
Das Beschäftigungsproblem

Die ökonomische Sonderstellung des Arbeitsmarktes und die Grenzen der Wirtschaftspolitik

H.-Peter Spahn
Georg Vobruba*

1. Einleitung

Seit mehr als einem Jahrzehnt stehen die Vorgänge auf dem Arbeitsmarkt im Zentrum der wissenschaftlichen und politischen Aufmerksamkeit. Groß ist die Zahl der Untersuchungen von Arbeitsmarktproblemen. Allerdings hat der akute Problemdruck, der vom Arbeitsmarkt ausgeht, eher zu Ad-hoc-Erklärungen und zu sorglosen Verallgemeinerungen geläufiger Theoriemuster angeregt, als daß er zum Anlaß für theoretische Bestimmungen der grundlegenden Funktionsbedingungen des Arbeitsmarktes geworden wäre. So hat der Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik seit den 70er Jahren zu vielfältigen Vermutungen über Störungen eines – unbefragt unterstellten – Gleichgewichtsmechanismus auf dem Arbeitsmarkt geführt. Als Ursachen werden u. a. nicht kompensierbare technologische Freisetzungsprozesse, übermäßige Lohnansprüche und eine allgemein gesunkene Anpassungsbereitschaft der Arbeitnehmer genannt. Zudem ist der Eindruck entstanden, daß in den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen von Nachfrage, Produktion und Beschäftigung seit der ersten Ölkrise ein grundlegender Funktionswandel eingetreten sei und deshalb die tradierten keynesianischen Politikkonzepte nicht mehr greifen.

Bei all diesen Diskussionen wird zumeist der Stand und die Entwicklung der Arbeitslosenquote als Kriterium zur Beurteilung der Wirtschaftsaktivität, der Leistungsfähigkeit des Marktsystems und der

* Für kritische Anregungen, denen wir allerdings nicht immer folgen konnten, danken wir Michael Funke, Ronald Schettkat, Günther Schmid, Wolfgang Streeck (Berlin) und der Redaktion von „Wirtschaft und Gesellschaft“. Die Grundidee dieses Aufsatzes ist auch ausgeführt in einem Beitrag für den von H. Maier und Th. Schmid (hgg.) Sammelband „Der goldene Topf“. Vorschläge zur Lockerung des Arbeitsmarktes, Berlin 1986.

Erfolgswirksamkeit der Wirtschaftspolitik verwendet. Damit geht man implizit oder explizit von der Prämisse aus, der Arbeitsmarkt sei ein Markt wie jeder andere, der prinzipiell durch einen flexiblen Preis geräumt werden könne. Zwar wird die Beschränkung der Beschäftigung bei *konjunkturellen* Störungen – nicht nur von Keynesianern – durchaus auf eine mangelnde Güternachfrage zurückgeführt. Die Ansicht, daß bei einer *anhaltenden* Arbeitslosigkeit der Preis für Arbeit zu hoch sein müsse, findet sich in wissenschaftlichen und politischen Diagnosen quer durch die Disziplinen. So schreibt ein prononcierter Vertreter des neoklassischen Marktkonzepts: „In einer Marktwirtschaft gelten für Arbeit dieselben Gesetzmäßigkeiten wie für Waren (Engels 1986: 144). Gegen diese Gesetzmäßigkeiten sei durch überhöhte Lohnforderungen in den 70er Jahren verstoßen worden, und „es passierte das, was die Marktgesetze erwarten ließen: Es entstand Arbeitslosigkeit . . .“ (ebd.). Interessant ist, daß auch Soziologen, die gemeinhin das Modelldenken der Ökonomen als mechanistisch ablehnen, häufig selbst sich schlichter Marktmodelle bedienen, wenn sie ökonomische Probleme analysieren. So schreibt Dahrendorf: „Die Arbeitslosigkeit beruht auf dem Preis der Arbeit“ (1983: 28); und: Das Handeln der Gewerkschaften, das die Arbeitskosten hochtreibt, „führt nach wie vor zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit“ (1983: 26).

Selbst politische Positionen, die sich im Namen von Arbeitnehmerinteressen gegen solche Ansichten wenden, teilen mit den „Marktoptimisten“ den Ausgangspunkt: daß ein deregulierter Arbeitsmarkt wie jeder beliebige andere Markt funktioniere. Wenn man „alle tariflichen und rechtlichen Schutzwälle beseitigt“, so Glotz sarkastisch, „dann wäre der Arbeitsmarkt endlich ein richtiger Markt wie derjenige für Apfelsinen“ (1986: 147). Damit wird die mangelnde Sozialverträglichkeit von Marktlösungen ihrer analytischen Möglichkeit entgegengesetzt. Indem man jedoch *normative* Aspekte gegen die (angeblichen) Zwänge von Marktmechanismen anführt, hat man die *theoretische* Position der „Marktoptimisten“ (vielleicht ungewollt) akzeptiert.

Diese „Marktperspektive“ bei der Analyse der Arbeitslosigkeit ist im Ansatz verfehlt. Die These, daß auf dem Arbeitsmarkt aus systematischen Gründen die Bedingungen nicht erfüllt sind, die dem Gleichgewichtsdenken ansonsten durchaus seine Berechtigung verleihen, wird im folgenden Abschnitt erläutert. Danach erfolgt eine kurze Einschätzung der Arbeitsmarktentwicklung in der Bundesrepublik. Abschließend werden einige wirtschaftspolitische Konsequenzen und Strategien diskutiert.

Kaum eines der hier vorgetragenen Argumente beansprucht für sich genomme Originalität; jedoch entsteht aus ihrer Verknüpfung eine eigenständige Position zum Beschäftigungsproblem. Dabei gehen wir nicht a priori von einer bestimmten theoretischen Lehrmeinung aus; die elementare Analyse von Arbeitskraft und Arbeitsmarkt zeigt, daß die Entscheidung zwischen einem neoklassischen und einem keynesianischen Ansatz nicht als Glaubensfrage getroffen werden muß, sondern selbst aus theoretischen Überlegungen hervorgehen kann. Aus der

theoretischen Angemessenheit des Keynesianismus für die Analyse des Beschäftigungsproblems folgt jedoch nicht notwendigerweise, daß er über wirtschaftspolitische Instrumente zur Lösung dieses Problems verfügt.

2. Der fehlende Gleichgewichtsmechanismus auf dem Arbeitsmarkt

Gegen die Annahme, daß Angebot und Nachfrage auf allen Märkten über den Preis ins Gleichgewicht kommen und daß daher die Löhne die entscheidende Rolle bei der Herstellung eines Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt spielen, lassen sich zwei Fragen vorbringen: Zuerst (1) ist zu fragen, ob der preisvermittelte Gleichgewichtsmechanismus überhaupt für jeden Typus von Märkten gilt. Und dann (2) muß man untersuchen, ob der Arbeitsmarkt jenem Typus von Markt entspricht, für den solche Gleichgewichtsprozesse angenommen werden können.

(1) Entgegen einem verbreiteten Mißverständnis ist der Mechanismus eines Ausgleichs von Angebot und Nachfrage über den Preis direkt nur für einen Markttypus relevant. Er greift nur auf jenen Märkten, auf denen *gegebene Bestände* gehandelt werden, die je nach Höhe des Preises den Besitzer wechseln. Typischerweise handelt es sich hierbei um Vermögensmärkte (z. B. für Wertpapiere). Tritt dagegen auf Gütermärkten eine Diskrepanz zwischen den *Stromgrößen* von Produktion und Nachfrage auf, so ist eine Preisänderung zur Wiederherstellung des Gleichgewichts nicht einmal unbedingt erforderlich. Kurzfristig reagiert zumeist der Produktionsumfang und damit die Kapazitätsauslastungen. Längerfristig werden, angeleitet durch Kapazitätsunterauslastungen, Anpassungen der Kapazitätsbestände durchgeführt, so daß sich das Güterangebot mittelfristig bei einer wieder erreichten Normalauslastung der Nachfrage angleicht. Welchem dieser beiden Markttypen entspricht nun der Arbeitsmarkt?

(2) Der Arbeitsmarkt nimmt gegenüber *beiden* Markttypen eine Sonderstellung ein. Das Arbeitspotential ist eine Bestandsgröße. Insofern erfüllt der Arbeitsmarkt die Voraussetzung jenes Markttypus, auf dem Bestände gehandelt werden. Jedoch werden die Arbeitspotentiale nicht als Bestände – sprich: Arbeitskräfte – gehandelt. Dies wäre der Fall eines Sklavenmarktes. Insofern weicht der Arbeitsmarkt von ersterem Markttypus ab. Was auf dem Arbeitsmarkt gehandelt wird, sind vielmehr die Ströme an Arbeitsleistungen. Insofern erfüllt der Arbeitsmarkt die Voraussetzungen jenes Markttypus, auf dem Stromgrößen gehandelt werden. Aber die für die Herstellung eines Gleichgewichts notwendige Bedingung der Anpassung der produktiven Bestände, d. h. einer gleichgewichtskonformen Veränderung des Arbeitspotentials, ist auf dem Arbeitsmarkt nicht erfüllt. Insofern weicht der Arbeitsmarkt von letzterem Markttypus ab.

Aus diesen Besonderheiten des Arbeitsmarktes läßt sich schließen: Weder über Mengen- noch über Preismechanismen läßt sich die Hoffnung auf Gleichgewichtsprozesse auf dem Arbeitsmarkt systematisch

fundieren. Auf wechselnde Knappheitsrelationen zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage reagiert das Arbeitspotential nicht ausreichend und vielleicht sogar in die falsche Richtung. Wanderungsbewegungen zwischen nationalen Arbeitsmärkten und die Erwerbsneigung verändern sich i. d. R. so mit der Arbeitskräfteknappheit, daß Ungleichgewichte gemildert werden. Diese Anpassungstendenzen des Arbeitskraftangebots stoßen aber dann auf Grenzen, wenn für die Haushalte die Wahrung eines Einkommensstandards notwendig wird. Deshalb kann sich das Arbeitsangebot auch erhöhen, um die verschlechterte Einkommenssituation auszugleichen. Diese einzelwirtschaftliche rationale Strategie muß jedoch die kollektive Marktstellung der Arbeitsanbieter weiter schwächen. Dadurch wird eine selbstregulierende Vollbeschäftigungstendenz – vorsichtig ausgedrückt – außerordentlich erschwert.

Die ökonomische Theorie hat dieses Problem unterschiedlich aufgegriffen. Die Klassik „löst“ es durch die Annahme eines Bevölkerungsgesetzes, das den für Gütermärkte typischen Gleichgewichtsmechanismus auf den Arbeitsmarkt überträgt. Die Haushalte werden als „Industrie“ interpretiert, die auf eine entsprechende Nachfrage hin Arbeitskräfte produziert und anbietet. Der Umfang dieser Industrie, d. h. die Bevölkerungsgröße, reguliert sich nach den Bedürfnissen des Produktionsprozesses. Im klassischen Denken wird dem Arbeitsmarkt das Mengenanpassungsmodell gleichsam aufgezwungen¹.

Abgesehen von der schon von Marx erkannten Schwerfälligkeit und der fraglichen empirischen Relevanz des Bevölkerungsgesetzes führt dieser theoretische Ansatz in ein normatives Dilemma: Das Postulat, die freie individuelle Interessenverfolgung garantiere die gesellschaftliche Wohlfahrt, kann nur durch eine Menschenproduktion und -vernichtung gewahrt werden. Der zynische Tribut an die Idee eines über Mengenanpassung sich herstellenden Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt im klassischen Weltbild ist ein periodisches Opfer an Arbeitskräften: Verhungern als Mengenregulativ des Arbeitsmarktes.

Die Neoklassik gibt die These einer durch die Marktgesetze bestimmten Bevölkerungshöhe auf. Sie betrachtet das Arbeitspotential als exogen gegebene Bestandsgröße. Während in der Klassik die Arbeiterhaushalte ohne Alternative auf die Lohnarbeit angewiesen sind, werden nun, unabhängig von der realen Situation, arbeitsmarktexterne Optionen in das Modell aufgenommen. Dies schlägt sich in einer ansteigenden Angebotsfunktion für Arbeitsleistungen nieder; ein zunehmender Reallohn ist notwendig, um die Individuen zu einem Verzicht auf Freiheit zu bewegen. Bei jeder Konstellation auf dieser Angebotsfunktion herrscht – definitorisch – Vollbeschäftigung, da das Zeitbudget des Haushaltes nach freier Wahl in Markt- und Eigennachfrage nach (Arbeits-)Zeit aufgeteilt wird. Diese „Eigenarbeit“ kann konsumtiv zur Freizeit oder investiv zur Qualifikation oder zur Suche nach besseren Jobs (Sucharbeitslosigkeit) verwendet werden.

Soll die Annahme einer – modellmäßig – steigenden Angebotsfunktion realistisch sein, setzt dies die reale Existenz von Opportunitätsko-

sten des Arbeitskraftangebots für den Anbieter voraus. Das bedeutet, daß er existenzsichernde Alternativoptionen zum Verkauf der eigenen Arbeitskraft haben muß. Das kann entweder (1) bedeuten, daß für den Besitzer von Arbeitskraft die Möglichkeit besteht, seine Arbeitskraft selbst mit Kapital zu kombinieren – also Arbeiterunternehmer zu werden. Oder (2) es kann bedeuten, daß sozialstaatliche Formen der Existenzsicherung verfügbar sind.

(1) Der Zugang zu Produktionsmitteln ist den Arbeitskraftbesitzern jedoch aus systematischen und praktischen Gründen weitestgehend verwehrt. Arbeitskraft existiert nur in ihrer Anwendung (vgl. Polanyi 1977; Offe, Hinrichs 1984). Das reine Arbeitspotential, solange es nicht mit Produktionsmitteln kombiniert ist, ist daher wertlos. Da das Arbeits-„Vermögen“ eben keinen marktfähigen, veräußerbaren und damit beleihbaren Vermögenswert darstellt, können die Haushalte der Besitzer von nichts anderem als Arbeitskraft keine ausreichenden Sicherheiten für einen Kredit bieten und werden deshalb als Nachfrager auf dem Kapitalmarkt ausgeschlossen. Der Besitz an Kapital eröffnet den Zugang zum Arbeitsmarkt, nicht aber der Besitz an Arbeitskraft den Zugang zum Kapitalmarkt (vgl. Vogt 1983).

(2) Maßnahmen der sozialen Sicherung, die eine begrenzte Option auf Nichtarbeit eröffnen, passen durchaus ins neoklassische Marktmodell. Denn sie kompensieren teilweise die nicht gegebene Möglichkeit zur Eigenarbeit sowie die fehlende Vermögenseigenschaft des Arbeitspotentials. Das politisch vermittelte Transfereinkommen erzeugt erst jene „Alternativkosten“ des Arbeitens, die das neoklassische Modell a priori unterstellt.

Der Verlauf dieser Funktion ist aber ohnehin dann weniger interessant, wenn es den Anbietern von Arbeitskraft gar nicht möglich ist, sich auf dieser Funktion zu bewegen, das heißt, ihre Präferenzen im Markt durchzusetzen. Dies genau ist die Botschaft der Keynesschen Theorie, die damit einen zentralen „strategischen Nachteil“ der Anbieterseite auf dem Arbeitsmarkt aufzeigt. Ein Angebotsüberschuß eines Produktionsfaktors kann zumeist durch die Senkung seines *relativen* Preises (im Vergleich zu den übrigen Preisen) abgebaut werden. Da der Preis der Arbeitskraft jedoch als Kostenfaktor in jeden Produktionsprozeß eingeht, vermindert sich bei allgemeinen Nominallohnsenkungen das Kostenniveau in der Gesamtwirtschaft, und zugleich geht die nominelle Güternachfrage der Arbeiterhaushalte zurück. Dies kann dazu führen, daß die Preise im gleichen Umfang wie die Löhne sinken und somit der Reallohn (als relativer Preis der Arbeitskraft) unverändert hoch bleibt oder nur geringfügig nachgibt.

Ein Verfehlen des markträumenden Reallohns der neoklassischen Modellwelt muß demnach keineswegs die Folge einer starrsinnigen Lohnpolitik der Gewerkschaften sein. Aufgrund der makroökonomischen Abhängigkeit des Preisniveaus vom Nominallohn haben es die Anbieter von Arbeitskraft gar nicht in der Hand, über Nominallohnvariationen – und nur auf diese haben sie Einfluß – Positionen auf ihrer Angebotsfunktion zu erreichen (vgl. Kregel 1986). Auf dem Arbeits-

markt werden weder bindende Verträge über das Beschäftigungsvolumen noch über die Reallöhne abgeschlossen. Der Satz: „Die Vollbeschäftigung liegt in der Hand der Tarifvertragsparteien“ (Engels 1984: 47) ist falsch². Da das Reallohn-(kosten-)niveau nicht Verhandlungsgegenstand, sondern Ergebnis des Wirkens ökonomischer Funktionszusammenhänge ist, kann reallohnkostenbedingte Arbeitslosigkeit nicht freiwillige Arbeitslosigkeit genannt werden.

Änderungen in den Knappheitsrelationen auf den Arbeits- und Gütermärkten berühren vor allem den Geldwert³. Dieser Funktionszusammenhang ist nach „oben“ bei faktorpreisbedingten Preisniveausteigerungen allgemein bekannt: Mit Nominallohnsteigerungen intendierte Umverteilungsprozesse zugunsten der Lohnempfänger werden durch Inflation zunichte gemacht. Dieser Funktionszusammenhang gilt aber auch in die andere Richtung, nach „unten“. Nominallohnzurückhaltung („Lohngeschenke an die Unternehmer“) nützt den Unternehmen dann nichts, wenn sie zu entsprechenden Verringerungen der Inflationsrate bzw. zu Deflation führt: Der intendierte Umverteilungsprozeß zugunsten der Gewinneinkommen funktioniert nicht (vgl. Spahn 1983).

Aus der Perspektive der makroökonomischen Systemstabilität haben Gewerkschaften somit die Funktion, *absolute* Lohnsenkungen zu verhindern, die bei einer ungeregelten Lohnkonkurrenz im Fall eines Überschusses an Arbeitskraftangebot auftreten würden; eine dadurch bewirkte echte Deflation verursacht in einer Geldwirtschaft (wie in der großen Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre) einen Zusammenbruch der Wirtschaftsaktivität, weil es individuell rational wird, Geld zu horten statt Nachfrage zu entfalten oder Kredite zu vergeben. Dazu kommt, daß die reale Belastung der Schuldner mit dem steigenden Geldwert enorm ansteigt. All dies führt dazu, daß die Investitionsneigung zusammenbricht.

Nun kann man einwenden, auch unter Beachtung dieser makroökonomischen Zusammenhänge müsse die Vollbeschäftigung über *partielle* Lohnsenkungen für bestimmte Arbeitsleistungen erreichbar sein. Arbeitslose müßten prinzipiell bereit sein, ihre Anforderungen an die Qualität der Arbeitsplätze zu reduzieren und z. B. Dienstleistungen (wie Fensterputzen) zu einem solchen Preis anzubieten, daß alle Arbeit finden. Tatsächlich sind im Laufe der Zeit viele Märkte für Dienstleistungen verschwunden. Diese Arbeiten sind „unbezahlbar“ geworden, weil der Reallohnanstieg in der Gesamtwirtschaft dem Produktivitätszuwachs folgt⁴, der jedoch nur in einem Teilbereich der Wirtschaft realisiert wird; deshalb verteuern sich bestimmte Arbeitsleistungen überproportional und werden weniger nachgefragt.

Können nun Arbeitslose mit frei vereinbarten Löhnen diese „Marktlücken“ füllen? Der Vorschlag, Vollbeschäftigung über Niedriglöhne anzusteuern gerät hier in ein Dilemma. Durch niedrigere Löhne ließen sich zweifellos mehr Jobs im Dienstleistungsbereich schaffen. Ob man damit allerdings Vollbeschäftigung herstellen kann, ist mehr als zweifelhaft. Lohnkostenbedingte Motive für massive Mehreinstellungen ergäben sich nur aus radikalen Lohnsenkungen. Aber bei radikalen

Lohnsenkungen (die für sich genommen zu Löhnen unterhalb des Existenzminimums führen können) werden die Marktgesetze zu einer Korrektur der eingetretenen Verzerrung in der gesamtwirtschaftlichen Lohnstruktur führen: Auch in anderen Bereichen der Volkswirtschaft werden die Löhne sinken – und dies hebt schließlich die Voraussetzung auf, unter der die Strategie einer *partiellen* Steigerung der Beschäftigung in einem gewissen Ausmaß auch funktioniert: die Voraussetzung eines gegebenen gesamtwirtschaftlichen Einkommens. Die Politik der Deregulierung des Arbeitsmarktes kann den makroökonomischen Funktionszusammenhängen nicht entgehen.

Wir fassen vorläufig zusammen. Zum einen: Der Produktionsprozeß ist ein nach der Seite der natürlichen Ressourcen einschließlich der Arbeitskraft hin offenes System. Die Angebotsseite des Arbeitsmarktes ist jedoch durch keinen zwingenden Gleichgewichtsmechanismus in das ökonomische System der Marktzusammenhänge integriert. Das Ausmaß des Angebots an Arbeitskraft folgt im wesentlichen außerökonomischen Determinanten. Die *Mengenreaktionen* des Arbeitskraftangebots erfolgen daher auch nicht im Sinne des Gleichgewichtsmechanismus. Dagegen folgen Variationen der Nachfrage nach Arbeitskraft, Absorption und Freisetzung, ökonomischen Gegebenheiten. Sie folgen dem nachfrageabhängigen Wirtschaftswachstum und den technologieabhängigen Änderungen im Verhältnis von Produktion und Beschäftigung. Aus dieser strukturellen Asymmetrie ergeben sich systematisch strategische Nachteile für die Arbeitskraftanbieter auf dem Arbeitsmarkt. Zum anderen: Gegenstand von Arbeitskontrakten sind Nominallohne. Als Lohnkostenbelastung der Unternehmen relevant und daher für das unternehmerische Nachfrageverhalten nach Arbeitskräften von Bedeutung sind Reallöhne. Die Kosten der Arbeitskraft gehen tendenziell in alle Preiskalkulationen ein. Dies kann zu gegensinnigen Entwicklungen von Nominallöhnen und Geldwert führen: Aus sinkenden Nominallöhnen folgt ein steigender Geldwert und damit Konstanz der Reallöhne. Auf der Vertragsebene intendierte Lohnkostenentlastungen werden auf der Geldwertebene zunichte gemacht. Aus diesem Grunde steht der *Preismechanismus* zur Herstellung eines Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung.

Daraus ergeben sich zwei Schlußfolgerungen:

(1) Eine anhaltende Arbeitslosigkeit deutet keineswegs auf ein „Marktversagen“ oder auf eine „Krise der kapitalistischen Ökonomie“ hin. Sieht man von konjunkturellen Krisensituationen ab, in denen der makroökonomische Marktmechanismus gestört ist, so kann eine Arbeitslosigkeit über längere Zeit eine Wirtschaftsentwicklung begleiten, die von einer hohen *güterwirtschaftlichen* Leistungsfähigkeit gekennzeichnet ist. Der Kapitalismus ist ein sehr effizientes System zur Güterversorgung. Vollbeschäftigung ist nichts als eine politische Norm, die dem Funktionsmechanismus der Märkte für sich genommen fremd ist.

(2) Indem das ökonomische System zwar die Beschäftigung regelt, ein Auftreten von Arbeitslosigkeit aber nicht ausschließt, entsteht das

gesellschaftliche Problem der Existenzsicherung für diejenigen, die vom Beschäftigungssystem nicht integriert werden. Eine kompensatorische Sozialpolitik, die ein arbeitsmarktexternes Einkommen sichert, gehört deshalb zu den gesellschaftlichen Stabilitätsbedingungen der Marktwirtschaft. Solche Transferzahlungen wurden jedoch an marktwirtschaftliche Prinzipien rückgebunden, indem ihr Bezug unter lohnarbeitszentrierte Voraussetzungen (Anwartschaften, Arbeitsbereitschaft) gestellt wurde (Vobruba 1985). Damit ist jedoch eine spezifische Selektivität von Sozialpolitik angelegt: Bei anhaltender Massenarbeitslosigkeit wird es den einzelnen unmöglich, diese Voraussetzungen zu erfüllen.

3. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik

Die Schlußfolgerung aus der skizzierten – im Kern keynesianischen – Theorie des Arbeitsmarktes ist, daß bei ihm von einem Markt im eigentlichen Sinne nicht die Rede sein kann. Die beiden Marktseiten entwickeln sich unabhängig voneinander, und es existiert kein zwingender Marktmechanismus, der zu einem Ausgleich von Angebot und Nachfrage führt. Man muß das Beschäftigungsproblem in eine Nachfrage- und eine Angebotskomponente zerlegen. Ein Nachfrageproblem entsteht zum einen aus der Interaktion von Finanz- und Gütermärkten, wenn das Produktionswachstum relativ nachläßt, zum anderen, wenn die Koppelung zwischen Produktion und Beschäftigung aufgrund eines starken arbeitskraftsparenden technischen Fortschritts lockerer wird. Ein Angebotsproblem entsteht dagegen aus Veränderungen des Arbeitspotentials, die sich unabhängig von der Knappheitsrelation auf dem Arbeitsmarkt entwickeln können.

Das Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik folgt einem sinkenden Trend⁵. Damit mußte sich auch das Beschäftigungswachstum vermindern. Es fällt aber auf, daß der Zusammenhang zwischen diesen beiden Größen in den vergangenen Jahrzehnten in Zyklus und Trend erstaunlich stabil geblieben und vielleicht sogar enger geworden ist (Abbildung 1). Das bedeutet, daß die Nachfrage- und Produktionsentwicklung für die Höhe der Beschäftigung eher noch bestimmender geworden ist. Dies liegt daran, daß das Wachstum der Arbeitsproduktivität im Trend ebenfalls nachgelassen hat (Abbildung 2). Dabei lag die Wachstumsrate der Stundenproduktivität im allgemeinen oberhalb der Wachstumsrate der Erwerbstätigenproduktivität. Die Differenz zwischen diesen Zeitreihen ist die Veränderung der effektiven Arbeitszeit pro Erwerbstätigen.

Man kann den langfristigen Überhang der Wachstumsrate der Stundenproduktivität über das Sozialproduktwachstum als Lockerung des langfristigen Zusammenhangs von Produktion und Beschäftigung interpretieren (Welsch 1985). Der dadurch bedingte Trend zu einer „produktivitätsbedingten“ Arbeitslosigkeit ist jedoch durch die Verringerung der durchschnittlichen Arbeitszeit abgeschwächt worden⁶.

Abbildung 1

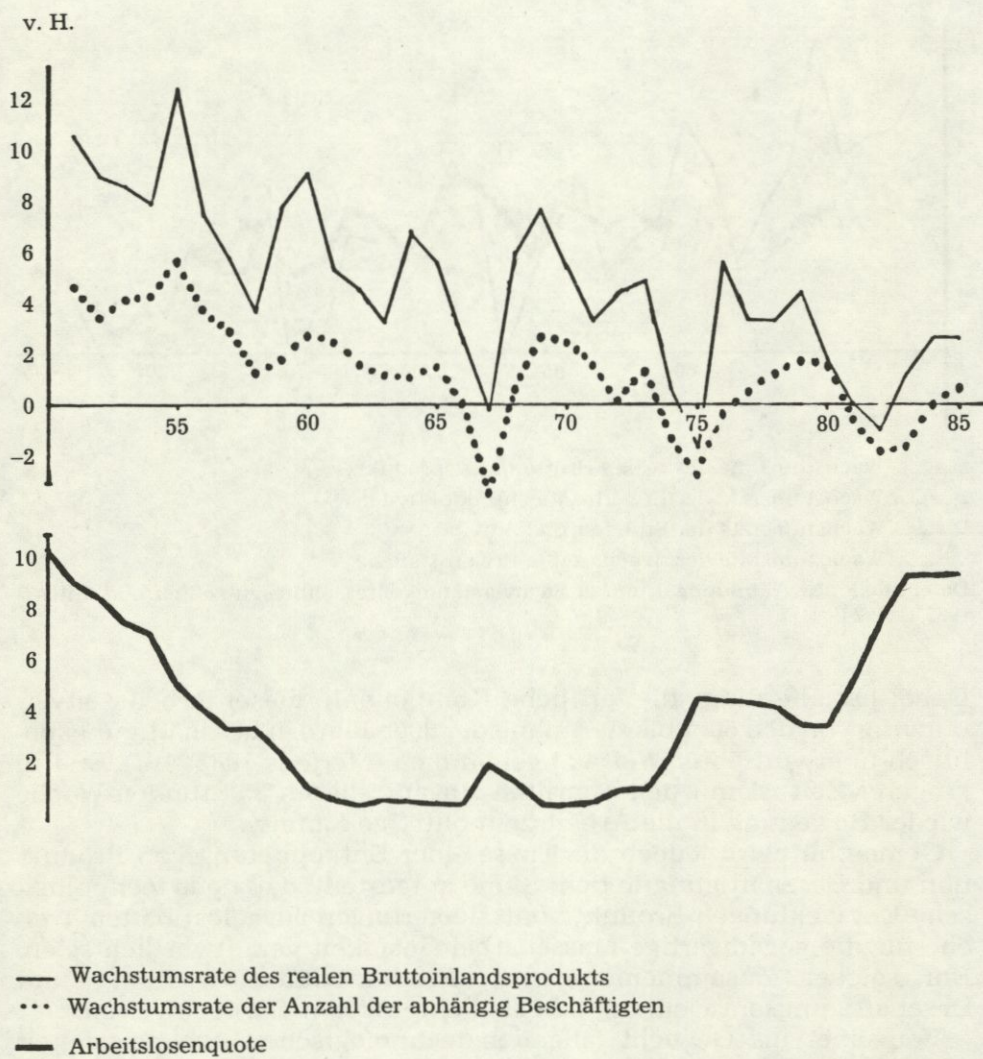
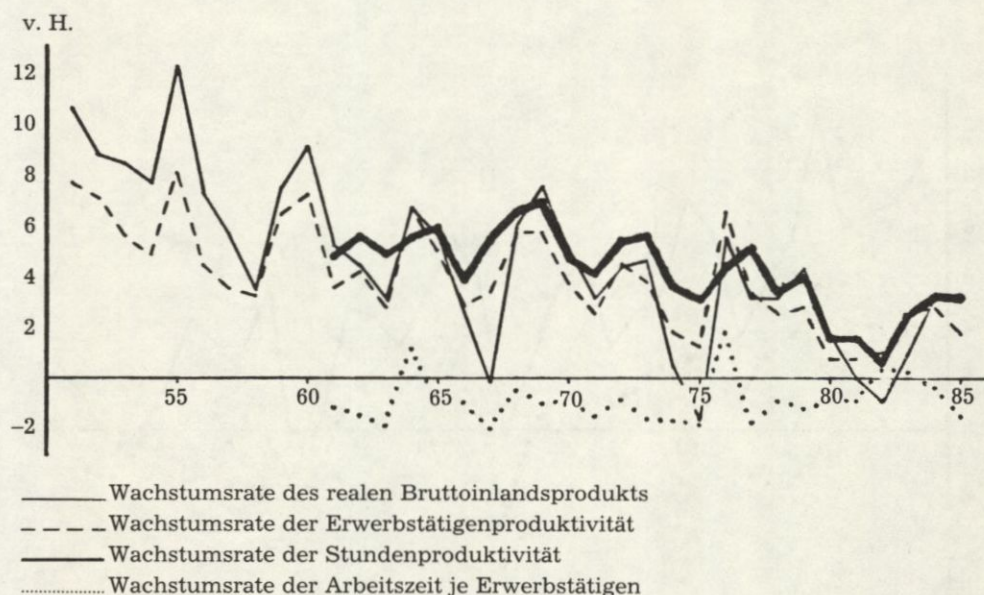


Abbildung 2



Datenquelle für Abbildung 1 und 2: Sachverständigenrat, Jahresgutachten und MittAB 1985/1, S. 24.

Dabei hat allerdings die tarifliche Komponente dieser Arbeitszeitverkürzung von den 60er bis zu Anfang der 80er Jahre in beschäftigungspolitisch unerwünschter Weise abgenommen (Mertens 1982: 191). Erst in jüngerer Zeit ist mit den Schritten zur anvisierten 35-Stunden-Woche wieder Bewegung in die Arbeitszeitpolitik gekommen.

Gemeinhin wird jedoch die These einer Entkoppelung von Produktion und Beschäftigung in dem Sinne aufgestellt, daß neue technologische Entwicklungen Produktivitätssteigerungen ausgelöst hätten, welche für die gegenwärtige Massenarbeitslosigkeit verantwortlich seien. Ein solcher Zusammenhang von Produktivitätsentwicklung und Beschäftigungsentwicklung läßt sich empirisch nicht nachweisen.

Von einer ins Gewicht fallenden technologischen Arbeitslosigkeit und davon, daß „der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht“ (Arendt 1981; Dahrendorf 1983) kann keine Rede sein. Die bisherige Entwicklung ist nicht von einem immer stärkeren Produktivitäts- gegenüber dem Wirtschaftswachstum gekennzeichnet; vielmehr ist letzteres hinter ersterem zurückgeblieben, wobei eben auch der Produktivitätsfortschritt eher nachgelassen hat.

Die im Trend rückläufige Arbeitskraftnachfrage beruht viel mehr auf dem abgeschwächten Wachstum als auf höheren Produktivitätsraten. Gegen eine Wachstumsförderung über vermehrte Investitionen wird oft eingewendet, daß der Anteil der Rationalisierungsinvestitionen zugenommen habe und deshalb eine Steigerung der Investitionstätigkeit

nutzlos sei, weil sie den Arbeitsmarkt gewissermaßen nicht erreiche. Dagegen ist zu sagen, daß die Einteilung in Erweiterungs-, Ersatz- und Rationalisierungsinvestitionen nur sehr schwer vorzunehmen ist, da es aufgrund der laufenden Zunahme der technischen Leistungsfähigkeit der Produktionsmittel eigentlich keine Investition gibt, die *nicht* auch der Effizienzsteigerung dient. Zudem haben auch Rationalisierungsinvestitionen als Nachfragekategorie einen direkten positiven Beschäftigungseffekt. Ein negativer Effekt tritt rechnerisch nur ein, wenn die Kapitalintensität und die Kapitalproduktivität zusammen schneller wachsen als das Sozialprodukt. Die Kapitalproduktivität nimmt jedoch seit längerem ab⁷.

Grundsätzlich ist bei der Debatte um Produktivität und Beschäftigung zu beachten, daß das rentable Produktionsvolumen (insbesondere im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit) selbst wieder positiv mit der Rationalisierung verknüpft ist, so daß von dieser Seite kein Grund besteht, in Produktivitätsfortschritten eine Bedrohung zu erblicken. Man kann nicht entschieden genug vor dem Irrglauben warnen, man könne die Produktivität um der Beschäftigung willen vermindern, ohne daß negative Rückwirkungen auf das Produktionsvolumen auftreten würden. Eine Abnahme des Produktivitätsfortschritts ist somit eher ein Negativposten, selbst wenn sich dadurch die *Relation* zwischen Wachstum und Beschäftigung „verbessert“.

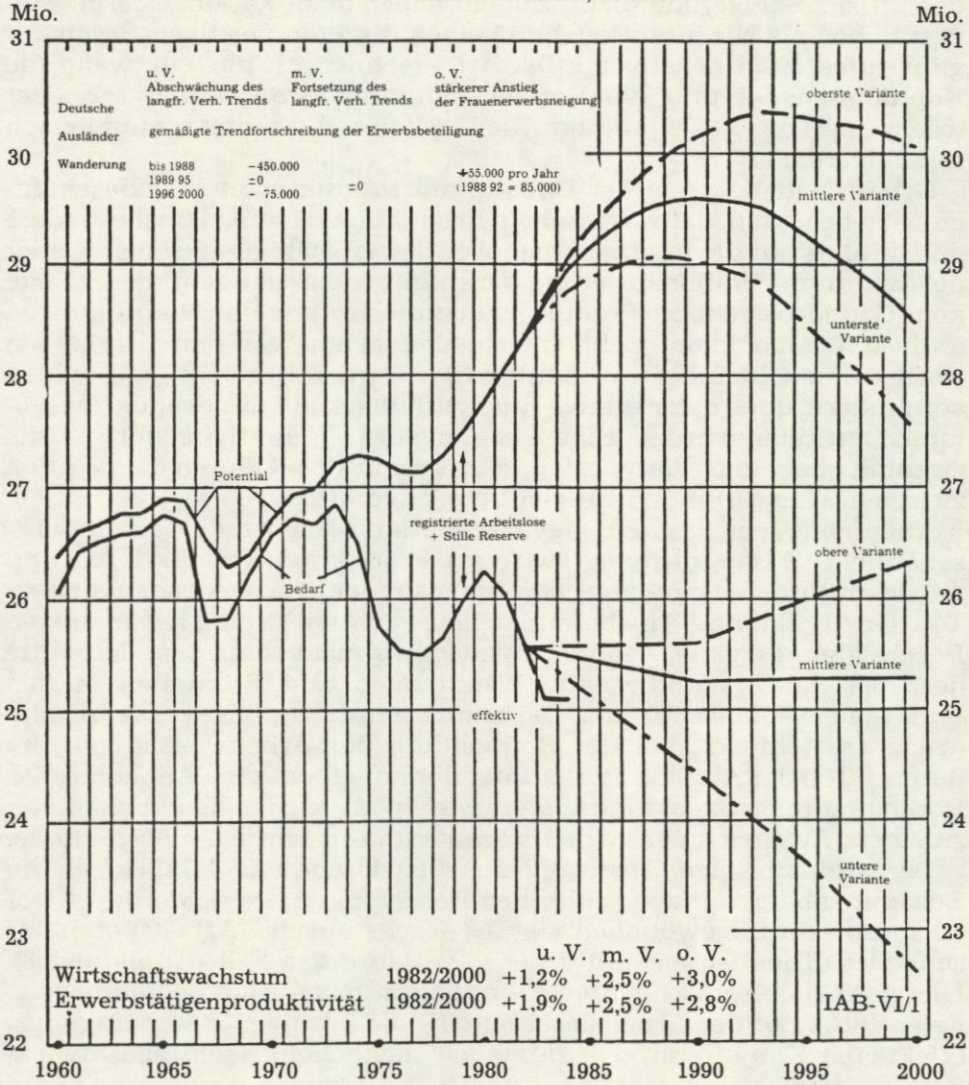
Abgesehen von geringfügigen Modifikationen ist der gesamtwirtschaftliche Zusammenhang zwischen Produktion, Produktivität und Arbeitsnachfrage bemerkenswert konstant geblieben. Aus dem oberen Teil der Abbildung 1 – insbesondere angesichts der völlig regelmäßigen Beschäftigungszyklen – läßt sich jedenfalls nicht schließen, daß Mitte der 70er Jahre grundlegende Wandlungen und Störungen in den Funktionsmechanismen der Ökonomie eingetreten sind. Dieser Eindruck entsteht erst bei der Betrachtung der Arbeitslosenquote (im unteren Teil der Abbildung 1) – unter der unberechtigten Annahme, das Beschäftigungssystem funktioniere wie ein Markt, der eigentlich immer zu einem Ausgleich von Arbeitsangebot und -nachfrage führen müsse.

Der stufenförmige Anstieg der Arbeitslosenquote läßt jedoch im Zusammenhang mit den zyklischen Beschäftigungsveränderungen vor allem auf ein ungewöhnlich starkes Wachstum des Arbeitspotentials schließen. Dies ist seit Mitte der 70er Jahre der Fall (Abbildung 3). Dieser Angebotseffekt verdeckt – orientiert man sich an dem ungeeigneten Indikator der Arbeitslosenquote – die positiven Beschäftigungseffekte der Konjunktur, d. h. der (auch staatlichen) Nachfrageentwicklung.

Betrachtet man den gesamten Zeitraum der zurückliegenden Jahrzehnte, so wurde das (selbst variierende) Arbeitspotential in wechselndem Umfang absorbiert. Der große Angebotsüberschuß nach dem Zweiten Weltkrieg wurde mit den hohen Wachstumsraten der 50er Jahre sukzessiv abgebaut. Die Arbeitskräfteknappheit des deutschen Erwerbspotentials in den 60er Jahren wurde durch den Import von Gastarbeitern und Bemühungen um den Arbeitsmarkteintritt von

Abbildung 3 Arbeitsmarktbilanz 1960–2000

– Ergebnisse der Modellrechnungen* auf Basis 1982
ohne Vorruhestandseffekt, in Mio. –



* Projektionswerte des Potentials = IAB-Projektion,
des Bedarfs = IAB/Prognos-Projektion

Quelle: Klauder, Schnur, Thon (1985)

Frauen zu beheben versucht; zwei Gruppen von Arbeitskräften, die man im übrigen in Krisenzeiten regelmäßig wieder nach Hause schickt oder wenigstens zu schicken versucht. Seit den 70er Jahren belastet wiederum ein erheblicher (inländischer) Potentialüberschuß, der unglücklicherweise mit einer Wachstumsabschwächung zusammentrifft, den Arbeitsmarkt. Klauder beziffert den Rückgang der Erwerbstätigen, d. h. den ökonomisch verursachten Anteil der Arbeitslosigkeit, mit 1,7 Millionen (1973–1984). Bei einer Gesamtzahl von ca. 3 Millionen Arbeitslosen (2 Millionen Registrierte und 1 Million Stille Reserve) bleibt eine durch den Anstieg des Erwerbspersonenpotentials verursachte Komponente der Arbeitslosigkeit von 1,3 Millionen (vgl. Klauder 1985: 138 ff.). Diese Zahlen zeigen die Bedeutung von Angebots- und Nachfragekomponenten in der Entstehungsgeschichte des Beschäftigungsproblems. Blickt man in die Zukunft, so zeigen die Projektionen des IAB (Abbildung 3) die dominierende Rolle der Angebotsseite für das mittelfristig zu erwartende Beschäftigungsproblem.

All dies widerlegt nicht, sondern bestätigt eher die Position Keynes-scher Theorie zum Geschehen auf dem Arbeitsmarkt. Ein Wachstum des Arbeitspotentials ist keine hinreichende Bedingung für ein Produktionswachstum.

4. Die Perspektiven der Wirtschaftspolitik

Die mangelnde analytische Unterscheidung zwischen Beschäftigungs- und Arbeitskraftangebotsproblemen führt in der theoretischen Diskussion und in der wirtschaftspolitischen Praxis zu Versuchen, durch Eingriffe in den Marktprozeß sowie durch Änderungen institutioneller Rahmenbedingungen ein Arbeitsmarktgleichgewicht herbeizuführen. Die Forderung nach weiteren Reallohnsenkungen steht dabei für den hilflosen Versuch, dem Markt die Integration der Arbeitslosen zu überantworten. Dieser Weg ist aber eher kontraproduktiv, weil er die durchaus intakten Funktionszusammenhänge des Produktionssystems mit zusätzlichen Nachfrageproblemen belastet.

Die Kritik von durch das System der sozialen Sicherung bewirkten Fehlsteuerungen im Marktprozeß ist dagegen durchaus berechtigt. So können gut gemeinte sozialpolitische Maßnahmen faktisch ins Gegenteil verkehrt werden. „Der besondere Schutz einzelner Gruppen – Frauen, werdende Mütter, Wehrpflichtige, Behinderte, Jugendliche – schlägt mehr und mehr zu deren Nachteil aus. Ihre Chancen am Arbeitsmarkt werden geringer. Es ist eine wichtige Aufgabe der Gesellschaft, werdende Mütter zu schützen, die Opfer der Wehrpflichtigen zu mildern, die Chancen von Behinderten zu verbessern. Wenn man die Kosten aber nicht der Gemeinschaft, sondern dem Arbeitgeber auferlegt, dann müssen die ‚Begünstigten‘ die Lasten großenteils selbst in der Form geringer Beschäftigungschancen oder niedrigerer Löhne tragen“ (Engels 1984: 46). Daraus läßt sich aber kein Argument für den Abbau von sozialpolitischen Maßnahmen gewinnen, sondern nur

schließen, daß die Kosten sozialpolitischer Schutzmaßnahmen möglichst breit gesellschaftlich getragen werden müssen.

Die zuweilen vertretene These, erst die Möglichkeit der Ausnutzung sozialer Leistungen führe zur Entstehung einer – freiwilligen – Arbeitslosigkeit, ist hingegen unhaltbar. „Hinter der Arbeitslosigkeit verbirgt sich oft ein zu zwei Dritteln bezahlter Urlaub. Die Zahl derer ist gewachsen, die regelmäßige Arbeitslosigkeit zum Teil ihres Lebensplanes machen“ (Engels 1985: 28). Solche Behauptungen sind empirisch ungedeckt und weisen auf ein Theoriedefizit: Allgemein fällt die neokonservative Position, ein „reiner“ Markt kenne kein Arbeitslosenproblem, sogar hinter den Erkenntnisstand der modernen neoklassischen Theorie zurück (vgl. Hahn 1982; 1984). Reformen im Regulierungssystem des Wohlfahrtsstaats können – auch ohne Verletzung sozialer Ziele – bestehende Hemmungen im Wirtschaftsablauf beseitigen, nachhaltige Beschäftigungseffekte sind damit aber nicht zu erzielen. Eher ist durch Deregulierung eine Umverteilung der sozialen Risiken zu erwarten. Vor allem aber bedeutet Deregulierung nicht notwendigerweise mehr ökonomische Effizienz. Soziale Sicherung ebenso wie ein Set an Rechtsnormen als Rahmenbedingungen unternehmerischen Handelns können auch Voraussetzung für vermehrte Flexibilität(sbereitschaft) und höhere Produktivität bedeuten.

Auch Keynes sah in einer Ausweitung der staatlichen Konsum- und Transferausgaben eine Gefahr, da ihre vergleichsweise niedrige „Produktivität“ generelle Finanzierungsprobleme mit sich bringt; ein staatliches Leistungsangebot in der Sozial- und Infrastrukturpolitik müsse die Einsicht in die entstehenden Kosten verdecken und könne zu Fehlanreizen bei ihrer Inanspruchnahme führen.

In bezug auf das Beschäftigungsziel hielt Keynes entgegen einer verbreiteten Meinung eine „defizitfinanzierte“ Nachfragepolitik nur in konjunkturellen Krisenzeiten für ein taugliches Instrument. Mittel- und langfristig jedoch galt ihm das Auftreten einer steigenden Staatsverschuldung als Zeichen und *Folge* davon, daß die Wirtschaftspolitik ihre Aufgabe gerade *nicht* erfüllt. Diese bestand Keynes zufolge darin, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage dauerhaft durch öffentliche Investitionen zu stabilisieren, deren Volumen bis zu 75 Prozent der gesamten Investitionen und bis zu 20 Prozent des Nettosozialprodukts ausmachen sollten – Werte, die bislang nirgends realisiert oder auch nur angestrebt wurden. Dadurch sollte ein für die Beschäftigung ausreichendes Wachstum bei einem (durch entsprechend hohe Steuereinnahmen gesicherten) ausgeglichenen Staatshaushalt erreicht werden (vgl. Keynes 1980: 224 f., 264 ff.).

Allerdings ist Keynes' Plädoyer für mehr öffentlich (nicht unbedingt staatlich) kontrollierte Investitionen vor dem Hintergrund des damals vergleichsweise niedrigen Staatsanteils am Sozialprodukt zu sehen. Berücksichtigt man zudem, daß die Grenze zwischen öffentlichen Investitionen und öffentlichem Konsum nur schwer zu ziehen ist, so ist der heutige Zustand vom Keyneschen Ziel weniger entfernt als es auf den ersten Blick scheint. Als überzeugter Liberaler würde Keynes heute

vermutlich gegen ein weiteres Wachstum der Staatstätigkeit votieren.

Keynes hat auch selbst die Grenzen jeglicher Beschäftigungspolitik (einschließlich einer rein konsumtiven Nachfrageförderung) frühzeitig gesehen. Sie sind dadurch gezogen, daß bei einer Volllauslastung der Ressourcen (insbesondere auf dem Arbeitsmarkt) eine sich selbst verstärkende Inflationstendenz auftritt, der mit marktwirtschaftlichen Mitteln – und ohne die erreichte Vollbeschäftigung wieder zu opfern – nicht zu begegnen ist.

Die Inflation ist für eine entwickelte Geldwirtschaft deshalb ein (system-)bedrohendes Problem, weil sie den ökonomischen Kern der Funktionsweise des Kapitalismus, die Sicherung und Verwertung von (in monetären Einheiten bewerteten) Vermögen, berührt. Steigende Inflationsraten rufen Abwehrreaktionen der Vermögensbesitzer hervor, die zu Fehllenkungen auf Gütermärkten und letztlich zu einer Flucht aus dem nationalen Geld führen. Das ökonomische System kann sehr wohl mit einer Verletzung des Beschäftigungsziels und einer geringen Inflationsrate leben, nicht aber mit einer fortschreitenden Erosion der Geldwertstabilität. Aufgrund von Erwartungsmechanismen tendiert jedoch jede Inflation zur Selbstverstärkung. Die Inflation ist deshalb – im Gegensatz zum *gesellschaftspolitischen* Problem der Arbeitslosigkeit – ein *ökonomisches* Problem, das bekämpft werden muß. Dieser ökonomische Funktionsimperativ setzt sich umstandslos in Politik um, denn die Verletzung des Zieles der Geldwertstabilität trifft alle, die Verletzung des Zieles der Vollbeschäftigung aber nur die Arbeitslosen.

Keynes war sich der Tatsache wohl bewußt, daß Vollbeschäftigung gewissermaßen eine künstliche Marktkonstellation darstellt, die nur durch eine partielle *Außerkraftsetzung* von ökonomischen Marktmechanismen (Lohninflation, Kapitalflucht) aufrechterhalten werden kann. Er plädierte deshalb für eine politische Lohnkontrolle und eine Kontrolle der Außenwirtschaftsbeziehungen, insbesondere der internationalen Kapitalbewegungen (was eine Entkoppelung vom Weltmarkt bedeutet). Nur unter diesen Bedingungen ist eine „Politik des leichten Geldes“, die den Zinssatz niedrig hält, möglich (vgl. Riese 1986: 249 ff.). Beide Bedingungen sind heute nicht erfüllt, institutionelle Reformen in dieser Richtung nicht in Sicht. Sie gelten auch nicht einmal als wünschbar, weil sie wiederum andere Probleme und Nachteile mit sich brächten.

All dies bedeutet nicht, daß die Möglichkeiten einer nachfrageseitigen Beschäftigungspolitik heute erschöpft sind. Zum einen bietet sich für die – von Keynes favorisierte – Ausweitung öffentlicher Investitionen ein Ansatzpunkt beim Umweltproblem. Die Beseitigung der entstandenen Schäden und die Vorsorge für eine ökologisch orientierte Produktionsstruktur stellen eine gesellschaftliche Aufgabe dar, die dem Wiederaufbau des Produktionspotentials nach dem Zweiten Weltkrieg vergleichbar ist⁸. Auf der anderen Seite wird insbesondere in der Bundesrepublik der Spielraum der Finanzpolitik überhaupt unterschätzt, da der Staatshaushalt weitgehend konsolidiert und das Infla-

tionsproblem angesichts des großen Angebotsüberschusses an Arbeitskraft unter Kontrolle ist.

Die bestehende Arbeitsplatzlücke kann selbst bei einer hohen Investitionstätigkeit nur mittelfristig abgebaut werden. Damit stellt sich die Frage nach den heute möglichen Alternativen der Wirtschaftspolitik. Bereits seit den 70er Jahren richten sich viele Hoffnungen auf die Arbeitsmarktpolitik. Sie ist ursprünglich in der Phase der Vollbeschäftigung als ein Konzept entstanden, um das Arbeitskraftangebot, das damals Engpaßfaktor war, in struktureller und globaler Hinsicht zu erweitern. Aber auch in einer Zeit allgemeiner Arbeitslosigkeit wird auf strukturelle Diskrepanzen zwischen Arbeitskraftangebot und -nachfrage verwiesen, die eine Arbeitsmarktpolitik zur Förderung von Mobilität und Flexibilität notwendig mache.

Die gewachsenen Strukturprobleme auf Güter- und Arbeitsmärkten sind jedoch eher Folge als Ursache der Wachstumsabschwächung. Bei hohem Wachstum vollzieht sich der Strukturwandel durch Veränderungen der sektoralen Wachstumsraten von Produktion und Beschäftigung. Bei niedrigem Wachstum ist hingegen auch ein absolutes Schrumpfen bestimmter Branchen notwendig⁹. Dadurch ergibt sich ein Zwang zu einer *erhöhten* Mobilität und Anpassungsbereitschaft der Beschäftigten und Arbeitslosen. Das monierte Defizit an Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt ist nicht notwendigerweise die Folge eines gewachsenen Anspruchsverhaltens der „unbeweglicher“ gewordenen Arbeitnehmer, sondern einfach eine Begleiterscheinung des verringerten Wachstums.

Die Arbeitsmarktpolitik kann die Beschäftigungschancen einzelner Arbeitnehmer(gruppen) erhöhen und zu einer besseren Ausnutzung des durch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage gegebenen Beschäftigungspotentials beitragen; sie kann dieses Potential selbst jedoch nur unwesentlich erhöhen (vgl. Matzner 1982: 141). Dies läßt sich beispielhaft an einem Instrument der Arbeitsmarktpolitik verdeutlichen. So können Lohnsubventionen (wie die Lohnpolitik überhaupt) dann Beschäftigungseffekte erzielen, wenn sie die Marktfähigkeit bestimmter Arbeitskraftanbieter bzw. die *relative* ökonomische Situation einer Branche oder Region verbessern. Damit wird die Lohn(subventions)politik zur Strukturpolitik, die dann sinnvoll ist, wenn an einer bestimmten *Stelle* des ökonomischen Systems die Erhaltung von Arbeitsplätzen – aus welchen Gründen auch immer – als besonders wichtig eingeschätzt wird¹⁰. Im Gegensatz dazu sind *allgemeine* Lohnsubventionen analytisch allgemeinen Nominallohnsenkungen gleichzusetzen, wenn bei konstantem Budgetdefizit die vermehrten Transferzahlungen an die Unternehmen durch eine Abnahme der Staatsausgaben kompensiert werden und somit die monetäre Nachfrage sinkt. Bei unveränderten Staatsausgaben hingegen sind Lohnsubventionen gleichbedeutend einer expansiven Finanzpolitik und unterliegen den für sie maßgeblichen Restriktionen.

In jüngerer Zeit wird insbesondere die Qualifikationsförderung als arbeitsmarktpolitische Aufgabe betont. Man muß jedoch zunächst

festhalten, daß die Unternehmen eigentlich immer über einen Mangel an „geeigneten“ Arbeitskräften klagen – besonders bei Vollbeschäftigung, wenn ein „leergefegter“ Arbeitsmarkt bei hohen Absatzchancen auch zur Einstellung wenig qualifizierter Arbeitnehmer zwingt. Vom Standpunkt der Unternehmen stellt eine von ihnen finanzierte Ausbildung am Arbeitsplatz ein typisch „öffentliches Gut“ dar: Sie tragen die Kosten, können sich jedoch der Erträge nicht sicher sein, weil die dann qualifizierten Arbeitnehmer den Betrieb verlassen und an anderer Stelle ein höheres Einkommen verdienen können. Gleichwohl haben sich die Unternehmen (insbesondere in der Bundesrepublik) stets um die interne Ausbildung bemüht, sei es, weil sie Mittel und Wege sahen, „ihre“ Arbeitnehmer an den Betrieb zu binden oder weil sie in einem impliziten Einverständnis davon ausgingen, daß solche Maßnahmen allen nützen und sich deren Kosten langfristig annähernd gleich verteilen.

Eine Arbeitslosigkeit beseitigt natürlich nicht den Mangel an qualifizierten Arbeitskräften. Sie geht sogar mit einem eher steigenden Anspruchsniveau der Unternehmer einher: Zum einen wird die Erwartungshaltung bestärkt, daß unter den vielen Arbeitslosen der „optimale“ Bewerber zu finden sein müsse; zum anderen ist der Zwang zur effizienten Produktion (mit Hilfe qualifizierter Arbeitskräfte) dann i. d. R. größer als in Zeiten von Prosperität und Vollbeschäftigung. In einer solchen Situation anhaltender Unterbeschäftigung sehen die Unternehmen die Chance einer Kostenexternalisierung, indem sie die Finanzierung dieser Vorleistung vom Staat verlangen. Sie werden dabei von den Gewerkschaften unterstützt, da ja auch denkbar wäre, daß sich die Arbeitnehmer in ihrem eigenen Interesse über eine anfänglich geringere Entlohnung an den Ausbildungskosten beteiligen (müssen). Eine solche Forderung ist insbesondere dann erfolgreich, wenn sich der Staat unter dem politischen Legitimationsdruck sieht, „aktive“ Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit vorweisen zu müssen.

Das immer wieder bemühte empirische Faktum, daß die Arbeitslosen im Vergleich zu den Beschäftigten schlechter qualifiziert sind, darf nicht den Schluß provozieren, daß es Arbeitslosigkeit gibt, *weil* die Qualifikation der Arbeitslosen ungenügend ist. Eine verringerte Produktion führt vielmehr natürlicherweise zur Freisetzung der weniger produktiven Arbeitskräfte. Die qualifikatorische Arbeitsmarktpolitik ist daher ein Instrument, um auf die gesellschaftliche Verteilung des individuellen Risikos der Arbeitslosigkeit Einfluß zu nehmen¹¹. Generell wird die Qualifikationspolitik zu einem Austauschprozeß zwischen „guten“ Arbeitslosen und „schlechten“ Beschäftigten führen. Dies ist mit Kostenentlastungen und Produktivitätsgewinnen verbunden, wodurch über eine Ertragssteigerung ein indirekter Produktions- und Beschäftigungseffekt eintreten kann.

Darüber hinausgehende, direkte Beschäftigungseffekte sind von einer Höherqualifizierung der Arbeitslosen nur dann zu erwarten, wenn bei vorhandenen Absatzmöglichkeiten eine potentiell profitable Produktion sonst nicht realisiert werden kann. Die Relevanz dieses Falles

wird gerade gegenwärtig in einer Zeit raschen strukturellen Wandels und technologischer Innovationen betont. Um im (internationalen) Wettbewerb mit „intelligenten“ und hochwertigen Produkten bestehen oder um in diesen Wettbewerb eintreten zu können, sind die Unternehmen mehr denn je auf die „skills“ der Beschäftigten angewiesen. Es sind jedoch Zweifel daran angebracht, ob staatliche Programme zur Ausbildung von Arbeitslosen die vielseitig und hochqualifizierten „Spitzenkräfte“ hervorbringen können, die immer und überall knapp sind.

Damit wird deutlich, daß die makroökonomische Funktion der Arbeitsmarktpolitik im Kern darin besteht, als Bestandteil der Strategie der *Angebotspolitik* die Effizienz des Produktionsprozesses zu erhöhen. Dazu gehört auch, ein irreversibles Herausfallen eines wachsenden Teils der Arbeitslosen aus dem effektiven, d. h. marktfähigen Arbeitsangebot zu verhindern. Ohne „konservierende“ Maßnahmen würde sich ansonsten mit der Dauer der Arbeitslosigkeit die soziale und berufliche Qualifikation der Arbeitslosen vermindern, so daß sie als potentielle Konkurrenz der Beschäftigten nicht mehr in Frage kämen. Damit ist gesagt, daß eine Aufrechterhaltung eines Arbeitskraftangebotsüberschusses aus *systemlogischen* Gründen, d. h. für die Kapitalverwertung, durchaus sinnvoll sein kann: Die „industrielle Reservearmee“ trägt zur Wahrung der Arbeitsdisziplin, Produktivität und Geldwertstabilität bei. Ohne die Arbeitsmarktpolitik, die das Arbeitskraftangebot „am Markt“ hält, bleiben dagegen nach und nach nur noch die sozialen und finanziellen Kosten der Arbeitslosigkeit bestehen, ihr funktionaler Beitrag entfällt. Mittels der Arbeitsmarktpolitik läßt sich somit – ob subjektiv intendiert oder nicht – aus der Arbeitslosigkeit ein Effizienzgewinn für das ökonomische System erzielen. Eine Qualifikationspolitik für Arbeitslose erhält sie in ihrer Funktion als industrielle Reservearmee.

Auch eine „fortschrittlichere“ Strategie muß darauf setzen, die Grenze zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit durchlässiger zu gestalten, um die Ausbildung von starren Interessenblöcken von Arbeitslosen und „Arbeitsplatzbesitzern“ möglichst zu verhindern. Um eine sich verfestigende Gesellschaftsspaltung in „Arbeitsplatzbesitzer“ und Arbeitslose zu verhindern, sind arbeitszeitpolitische Maßnahmen notwendig, die das Arbeitsvolumen umverteilen können. Es ist zu beachten, daß sich diese Argumentation für eine Verkürzung der individuellen Arbeitszeit fundamental von einer anderen unterscheidet, die gegenwärtig ebenfalls vertreten wird: Danach wird eine Arbeitszeitverkürzung gefordert, um nicht mehr erwünschte und nutzbare Steigerungen der Güterproduktion gegen mehr Freizeit einzutauschen. Dieses Szenario überschüssiger Ressourcen auf dem Gütermarkt, d. h. hohe Produktivität und gleichzeitige Bedürfnissättigung, trifft für die gegenwärtige Situation kaum zu. Nicht Überfluß, sondern Mangel, nämlich ein Mangel an Arbeitsplätzen, legt eine Arbeitszeitverkürzung nahe.

Dieser Unterschied hat erhebliche Konsequenzen. Zum einen ist die Frage nach dem Lohnausgleich anders, nämlich restriktiver zu beantworten als im Wohlstandsszenario; eine Arbeitszeitverkürzung wird

unter den heutigen Bedingungen eher den Charakter einer Arbeitsumverteilung und damit auch einer realen Einkommensumverteilung haben. Daraus folgt zweitens, daß eine Arbeitszeitverkürzung vor einem doppelten Umsetzungshindernis steht: Die Marktstellung der Arbeitnehmer zur Durchsetzung von Forderungen und Ansprüchen überhaupt ist schwächer als in Vollbeschäftigungsphasen; und die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer müßten faktisch eine Verminderung der Realeinkommen der Beschäftigten „fordern“, um Arbeitsplätze und -einkommen für die Arbeitslosen zu ermöglichen. Daß die Bereitschaft dazu nicht sonderlich hoch ist, dürfte nicht verwundern.

Damit sind die Aussichten für die mittelfristige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt eher ungünstig. Die Arbeitskraftnachfrage läßt sich in den kommenden Jahren selbst bei einem wirtschaftspolitisch forcierten Wachstum nicht ausreichend erhöhen. Zudem wird bei einem stärkeren Wachstum auch der Produktivitätsfortschritt zunehmen, da mittlerweile ein großes Potential an technischem Fortschritt besteht, das parallel zu einer Steigerung der Wirtschaftsaktivität zur Anwendung kommen wird. Einer Verknappung des Arbeitskraftangebots stehen die Einkommensinteressen der Beschäftigten entgegen. Und ein garantiertes Grundeinkommen – unterstellt, es ist durchsetzbar – kann isoliert das Arbeitskraftangebot weder in mengenmäßig ausreichender noch in seiner Verteilung wünschenswerter Weise verringern (vgl. Vobruba 1986). Also wird das Überschußangebot auf dem Arbeitsmarkt notwendigerweise Gegenstand der Sozialpolitik.

Anmerkungen

- 1 Nur diese Annahme rechtfertigt die verbreitete Redeweise, die Klassik habe eine Gleichgewichtstendenz auch für den Arbeitsmarkt behauptet. Der Verweis auf das berühmte „Saysche Gesetz“ reicht dagegen nicht aus, denn es bezieht sich in der Klassik allein auf das Zusammenspiel von Vermögens- und Gütermarkt. Behauptet wurde eine „Vollbeschäftigung“ des Kapitals – eine der Arbeit nur insoweit, wie sich der Arbeitsmarkt als Bestandteil des Gütermarktes interpretieren ließ.
- 2 „Vereinbarungen“ über Reallöhne, wie sie in einem arbeitszeitpolitischen Kontext von Reissert, Scharpf und Schettkat (1986: 12) postuliert werden, gibt es aus systematischen Gründen nicht.
- 3 Daher wird die Herbeiführung eines Angebotsüberschusses an Arbeit zu einem zentralen Instrument der Inflationsbekämpfung, indem sich dadurch die Steigerungsrate der Nominallohne zurückbildet. Dieser Zusammenhang prägte die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik zwischen 1973 und 1985 (vgl. Spahn 1986).
- 4 Dieser makroökonomisch bedingte Zusammenhang ist langfristig (und im internationalen Vergleich) weitgehend unabhängig von der Stärke der gewerkschaftlichen Nominallohnpolitik. Im übrigen müssen Produktivitätszuwächse durch Reallohnsteigerungen (oder Arbeitszeitverkürzungen) verteilt werden, um säkulare Nachfrageprobleme auszuschließen.
- 5 Auf die Gründe dieser Entwicklung kann hier nicht eingegangen werden. Hinzuweisen ist auf die restriktive Wirtschaftspolitik seit Mitte der 70er Jahre und auf endogene Prozesse auf den (internationalen) Vermögensmärkten, die ganz im Sinne der keynesianischen Theorie zu einem Rückgang der Nachfrage nach Realkapital geführt haben (vgl. Spahn 1986).

- 6 Es besteht ein definitorischer Zusammenhang zwischen folgenden Wachstumsraten: $n = y - a - e$ und $a = h + t$; dabei bezeichnet n die abhängig Beschäftigten, y das reale Sozialprodukt, a die Erwerbstätigenproduktivität, e die Relation zwischen Erwerbstätigen und abhängig Beschäftigten, h die Produktivität auf Basis der Erwerbstätigenstunden und t die Arbeitszeit je Erwerbstätigen. Aufgrund des positiven Struktureffektes e wird die aus Abbildung 1 hervorgehende Koppelung der Entwicklung der abhängigen Beschäftigung an das Wirtschaftswachstum etwas überzeichnet.
- 7 Definitorisch gilt $n = y - v - k$, wobei n und y wie in Fn. 6 definiert sind und v die Veränderung der Kapitalproduktivität (reales Sozialprodukt im Verhältnis zum Kapitalstock) und k die Veränderung der Kapitalintensität (Kapitalstock pro Beschäftigten) bezeichnen.
- 8 Ein solches ökologisches Wirtschaftsprogramm könnte durch umweltpolitische Auflagen für den Bestand an *Realkapital* und langlebigen Konsumgütern unterstützt werden, die diese Ressourcen (analog zu einer kriegsbedingten Zerstörung) entwerfen. Das ermöglicht prinzipiell eine Kopie des Nachfragebooms der 50er Jahre. Das zentrale Problem ist dabei natürlich die Verteilung auflagenbedingter Vermögensverluste. Die vorherrschende Praxis einer Auflagenbelastung für *neue* Wirtschaftsgüter wirkt dagegen eher als Investitionsbremse.
- 9 Jedoch nimmt das Tempo des Strukturwandels mit der Wachstumsrate ab. Die Strukturprobleme waren in den 50er und 60er Jahren nicht geringer als heute; sie traten nur nicht als solche in Erscheinung, weil der Akkumulationsprozeß die freigesetzten Arbeitskräfte absorbierte.
- 10 Eine Gefahr besteht allerdings darin, daß der verständliche Lokalpatriotismus einzelner Politikinstanzen zu einem Subventionswettbewerb führt, in dem die Unternehmen auf Kosten des Staatshaushalts die verschiedenen Angebote gegeneinander ausspielen und für die Gesamtzahl der (subventionierten) Arbeitsplätze nichts gewonnen ist.
- 11 Ein für die sozialpolitischen Zielsetzungen der Arbeitsmarktpolitik konstraintionales Ergebnis kann sich dabei dadurch einstellen, daß sich die Kluft zwischen den Beschäftigungschancen der „qualifizierbaren“ und der – aus welchen Gründen auch immer – weniger „lernfähigen“ Arbeitslosen vertieft. Dies kann zur Verfestigung eines Bodensatzes von nicht vermittelbaren „Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes führen.

Literatur

- Arendt, H. (1981): *Vita activa oder vom tätigen Leben*. München.
- Dahrendorf, R. (1983): Wenn der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht. In: J. Matthes (Hg.), *Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982*. Frankfurt.
- Engels, W. (1984): *Arbeitslosigkeit. Woher sie kommt und wie man sie beheben kann* (hrsg. vom Kronberger Kreis). Bad Homburg.
- Engels, W. (1985): Über Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit. Kritik des Wohlfahrtsstaates, Theorie der Sozialordnung und Utopie der sozialen Marktwirtschaft. Bad Homburg.
- Engels, W. (1986): Stoppsignal. In: *Wirtschaftswoche*, Nr. 18, 25. April 1986.
- Glott, P. (1986): Freiwillige Arbeitslosigkeit? Zur neueren Diskussion um das „garantierte Grundeinkommen“. In: M. Opielka, G. Vobruba (Hg.), *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung*. Frankfurt.
- Hahn, F. H. (1982): *Reflections on the Invisible Hand*: Lloyds Bank Review, No. 144, April.
- Hahn, F. H. (1984): *Wages and Employment*, Oxford Economic Papers, 36, Supplement: Economic Theory and Hicksian Themes.
- Keynes, J. M. (1980): *Collected Writings*, Bd. 27. London, Basingstoke.
- Klauder, W. (1985): Phasenbildung aus der Sicht des Arbeitsmarktes. In: H. Riese (Hg.), *Vermögensmarkt, Investitionen und Beschäftigung*. Berlin.
- Klauder, W./P. Schnur/M. Thon (1985): *Arbeitsmarktperspektiven der 80er und 90er Jahre*. In: MittAB 1.

- Kregel, J. A. (1986): *The Theorie of Demand and Supply of Labour – The Keynesian View*. In: Ders. (Hg.), *Barriers to Full Employment*. London.
- Matzner, E. (1982): *Der Wohlfahrtsstaat von morgen*. Frankfurt.
- Mertens, D. (1982): Das Steuerungspotential „alter“ und „neuer“ Arbeitszeitpolitik. In: C. Offe, K. Hinrichs, H. Wiesenenthal (Hg.), *Arbeitszeitpolitik. Formen und Folgen einer Neuverteilung der Arbeitszeit*. Frankfurt.
- Offe, C./K. Hinrichs (1984): Sozialökonomie des Arbeitsmarktes: Primäres und sekundäres Machtgefälle. In: C. Offe, „Arbeitsgesellschaft“. *Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven*. Frankfurt.
- Polanyi, K. (1977): *The Great Transformation*. Wien.
- Reissert, B./F. W. Scharpf/R. Schettkat (1986): Eine Strategie zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 23/86*.
- Riese, H. (1986): *Theorie der Inflation*. Tübingen.
- Spahn, H.-P. (1983): Gemeinsinn als Ressource der Wirtschaftspolitik? In: G. Vobruba (Hg.), „Wir sitzen alle in einem Boot.“ *Gemeinschaftsrhetorik in der Krise*. Frankfurt, New York.
- Spahn, H.-P. (1986): *Stagnation in der Geldwirtschaft – Dogmengeschichte, Theorie und Politik aus keynesianischer Sicht*. Frankfurt, New York.
- Vobruba, G. (1985): *Arbeiten und Essen. Die Logik im Wandel des Verhältnisses von gesellschaftlicher Arbeit und existentieller Sicherung im Kapitalismus*. In: St. Leibfried, F. Tennstedt (Hg.), *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats*. Frankfurt.
- Vobruba, G. (1986): Die Entflechtung von Arbeiten und Essen. Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und garantiertes Grundeinkommen. In: M. Opielka, G. Vobruba (Hg.), *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung*. Frankfurt.
- Vogt, W. (1983): Eine Theorie des kapitalistischen Gleichgewichts. In: *Ökonomie und Gesellschaft, Jahrbuch 1: Die Neoklassik und ihre Herausforderungen*. Frankfurt, New York.
- Welsch, J. (1985): Auf dem Weg in eine technologische Arbeitslosigkeit? Technischer Fortschritt und Beschäftigung als Problem der achtziger Jahre. In: *Wirtschaft und Gesellschaft 1*.