

## Nachhaltige Beschäftigungspolitik

Resch, Richard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Resch, R. (2001). *Nachhaltige Beschäftigungspolitik*. (CAP Working-Paper). München: Universität München, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P) Forschungsgruppe Zukunftsfragen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-361846>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Richard Resch**

**Nachhaltige Beschäftigungspolitik**

Centrum für angewandte  
Politikforschung (C•A•P)

Direktor: Prof. Dr. Dr. h.c.  
Werner Weidenfeld  
Maria-Theresia-Str. 21  
D-81675 München

Tel.: 089-2180-1300  
Fax: 089-2180-1329

<http://www.cap.uni-muenchen.de>  
Geschwister-Scholl-Institut für  
Politische Wissenschaft  
Ludwig-Maximilians-Universität  
München

Arbeitspapier der Forschungsgruppe Zukunftsfragen

Centrum für angewandte Politikforschung (C•A•P)

# INHALT

<b>I. EINLEITUNG: DIE BEDEUTUNG DER ARBEIT</b>	<b>SEITE 3</b>
<b>II. ANALYSE DAS PROBLEM DER ARBEITSLOSIGKEIT</b>	<b>SEITE 6</b>
<b>1. Kurzarbeitslosigkeit vs. Langzeitarbeitslosigkeit</b>	<b>Seite 6</b>
<b>2. Ursachen der Langzeitarbeitslosigkeit</b>	<b>Seite 7</b>
2.1. Strukturwandel	Seite 7
2.2. Hohe Abschreibungsraten des Humankapitals	Seite 8
2.3. Automatisierung standardisierbarer Fertigkeiten	Seite 8
2.4. Globalisierung	Seite 9
<b>3. Warum ist die Langzeitarbeitslosigkeit in Europa so viel höher als in den USA?</b>	<b>Seite 10</b>
3.1. Sperrklinkeneffekt	Seite 10
3.2. Faktor Geldpolitik	Seite 12
3.3. Sozialstaatliche Maßnahmen	Seite 13
<b>4. Was bringt eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes?</b>	<b>Seite 13</b>
<b>5. Was bringt die Unternehmenssteuerreform in puncto Beschäftigung?</b>	<b>Seite 15</b>
<b>III. POLITIKEMPFEHLUNGEN</b>	<b>SEITE 17</b>
<b>1. Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik</b>	<b>Seite 17</b>
<b>2. Geldpolitische Richtungsentscheidung</b>	<b>Seite 17</b>
<b>3. Zukunftsmodell Rheinlandkapitalismus</b>	<b>Seite 18</b>
<b>4. Die Frage der Finanzierung</b>	<b>Seite 19</b>
<b>LITERATURHINWEISE</b>	<b>SEITE 20</b>

*„Arbeitslosigkeit hat sich seit den 80er Jahren zum größten gesellschaftlichen Problem in Deutschland entwickelt. Wichtigstes Ziel der neuen Bundesregierung ist die konsequente Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Eine so große gesellschaftliche Herausforderung kann die Politik jedoch nicht im Alleingang bewältigen. Anstrengungen, Einsatz- und Kooperationsbereitschaft der ganzen Gesellschaft sind gefordert, um mehr Beschäftigung zu schaffen. Deshalb haben wir ein Bündnis für Arbeit geschlossen!“*

Bündnis für Arbeit, Ausbildung und  
Wettbewerbsfähigkeit,  
<http://www.buendnis.de>

## **I. EINLEITUNG: DIE BEDEUTUNG DER ARBEIT**

Das Bündnis für Arbeit macht es deutlich: Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist ein Projekt, welches den Kern unseres gesellschaftlichen Selbstverständnis betrifft. Aus rein ökonomischer Perspektive ist Konsum der alleinige Zweck von Arbeit und Produktion. Diese ist abhängig von Arbeitseinsatz, Kapitalstock und verfügbarer Produktionstechnologie. Daraus folgt die beste aller Welten: Die Verbesserung der Produktionstechnologie führt zukünftig zu mehr Konsum ohne eine Ausweitung der Arbeitsanstrengungen oder Kapitalakkumulation durch Sparen.

Konsum ist in einer freien Marktwirtschaft aber nicht nur ein Produktions- sondern auch ein Verteilungsproblem. Der freie Markt beantwortet keine ethischen, politischen und sozialen Verteilungsfragen, er regelt nur die ökonomische Verteilung. Wie aber wird das Volkseinkommen in einer Welt ohne Arbeit verteilt? Das vorherrschende Paradigma der industriellen Produktionsgesellschaft hat seinen Zenith bereits überschritten. Was wird passieren, wenn es gänzlich obsolet geworden ist? Die Grundannahme unserer Gesellschaft, daß die Einkommensverteilung mit einer Beschäftigung in der gängigen Wirtschaft gekoppelt ist, müßte neu überdacht werden.

Seit der zweiten industriellen Revolution ist Arbeit nicht mehr nur ökonomische Teilhabe, sondern auch gesellschaftliche Partizipation. Sie hat sich zu einer Quelle

gesellschaftlicher Werte und zu einem Angelpunkt für Identitätsbildung, Anerkennung und Kommunikation entwickelt. In einer zunehmend enttranszendentalisierten Welt stellt sich die Sinnfrage umso vehementer, sowohl für einzelne Individuen, worauf sie ihr Leben ausrichten sollen, als auch für ganze Gesellschaften, woran sie ihren Wertekanon, den Klebstoff ihres Zusammenhalts, festmachen sollen. In der Moderne hat sich eine vielleicht nicht ganz unproblematische Rückbezüglichkeit von Arbeit und Lebenssinn herausgebildet: Eine gesellschaftliche Leistungsethik mit Arbeit als Fluchtpunkt gesellschaftlicher Wertvorstellungen und Zentrum sowohl individueller als auch gesellschaftlicher Lebensökonomie.

Was wird passieren, wenn diese Verknüpfung von Arbeit und Sinn wieder aufgelöst wird? Erste Trends eines Wertewandels von der Leistungsethik zur Erlebnissethik sind bereits erkennbar: Der Erlebnismarkt brummt. Gleichzeitig aber wachsen die Klagen über Orientierungslosigkeit und Sinnverlust. Re-tranzendentalisierungsesoterik, alternative Religionen und Sekten haben Hochkonjunktur (siehe auch „Zukunftsgesellschaft: Ordnungsprinzipien für das 21. Jahrhundert“, Impulspapier der Forschungsgruppe Zukunftsfragen zum Aventis Triangle Forum 1999, download unter <http://www.aventis-forum.uni-muenchen.de/triangle1999/doc.html>).

Die moderne Arbeit hat einige Eigenschaften, die besser geeignet sind persönlichen Lebenssinn zu generieren als Konsum: Sie ist ein Ort konkreter Zielorientiertheit, sozialer Anerkennung und gemeinschaftlicher Aktivität. Im Team wird gemeinsam auf ein klar definiertes Alltagsziel hingearbeitet. Die Akkumulation und Umsetzung von Können und Fertigkeiten schafft Erfolgserlebnisse und Identifikation. Die Verantwortung für bestimmte Aufgaben stiftet gemeinsamen Sinn, der sich über das Arbeitsleben erstreckt.

Aus diesen Überlegungen wird deutlich, daß Arbeitslosigkeit weit mehr ist als eine Frage der Verschwendung von Ressourcen oder Versorgung der Betroffenen. Arbeitslosigkeit als Massenphänomen erhöht die „Zerbrechlichkeit“ der Gesellschaft.

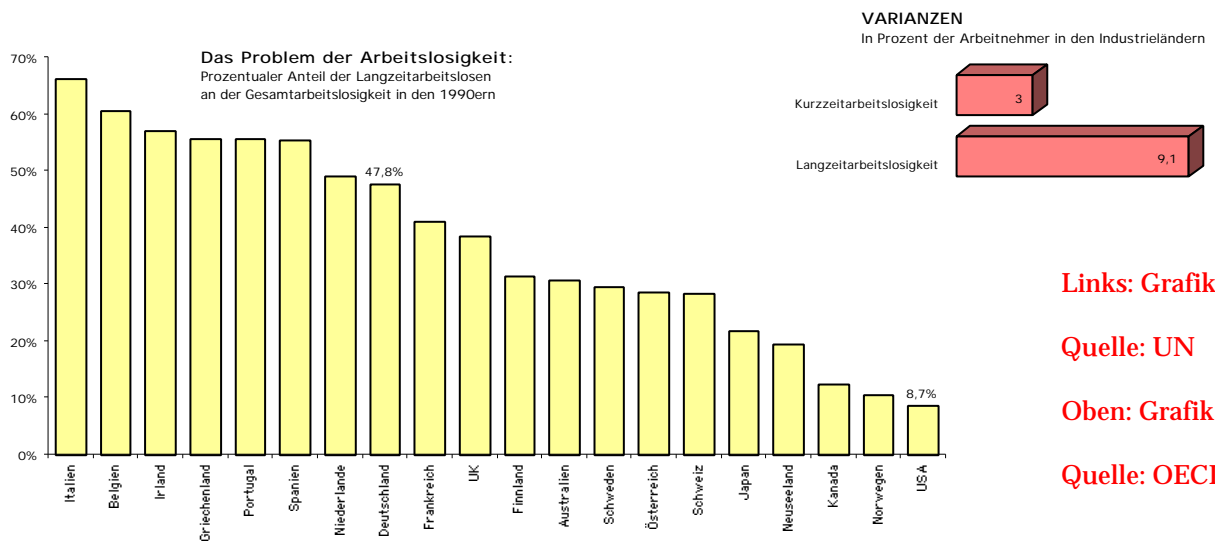
Der Erfolg oder Mißerfolg einer jeden Bundesregierung wird jenseits aller Tagespolitik wesentlich daran gemessen werden, inwieweit diese Erfolge in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vorzuweisen hat.

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich das vorliegende Arbeitspapier mit folgenden Fragen: Erstens, was sind die Ursachen steigender Arbeitslosigkeit und worauf muß sich eine nachhaltig erfolgreiche Beschäftigungspolitik konzentrieren? Zweitens, warum ist gerade in Europa die Langzeitarbeitslosigkeit so hoch und was machen die USA in dieser Hinsicht besser? Drittens, wie erfolgversprechend sind oft in die Diskussion geworfene Patentlösungen wie die Deregulierung des Arbeitsmarktes oder eine Unternehmenssteuerreform tatsächlich? Und letztens, welche Empfehlungen für die Politik lassen sich folgern?

## II. ANALYSE: DAS PROBLEM DER ARBEITSLOSIGKEIT

### 1. Kurzeitarbeitslosigkeit vs. Langzeitarbeitslosigkeit

An erster Stelle steht die Frage: Was muß das primäre Angriffsziel einer nachhaltig erfolgreichen Beschäftigungspolitik sein? Zwischen Kurzeit- und Langzeitarbeitslosigkeit bestehen in diesem Zusammenhang entscheidende Unterschiede: Kurzeitarbeitslosigkeit hat ökonomisch gesehen durchaus positive Seiten. Sie senkt den Lohndruck und hilft dadurch die Inflation in Schach zu halten. Arbeitgeber erhalten Zugriff auf ein Arbeitnehmerpotential, mit dem sich freie Positionen schnell besetzen lassen, was wiederum auch gegen Reallohnstarrheiten hilft, da Unternehmer geringere Effizienzlöhne zahlen müssen, um die Arbeitsintensität sicher zu stellen, Arbeitnehmer in die investiert wurde zu behalten und die besten Bewerber für Jobangebote zu bekommen. Auch aus der Sicht der Betroffenen ist Kurzeitarbeitslosigkeit weitaus weniger dramatisch, da die Aussicht auf baldige Neubeschäftigung neue Lebensperspektiven eröffnet und der nur kurzzeitig drohende Abfall des Lebensstandards durch private Vorsorge und sozialstaatliche Leistungen leicht aufgefangen werden kann. Langzeitarbeitslosigkeit hingegen hat fast keinen Einfluß auf die Inflation und bedeutet eine volkswirtschaftliche Verschwendung von Ressourcen. Für die Betroffenen bedeutet Langzeitarbeitslosigkeit fast immer einen Abfall des materiellen Lebensstandards, sozialen Abstieg und Perspektivenlosigkeit. Das operative Ziel guter Beschäftigungspolitik sollte daher die Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit sein, d.h. Arbeitslosigkeit abzubauen ohne gleichzeitig die Inflation anzuheizen. Grafik 1 macht deutlich, wie ernsthaft das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit für verschiedene Industrieländer ist. Auf der anderen Seite zeigt sie auch den großen Unterschied zwischen Europa mit durchwegs hoher Langzeitarbeitslosigkeit und den USA mit deutlich niedrigerer Langzeitarbeitslosigkeit. Aus den Varianzen in Grafik 2 ist ersichtlich, daß die OECD-Länder in puncto Kurzeitarbeitslosigkeit relativ nahe beieinanderliegen, in Bezug auf den Grad der Langzeitarbeitslosigkeit aber erhebliche Unterschiede aufweisen.

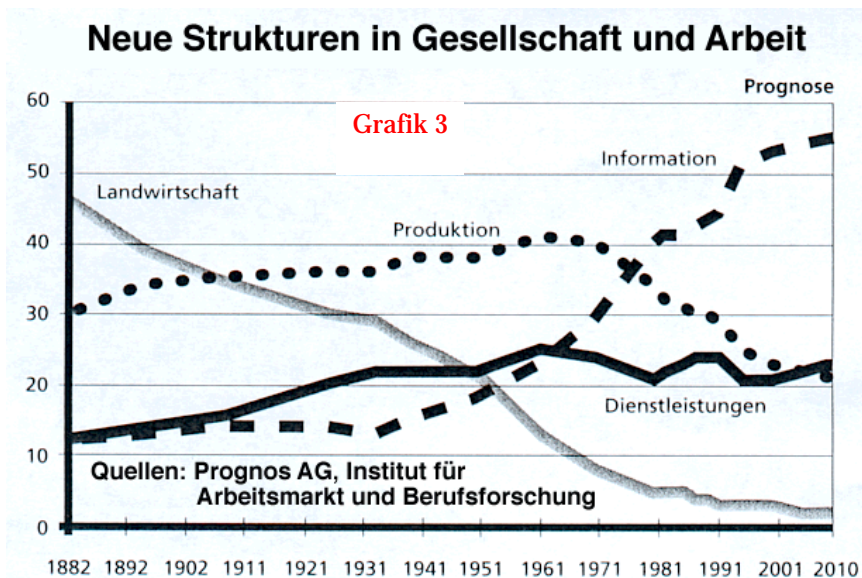


Diese Beobachtungen werfen die nächsten beiden zentralen Fragen auf: Warum kommt es überhaupt vermehrt zu Langzeitarbeitslosigkeit? Und warum ist die Langzeitarbeitslosigkeit in Europa so viel höher als in den USA?

## 2. Ursachen der Langzeitarbeitslosigkeit

### 2.1. Strukturwandel

Der industrielle Strukturwandel durch neue Technologien führt zu struktureller Arbeitslosigkeit durch veränderte Anforderungsprofile und beschleunigte Abschreibungsraten von Humankapital. Nicht alle Arbeitnehmer haben die gleichen

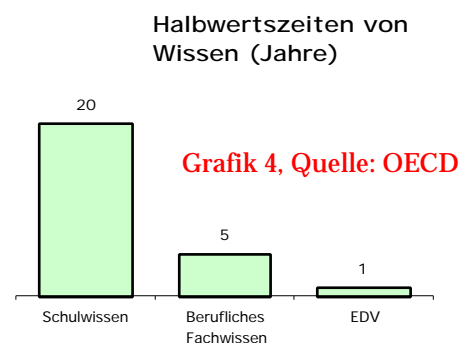




Fertigkeiten, sondern können je nach Bildung, Ausbildung und Berufserfahrung nur bestimmte Tätigkeiten ausüben. Der Paradigmenwandel vom Produktionsparadigma zum Informationsparadigma (siehe Grafik 3) führt also zumindest kurz- bis mittelfristig dazu, daß trotz hoher Arbeitslosigkeit die Reallöhne starr bleiben, weil viele Arbeitslose die Tätigkeiten, die nachgefragt werden, nicht ausüben können. In der Folge kommt es zu einer Koexistenz von Arbeitslosigkeit und vielen unbesetzten Stellen.

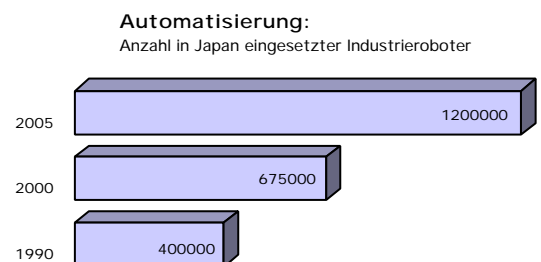
## 2.2. Hohe Abschreibungsraten des Humankapitals

Einmal arbeitslos gewordene Arbeitnehmer verlieren ihr Humankapital zunehmend schneller und haben dadurch weniger Möglichkeiten wieder beschäftigt zu werden. Je spezifischer die Berufserfahrung ist und je mehr sie eine Berufserfahrung in sich schnell entwickelnden Bereichen ist, desto schneller kann man Wissensvorsprünge verlieren. Im EDV-Bereich zum Beispiel beträgt die Halbwertszeit des erworbenen Wissens nach Schätzung der OECD nurmehr ein Jahr (siehe Grafik 4). Verstärkt wird dieser negative Effekt auf die Chance der Neubeschäftigung meistens noch durch sinkende Motivation und Selbstvertrauen sowie die eventuelle Abneigung von Arbeitgebern länger Arbeitslose einzustellen.



## 2.3. Automatisierung standardisierbarer Fertigkeiten

Investitionen führen kurz- bis mittelfristig nicht mehr notwendigerweise zu neuen Arbeitsplätzen, da sie meistens in neue Technologien fließen, welche die Produktivität erhöhen. Die Folge ist eine fortschreitende Entkoppelung von Produktion und standardisierbaren Tätigkeiten: Arbeitsplätze werden zu Tausenden



Grafik 5, Quelle: Fischer Atlas

abgebaut. Auch die Dienstleistungen traditioneller Art haben in den letzten 50 Jahren kaum mehr an zusätzlicher Beschäftigung gebracht (siehe Grafik 3). Das Argument, als Ausgleich entstünden neue Arbeitsplätze in jenen Industrien, welche die neuen Technologien produzieren, ist aus gegenwärtiger Perspektive wiederum nur bedingt gültig, da auch jene Industrien ihrerseits zu den Nutzern neuer Technologie gehören und längerfristig selbst mit immer produktiveren Methoden arbeiten. Daraus ergibt sich theoretisch weltweit betrachtet eine Nettosenkung der Nachfrage nach dem Faktor Arbeit. Praktisch sind die langfristigen Folgen nicht wirklich abzusehen bzw. eindeutig beurteilbar, da die wirklichen Trends noch verborgen sein könnten. Es ist durchaus möglich, daß die Nachfrageexplosion nach nicht standardisierbaren, wissensbasierten Fertigkeiten, die das Vier-Sektoren-Model in Grafik 3 zeigt, langfristig den kurz- bis mittelfristigen Verlust an rationalisierbaren Arbeitsplätzen ausgleichen wird. Firmen sind ihrerseits durch den globalen Wettbewerb dazu gezwungen, so weit wie möglich zu rationalisieren: Wer heute nicht rationalisiert, der *wird* morgen rationalisiert. Dieses Verhältnis wird formalisiert durch die Bewegungen der Börsenkurse. Die Tatsache, daß Börsenkurse gleichzeitig mit der Zahl der Arbeitslosen in die Höhe schießen, ist kein sonderbarer Zufall oder gar eine Anomalie, welche einer Erklärung bedürfte, sondern sie entspricht einer ganz simplen Logik: Massenentlassungen signalisieren heute in erster Linie nicht mehr ein zu Grunde liegendes Abflauen der Konjunktur, sondern eine Steigerung der Produktivität und damit mehr Gewinn.

#### 2.4. Globalisierung

Die global integrierte Weltwirtschaft führt zu einer effizienteren weltweiten Verteilung der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit, die es zum Beispiel Entwicklungsländern erlaubt, sich auf arbeitsintensive *low tech*-Aufgaben zu spezialisieren und somit an der globalen Wertschöpfung teilzuhaben, wohingegen entwickelte Industriestaaten mit hohem Lohnniveau ihre Arbeitskraft mit höherer Produktivität einsetzen können. Unterschiedliche relative Kostenvorteile verschiedener Standorte führen im Zusammenhang mit freiem Handel und Kapitalmobilität dazu, daß alle Beteiligten pro-

fitieren. Diese neue Verteilung von Kapital und Arbeit bringt zwar hohe Produktivitäts- und Effizienzgewinne, verlangt auf der anderen Seite aber auch kurzfristig schwer zu bewältigende Reformen und kostspielige Strukturanpassungen. Wettbewerb von Ländern mit geringeren Faktorkosten wirkt sich negativ auf den Lebensstandard breiter Schichten in den heutigen Industriestaaten aus: Arbeitsplätze werden exportiert und Löhne geraten unter Druck, da sie im weltweiten Vergleich nicht mehr wettbewerbsfähig sind. Längst sind davon nicht mehr nur sogenannte „Blaukittel-Arbeiter“ betroffen, sondern auch Arbeitskräfte in den wissensintensiveren Bereichen (Bangalorisierung). Durch den Zusammenbruch des Kommunismus und die Integration der Staaten des ehemaligen Ostblocks in das westliche Wirtschaftssystem wurde ein enormes zusätzliches Potential an ausgebildeten Arbeitskräften in die Weltwirtschaft gespült, was den Konkurrenzdruck erheblich erhöht hat. Ingenieure oder Facharbeiter aus dem ehemaligen Ostblock sind aufgrund ihrer technischen Ausbildung in der Lage, dieselbe Leistung zu erbringen wie ihre westlichen Kollegen, kosten aber nur einen Bruchteil. In einem reichen Industrieland mit hoher Produktivität stehen besonders unausgebildete Arbeitskräfte vor einem großen Dilemma: Aufgrund der neuen Mobilität des Kapitals konkurrieren sie mit einem weltweiten Angebot an Arbeitskraft. Um konkurrenzfähig zu bleiben, müssen sie bereit sein, für den selben Lohn zu arbeiten wie unausgebildete Arbeitskräfte in weniger produktiven Ländern. Sind sie das nicht, können die Arbeitsplätze unter Umständen exportiert werden. Sind sie es, dann bedeutet das den immer weiter gehenden Ausschluß von der Partizipation am Lebensstandard ihres Landes.

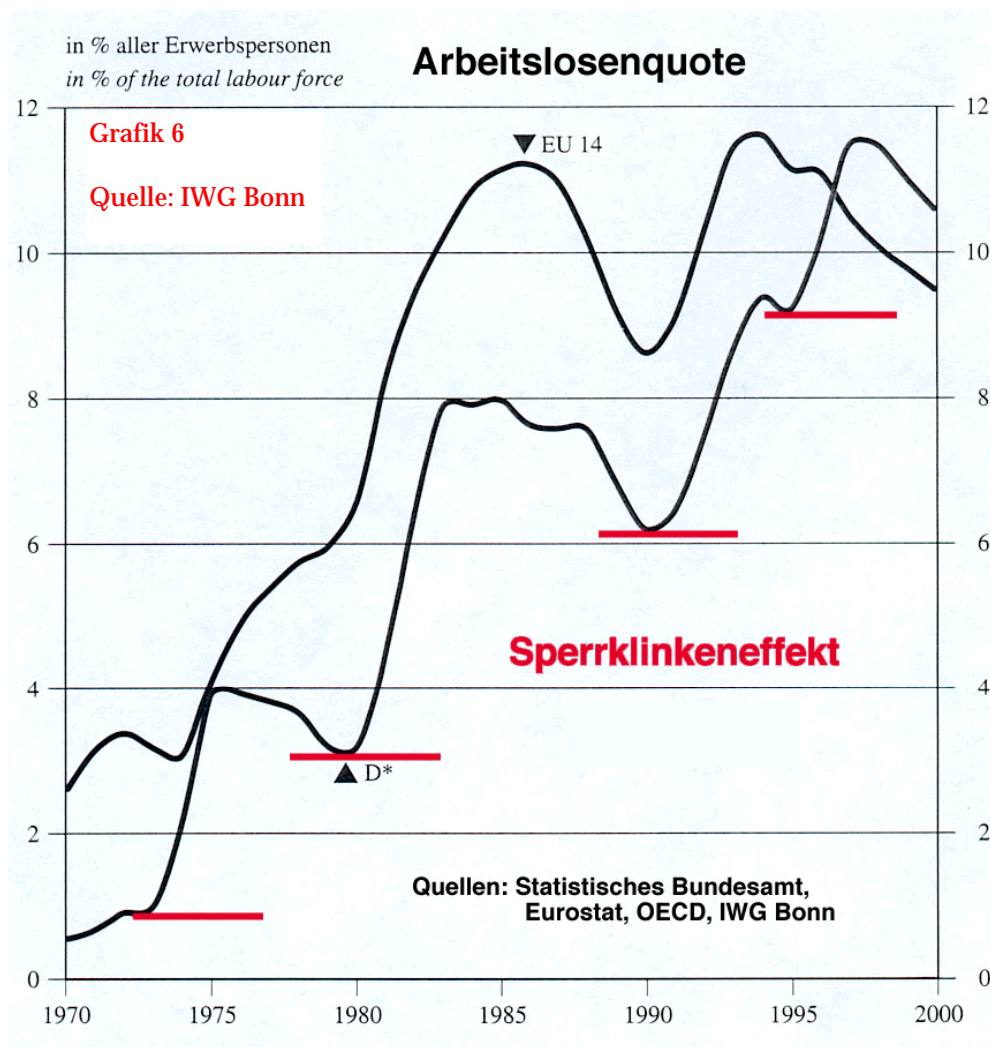
### **3. Warum ist die Langzeitarbeitslosigkeit in Europa so viel höher als in den USA?**

#### **3.1. Sperrklinkeneffekt**

In Europa und speziell in Deutschland ist der sogenannte „Sperrklinkeneffekt“ (siehe Grafik 6) besonders ausgeprägt. Das heißt: In Rezessionszeiten steigt die

Arbeitslosigkeit stärker als sie in Aufschwungphasen wieder fällt. Längerfristig erhöht sich somit die sogenannte natürliche Arbeitslosenquote, d.h. die Arbeitslosenquote bei der die Inflation auf ursprünglichem Niveau gehalten werden kann ohne die Geldmenge zusätzlich zu verringern.

Warum kommt es zu diesem „Sperrklinkeneffekt“? Erstens, der Insider-Ousider-Mechanismus führt dazu, daß Tarifverhandlungen Arbeitslosigkeit nach Rezessionsschocks stabilisieren. Die Insider (Arbeitnehmer und Gewerkschaften) sind

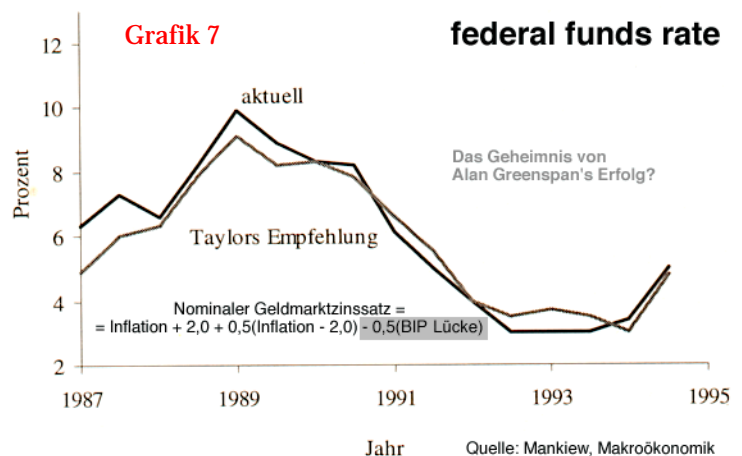


nur an Löhnen und nicht an Arbeitslosigkeit interessiert. Sie wollen die Beschäftigung für ihre Mitglieder sichern und maximale Löhne bei diesem Beschäftigungsstand erzielen. Daraus folgt: Bei einem Wirtschaftsaufschwung steigen die Reallöhne, die Beschäftigung aber nur wenig, bei einer Rezession bleiben Reallöhne konstant, aber die Beschäftigung fällt (wird abgefedert durch Sozialpläne und Frühverrentung). Die

Outsider (Arbeitslose) haben keinen Einfluß dies zu ändern. Aufgrund der Tarifverträge können sie geringere Löhne und damit höhere Beschäftigungschancen nicht durchsetzen, und bei den Tarifverhandlungen haben sie keine Vertretung. Je länger sie arbeitslos sind desto geringere Konkurrenz stellen sie für die Insider dar. Zweitens, gedämpfte Investitionen in Rezessionszeiten können zu Angebotsknappheiten in darauffolgenden Aufschwungphasen führen und damit zu höherer Inflation bevor die Arbeitslosigkeit abgebaut werden kann. Das heißt, bei einer Stabilisierung der Inflation durch die Zentralbank entsteht noch höhere Arbeitslosigkeit; Rezessionen verursachen im Zusammenhang mit einer „tight money“-Politik der Zentralbank ökonomische Extrakosten, da das kurzfristige Opferverhältnis zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit und damit die natürliche Arbeitslosenquote ansteigt.

### 3.2. Faktor Geldpolitik

Die US-Notenbank verfolgt eine gemischte Strategie, welche nicht nur Geldmenge, sondern Inflation und Arbeitslosigkeit im Auge hat. Offenmarktgeschäfte werden von der US-Notenbank Federal Reserve dazu benutzt, den kurzfristigen Zinssatz (federal funds rate) auf ein bestimmtes Ziel zu bringen. Wie Grafik 7 deutlich macht, folgt die FED inoffiziell dabei fast genau der geldpolitischen Empfehlung des Ökonomen John Taylor. Der Grau unterlegte Term der Formel markiert das Beschäftigungsziel. Die BIP-Lücke bezeichnet die Differenz aus Bruttoinlandsprodukt und Bruttoinlandsprodukt bei natürlicher Arbeitslosigkeit. Durch diese Politik wirkt die

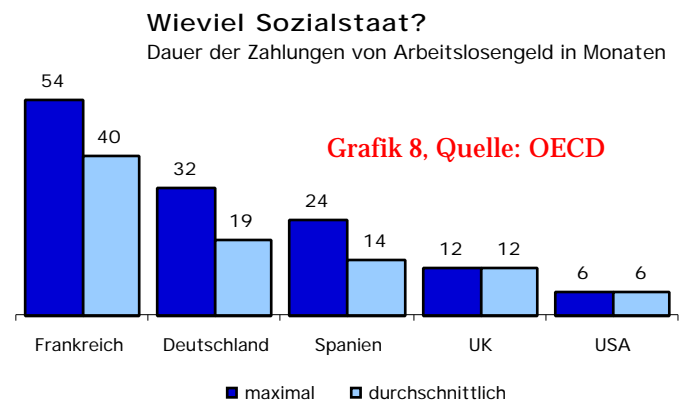


FED in Konjunkturflauten automatisch höherer Arbeitslosigkeit entgegen. Steigt die Arbeitslosigkeit über ihre natürliche Quote, senkt die FED automatisch die Zinsen, um die Investitionen und damit auch die Nachfrage nach dem Faktor Arbeit anzukurbeln.

Sinkt die Arbeitslosigkeit unter ihre natürliche Quote, erhöht die FED automatisch die Zinsen, um erhöhter Inflation entgegenzuwirken.

### 3.3. Sozialstaatliche Maßnahmen

Höhere Zahlungen von Arbeitslosengeld führen zu Reallohnstarrheiten, da Arbeitgeber unter Umständen höhere Effizienzlöhne zahlen müssen. Längere Zahlungen von Arbeitslosengeld verleiten Arbeitnehmer auch dazu, länger nach Beschäftigung zu suchen, was sich aufgrund des schnellen Verfalls von Humankapital und der Abneigung von Arbeitgebern, Langzeitarbeitslose einzustellen, negativ auf die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer auswirken kann. Wie Grafik 8 zeigt, gibt es hier erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern und insbesondere zwischen den USA und Europa.

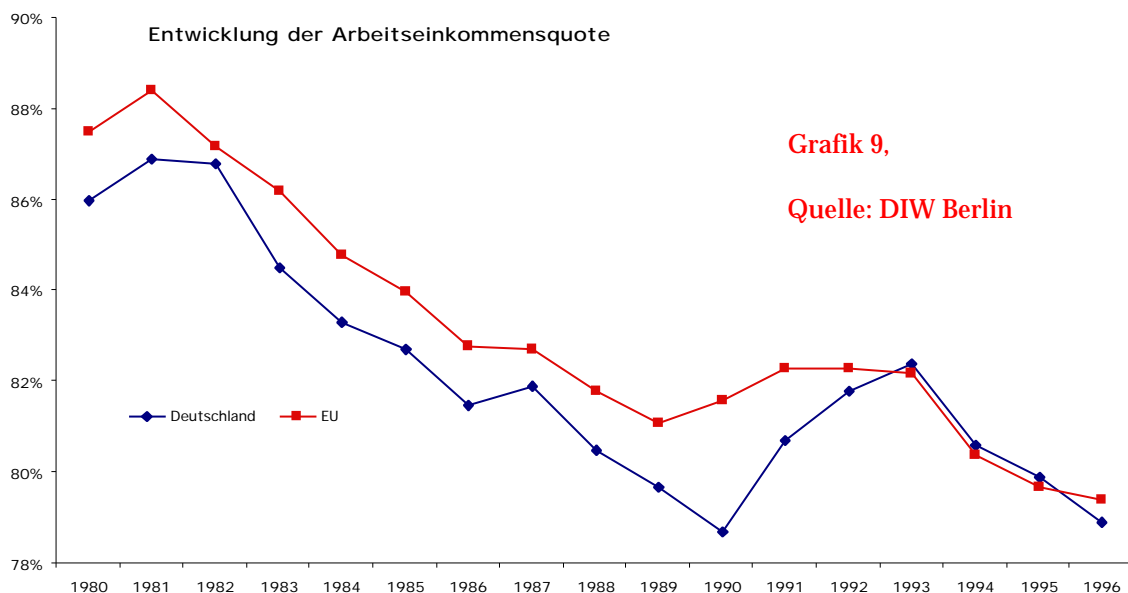


## 4. Was bringt eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes?

Die Hypothese, daß eine höhere Flexibilität des Arbeitsmarktes zu einer erheblichen Senkung der Arbeitslosigkeit führen würde, ist aufgrund ihrer theoretischen Stringenz zu einem Standardargument in der politischen Diskussion geworden. Überraschenderweise steht die These in der Praxis aber auf einem eher dünnen empirischen Boden. Der erste empirische Ländervergleich mit positivem Ergebnis wurde von der OECD im Jahre 1994 veröffentlicht. Diese Studie basierte aber nur auf den Daten eines einzigen Jahres. Es folgte eine Studie von Edward Lazear (Stanford), welche zwar auch Zeitseriendaten berücksichtigte, deren Flexibilitätsindikatoren sich aber als nicht zufriedenstellend erwiesen. In einer erneuten Studie von 1997 kamen Paul Gregg und Alan Manning (LSE) zu dem Ergebnis, daß der Glaube an die Arbeitsmarktderegulierung

nicht angebracht sei. Eine neuste Einschätzung von Rafael Di Tella und Robert MacCulloch (Bonn und Harvard) zeigt wiederum doch eine schwache Korrelation von Flexibilität und geringerer Arbeitslosigkeit. Allerdings benutzt diese Studie Interviews mit Managern zur Einschätzung von Flexibilität, was zwangsläufig zu einem höheren Grad an Subjektivität führt.

Auf der anderen Seite gibt es eine Reihe von guten Gründen, warum inflexible Arbeitsmärkte nicht das entscheidende Problem Europas sind. Der erste dramatische Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa und Deutschland fand in den frühen 1980ern statt. Zu dieser Zeit gab es kaum Veränderungen in der Regulierung des Arbeitsmarktes, welche verantwortlich gemacht werden könnten. Es gibt keinen Hinweis dafür, daß Deutschland in den 1980ern an verkrusteteren Arbeitsmärkten litt als noch in den 1970ern mit erheblich niedrigerer Arbeitslosigkeit (Robert Solow). Ein weiterer Anstieg der Arbeitslosigkeit erfolgte dann in den 1990ern, während viele Arbeitsmärkte erheblich dereguliert wurden. In der Theorie sind Reallohnstarrheiten der Grund für geringe Flexibilität auf den Arbeitsmärkten. Deren Effekt sollte aber eher langsam ausklingen, da wie Grafik 9 zeigt die Arbeitseinkommensquote, d.h. der Anteil des Arbeitseinkommens am Volkseinkommen, in Deutschland und Europa gefallen ist, was bedeutet, daß die Reallöhne nicht mit der Produktivität Schritt gehalten haben.

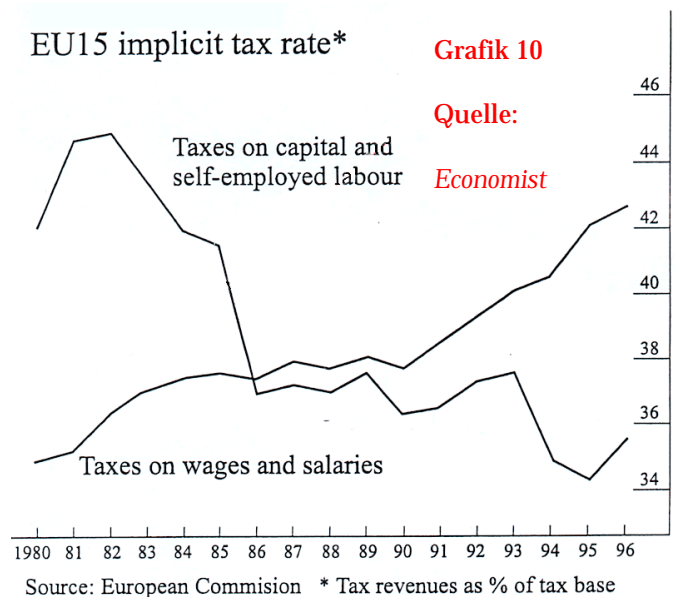


Wären Reallohnstarrheiten die Ursache für die gestiegene Arbeitslosigkeit, müßte es genau umgekehrt sein. Die Erklärung der Arbeitslosigkeit rein über starre Reallöhne erscheint daher unzureichend.

Die einfache Hypothese, daß mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt gleichbedeutend mit weniger Arbeitslosigkeit ist, läßt sich nach Richard Layard am Beispiel Grossbritanniens empirisch überprüfen. Dort wurde die Lohnfindung auf dem Arbeitsmarkt während der Thatcher-Regierung fast völlig dereguliert und die Macht der Gewerkschaften komplett zerschlagen. Die positiven Wirkungen dieser Deregulierung auf die Arbeitslosigkeit waren aber gering und nur von kurzer Dauer, da die Regierung nach der Dezentralisierung der Lohnfestsetzung keinen Weg mehr fand, den Lohndruck im Zaum zu halten. 1993 erreichte die Arbeitslosigkeit wieder den Stand von 1983.

## 5. Was bringt die Unternehmenssteuerreform in puncto Beschäftigung?

Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive sollten Unternehmer primär am Gewinn vor Steuern interessiert sein, d.h. ob ein Projekt einen positiven Nettobarwert aufweist (Brealy and Myers). Das bedeutet, daß Steuern auf Betriebsmittel wie Arbeit, Energie und Primärgüter zunächst einmal erheblich problematischer sind als Steuern auf Kapitaleinkünfte. Diesen Zusammenhang veranschaulicht auch Grafik 10. Im gleichen Zeitraum, in dem EU-weit Steuern auf Kapitaleinkünfte gesunken und Steuern auf Arbeit, Energie und Mehrwert gestiegen sind, ist auch die Arbeitslosigkeit gestiegen. Außerdem sind hohe Steuerraten je nach Steuersystem aufgrund großzügiger Abschreibungsmöglichkeiten





nicht unbedingt gleichbedeutend mit hohen Steuerzahlungen. Allerdings haben Senkungen der Unternehmenssteuern positive Effekte auf die Investitionen inländischer Investoren. Dies ist aber eher versteckte Nachfragesteuerung als angebotsorientierte Politik. Was die Investitionsentscheidungen ausländischer Investoren betrifft, so basieren diese auf der komplexen Bewertung von vielen unterschiedlichen Faktoren wie Marktzugang, Infrastruktur und Ausbildungsstand des verfügbaren Personals (siehe auch Weidenfeld und Turek). Die einfache Hypothese, geringere Unternehmenssteuern bedeuteten notwendigerweise höhere ausländische Direktinvestitionen ins Inland, ist nicht zureichend.

### III. POLITIKEMPFEHLUNGEN

#### 1. Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik

Eine vernünftige und nachhaltig erfolgreiche Beschäftigungspolitik zielt darauf ab, Arbeitslosigkeit abzubauen ohne die Inflation anzuheizen, d.h. operatives Ziel ist die Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeit. Ein erstes Mittel für Deutschland dazu wäre eine Verkürzung des Zeitraumes, in dem Arbeitslosengeld bezahlt wird auf 6-12 Monate, ähnlich dem amerikanischen Modell. Damit würde verhindert, daß frisch arbeitslos gewordene sich für die Suche nach einer neuen Beschäftigung zu lange Zeit lassen und dabei zu viel von ihrer Einstellungsfähigkeit verlieren. Gleichzeitig muß die Einstellungsfähigkeit von bereits Langzeitarbeitslosen durch geeignete Arbeitsbeschaffungs- und Fortbildungsmaßnahmen erhöht werden, um den Abbau von Humankapital zu verhindern. Interessante Wege gehen dabei die Schweden. Wenn dort zum Beispiel Arbeitnehmer auf Fortbildung sind, werden für diese Zeit die freien Stellen mit Arbeitssuchenden besetzt.

#### 2. Geldpolitische Richtungsentscheidung

Vorbeugen ist besser als heilen: Aufgrund des Sperrklinkeneffekts ist es effektiver, Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern als Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen. Eine zentrale Rolle hierbei spielt die Geldpolitik. Die Strategie der US-Notenbank hat sich dabei als sehr produktiv erwiesen. Eine reine „*tight money*“-Politik führt in Kombination mit dem Sperrklinkeneffekt dazu, daß Rezessionsschocks ökonomische Extrakosten verursachen, und die natürliche Arbeitslosenquote ansteigt. Wie die EZB in letzter Konsequenz handeln wird, scheint noch nicht hundertprozentig klar. Angestrebt wird ein M-3 Wachstum von zunächst 4,5% pro Jahr als wichtigstes Ziel, um Stabilität zu fördern. Unter Umständen wird die EZB in der Praxis aber vielleicht auch anders handeln als in der Theorie: „*Andere Größen werden ebenfalls beobachtet.*“ Das ame-

rikanische Vorbild hat gezeigt, wie langfristig effektiv Geldpolitik beschäftigungspolitisch wirken kann, ohne dabei die Geldwertstabilität aus den Augen zu verlieren.

### **3. Zukunftsmodell Rheinlandkapitalismus**

Eine zu starke Deregulierung der Arbeitsmärkte ist nicht unbedingt erfolgreich wie das Beispiel Großbritanniens zeigt. Die Kehrseite der vielgepriesenen Flexibilität ist, daß natürlich in Aufschwungphasen auch der Lohndruck nach oben größer ist. Der britischen Regierung ist es mit ihrer Politik der Liberalisierung nicht gelungen, die Reallohnquote in Bezug auf die Produktivität zu senken. Deutschland hat im gleichen Zeitraum mit Hilfe der Konsensmethode diese Quote um 5% gesenkt. Einen kleinen Vorgeschmack auf die Auflösung des Konsensmodells bietet der Lufthansapilotenstreik. Sollte das Beispiel wirklich Schule machen, geht davon eine große Gefahr für Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit aus.

Besser wäre also eine Modernisierung des Konsensmodells. In seiner jetzigen Form ermöglicht es auf der einen Seite zwar moderate Tarifabschlüsse, was von Vorteil in Aufschwungphasen ist, auf der anderen Seite verschlimmert es aber die Situation in Rezessionen durch den Insider-Outsider Mechanismus. Ein gutes Beispiel hierfür war Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung (Hans-Werner und Gerlinde Sinn). Aufgrund von politischen Entscheidungen wurde bei den Ostlöhnen auf einem entsprechend der Produktivität zu hohem Niveau angefangen plus einem überhöhten Tauschverhältnis. Die Gewerkschaften und Arbeitgeber haben sich dann schnell darauf geeinigt, die Löhne an Westniveau anzugleichen, um Lohndumping und Billigkonkurrenz aus dem Osten zu verhindern. Dies führte in der Konsequenz anfänglich zu einer regelrechten Zementierung höherer Arbeitslosigkeit. Eine Reform der Tarifverhandlungen dahingehend, daß die Arbeitslosen eine Vertretung bekommen um die Unterscheidung zwischen Insidern und Outsidern zu verringern, wäre ein Schritt in die richtige Richtung.

Ein weiteres Mittel zur Verringerung der Arbeitskosten wäre eine Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer (Ronnie Schöb). Dies ermöglicht eine Senkung der Lohnkosten, ohne gleichzeitig die Einkommen der Arbeitnehmer zu schmälern. Zentrale Elemente dieses Modells sind: Ein Teil des bisherigen Einkommens wird weiterhin als Grundlohn ausbezahlt. Gleichzeitig werden die Arbeitnehmer an den Unternehmensgewinnen beteiligt, so daß bei gleicher Beschäftigung der Lohnverzicht völlig ausgeglichen wäre. Dadurch sinken die Arbeitskosten und mehr Arbeitsplätze können entstehen. In Zukunft schwanken dann die Lohnkosten prozyklisch mit der konjunkturellen Entwicklung, was bei Rezessionen automatisch Reallohnstarrheiten entgegenwirkt. Zudem ergibt eine Gewinnbeteiligung am Unternehmen auch noch nicht zu unterschätzende Motivationseffekte, wodurch die Arbeitgeber niedrigere Effizienzlöhne zahlen müssen. Ein weiterer großer Vorteil dieses Modells ist, daß davon auch die heute bereits Beschäftigten profitieren, insofern die höhere Beschäftigung bei gleicher Entlohnung eine größere Sicherheit von Beschäftigung im Allgemeinen bedeutet.

#### **4. Die Frage der Finanzierung**

Wie aber soll z.B. die Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik finanziert werden? Diese oft gestellte Frage greift vielleicht etwas zu kurz. Sollte es tatsächlich gelingen, die Zahl der Langzeitarbeitslosen dauerhaft zu reduzieren, dann bedeutet dies langfristig einen Anstieg der Produktion und damit sowohl einen gesellschaftlichen, als auch monetären volkswirtschaftlichen Gewinn. Auf der anderen Seite muß natürlich überlegt werden woher die Mittel zur Finanzierung im Einzelnen stammen. Werden solche Programme beispielsweise über höhere Steuern auf Arbeit, Energie oder Mehrwert finanziert, dann startet man unter Umständen nur einen Teufelskreis. Die Ausarbeitung konkreter nachhaltiger Konzepte und Etats wird sehr viel politisches Fingerspitzengefühl und wirtschaftliches Geschick erfordern.

## LITERATURHINWEISE

- *Arbeit der Zukunft - Zukunft der Arbeit*. Alfred Herrhausen  
Gesellschaft für internationalen Dialog (Hrsg.), 1994.
- Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4/96, 12. Januar 1996.
- Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/97, 22. August 1997.
- Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14-15/99, 2. April 1999.
- Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit,  
<http://www.buendnis.de>
- Economist, Feb 6th 1999, „Working man's burden“,  
„Could be worse“, „Wealth, but not work“.
- Economist, June 5th 1999, „A shocking error“.
- Fischer Atlas Zukunft 2000.
- CESifo Forum Spring 2000, „The European Unemployment  
Problem“.
- IWG Bonn, Deutschland in Europa in 20 Graphiken.
- OECD World Economic Outlook, „Chronic Unemployment in  
the Euro Area, Causes and Cures“, May 1999.
- The OECD Jobs Study, "Facts, Analysis, Strategy, 1994,  
<http://www.oecd.org>
- UNDP, 2000 World Development Indicators,  
<http://www.undp.org>
  
- Brealy, Richard and Myers, Stewart, *Principles of Corporate  
Finance and Financial Markets*, 1991
- Kröger, Martin und van Suntum, Ulrich,  
*Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik aus der Beschäftigungskrise?  
Ansätze und Erfahrungen in Großbritannien, Dänemark,  
Schweden und Deutschland.*
- Resch, Richard, „Staatlichkeit im Zeitalter der Globalisierung:

Herausforderungen und Strategien“, Beitrag zum Wettbewerb

„Deutsche Staatlichkeit im Zeitalter der Globalisierung“

des Bundesministerium des Innern, 1998

- Sinn, Hans-Werner und Gerlinde, *Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung*. 1992.
- Schöb, Ronnie „Wie der Staat die Arbeitskosten Senken kann“, Handelsblatt Nr. 17, 25. Januar 2000.
- Weidenfeld, Werner und Turek, Jürgen, *Standort Europa*, 1995.