
Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Theoretische und empirische Zusammenhänge*

Karl Heinrich Oppenländer

1. Tendenzieller Anstieg der Arbeitslosigkeit

Das Vollbeschäftigungsziel ist in den Industriestaaten in den letzten 20 Jahren dauerhaft verfehlt worden. Die Arbeitslosigkeit stieg tendenziell und erreichte in 25 OECD-Ländern 1994 eine Zahl von mehr als 35 Millionen Personen; das sind 8,5 Prozent der Erwerbspersonen (1).

Das ist indessen nur eine Durchschnittszahl. In einzelnen Ländern ergeben sich unterschiedliche Quoten, was auch damit zusammenhängen könnte, daß die beschäftigungspolitische Herausforderung in einzelnen Industrieländern doch unterschiedlich gut bewältigt wurde. Dabei wird hier schon deutlich, daß offenbar nicht nur spezielle Vorkehrungen zur Bewältigung des Beschäftigungsproblems eine Rolle spielen, sondern auch die wirtschaftspolitische Grundausrichtung, was etwa damit umschrieben werden könnte, daß unterschiedliche Prioritätensetzungen innerhalb der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzung auch Auswirkungen auf die Arbeitslosen-Entwicklung hatten. Einige „beschäftigungspolitische Rezepte“ aus der Vergangenheit lassen sich ableiten, wenn internationale Vergleiche in Industrieländern angestellt werden (2). So sind soziale und monetäre Stabilität wichtige Voraussetzungen für das Erreichen der Vollbeschäftigung, da sie den Investoren genügend Sicherheit und Ver-

* Vortrag am 9. Juni 1994 auf der Tagung „Beschäftigung und wirtschaftliche Dynamik in Europa“, veranstaltet von der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

trauen in das Wirtschaftssystem liefern. Der Staat muß überdies der privaten Initiative genügend Spielraum geben. Genügend hohes Wirtschaftswachstum fördert die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, vor allem wenn Migrationswellen zu verkraften sind, aber auch, wenn Verteilungskonflikte entschärft werden sollen (3). Eine aktive Arbeitsmarktpolitik kann schließlich das Arbeitslosenproblem lindern, aber nicht beheben.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind eine Notlösung gegenüber der Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze. „Auch wenn die Eingliederung der Arbeitslosen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder notfalls auch in den Staatssektor im Zweifel besser sein mag als die resignierende Zahlung von reinen Unterstützungszahlungen, bleibt dies, verglichen mit der marktwirtschaftlichen Lösung, nur eine zweitbeste Strategie“ (4).

2. Aktionsfelder der Beschäftigungspolitik

Beschäftigungspolitische Maßnahmen haben zugleich am Gütermarkt, am Geldmarkt und am Arbeitsmarkt anzusetzen. Im letztgenannten Fall wird Beschäftigungspolitik zur Arbeitsmarktpolitik.

Im folgenden sollen drei Aktionsfelder der Beschäftigungspolitik unterschieden werden:

- Arbeitsmarktpolitik als Versuch, Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt in Übereinstimmung zu bringen;
- Konjunkturpolitik als Versuch, temporäre Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und vor allem die rezessionsbedingte Arbeitslosigkeit in Grenzen zu halten;
- Wachstumspolitik als Versuch, strukturelle Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und möglichst zu erreichen, daß sich die Sockelarbeitslosigkeit dauerhaft vermindert.

3. Erfolge der Arbeitsmarktpolitik

In der Bundesrepublik Deutschland waren 1994 etwa 2 Millionen Personen von Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik betroffen. Das Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Übersicht 1) setzt an drei Stellen an: Versuche, das Arbeitsangebot zu verringern; Versuche, den „Mismatch“ zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu verringern und Versuche, die Arbeitsnachfrage zu erhöhen. Aus der Auflistung der Instrumente ragen in der ersten Kategorie die Regelungen über das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben und die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung heraus, in der letzten Kategorie das Instrument der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sowie tarifliche Regelungen zur Verkürzung der Jahresarbeitszeit.

Übersicht 1:**Auflistung der Instrumente der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland (5)**

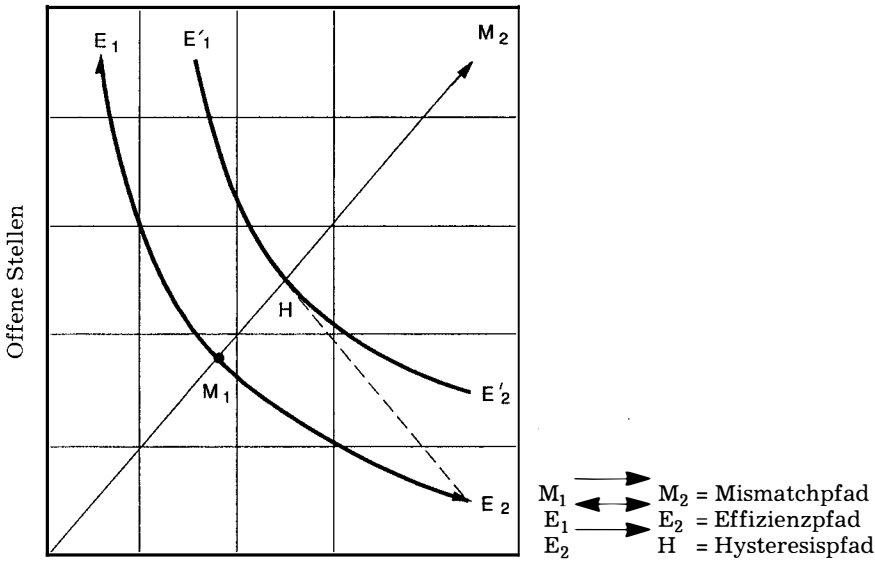
1. Instrumente der Bundesanstalt für Arbeit
 - a) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)
 - b) Förderung von Fortbildung und Umschulung
 - c) Förderung der Arbeitsaufnahme
 - d) Förderung der beruflichen Rehabilitation
 - e) Kurzarbeitergeld
 - f) Förderung der ganzjährigen Beschäftigung im Baugewerbe
 - g) Berufsberatung und Vermittlung
 - h) Bekämpfung der illegalen Beschäftigung
 - i) Zahlung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe
2. Weitere Instrumente der Arbeitsmarktpolitik
 - a) Regelungen über das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben
(u. a. flexible Altersgrenze sowie Vorruhestandsregelungen)
 - b) Befristete Arbeitsverträge gemäß Beschäftigungsförderungsgesetz
 - c) Tarifliche Regelungen zur Lohnstruktur
 - d) Tarifliche Regelungen über die Arbeitszeit
 - e) Regionale, kommunale, betriebliche und alternative Arbeitsmarktiminitiativen

Aus der Vielzahl der Instrumente werden drei herausgegriffen und auf ihren Erfolg hin untersucht:

- Ist der Mismatch zwischen Angebot und Nachfrage verringert worden, hat sich insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit in Grenzen gehalten?
- Bewirkt die Reduzierung der Arbeitszeit eine Nachfrageerhöhung nach Arbeitskräften?
- Wie wird die Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen beurteilt?

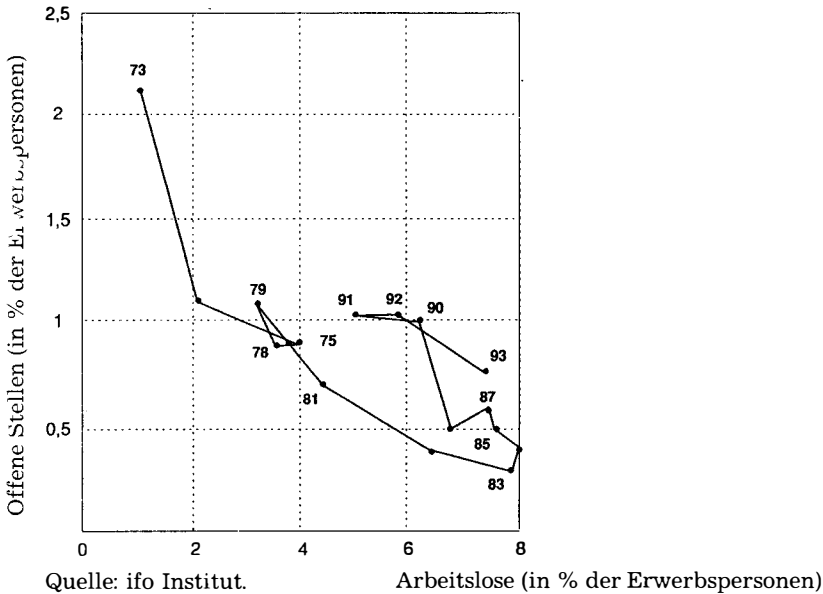
Strukturelle Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt, wie sie sich in der unterschiedlichen Zahl der offenen Stellen einerseits und der Zahl der Arbeitslosen andererseits manifestieren, sind zu verringern. Beide Kennziffern lassen sich im Zeitablauf in der Beveridge-Kurve darstellen. Man unterscheidet dabei den Mismatchpfad (die Ungleichgewichte drücken sich z. B. in gleichzeitig hohen Zahlen beider Kennziffern aus, also in einem Mismatch, oder anders ausgedrückt in einer Strukturdiscrepanz), den Effizienzpfad (beide Kennziffern bewegen sich je nach Konjunkturlage auf diesem Pfad), und den Hysteresispfad (Hysteresis bedeutet das Andauern eines Zustandes, auch wenn die Ursache dafür nicht mehr existent ist, z. B. wird selbstinduzierte Arbeitslosigkeit durch Mutlosigkeit, Qualifikationsverlust, Demotivierung hervorgerufen; Bewegungen auf dem Pfad sollen zum Ausdruck bringen, daß selbstinduzierte Arbeitslosigkeit vorhanden ist). In der Abbildung 1 wird der schematische Verlauf solcher Kurven aufgezeigt. Abbildung 2 beschreibt die

Abbildung 1: Theoretische Beveridge-Kurven



Situation in der Bundesrepublik Deutschland (West). Danach sind sowohl in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre als auch in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre und zu Beginn der neunziger Jahre Hysteresiseffekte erkennbar, die zu einer Bewegung der Kurve nach rechts oben führten. Untersuchungen haben zwar ergeben, daß die akti-

Abbildung 2: Beveridge-Kurve für Deutschland



ve Arbeitsmarktpolitik „... einen Beitrag zur Verminderung der Hysteresis geleistet hat, aber nicht in der Lage war, diese voll zu kompensieren und die Beveridge-Kurve sozusagen auf den ‚Effizienzpfad‘ zurückzubiegen“ (6). Das läßt sich auch an der Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit ablesen. Der Anteil der Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos waren, hat von 9 Prozent (1970) auf 26 Prozent (1993) zugenommen.

Die *Reduzierung der individuellen Arbeitszeiten* ist als defensive Strategie einzustufen: Der geringere Bedarf an Arbeit wird als Datum gesehen. Insofern wird Beschäftigungspolitik als Politik der Arbeitszeitumverteilung betrieben. Die unlängst vereinbarten Arbeitszeitverkürzungen zielen in erster Linie auf die Vermeidung von Entlassungen. Das reduziert den Beschäftigtenzuwachs im Aufschwung. „Arbeitszeitverkürzung dient damit als Instrument zur Stabilisierung der Beschäftigung, und weniger zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten“ (7). Günstiger wird die Schaffung von *Teilzeitarbeitsplätzen* beurteilt. Da sie am ehesten auf weniger qualifizierte Tätigkeiten zugeschnitten sind (diese Arbeitsplätze sind wenig in den Betriebsablauf integriert und dürfen auch keine wesentlichen Informationsverluste verursachen), können sie zum Abbau des Mismatch beitragen. Das bislang noch ungenutzte Potential dürfte aber mit 1,5 Millionen überschätzt worden sein.

Als Fazit aus dieser Betrachtung der Arbeitsmarktpolitik läßt sich ableiten, daß teilweise erhebliche Anstrengungen unternommen werden, der Arbeitslosigkeit mit Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik beizukommen. Das ist aus der Zahl der beteiligten Personen und aus der Höhe der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit unschwer abzulesen.

Sicherlich ist davon auszugehen, daß ein Teil der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen positive Wirkungen auf die Beschäftigung hat. Arbeitsmarktpolitik hat aber nur eine „... Hilfs- und Überbrückungsfunktion. Sie ist nämlich selbst nicht in der Lage, dauerhafte und einer modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft angemessene ... Arbeitsplätze zu schaffen“ (8).

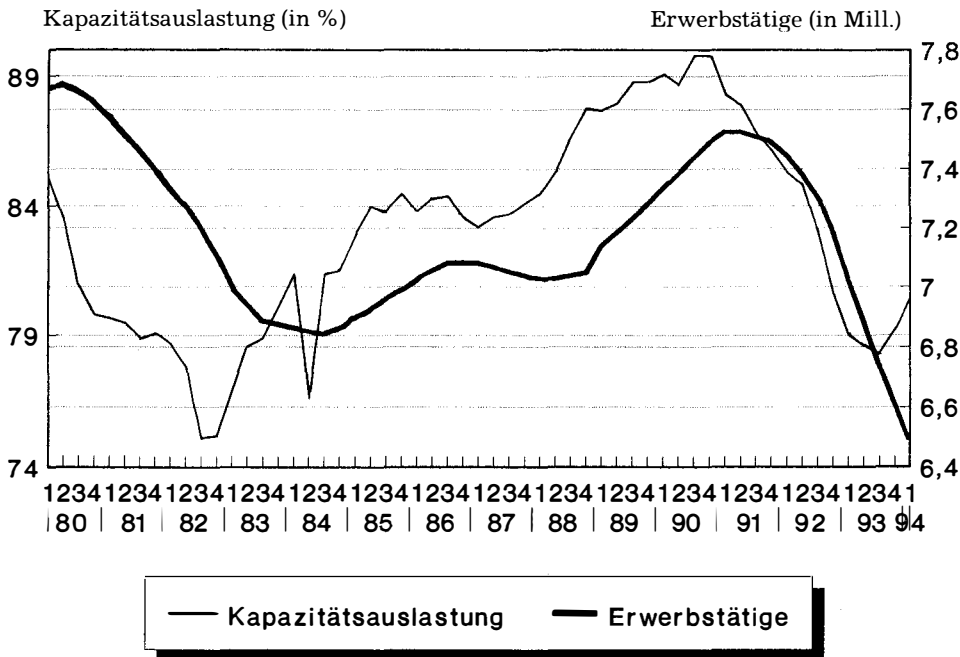
4. Bekämpfung rezessionsbedingter Arbeitslosigkeit durch Konjunkturpolitik

4.1 Abhängigkeit der Beschäftigung vom Konjunkturverlauf

Temporäre, konjunkturelle Arbeitslosigkeit ist Ausdruck vorübergehender Nachfrageschwäche. Die rückläufige Kapazitätsauslastung veranlaßt die Unternehmen zu *Anpassungsprozessen*. In der Regel, und das ließ sich in der vergangenen Rezession in der Bundesrepublik Deutschland beobachten, wird diese Periode auch zu einem „*Bereinigungsprozeß*“ genutzt. Unternehmen entlassen unter Hinweis auf diese Anpassung bisher Beschäftigte, die nicht „unbedingt“ längerfristig im Produktionsprozeß gebraucht werden.

Abbildung 3:

Entwicklung der Kapazitätsauslastung und der Erwerbstätigen des verarbeitenden Gewerbes in Deutschland (West) im Zeitraum 1980 bis 1994



Quelle: ifo Institut

Daß ein enger Zusammenhang zwischen den Schwankungen der Konjunkturkurve (hier dargestellt als Veränderung der Kapazitätsauslastung) und der Veränderung der Zahl der Erwerbstätigen besteht, ist Abbildung 3 zu entnehmen. Man beachte den Time-lag, der sich daraus ergibt, daß nach Überwindung der Talsohle die Unternehmen infolge freier Kapazitäten zunächst mühelos eine anziehende Nachfrage mit den bisherigen Kapazitäten (ohne Neueinstellungen) verkraften können. Wie das Korrelogramm zwischen beiden Größen zeigt, wird der höchste Korrelationskoeffizient bei einem Vorlauf der Konjunkturkurve von drei Quartalen erreicht ($k = 0.658$), was aus Abbildung 4 ersichtlich wird. Es muß also davon ausgegangen werden, daß der Tiefpunkt der Konjunktur noch drei Vierteljahre in der Beschäftigung nachwirkt.

4.2 Sockelarbeitslosigkeit als Ausdruck einer verfehlten Konjunkturpolitik?

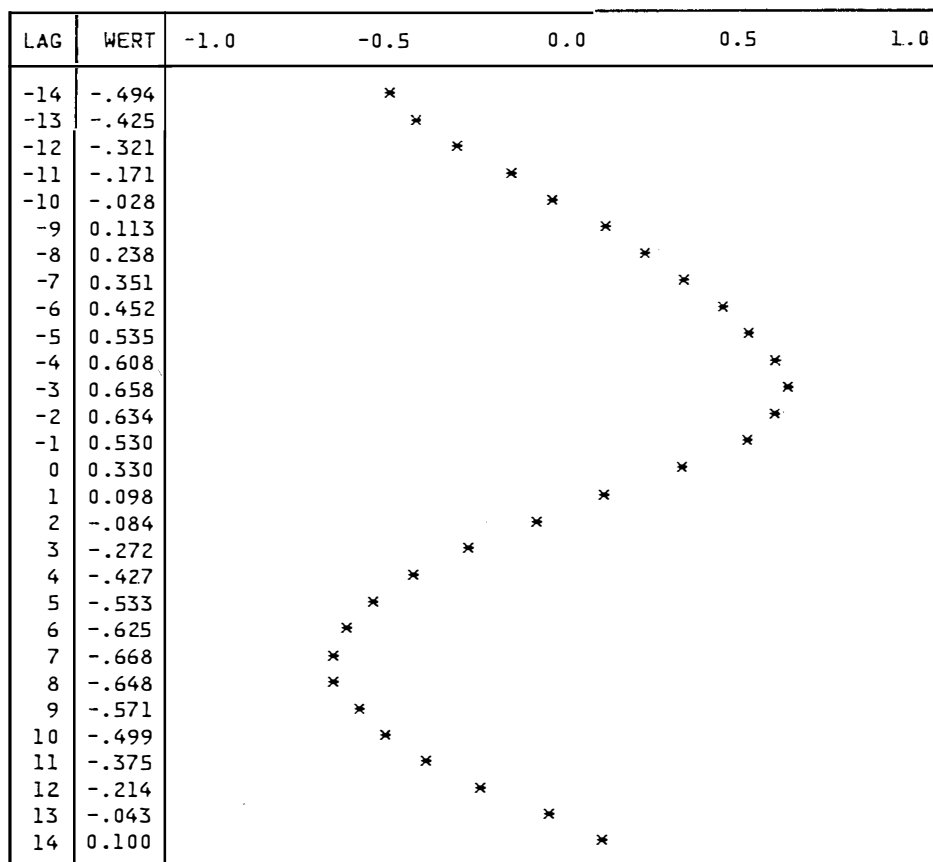
Deutlich wird aber auch, und das geht aus Abbildung 5 hervor, daß die Arbeitslosigkeit nach den letzten beiden Rezessionen nicht mehr auf das

Abbildung 4:

**Optimaler Time-lag zwischen der Entwicklung der
Kapazitätsauslastung und der Erwerbstätigen in Deutschland (West)
im Zeitraum 1980 bis 1994**

maximaler Lag: 14

Korrelationskoeffizienten



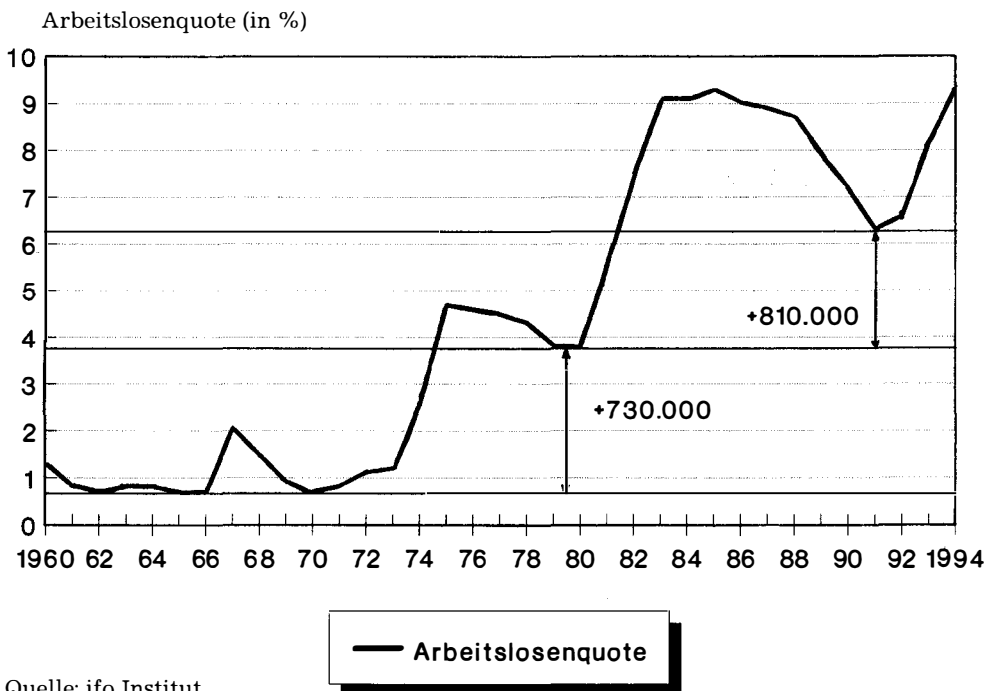
Quelle: ifo Institut

vorher herrschende Niveau zurückgeführt wurde, sondern daß sich eine *Sockelarbeitslosigkeit* bemerkbar machte. Ist das auf eine verfehlte Konjunkturpolitik zurückzuführen? Zwar könnte man annehmen, daß eine expansive Fiskalpolitik vor allem im Keyneschen Bereich der IS/LM-Kurve greift (Verschiebung der IS-Kurve nach rechts im waag-rechten Kurvenabschnitt der LM-Kurve; Abbildung 6). Die Zinsen blieben somit unverändert. In der Regel wird aber die durch die Rezession

erhöhte Kreditaufnahme des Staates nicht wieder voll getilgt. Aus konjunkturellen Haushaltsdefiziten werden strukturelle Haushaltsdefizite (zinsbedingter crowding-out-Effekt, Verschiebung der IS-Kurve in den unelastischen Bereich der LM-Kurve). Das Zinsniveau steigt, die BIP-Erhöhung bleibt marginal, und im Gefolge davon auch der Arbeitsplatzeffekt. In der aktuellen deutschen Situation war das zweifellos auch durch den West-Ost-Transfer bedingt, so daß der Fiskalpolitik von vornherein wenig Chancen eingeräumt werden konnten, die Wirtschaft tatkräftig zu unterstützen und aus der Talsohle zu helfen.

Abbildung 5:

Entwicklung der Arbeitslosenquote in Deutschland (West) seit 1960



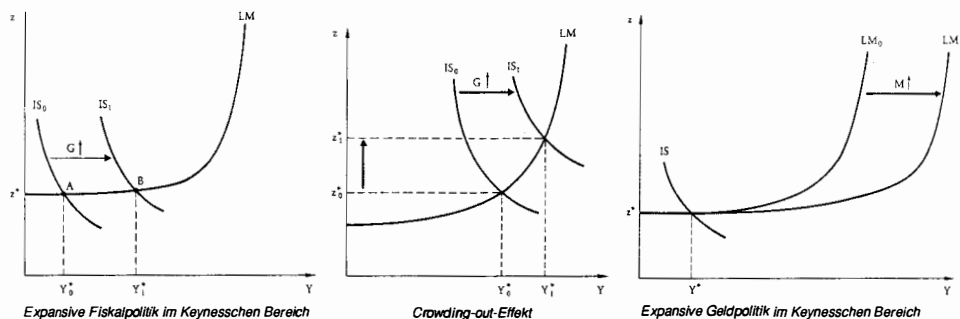
Quelle: ifo Institut

In diesem Falle muß die Geldpolitik an die Front. Eine expansive Geldpolitik würde die LM-Kurve nach rechts verschieben. Im Extremfall der Liquiditätsfalle (im Horizontalbereich der LM-Kurve) zeigen diese geldmengenausweitenden Maßnahmen (Verschiebung der LM-Kurve nach rechts) keine Wirkungen im realen Sektor. Nur niedrigere Zinsen würden die Investitionstätigkeit anregen. (Die Frage ist allerdings, ob das Investitionsverhalten zinselastisch ist.) Viel wäre in der deutschen Situation schon dadurch erreicht worden, wenn ein Umschichten von Finanzanlagen in Sachanlagen bewirkt worden wäre. Lange Zeit war dieser Effekt durch eine inverse Zinsstruktur gestört.

Auch hier könnte die Geldpolitik, die ja Einfluß auf die Zinsen am kurzen Ende hat (Diskontsatz und Lombardsatz) einiges bewirken. Das ist jedoch bis zuletzt ausgeblieben, da die Deutsche Bundesbank Inflationsgefahren sah. Die Bundesbank hat nur sehr zögerlich die kurzfristigen Zinsen (die nachweislich das Investitionsverhalten der Unternehmen beeinflussen) gesenkt (sogenannte Trippelschritte).

Abbildung 6:

Expansive Fiskalpolitik und expansive Geldpolitik



Quelle: Mussel, Pätzold (1993) 45 ff.

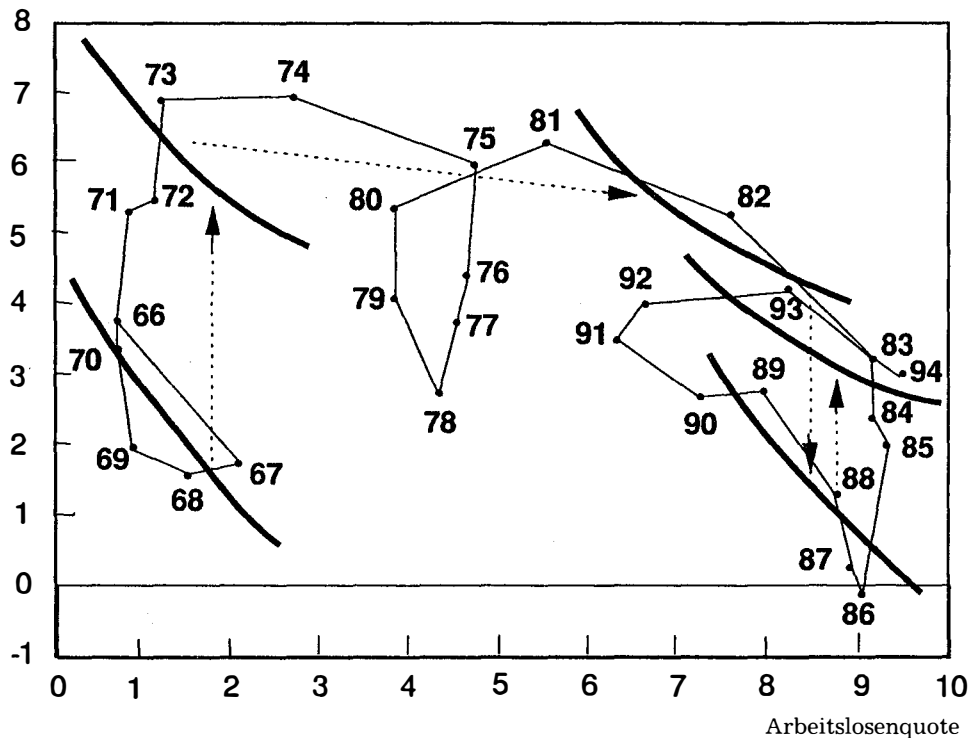
4.3 Zielkonflikt zwischen Preisniveaustabilität und Vollbeschäftigung

Die Phillips-Kurve behauptet einen Zielkonflikt zwischen Preisniveaustabilität und Vollbeschäftigung: Eine Politik der Inflationsbekämpfung führt offenbar zu einer höheren Arbeitslosigkeit, oder ein höherer Beschäftigungsstand läßt sich mit einer höheren Inflationsrate erkaufen. Herrschende Meinung ist inzwischen, daß es diesen Zusammenhang höchstens kurzfristig gibt, daß er insbesondere nicht dazu beitragen kann, das Beschäftigungsproblem auf Dauer zu lösen (9). Ein in Gang gesetztes Konjunkturprogramm mag beispielsweise zu positiven Beschäftigungseffekten führen; es entsteht aber über die erhöhte Nachfrage eine inflatorische Lücke; die die Preise in die Höhe treibt. Darauf reagieren die Gewerkschaften. Ihre Forderungen nach höheren Löhnen bewirken Kostenerhöhungen in Unternehmen, die in den Preisen weitergegeben werden. Die Unternehmen werden versuchen, den verteuerten Produktionsfaktor Arbeit durch Realkapital zu substituieren. Die Phillips-Kurve verschiebt sich zunächst nach oben und dann nach rechts außen. Am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland läßt sich dies demonstrieren (Abbildung 7). In den achtziger Jahren hat sich eine Linksverschiebung angebahnt, aber bei immer noch hoher Arbeitslosigkeit. Inzwischen ist wieder eine Rechtsverschiebung in Gang gekommen. Charakteristisch für alle in der Abbildung erfaßten Rezessionen ist die Spirale im Uhrzeigersinn (Phillips-Lipseyloop) (10). Man könnte daraus die Folgerung ziehen, daß in der Praxis monetäre Stabilität durch höhe-

re Arbeitslosigkeit erkaufte werden muß. Das wäre aber zu kurz argumentiert, da offenbar keine monokausale Beziehung besteht. Im übrigen dient die monetäre Stabilität dazu, unverfälschte Signale zu ermöglichen, die wiederum die Unternehmer veranlassen, Investitionsentscheidungen vorzunehmen oder zu unterlassen (Arbeitsplatzrelevanz unverfälschter Signale).

Abbildung 7:**Phillips-Kurven für Deutschland (West)**

Inflationsrate (in %)



Inflationsrate: Preisindex der Lebenshaltung aller privaten Haushalte.

Arbeitslosenquote: in % der abhängigen Erwerbspersonen.

Quelle: ifo Institut.

So ist zu vermuten, daß nur allmählich die Investitionsneigung wieder anspringt und damit auch, in mittelfristiger Sicht, Arbeitsplätze geschaffen werden. Das Problem der hartnäckigen Arbeitslosigkeit wäre damit nicht gelöst, aber gemildert.

Nach der neuesten Prognose des ifo Instituts wird sich die Arbeitslosigkeit nur allmählich zurückbilden. Im Durchschnitt des Jahres 1994 wird für die Bundesrepublik Deutschland eine Arbeitslosenquote von 9,8 Prozent, was 3,77 Millionen Personen entspricht, geschätzt. Auch für

1995 ergibt sich – nach dieser Prognose – kaum eine Entlastung: Bei weiter ansteigendem Wirtschaftswachstum (gemessen am realen Bruttoinlandsprodukt) von immerhin mindestens 3 Prozent im Jahr 1995 werden in der Bundesrepublik Deutschland immer noch 3,75 Millionen Personen arbeitslos sein (Quote: 9,7 Prozent). Geschätzt wird, daß etwa die Hälfte der derzeitigen Arbeitslosigkeit auf konjunkturelle Gründe zurückzuführen ist. Je rascher demnach ein Aufschwung zustande kommt, desto schneller läßt sich ein Beschäftigungszuwachs erreichen.

5. Systematische Wachstumspolitik als Mittel gegen strukturelle Arbeitslosigkeit

5.1 Wachstum und Beschäftigung

Wiederum ist zu vermuten, daß die Sockelarbeitslosigkeit damit nicht beseitigt ist. Das führt zur Frage, wie die Arbeitslosigkeit auf *mittlere Frist* vermindert werden kann. Argumentiert wird, Wachstum sei notwendig, um Beschäftigung zu generieren (11).

Es geht, genauer gesagt, um die nachfragegestützte Wirkung von Innovationen. Sie führen als Prozeßinnovationen Kostensenkungen herbei: Eine gegebene Menge von Produkten kann mit geringeren Kosten hergestellt werden, oder mit gleichen Kosten wird – bei unverändertem Produktionsprogramm – eine größere Produktmenge gefertigt. Kostensenkung bedeutet die Wahrung oder Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, denn es ist davon auszugehen, daß Wettbewerber ebenfalls nach Kostensenkungen trachten. Die größere Produktionsmenge wird durch die Realeinkommenszunahme und in ihrer Folge durch zunehmenden Konsum aufgenommen, falls der durch Prozeßinnovationen bewirkte Produktivitätszuwachs vorwiegend in Einkommenserhöhungen umgesetzt wird. Bewegen sich die Lohnerhöhungen im Rahmen der Produktivitätserhöhungen („produktivitätsorientierte Lohnpolitik“), dann ist eine Voraussetzung für monetäre Stabilität gegeben.

Dieser Prozeß wird durch Produktinnovationen unterstützt. Ein verändertes Produktionsprogramm sichert das „Im-Markt-bleiben“ eines Unternehmens. Produktinnovation festigt somit die generelle Wettbewerbsfähigkeit. Ein neues Produkt mag auch Anlaß sein, ein Unternehmen zu gründen. *Prozeß- und Produktinnovationen sind nachfragegestützt* und als solche – über diesen Wachstumsprozeß – entscheidend notwendig für die Erhaltung von Arbeitsplätzen, für die Schaffung von Arbeitsplätzen.

Kostensenkung bedeutet nun in der Regel, daß Arbeit durch Realkapital substituiert wird, daß Arbeitskräfte freigesetzt werden. Zeitweise kann demnach *technologische Arbeitslosigkeit* entstehen. Hier hat sich eine umfangreiche Diskussion unter dem Titel „Freisetzungs- und Kompensationseffekte“ entwickelt (12). In Zeiten knappen Arbeitskräftean-

gebots und ausreichenden Wachstums werden freigesetzte Arbeitskräfte ohne Zögern wiederbeschäftigt. In Zeiten reichlichen Arbeitskräfteangebots kann der Prozeß der Wiederbeschäftigung – bei nicht ausreichendem Wachstum – ins Stocken geraten. Deshalb ist in diesem Zusammenhang auch die Möglichkeit einer *demographischen Arbeitslosigkeit* zu erwähnen (hervorgerufen durch andauernde Nettozuwanderung, höhere Erwerbsquoten bei Frauen, oder auch den Eintritt geburtenstarker Jahrgänge ins Erwerbsleben) (13). Generell gilt, „... daß die Absorption der durch technischen Wandel bedingten Freisetzung von Arbeitskräften durch eine Vergrößerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage erfolgen muß, die ihrerseits durch eine Verbilligung der Produktion sowie durch eine Umstrukturierung der Produktion entsprechend dem Wachstum der Nachfrage herbeigeführt wird“ (14).

Die Empirie lehrt uns nun, daß sich der technische Fortschritt in der Bundesrepublik Deutschland in den zurückliegenden dreißig Jahren immer mehr verlangsamt hat. Es hat sich mittelfristig ein *Anpassungsprozeß* nach unten ergeben.

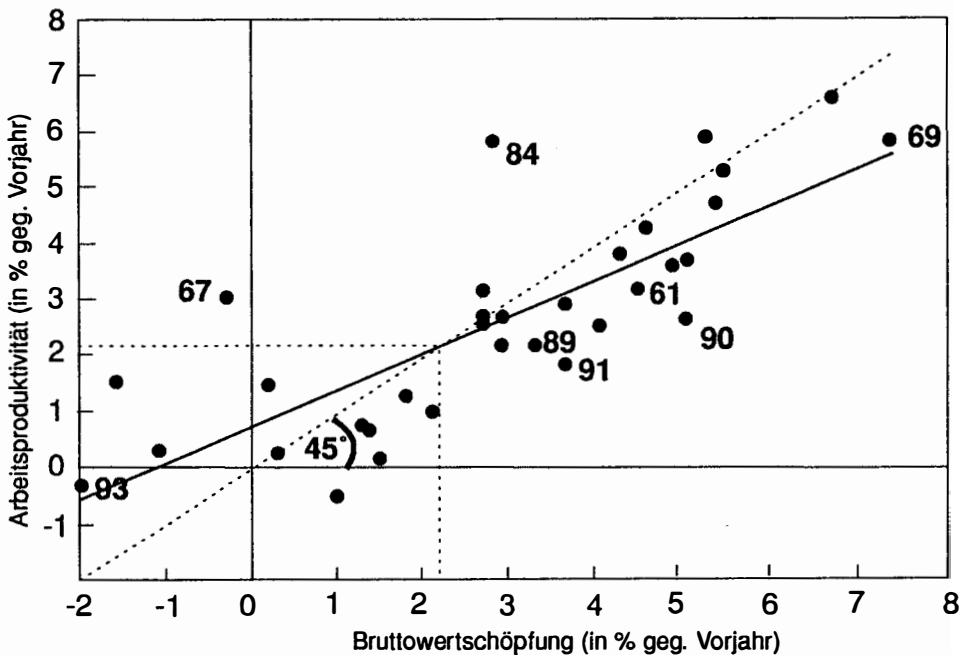
Rein mechanisch läßt sich eine einfache Beziehung zwischen Beschäftigungsentwicklung und Wirtschaftswachstum herstellen. Ab einer gewissen Höhe des Wachstums nimmt die Beschäftigung wieder zu (Beschäftigungsschwelle). Beschäftigungspolitisch interessiert also die Frage, von welchem Produktionstempo an die Unternehmen neues Personal einstellen. In dieser Situation ist die Wachstumsrate der Produktion (ΔPro) mit dem Zuwachs der Arbeitsproduktivität (ΔPtt) identisch. Schon Verdoorn hatte 1949 ein enges Verhältnis dieser beiden Größen festgestellt und eine einfache lineare Beziehung in der Form

$$\Delta Ptt = a + b \times \Delta Pro$$

aufgestellt. Hof (15) hat den Zusammenhang für die Bundesrepublik Deutschland nachgerechnet und festgestellt, daß sich die Beschäftigungsschwelle im Zeitablauf gesenkt hat, was bedeutet, daß keine Entkoppelung zwischen Produktion und Beschäftigung eingetreten ist, da sich die Produktivitätsentwicklung gleichzeitig verlangsamt hat (vgl. Abbildung 8). Nach Hof ist die Beschäftigungsschwelle für die Gesamtwirtschaft von 3,7 Prozent im Zeitraum 1960/73 auf 2,2 Prozent im Zeitraum 1973/80 und auf 0,7 Prozent im Zeitraum 1980/92 gesunken (im Durchschnitt der Periode 1960/92 2,1 Prozent). Im verarbeitenden Gewerbe lag sie höher. Das bedeutet aber auch, daß es keine sprunghaften Produktivitätssteigerungen gegeben hat. Der autonome Produktivitätsfortschritt, wie er im Parameter a zum Ausdruck kommt, hat sich ermäßigt. In den zurückliegenden dreißig Jahren wurde demnach das wirtschaftliche Wachstum deshalb beschäftigungsintensiver, weil der autonome Produktivitätsfortschritt merklich an Einfluß verlor. Nach Hof sank der Parameter a von 2,27 in der Periode 1960/73 über 1,56 in den Jahren 1973/80 auf 0,58 in den achtziger Jahren.

Abbildung 8:

**Beschäftigungsschwelle in Deutschland (West)
im Zeitraum 1961 bis 1993 (Gesamtwirtschaft)**



Quelle: ifo Institut

Soll die strukturelle Arbeitslosigkeit entscheidend bekämpft werden, so sind offensive Kräfte einzusetzen, ist nicht eine Anpassung nach unten zu versuchen. Eine dauernde Erhöhung wirtschaftlichen Wachstums über die Stützung des Innovationsprozesses hat Platz zu greifen, um den Anpassungsprozeß nach unten zu vermeiden, um die Produktivitätsentwicklung zu beschleunigen. Dabei ist es keinesfalls so, daß diese zum „Job-Killer“ wird. Es ist im Gegenteil davon auszugehen, daß die Entwicklung in die Informationsgesellschaft und die laufende Schaffung neuer Produkte „Job-Knüller“-Effekte hervorbringt.

5.2 Offensive durch eine innovationsorientierte Wachstumspolitik

Eine systematische Wachstumspolitik muß die Unternehmen unterstützen, die das Zeitalter der Informationsgesellschaft gestalten.

Aus der Verbindung der Theorie der Innovation einerseits und der innovationsbezogenen Wachstumspolitik andererseits läßt sich die systematische Wachstumspolitik aus einer Neunermatrix ablesen, die die Aktionsfelder der Politik im einzelnen beschreibt (16):

Innovations- akteure	Handlungsfelder der innovationsbezogenen Wachstumspolitik		
	Struktur- förderung	Infrastruktur- darbietung	Erwartungs- stabilisierung
Innovator	Grundlagen- forschung	Wissen	Visionen/ Dialoge
Organisation	Forschung und Technologie	Humankapital	Finanzierung
Umwelt	Wettbewerb	Wirtschaftliches Umfeld	Stabilisierung

Das System *Innovator* wird sich vor allem auf die Umsetzung der Grundlagenforschung konzentrieren, die vom Staat (aber auch in Unternehmen) in mannigfaltiger Form geboten wird (Universitäten, Großforschungseinrichtungen usw.). Darüber hinaus werden über institutionalisiertes Wissen (Bibliotheken, Messen, Patentschriften usw.) weitere Informationen zur Verfügung gestellt. Visionen gehören in das Blickfeld eines jeden Innovators. Das Gebiet „mittel- und langfristige Perspektiven“ ist unterentwickelt (Gutachten, Sachverständigenräte, Kommissionen usw.). Der Hinweis auf Dialoge dient der Anregung, technologie- und innovationsinduzierte Produkte und Verfahren in einer breiten Öffentlichkeit zu diskutieren. Das Akzeptanzproblem in der Bevölkerung in bezug auf neue Techniken wird so klein gehalten, was wiederum die Diffusion von Innovation fördert (Testmärkte für neue Produkte, umweltschutzgerechte Produkte usw.). Vorgeschlagen wird die Errichtung eines Technologierates, der sich dieser Thematik annimmt (beratende Funktion).

Das System *Organisation* (das oft mit dem System *Innovator* verbunden ist) kann sich einem Technikfeld gegenübersehen, das nur mit Hilfe des Staates besetzt werden kann, so z. B. wenn die Risikobereitschaft einer Unternehmung oder eines Unternehmungsverbundes zu gering ist (z. B. Kernkraft, Raumfahrt). Es kann auch die Situation eintreten, daß durch Wettbewerbsverfälschungen auf dem Weltmarkt Schlüsseltechnologien abwandern oder ihre Anwendung systematisch ausgehöhlt wird. Hier kann der Staat aufgerufen sein, einzugreifen (z. B. Mikroelektronik).

Das Humankapital ist bei der Weiterentwicklung der Innovationen entscheidend. So könnte die Verzögerung in der Einführung neuer Techniken mit der nur langsamen Anpassung der Qualifikation der Arbeitskräfte an durch neue Techniken veränderte Gegebenheiten (Qualifikationsdefizite) begründet sein. Der Staat trägt hier die Verantwortung in der Grundausbildung. Generell ist die Know-how-Dimension einer Or-

ganisation mitentscheidend für die Aufnahme und Verarbeitung von Signalen (Ausbau von FuE-Aktivitäten, von Personal- und Managementkapazitäten für Innovationen). Die Finanzierung von Produkt- und Prozeßinnovationen ist eine risikoreiche Angelegenheit. Ein funktionierender Bankenapparat, aber auch funktionierende Märkte für Risikokapital sind zu gewährleisten (z. B. die Beseitigung mangelnder Akzeptanz von Aktien, die Reduzierung des Sicherheitsdenkens bei Wagnisfinanzierungsgesellschaften, die Beseitigung der Diskriminierung von Eigen- gegenüber Fremdkapital im Steuersystem, Sparförderung, Investitionshilfen usw.).

Das System *Umwelt* ist in besonderem Maße vom Staat beeinflusst, es sind Rahmenbedingungen für das Wirtschaften zu bieten. Das gilt gleichermaßen für eine effiziente Wettbewerbsschutzpolitik und die Wettbewerbsförderungs politik (freier Marktzutritt, Deregulierungen usw.). Im Bereich dieser wirtschaftsnahen Infrastruktur sind insbesondere Verkehrs- und Nachrichtenwesen, Energiewirtschaft, Umweltschutz betroffen. Meist handelt es sich hier um öffentliche Güter, was vom Staat eine besondere Verantwortung abverlangt, da möglichst die Prinzipien Subsidiarität und Marktkonformität zum Tragen kommen sollen.

Ein angemessenes Wachstum, das einen hohen Beschäftigungsstand beinhaltet, läßt sich nur durch gemeinsame Anstrengungen von Unternehmen und Staat erreichen. Der Staat hat dabei dafür zu sorgen, daß die Rahmenbedingungen für das wirtschaftliche Umfeld der Unternehmen stabil und mittelfristig voraussehbar ist. Die Konjunkturpolitik soll dabei verstetigen, die Arbeitsmarktpolitik Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt verringern, die Wachstumspolitik den Innovationsprozeß subsidiär unterstützen und damit die Sockelarbeitslosigkeit mittelfristig bekämpfen.

Anmerkungen

- (1) Hier ist die standardisierte Arbeitslosenquote zugrunde gelegt, die die OECD berechnet. Danach sind die Arbeitslosen als Personen im erwerbsfähigen Alter definiert, die arbeitsfähig sind und eine Beschäftigung suchen. Diese werden den gesamten Erwerbspersonen gegenübergestellt. In Deutschland wird die Arbeitslosenquote in der Regel durch den Vergleich der registrierten Arbeitslosen mit den abhängigen Erwerbspersonen errechnet.
- (2) Hier wird Bezug genommen auf die Studie Huckemann, van Suntum (1994).
- (3) Auf die zielerfüllende und konfliktmindernde Wirkung des Wirtschaftswachstums wird in Oppenländer (1988) hingewiesen.
- (4) Huckemann, van Suntum (1994) 27.
- (5) Kromphardt (1992) 222.
- (6) Schmid (1992) 244.
- (7) Vogler-Ludwig (1994) 13 f.
- (8) Kromphardt (1992) 229.
- (9) Mussel, Pätzold (1993) 87 ff.
- (10) Phelps (1988) 858.
- (11) Vgl. im folgenden Oppenländer (1988) 239 ff.
- (12) Mettelsiefen, Barens (1987).

- (13) Nach Wagner (1990) war die Arbeitslosigkeitsveränderung in den Jahren 1961 bis 1988 in der Bundesrepublik Deutschland „... demographisch mitverursacht, in 36 Prozent der Jahre sogar ausschließlich bevölkerungsbedingt“ (Ebd. 334). Es ist aber darauf hinzuweisen, daß allein aus Angebotsüberhängen keine trendmäßige Arbeitslosigkeit konstruiert werden kann. Denn man kann argumentieren, daß sich das Angebot die jeweilige Nachfrage schafft, was beispielsweise im „deutschen Wirtschaftswunder“ demonstriert wurde.
- (14) Neumann (1985/86) 275.
- (15) Hof (1994).
- (16) Oppenländer (1993).

Literatur

- Hof, Bernd, Beschäftigungsschwelle und Wachstum – was besagt die Empirie?, in: ifo Studien 40/2 (1994) 125–142.
- Huckemann, Stefan; van Suntum, Ulrich, Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich (Gütersloh 1994).
- Kromphardt, Jürgen, Plädoyer gegen die Reduzierung von Beschäftigungspolitik auf Arbeitsmarktpolitik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 25/3 (1992) 221–231.
- Mettelsiefen, Bernd; Barends, Ingo, Direkte und indirekte Beschäftigungswirkungen technologischer Innovationen (= Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 112, Nürnberg 1987).
- Mussel, Gerhard; Pätzold, Jürgen, Grundfragen der Wirtschaftspolitik (München 1993).
- Neumann, Manfred, Neue Technologien und Arbeitsplätze, in: List Forum 13/5 (1985/86) 273–283.
- Oppenländer, Karl Heinrich, Wachstumstheorie und Wachstumspolitik (München 1988).
- Oppenländer, Karl Heinrich, Zur Errichtung eines Technologierats, in: ifo Schnelldienst 46/34 (1993) 3–6.
- Phelps, Edmund S., Phillips Curve, in: Eatwell, John; Milgate, Murray; Newman, Peter (Hrsg.), The New Palgrave. Dictionary of Economics Vol. III (London 1988) 858–861.
- Schmid, Günther, Flexible Koordination: Instrumentarium erfolgreicher Beschäftigungspolitik aus internationaler Perspektive, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 25/3 (1992) 232–251.
- Vogler-Ludwig, Kurt, Beschäftigungsperspektiven für das vereinte Deutschland – Zeit zum Umdenken, in: ifo Schnelldienst 47/16–17 (1994) 3–15.
- Wagner, Adolf, Makroökonomik (Stuttgart 1990).