willkürlichen Entlassungen zu schützen, schirmt er heute vor allem die Arbeitsplatzbesitzer vor dem wettbewerblichen Druck der Arbeitslosen ab. Die Länder wählen allerdings nicht nur unterschiedliche Kombinationen von strengem Kündigungsschutz und großzügiger Arbeitslosenversicherung, sie unterscheiden sich auch im Niveau. Vor allem die angelsächsischen Länder, aber auch die Schweiz und Japan entscheiden sich sowohl für einen weniger strengen Kündigungsschutz und weniger großzügige

Leistungen der Arbeitslosenversicherung als die kontinental-europäischen Länder. Unter den kontinentaleuropäischen Ländern setzen wiederum vor allem die zentral- und südeuropäischen auf strengere Kündigungsschutzregelungen und eine weniger großzügige Arbeitslosenversicherung, während sich die skandinavischen Länder eher für die umgekehrte Kombination entscheiden.

Es ist offensichtlich, daß ein weniger strenger Kündigungsschutz und weniger großzügige Leistungen der Arbeitslosenversicherung der angelsächsischen Länder deren Arbeitsmärkten gut tun. Aber auch die Art der Kombination von Kündigungsschutz und Arbeitslosenversicherung hat Einfluß auf die Lage auf den Arbeitsmärkten. Weniger strenge Regelungen des Kündigungsschutzes, dafür aber eine großzügiger ausgestaltete Arbeitslosenversicherung scheinen sich

Abb. 4: Strenge des Kündigungsschutzes und Großzügigkeit der Arbeitslosenversicherung



Quelle: Buti, M., L. Pench und P. Sestito, European Unemployment: Contending Theories and Institutional Complexities, a.a.O, S. 26.

günstiger auf die Arbeitsmärkte auszuwirken als die umgekehrte Kombination³⁰. Das ist nicht weiter verwunderlich, wenn man die institutionellen Schutzzäune betrachtet, die mit dem Kündigungsschutz aufgebaut werden müssen. Die quantitativen Beschränkungen des Kündigungsschutzes behindern den strukturellen Wandel auf eine doppelte Weise: Zum einen verzögern sie nicht nur den unvermeidlichen Verlust von Arbeitsplätzen in überkommenen Sektoren und Regionen, wegen der hohen Entlassungskosten behindern sie auch die Schaffung neuer Arbeitsplätze in aufstrebenden Bereichen. Da sie die Marktmacht der Arbeitsplatzbesitzer erhöhen, verhindern sie eine moderate Lohn- und Tarifpolitik; dies tut der Beschäftigung zweifellos nicht gut. Zum anderen ist den Arbeitsplatzbesitzern klar, daß ihnen selbst ein strenger Kündigungsschutz nur dann hilft, wenn es den Unternehmungen nicht möglich ist, über nach unten flexible Löhne den höheren Entlassungskosten auszuweichen. In einem solchen Falle müßten sie die Kosten des Kündigungsschutzes selbst tragen, was zwar der Lage auf den Arbeitsmärkten gut täte, den Arbeitsplatzbesitzern aber kaum Vorteile bringt. Um eine solche Entwicklung zu verhindern, tragen sie dafür Sorge, daß weder die Reallöhne, noch die sektoralen, regionalen und qualifikatorischen Lohnstrukturen nach unten flexibel sind. Die Folge ist eine aggressivere Lohnpolitik und eine komprimierte Lohnstruktur³¹. Eine wenig differenzierte und inflexible Lohnstruktur ist allerdings faktisch nur möglich, wenn relativ zentral verhandelt wird

30 Vgl. Buti, M., L.R. Pench und P. Sesisto, *European Unemployment: Contending Theories and Institutional Complexities* a.a.O., S. 27

31 Vgl. Bertola, G. und R. Rogerson, *Institutions and Labour Reallocation*, in: *European Economic Review*, 41 (1997) S. 1147 - 1172

oder der Staat den Tarifpartnern hilft, indem er die Tarifabschlüsse für allgemeinverbindlich erklärt. Ein strenger Kündigungsschutz nützt somit den Arbeitsplatzbesitzern nur bei einer wenig flexiblen Lohnstruktur; das ist aber nur denkbar, wenn der faktische Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen hoch ist.

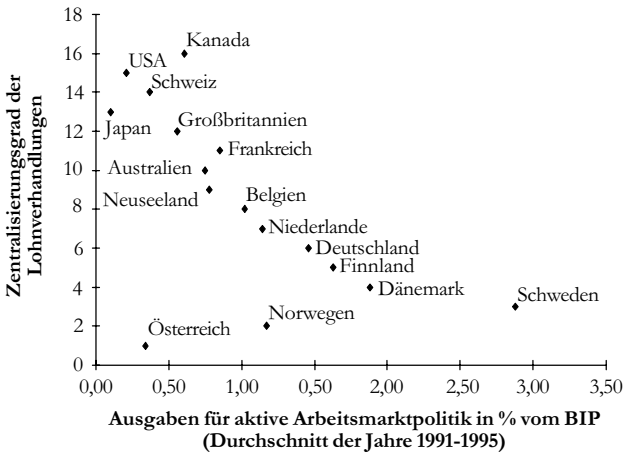
Staat in beschäftigungspolitischer Geiselhaft

Damit nicht genug: Die Tarifpartner nutzen ihre Macht auch, indem sie den Staat immer öfter in beschäftigungspolitische Geiselhaft nehmen. Die Angst der Politiker um ihre Wiederwahl trägt mit dazu bei, daß sie anfälliger für arbeitsmarktpolitische Aktivitäten sind. Umfangreiche Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie vielfältige Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, umfangreiche Qualifizierungsaktivitäten und vermehrte direkte staatliche Beschäftigung sind die Folge. Eine solche Politik ist sowohl im Interesse der Arbeitsplatzbesitzer als auch der politischen Entscheidungsträger. Für die Politiker ist sie von unmittelbarem Nutzen, weil sie rasch hilft, die offizielle Arbeitslosenquote zu drücken und einen Teil der Arbeitslosen zu besänftigen. Für die Arbeitsplatzbesitzer ist sie von Vorteil, weil sie ihre Rückfallposition materiell verbessert, wenn sie tatsächlich einmal entlassen werden sollten. Man wird somit erwarten können, daß in den Ländern intensiv mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik operiert wird, in denen die Macht der Tarifpartner, gemessen am Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen, besonders hoch ist³².

32 Vgl. Berthold, N. und R. Fehn, Aktive Arbeitsmarktpolitik - wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungspille?, in: ORDO, 48 (1997), S. 411 - 435

Die Erfahrungen weltweit zeigen, daß der Erfolg einer aktiven Arbeitsmarktpolitik im günstigsten Fall bescheiden ist³³. Das angestrebte Ziel, die Arbeitslosen wieder in den regulären ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, wird nur für einen relativ geringen Prozentsatz von Arbeitslosen erreicht. Die Gründe liegen auf zwei unterschiedlichen Ebenen: Zum einen kommt es zu kaum vermeidbaren Mitnahme-, Substi-

Abb. 5: Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen und Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik



Quelle: Berthold, N. und R. Fehn, Aktive Arbeitsmarktpolitik – wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungspille?, in: Ordo, 48 (1997), S. 430

33 Vgl. Forslund, A. und A.B. Krueger, An Evaluation of the Swedish Active Labor Market Policy: New and Received Wisdom, in: R.B. Freeman u.a. (Hrsg.), The Welfare State in Transition. Chicago und London 1997, S. 267 - 298; Elemskov, J., J.P. Martin und S. Scarpetta, a.a.O.

tutions- und Verdrängungseffekten; zum anderen sind negative Sekundärwirkungen auf die Lohn- und Tarifpolitik die Regel³⁴. Der positive Einfluß auf die reguläre Beschäftigung bleibt gering. Sowohl Trainingsmaßnahmen für Arbeitslose als auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Bereich, aber auch die Förderung der Selbständigkeit erwiesen sich als Flop. Auch die immer öfter in die Tat umgesetzten Projekte „Arbeit statt Sozialhilfe“ der kommunalen Beschäftigungspolitik zeigen nicht den erhofften Erfolg. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist ungünstig. Von eng begrenzten regionalen Erfolgen abgesehen, gehen nur schwache Impulse auf die überregionale Beschäftigungslage aus. Einzig die intensive Beratung und Vermittlung durch die Arbeitsämter scheinen einigermaßen erfolgreich.

Kooperativer Föderalismus: ein Wettbewerbshemmnis

Der letzte Baustein im deutschen institutionellen Ensemble ist der kooperative Föderalismus. Er verstärkt die Arbeitslosigkeit, indem er politische Verantwortung verwischt, die fiskalische Haftungsgemeinschaft verstärkt und den institutionellen Wettbewerb verzerrt und beschränkt³⁵. Da es den Bundesländern einerseits möglich ist, einen Teil der Lasten auf andere Bundesländer abzuwälzen, und sie andererseits

34 Vgl. Calmfors, L., What Can We Expect from Active Labour Market Policy?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, 43 (1995), S. 11 - 30; Calmfors, L. und H. Lang, Macroeconomic Effects of Active Labour Market Programmes in a Union Wage-Setting Model, in: The Economic Journal, 105 (1995), S. 601 - 619

35 Vgl. Berthold, N., Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit: Eine vernachlässigte Beziehung, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 24 (1998), S. 345 - 366

an den länderspezifischen Erträgen, vor allem dem Steuer-
aufkommen, teilhaben, werden Ressourcen nicht effizient
eingesetzt. Die staatlichen Ausgaben fallen zu hoch aus,
sowohl die gegenwärtige Generation als auch zukünftige
Generationen werden über steigende Steuern und Abgaben
zu stark belastet, die Steuer- und Abgabenschere öffnet sich.
Die Beschäftigung geht zurück, die Arbeitslosigkeit steigt³⁶.
Die staatlichen finanziellen Mittel werden allerdings auch oft
noch wenig effizient verwandt, vielfältige Subventionen,
zumeist eingesetzt, um überkommene Strukturen zu erhal-
ten, fallen zu hoch aus.

Die falschen Anreize, die von teilweise flächendeckendem
finanziellem Doping ausgehen, liegen auf der Hand: Der
Staat nimmt den Arbeitgebern einen Teil des unternehmeri-
schen Risikos und den Tarifpartnern die beschäftigungspoli-
tische Verantwortung weitgehend ab. Die Budgetrestriktion
der Tarifpartner wird aufgeweicht, deren Lohn- und Tarifpo-
litik orientiert sich nicht mehr an den tatsächlichen Verhält-
nissen auf den Arbeitsmärkten. Es ist deshalb kein Zufall,
daß die Bundesländer, die am stärksten von der gesamtwirt-
schaftlichen Umverteilung, den finanziellen Transfers im
Länderfinanzausgleich und dem ständigen, quantitativ um-
fangreicheren Finanzausgleich in den Systemen der Sozialen

36 Die empirischen Untersuchungen zeigen allerdings, daß die
negativen Wirkungen der Steuer- und Abgabenschere nicht
unabhängig vom Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen
sind; sie sind am schwächsten bei dezentralen und zentralen
Verhandlungen, am stärksten bei einem mittleren Zentralisie-
rungsgrad. Vgl. Daveri, F. und G. Tabellini, Unemployment,
Growth and Taxation in Industrial Countries. CEPR Discus-
sion Paper No. 1681. London 1997; Elmeskov, J., J. Martin
und S. Scarpetta, a.a.O.; Nickell, St., a.a.O.

Sicherung begünstigt werden, auch die höchsten Subventionen pro Kopf, die höchste staatliche Verschuldung pro Kopf und die höchste Rate der Arbeitslosigkeit aufweisen.

Die einheitlichen Regulierungen, die einheitlichen Sozialgesetze und ein rigides Steuerkartell von Bund und Ländern verstärken die Arbeitslosigkeit. Die Umverteilung über den Länderfinanzausgleich und ein fehlender Steuerwettbewerb begünstigen einen teilweise „fremdfinanzierten“ Subventionswettbewerb der Bundesländer. Die Arbeitsmärkte werden inflexibler, die Arbeitslosigkeit nimmt zu, der Bedarf an staatlicher Hilfe wächst. Ein Teufelskreis von Subventionen, wachsenden Steuern und Abgaben, rigiden Arbeitsmärkten und weiteren Subventionen wird in Gang gesetzt: Der Korporatismus läuft Amok³⁷. Damit sind die „Sünden“ des kooperativen Föderalismus noch nicht alle aufgezählt. Die einheitlichen arbeitsmarkt- und sozialpolitisch motivierten Regulierungen verhindern effiziente regulierende staatliche Lösungen und veranlassen immer mehr Unternehmungen, ins Ausland abzuwandern. Die bundesweit einheitliche Sozialhilfe und die einheitlichen Leistungen der Arbeitslosenversicherung führen zu einer nur unzureichend differenzierten regionalen und sektoralen Lohnstruktur. Die Erfahrung zeigt, daß der „institutionelle Mismatch“ in den Ländern besonders groß ist, in denen große regionale wirtschaftliche Unterschiede existieren³⁸. Die negativen Rückwirkungen auf die Arbeitsmärkte liegen auf der Hand.

37 Vgl. Leonard, J.S. und M. van Audenrode, *Corporatism run Amok: Job Stability and Industrial Policy in Belgium and the United States*, in: *Economic Policy*, Heft 17 (1993), S. 355 - 400

38 Vgl. Buti, M., L.R. Pench und P. Sestito, *European Unemployment: Contending Theories and Institutional Complexities*, a.a.O., S. 29 - 31

Alles in allem: Die deutsche Volkswirtschaft ist offenkundig nicht in der Lage, adäquat mit den gestiegenen, aber unvermeidlichen Anpassungslasten fertig zu werden. Die Anpassungskapazitäten sind zu gering, persistent hohe Arbeitslosigkeit die notwendige Folge. Schuld daran sind vor allem institutionelle Defekte. Das institutionelle Arrangement ist so konstruiert, daß ein engmaschiges institutionelles Geflecht auf Arbeitsmärkten, im Bereich des Sozialen und der föderalen Ordnung existiert. Auf exogene Schocks wird weniger mit flexiblen relativen Preisen, sondern vielmehr mit einer Anpassung der Mengen reagiert. Neue Institutionen sind notwendig, um diesem Übel abzuhelpfen. Solche Innovationen entstehen aber vor allem aus dem institutionellen Wettbewerb. Das institutionelle Ensemble ist allerdings so abgeschirmt, daß dieser Wettbewerb kaum möglich ist. Es nimmt deshalb nicht wunder, daß auf die wirtschaftlichen Herausforderungen nicht mit institutionellen Neuerungen reagiert wird, die für mehr Wettbewerb auf Güter- und Faktormärkten sorgen. Wenn man Arbeitslosigkeit verringern will, muß nicht nur der Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten und im Bereich des Sozialen, sondern auch zwischen den Gebietskörperschaften gestärkt werden. Nur so ist es möglich, den institutionellen Mismatch und damit die Arbeitslosigkeit zu verringern.

2.3. Strukturelle Arbeitslosigkeit: Langzeitwirkung verfehler Politik

Die unbefriedigende Lage auf den Arbeitsmärkten beruht darauf, daß institutioneller Mismatch die Anpassungskapazität so schwächt, daß es nicht gelingt, exogene Schocks beschäftigungsneutral zu verarbeiten. Das institutionelle Gebäude wurde schon Ende der 60er und Anfang der 70er falsch konstruiert. In dieser Zeit wurden eine Vielzahl von

institutionellen Regelungen eingeführt, die vor allem die Arbeitnehmer begünstigen sollten und zu Lasten der Kapitaleseite gingen: Die arbeitsmarkt- und sozialpolitisch motivierten Regulierungen nahmen zu, der Sozialstaat wurde ausgebaut, der kooperative Föderalismus wurde mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz weiter vorangetrieben. Die staatlichen Ausgaben stiegen beträchtlich, die Finanzierung erfolgte über eine steigende staatliche Kreditnahme, aber auch einen deutlich wachsenden Keil aus Steuern und Abgaben. Es kann nicht überraschen, daß die Lohn- und Tarifpolitik aggressiver wurde. Diese institutionelle Entwicklung ist aber seit Mitte der 70er Jahre zum Erliegen gekommen. Der Status quo wurde weitgehend erhalten, die Arbeitslosigkeit ist dennoch beträchtlich angestiegen, und dies obwohl die Lohnquote seit Anfang der 80er Jahre stetig fiel.

Folgen falscher Lohnpolitik

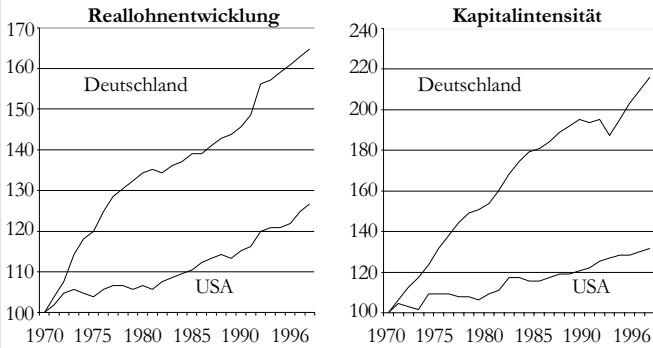
Die Erklärung für diese nur auf den ersten Blick überraschende Entwicklung liegt auf der Hand, wenn man bedenkt, daß der Kapitalstock nicht exogen, sondern auch von der Lohn- und Tarifpolitik abhängig ist³⁹. Die Tarifpartner reagierten lohn- und tarifpolitisch auf die veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten der 70er Jahre ebenso falsch wie der Staat mit den restriktiven Regulierungen auf den Arbeitsmärkten, im Bereich des Sozialen und der föderalen Ordnung. Mit diesen Maßnahmen wurden den Arbeitnehmern und ihren gewerkschaftlichen Vertretern Instrumente in die

39 Vgl. Caballero, R. und M. Hammour, Jobless Growth: Appropriability, Factor Substitution, and Unemployment. NBER Working Paper 6221. Cambridge, MA 1997; Blanchard, O., The Medium Run, in: Brookings Papers on Economic Activity, (1997), S. 89 - 158

Hand gegeben, die Eigentümer von Realkapital zu „enteignen“, zumindest teilweise. Das war möglich, weil Kapital kurzfristig kaum auf diese Maßnahmen reagieren kann. Die getätigten Investitionen in Realkapital sind in der kurzen Frist irreversibel, die eingesetzten Technologien lassen sich auf die Schnelle nicht verändern. Der Produktionsfaktor Kapital kann kurzfristig weder abwandern noch in großem Umfang die teurer gewordene Arbeit durch Kapital ersetzen. Da sich die getätigten Investitionen immer weniger rechnen, werden Teile des Kapitalstocks obsolet. Bei unveränderten Reallöhnen nimmt die Nachfrage nach Arbeit ab. Wenn die Tarifpartner diese Entwicklung nicht adäquat berücksichtigen, nimmt die Arbeitslosigkeit trotz institutionellem Status quo zu, dieses Mal in Form einer Kapitalmangelarbeitslosigkeit, und dies, obwohl die Lohnquote steigt.

In der mittleren Frist kann allerdings der Produktionsfaktor Realkapital auf die Versuche reagieren, ihn zu enteignen. Es werden nur solche Investitionsprojekte in Angriff genommen, deren erwartete Erträge nicht unter denen auf den Weltmärkten liegen. Das ist nur möglich, wenn weniger arbeitsintensiv produziert wird, Arbeit wird durch Realkapital ersetzt. Vor allem die weniger qualifizierten Arbeitnehmer leiden darunter. Die Kapitalintensität erhöht sich, die Investitionstätigkeit in Form vermehrter Rationalisierung nimmt wieder zu, die Arbeitslosigkeit steigt weiter an. Die übermäßig steigende Kapitalintensität in Deutschland wird offenkundig, wenn man die USA als Vergleichsmaßstab heranzieht (Abbildung 6, S. 52). Die kapitalintensivere Produktion in Deutschland korrespondiert mit einem wesentlich stärkeren Anstieg der deutschen relativ zu den amerikanischen Realöhnen. Es war in Deutschland lohnend, die relativ teurer gewordene Arbeit durch Kapital zu ersetzen. Das Realkapital holt sich das wieder zurück, was ihm die Gewerkschaften

Abb. 6: Reallohnanstieg und Kapitalintensivierung in Deutschland und den USA (1970 – 1996)



Quelle: Berthold, N. und M. Heise, Rahmenbedingungen der Arbeit im internationalen Wettbewerb, in: Siebertz, P. und J. H. v. Stein, Handbuch Banken und Personal. Frankfurt 1999, S. 89

zugunsten des Faktors Arbeit kurzfristig abgetrotzt haben. Wir haben also seit Anfang der 90er Jahre die scheinbar paradoxe Situation, daß nicht nur die Gewinnquote, sondern auch die Arbeitslosigkeit stetig steigt.

Eine solche Lohn- und Tarifpolitik stellt alle schlechter. Die Eigentümer von Realkapital verlieren, weil die falschen lohn- und tarifpolitischen Reaktionen mit dazu beitragen, daß mehr Kapital vernichtet wird, als aufgrund der weltwirtschaftlichen Veränderungen unabdingbar ist. Die eigentlichen Verlierer sind die Arbeitnehmer, allen voran die wenig qualifizierten. Sie erleiden zum einen Einkommenseinbußen, weil die Reallöhne nach der erfolgten Anpassung geringer ausfallen als vor dem mißlungenen Versuch, Realkapital zu enteignen. Dieses Ergebnis tritt ein, obwohl die Kapitalin-

tensität höher ist als vorher. Der lohn- und tarifpolitische Erfolg, den die Gewerkschaften zunächst feiern, erweist sich als Pyrrhussieg. Die Versuche, den Faktor Realkapital zu enteignen, verzerren die Allokation der Ressourcen. Diese Wohlfahrtsverluste, die sich in einer rückläufigen Produktivität niederschlagen, müssen schon in der mittleren Frist vor allem vom relativ immobilen Produktionsfaktor Arbeit getragen werden. Die Gruppe der Arbeitnehmer verliert zum anderen, weil eine falsche Lohn- und Tarifpolitik nicht nur Real-, sondern auch Humankapital obsolet werden läßt. Mit dem Verlust von Arbeitsplätzen und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit wird nicht nur allgemeines, sondern vor allem auch betriebsspezifisches Humankapital entwertet. Die Schwierigkeiten auf den Arbeitsmärkten werden verschärft, Wohlstandsverluste sind unvermeidlich. Es ist deshalb alles andere als ein Zufall, wenn steigende Arbeitslosigkeit und rückläufiges wirtschaftliches Wachstum gleichzeitig auftreten⁴⁰.

Rückläufige Lohnquote: Maßstab für Lohnzurückhaltung?

Diese Überlegungen widerlegen das alte Argument der Gegner einer zurückhaltenden Lohn- und Tarifpolitik, wonach eine moderate Lohnpolitik die Beschäftigung nicht voranbringe und die Arbeitslosigkeit nicht nachhaltig verringere. Dabei verweisen sie darauf, daß die Lohnquote seit Anfang der 80er Jahre stetig gesunken ist, die Arbeitslosigkeit aber dennoch scheinbar unaufhaltsam gestiegen sei. Diese Argumentation steht auf tönernen Füßen: Es ist seit langem klar, daß die Lohnquote kein geeignetes Konzept ist, um den Grad der Lohnzurückhaltung zu messen. Die Entwicklung

40 Vgl. Daveri, F. und G. Tabellini, Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries, a.a.O.

der Lohnquote hängt eben nicht nur von veränderten Löhnen, sondern auch in starkem Maße von der Veränderung der Beschäftigung ab. Eine rückläufige Lohnquote kann somit darauf beruhen, daß die Unternehmungen sich erst mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung mit der Produktionstechnologie an eine vorangegangene aggressive Lohn- und Tarifpolitik anpassen. Der durch eine aggressive Lohnpolitik ausgelöste Anpassungsprozeß bei den Unternehmungen, also die Kapitalintensivierung und das Wegrationalisieren vor allem von Arbeitsplätzen für gering qualifizierte Arbeitnehmer, ist nicht über Nacht abgeschlossen. Er spiegelt sich erst mit beträchtlicher Verspätung in der Lohnquote wider.

Wie reagiert die Beschäftigung auf eine zurückhaltende Lohn- und Tarifpolitik? Bei einer heftigen Reaktion wird die Entwicklung der Lohnquote nicht nur rückgängig gemacht, sie kehrt sich möglicherweise sogar in ihr Gegenteil um. Dies ist vor allem dann zu erwarten, wenn die Unternehmungen auf eine Lohnzurückhaltung mit zusätzlichen Investitionen reagieren. Die Schlüsselgröße für die Reaktion der Arbeitsnachfrage auf eine moderate Lohn- und Tarifpolitik ist die Reallohnelasticität der Arbeitsnachfrage bzw. die in einem eindeutig positiven funktionalen Zusammenhang mit der Reallohnelasticität stehende Substitutionselasticität zwischen Arbeit und Kapital. Je höher die Werte für beide Größen sind, desto stärker reagieren die Unternehmungen auf eine zurückhaltende Lohn- und Tarifpolitik mit Neueinstellungen, Erweiterungsinvestitionen und einer weniger kapitalintensiven Produktion. Die langfristige Substitutionselasticität lag für Deutschland in den 70er, 80er und 90er Jahren bei einem Wert von 1,45⁴¹. Das bedeutet zweierlei: Zum einen würde eine einmalige Senkung der Reallohne von 1 % mit anschließender strikter Orientierung der Lohnpolitik am exo-

genen Trendwachstum der Arbeitsproduktivität nach etwas über zwei Jahren mehr als 240.000 zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Zum anderen würde die gegenwärtige Entwicklung der Lohnquote nicht nur rückgängig gemacht, sie würde sich vielmehr über das Ausgangsniveau zu Beginn der 80er Jahre hinaus erhöhen.

Alles in allem: Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit beruht letztlich darauf, daß die Lohn- und Tarifpolitik über den Tag hinaus wirkt, wegen der institutionellen Defekte aber erst relativ spät offenkundig wird. Der Versuch der Gewerkschaften, mit einer wenig zurückhaltenden Lohn- und Tarifpolitik die Verteilungsposition zugunsten ihrer Klientel zu verschieben, indem man die Eigentümer von Realkapital zumindest teilweise „enteignet“, ist zum Scheitern verurteilt. Es dauert zwar wegen der produktionstechnischen Gegebenheiten relativ lange, bis Realkapital auf die lohn- und tarifpolitischen Aktivitäten reagieren kann; mittel- und längerfristig hat es aber die Möglichkeit dazu. Der Versuch, den Arbeitnehmern die negativen Folgen steigender Anpassungslasten über eine solche Lohn- und Tarifpolitik zu ersparen, zahlt sich nicht aus. Er schadet nicht nur den Eigentümern von Realkapital, er stellt auch die Arbeitnehmer schlechter, weil Human- und Realkapital entwertet werden.

41 Vgl. Berthold, N., R. Fehn und E. Thode, Falling Labor Share and Rising Unemployment: Long-Run Consequences of Institutional Shocks? Diskussionspapier Nr. 30. Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik der Universität Würzburg. Würzburg 1999

3. Die notwendigen Schritte

Die desolante Lage auf den Arbeitsmärkten läßt sich nur beseitigen, wenn es gelingt, die Anpassungskapazität der Volkswirtschaft zu stärken. Der Schlüssel zum Erfolg an der Beschäftigungsfront ist die Lohn- und Tarifpolitik. Ein Abbau der Arbeitslosigkeit ist nur denkbar, wenn die Tarifpartner eine Lohn- und Tarifpolitik betreiben, die den veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten auch Rechnung trägt. Die Reallöhne und Lohnstrukturen müssen sektoral, regional und qualifikatorisch flexibler, die Arbeit muß räumlich und beruflich mobiler werden. Das ist leichter gesagt als getan, da die Tarifpartner vor allem die Interessen der Arbeitsplatzbesitzer vertreten. Nur wenn deren Marktmacht auf den Arbeitsmärkten erodiert, werden sich die Tarifpartner lohn- und tarifpolitisch in die richtige Richtung bewegen. Voraussetzung dafür ist, die Kanäle zu verstopfen, über die es den Tarifpartnern gelingt, beschäftigungspolitische Lasten auf Dritte abzuwälzen.

3.1. Reformen beim Prozeß der Lohnfindung

Die größten Probleme auf den Arbeitsmärkten verschwänden, wenn die Tarifpartner eine Lohn- und Tarifpolitik betreiben würden, die zum einen den gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielraum zumindest so lange nicht voll ausschöpft, wie Arbeitslosigkeit massenhaft existiert, und sich zum anderen flexibel an die veränderte Struktur der Nachfrage nach verschiedenen Typen von Arbeit anpaßt. Die heftig umstrittene Frage ist, auf welcher institutionellen Ebene eine solche produktivitätsorientierte Lohn- und Tarifpolitik stattfinden soll. Grundsätzlich gilt, daß man die wirtschaftlichen Probleme auf der Ebene lösen sollte, auf

der auch das Wissen über die ablaufenden Marktprozesse vorhanden ist. Hält man sich an diese Regel, wird dem Subsidiaritätsprinzip entsprochen. Es sind letztlich immer die Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die auf der Ebene der Unternehmungen mit den unterschiedlichen Auswirkungen der unumgänglichen Anpassungslasten des strukturellen Wandels fertig werden müssen. Es spricht somit einiges dafür, daß die tariflichen Auseinandersetzungen grundsätzlich auf der Ebene der Unternehmungen stattfinden sollten.

Niedrigerer Zentralisierungsgrad: Richtige Antwort auf den Strukturwandel

Die Flächentarife stehen aus zumindest dreierlei Gründen in der Kritik: Erstens sind sie nicht in der Lage, angemessen auf die steigenden Anforderungen der Unternehmungen und Arbeitnehmer an die Flexibilität zu reagieren; zweitens wissen sie keine adäquate Antwort, wie man mit der zunehmenden Differenzierung von Unternehmungen und Arbeitnehmern umgehen sollte; drittens verschaffen sie den Tarifpartnern im politischen Prozeß die Macht, die beschäftigungspolitische Verantwortung zu verwischen. Alles in allem: Die gegenwärtigen Flächentarife sind entschieden zu starr und inflexibel, sie machen Ungleiches künstlich gleich und begünstigen die Abwälzung von Anpassungslasten auf Dritte. Das alles ist bei betrieblichen Lösungen nicht der Fall: Sie sind flexibler, berücksichtigen die unterschiedlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten der Unternehmungen und verringern die Möglichkeiten der Tarifpartner, den Staat in beschäftigungspolitische Geiselschaft zu nehmen. Obwohl dezentrale Lösungen möglicherweise nicht first best sind, haben sie gegenüber den Flächentarifen eindeutig Vorteile. Die wichtigsten sind: Sie verringern die Arbeitslosigkeit, steigern die Produktivität und erhöhen den Wohlstand.

Das wird nicht von allen so gesehen⁴². Bei betrieblichen Lösungen gelänge es zwar, gewinnschwache Unternehmungen bei der Stange zu halten. Da aber die Arbeitnehmer der gewinnstarken Unternehmungen einen Teil der überdurchschnittlichen Gewinne abschöpften, sinke deren Anreiz, in Realkapital zu investieren. Das wirtschaftliche Wachstum und damit zukünftige Beschäftigungsmöglichkeiten würden negativ beeinflusst. Ganz anderes sei die Situation bei Flächentarifen. Da jede Unternehmung unabhängig von der Ertragslage für gleiche Arbeit den gleichen Lohn zahle, würden einerseits die weniger dynamischen Unternehmungen gezwungen, entweder verstärkt zu rationalisieren oder schneller aus dem Markt auszuschneiden. Neben diesem positiven „Produktivitätspeitschen-Effekt“ verblieben andererseits den überdurchschnittlich produktiven Unternehmungen mehr von ihren Gewinnen, die sie für neue, riskante Investitionen einsetzen könnten. Flächentarife würden sich demnach positiv auf die Geschwindigkeit des strukturellen Wandels, die Bildung von Realkapital und das wirtschaftliche Wachstum auswirken.

Tatsächlich sind Flächentarife aber betrieblichen Lösungen nicht überlegen, ganz im Gegenteil. Die Erfahrung hat gezeigt, daß Flächentarifverträge die sowieso schon hohe Geschwindigkeit des strukturellen Wandels weiter beschleunigen. Bei mangelnder Anpassungskapazität verschärfen sie die Arbeitslosigkeit. Die Folgen sind eindeutig: Die mächtigen, zentral agierenden Gewerkschaften drängen Hand in Hand mit den Arbeitgeberverbänden die nationalen Regie-

42 Vgl. Franz, W., Die Lohnfindung in Deutschland in einer internationalen Perspektive: Ist das deutsche System ein Auslaufmodell?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, H. 43, Wege aus der Arbeitslosigkeit. Berlin 1995, S. 43 - 46

rungen, die überschüssigen Arbeitsmengen aus dem Markt zu nehmen und zu flächendeckendem „finanziellem Doping“ überzugehen. Wenn es zu kostspielig wird, die entstandene Arbeitslosigkeit zu verstecken, rufen vor allem die Gewerkschaften nach interventionistischen Aktivitäten auf Güter- und Faktormärkten, etwa von der Qualität des Entsendegesetzes, und verlangen, daß „sensible“ Bereiche mit handelspolitischen Maßnahmen vor dem steigenden Druck von Konkurrenten aus Drittländern geschützt werden. Alle diese Aktivitäten tragen dazu bei, die Budgetrestriktion der Gewerkschaften aufzuweichen und damit die Anpassungskapazität weiter zu verringern.

Das ist noch nicht alles. Flächentarife wirken sich im allgemeinen ungünstiger aus auf die Investitionsentscheidungen als betriebliche Vereinbarungen⁴³. Bei überbetrieblichen Lohnverhandlungen und immer produktiveren neuen Investitionen in Realkapital erwirtschaften die älteren Neuinvestitionen eher Verluste als bei betrieblichen. Dies wirkt sich negativ auf die wirtschaftliche Lebensdauer von Investitionen aus. Die Zeitspanne wird kürzer, in der sich Investitionen in Realkapital amortisieren müssen. Das unternehmerische Investitionsrisiko nimmt somit bei Flächentarifen eindeutig zu. Dies ist solange problemlos, wie die Kapitalmärkte vollkommen und damit die diskretionären Handlungsspielräume des Managements gering sind. In diesem Falle lassen sich die Risiken aus Investitionen in Realkapital über die Kapitalmärkte zwar nicht wegdiversifizieren, wohl aber erheblich verringern. Tatsächlich dominieren allerdings Kapi-

43 Vgl. Berthold, N. und R. Fehn, Evolution von Lohnverhandlungssystemen - Macht oder ökonomisches Gesetz?, in: W. Zohlhöfer (Hrsg.), Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand. Berlin 1996, S. 69 - 71

talmarktunvollkommenheiten und damit wegen der unzureichenden Überwachung des Managements durch die Kapitalgeber auch diskretionäre Handlungsspielräume. Das risikoaverse Verhalten des Managements wirkt sich somit auf die Investitionsentscheidungen aus.

Es spricht deshalb vieles dafür, daß der Zentralisierungsgrad von Tarifverhandlungen einen nicht unerheblichen Einfluß auf das Investitionsverhalten der Unternehmungen hat. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn man berücksichtigt, daß es immer wieder zu negativen stochastischen Schocks kommt. Da sich bei Flächentarifverträgen die Lohnabschlüsse nicht an den Gewinnen der einzelnen Unternehmung orientieren, ist das Risiko von Investitionen in Realkapital eindeutig höher. Bei betrieblichen Vereinbarungen orientieren sich die vereinbarten Löhne auch an den Gewinnen der einzelnen Unternehmung. Ein Teil des unternehmensspezifischen Risikos wird von den Arbeitnehmern getragen. Bei jungen, innovativen Unternehmungen ist die Entlohnung häufig an den Gewinn der Unternehmung gekoppelt; die Arbeitnehmer tragen einen Teil des unternehmensspezifischen Risikos. Es verwundert deshalb nicht, daß die gesamtwirtschaftliche Investitionstätigkeit auch wegen dieses Risikoaspektes bei zentralen Verhandlungen ebenso wie bei Branchenverhandlungen geringer ausfällt als bei Verhandlungen auf der betrieblichen Ebene.

Betriebliche Lösungen: Höhere Anreize für Investitionen in Humankapital

Bei starren Flächentarifen verringern sich die individuellen Leistungsanreize und die Bereitschaft, in betriebspezifisches Humankapital zu investieren. Vor allem die hochentwickelten Länder bewegen sich wegen veränderter kompara-

tiver Vorteile weltweit weg von standardisierten Massengütern und hin zu flexibler einsetzbaren, differenzierten und qualitativ hochwertigen „High-tech“-Produkten. Damit sind diese Länder aber immer stärker gezwungen, technologisches Wissen selbst zu schaffen und nicht mehr von einem technologischen Führer zu beziehen⁴⁴. In einem solchen Umfeld gewinnen hochqualifizierte Tätigkeiten und damit vor allem betriebsspezifisches, teamfähiges Humankapital an Bedeutung. Will man die Arbeitnehmer zur Weiterbildung anregen, wird es immer wichtiger, auch die Lohnkontrakte zu Hilfe zu nehmen. Flexible qualifikatorische Lohnstrukturen sowie eine hohe Lohndispersion schaffen solche Anreizstrukturen, die Arbeitnehmer verstärkt motivieren und zu Investitionen in Humankapital anregen. Werden Lohnanreize immer wichtiger, um die Effizienz des „multi-tasking“ zu erhöhen, nagt diese Entwicklung an den Fundamenten aller zentralen Lohnverhandlungen, auch des Flächentarifes.

Zudem müssen die Unternehmungen auf den steigenden internationalen Wettbewerbsdruck permanent mit neuen Produkten und Verfahren reagieren. Notwendig sind dezentrale Entscheidungsbefugnisse, um Informations- und Reaktionsvorteile gegenüber der Konkurrenz zu erlangen. Um Motivationsprobleme zu vermeiden, müssen die Arbeitnehmer verstärkt erfolgsorientiert entlohnt werden. Die Unternehmungen brauchen somit einen größeren Spielraum sowohl bei der qualifikatorischen Lohnstruktur als auch bei der Lohnhöhe, um die mit der Einführung neuer Technologien verbundene Umstrukturierung in der Unternehmung leichter durchzusetzen. Gleichzeitig läßt sich wegen der heterogenen

44 Vgl. Ramaswamy, R. und R. Rowthorn, Centralized Bargaining, Efficiency Wages and Flexibility. IMF Working Paper No. 25. Washington, D.C. 1993

Tätigkeiten der Arbeitnehmer aus der Produktivität einer bestimmten Aufgabe immer weniger auf die Produktivität eines Arbeitnehmers schließen. Der gewerkschaftliche Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ läßt sich kaum noch in die Realität umsetzen. In Flächentarifen lassen sich diese Anreiz- und Motivationsprobleme nur noch schwer lösen. Betriebliche Lohnverhandlungen sind somit eindeutig überlegen.

Bei dezentral organisierten Unternehmungen sind Entlohnungssysteme, die sich stärker am Ertrag der Arbeit orientieren, auf dem Vormarsch. Die neuen Informationstechnologien tragen mit dazu bei, daß es leichter wird, Telearbeitsplätze einzurichten. Damit verliert der traditionelle Arbeitsvertrag mit festem Gehalt weiter an Bedeutung, unterschiedliche Formen der freien Mitarbeit mit ertragsabhängiger Entlohnung werden zunehmen. Die ertragsorientierten Entlohnungssysteme verändern die Allokation von Arbeitsplatz- und Ertragsrisiko⁴⁵. Während im traditionellen Arbeitsvertrag diese Risiken asymmetrisch verteilt sind, tauschen die Arbeitnehmer nun einen Teil des Arbeitsplatzrisikos gegen ein höheres Ertragsrisiko. Dabei stellen sich alle Beteiligten besser: Wegen des trade-offs zwischen beiden Risiken verringert sich für die Arbeitnehmer das gesamte Risiko. Die Arbeitgeber gewinnen ebenfalls, weil die Arbeitnehmer weniger oft die Unternehmung wechseln. Damit gehen aber die Kosten der Unternehmungen für Investitionen in Humankapital beträchtlich zurück. Die Fluktuationskosten werden bei einer Führungskraft auf 42.000 DM, bei einem Industriemeister immerhin noch auf 24.000 DM geschätzt⁴⁶.

45 Vgl. Klodt, H., R. Maurer und A. Schimmelpfennig, Tertiärisierung in der deutschen Wirtschaft, a.a.O., S. 74 - 75

46 Vgl. Franz, W., Arbeitsmarktökonomik. 3. Auflage. Berlin u.a. 1996, S. 134

Gegen Verhandlungen auf betrieblicher Ebene wird eingewandt, daß Konflikte, die bei Flächentarifen weitgehend außerhalb der Unternehmungen ausgefochten werden, in die Unternehmungen hineingetragen werden. Es ist unbestritten, daß dezentrale Tarifverhandlungen den Nachteil höherer Transaktions- und Verhandlungskosten haben. Dies zeigt sich etwa daran, daß in Ländern, in denen betriebliche Verhandlungen dominieren, in der Vergangenheit die Streikhäufigkeit höher war als in Ländern mit Flächentarifen. Der Grund ist einfach: Streiks sind für die Arbeitnehmer oft auch ein Mittel, um bei dezentralen Verhandlungen die wahre Ertragslage der Unternehmung zu erkunden⁴⁷. Dennoch steht das Transaktionskostenargument auf wackligen Beinen. Zum einen können zentrale Lohnverhandlungen den sozialen Frieden längerfristig nicht aufrechterhalten, weil sie die ökonomische Effizienz verringern und steigende Arbeitslosigkeit produzieren. Zum anderen verliert das Transaktionskostenargument in einer Welt raschen technologischen Wandels an Bedeutung. Die richtigen lohnpolitischen Anreize (Effizienzlohnprobleme) werden immer wichtiger. Diese lassen sich aber nur auf betrieblicher Ebene adäquat ausgestalten.

Dennoch sind Flächentarife nicht tot. Der Grund ist einfach: Es gibt auch in hochentwickelten Ländern nach wie vor Bereiche, die nicht oder noch nicht dem weltweiten Innovationswettbewerb ausgesetzt sind. Dies hat vor allem damit zu tun, daß diese Branchen ihre komparativen Vorteile bei der kapitalintensiven Produktion von standardisierten Massengü-

47 Vgl. Moene, K.O. u.a., Bargaining Structure and Economic Performance, in: R. Flanagan u.a. (Hrsg.), Trade Union Behaviour, Pay-Bargaining and Economic Behaviour. Oxford 1993, S. 104

tern verteidigen können. Diese Branchen mit einem relativ geringen Arbeitskostenanteil finden möglicherweise Flächentarife nach wie vor sinnvoll. Dies gilt vielleicht auch für die Bereiche, die vor allem für den heimischen Markt produzieren, also überwiegend im lokalen Wettbewerb stehen. Dieser Bereich ist größer als allgemein vermutet wird: Nur etwa ein Drittel aller Beschäftigten in Deutschland steht gegenwärtig im direkten internationalen Wettbewerb. Für die nicht im internationalen Wettbewerb befindlichen Bereiche mag es nach wie vor sinnvoll sein, auf transaktionskostensparende Flächentarife zu setzen, allerdings nicht zwangsweise, sondern auf freiwilliger Basis.

Dezentrale Tarifverhandlungen: Was ist konkret zu tun?

Die institutionellen Arrangements auf den Arbeitsmärkten sind offenkundig nicht mehr in der Lage, adäquat mit dem strukturellen Wandel fertig zu werden. Die arbeitsmarktpolitischen Regulierungen wie etwa die Regelungen des Kündigungsschutzes, die eingeführt wurden, um willkürliches und opportunistisches Verhalten im Einzelfall auszuschalten, haben sich zu einem Tarifkartell ausgewachsen, das den Staat, vor allem den Sozialstaat benutzt, um beschäftigungspolitische Verantwortung abzustreifen. Was not tut, ist offenkundig: Die negativen externen Effekte des Tarifkartells müssen internalisiert, die wirtschaftliche Situation der einzelnen Unternehmung und die Beschäftigungschancen spezifischer Gruppen von Arbeitnehmern stärker berücksichtigt werden. Der Schlüssel zum Erfolg liegt bei mehr individueller Vertragsfreiheit auf den Arbeitsmärkten und im Bereich des Sozialen. Mehr institutioneller Wettbewerb hilft, diesen Schlüssel auch umzudrehen.

Der institutionelle Wettbewerb läßt sich nicht aufhalten: Die ökonomischen Gesetzmäßigkeiten werden sich über kurz oder lang gegen (verbands-)politische Macht durchsetzen. Die zunehmende Verbands- und Tariffucht sind die Triebkräfte, die mit dazu beitragen, die überkommenen institutionellen Arrangements auf den Arbeitsmärkten auszutrocknen. Betriebliche Vereinbarungen weisen den Weg, auf dem die neue Ordnung entsteht. Es scheint so, als ob man die Hände in den Schoß legen und warten könnte, bis das Unvermeidliche eintritt. Die immer heterogeneren Interessen auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite destabilisieren das Tarifikartell zusehends⁴⁸. Der Trend zur effizienteren Lösung betrieblicher Tarifverhandlungen läßt sich nicht mehr umkehren. Die Strategie, die Dinge einfach laufen zu lassen, ist allerdings nicht sinnvoll. Es ist sowohl ökonomisch als auch politisch verlustreich, wenn Rechtslage und Rechtswirklichkeit immer weiter auseinanderfallen. Damit leiden nicht nur die Rechts- und Vertragssicherheit. Da die Tarifverträge ex post weniger stark binden, verringern sich auch ex ante die Anreize, vernünftige, flexible Tarifvereinbarungen zu treffen.

Die Tarifpartner haben fast 25 Jahre Zeit gehabt, die Verhältnisse auf den Arbeitsmärkten in Ordnung zu bringen. Sie haben es nicht getan, sondern die Macht, die ihnen die Tarifautonomie verschafft, zu Lasten der Arbeitslosen genutzt. Das verbandspolitische Interesse bietet wenig Anlaß zu hoffen, daß sich dies in absehbarer Zeit ändern wird. Wenn aber verbandspolitische Interessen institutionelle Innovationen auf den Arbeitsmärkten nur in ganz kleinen Schritten erlauben, ist es unabdingbar, verstärkt institutionellen Wettbewerb zuzulassen. Wettbewerb ist ein effizientes

48 Vgl. Berthold, N. und R. Fehn, Evolution von Lohnverhandlungssystemen, a.a.O., S. 86 - 88

Instrument, um Machtpositionen zu schleifen. Das gilt nicht nur für ökonomische und politische Märkte, es trifft auch für den institutionellen Wettbewerb zu. Die ökonomischen und politischen Verluste sprechen dafür, die bestehenden Ausnahmebereiche im institutionellen Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten unverzüglich abzubauen. Die unbefriedigende Lage zahlreicher Unternehmungen und arbeitsloser Arbeitnehmer ohne Hoffnung machen gesetzliche Öffnungsklauseln für den institutionellen Wettbewerb zu einem Gebot der Stunde. Die Zulassung von mehr institutionellem Wettbewerb ist ein Instrument der Notwehr der Benachteiligten des Tarifkartells.

Der institutionelle Wettbewerb soll den Akteuren auf den Arbeitsmärkten mehr vertragliche Freiheiten ermöglichen. Es gibt keinen Grund, individuelle und kollektive Arbeitsverträge rechtlich unterschiedlich zu behandeln. Die transaktionskostenökonomischen Schwierigkeiten einer Vielzahl individueller Arbeitsverträge sind bekannt, allerdings nicht unüberwindbar. Die teamorientierte Produktionsweise verringert den Anwendungsbereich effizienter individueller Arbeitsverträge weiter. Da die Arbeitnehmer schon heute, verstärkt aber in der Zukunft in wechselnden Teams produzieren, liegt es nahe, es unterschiedlichen Koalitionen von Mitarbeitern auf oder unterhalb der Unternehmungsebene zu ermöglichen, „tariffähig“ zu werden⁴⁹. Es ist denkbar, daß sich die Unternehmungsleitung mit dem Betriebsrat auf den Gebieten einigt, die für alle Arbeitnehmer einheitlich gere-

49 Vgl. Bickenbach, F. und R. Soltwedel, Produktionssystem, Arbeitsorganisation und Anreizstrukturen: Der Paradigmenwechsel in der Unternehmensorganisation und seine Konsequenzen für die Arbeitsmarktverfassung, in: D. Cassel (Hrsg.), 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Stuttgart 1998, S. 528

gelt werden müssen, wie etwa die Betriebsferien, ansonsten einzelne Gruppen von Arbeitnehmern eigenständige Vereinbarungen treffen. Die Möglichkeit solcher tariffähiger Koalitionen stärkt die positive Koalitionsfreiheit.

Die Tariffähigkeit unterschiedlicher Koalitionen von Mitarbeitern unterhalb der Unternehmungsebene ist zwar noch Zukunftsmusik, betriebliche Vereinbarungen sind allerdings das Problem der Gegenwart. Ein funktionsfähiger institutioneller Wettbewerb macht es notwendig, betriebliche Lösungen zuzulassen. Die Frage ist allerdings, wie konsequent man dabei vorgehen sollte. Die rigorose Lösung besteht darin, die Regelungssperre des § 77, 3 BVG ohne Wenn und Aber zu beseitigen. Das hätte zur Folge, daß der Arbeitskampf mit allen Konsequenzen auf der betrieblichen Ebene stattfindet. Die Einwände gegen eine solche Lösung sind bekannt: Es wird vermutet, daß es zum einen zu verstärkten Konflikten auf der betrieblichen Ebene kommt und sich zum anderen das Insider-Outsider-Problem sogar noch verschärft. Die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, daß hier ein Buhmann aufgebaut wird⁵⁰. Der Druck der Globalisierung und eine stärker ertragsabhängige Entlohnung verringern das betriebliche Konfliktpotential ganz erheblich. Dennoch, der Widerstand gegen die Abschaffung der Tarifvertragssperre ist gegenwärtig erheblich.

Wenn der betriebliche Weg ohne Netz und doppelten Boden zumindest gegenwärtig politisch noch nicht durchsetz-

50 Vgl. Soltwedel, R., Dezentrale Lohnfindung und gesamtwirtschaftliche Anpassungsfähigkeit, in: Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.), Lohnverhandlungssysteme und makroökonomische Wirkungen. Köln 1997, S. 29 - 30.

bar ist, bleibt nur ein anderer Pfad: Die Flächentarife geben zwar weiter den tariflichen Rahmen für die Arbeitszeit und die Entgelthöhe ab, auf betrieblicher Ebene kann allerdings davon abgewichen werden. Der Vorschlag besteht aus zwei Gruppen von Elementen: Zum einen wird der Spielraum für die Unternehmungen durch mehr institutionellen Wettbewerb erweitert; zum anderen werden die Beschäftigungsmöglichkeiten für spezifische Arbeitnehmergruppen verbessert. Der institutionelle Wettbewerb wird gestärkt, indem gesetzliche Öffnungsklauseln freiwillige Betriebsvereinbarungen ermöglichen. Die Arbeitnehmer können grundsätzlich sowohl in tarifgebundenen als auch in nicht-tarifgebundenen Unternehmungen mit qualifizierter Mehrheit darüber entscheiden, ob und wie sie vom Flächentarifvertrag abweichen wollen. Dabei sind neben dem Betriebsrat auch alle anderen Koalitionen von betrieblichen Arbeitnehmern „tariffähig“. Die Flächentarife sollten grundsätzlich die Option enthalten, daß hinsichtlich der Lohnhöhe auf Unternehmungsebene nach unten abgewichen werden kann, wenn sich Unternehmung und Betriebsrat auf eine bestimmte Beschäftigungshöhe verständigen oder die Entlohnung stärker an die Ertragslage der Unternehmung koppeln wollen.

Die Flächentarife werden daneben gegenwärtig durch ein eigenwillig ausgelegtes Günstigkeitsprinzip, die Dauer der Tarifgebundenheit und die Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung vom institutionellen Wettbewerb abgeschirmt. Damit besteht auch auf diesen Feldern ein erheblicher Korrekturbedarf. Günstig sollte alles das sein, was qualifiziert mehrheitlich den Vorstellungen der „tariffähigen“ Koalitionen entspricht. Das dürfte zur Folge haben, daß ein derart modifiziertes Günstigkeitsprinzip zumindest in Zeiten starker negativer exogener Schocks einen Bias zugunsten der Beschäftigung hat, sich allerdings von Unterneh-

mung zu Unternehmung unterscheidet. Wenn man den institutionellen Wettbewerb stärken will, muß man daneben auch dafür Sorge tragen, daß die Tarifverträge nicht zu lange nachwirken, wenn Unternehmungen den Arbeitgeberverband verlassen. Die Tarifgebundenheit sollte mit dem Austritt enden, allerdings solange nachwirken, bis sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf neue Vertragsbedingungen geeinigt haben. Die Möglichkeit, Arbeitsverträge für allgemeinverbindlich erklären zu lassen, entfällt, da dies bei ganz unterschiedlichen Vertragsinhalten nicht mehr möglich ist. Damit allerdings die Arbeitsplatzbesitzer auf betrieblicher Ebene nicht da fortfahren, wo sie bisher schon agieren, bei einer Lohn- und Tarifpolitik zu Lasten der Arbeitslosen, müssen gewisse staatliche Leitplanken eingezogen werden: Ein geringerer Kündigungsschutz und ein schärferer Wettbewerb auf Güter- und Kapitalmärkten sind Maßnahmen zugunsten der Arbeitslosen.

Es reicht nicht aus, den Spielraum für die Unternehmungen durch institutionellen Wettbewerb zu erweitern; notwendig sind auch Regelungen, die mit dazu beitragen, die Chancen der Beschäftigung für spezifische Arbeitnehmergruppen zu erhöhen. Der strukturelle Wandel bürdet vor allem den wenig qualifizierten Arbeitnehmern erhebliche Anpassungslasten auf. Da die Betriebsräte von qualifizierten Arbeitnehmern dominiert werden, ist es sinnvoll, alle Koalitionen von Arbeitnehmern „tariffähig“ zu machen. Das allein reicht allerdings nicht aus: Es muß auch möglich sein, daß sich Problemgruppen auf den Arbeitsmärkten, zu denen gering qualifizierte Arbeitnehmer zählen, durch eine produktivitätsorientierte Entlohnung wieder in den Arbeitsprozeß einklinken können. Erfolgreich ist eine solche Entlohnung allerdings nur, wenn die Leistungen des Sozialstaates nicht zu hoch ausfallen und anreizkompatibel sind. Nur dann besteht

für die arbeitslosen Arbeitnehmer überhaupt ein Anreiz, eine solche niedrig entlohnte Tätigkeit aufzunehmen. Eine Reform des Sozialstaates, die Arbeitseinkommen und -kosten entkoppelt, ist unabdingbar.

Alles in allem: Der Flächentarifvertrag ist nicht in der Lage, adäquat auf die Herausforderungen des strukturellen Wandels zu reagieren. Die Zeiten, in denen der industrielle Sektor dominierte, die Arbeitsmärkte relativ homogen waren und der Strukturwandel langsamer verlief, sind endgültig vorbei. Es gelingt dem Flächentarif deshalb auch nicht mehr, so auf die veränderten sektoralen und regionalen Bedingungen auf den Arbeitsmärkten zu reagieren, daß Arbeitslosigkeit nicht entsteht. Er gehört ins Museum der Industriegeschichte. Notwendig ist ein Lohnfindungsprozeß, der den viel heterogeneren Arbeitsmärkten mit einer größeren Differenziertheit und Flexibilität auch Rechnung trägt. Der Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen muß sinken, betriebsnäheren und individuelleren Formen der Tarifvereinbarungen gehört die Zukunft. Dezentralere Tarifverhandlungen verringern auch die Macht der Verbände und Gewerkschaften und damit den Einfluß auf den politischen Prozeß. Die Gefahr der Verwischung von beschäftigungspolitischer Verantwortung wird geringer, die Chancen von mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit nehmen zu.

3.2. Schritte zur Integration Arbeitsloser

Eine Lohn- und Tarifpolitik, die sich an den veränderten regionalen, sektoralen und qualifikatorischen Gegebenheiten des strukturellen Wandels orientiert, ist eine unverzichtbare Voraussetzung dafür, daß Arbeitslose möglichst schnell wieder in Arbeit und Brot kommen, Real- und Humankapital nicht endgültig entwertet werden und die Chancen für das

wirtschaftliche Wachstum erhalten bleiben. Die Chancen, daß die Tarifpartner eine solche Politik betreiben, sind allerdings unter den gegenwärtigen institutionellen Bedingungen nicht sehr groß: Das hat zum einen damit zu tun, daß die Lage auf den Arbeitsmärkten ein polit-ökonomisches Gleichgewicht ist, das mit den verbandspolitischen Interessen prächtig harmoniert. Die Anreize der Tarifpartner, ihre Politik neu zu orientieren, sind zum anderen auch deshalb gering, weil arbeitsmarkt- und sozialpolitische Regulierungen ebenso wie finanzielle Transfers des Sozialstaates eine solche Reaktion wenig lukrativ erscheinen lassen. Es ist deshalb notwendig, die Regulierungen und Transfers so umzugestalten, daß die Arbeitnehmer ihre berechtigten „Sicherheitsinteressen“ befriedigen können, ohne den strukturellen Wandel zu stark zu behindern.

Lockerer Kündigungsschutz: Hilfe für Arbeitslose

Es ist unbestritten: weltweit offenere Güter- und Faktormärkte beschleunigen den strukturellen Wandel. Die wirtschaftliche Unsicherheit aller, auch der Arbeitnehmer, nimmt zu, die Arbeitseinkommen schwanken stärker, die Nachfrage nach sozialer „Sicherheit“ steigt an. Wer allerdings in einer Gesellschaft mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung mehr „Sicherheit“ will, muß zunächst selbst dafür sorgen. Erst wenn eigene Anstrengungen nicht ausreichen, wenn weder die Familie noch private, gemeinnützige Organisationen effizient helfen können und auch Lösungen auf Kapital- und Versicherungsmärkten nicht befriedigen, ist der Sozialstaat gefordert, immer vorausgesetzt, er kann es besser. Die sozialpolitische Realität spricht allerdings eine andere Sprache. Die Arbeitnehmer erwarten, daß ihre steigende Nachfrage nach „Sicherheit“ zunächst vom Sozialstaat befriedigt wird, möglichst kostenlos. Der Sozialstaat versucht, die

Arbeitnehmer vor schwankenden Einkommen in der Phase der Erwerbstätigkeit vor allem mit zwei Instrumenten zu schützen: einem mengenorientierten, dem Kündigungsschutz, und einem preisorientierten, den Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Im einen Fall wird versucht, einen Einkommensverlust erst gar nicht entstehen zu lassen, im anderen, ihn durch finanzielle Transfers zu ersetzen.

Der gesetzliche Kündigungsschutz wurde eingeführt, um die Arbeitnehmer vor willkürlichen Entlassungen zu schützen. Das war der ökonomischen Effizienz zunächst eher zuträglich: Die Bereitschaft von Arbeitnehmern und Unternehmen, in betriebspezifisches Humankapital zu investieren, erhöhte sich. Die Arbeitnehmer zahlten die Versicherungsprämie, indem sie sich mit geringeren Lohnzuwächsen zufriedengaben. Das änderte sich in den späten 60er und frühen 70er Jahren grundlegend. Der Kündigungsschutz wurde stark ausgedehnt und die Sozialplanpflichten der Unternehmen erhöht. Das wurde zu einem Problem, weil die Arbeitnehmer immer weniger bereit waren, die steigenden Kosten des Kündigungsschutzes über eine zurückhaltende Lohnpolitik zu tragen. Die höheren Entlassungskosten stärkten die Marktmacht der Arbeitsplatzbesitzer. Die Arbeitsmärkte wurden inflexibler, einmal weil es den Unternehmen weniger möglich wurde, sich an die steigenden Anpassungslasten ab Mitte der 70er Jahre mit flexiblen Löhnen anzupassen, aber auch deshalb, weil der Anpassungskanal über die Kündigung von überzählig gewordenen Arbeitnehmern verstopft wurde.

Die Preisrigiditäten auf den Arbeitsmärkten werden durch Rigiditäten bei den Mengen ergänzt. Die Regelungen des Kündigungsschutzes entfalten ihre beabsichtigte Wirkung, ohne daß die Arbeitnehmer die eigentlich notwendige Versi-

cherungsprämie in Form geringerer Lohnzuwächse bezahlen, nur dann, wenn die Reallöhne nach unten inflexibel sind. Das läßt sich allerdings nur bei einem hohen Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen durchsetzen. Damit wird klar, daß strenge Regelungen des Kündigungsschutzes immer mit inflexiblen Reallöhnen und einer komprimierten Lohnstruktur einhergehen. Es liegt auf der Hand, daß die Unternehmungen bei diesem die Flexibilität erstickenden institutionellen Geflecht nicht mehr adäquat auf die Herausforderungen des strukturellen Wandels reagieren können. Der Weg der Anpassung über flexible Reallöhne und bewegliche sektorale und regionale Lohnstrukturen ist ihnen versperrt, der Notausstieg über Kündigungen blockiert. Die Anpassung kann somit in den vom Strukturwandel stark betroffenen Sektoren nur noch über Konkurse der Unternehmungen erfolgen. Die Zahl der Firmenzusammenbrüche ist zu hoch, Real- und Humankapital entwertet sich übermäßig stark. Der strukturelle Wandel wird künstlich verschärft, die allokativen Verluste, gemessen am Umfang der (Langzeit-) Arbeitslosigkeit, vor allem der wenig qualifizierten Arbeitnehmer, und geringerem wirtschaftlichen Wachstum sind erheblich. Weitere Wohlfahrtsverluste kommen hinzu: Da Arbeit zum quasi-fixen Faktor wird, versuchen die Unternehmungen ihn in wirtschaftlich günstigen Zeiten intensiver zu nutzen. Die hohe Zahl von Überstunden ist auch das Ergebnis eines strengen Kündigungsschutzes.

Eine Reihe von empirischen Untersuchungen kann diesen Befund für die 80er Jahre nicht bestätigen⁵¹. Das ist aus zwei

51 Vgl. Abraham, K. und S. Houseman, Does Employment Protection Inhibit Labor Market Flexibility?: Lessons from Germany, France and Belgium, in: R. Blank (Hrsg.), Social Pro-

Gründen nicht verwunderlich: Erstens verringert ein strengerer Kündigungsschutz nicht nur die Zahl der Entlassungen, wenn es wirtschaftlich abwärts geht, er macht die Unternehmungen auch vorsichtiger, wenn in Phasen wirtschaftlicher Aufschwünge entschieden werden muß, ob neue Arbeitnehmer eingestellt werden. Der Nettoeffekt ist unbestimmt, die Beschäftigungsschwankungen sind geringer. Zweitens beziehen sich diese empirischen Untersuchungen auf die 80er Jahre. In dieser Zeit haben sich aber die Regelungen des Kündigungsschutzes kaum mehr verändert. Der Einfluß eines veränderten Kündigungsschutzes auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung erscheint deshalb gering⁵². Die langfristigen Untersuchungen zeichnen allerdings ein anderes Bild: Länder mit einem strengeren Kündigungsschutz haben nicht nur geringere Wachstumsraten der Beschäftigung und steigende Raten der Arbeitslosigkeit, das Wachstum der Reallöhne ist eindeutig höher⁵³. Ein strengerer Kündigungsschutz stärkt die Machtposition der Arbeitsplatzbesitzer, Reallöhne und Lohnstrukturen werden inflexibel.

tection Versus Economic Flexibility - Is There a Trade-Off? Chicago 1994, S. 59 - 93; Blank, R. und R. Freeman, Evaluating the Connection between Social Protection and Economic Flexibility, in: R. Blank (Hrsg.), a.a.O., S. 21 - 41

52 Vgl. Addison, J.T. und W.St. Siebert, *Regulating European Labour Markets: More Costs Than Benefits?* London 1999, S. 67 - 70

53 Vgl. Scarpetta, S., *Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A cross-country study.* OECD Economic Studies, 26 (1996), S. 43 - 98; Bertola, G., *Microeconomic Perspectives on Aggregate Labour Markets*, in: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labour Economics*, Vol. 3. Amsterdam 1999

Der gegenwärtige Kündigungsschutz ist reformbedürftig. Es liegt nahe, eine unternehmensinterne Lösung anzustreben: Arbeitnehmer und Arbeitgeber einigen sich auf Unternehmensebene, die Nachfrage der risikoscheuen Arbeitnehmer nach einem relativ stetigen Arbeitseinkommen zu befriedigen. Da Unternehmungen weniger risikoscheu sind als Arbeitnehmer, leichteren Zugang zum Kapitalmarkt haben und das Problem des „moral hazard“-Verhaltens der Arbeitnehmer wegen der engen Produktionsbeziehungen zwischen den Vertragspartnern besser in den Griff bekommen, sind Unternehmungen grundsätzlich in der Lage, diesen Schutz anzubieten. Der Arbeitsvertrag besteht dann aus zwei Bestandteilen: einem Anstellungs- und einem Versicherungsvertrag⁵⁴. Die „Prämie“ der Arbeitnehmer besteht darin, daß sie in Zeiten guter wirtschaftlicher Entwicklung den Verteilungsspielraum nicht voll ausschöpfen. Die „Leistung“ der Unternehmung zeigt sich darin, daß sie den Arbeitnehmern unabhängig von der wirtschaftlichen Lage einen festen Lohnsatz und eine sichere Beschäftigung bietet. In Zeiten schlechter wirtschaftlicher Entwicklung stockt die Unternehmung deshalb den marginalen Beitrag der Arbeitnehmer zum Output um die vereinbarte Versicherungsleistung auf.

Ein solcher Bestandsschutz, der dezentral auf der Ebene der Unternehmungen organisiert wird, ist nur bei betrieblichen Tarifverhandlungen möglich. Er wäre damit ein weiterer wichtiger Baustein eines institutionellen Arrangements, das notwendig ist, um adäquat auf die Herausforderungen des strukturellen Wandels zu reagieren. Die Schwierigkeiten sind allerdings erheblich. Die Unternehmungen sind zwar grund-

54 Vgl. Stiglitz, J., Theories of Wage Rigidity, in: J.L. Butkiewicz u.a. (Hrsg.), Keynes' Economic Legacy. New York u.a. 1986, S. 156 - 157

sätzlich bereit, allen Arbeitnehmern einen Versicherungsvertrag anzubieten, wenn nur die entsprechenden Prämien bezahlt werden. Die Versicherungsprämien werden aber bei den höher qualifizierten Arbeitnehmern vergleichsweise günstig und bei den weniger qualifizierten relativ hoch sein. Der Grund liegt darin, daß die Unternehmungen versuchen, die Erträge aus den von ihnen vorgenommenen Investitionen in betriebsspezifisches Humankapital zu sichern und neue Investitionen bei einem häufigeren Wechsel des Arbeitsplatzes zu vermeiden. Die weniger qualifizierten Arbeitnehmer stehen damit vor einem zumindest kurzfristig nicht lösbaren Dilemma: Entweder sie entrichten relativ hohe Prämien, die einen weitreichenden Bestandsschutz sichern oder sie nehmen eine höhere Arbeitslosigkeit in Kauf.

Ein weit schwierigeres Problem entsteht, weil weder Arbeitnehmer noch Arbeitgeber die Wahrscheinlichkeitsverteilung der zukünftigen wirtschaftlichen Ereignisse kennen. Die für eine effiziente Absicherung von Risiken notwendigen Risikowahrscheinlichkeiten lassen sich so nicht ermitteln. Damit nicht genug: Ein effizienter Risikoausgleich ist bei einer Versicherungslösung, die auf Unternehmensebene organisiert wird, weder bei zyklischen Störungen noch bei strukturellen Veränderungen möglich. Selbst bei zyklischen Schwankungen können die Unternehmungen allenfalls einen eingeschränkten Bestandsschutz anbieten: Während bei moderaten zyklischen Schwankungen der Schutz vor Entlassungen vollständig sein kann, wird sich die Unternehmung bei unvorhergesehenen starken wirtschaftlichen Störungen vorbehalten, einen Teil der Arbeitnehmer faktisch nach bestimmten Senioritätsregeln temporär zu entlassen, wobei ihnen möglicherweise zugesichert wird, sie bei besserer wirtschaftlicher Entwicklung wieder einzustellen. Es liegt auf der Hand, daß die Unternehmungen bei strukturellem

Wandel keinen wirksamen Bestandsschutz garantieren können. Ein effizienter Risikoausgleich ist nur möglich, wenn die wirtschaftlichen Risiken unterschiedlich oder zumindest unterschiedlich intensiv sind. Davon kann aber bei einer unternehmensinternen Lösung keine Rede sein^{55,56}.

Ein auf Unternehmensebene angesiedelter Bestandsschutz hat zwar einen gewissen Charme, effizient organisierbar ist er zumindest gegenwärtig noch nicht. Das wäre erst denkbar, wenn ausreichende Möglichkeiten der Rückversicherung bestünden. Die sind aber zumindest im Augenblick noch nicht in Sicht. Notwendig sind deshalb kleinere Lösungen, die den gegenwärtigen Kündigungsschutz auflockern, das „Restrisiko“ der Arbeitslosigkeit aber der Arbeitslosenversicherung aufbürden. Das Problem des Kündigungsschutzes ist bekannt: Er sollte die Arbeitnehmer vor der Marktmacht der Arbeitgeber schützen, tatsächlich privilegiert er die Arbeitsplatzbesitzer zu Lasten der Beschäftigungschancen der Arbeitslosen. Ein besonderes Problem besteht darin, daß die gegenwärtige Rechtsprechung der Arbeitsgerichte dem Individualschutz des betroffenen Arbeitnehmers absolute Priorität einräumen⁵⁷. Diese auf den Einzelfall ausgerichtete Recht-

55 Es verwundert deshalb nicht, daß bei den gegenwärtigen Regelungen des Kündigungsschutzes betriebsbedingte Kündigungen zulässig sind. Das Restrisiko eines nicht vollständigen Bestandsschutzes trägt nicht der Arbeitgeber, sondern die staatlich organisierte Arbeitslosenversicherung

56 Dieses Problem kann auch der Vorschlag von Bundeswirtschaftsminister Müller nicht lösen, der den Arbeitgeberanteil zur Arbeitslosenversicherung durch ein Lohnfortzahlungsgesetz ersetzen will

57 Vgl. Bertola, G., T. Boeri und S. Cazes, *Employment Protection and Labour Market Adjustment in some OECD Countries: Evolving Institutions and Variable Enforcement*, mimeo

sprechung läßt keinen Raum für gesamtwirtschaftliche Erwägungen. Das dominierende Richterrecht schafft auf diesem Gebiet zusätzliche Rechtsunsicherheit. Die Folge ist ein regelrechter Abfindungshandel. Es liegt am Gesetzgeber klarzustellen, wann genau Kündigungen rechtmäßig sind. Das reicht allerdings nicht aus: Er muß auch die bei betriebsbedingten Kündigungen einzuhaltenden Kriterien konkretisieren und verringern. Damit wäre ein wichtiger Schritt getan, der es möglich macht, daß auch dem gesamtwirtschaftlichen Interesse an einem hohen Beschäftigungsstand wieder mehr Gewicht zukommt.

Es geht nicht darum, den Kündigungsschutz abzuschaffen, sondern ihn effizienter zu gestalten. Der Schutz vor willkürlichen Kündigungen erhöht nicht nur die Effizienz, es entspricht wohl auch den gesellschaftlichen Wertvorstellungen, bei betriebsbedingten Kündigungen betriebliche gegen soziale Aspekte abzuwägen⁵⁸. Beides spricht für einen Kündigungsschutz. Kleine Unternehmungen können sich aber in Zeiten wirtschaftlicher Krisen nur über betriebsbedingte Kündigungen anpassen; im Gegensatz zu großen Unternehmungen sind für sie unternehmensinterne Umsetzungen kein wirksames Instrument. Es war deshalb unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigung durchaus sinnvoll, daß die alte Bundesregierung im Jahre 1996 die Regelungen des Kündigungsschutzes reformierte, indem sie nicht nur Unternehmungen mit bis zu 5 Mitarbeitern, sondern auch solche mit bis zu 10 Mitarbeitern vom gesetzlichen Kündigungsschutz befreite. Kleinere Unternehmungen sind nicht nur häufig überdurchschnittlich innovativ, sie sind auch einer der stärksten Motoren der Beschäftigung. Es ist deshalb notwendig,

58 Vgl. Deregulierungskommission, Marktöffnung und Wettbewerb - Zweiter Bericht: Der Arbeitsmarkt. Bonn 1991

den Fehler, den die neue Bundesregierung gemacht hat, indem sie die Reform des Kündigungsschutzes wieder zurücknahm, im Interesse der Beschäftigung umgehend zu korrigieren.

*Mebr Äquivalenz in der Arbeitslosenversicherung:
Weniger Hemmnisse im strukturellen Wandel*

Der für einen reibungsloseren strukturellen Wandel wünschenswerte Weg eines dezentral zwischen Arbeitnehmern und Unternehmungen ausgehandelten Bestandsschutzes ist zumindest gegenwärtig nicht gangbar. Wenn man die Nachfrage der Arbeitnehmer nach einem stetiger verlaufenden Arbeitseinkommen dennoch befriedigen will, ohne einen allzu großen allokativen Flurschaden anzurichten, ist zweierlei notwendig: Ein gesetzlich vorgeschriebener Kündigungsschutz ist auch in Zukunft erforderlich, allerdings in abgespekter Form. Er sollte eher die Funktion einer Mindestsicherung haben, betriebsbedingte Kündigungen müssen leichter als bisher möglich sein. Den Arbeitnehmern verbleibt ein nicht unerhebliches „Restrisiko“, arbeitslos zu werden, das sie allerdings über eine vernünftige Lohn- und Tarifpolitik erheblich verringern können. Dieses Risiko muß zum anderen über eine staatlich organisierte, allerdings grundsätzlich reformierte Arbeitslosenversicherung abgefangen werden. Eine Reform ist dringend notwendig, behindert die gegenwärtige Arbeitslosenversicherung doch den strukturellen Wandel, weil sie von allen auf den Arbeitsmärkten agierenden Akteuren benutzt wird, beschäftigungspolitische Lasten auf Dritte abzuladen.

Die gegenwärtige, staatlich organisierte Arbeitslosenversicherung ist denkbar schlecht geeignet, den Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft problemlos zu

bewältigen. Die Arbeitslosenversicherung wurde ursprünglich geschaffen, um die Arbeitnehmer gegen die materiellen Folgen zeitlich begrenzter Arbeitslosigkeit im Zuge des Arbeitsplatzwechsels abzusichern. Das eigentliche Problem auf den Arbeitsmärkten wurde in zyklischen Schwankungen gesehen. Das gegenwärtige Hauptproblem auf den Arbeitsmärkten ist allerdings struktureller Natur. Es geht heute weniger darum, temporäre Einkommensverluste zu kompensieren und die Arbeitseinkommen im Zeitablauf zu verstetigen, als vielmehr darum, Anreize für die Arbeitslosen zu setzen, das im Zuge des strukturellen Wandels obsolet gewordene Humankapital zu ersetzen oder neues, marktverwertbares zu erwerben. Eine wesentliche Aufgabe einer Arbeitslosenversicherung in Zeiten sektoraler Strukturbrüche und einer stark schrumpfenden Nachfrage nach einfacher Arbeit besteht darin, Arbeitslose zu Ersatz- und Neuinvestitionen in Humankapital anzuhalten.

Diese Aufgabe erfüllt die Arbeitslosenversicherung gegenwärtig nicht oder nur unbefriedigend, sie behindert den sektoralen Strukturwandel. Das zeigt sich am deutlichsten bei den am stärksten davon Betroffenen, den gering qualifizierten Arbeitnehmern. Die an die Verdienste im industriellen Sektor gekoppelten Transfers legen die Latte der Einkommensansprüche im Dienstleistungssektor relativ hoch. Da die Einkommen für einfache Arbeit in der Industrie über denen im Bereich gebundener Dienstleistungen liegen, ist es für arbeitslos gewordene, wenig qualifizierte Arbeitnehmer rational, vor den Toren des industriellen Sektors auf einen neuen, gut bezahlten Arbeitsplatz zu warten. Diese Hoffnung erfüllt sich in den meisten Fällen allerdings nicht; der Weg in die Langzeitarbeitslosigkeit ist vorgezeichnet. Die arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer können diesem Schicksal nur entkommen, wenn sie auf den Rückgang ihrer Pro-

duktivität angemessen reagieren, indem sie entweder billiger oder besser werden. Die Arbeitslosenversicherung behindert beide Wege. Die hohe Lohnersatzrate verhindert adäquate, flexible qualifikatorische Lohnstrukturen und damit ein Niedriglohnsegment. Da auf diese Weise keine neuen Beschäftigungsmöglichkeiten für arbeitslos gewordene Arbeitnehmer geschaffen werden, können sie auch nicht in neues, marktverwertbares Humankapital investieren.

Die Lage der gering qualifizierten Arbeitnehmer macht das eigentliche Problem deutlich, mit dem die Arbeitslosenversicherung zu kämpfen hat, das „moral hazard“-Verhalten aller Beteiligten. Die veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten und der institutionelle Rahmen der Arbeitslosenversicherung, die Höhe der Lohnersatzrate, die Dauer des Bezugs von Leistungen und die Zumutbarkeitskriterien, haben dazu beigetragen, das „moral hazard“-Verhalten von Arbeitnehmern, Unternehmungen und Tarifpartnern zu stärken. Dieses Verhalten äußert sich zum einen darin, daß der Anspruch der Arbeitnehmer auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung nicht nur häufiger zum Versicherungsfall führt, sondern auch die Dauer der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz verlängert („individuelles moral hazard“). Daneben können die Leistungen der Arbeitslosenversicherung zum anderen bewirken, daß die Unternehmungen in Phasen weniger guter wirtschaftlicher Entwicklung schneller und häufiger zum Mittel der Entlassung greifen und viel weniger bereit sind, Arbeitnehmer zu „horten“ („externes moral hazard“). Schließlich schaffen die Leistungen der Arbeitslosenversicherung auch für die Gewerkschaften verstärkt Anreize zu einer aggressiveren Lohnpolitik, weil sie zumindest einen Teil der beschäftigungspolitischen Folgen ihres lohnpolitischen Tuns externalisieren können („kollektives moral hazard“).

Dieses Problem der versicherungsinduzierten Arbeitslosigkeit ließe sich, wenn schon nicht ganz aus der Welt schaffen, so doch erheblich vermindern, wenn sich private Versicherer darum kümmern würden, die Arbeitnehmer gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit abzusichern. Das „individuelle moral hazard“ könnten sie in den Griff bekommen, indem sie die Prämien ex ante nach den individuellen Risiken und ex post nach der Häufigkeit der tatsächlich eingetretenen Risikofälle differenzieren. Dem „externen moral hazard“ wäre beizukommen, wenn man die Prämien der Arbeitgeber nach der individuellen Entlassungshäufigkeit der Unternehmungen staffeln, die Unternehmungen per Gesetz zu Vertragspartnern der Versicherungen machen oder sie, wie etwa in den USA, die Versicherungsbeiträge allein entrichten ließe. Das „kollektive moral hazard“ wäre bei einer privaten Versicherungslösung deshalb von geringerer Bedeutung, weil die ex ante- und ex post-Differenzierung der Prämien für die Arbeitnehmer einen Anreiz schaffen würde, auf eine Lohnpolitik der Gewerkschaften hinzuwirken, die das Risiko der Arbeitslosigkeit zumindest nicht erhöht.

Das Instrument der Privatisierung der Arbeitslosenversicherung läßt sich allerdings gegenwärtig nicht einsetzen, um „moral hazard“ zu disziplinieren, handelt es sich beim Risiko der Arbeitslosigkeit doch um ein nicht oder nur schwer versicherbares Risiko. Eine private Versicherung kann den einzelnen Arbeitnehmer gegen die materiellen Risikofolgen der Arbeitslosigkeit nur absichern, wenn es ihr gelingt, einen Risikoausgleich unter den Versicherten herbeizuführen. Das ist aber nur möglich, wenn die Risikoquellen weitgehend voneinander unabhängig sind und sich die unterschiedlichen Risikointensitäten in etwa ausgleichen. Im Falle des Risikos der Arbeitslosigkeit lassen sich die materiellen Risikofolgen aber nicht oder nur sehr bedingt diversifizieren, da die

Risikoquellen zumindest bei gesamtwirtschaftlicher Arbeitslosigkeit nicht unabhängig voneinander und die Risikointensitäten weitgehend identisch sind. Es spricht somit einiges dafür, die Arbeitslosenversicherung gegenwärtig noch nicht in die privatwirtschaftliche Unabhängigkeit zu entlassen; sie bedarf weiterhin eines organisatorischen staatlichen Rahmens.

Die staatlich organisierte Arbeitslosenversicherung muß allerdings so umgebaut werden, daß die Fehlanreize für Arbeitnehmer, Unternehmungen und Gewerkschaften verringert, Löhne und Lohnstrukturen flexibler und die Arbeitnehmer mobiler werden. In dieser Hinsicht kann man von privaten Versicherungslösungen lernen. Das A und O einer solchen Reform besteht darin, eine stärkere Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen herzustellen. Es sind mehrere Korrekturen der gegenwärtigen institutionellen Struktur notwendig: Eine erste Korrektur besteht darin, die Versicherungspflicht auf eine Mindestsicherung in Höhe der Sozialhilfe zu beschränken. Damit wäre ein erster Schritt getan, das Fehlverhalten arbeitslos gewordener Arbeitnehmer besser in den Griff zu bekommen. Gegenwärtig haben vor allem gering qualifizierte Arbeitslose erhebliche Anreize, der Arbeitslosenversicherung länger als notwendig auf der Tasche zu liegen. Der Grund ist einfach: Sowohl das Arbeitslosengeld als auch die Arbeitslosenhilfe orientieren sich am zuletzt erzielten Arbeitseinkommen. Diese Transfers können vor allem dann höher als das auf den Arbeitsmärkten erzielbare Einkommen liegen, wenn der Arbeitnehmer zuvor eine einfache Tätigkeit im industriellen Bereich verrichtet hat und nun einen Arbeitsplatz im Bereich der Dienstleistungen suchen muß, wo seine Produktivität geringer ausfällt, weil vor allem die Arbeitsplätze für gebundene Dienstleistungen weniger realkapitalintensiv sind.

Eine zweite Korrektur betrifft die Arbeitslosenhilfe. Sie ist eine Fehlkonstruktion und sollte abgeschafft werden. Die Arbeitslosenhilfe wird nicht über Beiträge der Versicherten, sondern über Steuern finanziert. Ihre Leistungen gaukeln einen Versicherungsanspruch vor, indem sie an das zuletzt verdiente Nettoeinkommen anknüpfen. Trotz Bedürftigkeitsprüfung ist es möglich, mehr als den Sozialhilfesatz zu erhalten; darüber hinaus wird sie zeitlich faktisch unbegrenzt gewährt. Die Fehlanreize, die von einer so ausgestalteten steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe ausgehen, liegen auf der Hand: Nicht nur die Anreize der arbeitslosen Arbeitnehmer, wieder eine Beschäftigung aufzunehmen, werden geschmälert, sie eröffnet auch den Tarifpartnern denkbar gute Möglichkeiten, beschäftigungspolitische Lasten auf eine breitere Klientel als die Arbeitnehmer, nämlich die Steuerzahler abzuwälzen. Das alles spricht dafür, die Arbeitslosenhilfe ganz abzuschaffen. Wer nach Ablauf des Arbeitslosengeldes noch immer keine Beschäftigung gefunden hat, ist kein Versicherungs-, sondern ein Sozialfall. Das sollte den Betroffenen auch bewußt gemacht werden, um sie verstärkt anzuhalten, nach einem Arbeitsplatz zu suchen.

Die dritte Korrektur muß darin bestehen, das Fehlverhalten von Arbeitnehmern, Unternehmungen und Tarifpartnern einzudämmen und damit das Risiko der Arbeitslosigkeit zu verringern. Es gilt also, die Anreize so zu verändern, daß individuelles, unternehmerisches und gewerkschaftliches Fehlverhalten weniger wahrscheinlich wird. Damit liegt es auf der Hand, alle drei Gruppen an den von ihnen verursachten finanziellen Lasten zu beteiligen und auch innerhalb der Gruppen dafür zu sorgen, daß die Beiträge stärker äquivalenzorientiert ausgestaltet werden. Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sollten nominell nicht mehr wie bisher von zwei, sondern von allen drei beteiligten Akteuren

auf den Arbeitsmärkten aufgebracht werden: den Arbeitnehmern, den Unternehmungen und den Gewerkschaften. Vor allem die gewerkschaftliche Zuschußpflicht zur Arbeitslosenversicherung würde die lohn- und tarifpolitischen Eskapaden der Gewerkschaften in Grenzen halten. Die Reallöhne würden nicht nur gesamtwirtschaftlich, sondern auch auf den sektoralen, regionalen und beruflichen Teilarbeitsmärkten flexibler.

Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sollten auch in den jeweiligen Gruppen stärker danach differenziert werden, wer wieviel zur Arbeitslosigkeit beiträgt. Das individuelle Fehlverhalten der Arbeitnehmer ließe sich verringern, wenn sich Beiträge und Leistungen stärker entsprechen. Die Elemente der inter-personellen Umverteilung in der Arbeitslosenversicherung müssen verringert werden. Der Gedanke der Äquivalenz wird auch gestärkt, wenn die Beiträge nach dem individuellen Risiko arbeitslos zu werden – wie Beruf, Sektor, Region oder Dauer vergangener Arbeitslosigkeit –, differenziert werden und die Arbeitnehmer zwischen verschiedenen Tarifen wählen können. Entscheiden sich die Arbeitnehmer etwa für geringere Leistungen bei Umschulung, Fortbildung oder Arbeitsbeschaffung und/oder härtere Zumutbarkeitskriterien und Karenztage, müssen sie auch geringere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zahlen. Der Anreiz, länger als unbedingt notwendig arbeitslos zu bleiben, geht zurück, die Erwartungen an die Lohn- und Tarifpolitik werden realistischer, die qualifikatorische Lohnstruktur differenziert sich stärker, die berufliche Mobilität der Arbeitnehmer nimmt zu, die Arbeitslosigkeit geht zurück.

Dem unternehmerischen Fehlverhalten könnte durch stärker differenzierte Beitragssätze in der Gruppe der Unternehmungen entgegengewirkt werden. Die Versuchung der Un-

ternehmungen, weniger auf eine stabile Beschäftigung zu setzen und in wirtschaftlich ungünstigeren Zeiten weniger Arbeitnehmer zu „horten“, sondern ihnen schneller zu kündigen, wird kleiner, wenn die Beitragssätze der einzelnen Unternehmungen auch von deren Entlassungsverhalten abhängen. Ein solches „experience rating“ verändert nicht nur das Entlassungsverhalten der Unternehmungen⁵⁹ und erhält ihnen so betriebsspezifisches Humankapital, das ihnen sonst möglicherweise verlorengeliebt, weil es in der Zeit der temporären Arbeitslosigkeit zur Konkurrenz abwandert. Ein „experience rating“ trägt auch mit dazu bei, daß sich nicht nur die sektoralen, sondern auch die unternehmensspezifischen Beitragssätze stärker differenzieren. Damit findet die bisherige Subventionierung niedergehender durch aufblühende Unternehmungen und Sektoren⁶⁰ ein Ende, die allokativen Verzerrungen verschwinden, die Anreize von Arbeitnehmern und Unternehmungen zu wandern nehmen zu, der sektorale strukturelle Wandel beschleunigt sich.

Die Einführung eines „experience rating“ in der Arbeitslosenversicherung sollte allerdings institutionelle Verflechtun-

59 Vgl. Feldstein, M., Temporary Layoffs in the Theory of Unemployment, in: *Journal of Political Economy*, 84 (1976), S. 937 - 957

60 Die Einführung eines „experience rating“ in Deutschland würde dazu führen, daß die Subventionszahlungen der Sektoren Energie, Staat und Dienstleistungen vor allem zugunsten des Baugewerbes, des Handels und Verkehrs und der Land- und Forstwirtschaft ein Ende hätte. Auch die Quersubventionierung der kleinen und kleinsten durch die mittleren und großen Unternehmungen würde beendet werden. Vgl. Genosko, J., G. Hirte und R. Weber, Quersubventionierung in der Arbeitslosenversicherung, in: *Wirtschaftsdienst*, 79 (1999), S. 44 - 49

gen berücksichtigen. Es wäre erstens kontraproduktiv, wenn man zusätzlich zum strengen Kündigungsschutz ein „experience rating“ einführen würde. Die bestehende mengenmäßige Unbeweglichkeit der Arbeit würde nicht abgebaut, die finanziellen Belastungen der Unternehmungen nähmen zu, für die Beschäftigung wäre nichts gewonnen, ganz im Gegenteil. Ein „experience rating“ in der Arbeitslosenversicherung muß mit einem Abbau des traditionellen Kündigungsschutzes einhergehen. Ein zweites muß bedacht werden: Teilt man die Unternehmungen nach Risikoklassen ein, müssen unterschiedlich hohe Beitragssätze bezahlt werden, die fehlende Quersubventionierung beschleunigt den strukturellen Wandel. Wenn man den Unternehmungen und Arbeitnehmern in den niedergehenden Bereichen die Möglichkeit einräumen will, über differenzierte und flexible Löhne Zeit zu kaufen, um sich besser an den unvermeidlichen strukturellen Wandel anzupassen, sind dezentrale, betriebliche Lohn- und Tarifverhandlungen unabdingbar. Stärker risikoäquivalente Beiträge in der Arbeitslosenversicherung sind nur bei einem lockereren Kündigungsschutz und dezentraleren Lohnverhandlungen sinnvoll.

Die politisch schwierigste Aufgabe besteht allerdings darin, die Gewerkschaften zu Zahlungen an die Arbeitslosenversicherung zu verpflichten. Die direkte Beteiligung der Gewerkschaften an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung internalisiert zumindest einen Teil der bisherigen lohn- und tarifpolitischen externen Effekte. Die beschäftigungspolitische Verantwortung läßt sich allerdings noch klarer zuordnen, wenn die gewerkschaftlichen Beiträge nach Unternehmungen, Sektoren und Regionen differenziert werden. Die Quersubventionierungen zwischen Unternehmen, Sektoren und Regionen, die bei gleichen Beitragssätzen entsteht, hätten ein Ende. Wo in Unternehmungen, sektoral oder

regional, die Arbeitslosigkeit höher ist, sind es auch die Beiträge. Die Budgetrestriktion der Gewerkschaften wird gehärtet, ihr Anreiz geht zurück, eine Lohn- und Tarifpolitik zu verfolgen, die unternehmerische, sektorale und regionale Besonderheiten nur unzureichend berücksichtigt. Damit steigt die Chance, daß auch Teilarbeitsmärkte besser geräumt werden.

Der Vorschlag einer solchen Umgestaltung der Arbeitslosenversicherung hat noch einen weiteren Vorteil. Die Gruppe der Arbeitgeber würde nominell nur $1/3$, die Gruppe der Arbeitnehmer nominell $2/3$ der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung leisten. Das ist eine Entwicklung, die in die richtige Richtung geht, weil sie klarmacht, daß es auch in der Arbeitslosenversicherung keinen „free lunch“ gibt. Die Nachfrage der Arbeitnehmer nach mehr sozialer Sicherheit, in diesem Falle in Form eines stetigeren Arbeitseinkommens, ist für sie nicht umsonst. Wer mehr Schutz will, kann ihn haben, muß allerdings auch dafür bezahlen. Die Möglichkeit von Arbeitnehmern, Unternehmungen und Gewerkschaften Zeit zur Anpassung an die neuen Gegebenheiten zu kaufen, ist allerdings nur gegeben, wenn auf betrieblicher Ebene verhandelt wird. Damit finden sich Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände auch in diesem Falle wieder in einem Boot: Aus organisationspolitischem Interesse haben beide kein großes Bedürfnis nach einer solchen Umgestaltung der Arbeitslosenversicherung.

*Institutionelle arbeitsmarkt- und sozialpolitische Innovationen:
Wege aus der Verflechtungsfalle*

Eine dezentrale Lohn- und Tarifpolitik, ein betrieblich vereinbarter Kündigungsschutz und eine stärker äquivalenzorientierte Arbeitslosenversicherung können helfen, besser mit

den arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen des strukturellen Wandels fertig zu werden. Eine so umgestaltete institutionelle Trias verschafft, wenn sie denn in die Tat umgesetzt wird, den Arbeitnehmern und Unternehmungen wieder etwas Luft zum Atmen, weil sie ihnen erlaubt, auf die Herausforderungen mit flexiblen Löhnen und Lohnstrukturen zu reagieren. Damit kaufen sie Zeit, sich umzustrukturieren, an das Unvermeidliche anzupassen: Die Unternehmer müssen neue Betätigungsfelder in anderen Sektoren suchen, neues Realkapital aufbauen, möglicherweise müssen sie sich auch regional bewegen; den Arbeitnehmern bleibt langfristig keine andere Wahl, als sich beruflich, sektoral und möglicherweise auch regional zu verändern. Die Arbeitnehmer stehen nicht nur vor der Aufgabe, obsolet gewordenenes Humankapital zu ersetzen und neues zu erwerben, sie müssen auch räumlich mobil sein. Damit stellt sich die Frage, welche arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Veränderungen notwendig sind, um diesen unvermeidlichen Prozeß zu beschleunigen.

Die Hauptleidtragenden des strukturellen Wandels sind die wenig qualifizierten Arbeitnehmer. Auch die neue institutionelle Trias kann deren Hauptproblem, ein zu geringer Bestand an marktverwertbarem Humankapital, nicht lösen. Die Höhe der Sozialhilfe ist das eigentliche Hindernis, um mit den negativen Folgen des strukturellen Wandels für einfache Arbeit fertig zu werden. Die gegenwärtige Form der Sozialhilfe gibt den arbeitslos gewordenen Arbeitnehmern kaum Anreize, wieder eine Arbeit aufzunehmen und in marktverwertbares Humankapital zu investieren. Das wäre aber der beste Weg, den Verlust an Humankapital auszugleichen, das durch den strukturellen Wandel obsolet geworden ist. Es muß nach Wegen gesucht werden, die Arbeitslosen aus der

Falle der Arbeitslosigkeit, die sich relativ schnell auch zu einer „Armutsfalle“ entwickelt, zu befreien.

Es ist eine ökonomische Binsenweisheit, Arbeit wird nur beschäftigt, wenn sie produktivitätsorientiert entlohnt wird. Das gilt auch für einfache Arbeit. Ein Mehr an Beschäftigung für gering qualifizierte Arbeitnehmer ist nur möglich, wenn ein Niedriglohnsegment installiert wird. Die Vorteile einer solchen Lösung liegen auf der Hand: Die Arbeitslosigkeit unter den gering qualifizierten Arbeitnehmern würde drastisch zurückgehen. Mindestens ebenso wichtig ist allerdings, daß diese Arbeitnehmer wieder eine Chance erhielten, die notwendigen Ersatzinvestitionen in marktverwertbares Humankapital vorzunehmen. Die dann beschäftigten Arbeitnehmer haben im Gegensatz zu den gegenwärtig arbeitslosen Arbeitnehmern ohne Hoffnung auf Beschäftigung überhaupt erst die Möglichkeit, höhere Arbeitseinkommen zu erzielen. Die Nachteile einer marktlichen Lösung sind ebenfalls bekannt: Das Ende der Gleichheit wird eingeläutet, die Armut nimmt zu, soziale Spannungen steigen, die Kriminalität erhöht sich⁶¹, die Akzeptanz der marktwirtschaftlichen Ordnung geht zurück. Das alles sagen zumindest die Kritiker einer marktlichen Lösung auf den Arbeitsmärkten, indem sie auf die Verhältnisse in den USA verweisen.

Es ist allerdings auch so, daß Deutschland nicht die USA ist. Die Armut würde nicht in dem Maße wie in den USA ansteigen, die Einkommensungleichheit wesentlich geringer ausfallen. Die Gründe sind offenkundig: Erstens ist die Ausbildung in Schule und Beruf in Deutschland nicht nur

61 Vgl. Freeman, R., The Limits of Wage Flexibility to Curing Unemployment, in: Oxford Economic Review of Economic Policy, 11 (1995), S. 63 - 72

besser als in den USA, sie umfaßt auch wesentlich breitere Schichten unter den Jugendlichen. Vor allem die deutsche berufliche Ausbildung ist offenkundig der amerikanischen überlegen⁶². Das hat zweierlei zur Folge: Zum einen ist die Produktivität der untersten 20 % der Qualifikationen in Deutschland etwa doppelt so hoch wie in den USA⁶³. Das mögliche Problem der „working poor“ ist nicht mit dem in den USA vergleichbar. Zum anderen ist das Humankapital in Deutschland wesentlich gleichmäßiger zwischen den Individuen verteilt als in den USA. Der Grad der Einkommensungleichheit wäre also wesentlich geringer, wenn man stärker auf eine produktivitätsorientierte Entlohnung über alle Qualifikationsstufen hinweg setzte. Ein zweites kommt hinzu: Die Möglichkeit, überhaupt wieder beschäftigt zu werden, wenn auch auf einem möglicherweise wenig attraktiven Arbeitsplatz, gibt den Arbeitnehmern die Chance, sich zu qualifizieren. Es ist ebenfalls eine Binsenweisheit, daß vor allem die Beschäftigung die berufliche Mobilität erhöht. Die Investitionen in marktverwertbares Humankapital werden gefördert, die anfänglich größere Ungleichheit in der Einkommensverteilung wird längerfristig gesehen verringert. Das wirkliche Verteilungsproblem ist somit nicht die produktivitätsorientierte Entlohnung, sondern die gegenwärtige Arbeitslosigkeit.

Die Bürger in Europa, allen voran in Deutschland, sind allerdings noch nicht bereit, das Ende der Gleichheit zu akzeptieren. Eine strikt marktliche Lösung ohne soziales Netz und doppelten Boden ist zumindest gegenwärtig poli-

62 Vgl. Carlin, W. und D. Soskice, Shocks to the System, a.a.O.

63 Vgl. Nickell, S. und B. Bell, The Collapse in Demand for the Unskilled and Unemployment Across the OECD, in: Oxford Review of Economic Policy, 11 (1995), S. 40 - 62

tisch noch nicht akzeptabel. Damit muß man wohl einen anderen Weg einschlagen, wenn man die gering qualifizierten Arbeitnehmer aus der „Arbeitslosigkeitsfalle“ befreien und verhindern will, daß sie in der „Armutsfalle“ verschwinden. Gegenwärtig ist der Anreiz für einen arbeitslosen Empfänger von Sozialhilfe, eine angebotene Arbeit anzunehmen, denkbar gering, wird ihm doch bis auf einen geringen Absetzbetrag⁶⁴, der sich auf maximal die Hälfte des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes beläuft, eigenes Erwerbseinkommen voll auf die Sozialhilfe angerechnet. Dieser hohe implizite Grenzsteuersatz ist problematisch. Wenn die erzielten Arbeitseinkommen nicht mehr vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet werden, erhöhen sich die individuellen Anreize, wieder eine Arbeit aufzunehmen. Es versteht sich von selbst, daß die Anreize um so größer sind, je geringer der Anrechnungssatz ist. Die Arbeitnehmer erhalten auf diese Weise nicht nur wieder eine Arbeit, sie sind auch aus eigenen

64 Es existiert ein Freibetrag, der sich aus Basis- und Steigerungsbetrag zusammensetzt. Übersteigt das Bruttoeinkommen den Basisbetrag in Höhe von 25 % des Sozialhilferegelsatzes, wird jede zusätzlich verdiente Mark bereits zu 85 % auf die Sozialhilfe angerechnet. Wenn der Sozialhilfeempfänger dennoch seinen Arbeitseinsatz ausweitet und ein derart hohes Einkommen erzielt, daß Basis- und Steigerungsbetrag (15 % der Differenz zwischen dem Erwerbseinkommen und dem Basisbetrag) zusammen die Hälfte des Regelsatzes übersteigen, beträgt die Grenzbelastung sogar 100 %. Für einen durchschnittlichen Sozialhilferegelsatz in Höhe von 540 DM setzt demnach die Grenzbelastung von 85 % bei einem Einkommen von 135 DM ein. Übersteigt das Nettoeinkommen schließlich die Marke von 1.035 DM, ist die Grenzbelastung von 100 % erreicht. Dieser Bereich erstreckt sich bis zu dem Punkt, an dem sämtliche Sozialhilfeansprüche abgeschmolzen sind, bei einem ursprünglichen Anspruch von 900 DM liegt er bei 1.170 DM.

Stücken in der Lage, die notwendigen Ersatzinvestitionen in marktverwertbares Humankapital zu tätigen. Ein nicht zu unterschätzender Vorteil einer solchen Lösung besteht darin, daß nicht mit staatlichem Zwang operiert, sondern auf die individuelle Entscheidungsfreiheit gesetzt wird.

Aber auch dieser Weg ist mit Problemen gepflastert. Die erste Schwierigkeit liegt darin, daß Arbeitsplätze, die geringe Qualifikationen erfordern, nur dann von privaten Unternehmen angeboten werden, wenn sie produktivitätsgerecht entlohnt werden. Wenn solche Arbeitsplätze entstehen sollen, müssen sich die Gewerkschaften bewegen, hin zu einem Niedriglohnsegment. Das ist gegenwärtig nicht in Sicht. Eine zweite Schwierigkeit entsteht, weil große Arbeitsanreize auch zu einer hohen Transfergrenze führen. Das hat nicht nur negative Wirkungen auf das Arbeitsangebot derjenigen, die bisher auch ohne eine solche geringere Anrechnung des Arbeitseinkommens bereit waren, ihre Arbeit anzubieten. Es kommt hinzu, daß bei einer solchen Lösung weite Teile der beschäftigten Arbeitnehmer noch Leistungen aus der Sozialhilfe erhalten. Das alles trägt dazu bei, daß die finanziellen Belastungen einer solchen Lösung erheblich sind. Die Steuer- und Abgabenbelastung steigt, die Lohnpolitik wird aggressiver, die Lage auf den Arbeitsmärkten verschlechtert sich.

Da gegenwärtig auch dieser Weg nicht gangbar ist, vor allem weil er politisch versperrt wird, nimmt es nicht wunder, wenn über alternative Pfade nachgedacht wird, die stärker auf staatlichen Zwang setzen, eine angebotene Arbeit anzunehmen⁶⁵. Eine Variante staatlichen Zwangs besteht darin,

65 Der liberale Weg setzt auf materielle Anreize, der konservative stärker auf Zwang und der sozialdemokratische weder auf

daß Arbeitslose, nachdem die Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgelaufen sind, gezwungen werden sollen, jede zumutbare Arbeit anzunehmen⁶⁶. Als zumutbar wird jede Arbeit angesehen, die in geographischer Reichweite des Pendlerverkehrs liegt und den Standards menschenwürdiger Arbeit entspricht. Wenn das Arbeitseinkommen unter dem Niveau der Sozialhilfe liegt, wird es auf diese aufgestockt. Der staatliche Zwang zur Arbeit funktioniert allerdings nur, wenn ein Niedriglohnsegment zugelassen wird; nur dann werden auch ausreichend private Arbeitsplätze angeboten. Wenn sich die Gewerkschaften dem verweigern, hat ein staatlicher Zwang notwendigerweise zur Folge, daß der Staat selbst die Arbeitsplätze anbieten muß. Das ist die skandinavische Lösung: Der Staat erhöhte vor allem die lokale Beschäftigung, das waren primär Arbeitsplätze im Bereich der sozialen Dienstleistungen⁶⁷. Die Erfahrung hat gezeigt, daß die Arbeitsmärkte nur temporär, aber nicht dauerhaft entlastet wurden. Der Staat gerät in die Rolle des „employer of last resort“ mit allen negativen Konsequenzen für die Lohnpolitik der gesamten Volkswirtschaft. Die USA waren dagegen auf den Arbeitsmärkten dauerhaft erfolgreich, indem sie ebenfalls auf die Strategie setzten, vor allem Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor zu schaffen. Diese Arbeitsplätze wur-

das eine noch das andere. Vgl. Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge und Oxford 1990

66 Vgl. Paqué, K.-H., Zur Zumutbarkeit von Arbeitsplätzen. Bestandsaufnahme und Reformvorschlag, in: E. Knappe und N. Berthold (Hrsg.), *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*. Heidelberg 1998, S. 80 - 82

67 Vgl. Rosen, S., Public Employment, Taxes, and the Welfare State in Sweden, in: R.B. Freeman, R. Topel und B. Swedborg (Hrsg.), *The Welfare State in Transition. Reforming the Swedish Model*. Chicago und London 1997, S. 79 - 108

den allerdings kaum durch den Staat, sondern von privaten Unternehmungen geschaffen⁶⁸.

Diese Lösung, die auf staatlichen Zwang zur Arbeit, aber auf private Arbeitsplätze setzt, hat Vor- und Nachteile. Die Vorteile liegen auf der Hand: Die arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer werden im privaten Sektor beschäftigt. Damit sind sie auch in der Lage, ihr verlorengegangenes Humankapital durch neues, marktverwertbares Humankapital „on the job“ zu ersetzen. Die Möglichkeiten, sich weiter zu qualifizieren, über kurz oder lang ein höheres Arbeitseinkommen zu erzielen und dem Stigma der Sozialhilfe zu entkommen, nehmen zweifellos zu. Eindeutig positiv zu bewerten ist auch, daß der Staat nicht zum „employer of last resort“ wird. Die Budgetrestriktion der Tarifpartner wird gehärtet, dem „kollektiven moral hazard“ wird die Spitze genommen, marktgerechte Tariflöhne werden über das ganze Spektrum der Produktivitäten möglich. Das eigentliche Problem ergibt sich aus dem staatlichen Zwang zur Arbeit. Die Motivation der schon länger arbeitslosen Arbeitnehmer, effizient zu arbeiten und in marktverwertbares Humankapital zu investieren, ist zweifellos weniger ausgeprägt als bei einer freiwilligen Entscheidung, eine Arbeit anzunehmen. Diese Motivationsprobleme sind wohl auch der Grund, weshalb nicht damit zu rechnen ist, daß private Unternehmungen für alle Arbeitslosen entsprechende Arbeitsplätze anbieten, selbst dann, wenn ein Niedriglohnsegment eingeführt wird.

Es ist allerdings nicht zu erwarten, daß eine solche zwangsweise Lösung mit privat angebotenen Arbeitsplätzen in die

68 Vgl. Buti, M., L.R. Pench und P. Sestito, *European Unemployment: Contending Theories and Institutional Complexities*, a.a.O., S. 23

Tat umgesetzt wird; der gewerkschaftliche Widerstand gegen ein Niedriglohnsegment steht dem entgegen. Die Entwicklung geht deshalb in eine andere Richtung. Aus sozialen Gründen wird die Höhe einer für alle gleichen Sozialhilfe grundsätzlich nicht angetastet. Der volle Anspruch ist allerdings mit einem Zwang zur Arbeit verbunden. Da wegen des gewerkschaftlichen Widerstandes private Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich nicht in ausreichendem Maße entstehen können, sind kommunale Arbeitsmärkte der Weg, auf dem der Zwang zur Arbeit verwirklicht werden soll. Wer einen solchen angebotenen Arbeitsplatz des dritten Arbeitsmarktes nicht akzeptiert, muß damit rechnen, daß ihm die Sozialhilfe gekürzt wird. Diese Ankündigung reicht im übrigen in vielen Städten schon aus, daß bis zu einem Drittel der Berechtigten auf Sozialhilfe verzichten.

Eine solche zwangsweise Lösung mit einem staatlich organisierten Arbeitsmarkt ist nicht ganz ohne Vorteile. Er gibt den seit langer Zeit arbeitslosen Arbeitnehmern wieder die Möglichkeit, in gewissem Umfang in Humankapital zu investieren. Dabei geht es allerdings weniger um direkt marktverwertbares Humankapital, das betriebsspezifisch eingesetzt werden könnte. Vielmehr helfen diese kommunalen Arbeiten, daß bei den Arbeitnehmern wieder bestimmte sekundäre Arbeitstugenden, wie der Wille zur Arbeit, Organisation des Tagesablaufs, Pünktlichkeit, Ordnung, aktiviert werden. Daneben wird der Mißbrauch der Sozialhilfe eingeschränkt. Wenn über ein Drittel der Sozialhilfeempfänger auf die Leistungen verzichten, sobald sie zwangsweise zur Arbeit herangezogen werden sollen, gibt dies einen Anhaltspunkt über den Umfang des Mißbrauchs. Positiv wirkt sich schließlich auch aus, daß die kommunalen Arbeitsmärkte, ob man dies will oder nicht, in eine gewisse Konkurrenz zu den regulären Arbeitsmärkten treten. Dies wird zwar – nicht zu

Unrecht – beklagt, weil der Wettbewerb verfälscht wird. Der positive Effekt ist allerdings, daß so zumindest einen Spalt breit der Einstieg in ein Niedriglohnsegment vorbereitet wird.

Dieser Weg ist aus der Not geboren. Trotz der positiven Aspekte ist er aber ein gefährlicher Irrweg. Der Grund ist einfach: Er gefährdet die marktwirtschaftliche Ordnung. Die nur temporär geplante Einrichtung eines kommunalen Arbeitsmarktes hat, wie alle staatlichen Lösungen, eine erhebliche Beharrungstendenz. Damit hat der reguläre Arbeitsmarkt in diesem Segment der niedrigen Qualifikationen kaum noch eine Chance. Der Staat entwickelt sich für gering qualifizierte Arbeitnehmer immer mehr zum „employer of last resort“. Die Tarifpartner verlieren zunehmend alle Anreize, ein Niedriglohnsegment zu installieren. Kommunale Arbeitsmärkte sind letztlich eine Stütze des kartellierten Hochlohnsystems. Diese dritten Arbeitsmärkte müssen aber finanziert werden. Letztlich sind es die Beschäftigten auf den ersten Arbeitsmärkten, die belastet werden. Die Steuer- und Abgabenschere öffnet sich weiter, immer mehr Arbeitsplätze auf den regulären Arbeitsmärkten gehen verloren, die dritten scheinen immer notwendiger zu werden. Ein Teufelskreis wird in Gang gesetzt. Die dritten Arbeitsmärkte zehren die ersten immer mehr aus.

Diese Überlegungen stehen im Widerspruch zur weit verbreiteten Vorstellung, wonach es besser sei, Arbeit zu finanzieren als Arbeitslosigkeit. Das ist allenfalls die halbe Wahrheit. Die staatliche Hilfe kann nur eine temporäre und keine dauerhafte sein. Sie soll helfen, den arbeitslos gewordenen Arbeitnehmern über zweite und dritte Arbeitsmärkte eine Brücke in die ersten Arbeitsmärkte zu bauen. Diese Brücke ist allerdings nur tragfähig, wenn die arbeitsmarktpolitischen

Aktivitäten den Arbeitslosen eine marktverwertbare Qualifikation verschaffen, die sie auf regulären Arbeitsmärkten wieder konkurrenzfähig machen. Die beträchtliche Marktferne der zweiten und dritten Arbeitsmärkte trägt dazu bei, daß eine solche Brücke im allgemeinen nicht gebaut wird. Es wird nur bedingt in marktverwertbares Humankapital investiert. Die Arbeitslosigkeit wird auf diesem Weg nicht dauerhaft abgebaut. Es spricht deshalb vieles dafür, die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten so auszugestalten, daß dieses Manko nicht auftritt. Damit muß aber die Arbeitsmarktpolitik primär dafür sorgen, daß es den Arbeitslosen ermöglicht wird, ihre Ersatzinvestitionen in Humankapital auf den regulären Arbeitsmärkten zu tätigen.

Die Erfahrungen mit Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zeigen, daß sie nur dann erfolgreich sind, wenn sie drei Kriterien erfüllen: Sie müssen erstens gezielt Langzeitarbeitslose begünstigen, zweitens Anreize für Langzeitarbeitslose schaffen, marktverwertbares Humankapital „on the job“ zu erwerben und drittens Arbeitslose nur zeitlich begrenzt fördern⁶⁹. Der Vorschlag einer „Gutscheinlösung“, der auf staatlichen Zwang verzichtet, scheint besonders gut geeignet, nicht nur diese Kriterien für eine effiziente aktive Arbeitsmarktpolitik zu erfüllen⁷⁰, er wird auch verteilungspo-

69 Vgl. Robinson, P., *The Decline of the Swedish Model and the Limits to Active Labour Market Policy*. Discussion Paper. Centre for Economic Performance. London School of Economics. London 1995; Richardson, J., *Can Active Labour Market Policy Work?* Discussion Paper No. 331. Centre for Economic Performance. London School of Economics. London 1997

70 Vgl. Snower, D., *The Simple Economics of Benefit Transfers*. CEPR Discussion Paper No. 1086. London 1994; Orzag, M.

litischen Ansprüchen gerecht. Die Arbeitslosen erhalten nach einer gewissen Dauer der Arbeitslosigkeit, etwa nach sechs Monaten, nicht nur die Arbeitslosenunterstützung, sondern auch noch einen Gutschein über einen bestimmten Betrag. Die Arbeitslosen sind berechtigt, diesen Gutschein an die Unternehmungen weiterzugeben, die bereit sind, sie zu beschäftigen. Die Unternehmungen erhalten vom Arbeitsamt den Nennwert der Gutscheine ausgezahlt. Diese Lohnsubventionen werden aus den Ansprüchen der Arbeitslosen an den Sozialstaat finanziert. Der Staat wird deshalb per Saldo nicht zusätzlich belastet, wenn die Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte nicht allzu hoch ausfallen. Die Unternehmungen können den Arbeitslosen einen höheren Lohn bieten, bei dem es für sie gerade noch rentabel ist, arbeitslose Arbeitnehmer einzustellen. Es gewinnen beide. Um die Qualifizierungskomponente des „training on the job“ zu stärken, ist der Nennwert der Gutscheine für jene Unternehmungen höher, die nachweisen, daß sie die eingestellten Arbeitnehmer nicht nur beschäftigen, sondern auch Maßnahmen ergreifen, um sie aus- und weiterzubilden.

Der Nennwert dieser Gutscheine ist um so höher, je länger ein Arbeitnehmer arbeitslos ist. Da die Einstellungschancen mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit immer kleiner

und D. Snower, A Macro Theory of Employment Vouchers. CEPR Discussion Paper No. 1367. London 1996; Berthold, N. und R. Fehn, Aktive Arbeitsmarktpolitik - wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungspille?, a.a.O.. Einen ähnlichen Vorschlag für Ostdeutschland unterbreiteten Horst Siebert und Henning Klodt. Vgl. Siebert, H. und H. Klodt, Qualifizierungsgutscheine: Eintrittskarten in den Arbeitsmarkt. Diskussionspapier Nr. 175. Institut für Weltwirtschaft. Kiel 1991

werden, wächst der Wert des monatlichen Gutscheins mit länger werdender Arbeitslosigkeit bis zu einem gewissen Maximum nach etwa zweieinhalb Jahren individueller Arbeitslosigkeit. Erhält ein Arbeitsloser eine Stelle, dann wird der monatliche Gutscheinbetrag mit jedem Monat, in dem er beschäftigt ist, sukzessive bis auf null verringert. Das ergibt Sinn, weil er mit zunehmender Dauer der Beschäftigung immer mehr marktverwertbares Humankapital aufbaut. Er ist daher immer weniger auf staatliche Unterstützung angewiesen. Ein Problem entsteht, da man festlegen muß, wie hoch der erste Gutschein im siebten Monat der Arbeitslosigkeit sein soll. Damit wird nämlich implizit auch die Höhe der Gutscheine in den folgenden Monaten festgelegt. Einerseits sollte der Gutschein nie höher als die Arbeitslosenunterstützung liegen, weil sonst die Gefahr der Scheinbeschäftigung besteht. Andererseits darf er nicht zu gering bemessen werden, wenn er überhaupt wirksam sein soll. Es bietet sich an, die Höhe so festzulegen, daß der maximale Wert des Gutscheins nach zwei Jahren ohne Arbeit dem Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung zu diesem Zeitpunkt entspricht, immer vorausgesetzt die Unternehmungen weisen nach, daß sie die eingestellten Arbeitnehmer auch qualifizieren.

Eine solches, in die Arbeitslosenversicherung integriertes System von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgutscheinen hat viele Vorteile. Erstens werden die doppelt negativen Effekte der gegenwärtigen Arbeitslosenversicherung verringert: Zum einen wird Arbeitslosigkeit erheblich weniger subventioniert, zum anderen erhöhen die geringeren Beiträge die Erträge aus der Erwerbsarbeit. Es verwundert deshalb nicht, wenn gegenwärtig die Anreize zu arbeiten gering sind. Zweitens bleibt den Arbeitslosen indirekt ein Teil ihres Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung auch dann temporär erhalten, wenn sie einer bezahlten Tätigkeit nachgehen.

Der Grenzsteuersatz wird im Übergangsbereich zwischen dem Erhalt staatlicher Transfers und dem Übergang in den regulären Arbeitsmarkt zumindest zeitweilig deutlich unter 100 Prozent gesenkt. Die in diesem Bereich vorhandene „Arbeitslosigkeitsfalle“ wird verringert, die Suche nach einem Arbeitsplatz intensiviert. Drittens wird Humankapital „on the job“ und nicht „off the job“ vermittelt. Im Gegensatz zu vielen Aktivitäten der traditionellen aktiven Arbeitsmarktpolitik bilden die Arbeitnehmer marktverwertbares Humankapital. Viertens erhalten die Arbeitslosen ein Instrument in die Hand, das sie einsetzen können, um die Löhne der Arbeitsplatzbesitzer temporär zu unterbieten. Die Gutscheinelösung, eine Subjektförderung längerfristig Arbeitsloser, wirkt faktisch wie ein untertariflicher Einstiegslohn. Der Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten nimmt zu, negative Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau sind nicht zu erwarten.

Es gibt nichts, was nicht auch Nachteile hätte; ökonomische Zielkonflikte sind nahezu unvermeidlich⁷¹. Ein mögliches Problem könnte entstehen, wenn es Kurzarbeitslose vorziehen würden, bewußt länger arbeitslos zu bleiben, um in den Genuß der Gutscheine zu kommen. Eine solche Reaktion ist allerdings wenig rational. Zum einen ist der anfängliche Wert des Gutscheines gering, er wächst erst mit steigender Dauer der Arbeitslosigkeit. Wenn der monatliche Anstieg des Wertes des Gutscheines höchstens das ausgleicht, was arbeitslose Arbeitnehmer verlieren, weil sich ihr Hu-

71 Es wird als eine große Stärke der Wirtschaftswissenschaften gegenüber anderen Wissenschaften angesehen, daß für ihre Überlegungen die These zentral ist, wonach es keinen „free lunch“ gibt. Vgl. Lazear, E.P., *Economic Imperialism*. NBER Working Paper No. 7300. Cambridge, MA 1999

mankapital mit der Dauer der Arbeitslosigkeit entwertet, ist es für sie nicht vorteilhaft, bewußt die Arbeitslosigkeit in die Länge zu ziehen, um dadurch besser dotierte Gutscheine zu erhalten. Zum anderen kann ein solches Verhalten der Bezieher von Arbeitslosenunterstützung auch dadurch eingedämmt werden, daß man auf strengere Zumutbarkeitskriterien setzt und die Zahlungen einstellt, wenn eine angebotene zumutbare Arbeit abgelehnt wird.

Beschäftigungs- und Qualifizierungsgutscheine haben gegenüber der traditionellen aktiven Arbeitsmarktpolitik viele Vorteile. Es wird ein effizienterer Weg beschritten, den im Zuge des strukturellen Wandels eingetretenen Verlust an Humankapital durch eigene Anstrengungen zu kompensieren. Sie stellen eine wirkungsvolle Hilfe für viele arbeitslos gewordene Arbeitnehmer dar, weil sie eine tragfähige Brücke in den ersten Arbeitsmarkt bauen. Ein Problem lösen sie allerdings nicht. Es sind nicht alle Arbeitnehmer so weit qualifizierbar, daß sie ein Arbeitseinkommen erzielen, mit dem sie das gesellschaftlich festgelegte Existenzminimum erreichen. Das war für gering qualifizierte Arbeitnehmer im industriellen Sektor deshalb oft leichter möglich, weil ihre Arbeitsplätze mit mehr Realkapital ausgestattet waren. Im Sektor personengebundener Dienstleistungen, dem potentiellen Arbeitsbereich gering qualifizierter Arbeitnehmer, ist dies nicht der Fall. Die Frage bleibt also, welche Lösung man für diese Arbeitnehmer wählt, um die Kosten der Arbeit so vom Arbeitseinkommen zu entkoppeln, daß ausreichend Arbeitsplätze für einfache Arbeit geschaffen werden.

Die eigentlich naheliegende Antwort auf diese Frage wird zumindest in Deutschland tabuisiert. Es ist eine ökonomische Binsenweisheit, daß steigende Arbeitsproduktivitäten entweder in steigende Arbeitseinkommen oder kürzere Ar-

beitszeiten umgemünzt werden können. Bis in die Mitte der 70er Jahre wurde relativ mehr Wert auf ein steigendes Arbeitseinkommen gelegt, seit dieser Zeit setzen die Gewerkschaften stärker auf kollektiv kürzere Arbeitszeiten. Dieser Weg wurde eingeschlagen, weil die Gewerkschaften der irrigen Meinung nachhängen, daß kollektive Arbeitszeitverkürzungen die Lage auf den Arbeitsmärkten verbessern können. Die Erfahrungen in Deutschland bestätigen nur das, was auch ein Blick auf andere Länder zeigt, die auf diese Strategie gesetzt haben: Kollektiv kürzere Arbeitszeiten und eine steigende Arbeitslosigkeit gehen Hand in Hand. Der Weg, steigende Arbeitsproduktivitäten stärker über kürzere Arbeitszeiten zu verteilen, ist allerdings keine Einbahnstraße. Geht die Arbeitsproduktivität zurück, ist dasselbe Einkommen mit Arbeit nur noch zu erzielen, wenn die Arbeitnehmer bereit sind, länger zu arbeiten. Die im Zuge des strukturellen Wandels ausgelöste geringere Produktivität der wenig qualifizierten und nicht weiter qualifizierbaren Arbeitnehmer erfordert deshalb für diese Gruppe längere Arbeitszeiten. Der Trend geht weltweit in diese Richtung: Die steigende Zahl der Arbeitnehmer, die mehr als einen Arbeitsplatz haben, deutet zumindest darauf hin.

Man ist gegenwärtig in Deutschland wohl noch nicht bereit, diese ökonomischen Zusammenhänge zu akzeptieren. Der Widerstand gegen das Ende der Gleichheit vereint die Sozialpolitiker in allen Lagern; er ist aber über kurz oder lang zum Scheitern verurteilt. Den nicht qualifizierbaren Arbeitnehmern ist nur zu helfen, wenn Arbeitsmärkte und Sozialstaat besser verzahnt werden. Es führt kein Weg daran vorbei, die Arbeitnehmer über alle Qualifikationen hinweg produktivitätsorientiert zu entlohnen; nur dann werden sie beschäftigt. Das macht ein Niedriglohnsegment erforderlich. Damit sie bereit sind zu arbeiten, müssen die Anreize ver-

bessert werden, eine Arbeit aufzunehmen. Das erfordert wesentlich niedrigere Anrechnungssätze bei der Sozialhilfe. Wenn man die finanziellen Belastungen, die daraus entstehen, verhindern und die negativen Rückwirkungen auf die ersten Arbeitsmärkte vermeiden will, bleibt nichts anderes übrig, als das Existenzminimum für uneingeschränkt erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger zu senken. Um grundlegende verteilungspolitische Ziele nicht zu verletzen, wäre es notwendig, den Regelsatz der Sozialhilfe zu senken oder zumindest einige Jahre nicht zu erhöhen, dafür aber die Mehrbedarfzuschläge für Ältere, Kranke, Alleinerziehende etc. so zu erhöhen, daß sich die Leistungen für diese Personengruppen zwar in der Struktur, nicht aber in der Summe ändern.

Alles in allem: Das eigentliche Problem des strukturellen Wandels besteht für die Arbeitnehmer darin, daß Humankapital obsolet geworden ist. Eine dezentral ausgerichtete Lohn- und Tarifpolitik, die sich an sektoralen, regionalen und qualifikatorischen Besonderheiten orientiert, ist eine notwendige Voraussetzung, um die gerissene Lücke wieder zu schließen. Institutionelle arbeitsmarkt- und sozialpolitische Innovationen sind eine hinreichende Bedingung, den Arbeitnehmern den Weg in eine neue Zukunft ohne Arbeitslosigkeit zu ebnen. Den strukturellen Herausforderungen kann nur adäquat begegnet werden, wenn die institutionellen Verkrustungen aufgebrochen werden, die durch einen strengen Kündigungsschutz, eine großzügige Arbeitslosenversicherung und eine wenig effiziente aktive Arbeitsmarktpolitik entstehen. Alle drei Institutionen müssen verändert und besser aufeinander abgestimmt werden. Der Kündigungsschutz sollte gelockert und stärker auf unternehmerischer Ebene ausgehandelt werden. Die Arbeitslosenversicherung ist stärker an der versicherungstechnischen Äquivalenz zu

orientieren; alle Akteure auf den Arbeitsmärkten, Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Gewerkschaften, müssen beitragspflichtig werden. Die aktive Arbeitsmarktpolitik muß so organisiert werden, daß marktverwertbares Humankapital vermittelt wird; notwendig sind Beschäftigungs- und Qualifizierungsgutscheine und eine anreizkompatible Sozialhilfe. Erfolge am Arbeitsmarkt hat man nur, wenn es gelingt, das institutionelle Dickicht auf den Arbeitsmärkten und im Bereich des Sozialen zu lichten.

3.3. Wie ist Kapitalmangelarbeitslosigkeit zu verhindern?

Die Möglichkeiten der Tarifpartner, einen Teil der unvermeidlichen Anpassungslasten des strukturellen Wandels über die Kanäle des Sozialstaates auf Dritte abzuwälzen, verhindern, daß sie lohn- und tarifpolitisch adäquat auf die veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten reagieren. Eine zu aggressive Lohn- und Tarifpolitik wirkt über den Tag hinaus. Die unmittelbar höhere Arbeitslosigkeit ist nur die Spitze des Eisberges. Es kommt auch zu Langzeitschäden auf den Arbeitsmärkten, weil Arbeit zu Kapital relativ teurer wird und die Rentabilität der Investitionen in Realkapital zurückgeht. Die Folgen zeigen sich erst in der mittleren Frist: Die Produktion wird kapitalintensiver, Arbeit also durch Kapital ersetzt; die Investitionen in Realkapital gehen zurück, international mobiles Kapital macht einen Bogen um Deutschland. Die Arbeitslosigkeit steigt an, obwohl sich die wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht verändern. Eine Erosion des Tarifikartells würde helfen, diese Entwicklung zu stoppen und in das Gegenteil zu verkehren: Betriebliche Tarifverhandlungen würden mit dazu beitragen, daß die Lohn- und Tarifpolitik die tatsächlichen Gegebenheiten auf den Arbeitsmärkten zur Kenntnis nimmt. Die geringere Macht

der Tarifpartner würde deren Einfluß im politischen Prozeß verringern und es leichter machen, die sozialpolitischen Kanäle zu verstopfen, über die beschäftigungspolitische Lasten abgewälzt werden. Das wäre ein wichtiger Beitrag, die Langzeitschäden für Real- und Humankapital zu sanieren; die Beschäftigung würde zunehmen, die Arbeitseinkommen würden steigen.

Das alles reicht nicht aus: Notwendig sind weitere institutionelle Innovationen, die nicht nur helfen, daß die Arbeitsmärkte flexibler werden, sondern auch mit dazu beitragen, daß der Prozeß der Vernichtung von Realkapital ein Ende findet. Es geht also um zweierlei: Erstens müssen zusätzliche Aktivitäten ergriffen werden, die Beweglichkeit auf der Arbeitsnachfragekurve zu erhöhen. Die politische Schwierigkeit besteht darin, daß eine größere Beweglichkeit zwar der Beschäftigung gut tut, von den Arbeitsplatzbesitzern allerdings zunächst mit Einbußen beim Arbeitseinkommen bezahlt werden muß. Es soll deshalb der Frage nachgegangen werden, ob Investivlöhne helfen können, die Arbeitsplatzbesitzer zu entschädigen. Das „Entschädigungsproblem“ ließe sich möglicherweise lösen, wenn es zweitens gelänge, die Arbeitsnachfrage allgemein zu erhöhen. In diesem Falle nimmt nicht nur die Beschäftigung zu, auch die Arbeitseinkommen aller Beteiligten erhöhen sich. Das ist aber nur möglich, wenn verstärkt in Human- und Realkapital investiert wird. Es soll untersucht werden, ob eine solche Entwicklung dadurch gefördert wird, daß man die umlagefinanzierte Alterssicherung auf ein kapitalfundiertes Verfahren umstellt.

Lohnpolitik und Kapitalbildung: ein vernachlässigter Zusammenhang

Den Tarifpartnern wird im Rahmen der Tarifautonomie völlig zu Recht die Aufgabe zugeschrieben, die Ungleichge-

wichte, die nach exogenen Schocks auf den Arbeitsmärkten auftreten, abzubauen und Arbeitslosigkeit zu verhindern. Eine Lohn- und Tarifpolitik, die sich an den tatsächlichen Gegebenheiten auf den Arbeitsmärkten orientiert, ist ein unverzichtbarer Stoßdämpfer, der hilft, die ökonomischen Folgen des strukturellen Wandels abzufedern. Es wird aber oft nicht gesehen, daß eine solche Politik, die adäquat auf wirtschaftliche Veränderungen reagiert, nicht nur kurzfristig hilft, Arbeitslosigkeit zu vermeiden, sondern auch mittel- und langfristig die ökonomische Basis für mehr Beschäftigung und ein höheres Arbeitseinkommen schafft. Eine zurückhaltende Lohn- und Tarifpolitik verbessert die Gewinn-situation der Unternehmungen und schafft so Anreize für Investitionen in Real- und Humankapital. Die Produktion wird ausgeweitet, neue Arbeitsplätze geschaffen, auf denen Arbeitnehmer neues betriebsspezifisches Humankapital erwerben können. Das alles hat zur Folge, daß nicht nur die Zahl der Beschäftigten ansteigt, sondern auch die Arbeitseinkommen höher sind als zuvor. Wenn sich die Arbeitnehmer bei den Lohnforderungen zurückhalten, investieren sie in die eigene Zukunft und die ihrer Kollegen, sie wird mit mehr Beschäftigung und einem höheren Einkommen belohnt.

Die Diskussion um Lohnzurückhaltung verläuft kontrovers. Vor allem die Gewerkschaften und die ihnen nahestehenden politischen Parteien sind der Meinung, daß eine moderate Lohn- und Tarifpolitik weder kurz- noch mittel- und langfristig der Beschäftigung nützt. Was not tut, sei eine expansive Politik, die über höhere Löhne mehr Einkommen, mehr Nachfrage und damit auch mehr Beschäftigung schafft. Die Erfahrung zeigt allerdings etwas ganz anderes: Lohnzurückhaltung beeinflußt die Beschäftigung eindeutig positiv, wenn sie über einen ausreichend langen Zeitraum erfolgt und die wirtschaftlichen Erwartungen der Unternehmungen stabili-

siert, so daß die Unternehmungen bereit sind, mit Investitionen und Neueinstellungen zu reagieren. Die 80er Jahre in Deutschland sind nur eines von vielen Beispielen. Neuere empirische Untersuchungen bestätigen diese Überlegungen: Die langfristige Substitutionselastizität zwischen Arbeit und Kapital lag für Deutschland in den 80er und 90er Jahren bei einem Wert weit über eins⁷². Die politischen Schwierigkeiten mit einer zurückhaltenden Lohnpolitik liegen allerdings darin, daß sie ihre volle Wirkung erst mit einer beträchtlichen Zeitverzögerung entfalten. Es ist deshalb für die Gewerkschaften schwierig, ihren Mitgliedern eine moderate Lohn- und Tarifpolitik schmackhaft zu machen.

Ein Blick über die nationalen Ländergrenzen hinweg bestätigt den positiven Zusammenhang von flexiblen Arbeitsmärkten und guten Ergebnissen an der Beschäftigungsfront. Die Arbeitslosigkeit, vor allem aber die Langzeitarbeitslosigkeit fällt überall dort niedriger aus, wo die Reallöhne flexibler und der Bestandsschutz für die Beschäftigten weniger streng ist⁷³. Auf flexiblen Arbeitsmärkten, die sich durch dezentrale Lohnverhandlungen, einen lockereren Kündigungsschutz und weniger großzügige Leistungen der Arbeitslosenversicherung auszeichnen, stellen sich die Arbeitnehmer längerfristig eindeutig besser. Die Beschäftigungsmöglichkeiten sind höher, die Arbeitslosigkeit ist geringer und die Möglichkeiten, Einkommen zu erzielen, sind eindeutig besser. Ein Blick auf die Länder wirft allerdings auch ein

72 Vgl. Berthold, N., R. Fehn und E. Thode, *Falling Labor Share and Rising Unemployment: Long-Run Consequences of Institutional Shocks*, a.a.O.

73 Vgl. Di Tella, R. und R. MacCulloch, *The Consequences of Labour Market Flexibility: Panel Evidence Based on Survey Data*. mimeo

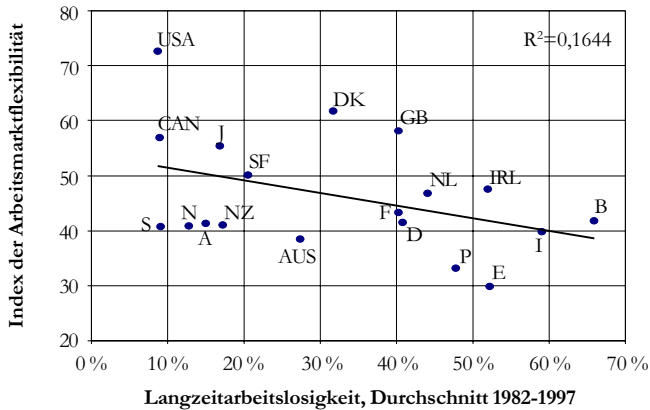
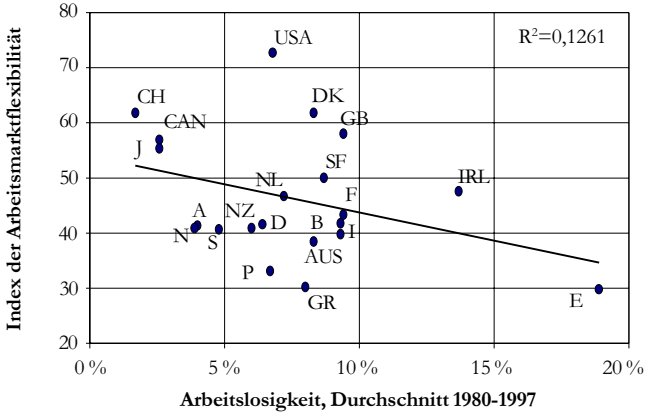
Schlaglicht auf das vielbeschworene „Polder-Modell“. In den Niederlanden war zumindest in den 80er und 90er Jahren die Flexibilität auf den Arbeitsmärkten kaum besser als in Deutschland. Man kann sich deshalb über das holländische Beschäftigungswunder nur wundern.

Auch wenn eine moderate Lohn- und Tarifpolitik die Lage auf den Arbeitsmärkten eindeutig verbessert, sich also die Investition in eine bessere Zukunft für die Gruppe der Arbeitnehmer auf alle Fälle lohnt, es entsteht ein Verteilungsproblem innerhalb der Gruppe der Arbeitnehmer. Die hohe Substitutionselastizität mit einem Wert von deutlich über eins zeigt zwar, daß eine zurückhaltende Lohnpolitik die Position der Gruppe der Arbeitnehmer relativ zur Kapitaleseite eindeutig verbessert. Die funktionelle Einkommensverteilung, gemessen an der Lohnquote, verändert sich zugunsten der Arbeitnehmer. Damit ist aber das verteilungspolitische Problem noch lange nicht vom Tisch. Es sind zunächst einmal die gegenwärtigen Arbeitsplatzbesitzer, die bei einer moderaten Lohnpolitik auf mögliche Einkommenssteigerungen verzichten müssen. Es bleibt also das Problem, diese Gruppe davon zu überzeugen, daß sich diese „Investition“ für sie lohnt oder sie zu entschädigen.

„Entschädigung“ der Arbeitsplatzbesitzer: Hilfe durch Investivlöhne?

Alles was Löhne und Lohnstrukturen flexibler macht, kommt der Beschäftigung zugute, tut den Investitionen in Human- und Realkapital gut und erhöht die Einkommen von Arbeit und Kapital. Es ist also klar, was getan werden muß, um die Lage auf den Arbeitsmärkten zu verbessern. Das ist allerdings leichter gesagt als getan, ist doch dieses Problem im Kern nichts anderes als Verteilungskonflikte, zum einen zwischen Arbeit und Kapital und zum anderen zwischen

Abb. 7: Arbeitsmarktflexibilität und Arbeitslosigkeit (1980 – 1997)



Quelle: Berthold, N., R. Fehn und E. Thode, Rigide Arbeitsmärkte und ungleiche Einkommensverteilung: Ein unlösbares Dilemma?, a.a.O.

Arbeitsplatzbesitzern und Arbeitslosen. Nur wenn es gelingt, diese Konflikte zu entschärfen, also einen Weg zu finden, daß sich alle Beteiligten besser stellen, ist eine Lösung der Probleme auf den Arbeitsmärkten in Sicht. Der Vorschlag, das gegenwärtige Fixlohnsystem durch einen diskriminierenden Investivlohn zu ersetzen, zielt in diese Richtung⁷⁴. Danach müßten die gegenwärtigen Arbeitsplatzbesitzer bereit sein zu akzeptieren, daß der Tariflohn substantiell gesenkt wird; im Gegenzug würden sie eine Kapitalbeteiligung an ihrer Unternehmung in Höhe des Barwertes der verminderten Löhne erhalten. Wenn hingegen Arbeitslose neu eingestellt werden, erhalten diese nur die geringeren Löhne ohne eine solche Kapitalbeteiligung. Die Löhne werden faktisch dauerhaft zwischen alten und neuen Arbeitsplatzbesitzern differenziert.

Die Idee des Investivlohnes ist einfach. Die Entlohnung der Arbeitnehmer entspricht nicht mehr nur einem vertraglich vereinbarten festen Arbeitsentgelt, sie setzt sich aus zwei Komponenten zusammen: Die Arbeitsplatzbesitzer sind be-

74 Vgl. Meade, J., *Different Forms of the Share Economy*. London 1986; Sinn, H.-W., Kapitalbeteiligung und Lohndifferenzierung: ein Vorschlag zur Lösung der Beschäftigungskrise, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 30 (1997), S. 822 - 827; derselbe, Wage Differentiation and Share Ownership to Counter the Domestic Threat of Globalization, in: H. Siebert (Hrsg.), *Globalization and Labor*. Tübingen 1999, S. 273 - 285. Demgegenüber plädiert O. Sievert für eine nicht-diskriminierende Form von allgemeinen Investivlöhnen, um die Beschäftigungsmisere in den neuen Bundesländern zu lindern. Vgl. Sievert, O., *Für Investivlöhne. Plädoyer für ein vernachlässigtes Konzept*. Bad Homburg 1992

reit, einen niedrigeren Tariflohn zu akzeptieren, dafür erhalten sie eine barwertäquivalente Kapitalbeteiligung. Dieser Tausch ist zunächst beschäftigungsneutral. Da allerdings nur die gegenwärtigen Arbeitsplatzbesitzer die Kapitalbeteiligung erhalten und Arbeitslose nur zu einem geringeren Tariflohn eingestellt werden, ist es für die Kapitaleseite, verglichen mit der Ausgangssituation, lukrativer, die Produktion auszudehnen und neue Arbeitnehmer zusätzlich einzustellen. Die Unternehmungen werden gerade so viele Arbeitnehmer neu einstellen, bis der damit verbundene erwartete Zuwachs an Gewinnen gleich Null ist. Auf den ersten Blick scheint es so, als ob die Kapitaleseite von der Einführung solcher Investivlöhne profitiert. Alle neu eingestellten Arbeitslosen mit Ausnahme des letzten verbessern die Rendite des Kapitals, weil sie einen niedrigen Tariflohn, aber keine Kapitalbeteiligung erhalten.

Auf den ersten Blick profitiert aber nicht nur die Kapitaleseite, auch alte und neue Arbeitsplatzbesitzer scheinen sich besser zu stellen. Da die alten Arbeitsplatzbesitzer darüber entscheiden, ob ein Investivlohn eingeführt wird, ist es besonders wichtig, ob sie sich tatsächlich nicht schlechter stellen. Wenn die Kapitalbeteiligung gerade den Barwert des Verzichts beim Tariflohn abdeckt, stellen sich die Arbeitsplatzbesitzer besser, sofern sich eine Wertsteigerung für die Kapitalbeteiligung einstellt. Diese tritt aber nur ein, weil die neu eingestellten, allerdings schlechter bezahlten Arbeitnehmer die Gewinne der Unternehmung erhöhen. Der Interessenkonflikt zwischen alten Arbeitsplatzbesitzern und den Kapitalgebern wird somit zumindest teilweise entschärft. Die Lage der alten Arbeitsplatzbesitzer verbessert sich auch, weil ihr Risiko sinkt, entlassen zu werden, werden doch in wirtschaftlich schlechteren Zeiten zunächst einmal die neu eingestellten Arbeitnehmer freigesetzt. Aber auch die Gruppe

der Arbeitslosen stellt sich besser, steigen doch ihre Chancen, wieder in Arbeit und Brot zu kommen. Dieser Effekt wird für sie noch gesteigert, weil eine Beschäftigung die Möglichkeiten verbessert, betriebspezifisches Humankapital zu bilden.

Die Probleme auf den Arbeitsmärkten müßten sich in Luft auflösen; tatsächlich sieht man weit und breit kein solches Arrangement. Der Grund liegt auf der Hand: Es ist nicht sicher, ob alle von einer Einführung eines Investivlohnes profitieren⁷⁵. Die Zweifel gelten selbst für die Arbeitslosen: Auf der einen Seite sind die Einkommen, die sie erzielen können, wenn sie einen Arbeitsplatz erhalten, wegen der geringeren Tariflöhne niedriger als zuvor. Das ist nicht irrelevant, sind doch die Chancen eines Arbeitslosen, wieder einen Arbeitsplatz zu erhalten, trotz inflexibler Arbeitsmärkte größer als Null. Auf der anderen Seite erhöht sich für die Arbeitslosen durch die diskriminierende Kapitalbeteiligung die Wahrscheinlichkeit, wieder eingestellt zu werden. Ob sich arbeitslose Arbeitnehmer durch diskriminierende Investivlöhne besser oder schlechter stellen, hängt von der relativen Stärke der beiden gegenläufigen Effekte, also von der Reallohnelasticität der Arbeitsnachfrage ab. Je elastischer die Arbeitsnachfrage ist, um so eher werden sich die Arbeitslosen besser stellen, wenn Investivlöhne eingeführt werden. Kurzfristig reagiert die Arbeitsnachfrage kaum auf veränderte Reallöhne, langfristig ist sie allerdings gerade bei weltweit

75 Zur folgenden Kritik am Vorschlag einer diskriminierenden Kapitalbeteiligung im Tausch gegen einen Tariflohnverzicht vgl. Berthold, N., Comment on Hans-Werner Sinn, in: H. Siebert (Hrsg.), *Globalization and Labor*. Tübingen 1999, S. 286 - 292

offenen Güter- und Kapitalmärkten sehr hoch. Die Arbeitslosen werden also diskriminierenden Investivlöhnen um so eher zustimmen, je niedriger die Diskontrate ist.

Es ist alles andere als sicher, daß die gewerkschaftlich organisierten Arbeitsplatzbesitzer, die im politischen Prozeß relevante Gruppe, einem solchen institutionellen Arrangement zustimmen. Das hat mehrere Gründe: Erstens würde die Gruppe der Arbeitsplatzbesitzer durch die permanente Diskriminierung wesentlich heterogener; sie lassen sich damit schwerer gewerkschaftlich organisieren. Während sich die Interessen der alten Arbeitsplatzbesitzer und die der Kapitaleseite zumindest teilweise annähern, wäre dies bei den neuen Arbeitsplatzbesitzern nicht der Fall. Zweitens würde die Tendenz zu niedrigeren Zentralisierungsgraden der Tarifverhandlungen verstärkt. Ein Teil der Entlohnung, der Wert der Kapitalbeteiligung, hängt in starkem Maße von der wirtschaftlichen Entwicklung der jeweiligen Unternehmung ab. Die Gewerkschaften sperren sich aber schon gegenwärtig gegen die Erosion des zentralen Flächentarifes. Ein drittes Problem entsteht, wenn man berücksichtigt, daß Arbeitnehmer risikoscheu sind. Es ist bekannt, daß Einkünfte aus Wertpapieren stärkeren Schwankungen unterliegen als Lohn-einkommen. Da risikoscheue Individuen sicheren Zahlungsströmen einen höheren Wert beimessen als unsicheren, bewerten die Arbeitsplatzbesitzer die Wertpapiere schlechter als der Markt.

Diese Schwierigkeiten sind klein, verglichen mit dem Problem, das entsteht, weil sich für Arbeitnehmer die Risiken akkumulieren. Die Arbeitsplatzbesitzer halten mit dem betriebsspezifischen Humankapital einen erheblichen Teil ihres Vermögens an der Unternehmung, die sie beschäftigt. Der Wert dieses Humankapitals hängt stark davon ab, wie

gut es ihrer Unternehmung geht. Ein Verlust des Arbeitsplatzes würde den Wert des betriebspezifischen Humankapitals beträchtlich verringern, die Einkommenseinbußen wären erheblich. Da die Arbeitsplatzbesitzer ihre Einkommensrisiken diversifizieren wollen, ist es für sie nicht optimal, zusätzlich einen erheblichen Teil ihres Finanzkapitals in der eigenen Unternehmung zu halten. Die Arbeitsplatzbesitzer werden deshalb den Wert der Beteiligungsrechte an ihrer Unternehmung niedriger ansetzen als dem Marktwert entspricht. Der Anreiz ist somit groß, die Papiere möglichst schnell loszuwerden. Ex post liegt deshalb der Wert der Papiere aus Sicht der Arbeitsplatzbesitzer deutlich unter deren Marktwert ex ante. Werden sie wegen einer Sperrfrist gezwungen, die Wertpapiere länger zu halten, kommt es zu einer suboptimalen Kumulation von Risiken; dürfen sie die Papiere sofort abstoßen, entsteht ein Verkaufsdruck, es kommt zu einem Wertverfall.

Die Arbeitsplatzbesitzer werden einem solchen institutionellen Arrangement nur zustimmen, wenn der Marktwert der Anteile an der Unternehmung ex ante deutlich über dem Barwert der entgangenen höheren Tarifröhne liegt und sie zusätzliche Mitspracherechte bei der Leitung der Unternehmung bekommen. Wenn dies nicht möglich ist, werden sie Anteile nicht nur an ihrer Unternehmung, sondern an einem Fonds fordern, der sein Kapital in vielen Unternehmungen investiert. Eine Fondslösung würde helfen, die Einkommensrisiken der Arbeitsplatzbesitzer stärker zu diversifizieren. Das ist zweifellos auch der Weg, den die Gewerkschaften favorisieren. Als Vertreter der Arbeitnehmer würden sie bei der Verwaltung der Fondsmittel zwangsläufig ein erhebliches Mitspracherecht erhalten. Damit bekämen sie ein Instrument in die Hand, Investitionen in die von ihnen gewünschte Richtung zu lenken. Es wird somit auch klar,

warum es fast unmöglich ist, eine diskriminierende Kapitalbeteiligung so zu konstruieren, daß Arbeitsplatzbesitzer und Unternehmungen gleichermaßen davon profitieren. Die Kapitalseite muß nicht nur damit rechnen, einen aus ihrer Sicht zu hohen Anteil an der Unternehmung für den Lohnverzicht einzutauschen, sie verliert auch einen Teil ihrer Leitungsbefugnisse in der Unternehmung. Die Gewerkschaften würden bei einer überbetrieblichen Fondslösung über die Mitspracherechte bei zukünftigen Investitionsentscheidungen deutlich an Macht gewinnen. Die Kapitalallokation würde verzerrt, die Kapitalrendite dauerhaft sinken. Es verwundert nicht, wenn sich die Unternehmungen vehement gegen solche Fondslösungen zur Wehr setzen.

Damit nicht genug: Die Arbeitsplatzbesitzer werden einer solchen Lösung grundsätzlich nur zustimmen, wenn sie ihre Kapitalanteile behalten dürfen, sofern sie die Unternehmung verlassen. Schlagen aber nicht alle Unternehmungen gleichzeitig diesen Weg ein, hat dies zur Folge, daß die Unternehmungen, die sich auf diskriminierende Kapitalbeteiligungen eingelassen haben, ihre besten Mitarbeiter verlieren. Diese wandern zu Unternehmungen ab, die nicht solche Arrangements eingeführt haben und damit bereit sind, höhere Tariflöhne zu zahlen. Wenn der Wert der Kapitalanteile bei einem Wechsel der Unternehmung größer ist als der Verlust an betriebsspezifischem Humankapital, steigt das Einkommen der Arbeitnehmer, die bereit sind, die Unternehmung zu verlassen. Die verlassene Unternehmung verliert zum einen, weil neu eingestellte Arbeitslose die besten alten Arbeitsplatzbesitzer nicht ohne weiteres ersetzen können und sie zum anderen einen erheblichen Teil der Kosten tragen muß, die entstehen, weil bei den neu eingestellten Arbeitnehmern betriebsspezifisches Humankapital gebildet werden muß. Ein Tauschgeschäft von Tariflohnverzicht gegen Kapitalanteile

wäre allenfalls stabil, wenn sich alle Unternehmungen an einem solchen institutionellen Arrangement beteiligen würden. Das ist aber ohne staatlichen Druck, der verfassungsrechtlich nicht möglich ist, so gut wie ausgeschlossen.

Es verwundert deshalb nicht, daß das vorgeschlagene Geschäft von Tariflohnverzicht im Tausch gegen eine Kapitalbeteiligung in der Realität meist nur dann zu beobachten ist, wenn der Staat ein solches Vorhaben subventioniert. Das ist auch in Deutschland in abgewandelter Form der Fall: Pensionsrückstellungen der Unternehmungen kommen dem vorgeschlagenen Tausch sehr nahe. Sie stellen eine Art Kapitalbeteiligung für Arbeitsplatzbesitzer dar; die Unternehmungen würden ohne betriebliche Pensionszusagen höhere Löhne zahlen. Betriebliche Pensionszusagen sind zusammen mit den damit verbundenen Pensionsrückstellungen neben den positiven Liquiditätseffekten für die Unternehmungen vor allem wegen Steuerstundungs- und Steuerspareffekten für beide Vertragsparteien attraktiv. Es gelingt Unternehmungen und Arbeitsplatzbesitzern, sich zu Lasten der Steuerzahler zu bereichern. Schlimmer noch, der Vorteil ist um so größer, je älter und je größer die Unternehmung ist, wird doch der strukturelle Wandel systematisch gebremst. Neueintritte von jungen Unternehmungen werden doppelt erschwert: Alte Unternehmungen haben zum einen den Vorteil, daß sie über erhebliche stille Reserven verfügen, die keiner effektiven Kontrolle unterliegen. Dem Kapitalmarkt werden zum anderen systematisch Mittel entzogen. Davon sind vor allem junge Unternehmungen betroffen, weil sie in besonderem Maße auf externe Finanzierung und Risikokapital angewiesen sind⁷⁶.

76 Vgl. Fehn, R., Capital Market Imperfections, Greater Volatilities, and Rising Unemployment: Does Venture Capital Help?

Kapitalfundierte Alterssicherung: Abbau des Kapitalmangels?

Die dringend benötigten neuen Arbeitsplätze und besseren Verdienstmöglichkeiten der Arbeitnehmer kommen immer weniger von den etablierten, kapitalkräftigen Unternehmungen. Es sind die jungen, noch relativ kleinen Unternehmungen, die mit Innovationen für eine Entspannung auf den Arbeitsmärkten sorgen können; sie sind die eigentlichen Triebkräfte für Produkt- und Prozeßinnovationen. Ihr Problem besteht allerdings darin, daß sie kaum über Kapital verfügen; außer ihrer Marktidee mit ungewissen Erfolgchancen haben sie nicht viel mehr. Die Finanzierung dieser Idee über Kredite der Banken ist schwierig, weil das Risiko, das die Banken eingehen müßten, erheblich ist. Notwendig ist Risikokapital, das in der Form von Beteiligungskapital zur Verfügung stehen sollte, um die arbeitsplatzschaffenden und einkommenserhöhenden innovativen Ideen in die Tat umsetzen zu können. Daran mangelt es aber in Deutschland. Es nimmt deshalb nicht wunder, daß die Lage auf den Arbeitsmärkten seit fast einem Vierteljahrhundert miserabel ist.

Es gibt eine Reihe von Gründen, weshalb in Deutschland das notwendige Risikokapital nicht zur Verfügung gestellt wird⁷⁷; ein entscheidender Grund ist sicherlich die unbedeutende Rolle von Pensionsfonds auf dem deutschen Kapitalmarkt. Ein Vergleich mit den USA zeigt die erheblichen Unterschiede. Deutsche Unternehmensgründer erhalten über

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik. Nr. 24. Würzburg 1998

77 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Wagniskapital. Studienreihe des Bundesministeriums für Wirtschaft. Nr. 95. Bonn 1997

den Kapitalmarkt so gut wie kein haftendes Eigenkapital, was sie bekommen ist allenfalls Fremdkapital. Ohne eigenes Kapital ist es somit in Deutschland sehr schwer, eine Unternehmung zu gründen. Die Lage in den USA ist grundlegend anders; der Risikokapitalmarkt ist wesentlich entwickelter, die Gründung von Unternehmungen scheitert viel seltener an der Finanzierung. Es verwundert deshalb nicht, wenn die Quote der Neugründungen in den USA wesentlich höher ist als in Deutschland. Einen Eindruck über die Bedeutung des Risikokapitalmarktes in den USA verglichen mit Deutschland erhält man, wenn man das Angebot an Risikokapital betrachtet: Während Mitte der 90er Jahre in den USA das Angebot an Risikokapital fast 56 % des Bruttoinlandproduktes ausmachte, waren es in Deutschland gerade einmal knapp 0,3 %. Ein weiteres kommt hinzu: In den USA lassen sich die ohnehin viel zahlreicheren und finanzkräftigeren Risikokapitalgeber auch eher darauf ein, die Unternehmungen in der besonders riskanten Phase der Gründung zu unterstützen.

Die Pensionsfonds sind offenkundig in den USA die bei weitem größten Financiers der Risikokapitalgesellschaften (Tabelle 2, Seite 122). Der deutsche Risikokapitalmarkt wird demgegenüber von den Banken dominiert. Da sie konservative Anlagestrategien verfolgen und eng mit der Großindustrie verflochten sind, nimmt es nicht wunder, wenn auch ihre Risikokapitalgesellschaften eher weniger risikofreudig sind. Die Gründe, weshalb deutsche Banken eine eher konservative Anlagestrategie verfolgen, liegen auf der Hand: Es hat zum einen damit zu tun, daß die Bewertungsvorschriften im Steuerrecht so sind, daß nicht realisierte Gewinne und Verluste in der Bilanz asymmetrisch ausgewiesen werden. Die relativ geringe Eigenkapitalquote der Banken läßt es zum anderen nicht zu, daß die Banken größere Verluste einfahren, auch nicht vorübergehend, wenn sie nicht in Konkurs

Tab. 2: Gesamtvolumen und Herkunft des Risikokapitals in Deutschland und den USA

Deutschland				
Kapitalgeber	1991	1992	1993	1994
Banken	60,87	48,51	48,13	51,01
Sparkassen	5,84	3,13	4,12	4,11
Versicherungen	9,57	11,52	12,12	11,71
Industrie	5,75	5,61	9,27	7,84
Private	13,64	5,40	6,66	8,24
Staat	0,06	3,76	5,62	6,97
Andere	4,27	1,46	3,39	3,36
Summe	100,00	79,39	89,29	93,24
keine Angaben		21,61	10,71	6,76
Kapitalsumme in Mrd. DM	5,551	7,855	8,258	8,829
USA				
Unternehmungen	4	3	8	9
Private	12	11	7	12
Pensionsfonds	42	42	59	46
Ausland	12	11	4	2
Stiftungen	24	19	11	21
Banken und Versicherungen	6	15	11	9
Kapitalsumme in Mrd. \$	1.271	2.548	2.545	3.764
<p>Quelle: Pffirmann, O. u.a., Venture Capital and New Technology Based Firms. A US-German Comparison. Berlin 1997, S. 24 u. 34.</p>				

gehen wollen. Schließlich spielt der Staat eine wachsende Rolle auf dem Markt für Risikokapital; er ist nun allerdings wohl am wenigsten geeignet, vielversprechende Projekte zu identifizieren und adäquate Beratungsleistungen bei Hochtechnologieprojekten anzubieten.

Die Lage auf dem Risikokapitalmarkt würde sich in Deutschland spürbar verbessern, wenn das System der umlagefinanzierten Alterssicherung reformiert und stärker auf eine kapitalfundierte Basis gestellt würde. Das Angebot an Risikokapital würde erheblich zunehmen, vor allem dann, wenn auch die rigiden Anlagevorschriften für Pensionsfonds gelockert würden. Es müßte ermöglicht werden, daß auch in Deutschland die Pensionsfonds, analog zum Konzept des „prudent man“ in den USA, mehr finanzielle Mittel in riskante Eigenkapitaltitel anlegen können. Um „moral hazard“ zu minimieren, ist es allerdings notwendig, die Anlagepolitik der Pensionsfonds staatlich effizient zu überwachen⁷⁸. Der bisherige Weg, Pensionsrückstellungen und einbehaltene Gewinne steuerlich zu bevorzugen, sollte verlassen werden. In beiden Fällen wird der Kapitalmarkt nicht nur als Steuerungs- und Selektionsinstrument ausgeschlossen, die finanziellen Mittel stehen auch nicht als Risikokapital zur Verfügung⁷⁹. Ein funktionsfähigerer Risikokapitalmarkt würde zweifellos auch die Lage auf den Arbeitsmärkten positiv beeinflussen. Es ist alles andere als ein Zufall, daß die Länder, deren Pensionsfonds ausgebaut sind, die also den Schritt hin zu stärker

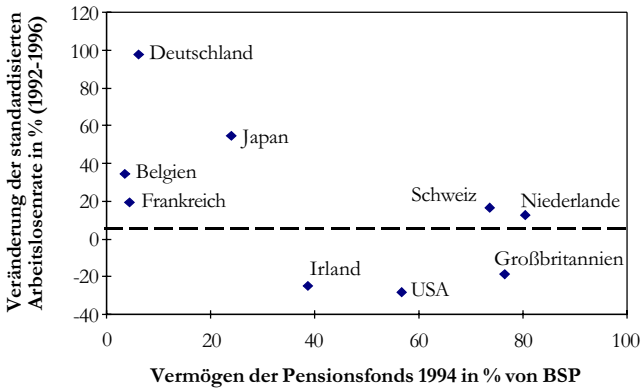
78 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Wagniskapital, a.a.O., S. 22

79 Vgl. Reisen, H., Alterssicherung, Pensionsfonds und die aufstrebenden Aktienmärkte, in: D. Duwendag (Hrsg.), Finanzmärkte, Finanzinnovationen und Geldpolitik. Berlin 1996, S. 169 - 190

kapitalfundierte Systemen der Alterssicherung schon längst gemacht haben, zu Beginn der 90er Jahre bessere Ergebnisse auf den Arbeitsmärkten erzielten, als die Länder, die nach wie vor an einem umlagefinanzierten System der Alterssicherung festhielten. Vor allem Deutschland schneidet besonders schlecht ab.

Wo man auch hinschaut, die Institutionen sind eng verflochten. Die anhaltende Misere auf den Arbeitsmärkten und die Krise des Systems der Alterssicherung bedingen sich wechselseitig. Die Existenz einer umlagefinanzierten Alterssicherung ist ein wichtiger Baustein im Mosaik der beschäftigungsfeindlichen Lohn- und Tarifpolitik, weil die Tarifpartner diese Systeme der Alterssicherung nutzen, beschäftigungspolitische Lasten auf Dritte abzuwälzen. Die induzierte höhere Arbeitslosigkeit erodiert die ökonomische Basis einer umlagefinanzierten Alterssicherung, weil sich die Arbeitseinkommen und damit die Beitragseinnahmen verringern. Es wird ein Teufelskreis aus steigenden Beiträgen und Steuern, wachsender Arbeitslosigkeit, zunehmenden Defiziten in der Alterssicherung, wiederum höheren Beiträgen und Steuern und so weiter ausgelöst. Eine Reform des umlagefinanzierten Systems der Alterssicherung würde diesen Teufelskreis stoppen; eine dreifache Dividende wäre der Lohn: Die Arbeitnehmer stellen sich besser, weil sie für die gleichen Leistungen aus der Rentenversicherung wesentlich geringere Beiträge entrichten müssen. Die Arbeitslosen kommen eher in Arbeit und Brot, weil es den Tarifpartnern weniger möglich ist, beschäftigungspolitische Lasten über die Rentenversicherung auf Dritte abzuwälzen. Die höhere gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung erlaubt es, die Arbeitsplätze mit mehr Kapital auszustatten, das erhöht die Beschäftigung und die Arbeitseinkommen.

Abb. 8: Bedeutung von Pensionsfonds und Veränderung der Arbeitslosigkeit



Quellen: Nürk, B., Schrader, A., Von der Pensionsrückstellung zum Pensionsfonds: Eine Chance für den deutschen Finanzmarkt. Deutsche Bank Research. Frankfurt am Main 1995; OECD, Employment Outlook. Paris 1998.

Damit nicht genug: Die weltwirtschaftlichen Veränderungen setzen in den hochentwickelten Ländern der Arbeit zu; vor allem weniger qualifizierte Arbeit zählt zu den Verlierern. Wenn man verhindern will, daß sich die Einkommensverteilung drastisch zu Lasten dieser Gruppe verändert, muß man dafür Sorge tragen, daß die Arbeitnehmer nicht nur auf den Ertrag ihrer Arbeit angewiesen sind. Notwendig ist vielmehr nach Wegen zu suchen, die den Arbeitnehmern ein zweites Standbein schaffen, wenn es darum geht, Einkommen zu erzielen. Es ist deshalb unabdingbar, die Arbeitnehmer stärker am Produktivvermögen zu beteiligen. Die Idee des Investivlohnes, die seit langem propagiert wird, scheint allerdings kein effizientes Instrument. Eine Umstellung des um-

lagefinanzierten Systems der Alterssicherung auf eine kapitalfundierte Basis wäre allerdings eines. Die Arbeitnehmer würden automatisch an den Ertragszuwächsen des Produktivkapitals beteiligt. Eine kapitalfundierte Alterssicherung würde damit zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen: eine allokativen, indem sie den allgemeinen Wohlstand erhöht und eine distributive, indem sie die Einkommens- und Vermögensverteilung gleichmäßiger gestaltet.

Alles in allem: Die Lage auf den Arbeitsmärkten ließe sich verbessern, wenn es gelänge, eine moderate Lohn- und Tarifpolitik zu fahren. Das ist eine ökonomische Binsenweisheit. Es ist allerdings den Arbeitnehmern wohl nicht klar, daß eine solche Politik eine doppelte Dividende abwirft: Zum einen werden die Arbeitsmärkte schockresistenter, der strukturelle Wandel schlägt weniger stark über steigende Arbeitslosigkeit auf die Arbeitnehmer durch; zum anderen trägt dies zu einem höheren Wohlstand für alle bei, die Bildung von Real- und Humankapital wird gefördert, es entstehen mehr Arbeitsplätze, die Arbeitseinkommen erhöhen sich. Die Frage ist nur, wie setzt man eine solche Lohn- und Tarifpolitik in die Tat um. Die Profiteure des institutionellen Arrangements auf den Arbeitsmärkten und im Bereich des Sozialen lassen sich allenfalls umstimmen, wenn sie entschädigt werden. Das gilt für die gegenwärtigen Arbeitsplatzbesitzer ebenso wie für die ältere Generation der Arbeitnehmer und die Generation der Rentner. Der hochgelobte Investivlohn leistet allerdings keinen Beitrag, um dieses polit-ökonomische Gleichgewicht aufzubrechen. Es ist auch nicht leichter, die Alterssicherung stärker auf eine kapitalfundierte Basis zu stellen, als die Arbeitsmärkte grundlegend zu reformieren. Eine umfassende institutionelle Lösung ist notwendig, es gilt den institutionellen gordischen Knoten zu durchschlagen.

4. Strategien zur Umsetzung

Die Welt verändert sich in einem atemberaubenden Tempo; es ist nichts mehr so, wie es einmal war. Das wirtschaftliche Umfeld wird für alle, Arbeitnehmer und Unternehmer, ungemütlicher. Sektorale und regionale Strukturen werden auf den Kopf gestellt, die Struktur der Arbeitsnachfrage verändert sich, vor allem einfache Arbeit verliert. In diesem labileren wirtschaftlichen Umfeld ist nur der erfolgreich, der flexibel auf diese Herausforderungen reagiert. Das erfordert institutionelle Arrangements, die es den wirtschaftlichen Akteuren ermöglichen, flexibel und differenziert auf wirtschaftliche Veränderungen zu reagieren. Daran mangelt es in Deutschland. Der Grund liegt auf der Hand: Obwohl der institutionelle Status quo alles andere als ökonomisch effizient ist, ist er doch ein polit-ökonomisches Gleichgewicht. Es gibt mehrere Wege, dieses rigide Gleichgewicht aufzubrechen; nachdem sich der sozialdemokratische Weg als Illusion erwiesen hat, bleiben der konservative und der liberale. Die Verfechter des konservativen Weges sind vor allem in Deutschland der Meinung, daß nur ein konzertiertes Verhalten aller gesellschaftlichen Gruppen helfen kann, den institutionellen Mismatch zu beheben. Das Bündnis für Arbeit ist der sichtbare Ausdruck dieser Vorstellung. Die Anhänger des liberalen Weges setzen demgegenüber vor allem in den angelsächsischen Ländern nicht auf mehr, besser und umfassender koordinierte prozeßpolitische Aktivitäten, sondern auf einen ordnungspolitischen Konsens. Sie plädieren für mehr Wettbewerb überall, auf Güter- und Faktormärkten ebenso wie auf dem Felde der Institutionen.

Institutionelle Sklerose: ein polit-ökonomisches Gleichgewicht

Die (welt-)wirtschaftlichen Veränderungen treffen auf überkommene institutionelle Strukturen. Der institutionelle Wettbewerb ist weitgehend ausgesperrt, dezentrale Lösungen werden nur ausnahmsweise geduldet, zentrale Arrangements dominieren. Das gilt nicht nur für die Arbeitsmärkte, sondern auch für den Bereich des Sozialen und die föderalen Strukturen. Der Flächentarif bestimmt nach wie vor das lohn- und tarifpolitische Geschehen, betrieblichen Erfordernissen wird bisher noch kaum Rechnung getragen, und wo sich die Realität doch durchfrißt, formal nur durch Rechtsbruch. Der Sozialstaat ist nach wie vor umlage- und steuerfinanziert, er kennt Wettbewerb nur als Restgröße, zwangsweise Lösungen bestimmen das Geschehen, kapitalfundierte Lösungen werden nicht zugelassen. Wettbewerblicher Föderalismus ist ein Fremdwort; zentral vorgegebene Aufgaben und Ausgaben dominieren, ein Steuerkartell von Bund und Ländern sorgt für die erforderlichen Einnahmen; wo Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften aufkeimt, macht ihm ein rigoroser Finanzausgleich den Garaus, um die überbordenden Ausgaben zu finanzieren.

Das institutionelle Arrangement ist kein Zufall. Es entspricht den Vorstellungen der mächtigsten Interessengruppen in dieser Gesellschaft, den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Die Tarifpartner haben ein starkes Interesse an einem hohen Zentralisierungsgrad der Tarifauseinandersetzungen auf einem Arbeitsmarkt, der vom Gesetzgeber zum wettbewerblichen Ausnahmehereich erklärt wurde. Er gibt ihnen die Macht und den politischen Einfluß, beschäftigungspolitische Lasten, die aus den wirtschaftlichen Veränderungen erwachsen, auf Dritte abzuwälzen. Das ist allerdings nur möglich, weil der Sozialstaat gut ausgebaut und der

Staat bereit ist, notleidend gewordenen Branchen und Unternehmungen finanziell unter die Arme zu greifen. Die Kanäle, über die Lasten auf den Sozialstaat abgewälzt werden, sind Legion: eine großzügig ausgestaltete Arbeitslosenversicherung, eine relativ hohe Sozialhilfe, arbeitsmarktpolitisch motivierte Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, vorzeitiger Ruhestand ohne versicherungsadäquate Abschläge und flächendeckende Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Damit nicht genug: Ein kooperativer Föderalismus verhindert mit einheitlichen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regulierungen, daß adäquat auf regionale Unterschiede reagiert werden kann; ein prohibitiver horizontaler und vertikaler Finanzausgleich schafft die materielle Grundlage für eine „fremdfinanzierte“ Subventionspolitik der Bundesländer. Das alles und noch viel mehr verwischt die beschäftigungspolitische Verantwortung der Tarifpartner; Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit sind die unvermeidlichen Konsequenzen.

Es ist offenkundig, daß das bestehende institutionelle Arrangement, das auf allen Ebenen viel zu stark von umverteilungspolitischen Elementen zugunsten nicht der wirklich Bedürftigen, sondern der Mittelklasse und zu Lasten nicht der gegenwärtigen, sondern der zukünftigen Generationen dominiert wird, ökonomisch alles andere als effizient ist. Dennoch kann kein Zweifel daran bestehen, daß es sich um ein stabiles polit-ökonomisches Gleichgewicht handelt⁸⁰. Eine

80 Vgl. Saint-Paul, G., Exploring the Political Economy of Labour Market Institutions, in: Economic Policy, Heft 23 (1996), S. 263 - 315; derselbe, The Political Consequences of Unemployment, in: Swedish Economic Policy Review, 5 (1998), S. 259 - 295; Berthold, N. und R. Fehn, The Positive Economics of Unemployment and Labor Market Inflexibility, in: Kyklos, 49 (1996), S. 583 - 613

Mehrheit in unserer Gesellschaft lebt offensichtlich ganz gut damit, wohl auch deshalb, weil sie die Folgen für zukünftige Generationen systematisch ausblendet. Dies gilt nicht nur für die Arbeitsplatzbesitzer, die vom mangelnden Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten profitieren. Es trifft auch für eine Mehrheit der Bevölkerung zu, die nach wie vor scheinbar Nutzen aus der gegenwärtigen Form des Sozialstaates ziehen. Ein Teil der negativ Betroffenen, vor allem die Langzeitarbeitslosen, wird über Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und finanzielle Transfers des Sozialstaates ruhig gestellt; ein anderer Teil, die zukünftigen Generationen, kann sich im politischen Prozeß nur ungenügend artikulieren, da seine Vertreter, die wahlberechtigten, gegenwärtigen Generationen, in eigenen Interessen gefangen sind. Es scheint so, als ob sich das polit-ökonomische Gleichgewicht solange hält, wie sich Gewinner und Verlierer des gegenwärtigen institutionellen Arrangements in der Familie die Waage halten. Schließlich sind auch die Bundesländer hoffnungslos in der Minderheit, die vom zentralen, kooperativen Föderalismus loskommen wollen und auf mehr Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften setzen. Es ist deshalb in Deutschland sehr schwer, eine politische Mehrheit zu organisieren, die bereit ist, den wenig effizienten Status quo aufzugeben, neue Institutionen zu installieren und zu ökonomisch besseren Ergebnissen, mehr Wohlstand und weniger Arbeitslosigkeit zu kommen.

Bündnis für Arbeit: Der Bock wird zum Gärtner

Was not tut, liegt auf der Hand: Die Kanäle, über die es den Tarifpartnern gelingt, beschäftigungspolitische Lasten auf Dritte abzuwälzen, müssen verstopft werden. Das erfordert einen institutionellen Rahmen, der mehr Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten, im Bereich des Sozialen und der föderalen

Ordnung zuläßt. Auch wenn man die grundgesetzlich garantierte Tarifautonomie nicht in Frage stellt, muß die un gerechtfertigte gesetzliche Privilegierung der Verbände bei der Gestaltung der Wirtschafts- und Arbeitsbedingungen drastisch verringert werden. Die wirtschaftspolitischen Verantwortlichkeiten müssen klarer zugewiesen werden. Das macht dreierlei notwendig: Es muß erstens deutlich gemacht werden, daß die Tarifpartner für die Lage auf dem Arbeitsmarkt verantwortlich sind; dem Recht der Tarifautonomie entspricht die Pflicht zu einer verantwortungsbewußten Lohn- und Tarifpolitik. Es muß zweitens ein für allemal klargestellt werden, daß die Europäische Zentralbank nur der Geldwertstabilität verpflichtet ist und nicht für beschäftigungspolitische Ziele mißbraucht werden soll. Schließlich muß drittens darauf hingewirkt werden, die staatlichen Aktivitäten auf das Angebot öffentlicher Güter zu beschränken. Das macht eine weitgehende Privatisierung des Sozialstaates erforderlich. Wo staatliche Aktivitäten weiter angezeigt sind, muß überprüft werden, ob sie nicht dezentraler erbracht werden können. Das Ziel muß ein ausgeglichenes Budget sein. Wenn die preis-, sozial- und fiskalpolitischen Kanäle verstopft sind, bleibt den Tarifpartnern nichts anderes übrig, als sich auf dem Arbeitsmarkt wettbewerblich zu verhalten.

Die eigentlich spannende Frage ist, ob ein Bündnis für Arbeit geeignet ist, diese ordnungspolitische Grundsatzentscheidung für mehr Wettbewerb in die Tat umzusetzen. Zweifel sind angebracht⁸¹. Es sind dieselben Tarifpartner, die in der Vergangenheit zusammen mit den politischen Entscheidungsträgern alles getan haben, institutionellen Wettbewerb zu verhindern, die nun in einem Bündnis für

81 Vgl. Berthold, N. und R. Hank, Bündnis für Arbeit – Korporatismus statt Wettbewerb. Tübingen 1999

Arbeit den wettbewerblichen Kräften auf den Arbeitsmärkten und im Bereich des Sozialen eine Gasse bahnen wollen. Damit macht man den Bock zum Gärtner. Es ist zwar allen Beteiligten klar, daß der Schlüssel zum Erfolg auf den Arbeitsmärkten mehr Wettbewerb ist, der Status eines wettbewerblichen Ausnahmebereiches soll aber erhalten bleiben. Die Bündnispartner müssen deshalb versuchen, Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten zu simulieren; die negativen Folgen eines schärferen Wettbewerbs wollen sie aber nicht tragen. Der Preis, den die Gewerkschaften in einem Bündnis zahlen müssen, wenn es beschäftigungspolitisch erfolgreich sein soll, ist der Verzicht auf mögliche Lohnsteigerungen und Tarifverbesserungen. Während die Arbeitslosen und die Eigentümer von Realkapital unmittelbar gewinnen, stellen sich die Arbeitsplatzbesitzer erst einmal relativ schlechter. Die in den Gewerkschaften tonangebenden Arbeitsplatzbesitzer sind nur bereit, einer solchen Vereinbarung zuzustimmen, wenn sie für den temporären Lohnverzicht entschädigt werden. Ein Bündnis braucht somit immer einen dritten Partner, der bereit ist, für diese „Entschädigung“ aufzukommen. Es verwundert deshalb nicht, daß überall, wo solche korporatistischen Arrangements installiert werden, der (Sozial-)Staat mit im Boot sitzt. Das gegenwärtige Spiel, beschäftigungspolitische Lasten auf Dritte abzuwälzen, geht im neuen Gewande eines Bündnisses weiter.

Damit aber nicht genug: Da der (Sozial-)Staat als Entsorgungseinrichtung der Tarifpartner auch in einem Bündnis für Arbeit weiter gebraucht wird, wird das Tempo der unvermeidlichen sozialstaatlichen Reformen so gut es geht verschleppt werden. Nicht Innovation dominiert, sondern Restauration. Die Rücknahme erster vorsichtiger Reformschritten der alten Regierung, wie ein leicht gelockerter Kündigungsschutz für kleinere Unternehmungen, die nicht mehr

volle Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall oder der zaghafte Versuch der Reform des maroden, umlagefinanzierten Systems der Alterssicherung, sind somit nur konsequent. Allerdings: Der Druck der Globalisierung und die zunehmende Abwanderung in die Schattenwirtschaft erschweren das Geschäft, beschäftigungspolitische Lasten auf Dritte abzuwälzen. An neuen, schlechten Ideen, dem entgegenzuwirken, herrscht allerdings wie immer kein Mangel: Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sollen ausgebaut, ein flächendeckend staatlich subventionierter Niedriglohnsektor ohne Niedriglöhne wird in die Diskussion gebracht, der Übergang in die Rente soll über Tariffonds erleichtert werden, die nicht nur von den Arbeitnehmern, sondern auch über Steuern finanziert werden sollen. Das alles paßt ins Bild: Ein Bündnis für Arbeit kommt überhaupt nur dann zustande, wenn solche Möglichkeiten weiter vorhanden sind, beschäftigungspolitische Lasten auf zukünftige Generationen abzuwälzen. Die Lage auf den Arbeitsmärkten wird damit keinen Deut besser, ganz im Gegenteil.

Globalisierung stört polit-ökonomisches Gleichgewicht

Ein Bündnis für Arbeit kann somit nicht einlösen, was es verspricht, nämlich einen Abbau der Arbeitslosigkeit. Es ist denkbar ungeeignet, den bestehenden institutionellen Mismatch zu verringern, weil es eher versucht, den wettbewerblichen Druck, der durch weltweit offenere Güter- und Faktormärkte entfaltet wird, „sozialverträglich“ zu kanalisieren. Die am Status quo orientierten Interessengruppen entscheiden bei einem Bündnis nun auch offiziell zusammen mit den politischen Entscheidungsträgern über das institutionelle Arrangement. Der Interessenkonflikt ist offenkundig. Damit sind sie in ihrem Bemühen, Lasten auf Dritte abzuwälzen, noch weniger kontrollierbar. Die Verwischung von

beschäftigungspolitischer Verantwortung erreicht eine neue Dimension. Es spricht deshalb viel dafür, daß diejenigen das institutionelle Regelwerk festlegen sollten, die dafür auch politisch den Kopf hinhalten müssen. Das sind die politischen Entscheidungsträger und nicht die Interessengruppen, die dafür keine Verantwortung übernehmen. Was not tut, ist zwar offenkundig, aber nicht minder schwierig: Die Regierung muß in eigener Verantwortung einen institutionellen Rahmen installieren, der die wirtschaftspolitischen Verantwortlichkeiten wieder klar dem zuweist, der sie am besten erfüllen kann.

Das klingt zwar gut, viel weiter ist man damit allerdings noch nicht: Die Schwierigkeit liegt gerade darin, das institutionelle Arrangement, das den Status quo sichert, so zu verändern, daß mehr Beschäftigung entsteht und Arbeitslosigkeit abgebaut wird. Die Lage ist allerdings weniger hoffnungslos, als es den Anschein hat. Der Grund liegt auf der Hand: Der Preis, den wir für ineffiziente institutionelle Lösungen zahlen müssen, steigt seit einiger Zeit deutlich. Die Güter- und Faktormärkte werden weltweit offener, vor allem deshalb, weil technischer Fortschritt die Kosten der Information, der Kommunikation und des Transportes drastisch verringert. Der intensivere internationale Handel, vor allem aber das international wesentlich mobilere Kapital gehen nicht spurlos an den verkrusteten institutionellen Strukturen vorbei⁸². Erste erzwungene Veränderungen sind zu sehen: Der Flächentarif erodiert: Dezentrale Tarifverhandlungen gewinnen an Boden; die heterogenen Interessen von Unternehmungen, aber auch von Arbeitnehmern finden eher Gehör. Der

82 Vgl. Berthold, N., R. Fehn und E. Thode, Rigide Arbeitsmärkte und ungleiche Einkommensverteilung: Ein unlösbares Dilemma?, erscheint in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Sozialstaat zeigt erste Zerfallserscheinungen: Von Privatisierung ist zwar noch wenig zu sehen, allerdings gewinnen überall im staatlichen Bereich Äquivalenzüberlegungen an Boden; stärker privatwirtschaftlich organisierte und kapital-fundierte Systeme der Sozialen Sicherung sind politisch nicht mehr tabu; eine Tendenz zu dezentraleren staatlichen Lösungen ist nicht zu übersehen. Auch der kooperative Föderalismus kommt auf den Prüfstand: Der Ruf der Bürger auf kommunaler, der politischer Entscheidungsträger auf regionaler Ebene nach mehr Verantwortung wird lauter. Das zusammenwachsende Europa stärkt das Gewicht der Regionen und mindert das der Nationalstaaten⁸³. Alles in allem: Wettbewerbliche Elemente sind überall auf dem Vormarsch. Der Markt holt sich das zurück, was ihm die Politik in den letzten 100 Jahren oft effizienzverschlingend abgetrotzt hat

Es scheint damit fast so, als ob wir uns zurücklehnen und zuschauen können, bis das geschieht, was ökonomisch sinnvoll ist: Das Tariffkartell auf den Arbeitsmärkten erodiert, der Sozialstaat besinnt sich auf seine eigentlichen Aufgaben, der fiskalische Föderalismus orientiert sich an den Interessen der Bürger. Eine solche Strategie wäre allerdings für eine Gesellschaft eine verlustreiche Angelegenheit. Der seit Jahren anhaltende Reformstau zeigt, wie kostspielig es ist, an überkommenen institutionellen Strukturen festzuhalten. Die Beharrungstendenz überkommener institutioneller Arrangements und der erbitterte Widerstand der davon profitierenden Interessengruppen machen es wahrscheinlich, daß kein sanfter, stetiger Übergang stattfindet, das rigide polit-ökono-

83 Vgl. Berthold, N. und R. Hank, Welt - Nation - Region. Vor supra-nationalen Architekten wird gewarnt, in: M. Lutz-Bachmann und J. Bohmann, Möglichkeiten und Grenzen einer demokratisch verfaßten Weltrepublik. Frankfurt 1999

mische Gleichgewicht kracht mit einem Schlag zusammen. Es ist deshalb notwendig, Aktivitäten zu entwickeln, wie man den Prozeß der institutionellen Veränderungen beschleunigen und verstetigen kann. Das erfordert vieles, vor allem aber zweierlei: Es ist zum einen notwendig, sich zu überlegen, wie man taktisch vorgeht, um die notwendigen Reformen im politischen Tagesgeschäft in die Tat umzusetzen; es ist daneben zum anderen strategisch wichtig, die unvollkommenen politischen Märkte so zu reformieren, daß es sich für die politischen Entscheidungsträger auch lohnt, ökonomisch sinnvolle Reformen in die Tat umzusetzen. Der Druck der Globalisierung verbessert die Chancen, beide Vorhaben auch gegen den erbitterten Widerstand der Besitzstandswahrer auf den Weg zu bringen.

Viele Wahlen zeigen, daß institutionelle Reformen, die zu mehr Wettbewerb auf Güter- und Faktormärkten führen, für die Initiatoren oft einem politischen Himmelfahrtskommando gleichkommen. Alle politischen Entscheidungsträger, die den Mut hatten, grundlegende Reformen anzupacken, wurden vom Wähler in den nächsten Wahlen abgestraft. Das gilt für Neuseeland ebenso wie für Australien. Selbst M. Thatcher wäre ohne den „glücklichen“ Umstand des Falkland-Krieges nicht wiedergewählt worden. Um die Chancen im politischen Bereich zu verringern, daß das ökonomisch Schlechte das Gute verdrängt, muß eine Regierung, die Reformen auf den Weg bringen will, umfassend agieren⁸⁴. Man überlebt politisch nicht, wenn man nur vereinzelte Reformmaßnahmen auf den Arbeitsmärkten oder im Bereich

84 Vgl. Coe, D. und D. Snower, Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labor Market Reform. IMF Working Paper WP96/93. Washington, D.C. 1996; Orszag, M. und D. Snower, Anatomy of Policy Complementarities, in: Swe-

des Sozialen oder in der föderalen Ordnung in die Tat umsetzt. Bei solchen gradualistischen Reformen übersteigen die Kosten für die bisher begünstigte Mehrheit der Wähler nicht nur die Erträge; es ist noch schlimmer: während die Kosten sofort anfallen, zeigen sich die Erträge erst später. Es verwundert deshalb nicht, wenn solchen Reformen in demokratischen Wahlen nur selten Erfolg beschieden ist.

Die Erfahrung lehrt, daß Reformen überhaupt nur eine gewisse Aussicht auf Erfolg haben, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen: Sie müssen erstens umfassend sein und möglichst so angelegt werden, daß sich die einzelnen Maßnahmen gegenseitig unterstützen, im günstigsten Fall verstärken und die Chancen der politischen Durchsetzbarkeit verbessern⁸⁵. Das institutionelle Geflecht, das vor den Reformen die ökonomischen Ineffizienzen verstärkt, kann genutzt werden, um die möglichen Erträge aus Reformen zu erhöhen. So würde es sich etwa in Deutschland anbieten, den Prozeß der Lohnfindung, die Regeln des Kündigungsschutzes, die staatliche Arbeitslosenversicherung und die umlagefinanzierte Alterssicherung gleichzeitig zu reformieren. Es ist für reformwillige politische Entschei-

dish Economic Policy Review, 5 (1998), S. 303 - 343; Berthold, N. und R. Fehn, Labor Market Policy in a Global Economy, in: H. Wagner (Hrsg.), Globalization and Unemployment. Berlin u.a. 1999

85 Die Forschung zu diesem Problembereich steckt allerdings noch in den Kinderschuhen. Eine konsistente Theorie über mögliche Komplementaritäten oder Substitutionsbeziehungen zwischen einzelnen Reformmaßnahmen muß erst noch entwickelt werden. Vgl. Holmlund, B., Comment on Mike Orszag and Dennis Snower: Anatomy of Policy Complementarities, in: Swedish Economic Policy Review, 5 (1998), S. 345 - 351

dungsträger zweitens sinnvoll, Reformen auf allen Ebenen möglichst in Zeiten schwerer ökonomischer Krisen, am besten unmittelbar nach Wahlen anzupacken, in der die alte Regierung abgewählt und durch eine neue ersetzt wurde. Das erhöht die Chancen auf positiv gestimmte Wähler beim nächsten Wahltermin. Die Wähler verlieren bei solchen umfassenden Reformen zwar auf der Leistungsseite, gleichzeitig gewinnen sie aber, weil sie spürbar und relativ schnell von Steuern und Abgaben entlastet werden.

Ohne gleichzeitige Reformen im politischen Bereich bleiben allerdings auch mutige, umfassende ökonomische Reformen oft nur Stückwerk. Es ist notwendig, die politischen Märkte selbst grundlegend zu reformieren, sie funktionsfähiger zu machen. Da ist vieles notwendig, etwa längere Legislaturperioden, um dem Langfristedenken in der Politik wieder stärker zum Durchbruch zu verhelfen; ein Übergang vom Verhältnis- zum Mehrheitswahlrecht, um klare politische Mehrheiten zu erhalten; eine stärkere Entflechtung der Gesetzgebungs-Zuständigkeiten von Bund und Ländern, damit politische Verantwortung weniger verwischt werden kann, Erfolge oder Mißerfolge besser zugerechnet werden können. Das sind einige Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit es zu durchsetzungsfähigen Regierungen kommt, die nicht immer wieder von anderen am Regieren gehindert werden. Arbeitslosigkeit läßt sich dauerhaft nur dann beseitigen, wenn beachtet wird, daß ökonomische und politische Ordnung interdependent sind; wirksame ökonomische Reformen sind ohne funktionsfähige politische Märkte nicht denkbar.

Alles in allem: Es ist in einer demokratischen Ordnung grundsätzlich sehr schwer, ein rigides polit-ökonomisches Gleichgewicht zu knacken. Die Mehrheit der Wähler profitiert von dem gegenwärtigen institutionellen Arrangement,

vor allem dann, wenn sie nicht zu weit in die Zukunft schaut. In einer relativ geschlossenen Volkswirtschaft müßte man fast alle Hoffnung fahren lassen, jemals ein neues, flexibles polit-ökonomisches Gleichgewicht zu erreichen. Diese Zeiten sind allerdings vorbei. Die weltweit offeneren Güter- und Faktormärkte setzen über die Kanäle der institutionellen Arbitrage, den Handel und die Wanderung der Produktionsfaktoren auch die inländischen ineffizienten institutionellen Arrangements unter Druck. Die Chancen auf Veränderungen steigen. Man sollte sich allerdings nichts vormachen: Der Widerstand der Profiteure des gegenwärtigen institutionellen Arrangements ist noch nicht gebrochen. Die reaktionären Kräfte haben noch nicht aufgegeben: Auf nationaler Ebene versuchen sie mit einem Bündnis für Arbeit, den institutionellen Wettbewerb zu zähmen; eine stärker koordinierte Wirtschaftspolitik auf internationaler Ebene soll die Kanäle der institutionellen Arbitrage verstopfen und den institutionellen Wettbewerb von außen disziplinieren. Damit kommt der Europäischen Union eine wichtige Rolle zu: Es muß dafür Sorge getragen werden, daß einerseits die erzielten Fortschritte des „Binnenmarktprojektes 1992“ nicht wieder zurückgedreht werden und sich andererseits Europa nach außen nicht zu einer Festung entwickelt.

5. Einige Bemerkungen zum Schluß

Die rot-grüne Bundesregierung hat sich zu Beginn ihrer Regierungszeit ein ehrgeiziges Ziel gesetzt, sie will die Arbeitslosigkeit spürbar verringern und sich daran messen lassen, ob ihr dies gelingt. Sie wollte nicht alles anders, aber vieles besser machen. Es ist ihr offenkundig nicht gelungen, diesen Vorsatz in die Tat umzusetzen. Die Einlösung der Wahlkampfversprechen, wie etwa die Rücknahme des gelockerten Kündigungsschutzes für kleinere Unternehmungen oder die Wiedereinführung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, hat die Lage auf den Arbeitsmärkten ebensowenig positiv beeinflußt wie die verunglückten politischen Aktivitäten, wie das Gesetz zur Scheinselbständigkeit, das neue 630-Mark-Gesetz oder die ökologische Steuerreform. Nach wie vor sind offiziell über 4 Mio. Arbeitnehmer ohne Arbeit, ganz zu schweigen von denen, die über Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und Aktionen der Frühverrentung immer noch tagtäglich vor allem in den neuen Bundesländern aus den Arbeitsmärkten „herausgekauft“ werden. Die Bundesregierung hat zwar nicht viel gemacht, dafür aber vieles schlechter.

Das nimmt nicht wunder, wenn man berücksichtigt, daß die Bundesregierung in ihren Anfängen vom keynesianischen Bazillus infiziert war und die Realität durch die Nachfragebrille nur bedingt wahrgenommen hat. Das mußte schiefgehen, ist doch die hartnäckig hohe Arbeitslosigkeit vor allem struktureller Natur; zyklische Elemente spielen nur noch eine untergeordnete Rolle. Das hat wohl auch der Bundeskanzler verstanden, das Blair-Schröder-Papier deutet ebenso darauf hin wie die Sparpolitik des Finanzministers, mit der

ein Kanal verstopft würde, über den es den Tarifpartnern möglich ist, Anpassungslasten auf zukünftige Generationen abzuwälzen. Die schlechte Lage auf den Arbeitsmärkten wird von einem starken strukturellen Wandel ausgelöst, der durch weltweit offenere Güter- und Faktormärkte beschleunigt wird. Er trifft auf ein wenig flexibles, eng verflochtenes institutionelles Arrangement auf den Arbeitsmärkten, im Bereich des Sozialen und der föderalen Ordnung, das nicht mehr zu den veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten paßt. Der so entstandene institutionelle Mismatch zeichnet für die anhaltenden Probleme auf den Arbeitsmärkten verantwortlich. Nur wenn es gelingt, die Institutionen an die neuen Gegebenheiten anzupassen, werden auch die Schwierigkeiten auf den Arbeitsmärkten geringer.

Die beste Medizin gegen die anhaltende Seuche der Arbeitslosigkeit ist ein wesentlich wettbewerblächeres Umfeld, nicht nur auf Güter- und Faktormärkten, sondern auch zwischen Institutionen. Es ist zweifellos richtig, mehr Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten ist der Generalschlüssel für mehr Beschäftigung: Die Arbeitsmärkte dürfen nicht weiter wettbewerbliche Ausnahmebereiche sein; sie sind ganz normale Märkte ohne größere Besonderheiten. Alle Märkte werden, wenn sie effizient arbeiten, mit Hilfe flexibler relativer Preise geräumt. Das gilt auch für die Arbeitsmärkte. Damit kommt alles, was Löhne und Lohnstrukturen flexibler macht, der Beschäftigung zugute, tut den Investitionen in Human- und Realkapital gut und erhöht die Einkommen von Arbeit und Kapital. Ein wettbewerblisches Umfeld auf den Arbeitsmärkten ist allerdings schwierig zu installieren, zumindest solange die grundgesetzlich geschützte Tarifautonomie von den Tarifpartnern benutzt wird, die Macht der Arbeitsplatzbesitzer zu Lasten der Arbeitslosen zu erhöhen.

Aber auch die Tarifpartner können sich selbst bei Tarifautonomie immer weniger als Kartellbrüder verhalten, wenn ihnen wichtige Möglichkeiten verbaut werden, die Lasten der Anpassung an veränderte wirtschaftliche Gegebenheiten auf Dritte abzuwälzen. Der Erfolg an den Arbeitsmärkten zeigt sich daran, ob es gelingt, den Sozialstaat grundlegend zu reformieren. Das ist nur dann der Fall, wenn er wieder auf die Bereiche verwiesen wird, auf denen er nach wie vor komparative Vorteile gegenüber marktlichen Lösungen hat⁸⁶, wie etwa wenn es darum geht, den wirklich Bedürftigen zu helfen. Die Absicherung gegen die Wechselfälle des Lebens ist demgegenüber mit Ausnahme des Risikos der Arbeitslosigkeit keine staatliche Aufgabe. Wenn die staatlich organisierten, umlagefinanzierten Systeme der Sozialen Sicherung wie die Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung auf private, kapitalfundierte Systeme umgestellt werden, sind den Möglichkeiten der Tarifpartner, unvermeidliche Anpassungslasten des strukturellen Wandels auf Dritte zu überwälzen, enge Grenzen gesetzt. Den Tarifpartnern bleibt dann kaum eine andere Wahl, als effizientere, wettbewerblichere Lösungen auf den Arbeitsmärkten zuzulassen.

86 Vgl. Berthold, N., *Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung*. Tübingen 1998