

Die Sicherung des Arbeitsplatzes

Lohntheoretische und arbeitsmarktpolitische Beiträge

Von

Hermann Albeck, Viola Gräfin von Bethusy-Huc,
Anton Burghardt, Gerhard Kleinhenz, Jürgen Kühl,
Dieter Mertens, Wolfram Mieth, Gertraude Mikl-Horke,
Jürgen Zerche

Herausgegeben von Philipp Herder-Dorneich



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 104

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 104

Die Sicherung des Arbeitsplatzes



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Die Sicherung des Arbeitsplatzes

Lohntheoretische und arbeitsmarktpolitische Beiträge

Von

Hermann Albeck, Viola Gräfin von Bethusy-Huc,
Anton Burghardt, Gerhard Kleinhenz, Jürgen Kühl,
Dieter Mertens, Wolfram Mieth, Gertraude Mikl-Horke,
Jürgen Zerche

Herausgegeben von Philipp Herder-Dorneich



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Alle Rechte vorbehalten
© 1979 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1979 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany**

ISBN 3 428 04509 2

Vorwort

Der Ausschuß für Sozialpolitik hat sich auf seiner Tagung im September 1978 in Bad Honnef mit aktuellen Problemen des Arbeitsmarktes auseinandergesetzt. Der vorliegende Band stellt die Referate vor, die auf diesem Symposium diskutiert worden sind und im darauf folgenden Halbjahr von den Autoren überarbeitet wurden. Die Manuskripte wurden im wesentlichen im Januar dieses Jahres abgeschlossen. Die Aufgabe, die Referate herauszugeben, fiel mir als dem derzeitigen Vorsitzenden des Ausschusses zu. Dieser Pflicht bin ich gerne nachgekommen.

Schwerpunktmaßig beschäftigen sich die Referate mit der Sicherung des Arbeitsplatzes. Zu diesem Themenkomplex enthält der Band sowohl Beiträge, die sich mit der neueren Forschung in Einzelbereichen des Arbeitsmarktes (Tarifauseinandersetzung, Lohntheorie, Beschäftigung, Recht auf Arbeit, Gewerkschaftstheorie) auseinandersetzen, als auch Beiträge, die den Arbeitsmarkt als Ganzes (aktuelle Diskussion, österreichischer Arbeitsmarkt) betrachten. Der Schwerpunkt liegt dabei jeweils auf der ökonomischen Betrachtungsweise.

Denjenigen, die mir bei der Drucklegung dieser Schrift behilflich waren, möchte ich für ihre Arbeit herzlich danken, insbesondere Herrn Dipl.-Kfm. V. Leienbach, der den Korrekturgang betreute.

Philipp Herder-Dorneich, Köln

Grußwort an Oswald von Nell-Breuning zu seinem Ausscheiden aus dem Ausschuß für Sozialpolitik

Am 16. Februar 1968 wurde der Ausschuß für Sozialpolitik wieder gegründet. Horst Sanmann hatte damals eine Reihe von Wissenschaftlern, die auf dem Gebiet der Sozialpolitik tätig waren, sowie hervorragende Praktiker aus dem Bereich der Sozialpolitik zur ersten Sitzung des sich damit neu konstituierenden Ausschusses eingeladen. Oswald von Nell-Breuning war als eines der wenigen Mitglieder des früheren Ausschusses für Sozialpolitik von Anfang an wieder dabei. In seiner ruhigen und verbindlichen Art hatte Nell-Breuning sich wieder für die Arbeit des neuen Ausschusses zur Verfügung gestellt und damit eine Anknüpfung an die früheren Erfahrungen ermöglicht.

Der Ausschuß hat sich in seinen von nun an kontinuierlich folgenden Jahrestagungen langsam erweitert und sich immer wieder den klassischen Themen der Sozialpolitik zugewandt. Dabei ist deutlich geworden, wie umfassend das Gebiet der Sozialpolitik und wie vielfältig die Zugänge zur Sozialpolitiklehre sind. Nell-Breuning war kein Bereich und kein methodischer Ansatzpunkt fremd. Wenn die Situation auszufernen drohte, hat er uns mit manch ebenso treffender wie trockener Bemerkung zur Sache zurückgebracht.

Nun hat er, aus Altersgründen, seine Mitgliedschaft im Ausschuß niedergelegt. Es soll an dieser Stelle nicht das Lebenswerk von Nell-Breuning gewürdigt werden. Dies ist bereits in einer gewichtigen Festschrift geschehen, die Achinger, Preller und Walraff zu seinem 75. Geburtstag herausgaben. Die Mitglieder des Ausschusses für Sozialpolitik wollen Nell-Breuning nun zu seinem Ausscheiden aus dem Ausschuß mit herzlichem Dank für seine Mitwirkung dieses Grußwort entbieten.

Für den Ausschuß für Sozialpolitik des Vereins für Socialpolitik auf seiner Jahrestagung am 20./21. September 1979 in Passau als derzeitiger Ausschußvorsitzender

Philipp Herder-Dorneich

Inhaltsverzeichnis

Einige Entwicklungslinien der neueren lohntheoretischen Diskussion	
Von <i>Hermann Albeck</i> , Saarbrücken	11
Aktuelle arbeitsmarktpolitische Diskussionen in konzeptioneller Sicht	
Von <i>Dieter Mertens</i> , Erlangen und <i>Jürgen Kühl</i> , Röttenbach	39
Die Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“	
Von <i>Gerhard Kleinhenz</i> , Passau	73
Arbeitsplatzsicherung als ein „neues“ Thema in der Tarifauseinandersetzung	
Von <i>Viola Gräfin von Bethusy-Huc</i> , Münster	97
Lohnanstieg und Beschäftigung in einer offenen Wirtschaft	
Von <i>Wolfram Mieth</i> , Regensburg	113
Vollbeschäftigung und Verteilung im Konflikt	
Von <i>Jürgen Zerche</i> , Köln	139
Gedanken zu einer Gewerkschaftstheorie aus soziologischer Sicht	
Von <i>Gertraude Mikl-Horke</i> , Wien	167
Der Österreichische Arbeitsmarkt 1955 - 1978	
Von <i>Anton Burghardt</i> , Wien	189

Einige Entwicklungslinien der neueren lohntheoretischen Diskussion

Von Hermann Albeck, Saarbrücken

Das Thema verlangt zwei Abgrenzungen. Erstens hat man darüber zu entscheiden, wo die alte Diskussion aufhört und die neue anfängt, wie also der Gegenstand vor allem zeitlich abzugrenzen ist¹; die Anwälte der säkularen Perspektive haben hier sicherlich andere Vorstellungen als die Jünger des short run. Zweitens muß entschieden werden, welche Teile der Lohntheorie angesprochen werden sollen — Erklärungsansätze für die Lohnstruktur oder für das Lohnniveau, für die langfristige oder für die kurzfristige Lohnbewegung, für die Reallöhne oder für die Geldlöhne usw.; das Erklärungsobjekt hat ja sehr verschiedene Dimensionen, wie Rothschild² das einmal treffend formuliert hat, und alle lassen sich in der Regel nicht behandeln, wenn man den einen oder den anderen Ansatz etwas genauer betrachten will.

Da seit der Berliner Tagung des Vereins für Socialpolitik³ die lohntheoretische Diskussion überwiegend auf dem Feld der Geldlöhne und hier wiederum des Lohnniveaus geführt wurde, befasse ich mich mit einigen Erklärungen der Geldlohndynamik, die zum Teil im Rahmen der Phillips-Diskussion, zum Teil aber auch unabhängig von ihr entwickelt worden sind. Die Entwicklungslinien werden so gezogen, daß nach einer kurzen Exposition der Phillipskurven (I.) das Lipsey-Hansen-Modell der Lohnbildung auf unvollkommenen Arbeitsmärkten in seinen Grundzügen rekapituliert wird (II.), danach die Versuche der neuen Mikroökonomik behandelt werden, den Gesichtspunkt der un-

¹ Streng genommen liegt hier auch ein Problem der fachlichen Abgrenzung; der Ökonom sieht den Erklärungsfortschritt oftmals anders als der Soziologe oder der Politologe, weil der Erkenntnishorizont der Fachdisziplinen nach wie vor verschieden ist.

² Vgl. Kurt W. Rothschild, Unterschiedliche Dimensionen der Lohntheorie; in: Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 51, Berlin 1969, S. 54.

³ Dort wurden sowohl die Theorie der Lohnstruktur als auch die prinzipiellen Erklärungsansätze für das Lohnniveau behandelt. Vgl. Heinz Lampert, Bestimmungsgründe und Lenkungsfunktionen branchenmäßiger und regionaler Lohnunterschiede; in: Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 51, Berlin 1969, S. 377 ff.; ferner Kurt W. Rothschild, a.a.O., S. 53 ff.

vollständigen Information und der Erwartungsbildung lohntheoretisch auszuwerten (III.), anschließend ein Blick auf den jüngsten Versuch geworfen wird, Lohnstarrheiten nicht institutionell, sondern mikroökonomisch zu erklären (IV.), schließlich dann noch auf einige Ansätze eingegangen wird, die sich mit dem Einfluß der Gewerkschaften auf die Lohnbewegung befassen (V.). Unberücksichtigt bleiben neuere Beiträge zur Theorie der Lohnstruktur⁴ sowie die jüngsten Versuche, den Einfluß außenwirtschaftlicher Beziehungen auf die Geldlohndynamik modelltheoretisch zu fassen⁵.

I.

Den empirischen Ausgangs- und Bezugspunkt der meisten neueren Beiträge zur Lohntheorie bildet, wie gesagt, die Phillips-Relation in ihrer einfachen und in ihrer erweiterten Form. In ihrer einfachen Form verknüpft sie die Änderungsrate der Geldlöhne \dot{l} nichtlinear mit der Arbeitslosenquote U ; in ihrer erweiterten Fassung kommen weitere erklärende Variablen hinzu, etwa die Änderungsraten von Konsumgüterpreisniveau \dot{p}_c und Arbeitsproduktivität \dot{h} . Beispiel einer erweiterten Fassung ist die folgende Lohngleichung⁶:

$$(1) \quad \dot{l} = \alpha \cdot \dot{p}_c + \beta \cdot \dot{h} + \gamma \frac{1}{U},$$

in der α , β die Elastizitäten des Geldlohnneiveaus in bezug auf Konsumgüterpreise bzw. Arbeitsproduktivität angeben und γ die Stärke des ein-

⁴ Das betrifft vor allem die im Anschluß an Gary S. Becker entwickelten Humankapitalansätze und jene Varianten des Segmentationsansatzes, die Teilarbeitsmärkte und Lohndifferenzen nicht nur beschreiben, sondern aus dem Entscheidungsverhalten und damit aus den Handlungsalternativen, Handlungsbedingungen und Handlungszielen von Anbietern und Nachfragern erklären.

⁵ Vgl. dazu die Übersicht bei R. J. Gordon, Recent Developments in the Theory of Keynesian Unemployment; in: Journal of Monetary Economics, Vol. 2 (1976), pp. 185 - 219.

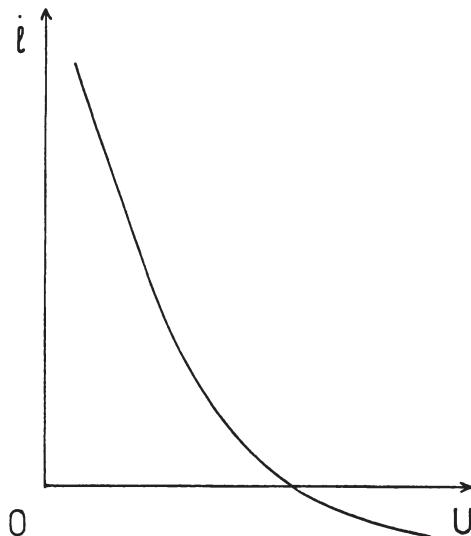
⁶ Alle genannten Variablen treten schon bei Phillips auf; die zentrale Erklärung erfolgt jedoch mit der Arbeitslosenquote U . Zusätzlich greift Phillips auch noch auf die Rate von U zurück, um die auf mittlere Sicht auftretenden Abweichungen der jeweiligen \dot{l} - U -Kombination von der langfristigen Kurve — Schlaufenbildung entgegen dem Uhrzeigersinn — zu erklären. Vgl. A. W. Phillips, The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861 - 1957, in: Economica, N. S., Vol. 25 (1958), pp. 283 - 299.

⁷ Vereinfachte Version der Lohngleichung

$$\dot{l} = 0,565 (\dot{p}_c + \dot{p}_{c-1}) + 0,401 (\dot{h} + \dot{h}_{-1}) + 4,623 (1/U \dots) + \dots,$$

die in dem ökonometrischen Konjunktur- und Wachstumsmodell des niederländischen Zentralbüros von 1973 enthalten ist (CS-Modell 1973). Variablen mit Punkt bezeichnen prozentuale Änderungen.

fachen Phillipszusammenhangs bestimmt. Setzt man die ersten beiden Terme gleich null, erhält man die typische Form der einfachen Phillips-Relation (vgl. $i-U$ -Beziehung in Skizze 1):



Skizze 1

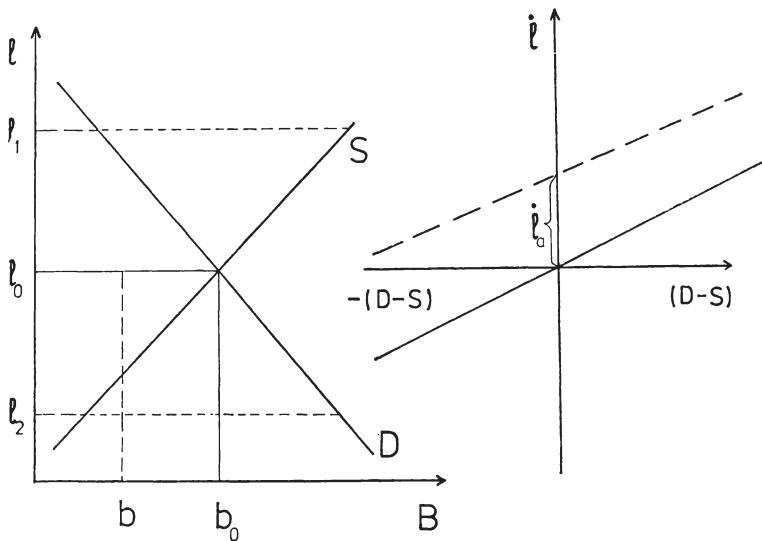
Positive (negative) Werte von p_c und \bar{h} verschieben die Kurve nach oben (unten), Änderungen der Koeffizientenwerte verlagern die Kurve ebenfalls und verändern zum Teil auch ihre Steigung (γ). Ganz allgemein gilt, daß alle Einflüsse außer der Arbeitslosenquote sich in Änderungen von Lage und/oder Form der Kurve äußern. Es ist wichtig, sich diesen Sachverhalt klar zu machen; wenn die Inflationsrate beispielsweise dauerhaft größer wird, dann ergibt sich eine dauerhafte Aufwärts- (bzw. Rechts-)Verlagerung der Phillips-Kurve, ohne daß daraus schon auf die Instabilität des (erweiterten) Phillips-Zusammenhangs geschlossen werden kann.

II.

Die Herausforderung der Phillips-Relation an das lohntheoretische Denken bestand u. a. darin, daß sie mit der traditionellen Mikroökonomik und der auf ihr fußenden Markttheorie der Löhne nicht erklärbar war. Auf Märkten mit homogenen Arbeitsleistungen, deren Anbieter und Nachfrager völlig mobil und über alle entscheidungsrelevanten Sachverhalte vollständig informiert sind, stellen sich die Lohnsätze im-

mer so ein, daß der Markt „geräumt“ wird, d. h. kein Angebots- oder Nachfrageüberschuß existiert. Tatsächlich enthält die Phillips-Relation jedoch eine positive Arbeitslosenquote, also einen Angebotsüberschuß, und mit diesem Angebotsüberschuß sind nicht etwa negative, sondern positive Geldlohnänderungen verknüpft.

Lipsey⁸ und Hansen⁹ haben gezeigt, daß es dafür eine einfache markttheoretische Erklärung gibt, wenn man die Tatsache unvollständiger Information und Mobilität berücksichtigt. Beide gehen zunächst vom einfachen neoklassischen Modell eines vollkommenen Marktes für Arbeitsleistungen aus, wie es in Skizze 2 dargestellt ist.



Skizze 2

Skizze 3

Bei l_0 sind geplante Nachfrage D und geplantes Angebot S gleich groß; bei l_1 herrscht ein Angebotsüberschuß, bei l_2 ein Nachfrageüberschuß, und in beiden Fällen führt die Konkurrenz von Anbietern bzw. Nachfragern dazu, daß der Marktlohn sich ändert. Es gilt also eine Lohnanpassungsfunktion vom Walras-Typ

⁸ R. G. Lipsey, The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom (1862 - 1957): A Further Analysis, in: *Economica*, Vol. 27 (1960), pp. 1 - 31.

⁹ B. Hansen, Excess Demand, Unemployment, Vacancies, and Wages, in: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84 (1970), pp. 1 - 23.

$$(2) \quad i = k(D - S) + i_a, \quad k = \text{konstant},$$

in die Hansen die autonome Lohnsteigerung i_a aufnimmt, um jene Einflüsse auf den Geldlohn darzustellen, die auch ohne Nachfragesog wirksam sind, etwa eine an Inflation und Produktivitätsfortschritt orientierte Lohnpolitik der Gewerkschaften (vgl. Skizze 3).

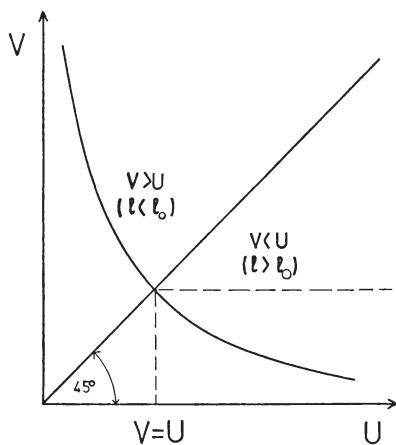
Entscheidend ist der Übergang von der (theoretischen) Überschußnachfrage zur (statistischen) Arbeitslosenquote. Es wird jetzt berücksichtigt, daß die beobachtbaren Arbeitsmärkte immer mehr oder weniger unvollkommen sind, sei es, weil sich die Arbeitskräfte in ihren Leistungsmerkmalen und die Arbeitsplätze in ihren Anforderungsprofilen unterscheiden, sei es, weil das Wissen um vorhandene Arbeitskräfte bzw. Arbeitsplätze unvollständig ist, so daß es Zeit braucht, neue Arbeitsplätze zu finden bzw. zu besetzen. Praktisch heißt das, daß es auch im „Marktgleichgewicht“ $D = S$ Arbeitslose U gibt; ihre Zahl ist nur gleich groß wie die der offenen Stellen V . Um diese *friktionelle* Arbeitslosigkeit ist in Skizze 2 die tatsächliche Beschäftigung b also kleiner als b_0 . Mit steigendem Nachfragesog $V - U$ wird es nun immer leichter, einen Arbeitsplatz zu finden, so daß die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit abnimmt; Lipsey und Hansen unterstellen, daß dies den Verlauf der friktionellen Arbeitslosigkeit bestimmt, also nicht durch eine gleichzeitige Zunahme der Arbeitsplatzwechsler kompensiert wird. Konkret geht Hansen von der Hyperbelgleichung

$$(3) \quad u \cdot v = h^{10}$$

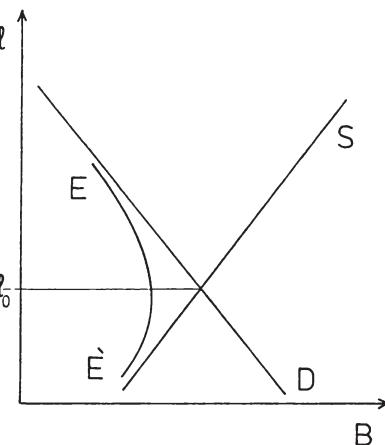
aus, deren graphisches Bild in Skizze 4 wiedergegeben ist. Auf der Winkelhalbierenden ist $D = S$ bzw. $u = v$, d. h. die Zahl der Arbeitslosen entspricht der Zahl der offenen Stellen, links davon haben wir Situationen des Nachfrageüberhangs, rechts davon Situationen des Nachfragedefizits. Je größer bei gegebener Arbeitsnachfrage die Zahl der arbeitsplatzsuchenden Personen und/oder die durchschnittliche Suchzeit ist, um so größer ist das Produkt $u \cdot v = h$ und um so weiter liegt die Kurve vom Koordinatenursprung entfernt; h ist also nichts anderes als ein Parameter für das Ausmaß friktioneller Arbeitslosigkeit.

Man kann die Aussagen von Skizze 4 mit dem ursprünglichen Marktmodell kombinieren und erhält dann eine Kurve der tatsächlichen Beschäftigung EE' (Skizze 5). Die Differenz zwischen Nachfragekurve und EE' -Kurve bezeichnet die beim jeweiligen Lohnsatz bestehenden offenen Stellen, die Differenz zwischen Angebots-Kurve und EE' -Kurve die beim jeweiligen Lohnsatz vorhandene Arbeitslosenzahl:

¹⁰ $u = U/B$, $v = V/B$, $B = \text{Beschäftigte}$.



Skizze 4



Skizze 5

Setzt man für $D - S$ die Differenz $v - u$, erhält man analog aus (3) und (4) die Beziehung

$$(4) \quad i = k \cdot h \cdot \frac{1}{u} - k \cdot u + i_a ,$$

also eine Phillips-Relation (Skizze 5). Form und Lage dieser Kurve hängen ab

- von der Flexibilität der Geldlöhne in bezug auf die Überschußnachfrage (k)
- vom Ausmaß der spontanen Lohnerhöhungen (i_a)
- von der Lage der uv -Kurve, die den Grad „strukturellen Ungleichgewichts“ auf dem Arbeitsmarkt anzeigt (h).

Was sind die Hauptpunkte der Erklärung? Der typisch nichtlineare Phillips-Zusammenhang wird gewonnen aus der Annahme eines nichtlinearen Zusammenhangs zwischen Überschußnachfrage und Arbeitslosenquote, und begründet wird diese Annahme damit, daß es auf allen beobachteten Arbeitsmärkten Frictionen gibt. In den Worten von Hansen: In einer gegebenen kurzen Periode gibt es immer Arbeitgeber, die nicht genügend Arbeitskräfte finden, um ihre Nachfrage vollständig zu befriedigen, obwohl das Gesamtangebot auf den einzelnen Teilmärkten die Gesamtnachfrage überschreitet; und es gibt immer einige Arbeitsuchende, die keinen Arbeitsplatz bekommen, obwohl es eine mehr als genügende Zahl von Arbeitsplätzen gibt, um das Gesamtangebot zu

beschäftigen. Die Friktionen selbst werden aber nicht näher erklärt, und es bleibt offen, inwieweit es sich um freiwillige oder unfreiwillige Arbeitslosigkeit handelt. Erklärt wird auch nicht, wie es zu „spontanen“ Lohnerhöhungen kommt; Hansen sagt hier nur, daß man dies als Ausfluß der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften deuten könne. Das gesamte Erklärungsmodell hat deshalb zwei wichtige exogene, d. h. nicht erklärte Bestandteile: die spontanen Lohnerhöhungen und den Frikitionsparameter h bzw. die dahinter stehenden Charakteristika der Arbeitsmärkte.

III.

Ebenso wie Lipsey und Hansen gehen die Vertreter der „Neuen Mikroökonomik“ von der Walrasschen Fiktion vollständiger Information ab; anders als diese berücksichtigen sie aber ausdrücklich die Konsequenzen für das einzelwirtschaftliche Entscheidungsverhalten: Die Wirtschaftssubjekte „bilden Erwartungen über den Zustand der Wirtschaft — in räumlicher und zeitlicher Hinsicht — und maximieren im Hinblick auf diese eingebildete Welt“¹¹; dabei kommt es zu Lernprozessen, die die Bewegung der Geldlöhne beeinflussen. Die Entwicklungslinie dieser neuen neoklassischen Argumentationsweise setzt im wesentlichen ein mit einigen 1970 von Edmund S. Phelps herausgegebenen Beiträgen¹²; sie läuft dann im Rahmen der Phillipsdiskussion über die vor allem von Friedman und Phelps verfochtene Hypothese einer „natürlichen“ Arbeitslosenrate, und sie endet vorläufig in der sogenannten Theorie rationaler Erwartungen, die Mitte der siebziger Jahre in die konjunkturtheoretische und stabilitätspolitische Diskussion gebracht worden ist. Ich werde versuchen, die lohntheoretischen Implikationen dieser neuen neoklassischen Argumentationsweise an drei Beispielen herauszuarbeiten.

1. Das Suchmodell von C. C. Holt¹³

Holt geht davon aus, daß Änderungen des Geldlohn niveaus auf dreifache Weise zustandekommen können: 1. Durch Lohnänderungen, die bisher arbeitslose Personen an einem neuen Arbeitsplatz im Vergleich

¹¹ E. S. Phelps et al. (Eds.), *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*, London u. a. 1970, p. 22 (eigene Übersetzung).

¹² E. S. Phelps et al. (Eds.), *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*, London u. a. 1970. Zu den wichtigsten Vorläufern gehören E. S. Phelps, Phillips Curves, Expectations of Inflation, and Optimal Employment over Time, in: *Economica*, N. S. Vol. 34 (1967); *derselbe*, Money Wage Dynamics and Labour Market Equilibrium, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 76 (1968).

¹³ C. C. Holt, Job Search, Phillips' Wage Relation and Union Influence: Theory and Evidence, in: E. S. Phelps et al. (Eds.), *Microeconomic Foundations* ... , a.a.O., pp. 53 - 123.

zu ihrem früheren Arbeitsplatz realisieren, 2. durch Lohnänderungen, die bisher beschäftigte Personen bei einem Arbeitsplatzwechsel realisieren, 3. durch Lohnänderungen am Arbeitsplatz. Die Phillips-Kurve kommt nach ihm dadurch zustande, daß die Arbeitnehmer nach Arbeitsplätzen suchen, deren Nettonutzen größer ist als der des bisherigen Arbeitsplatzes, daß diese Suche aber wegen der ungenügenden Markttransparenz Kosten verursacht, die mit der Dauer der (Such-)Arbeitslosigkeit steigen, so daß das Anspruchsniveau der suchenden und zugleich arbeitslosen Arbeitnehmer im Zeitablauf nach unten angepaßt wird. Konstituierend für den Phillips-Zusammenhang ist also die Lohnänderung (1.); sie wird von Holt folgendermaßen abgeleitet:

Das Lohnanspruchsniveau eines suchenden und arbeitslosen Arbeitnehmers i sei gegeben durch

$$(5) \quad w_{t+T}(i) = w_t(i) \cdot A_i \cdot \frac{W_{t+T}}{W_t} \cdot e^{-D_i T} \cdot r_{t+T},$$

wobei

w_{t+T} = Lohnanspruchsniveau im Zeitpunkt $t + T$ (t = Zeitpunkt des Beginns der Sucharbeitslosigkeit, T = Zeitraum der Sucharbeitslosigkeit)

w_t = zuletzt bezogener Lohn

A_i = anfängliches Anspruchsniveau (z. B. 1,2)

W = Geldlohniveau (Zeitindizes vergleiche Erläuterungen zu w)

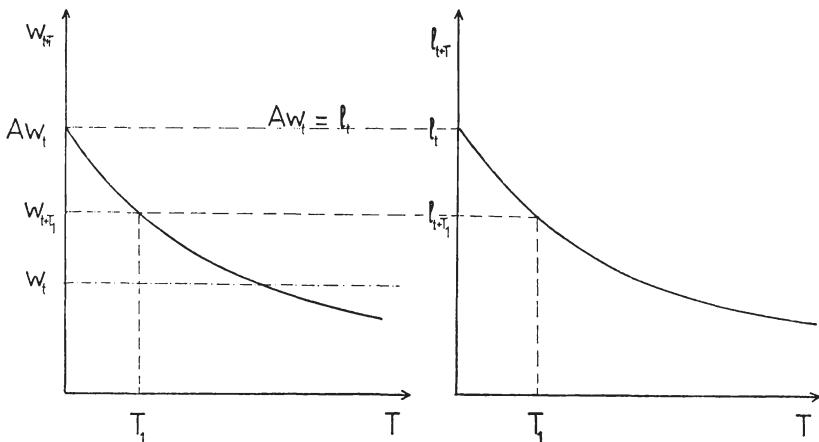
D_i = Abnahmerate des Anspruchsniveaus

r_{t+T} = Zufallsvariable, die die nichtspezifizierten Einflüsse auf das Anspruchsniveau verkörpern soll.

Das Anspruchsniveau unterliegt also zwei systematischen Einflüssen: Es steigt mit der Zunahme des Geldlohnneaus und fällt mit zunehmender Dauer der Sucharbeitslosigkeit. Entscheidend für die Argumentation von Holt ist das letztere; setzt man die Steigerungsrate des Geldlohnneaus mit null und den Mittelwert der Zufallsvariablen r mit eins an, so läßt sich der entsprechende Zusammenhang graphisch darstellen (vgl. Skizze 6, Seite 19).

Skizze 6 zeigt, wie der Lohnanspruch im Zeitablauf nach unten angepaßt wird; sie sagt jedoch noch nichts über den tatsächlich gezahlten Lohn und damit über die realisierte Lohnänderung. Den Übergang vom beanspruchten Lohn w_{t+T} zum gebotenen und dann auch tatsächlich gezahlten Lohn l_{t+T} erhält Holt durch eine einfache Entscheidungsregel: Der Arbeitnehmer gibt die Suche auf, wenn der gebotene Lohn mindestens so hoch ist wie der beanspruchte:

$$(6) \quad l_{t+T}(i) = w_{t+T}(i)^{14}.$$



Skizze 6

Skizze 7

Durch Anwendung der Entscheidungsregel lässt sich aus der Kurve des beanspruchten die Kurve des tatsächlichen Lohnsatzes ableiten (vgl. Skizze 7); aggregiert man die individuellen Verhaltensfunktionen und formuliert man das ganze in Änderungsraten, so erhält man die durchschnittliche Lohnänderungsrate (i) als

$$(7) \quad i = \dot{W} - D + \frac{\ln A}{T} .$$

Weil die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit T definiert ist als Zahl der Arbeitslosen \bar{U} dividiert durch die Zahl der kündigenden — also zwecks Suche arbeitslos werdenden — Arbeitnehmer F , lässt sich (7) auch schreiben als

$$(8) \quad i = \dot{W} - D + \ln A \frac{F}{U} .$$

Die Lohnsteigerung ist ceteris paribus um so größer, je höher das Anspruchsniveau anfangs fixiert wird, je zögernder die Ansprüche zurückgenommen werden, je größer die Fluktuation, also hier die Neigung zur Arbeitslosigkeit zwecks Arbeitsplatzsuche ist und — je weniger Arbeitslose vorhanden sind. Die Gleichung (8) begründet damit einen Phillips-Zusammenhang; er kommt auch zum Tragen, wenn man die

¹⁴ Holt formuliert hier $l_{t+T}(i) = B \cdot w_{t+T}(i)$; B ist eine Zufallsvariable mit einem Wert größer als Eins, weil — so Holt — die Arbeitgeber in der Regel höhere Löhne anbieten, als von den Arbeitnehmern beansprucht wird.

hier allein diskutierte Lohnänderung (1.) mit den von Holt zusätzlich analysierten Lohnänderungen (2.) und (3.) zusammenfaßt.

Bereits in dem Ansatz von Holt zeigen sich wesentliche Stärken, aber auch Schwächen des lohntheoretischen Konzepts der „Neuen Mikroökonomik“. Die größte Stärke ist sicherlich die konsistente entscheidungstheoretische Basis, von der aus argumentiert wird: Der Phillips-Zusammenhang ergibt sich, weil die Wirtschaftssubjekte ihre Nettoposition — hier: Nettovorteile der Beschäftigung — verbessern wollen, dies wegen der mangelnden Transparenz des Arbeitsmarktes am besten via Sucharbeitslosigkeit tun zu können glauben und im Verlauf der Suche dann die ursprünglichen Erwartungen — hier: Ansprüche — an die Realitäten angepaßt werden. Für eine spezifische Stärke des Holtschen Ansatzes halte ich auch noch, daß hier das strenge neoklassische Nutzenkalkül durch die realistischere Theorie des Anspruchsniveaus ersetzt wird. Als entscheidende Schwäche des theoretischen Konzepts muß gelten, daß Arbeitslosigkeit nur als freiwillige Arbeitslosigkeit interpretierbar ist, ein etwa aus strukturellen, konjunkturellen oder saisonalen Gründen erzwungenes Defizit an Arbeitsplätzen also von der Theorie nicht erfaßt wird; da man gleichzeitig einräumt, daß eine Arbeitsplatzsuche vom ungekündigten Arbeitsplatz aus die Verhandlungsposition des Arbeitnehmers stärkt¹⁵, muß der durch „full time-search“ erreichbare Informationsvorteil offenbar sehr hoch eingeschätzt werden. Weil das wiederum nur vorstellbar ist, wenn das System der Arbeitsvermittlung nicht effizient organisiert ist, hängt die Erklärungskraft des Ansatzes ganz wesentlich von den konkreten Organisationsmerkmalen einer Volkswirtschaft ab.

2. Die Rolle der Inflationserwartungen (natural rate-hypothesis)

Während bei Holt der Lernprozeß in der Weise abläuft, daß ursprüngliche Lohnansprüche im Verlauf der Suche nach und nach zurückgenommen werden, gehen Phelps¹⁶ und Friedman¹⁷ eher von einem gegebenen Reallohnanspruch aus und fragen, ob und wie die Marktteilnehmer auf eine inflatorische Entwicklung reagieren und wie sich dadurch die Geldlöhne (und die Beschäftigung) verändern.

¹⁵ So z. B. Holt, Job Search, ..., a.a.O., p. 66.

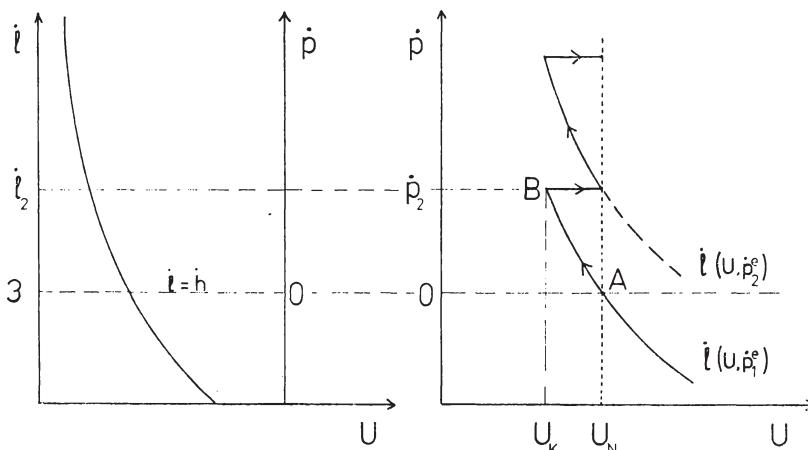
¹⁶ Die ersten Arbeiten sind E. S. Phelps, Phillips Curves ... ders., Money Wage Dynamics ..., a.a.O.

¹⁷ Erstmals M. Friedman, What Price Guideposts? in: G. P. Schulz, R. Z. Aliber (Eds.), Guidelines, Informal Controls and the Market Place, Chicago 1966, pp. 17 - 39.

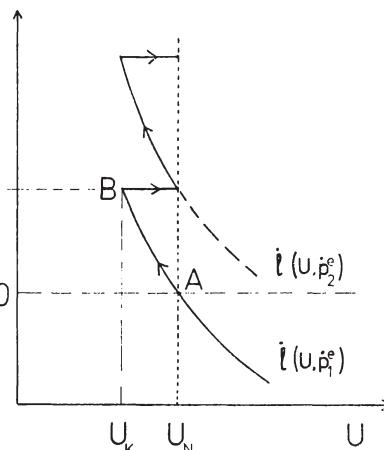
Den Anstoß zu dieser Frage gab die von Samuelson und Solow in die Diskussion gebrachte modifizierte Phillips-Kurve, eine Beziehung zwischen Inflationsrate \dot{p} und Arbeitslosenquote U , abgeleitet aus der Phillips-Kurve mit Hilfe der einfachen makroökonomischen Preisänderungsgleichung

$$(9) \quad \dot{p} = i - h ,$$

wobei h = trendmäßiger Produktivitätsfortschritt (vgl. Skizze 8 für $h = 3$ vH):



Skizze 8



Skizze 9

In der modifizierten Phillips-Kurve steckt die Hypothese, man könne die Beschäftigung auf Kosten der Geldwertstabilität dauerhaft steigern. Eben dies halten Friedman, Phelps und andere für eine Illusion, und sie begründen ihre Ansicht wie folgt¹⁸:

Über Geldlohnänderungen wird auf der Basis von Inflationserwartungen entschieden; eine Phillips-Kurve gilt deshalb nur für eine gegebene erwartete Inflationsrate p^e , z. B. $\dot{p}^e = 3$ vH. Angenommen, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage steige unerwartet. Dann werden die Produzenten dies zumindest teilweise als spezielle Mehrnachfrage nach ihrem Produkt ansehen und ihre Produktionspläne aufstocken, um spä-

¹⁸ Ich halte mich hier im wesentlichen an die Argumentation von M. Friedman, Price Theory, Chicago 1976, ch. 12; derselbe, Inflation and Unemployment: The New Dimensions of Politics, Institute of Economic Affairs 1977.

ter zu einem höheren als dem ursprünglich erwarteten Marktpreis verkaufen zu können; gleichzeitig werden sie versuchen, mit höheren Löhnen zusätzliche Arbeitskräfte anzuwerben. Denn der Reallohn, mit dem sie angesichts der jetzt zu erwartenden Preise für ihre speziellen Produkte rechnen können, ist gesunken, und das bedeutet nichts anderes, als daß sich Mehrbeschäftigung lohnt (Illusion 1). Für die Arbeitnehmer sieht die Sache anders aus; sie interessiert nicht, wieviel sie von den selbst hergestellten Produkten kaufen können, sondern nur, wieviel sie von allen Produkten kaufen können. Allgemeine Preisänderungen werden aber in aller Regel langsamer wahrgenommen als Preisänderungen bei jenen Produkten, die man selbst produziert bzw. verkauft; deshalb werten die Arbeitsanbieter die gebotenen höheren Geldlöhne als höhere Reallöhne, und sie reagieren darauf normal, nämlich mit mehr Angebot (Illusion 2). Mehr Nachfrage und mehr Angebot ergeben mehr Beschäftigung; in Skizze 9 bewegen wir uns auf der Kurve $\dot{l}(U, p_1)$ von A nach B, d. h. die höhere Geldlohnsteigerung \dot{l}_2 senkt die Arbeitslosenquote von U_N auf U_K . Gleichzeitig (oder mit einer gewissen Verzögerung) steigt die Inflationsrate von p_1 auf p_2 .

Aber das ist kein Dauerzustand. Bleiben die Zuwachsraten von **Samtnachfrage** und Preisniveau höher, passen sich die Erwartungen der Realität an: Die Arbeitgeber sehen, daß „ihr“ Reallohn nicht gesunken ist, reduzieren also ihre Nachfrage auf den alten Stand (Desillusion 1); die Arbeitnehmer sehen, daß ihr Reallohn doch nicht gestiegen ist, reduzieren deshalb ihr Angebot auf den alten Stand (Desillusion 2). Die Arbeitslosenquote geht auf U_N zurück. Zu der jetzt korrekt erwarteten Inflationsrate p_2 gehört eine neue Phillips-Kurve $\dot{l}(U, \dot{p}_2)$, die um die Differenz $\dot{l}_2 - \dot{l}_1$ über der alten verläuft. Wollte man mit einer expansiven Geldpolitik die Arbeitslosenquote erneut senken, so ginge das wiederum nur, wenn die zusätzliche Expansion der Güternachfrage die beschriebenen Anpassungsprozesse auslöst, wenn also die tatsächliche Inflationsrate erneut unterschätzt wird. Weil Erfahrungen die Erwartungen prägen, wird das wieder nur vorübergehend sein; langfristig tendiert die Arbeitslosenquote immer zu U_N , der „natürlichen Arbeitslosenrate“, die dem Zustand korrekter Inflationserwartungen entspricht¹⁹. Sie hängt allein ab von „realen“ Faktoren, etwa der Effektivität der Arbeitsmärkte, dem Wettbewerbsgrad, den Arbeitshemmnnissen oder Arbeitsanreizen etc., ist also auch nur über eine Änderung dieser Faktoren dauerhaft zu beeinflussen.

¹⁹ Das gilt auch dann, wenn die Inflationsrate überschätzt wird und es deshalb zu „zu hohen“ Reallöhnen kommt. Die modifizierte Phillips-Kurve nimmt dann sogar eine positive Steigung an — allerdings wieder nur kurzfristig, d. h. bis zur Erwartungskorrektur.

Mit ihrer Attacke gegen die Phillips-Relation präsentieren Friedman und Phelps im Grunde nichts anderes als die bekannte Lohn-Preis- (oder Preis-Lohn-)Spirale; sie hat jetzt nur ein neues, erwartungstheoretisches Gewand. Das zeigt sich sofort, wenn wir unsere ursprüngliche Phillips-Gleichung (1) so umschreiben

$$(10) \quad i = \varepsilon \cdot \dot{p}^e + \beta \cdot \dot{h} + \gamma \cdot 1/U ,$$

dass die Lohnsteigerungen an die *erwarteten* Preissteigerungen nach Maßgabe des Anpassungskoeffizienten ε angepaßt werden. Die Lohnkostensteigerungen werden gemäß einer Preisänderungsgleichung

$$(11) \quad \dot{p} = \pi \cdot (\dot{i} - \dot{h}) + \dots$$

in den Verkaufspreisen weitergewälzt. Aus der Kombination von (10) und (11) erhalten wir

$$(12) \quad \dot{p} = \pi \cdot [(\varepsilon \cdot \dot{p}^e + \beta \cdot \dot{h} + \gamma/U) - \dot{h}] + \dots$$

Wichtig ist hier nur der Preisterm: Wenn die Phillips-Kurve stabil sein soll, muß es eine im Zeitablauf konstante Inflationsrate $\dot{p}_t = \dot{p}_{t-1} = \dots = \bar{p}$ geben, die wegen der erfahrungsorientierten Erwartungsbildung auch korrekt erwartet wird; aus (12) läßt sich deshalb als Gleichgewichtslösung ableiten

$$(13) \quad \bar{p} = \frac{\pi}{1 - \pi\varepsilon} \{(\gamma/U) - \dot{h}(1 - \beta)\}$$

Eine Änderung von U ist offenbar nur dann mit einer (neuen) stabilen Inflationsrate verbunden, wenn $\pi \cdot \varepsilon < 1$, also entweder die Inflationsrate nicht voll in die Lohnsteigerungen eingeht oder die Lohnkostensteigerungen nicht voll überwälzt werden; ist $\pi \cdot \varepsilon = 1$, müssen sich bei einer durch monetäre Expansionen ausgelösten Senkung von U Lohn- und Preissteigerungen gegenseitig endlos treiben.

Das Argument ist stichhaltig. In bezug auf die Phillips-Kurve bleibt zu beachten, daß es im Rahmen der Bedingung $\pi \cdot \varepsilon = 1$ ²⁰ nur gilt für Steigerungen des Lohnniveaus, die über den Produktivitätsfortschritt hinaus gehen oder — allgemeiner — die nicht mehr „kostenniveau-neutral“ sind²¹. Ob der Prozeß der Lohnanpassung allerdings so ab-

²⁰ Empirische Tests dieser langfristig gemeinten Hypothese sind außerordentlich schwer durchzuführen. Ein Beispiel dafür bietet neuerdings W. Franz, Eine empirische Überprüfung des Konzepts der „natürlichen Arbeitslosenquote“ für die Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 134 (1978), S. 442 – 463.

²¹ Die lohnpolitische Auswertung des Ansatzes von Friedman und Phelps führt zum Konzept der kostenniveaunten Lohnpolitik.

läuft, wie es die einzelwirtschaftliche Begründung von Friedman und anderen nahelegt, kann man bezweifeln; insbesondere die unterstellte Reaktion der Arbeitsanbieter auf wahrgenommene Preissteigerungen wirkt gekünstelt. Hier zeigt sich wieder die Schwäche der Neuen Mikroökonomik, Beschäftigungsschwankungen nur im Zusammenhang mit freiwilligen Angebotsvariationen erklären zu können. Zumindest für westeuropäische Verhältnisse ist es realistischer, die lohnseitigen Triebkräfte eines derartigen Prozesses im Gewerkschaftsverhalten zu suchen.

3. Die Hypothese rationaler Erwartungen

Die lohntheoretische Auswertung des Erwartungsaspekts, die sich nach und nach auf weitere lohnbestimmende Variablen erstreckte, fußte bis zur Mitte der siebziger Jahre auf der grundlegenden Annahme, Erwartungen seien in der Weise durch Erfahrungen bestimmt, daß beispielsweise Inflationserwartungen in der einen oder anderen Form aus den Inflationsraten der Vergangenheit abgeleitet werden (sog. autoregressiver Ansatz)²². Diese Annahme wird etwa Mitte der siebziger Jahre massiv in Frage gestellt, und zwar mit dem an und für sich richtigen Einwand, daß das, was die Wirtschaftssubjekte an Preisentwicklung, Produktivitätsfortschritt etc. erwarten, ganz wesentlich auch von ihrem Wissen über andere aktuelle Ereignisse, über die Erwartungen bzw. Prognosen anderer Stellen, über den geplanten wirtschaftspolitischen Kurs u. a. m. abhängt. Allerdings wird der allgemeine Einwand dabei in eine ganz spezielle Form gefaßt, eine Form, die unter dem Namen „Theorie rationaler Erwartungen“ bekannt geworden ist²³. Auf die Details ihrer meist formal aufwendigen Varianten kann hier verzichtet werden; die Kernaussage lautet, daß Wirtschaftssubjekte so handeln, „als ob“ ihre Erwartungen rational seien, und die Erwartungen gelten als rational, wenn sie die gleichen Prognoseergebnisse liefern wie die relevante ökonomische Theorie²⁴. Relevante ökonomische Theorie heißt in diesem Zusammenhang ein Modell des jeweils in Frage kommenden

²² Der autoregressive Ansatz tritt in verschiedenen Spielarten auf. Die gängigste ist die adaptive Erwartungsbildung, die eine Art Lernvorgang ausdrückt und auch den erörterten Modellen von Holt und Friedman-Phelps zugrundeliegt.

²³ Der Name geht zurück auf den Aufsatz von J. F. Muth, Rational Expectations and the Theory of Price Movements, in: *Econometrica*, Vol. 29 (1961), pp. 315 - 335. Der Aufsatz blieb weitgehend unbeachtet, bis Mitte der siebziger Jahre Th. J. Sargent, N. Wallace, R. E. Lucas jr., R. J. Barro und andere den Gegenstand aufgriffen. In Deutschland fand eine kurze Diskussion statt in *Wirtschaftsdienst* 1977/I .

²⁴ „... expectations, since they are informed predictions of future events, are essentially the same as the predictions of the relevant economic theory. ... We call such expectations ‘rational’.” J. F. Muth, p. 316.

Wirtschaftsprozesses, in das alle verfügbaren Informationen über die Werte der exogenen Größen eingegeben sind und das erwartungstreue Schätzungen für die Werte der endogenen Variablen liefert. Abweichungen zwischen Erwartungen und der Realität sind dann also nur noch zufallsbedingt. Für die bisherige lohntheoretische Sicht der Neuen Mikroökonomik hat das fundamentale Konsequenzen. Es bedeutet, daß Suchprozesse der beschriebenen Art hinfällig werden, weil alle verfügbaren Informationen ja bereits vorhanden sind; es bedeutet vor allem, daß es gar nicht mehr zum Prozeß der Illusionierung und Desillusionierung kommt, mit dem Friedman, Phelps und andere eine negativ geneigte kurzfristige Phillips-Kurve begründen. Denn die Teilnehmer am Arbeitsmarkt wissen jetzt ebenso gut wie die Wirtschaftspolitiker, die ökonomischen Experten und die interessierte Öffentlichkeit, welche Inflationsrate beispielsweise für das nächste Jahr zu erwarten ist, und sie gehen deshalb gleich zu einer Realrechnung über, die nur noch zufällig, aber nicht systematisch falsch sein kann.

Der Ansatz geht in verkappter Form wieder auf den Ausgangspunkt vollständiger Information zurück. Sein Erklärungsgehalt für die Lohntheorie dürfte bescheiden sein; ich sehe ihn vor allem darin, daß der Prozeß der Erwartungsbildung insofern realistischer umschrieben wird als durch die autoregressiven Ansätze, als Lohnverhandlungen regelmäßig geführt werden auf der Grundlage von Prognosen und sonstigen Informationen, die von Wirtschaftsexperten stammen und über die — wegen ihrer Publikation — regelmäßig eine allgemeine Angleichung der Vorstellungen über die gegenwärtige Situation und ihre Entwicklungstendenzen stattgefunden hat. Das gilt allerdings wieder eher für die Arbeitsmarktverbände als für einzelne Wirtschaftssubjekte; denn die einzelnen Nachfrager und vor allem die einzelnen Anbieter auf dem Arbeitsmarkt sind bei diesem Prozeß der Erwartungsbildung im Nachteil, weil sie eine geringere Informationsbeschaffungs- und Informationsverarbeitungskapazität haben. Allerdings: Es gibt beileibe nicht „die“ relevante ökonomische Theorie, und schon gar nicht eine, die die Wirtschaftsprozesse tatsächlich erwartungstreu abbildet; deshalb wird die Lohntheorie nach wie vor konkurrierende Erwartungen, Irrtümer und das Lernen aus Erfahrung berücksichtigen müssen.

IV.

Alle bisher erörterten Modellansätze arbeiten mit flexiblen Löhnen (und Preisen), sie können deshalb einen zentralen empirischen Sachverhalt nicht erklären: daß eine rückläufige Güternachfrage nicht zu Geldlohnsenkungen, sondern zu Entlassungen führt, daß es also unfreiwilige Arbeitslosigkeit gibt. Das Lipsey-Hansen-Modell liefert für den

Fall eines allgemeinen Nachfragedefizits sinkende Geldlöhne und freiwillige Angebotsreduktion, was der Realität widerspricht²⁵; die „Neue Mikroökonomik“ kennt überhaupt nur freiwillige Arbeitslosigkeit und sagt deshalb für einen rückläufigen Beschäftigungsgrad eine steigende Zahl von Kündigungen seitens der Arbeitnehmer voraus, was der Realität ebenso widerspricht. Daß die Geldlöhne nach unten starr sind, wird spätestens seit Keynes auf institutionelle Faktoren zurückgeführt, insbesondere auf den Widerstand der Gewerkschaften gegen Geldlohn senkungen; es wird aber nicht ökonomisch erklärt, d. h. aus einem nutzenmaximierenden Verhalten der Wirtschaftssubjekte abgeleitet. Diese Erklärung will die sogenannte „Neue Neue Mikroökonomik“²⁶ liefern, die ebenfalls gegen Mitte der siebziger Jahre in den USA entwickelt worden ist. Bisher zeichnen sich zwei Varianten ab²⁷. Die eine ist stärker an den Beschreibungen segmentierter Arbeitsmärkte orientiert und erklärt Lohnstarrheiten vor allem mit unterschiedlichen Qualifikationen, innerbetrieblichen Karriereleitern und Fixkosten der Beschäftigung²⁸; die andere geht von Unterschieden in der Risikoaversion von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aus und leitet daraus die Existenz „impliziter Kontrakte“ über mehr oder weniger feste Löhne ab. Ich beschränke mich auf die zweite Variante und hier wieder auf die Grundlinie des Räsonnements, das unabhängig voneinander Azariadis, Baily und D. F. Gordon erstmals angestellt haben²⁹.

Ausgangspunkt ist die Überlegung, daß die Arbeitnehmer an Realeinkommen und Freizeit interessiert sind und daß beim Realeinkommen für sie nicht nur die Höhe, sondern auch die Stetigkeit wichtig ist. Sie beurteilen angebotene Arbeitsplätze deshalb nach drei Gesichtspunkten, nämlich danach, wie hoch die erzielbaren Reallöhne sind, wie stetig sie sich entwickeln und wie sicher die Arbeitsplätze sind. Nun besteht darüber natürlich keine Gewißheit; wie sehr die Löhne in der Planungsperiode fluktuieren³⁰, wie hoch sie im Durchschnitt ausfallen

²⁵ Die „spontanen“ Lohnsteigerungen i_a werden nicht erklärt, sondern als Ausfluß gewerkschaftlichen Verhaltens exogen angesetzt.

²⁶ Diese Kennzeichnung verwendet R. J. Gordon, a.a.O.

²⁷ Vgl. dazu R. J. Gordon, a.a.O., p. 208 - 209.

²⁸ Typisch dafür zwei Beiträge in den Brookings Papers on Economic Activity von 1975: R. E. Hall, The Rigidity of Wages and the Persistence of Unemployment (pp. 301 - 349), sowie A. M. Okun, Inflation: Its Mechanics and Welfare Costs (pp. 351 - 390).

²⁹ Sog. ABG-Modell impliziter Kontrakte. Vgl. C. Azariadis, Implicit Contracts and Underemployment Equilibria, J. P. E. Dez. 1975, S. 1183 - 1202; M. N. Baily, Wages and Employment under Uncertain Demand, Rev. Econ. Studies, 41, 1974, S. 37 - 50; D. F. Gordon, A neoclassical Theory of Keynesian Unemployment, Econ. Inquiry, 12. Dec. 1974, S. 431 - 459.

³⁰ Ausgegangen wird vom Modell eines Auktionsmarkts (völlig flexible Löhne).

und wie sicher die Arbeitsplätze sind, hängt ab von der Arbeitsmarktlage, die ihrerseits wieder von der Situation auf den Gütermärkten bestimmt wird. Wenn wir mit s den Vektor der künftig zu erwartenden Umweltzustände — z. B. Aufschwung, Boom, Rezession — bezeichnen, dann hängt es vom Eintritt der jeweiligen Umweltzustände s_i ab, wie die drei realeinkommensbestimmenden Faktoren ausfallen werden; allgemein gilt deshalb $y(s)$ mit $y = \text{Realeinkommen}^{31}$. Woher weiß man aber, mit welcher Wahrscheinlichkeit die jeweiligen Umweltzustände künftig eintreten werden und welche Lohnhöhe bzw. Beschäftigungsmenge jedem Umweltzustand dann zugeordnet ist? Azariadis macht hier folgende Annahme: Die Firmen wissen, mit welcher Wahrscheinlichkeit die einzelnen Umweltzustände auftreten, sie wissen auch, welche gewinnmaximalen Preise zu den einzelnen Zuständen gehören, und sie können deshalb angeben — weil sie auch ihre Produktionsfunktion kennen —, welche Kombination von Lohnhöhe und Beschäftigungsmenge für sie bei den einzelnen Umweltzuständen optimal ist. Die Firmen können deshalb Kontrakte der Form

$$(14) \quad V = \{l(s), b(s)\}$$

anbieten, also Kontrakte, in denen die zu den einzelnen Umweltzuständen gehörenden Löhne bzw. Gehälter l und Beschäftigungsmengen b aufgelistet sind; die Firmen geben gleichsam ihr ganzes Wissen um die Wahrscheinlichkeitsverteilung von l und b an die (potentiellen) Arbeitnehmer weiter, und diese erfahren dadurch, mit welchen Schwankungen des Lohns und der Beschäftigungsmenge bzw. — was für sie interessanter ist — des Beschäftigungsgrads $b(s)/m$ sie grundsätzlich rechnen müssen ($m = \text{maximale Beschäftigungsmenge}$). Da für alle Arbeitnehmer identische Eigenschaften unterstellt sind, haben die Firmen kein Interesse, zwischen ihnen zu diskriminieren; $b(s)/m$ steht deshalb für die Chance jedes einzelnen, im Zustand s_i beschäftigt zu sein. Ungewiß für Firmen und Arbeitnehmer ist allerdings — und das ist entscheidend — der Zeitpunkt, zu dem die einzelnen Umweltzustände eintreten.

Wie werden sich die Arbeitnehmer angesichts dieser Ungewißheit entscheiden? Die grundlegende Hypothese lautet: Vor die Wahl gestellt, entweder mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit³² einen Lohn zu beziehen, von dem man nur weiß, wie er mit der Marktlage schwankt, aber nicht, wann er hoch bzw. niedrig sein wird, oder aber mit derselben Wahrscheinlichkeit einen Lohn zu beziehen, der zwar unter dem

³¹ Azariadis behandelt s als Zufallsvariable mit bekannter Verteilungsfunktion und einem Erwartungswert von 1. Vgl. Azariadis, Implicit Contracts ..., a.a.O., p. 1186.

³² Gemeint ist die Wahrscheinlichkeit, beschäftigt zu sein.

Durchschnitt des völlig marktreagiblen Lohns liegt, dafür aber fest ist, werden sich die Arbeitnehmer für einen Festlohnkontrakt entscheiden; denn sie sind risikoscheu und deshalb bereit, für die Festlohngarantie eine Art Versicherungsprämie zu bezahlen. Indem die Arbeitnehmer so handeln, entscheiden sie sich zugleich für einen Lohn, der unter dem im Durchschnitt der Planungsperiode zu erwartenden Grenzprodukt ihrer Arbeit liegt, und genau das macht es für die Firmen vorteilhaft, derartige Arbeitsverträge abzuschließen. Denn sie sind risikoneutral und deshalb bezüglich des zeitlichen Verlaufs der Lohnzahlung bzw. der sie letztlich allein interessierenden Gewinne indifferent. Aus rigiden Löhnen ziehen deshalb beide Nutzen.

Betrachten wir den springenden Punkt — die Risikoaversion der Arbeitnehmer — etwas genauer. Da der Eintrittszeitpunkt der Umweltzustände ungewiß ist, wird die Kontraktefferte einer Firma mit dem Erwartungswert des Nutzens aus Lohnhöhe und Beschäftigung bzw. Freizeit bewertet:

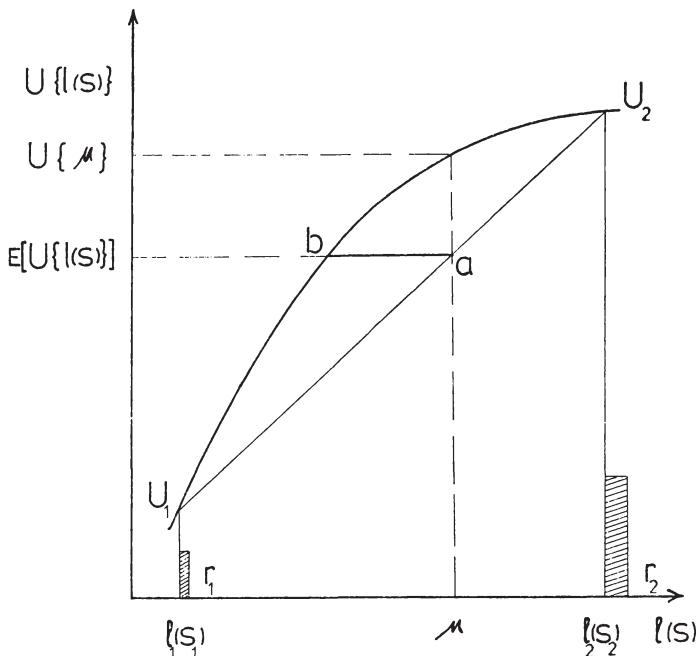
$$(15) \quad N(V, m) = E_s \left| \frac{b(s)}{m} \cdot u\{l(s)\} + \left(1 - \frac{b(s)}{m}\right) \cdot K \right| = \lambda$$

$b(s)/m$ kennzeichnet die Wahrscheinlichkeit, im Zustand s_i beschäftigt zu sein, also den Nutzen aus dem entsprechenden Lohn $u(l)$ zu haben; umgekehrt zeigt $1 - b(s)/m$ die Wahrscheinlichkeit, im gleichen Zustand arbeitslos zu sein und den Freizeitnutzen K zu realisieren. Kontrakte können natürlich nur zustande kommen, wenn der Erwartungswert des Freizeitnutzens kleiner ist als jener des Beschäftigungsnutzens³³. Die Entscheidung für den Festlohn ergibt sich nun aus der ganz einfachen und gängigen Annahme einer konkav verlaufenden Nutzenfunktion $u(y)$, d. h. aus der üblichen Hypothese eines sinkenden Grenznutzens des Einkommens. Das lässt sich auf einfache Weise zeigen, wenn wir von nur zwei Zuständen bzw. Löhnen $l_1(s_1), l_2(s_2)$ mit den Eintrittswahrscheinlichkeiten r_1, r_2 ausgehen³⁴.

Der Mittelwert der flexiblen Löhne ist $\mu = l_1(s_1) \cdot r_1 + l_2(s_2) \cdot r_2$; er teilt die Strecke $\overline{l_1 l_2}$ im Verhältnis $r_2 : r_1$, und das Lot über μ teilt die Sehne $u_2 - u_1$ im gleichen Verhältnis, d. h. der Erwartungswert der Nutzenfunktion $E[u\{l(s)\}] = u(l_1) \cdot r_1 + u(l_2) \cdot r_2$ liegt auf dieser Höhe

³³ Der insgesamt aus dem Vertrag erwartete Nutzen λ kann von einer Firma (oder Branche) nicht unterboten werden, weil sie sonst keine Arbeitskräfte mehr bekäme; λ steht ja für die „Nettvorteile“ des Arbeitsplatzes, die jetzt nicht mehr nur am (Real-)Lohn, sondern auch an der Arbeitsplatzsicherheit abgelesen werden.

³⁴ Die Darstellung findet sich bei R. Schneeweiss, Entscheidungskriterien bei Risiko, Berlin 1967, S. 55. Schneeweiss begründet damit die Vorliebe für feste Löhne und Gehälter, nimmt also die Argumentation der Kontrakttheoretiker praktisch vorweg.



Skizze 10

und ist damit kleiner als $u(\mu)$. Die Versicherungsprämie erhält man als Strecke ab , wenn man vom Punkt a horizontal bis zur Nutzenfunktion geht; es hängt also vom Verlauf der Nutzenfunktion ab, ob und wieviel Versicherungsprämie geboten wird. Das zeigt übrigens, daß Firmen nicht risikoneutral sein müssen (lineare Nutzenfunktion), sondern nur weniger risikoscheu, damit Festlohnkontrakte beidseits lohnen.

Die lohntheoretische Bedeutung des Ansatzes ist nicht einfach abzuschätzen. Zunächst muß man beachten, daß der Anwendungsbereich des Kalküls über die Erklärung von Festlohnkontrakten hinausgeht³⁵. Zugestanden werden muß auch, daß die speziellen Informations- und Homogenitätsannahmen eher heuristischen Charakter haben, um den

³⁵ Eine umfassende Abwägung versucht J. Ramser, Die Kontrakttheorie als Beitrag zu einer ökonomischen Theorie des Arbeitsmarktes, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 134, Heft 4 (Dez. 1978). Der Vorschlag des Sachverständigenrats, durch die Beteiligung der Arbeitnehmer am Firmenergebnis eine vollbeschäftigungskonforme Lohnpolitik zu ermöglichen, stützt sich ebenfalls auf Annahmen über die Risikoaversion der Beteiligten. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahrestafeln 1972/73, Textziffern 501 ff.

Punkt herauszuarbeiten, auf den es hier ankommt, und daß diese Annahmen natürlich modifiziert werden können³⁶. Schließlich mag es gute Gründe dafür geben, viele Arbeitnehmer als risikoscheuer anzusehen als das Gros der Arbeitgeber, etwa deshalb, weil sie stärker auf ihr Arbeitseinkommen angewiesen sind und weil sie ihr Arbeitsvermögen tatsächlich oder vermeintlich weniger diversifizieren können. Eine derartige Asymmetrie in den Präferenzen müßte sich dann wohl auch auf dem Arbeitsmarkt auswirken³⁷; insofern greift das ABC-Modell einen wichtigen Erklärungsfaktor für das Verhalten der Arbeitsmarktteilnehmer auf, der in den anderen Erklärungsansätzen bisher vernachlässigt worden ist. Andererseits muß man sehen, daß das Erklärungsziel doch nicht so eindeutig erreicht ist: Zum einen werden in den referierten Ansätzen nicht starre Geldlöhne, sondern starre Reallöhne erklärt, ohne daß die darin implizierte Gleichläufigkeit von Geldlöhnen und Preisen begründet wird. Zum andern schließen die betrachteten Festlohnkontrakte für den Arbeitnehmer von vornherein das Risiko nicht aus, bei schlechter Absatzlage entlassen zu werden; die Kontrakttheorie muß hier unterstellen, daß der Arbeitnehmer damit einverstanden war, mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit später entlassen zu werden. Ist er dann „unfreiwillig“ arbeitslos, wenn dieser Fall eintritt? *Ex ante*, d. h. vom Vertragsabschluß her betrachtet sicherlich nicht, denn sonst würde er ihm gar nicht zugestimmt haben; *ex post* möglicherweise, obwohl dann nach der zeitlichen Konsistenz der Bewertung zu fragen wäre. Griffiger als die Fiktion impliziter Kontrakte wäre für viele Fälle unfreiwilliger Arbeitslosigkeit wohl die Annahme, daß Arbeitnehmer oftmals gar keine andere Möglichkeit sehen, als riskante Jobs anzunehmen; damit kommen wieder Informations- und Handlungsbeschränkungen ins Blickfeld, die in anderen Theorieansätzen eine zentrale Rolle spielen³⁸.

V.

Der Einfluß der Gewerkschaften auf die Geldlöhne ist in der jüngeren lohntheoretischen Diskussion vermutlich etwas zu kurz gekommen.

³⁶ Die verschiedenen bisherigen Modifikationen sind zusammengestellt bei J. Ramser.

³⁷ Der sorgfältige Beobachter und Analytiker Marshall hat bereits auf derartige Auswirkungen hingewiesen: „Unsicherheit ... hat ... nur für sehr wenige einen besonderen Reiz, für viele dagegen ... wirkt sie abschreckend. Und in der Regel hat ein bescheidener, aber sicherer Erfolg eine größere Anziehungskraft als die Erwartung eines unsicheren Erfolges von gleichem aktuellen Wert.“ A. Marshall, *Handbuch der Volkswirtschaftslehre*, 1. Band, Stuttgart-Berlin 1905, S. 547 (übersetzt nach der 4. Auflage der „Principles“).

³⁸ Hier zeigt sich wieder, daß die verschiedenen lohntheoretischen Ansätze häufig nicht konkurrieren, sondern sich ergänzen, weil sie verschiedene Aspekte eines komplexen Zusammenhangs betrachten.

Grundsätzlich wird dieser Einfluß auf zweifache Weise analysiert: Erstens in den Bargaining-Theorien³⁹. Sie befassen sich mit dem Verhandlungsprozeß selbst, mit den Strategien und Taktiken, die von der einen und/oder von der anderen Seite her gesehen optimal ist; dabei wird regelmäßig von bestimmten Annahmen über die Präferenzen, die Handlungsalternativen und die Kenntnis der Handlungsfolgen bei den Tarifvertragsparteien ausgegangen. Obwohl spätestens seit den fünfziger Jahren relativ umfassende und auch stochastisch formulierte Modelle vorliegen und seit den sechziger Jahren auch dynamische Ansätze existieren, besteht eine gemeinsame Schwäche fast aller Bargaining-Theorien bis heute darin, daß ihr empirischer Gehalt kaum getestet ist. Insbesondere fehlen empirisch gehaltvolle Aussagen darüber, wie eine bestimmte ökonomische Umwelt in Tariflohnänderungen transformiert wird, welchen Einfluß dabei verschiedene Organisationsformen der Arbeitsmarktverbände und der Tarifverhandlungen, verschiedene politische Rahmenbedingungen und Verhaltensweisen sowie verschiedene rechtliche und soziale Regelungen haben.

Die zweite Forschungsrichtung ergänzt die Bargaining-Theorien. Sie läßt den Verhandlungsprozeß selbst außer acht, betrachtet ihn gleichsam als „black box“, und konzentriert sich auf eben diese Frage, wie die Tariflöhne auf Änderungen der ökonomischen Umwelt reagieren und welche Rolle dabei institutionelle, politische und auch soziologische Faktoren spielen. Die allgemeine Methode besteht darin, bestimmte Wirkungshypothesen zu formulieren, in Lohnänderungsgleichungen zu formalisieren und diese Gleichungen dann anhand des verfügbaren statistischen Materials zu schätzen.

Für unsere Frage ist die zweite Forschungsrichtung die interessantere. Sie hat gezeigt, daß sich der Einfluß der Gewerkschaften auf die Geldlöhne in zwei Richtungen geltend machen kann: — Erstens in der Lohnstruktur. Eine für die USA getestete Hypothese lautet hier, daß organisierte Arbeitnehmer durch ihren Zusammenschluß einen Lohnvorteil erreichen, der mit steigendem Organisationsgrad zunächst progressiv, dann degressiv zuimmt, ab einem bestimmten Organisationsgrad aber nicht mehr zu steigern ist⁴⁰. Auf den ersten Blick scheint das den Standardaussagen der Preistheorie zu entsprechen, Gewerkschaften könnten durch die Monopolisierung des Arbeitsangebots nur einen einmaligen Lohnvorteil erlangen, aber keinen andauernden Lohnkosten-

³⁹ Vgl. dazu die Übersicht bei B. Keller, Theorien der Kollektivverhandlungen, Berlin 1974.

⁴⁰ Vgl. S. Rosen, Trade Union Power, Threat-Effects, and the Extent of Organization, in: Review of Economic Studies, Vol. 36 (1969). Auf weitere Lohnstruktureinflüsse wird hier nicht eingegangen.

druck und damit Inflationseinfluß ausüben. — Zweitens im Lohnniveau. Die allgemeine Hypothese, die zugleich die Aussage der Preistheorie in Frage stellt, lautet hier, daß es auf organisierten Arbeitsmärkten Lohninterdependenzen gibt, die dafür sorgen, daß sich die in einer Firma oder einer Branche durchgesetzten Lohnsteigerungen auf andere Firmen und Branchen übertragen und so einen gesamtwirtschaftlichen Lohnkostendruck und Inflationsschub bewirken können, der nicht einmalig, sondern dauerhaft ist.

Ich greife im folgenden exemplarisch drei Ansätze heraus, um Methoden und Ergebnisse dieser Spielart lohntheoretischer Forschung sichtbar machen: die bereits in den sechziger Jahren durchgeführten Untersuchungen von Eckstein und Wilson sowie von Hines und eine 1976 vorgelegte Studie von Flanagan.

1. Die bisher bekannteste Untersuchung von Lohninterdependenzen auf organisierten Arbeitsmärkten stammt von Eckstein und Wilson (EW)⁴¹. Sie formulieren und testen zwei ökonomische und drei „institutionelle“ Hypothesen: (a) Lohnsätze werden in Kollektivverhandlungen festgelegt (institutionell), (b) Güter- und Arbeitsmarktfaktoren beeinflussen die Lohnbildung (ökonomisch), (c) der größte Teil der Lohnsatzänderungen läßt sich mit den zwei Variablen „Profit“ und „Arbeitslosenquote“ erklären (ökonomisch), (d) die Lohnbildung in einer Gruppe der Schwerindustrie ist interdependent (institutionell), (e) Löhne werden in Lohnrunden festgelegt (institutionell). Auf die Ableitung der Hypothesen wird hier nicht eingegangen; interessanter und aufschlußreicher ist, wie sie getestet werden. Zunächst formulieren EW eine allgemeine Schätzgleichung des Typs

$$(16) \quad l_t = a + b \cdot P_t - c \cdot U_t ,$$

mit l_t = Steigerungsrate der Stundenverdienste in der Lohnperiode t , P_t = Profitrate in der „Profitperiode“ t , U_t = durchschnittliche Arbeitslosenquote in der Lohnperiode t . Damit sind die ökonomischen Hypothesen formalisiert und überprüfbar.

Um die institutionellen Hypothesen überprüfen zu können, werden zehn regional konzentrierte Industrien statistisch abgegrenzt, in denen starke, politisch verbundene Gewerkschaften existieren, enge Lieferverflechtungen herrschen und artgleiche Arbeitsverrichtungen bestehen, so daß mit Lohninterdependenzen zu rechnen ist; für diese „key group“ werden dann Lohnrunden in der Weise identifiziert, daß für die von

⁴¹ Vgl. O. Eckstein — Th. A. Wilson, Determination of Money Wages in American Industry, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 76 (1962), pp. 379 — 414.

1948 - 1960 abgeschlossenen Tarifverträge (Laufzeiten von 1 - 4 Jahren) die zeitliche Häufung von Abschlüssen und (gleicher) inhaltlicher Merkmale festgestellt und dann die Zeitspanne zwischen zwei gleichsam „starken“ Häufungen als Lohnrunde bzw. Lohnperiode definiert wird. Auf diese Weise entstehen von Dezember 1948 bis Dezember 1960 fünf Runden = Perioden t , von denen die kürzeste ein Jahr und die längste vier Jahre umfaßt. Mit den statistischen Daten aus diesen Perioden erhalten EW folgende Lohnänderungsgleichung für die „key group“

$$(17) \quad \dot{w}_t = -5,74 + 0,73 \cdot P_t - 0,56 U_t, \quad R^2 = 0,9975, \\ (0,98) \quad (0,04) \quad (0,06)$$

die die tatsächliche Lohnsteigerungsrate im Untersuchungszeitraum sehr gut nachzeichnet. Die Verfasser stützen das Ergebnis ab, indem sie die Lohnbewegung jeder einzelnen Industrie einmal auf die Profitrate und Arbeitslosenrate der jeweiligen Industrie, das andere Mal auf die Profitrate und Arbeitslosenrate der gesamten Schlüsselgruppe beziehen; die Gruppenvariablen liefern eindeutig bessere Ergebnisse, d. h. der Lohn-Lohn-Zusammenhang überspielt den Einfluß unterschiedlicher ökonomischer Bedingungen. Ein vergleichbares Ergebnis zeigt sich auch für Industrien außerhalb der Schlüsselgruppe: Wenn neben der industrie-spezifischen Profitrate und Arbeitslosenrate die Lohnveränderung in der Schlüsselgruppe als erklärende Variable angesetzt wird, werden die Ergebnisse klar besser.

Das Ergebnis ist für den Betrachter der lohnpolitischen Szenerie einleuchtend. Die Analyse hat bei der Abgrenzung der Perioden aber vermutlich einen schwachen Punkt: Ein wesentliches Kriterium für die Bildung von „Lohnrunden“ ist die Häufung gleicher Vertragsmerkmale, also wohl auch gleicher Lohnabschlüsse; wenn die Lohnrunden aber mit Lohnsteigerungen erklärt werden, ist die Erklärung von Lohnsteigerungen mit Lohnrunden vorprogrammiert⁴². Hinzu kommt, daß die „Profitperiode“ im allgemeinen nur die Hälfte bis zwei Drittel der Lohnperiode umfaßt; begründet wird das damit, daß die im Verhandlungszeitpunkt gegebenen und erwarteten Profite das Verhandlungsergebnis beeinflussen. Daß aber deshalb die Profitperiode kleiner als die Lohnperiode und gerade um so viel kleiner als die Lohnperiode ausfallen muß, leuchtet nicht ein; eher dürfte die Suche nach dem besten statistischen „fit“ den Ausschlag gegeben haben. Aufs Ganze gesehen

⁴² Wenn die Lohnbewegung zeitlich differenzierter ist und die Rundenbildung deshalb an anderen Kriterien orientiert werden muß, müßte die Erklärungskraft des Ansatzes sinken. Möglicherweise liegt hier der Grund dafür, warum Eckstein in einer späteren Analyse mit dem Lohnrundenkonzept weniger gut zurecht kam. Vgl. O. Eckstein, Money Wage Determination Revisited, in: Review of Economic Studies, Vol. 35 (1968).

wird dadurch der allgemeine Nachweis von Lohn-Spillovers aber kaum berührt.

2. Vor kurzem hat Flanagan⁴³ eine Untersuchung vorgelegt, die die Studie EW insofern ergänzt, als nicht nur Lohninterdependenzen innerhalb des organisierten Sektors, sondern auch zwischen organisiertem und nichtorganisiertem Sektor analysiert werden⁴⁴. Flanagan führt zunächst als Gründe für Lohninterdependenzen an

- bei den Firmen den Wettbewerb um Arbeitskräfte (veränderte Lohnrelationen verändern die relative Attraktivität als Arbeitgeber), die Ausweitung tarifvertraglicher Regelungen auf nichtorganisierte Arbeitnehmer, um deren drohende Organisierung abzuwenden (sog. Droheffekt), ferner die Tatsache, daß es für viele kleinere Firmen außerhalb des organisierten Sektors kostengünstiger ist, Löhne und Lohnbewegungen einfach zu imitieren;
- bei den Gewerkschaften die von den Mitgliedern favorisierte Verteilungsnorm, daß es gerecht sei, für gleiche Arbeit den gleichen Lohn zu zahlen und für ungleiche Arbeit die bestehenden Lohn-differentiale beizubehalten.

Die Untersuchung konzentriert sich auf die gewerkschaftliche Verteilungsnorm. Diese wird formalisiert als Zielvariable RW^* = gewünschter „Relativlohn“ und als erklärende Größe in folgende Lohnänderungs-gleichung eingesetzt:

$$(18) \quad \dot{W}_t^* = a_0 + a_1 \cdot U_t^{-1} + a_2 \cdot p_{t-1} + a_3 (RW_t^* - RW_{t-1})$$

Die Differenz zwischen gewünschtem und tatsächlichem Relativlohn (RW) mißt eine Art „Lohnrückstand“, also ein Verteilungsungleichgewicht; entsprechend mißt a_3 , welcher Teil eines anfänglichen Lohnrückstands in die Tariflohnsteigerungen \dot{W}_t^* eingeht, genauer: durch Tarifvertragsabschlüsse in t beseitigt wird⁴⁵. Schwierigkeiten bereitet die Tatsache, daß RW^* nicht beobachtbar ist. Flanagan unterstellt hier, RW^* sei im Untersuchungszeitraum konstant geblieben; er interpretiert des-

⁴³ Vgl. R. J. Flanagan, Wage Interdependence in Unionized Labor Markets, in: Brookings Papers on Economic Activity, 1976, pp. 635 - 673 (Comments and Discussion: pp. 674 - 681).

⁴⁴ Die Struktur des US-amerikanischen Arbeitsmarktes erlaubt es, zwischen organisierten und nichtorganisierten Bereichen zu unterscheiden. In Volkswirtschaften mit einem höheren gewerkschaftlichen Organisationsgrad und zentralisierten Gewerkschaften dürfte das schwer fallen.

⁴⁵ Das Untersuchungsmaterial von Flanagan enthält ganz überwiegend mehrjährige Tarifverträge, in denen bereits künftige Lohnsteigerungen festgelegt sind. Von dem Verteilungsmotiv können nur die beim Vertragsabschluß festgelegten Lohnsteigerungen beeinflußt werden.

halb Änderungen von RW als Änderungen des Lohnrückstands. Für die Schätzung wird deshalb die Regression

$$(19) \quad \dot{W}_t^u = (a_0 + a_3 RW_t^*) + a_1 \cdot U_t^{-1} + a_2 \cdot p_{t-1} - a_3 \cdot RW_{t-1}$$

angesetzt, und die wichtige Relativlohnvariable wird folgendermaßen spezifiziert:

$$(20) \quad RW = \frac{W^u}{W^i} \cdot 100 = (\log W^u - \log W^i) \cdot 100 .$$

Dabei bezeichnet W^u den durchschnittlichen Tariflohn im (organisierten) Industriebereich; W^i den Durchschnittslohn in dem Bereich, der jeweils zum Vergleich herangezogen wird⁴⁶. Da in der Untersuchungsperiode 1960 - 1975 ganz überwiegend mehrjährige Tarifverträge galten, werden bei den Tariflohnsteigerungen \dot{W}^u zwei Formen unterschieden: die „current wage increases“, das sind die Lohnsteigerungen, über die im und für das Jahr des Vertragsabschlusses entschieden wurde, und die „effective wage increases“, in denen auch die vertraglich bereits vereinbarten Lohnanpassungen enthalten sind.

Die Schätzungen liefern für die Spillover-Variablen folgende Ergebnisse: Jede von Ihnen erscheint mit einem Koeffizienten, der statistisch signifikant ist und das erwartete Vorzeichen hat; die statistischen Qualitäten der Regressionen, die die Relativlohnvariablen enthalten, sind durchweg besser als jene ohne Relativlohnvariablen. Im einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

- Die „current wage increases“ in der Industrie holen rund 40 v. H. bis 50 v. H. des „Lohnrückstands“ auf, der während der Laufzeit der Tarifverträge gegenüber dem nichtorganisierten Industriebereich eingetreten ist. Gegenüber der Tariflohnentwicklung in den anderen organisierten Wirtschaftsbereichen sind sie weniger reagibel; sie kompensieren nur ein knappes Sechstel der jeweils eingetretenen Positionsverschlechterung.
- Bei den „effective wage increases“ ist das Ergebnis erwartungsgemäß weniger ausgeprägt; immerhin ergibt sich ein ähnliches Muster für die Relativlohn-Koeffizienten, d. h. die Tariflöhne in der Industrie passen sich am stärksten der Lohnentwicklung im nichtorganisierten Bereich der Industrie an.

⁴⁶ Verglichen wird 1. mit dem Lohn der Nichtorganisierten im Industriebereich, 2. mit dem Tariflohn der Organisierten außerhalb des Industriebereichs, 3. mit dem Tariflohn der Organisierten in der Bauwirtschaft, 4. mit den Tarifgehältern bestimmter Berufsgruppen im öffentlichen Sektor. Vgl. Flanagan, p. 651.

Flanagan sieht damit die naive Hypothese als falsifiziert an, Lohnabschlüsse in einem Sektor würden von anderen Sektoren einfach übernommen; er hält aber die Hypothese für bestätigt, daß es deutliche Prozesse der Lohnnachahmung gibt. Bei diesen Prozessen zeigt sich ein deutliches Lohnführer-Nachfolger-Muster: Die Löhne im nichtorganisierten Industriebereich, die mindestens in jährlichen Abständen neu fixiert werden, eilen den Löhnen im organisierten Industriebereich voraus, und die letzteren passen sich beim Neuabschluß der mehrjährigen Tarifverträge mehr oder weniger erfolgreich an. Neben diesen Spillover-Resultaten fallen noch einige andere interessante Ergebnisse ab. So zeigt sich, daß die Löhne im nichtorganisierten Industriebereich stärker auf Änderungen der Arbeitsmarktlage reagieren als die „effective wage increases“, daß aber diese unterschiedliche Reagibilität praktisch allein eine Folge der längerfristigen Tarifverträge ist; denn die „current wages“ reagieren ähnlich sensibel auf die UnterbeschäftigungsvARIABLE wie die Löhne der Nichtorganisierten.

Das Ergebnis mag für den US-amerikanischen Arbeitsmarkt typisch sein. Man muß sich allerdings fragen, ob es möglich ist, Lohninterdependenzen mit derart hochaggregierten Daten zu testen. Offenbar hat auch Flanagan hier gewisse Zweifel; zumindest analysiert er mit der gleichen Methode auch noch eine Reihe von einzelnen Tarifverträgen und greift dabei nur die Tariflöhne für ungelernte Arbeiter heraus. Als Relativlohn erscheint nun das Verhältnis des Lohns eines ungelernten Arbeiters im Sektor i zum Lohn eines ungelernten Arbeiters im Sektor j , und erklärt wird die zeitlich nachgelagerte Tariflohnsteigerung im Sektor i . Die Resultate der Regressionsanalysen sind weit weniger eindeutig als vorher; nur wenige der geschätzten Beziehungen sind statistisch signifikant, und manche Koeffizienten sind zu klein, um ökonomisch bedeutsam sein zu können. Einiges weist darauf hin, daß Relativlohnänderungen am ehesten noch einen Einfluß haben bei Verträgen, die von einer einzigen Gewerkschaft ausgehandelt werden, z. B. der Stahlarbeitergewerkschaft oder der Automobilarbeitergewerkschaft. Damit ist das Ergebnis für die Imitationshypothese weit weniger günstig als bei der Analyse der größeren Aggregate; allerdings kann das auch daran liegen, daß der Stichprobenumfang wegen der Mehrjahresverträge relativ klein ist.

Gegen den Ansatz von Flanagan lassen sich einige weitere Einwände erheben. So sind in der Schätzgleichung die Markteinflüsse zweimal repräsentiert, nämlich in der Arbeitslosenquote und im Relativlohn, denn der letztere ist ja marktreagibel; es entsteht also das Problem der Multikollinearität, und die Diagnose von Imitationsvorgängen ist nicht mehr eindeutig möglich. Überdies haben die festgestellten Spillovers vom

nichtorganisierten auf den organisierten Industriebereich möglicherweise gar nichts mit Relativlohnzielen zu tun, sondern sind bloß Reflex der Tatsache, daß beim Abschluß mehrjähriger Tarifverträge jene Markteinflüsse nachträglich berücksichtigt werden, die sich während der Laufzeit der Verträge aufgestaut haben, die aber im nichtorganisierten Bereich bereits in Lohnsteigerungen umgesetzt worden sind⁴⁷.

3. Während bei den Spillover-Analysen der Gewerkschaftseinfluß nur indirekt in Art und Intensität der ökonomischen Variablenbeziehungen zum Ausdruck kommt, zielen zwei Studien von Hines⁴⁸ darauf ab, gewerkschaftliche „Militanz“ als separaten Einflußfaktor der Geldlohdynamik nachzuweisen. Die grundlegende Hypothese lautet, daß das gewerkschaftliche Durchsetzungsvermögen — der Druck auf die Tariflöhne — direkt vom Grad der gewerkschaftlichen Kampfbereitschaft abhängt und dieser mit Änderungen des gewerkschaftlichen Organisationsgrades korreliert ist, sei es, weil aggressive Gewerkschaftler eine intensive Mitgliederwerbung betreiben und so den Organisationsgrad erhöhen, sei es, weil ein höherer Organisationsgrad die Lohnkonkurrenz der nichtorganisierten Arbeitnehmer mindert und dadurch die Gewerkschaftsposition in Lohnverhandlungen bessert. Hines nimmt deshalb die Änderung des Organisationsgrads ΔT als Näherungsvariable für die (nicht meßbare) Intensität des gewerkschaftlichen Lohndrucks.

Die Hypothese wird in der zweiten, detaillierteren Studie für zwölf Branchen getestet, und zwar werden insgesamt vier Regressionssätze benutzt⁴⁹, in denen die Lohnsatzsteigerungen der Branche i alternativ erklärt werden mit

- Arbeitslosigkeit, Profitsituation und Änderung des Organisationsgrads in der gleichen Branche und Periode
- Arbeitslosigkeit, Profitsituation und Organisationsgradsänderung in der Gesamtwirtschaft
- Arbeitslosigkeit und Änderung des Organisationsgrads in Branche i sowie Geldlohnsteigerung im lohnführenden Sektor
- einer Mischung aus Variablen der Branche i , der Lohnsteigerungen des lohnführenden Sektors und der gesamtwirtschaftlichen Profitsituation.

⁴⁷ Vgl. dazu den Diskussionsbeitrag von Hall und die Antwort von Flanagan, in: Flanagan, pp. 679 - 80.

⁴⁸ Vgl. A. G. Hines, Trade Unions and Wage Inflation in the United Kingdom 1893 - 1961, in: Review of Economic Studies, Vol. 31 (1964); derselbe, Wage Inflation in the United Kingdom 1948 - 62. A Disaggregated Study, in: Econ. Journ., Vol. 79 (1969), pp. 66 - 89.

⁴⁹ Hines arbeitet alternativ mit vier bzw. fünf Regressionsgleichungen, in denen die erklärenden Variablen jeweils anders spezifiziert sind. Vgl. Hines 1969, pp. 74 - 82.

Das Testergebnis ist zwar weniger eindeutig als bei der ersten Studie mit gesamtwirtschaftlichen Aggregaten, es zeigt aber, daß zumindest in jenen Branchen, die als Lohnführer anzusehen sind, die Organisationsvariable einen großen Teil der Lohnsatzsteigerungen signifikant erklären kann, und daß darüber hinaus noch in sechs weiteren Branchen signifikante Resultate erzielbar sind.

Spielen ökonomische Einflüsse also doch nicht die dominierende Rolle, die ihnen die traditionelle Lohntheorie zuweist? Oder ist etwa ΔT seinerseits von ökonomischen Einflüssen bestimmt? Hines geht dieser Frage selbst nach. Erstens könnte die umgekehrte Kausalbeziehung $l \rightarrow T$ gelten, nämlich dann, wenn überdurchschnittliche Lohnsteigerungen einer Branche bei den dortigen Gewerkschaften einen Mitgliederzulauf bewirken (und umgekehrt); weil das Zeit braucht, müßte dann allerdings $\Delta T_t = f(l_{t-\tau})$ gelten, und das widerspricht den Daten⁵⁰. Zweitens sollte man annehmen, daß die Intensität des Lohndrucks selbst von ökonomischen Faktoren abhängt, etwa dem Ausmaß der Arbeitslosigkeit oder von der Höhe der Gewinne oder von der Entwicklung der Lebenshaltungskosten⁵¹. Tatsächlich läßt sich aus den Daten von Hines ein gewisser Einfluß der beiden zuletzt genannten Faktoren ablesen, insbesondere der Lebenshaltungskosten; für die Arbeitslosenquote gilt das aber nicht, d. h. im Untersuchungszeitraum scheinen die beobachteten Änderungen des Organisationsgrads ziemlich unabhängig von der jeweiligen Beschäftigungslage gewesen zu sein. Insgesamt bleibt also Raum für die Einführung verhaltensbestimmender Einflüsse organisatorischer, politischer und soziologischer Art. Damit ergibt sich eine interessante Nahtstelle zu Forschungsansätzen der entsprechenden Nachbardisziplinen, in denen derartige Einflüsse neuerdings verstärkt analysiert werden⁵².

⁵⁰ Vgl. Hines 1969, Appendix A. Hines prüft zusätzlich noch, ob sein Ergebnis von der Definition der statistischen Aggregate und von Änderungen in ihrer Struktur abhängt; keines von beiden trifft zu.

⁵¹ ΔT ist auch noch vom erreichten Organisationsgrad T abhängig; je größer T , um so schwerer fällt eine weitere Steigerung.

⁵² Etwa die bisher vor allem von Soziologen und Politologen betriebene international vergleichende Streikforschung, die in jüngster Zeit einige bemerkenswerte quantitative Analysen gebracht hat. Vgl. D. H. Hibbs jr., On the Political Economy of Long-Run Trends in Strike Activity, in: British Journal of Political Science, Vol. 8 (1978), pp. 153 - 175; derselbe, Industrial Conflict in Advanced Industrial Societies, in: American Political Science Review, Vol. LXX (1976), pp. 1033 - 1058; D. Snyder, Institutional Setting and Industrial Conflict: Comparative Analyses of France, Italy and the United States, in: American Sociological Review, Vol. 40 (1975), pp. 259 - 278.

Aktuelle arbeitsmarktpolitische Diskussionen in konzeptioneller Sicht

Von Dieter Mertens, Erlangen und Jürgen Kühl, Röttenbach

1. Aspekte für eine Diskussion

1.1 Zum gegenwärtigen Diskussionsstand

Die Entwicklung der Diskussion über Theorien, Konzepte und Rezepte zur Wiederherstellung von Vollbeschäftigung verläuft seit einiger Zeit chaotisch. Das politische Diskussionschaos spiegelt eine tiefgreifende Unsicherheit hinsichtlich der Anwendung des wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Theoriekanons und Politikinstrumentariums in einer konkreten Ungleichgewichtsphase unter einer konkreten Herausforderung. Nahezu jeder politisch relevante Einzelvorschlag¹ kann sich auf wissenschaftsseitige Befürwortung berufen. Die Situation der einschlägigen Lehrgebäude ist nicht unähnlich derjenigen zu Beginn der Weltwirtschaftskrise von 1929 - 1930, in der ebenfalls neben der unbeirrbaren Argumentation mit — damals — „klassischen“ Konzepten eine Fülle von Einzelrezepten erdacht und diskutiert wurde, die theoretisch nicht fundiert, oder zumindest isoliert, waren. Aus dieser Diskussionslage half erst eine „Neue Wirtschaftslehre“ heraus, die auf der Grundlage einer neuen Krisentheorie unorthodoxe Lösungsstrategien jenseits aller gehabten Rezepte entwarf. Die tatsächliche Konfusion zwischen Wissenschaft und Politik ist infolge dieses Paradigmenwechsels, der mit einer analogen politischen Wendung in einigen Schlüsselvolkswirtschaften zusammentraf, niemals aufgearbeitet worden. (Massive Staatsaktivitäten, die sich mit der Keyneschen Konzeption vertrugen, ersticken die auch damals heftige und verzweigte Debatte um Arbeitszeitverkürzungen² als Gleichgewichtsstrategie.)

¹ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (J. Kühl, A. G. Paul, D. Blunk): Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978. Dort wird versucht, auf einer Maßnahmenebene in acht Aktionsbereichen die Fülle der Lösungsvorschläge für die Beschäftigungsaufgabe zusammenhängend aufzuarbeiten. Ebenda S. 54 - 58 finden sich Zusammenstellungen der wichtigsten Vorschläge der politischen Parteien und der Tarifparteien sowie der Wissenschaft.

² Die Diskussion um die Arbeitszeitverkürzung als Forderung im Kontext der beschäftigungspolitischen Debatte der 30er Jahre wird aufgearbeitet

Diese Verschüttung der Diskussion und ihrer theoretischen Aufbereitung muß heute bedauert werden, weisen doch sowohl die wirtschaftliche wie die wirtschaftspolitische Lage — neben vielen Unähnlichkeiten — auch Ähnlichkeiten zur damaligen auf.

Es wäre nützlich, wenn in den theoretisch reflektierenden Kategorien der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften dieses Mal die deutliche Herausforderung des Wort- und Tat-Aktionismus aus dem politischen Bereich aufgenommen, die Lethargie der Theorie überwunden und die systematische Durcharbeitung des vorliegenden Instrumentenangebots rechtzeitig in Angriff genommen würde, um in der absehbar andauernden Krise noch wirksame Aufklärungsprozesse zwischen Wissenschaft und Politik in Gang setzen zu können. Ansätze dazu sind vorhanden. Daß sie teilweise provokativen Charakter haben, sollte nicht als hinderlich für die Aufnahme der Diskussion angesehen werden. (Die Lage selbst ist eine Provokation.)

1.2 Diskrepanz zwischen Norm und Befund

Die Situation und die Aussichten auf dem Arbeitsmarkt sind durch erhebliche Diskrepanzen zwischen Norm und Befund gekennzeichnet.

Die Gesamtbeschäftigung sank seit 1973 bis Mitte 1978 ununterbrochen insgesamt um etwa 1,7 Mio. auf rd. 25 Mio. Erwerbstätige. Selbst wenn dieser nie erlebte Einbruch 1978/79 zum Stillstand kommt, bedeutet die Stagnation des Beschäftigungsgrades auf dem niedrigen Niveau von rd. 91 % des verfügbaren Arbeitsstundenangebots, daß das Vollbeschäftigungsziel das am stärksten verletzte und gefährdete Ziel der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik war, ist und bleibt.

Ohne die beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Programme der Bundes- und Landesregierungen³ einerseits und ohne die Programmhaushalte der Bundesanstalt für Arbeit⁴ andererseits, die im Durchschnitt der vergangenen Krisenjahre jährlich je knapp eine Viertelmillion Beschäftigungsverhältnisse (auf Jahresbasis) schufen oder sicherten, wäre die Arbeitslosigkeit noch viel höher ausgefallen.

Das vierjährige Verharren der registrierten Arbeitslosigkeit an der Millionengrenze zuzüglich einer stillen Reserve von gut einer halben

bei B. Mettelsiefen: Arbeitszeitverkürzung: Eine Kontroverse ohne Ende?, in: WSI-Mitteilungen, 4, 1978, S. 195 - 201.

³ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen II, S. 30.

⁴ Vgl. Autorengemeinschaft: Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1978 (insgesamt und regional) — Entwicklung, Strukturprobleme, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, in: MittAB 1, 1978, S. 60 - 62.

Million Menschen zeigt jedoch, daß sowohl die politischen Absichtserklärungen zum Vorrang der Vollbeschäftigung mit der realen Arbeitsmarktentwicklung, als auch der genannte Mitteleinsatz mit den tatsächlichen Arbeitsmarkterfordernissen als auch verbale und reale Prioritätensetzungen unter den zentralen Zielen der Wirtschaftspolitik offensichtlich stark auseinanderklaffen.

Die politische Zielzahl für einen hohen Beschäftigungsstand, in unzureichender Form offiziell immer noch an der Quote registrierter Arbeitslosigkeit gemessen, orientiert sich nicht mehr an der vor 1973 konsensfähigen, verwirklichten und nach der Krise von 1967 rasch wieder hergestellten Größenordnung um 1 % Arbeitslosenquote. Vielmehr wird der Vollbeschäftigungssindikator zahlen- und zeitmäßig verschoben (Mittelfristige Finanzplanung, 21. Rentenanpassungsgesetz, Sozialbericht '78)⁵. Im 7. Rahmenplan zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur haben Bund und Länder ihre ursprünglichen Erwartungen von 430 000 neuen Arbeitsplätzen von 1978 - 1981 auf 301 000 Stellen (75 250 pro Jahr) heruntergeschraubt⁶. Mit der stillen Zielzahlrevision auf rd. 1 Mio. registrierte Arbeitslose bis einschließlich 1982 geht die Gewöhnung (SVR, Bundesbank, auch Bundesrechnungshof)⁷ an eine häufig als „natürlich“ hingestellte Millionenarbeitslosigkeit einher, die zudem von seriösen Institutsvorausschätzungen⁸ und von

⁵ Vgl. die Belegkette bei D. Mertens: Argumente für eine integrations- und solidaritätsorientierte Arbeitspolitik, in: Beihefe der Konjunkturpolitik, 25, 1978, S. 121 - 147. Ferner: Das Sozialbudget 1978 vom 13. Januar 1978 nennt bei einer Arbeitslosenquote von 3 % im Endjahr 1982 680 000 Arbeitslose, bei einer 4 %-Quote 910 000 Arbeitslose für 1982. Das 21. Rentenanpassungsgesetz vom März 1978, Bundestagsdrucksache 8/1615, S. 14 geht von durchgehend 1 Mio. registrierten Arbeitslosen aus (4,4 %). Im Sozialbericht '78, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn Juni 1978, wird bis 1982 mit einem sehr starken Anstieg der Aufwendungen für Arbeitslosenhilfe gerechnet, worin sich ebenfalls eine Problemverschärfung ausdrückt (ebenda S. 110).

⁶ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 67 vom 21. 6. 78. Der achte Rahmenplan behält diese Zielzahl bei.

⁷ So betont der SVR in seinem jüngsten Sondergutachten, daß sich auch auf weitere Sicht ein Abbau der Arbeitslosigkeit nicht abzeichne. Ohnehin gäbe es wohl keine wirtschaftspolitische Strategie, die zuverlässig und rasch zu einem befriedigenden Beschäftigungsstand zurückführen kann (Ziff. 7 und 9). SVR: Zur wirtschaftlichen Lage im Juni 1978, Vervielfältigung vom 19. 6. 78. Ferner unter Bezug auf D. Mertens: Argumente S. 121.

⁸ Vgl. W. Lamberts: Langfristige Entwicklungsbedingungen der Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, in: RWI-Mitteilungen 1, 1978, S. 1 - 22.

Ifo-Institut: Überwindung der Arbeitslosigkeit, in: ifo-Schnelldienst 18/19, 31. Jg., S. 98 ff. (Wachsendes Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt bis Ende der achtziger Jahre — Folgerungen für die Beschäftigungspolitik) vom 26. 6. 1978.

DIW: Eine mittelfristige Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, in: DIW-Wochenbericht 15/78 vom 13. 4. 1978. Das Erwerbspersonenpotential ohne Arbeitsplatz wird dort für 1985 auf 2,6 Mio. Personen beziffert.

den mittelfristigen Beschäftigungserwartungen der Unternehmen⁹ unter politischen status-quo-Bedingungen bestätigt wird. Auch abwärts gerichtete Revisionen der von den Instituten recht einheitlichen Vorausschätzungen eines Anstiegs des Erwerbspersonenpotentials um 800 000 bis 1 Mio. Personen binnen zehn Jahren werden dazu verwendet, die Vollbeschäftigungsaufgabe zu verkleinern.

Ferner werden von teilinformierter Seite häufig generelle Zweifel an der Echtheit, dem Arbeitswillen und der Konzessionsbereitschaft (Bereitschaft zu Wohnorts-, Berufs-, Betriebs-, Tätigkeits- und Eingruppierungswechsel) von Arbeitslosen als wichtiger Grund für die anhaltende Arbeitslosigkeit genannt¹⁰. Zugleich wird sie hauptsächlich auf zahllose Strukturprobleme zurückgeführt.

Mehrfaache Relativierung des quantitativ formulierten Vollbeschäftigungszieles und Versuche seiner inhaltlichen, definitorischen, erfassungsstatistischen und auch politischen Verwässerung sind unverkennbar.

1.3 Sechs Unklarheiten der Diskussionslage

Die Diskussionslage kann — holzschnittartig vereinfacht — gekennzeichnet werden durch folgende Standard-Elemente:

(1) Es wird in der wissenschaftlichen Beratung (typisch und paradigmatisch: Sachverständigenrat, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel)¹¹ wie in der praktischen Politik (Regierungserklärungen) anerkannt, daß das Vollbeschäftigungsziel derzeit die größte und vordringlichste wirtschaftspolitische Herausforderung darstellt. Der Wiederverwirklichung der Vollbeschäftigung gebührt nach einhelliger Experten- und Politikerauffassung der erste Rang aller aktuellen politischen Anstrengungen.

Jeder Konkretisierungsversuch dieses Konsenses stößt jedoch auf einige wesentliche Unklarheiten:

⁹ W. Friedrichs, G. Nerb, L. Reyher, E. Spitznagel: Zu den Beschäftigungserwartungen, den Arbeitsplatzreserven und zum Potential an zusätzlichen Teilzeitarbeitsplätzen in der Verarbeitenden Industrie und im Bauhauptgewerbe. Ergebnisse einer repräsentativen Unternehmensbefragung, in: MittAB 2, 1978, S. 235 ff.

¹⁰ Jüngst durch die Befragung von Arbeitslosen und Betrieben als generell unhaltbar, allenfalls in Übergangssituationen, Ausnahme- und Zweifelsfällen beobachtbar belegt durch Infratest-Sozialforschung, Infratest-Wirtschaftsforschung, W. Sörge: Arbeitsuche, berufliche Mobilität, Arbeitsvermittlung und Beratung, München 1978.

¹¹ Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1976, S. 151 ff. Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen II S. 46 ff.

Trotz des verbalen Prioritäten-Konsenses soll nämlich das Vollbeschäftigungsziel ganz offenbar nicht „koste es, was es wolle“ verfolgt werden. Vielmehr wird jeder beschäftigungspolitische Gedankengang eingehend unter Aspekten der Nebenwirkungen auf andere Ziele geprüft und bei oft nur vager Gefährdungswahrscheinlichkeit hinsichtlich solcher anderen Ziele verbal und faktisch verworfen.

Einige solche, gesetzlich fixierten, weiteren Ziele sind: Preisstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, „angemessenes“ Wachstum, „stetiges“ Wachstum, Marktwirtschaft. Hinzu kommen offensichtlich weitere Restriktionen wie: gesellschaftliche Stabilisierung bzw. Kontinuität, Unantastbarkeit von Teilordnungen (vor allem der Eigentumsordnung) und der Intransparenz wirtschaftlicher Entscheidungsprozesse, Erhaltung nicht nur der garantierten, sondern auch der gewachsenen Zuständigkeiten, wie auch Festschreibung (wenn nicht Verringerung) der Staatsquote, Senkung der Lohnquote, weiter die engen Grenzen, welche durch die Verschuldungsvorschriften für die Gebietskörperschaften gesetzt sind (die damit antizyklische öffentliche Ausgabenstrategien verhindern oder konterkarieren) u. a. m.

Diese faktische Überrestringierung des politischen Handlungsspielraums entwertet den erwähnten allgemeinen Konsens über die politische Zielpriorität.

Als besonders hinderlich für rationale Strategie-Erörterungen erweist sich dabei, daß bisher die theoretische und politische Diskussion zur Abwägung der einzelnen Ziele und Bedingungen unterblieben ist (wenn man einmal von den in dieser Hinsicht unternommenen Anstrengungen der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, einschließlich ihrer Gutachter Streißler und Rothschild¹², absieht). So entsteht das Bild einer Gesellschaft, die die Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung einhellig als oberstes Ziel deklarieren kann, während sie gleichzeitig eine beachtliche, aber unbestimmte Zahl weiterer Ziele kennt, die sie als faktisch höherwertig behandelt, aber nicht als oberste Ziele benennt. Am Beispiel des „Stabilitätsziels“ (oder der „Stabilitätsziele“: Preisniveaustabilität, gesellschaftliche Stabilität, Entwicklungsstetigkeit) kann die unbefriedigende Diskussionslage besonders deutlich gemacht werden: Gerade hier ist im Raum wissenschaftlicher Politikberatung eine Ordnungsanalyse erarbeitet worden (Preisstabilität als instrumentelles Ziel); in weiten Bereichen der diskutie-

¹² E. Streißler, L. Beinsen, St. Schleicher, H. Suppanz: Zur Relativierung des Ziels der Geldwertstabilität. Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Wien. Mit einer Stellungnahme von Prof. Dr. Kurt W. Rothschild, Hochschule für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Linz 1976, Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel Bd. 100, Göttingen 1976.

renden und agierenden Wirtschaftspolitik ist aber noch keine Umsetzung dieser Arbeiten erfolgt, mit dem Resultat, daß nach wie vor auch die emotionale Verabsolutierung von Preisstabilitätspostulaten weithin geläufig ist.

Hinsichtlich anderer Abwägungserfordernisse (Beispiel: Staatsquote bei Unterbeschäftigung) liegen kaum Analyseansätze vor. In der fehlenden tatsächlichen Abwägung zwischen Zielen und Restriktionen und dem Widerspruch zwischen dem Analyse-Defizit einerseits und der politischen Behandlung des Vollbeschäftigungziels als vielfach nachrangig (bei gleichzeitig behaupteter Erstrangigkeit) liegt die *erste Unklarheit*.

(2) Es wird das Ziel der Vollbeschäftigung (in AFG und Stabilitätsge setz „hoher Beschäftigungsstand“) politisch wie wissenschaftlich ganz überwiegend im Sinne von „geringer registrierter Arbeitslosigkeit“ diskutiert, obwohl seit mindestens einem Jahrzehnt die für eine fundierte Diskussion unerlässlichen Differenzierungen und Überlegungen erbracht sind (SVR, Bundesanstalt für Arbeit)¹³. Beschäftigungspolitische Erfolge sollen anscheinend an Stand und Entwicklung der gesamtwirtschaftlich registrierten Arbeitslosenquote gemessen werden. Ausländerbeschäftigung, stille Reserve und andere Beschäftigungskomponenten, welche das Bilanzierungssystem der Beschäftigungsdiagnose komplettieren, bleiben außer Betracht. Hier liegt die *zweite Unklarheit*. Sie hat nicht nur fundamentale, sondern auch instrumentelle und Evaluations-Bedeutung. Vollbeschäftigung im Sinne der Potentialerschließung ist ein anderer Kontext als geringe statistische Arbeitslosigkeit.

(3) Das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 gilt als Resultat eines neuen Verständnisses von Arbeitsmarktpolitik als einer vorbeugenden, Ungleichgewichtslagen verhindernden politischen Aktivität („aktive Arbeitsmarktpolitik“ als Überwindung rein reaktiver oder nur Schäden durch Leistungen ausgleichender Politik). Dem Ressort der Arbeitsmarktpolitik kommt somit eine erheblich weiterreichende Bedeutung zu als zuvor: Soweit trotz — unterstellt: wirksamer — wirtschaftspolitischer Globalsteuerung unbefriedigende Beschäftigungslagen (etwa auf Grund unüberwindbarer struktureller Diskrepanzen) drohen, ist es als Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik beschrieben, diejenigen (Bildungs-, Ansiedlungs-, Verstetigungs-, Mobilisierungs- usw.) Maßnahmen zu ergreifen, welche die gleichgewichtige Entwicklung von An-

¹³ SVR: Jahrestatuten 1976/77, Ziffer 89 und Tabelle 10 in: Bundestagsdrucksache 7/5902. Bundesanstalt für Arbeit (A. G. Paul, K. Knöferl, J. Kühl, L. Taplick): Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1974, S. 12 - 17.

gebot und Nachfrage auf den Arbeitsmärkten sicherstellen. Das gegenwärtige Ressortverständnis ist dagegen durch eine Art Inkompetenz-Konkurrenz geprägt: Während die Finanz- und Wirtschaftspolitik (einschließlich Geldpolitik) auf der leitenden Idee der Globalsteuerung einerseits beharren, andererseits aber wegen der oben geschilderten Selbstrestringierung die Instrumente der Globalsteuerung nicht beschäftigungssteigernd einsetzen — also globale Unterbeschäftigung mittelfristig hinnehmen —, erklärt sich Arbeitsmarktpolitik als lediglich für (strukturell, aber nicht global wirksame) „flankierende“ Aufgaben zuständig, weist also — angesichts der hier wiederum geltenden Restriktionen wohl zu Recht — auch die Rolle der globalen „Rest-Therapie“ oder gar „Rest-Prophylaxe“ von sich. Dies hat den Effekt, daß praktisch sowohl die Wirtschafts- und Finanzpolitik wie die Arbeits- und Sozialpolitik gleichzeitig

- Vollbeschäftigung als oberstes Ziel ausweisen,
- erhebliche Unterbeschäftigung auf vorläufige Sicht dennoch projizieren, und
- die eigene Zuständigkeit für die Behebung dieses Widerspruchs verneinen

können.

Dies wird auch erreicht mit einem neuerdings strikten Unterscheidungspostulat nach Beschäftigungspolitik einerseits (die zur Zeit nicht mehr leisten könne) und Arbeitsmarktpolitik andererseits (die für die globale Lage nicht zuständig ist).

Hier liegt die *dritte Unklarheit*, welche die politische Konkretisierung des Vollbeschäftigungs-Konsenses behindert.

(4) Vollbeschäftigung wird als dominantes aktuelles Ziel der Gesellschaftspolitik deklariert, ohne daß gleichzeitig die Frist der Zielrealisierung als perspektivische oder auch strategische Dimension erörtert würde. Ohne eine Fristenkonkretisierung ist aber die Zieldeklaration leer: Die Lagebeschreibung hat gezeigt, daß das derzeitige und bevorstehende Defizit an Beschäftigungschancen eine Erscheinung ist, die auch und gerade durch (allzu) stetiges Wachstum erklärt werden kann. Denn es ist in diesem Fall die starke Schwankung des endogenen Arbeitskräfteangebots, welche die Beschäftigungslücke hervorruft, solange nicht die Nachfrage nach Arbeitskräften eine parallele Unstetigkeit aufweist. Wenn also etwa von nun ab stetiges vierprozentiges Wachstum auf Dauer verfolgt wird, so ist die Folge zunehmende Unterbeschäftigung bis tief in die 80er Jahre, nämlich solange das inländische Erwerbspersonenpotential zunimmt. Darauf folgt Besserung und

schließlich — in den 90er Jahren — Vollbeschäftigung (und noch später wohl erneut Überforderung des heimischen Angebots). Eine politische Präferenz für das Vollbeschäftigungsziel ist mit einer wirtschaftspolitischen Grundlinie, die in dieser Größenordnung Verstetigung anstrebt, also nur dann vereinbar, wenn eine Frist von 15 - 20 Jahren bis zur Zielrealisierung als akzeptabel angesehen wird.

Die Frage ist also, auf welche Dauer eine faktisch erhebliche Unterbeschäftigung (darin auch: hohe Arbeitslosigkeit) gerade noch als konsistent zu erklärter Vollbeschäftigungspolitik angesehen werden kann. Wird die ganze Spanne der demographischen Welle von 15 Jahren als zu lang für attentistische Strategien angesehen, so müssen politische Anstrengungen unternommen werden, um das Wirtschaftswachstum zu „verunstetigen“ (zu „entstabilisieren“), wenn das Ziel ernstgenommen wird. Die Unstetigkeit müßte um so größer sein, je rascher das Ziel erreicht werden soll. (Die Realisierung binnen eines Jahres würde einen einmaligen Wachstumssprung von etwa 10 % erfordern; übrigens keine utopische Größenordnung, wie die Erfahrung von 1968 zeigt. Die Realisierung bis 1983 bedingt ein Wachstum von je 6 % über 4 Jahre. Entsprechend lassen sich die Wachstumserfordernisse für andere Realisierungsfristen ermitteln.) Aber auch alle angebotsorientierten Ansätze z. B. der Arbeitszeitpolitik kommen, wegen des Dimensionierungs- und wegen des Reversibilitätsaspektes, nicht ohne Fristenerörterung aus.

In der mangelnden Fristendebatte liegt demnach die *vierte Unklarheit*.

(5) Nicht eindeutig ist auch das aktuelle Krisenverlaufs-Verständnis an sich. Am leichtesten haben es hier noch die „Strukturalisten“, welche nicht nur den Konjunkturzyklus, sondern auch jede andere Verlaufsvorstellung zyklischer Provenienz (vom demographischen bis zum Innovationszyklus) zugunsten von Trendbruch-Erklärungen verwerfen. Hier gibt es dann keinen „natürlichen“ Verlauf — samt Selbstheilung —, sondern ohne tiefe politische Eingriffe in das Entscheidungsgefüge keine Erholungsaussichten, sondern nur Verschlimmerungen.

Die Mainstream-Ökonomie, deren Modelle an sich den Zyklus generieren oder zugrundelegen (wobei dieser Zyklus nur wegen der gesellschaftlichen Schäden, die er schafft und hinterläßt, nicht hingenommen werden darf), steht vor einem erheblichen Dilemma: Einmal ist — u. a. wegen der staatlichen Eingriffsmöglichkeiten und Eingriffgepflogenheiten bzw. -bereitschaften — der klassische Konjunkturzyklus nicht mehr als Regelfall zu erwarten (hierin sind sich wohl Neoklassiker, Alt- und Neukeynesianer, Monetaristen und neue Rationalisten einig), wobei die Perspektive durch die lange demographische Welle hinsicht-

lich des Beschäftigungsgrades nur noch kompliziert wird. Auch zeigt das Beharrungsvermögen der Millionenarbeitslosigkeit, daß eine auf die Beschäftigung übergreifende „Selbstheilung“ über die früher beobachtete 4 - 5-Jahresdauer eines vollen Zyklus nicht geschieht.

Andererseits sind die politischen Instrumente (Darlehens- und Zuschußpflicht des Bundes nach § 187 AFG, Art. 115 GG) so angelegt oder werden zumindest so interpretiert, als ob nur ein- bis zweijährige Rezessionseinbrüche (eine Art „Konjunkturpanne“) zu beheben wären. Die politisch wie auch unter Fachleuten so populäre Verwerfung der keynesianischen Rezeptur geht ja vor allem auf die Vorstellung zurück, daß diese nicht über längere Zeiträume hinweg angewendet werden könne. Es wird unterstellt, daß die ganze keynesianische Argumentation, das Einwirkungsmodell, nur in „Normalzyklen“ (nach dem Minimalfrist-Muster der Krise von 1966/68) gelte und daß ein erheblich defizitärer öffentlicher Haushalt in jedem Fall bereits im ersten Jahr seiner Wirkung nicht nur den Schrumpfungsprozeß der Produktion sichtbar aufhalten, sondern sogar die Arbeitslosigkeit deutlich reduzieren müsse — anderenfalls habe er als beschäftigungspolitisches Instrument „versagt“. Dabei wird eine solche Fülle von Nebenbedingungen ausgeklammert, daß man diese „Erfahrungsmaßstäbe“ wohl als reines Mißverständnis im Evaluationsbereich wirtschaftspolitischer Erörterungen ansehen muß. Im Prinzip wird wohl eine (para)-keynesianische Modellbehandlung auch für wesentlich tiefere und länger andauernde Gleichgewichtsstörungen, als sie 1967 vorlag, vertretbar sein.

Hier, im unausgereiften Verständnis von der Art des „natürlichen“ Krisenablaufs (mit seinen konjunkturellen, technologischen, demografischen und Fehlsteuerungskomponenten) liegt die *fünfte Unklarheit*.

(6) Die eigentliche Beschäftigungsfrage, bezogen auf die Arbeitslosigkeit, löst in aller Regel Finanzierungserörterungen aus. Darunter sind überwiegend solche, die gesamtfiskalisch sinnlos sind, nämlich einmal solche, die nur unter institutionsseparatistischen Hypothesen Sinn geben (z. B. wenn der Belastung eines Unterfiskus die Entlastung eines anderen entspricht) und sodann solche, die keinerlei finanzierungspolitischen Sinn haben, wenn nämlich Be- und Entlastung innerhalb desselben Budgets sich die Waage halten, wie es — cum grano salis — beim Stellenplansplitting oder bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Fall ist.

Obwohl diese Zusammenhänge inzwischen weithin bekannt sind¹⁴, wird die Finanzierungsfrage mit einer solchen Hartnäckigkeit gegen

¹⁴ Vgl. L. Reyher: Beschäftigungspolitische Alternativen zu hoher Arbeitslosigkeit — Vergleichende Kostenerwägungen zu unterschiedlichen Instru-

einen großen Teil von Instrumenten — mit Erfolg — ins Feld geführt, daß gefragt werden muß, ob in der Aufrechterhaltung vergüteter Arbeitslosigkeit eine andere wirtschafts-, finanz- oder sozialpolitische Qualität liegt als im Zielkanon der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik an sich unterstellt ist. Wenn die Verwendung gleicher öffentlicher Mittel für (humanere) Alternativrollen (Rente, Bildung, Teilzeitbeschäftigung usw.) für dieselben Personen verweigert wird, für die vergütete Arbeitslosigkeit die akute Rolle ist, so liegen in der Bewertung von Arbeitslosigkeit offenbar zusätzliche Komponenten, die politisches Verhalten beeinflussen, obwohl sie politisch nicht expliziert werden. Eine andere, aber noch unbefriedigendere Erklärung läge darin, daß nicht nur Budgetisolationismus, sondern darüber hinaus sogar die Starrheit der Auslegung und Verwaltung von Einzeltiteln inzwischen gesellschaftliche Konstanten von solcher Effektivität sind, daß sie die politische Zielverfolgung verhindern können. (Bei der Bundesanstalt für Arbeit sind nicht einmal die Ausgaben für Leistungen an Arbeitslose und die Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für die gleiche Personengruppe gegenseitig deckungsfähig.)

Auf jeden Fall liegt hier eine bedeutende, weitere, *sechste Unklarheit* politischer Willensgebung und gesellschaftswissenschaftlicher Problemdurchdringung. Es fehlt an realistischen Konzepten und Verfahren einer Budgetausgleichspolitik innerhalb und zwischen den Haushalten, die von Arbeitslosigkeit finanziell betroffen sind oder profitieren.

1.4 Vorbemerkungen zur kategorialen Diskussion der Beschäftigungspolitik

Die wirtschafts- und sozialtheoretische Bearbeitung des vorliegenden Materials an Maßnahmekatalogen im Bereich der Beschäftigungspolitik erfordert in erster Linie den Versuch einer über die ordnende Registrierung hinausreichenden theoriebezogenen Katalogisierung politischer Strategien. So kann die Grundlage für zumindest eine technokratische, instrumentelle Politikberatung gelegt werden. Bislang vorliegende Inventare beziehen sich zumeist auf eher vordergründige Ordnungsaspekte:

Globalsteuerung versus selektive Maßnahmen,
direkte versus indirekte Lenkung,
Ressortkompetenz (Wirtschafts-, Finanz-, Sozial- und Bildungspolitik),
Gestaltungskompetenz (Staat, Sozialversicherung, Tarifpartner),
Marktseite des Eingriffs (Angebot, Nachfrage),

menten der Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen 2, 1975, S. 63 ff. Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen II, S. 35 - 38.

oder gar auf eine Sortierung des Politik-Interesses nach betroffenen Gruppen, Regionen, Branchen usw.

Eine theoriebezogene Ordnung erfordert dagegen, daß der Rahmen des gegebenen theoretischen Kanons herangezogen und jedes politische Instrument nicht nur auf seine isolierte Tauglichkeit, sondern u. a. auch auf seine theoretische Verträglichkeit mit vorherrschenden Erklärungs- und Steuerungsmodellen untersucht wird, um ihm dann in diesem Rahmen Stelle und Rang zuweisen zu können (einschließlich der Kategorie der diagnostischen oder instrumentellen Innovation, der Non-Orthodoxie).

Das heißt, es interessiert in dem nachfolgenden Versuch eines Ordnungsbeitrages die Zuordnung von Lösungsvorstellungen zu

- a) Typen der Krisendiagnose und
- b) therapeutischen Zielrichtungen, Ansatzpunkten und Wirkungsvorstellungen.

Zu jedem Lösungsvorschlag gehört (explizit oder implizit) eine passende Antwort auf die Vorfrage: Worin liegt die Störung? und eine passende Antwort auf die weitere Vorfrage: wo ist der primäre Ansatzpunkt für die Therapie? Insbesondere in den zahlreichen Fällen, in denen diese Vorfragen nicht explizit beantwortet (vielleicht oft nicht einmal bewußt) sind, vermag ein theoriebezogener Ordnungsversuch die Frage nach der Schlüssigkeit zwischen Diagnosen, Wirkungsmodell und Maßnahmenvorschlag zu klären.

Es wird sich dabei herausstellen, daß den zahlreichen, kunterbunt scheinenden, instrumentellen Ansätzen, die die aktuelle Diskussion beleben, nur wenige Grunddiagnosen und Wirkungsmodelle zugrunde liegen. Weiter zeigt sich, daß hinsichtlich der Diagnose und des Modells zuweilen Identitäten für sehr verschiedenartige und ideologisch überaus kontrovers diskutierte Instrumente vorliegen. Dies deutet darauf hin, daß zielfremde (darunter auch, aber nicht nur ideologische) Nebendeutungen oder -bedeutungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente einen großen Teil aktueller Strategiedebatten beherrschen, auch dort, wo diagnostische oder wirkungsbezogene Differenzen geltend gemacht werden.

Unser Erkenntnisinteresse ist also primär ein kategoriales, und zwar im Hinblick auf die zugrundeliegenden Erklärungs- und Steuerungsphilosophien der Beschäftigungspolitik, und unsere Absicht, damit einen Beitrag zur Rationalisierung der Diskussion vorzubereiten.

2. Kategorien beschäftigungspolitischer Instrumente

Nachfolgend werden mehrere Diagnose-Therapie-Kombinationen erörtert, die anhand der Übersicht 1 überschaubar gemacht werden.

2.1 Diagnose: Fehleinschätzung — Therapie: Änderung des Darstellungskonzepts

Aus diesen Betrachtungen sind rein „kosmetische“ Ansätze zur Veränderung der (statistisch ausgewiesenen) Arbeitslosenzahl auszuklammern. Reine Zahlenmanipulation liegt dann vor, wenn durch gesetzliche (definitorische) oder statistische Änderungen eine Änderung der ausgewiesenen Indikatoren erreicht werden soll, ohne daß die zugrundeliegenden Sachverhalte geändert sind. „Kosmetik“ in diesem Sinne wäre die Beschränkung der Arbeitslosenstatistik auf Leistungsempfänger oder ein Gewichtungsverfahren (für „Zweitverdiener“ oder für teilzeitarbeitsuchende Arbeitslose) mit dem Ziel, bestimmte Gruppen von Arbeitslosen nur teilweise in die Statistik eingehen zu lassen. Die Beschäftigungslage wird durch solche Änderungen nicht beeinflußt, nur die Optik.

Dagegen liegt keine rein kosmetische Korrektur vor, wenn bestimmte Gruppen von Arbeitslosen unter gleichzeitigem Angebot von Alternativrollen (beispielsweise: Rentner) aus der Arbeitslosenstatistik herausfallen (beispielsweise: 59jährige mit Anspruch auf vorgezogenes Altersruhegeld und ohne Arbeitsbereitschaft).

Ebenfalls unter die Kategorie rein optischer Problembewältigung fallen Korrekturen an den Maßstäben für „Vollbeschäftigung“ bzw. „hohe Beschäftigung“. Soweit dabei der Indikator „registrierte Arbeitslosigkeit“ eine Rolle spielt, wird zum Beispiel immer wieder darüber diskutiert, ob dieses Ziel nicht zu verschiedenen Zeiten unterschiedliche Richtgrößen bedeuten müsse: einmal eine Anlehnung an früher erreichte Minimalgrößen der Arbeitslosigkeit, ein andermal eine großzügigere Setzung (2 %?, 3 %?). Es ist darauf aufmerksam zu machen, daß derartige Variationen der politischen Zielkonkretisierung im Hinblick auf die tatsächliche Beschäftigungslage nichts bedeuten. Während es sich im ersten Fall um kosmetische Ansätze der statistischen Optik handelt, liegen bei den letztgenannten Korrekturvorschlägen kosmetische Ansätze der normativen Optik vor.

Allen kosmetischen Korrekturansätzen liegt im Grunde eine Situationsdiagnose zugrunde, die auf das Urteil „Fehleinschätzung“ hinausläuft. Vertreter kosmetischer Reparaturen unterstellen, daß die Lage wegen statistischer oder normativer Fehleinschätzungen falsch beurteilt wird, und daß eigentlich ein Ungleichgewicht, das Therapie erforderte,

Übersicht 1: Kategorien beschäftigungspolitischer Ansätze

Diagnose	Therapie
<p>1. Fehleinschätzung: Vorhandene und erwartbare Unterauslastung des Arbeitspotentials wird durch statistische und/oder normative Beurteilungen falsch eingeschätzt.</p> <p>2. Arbeitsplatzdefizit: Mangel an technischen Möglichkeiten zur Kombination von Arbeit und Kapital, verursacht durch ein langjähriges Defizit an Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen bei anhaltender Rationalisierung. Auslastung des Kapitals voll gegeben, zumindest aber so hoch, daß produktionsstrukturelle Gründe eine höhere Auslastung behindern.</p> <p>3. Ungleichgewicht zwischen Angebot von und Nachfrage nach Jahresarbeitskriefften:</p>	<p>1. Änderung des Darstellungskonzeptes: Durch gesetzliche oder statistische Änderungen wird die ausgewiesene Arbeitslosigkeit vermindert, ohne daß die Arbeitsmarktsachverhalte sich ändern (z. B. nur Leistungsempfänger in der Arbeitslosenstatistik, Gewichtungsverfahren bei gruppenspezifischer Arbeitslosigkeit). Quantitative, qualitative oder zeitliche Verschiebung der politischen Maßstäbe für einen hohen Beschäftigungsstand.</p> <p>2. Arbeitsplatzschaffende Maßnahmen (Angebotspolitik): Direkte und indirekte Investitions- und Gewinnsubventionen, welche die private Investitionstätigkeit und -bereitschaft erhöhen sollen; Verbesserung der mittelfristigen Renditeerwartungen durch Steuer- und Abschreibungserleichterungen sowie staatliche Risikoabsicherung (Innovations-, Betriebsgründungs-, Forschungssubventionen). Alle diese Investitionssubventionen sollen das diagnostizierte Arbeitsplatzdefizit beheben. Öffentliche Investitionen stehen dagegen in deutlichem Zusammenhang mit einem Nachfragedefizit.</p> <p>3. Behebung der Unterauslastung sämtlicher Produktionsfaktoren durch Schließung der Angebots-Nachfrage-Lücke</p>

Diagnose	Therapie
<p>3.1 Spezifische Sicht: Überangebot.</p>	<p>3.1 Angebotsreduktion: Anpassung der Zahl der Arbeitskontakte an das Arbeitsplatzangebot</p> <p>3.1.1 Absolute, relative Reallohnsenkung (vor oder nach Steuern/Beiträgen) führen zur Senkung des Kräfteangebots (z. B. durch Entmutigung, Verdrängung).</p> <p>3.1.2 Angebot attraktiver Alternativrollen zur Arbeit (niedrigere Altersgrenze, längere Bildungszeiten, Babyjahr für junge Eltern, Sabbaticals); Abwanderungsförderung für Ausländer</p> <p>3.1.3 Dirigistische Arbeitsverbote, z. B. für Ausländer, Rentner, Jugendliche, Zweit- und Nebenerwerbsverhältnisse.</p>
<p>3.2 Spezifische Sicht: Unternachfrage.</p>	<p>3.2 Nachfragesteigerung nach Arbeitskräften: Anpassung der Zahl der Arbeitskontakte an die Zahl der Arbeitsanbieter</p> <p>3.2.1 Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Privater Verbrauch: Einkommenssubventionen; mehr, höhere Transfereinkommen; Senkung von Einkommens-, Verbrauchssteuern, Beiträgen b) Staatsverbrauch: Erweiterung der Haushaltslinien, der Finanzierungsspielräume; globale und selektive Ausgabenprogramme; Einstellungs- und Ausbildungsprogramme mit z. T. neuen Aufgaben c) Öffentliche Investitionen (Private Investitionen folgen einer gesamtwirtschaftlichen Nachfrageerhöhung, sind aber kein unmittelbarer Ansatzpunkt) d) Lagerbildung: Lagersubventionen e) Export (Überschuß): Direkte Subventionen, Lieferbindungen, Importrestriktionen, Außenwirtschaftspolitik. <p>3.2.2 Arbeitszeitreduktion zur Einbeziehung von mehr Arbeitswilligen in das Beschäftigungssystem (bei unverändertem Arbeitsvolumen)</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Verkürzung der Wochenarbeitszeit b) Urlaubsverlängerung, Bildungsurlaub c) Sabbaticals, Mutterschutz u. a. Langzeitpausen d) Kurzarbeit nach AFG e) Neue Teilzeitangebote

Diagnose	Therapie
<p>3. Produktivitätsdrosselung</p> <p>f) Arbeitsplatz-Teilung g) Zwillingsarbeitsplätze h) gleitende Einmündungen und Ausmündungen in das und aus dem Beschäftigungssystem</p> <p>3.2.3 Produktivitätsdrosselung bedingt bei unveränderter Endnachfrage Zusatzbedarf an Arbeitskräften</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Rationalisierungsaufstops, -auflagen, -besteuerung b) Beschäftigungsaufstagen c) Produktionsvorschriften 	<p>4. Profilanpassungen</p> <ul style="list-style-type: none"> a) bei Arbeitnehmern (Mobilität, Konzessionsbereitschaft, Fortbildung, Umschulung) b) bei Arbeitsplätzen c) Übernahme der betrieblichen Anpassungskosten durch den Staat. <p>Wenn sie als Therapie angesehen werden, liegt die Diagnose Utnachfrage und die Therapie Exportsteigerung (über Verbesserung der Kostenrelationen zum Ausland) vor. Kostenverschiebungen dieser Art unterscheiden sich prinzipiell also nicht von anderen Kostensubventionen zum Zwecke der Verbesserung der unternehmerischen Stückkostenkalkulation. „Strukturelle Arbeitslosigkeit“ oder „strukturelle Ursachen“ für die Verfehlung des Vollbeschäftigungszwecks beziehen sich auf diese Diagnose- und Therapie-Kategorie.</p>
<p>4. Profildiskrepanzen zwischen Arbeitskräften und Arbeitsplätzen</p>	

gar nicht oder bei weitem nicht in dem Umfang gegeben sei, wie es die Therapiediskussion voraussetzt.

2.2 Diagnose: Arbeitsplatzdefizit — Therapie: arbeitsplatzschaffende Maßnahmen (Angebotspolitik)

Ein Teil der Diskussion wird beherrscht von der Vorstellung, daß nicht so sehr nachfrageseitige Defizite die Unterbeschäftigung des Faktors Arbeit verursacht haben als vielmehr der Mangel an technischen Möglichkeiten zur Kombination der Faktoren Arbeit und Kapital, verursacht durch ein langjähriges Defizit an Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen bei anhaltend hohen Rationalisierungsinvestitionen. Nach dieser Vorstellung ließe sich von der Nachfrage nach Gütern und Diensten her Vollbeschäftigung sichern, jedoch mangele es an den technischen Kapazitäten, die dazu erforderlich sind. Wenn diese Auffassung zutrifft, liegt gleichzeitig Unterauslastung des Faktors Arbeit und Vollauslastung des Faktors Kapital vor. Allerdings läßt sich die Diagnose auch dann noch halten, wenn Auslastungsgrade des Faktors Kapital vorliegen, die zwar nicht Höchstauslastung bedeuten, wohl aber Annäherung an ein Ausnutzungsniveau, das nur noch aus strukturellen Gründen von der Höchstauslastung aller Kapitalressourcen abweicht und unter anderen Umständen bereits wieder Schübe von Erweiterungsinvestitionen ausgelöst hat.

Die logische Konsequenz aus dieser Diagnose ist eine Therapie, welche die Schaffung von Arbeitsplätzen im technischen Sinne bezeckt. Sie umfaßt alle diejenigen Instrumente, mit welchen die Investitionsfähigkeit und die Investitionsbereitschaft von Staat und Unternehmen direkt stimuliert werden soll. Zur Stimulierung der Investitionsfähigkeit rechnen vor allem Maßnahmen, welche den Finanzierungsspielraum der Investoren erweitern, also jede Subvention der Gewinne. Sie bewirken aber allein noch keine Investitionsmehrung. Weil der Angelpunkt bei dieser Diagnose in der Förderung der Investitionsbereitschaft gesehen wird, liegt das Augenmerk der Vertreter dieser Diagnose vor allem bei Maßnahmen, welche die Bestimmungsfaktoren der Investitionsneigung, also insbesondere die mittelfristigen Renditeerwartungen beeinflussen; mit den zwei Hauptbereichen: Mittelfristige Steuerentlastung der Unternehmen (einschließlich Verbesserung der Abschreibungsregelungen) und Übernahme von Wagnissen durch den Staat (Innovations-, Gründungs-, Forschungssubventionen).

Direkte und indirekte Investitionssubventionen bedeuten immer auch eine Gewinnsubvention. Als solche vertrügen sie sich auch mit der Diagnose Nachfragemangel und der Therapie Nachfragestützung, in diesem Fall über die Unternehmerausgaben, allerdings nur dann, wenn

auf reine Mitnehmereffekte (also keine Änderung der Investitionsneigung) spekuliert wird und demnach die Verbrauchsausgaben der Unternehmer anvisiert werden. Dies scheint uns, auch angesichts der hohen Sparquote bei den in Frage kommenden Einkommensschichten und der Unsicherheit der Inlandsverwendung zusätzlicher Einkommen, eine weithergeholt Ableitung. Wahrscheinlicher ist, daß in jedem Fall solcher Subventionen, welche die Investitionsbereitschaft zu erhöhen vermöchten, auch tatsächlich nur dieser Effekt bezweckt wird.

Dabei wäre es nicht folgerichtig, die Investitionsausgaben der Unternehmen als Steuergröße der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bei der Diagnose Nachfragermangel einsetzen zu wollen. Denn wenn diese Diagnose vertreten wird, wird gleichzeitig Unterauslastung aller, also auch der technischen, Kapazitäten unterstellt, eine Konstellation, in der Investitionen, welche die technischen Kapazitäten noch erhöhen, mit keinem Mittel ausgelöst werden können. Investitionen zur Kapazitätsausweitung folgen einer gesamtwirtschaftlichen Nachfrageerhöhung, sie sind keine von der Gesamtnachfragesituation unabhängige Nachfragekategorie, keine Endnachfrage.

Die Möglichkeit, daß durch Investitionsförderung primär Rationalisierungsinvestitionen ausgelöst werden sollen, kann ausgeschlossen werden. Niemand schlägt dies vor. Im Gegenteil: angesichts der gegebenen und erwarteten Beschäftigungslage wird ausschließlich erörtert, ob und wie gegebenenfalls Rationalisierungsinvestitionen von einer investitionsfördernden Maßnahme ausgeschlossen werden sollen.

Es verbleibt also nur ein enger, logischer Bezug zwischen der Therapie Investitionssubvention und der Diagnose Arbeitsplatzdefizit.

In zwei weiteren Ableitungen ist (globale) Investitionsförderung auch unter dem Kapazitätseffekt vertretbar, wenn und obwohl der aktuelle Bezug (global) fehlt: Einmal, wenn künftigen Kapazitätsdefiziten, die bei anhaltend geringer Investitionsneigung drohen, vorgebeugt werden soll, und zum anderen, wenn kurzfristige Terminverschiebungen oder Verstetigungen der Investitionstätigkeit bewirkt werden sollen. Ist das letztere der Zweck, werden die Maßnahmen stets eng befristet sein.

Die Förderung öffentlicher Investitionen steht dagegen in der Regel deutlich im Zusammenhang mit der Diagnose Nachfragedefizit. Allerdings sind auch Fälle (gezielter) Förderung öffentlicher Investitionen im produktiven Bereich öffentlicher Aktivität denkbar, dieser Ansatzpunkt spielt aber gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland keine explizite Rolle.

Selektive Investitionsförderungsmaßnahmen sind verschieden zu beurteilen, je nachdem, ob es sich dabei um Maßnahmen handelt, die eine effektive Erhöhung der globalen Gesamtnachfrage bewirken, oder um Maßnahmen mit bloßem Umlenkungseffekt (evtl. zugunsten arbeitsintensiver Produktionszweige — dann zählen solche Maßnahmen zu den produktivitätssenkenden Therapien).

**2.3 Diagnose: Ungleichgewicht zwischen
Angebot von und Nachfrage nach Jahresarbeitskräften —
Therapie: Behebung der Unterauslastung sämtlicher Produktionsfaktoren
durch Schließung der Angebots-Nachfrage-Lücke**

**2.3.1 Spezifische Sicht: Überangebot
Therapie: Angebotsreduktion, d. h. Anpassung der Zahl
der Arbeitskontrakte an die Zahl der angebotenen Arbeitsplätze**

Im Gegensatz zur vorigen Diagnose liegt hier die Vorstellung zugrunde, daß sämtliche Produktionsfaktoren unterausgelastet sind, möglicherweise in verschiedenem Grade, aber jedenfalls insoweit gleichartig, daß der Angelpunkt der Diskussion nicht bei der Faktorkombination, sondern bei der Schließung der Angebots-Nachfrage-Differenz liegen muß. Die spezifische Sicht „Überangebot“ sieht nicht so sehr ein Nachfragedefizit, als vielmehr einen Angebotsüberschuß an Arbeitskraft im Vordergrund. Sie stützt sich auf die Grundhaltung, daß Wachstumsraten früherer Größenordnungen (wie sie eigentlich zur Wiederherstellung von Vollbeschäftigung allein von der Nachfrageseite her erforderlich wären) aus vielen Gründen (Umwelt, Ressourcen, Nebenwirkung auf Stabilitätsziele usf., Sättigung, Innovationsdefizit) nicht mehr erreichbar oder wünschbar seien, so daß die Schließung der Lücke zwischen ansteigendem Arbeitskräftepotential und einem Produktionswachstum, das (mit etwa 4 % p. a.) gerade den Produktivitätsgewinn aufzehrt, also zusätzliche Arbeitskräfte nicht absorbieren kann, von der Angebotsseite her versucht werden muß.

Die Grundtherapie: Senkung des Angebots an Arbeitskräften kann entweder mit Hilfe neoklassischer Überlegungen oder durch das Angebot von Alternativrollen bzw. schließlich auch rein dirigistisch angestrebt werden.

(1) Neoklassische Ansätze gehen lohnwirtschaftlich vor. Reallohnsenkungen (einschl. relativer Lohnsenkungen) — erreichbar entweder über Prozesse der Nominallohnbestimmung oder über Belastungsinstitute (Steuern, Beiträge) lassen sich global und selektiv, in jedem Falle aber mit der Wirkung von Disincentives für bestimmte Gruppen von Arbeitskräften, welche gerade noch zu den gegebenen Bedingungen

ihrer Arbeitskraft anbieten (Entmutigung von Grenzarbeitskräften), vorstellen. In diese Kategorie von Diagnose und Therapie fallen Lohndämpfungsvorschläge aber nur dann, wenn sie nicht nur die Kostenseite der Löhne, sondern auch die Einkommenslage der Arbeitnehmer effektiv verändern wollen. Soweit es nur um die Kosteneffekte geht, ohne daß die Realeinkommen betroffen werden sollen, werden normalerweise Ausgleichszahlungen aus sozialpolitischen Fonds vorgeschlagen. Entmutigungseffekte können dann nicht erwartet, die Grundtherapie Angebotsreduktion nicht zugrundegelegt werden.

(2) Arbeitsanbieter können dem Arbeitsmarkt auch durch das Angebot von Alternativrollen entzogen werden. Diskutiert werden in diesem Zusammenhang insbesondere weitere Herabsetzungen der flexiblen Altersgrenze, die Verlängerung der Pflichtschulzeit, ein Mutterurlaub (inzwischen eingeführt) oder darüber hinausgehend das „Babyjahr“ für junge Eltern und längerfristige Arbeitspausen (Sabbaticals). Bei allen derartigen Diskussionen wird in aller Regel der Nachfrageaspekt in dem Sinne erörtert, daß weder kontraktive noch expansive Einkommenswirkungen mit den Rollenwechseln verbunden sein sollen; dies rechtfertigt die eindeutige Zuordnung dieser Instrumente unter die Therapie Angebotsreduktion. Auch marktwirtschaftliche Anreize zur Förderung der Heimkehr von Ausländern sollten hier eingeordnet werden.

(3) Die dritte Möglichkeit, Angebotsreduktionen zu erreichen, liegt bei dirigistischen Maßnahmen, etwa im Bereich der Ausländerbeschäftigung, der Beschäftigung von Rentnern, Zweit- und Nebenerwerbsverhältnissen, „Doppelverdienern“, Jugendlichen usf. Dirigistisch sind diese Maßnahmen dann, wenn es sich um Arbeitsverbote handelt.

2.3.2 Spezifische Sicht: Unternachfrage

Therapie: Nachfragesteigerung, d. h. Anpassung der Zahl der Arbeitskontrakte an die Zahl der Arbeitsanbieter

Natürlich liegt die Sicht „Nachfragedefizit nach Gütern und Diensten“ zugrunde, und die wichtigste Unterkategorie dieser Therapiekonzeption betrifft auch alle Maßnahmen, durch welche die Nachfrage nach volkswirtschaftlichen Produktionsleistungen und damit auch die Nachfrage nach Arbeitskräften gesteigert werden soll. Es handelt sich dann um Veränderungen der Nachfrage nach Arbeitskräften bei unbeeinflußter Produktivität (je Beschäftigten und je Arbeitsstunde) (1).

Die Nachfrage nach Arbeitskräften läßt sich aber auch unabhängig von der Produktionsnachfrage steigern: durch die Verteilung des angebotenen Volumens an Arbeitsgelegenheiten auf mehr Arbeitskräfte

bei Senkung des vom einzelnen geleisteten Arbeitsstundenaufwands. Arbeitszeitreduktionen im engeren Sinne fallen hierher. Sie bewirken (in der Sicht ihrer Befürworter) eine Anhebung des Beschäftigungsgrades, was die Zahl der Erwerbstätigen angeht, bei zwar unveränderter Stundenproduktivität, jedoch, über die spezifische Stundenleistung je Erwerbstätigen, verringter Beschäftigtenproduktivität (2).

Schließlich lassen sich Maßnahmen vorstellen, welche zur Erzielung einer höheren Nachfrage nach Arbeitskräften bei der Stundenproduktivität ansetzen (3).

Zu (1): Maßnahmen zur Steigerung der Gesamtnachfrage werden am besten nach den fünf volkswirtschaftlichen Nachfragebereichen geordnet:

Privater Verbrauch:	Einkommenssubventionen Transfereinkommenserhöhungen Einkommensteuersenkungen Beitragssenkungen Mehrwertsteuersenkungen
Staatsverbrauch:	Erweiterung der Haushaltslinien bzw. der Finanzierungsspielräume globale und selektive Ausgabenprogramme Einstellungsprogramme mit neuen Aufgaben
Investitionen:	Öffentliche Investitionen: wie vorangehend. Private Investitionen: Kein unmittelbarer Ansatzpunkt (vgl. vielmehr unter 2.2.)
Lagerbildung:	Subventionen (Schweden benutzt dieses Instrument ausgiebig)
Export: (Exportüberschuß)	Direkte Subventionen, Lieferbedingungen, Importrestriktionen und das gesamte übrige außenwirtschaftliche Instrumentarium. Wichtiger ist aber darauf hinzuweisen, daß in unserem Ordnungsversuch alle diejenigen Maßnahmen hier (nämlich bei der Diagnose: Nachfragedefizit und der Therapie: Exportsteigerung) ihren Platz finden, welche zum Ziel haben, die Stückkosten der deutschen Produktion zu dämpfen. „Kostenaspekte“ haben in der beschäftigungs-politischen Debatte nur dann einen Sinn, wenn eine Beeinträchtigung der außenwirtschaftlichen Konkurrenzsituation Hauptgegenstand der Sorge ist.

Lohndämpfungsmaßnahmen mit sozialpolitischer Kompensation für die betroffenen Einkommensbezieher sind also — im Gegensatz zu solchen ohne Kompensation, die nach 2.3.1 (1) gehören — hier einzuordnen.

All diese Maßnahmen können global oder selektiv eingesetzt werden. Maßnahmen zur globalen Nachfragesteigerung lassen sich — und dies ist faktisch inzwischen der Regelfall — beliebig mit strukturpolitischen Akzenten (Arbeitsbeschaffungsprogramme, Wachstumsvorsorgeprogramme, Infrastrukturprogramme, Regionalprogramme), gruppen-spezifischen Schwerpunkten (gestufte Förderung nach Arbeitslosengruppen in Arbeitsbeschaffungsprogrammen) und auch verteilungspolitischen Aspekten (Einkommenssteuersenkungen verschiedener Art, Kindergeld, Rentenpolitik, Bafög usw.) verbinden (Neokeynesianisch).

Es bedarf keiner Erläuterung, daß die Durchsetzung, Gestaltung und Wirkung nachfragesteigernder Maßnahmen um so schwieriger zu beurteilen ist, je mehr „Nebenzwecke“ etwa struktur- und verteilungspolitischer Art mit ihnen verknüpft werden. Diese „Nebenbedingungen“ stellen aber keine eigenen konjunkturpolitischen Kategorien oder Qualitäten her (entgegen dem öffentlichen Eindruck von der politischen Debatte). Es geht in aller Regel nicht um unterschiedliche konjunkturpolitische Diagnosen und Grundtherapien, sondern lediglich um zusätzliche Anliegen, zwischen denen die Kontroversen erörtert werden (beispielsweise um verteilungs- oder steuerreformerische Anliegen).

Zu (2): Arbeitszeitreduktionen zum Zweck der Einbeziehung von mehr Arbeitswilligen in das gegebene Beschäftigungssystem:

Verkürzung der Wochenarbeitszeit, Langzeitpausen (Sabbaticals), Urlaubsverlängerung, Kurzarbeit nach AFG, Bildungsurlaub, neue Teilzeitangebote, Arbeitsplatz-Teilung, Elternurlaub, Zwillingssarbeitsplätze, gleitende Einmündungen und Ausmündungen in das und aus dem Beschäftigungssystem usw.

Sollen sie nachfrageneutral sein, ist darauf zu achten, daß die durch die Arbeitszeiteinschränkung bei zuvor voll Beschäftigten und die durch die Entlastung der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe eingesparten Mittel in vollem Umfang für die Mehrbeschäftigung zuvor nicht oder Unterbeschäftigte zur Verfügung stehen.

In der Regel konzentriert sich die Diskussion auf Maßnahmen mit dieser Eigenschaft, daher ihre Zuordnung in diese Kategorie.

(3) Maßnahmen, welche zur Erzielung eines höheren Beschäftigungsgrades bei der Senkung der Stundenproduktivität (bzw. des Trends

dieser Produktivität) ansetzen, sind alle Eingriffe in die Prozesse, welche die Produktivitätsentwicklung (mit)bestimmen, insbesondere:

- Rationalisierungsstopps, -besteuerungen, -auflagen,
- Beschäftigungsaufgaben,
- Produktionsvorschriften (entweder hinsichtlich der Produktionsziele oder der Produktionsverfahren) (Beispiel Österreich für Staatsbetriebe).

Auch diese Maßnahmen können global oder selektiv, dirigistisch oder marktwirtschaftlich (Steuer- und Subventionsinstrumente) gestaltet werden.

Außer der Stundenproduktivität wird in der Regel auch die Beschäftigtenproduktivität betroffen (nur dann nicht, wenn Mehrstunden geleistet werden, was normalerweise dem Sinn der Maßnahmen widersprechen dürfte).

**2.4 Diagnose: Profildiskrepanzen
zwischen Arbeitskräften und Arbeitsplätzen —
Therapie: Profilanpassungen**

Mitunter wird die gleichzeitige Existenz von offenen Stellen und anderen Vakanzen einerseits und von arbeitslosen und anderen Arbeitssuchenden andererseits nicht als Ausdruck der laufenden Abwicklung von jährlich 5 - 6 Mio. Fällen von Einstellungen und Entlassungen, die es bei nahezu jedem Beschäftigungsgrad gibt, angesehen, sondern als Profildiskrepanz zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage diagnostiziert, deren Ausmaß und Fortbestehen „strukturelle“ Arbeitslosigkeit anzeigen¹⁵.

Untersuchungen zur Berufs- und Regionalstruktur der Arbeitslosen haben ergeben, daß das Ausmaß derart verstandener struktureller Arbeitslosigkeit in der Rezession 1974/75 eher niedriger zu veranschlagen war als z. B. 1967. Das Tempo des sektoralen Strukturwandels der Beschäftigung könnte künftig — wie schon bislang — eher weiter zurückgehen, die Anforderungen an die Anpassung der Arbeitskräfte an die Nachfrageverschiebungen zwischen den Sektoren nehmen tendenziell also eher ab als zu¹⁶.

Maßnahmen, durch welche mit öffentlichen Mitteln solche Profildiskrepanzen zwischen Arbeitsplätzen und Arbeitskräften überbrückt werden sollen, bedeuten in der bisherigen Argumentation eine Über-

¹⁵ Vgl. Autorengemeinschaft: Zum Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit, in: MittAB 1, 1976, S. 70 ff.

¹⁶ Ebenda.

nahme von Teilkosten der Arbeit (Anpassungskosten) von den Unternehmen auf den Staat. Wenn sie als Therapie angesehen werden, liegt die Diagnose Unternachfrage und die Therapie Exportsteigerung (über Verbesserung der Kostenrelationen zum Ausland) vor. Kostenverschiebungen dieser Art unterscheiden sich prinzipiell also nicht von anderen Kostensubventionen zum Zwecke der Verbesserung der unternehmerischen Stückkostenkalkulation. „Strukturelle Arbeitslosigkeit“ oder „strukturelle Ursachen“ für die Verfehlung des Vollbeschäftigungziels beziehen sich auf diese Diagnose- und Therapie-Kategorie.

Über diese enge Auffassung hinaus hat ein um die Begriffe „Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit“ und „Segmentarisierung der Arbeitsmärkte“ zentrierter Diskussionsstrang in letzter Zeit eine Fülle von Fragen aufgeworfen und z. T. schon empirisch beantwortet, die eine eigenständige Diagnose-Therapie-Erörterung rechtfertigen. Die Fragen können so zusammengefaßt werden¹⁷: Ist der bisherige positive Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung, der durch beträchtliche betriebliche Reserven an Personal, Produktivität und Arbeitszeit 1976 und 1977 sich zu verändern schien, gegenüber den 60er Jahren weniger eng, völlig anders oder gar entkoppelt? Wie kann in einer Situation, in der bei gegebenem Rückgang der Arbeitszeit das Wachstum den Produktivitätsgewinn übersteigt, die Beschäftigung also zunähme, der Abbau von registrierter Arbeitslosigkeit gewährleistet werden? Dies könnte z. B. nicht eintreten, wenn der Zusatzbedarf an Arbeitsleistung aus Überstunden, zusätzlichen Eintritten ins Erwerbsleben, durch Wanderarbeitnehmer oder aus der Stillen Reserve gedeckt würde. Wie weit und wie schnell schreitet die „Strukturalisierung“ — darunter ist eine Verfestigung andauernder oder sich ständig wiederholender Arbeitslosigkeit von Gruppen in bestimmten Problemsituationen zu verstehen, z. B. wenn Alter, unzureichende Qualifikation und gesundheitliche Einschränkungen zusammentreffen — von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung voran, so daß eine expansive Wirtschaftspolitik an Beschäftigungswirksamkeit verlöre? Wie kann verhindert werden, daß nach den Bedingungen des Arbeitsmarktes und/oder nach den Auffassungen der Beteiligten die Gesamtheit der Arbeitslosen allmählich in zwei Gruppen zerfällt: Die Leichtvermittelbaren und die Schwervermittelbaren? Sind die unterschiedlichen Teilarbeitsmärkte bereits so weit gegeneinander abgeschottet, daß eine induzierte oder autonome globale Zusatznachfrage nach Arbeitskräften lediglich zu Überstunden und Kräfteknappheiten auf einzelnen Teilmärkten bei unveränderter Arbeitslosigkeit auf anderen führen würde?

¹⁷ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen II, S. 19 f.

Sind die Grenzen der betrieblichen Anpassungsspielräume durch die Technologie, den Produktionsapparat und die Kostenstruktur bereits so eng gezogen, daß Anpassungen an Endnachfrageschwankungen und Strukturwandel immer mehr über die Zahl der Beschäftigten und die Arbeitsstunden laufen? Oder wird die Beschäftigung in Form stabiler Stammbelegschaften mit internen Umsetzungen und Umqualifizierungen künftig kennzeichnend für die Arbeitsmarktstrukturen sein, weil z. B. die Such-, Rekrutierungs-, Auswahl-, Einarbeitungs- und Weiterqualifizierungskosten einerseits, die Kosten der Entlassung, „Sozialauswahl“, Abfindung und Sozialpläne andererseits überproportional gestiegen sind? Nimmt die betriebliche Bindung der Arbeitnehmer durch betriebsspezifische Qualifizierungen, typische Ausbildungs- und Aufstiegswege, längerfristigere Arbeitsverträge, besondere Zugehörigkeitsgefühle usw. künftig zu? Oder ist es im Hinblick auf innerbetriebliche Qualifizierungen so, daß gerade in der Rezession die vorher üblichen Qualifizierungen und Aufstiege im Betrieb weniger werden? Welche Rolle spielen dabei steigende durchschnittliche Betriebsgrößen und die wirtschaftliche Konzentration? Sind die betrieblichen Teilarbeitsmärkte künftig derart geschlossen, daß ein großer Teil der darin befindlichen Erwerbstätigen zwar mit einem Risiko der Bindung an einen Betrieb, dafür aber mit stabilen Beschäftigungsverhältnissen versehen ist, alle Außenstehenden jedoch nicht (wieder) hineingelangen können? Welche neuen Typen von Arbeitsmärkten und Beschäftigungsverhältnissen sind für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes erkennbar¹⁸?

Von Vertretern des Segmentationsansatzes¹⁹ wird mit der Diagnose, betriebszentrierte Arbeitsmarktsegmentation beeinträchtige die unmittelbare zeitliche und sachliche Parallelität von Entwicklungen auf Güter- und Arbeitsmärkten und damit sowohl den Konjunkturablauf selbst als auch die Wirksamkeit der Globalsteuerung, eine kurzfristige und eine langfristige Therapie vorgeschlagen²⁰.

Kurzfristig soll durch Maßnahmen, welche die Betriebsbindung der Arbeitnehmer reduzieren und welche die genannten Risiken und Kosten der Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte (Lohnkostenzuschüsse, marginale Beschäftigungsprämien) vermindern, erreicht werden, daß der verengte Korridor globaler, inflationsneutraler Nachfragestimulierung

¹⁸ Vgl. die Veröffentlichungen zum IAB-ISF-Kontaktseminar 1978 Ch. Brinkmann, J. Kühl, R. Schultz-Wild, W. Sengenberger (Hrsg.): Arbeitsmarktsegmentation. Theorie und Therapie im Licht der empirischen Befunde, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 33, 1979.

¹⁹ B. Lutz: Wirtschaftliche Entwicklung, betriebliche Interessen und Arbeitsmarktsegmentation, München, Februar 1978, Vervielfältigung.

²⁰ B. Lutz: Wirtschaftliche Entwicklung, S. 78 - 83.

wieder weiter wird. Die Verminderung der Betriebsbindung wird über die Beseitigung von Rechtsnormen als möglich gesehen, die — bei aller Problematik — einer Entlassung und freiwilligem Betriebswechsel entgegenstehen.

Langfristig ist vor allem das System beruflicher Erst- und Weiterqualifizierung gefordert, das Interesse der Betriebe am Aufbau und Ausbau betriebsspezifischer Qualifikationen zu vermindern und diese soweit wie möglich transferierbar zu machen (durch eine begrenzte Anzahl von „Grundberufen mit aktueller und potentieller Polyvalenz, eine Minimierung des Anteils der Ungelernten pro Jahrgang, Weiterbildung, gleiche Qualifikationsanforderungen an Vorgesetzte wie sie ihre Untergebenen erfüllen). Die Vorbereitungs-, Implementations- und Auswirkungszeit einer bildungspolitischen Innovation der Arbeitsmarktstruktur wird dabei nicht verkannt.

Darüber hinausgehend sind noch generelle Diagnose-Therapie-Deutungsmuster entwickelt worden²¹. Sie gehen von einer groben Einteilung des Arbeitskräftepotentials in beschäftigungsstabile und instabile Gruppen aus, die in ihren Dispositionsmöglichkeiten, ob, wann, für welche Dauer, wem und wo sie ihre Arbeitskraft anbieten, beeinträchtigt sind, da sie vergangene, aktuelle oder zukünftige Reserverollen als Alternative zur Erwerbsarbeit haben oder beachten müssen (z. B. berufstätige Mütter, rückkehrwillige Ausländer, Rentenberechtigte, Beschäftigte auf verlängerten Werkbänken, in abgelegenen Zweigbetrieben, Teilzeitbeschäftigte auf unteren Rängen, Behinderte, Berufsunfähige, Ältere, Saison-, Aushilfskräfte, Heimarbeiter, Nebenerwerbslandwirte, berufsschulpflichtige Jungarbeiter und -angestellte, jüngere Arbeitnehmerinnen, die sich auf eine mögliche „Familienpause“ orientieren usw.). Als Beleg für diese These kann gelten, daß über ein Drittel aller Vermittlungen Jahr für Jahr in Beschäftigung bis zu sieben Kalendertagen führen (1978: 809 900); ferner: der Abbau der Ausländerbeschäftigung um 626 000 Personen 1973 - 1977; die 1977 erreichte Teilzeitquote von knapp 22 % der Arbeitnehmerinnen, die Ausdehnung zeitlich befristeter Arbeitsverhältnisse und der Arbeitnehmerübergang usw.

Insbesondere bei einem Angebotsmangel an Arbeitsstellen, aber auch bei „normalem“ Anpassungsbedarf an Beschäftigungsschwankungen, wird diesen Gruppen die Übernahme dieser Reserverolle als „üblich“,

²¹ Projektgruppe Arbeitsmarktpolitik / C. Offe (Hrsg.): Opfer des Arbeitsmarktes. Zur Theorie der strukturierten Arbeitslosigkeit, Neuwied und Darmstadt 1977, S. 32 ff. Zum Marginalisierungs- bzw. Aussiedlungseffekt vgl. auch D. Freiburghaus: Dynamik der Arbeitslosigkeit — Untersuchung von Umschlagprozeß und Dauerverteilung der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland 1966 - 1977, Dissertation, Berlin 1978, S. 49 ff.

verpflichtend, dauerhaft zumutbar, soziokulturell sanktioniert und teilweise finanziell abgesichert auferlegt. Für sie ist der (freiwillige?) Wechsel zwischen Erwerbsarbeit und Nicht-Erwerbstätigkeit der „Regelstatus“, der mangels geringem eigenem und gewerkschaftlichem Organisationsgrad und mangels gleichberechtigter Vertretung durch Mitwirkungsorgane bei Entlassungen vergleichsweise leicht und wiederholt „normal“ durchgesetzt wird.

Dieser Gruppierung entspricht (ursächlich oder reagierend?), die Bereitstellung und Besetzung von Arbeitsplätzen und deren Struktur. Die Gruppe verursacht nur geringe Rekrutierungs- und Entlassungskosten im weitesten Sinne, sie trifft nur auf geringe Hortungsbereitschaft, sie erlaubt preiswert rasche Reaktionen auf Produktions- und Absatzschwankungen. Die Zugehörigen stehen untereinander unter einem starken Substitutionsdruck. Ihre hohe und schnelle Arbeitsmarktumschichtung vollzieht sich im Zuge eines beträchtlichen Austauschbedarfs der Betriebe, der in mehrfachen Selektionsprozessen bei Einstellungen und Entlassungen gedeckt wird. Geringen betrieblichen Fluktuationen Kosten stehen hohe volkswirtschaftliche Verluste gegenüber.

Die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik reagiert therapeutisch auf dieses Entsprechungsverhältnis zwischen Arbeitskräfte- und Beschäftigungsstruktur mit einem Bündel aus Eingliederungs- und Ausgliederungsstrategien, die sich instrumentell und finanziell stark auf die bezeichneten Gruppen richten.

Unter die Ausgliederungspolitik fällt die Gesamtheit der staatlichen Gesetze, Einrichtungen und Maßnahmen, die mit einer Vielfalt von Bestimmungen (Anreize oder Sanktionen) regeln, wer unter welchen Bedingungen, von welchem Zeitpunkt an für welche Dauer mit welchen Statusrechten und materiellen Grundlagen außerhalb von Arbeitsverhältnissen zu existieren gezwungen oder berechtigt ist. Der „Ausnahmestatus“ von Kranken, Arbeitslosen, Rentnern, Erwerbsunfähigen usw. ist genau festgelegt. Arbeitsschutz und soziale Sicherung sorgen für die Erhaltung des Arbeitsvermögens bzw. für eine finanzielle Grundsicherung. Arbeitsverbote ergehen an Kinder, illegale Ausländer usw.

Die aktive Eingliederung von Arbeitsuchenden umfaßt alle arbeitsmarkt-, sozial- und bildungspolitischen Maßnahmen, die darauf abzielen, die Angebotsbedingungen der Arbeitskräfte so zu verändern, daß von Auflösung bedrohte Arbeitsverhältnisse erhalten bleiben bzw. sonst nicht zustandekommende doch entstehen. Folglich sind Therapien mit Anreizen für Bildung, Fortbildung und Umschulung sowie Weiterbildung, für berufliche, regionale und sektorale Mobilitätsförderung,

für Einstellung, Einarbeitung und Probebeschäftigung und für Kurzarbeit, Mehrarbeitsausgleich, die Humanisierung der Arbeit usw. verbunden. Sanktionsähnliche Maßnahmen sind Kündigungsschutzregeln, Beschäftigungspflicht und -auflagen, Höchstarbeitszeiten und Arbeitsschutz.

Angebotsseitige Sanktionen werden in der wiederholten Neufassung der Zumutbarkeitsregeln für anspruchsberechtigte Leistungsempfänger der Arbeitslosenversicherung und in erzwungenen Erweiterungen der Anpassungs- und Konzessionsbereitschaft von Arbeitsuchenden gesehen. Diese Therapievariante wird als aktuell bevorzugt bezeichnet (Offe).

Die Strategien der Ein- und Ausgliederung setzen vornehmlich bei Angebot und Nachfrage auf instabilen Teilarbeitsmärkten an. Förderungspräferenzen haben bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen Ungelehrte, Frauen, Ältere, Langfristarbeitslose, Behinderte, Teilzeitbeschäftigte usw. Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen konzentrieren sich auf die Erstqualifizierung von Un- und Angelernten, auf das Nachholen fehlender Abschlüsse, auf Arbeitslose und Frauen. Durch laufende Umschichtungen der Arbeitslosigkeit soll eine Verfestigung um einen nur noch schwer abbaubaren Kern verhindert werden. Offe²² faßt die der wiedergegebenen Diagnose zugrunde liegende Therapiekonzeption so zusammen:

„Den Mengeneffekt, mit dessen reibungsloser Durchsetzung sonst nicht gerechnet werden könnte, bewerkstelltigt die staatliche Arbeitsmarktpolitik durch Ausgliederung, d. h. durch Konzentrierung der Beschäftigungsrisiken auf die Gruppen, denen sie in Ansehung ihrer gesellschaftspolitischen Widerstandspotentiale noch am leichtesten zugemutet werden können. Der Preiseffekt, also die Senkung des durchschnittlichen Lohnsatzes bei Überangebot, bewerkstelltigt die staatliche Arbeitsmarktpolitik durch Zwangsmittel, die, sozusagen am Operationsfeld der gewerkschaftlichen Tarifpolitik vorbei, auf die Arbeitslosen einwirken und sie zur Übernahme von unattraktiven und relativ geringer entlohten Arbeitsverhältnissen nötigen. In beiden Fällen tragen die Arbeitnehmer die Kosten der Anpassung; die staatliche Arbeitsmarktpolitik spezifiziert lediglich, welche Kategorien von Arbeitnehmern welche Kosten zu welchen Anteilen übernehmen.“

Bei diesem Ansatz wird deutlich, wie der Zusammenhang von Maßnahmen der Angebotsreduktion, der Arbeitszeitverkürzung, der partiellen Beschäftigungssteigerungen und der Profilanpassungen gesehen werden kann. Insofern deutet sich hier ein Übergang zu umgreifenden

²² C. Offe: Opfer des Arbeitsmarktes, S. 59.

Kategoriesystemen an. Der Gedanke mit den Alternativrollen ist in einigen Therapievorschlägen dahin gewendet, daß allen Erwerbspersonen solche Alternativen in freier Wahl, z. B. durch Flexibilisierung des Erwerbsstatus, der Arbeitszeiten und der Subsistenzform eröffnet werden sollten, wobei entsprechende Optionen zu schützen wären.

3. Weitere Zugangsmöglichkeiten zur systematischen Erörterung von Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik

Bei der Erörterung der Segmentarisierungs- und Strukturalisierungskonzepte zeigte sich das Bestreben ihrer Verfechter, die Entstehungs- und Strukturierungsprozesse von Arbeitsangebot und -nachfrage, deren Zusammentreffen auf (Informations-)Arbeitsmärkten, die betrieblichen Aktionen (und Reaktionen), welche Arbeits- und Ausbildungsplätze einrichten, anbieten, besetzen, ändern und aufheben, und die staatliche Arbeitsmarktpolitik gemeinsam zu berücksichtigen, um so zu einer Gesamtschau von Erwerbsarbeit und Arbeitspolitik zu gelangen.

Es gibt allerdings noch immer keine befriedigende Partial- oder gar Gesamttheorie von erklärfähigen Sachverhalten, Entwicklungen und Strukturen gesellschaftlicher Arbeitsmarktrealität unter Einschluß ihrer Beeinflussungsinstanzen.

Gerade die zentralen Prozesse, die zu Beschäftigung bzw. Erwerbslosigkeit führen, und die dahinterstehenden Entscheidungen der Betriebe/Verwaltungen, die über Einrichtung, Angebot, Besetzung, Veränderung und Untergang von Arbeits- und Ausbildungsplätzen verfügen, sind noch nicht genügend geklärt. Es fehlt ebenfalls eine integrierte Theorie über die Entstehung von Arbeitskraft- und Arbeitsplatzangeboten, über die Allokation und die flexible Abstimmung ihrer Profile, über die Verteilung der Risiken und Chancen von Erwerbsarbeit einschließlich ihrer Ergebnisse und über die Stabilisierung der Beschäftigung auf hohem Stand bei ständiger Verbesserung der Beschäftigungsstruktur. Derartige Theoriegerüste erlaubten eine systematische Strategiedebatte, sie liegen aber nicht vor.

Abschließend soll daher neben den bereits erörterten Ansätzen auf weitere Zugangsmöglichkeiten zu einer Diskussion arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Strategien kurz eingegangen werden:

- (1) Eine begrifflich-kategoriale Systematisierung von Aktionsfeldern der Arbeitspolitik
- (2) Funktionalistische, systemanalytische Ansätze einschließlich Interessentableaus, Scenarien

- (3) Krisentheoretische Ansätze (hier nur der Vollständigkeit halber angeführt²³⁾)
- (4) Konzeptionelle Ansätze, die eine Gesamtpolitik für Vollbeschäftigung und berufliche Bildung vorschlagen.

Unser Darstellungsinteresse in diesem Beitrag bleibt zu zeigen, auf welchen Wegen die Strategiediskussion geführt werden könnte, und nicht, wie die Lösung der Beschäftigungsaufgabe aussehen müßte.

3.1 Systematisierung von Aktionsfeldern der Arbeitspolitik

In der Übersicht 2 sind Eingriffsstellen einer Arbeitspolitik i. w. S. systematisiert und mit dem Bestreben nach Vollständigkeit und gedanklicher Ordnung ihrer Bestandteile sowie ihrer Abfolge und Stellung zueinander aufgezeichnet. Die pragmatische und kategoriale Aufzählung gründet sich nicht auf Einzeltheorien oder Theoriegerüste. Sie abstrahiert sowohl von Diagnose-Therapie-Überlegungen als auch vom Instrumentarium, Ziel- und Mittelkatalog praktizierter Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik.

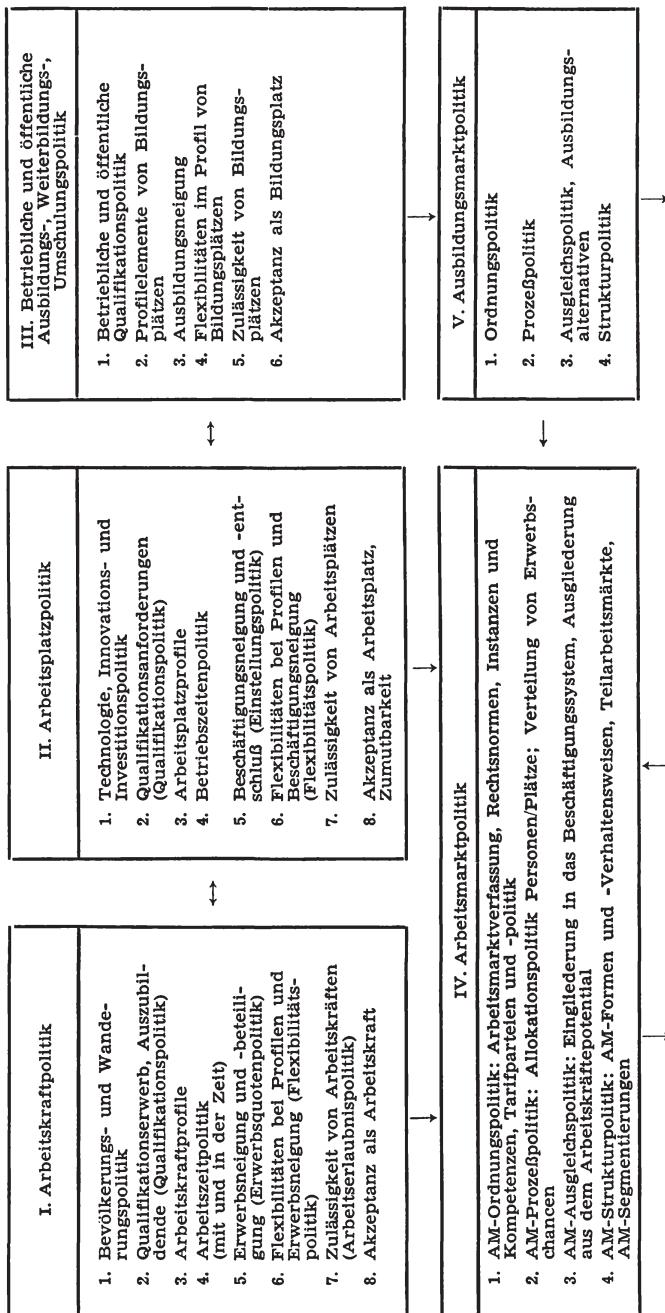
Die Systematisierung geht auf ein Bezugssystem für Ansätze einer Theorie der erwerbswirtschaftlichen und kontrahierten Arbeit²⁴ zurück. Sie erlaubt, die Komplexität des Bedingungsgefüges von Erwerbsarbeit und der zugehörigen Eingriffstellen darzustellen, indem die der Entstehung und marktmäßigen Zusammenführung von Arbeitsangebot und -nachfrage vor- und nachgelagerten Prozesse, insbesondere die betrieblichen Arbeits-, Lern- und Produktionsvorgänge einbezogen sind. Durch die Benennung der Zuständigkeiten (öffentliche Instanzen, Tarifparteien, Betriebe/Verwaltungen, Personen) und Entscheidungsträger, durch die Festlegung der Soll- und Ist-Werte der zugehörigen Steuerungsgrößen und durch die Beschreibung des Beeinflussungsablaufs könnte eine arbeitspolitische Systemanalyse weiteren Strategieerörterungen zugrundegelegt werden.

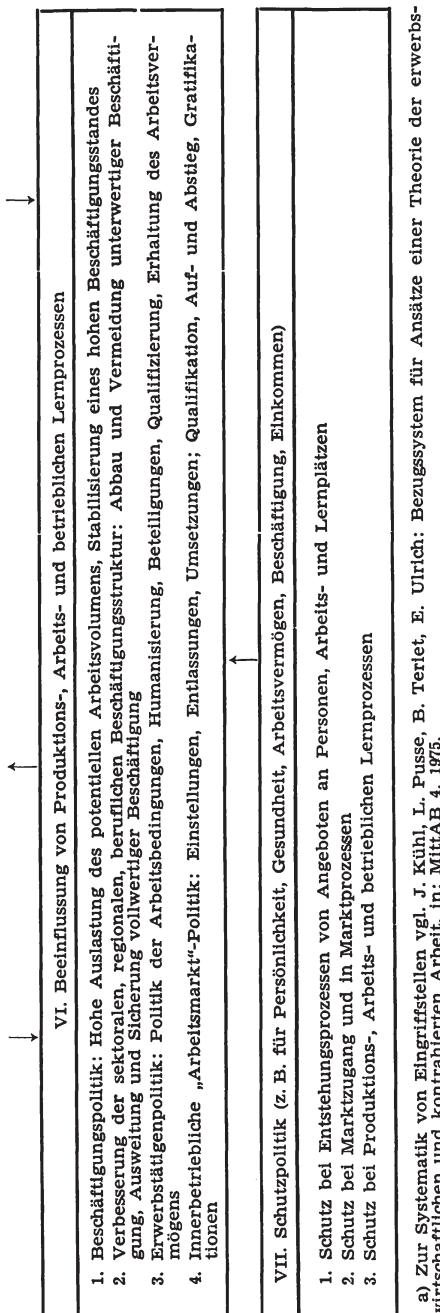
Erste Anwendungsversuche²⁵ zeigen, daß derartige Einordnungs raster geeignet sind, die Hauptaktionsbereiche und die „weißen Aktionsfelder“ praktizierter Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auszuweisen und damit Art und Zielrichtung aktueller Strategien zu ermitteln.

²³ G. Jortzig, M. Weg: Zur Diskussion von Krise und Krisenpolitik in der herrschenden ökonomischen Theorie, in: WSI-Mitteilungen 3, 1978, S. 160 ff.

²⁴ J. Kühl, L. Pusse, B. Teriet, E. Ulrich: Bezugssystem für Ansätze einer Theorie der erwerbswirtschaftlichen und kontrahierten Arbeit, in: MittAB 4, 1975, S. 287 ff.

²⁵ J. Kühl: Arbeitsmarktpolitik bei mittelfristigen Ausbildungs- und Arbeitsplatzdefiziten, in: WSI-Mitteilungen 2, 1976, S. 58 ff.

Übersicht 2: Systematisierung von Aktionsfeldern^{a)} der Arbeitspolitik



3.2 Ausblick auf weitere Ansätze

Die Aufzählung von Aktionsfeldern kann als ein System analytisch definierter Arbeitsmarktkonten einschließlich ihrer Einwirkungsmöglichkeiten verstanden werden. In diese Richtung zielen mehrere Grundlagenarbeiten²⁶, die einmal zusammengefaßt und theoretisch aufgearbeitet werden müßten. Derartige systemanalytische Ansätze lassen sich bereits mit Ergebnissen der Arbeitsmarkt-Konten-Forschung und der Arbeitskräftegesamtrechnung des IAB empirisch anfüllen.

Eine weitere Vorgehensweise setzt bei der Frage an, ob alle für Vollbeschäftigung verantwortlichen Instanzen, Betriebe und Verwaltungen und Tarifparteien ein relevantes Interesse an einem hohen, stabilen Beschäftigungsstand haben können, ob dieses Interesse gleichzeitig und gleich stark ist oder nicht. Während z. B. bei Großbetrieben das Interesse an elastischen Arbeitsmärkten für unverzügliche, preiswerte und problemlose Auswahl und Rekrutierung von Arbeitskraft vorherrschen mag, kann bei Klein-, Mittel- und Grenzbetrieben das bei hohem Beschäftigungsstand leichter erfüllte Interesse an Substanz- und Bestandserhaltung das Interesse an Rekrutierungsreserven, ungehinderter beschäftigungsmäßiger Anpassung usw. überwiegen. Hier helfen auch Segmentarisierungsargumente über das Verhältnis von stabilen Großbetrieben zu abhängigen Betrieben, welche deren Instabilitäten der Beschäftigungs-, Auftrags- und Absatzlage auffangen müssen.

Ein Ansatz für die Forschung böte sich dann in Form von Interessen-tableaus²⁷ an, in denen die Interessenslage und die zugehörigen Realisierungsstrategien z. B. nur zu der Frage offenlegen werden, ob den Interessenten weniger, unverändert hohe, eine andere, stets umgeschichtete oder gar mehr Arbeitslosigkeit nützen. Derartige Interessen-tableaus könnten auch für andere Arbeitsmarktsachverhalte und auf deren zukünftige Entwicklung angewandt werden und dann zu inter-

²⁶ Vgl. D. Mertens: Der Arbeitsmarkt als System von Angebot und Nachfrage, in: MittAB 3, 1973, S. 229 ff., G. Schmid: Steuerungssysteme des Arbeitsmarktes — Vergleich von Frankreich, Großbritannien, Schweden, DDR und Sowjetunion mit der Bundesrepublik Deutschland — Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 84, Göttingen 1975, S. 9 - 42.

Derselbe: Zur Konzeption einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: M. Bolle (Hrsg.): Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik, Opladen 1976, S. 165 bis 185.

²⁷ Vgl. die Anwendung dieses Verfahrens auf das Niveau der Ausländerbeschäftigung vor dem Anwerbestopp vom November 1973 bei J. Kühl: Die Bedeutung der ausländischen Arbeitnehmer für die Bundesrepublik Deutschland, in der Goldmann-Reihe „Soziale Probleme“, Band 4, München 1976, S. 37 - 41.

essenbezogenen „Scenarien“ verdichtet werden, die allerdings erst sinnvoll werden, wenn sie neben den kurzfristigen auch die objektiven langfristigen Interessenaspekte einbeziehen.

Schließlich könnte eine konkrete Strategiedebatte bei bereits vorliegenden Konzeptionen²⁸ für Vollbeschäftigung und berufliche Bildung ansetzen. Ausgangspunkt wären Erörterungen zu den eingangs genannten Unklarheiten. Ferner wäre das Verhältnis der Strategieteile zueinander (Zielkonflikte, komplementär, subsidiär, automatisch eingreifend usw.) zu klären. Gibt es in allen beteiligten Aktionsfeldern Planung, Steuerung und Kontrolle der Prozeßabläufe, oder ist dies nicht möglich, unerwünscht oder gar hinderlich? Wie sind Zuständigkeit, Kooperation, Regelungstyp, Dezentralisation, Partizipation aller Beteiligten usw. geregelt? Wie sehen Kosten und Kostenträgerschaft, Finanzierung und Budgetausgleich aus? Welche Implementationsprobleme haften an den Strategien? Reichen die vorhandenen Konsensbildungsinstanzen und -wege aus oder benötigen wir neue Verhandlungssysteme? Führt das heuristische Hilfsmittel einer Debatte um einen Arbeitsgesamtplan²⁹ weiter?

Die vorgeführten Zugangsmöglichkeiten zu einer Strategiedebatte sind nicht alle gleich weit entwickelt und setzen z. T. umfangreiche Vor- und Grundlagenarbeiten voraus. Allerdings dienen sie auch der Offenheit und Voraussetzungslosigkeit der Erörterung arbeitsmarktpolitischer Fragen in Öffentlichkeit, Politik und Wissenschaft.

²⁸ z. B. die folgenden Beiträge zu Vollbeschäftigungsstrategien: Prognos AG: Politische, soziale sowie wirtschaftliche Risiken und Chancen unterschiedlicher Steuerungsinstrumente zur Lösung der Probleme von Strukturkrise und längerfristiger Arbeitslosigkeit, Basel 1976 (unveröffentlichtes Gutachten).

Prognos AG: Potentielle strukturelle Ungleichgewichte zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem in der Bundesrepublik Deutschland bis 1990, Basel 1976.

DIW: Eine mittelfristige Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, in DIW-Wochenbericht 17/78 vom 13. 4. 1978; Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen II. In der Diskussion um Strategien hat die letzte Veröffentlichung eine andere Qualität, da sie eine gemeinsame Inventur zur Lagediagnose und eine abgestimmte Diskussionsgrundlage des Therapiekonzeptes von Arbeitsmarktforschung und -verwaltung sowie der die Bundesanstalt tragenden Selbstverwaltung mit Vertretern der Tarifparteien und der öffentlichen Hand darstellt.

²⁹ Vgl. den Beitrag zur Jahrestagung 1978 der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften — Verein für Socialpolitik von J. Kühl: Ein Arbeitsgesamtplan für Vollbeschäftigung binnen fünf Jahren — Erste vorläufige Überlegungen, die Veröffentlichung erfolgt im Tagungsband der o. a. Veranstaltung.

Die Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“

Eine Analyse ihrer wirtschafts- und sozialpolitischen Problematik

Von *Gerhard Kleinhenz*, Passau

Einleitung: Der aktuelle Hintergrund der Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“

Nunmehr schon vier Jahre besteht in der Bundesrepublik Deutschland Arbeitslosigkeit in einem Ausmaß, wie es nach dem Erreichen eines hohen Beschäftigungsstandes zu Beginn der sechziger Jahre — auch in der Rezession 1967/68 — nicht mehr gegeben war. Die Hoffnung auf einen zügigen und entscheidenden Abbau der Arbeitslosigkeit in Verbindung mit einer Wiederbelebung des Wachstums der Produktion hat sich in den letzten beiden Jahren nicht erfüllt. Bei realistischen Annahmen über die mittelfristig erreichbaren Wachstumsraten ist — vor allem angesichts der zahlenmäßigen Stärke der Jahrgänge, die in den nächsten Jahren ins Erwerbsleben eintreten — auch auf mittlere Sicht noch mit einer Fortdauer der Beschäftigungskrise in der Bundesrepublik zu rechnen. Mit Ausmaß und Dauer der Verletzung des Ziels, einen hohen Beschäftigungsstand zu sichern, wurde dessen Dringlichkeit in der praktischen Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik verstärkt¹. Die Arbeitsmarktprobleme wurden zum vorrangigen Gegenstand der gesamten innenpolitischen Diskussion, in der — wie schon früher in vergleichbaren Wirtschaftslagen — auch das „Recht auf Arbeit“ von verantwortlichen Politikern betont, von Wissenschaftlern empfohlen und von Gewerkschaften gefordert wird².

¹ Vgl. zu dieser Veränderung der Rangordnung wirtschaftspolitischer Ziele mit der Lage allgemein *Gérard Gäfgen*: Wissenschaftliche und ethische Methodenfragen des Zielkonflikts in der Wirtschaftspolitik. In: Wirtschaftspolitischer Zielkonflikt und katholische Soziallehre. Köln 1968, S. 9 ff., bes. S. 17. — *Herbert Giersch*: Konjunktur- und Wachstumspolitik. Allgemeine Wirtschaftspolitik. Band 2. Wiesbaden 1977. S. 194 f. — Vgl. *Horst Sammann*: Arbeitsplatzsicherung und Wettbewerbsordnung. In: Wirtschaft und Wettbewerb. Jg. 27 (1977), S. 447 ff.

² Vgl. *Helmut Schmidt*: Sicherung der Arbeitsplätze und wirtschaftliche Stabilität. In: Stimme der Arbeit. Jg. 19 (1977), S. 81 ff. — *Wolfgang Vogt*: Rede zur Wirtschafts- und Sozialpolitik vor dem CDU Grundsatzforum vom 22. - 24. 9. 1977. — Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirt-

I. Aufgabenstellung dieses Beitrages

In diesem Beitrag soll unter Berücksichtigung der rechtswissenschaftlichen Klärung grundsätzlich möglicher Ausgestaltungen eines „Rechts auf Arbeit“³ versucht werden, wenigstens in Grundzügen die wirtschaftspolitische und sozialpolitische Problematik aufzuzeigen, die sich aus der Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“ in der gegenwärtigen Wirtschaftslage der Bundesrepublik ergibt.

Erstens sollen die für die Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“ angeführten gesellschaftlichen Leitbilder, wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele und aktuellen Begründungen im Verhältnis zu grundlegenden wirtschafts- und sozialpolitischen Zielvorstellungen und Grundentscheidungen in der Bundesrepublik dargestellt werden.

Zweitens soll unter Berücksichtigung differenzierter Ausgestaltungsmöglichkeiten eines „Rechts auf Arbeit“ nach der Mitteleignung eines „Rechts auf Arbeit“ gefragt werden,

- a) grundsätzlich für die Erfüllung der in der Bundesrepublik verfolgten wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele und
- b) für eine Minderung der gegenwärtigen Arbeitsmarktprobleme und ihrer Folgeprobleme.

Drittens soll auf eine alternative wirtschafts- und sozialpolitische Konzeption zur Verwirklichung der Grundidee eines „Rechts auf Ar-

schaftlichen Entwicklung: Mehr Wachstum — Mehr Beschäftigung. Jahrestutachten 1977/78, S. 153 ff. — Vgl. Ursula Engelen-Kefer: Beschäftigungspolitik. Köln 1976, S. 276 ff. — E. Uherek, A. Zerdick, H. Schui, R. Hickel: Vorschläge zur Beendigung der Massenarbeitslosigkeit. In: Blätter für deutsche und internationale Politik. H. 5, 1977, S. 3 ff. insbes. S. 15. — Vorschläge des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung. — DGB: Anträge und Entschließungen zum 11. ordentlichen Bundeskongress in Hamburg 1978. — Arbeitsgruppe „Alternative Wirtschaftspolitik“: Memorandum-Alternativen der Wirtschaftspolitik. Köln 1978, S. 55 ff.

³ Vgl. zur Übersicht Michael Rath: Die Garantie des Rechts auf Arbeit. Mit einem Anhang von Ulrich Lohmann: Zur rechtlichen Vereinbarkeit und wirtschaftlichen Realisierbarkeit eines Rechts auf Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland. Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. H. 25. Göttingen 1974. — Vgl. auch Herbert Monjau: Recht auf Arbeit. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 8, Göttingen 1964, S. 742 ff. — Karl Dirschnied: Das soziale Grundrecht „Recht auf Arbeit“. In: Arbeit und Recht. H. 9, 1972, S. 257 ff. — Wolf-Ekkehard Hesse: Zum „Recht auf Arbeit“ als sozialpolitisches Ziel. In: Sozialpolitik. H. 4 - 5, 1976, S. 100 ff. — Franz Mestitz: Das Recht auf Arbeit — in der Sicht der Rechtswissenschaft. In: Universitas. H. 11, 1976, S. 1173 ff. — Peter Schwerdtner: Die Garantie des Rechts auf Arbeit — Ein Weg zur Knechtschaft? In: Zeitschrift für Arbeitsrecht. 8. Jg. (1977), S. 47 ff. — Dieter Reuter: Das Recht auf Arbeit — ein Prinzip des Arbeitsrechts? In: Recht der Arbeit. 31. Jg. (1978), S. 344 ff.

beit“ und auf einige, in der bisherigen Diskussion vernachlässigte, konkrete Handlungsmöglichkeiten einer aktiven Beschäftigungspolitik zur Überwindung der gegenwärtigen Arbeitsmarktprobleme eingegangen werden.

II. Leitbilder, Ziele und aktuelle Begründungen für die Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“

Die Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“ wird meist inhaltlich nicht näher bestimmt. Durch diesen Leerformelcharakter könnte gerade eine breite öffentliche Zustimmung für die Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“ gefördert werden, die von der Grundidee eines Persönlichkeitsrechtes auf Existenzsicherung und Selbstverwirklichung durch frei gewählte Teilhabe an der gesellschaftlich-arbeitsteiligen Arbeit zu „angemessenen“ Arbeits- und Entlohnungsbedingungen ausgeht. Eine solche grundlegende Zielvorstellung kann auf naturrechtliche Persönlichkeits- und Gesellschaftsleitbilder (Fichte) und auf die christliche Soziallehre zurückgeführt werden⁴. Für frühere Vertreter sozialreformatorischer sozialistischer Ideen (St. Simon, Owen, Herkner) stand die Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“ in Verbindung mit staatlicher Planung und Arbeitsorganisation und war damit ein zentraler Bestandteil eines mittleren Weges oder eines Übergangsmodells der Gesellschaftsordnung⁵. Im sozialrevolutionären sozialistischen Gedankengut ist die grundlegende Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“ auf die Ablösung der „kapitalistischen Produktionsverhältnisse“ gerichtet und gilt mit der Errichtung einer sozialistischen Gesellschaftsordnung als verwirklicht⁶.

In der Gegenwart kann die (hier noch nicht weiter konkretisierte) Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“ zunächst im Zuge einer rechtspolitischen Entwicklung gesehen werden⁷, die klassischen individuellen Freiheitsrechte, die den Staat zur Unterlassung wesentlicher Eingriffe in die Handlungsfreiheit der Individuen verpflichten, verstärkt durch *soziale Grundrechte* zu ergänzen, die den Individuen einen positiven Leistungsanspruch gegen den Staat gewähren. Im Rahmen

⁴ Vgl. Rath: Die Garantie des Rechts auf Arbeit. S. 14 ff. — Monjau: Recht auf Arbeit. S. 743. — Vgl. als Beitrag zur gegenwärtigen Diskussion um ein „Recht auf Arbeit“ auch: Oswald von Nell-Breuning: Das Recht auf Arbeit. In: Stimmen der Zeit. Bd. 196 (1978), S. 523 ff.

⁵ Vgl. Theodor Brauer: Das Recht auf Arbeit. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Bd. 6, 4. Aufl., Jena 1925, S. 1202 ff.

⁶ Vgl. Rath: Die Garantie des Rechts auf Arbeit. S. 16. — Bernd Rüthers: Arbeitsrecht und politisches System. Frankfurt/M. 1973.

⁷ Vgl. Mestitz: Das Recht auf Arbeit — in der Sicht der Rechtswissenschaft. S. 1173 ff.

sozialpolitischer Ziele kann die Wiederbelebung der Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“ dem Grunde nach als Bestandteil einer Zielsetzung der Sozialen Sicherung betrachtet werden, die nicht nur auf ein (physisches oder sozialkulturelles) Existenzminimum, sondern auf die Erhaltung des Lebensstandards unter Berücksichtigung auch immaterieller Lebenslagemeerkmale bezogen ist. Dabei wird unter Berücksichtigung der vor allem bei lang andauernder Arbeitslosigkeit zu erwartenden Folgen für das Selbstwertgefühl und das soziale Ansehen der Betroffenen das Sozialstaatsgebot (nach Art. 20 Abs. 1 GG) und die Verpflichtung des Staates zu „kultureller Daseinsvorsorge“ so interpretiert, daß über die Forderung nach Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit hinaus auch die Forderung nach einer staatlichen „Arbeitsvorsorge“ abgeleitet wird⁸. Dieser Argumentation wird jedoch nach Ansicht des Verfassers durch die Forderung und den tatsächlichen Vollzug einer aktiven, prophylaktischen Arbeitsmarktpolitik zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit auf der Grundlage des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) Rechnung getragen; eine weitergehende Forderung nach staatlicher „Arbeitsvorsorge“ ist dann unangebracht, wenn nicht auch das Subsidiaritätsprinzip als Abgrenzungsregel für individuelle und gesellschaftliche Handlungskompetenz in unserer Gesellschaftsordnung eine gegenüber der bisherigen Ausgestaltung der Sozialordnung „neue“ Bestimmung erhalten sollte.

Schließlich wird in der aktuellen Diskussion die Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“ erhoben, um angesichts der gegenwärtigen Arbeitsmarktprobleme in der Bundesrepublik

- das gesellschaftliche Problembewußtsein in bezug auf die Arbeitslosigkeit zu verstärken und die staatliche Verpflichtung zur Vollbeschäftigungspolitik möglichst verfassungsmäßig abzusichern⁹
- sowie
- durch bestimmte Möglichkeiten staatlicher „Bewirtschaftung“ der Arbeit eine gerechtere Verteilung der knappen Arbeitsplätze zu erreichen und damit zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit und insbesondere ihrer sozialen und psychischen Folgen bei den Betroffenen beizutragen¹⁰.

⁸ Vgl. Lutz Hambusch: Die Problematik des Rechts auf Arbeit. In: Arbeit und Recht. 20. Jg. (1972), S. 268 ff., S. 271. — Ulrich Lohmann: Zur rechtlichen Vereinbarkeit und wirtschaftlichen Realisierbarkeit eines Rechts auf Arbeit. Anhang zu Rath. S. 167 ff., S. 178.

⁹ Vgl. Engelen-Kefer: Beschäftigungspolitik. S. 316. — Uherek u. a.: Vorschläge zur Beendigung der Massenarbeitslosigkeit. S. 15.

¹⁰ Eine gründliche rechtswissenschaftliche Analyse dieser Fragestellung bringt Wolfgang Zöllner: Sind im Interesse einer gerechteren Verteilung der

III. Analyse der Eignung eines „Rechts auf Arbeit“ als Mittel der Wirtschafts- und Sozialpolitik

A. Ausgestaltungsmöglichkeiten eines „Rechts auf Arbeit“

Eine wissenschaftliche Analyse der Mitteleignung eines „Rechts auf Arbeit“ setzt zunächst eine nähere Bestimmung des Inhalts der Forderung voraus. Soweit überhaupt, wird die Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“ in bezug auf die verfassungsmäßige Verankerung eines Grundrechts auf Arbeit konkretisiert, wobei

- auf entsprechende Bestimmungen in den Verfassungen der Bundesländer Bayern, Berlin, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Saarland oder
- auf Art. 23, Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948 bzw.
- auf Art. 1 der von der Bundesrepublik am 26. Februar 1965 ratifizierten Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 verwiesen wird¹¹.

Von den grundsätzlichen Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen Verankerung¹² könnten eine Einrichtungsgarantie oder eine Organisationsnorm, z. B. für die Bundesanstalt für Arbeit, an sich kein inhaltliches Recht auf Arbeit begründen¹³. Auch die den Formulierungen der Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“ von Seiten der Gewerkschaften¹⁴ adäquat erscheinende Aufnahme eines Programmsatzes in das Grundgesetz (entsprechend dem Art. 163 der Weimarer Reichsverfassung vom 19. August 1919¹⁵) wäre nicht nur unter systematischen

Arbeitsplätze Begründung und Beendigung der Arbeitsverhältnisse neu zu regeln? Gutachten D für den 52. Deutschen Juristentag. In: Verhandlungen des 52. Deutschen Juristentages. Bd. I. München 1978. Vgl. auch *Willy Bierter, Ernst von Weizsäcker*: Strategien zur Überwindung der Arbeitslosigkeit. In: Zeitschrift für Sozialreform. 23. Jg. (1977), S. 325 ff.

¹¹ Vgl. *Monjau*: Recht auf Arbeit. — *Rath*: Die Garantie des Rechts auf Arbeit. S. 59 ff.

¹² Vgl. *Rath*: Die Garantie des Rechts auf Arbeit. S. 79 ff. — *Georg Brunner*: Die Problematik sozialer Grundrechte. Recht und Staat. Heft 404/405. Tübingen 1971. S. 8 ff. — *Dirschmid*: Das soziale Grundrecht „Recht auf Arbeit“. S. 261 ff. — *Mestitz*: Das Recht auf Arbeit in der Sicht der Rechtswissenschaft. S. 1173 ff.

¹³ Vgl. *Rath*: Die Garantie des Rechts auf Arbeit. S. 81 f.

¹⁴ Vgl. DGB: Anträge und Entschließungen zum 11. ordentlichen Bundeskongress in Hamburg 1978. S. 137 f. Dort wird betont, daß die Gewerkschaften mit dem Recht auf Arbeit nicht den einklagbaren Anspruch jedes einzelnen Arbeitnehmers auf einen Arbeitsplatz fordern. (S. 137.)

verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten problematisch, sondern würde auch nach offenbar überwiegender Rechtsauffassung nicht zu einer rechtlichen Verpflichtung der Staatsorgane führen oder als Grundsatz der Verfassungsauslegung verwendet werden können. Ein solcher Programmsatz über die Gewährleistung eines „Rechts auf Arbeit“ würde aber doch schon *politische Ansprüche* an und Verpflichtungen für die Staatsorgane begründen können¹⁶.

Die Einführung eines objektiv-öffentlichen „Rechts auf Arbeit“ würde zwar einen für die Staatsorgane bindenden Auftrag zur positiven Förderung der Arbeitsbedingungen darstellen (vergleichbar dem Schutz von Ehe und Familie nach Art. 6 Abs. 1 GG), der jedoch auch nur durch eine sehr weitgehende Konkretisierung in der einfachen Gesetzgebung oder durch entsprechende Ausführungsgesetze vollziehbares Recht werden würde. Als Auftrag an Gesetzgeber und Regierung bleibt ein solches objektiv-öffentliches „Recht auf Arbeit“ — vergleichbar der Verantwortung des Staates für ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht nach § 1 des Stabilitätsgesetzes — so lange nur ein relativ unverbindliches Programm, wie seine Verwirklichung faktisch, wirtschaftlich und politisch begrenzt oder mit Ungewissheit und Risiko behaftet ist. Die Bedeutung eines „Rechts auf Arbeit“ liegt auch bei diesen beiden Formen der verfassungsmäßigen Verankerung jenseits der rechtlichen Vollziehbarkeit in der Möglichkeit, *politische Ansprüche* und Verpflichtungen, z. B. in Form der Forderung nach *permanenter Priorität* für eine aktive Vollbeschäftigungspolitik¹⁷, zu begründen.

In der Regel wird in der gegenwärtigen Diskussion bei der Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“ an die verfassungsmäßige Verankerung eines *sozialen Grundrechts* gedacht, das einzelnen einen einklagbaren subjektiv-öffentlichen Rechtsanspruch auf Beschaffung eines Arbeitsplatzes gibt. Im Gegensatz zu den Grundfreiheiten und insbesondere zur Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl nach Art. 12 GG, die den Staat zur Unterlassung wesentlicher Eingriffe in die entsprechende Handlungsfreiheit der Individuen verpflichten, sind bei den sozialen, einen Leistungsanspruch vermittelnden Grundrechten auch

¹⁶ „Jeder Deutsche hat, unbeschadet seiner persönlichen Freiheit, die sittliche Pflicht, seine geistigen und körperlichen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert.“

Jedem Deutschen soll die Möglichkeit gegeben werden, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben. Soweit ihm angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, wird für seinen notwendigen Unterhalt gesorgt. Das Nähere wird durch besondere Reichsgesetze bestimmt.“

¹⁷ Vgl. Brunner: Die Problematik der sozialen Grundrechte. S. 9. — Vgl. auch Rath: Die Garantie des Rechts auf Arbeit. S. 83 ff.

¹⁷ Vgl. Engelen-Kefer: Beschäftigungspolitik. S. 276 ff. — DGB: Anträge und Entschließungen zum 11. ordentlichen Bundeskongress in Hamburg 1978.

die rechtlichen und faktischen Möglichkeiten der Durchsetzung des Anspruchs relevant¹⁸. Für die Verwirklichung eines sozialen Grundrechts auf Arbeit ergeben sich dann zunächst allgemeine Grenzen aus der „Knappheit der Anspruchsobjekte“, d. h. der überhaupt realisierbaren Arbeitsmöglichkeiten, und aus dem jeweiligen Stand der technischen, ökonomischen und sozialen Entwicklung, so daß ein justizialer Rechtsanspruch erst durch nähere konkrete Bestimmung und historische Relativierung (vermutlich in der einfachen Gesetzgebung) möglich wäre. Ohne diese Konkretisierung würde ein „Grundrecht auf Arbeit“ auch nicht über die ethisch-politisch verpflichtende Staatszielbestimmung und programmatische Ausrichtung der gesetzlichen Ausgestaltung unserer Gesellschaftsordnung durch das *Sozialstaatsgebot* nach Art. 20 Abs. 1 GG hinausgehen und insofern die Forderung eines „Rechts auf Arbeit“ überflüssig sein.

Läßt man hier dahingestellt, ob in der Gegenwart hinreichende Gründe dafür gegeben sind, die Zurückhaltung des Verfassungsgebers gegenüber einer Ausfüllung des Sozialstaatsgebots durch konkrete soziale Grundrechte aufzuheben, dann ist für die folgende wirtschafts- und sozialpolitische Analyse der Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“ die konkrete Ausgestaltung eines solchen sozialen „Grundrechts auf Arbeit“ entscheidend. Dabei kommt es vor allem

- a) auf die unmittelbare oder nur ersatzweise Geltung eines Rechtsanspruchs auf die Bereitstellung eines Arbeitsplatzes (z. B. bei langdauernder Arbeitslosigkeit),
- b) auf die Absolutheit oder Relativierung des Anspruchs in bezug auf die Arbeitsaufgabe, die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen sowie
- c) auf den Kreis der durch das „Recht auf Arbeit“ Verpflichteten (Anspruchsgegner) an¹⁹.

Die folgende Analyse braucht sich nicht an solchen Ausgestaltungsmöglichkeiten eines „Rechts auf Arbeit“ zu orientieren, die schon prima facie nicht mit unserer Rechts- und Wirtschaftsordnung zu vereinbaren sind. Ein absolutes „Recht auf Arbeit“, das weder in bezug auf die spezifische berufliche Qualifikation des Betroffenen die erwünschten Standort-, Arbeits- und Entlohnungsbedingungen eingeschränkt und zudem über den Staat hinaus mit Drittirkung auch gegenüber einzelnen Arbeitgebern ausgestattet ist, würde nicht nur — wie in der ca. 150 Jahre dauernden Diskussion über ein „Recht auf

¹⁸ Vgl. Georg Brunner: Die Problematik der sozialen Grundrechte. S. 12 ff.

¹⁹ Vgl. Lohmann: Zur rechtlichen Vereinbarkeit und wirtschaftlichen Realisierbarkeit eines Rechts auf Arbeit. S. 188 ff.

Arbeit“ oft gezeigt wurde²⁰ — mit den grundlegenden individuellen Freiheitsrechten, insbesondere der Gewerbefreiheit sowie dem Recht zur Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl und der Freizügigkeit, unvereinbar sein. Ein so ausgestaltetes „Recht auf Arbeit“ würde im Grenzfall auch nur über eine individuelle Arbeitspflicht, wie sie die Verfassungen sozialistischer Länder, z. B. der DDR, als Einheit mit dem individuellen „Recht auf Arbeit“ vorsehen, verwirklicht werden können. Letztlich könnte ein solches „Recht auf Arbeit“ (selbst auf einem eingeschränkten Anspruchsniveau) sogar die Anwendung von Arbeitszwang begründen, weil selbst die Staatsorgane in einer Zentralverwaltungswirtschaft nicht beliebig über die denkbaren Anspruchsobjekte aus einem extrempolitisch formulierten „Recht auf Arbeit“ tatsächlich verfügen können.

Die folgenden Überlegungen sind ausgerichtet auf einen weitgehend konkretisierten — nach Ansicht seines Urhebers mit dem Grundgesetz zu vereinbarenden — Vorschlag für die Ausgestaltung eines „Rechts auf Arbeit“ in der neueren Literatur von Lohmann²¹, nach dem ein „Recht auf Arbeit“ im Rahmen des „wirtschaftlich Möglichen“ zu realisieren wäre durch die Verpflichtung des Staates

- zu Vollbeschäftigungspolitik
- zur Verstärkung des Bestandsschutzes für Arbeitsverhältnisse durch ökonomische Anreize oder schließlich auch durch Entlassungsverbote,
- zu Arbeitsbeschaffung für Arbeitslose durch ökonomische Anreize (z. B. Lohnkostenzuschüsse) und durch Einstellungsverpflichtungen für längerfristig Arbeitslose (vergleichbar dem Schwerbeschädigungsgesetz) sowie
- zu einem eigenen staatlichen Arbeitsplatzangebot wertschaffender Beschäftigungsmöglichkeiten für in der Regel „einfache“ Arbeit²² zu tariflichen Entlohnungsbedingungen²³.

Auch diese Konkretisierung eines „Rechts auf Arbeit“ bleibt durch die Beschränkung auf das „wirtschaftlich Mögliche“ ein nicht justi-

²⁰ Vgl. Rath: Die Garantie des Rechts auf Arbeit. S. 24 ff.

²¹ Lohmann: Zur rechtlichen Vereinbarkeit und wirtschaftlichen Realisierbarkeit eines Rechts auf Arbeit. Insbes. S. 206 ff.

²² Mit der Forderung nach „angemessener“ Arbeit geht z. B. Engelen-Kefer darüber hinaus. Vgl. Engelen-Kefer: Beschäftigungspolitik. S. 276 ff.

²³ Vgl. zu dieser Forderung — allerdings auf spezielle Problemgruppen des Arbeitsmarktes bezogen — Bent Anderson: Work or Support. An Economic and Social Analysis of Substitute Permanent Employment. Paris 1966.
— Nels Anderson: The Right to Work. (1889) Reprint Westport 1973.

ziabler Programmsatz. Weder sind die faktischen Interdependenzen zwischen den Teilzielen für die Erhaltung des wirtschaftlichen Gleichgewichts voll bekannt und jeweils mit Sicherheit bestimmbar noch würde ein für Zwecke der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gesetzlich festgelegtes Budget insgesamt eine für die Auslegung eines subjektiv-öffentlichen „Rechts auf Arbeit“ relevante Beschränkung des „wirtschaftlich Möglichen“ darstellen; zudem bliebe auch die jeweilige Struktur der Mittelverwendung im Rahmen dieses Budgets noch offen. Von dieser rechtlichen Problematik abgesehen kann die dargestellte Konkretisierung eines „Rechts auf Arbeit“ doch als Vorschlag für eine verfassungsmäßige Verankerung einer entsprechenden Zielbestimmung und einer Maxime für den Mitteleinsatz der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik der folgenden Analyse zugrunde gelegt werden.

B. Ziel- und Ordnungskonformität eines „Rechts auf Arbeit“

Zur Vereinfachung der hier nicht in ihren vielseitigen Aspekten durchführbaren Analyse der Ziel- und Ordnungskonformität eines „Rechts auf Arbeit“ wird davon ausgegangen, daß für den Bereich der abhängigen Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland eine ausgewogen soziale und marktwirtschaftliche Ordnung kennzeichnend ist, für die das „Subsidiaritätsprinzip“ als fundamentales Gestaltungs- und Kompetenzverteilungsprinzip gelten kann. Im Anschluß an die Interpretation von Oswald von Nell-Breuning²⁴ wäre nach diesem Prinzip die Verantwortung staatlicher Organe auf notwendige Vorleistungen für die individuelle Entfaltungsfreiheit ausgerichtet und im übrigen der Selbstverantwortung der betroffenen Gruppen oder Individuen Vorrang eingeräumt, soweit nicht wiederum die ersatzweise staatliche Verantwortung für die Sicherung menschenwürdiger Existenzbedingungen eingreift. Der Verfasser vermutet, daß mit einem „Recht auf Arbeit“ in der gekennzeichneten Konkretisierung gegenüber der bisherigen Ausgestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik eine entscheidende Veränderung dieses Gestaltungsprinzips und der daraus abgeleiteten konkreten Ziele gegeben wäre. Dieser Vermutung soll hier erstens für den Bereich der Tarifautonomie der Sozialpartner und zweitens für die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen einzelnen Arbeitgebern und Arbeitnehmern nachgegangen werden.

Auf der Ebene des „Quasi-Marktes“²⁵ der Beziehungen zwischen den kollektiven Arbeitsmarktparteien ergibt sich aus der Konkretisierung

²⁴ Vgl. Oswald von Nell-Breuning: Solidarität und Subsidiarität im Raume von Sozialpolitik und Sozialreform. In: E. Boettcher (Hrsg.): Sozialpolitik und Sozialreform. Tübingen 1957. S. 213 ff., S. 221 f.

²⁵ In Analogie zu dem Begriff „pseudo-market“ bei Jan Pen: The Wage Rate under Collective Bargaining. Cambridge/Mass. 1959. S. 37.

des „Rechts auf Arbeit“ eine Möglichkeit der Inkonformität

- durch die vorgesehene Tarifentlohnung bei der ersatzweisen staatlichen Arbeitsplatzbeschaffung und
- durch die verfassungsmäßige Verankerung einer Vollbeschäftigungsgarantie.

Eine Tarifentlohnung bei ersatzweise für (längerfristig) Arbeitslose zur Verfügung gestellten Arbeitsplätzen stellt zunächst eine über die Existenzsicherung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung oder im Rahmen der Sozialhilfe hinausgehende Form staatlicher Mindestlohnbestimmung dar. Damit wäre formal eine Einschränkung der Tarifautonomie in bezug auf eine Revision der einmal erreichten Arbeits- und Lohnbedingungen gegeben. Diese Problematik kann auch nicht durch den Hinweis auf die faktisch unwahrscheinliche Zurücknahme jeweils erreichter Tarifbedingungen und auf die — in der Regel nur im konjunkturellen Aufschwung gegebene — Existenz einer „Lohn-gap“ und „Lohn-drift“ im Verhältnis von Effektivlöhnen zu Tariflöhnen ausgeräumt werden. (Wenn die Entlohnung im Rahmen der Arbeitsbeschaffung potentiell auch sinkenden Tariflöhnen folgen würde, so wäre durch diese Ausgestaltung des „Rechts auf Arbeit“ doch noch materiell eine zusätzliche Erschwernis für eine solche, möglicherweise den Tarifparteien einmal angebracht erscheinende Tarifpolitik gegeben.)

Durch die verfassungsmäßige Verpflichtung des Staates zu Vollbeschäftigungspolitik würde den Tarifpartnern die Verantwortung für die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Kollektivvereinbarungen weitgehend abgenommen. Dadurch könnte die schon bisher durch die Lohnführerschaft von Gewerkschaften florierender Industriezweige und hochindustrialisierter Regionen aufgrund gesamtwirtschaftlich formulierter und verbreiteter Anspruchsniveaus beeinträchtigte Flexibilität der kollektiven Lohnbildung vermutlich entscheidend eingeschränkt werden. Gesamtwirtschaftliche Anpassungen des realen Faktorpreisverhältnisses an veränderte Knappheitsverhältnisse der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital könnten verstärkt über die Veränderung des Preisniveaus auf Dritte abzuwälzen versucht und dadurch (im einzelnen noch nicht voll bekannte, aber) meist sozial unerwünschte Umverteilungseffekte ausgelöst werden. Die Verwirklichung eines „Rechts auf Arbeit“ mit der Verpflichtung des Staates zu konsequenter Vollbeschäftigungspolitik müßte so letztlich für die Tarifautonomie als relativ freiheitlichem Ordnungsinstrument für den Arbeitsmarkt der sozialen Marktwirtschaft eine erneute Abwägung ihrer Funktionen des Machtausgleichs zwischen den Arbeitsmarktparteien und des Arbeitnehmerschutzes einerseits mit den Funktionen der

Eröffnung beruflicher Entfaltungsfreiheit und der Wahrung anderer Ziele des Gemeinwohls andererseits erforderlich machen. Das „Recht auf Arbeit“ könnte eine Gemeinwohlbindung der Tarifautonomie und konkrete Einschränkungen (z. B. durch ein Differenzierungsgebot und ein Verbot von Effektivklauseln bzw. eine Sicherung von Mindestspielräumen für Einzelvereinbarungen) angezeigt sein lassen.

Auf der Ebene der Einzelvereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern erscheinen bei der gekennzeichneten Ausgestaltung eines „Rechts auf Arbeit“ (neben der dargestellten Einschränkung des Spielraums für eine Differenzierung der Einzelarbeitsverträge) vor allem die nicht auf ökonomischen Anreizsystemen beruhenden Beschränkungen der Unternehmen bei Entlassungen und die Einstellungsverpflichtungen als problematisch. Eine derart weitgehende Sozialbindung der Handlungsfreiheit der Arbeitgeber dürfte nach der als geltend unterstellten Interpretation des Subsidiaritätsprinzips zunächst nicht als Teil des allgemeinen Arbeitnehmerschutzes begründet werden können, d. h. nicht für „Normalarbeitnehmer“, die zwar aktuell von Arbeitslosigkeit bedroht oder betroffen sind, aber im übrigen keiner besonderen dauerhaften Einschränkung ihrer Leistungsfähigkeit unterliegen, wie z. B. Schwerbehinderte. Selbst für die gegenwärtigen Problemgruppen des Arbeitsmarktes, für ältere Arbeitnehmer, jugendliche Berufsanfänger, Frauen und gering qualifizierte Arbeitnehmer, dürften Entlassungsverbote oder für längerfristig Arbeitslose Einstellungsgebote kaum als „sozial-adäquate“ Einschränkung der individuellen Arbeitsvertragsfreiheit und der Selbstverantwortlichkeit interpretiert werden können. Lediglich für besondere Gruppen von dauerhaft in ihrer Gesundheit oder beruflichen Leistungsfähigkeit beeinträchtigten Arbeitnehmern erscheinen diese Elemente des Rechts auf Arbeit den unterstellten Zielen und Ordnungsprinzipien konform²⁶.

Eine weitere grundlegende Möglichkeit der teleologischen Analyse eines „Rechts auf Arbeit“ ergibt sich, wenn man zur Vereinfachung nur für die Arbeitnehmer in Grundzügen einen (auch nicht-wirtschaftliche Aspekte umfassenden) „Kosten-Nutzen-Vergleich“ der gegebenen Arbeitsmarktordnung ohne und mit einem „Recht auf Arbeit“ vornimmt und Wohlfahrtssteigerung für die Arbeitnehmer als Ziel der Wirtschaftspolitik bzw. Verbesserung der Lebenslage der Arbeitnehmer als Ziel der Sozialpolitik unterstellt. Der Ausgestaltung des „Rechts auf Arbeit“ und den unterschiedlichen Lebensbedingungen der Arbeitnehmer entsprechend müßte dieser „Kosten-Nutzen-Vergleich“ differenziert werden für die Arbeiter im allgemeinen, für die Beschäfti-

²⁶ Vgl. auch Anderson: Work or Support.

tigten und für die noch nicht oder vorübergehend nicht Beschäftigten (Arbeitslosen).

Bei der Betrachtung für die *Arbeitnehmer insgesamt* können als Kosten (oder Nutzenentgang) infolge der Verwirklichung des „Rechts auf Arbeit“ Wohlfahrtsverluste bzw. verminderte gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerungen und damit entsprechende Einschränkungen auch der Lohnerhöhungsspielräume vermutet werden. Ursache dieser Wohlfahrtseinbußen sind Fehlallokationen der Arbeitskräfte, die schon aufgrund des eingeschränkten Spielraumes für differenzierte Einzelarbeitsverträge, verstärkt durch die subventionierte Verhinderung von Entlassungen oder Subventionierung der Arbeitsplatzbeschaffung, vor allem aber durch Entlassungsverbote und Einstellungsgebote zu erwarten sind. Zudem bieten diese Bestandteile eines konkretisierten „Rechts auf Arbeit“ vielfältige Manipulationsmöglichkeiten und erfordern daher einen hohen Kontrollaufwand bzw. enthalten die Möglichkeit ungerechter Verteilung der Begünstigungen und Belastungen²⁷.

Für die *beschäftigte Arbeitnehmer* kann der in der Konkretisierung des „Rechts auf Arbeit“ enthaltene verstärkte Bestandsschutz der Arbeitsverhältnisse (das formal von einem „Recht auf Arbeit“ unabhängige „Recht am Arbeitsplatz“) zwar Mobilitätszwänge mindern aber auch Tendenzen zur Gewöhnung an eine „unterwertige Beschäftigung“ verstärken und damit dazu führen, daß Aufstiegs-, Einkommens- und Selbstverwirklichungschancen in der Arbeit nicht wahrgenommen werden.

Für die *nicht beschäftigte Arbeitnehmer* (für bisher noch nicht beschäftigte, neu ins Erwerbsleben eintretende, z. B. Jugendliche und Frauen, und für vorübergehend nicht beschäftigte Arbeitslose) wird der Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt erschwert und eine Tendenz zur Ausbildung eines „sekundären“, „diskriminierten“ Arbeitsmarktes der Nichtbeschäftigte begünstigt.

- Einmal erschwert die Verstärkung oder strengere Auslegung des Kündigungsschutzes aufgrund eines „Rechts auf Arbeit“ kurzfristige Anpassungen der Beschäftigung und Freisetzung und damit die laufende Umschichtung der Belegschaft.

²⁷ Vgl. Johannes Hackmann, Harald Keiter: Lohnkostenzuschüsse nach dem „Programm zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum bei Stabilität“ vom 12.12.1974 in theoretischer Sicht. In: Finanzarchiv, N.F. Bd. 34 (1975/76), S. 329 ff. — Vgl. auch Egon Görgens: Strategien zur Bekämpfung nicht konjunktureller Arbeitslosigkeit. In: O. Issing (Hrsg.): Aktuelle Probleme der Arbeitslosigkeit. Berlin 1978. S. 201 ff.

- Daneben wird bei konjunkturell steigender Nachfrage der Bedarf für eine Beschäftigungsausweitung reduziert oder werden Neueinstellungen hinausgeschoben, durch Leiharbeitnehmer substituiert und mit größerer Vorsicht vorgenommen. Dadurch dürfte sich vermutlich die Marktspaltung und die Benachteiligung der Nichtbeschäftigte verstärken, die sich schon allgemein daraus ergibt²⁸, daß eine zuverlässige Beurteilung der insgesamt geforderten Qualifikationen und Erfahrungen des Arbeitnehmers eher bei interner Rekrutierung oder bei der Einstellung eines in einem vertrauenswürdigen Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmers möglich erscheint als bei externer Rekrutierung eines bisher noch nicht Beschäftigten (z. B. eines Jugendlichen) oder eines länger nicht Beschäftigten (z. B. eines langfristig Arbeitslosen oder einer um den Wiedereintritt ins Arbeitsleben bemühten Frau).

Für die Arbeitslosen könnte sich ein weiterer Nutzenentgang mit der Einführung eines „Rechts auf Arbeit“ aus der dann auftretenden Konkurrenzsituation zu dem Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe aus der Arbeitslosenversicherung ergeben. Der Anspruch des Arbeitslosen auf Einkommenssicherung im Falle der Arbeitslosigkeit kann zwar im Rahmen einer auf alle Arbeitnehmer ausgerichteten aktiven Arbeitsmarktpolitik als nachrangig gegenüber beschäftigungs-politischer Vorsorge und individueller Berufsförderung angesehen werden. Die Bedeutung dieses Anspruchs für die Lebenslage des einzelnen Arbeitnehmers liegt jedoch gerade darin, ihn im Falle der Arbeitslosigkeit von dem Druck zur Übernahme einer bei gegebener Qualifikation nicht zumutbaren Beschäftigung zu befreien und ihn dadurch gegen sozialen, insbesondere gegen beruflichen Abstieg abzusichern. Auf der Grundlage eines „Rechts auf Arbeit“ in der oben dargestellten Konkretisierung wird gerade diese Absicherung gegen beruflichen Abstieg gefährdet, die auch in der Neufassung des Begriffs „zumutbare Beschäftigung“ im AFG²⁹ (während relativiert aber doch) erhalten geblieben ist, wenn sie auch in der jüngsten populären Diskussion der Arbeitsmarktprobleme oft leichtfertig außer acht gelassen wurde. Aus Knappheitsgründen und Gerechtigkeitserwägungen würde vermutlich keine freie Wahl zwischen dem Bezug von Arbeitslosengeld ohne Arbeitsleistung und der Übernahme eines im Extremfall staatlich geschaffenen, wertschaffenden, aber mit Arbeitsleid und -leistung verbundenen Arbeitsplatzes eingeräumt werden können. Durch das er-

²⁸ Vgl. Gerhard Kleinhenz: Verfassung und Struktur der Arbeitsmärkte in marktwirtschaftlichen Systemen. In: H. Lampert (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik. Stuttgart, New York 1979.

²⁹ Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vom 25. 6. 1969 in der Fassung des 4. Gesetzes zur Änderung des AFG vom 12. 12. 1977, § 103 Abs. 1 a.

satzweise Angebot „einfacher Arbeitsplätze“ der staatlichen Arbeitsplatzbeschaffung im Rahmen eines „Rechts auf Arbeit“ würde vielen Arbeitslosen eine „unterwertige Beschäftigung“ zugemutet werden und damit letztlich für alle Arbeitnehmer die Absicherung des erreichten (relativen) sozialen Status gefährdet.

Schließlich ist noch die Bedeutung eines „Rechts auf Arbeit“ für die Lebenslagen derjenigen Arbeitslosen zu betrachten, die im äußersten Fall aufgrund der ersatzweisen staatlichen Arbeitsplatzbeschaffung einen Arbeitsplatz und damit die Möglichkeit zu eigener Existenzsicherung wieder erhalten würden. Solche „Not-Arbeitsplätze“ müßten in der Regel (auch wenn sie sehr nahe an zumutbare Beschäftigung heranreichen könnten) „unterwertige Beschäftigung“ darstellen, da sie von vorübergehendem Charakter und damit meist ohne Aufstiegschancen wären und zudem geringere Möglichkeiten der Ausbildung anderweitig nutzbarer Qualifikationen und Erfahrungen beinhalten würden. Gerade für Problemgruppen des Arbeitsmarktes in der Gegenwart, die ungelernten Jungarbeiter und die älteren Arbeitnehmer (soweit sie noch nicht unmittelbar vor der Altersgrenze stehen), könnte mit wachsender Dauer der Beschäftigung auf einem solchen Arbeitsplatz Gewöhnung und Resignation den Anreiz zur Arbeitsplatzsuche auf dem „freien“ Arbeitsmarkt vermindern. Bei den Arbeitgebern könnte sich ein Vorurteil in bezug auf die letztlich ja oft erst im Arbeitsvollzug zutreffend einschätzbare Leistungsfähigkeit dieser Arbeitnehmergruppen verfestigen und zu einer *Stigmatisierung* führen, die die Wiedereingliederung dieser Arbeitnehmergruppen zusätzlich erschweren und damit tendenziell die Anzahl der nicht mehr frei vermittelbaren, vom „öffentlichen Arbeitsdienst“ aufzufangenden Arbeitnehmer ausweiten könnte.

Als mögliche Nutzen der Einführung eines „Rechts auf Arbeit“ in der konkretisierten Form bleiben dann einmal die finanziellen Entlastungen bei den Parafisci der Sozialversicherung, die jedoch gleichwertig zusätzliche Belastungen bei anderen staatlichen und kommunalen Haushalten darstellen, sowie die Möglichkeiten der Ausweitung der staatlichen Infrastruktur und der sozialen Dienstleistungsangebote³⁰. Auch wenn man zeigen kann, daß der Unterstützungsaufwand für einen Arbeitslosen kaum höher ist als der Aufwand für eine entsprechende Arbeitsplatzbeschaffung im öffentlichen Bereich, ist zu berücksichtigen, daß sich dabei ein Anteil öffentlicher oder öffentlich gebundener Einkommensbildung und -verwendung ergibt, für dessen

³⁰ Vgl. Bert Rürup: Plädoyer für eine expansive Personalpolitik des Staates zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung. In: H. Markmann, D. B. Simmert (Hrsg.): Krise der Wirtschaftspolitik. Köln 1978. S. 435 ff. insbes. S. 446 f.

Finanzierung sich insgesamt mittelfristig und langfristig unverkennbar enge Grenzen aus der (tatsächlichen und jeweils noch konsensfähigen) Belastbarkeit der Bürger durch Abgaben vermuten lassen.

Daneben bleibt schließlich die Möglichkeit eines „Rechts auf Arbeit“, zur Überwindung der „sozialpsychologischen“ Probleme, insbesondere bei langdauernder Arbeitslosigkeit, beizutragen, die sich in der modernen Industriegesellschaft für den einzelnen aus der weitgehenden Ausrichtung der gesellschaftlichen Bewertungen und Statuszuweisungen an der Stellung im Erwerbsleben (z. B. im Gegensatz zur Hausarbeit) und mit einer starken Abhängigkeit der Sozialbezüge vom Arbeitsleben ergeben. Von diesen für den Betroffenen und in ihren Auswirkungen auf soziale Institutionen (z. B. die Familie) und Einstellungen (z. B. Leistungsmotivation) nicht gering einzuschätzenden Gefährdungen der Lebenslage ist jedoch trotz des hohen Niveaus der Arbeitslosigkeit aufgrund der noch immer hohen Fluktuation bei den Arbeitslosen nur ein relativ geringer Teil betroffen, der allerdings mit zunehmender Dauer der Rezession angestiegen ist³¹. Auch für diese Probleme erscheinen jedoch die berufsfördernden Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik geeigneter als ein subsidiäres staatliches Angebot „einfacher Arbeit“.

C. „Recht auf Arbeit“ als Mittel zur Minderung der gegenwärtigen Arbeitsmarktprobleme?

Die nun aufzunehmende Analyse der aktuellen beschäftigungspolitischen Problematik der Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“ setzt zunächst wenigstens einige Hinweise auf die zugrundeliegende Erklärung des Zustandekommens, die Diagnose der gegenwärtigen Beschäftigungssituation und die Einschätzung der weiteren Beschäftigungsentwicklung voraus. Die Empfehlungen für und die Forderungen nach einem „Recht auf Arbeit“ finden sich überwiegend in Verbindung mit Erklärungsmustern der Arbeitsmarktkrise in der Bundesrepublik,

- die entweder die mittelfristig zu erwartende Beschäftigungsentwicklung sehr pessimistisch einschätzen und daher vor allem in der „gerechten Verteilung“ der knappen Arbeitsplätze und der Lasten der Arbeitslosigkeit (z. B. auch durch Arbeitszeitverkürzung) die Hauptaufgabe sehen³²

³¹ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik. Nürnberg 1978, S. 26. — Vgl. auch Franz Egle: Dauer, Häufigkeit und Abbau der Arbeitslosigkeit. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. 11. Jg. (1978), S. 7 ff. In dieser Zunahme der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit zeigen sich insbesondere die Vermittlungsprobleme bei längerfristig Arbeitslosen.

— oder die Beschäftigungsprobleme als Ausdruck wirtschaftssystembedingter struktureller Entwicklungen (Kapitalkonzentration, „kapitalorientiertes“ Investitionsverhalten, fortschreitende Ausrichtung auf Rationalisierungsinvestitionen auch im Dienstleistungsbereich, strukturelle Unterlegenheit der Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt und in bezug auf die Beeinflussung der wirtschaftlichen Entwicklung) verstehen und daher ein Versagen des marktwirtschaftlichen Systems einschließlich der Steuerungsmöglichkeiten seiner Wirtschafts- und Sozialpolitik konstatieren³³.

Ohne hier im Detail eine zutreffende Diagnose und Prognose für die Arbeitsmarktlage begründet darstellen zu können³⁴, soll davon ausgegangen werden, daß die — von einem gegenüber früher wohl kaum vergrößerten Anteil unechter Arbeitslosigkeitsfälle abgesehen — schwerwiegenden gegenwärtigen Beschäftigungsprobleme zwar nicht durch besonders starken Wandel der Produktions- und Beschäftigungsstruktur bedingt sind, aber dennoch strukturell³⁵ in dem doppelten Sinne sind, daß sie

- (a) als (vermutlich nicht kurzfristig vollziehbarer) Anpassungsprozeß an langfristig dauerhafte Datenänderungen für die Wirtschaft der Bundesrepublik anzusehen sind und
- (b) daß sich die Gesamtheit der Arbeitslosen deutlich in (nicht überschneidungsfreie) Problemgruppen aufgliedern läßt³⁶, die durch überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquoten und langdauernde Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sind, wie die Gruppen der jugendlichen Berufsanfänger und der ungelernten Jungarbeiter, der zu

³² Vgl. *Bierter, von Weizsäcker*: Strategien zur Überwindung der Arbeitslosigkeit.

³³ Vgl. *Uherek u. a.*: Vorschläge zur Beendigung der Massenarbeitslosigkeit. S. 3 ff. — *Udo Achten u. a.*: Recht auf Arbeit — eine politische Herausforderung. Neuwied und Darmstadt 1978, S. 108 ff.

³⁴ Vgl. hierzu das Referat zur Tagung des Vereins für Socialpolitik 1978 in Hamburg von *Harald Gerfin*: Gegenwartsprobleme der Arbeitsmarktpolitik. Ein Überblick. Ersch. demn. in: *C. Chr. v. Weizsäcker u. a. (Hrsg.)*: Staat und Wirtschaft. Vgl. auch *Görgens*: Strategien zur Bekämpfung nichtkonjunktureller Arbeitslosigkeit. — Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Gutachten vom 12. 11. 1977 zu „Aktuellen Problemen der Beschäftigungspolitik“.

³⁵ Vgl. zu dieser Diskussion nur *Heinz Dieter Hardes*: Zur Problematik struktureller Arbeitslosigkeit. Theoretische Analyse. In: *B. Külp, H.-D. Haas (Hrsg.)*: Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft. Berlin 1977. S. 73 ff.

³⁶ Vgl. nur *Hartmut Seifert*: Problemgruppen des Beschäftigungssystems und öffentliche Arbeitsmarktpolitik. In: *C. Chr. v. Weizsäcker u. a. (Hrsg.)*: Staat und Wirtschaft. Berlin 1979. S. 349 ff. — *Egle*: Dauer, Häufigkeit und Abbau der Arbeitslosigkeit.

einem großen Teil um Teilzeitarbeit bemühten Frauen, der älteren Arbeitnehmer und der Unqualifizierten.

Wenn man für das marktwirtschaftliche System und für die Anpassungsfähigkeit eines Systems von Märkten und dezentralen Entscheidungen einer Vielzahl von Unternehmern und Arbeitnehmern nicht die modelltheoretische friktionslose Anpassung ohne Zeitbedarf unterstellt, sondern aufgrund theoretischer Analyse sozialer Lernprozesse eine schrittweise Anpassung an Datenänderungen im Zeitablauf erwartet, dann kann man u. a. auch aufgrund der Erfahrungen aus der Nachkriegszeit die auch schon bei verschiedenen anderen wirtschafts- und sozialpolitischen Problemen angewandte Argumentation, die Beschäftigungsprobleme seien Ausdruck des Versagens der Marktwirtschaft, zumindest als vorschnell ansehen. Dagegen erscheint es wohl begründet zu vermuten, daß die gegenwärtigen Beschäftigungsprobleme durch eine zeitliche Kumulation der zu verarbeitenden Datenänderungen in Verbindung mit bestimmten Einschränkungen der Anpassungsfähigkeit des Marktsystems, insbesondere des Arbeitsmarktes, verursacht sind³⁷.

Die folgenden vermutlich langfristig dauerhaften Datenänderungen haben sich für die Bundesrepublik kumulativ ergeben:

- Veränderungen der Struktur der binnengesellschaftlichen Nachfrage infolge des Geburtenrückgangs und einer partiellen Sättigung bei bestimmten dauerhaften Konsumgütern.
- Erhöhung der Kosten der industriellen Produktion, vor allem der Energiekosten und der Arbeitskosten. Für die Kosten des Arbeitseinsatzes erscheint dabei vor allem relevant, daß die Tarifpolitik auf der Grundlage einer vorhergehenden inflationären Entwicklung (seit 1973) zu (gegenüber früher) geringeren allgemeinen Arbeitszeitverkürzungen und zu relativ höheren Nominallohnzuwächsen führte. Daraus ergab sich dann in einer Phase eingeschränkten Wachstumsspielraums und bei einer infolge flexibler Wechselkurse wirksamerer Geldpolitik ein Reallohniveau, bei dem (zu den gegebenen Arbeitszeiten) die Arbeitssuchenden von der Arbeitsnachfrage nicht mehr hinreichend aufgenommen wurden. Schließlich hat die Tarifpolitik zu einer überdurchschnittlichen Erhöhung der Lohnkosten gerade für die leicht durch technischen Fortschritt substituierbaren gering qualifizierten Arbeitskräfte und der Lohnkosten in strukturell schwachen Regionen geführt.

³⁷ Horst Sanmann: Arbeitsplatzsicherung und Wettbewerbsordnung. In: Wirtschaft und Wettbewerb. H. 7/8 (1977), S. 447 ff. — Vgl. auch Walter Hamm: Ursachen der strukturellen Arbeitslosigkeit. In: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung. 16. Jg. (1977), Nr. 9.

- Veränderung der Konkurrenzsituation auf den Weltmärkten sowohl durch die Veränderung der terms of trade nach Freigabe des Wechselkurses als auch durch die Entwicklung der Industrieproduktion in Niedriglohnländern.
- Ein verstärktes Umweltbewußtsein in der Gesellschaft, das zu einer Verzögerung, Erschwerung oder Belastung für manche private und öffentliche Investition und Produktion wurde (ohne daß schon eine Kompensation durch die Produktion umweltschützender Technologie und umweltfreundlicher Güter gegeben wäre)³⁸.

Die an sich schon nicht kurzfristig mögliche Anpassung des Markt- systems an diese Kumulation der Datenänderungen wurde zunächst auf dem Arbeitsmarkt dadurch erschwert,

- a) daß die zu möglichst friktionsloser Anpassung erforderliche Anzahl der Arbeitsplatzwechsel in der Bundesrepublik heute erheblich geringer sein dürfte als in den ersten beiden Jahrzehnten³⁹,
- b) daß die tatsächlichen Bedingungen der Wahrnehmung der Tarifautonomie durch die Sozialpartner zu einem „Einklink-Effekt“ für die Tariflöhne führen sowie
- c) daß zudem die allokativen Funktionsfähigkeit der Einzelarbeitsvereinbarungen durch den Schutz besonderer Arbeitnehmergruppen und insbesondere durch den gesetzlichen und einen tarifvertraglich erweiterten Kündigungsschutz (z. B. im öffentlichen Dienst oder für ältere Arbeitnehmer) eingeschränkt ist.

Daneben wurden diese Anpassungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt nicht durch eine antizyklisch erhöhte öffentliche Nachfrage erleichtert, da die öffentlichen Haushalte in der Hochkonjunktur bis an die Grenzen ihrer Verschuldungsfähigkeit ausgelastet worden waren und daher die Beschäftigungsprobleme zunächst durch rezessives Haushaltsgeschehen verstärkten und erst verspätet und möglicherweise entschieden zu wenig zur Expansion der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beigetragen haben.

Zusammenfassend ergibt sich aus diesen diagnostischen und prognostischen Überlegungen, daß die gegenwärtigen Beschäftigungsprobleme

³⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Gutachten vom 12. 11. 1977 zu „Aktuellen Problemen der Beschäftigungs- politik“. S. 15 f.

³⁹ Vgl. M. Werth, W. Stevens: Mobilität in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 9. Jg. (1976), S. 147. Für diesen Rückgang dürfte vor allem der Ausfall der Erst- und Zweitwanderungen der Heimatvertriebenen und Flüchtlinge verantwortlich sein.

zwar nicht kurzfristig zu lösen sein werden, daß aber Resignation nicht angezeigt ist und Strategien nicht vordringlich sind, die primär auf eine Verwaltung des Mangels an Arbeit und eine entsprechende Systemumwandlung ausgerichtet sind. Grundsätzlich erscheint im Gegensatz zu einer Politik der verfassungsmäßigen Verankerung eines „Rechts auf Arbeit“ mit einem (ersatzweisen) Rechtsanspruch auf Beschaffung eines Arbeitsplatzes gegen den Staat und der ausschließlich oder doch vorrangigen Reduzierung des Arbeitsangebots⁴⁰ eine Strategie der strukturell differenzierten Wachstumsförderung und Nachfrageexpansion zur Überwindung der Arbeitsmarktprobleme vorrangig erforderlich und auch erfolgversprechend⁴¹. Eine Politik der Verknappung des Arbeitsangebots erscheint (vor allem auch im Hinblick auf die Ende der 80er Jahre zu erwartende Verknappung des Arbeitsangebots aufgrund der Bevölkerungsentwicklung) sekundär und nur in Verbindung mit vermehrten Wahlmöglichkeiten für die Arbeitnehmer angebracht⁴². Die mit zunehmender Dauer der Rezession sich vermutlich verhärtende Struktur der Arbeitslosen macht zudem ergänzende Strategien erforderlich, die bestimmte Nachfragebereiche (z. B. soziale Dienste, Altbausanierung, Entwicklungshilfe, Technologieförderung)⁴³ oder bestimmte Arbeitnehmergruppen, insbesondere bei der Eingliederung oder Wiedereingliederung in das Arbeitsleben, gezielt fördern. Die gebene Wirtschafts- und Sozialordnung, vor allem das Stabilitätsgesetz

⁴⁰ Vgl. Vorschläge des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung. S. 27 ff. — *Fritz Vilmar*: Systematische Verknappung des Arbeitskraft-Angebots. In: Gewerkschaftliche Monatshefte. 28. Jg. (1977), S. 23 ff.

⁴¹ Vgl. *Sanmann*: Arbeitsplatzsicherung und Wettbewerbsordnung. — *Dieter Mertens, Lutz Reyer*: Zum Beschäftigungsproblem in den nächsten Jahren. In: Gewerkschaftliche Monatshefte. 28. Jg. (1977), S. 1 ff. — Vgl. zur theoretischen Auseinandersetzung über die zutreffenden Diagnosen und die entsprechenden Strategien auch die in Fußnote 34 angegebene Literatur.

⁴² Als deutlich *nachrangig* werden diese Strategien auch von der Bundesanstalt für Arbeit eingestuft. Vgl. Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik. S. 97 ff. — Vgl. zur Diskussion um die Eignung einer Arbeitszeitverkürzung als Auswahl auch: *Hans Adam, Bernd Buchheit*: Reduktion der Arbeitslosigkeit durch Arbeitszeitverkürzung. In: Beilage 11/1977 zur Wochenzeitung „Das Parlament“. S. 3 ff. — *Alfred E. Ott*: Arbeitszeitverkürzung — Ein Mittel gegen Arbeitslosigkeit? In: Der Arbeitgeber. Jg. 30 (1978), S. 171 ff. — *Hartmut Seiffert*: Zur Kontroverse um die Arbeitszeitverkürzung. In: WSI-Mitteilungen. Jg. 30 (1977), S. 247 ff. — *Jürgen Kromphardt*: Nachfragebelebung und Arbeitszeitverkürzung statt Lohnzurückhaltung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. (Schwerpunkttheft: „Löhne und Beschäftigung.“) Jg. 11 (1978), S. 319 ff. — Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft; Gutachten vom 12. 11. 1977 zu „Aktuellen Problemen der Beschäftigungspolitik“. S. 27 ff.

⁴³ Vgl. Prognos AG: „Die Bundesrepublik Deutschland 1980, 1985, 1990“ Prognos-Report Nr. 7, Basel 1976. Sowie: „Potentielle strukturelle Ungleichgewichte zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1990“, Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft, Basel, August 1976.

und das Arbeitsförderungsgesetz, bieten für die erforderliche Wirtschafts- und Sozialpolitik geeignete, nur der Ausschöpfung bedürftige Rechtsgrundlagen⁴⁴.

IV. Alternative Handlungsmöglichkeiten zu einem „Recht auf Arbeit“

Die vorhergehenden analytischen Überlegungen zu den gegenwärtigen Beschäftigungsproblemen in der Bundesrepublik dürfen gezeigt haben, daß die aktuellen Begründungen für die Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“ wohl nicht hinreichend sind und daß von den dieser Forderung gemeinsamen Grundzielen aus nur die Problematik der sozialen und psychischen Gefahren der Arbeitslosigkeit für langfristig Arbeitslose als das Risiko eines Verzichts auf das „Recht auf Arbeit“ bei dem gegebenen Stand der Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik und der Sozialen Sicherung bestehen bleibt. Abschließend soll auf einige in der bisherigen Diskussion über Möglichkeiten zur Minderung der Arbeitslosigkeit und ihrer Folgeerscheinungen noch relativ wenig beachtete Handlungsmöglichkeiten eingegangen werden, von deren Einsatz man mittelfristig eher einen Beitrag zur Verwirklichung der Grundidee eines „Rechts auf Arbeit erwarten kann, jedem die Möglichkeit der Existenzsicherung und Selbstverwirklichung durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen zu ermöglichen. Mit diesen Handlungsmöglichkeiten dürfte auch eine Minderung der Zahl der von langdauernder Arbeitslosigkeit Betroffenen und der Gefährdung ihrer Lebenslagen erreichbar sein.

Im Gegensatz zu einer Politik der Einräumung eines letztlich zur Bereitstellung eines Arbeitsplatzes führenden Rechtsanspruchs, die jeweils Nichtverpflichtete sowie Betroffene zur Unterlassung von Eigeninitiative und zu Untätigkeit veranlassen könnte, sollten solche Handlungsmöglichkeiten primär darauf ausgerichtet sein, durch die Entwicklung und Ausschöpfung von Alternativen, durch die Ausweitung der Wahrmöglichkeiten bei der Arbeit und durch flexible Chancenwahrnehmung das „Grundrecht eines jeden auf Arbeit“ zu verwirklichen. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Anpassung an die oben dargestellten veränderten Daten auch neue gesellschaftliche Problemlösungen jenseits der Marktanpassung erfordern, die als soziale Lern-

⁴⁴ Dies zeigen in deutlicher Form die Überlegungen II der Bundesanstalt für Arbeit. Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik. Bes. S. 50 ff., wo auch die im folgenden vorgeschlagenen Handlungsmöglichkeiten teilweise angesprochen und gründlicher ausgeführt sind. Vgl. zum folgenden auch Christine Föppl: Die Vollbeschäftigteformel. Frankfurt/M. 1978. — Mertens, Reyer: Zum Beschäftigungsproblem in den nächsten Jahren. S. 5 ff.

prozesse (Initiativen und deren soziale Diffusion) erst allmählich ausgebildet werden können⁴⁵. Im Anschluß an Albert O. Hirschman beruhen diese Mittelüberlegungen zudem auf der Vorstellung, daß die wirtschaftenden Organisationen und Individuen normalerweise nicht voll effizient handeln (wie es die ökonomische Theorie in der Regel unterstellt), sondern aufgrund der Schläffheit der Organisationen und der Gewohnheiten der Individuen in besonderen Situationen aus einer „gegebenen“ Kapazität immer noch *Reserven mobilisieren* können⁴⁶. Die bisher betriebene Arbeitsmarktpolitik bedürfte dann einer Ergänzung vor allem durch Handlungsmöglichkeiten, die vorwiegend über „moral suasion“, Informationspolitik, sozialorganisatorische und sozial-pädagogische Maßnahmen für die Träger der Politik zu erschließen sind und die eine weitgehende Unterstützung der moralischen und sozialkulturellen Institutionen voraussetzen.

Die Ansatzpunkte dieser Handlungsmöglichkeiten können vor allem gefunden werden

- im Bereich der Bildung, Verstärkung und gesellschaftlichen Ausbreitung eines Problembewußtseins in bezug auf die individuelle und gesamtgesellschaftliche Bedeutung der Arbeitslosigkeit, um latente Arbeitsplatzreserven und insbesondere Ausbildungsplatzreserven zu mobilisieren;
- im Bereich der Implementation, der möglichst vollständigen Ausschöpfung und intensiven Inanspruchnahme insbesondere der gegebenen Möglichkeiten nach dem Arbeitsförderungsgesetz sowohl von Seiten der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer;
- im Bereich der Entwicklung und Verstärkung der Motivation und Anstrengung der von Arbeitslosigkeit Betroffenen zur Eigeninitiative bei der Beschäftigungssuche und zur flexiblen Nutzung von Chancen.

Darüber hinaus könnten im einzelnen auch die folgenden, noch einer gründlichen Diskussion bedürftigen Komplexe von Handlungsmöglichkeiten — wenn auch ebenfalls nur mittelfristig — erfolgversprechend sein:

⁴⁵ Vgl. E. Katz, P. F. Lazarsfeld: Personal Influence. The Part Played by People in the Flow of Mass Communications. Glencoe/Ill. 1955. — Amitai Etzioni: The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes. New York 1968.

⁴⁶ Vgl. Albert O. Hirschmann: Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten. Tübingen 1974.

1. Neben einem stärkeren Beitrag zur Nachfrageexpansion könnten die öffentlichen Haushalte, insbesondere kommunale Einrichtungen, sowie die privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter (Kirchen, Wohlfahrtsverbände, gemeinnützige und private Anstaltshaushalte) direkt vor allem Ausbildungs- aber auch Arbeitsplatzreserven erschließen.
2. In allen (privaten und öffentlichen) Wirtschaftsbereichen könnten verstärkt Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten entwickelt werden, um einerseits die Nachfrage von Frauen nach Teilzeitbeschäftigung zu befriedigen und um andererseits durch erhöhte Wahlmöglichkeiten in bezug auf die Arbeitszeit eine zusätzliche Entlastung des Arbeitsmarktes zu ermöglichen, wenn z. B. in Haushalten mit zwei voll erwerbstätigen Personen von beiden eine Teilzeitbeschäftigung gewählt wird. Entsprechend könnte durch eine Tarifpolitik gruppenspezifisch differenzierter Arbeitszeitverkürzung (z. B. bei besonders belastenden Arbeitsplätzen, bei Schichtarbeit oder für ältere Arbeitnehmer) eine für die Qualität der Arbeit bedeutsame Verringerung des Arbeitsangebots erreicht werden. Schließlich könnten im Rahmen der Tarifauseinandersetzungen sowie durch die Initiative einzelner Arbeitgeber die Möglichkeiten einer Verbesserung der Arbeitsplatz- und Arbeitsumweltqualität⁴⁷ verstärkt auch da wahrgenommen werden, wo eine Konkurrenzbeziehung zwischen der „Humanisierung der Arbeitswelt“ und der Arbeitsproduktivität vermutet wird. Die Wahrnehmung dieser Möglichkeiten würde den vermuteten Interessen vieler Arbeitnehmer entgegenkommen, insoweit zusätzliche Freiheitsgrade (für die Tarifparteien und) für die Arbeitnehmer eröffnen und im Maße ihrer Inanspruchnahme auch zu einer Verknappung des Arbeitsangebots führen.
3. Der freiwillige Arbeitsplatzwechsel könnte zunächst innerbetrieblich und durch entsprechende Verfahren der Transparenzverbesserung und der Mobilitätsförderung unterstützt auch innerhalb der einer Kammer oder einem Industrieverband angehörenden Unternehmen (oder im Gesamtbereich einer Behörde bzw. eines öffentlichen Arbeitgebers) forciert werden. Dadurch könnte zur Beseitigung struktureller Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt beigetragen werden, indem qualifizierten, „unterwertig beschäftigten“ Arbeitskräften entsprechende Stellen angeboten und im Falle der Annahme die Einstellung von geringer qualifizierten Arbeitslosen ermöglicht würde. Für die Durchführung einer solchen Politik dürften ebenso wie für die Tarifpolitik zur Absicherung rationalisie-

⁴⁷ Vgl. nur Gerhard Kleinhenz: „Qualität der Arbeit“ als Ziel der Sozialpolitik. In: H. Lampert (Hrsg.): Neue Dimensionen der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin 1975. S. 29 ff.

rungsgefährdeter Arbeitsplätze⁴⁸ neue Formen einer verstärkt kooperativ orientierten Tarifpolitik und einer zwischen den Tarifparteien, den Arbeitsämtern und den Unternehmen koordinierten überbetrieblichen Arbeitskräftepolitik erforderlich sein („Arbeitsmarktkonferenzen“).

4. Durch die verbreitete Einrichtung von Einarbeitungsgruppen könnten Unqualifizierten gegebenenfalls formale Qualifikationsmöglichkeiten aufgrund von Erfahrung vermittelt und Beschäftigungschancen eröffnet werden, deren Einstellungschancen als Arbeitslose sonst sehr gering wären. Zudem könnten durch solche Einarbeitungsgruppen die mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit bedeutsamer werdenden Wiedereingliederungsprobleme infolge einer Stigmatisierung der Betroffenen gemindert werden.
5. Die Möglichkeiten der Gründung selbständiger Existenzen, z. B. für Angehörige von handwerklichen und gewerblichen Berufen sowie für Hochschulabgänger der Ingenieurwissenschaften, der WiSo-Fachrichtungen und der Lehrämter könnten durch Verbände, Genossenschaften, Gewerkschaften, Arbeitsbehörden und regionale Wirtschaftsämter gefördert und unterstützt werden.
6. Für eine tarifvertraglich, steuerlich und sozialversicherungsrechtlich geregelte, weitgehend teilbare Beschäftigung für gering qualifizierte (und nur sehr bedingt qualifizierbare) Arbeitnehmer und „geschützte“ Arbeitnehmergruppen könnten die Haushalte verstärkt geöffnet werden⁴⁹.
7. Einem Grundgedanken der Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“ entsprechend könnte eine Wahlmöglichkeit für langfristig Arbeitslose geschaffen werden, (soweit die Voraussetzungen für berufliche Bildungsmaßnahmen nicht gegeben sind) vorübergehend auch „unterwertige“ Beschäftigung, z. B. im Bereich der sozialen Dienste, anzunehmen und weiterhin der Arbeitsvermittlung zur Verfügung zu stehen, wodurch sich der Anspruch auf Arbeitsloseneinkommen nach der Höhe und der Bezugsdauer verbessern könnte.

⁴⁸ Vgl. hierzu auch den Beitrag von *Viola von Bethusy-Huc* in diesem Band.

⁴⁹ Die hier angesprochenen Möglichkeiten mögen zwar unter Verweis auf den „Arbeitsdienst“ der nationalsozialistischen Zeit als „Scheinalternativen“ zu einem Recht auf Arbeit abgewertet werden (vgl. *Udo Achten: Scheinalternativen zum Recht auf Arbeit*. In: *Ders. u. a.: Recht auf Arbeit — eine politische Herausforderung*. S. 45 ff.), wenn man sie aber nicht als generelles Mittel versteht, dürfte man ihre sozialpolitische Bedeutung nicht leugnen können.

Arbeitsplatzsicherung als ein „neues“ Thema in der Tarifauseinandersetzung

Von *Viola Gräfin von Bethusy-Huc*, Münster

I. Zur Geschichte der gewerkschaftlichen Schutzpolitik

Der ständige technische und organisatorische Fortschritt einerseits und die wirtschaftliche Stagnation andererseits haben zu einer erheblichen strukturellen Arbeitslosigkeit geführt, weil die durch den technischen Fortschritt freigesetzten Arbeitskräfte¹ nicht mehr — wie noch bis in den 60er Jahren — weitgehend in anderen Bereichen der Wirtschaft beschäftigt werden können².

Allerdings ist das Problem keineswegs neu. Bereits in den 50er Jahren wurden in den USA eine ganze Reihe von Tarifverträgen mit mehr oder weniger exzessiven Rationalisierungsschutzabkommen vereinbart^{3,4}. Etwa zur gleichen Zeit wurde ein Kongressausschuß⁵ zur Untersuchung der Auswirkungen der Automatisierung auf die Wirtschaft eingesetzt. Dies zeigt, welche Bedeutung dem Thema „Arbeitsplatzsicherung in der Tarifauseinandersetzung“ seitens der Amerikaner bereits damals beigemessen wurde. Dieses Problem ist in der Bundesrepublik Deutschland erst in allerjüngster Zeit in das öffentliche Bewußtsein gerückt, als anlässlich der Lohnrunde 1978 sowohl in der Metall- als auch in der Druckindustrie umfangreiche Rationalisierungs-

¹ Zum Begriff der Freisetzung siehe z. B. „Freisetzung von Arbeitskräften durch Steigerung der Arbeitsproduktivität“, in: Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Erlangen 1970, Nr. 19, S. 2.

² Hier wird die Unterscheidung zwischen Umsetzen im eigenen Betrieb und Einstellung in andere Unternehmungen nicht weiter verfolgt.

³ Das bekannteste Beispiel ist die vielzitierte Vereinbarung zwischen den Eisenbahngesellschaften und den Eisenbahnergewerkschaften über die Besetzung des Führerstandes in Diesel- und E-Loks mit einem zweiten Mann an Stelle des Heizers.

⁴ Vgl. zu den Tarifverträgen in den USA: Deutsches Industrieinstitut: Auswirkungen der Automation auf das Tarifvertragswesen in USA. Zusammengestellt von Hildegard Waschke (Maschinenschrift), außerdem den Beitrag von Biedenkopf: „Unternehmer und Gewerkschaft“ (1961).

⁵ Das „Subcommittee on Economic Stabilisation of the Joint Congressional Committee on the Economic Report“ wurde 1955 eingesetzt.

schutzabkommen vereinbart bzw. gefordert wurden, denen empfindliche Streiks vorausgegangen waren.

In der Bundesrepublik ist in der Vergangenheit von Rationalisierungsschutzabkommen nur relativ zurückhaltend Gebrauch gemacht worden. So wurde z. B. im graphischen Gewerbe 1968 eine Verlängerung der Kündigungsfristen und Ausgleichszahlungen vereinbart. Außerdem wurden die Arbeitgeber verpflichtet, zu prüfen, ob Entlassungen durch Umsetzung, Berufswechsel oder andere geeignete Maßnahmen verhindert werden könnten⁶. Von der früheren Zurückhaltung kann allerdings angesichts der jüngsten Forderungen der Gewerkschaften der Metall- und Druckindustrie keine Rede mehr sein. Die neuen Vorstellungen der Gewerkschaften sind nämlich dazu geeignet, den Rationalisierungsprozeß selbst erheblich einzuengen oder sogar wirtschaftlich uninteressant zu machen, weil die Substitution der Arbeit durch Kapital verhindert bzw. erschwert werden soll. So sieht z. B. der Tarifvertrag der Druck-Industrie „über die Einführung und Anwendung rechengesteuerter Textsysteme“ vom 20. 3. 1978 die Erhaltung der Position von Setzern vor, die durch das Lichtsatzverfahren gefährdet ist. Dies geschieht dadurch, daß die Ausführung von Fotosatzarbeiten, die auch angelernte Arbeitskräfte durchführen können, für mindestens 8 Jahre nach der Einführung der neuen Technik ausschließlich den Fachkräften (Setzern) vorbehalten bleiben soll⁷.

Noch wesentlich weiter gingen allerdings die Forderungen der IG-Metall, die einen vollständigen Bruch der bisherigen tariflichen Schutzpolitik auch dieser Gewerkschaft darstellt. Sie verlangte eine totale Besitzstandsgarantie, nämlich ein individuelles Abgruppierungsverbot für Arbeitnehmer sowie eine kollektive Absicherung des durchschnittlichen Lohn- und Gehaltsniveaus eines Betriebes⁸. Diese Forderung hätte zu einer Blockade der Substitution von Arbeit durch Kapital in der Branche und damit zu einer Blockade technischer Innovationen geführt⁹.

Die Probleme, die heute in der Metall- und Druckindustrie vor aller Öffentlichkeit diskutiert und mit Hilfe von Schutzabkommen für die

⁶ Vgl. Rationalisierungsschutzabkommen im graphischen Gewerbe sowie in der Metallindustrie, abgedruckt RdA 1968, S. 222 f., S. 261 f. und RdA 1976 S. 255, S. 322 f.

⁷ Vgl. § 2 des Tarifvertrags sowie Zachert, GewMH 1977, S. 287 f.

⁸ Maßstab für die kollektive Lohnsicherung sollte die sogen. Sicherungskennzahl sein, die vierteljährlich zu ermitteln wäre. Vgl. auch Argumente zur Metall-Lohnrunde '78, Nr. 7, 2. Aufl., Hrsg. Gesamtmetall.

⁹ Der schließlich ausgehandelte Tarifvertrag der Metallindustrie Nordwürttemberg-Nordbaden „Zur Sicherung der Eingruppierung und zur Verdienstsicherung bei Abgruppierung“ vom 1. 4. 1978 erfüllte diese gewerkschaftlichen Forderungen im wesentlichen jedoch nicht.

betroffenen Arbeitnehmer aus der Welt geschafft werden sollen, sind in den vergangenen 20 Jahren auch in anderen Branchen und Wirtschaftszweigen aufgetreten, dort aber mit marktwirtschaftlichen und sozialpolitischen Methoden gelöst worden. So konnten Arbeitnehmer der Landwirtschaft und des Bergbaus, deren Arbeitsplätze aus wirtschaftlichen Gründen verlorengegangen, im allgemeinen ohne große Schwierigkeiten in anderen Wirtschaftszweigen entsprechende und angemessene Arbeitsplätze finden. Eine stützende öffentliche Sozialpolitik z. B. mit Hilfe von „Knappschaftsausfallsleistungen“¹⁰, „Umschulungsleistungen“¹¹, vorgezogenen Altersrenten¹² und anderen Anreizen trug allerdings dazu bei, diesen Umsetzungsprozeß von Arbeitskräften zu erleichtern und zu beschleunigen.

Diese Entwicklung zeigt, daß die gesamtwirtschaftliche Konstellation sowie die öffentliche Umverteilungspolitik wesentlich mitbestimmend für die unmittelbaren Auswirkungen sind, die von technologischen Innovationen größeren Ausmaßes ausgehen und die allgemein mit „Weg rationalisierung von Arbeitsplätzen“ bezeichnet werden.

II. Instrumente zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung

Welche gesamtwirtschaftlichen Voraussetzungen müssen also gegeben sein, um Vollbeschäftigung auch bei strukturellen Umschichtungen in der Wirtschaft zu garantieren? Diese Frage muß deswegen vor dringlich beantwortet werden, weil eine ausreichende Nachfrage nach dem Faktor Arbeit, gemessen an den vorhandenen Arbeitskräften, die Bedingung dafür darstellt, freigesetzte Arbeitnehmer reibungslos wieder in den Arbeitsprozeß einzuschleusen, sei es durch Aufnahme in andere Wirtschaftszweige, sei es durch Umsetzung innerhalb der bisherigen Branche in andere Betriebe oder durch Umschulung im eigenen Betrieb¹³.

Die Nachfrage nach Arbeitskräften hängt nun aber in erster Linie von der Auftragslage der Industrie im Bereich der Investitions- und Konsumgüter sowie von der Kaufkraft der Konsumenten und der Exportfähigkeit der Wirtschaft ab, wobei sich die verschiedenen Größen natürlich wechselseitig bedingen.

¹⁰ *Viola v. Bethusy-Huc*, Das Sozialleistungssystem in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Aufl., Tübingen 1976, S. 207 sowie BGBI. I, 1966, S. 482.

¹¹ *Bethusy-Huc*, ebd., S. 174 ff. sowie BGBI. I, 1969, S. 582.

¹² *Bethusy-Huc*, ebd., S. 208 sowie BGBI. I, 1972, S. 1972.

¹³ *Friedrich Eberling*, Die sozialen Auswirkungen des technischen Fortschritts, in: *Arbeits- und Sozialpolitik*, Düsseldorf, Jg. 26, 1971, Nr. 1.

So unterschiedlicher Meinung die Experten über die Entwicklung dieser verschiedenen volkswirtschaftlichen Globalgrößen auch sind: In der Beurteilung der Arbeitsmarktentwicklung herrscht weitgehende Einigkeit. Denn selbst im Fall eines mittelintensiven konjunkturellen Aufschwungs dürfte eine deutliche Verminderung der Arbeitslosigkeit zur Zeit nicht eintreten. Heute werden nämlich auf dem Arbeitsmarkt die konjunkturellen Probleme durch strukturelle Schwierigkeiten erheblich verstärkt, die sich daraus ergeben, daß sich der Arbeitsmarkt den wirtschaftsstrukturellen Erfordernissen nicht flexibel genug anzupassen vermag.

Die sehr ernst zu nehmende Gefahr eines langfristig hohen Arbeitslosenpotentials führt zu immer neuen und zum Teil recht abenteuerlichen Ideen zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit. So vertreten radikale Systemkritiker zum Beispiel die Ansicht, die westliche Welt habe die spätkapitalistische Phase im Marxschen Sinn nunmehr erreicht, die eben durch eine langfristig hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sei. Bei dieser Argumentation wird jedoch Wesentliches verkannt. Entgegen den langfristigen Voraussagen von Karl Marx ist weder eine Verelendung der Massen, noch eine Steigerung der Profitquote als zwangsläufige Voraussetzung für die Massenarbeitslosigkeit der sogenannten spätkapitalistischen Phase wirklich eingetreten. Vielmehr sind die realen Masseneinkommen langfristig permanent gestiegen: die Lohnquote ist außerdem auf Kosten der Profitquote vergrößert worden. Aus diesem Grunde spricht alles dafür, daß es sich um ein befristetes „systemimmanentes“ Phänomen handelt, das nicht durch Systemmodifikation, sondern durch den Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente angegangen werden muß¹⁴.

Das Phänomen der Arbeitslosigkeit hat seine Entsprechung in einer relativ geringen gesamtwirtschaftlichen Investitionsquote. Es wird auch von niemandem bestritten, daß die seit Beginn der 70er Jahre andauernde erhebliche Investitionsschwäche der deutschen Wirtschaft der maßgebliche Grund dafür ist, daß die Bundesrepublik Deutschland eine Rezession großen Ausmaßes erlebt. Natürlich spielen auch außenwirtschaftliche Faktoren innerhalb des Komplexes der Ursachen eine bedeutende Rolle. Die Tatsache aber, daß die Exporteinbrüche erheblich später erfolgten als die Investitionsrezession, zeigt, daß es sich hier mehr um mittelbar und eher verschärfend als verursachend wirkende Vorgänge handelt. Daß die Investitionsschwäche im wesentlichen einerseits durch die Lohnpolitik der Gewerkschaften¹⁵, andererseits durch

¹⁴ Horst Sanders: Gefährdet die Automation Arbeitsplätze?, in: Die Neue Ordnung in Kirche, Staat, Gesellschaft, Kultur. Paderborn, Jg. 1976, Heft 3, S. 193.

die hohen steuerlichen Belastungen der Unternehmungen und Betriebe vom Staat verursacht worden ist¹⁶, wird indirekt auch von Regierungsseite anerkannt, indem eingestanden wird, daß zur Sicherung eines nachhaltigen Aufschwungs die Gewinne der Unternehmungen für die Belebung der Investitionstätigkeit wieder steigen müßten, und indem sie steuerpolitische Entlastungsmaßnahmen wie z. B. des begrenzten Verlustrücktrags vorbereitet.

Die Ankurbelung der Investitionstätigkeit durch eine Politik steigender Gewinne und sinkender Kosten bei stabilem Geldwert wird also als Mittel der Wahl zur Verbesserung der konjunkturellen Situation und damit auch der Vollbeschäftigung angesehen. Hier werden nun aber von seiten der Arbeitnehmerorganisationen erhebliche Vorbehalte gemacht; fürchten diese doch, daß es zu einem weiteren Verlust von Arbeitsplätzen kommt¹⁷. Ist diese Befürchtung gerechtfertigt?

Bei punktueller wie auch bei isolierter Betrachtungsweise kann man ohne viel Mühe den Verlust von Arbeitsplätzen nachweisen. Denn durch den Einsatz von — gemessen am vorhandenen Maschinenpark — leistungsfähigeren Maschinen werden punktuell Arbeitskräfte eingespart, falls der Produktionsausstoß unverändert bleibt. Diese Betrachtungsweise berücksichtigt aber weder die beim Investitionsgüter-Hersteller anfallenden zusätzlichen Beschäftigungseffekte noch die tendenzielle Beschäftigungsstabilisierung durch produktivere und damit auch wettbewerbsfähige Arbeitsplätze¹⁸. Deswegen wäre gerade unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigungspolitik ein Verzicht auf produktionssteigernde Investitionen kein Ausweg. Ein solches Vorgehen hieße, um des unzulänglich und höchstens befristet gelingenden Versuches willen, einen Teil der nicht mehr „wettbewerbsfähigen“ Arbeitsplätze zu retten, sie aber bei den betroffenen Unternehmen wenig später in ihrer Gesamtheit zur Disposition zu stellen. Die konjunkturelle Arbeitslosigkeit ist also durch eine wachstumsfreundliche

¹⁵ Die Deutsche Industrie hat innerhalb der sechs größten westlichen Exportländer mit den höchsten Arbeitskosten zu produzieren. Vgl. iw-trends, hrsg. v. Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln 1977, Nr. 1, S. 26 ff. und Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für 1978, S. 39.

¹⁶ 1976 betragen die Lohnnebenkosten erstmals mehr als 60 % der Lohngrundkosten. Vgl. Horst Sanders, a.a.O., S. 195.

¹⁷ Vgl. hierzu Günter Friedrichs, Technischer Wandel und Beschäftigung, in: Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen, Villingen, Schwenningen 1977.

¹⁸ Natürlich kann auch im gesamtwirtschaftlichen Kontext eine produktivitätsindizierte Arbeitslosigkeit auftreten, wenn gesamtwirtschaftlich die Produktivitätssteigerung das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage übersteigt.

Wirtschaftspolitik in Verbindung mit einer beschäftigungs- und leistungsgerechten Tarifpolitik zu bekämpfen.

Wie schon erwähnt, werden die konjunkturellen Probleme durch strukturelle Anpassungsschwierigkeiten überlagert und sogar potenziert. Dies zeigt sich daran, daß Arbeitslosigkeit keineswegs alle Wirtschaftszweige gleichmäßig trifft; sie steigt in denjenigen Branchen überproportional an, deren Produkte langfristig nicht mehr so stark nachgefragt werden. Das aber heißt, daß zur Behebung struktureller Arbeitslosigkeit in erster Linie und vor allen Dingen solche Maßnahmen ergriffen werden müssen, die eine organische „Gesund-schrumpfung“ der betroffenen Wirtschaftszweige zulassen und es deren Arbeitnehmern ermöglichen oder erleichtern, in zukunftsträchtigere Wachstumsbranchen überzuwechseln.

Eine wachstumsfreundliche Wirtschaftspolitik, eine beschäftigungs- und leistungsgerechte Tarifpolitik sowie sozialpolitische Maßnahmen zur Förderung der Mobilität¹⁹ sind also die wichtigsten Instrumente zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung.

III. Lösungsvorschläge der Gewerkschaften?

Während die allgemeine Wirtschaftspolitik sowie die soziale Absicherung der Arbeitnehmer Aufgaben des Staates sind, liegt die Tarifpolitik ausschließlich und unbestritten in den Händen der Tarifparteien. Es ist aber zu fragen, ob Vereinbarungen über die Sicherung von Arbeitsplätzen in Tarifverträgen oder sonstige wirtschafts- und tarifpolitische Konzepte gegen die Arbeitslosigkeit problemkonforme Lösungen ermöglichen.

Bevor auf diese Frage eingegangen wird, ist es zweckmäßig darauf zu verweisen, daß in der Bundesrepublik Deutschland — wie wohl in keinem anderen Land — eine Vielzahl von gesetzlichen Sozialleistungen gewährt werden²⁰, die teilweise aus Zwangsbeiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer (Quasi-Steuern), teilweise aus dem Steueraufkommen und teilweise von den Unternehmungen finanziert werden.

¹⁹ „Mobilität“ wird hier sowohl in bezug auf räumliche wie auch in bezug auf inhaltliche Mobilität verstanden.

²⁰ Dazu gehören z. B. Abfindungen bei Entlassungen nach dem Kündigungsschutzgesetz und nach dem Betriebsverfassungsgesetz, Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe nach dem AVAVG, Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme, Maßnahmen zur Berufsförderung, Fortbildung, Umschulung und Rehabilitation, Vorgezogene Altersruhegelder usw., vgl. *Bethusy-Huc*, a.a.O.

Jeder isolierte Lösungsversuch, gleichgültig ob er an den Rationalisierungsinvestitionen unmittelbar oder an dem zur Verfügung stehenden Arbeitsvolumen ansetzt, bedeutet ein Kurieren an den Symptomen und vernachlässigt damit zwangsläufig die eigentlichen Ursachen des gestörten Gleichgewichts zwischen Investitionen und Beschäftigung. Was die Investitionen angeht, so meinen die Gewerkschaften — *erstens* — diesen vor allem mit dem Konzept der Investitionslenkung, einer vorausschauenden Strukturpolitik und den dazugehörigen Lenkungsmechanismen beikommen zu können²¹. Dieser Ansatz geht allerdings aufgrund seiner systemverändernden Substanz bereits über die isolierte Zielrichtung hinaus und wird daher hier nicht weiter diskutiert²².

Der Vorschlag, Rationalisierungsinvestitionen zwar nicht zu stoppen, sie aber einer sozialadäquaten Kontrolle und Steuerung, erforderlichenfalls einer zeitlichen Streckung zu unterziehen, kommt einer Investitionslenkung relativ nahe, Rationalisierungsmaßnahmen dürfen danach erst dann eingeleitet werden, wenn die sozialen Folgen für die Arbeitnehmer abzusehen und befriedigend gelöst sind²³. In diesem Zusammenhang wird auch die Sicherstellung der Weiterbeschäftigung von Arbeitnehmern gefordert, deren Arbeitsplätze durch Rationalisierungsmaßnahmen bedroht werden.

Derartige Bestimmungen scheinen aber eher den entgegengesetzten als den erwünschten Effekt hervorzubringen. Eine willkürliche Streckung der Rationalisierung und eine pauschale Garantie von Arbeitsplätzen durch Weiterbeschäftigung sind mit einer mehr oder weniger dynamischen Wirtschaft unvereinbar. In einer marktwirtschaftlichen Ordnung, in der die Unternehmen das Absatzrisiko tragen und tragen müssen, muß ihnen auch die Anpassungsflexibilität, d. h. die Konsolidierungsmöglichkeit erhalten bleiben. In dem Maße, in dem dies verhindert oder erschwert wird, wird auch die Überlebensfähigkeit der Unternehmen gefährdet. Es ist daher in vielen Fällen nichts anderes möglich und wirtschaftlich vertretbar, als zugunsten einer dann insgesamt wettbewerbsfähigeren Unternehmenssubstanz und somit auch Arbeitsplatzsicherheit, die nicht mehr wettbewerbsfähigen Teile des Unternehmens „wegzurationalisieren“. Das kann jedoch bei fehlender Beschäftigungskompensation (in anderen Teilen des Unternehmens) zum

²¹ Vgl. hierzu *Rudolf Kuda*, Wirtschafts- und tarifpolitische Konzepte gegen die Arbeitslosigkeit, in: *Frankfurter Hefte*, 1975, Heft 11 insbes. S. 21 f.

²² Vgl. hierzu Investitionslenkung. Bedrohung der Marktwirtschaft, in: *DIV-Sachbuchreihe*, Nr. 6, Köln 1975.

²³ Vgl. *Siegfried Balduin*, Gewerkschaftliche Politik zur Einflußnahme auf Arbeitsbedingungen und Beschäftigung, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, Nr. 6, 1977, S. 350 f.

Arbeitsplatzverlust von Mitarbeitern führen kann. Diese sicherlich unerwünschte Konsequenz wird andererseits durch die damit verbesserte Wettbewerbs- und Überlebensfähigkeit des Gesamtunternehmens gerechtfertigt.

Als ein erfolgversprechendes Mittel zur Arbeitsplatzsicherung wird von den Gewerkschaften — zweitens — die Verkürzung der Arbeitszeit immer wieder genannt. Welche Chancen ergeben sich aus einer solchen Kontingentierung des Arbeitsvolumens für die Vollbeschäftigung, sei es, daß diese über eine Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit oder des Arbeitslebens²⁴, über zusätzliche Arbeitspausen oder über eine Verlängerung des Urlaubs erreicht wird?

Zunächst scheint dieser Weg recht erfolgversprechend zu sein, setzt er doch unmittelbar an dem augenscheinlich vorhandenen Überangebot von Arbeitskräften an. Bei näherem Hinsehen ergeben sich jedoch erhebliche Zweifel an der Brauchbarkeit dieses Lösungsansatzes, zumal bei derartigen Forderungen nicht etwa die „regelmäßig stattfindenden normalen tariflichen Arbeitszeitverkürzungen“ gemeint sind, sondern eine „gleichmäßige und gerechte Verteilung der vorhandenen Arbeit auf alle Arbeitswilligen“²⁵. Die mangelhafte Übereinstimmung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, die Erhöhung der Kapital- und Arbeitskosten und damit der stärkere Rationalisierungsdruck, die zu befürchtenden Ausweichreaktionen sowie die Irreversibilität der Arbeitszeitverkürzungen lassen diese Methode aber mehr als fragwürdig erscheinen.

Zunächst ist festzustellen, daß trotz der statistischen Arbeitslosenquote von rund 4,5 % die Nachfrage der Unternehmen nach z. B. Facharbeitern oder anderen qualifizierten Arbeitnehmern offensichtlich nicht zu befriedigen ist. Zwar dürfte es noch arbeitswillige qualifizierte Arbeitskräfte in wirtschaftlich schwachen Regionen geben. Diese haben aber offensichtlich wenig Neigung zu einem Ortswechsel, wie auch insgesamt die Mobilitätsbereitschaft der deutschen Arbeitnehmer ziemlich gering eingeschätzt werden muß²⁶.

Wenn jedoch diese berufsbezogenen und regionalen Inkompatibilitäten bestehen, so müßte eine generelle Verknappung des Arbeitsvolumens diese Unvereinbarkeit zwischen Angebot und Nachfrage weiter verschärfen. Hinzu kommt, daß kleinere Betriebe angesichts der einge-

²⁴ z. B. durch Erweiterung der Schulpflicht oder durch Vorverlegung des Rentenalters.

²⁵ Vgl. hierzu Günter Friedrichs, in: Blick durch die Wirtschaft, Nr. 88 vom 18. 4. 1977.

²⁶ Vgl. hierzu die Arbeitslosenstatistik.

schränkten betriebsorganisatorischen Möglichkeiten einen noch geringeren Anpassungsspielraum hätten als große. Allenfalls längerfristig wäre unter Umständen ein nachfragegerechter Anpassungsprozeß hinsichtlich einer Übereinstimmung von Berufschancen und Berufswahl vorstellbar. Bis dahin würde sich aber die spezifische Facharbeiterknappheit bei steigenden Arbeitskosten verschärfen. Dies müßte vor allen Dingen auf die ohnehin wenig nachgefragten, teuren aber gleichzeitig gering qualifizierten Arbeitskräfte zurückslagen, zumal dann der Anreiz, die von ihnen verrichteten Tätigkeiten durch Rationalisierungsinvestitionen zu substituieren, weiter steigen würde. Die Wirksamkeit des skizzierten Mechanismus wäre um so wahrscheinlicher, als das von DGB-Chef Heinz Oskar Vetter einmal erwogene Denkmodell einer Arbeitszeitverkürzung ohne vollen Lohnausgleich kurz darauf gewerkschaftlicherseits für unannehmbar erklärt wurde.

Außerdem müßte mit Ausweichreaktionen, welche diese Kontingentierungsmaßnahmen aufheben, gerechnet werden, wie z. B. mit dem vermehrten „Fahren“ von (teuren) Überstunden oder mit der Zunahme von Schwarzarbeiten oder Do-It-Yourself-Tätigkeiten. Um diese Ausweichreaktionen zu minimieren, wären wiederum zusätzlich restriktive Maßnahmen wie z. B. Überstundenlimitierung oder -verbot vonnöten, die ihrerseits die notwendige betriebliche Flexibilität und damit auch Wettbewerbsfähigkeit gefährden müßten. Dies hätte wenig später aber weitere Konsequenzen für den volkswirtschaftlichen Beschäftigungsgrad.

Wenn Arbeitskontingentierungsmaßnahmen höchstens auf lange Sicht ein gesamtwirtschaftliches Überangebot an Arbeitskräften ohne kurzfristige Verstärkung der strukturellen und regionalen Diskrepanzen glätten könnten, so ist dieser Ansatz aber auch im Hinblick auf die Dringlichkeit für die Arbeitnehmer als ein nicht brauchbares Rezept. Außerdem wird sich bereits im letzten Drittel der 80er Jahre der zur Zeit lediglich bevölkerungsschrumpfend wirkende Pillenknick auch auf dem Arbeitsmarkt spürbar bemerkbar machen. Die erwähnte Irreversibilität von Arbeitszeitverkürzungen müßte das dann entstehende tendenzielle Arbeitskräftedefizit naturgemäß weiter verschärfen — mit den entsprechenden Konsequenzen für die Wachstumsfähigkeit und/oder Arbeitskostenentwicklung der Wirtschaft.

Wenn also die Lenkung von Rationalisierungsinvestitionen ebenso wie die Kontingentierung des Arbeitsvolumens nicht dazu geeignet sind, das Beschäftigungsproblem zu lösen, so muß man weiter fragen, ob zumindest die von den Gewerkschaften — *drittens* — geforderten verbesserten Schutzbestimmungen die von Rationalisierungsmaßnahmen bedrohten Arbeitnehmer vor Arbeitplatz- und Einkommensver-

lusten bewahren können, so daß auf diese Weise keine weitere Verschärfung der Arbeitslosigkeit eintritt.

Auf den ersten Blick hat auch dieser Lösungsansatz einiges für sich, erweist sich aber sehr schnell als ein beschäftigungspolitischer Irrweg und auch als sozialpolitisch unnötig. Zunächst diskriminiert ein z. B. für ältere Arbeitnehmer oder für Arbeitnehmer mit langer Betriebszugehörigkeit bestehender Gruppenschutz die nicht oder nicht ausreichend geschützten Gruppen²⁷.

Notwendige betriebliche und personelle Anpassungen erfolgen daher in besonderem Maße in der Regel bei den mittleren Jahrgängen. Würde dieser Konsequenz dadurch entgegengewirkt, daß man eine Gruppenerweiterung in Richtung auf einen Totalschutz aller Arbeitnehmer anstrebt, so wären die sich daraus ergebenden beschäftigungswirksamen Folgen aus mindestens zwei Gründen noch ungünstiger zu beurteilen: Erstens würde nämlich ein in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratenes Unternehmen in entsprechend verschärftem Umfang in seiner personellen Anpassungsflexibilität gehindert, was das Existenz- und Arbeitsplatzrisiko des ganzen Unternehmens entsprechend erhöhte. Zweitens wären aber auch Rationalisierungsschutzabkommen, die individuelle Beschäftigungsgarantien oder Abfindungszahlungen beinhalten, für die Unternehmen außerordentlich teuer, was deren Konkurrenzfähigkeit erheblich beeinträchtigen würde. Solche Entlassungsschwierigkeiten erweisen sich daher regelmäßig als Zugangsbarrieren für Arbeitssuchende, und wirken damit dem Ziel der Vollbeschäftigung unmittelbar entgegen. Weiterhin würden innerbetrieblich unterschiedliche Löhne für gleiche Arbeit zu zahlen sein, je nachdem, ob alte oder neu eingestellte Arbeitnehmer die Arbeit ausführen, was dem Gebot der leistungsgerechten und gleichen Bezahlung für gleiche Arbeit widerspricht und demotivierend wirkt. Dies alles würde letzten Endes die Rationalisierungsvorteile in bezug auf die angestrebte Arbeitskostensparnis aufheben und dadurch in vielen Fällen zum Rationalisierungsverzicht mit allen oben genannten Folgen führen.

Gruppenabsicherungsbestimmungen können bestenfalls in gewissem Umfang oder für eine bestimmte Zeit die von ihnen direkt Erfassten im Sinne des Closed-Shop-Prinzip begünstigen. Allerdings geschieht dies immer zu Lasten der Nicht-Geschützten innerhalb wie außerhalb der Betriebe²⁸ und kann auch nur gelingen, wenn die geschützte Gruppe

²⁷ So auch *Fritz Böhle und Burghart Lutz*, Rationalisierungsschutzabkommen, Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1974, Heft 18, S. 64.

relativ klein ist, wie z. B. die Gruppe der Schriftsetzer in der Druck-Industrie. Daß dieser Wirkungsmechanismus keine isolierte deutsche Erscheinung ist, wenn er auch bei steigender Erwerbsbevölkerung besonders negative Folgen für die Gesamtbeschäftigung hat, belegen einschlägige wissenschaftliche Untersuchungen für mehrere Industrieländer²⁹. Neben den ohnehin in der Vergangenheit sprunghaft gestiegenen Löhnen und den daran geknüpften überproportional erhöhten Lohnnebenkosten³⁰ sind noch eine ganze Reihe von zusätzlichen personalrelevanten „unsichtbaren“ Belastungen der Unternehmen hinzugekommen. Hierhin gehören z. B. die ständig steigenden latenten Verbindlichkeiten aus der im § 112 des novellierten Betriebsverfassungsgesetzes von 1972 enthaltenen Verpflichtung der Unternehmen, im Falle von notwendig werdenden Betriebsstilllegungen einen Sozialplan für die Betroffenen aufzustellen³¹. Neben den eigentlichen Entlassungsabfindungen muß das Unternehmen in diesem Zusammenhang auch anstehenden Lohnausgleich bei Versetzungen, Umschulungsmaßnahmen und vorzeitiger Pensionierung berücksichtigen. Es ist daher auch nicht erstaunlich, daß die Höhe der Sozialverpflichtungen die Übernahme oder Sanierung notleidender Unternehmen erheblich erschwert, wenn nicht überhaupt ausschließt³². Diese Verteuerungs- und Entlassungsschwierigkeiten von Arbeitskräften bei insgesamt eher ungünstigen als günstigen Wachstumsperspektiven begünstigen naturgemäß die Einstellungsbereitschaft der Unternehmen nicht und beeinträchtigen damit ihre beschäftigungspolitisch gebotene Absorptionsfähigkeit. Daher werden sogenannte Erweiterungsinvestitionen, durch die neue Arbeitsplätze eingerichtet werden, nur eher zögernd vorgenommen, zumal sie bisweilen auch noch durch zusätzliche administrative Auflagen oder Genehmigungsverfahren erschwert werden³³.

²⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Aktuelle Probleme der Beschäftigungspolitik, Köln 12. 11. 1977. Hektograf. Manuskript, S. 20 u. 25 f. sowie Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1976, S. 40.

²⁹ Rüdiger Soltwadel u. Dean Spinanger, Beschäftigungsprobleme in Industriestaaten, in: Beiträge zur Arbeits- und Berufsforschung, Nürnberg 1976, Bd. 10.

³⁰ Vgl. hierzu Heinz Eckert, Die Personalzusatzkosten in der Wirtschaft, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut für die dt. Wirtschaft, Köln 1977, Nr. 46.

³¹ Die Kosten des Sozialpakets bei Freisetzung einer Arbeitskraft werden auf zwischen 15 000,— und 18 000,— DM je Arbeitnehmer veranschlagt. Vgl. hierzu: „Sozialplankosten — latente Viertelbillion“, in: Wirtschaftswoche 1977, Nr. 42, S. 33 f.

³² Ebd.

³³ Vgl. Strukturwandel, Lohnniveau und Beschäftigung, Kolloquium der Adolf Weber Stiftung zu Köln am 8. 3. 1977, S. 28.

IV. Dreifache „Disparität“

Drei weitere Überlegungen sprechen im übrigen gegen die Forderungen der Arbeitnehmerorganisationen nach punktueller Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit.

1. Alle Arbeitszeitverkürzungen führen bei vollem Lohnausgleich, insoweit sie nicht das Arbeitsleben insgesamt verkürzen³⁴, sowie alle speziellen Schutzmaßnahmen für bestimmte Arbeitnehmergruppen zu einer tatsächlichen oder kalkulatorischen Steigerung der Lohnkosten und zu einem Absinken der Arbeitsproduktivität, d. h. zu Löhnen, die nicht leistungsadäquat sind. Lohnsteigerungen sind aber Kostensteigerungen, die einen permanenten Rationalisierungsdruck erzeugen. Die internationale Arbeitsteilung ermöglicht es heute, ganze Produktionszweige in solche Staaten zu verlagern, die über ausreichend viele billige Arbeitskräfte verfügen. Die Abwanderung vieler Fertigungsbetriebe, z. B. der Elektro- und Textilindustrie in sogenannte „Billiglohnländer“ dürften die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik daher noch weiter verschärfen, und alle Schutz- und Kontingentierungsmaßnahmen zur Ausschöpfung des Arbeitsmarktes und seiner Stabilisierung mittel- und langfristig als „Bumerang“ wirken lassen.

2. Es müssen alle in Tarifverträgen ausgehandelten und für einzelne Branchen und/oder Regionen geltende Rationalisierungsschutzabkommen die strukturellen Disparitäten durch die negative Beeinflussung der Kostenertragsrelationen in den betreffenden Wirtschaftszweigen verschärfen und deren Wettbewerbsfähigkeit vor allem auch auf den Weltmärkten einschränken. Bedenkt man die Exportabhängigkeit der deutschen Wirtschaft, so sind auch von daher nur negative Folgen zu prognostizieren.

3. Die hier referierten Forderungen der Gewerkschaften — und dies scheint mir angesichts der sozialen Verpflichtung unserer Marktwirtschaft ein sehr wesentliches Moment — widersprechen dem Postulat der sozialen Gerechtigkeit, weil hier von starken Gewerkschaften für bestimmte Arbeitnehmergruppen Sonderrechte in Tarifverträgen ausgehandelt werden oder werden sollen, die — direkt oder indirekt — die Risiken anderer Arbeitnehmer erhöhen oder/und die Möglichkeiten zukünftiger Arbeitnehmer in den betreffenden Wirtschaftszweigen einschränken. In diesem Zusammenhang muß man sich auch die Frage ernsthaft vorlegen, ob angesichts des sozialen Netzes, das in der Bundesrepublik engmaschiger ist als in allen anderen ver-

³⁴ In diesem Fall wären die Kosten nicht unmittelbar den Unternehmen zuzurechnen, weil es sich um „sozialen Aufwand“ handeln würde, der durch soziale Umverteilung finanziert werden müßte.

gleichbaren Industriestaaten, derartige Vereinbarungen überhaupt notwendig sind. Das Arbeitsförderungsgesetz in Verbindung mit dem Kündigungsrecht, dem Betriebsverfassungsgesetz und auch dem Ausbildungsförderungsgesetz verbrieften einen weitgehenden Arbeitsschutz sowie — soweit notwendig und gewünscht — vielfache Möglichkeiten der Aus-, Fort- und Weiterbildung, die über allgemeine Umlageverfahren finanziert werden. Freilich verursachen die Sozialleistungen ebenso wie z. B. auch die vorgezogenen Altersrenten, die im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit auch eine gewisse Bedeutung haben, ebenfalls Kosten. Diese werden aber — im Gegensatz zu den aus Tarifverträgen resultierenden Kosten zum Schutz bestimmter Arbeitsplätze in bestimmten Wirtschaftszweigen — von der gesamten Volkswirtschaft aufgebracht, belasten also nicht einzelne, zumal in den meisten Fällen auch nicht übermäßig zukunftsträchtige Branchen betroffen sind, und wirken insoweit gesamtwirtschaftlich neutral³⁵.

Aber selbst wenn man davon ausgeht, daß Rationalisierungsschutzabkommen in Tarifverträgen nur subsidiär zum Zuge kommen³⁶ — also nur insoweit, als die Risiken nicht durch das Sozialleistungssystem abgedeckt sind, so daß der Kostendruck für die betreffenden Unternehmen entsprechend geringer ist — bergen derartige Vereinbarungen noch eine durchaus ernst zu nehmende Gefahr in sich:

Die in einer sich entwickelnden Wirtschaft auch von den Arbeitnehmern zu erwartende Anpassung an die wirtschaftlichen und technischen Veränderungen wird durch derartige Vereinbarungen erheblich erschwert, wie dies z. B. im Tarifvertrag über die Einführung und Anwendung rechengesteuerter Textsysteme in der Druckindustrie sehr deutlich zum Ausdruck kommt.

V. Vollbeschäftigung durch eine „neue“ Finanzpolitik

Wenn sämtliche isolierten Ansätze zur Behebung der Arbeitslosigkeit die gegenwärtige Unterbeschäftigung nicht aufzulösen vermögen und sie im Anwendungsfall sogar eher erhöhen, so kann die Lösung des Beschäftigungsproblems nur konzeptionell im Sinne einer konsequenten Wachstumsförderung liegen.

Sinnvoll in diesem Zusammenhang scheint eine Finanzpolitik zu sein, die investive Handlungsspielräume der Privatwirtschaft freisetzt und

³⁵ Auf Einzelheiten der Finanzierung wird hier nicht eingegangen. Vgl. hierzu *Bethusy-Huc*, a.a.O., S. 17 ff.

³⁶ Vgl. z. B. § 7 Abs. 2 des Tarifvertrags zur Sicherung der Eingruppierung und zur Verdienstsicherung bei Abgruppierung der Metallindustrie von Nordwürttemberg-Nordbaden vom 1. 4. 1978.

hierdurch einen Ausgleich für Steuersenkungen oder zusätzliche Staatsausgaben nicht nur „wahrscheinlich möglich“ macht, sondern sicherstellt. Dies kann durch Umstrukturierung der Staatsausgaben und schließlich durch die Senkung von Steuern und Staatsausgaben geschehen³⁷. Eine weitere wichtige Möglichkeit, das wirtschaftliche Wachstum mit Hilfe finanzpolitischer Mittel anzuregen und damit die Beschäftigung zu erhöhen, ist die verstärkte Förderung von Forschung und Entwicklung in den Unternehmen. Auch diese Maßnahmen können — und dies wird von gewerkschaftlicher Seite in diesem Zusammenhang zuweilen kritisch angemerkt — in Einzelfällen Arbeitsplätze vernichten. Gesamtwirtschaftlich muß dies aber nicht ohne weiteres angenommen werden, weil arbeitssparende Technologien, die im Inland entwickelt und eingesetzt werden, auch unmittelbar die Beschäftigung erhöhen können, wenn sie in Form von Investitionsgütern exportiert werden³⁸. Einmal sollten hier mit Hilfe direkter Projektförderung solche Bereiche berücksichtigt werden, in denen hohe volkswirtschaftliche Erträge mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erwartet werden können; zum anderen wäre die indirekte Förderung aller Sach- und Personalaufwendungen für die Produkt- und Produktionsverfahrensforschung in Form von Prämien oder Steuergutschriften das geeignete Instrument für eine in die Breite wirkende Technologiepolitik.

Weiterhin müßten andere Investitionshemmnisse zumindest in Frage gestellt werden, so z. B. eine große Zahl staatlicher Reglementierungen und Auflagen, denn diese behindern in vielen Fällen auch die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Zum Teil sind diese Auflagen Alternativen für steuerliche oder steuerähnliche Abgaben, und oft wirken sie wie ertragsunabhängige Steuern, d. h. sie erzeugen Kosten, die die Produktion unabhängig von deren Erfolg belasten und teilweise auch den internationalen Wettbewerb zumindest erschweren. Auflagen dieser Art — z. B. im Interesse des Umweltschutzes — sind gewiß erforderlich; sie sollten aber immer wieder auf ihre Notwendigkeit hin überprüft werden³⁹.

Eine Ausweitung der Beschäftigung durch eine Stimulierung der Investitionsnachfrage löst noch nicht die Probleme jener Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz durch Rationalisierungsmaßnahmen verloren haben. Die Lösung dieser Probleme fällt aber in einer wachsenden Wirtschaft wesentlich leichter. Da dann nämlich insgesamt gesehen ge-

³⁷ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zur Wirtschaftslage im Juni 1978, Sondergutachten vom 19. 6. 1978 (Hektorgraf. Manuskript), S. 16 ff., Ziffer 21 ff.

³⁸ Ebd., S. 18 f. Ziffer 24 f.

³⁹ Ebd., S. 24, Ziffer 30.

nügend Arbeitsplätze vorhanden sind, müßte es den Arbeitnehmern mit geeigneten sozial- und bildungspolitischen Maßnahmen möglich oder relativ leicht sein, sich auf einem neuen Arbeitsplatz einzuarbeiten, ohne daß sie wesentliche Einbußen in ihrem Wohlstandsniveau hinzunehmen brauchten. Das sozialpolitische Instrumentarium dafür steht zur Verfügung.

Lohnanstieg und Beschäftigung in einer offenen Wirtschaft*

Von Wolfram Mieth, Regensburg

I. Die Sachgemäßheit des Modells einer offenen Wirtschaft

Die wissenschaftliche Diskussion des Zusammenhangs von Lohnanstieg und Beschäftigung, die in den letzten Jahren wieder sehr lebhaft geworden ist, verwendet oft das Modell einer geschlossenen Volkswirtschaft. Manchmal wird das damit begründet, daß die Berücksichtigung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen bei diesem Problem von keiner besonderen Bedeutung sei, zumal in dem heutigen Weltwährungssystem freier Wechselkurse, öfter findet man nicht einmal diesen Hinweis. Dahinter steht wohl die Meinung, daß man die „grundlegenden“ Zusammenhänge herausfinden kann, auch wenn man von den Komplikationen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen abstrahiert, ja vielleicht gerade dann um so besser erkennen kann. Diese Meinung könnte sich auf Keynes berufen, dessen „allgemeine“ Theorie eine Theorie der geschlossenen Wirtschaft ist. Sie scheint auch moralisch gerechtfertigt, da Vollbeschäftigungspolitik durch mehr Exporte und weniger Importe in einer Welt, in der überall Arbeitsplätze fehlen, global nicht weiterhilft (wenigstens nicht in der ersten Runde). Und geht man nicht methodisch genauso vor, wenn man das Konjunkturgeschehen in einer Volkswirtschaft analysiert, ohne sich auf die konjunkturellen Abläufe in ihren einzelnen Regionen und ihr Zusammenspiel einzulassen?

Gegen diese weit verbreitete Meinung lassen sich zwei Einwendungen erheben. Zunächst kann man einfach auf die Tatsache hinweisen, daß enge und vielfältige internationale Wirtschaftsbeziehungen ein Charakteristikum der entwickelten Industriestaaten der westlichen Welt sind. Eine Analyse des Zusammenhangs von Lohnanstieg und Beschäftigung, die davon abstrahiert, müßte sich wenigstens vergewissern, daß dadurch Wesentliches nicht verloren geht. Zum anderen kann eine Untersuchung des Zusammenhangs von Lohnanstieg und Beschäftigung im Modell

* Hermann Albeck, Winfried Vogt und Joachim Genosko bin ich für ihre Hinweise auf Fehler in einer früheren Fassung des mathematischen Anhangs dankbar. Alle verbliebenen Fehler sind dem Verfasser zuzurechnen.

einer geschlossenen Wirtschaft nicht als eine kurzfristige Theorie betrachtet werden, wie es die Konjunkturtheorie sein sollte¹. Man arbeitet hier nämlich mit der Vorstellung, daß die von der binnengewirtschaftlichen Entwicklung ausgelösten Veränderungen im Ausland auf die eigene Volkswirtschaft zurückwirken, man daher wegen der weltwirtschaftlichen Interdependenz das Konjunkturproblem im Weltmaßstab untersuchen könne und damit in einem geschlossenen System. Von der binnengewirtschaftlichen Entwicklung ausgelöste Veränderungen im Ausland brauchen jedoch im Durchschnitt viel länger, bis sie wieder auf die eigene Volkswirtschaft zurückwirken, als Impulse, die sich im Inland fortpflanzen. Außerdem sind Übertragungen wirtschaftlicher Impulse von Land zu Land leicht hemmenden Interventionen ausgesetzt, so daß die erwarteten Rückwirkungen auf das Inland auch auf längere Sicht ganz ausbleiben können oder wenigstens unberechenbarer sind als die üblichen Multiplikatorprozesse. Ergebnisse, die anhand eines Modells einer geschlossenen Wirtschaft gefunden werden, sind daher eher als langfristige Tendenz zu interpretieren, wenn die tatsächlichen Verhältnisse offene und stark in die internationale Arbeitsteilung integrierte Volkswirtschaften sind².

Bei der folgenden Untersuchung ist prinzipiell zwischen einer Welt mit festen und mit freien Wechselkursen zu unterscheiden.

II. Zusammenhang bei festen Wechselkursen

Wie Lohnerhöhungen bei einer offenen Volkswirtschaft den Beschäftigungsgrad beeinflussen, ist für eine Welt mit festen Wechselkursen mit Hilfe des Zwei-Sektoren-Modells erklärbar, das von O. Aukrust für die norwegische Wirtschaftsplanung und von R. Courbis für die französische Wirtschaftsplanung entwickelt worden ist. Eine bekannte Beschreibung dieses Denkansatzes und seiner Ergebnisse für die schwedische Volkswirtschaft ist gemeinsam von Volkswirten des schwedischen Gewerkschaftsbundes und Arbeitgeberverbandes verfaßt worden und liegt in englischer Übersetzung vor³. Die Volkswirtschaft wird hier in

¹ Ob der im folgenden dargestellte alternative theoretische Ansatz mehr kurzfristige oder langfristige Zusammenhänge erfaßt, ist allerdings strittig. Die kurzfristigen Zusammenhänge scheinen aber bedeutsam genug zu sein, daß man diesen Ansatz für konjunkturtheoretische Fragestellungen verwenden kann.

² Der Sachverständigenrat weist in seinem letzten Jahrestagungsgutachten Denkansätze zurück, die von Modellen einer geschlossenen Volkswirtschaft ausgehen (Jahrestagungsgutachten 1977/78, Deutscher Bundestag, Drucksache 8/1221, Ziff. 239). Aber die Jahrestagungsgutachten des Sachverständigenrats enthalten in den letzten Jahren genug Überlegungen, die fragwürdig werden, wenn man das Modell einer offenen Wirtschaft annimmt.

zwei Sektoren geteilt; einen Sektor, der dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist, sei es als Hersteller von Exportprodukten, sei es, weil er von Importen bedrängt wird; und einen vor dem internationalen Wettbewerb geschützten Sektor. Dem Wettbewerbssektor wird die gewerbliche Wirtschaft zugerechnet, dem geschützten Sektor die Bauwirtschaft, Dienstleistungen, Handel und öffentlicher Sektor, Verkehrs- und Versorgungsunternehmen und oft auch die Landwirtschaft, eventuell einschließlich eines geschützten Teils der Nahrungsmittelindustrie⁴. Ehe die Analyse auf dieser Basis fortgeführt wird, sollte man den Wirklichkeitsgehalt dieses Ansatzes zur Debatte stellen.

Die Trennungslinie zwischen den zwei Sektoren kann selbstverständlich auch etwas anders gezogen werden; wahrscheinlich ist inzwischen ein Teil der Bauwirtschaft dem Wettbewerbssektor zuzurechnen; auch Dienstleistungen und Verkehrsunternehmen stehen in Teilbereichen zunehmend in internationaler Konkurrenz. Andererseits gibt es im kleingewerblichen Bereich wohl auch noch geschützte Winkel. Da die Transport- und Kommunikationskosten seit langem dahin tendieren, relativ zu sinken, ist zu erwarten, daß der Wettbewerbssektor allmählich mehr Bereiche erfaßt.

Die wichtigere Frage ist, ob die Weltmärkte für gewerbliche Güter und aufgrund der tatsächlichen oder potentiellen Importkonkurrenz auch die einheimischen Märkte für gewerbliche Güter wirklich Wettbewerbsmärkte sind. Obwohl diese empirische Frage für die Richtigkeit der folgenden Überlegungen von zentraler Bedeutung ist, ist es hier nicht möglich, dies ausführlich zu belegen.

Es gibt wahrscheinlich, abgesehen von sehr speziellen Marktstudien, nicht viele Untersuchungen über die internationale Wettbewerbsintensität. Eine umfassendere Studie ist diejenige von Hague, Oakeshott und Strain über das Preisbildungsverhalten von neunzehn britischen Firmen aus verschiedenen Branchen im Weltmarkt, die das Problem dadurch zu erhellen vermag, daß die Preise der britischen Produkte vor und nach der Abwertung des britischen Pfunds verglichen werden. Die Studie bestätigt die Stärke des Wettbewerbs auf dem Weltmarkt bei Industrieerzeugnissen, gerade auch in der Mehrzahl der Fälle, wo ein vom Untersuchungsansatz (der sich nicht mit dem hier interessierenden Aspekt deckt) nicht erwartetes Preisverhalten festgestellt wurde⁵. Die

³ G. Edgren, K.-O. Faxén and C.-E. Odhner: *Wage Formation and the Economy*, London 1973.

⁴ Ebenda, S. 93; D. Liggins: *National Economic Planning in France*, Farnborough, 1975, S. 93 f.

⁵ D. C. Hague, W. E. F. Oakeshott and A. A. Strain: *Devaluation and Pricing Decisions. A Case Study Approach*, London 1974.

Studie zeigt, daß die Konkurrenz auf den Weltmärkten für Industriegüter im allgemeinen die Form oligopolistischer oder monopolistischer Konkurrenz aufweist, weniger die Form der vollkommenen Konkurrenz, obschon es auch diese in Annäherung zu geben scheint⁶. Von Einfluß ist außerdem, ob die Kaufverträge aufgrund von Ausschreibungen zu stande kommen. Selbstverständlich ist der Preis auch nicht der einzige Wettbewerbsparameter, sondern Lieferfristen, Kreditbedingungen, Fakturierungswährung⁷ u. a. können den Nachteil höherer Preise aufwiegeln. Schließlich zerfällt der Weltmarkt für viele Industriegüter aufgrund der Transportkosten und Zölle in Teilmärkte. Wie die genannte Untersuchung zeigt, sind alle diese realistischen Unterscheidungen mit der These, daß der gewerbliche Sektor im allgemeinen auf Märkten verkaufen muß, auf denen erheblicher Wettbewerb herrscht, vereinbar. Die wenigen Ausnahmen betreffen einzelne Güter im Gütersortiment einer Firma, die einen technischen Vorsprung aufweisen und daher für den Augenblick dem Unternehmen mehr preispolitische Bewegungsfreiheit einräumen, außerdem gewisse Markenartikel mit besonders geringer Substitutionskonkurrenz (Schallplatten, Bücher, Filme, Pharmazeutika, die Pariser Mode u. ä.). Marktmacht aufgrund einer weltweiten Preisführerrolle ist anscheinend selten.

Wenn der gewerbliche Sektor einer Volkswirtschaft im internationalen Wettbewerb steht, läßt sich für diesen Sektor die Beschäftigungswirkung einer Lohnerhöhung bei festen Wechselkursrelationen (das Wechselkurssystem der westlichen Welt bis März 1973) eindeutig feststellen. In dem Wettbewerbssektor des Zwei-Sektoren-Modells wird der Spielraum für Lohn- und Gewinnerhöhungen durch die Summe des Produktivitätsanstiegs und der Inflationsrate der Weltmarktpreise bestimmt. Da die branchenmäßige Lohnstruktur national und international ziemlich konstant ist⁸, selbst längerfristig sich nur langsam verändert, gilt diese Aussage nicht nur für den gesamten gewerblichen Sektor, sondern auch für einzelne Branchen.

Wenn die Lohnsteigerungsraten im Wettbewerbssektor höher liegen als die Summe von Weltinflationsrate und Produktivitätsanstieg, geht das zu Lasten des Gewinns. Waren die Gewinne im Ausgangszeitpunkt

⁶ Siehe den Hinweis auf Prof. Hagues Erfahrungen in den British Price Commissions, ebenda, S. 198.

⁷ Die Fakturierungsgewährung gewinnt bei freien Wechselkursen im internationalen Wettbewerb an Bedeutung. Vgl. S. P. Magee: U.S. Import Prices in the Currency-Contract Period, Brookings Papers on Economic Activity, 1974, S. 117 ff. und A. Lukac: Bei neuen Kontrakten wächst die Scheu vor DM-Verpflichtungen, Handelsblatt v. 26. 4. 1978.

⁸ Kurzfristig, im Jahr zu Jahr Vergleich, können größere Abweichungen vorkommen wegen unterschiedlicher Termine für Tariflohnabschlüsse.

nicht überhöht, führt die Gewinnschmälerung mindestens langfristig, meistens schon auf kurze Sicht zu einem Beschäftigungsrückgang. Wenn umgekehrt die Lohnerhöhungen niedriger ausfallen als der Lohnerhöhungsspielraum anzeigt, führt dies im Wettbewerbssektor wegen der internationalen Verflechtung der Märkte in der Regel nicht zu einem Preisrückgang, sondern zu höheren Gewinnen und zunehmender Beschäftigung. Die Beschäftigung wird über das Exportvolumen und das Importvolumen einschließlich der Rückwirkungen auf die Investtätigkeit im Inland und über den Saldo der Direktinvestitionen beeinflußt.

Es handelt sich um einen rein kostenorientierten Substitutionsmechanismus⁹ zwischen inländischem und ausländischem Güterangebot, der sowohl auf den Exportmärkten als auch auf den Binnenmärkten wirksam ist und die Wachstumschancen international verteilt. Der potentielle Umfang einer solchen Kostensubstitution des Angebots hängt von den objektiven Möglichkeiten und von der subjektiven Bereitschaft ab, d. h. von der Organisation der Weltwirtschaft und der Weltmarktorientierung der Firmen¹⁰, für das einzelne Land aber auch von der Offenheit seiner Außenwirtschaftspolitik, von seiner geographischen Lage, seiner Güterangebotsstruktur bzw. Faktorausstattung und anderem mehr.

Die Beziehung zwischen Lohnanstieg und Beschäftigung ist im Wettbewerbssektor eine ganz eindeutige. Hierbei wird allerdings vorausgesetzt, daß die Produktionskosten in einer Volkswirtschaft nicht das Weltmarktpreisniveau beeinflussen. Es ist die bekannte Annahme des kleinen Landes. Entfällt ein erheblicher Teil des Welthandelsvolumens auf ein einzelnes Land, würde, vorausgesetzt, daß die Löhne sich ziemlich gleichmäßig innerhalb einer Volkswirtschaft oder auch schon einer Branche erhöhen, eine Beeinflussung des Weltmarktpreisniveaus durch die Lohnerhöhungsrate dieses Landes möglich. Das gilt auch dann, wenn die einzelnen Weltmärkte Wettbewerbsmärkte sind. Es gibt dann zwar kein einzelnes Unternehmen, das auf dem Weltmarkt eine Preisführerrolle durchsetzen kann, wohl aber eine Gruppe von Unternehmen, die im gleichen Lande produzieren, deren gleichzeitiges Handeln das Preisniveau auf dem Weltmarkt ändert. Solche Gleichzeitigkeit kann durch eine Lohnerhöhungsrunde hergestellt werden, wie das Theorem der geknickten Preis-Absatz-Funktion des Oligopolisten zeigt. Ob eine einzelne Branche eines Landes auf dem Weltmarkt so eine Vormachtstellung innehat, wäre im einzelnen Fall zu prüfen. Es dürften Ausnahmen

⁹ Siehe Anhang, Gleichung (8).

¹⁰ Die langfristig sinkenden Transportkosten und Kommunikationskosten verändern beide genannten Einflußfaktoren und vergrößern die Elastizität der Kostensubstitution des Angebots.

sein. In der Regel gilt der Satz, daß in dem Sektor der Volkswirtschaft, der dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist, unter den Bedingungen des festen Wechselkurses Lohnhöhe und Zahl der Arbeitsplätze negativ korrelieren.

Es handelt sich auch um einen Zusammenhang, dem bereits auf kurze Sicht Bedeutung zukommt. Die Beschäftigungswirkung ist zwar langfristig größer als kurzfristig, vor allem, weil jede Investition von der Planung bis zur Fertigstellung Zeit braucht und erst dann die durch die Investition entstandenen neuen Arbeitsplätze besetzt werden können. Doch verändert bereits die Durchführung der Investition die Beschäftigung, soweit der Standort der Investitionsanlage einen Einfluß darauf hat, ob die Investitionsgüter im Inland oder im Ausland gekauft werden und von inländischen oder ausländischen Firmen installiert werden; für ein entwickeltes Industrieland ist das anzunehmen. Außerdem darf nicht übersehen werden, daß die internationalen Standortsumschichtungen des Güterangebots nicht nur das Ergebnis von unternehmerischen Standorts- und Investitionsentscheidungen sind, die stets Zeit brauchen, sondern ebenso das Ergebnis von internationalem Wettbewerb, der kurzfristig den Auslastungsgrad der vorhandenen Produktionskapazitäten verändert. Weltweite Vollbeschäftigung einer Branche, was kurzfristig eine Substitution verhindern würde, ist wohl eine Ausnahme.

Wie sieht das Ergebnis aber für die Gesamtwirtschaft aus? Könnte der geschützte Sektor einen lohnkosteninduzierten Rückgang der Arbeitsplätze im Wettbewerbssektor ausgleichen? Dies hängt von vier weiteren Struktur- und Verhaltenskoeffizienten ab¹¹: von der Einkommenselastizität der Nachfrage nach Gütern des geschützten Sektors; von dem Verhältnis der Arbeitsproduktivität in beiden Sektoren; von der Elastizität der Nachfragesubstitution zwischen Gütern des Wettbewerbssektors und Gütern des geschützten Sektors; schließlich davon, wie sich die Arbeitsplätze der Volkswirtschaft im Ausgangszeitpunkt auf Wettbewerbssektor und geschützten Sektor verteilen¹².

Solange der Lohnanstieg die volkswirtschaftliche Reallohnsumme erhöht, entsteht durch den Lohnanstieg neue Nachfrage im geschützten

¹¹ In der folgenden Analyse wird wie bisher die Zahlungsbilanzproblematik ausgeklammert. Lohnerhöhungen im Wettbewerbssektor, die den oben definierten Lohnerhöhungsspielraum überschreiten, führen tendenziell zu einer defizitären Leistungs- und Zahlungsbilanz. Von daher könnte dem Tempo des Lohnanstiegs bzw. der Wahrung der Vollbeschäftigung eine Grenze gesetzt sein. Es sei hier angenommen, daß die Entwicklung nicht aus Zahlungsbilanzgründen gebremst werden muß.

¹² Vgl. zu den folgenden Ausführungen die mathematische Modellformulierung im Anhang.

Sektor. Nun steigen mit den Nominallohnraten im Modell der offenen Wirtschaft bei festen Wechselkursen immer, wenn auch geringer, die Reallöhne, da das Preisniveau im Wettbewerbssektor von der Entwicklung der Nominallöhne im Inland nicht berührt wird¹³. Folglich muß durch den Lohnanstieg die Nachfrage nach Gütern des geschützten Sektors zunehmen, solange die Lohnerhöhung nicht einen so starken Rückgang der Gesamtbeschäftigung verursacht, daß die volkswirtschaftliche Reallohnsumme nicht mehr steigt; die Nachfrage wird bei gegebener Erhöhung der Reallohnsumme dabei um so stärker zunehmen, je höher die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Gütern des geschützten Sektors ist.

Da der geschützte Sektor überwiegend Dienstleistungsbranchen umfaßt, ist anzunehmen, daß die Einkommenselastizität der Nachfrage nach den Gütern dieses Sektors höher ist als diejenige nach Gütern des Wettbewerbssektors und erheblich über eins liegt¹⁴. Die Struktur der Einkommenselastizitäten der Nachfrage begünstigt also die Ersetzung der im Wettbewerbssektor verlorengehenden Arbeitsplätze durch neue Arbeitsplätze im geschützten Sektor¹⁵.

Dasselbe läßt sich von dem Verhältnis der Arbeitsproduktivität zwischen diesen beiden Sektoren sagen. Im Durchschnitt ist die Arbeitsproduktivität im Wettbewerbssektor höher als im geschützten Sektor und ebenfalls der jährliche weitere Zuwachs an Arbeitsproduktivität, was wohl nicht nur technisch bedingt, sondern auch eine Folge davon ist, daß der eine Sektor dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist, der andere nicht. Das bedeutet, daß eine zusätzliche DM, für Güter im geschützten Sektor ausgegeben, mehr Arbeitsplatz schafft also eine DM, für Güter des Wettbewerbssektors ausgegeben. Insofern erleichtert die zurückgebliebene Arbeitsproduktivität im Dienstleistungsbereich, für sich betrachtet, ebenfalls die Entstehung von Ersatzarbeitsplätzen im Ausgleich für die im Wettbewerbssektor verschwindenden Arbeitsplätze. Diese Aussage gilt jedoch, wie die nächste Überlegung zeigt, nur eingeschränkt.

¹³ Siehe Anhang, Gleichungen (3) bis (5).

¹⁴ Eine Berechnung der Differenz der beiden Einkommenselastizitäten an Hand einer Querschnittsanalyse des Verbrauchs privater Haushalte wurde für die Bundesrepublik Deutschland für 1969 versucht und ergab — allerdings bei etwas anderer Abgrenzung der beiden Sektoren und ohne Berücksichtigung der Güter und Dienstleistungen, die der Staat bereitstellt — eine Differenz von 0,22 zugunsten der Güter des geschützten Sektors; s. H. Dicke und B. Heitger: Beschäftigungschancen in der Bundesrepublik Deutschland — Internationaler Sektor versus Binnensektor, Die Weltwirtschaft, 1977, Heft 1, S. 101.

¹⁵ Diese Aussage dürfte mit steigendem Lebensstandard immer mehr Bedeutung gewinnen, da anzunehmen ist, daß die Differenz der Einkommenselastizitäten mit steigendem Lebensstandard größer wird.

Die Elastizität der Nachfragesubstitution zwischen Gütern des Wettbewerbssektors und Gütern des geschützten Sektors mißt die relative Verschiebung der Nachfrage aufgrund einer relativen Verschiebung der Preise. Sie ist definiert als das Verhältnis der Veränderung in dem Verhältnis, in welchem die Güter der beiden Sektoren nachgefragt werden, zu der Veränderung in dem Verhältnis ihrer Preise¹⁶. Hier wird nun sichtbar, daß die langsamere Erhöhung der Arbeitsproduktivität im geschützten Sektor unter Arbeitsmarktgesichtspunkten nicht unbedingt ein Vorteil ist; denn da die Löhne in dem geschützten Sektor nicht weniger steigen dürfen als im Wettbewerbssektor, steigen die Preise im geschützten Sektor relativ zu den weltmarktbestimmten Preisen. Diese laufende Verschiebung in den Preisrelationen löst Substitutionsprozesse zu Lasten des geschützten Sektors aus. Wie weit das Mehr an Arbeitsplätzen im geschützten Sektor, das durch die zurückbleibende Produktivitätsentwicklung dieses Sektors bedingt ist, dadurch verringert oder gar überkompensiert wird, hängt von dem Elastizitätskoeffizienten der Nachfragesubstitution ab. Je niedriger diese Substitutionselastizität ist, desto eher kann der Ausgleich der im Wettbewerbssektor durch Lohn erhöhungen vernichteten Arbeitsplätze durch im geschützten Sektor neu entstehende Arbeitsplätze gelingen¹⁷.

Schließlich bleibt als weitere Einflußgröße das Mengenverhältnis der Arbeitsplätze in den beiden Sektoren. Je größer der Anteil des geschützten Sektors an der Gesamtzahl der volkswirtschaftlichen Arbeitsplätze ist, desto eher ist es denkbar, daß dieser Sektor genug neue Arbeitsplätze zur Verfügung stellen kann, um den Verlust an Arbeitsplätzen im Wettbewerbssektor auszugleichen. Relativ geringe Zuwachsraten im geschützten Bereich schaffen die Kompensation für eventuell wesentlich höhere Abnahmeraten im Wettbewerbssektor. Im umgekehrten Fall kann der Ausgleich dadurch erheblich erschwert werden.

Ob Lohn erhöhungen in einer offenen Volkswirtschaft mit festen Wechselkursen, die die internationale Wettbewerbsposition des Landes verschlechtern und Arbeitsplätze im Wettbewerbssektor vernichten, zu einem Rückgang der Arbeitsplätze in der Volkswirtschaft führen oder nicht, hängt also von den empirischen Werten verschiedener Struktur- und Verhaltenskoeffizienten ab und ist keine Frage, die allein im Rückgriff auf theoretische Überlegungen beantwortet werden kann¹⁸. Es können daher wohl auch keine Aussagen dazu unabhängig von der be-

¹⁶ Siehe Anhang, Gleichung (13).

¹⁷ Die bereits genannte Untersuchung von *Dicke* und *Heitger* berechnet für die Bundesrepublik Deutschland für den Zeitraum 1952 bis 1973 eine Substitutionselastizität von 0,94 (a.a.O., S. 102 f.).

¹⁸ Bei Ausklammerung der Zahlungsbilanzproblematik, s. o. Anm. 11.

trachteten Volkswirtschaft gemacht werden, da jene Koeffizienten von Land zu Land verschieden sein dürften.

Wenn durch die oben beschriebenen Zusammenhänge im Wettbewerbssektor verlorengehende Arbeitsplätze im geschützten Sektor ersetzt werden und so die Zahl der Arbeitsplätze in einer Volkswirtschaft erhalten bleibt, kann trotzdem friktionelle und strukturelle Arbeitslosigkeit entstehen. Die Arbeitsplätze zwischen beiden Sektoren sind nicht vollkommene Substitute; das wäre nicht weiter schlimm, wenn nicht so offenkundig wäre, daß es gerade in dem geschützten Sektor eine große Zahl von Arbeitsplätzen gibt, die selbst bei erheblicher Arbeitslosigkeit sich nur schwer besetzen lassen, weil ihre Bezahlung im Vergleich zu den Arbeitsbedingungen als zu gering angesehen wird oder — in vielen Fällen richtiger umgekehrt akzentuiert, weil ihre Arbeitsbedingungen im Vergleich zu ihrer Bezahlung als zu schlecht empfunden werden. Auch wenn die Lohnraten in beiden Sektoren um den gleichen Prozentsatz steigen, schließt das eben nicht aus, daß Arbeitskräfte, die ihren Arbeitsplatz im Wettbewerbssektor verlieren, geringwertigere Arbeitsplätze im geschützten Sektor annehmen müssen. Da so ein Abstieg nicht ohne Friktionen vor sich geht, bedeutet das kurzfristig mehr Arbeitslosigkeit.

Fassen wir zusammen: Unter der Voraussetzung fester Wechselkurse verringern Lohnerhöhungen, die über die Summe von Produktivitätsfortschritt und Weltinflationsrate hinausgehen und nicht durch Gewinne aufgefangen werden können, in dem Bereich, der dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist, die Beschäftigung. In dem vor internationalen Wettbewerb geschützten Bereich nimmt unter plausiblen Annahmen über die Elastizität der Nachfrage die Beschäftigung zu; es ist nicht sicher, daß dadurch der Verlust an Arbeitsplätzen wettgemacht wird, obwohl es auch nicht als unwahrscheinlich angesehen werden kann. Wie der Saldo aussieht, läßt sich nur empirisch von Fall zu Fall feststellen.

Außerdem kann der Wechsel von dem einen in den anderen Bereich für einen Teil der Arbeitskräfte mit einem Abstieg verbunden sein. Wie die Wanderung der Arbeitsplätze vom Wettbewerbssektor in den geschützten Sektor sich auf die Qualifikationsstruktur des volkswirtschaftlichen Arbeitsplatzangebots auswirkt, läßt sich ebenfalls nur empirisch feststellen; eine Verschlechterung erscheint hier aber nicht unwahrscheinlich.

III. Der Zusammenhang bei freien Wechselkursen

Betrachten wir zunächst den Wettbewerbssektor.

Um die verschiedenen realwirtschaftlichen Wirkungen von Lohnerhöhungen auf die außenwirtschaftliche Position einer Volkswirtschaft genauer zu erkennen, nehmen wir an, daß die Lohnerhöhungen höher ausfallen als die Summe von Produktivitätsfortschritt und Weltmarktinflationsrate ausmacht, und nicht durch übernormale Gewinne aufgefangen werden können. Bei festem Wechselkurssystem würden sich die Wirkungen in Veränderungen der Währungsreserven der Volkswirtschaft zeigen¹⁹. Es lassen sich dabei drei Ursachen für den einsetzenden Devisenabfluß unterscheiden. Zunächst einmal erhöht sich das Importvolumen und sinkt das Exportvolumen aufgrund der veränderten Kosten- und damit Wettbewerbsbedingungen zwischen inländischen und ausländischen Produzenten. Das Importvolumen erhöht sich außerdem aufgrund des Substitutionsprozesses zwischen Gütern des Wettbewerbssektors und des geschützten Sektors, der durch die Verschiebung der beiden Preisniveaus ausgelöst wird. Schließlich verändern sich die Direktinvestitionsströme: Direktinvestitionen ausländischer Firmen im Inland nehmen ab, Direktinvestitionen inländischer Firmen im Ausland nehmen zu, was sich in einer sich verschlechternden Kapitalbilanz niederschlägt.

Bei flexiblen Wechselkursen ersetzt den Devisenabfluß jeweils eine Wechselkurskorrektur. Wenn man von allen anderen Einflüssen am Devisenmarkt absieht und nur die realwirtschaftlichen Einflüsse betrachtet, so würde der Wechselkurs der inländischen Währung gerade um den Betrag sinken (die ausländischen Devisen sich um den Preis erhöhen), daß die drei dargelegten Anpassungsprozesse an die Lohnerhöhung gar nicht in Gang kommen oder nur in einem geringen vernachlässigbaren Umfang²⁰. Ist damit die Beschäftigungswirkung der Lohn erhöhung im Wettbewerbssektor unschädlich gemacht?²¹

¹⁹ Nettowährungsreserven der Zentralbank, der Geschäftsbanken und des Nichtbankensektors, siehe E. Schneider: Zahlungsbilanz und Wechselkurs, Tübingen 1968, S. 47. Eine erhebliche Verschlechterung der volkswirtschaftlichen Nettodevisenposition führt bei festen Wechselkursen in der Regel wegen systematischer Verschiebungen zwischen diesen drei Teilpositionen zu einer überproportionalen Abnahme der Nettowährungsreserven der Zentralbank, eine Verbesserung zu einer überproportionalen Zunahme; Ursache sind sich vereinheitlichtende Ab- oder Aufwertungserwartungen.

²⁰ Nur die Summe der Wirkung der verschiedenen Anpassungsprozesse gibt den Ausschlag.

²¹ Das behaupten z. B. S. Nehring und R. Soltwedel: Probleme der Beschäftigungspolitik, Konjunkturpolitik, 22. 1976, S. 210 f.

Bleibt man in der Analyse hier stehen, übersieht man, daß in der bis hierher führenden Analyse die monetären Einflüsse ausgeklammert waren. Beeinflußt nicht auch die Geldpolitik den Wechselkurs und damit die Beschäftigung im Wettbewerbssektor? Die Äußerungen des Sachverständigenrats dazu sind unklar²². Der genannte Aufsatz von Nehring und Soltwedel widerspricht sich explizit in diesem Punkte²³.

Zur Analyse sei angenommen, daß zwischen nominalen Bruttosozialprodukt und Geldmenge eine lineare Beziehung bestände. Auf kurze Sicht ist diese Annahme durch die Fakten widerlegbar und auf längere Sicht mindestens strittig. Diese Annahme dient hier nur zur Vereinfachung. Denn mit ihrer Hilfe läßt sich der Fall konstruieren, daß die Zentralbank gerade die Wachstumsrate für die Geldmenge wählt, die sich aufgrund der Lohnerhöhungen und ihrer Rückwirkungen auf Devisenmarkt und Wechselkurs für das Bruttosozialprodukt einstellt. In diesem nur zufällig erreichbaren Fall würde von der Geldseite kein zusätzlicher Einfluß auf den Devisenmarkt ausgehen, die Wechselkursentwicklung würde nur die realwirtschaftlichen Einflüsse widerspiegeln, einschließlich der lohnkosteninduzierten Veränderungen des Preisniveaus.

Dieses konstruierte Beispiel läßt erkennen, daß zwischen Lohnerhöhungsrate, Geldmengenwachstum, Wechselkurs und Beschäftigung eine Beziehung besteht. In der Praxis werden nämlich Lohnerhöhungsraten und Geldvermehrungsraten selten so zusammenstimmen, wie es eben angenommen worden ist. Ist die Geldpolitik im Vergleich zu den Lohnerhöhungen zu restriktiv oder, was dasselbe ist, die Lohnsteigerung im Vergleich zur Geldpolitik zu hoch, steigt der inländische Zinssatz. Dies führt zu Kapitalimporten des Portfoliotyps solange, bis die Differenz zwischen Kassakurs und Terminkurs so ausgeweitet ist, daß sie die Zinsdifferenz zwischen In- und Ausland aufwiegt²⁴.

Der zinsinduzierte Kapitalimport erhöht unter der Bedingung freier Wechselkurse normalerweise mehr den Kassakurs der eigenen Währung.

²² Siehe Jahresgutachten 1977/78, Zif. 306.

²³ „Der Versuch, das Einkommensniveau zu drücken, würde — bei flexiblen Wechselkursen — nur eine Aufwertungstendenz herbeiführen und den Druck auf die schrumpfenden Branchen unverändert lassen“ (a.a.O., S. 210 f.); dagegen auf S. 208: „Über den Beschäftigungsstand entscheiden dann (nämlich bei vorgegebener Geldmengenausweitung) die Tarifpartner.“

²⁴ Im Gleichgewicht sind Swapsatz $\frac{w_t - w_k}{w_k} = \frac{r_i - r_a}{1 + r_a}$, wobei w_t und w_k

den Termin- und den Kassakurs der ausländischen Währung in inländischer Währung und r_i und r_a den inländischen und ausländischen Zinssatz bezeichnen. Vgl. E. Schneider: Einführung in die Wirtschaftstheorie, III. Teil, 10. Aufl., Tübingen 1967, S. 109.

rung (d. h. senkt den Preis der ausländischen Devisen) und vermindert weniger den Terminkurs, weil dieser stärker von den längerfristigen Erwartungen mitbestimmt ist. Daraus folgt, daß eine im Vergleich zu dem Lohnanstieg zu restriktive Geldpolitik die Anpassung des Wechselkurses aufhält und dadurch ein im Vergleich zur Geldpolitik zu hoher Lohnanstieg die Beschäftigung im Wettbewerbssektor der Volkswirtschaft reduziert. Ist die Geldpolitik dagegen im Vergleich zu der realbestimmten Wachstumsrate des nominalen Bruttosozialproduktes zu expansiv, entsteht das umgekehrte Zinsgefälle zwischen In- und Ausland, was Kapitalexporte des Portfoliotyps hervorruft, wodurch der Kassakurs der eigenen Währung stärker gedrückt wird als zur realwirtschaftlichen Anpassung an die Lohnerhöhungsräte notwendig wäre.

Geht man von der partiellen Betrachtung einer Volkswirtschaft zur allgemeinen Betrachtung aller Volkswirtschaften über, muß man die Tatsache mit berücksichtigen, daß gleichzeitig überall in der Welt geldpolitische und lohnpolitische Akteure wirken. Dadurch werden die Ergebnisse etwas relativiert. Ob ein Land netto Kapital exportiert oder importiert, hängt dann nicht allein davon ab, ob die eigene Geldmengenexpansion größer oder kleiner ist als das realbestimmte Wachstum des nominalen Bruttosozialproduktes, sondern ob es im Vergleich zu anderen Ländern relativ restriktive oder expansive Geldpolitik treibt. Man wird das vor allem auch bei einer konkreten Analyse der Situation beachten müssen.

Damit scheint sich die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Lohnanstieg und Beschäftigung im Wettbewerbssektor bei freien Wechselkursen dahin zuzuspitzen, ob eine klare Über- und Unterordnung zwischen Geldpolitik und Lohnpolitik erreichbar ist. Das Beschäftigungsrisiko einer Lohnerhöhung im Wettbewerbssektor könnte vermieden werden, wenn sich die Lohnpolitik an dem geldpolitischen Spielraum oder wenn sich die Geldpolitik an den lohnpolitischen Fakten orientieren würde.

Die seit einigen Jahren übliche Vorankündigung der Deutschen Bundesbank über die von ihr beabsichtigte Geldmengenausweitung zielt in der Tat dahin, der Geldpolitik und damit dem Ziel der Preisstabilität einen Vorrang einzuräumen und die Tarifpartner zu veranlassen, sich danach zu richten²⁵. Auch die Terminierung paßt dazu. Die Deutsche Bundesbank gibt ihr Geldmengenziel für das kommende Jahr gegen Jahresende bekannt, während die Tarifverhandlungen vor allem im ersten Vierteljahr stattfinden, auf jeden Fall die richtungsweisenden.

²⁵ So wird weit herum diese Politik auch interpretiert, v. a. auch vom Sachverständigenrat.

Würde die Bundesbank ihr Geldmengenziel im Frühjahr bekanntgeben, wäre die Situation auf den Kopf gestellt. Die Bundesbank müßte dann wohl die ausgehandelten Lohnsteigerungen in ihr Kalkül einbeziehen. Wir hätten dann auch institutionell das, was Hicks in einem berühmt gewordenen Aufsatz den Labour Standard einer Währung genannt hat²⁶.

Die Interdependenz von Lohnerhöhung, Geldpolitik und Wechselkursentwicklung wird komplizierter, als die obigen Überlegungen vermuten lassen, wenn man die Entstehung von Erwartungen und ihren Einfluß in die Analyse mit einbezieht. Erwartungen bringen in eine ökonomische Untersuchung ein Stück Unbestimmtheit hinein, weil ihre Verknüpfungen mit realen meßbaren ökonomischen Größen nicht gleichmäßig eng sind, sondern sich je nach Situation lockern oder festigen können, ja verschwinden oder wiederkehren. Damit hängt eine weitere Schwierigkeit zusammen, daß sehr verschiedene ökonomische Größen zur gleichen Zeit eine spezifische Erwartungsbildung beeinflussen können, so daß es unmöglich ist, allein mit Plausibilitätsüberlegungen die entscheidende Verknüpfung herauszufinden²⁷. Der ganze Erwartungsbereich ist ein noch recht unerforschtes Gebiet. Es kann sich daher bei den folgenden Überlegungen nur um einige erste Schritte handeln.

Eine sehr einfache, aber gerade im monetären Bereich hin und wieder gut bestätigte Verknüpfung von realer Größe und Erwartung setzt die Annahme, daß die vergangene Entwicklung der betrachteten ökonomischen Größe ihre wahrscheinliche zukünftige Entwicklung prognostiziere, die Erwartungen sich aber dabei verzögert der Entwicklung anpassen, weil sie an mehrere, verschieden weit zurückliegende Werte der betrachteten ökonomischen Reihe anknüpfen. Der erwartete Wechselkurs hängt dann sowohl vom augenblicklichen Wechselkurs ab als auch von dem Wechselkurs zu früheren Zeitpunkten, etwa in der Weise, daß der erwartete Wechselkurs im Zeitpunkt $t + 1$ von dem Wechselkurs im gegenwärtigen Zeitpunkt t und von dem Wechselkurs zu einem vorangegangenen Zeitpunkt $t - 1$ bestimmt würde.

$$w_{t+1}^e = \alpha w_t + (1 - \alpha) w_{t-1} \quad 0 < \alpha < 1$$

Je kleiner der Erwartungskoeffizient α ist, desto verzögter reagiert die Erwartung auf eine Änderung des Wechselkurses. Die verzögerte Reaktion ist in einer Situation, in der der Wechselkurs erratisch schwankt, plausibel. Wenn aber längere Zeit die tatsächlichen Wechselkurse von den erwarteten in derselben Richtung abweichen, ist anzunehmen,

²⁶ J. R. Hicks: Economic Foundations of Wage Policy, The Economic Journal, 65, 1955, S. 391.

²⁷ Vgl. D. Laidler: Expectations and the Behaviour of Prices and Output under Flexible Exchange Rates, *Economica*, 44, 1977, S. 327 ff.

nehmen, daß sich einseitigere Erwartungen herausbilden und sich dadurch der Anpassungsprozeß der Erwartungen beschleunigt. Es genügt bereits, wenn $\alpha = 1$, d. h. der Kassakurs den Terminkurs bestimmt, daß zinsinduzierte Kapitalbewegungen in einem System flexibler Wechselkurse nicht mehr in der Lage sind, die Kursdifferenz (den Swapsatz) zu erweitern; die Folge ist dann bereits hier die sich selbst bestätigende Wechselkursentwicklung, d. h. über längere Zeit unterbewertete und überbewertete Währungen²⁸. Wenn sich gar die Erwartungen auf die Veränderungsraten des Wechselkurses hin umorientieren, so daß

$$\hat{w}_{t+1}^e = \alpha \hat{w}_t + (1 - \alpha) \hat{w}_{t-1} \quad t + 1, \dots \text{hier Perioden}$$

werden häufig Situationen eintreten, in denen der erwartete Wechselkurs den Gleichgewichtswechselkurs, der den realwirtschaftlichen und geldpolitischen Bedingungen entsprechen würde, verfehlt. Länger anhaltende Über- oder Unterbewertungen sind dann sehr wahrscheinlich.

Dieser Zustand kann zwar nicht ewig anhalten, ohne daß die enttäuschten Erwartungen reagieren. Inzwischen schafft die Über- und Unterbewertung aber Fakten. Die Inflationsrate wird in dem Land mit der überbewerteten Währung noch weiter heruntergedrückt und in dem Land mit der unterbewerteten Währung noch weiter erhöht. Dadurch werden zwar Über- und Unterbewertung abgebaut, gleichzeitig aber durch die damit einhergehende Veränderung des Reallohns die Ungleichgewichtssituation am Arbeitsmarkt im Wettbewerbssektor verstärkt²⁹.

²⁸ Siehe Jahrestatistiken des Sachverständigenrates 1975/76, Zif. 422.

²⁹ Das spekulative Vorauseilen der Wechselkurse gegenüber den realen Gegebenheiten, wenn sich bei freier Wechselkursbildung überwiegende Erwartungen herausbilden, und die Frage, wie und wie weit dadurch die Anpassung anderer volkswirtschaftlicher Variablen an die übertreibende Wechselkursveränderung beschleunigt oder erzwungen wird, wurde nach dem 1. Weltkrieg im Zusammenhang mit den Inflationen jener Zeit, der Kaufkraftparitätstheorie Cassels und der Kursentwicklung des französischen Francs ausführlich diskutiert. Siehe E. Küng: Die Selbstregulierung der Zahlungsbilanz, St. Gallen 1948, S. 242 ff.; G. Haberler: Der internationale Handel, Berlin 1933, S. 26 ff.; von der älteren Literatur ist aufschlußreich J. W. Angell: The Theory of International Prices, Cambridge, Mass. 1926, S. 187 ff. und S. 194 ff.; C. Rist: Die Deflation, Berlin 1925, v. a. S. 96 ff.; A. A. Young: War Debts, External and Internal, Foreign Affairs, 2, 1923/24, S. 403 ff. Diese ältere Diskussion betont die Sensibilität der Devisenmärkte und den überragenden Einfluß psychologischer Faktoren. Rist spricht sogar von der Machtlosigkeit der währungspolitischen Instanz. Die in Deutschland übliche Behandlung der Inflation von 1919 bis 1923 mit dem Begriffspaar Zahlungsbilanztheorie und Inflationstheorie vergröbert die Problematik und unterschätzt diese Seite des Problems. Dasselbe galt wohl für die uneingeschränkten Befürworter des flexiblen Wechselkurses in den vergangenen Jahren. Das Meinungsbild ändert sich aber langsam, siehe Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, 46. Jahresbericht 1975/76, S. 30; Witteveens Abschiedsrede vom IWF, Handelsblatt, 8. 6. 1978.

Bei flexiblen Wechselkursen unter Berücksichtigung der Erwartungen ergibt sich also: Solange eine verzögerte Anpassung der Erwartung die Wechselkursanpassung verlangsamt, entsteht daraus für ein Land, dessen Währung tendenziell aufwertet, ein Beschäftigungsvorteil im Wettbewerbssektor; die Währung bleibt relativ unterbewertet. Wenn sich aber mit der Zeit wegen anhaltender Aufwertungstendenz die Erwartungen bezüglich dieser Währung vereinheitlichen und die meisten auf eine weitere Aufwertungstendenz setzen, geht dieser Vorteil verloren und verwandelt sich in einen Nachteil, wenn die Erwartungen die Wirklichkeit überholen. Umgekehrt verläuft die Entwicklung bei Ländern mit einer Abwertungstendenz.

Welche Folgerungen ergeben sich aus der oben beschriebenen Sachlage eines durch Erwartungen bedingten falschen Wechselkurses für die Lohnpolitik und für die Geldpolitik? Den folgenden Überlegungen liegt der Fall zugrunde, daß die Beschäftigungslage im Wettbewerbssektor sich aufgrund einer zu weit gehenden Aufwertungstendenz der eigenen Währung verschlechtert. Beginnen wir mit der lohnpolitischen Seite des Problems.

Man könnte auf den ersten Blick vermuten, daß dadurch die These widerlegt wird, daß es bei freien Wechselkursen keine übermäßigen Lohnerhöhungen geben könne. Dieser Schluß wäre jedoch zu einfach. Denn hinter dieser These steht ja die Meinung, daß übermäßige Lohnerhöhungen durch entsprechende Wechselkursanpassungen korrigiert würden und daher von dem Tempo des Lohnanstiegs kein nachhaltiger Beschäftigungsrückgang im Wettbewerbssektor hervorgerufen werden kann. Hier geht es aber um den Fall, daß erwartungsbedingt ein zu niedriger Wechselkurs vorliegt, weil die Erwartungen die tatsächliche Entwicklung vorwegnehmen. Ein geringerer Lohnanstieg würde unter diesen Umständen die Beschäftigung im Wettbewerbssektor nur dann erhöhen, wenn dadurch die Erwartungen und damit die Kursentwicklung nicht oder nicht nennenswert beeinflußt wird. Dafür spricht allerdings einiges. In der Tagesdiskussion über die vermutliche Entwicklung von Wechselkursrelationen stehen nicht die Lohnerhöhungsraten, sondern andere Größen im Vordergrund wie Geldmengenwachstum, Inflationsrate, Leistungsbilanz- und Zahlungsbilanzüberschüsse und -defizite oder Haushaltsdefizite, Größen, die in keinem oder in einem verzögerten Zusammenhang mit der Lohnerhöhungsrate stehen. Auf diese Weise könnte die Lohnzurückhaltung die Erwartungen auf den Devisenmärkten gewissermaßen unterlaufen. Zu einer ähnlichen Schlußfolgerung käme man, wenn man davon ausgeht, daß die Wechselkurserwartungen stark von vergangenen Trends bestimmt sind. Tatsächlich spricht in einer solchen von Erwartungen blockierten Wechselkurssituation viel

für eine Lohnpolitik im Wettbewerbssektor, die vom Trend nach unten abweicht³⁰.

Gegen eine überbewertete Währung könnte die Zentralbank ankämpfen, indem sie Devisen ankaufst. Sie würde damit das reine Prinzip des flexiblen Wechselkurses verlassen. Der Ankauf von Devisen hätte zur Folge, daß (1) der Kassakurs der ausländischen Währung in einheimischer Währung steigt und (2) die inländische Geldmenge steigt und damit der inländische Zinssatz sinkt. Ob und in welcher Richtung dadurch internationale Kapitalbewegungen des Portfoliotyps ausgelöst werden, bleibt offen; denn sowohl der Swapsatz sinkt, wenn man davon ausgeht, daß der — durch Erwartungen überhöhte — Terminkurs dem Kassakurs nicht folgt, als auch die Zinssdifferenz zwischen In- und Ausland sinkt³¹.

Wenn aber die Zentralbank die inländischen Geldzuflüsse bei dieser Operation durch andere Maßnahmen neutralisiert, so daß keine Zinssenkung im Inland eintritt, erzeugt sie dadurch die Tendenz zum Kapitalimport. Denn nun steht einem niedrigeren Swapsatz eine unveränderte Differenz zwischen in- und ausländischen Zinssätzen gegenüber, die solange zusätzliche Kapitalimporte induziert, bis der Kassakurs der ausländischen Währung soweit gesunken ist, daß der Swapsatz der ursprünglichen Zinssdifferenz zwischen In- und Ausland wieder entspricht. Der ausgelöste Kapitalimport hätte damit die Maßnahmen der Zentralbank gegen den überhöhten Wechselkurs zunichte gemacht.

Ob eine Zentralbank überhaupt gegen einen überhöhten Wechselkurs erfolgreich sein kann, ist strittig. Verfestigte Erwartungen können, besonders im monetären Bereich, bestimmte Preise buchstäblich „einfrieren“³². Trotzdem zeigen die obigen Überlegungen eine Schwäche einer vorangekündigten Geldmengenpolitik, wenn die Vorankündigung zur rücksichtslosen Durchführung verleitet³³. Außerdem machen sie deutlich, daß eine Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Lohn-

³⁰ Eine Lohnpolitik, die den Erwartungstrend nach oben durchbricht, könnte ebenfalls erfolgreich sein, wenn dadurch eine neue Einschätzung des künftigen Wechselkurses zustande kommt und überhöhte Erwartungen verschwinden. Um den guten Ruf der DM zu zerstören, müßte man heute aber zu einer Schocktherapie greifen, deren Nebenwirkungen auch im Beschäftigungsbereich selbst unberechenbar wären.

³¹ Siehe oben Anm. 24.

³² Siehe J. M. Keynes: *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London 1936, S. 172.

³³ Eine Empfehlung des Sachverständigenrats im Jahresgutachten 1977/78, Zif. 175. Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich stellt in ihrem letzten Jahresbericht (48. 1977/78, S. 57 ff.) dagegen die die Sachlage richtiger einschätzende Frage, ob es nicht besser wäre, geldpolitisch den Wechselkurs zu stabilisieren und nicht die Geldmenge.

anstieg und Beschäftigung im Wettbewerbssektor unter freien Wechselkursen bei Mitberücksichtigung der Erwartungen abermals bei dem Problem der Priorität von Geldpolitik und Lohnpolitik, von Preisstabilität und Vollbeschäftigung mündet.

Fassen wir zusammen: In einem System freier Wechselkurse ist der strikte Zusammenhang zwischen Lohnanstieg und internationalem Konkurrenzdruck auf den Wettbewerbssektor einer Volkswirtschaft nicht mehr gegeben. Bei entsprechender anpassender Geldpolitik könnte eine Verschiebung der Kostenrelation zwischen inländischen und ausländischen Herstellern durch steigende inländische Lohnkosten vielleicht nicht für jede einzelne Branche, aber insgesamt vermieden werden. Durch Geldmengenpolitik und Interventionen am Devisenmarkt könnte die Zentralbank aber auch nach beiden Seiten eine aktive Rolle spielen, nämlich bei gegebenem Lohnanstieg die Beschäftigungslage im Wettbewerbssektor gegenüber dem Zeitpunkt vor der Lohnerhöhung verbessern oder verschlechtern, vorausgesetzt, daß der Wechselkurs nicht durch Erwartungen ungewöhnlich stark fixiert ist.

Die Entwicklung der Beschäftigung im Wettbewerbssektor ist aber nicht dasselbe wie diejenige der Gesamtbeschäftigung in einer Volkswirtschaft. Bezieht man die Arbeitsplätze im geschützten Sektor in die Betrachtung ein, kommt man zu ähnlichen Überlegungen wie im System fester Wechselkurse: dieselben Koeffizienten und ihr Zusammenwirken entscheiden, ob und in welchem Umfang ein Lohnanstieg die Arbeitsplätze dort vermehrt.

Dabei tritt nur folgendes neue Problem dazu: Je mehr die Geldpolitik die negativen Wirkungen eines starken Lohnanstiegs auf die Beschäftigung im Wettbewerbssektor über die Wechselkursveränderung abfängt, desto weniger vermag eine Nominalloherhöhung zu einer Realloherhöhung zu werden³⁴; je weniger Arbeitsplätze also durch Lohnerhöhungen im Wettbewerbssektor vernichtet werden, desto weniger neue Arbeitsplätze können diese Lohnerhöhungen im geschützten Sektor schaffen. Geldpolitik wird hier zugleich Strukturpolitik; sie bestimmt mit die Entwicklung der Anteile des Wettbewerbssektors und des geschützten Sektors. Wie die Beschäftigung in der Volkswirtschaft sich per Saldo entwickelt, ist jedoch von den empirischen Werten der Koeffizienten abhängig.

³⁴ Auch der durch Aufwertungserwartungen spekulativ überhöhte Wechselkurs wirkt nicht so eindeutig auf die Gesamtbeschäftigung wie auf diejenige im Wettbewerbssektor.

IV. Einige Anmerkungen zur Lage der Bundesrepublik Deutschland

Der Wechselkurs der DM ist heute nur noch gegenüber den Währungen des Europäischen Währungsverbundes festgelegt und gegenüber dem Österreichischen Schilling, weil die Österreichische Zentralbank diesen in einem festen Wechselkursverhältnis zur DM hält. Der Anteil dieser Ländergruppe an der westdeutschen Handels-, Reise- und Transportbilanz betrug 1976 ca. 28 %. Wenn man den Osthandel ausklammert, der politischer und planwirtschaftlicher Unberechenbarkeit ausgesetzt ist, so bleiben etwa $\frac{2}{3}$ der westdeutschen Leistungsbilanz, die im Austausch mit Ländern, deren Wechselkurse zur DM flexibel sind, abgewickelt werden. Die Überlegungen zu dem Zusammenhang von Lohnanstieg und Beschäftigung unter der Bedingung fester Wechselkurse sind daher nach wie vor noch aktuell, wenn auch nicht mehr ausschlaggebend. In der öffentlichen Diskussion wird das manchmal übersehen.

Eine weitere wichtige Frage wäre, ob man die Bundesrepublik Deutschland noch zu den theoretisch sogenannten kleinen Ländern rechnen kann, für die der oben entwickelte Denkansatz mit einem internationalen Wettbewerbssektor entwickelt worden ist. Die Autoren der genannten schwedischen Studie zählen sie ausdrücklich zu den kleinen Ländern im Sinne dieser Theorie, während sie für die USA wegen ihrer Größe Vorbehalte machen³⁵. Tatsächlich ist der große Anteil der deutschen Industrie am Welthandel in Industriegütern nicht unbedingt ein Zeichen von Marktmacht, aber bestimmt ein Zeichen für die Weltmarktabhängigkeit. Der große deutsche Anteil ist durch die ganz ungewöhnliche Vielfältigkeit der deutschen Exportstruktur mitbedingt und weniger durch eine besondere deutsche Überlegenheit auf einzelnen Gütermärkten.

Schließlich wäre die Frage zu stellen, ob die DM gegenüber den Währungen, die in keinem festen Kursverhältnis zu ihr stehen, heute überbewertet ist. Das lässt sich bekanntlich nur als Durchschnittsaussage feststellen. Wahrscheinlich gehört die DM heute zu den überbewerteten Währungen, während sie noch 1974 wegen der vorangegangenen Ölpreisseigerungen zu den Währungen zu rechnen war, über deren zukünftige Kursentwicklung sich keine einhellige Meinung bilden konnte und deren Kurs daher mehr einer adaptiven Erwartungsbildung folgte.

³⁵ Edgren, Faxén und Odhner, a.a.O., S. 20.

**Anhang. Mathematische Ableitung des Zusammenhangs
von Lohnanstieg und Beschäftigung in einer offenen
Wirtschaft bei festen Wechselkursen³⁸**

B bezeichnet die Nachfrage nach Arbeitskräften (Beschäftigung), L das Lohnniveau, P das Preisniveau, X die Produktivität, Z die nachgefragte Produktmenge und Z' die hergestellte Produktmenge. Die Indices w und g bezeichnen den Wettbewerbssektor bzw. den geschützten Sektor der Volkswirtschaft, die hochgestellten Indices i und a Inland und Ausland (alle nicht so bezeichneten Größen sind inländische) α und $(1 - \alpha)$ das Gewicht der beiden Sektoren w und g im Ausgangszeitpunkt der Betrachtung, in Arbeitsplätzen gemessen, α' und $(1 - \alpha')$ dasselbe, in Umsätzen gemessen.

Es ist zweckmäßig, das Modell in Veränderungsraten zu formulieren, wobei der kleine Buchstabe die Veränderungsrate bezeichnet, also z. B. l die Lohnsteigerungsrate.

Die folgende Gleichung zeigt die zugrundeliegende Problematik

$$(1) \quad b = \alpha b_w + (1 - \alpha) b_g \leq 0$$

Ist die Gleichung gleich 0, so heißt das, daß der Rückgang der Beschäftigung im w -Sektor durch die Zunahme der Beschäftigung im g -Sektor ausgeglichen wird; hierbei wird angenommen, daß b_w negativ ist, d. h., daß $l_w > (p_w + x_w)$, die Lohnsteigerung im Wettbewerbssektor also höher ausfällt als die Summe von Weltinflationsrate und Produktivitätsfortschritt im Wettbewerbssektor der Volkswirtschaft. Bleibt die Lohnsteigerung unter diesem Wert, wird b_w positiv und damit mit Sicherheit auch das Gesamtergebnis; die Beschäftigung in der Volkswirtschaft würde zunehmen. Die Gesamtbeschäftigung kann aber auch zunehmen, wenn b_w negativ ist, nämlich wenn das zweite Glied der Gleichung positiv ist und den Beschäftigungsrückgang im w -Sektor überkompensiert. Die Rolle der Gewichtsrelation der beiden Sektoren dabei ist unmittelbar einsichtig.

Zu untersuchen wäre, wie ein Lohnanstieg b_w und b_g beeinflußt.

³⁸ Die folgenden Überlegungen übernehmen Anregungen aus dem Aufsatz von K. Lancaster: Productivity-Gearied Wage Policies, *Economica*, N. S., 25. 1958, S. 199 ff., insoweit auch Lancaster ein Zwei-Sektoren-Modell in Veränderungsraten entwickelt. Ein Hinweis auf den Aufsatz von W. H. Branson und J. Myhrman: Inflation in Open Economies: Supply-Determined versus Demand-Determined Models (in: *Inflation in Small Countries. Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems*, 119. Berlin u. a. 1976) erreichte mich zu spät, als daß ich ihn noch verarbeiten konnte.

Es sei angenommen, daß

$$(2) \quad l_w = l_g = l$$

$$(3) \quad p_w = \bar{p}_w$$

$$(4) \quad p_g = l - x_g$$

$$p = \alpha' p_w + (1 - \alpha') p_g$$

$$(5) \quad = \alpha' p_w + (1 - \alpha') (l - x_g)$$

$$(6a) \quad x_w = \bar{x}_w$$

$$(6b) \quad x_g = \bar{x}_g$$

Die Annahme, daß die Löhne innerhalb einer Volkswirtschaft relativ gleichmäßig steigen, zum mindesten, daß kein systematischer Unterschied zwischen den Lohnsteigerungsraten im Wettbewerbssektor und im geschützten Sektor besteht, ist plausibel.

Die Preissteigerungsrate im Wettbewerbssektor ist für die Volkswirtschaft dem Modell gemäß exogen vorgegeben. Die Preissteigerungsrate im geschützten Sektor ergibt sich aus der Differenz zwischen Lohnanstieg und Produktivitätsanstieg; es wird also angenommen, daß Lohn erhöhungen im geschützten Sektor nicht den Gewinn vermindern. Der gesamtwirtschaftliche Preisanstieg ist ein gewogener Index der beiden Preissteigerungsraten.

Die Annahme, daß die Produktivitätszuwachsraten in beiden Sektoren exogen bestimmt sind, ist eine Vereinfachung, die sicherlich diskutabel ist. Dahinter stecken mehrere Aspekte. Zum einen werden damit die Einflüsse auf die Produktivitätsentwicklung vernachlässigt, die von kurzfristigen, vor allem konjunkturellen Schwankungen des Auslastungsgrades der Produktionsanlagen ausgehen. Dies scheint mir kein wesentlicher Mangel des Ansatzes zu sein, obgleich man dies bei Verwendung des Modells in Zeiten kurzfristiger Unterauslastung beachten muß³⁷. Zum anderen wird mit dieser Annahme aber auch ein Einfluß des Lohnanstiegs auf die Produktivitätsentwicklung über die Änderung des Kapitalkoeffizienten ausgeschlossen, eine Vereinfachung, die an späterer Stelle noch einmal bedacht werden muß. Die Veränderung der Beschäftigung im Wettbewerbssektor ist bestimmt durch

$$(7) \quad b_w = z_w^i - x_w^i$$

Wovon hängt nun die Veränderungsrate der im Inland hergestellten Produktmenge im Wettbewerbssektor z_w^i ab? Offensichtlich von der

³⁷ Auch Skalenerträge werden hier vereinfachend nicht berücksichtigt, sondern linear-homogene Produktionsfunktionen vorausgesetzt.

weltweiten Wachstumsrate der Produktion im Wettbewerbssektor³⁸ und von der Substitutionselastizität zwischen inländischem und ausländischem Güterangebot auf den Binnenmärkten und Exportmärkten, die hier in folgender Weise definiert sei:

$$(8) \quad \sigma = - \frac{\frac{d(Z_w^i/Z_w^a)}{Z_w^i/Z_w^a}}{d\left(\frac{L^i}{X_w^i} / \frac{L^a}{X_w^a}\right)} \\ \frac{\frac{L^i}{X_w^i} / \frac{L^a}{X_w^a}}{\frac{L^i}{X_w^i} / \frac{L^a}{X_w^a}}$$

σ mißt die relative internationale Standortverschiebung der Produktion von Wettbewerbsgütern aufgrund einer relativen Verschiebung der Kosten, die hier vereinfacht nur mit den Lohnkosten und der Produktivität erfaßt ist. Marshalls Vorschlag, sie positiv zu formulieren, wird übernommen.

Da die Veränderungsraten, um die es in dieser Analyse geht, im allgemeinen nicht groß sein können (Jahresraten vorausgesetzt), kann man die vereinfachende Rechenregel anwenden, daß die proportionale Veränderung eines Produktes gleich sei der Summe der proportionalen Veränderung seiner Faktoren und daß die proportionale Veränderung eines Quotienten gleich sei der proportionalen Veränderung des Zählers minus die proportionale Veränderung des Nenners. Dann kann man auch schreiben

$$(8') \quad \sigma = - \frac{z_w^i - z_w^a}{(l^i - \bar{x}_w^i) - (l^a - \bar{x}_w^a)}$$

$$(9) \quad z_w^i = z_w^a - \sigma [(l^i - \bar{x}_w^i) - (l^a - \bar{x}_w^a)]$$

Der erste Term der rechten Seite der Gleichung (9), z_w^a , läßt sich als exogen bestimmter Trendwert uminterpretieren. Er stellt dann die Wachstumsrate der Produktion im Wettbewerbssektor im Ausland dar. Da in dem hier betrachteten Modell die Annahme des kleinen Landes gemacht wird, kann man näherungsweise diese Wachstumsrate mit derjenigen des Wettbewerbssektors der Welt gleichsetzen. Auch die Exogenität des Trendterms läßt sich mit der Annahme des kleinen Landes begründen. Die Gleichung (9) wäre dann so zu schreiben

³⁸ Bei dem Begriff Wettbewerbssektor der Welt ist zu beachten, daß er von einem einzelnen Land aus gesehen definiert ist, also die Offenheit dieses Landes widerspiegelt. Diese globale Größe ist also vom Standort des Beobachters abhängig und keine international objektive Größe.

$$(9') \quad z_w^i = \bar{z}_w^a - \sigma [(l^i - \bar{x}_w^i) - (\bar{l}^a - \bar{x}_w^a)]$$

Je nachdem, ob dann der Klammerausdruck auf der rechten Seite der Gleichung (9') kleiner oder größer Null, ist auch $z_w^i \geq z_w^a$, wobei σ die Stärke der Wirkung auf z_w^i mitbestimmt. Setzt man (9') in (7) ein, erhält man für die Wachstumsrate der Beschäftigung im Wettbewerbssektor des Inlandes

$$(10) \quad \begin{aligned} b_w &= \bar{z}_w^a - \sigma [(l^i - \bar{x}_w^i) - (\bar{l}^a - \bar{x}_w^a)] - \bar{x}_w^i \\ &= \bar{z}_w^a + \sigma (\bar{l}^a - \bar{x}_w^a - l^i) + (\sigma - 1) \bar{x}_w^i \end{aligned}$$

Der erste Term macht deutlich, daß der kurzfristig oft wichtigste Einfluß auf das (inländische) b_w die Weltwachstumsrate der Produktion im Wettbewerbssektor ist, die das einzelne (kleine) Land kaum beeinflussen kann. Der zweite und dritte Term korrigiert diese Trendgröße, indem der Einfluß der Entwicklung der relativen Kosten zwischen Inland und Ausland und der Produktivitätsentwicklung miteinbezogen wird. Bemerkenswert ist, daß je nachdem, ob $\sigma \geq 1$ ist, der Produktivitätsfortschritt im Wettbewerbssektor Arbeitsplätze im Wettbewerbssektor vernichtet oder schafft.

Die Veränderung der Beschäftigung im geschützten Sektor ist bestimmt durch

$$(11) \quad b_g = z_g' - \bar{x}_g$$

Da beim geschützten Sektor, von kurzfristigen, vorübergehenden Ungleichgewichten abgesehen, davon ausgegangen werden kann, daß $z_g' = z_g$, kann man auch schreiben

$$(11') \quad b_g = z_g - \bar{x}_g$$

Die Veränderungsrate der Nachfrage nach Gütern des geschützten Sektors z_g hängt von drei Momenten ab, der Einkommenselastizität der Nachfrage nach Gütern dieses Sektors, der Veränderung des Realeinkommens und der Preiselastizität der Nachfragesubstitution zwischen Gütern des Wettbewerbssektors und des geschützten Sektors.

Der Einfachheit halber sei angenommen, daß die Veränderung des Reallohneinkommens und des realen Volkseinkommens jeweils gleich sind, so daß $(l - p)$ die Veränderung des Realeinkommens mißt. Die Veränderung der Nachfrage nach Gütern des geschützten Sektors auf Grund einer Veränderung des Realeinkommens würde dann wiedergegeben durch

$$(12) \quad z_g^1 = \eta_{yg} (l - p)$$

wobei η_{vg} die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Gütern des geschützten Sektors bezeichnet und z_g^1 den Teil der Nachfrageveränderung, der aus der Einkommenssteigerung resultiert.

Die Preiselastizität der Nachfragesubstitution zwischen Gütern des Wettbewerbssektors und des geschützten Sektors sei definiert

$$(13) \quad s = - \frac{\frac{d(Z_w^2/Z_g^2)}{Z_w^2/Z_g^2}}{\frac{d(P_w/P_g)}{P_w/P_g}}$$

wobei Marshalls Vorschlag, sie positiv zu formulieren, wiederum übernommen wird; oder vereinfacht geschrieben

$$(13') \quad s = - \frac{z_w^2 - z_g^2}{p_w - p_g}$$

Daraus folgt unter Verwendung von (4)

$$(14) \quad z_g^2 = s [\bar{p}_w - (l - \bar{x}_g)] + z_w^2$$

z_g^2 bezeichnet den Teil der Nachfrageveränderung, der durch eine Veränderung des Preisverhältnisses zwischen den Gütern der beiden Sektoren hervorgerufen wird. Ist der Klammerausdruck Null oder $s = 0$, so wird keine Verschiebung der Nachfrage stattfinden, also auch das zweite Glied auf der rechten Seite der Gleichung (14) Null sein und damit auch z_g^2 .

Bei dem zweiten Term handelt es sich offenbar um eine dämpfende Korrekturgröße zu dem ersten Term. Da nämlich die Elastizität der Substitution unter der Annahme abgeleitet wird, daß das Einkommen konstant ist, d. h., daß mit den Preisverschiebungen kein Einkommenseffekt verbunden ist, müssen die Vorzeichen von z_w^2 und z_g^2 unterschiedlich sein. Daraus läßt sich schließen, daß z_w^2 die Wirkung des ersten Terms auf z_g^2 abschwächt.

Leider lassen sich die beiden theoretischen Konstrukte z_g^1 und z_g^2 nicht eindeutig zu z_g verknüpfen, so daß eine implizite Schreibweise gewählt werden muß. Trotzdem lassen sich an dem Ergebnis die Zusammenhänge zwischen Lohnanstieg und Beschäftigung im geschützten Sektor verdeutlichen. Es sei also

$$(15) \quad z_g = (z_g^1, z_g^2)$$

Daraus ergibt sich unter Verwendung von (12) und (14) aus (11')

$$(16) \quad b_g = \{\eta_{yg} (l - p), s [\bar{p}_w - (l - \bar{x}_g)] + z_w^2\} - \bar{x}_g$$

und unter Berücksichtigung von (5)

$$(16') \quad b_g = \{\eta_{yg} [\alpha' (l - \bar{p}_w) + (1 - \alpha') \bar{x}_g], s [\bar{p}_w - (l - \bar{x}_g)] + z_w^2\} - \bar{x}_g$$

Die erste Ableitung der beiden Ausdrücke in der großen Klammer ist jeweils positiv. Betrachtet man allein die Veränderungsrate der Löhne, sieht man, daß der Lohnanstieg über η_{yg} (vorausgesetzt > 0) b_g positiv, über s (vorausgesetzt > 0) b_g negativ beeinflußt. Mehr Schwierigkeiten bereitet die Interpretation von \bar{x}_g , da es in allen drei Ausdrücken kommt. Um die mit (15) gekennzeichneten Schwierigkeiten zu umgehen, sei zunächst angenommen, daß von der Einkommenselastizität der Nachfrage kein Einfluß auf b_g ausgeht. Dann verkürzt sich (16') zu

$$\begin{aligned} (16'') \quad b_g &= s [\bar{p}_w - (l - \bar{x}_g)] + z_w^2 - \bar{x}_g \\ &= s (\bar{p}_w - l) + (s - 1) \bar{x}_g + z_w^2 \end{aligned}$$

Es zeigt sich, daß die Wirkung von \bar{x}_g auf b_g davon abhängt, ob $s \geq 1$ ist. Ist $s > 1$, würde der Produktivitätsfortschritt im geschützten Sektor keine Arbeitsplätze vernichten, sondern neue entstehen lassen.

Setzt man dagegen die Annahme, daß von der Substitutionselastizität kein Einfluß auf b_g ausgeht, verkürzt sich (16') zu

$$\begin{aligned} (16''') \quad b_g &= \eta_{yg} [\alpha' (l - \bar{p}_w) + (1 - \alpha') \bar{x}_g] - \bar{x}_g \\ &= \eta_{yg} \alpha' (l - \bar{p}_w) + [\eta_{yg} (1 - \alpha') - 1] \bar{x}_g \end{aligned}$$

Auch hier wird offenbar, daß es von empirischen Werten der Koeffizienten η_{yg} und α' abhängt, ob b_g durch x_g positiv oder negativ beeinflußt wird. Wahrscheinlich ist der Ausdruck $\eta_{yg} (1 - \alpha') < 1$, so daß von ihm der negative Einfluß von \bar{x}_g auf b_g nur gedämpft wird; dahinter steht der bekannte Umstand, daß Produktivitätsfortschritt eben auch den Reallohn über die Güterpreise tendenziell erhöht und dadurch die Nachfrage nach Gütern, so daß neue Arbeitsplätze entstehen.

Unter Verwendung von (10) und (16') wird aus (1)

$$\begin{aligned} (17) \quad b &= \alpha [\bar{z}_w^a + \sigma (\bar{l}^a - \bar{x}_w^a - l) + (\sigma - 1) \bar{x}_w^i] + \\ &\quad + (1 - \alpha) \{ \{\eta_{yg} [\alpha' (l - \bar{p}_w) + (1 - \alpha') \bar{x}_g], \\ &\quad s [\bar{p}_w - (l - \bar{x}_g)] + z_w^2\} - \bar{x}_g \} \end{aligned}$$

Das Ergebnis zeigt, daß die Frage, ob Lohnerhöhungen in einer offenen Volkswirtschaft mit festen Wechselkursen zu einem Rückgang der Arbeitsplätze führen oder nicht, offenbar von den empirischen Werten verschiedener Struktur- und Verhaltenskoeffizienten abhängt, also eine empirische Frage ist und keine rein theoretische.

Da dieses Ergebnis der geläufigen Auffassung unter Nationalökonomien, daß Lohnhöhe und Beschäftigung in einer Volkswirtschaft negativ korrelieren, nicht entspricht, wäre zu prüfen, ob es durch zu weit gehende Vereinfachungen des Modells hervorgezaubert worden ist. Besonders irritierend ist ja die Möglichkeit, daß Lohnerhöhungen zu einer Zunahme der Beschäftigung führen können.

Eine Besonderheit des Modells ist es, daß es die üblichen Nachfragefunktionen durch Gleichung (12) ersetzt, weil es den Einfluß der Nachfrage auf die Beschäftigung auf den Teil der Nachfrage einschränkt, der sich den Gütern des geschützten Sektors zuwendet. Dadurch wird die konjunkturdämpfende Wirkung einer mit steigendem Einkommen kurzfristig steigenden Sparquote in dem hier zugrunde gelegten Modellansatz irrelevant. Statt der dämpfenden Wirkung einer steigenden marginalen Sparquote gibt es hier die verstärkende Wirkung einer über eins liegenden Einkommenselastizität der Nachfrage. Selbst wenn sich die Nachfrage verzögert dem gestiegenen Einkommen anpassen sollte, was wegen des Einflusses der Einkommenserwartungen auf die Aufnahme von Krediten bei dem heutigen Konsumkreditvolumen überhaupt fragwürdig geworden ist, würde die Elastizitätsziffer auch kurzfristig kaum unter eins liegen.

Eine andere Vereinfachung des Modells steckt in der exogenen Bestimmung von x_g und x_w^i . Das obige Modell geht deshalb davon aus, daß die Entwicklung der Arbeitsproduktivität in den beiden Sektoren der Volkswirtschaft unabhängig von den Lohnsteigerungsraten sei. In den Analysen des Zusammenhangs von Lohnanstieg und Beschäftigung in einer geschlossenen Wirtschaft wird meistens gerade der Einfluß der steigenden Lohnkosten auf die Faktorkombination in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt und von daher eine eindeutige negative Beziehung zwischen Reallohnhöhe und Beschäftigung konstatiert.

Im geschützten Sektor der Volkswirtschaft ist mit Sicherheit zu erwarten, daß mit steigenden Lohnkosten Arbeit durch Kapital ersetzt wird, wenn auch solche Rationalisierungen hier manchmal wegen des fehlenden internationalen Wettbewerbs nur sehr verzögert auf die veränderten Kostenrelationen folgen. Aus Gleichung (16'') geht jedoch hervor, daß es davon abhängt, ob $s \geq 1$, ob durch eine lohnkosteninduzierte Erhöhung von x_g Arbeitsplätze im geschützten Sektor vernichtet oder

vermehrt werden. Auch Gleichung (16'') zeigt, daß die beschäftigungs-mindernde Wirkung von x_g durch andere Koeffizienten gedämpft wird und sogar aufgehoben werden könnte.

Im Wettbewerbssektor der Volkswirtschaft ist der Wirkungszusammenhang komplizierter. Steigende Lohnkosten können dazu führen, daß arbeitsintensive Produkte künftig im Ausland hergestellt oder im Inland kapitalintensiver produziert werden. Wenn also mit steigenden Löhnen der volkswirtschaftliche Kapitalkoeffizient und damit die volkswirtschaftliche Arbeitsproduktivität steigt, so können dahinter zwei unterschiedliche Anpassungsprozesse stehen, die miteinander konkurrieren. Es könnte also sehr wohl sein, daß technische Produktionsverfahren allein nach technischen Zweckmäßigkeiten gewählt werden, während die Löhne und andere Kosten über die weltweite Verteilung der Produktionsstätten und -verfahren entscheiden. Was tatsächlich vor sich geht, wäre abermals eine empirische Frage³⁹. Soweit die Anpassung über die veränderte internationale Arbeitsteilung führt, besteht kein direkter Zusammenhang zwischen Lohnanstieg und Entwicklung der Produktivität im inländischen Wettbewerbssektor. Soweit aber die Anpassung über die Kapitalintensivierung der im Inland verwendeten Produktionsverfahren läuft, ist die Beschäftigungswirkung nicht eindeutig. Aus Gleichung (10) geht hervor, daß es auch hier davon ab-hängt, ob ein Verhaltenskoeffizient, nämlich $\sigma \geqslant 1$ ist, ob durch eine lohnkosteninduzierte Erhöhung von x_w Arbeitsplätze im Wettbewerbs-sektor vernichtet oder vermehrt werden.

³⁹ Der heutige Grad internationaler Arbeitsteilung, die heutzutage niedri- gen Transport- und Kommunikationskosten, die große Zahl sich industriali-sierender Länder und die Tatsache, daß weltweit eine große Auswahl an Fak-torpreisverhältnissen gegeben ist, läßt vermuten, daß der Anpassungsprozeß über die Standortverteilung heute der gewichtigere ist, wenigstens für eine nichtprotektionistische Volkswirtschaft. Die internationalen Standortum-schichtungen sind ja nicht nur das Ergebnis von Standortsentscheidungen von Unternehmen, die die Produktionskapazitäten auf die Länder verteilen, son-dern ebenso sehr das Ergebnis von internationalem Wettbewerb, der den Ausnutzungsgrad der vorhandenen Produktionskapazitäten international ver-teilt.

Vollbeschäftigung und Verteilung im Konflikt*

Von Jürgen Zerche, Köln

1. Einleitung

Nach der Depression der dreißiger Jahre gelangte mit der keynesianischen Theorie ein neuer theoretischer Ansatz zum Durchbruch und wurde zur Grundlage der wissenschaftlichen Beratung staatlicher Wirtschaftspolitik bzw. Konjunkturpolitik.

Die keynesianische Theorie erkannte eine Veränderung der Geldlöhne als unwirksames Instrument der Beschäftigungspolitik¹ und betrachtete darüber hinaus den privaten Sektor der Wirtschaft als instabil². Mit diesen beiden Kernpunkten stand damit der neue wirtschaftstheoretische Denkansatz, der zunehmend Wirksamkeit entfaltete, im Gegensatz zur neoklassischen Theorie, die bislang im Vordergrund gestanden hatte³.

Auch in den ersten Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg schien die keynesianische Theorie einen Weg zu weisen, das Problem wiederkeh-

* Der Verfasser hatte es bei der Abstimmung der Themen übernommen, insbesondere die Positionen der Gewerkschaften und ihnen nahestehender Ökonomen zu verdeutlichen. Ich danke den Ausschußmitgliedern und meinen Assistenten, Dipl.-Volksw. I. Barends, für wertvolle Anregungen.

¹ Vgl. John Robinson, Essays in the Theory of Employment, Oxford 1947, S. 44 ff. und A. Paulsen, Neue Wirtschaftslehre, Berlin/Frankfurt, 2. Aufl., 1952, S. 191 ff.

² Vgl. hierzu z. B. R. Harrod, Dynamische Wirtschaftstheorie, Frankfurt 1976. Vgl. A. Paulsen: Neue Wirtschaftslehre. Einführung in die Wirtschaftstheorie von John Maynard Keynes und die Wirtschaftspolitik der Vollbeschäftigung, Berlin/Frankfurt 1958, 4. Aufl. S. 290 f. Auf Grund seiner Analyse stellte Keynes die Frage, ob Investitionsentscheidungen allein dem privaten Sektor überlassen bleiben könnten: „Unter den Bedingungen des Laisser Faire kann sich daher die Vermeidung großer Beschäftigungsschwankungen als unmöglich erweisen, es sei denn durch eine tiefgehende Veränderung der Psychologie der Investitionsmärkte, die anzunehmen aber grundlos ist. Daraus schließe ich, daß die Aufgabe, das laufende Investitionsvolumen zu bestimmen, nicht mit Sicherheit privater Hand anvertraut werden kann.“

J. M. Keynes, General Theory of Employment, Interest and Money . . ., London 1936, zitiert nach A. Paulsen, S. 290.

³ Als konsequenterste Formulierung der neoklassischen Theorie zum Problem der Beschäftigung zu Keynes' Lebzeiten siehe A. C. Pigou, Employment and Equilibrium, London 1929.

render konjunktureller Krisen mit dem diese begleitenden und als nicht länger politisch tragbar erachteten Übel der Arbeitslosigkeit zu lösen. Die keynesianische Theorie verfügte über ein überaus wirksam erscheinendes Instrumentarium zur Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele. Die zentrale ökonomische Variable war dabei die aggregierte Gesamtnachfrage, die vor allem durch Veränderungen der Einnahmen- und/oder Ausgabenseite des Staatshaushaltes konjunkturstabilisierend beeinflusst werden konnte⁴.

Mit dem Auftreten nicht mehr alternativer, sondern komplementärer Zielverletzungen — Inflation bei Unterbeschäftigung (Stagflation) — traten ab Mitte der sechziger Jahre die Grenzen des keynesianischen Instrumentariums immer deutlicher zutage⁵.

Mit der kritischen Auseinandersetzung um die „neoklassische Synthese“ keynesianischer Provenienz drängten über die theoretische Position der Monetaristen vorkeynessche, neoklassische Vorstellungen erneut in den Vordergrund.

Diese monetaristische Gegenposition betont die Steuerwirkung des Systems relativer Preise und geht aus von einer prinzipiellen Stabilität des privaten Sektors. Der private Sektor könne, so die Monetaristen, exogene Schocks — soweit die Steuermechaniken der relativen Preise nicht behindert werden — durchaus dämpfend auffangen und damit auch ohne Eingriff staatlicher Wirtschafts- und Konjunkturpolitik zu einem neuen stabilen Gleichgewicht gelangen. Wegen der prinzipiellen Stabilität des privaten Sektors und den destabilisierenden Wirkungen einer Stop-and-go-Fiskalpolitik nach keynesianischem Muster, forderten die Monetaristen feste Rahmendaten der Wirtschaftspolitik — dies auch und vor allem für die Geldpolitik (Geldmengensteuerung)⁶.

Ein Einschwenken der Deutschen Bundesbank auf monetaristische Positionen im Jahre 1973 — unterstützt und ermöglicht durch eine Absicherung der „außenwirtschaftlichen Flanke“ (flexible Wechselkurse seit März 1973) — verringerte den Spielraum für inflationäre Preissteigerungen. Dies wiederum verringerte die Möglichkeiten, Kosten-

⁴ Vgl. z. B. K. Mackscheidt, J. Steinhäuser, Finanzpolitik, Tübingen 1973, S. 33 ff.

⁵ Allerdings wird in jüngster Zeit verstärkt die Frage gestellt, inwieweit die Erfolge des keynesianischen Instrumentariums nicht auch schon vor dem Auftreten der Stagflationsproblematik überschätzt worden sind. Vgl. hierzu: J. Priebe, Neoklassische und keynesianische Theorien der Beschäftigung, in: H. Markmann / D. B. Simmert (Hrsg.): Krise der Wirtschaftspolitik, Köln 1978, S. 455 – 472, hier S. 471 und H.-P. Spahn, Keynes in der heutigen Wirtschaftspolitik, in: G. Bombach u. a. (Hrsg.): Der Keynesianismus, Bd. I, Berlin 1976, S. 211 – 292.

⁶ Vgl. hierzu P. Kalmbach, Der neue Monetarismus, München 1973.

steigerungen, vor allem bedingt durch die sprunghafte Erhöhung von Rohstoffpreisen („Ölkrise“) und gewerkschaftlich durchgesetzte Lohnerhöhungen, über Preissteigerungen weiterzuwälzen und dadurch — zumindest teilweise — zu kompensieren⁷. Im Zuge dieser Geldmengensteuerung kann ein Rückgang der Steigerungsrate des Preisniveaus von durchschnittlich sieben Prozent im Jahre 1974 auf 2,4 Prozent im Juni 1978 verzeichnet werden. Andererseits stieg die Arbeitslosenquote von ein Prozent Ende des Jahres 1973 auf fast fünf Prozent Ende November 1974, um sich dann in den Jahren 1975 bis 1978 auf einem Niveau von etwa vier Prozent zu verfestigen.

Durch diesen Umschwung der geldpolitischen Ausrichtung der Bundesbank wandelte sich die „ökonomische Großwetterlage“ (Molitor)⁸ für die Lohnpolitik und offensichtlich wandelte sich damit auch der Zielkonflikt „Umverteilung über Lohnpolitik versus Preisniveaustabilität“ zum Zielkonflikt „Umverteilung über Lohnpolitik versus Vollbeschäftigung“.

Damit stellt sich auch im vierten Jahr einer Arbeitslosigkeit, von der ca. 1 Million Arbeitsuchende direkt betroffen sind, die Frage, welche Rolle einer gewerkschaftlichen Lohnpolitik, die über eine Ausrichtung an den Nominallöhnen eine Umverteilung der Realeinkommen, mindestens aber eine Absicherung des gegebenen Reallohnneaus anstrebt⁹, im Ursachenfeld der augenblicklichen ökonomischen Problemlage zukommt.

In der gegenwärtigen wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung lassen sich vor allem drei verschiedene Stellungnahmen zu diesem Problem unterscheiden:

- die Vertreter der ersten Position betrachten die lohnpolitische Entwicklung der letzten Jahre als die entscheidende Ursache der augenblicklichen Beschäftigungsprobleme; damit ist die Lohnpolitik auch die entscheidende Variable zur Beseitigung dieser wirtschaftlichen Schwierigkeiten¹⁰;
- die Vertreter der zweiten Position sehen in dem Zurückbleiben der effektiven Nachfrage hinter der in der Vergangenheit geschaffenen

⁷ Vgl. hierzu D. Duwendag u. a. *Geldtheorie und Geldpolitik*, Köln 1977, 2. Aufl., S. 265 ff.

⁸ B. Molitor, *Lohnpolitik und Arbeitsmarkt*, Hamburg 1977, S. 11.

⁹ Das Umverteilungsziel ist natürlich nicht das einzige Ziel, das die Gewerkschaften in Tarifauseinandersetzungen verfolgen. Siehe hierzu E. Liefmann-Keil, *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1961, S. 282 ff.

¹⁰ Als Vertreter dieser Position können genannt werden der Sachverständigenrat mit seinen Gutachten der letzten Jahre und z. B. W. Ehrlicher, *Strukturelle Fehlentwicklungen in der Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Kredit und Kapital* 1/76, S. 1 ff.

Produktionskapazität das entscheidende Übel. Sie empfehlen daher eine Ausdehnung staatlicher und privater Nachfrage¹¹. An dieser Stelle — Ausdehnung privater Nachfrage — setzt die gewerkschaftliche Forderung nach „Steigerung der Massenkaufkraft durch Lohn-erhöhung“ an¹²;

- die Vertreter einer dritten Position nehmen eine Zwischenstellung ein; sie betonen die Notwendigkeit, daß einerseits auf Grund einer ausgewogenen Lohnkostenentwicklung Güter rentabel produziert werden müssen, andererseits aber diese Güter auf dem Markt auf entsprechende Nachfrage treffen müssen¹³.

Die erste Ansicht dominiert ohne Zweifel die gegenwärtige wirtschaftspolitische Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland. Mit ihr sind vorkeynessche, neoklassische Gedankengänge wieder aktuell geworden.

Andererseits mehren sich gerade in den letzten Jahren die Versuche der Gewerkschaften und gewerkschaftlich orientierter Ökonomen, diese zentrale Stellung, die damit der Lohnpolitik zugewiesen wird, durch alternative Deutung der aktuellen Wirtschaftslage in Frage zu stellen. Im folgenden soll ein Überblick über diese Versuche gegeben werden. Dabei kann die Problemstellung in folgende zwei Teilfragen unterteilt werden¹⁴:

1. Welcher Zusammenhang besteht zwischen der Reallohngröße und der Beschäftigungsmenge?
2. Können die Tarifpartner, hier besonders die Gewerkschaften, die ja ihre Tarifverhandlungen um Geldlöhne führen, einen Einfluß auf die Reallöhne ausüben?

¹¹ Hier wäre vor allem zu nennen die sog. Memorandumgruppe mit ihren Gegengutachten, z. B. Vorschläge zur Beendigung der Massenarbeitslosigkeit, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/77, S. 625 - 645 und E. Kowalski, Deus Pigouvianus ex Ökonomachina? oder: Gleicher Rang für die Nachfrage, in: Konjunkturpolitik 1/78, S. 1 - 15.

¹² Vgl. Vorschläge des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, o. O. o. J., Abschnitt 1.4.

¹³ Hier sind vor allem zu erwähnen: M. Teschner, Zum Einfluß der Lohn- und Gewinnentwicklung auf die Beschäftigung, in: Konjunkturpolitik 1/77, S. 67 ff. und Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Aktuelle Probleme der Beschäftigungspolitik, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 120 vom 29. 1. 1977, S. 1100 ff. Vgl. auch A Report to the OECD by a Group of Independent Experts (Paul McCrecken, Guido Carli, Herbert Giersch u.a.) Towards Full Employment and Price Stability 1977, S. 17: "the aim should be an expansion of demand some what greater than the growth of potential supply."

¹⁴ Vgl. B. Gahlen, Zur Verantwortung der Lohnpolitik für die Vollbeschäftigung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1978, 11. Jg. H. 3, S. 281 - 288, hier 282.

Es wird skizzenhaft dargestellt, wie die traditionellen neoklassischen und keynesianischen Theorien diese beiden Fragen beantworten. Danach wird die gegenwärtig gegen den neoklassischen Ansatz vorgebrachte Kritik nachgezeichnet; daran anschließend werden einige alternative Deutungsversuche und darauf aufbauende Therapievorschläge vorgestellt.

Doch zunächst soll anhand einiger wichtiger ökonomischer Daten die gegenwärtige wirtschaftliche Situation umrissen werden.

2. Bemerkungen zur aktuellen Wirtschaftslage

Im Jahre 1970 hat Henschel¹⁵ die Zielvorstellungen des DGB zur Lohn- und Umverteilungspolitik der siebziger Jahre in einem programmatischen Artikel konkretisiert¹⁶. Es gelte im Rahmen einer autonomen verteilungspolitischen Zielsetzung¹⁷, den nach Meinung des DGB seit 1967 eingetretenen Lohnrückstand auszugleichen; zu diesem Zwecke müsse sichergestellt werden, daß die Lohneinkommen im Zeitraum 1970 - 1974 stärker steigen als die Gewinneinkommen¹⁸.

Seit 1960 ist die Lohnquote, die den Anteil der Lohneinkommen am gesamten Volkseinkommen angibt, von 60,4 Prozent auf 72,1 Prozent angestiegen (vgl. Tab. 1)¹⁹; auch bei Berücksichtigung von Veränderungen in der Struktur der Erwerbstätigen (bereinigte Lohnquote) ist ein — wenn auch geringerer — Anstieg festzustellen²⁰.

Da die Lohnquote als eine sehr problematische verteilungstheoretische Maßgröße angesehen werden muß²¹, soll hier auch die vom Sach-

¹⁵ Zu diesem Zeitpunkt war Henschel in der Hauptabteilung Wirtschaft des DGB-Bundesvorstandes tätig.

¹⁶ Vgl. R. Henschel, Die wirtschaftspolitischen Aufgaben der siebziger Jahre, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 8/70, S. 449 ff.

¹⁷ Vgl. R. Henschel, S. 450.

¹⁸ Vgl. R. Henschel, S. 451. Im folgenden wird vereinfachend angenommen, daß die Verbesserung der Verteilungssituation in der ersten Hälfte der siebziger Jahre auf den Erfolg einer sich an dieser Zielsetzung orientierenden gewerkschaftlichen Lohnpolitik zurückgeführt werden kann.

¹⁹ Vgl. SVR 1977/78, S. 81.

²⁰ Roloff kommt bei einer Berücksichtigung staatlicher Abgaben (Lohnsteuer, Sozialversicherungsbeiträge) zu dem Ergebnis, daß die Nettolohnquote seit 1960 von 43,3 % auf 41,1 % gefallen sei. Vgl. O. Roloff, Theorie und Praxis der Besteuerung, Opladen 1978, S. 246.

²¹ Markmann und Henschel nennen folgende Gründe, warum die Lohnquote keinerlei genauen Aussagen über die Einkommensverteilung zulasse: — nicht alle Determinanten der Lohnquote gehen in die amtliche Statistik ein: so werden der durchschnittliche nominale Stundenlohn je Beschäftigten, die jährliche Arbeitszeit in Stunden je abhängig Beschäftigten ebenso wenig berücksichtigt wie z. B. die Entwicklung der Kapitalproduktivität

Tabelle 1
Die Entwicklung der funktionellen Einkommensverteilung

Jahr	Lohnquote		Anteil der Arbeitnehmer an den Erwerbstätigen
	tatsächlich ^{a)}	bereinigt ^{b)}	
1960	60,4	60,4	77,2
1961	62,7	62,1	78,0
1962	64,1	62,8	78,8
1963	65,1	63,2	79,5
1964	64,8	62,3	80,3
1965	65,6	62,6	80,9
1966	66,6	63,3	81,2
1967	66,4	63,2	81,1
1968	64,8	61,3	81,6
1969	66,1	61,8	82,5
1970	67,8	62,7	83,4
1971	69,1	63,6	83,9
1972	69,5	63,8	84,2
1973	70,7	64,6	84,5
1974	72,6	66,3	84,5
1975	72,8	66,5	84,5
1976	71,2	64,8	84,9
1977 ^{c)}	72,1	65,2	85,3

a) Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit in vH des Volkseinkommens.

b) Lohnquote bei konstant gehaltenem Anteil der Arbeitnehmer an den Erwerbstätigen im Jahre 1960.

c) Eigene Schätzung.

Quelle: SVR 77/78, S. 81.

verständigenrat benutzte Methode zur Analyse der Einkommensposition der Arbeitnehmer, die auf die Veränderung der Reallohnposition abstellt, hinzugezogen werden²².

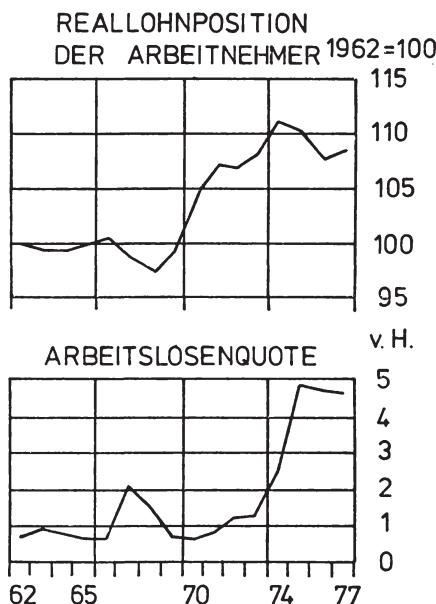
— Konzentrationstendenzen in der Wirtschaft können zu einem rechnerischen Anstieg der Lohnquote führen, ohne daß die Gewinne, die zur Finanzierung von Investitionsvorhaben zur Verfügung stehen, sinken. Vgl. H. Markmann, Wirtschaftliche Bestimmungsgründe der Lohnbildung aus der Sicht der Gewerkschaften, in: H. Arndt (Hrsg.): Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 51, Berlin 1964, S. 756 ff. und R. Henschel, Die Krise der Wirtschaftspolitik — die Sicht der Gewerkschaften, in: H. Markmann / D. B. Simmert (Hrsg.): Die Krise der Wirtschaftspolitik, Köln 1978, S. 122.

²² Zur Berechnung der Reallohnposition vgl. SVR 1977/78, S. 214 f.

Aus dem oberen Diagramm in Abb. 1 ist zu entnehmen, daß sich die Reallohnposition der Arbeitnehmer seit 1968 — mit Ausnahme eines leichten Rückgangs im Jahre 1972 — bis 1975 kontinuierlich verbessert hat²³.

Ab 1970 ist — wie aus dem unteren Diagramm in Abb. 1 ersichtlich — die Arbeitslosenquote leicht, ab 1973 sprunghaft angestiegen²⁴. Sie hat im November des Jahres 1974 einen Höchststand von knapp fünf Prozent erreicht und sich seitdem auf einem Niveau von jahresdurchschnittlich vier Prozent verfestigt.

ABBILDUNG 1



In absoluten Zahlen bedeutet dies für die Jahre 1975 bis 1977 rd. 1 Million registrierte Arbeitslose. Hinzu kommt noch eine stille Reserve von Nichtbeschäftigten, die sich nicht arbeitslos gemeldet haben; diese stille Reserve kann mit 400 000 bis 500 000 Personen veranschlagt werden²⁵.

²³ Vgl. SVR 77/78, S. 139.

²⁴ Ebenda.

²⁵ Vgl. Ifo-Schnelldienst, H. 18/19, 1978, S. 10 f.

Die Arbeitslosigkeit betrifft nicht alle Arbeitsuchenden gleichmäßig, vielmehr sind drei Gruppen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosenquote auszumachen²⁶:

- die Arbeitslosenquote für Frauen lag 1977 mit 5,7 Prozent bedeutend höher als die Arbeitslosenquote der Männer mit nur drei Prozent,
- die Arbeitslosenquote für Arbeitsuchende ohne abgeschlossene Berufsausbildung betrug 1977 6,6 Prozent verglichen mit einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von vier Prozent,
- ältere Arbeitnehmer sind ebenfalls stärker von Arbeitslosigkeit betroffen; die Arbeitslosenquote für die Altersgruppe von 55 bis unter 60 Jahre betrug 1977 5,6 Prozent.

3. Die Begründung eines Zielkonfliktes zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung

In diesem Abschnitt soll skizzenhaft verdeutlicht werden, wie mit der neoklassischen und der keynesianischen Theorie ein Konflikt zwischen Reallohnnerhöhung und Vollbeschäftigung begründet werden kann^{27, 28}.

Die neoklassische Theorie behandelt das Geschehen auf dem Arbeitsmarkt in Analogie zu dem Geschehen auf den Gütermärkten. Ebenso wie auf diesen Märkten bildet der Preis (Reallohn) den zentralen Steuerungsmechanismus zur Anpassung von Angebot und Nachfrage von Arbeitskräften.

Das Angebot an Arbeit ist in der neoklassischen Theorie bestimmt durch eine Entscheidung über die Aufteilung der zur Verfügung stehenden Zeit auf Arbeits- und Freizeit nach Maßgabe der Entlohnung pro Zeiteinheit²⁹. Mit steigendem Lohnsatz wird vermehrt Arbeit angeboten, da die Opportunitätskosten der Freizeit steigen, d. h. Arbeit attraktiver wird.

²⁶ Vgl. Ifo-Schnelldienst, S. 23.

²⁷ Eine ausführliche Darstellung findet sich in: J. Zerche, *Arbeitsökonomik*, Kap. VI, Band 2006 der Sammlung Göschen, Berlin, New York 1979.

²⁸ Dabei wird von jeglicher außenwirtschaftlichen Aktivität abgesehen. Zur Einbeziehung der außenwirtschaftlichen Verflechtung in die Analyse der Zusammenhänge von Löhnen und Beschäftigung vgl. den Beitrag von W. Mietz, *Lohnanstieg und Beschäftigung in einer offenen Wirtschaft*, in diesem Band.

²⁹ Vgl. hierzu z. B. A. Woll, *Allgemeine Volkswirtschaftslehre*, Berlin/Frankfurt a. M. 1969, S. 215 ff.

Die Nachfrage nach Arbeit ist ihrerseits bestimmt durch die Grenzproduktivität des Faktors Arbeit. Legt man als Produktionsbedingung einer Unternehmung — oder einer gesamten Volkswirtschaft — eine neoklassische Produktionsfunktion zugrunde, sinkt mit steigendem Arbeitseinsatz das Grenzprodukt des Faktors Arbeit. Ein gewinnmaximierendes Unternehmen ist unter diesen Umständen zu einer Ausdehnung der Beschäftigung nur bei einem entsprechend geringeren Lohnsatz bereit: Die Nachfrage nach Arbeit geht mit steigendem Reallohn-³⁰ satz zurück³⁰.

Konstruiert man nun Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfragekurven, d. h. stellt man alle Arbeitsmengen fest, die bei alternativen Reallohn-^{sätzen} angeboten bzw. nachgefragt werden, so ergibt sich im Schnittpunkt dieser beider Kurven ein Gleichgewicht bei Vollbeschäftigung.

Der Versuch, eine Reallohnerhöhung bei Konstanz des Arbeitseinsatzes (Beschäftigung) erreichen zu wollen, muß mißlingen³¹: die nachgefragte Arbeitsmenge geht zurück, die Einkommensverbesserung der weiterhin Beschäftigten geht zu Lasten eines Teils der Arbeitnehmer, derjenigen nämlich, die auf Grund der Reallohnerhöhung freigesetzt werden.

Arbeitslosigkeit ist nach dieser Vorstellung stets verbunden mit einem Reallohn-^{satz}, der über dem Vollbeschäftigung sichernden Gleichgewichtsniveau liegt³².

Veränderungen der Nominallöhne sind für die neoklassische Theorie gleichbedeutend mit Veränderungen der Reallöhne, da die gesamtwirtschaftliche Nachfrage als unabhängig von Lohnsatzveränderungen gesehen wird. Aus diesem Grunde können Nominallohnsenkungen zurückführen zum Gleichgewicht bei Vollbeschäftigung.

Die keynesianische Theorie mit der ihr eigenen Betonung des volkswirtschaftlichen Kreislaufgeschehens stellt ab auf das Problem einer ausreichend hohen effektiven Gesamtnachfrage, die eine Vollbeschäftigung aller Produktionsfaktoren sichern kann. Nach Keynes bestimmt die effektive Nachfrage den Umfang der Produktion; der Umfang der Produktion seinerseits bestimmt bei gegebener technischer Ausstattung das Beschäftigungsniveau. Allerdings reicht eine ausreichende effektive Gesamtnachfrage allein nicht aus³³; die bei

³⁰ Vgl. hierzu A. Woll, S. 207 ff.

³¹ Dies kann dargestellt werden als eine Linksverschiebung der Arbeitsangebotskurve.

³² Vgl. z. B. B. A. C. Pigou, Unemployment, London 1913, S. 51. "... unemployment is wholly caused by maladjustment between wage rates and demand (for labour)."

Vollbeschäftigung produzierten Güter müssen nicht nur auf dem Markt abgesetzt werden, sondern auch rentabel hergestellt werden können. Auch in der keynesianischen Theorie ist das Reallohniveau nicht irrelevant für die Beschäftigungssituation: liegen die Reallöhne über dem Gleichgewichtswert, ergibt sich auch in der keynesianischen Theorie Arbeitslosigkeit³⁴.

Deckt sich dieses Ergebnis auch mit der neoklassischen Theorie, so unterscheidet sich Keynes von dieser über den Einfluß der Nominallöhne auf die Reallöhne. Keynes und seine Nachfolger schätzen die Möglichkeit, über die Nominallöhne Einfluß auf die Reallöhne nehmen zu können, äußerst pessimistisch ein. Sie sehen die Gefahr, daß sinkenden Geldlöhne zu sinkender Nachfrage und damit zu sinkenden Güterpreisen führen. Dies kann im Extremfall bedeuten, daß Nominallohnveränderungen die Reallöhne unberührt lassen³⁵.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, daß sowohl neoklassische als auch keynesianische Theorie eine inverse Beziehung zwischen Reallöhnen und Beschäftigung kennen. Beide Theorien unterscheiden sich unter diesem Aspekt nur in der Sicht des Zusammenhangs von Nominal- und Reallöhnen.

In der gegenwärtigen wirtschaftspolitischen Debatte wird der Sachverständigenrat — vor allem auf Grund seiner Gutachten der letzten Jahre³⁶ — von bestimmten Positionen her dem neoklassischen Ansatz zugerechnet³⁷. Diese Zuordnung soll anhand einiger Textstellen aus seinem letzten Gutachten verdeutlicht werden, denn die Gewerkschaften und gewerkschaftlich orientierte Ökonomen beziehen sich zumeist auf die Analysen und Empfehlungen des Sachverständigenrates. Der oben skizzierte Denkansatz der neoklassischen Analyse bildet den Hintergrund für die folgenden Aussagen bzw. Empfehlungen des Sachverständigenrates.

So schreibt der Sachverständigenrat: „Es gibt immer ein Lohnniveau, bei dem Vollbeschäftigung möglich ist“³⁸, und „richtiger wäre es, sie

³³ Vgl. J. M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London 1960, S. 29.

³⁴ Ebenda.

³⁵ Vgl. hierzu S. 12 f. des vorliegenden Beitrages.

³⁶ Vgl. hierzu z. B. SVR 75/76, 76/77 und 77/78.

³⁷ Vgl. z. B. H. Baisch, Kritik der Sachverständigenratskonzeption, in: H. Markmann / D. B. Simmert (Hrsg.): *Krise der Wirtschaftspolitik*, Köln 1978, S. 57 – 73 und R. Hickel, Die Sünde der Weisen — Rückfall auf die einzelwirtschaftliche Basis, in: *Frankfurter Rundschau* vom 26. 11. 1977, S. 3.

Inwieweit eine derartige Zuordnung berechtigt ist, soll hier nicht diskutiert werden.

³⁸ SVR 77/78, Ziff. 288.

(die Arbeitslosigkeit J.Z.) als Arbeitslosigkeit auf Grund eines zu hohen Lohnniveaus zu erkennen“³⁹.

Und an anderer Stelle mit aller Deutlichkeit: „Ein mehr als nur zeitweiliges Überangebot am Arbeitsmarkt muß also mit einem zu hohen Lohn zu tun haben“⁴⁰.“

Ausgehend von der Diagnose eines zu hohen Lohnniveaus und zu geringer aktueller bzw. erwarteter Gewinne empfiehlt der Sachverständigenrat eine Strategie der Lohnzurückhaltung: „Die tariflichen Stundenverdienste werden 1978 nur um so viel erhöht, wie das Produktionsergebnis je Stunde steigen wird“⁴¹.“

Wird dieser Empfehlung gefolgt, so erwartet der Sachverständigenrat, daß steigende Unternehmergevinne zu steigenden Investitionen und diese wiederum zu steigender Beschäftigung führen werden (sog. Lohn-Investitionshypothese).

4. Die Auseinandersetzung um die neoklassische Begründung eines Zielkonfliktes

Von seiten der Gewerkschaften und gewerkschaftlich orientierter Ökonomen wird die Auseinandersetzung mit der neoklassischen Ableitung eines Zielkonfliktes auf drei Ebenen betrieben⁴²:

- das theoretische Gerüst der Neoklassik wird kritisiert;
- die Argumentationskette, Lohnzurückhaltung führe über höhere Gewinne zu steigenden Investitionen, die eine erhöhte Nachfrage nach Arbeitskräften nach sich zögern, wird — bezogen auf die aktuelle Wirtschaftslage — in Frage gestellt;
- die Möglichkeit, über Nominallohnveränderungen auf die Reallöhne einwirken zu können, wird bestritten.

Auf der ersten Ebene werden vor allem folgende neoklassische Thesen kritisiert⁴³:

³⁹ SVR 1975/76, Ziff. 317.

⁴⁰ SVR 1977/78, Ziff. 297.

⁴¹ SVR 1977/78, Ziff. 357.

⁴² Eine vierte Ebene, auf der die Gewerkschaften den Sachverständigenrat der Apologetik bezüglichen und die These aufstellen, der Sachverständigenrat verletze seinen gesetzlichen Auftrag, indem er konkrete Handlungsvorschläge entwerfe, soll hier nicht behandelt werden. Vgl. hierzu A. Pfeiffer, Der Sachverständigenrat hat seinen Gesetzesauftrag verletzt, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1/78, S. 1 - 6.

⁴³ Vgl. zu folgendem: J. Priebe, Die beschäftigungstheoretische und politische Konzeption des Sachverständigenrates in seinem Jahresgutachten

- (a) zwischen Reallöhnen, Einkommensverteilung und Beschäftigung bestehe ein enger kausaler, aber empirisch verdeckter und zeitlich verzögerter Zusammenhang.

Hier kann auf v. d. Lippe hingewiesen werden, der mit Hilfe der Spektralanalyse die Lohninvestitionshypothese untersucht und zu dem Ergebnis kommt, daß es in aller Regel nicht zulässig sein dürfte, wirtschaftspolitische Empfehlungen allein auf der Grundlage einer einfachen Kausalkette abzugeben⁴⁴.

- (b) Die Investitionsquote weise eine hohe Elastizität in bezug auf das Reallohniveau und die Lohnquote aus. Dem wird entgegengehalten, daß Gewinne nicht die einzige Bestimmungsgröße in der unternehmerischen Investitionsfunktion seien⁴⁵. Es wird darauf hingewiesen, daß eine ungleiche Verteilung der Gewinne zugunsten hochkonzentrierter Bereiche der Wirtschaft zu Verzerrungen in der Investitionsstruktur führe, da Großunternehmen Gewinne nicht in dem Maße wie kleinere Unternehmen zu beschäftigungs-wirksamen Investitionen verwenden würden⁴⁶. Weiterhin wird dieser These entgegengehalten, daß Investitionen sowohl aus Fremd- als auch aus Eigenmitteln gespeist werden könnten, die Unternehmen aber verstärkt Finanzinvestitionen den Realinvestitionen vorziehen, da erstere in der jetzigen wirtschaftlichen Situation eine höhere Rentabilität aufweisen.

Darüber hinaus wird auf die gestiegene Investitionsproduktivität verwiesen, durch die Investitionsquoten, wie sie am Anfang der siebziger Jahre für eine weitere Ausdehnung der Produktion erforderlich waren, unnötig erscheinen⁴⁷.

- (c) Die Entwicklung der Kapitalintensität sei hinsichtlich des Lohnniveaus elastisch. Dies impliziere eine gewisse Flexibilität in der Entwicklung des Kapitalkoeffizienten, wobei die relativen Faktorpreise seinen Trend bestimmen. Diesem Argument wird entgegen gehalten, daß zum einen der technische Fortschritt zum großen

⁴⁴ 1975/76, in: WSI-Mitteilungen 9/76, S. 513 und ders.: Neoklassische und Keynesianische Theorien der Beschäftigung, in: Markmann / D. B. Simmert (Hrsg.): Krise der Wirtschaftspolitik, Köln 1978, S. 455 - 472.

⁴⁵ Vgl. P. von der Lippe, Beschäftigungswirkung durch Umverteilung?, in: WSI-Mitteilungen 8/77, S. 505 ff.

⁴⁶ Vgl. G. Jortzig / M. Weg, Zur Diskussion von Krisen und Krisenpolitik in der herrschenden ökonomischen Theorie, in: WSI-Mitteilungen 3/78, S. 160 bis 174.

⁴⁷ Vgl. hierzu auch H. Schui, Stagnation als Folge zunehmend differenzierter Profitraten, in: Konjunkturpolitik 1/78, S. 16 - 36.

⁴⁸ Vgl. H. Küchle / R. Jordan, Investitionsentwicklung und Krise 1974/5, in: WSI-Mitteilungen 12/77, S. 737 ff.

Teil unabhängig von der Entwicklung der Lohnkosten sich durchsetzt⁴⁸ und zum anderen dieser Fortschritt im wesentlichen arbeitsparend ist. Dies bedeutet, daß mit einer weiteren Steigerung der Kapitalintensität zu rechnen ist⁴⁹.

- (d) Das marktwirtschaftliche System tendiere aus immanenten Anpassungsmechanismen heraus zur Vollbeschäftigung. Das Gleichgewicht werde nur durch nicht marktkonforme, d. h. überhöhte Reallöhne und deren inflationäre Folgewirkungen destabilisiert. Dieser These werden alternative theoretische Positionen entgegengestellt, wie z. B. die Keynesche Theorie, die ein stabiles Unterbeschäftigungsgleichgewicht kennt⁵⁰.
- (e) Der Funktionsmechanismus der Arbeitsmärkte entspreche uneingeschränkt dem Funktionsmechanismus in Produktmärkten. Diese Analogie von Güter- und Faktormärkten wird bestritten. Hierbei stützt sich die Kritik am neoklassischen Arbeitsmarktmodell auf abweichende empirische Untersuchungen und Analysen jüngeren Datums, wie sie z. B. von Lutz / Sengenberger vorgenommen worden sind⁵¹. In diesen Analysen werden vor allem folgende neoklassische Modellprämissen überprüft:
- die Annahme eines lohnelastischen Arbeitskräfte- und Arbeitsplatzangebotes,
 - die Annahme eines homogenen Arbeitskräfte- und Arbeitsplatzangebotes,
 - die Annahme, sowohl Anbieter als auch Nachfrager von Arbeitskräften verfügen über vollständige Information (Transparenz der Arbeitsmärkte),
 - die Annahme, Informations- und Mobilitätskosten seien gleich Null,
 - die Annahme einer vollständigen regionalen und sektoralen Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital.

⁴⁸ Vgl. WSI-Mitteilungen 1/78, S. 5 und auch den Sachverständigenrat selbst: SVR 77/78, Ziff. 258.

⁴⁹ Vgl. WSI-Mitteilungen 1/78, S. 6 und Priebe, S. 522.

⁵⁰ Vgl. Priebe, S. 514. Den Ungleichgewichtsaspekt der Keyneschen Analyse versuchen herauszuarbeiten z. B. R. J. Barro, H. I. Grossmann, Money, Employment and Inflation, Cambridge 1976. Vgl. auch R. Pethig, Gütermarktkonstellationen und Erwartungen als Determinanten des Zusammenhangs zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1978, 11. Jg., H. 3, S. 337 - 343, und R. Pohl, Löhne und Beschäftigung im Ungleichgewicht, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1978, 11. Jg., H. 3, S. 344 - 351.

⁵¹ B. Lutz / W. Sengenberger, Arbeitsmarktstrukturen und öffentliche Arbeitsmarktpolitik, Göttingen 1974, W. Sengenberger, Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktstruktur, in: WSI-Mitteilungen 4/77, S. 213 ff.

Die erwähnten Analysen zeigen auf, daß das Arbeitskräfteangebot neben lohnpolitischen von weiteren Determinanten abzuhängen scheint⁵²: z. B. vom Anteil der Vermögenseinkommen am Gesamteinkommen, der Familiengröße, der Dauer und dem Charakter der Ausbildung, der Erziehung und Sozialisation, von individuellen und beruflichen Präferenzen, von der regionalen Mobilitätsbereitschaft, dem Charakter des Arbeitsplatzangebotes usw.

Was die regionalen, sektoralen und zwischenbetrieblichen Mobilitäten der Arbeitskräfte angeht, haben empirische Untersuchungen ergeben, daß Lohndifferentiale als Mobilitätsanreize sehr groß sein müssen, wenn sie wirken sollen⁵³. Für die regionale und sektorale Allokation der Arbeitskräfte ist somit der relative Lohn und damit das Lohngefüge offensichtlich nur ein Parameter unter anderen. Logisch konsistente und empirisch fundierte Theorien über den Wirkungsmechanismus moderner institutioneller Arbeitsmärkte liegen allerdings bis jetzt nur in Ansätzen vor. Nach diesen Ansätzen sind es jedoch genau jene Faktoren, die die neoklassische Theorie als Rahmenbedingung konstant hält und in den Datenkranz verlagert, somit programmatisch aus der ökonomischen Analyse ausklammert, die die realen Funktionsabläufe des Arbeitsmarktes geschehens überwiegend bestimmen.

Die Determinanten der Erwerbsbeteiligung sind offensichtlich ungleich komplizierter, als sie in der „rein ökonomischen Perspektive“ der neoklassischen Modellmechanik erscheinen⁵⁴.

Was die nicht nur vom Sachverständigenrat benutzte Argumentationskette ‚höhere Gewinne führen über mehr Investitionen zu mehr Arbeitsplätzen‘ anbelangt, so wird kritisch vor allem die Unsicherheit einer solchen Abfolge betont.

Dabei stehen folgende Argumente im Vordergrund:

- es wird bestritten, daß die Gewinne nicht ausreichen würden, um eine erhöhte Investitionstätigkeit finanzieren zu können⁵⁵;
- es wird bestritten, daß eine Gewinnerhöhung bei unausgelasteten Kapazitäten zwangsläufig zu einer erhöhten Investitionstätigkeit führen muß⁵⁶;

⁵² Vgl. *Priewe*, S. 516.

⁵³ Ebenda.

⁵⁴ Vgl. *Priewe*, S. 516.

⁵⁵ Vgl. hierzu K. G. Zinn, Investitionsfinanzierung, Risikokapital und Lohnkosten, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1978, 11. Jg., Heft 3, S. 358 - 365.

Zinn weist hier auf die Notwendigkeit eines veränderten Investitionsverhaltens hin, um auch bei langfristig wirkender Rentabilität ein für Vollbeschäftigung ausreichendes Investitionsvolumen sicherzustellen.

- selbst wenn höhere Gewinne in der augenblicklichen wirtschaftlichen Situation die Investitionstätigkeit anregen sollten, so sei damit zu rechnen, daß hauptsächliche Rationalisierungsinvestitionen bzw. Ersatzinvestitionen mit Rationalisierungseffekt ausgeführt würden⁵⁷.

Weiterhin wird in der aktuellen Diskussion verstärkt darauf hingewiesen, daß — selbst wenn Reallohniveau und Beschäftigungsmenge negativ korreliert sind — es äußerst fraglich sei, ob durch Veränderungen der Nominallöhne Einfluß auf die Entwicklung der Reallöhne genommen werden werden könne.

Schon Keynes ist in seiner „General Theory“ auf dieses Problem eingegangen und hat dabei vor allem folgende Effekte, die den Zusammenhang von Nominallohnsenkung und Reallohnentwicklung beeinflussen können, betrachtet⁵⁸:

- den Umverteilungseffekt: wenn aus Löhnen mehr konsumiert wird als aus Gewinnen, führen durch Lohnsenkungen bewirkte Gewinnsteigerungen zu einer Dämpfung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage;
- den internationalen Wettbewerbseffekt: Lohnsenkungen erhöhen die Konkurrenzfähigkeit inländischer Produkte auf Auslandsmärkten, sofern diese Kostenvorteile nicht — wie bei flexiblen Wechselkursen zu erwarten — durch Aufwertungen der inländischen Währung kompensiert wird;
- den terms-of-trade-Effekt: bei auf Grund von Lohnsenkungen sinkenden Exportpreisen verringern sich die inländischen Realeinkommen, was sich dämpfend auf die Nachfrageentwicklung auswirken kann;

⁵⁶ Vgl. z. B. R. Henschel, Krise der Wirtschaftspolitik — die Sicht der Gewerkschaften, in: H. Markmann / D. B. Simmert (Hrsg.): Krise der Wirtschaftspolitik, Köln 1978, S. 126 f.

⁵⁷ Zum Problem der Rationalisierungsinvestitionen vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Rationalisierungsinvestitionen, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 76 vom 22. 7. 1977, S. 723 ff. und J. Kromphardt, Investitionen und Beschäftigung. Eine Kritik an den diesbezüglichen Ausführungen des Sachverständigenrates, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 36, Heft 2/1977, S. 295 - 309. Nach einer Meldung der Frankfurter Rundschau vom 5. 7. 1978 planen 1978 39 % der befragten Unternehmen Rationalisierungsinvestitionen, 36 % der befragten Unternehmen Ersatzinvestitionen, allein 25 % der befragten Unternehmen planen Erweiterungsinvestitionen, d. h. ca. $\frac{3}{4}$ der befragten Unternehmen planten im laufenden Jahr keine Erweiterung der Produktionskapazität.

⁵⁸ Vgl. hierzu R. Pohl, S. 349 und J. M. Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money, London 1960, Chap. 19.

- den Erwartungseffekt: sollten die Unternehmer bei Lohnsenkungen weitere Lohnsenkungen in der Zukunft erwarten, so werden sie Investitionsentscheidungen zurückstellen; dadurch sinkt wiederum die Gesamtnachfrage;
- den Zinseffekt: da bei sinkenden Löhnen und Preisen die Geldnachfrage für Transaktionszwecke zurückgeht, kann ein sinkender Zinssatz u. U. die Investitionstätigkeit stimulieren;
- den Stimmungseffekt: Lohnsenkungen können die „Stimmung“ der Unternehmen und Gewerkschaften gegenläufig beeinflussen: einerseits können sie die Investitionsnachfrage der Unternehmen anregen, andererseits aber auch die Streiklust der Gewerkschaften steigern;
- den Schuldeneffekt: wenn Löhne und Preise sinken, erhöht sich die Realverschuldung der Unternehmen; dies vermag ihre Investitionstätigkeit und damit die Gesamtnachfrage zu dämpfen.

„Diese Argumente lassen zusammengenommen nur einen Schluß zu: daß sich nicht eindeutig sagen läßt, ob Lohnerhöhungen oder Lohnsenkungen zu einer Zunahme oder zu einer Abnahme der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage führen⁵⁹.“

Damit kann aber auch nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden, daß Gewinnsteigerungen auf Grund von Nominallohnsenkungen nicht durch Preisrückgänge auf Grund von Nachfrageverringerung kompensiert werden und damit die erwartete Beschäftigungszunahme verhindert wird.

All diese Einwände lassen es nach Ansicht der Kritiker der neoklassischen Theorie fraglich erscheinen, ob dieser Ansatz eine realistische und erfolgversprechende Grundlage wirtschafts- und lohnpolitischer Strategien bietet.

5. Alternative Erklärungs- und Therapieansätze

Neben einer kritischen Auseinandersetzung mit einer neoklassisch geprägten Deutung der gegenwärtigen Beschäftigungsproblematik mehrern sich die Bestrebungen einer alternativen Erklärung dieser andauernden wirtschaftlichen Ungleichgewichtssituation. Daneben sind Versuche zu nennen — teilweise auf empirischer Grundlage — den Zusammenhang zwischen Lohnveränderung und Beschäftigung zu untersuchen. Auf zwei dieser Versuche soll hier zunächst eingegangen werden.

⁵⁹ R. Pohl, S. 349.

So untersucht Hansen mit ökonometrischen Methoden anhand vierteljährlicher Beobachtungsdaten für das verarbeitende Gewerbe im Zeitraum von 1961 - 1975 den Einfluß der Faktorpreise auf die Beschäftigung. Er kommt zu dem Ergebnis, daß sich im wesentlichen nur insignifikante Einflüsse der Faktorpreise für das verarbeitende Gewerbe feststellen lassen⁶⁰.

Pfaffenberger und Vetter⁶¹ gehen der Frage nach, inwieweit die Steigerung des Anteils der Personalaufwendungen⁶² am Umsatz des verarbeitenden Gewerbes von 23,3 Prozent im Jahre 1968 auf 25,8 Prozent im Jahre 1975 auf eine überzogene Entwicklung der Löhne zurückgeführt werden kann.

Als mögliche Ursachen dieses Anstiegs untersuchen sie⁶³:

- den Verlagerungseffekt, auf Grund einer Verlagerung zwischen Personalaufwand und anderen Kostenarten;
- den Struktureffekt, bedingt durch eine relative Zunahme arbeitsintensiver Industrien in der Gesamtindustrie;
- den Auslastungseffekt, auf Grund einer Kostenremanenz bei konjunkturbedingter geringer Kapazitätsauslastung; und schließlich
- den Lohneffekt, auf Grund eines gegenüber den Verkaufspreisen der Industrie schneller ansteigenden Personalaufwandes pro Stück.

Pfaffenberger und Vetter kommen zu dem Ergebnis, daß der Umsatzanteil des Personalaufwandes durch den Lohneffekt allein um 0,1 Prozentpunkte erhöht worden ist. Dadurch halten sie es für „hinsichtlich geklärt, daß alle Theorien, die die Entwicklung der Löhne als Kostenfaktor zur Schlüsselgröße für das Erlahmen des volkswirtschaftlichen Wachstums machen und damit den starken Rückgang der Investitionen in der Industrie erklären wollen, das Kind mit dem Bade ausschütten“⁶⁴.

⁶⁰ Vgl. G. Hansen, Der Einfluß der Lohnkosten auf die Arbeitsnachfrage des verarbeitenden Gewerbes, in: Mitteilungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1978, 11. Jg., Heft 3, S. 297 - 302. Hansen weist allerdings darauf hin, daß seine Untersuchung weder Sekundärwirkungen von Lohnveränderungen — z. B. auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, noch Wirkungen auf Investitionen, Wechselkurse etc. — berücksichtigt.

⁶¹ Vgl. W. Pfaffenberger / J.-B. Vetter, Lohnkosten, Investitionen und Rendite — Zur Kontroverse um Vollbeschäftigung und Einkommensverteilung, in: H. Markmann / D. B. Simmert (Hrsg.): Krise der Wirtschaftspolitik, Köln 1978, S. 487 - 502.

⁶² Die Personalaufwendungen umfassen Bruttolöhne und -gehälter, Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und Sozialeistungen.

⁶³ W. Pfaffenberger / J.-B. Vetter, S. 487 f.

⁶⁴ W. Pfaffenberger / J.-B. Vetter, S. 490.

Sowohl Hansen als auch Pfaffenberger und Vetter sehen somit die Ursache der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit nicht in überzogenen, d. h. den Gleichgewichtslohnsatz übersteigenden Forderungen der Gewerkschaften. Pfaffenberger und Vetter sind vielmehr der Auffassung, daß eine die wechselseitige Abhängigkeit der verschiedenen Teilmärkte berücksichtigende Analyse im Gegensatz zum Sachverständigenrat zum Ergebnis gelangen müßte, die Löhne seien relativ zur Kapitalrendite zu niedrig⁶⁵.

Wenn die Ursachen der gegenwärtigen Beschäftigungsprobleme nicht in einer — gemessen an den Erfordernissen einer gleichgewichtigen Entwicklung — verfehlten Lohnpolitik gesucht werden, dann stellen sie die Frage, welche anderen Gründe dafür ausfindig gemacht werden können.

An alternativen Erklärungsansätzen zur Beantwortung dieser Frage können vor allem folgende genannt werden:

1. Die Überakkumulationshypothese: Küchle und Jordan gehen davon aus, daß es im Anschluß an die Wirtschaftskrise der Jahre 1968/69 in der Bundesrepublik Deutschland zu einem Investitionsboom gekommen sei, der zu Überkapazitäten in der Gegenwart geführt habe. Dieses Problem der Überkapazitäten sei durch den Niedergang der Welthandelskonjunktur und den damit zusammenhängenden Veränderungen des internationalen Währungssystems verschärft worden. Nach Meinung dieser Autoren kann damit — solange Überkapazitäten existieren — die Ursache der anhaltenden Beschäftigungslosigkeit nicht in einem ungleichgewichtigen Lohnniveau gesehen werden⁶⁶.
2. Die Entwicklung des technischen Fortschritts: technischer Fortschritt, der sowohl arbeits- als auch (vor allem in jüngster Vergangenheit) kapitalsparend sei, führe zu einem allgemeinen Beschäftigungsrückgang⁶⁷. Dieser Trend zur Verminderung der Beschäftigung sei unabhängig von Veränderungen der relativen Faktorpreise, sondern beruhe vielmehr auf der Konkurrenz der Unternehmen untereinander⁶⁸.

Die Beschäftigungswirkungen technischen Fortschritts lassen sich rein rechnerisch in einer ersten groben Analyse bestimmen, indem

⁶⁵ W. Pfaffenberger / J.-B. Vetter, S. 498.

⁶⁶ Vgl. H. Küchle / R. Jordan und H. Schui, Überinvestition Kern der Konflikte, in: Frankfurter Rundschau vom 6. 3. 1976, S. 5.

⁶⁷ Vgl. G. Friedrichs, Technischer Wandel und Beschäftigung, Vortrag vor der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn-Bad Godesberg 1977, S. 10.

⁶⁸ Vgl. J. Priebe, Neoklassische und Keynesianische Theorien der Beschäftigung, S. 462.

die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität mit der Wachstumsrate der Produktion verglichen wird. Ist erstere größer als letztere, so ergibt sich ein Freisetzungseffekt⁶⁹. Eine genauere sektorale Differenzierung zeigt nun, daß die Freisetzung im primären Sektor prinzipiell abgeschlossen ist. Dagegen setzt sich die Freisetzung im industriellen Sektor fort. Der tertiäre Sektor, der bislang als Auffangbecken für die im primären und sekundären Sektor freigesetzten Arbeitskräfte dienen konnte, wird diese Funktion in Zukunft nicht mehr erfüllen können. Dies gilt zum einen, weil der öffentliche Sektor auf Grund einer Politik der Haushaltkskonsolidierung nicht mehr die Expansionsraten der Vergangenheit aufweist, zum anderen weil der tertiäre Sektor nun selbst durch Basisinnovationen (z. B. Mikroprozessoren) einer umfassenden Rationalisierung zugänglich wird⁷⁰.

Friedrichs sieht diese Entwicklung als ein sich langfristig durchsetzendes Phänomen, das zum ersten Mal während der Rezession 1966/67 zutage getreten sei. Die schnelle Bereinigung der Rezession habe dazu beigetragen, daß die zu diesem Zeitpunkt erstmals aufgekommene Strukturdiskussion schnell in Vergessenheit geraten sei⁷¹.

Auch beim Problem des technischen Fortschritts wird von gewerkschaftlicher Seite die Lohnpolitik nicht als Ursache und damit auch nicht als möglicher Ansatzpunkt einer Beschäftigungspolitik gesehen⁷².

3. Wandlungen der nationalen und internationalen Struktur der Wirtschaft: Viele Autoren betonen Verschiebungen der nationalen und internationalen Wirtschaftsstruktur als mögliche Ursachen der wirtschaftlichen Krisensituation.

Bezüglich internationaler Strukturverschiebungen lautet eine These, daß diese Strukturverschiebungen zu einem Export von Arbeitsplätzen geführt habe. Dabei seien vor allem arbeitsintensive Produktionsvorgänge in sog. „Niedriglohnländer“ exportiert worden. Diese Tendenz zum Export von Arbeitsplätzen werde in jüngster Vergangenheit verstärkt durch eine veränderte Strategie der Entwicklungsländer, die sich von punktuellen Industrialisierungen

⁶⁹ Vgl. hierzu R. Kuda, Langfristige Entwicklungstendenzen von Produktion und Beschäftigung, in: K. G. Zinn (Hrsg.): Strategien gegen die Arbeitslosigkeit, Frankfurt/Main, Köln 1977, S. 79 - 102.

⁷⁰ Vgl. Friedrichs, S. 4.

⁷¹ Vgl. Friedrichs, S. 8 ff.

⁷² Vgl. R. Henschel, S. 122.

durch sog. „Weltmarktfabriken“ positive Rückwirkungen auf den eigenen Industrialisierungsprozeß erhoffen⁷³.

Eine Variante dieser Argumentation stellt ab auf Veränderungen der nationalen Wirtschaftsstruktur infolge der Wechselkursfrei-gabe im Jahre 1973. In den Jahren vor 1973 seien Exportindustrien und importsubstituierende Industrien über starre Wechselkurse, die eine chronische Unterbewertung der DM ermöglichten und fort-schrieben, quasi subventioniert und vor der Weltmarktkonkurrenz geschützt worden⁷⁴. Bei freien Wechselkursen verschwindet dieser Schutz und die in der Vergangenheit entstandenen Verzerrungen der Produktionsstruktur treten offen zutage. Dies wird noch durch den Umstand verstärkt, daß die inländischen, auf dem Weltmarkt agierenden Unternehmen nun der Weltmarktkonkurrenz ausgesetzt werden⁷⁵. Die beständige Aufwertung der DM seit März 1973 führt auch zu Verzerrungen in der Rangfolge der nationalen Lohnkosten-niveaus, wenn sie nicht in Binnenwährung (DM), sondern in Außen-währung (vor allem US-Dollar) ausgedrückt werden⁷⁶. Durch diese „Aufwertungsverluste“ wird die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Produkte auf dem Weltmarkt beeinträchtigt⁷⁷. Dariüber hinaus ha-
ben sich durch flexible Wechselkurse die Aktionsbedingungen einer nationalen Stabilisierungspolitik in einem stark außenwirtschaftlich abhängigen Land verändert⁷⁸.

4. Auch Henschel, der jüngst in einem Beitrag die gewerkschaftliche Diskussion der konjunkturellen Situation referierte, betont Struk-turprobleme:

„In den Gewerkschaften überwiegt nach einer mehrjährigen äußerst intensiv geführten Diskussion die Auffassung, daß die weltweite

⁷³ Vgl. Fröbel, u. a., Die neue Arbeitsteilung: Ursachen, Erscheinungs-formen, Auswirkungen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1/1978, S. 41 - 45 und O. Kreye u. a., Die neue internationale Arbeitsteilung, Reinbek 1977.

⁷⁴ Vgl. hierzu Ehrlicher, S. 110 ff.

⁷⁵ Vgl. hierzu den Beitrag von W. Mieth; Mieth untersucht die Wirkungen flexibler Wechselkurse sowohl auf die Wettbewerbssituation inländischer Unternehmen als auch auf den Zusammenhang zwischen gewerkschaftlicher Lohnpolitik und Beschäftigungssituacion.

⁷⁶ Vgl. WSI-Mitteilungen 1/1978, S. 1 ff. und WSI-Mitteilungen 9/1978, S. 3.

⁷⁷ Henschel verweist in diesem Zusammenhang auf die anhaltenden stei-genden Exportüberschüsse der Bundesrepublik Deutschland hin, die seiner Ansicht nach die These einer nachlassenden Wettbewerbsfähigkeit inlän-discher Produkte relativiert. Vgl. R. Henschel, S. 122.

⁷⁸ Vgl. hierzu W. Hankel, Von der Einkommens- zur Arbeitsmarktpolitik. Vollbeschäftigung in weltoffenen Volkswirtschaften bei freischwankenden Wechselkursen und cost-flow-orientierter Finanzpolitik der (Groß-)Unter-nehmen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1978, 11. Jg., H. 3, S. 289 - 296.

Nachfrageschwäche auf strukturelle Wandlungen zurückzuführen ist, die mit dem industriellen Wachstumsprozeß unmittelbar verbunden sind und mehrheitlich weder rückgängig zu machen noch kurzfristig auszugleichen sind. Ein sich selbst überlassener Marktprozeß aber kann auf diese vom Markt nicht verkrafteten Strukturwandlungen nur mit Arbeitslosigkeit reagieren⁷⁹.“

Der Marktprozeß kann sich nach Henschel an diese Strukturveränderungen nicht anpassen, da es sich hier um Veränderungen handle, „die gerade diese Anpassungsfähigkeit des Marktes verringern und konjunkturunabhängig lang anhaltende Wachstumsstörungen verursachen“⁸⁰.

Henschel hat dabei vor allem die folgenden Strukturprobleme im Auge⁸¹:

- Die Preisentwicklung werde immer weniger durch Angebot und Nachfrage und „immer stärker durch Marktmacht auf ganz- oder halboligopolistischen Märkten bestimmt..“⁸².

Die dadurch hervorgerufene Verzerrung der Ertragsstruktur führe ihrerseits zu Störungen des Marktprozesses, die zu einer beständigen Erhöhung des Preisniveaus führen müßten. Versuche nun eine restriktive Politik der Nachfragedämpfung nach keynesianischem Muster einen so verursachten Anstieg des Preisniveaus zu stoppen, so müsse diese Politik wiederum zu den Konzentrationsprozeß verstärkenden Wachstumsstörungen führen. Für Henschel liegt hier eine Erklärung der anhaltenden Schwäche der Weltmarktkonjunktur:

„Dieses Grundmuster einer Marktstörung, die durch die Konjunktursteuerung des go and stop zusätzlich verstärkt wird, läßt sich ... für alle westlichen Industriestaaten nachweisen und kann die weltweite Wachstumsschwäche mindestens teilweise erklären⁸³.“

- Weiterhin sieht Henschel ein strukturelles Problem in dem Umstand, daß Wirtschaftsbereiche, die in der Vergangenheit mit überdurchschnittlichen Wachstumsraten zum Motor des gesamtwirtschaftlichen Wachstums wurden, in der Gegenwart eine tendenzielle Nachfragedämpfung erfahren, sei es durch konkur-

⁷⁹ R. Henschel, S. 125.

⁸⁰ Ebenda.

⁸¹ Vgl. R. Henschel, S. 125 ff.

⁸² Ebenda.

⁸³ R. Henschel, S. 126.

rierende Industrien in anderen Ländern, durch Devisenschwierigkeiten traditioneller Abnehmerländer oder durch Marketsättigung auf wichtigen Inlandsmärkten⁸⁴. „Mit zunehmender Marketsättigung erhöhen sich sowohl das Investitionsrisiko als auch die Suchkosten für noch vorhandene Markt- oder Modelücken. Dies führt zwangsläufig zu einer vorsichtigeren Investitionsdisposition für Unternehmen, unabhängig von der Höhe des Ertrags. Eine zu geringe Ertragssteigerung kann zwar ebenfalls die Investitionstätigkeit zusätzlich drosseln, umgekehrt führt aber auch eine stärkere Gewinnsteigerung nicht zu einer Beschleunigung der Investition⁸⁵.“

- Darüber hinaus stellt Henschel eine „nicht umkehrbare Änderung der Bedarfsentwicklung bei steigendem Wohlstand“⁸⁶ fest. Steigender Wohlstand bewirke einen zunehmenden Bedarf an Freizeit und Freizeitgestaltungsmöglichkeiten. „Damit gerät das Marktgüterangebot in Konkurrenz zu den Freizeitbedingungen einer sauberen Umwelt oder einer sinnvollen Raum- und Siedlungspolitik.“ Dies sei „Ausdruck einer Bedarfsänderung, die mit zunehmender Industriedichte zwangsläufig eine Dämpfung der klassischen Marktinvestition bewirkt“⁸⁷.
- Schließlich sieht Henschel ein weiteres ungelöstes Strukturproblem im Bedarfswandel der Industrie bezüglich bestimmter beruflicher Qualifikationen. Der ungesteuert ablaufende technische Wandel könne dazu führen, daß nur noch eine hochqualifizierte Minderheit von Arbeitskräften Beschäftigung finden könne, die Mehrheit aber auf Dauer arbeitslos bleiben müsse⁸⁸.

Selbstkritisch bemerkt Henschel, eine zu weit gehende Nivellierung der Lohnstruktur könne diesen Prozeß beschleunigen, andererseits „aber (können) eine noch so große und sozial nicht mehr akzeptierbare Lohndifferenzierung ... diesen Prozeß nicht aufhalten oder gar rückgängig machen“⁸⁹.

Den dargestellten Versuchen, eine alternative Erklärung der Konjunkturschwäche zu liefern, ist gemeinsam, daß sie in den lohnpolitischen Forderungen der Gewerkschaften keine ernsthafte Ursache für

⁸⁴ Ebenda.

⁸⁵ R. Henschel, S. 127. Vgl. hierzu auch das Minderheitsvotum von G. Scherhorn im Jahresgutachten 77/78 des Sachverständigenrates.

⁸⁶ R. Henschel, S. 127.

⁸⁷ Ebenda.

⁸⁸ Ebenda.

⁸⁹ Ebenda.

die wirtschaftlichen Schwierigkeiten sehen können. Keinesfalls seien die Reallöhne zu hoch, eine Senkung der (Zuwachsrate der) Nominallöhne könne auch keine Verminderung des Reallohnneiveaus erreichen. Eher noch werden die Löhne als zu niedrig angesehen, entweder relativ zum Preis des Faktors Kapital — wie bei Pfaffenberger und Vetter — oder — wie auch Henschel andeutet⁹⁰ — relativ zur notwendigen effektiven Nachfrage, die eine Auslastung der Kapazitäten ermögliche und damit den Unternehmen arbeitsplatzschaffende Erweiterungsinvestitionen sinnvoll erscheinen lassen könnten.

Es stellt sich nun die Frage, wo Therapiemöglichkeiten gesehen werden, wenn die Lohnpolitik nicht die ihr zugeschriebene Rolle spielt.

Hier behauptet die sog. „Kaufkrafttheorie der Löhne“ eine immer noch bedeutende Stellung in der aktuellen wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung.

Gewerkschaftsvertreter wie auch gewerkschaftlich orientierte Ökonomen betonen im Gegensatz zum Kostencharakter vor allem den Einkommenscharakter der Löhne, da aus ihnen der größte Teil der Konsumgüternachfrage gespeist wird. So fordert der DGB in seinen Vorschlägen zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung vom Juli 1976 eine Steigerung der Massenkaufkraft, die über Lohnerhöhungen durchzusetzen sei⁹¹. Hinter dieser Forderung, die auf eine lange Geschichte zurückblicken kann⁹², steht die Überlegung, eine Einkommensumverteilung von den Gewinnen zu den Arbeitseinkommen führe zu einer Steigerung der Konsumausgaben, wenn die Bezieher von Arbeitseinkommen weniger aus ihrem Einkommen sparen als die Bezieher von Gewinneinkommen⁹³.

⁹⁰ Vgl. R. Henschel, S. 122.

⁹¹ Vorschläge des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, o. O. o. J., S. 11 f.; s. a. R. Hickel, Die Sünde der Weisen — Rückfall auf die einzelwirtschaftliche Basis, in: Frankfurter Rundschau vom 26. 11. 1977, S. 6.

⁹² Vgl. z. B. K. Massar, Die volkswirtschaftliche Funktion hoher Löhne, Berlin 1928, und J. Marschak, Die Lohndiskussion, Tübingen 1930.

⁹³ Es sei angenommen, das Volkseinkommen Y werde vollständig auf Löhne L und Gewinne G verteilt. Dann setzt sich der gesamtwirtschaftliche Konsum C zusammen aus dem Konsum der Lohneinkommensbezieher C_L und dem der Gewinneinkommensbezieher C_G

$$(1) \quad Y = L + G$$

$$(2) \quad C = C_L + C_G.$$

Wenn C_L und C_G den konsumierten Anteil der jeweiligen Einkommen bezeichnet und beachtet wird, daß die Gewinne gleich der Differenz von Volkseinkommen und Lohnsumme wird, läßt sich der Gesamtkonsum ausdrücken als

$$(3) \quad C = c_L L + c_G (Y - L)$$

Hier ist allerdings zu fragen, in welchem Ausmaß eine durch Lohnsteigerungen hervorgerufene zusätzliche Kostenbelastung der Unternehmen zu einer Steigerung der Konsumgüternachfrage führt⁹⁴. Die dabei zu beachtenden Größen sind u. a. die Entwicklung des Preisniveaus, das Verhältnis von Brutto- und Nettoeinkommen, die Sparquote usw.⁹⁵.

Eine Untersuchung des Instituts der Deutschen Wirtschaft in Köln kommt am Beispiel der Metallindustrie für die Jahre 1973/74 zu einem überaus pessimistischen Ergebnis⁹⁶. Ein Anstieg des Bruttostundenlohnes um ca. 15 Prozent bzw. des Nettostundenlohnes um 12,5 Prozent — führte letztlich auf Grund von Preissteigerungen (+ 6,9 Prozent) und Beschäftigungsrückgängen (— 1,8 Prozent) und sinkender Konsumneigung der Haushalte zu einer Ausdehnung der Kaufkraft von nur 0,7 Prozent.

Ähnliche Überlegungen stellte der Sachverständigenrat in seinem letzten Jahresgutachten an⁹⁷. Dem Argument, daß die gegenwärtigen Beschäftigungsprobleme mit nicht zu zaghaften Lohnerhöhungen anzugehen seien, hält er entgegen: zunächst sei zu beachten, daß Lohnsteigerungen teilweise über Preiserhöhungen kompensiert werden könnten; das habe aber gleichzeitig den Effekt, daß die Kaufkraft der „Empfänger von Vermögens- und Übertragungseinkommen überhaupt nicht, nicht vollständig oder nicht unmittelbar an die erhöhte Inflationsrate angepaßt werden, real vermindert (wird)“⁹⁸.

Sollten diese Preiserhöhungen nicht durchsetzbar sein, so müsse auf Grund der gewinnsschmälernden Kostensteigerungen mit Beschäftigungs- und damit Einkommenseinbrüchen gerechnet werden. In beiden möglichen Fällen erscheint es dem Sachverständigenrat als äußerst

Umformung ergibt

$$(4) \quad C = c_q Y + (c_L - c_G) L.$$

Wenn c_L größer ist als c_G , wird eine Erhöhung des Anteils der Löhne am Volkseinkommen eine Erhöhung der Konsumausgaben nach sich ziehen.

⁹⁴ Zu beachten ist auch die zeitliche Folge der Wirkungen auf Produktionskosten einerseits und Nachfrage andererseits. Ein mögliches Argument gegen derartige Versuche einer Nachfrageerhöhung lautet, daß die Kostenbelastung der Unternehmen mit Sicherheit und sofort eintritt, während etwaige Nachfrageausdehnungen unsicher sind und mit einer Wirkungsverzögerung eintreten.

⁹⁵ Roloff geht genauer ein auf die Bedeutung der Differenz von Brutto- und Nettoeinkommen und beleuchtet damit die Rolle, die der Staat im Verteilungskonflikt spielen kann. S. O. Roloff, Theorie und Praxis der Besteuerung, Opladen 1978, insbes. S. 117 ff. und 161 ff.

⁹⁶ Informationsdienst des Instituts der Deutschen Wirtschaft 39/1977, S. 3.

⁹⁷ Vgl. SVR 1977/78, Ziff. 292 ff.

⁹⁸ SVR 1977/78, Ziff. 293.

unsicher, ob tatsächlich ein Anstieg der realen Nachfrage durch allgemeine Lohnerhöhungen zu erwarten sei.

Anhand eines Zahlenbeispiels geht der Sachverständigenrat, ähnlich wie das Institut der Deutschen Wirtschaft, auf den Unterschied zwischen Bruttoeinkommen und nachfragewirksamen Ausgaben ein; das Ergebnis lautet: einer Kostensteigerung von DM 117,— im Unternehmensbereich steht eine unmittelbare Nachfragesteigerung von DM 40,— gegenüber⁹⁹.

Schon diese Überlegungen lassen die beschäftigungswirksame Nachfragesteigerung über Lohnerhöhungen als äußerst fragwürdige Alternative erscheinen¹⁰⁰,

Darüber hinaus kann sich das Kaufkraftargument nicht ohne weiteres auf Keynes bzw. keynesianische Gedanken stützen, wie dies von gewerkschaftlicher Seite immer wieder angedeutet wird¹⁰¹. Denn dieselben Argumente, die gegenüber der behaupteten beschäftigungssteigernden Wirkung von Nominallohnsenkungen vorgebracht werden können (siehe oben), lassen sich umgekehrt auch gegen den Versuch einer beschäftigungswirksamen Nachfrageerhöhung wenden¹⁰².

Henschel distanziert sich daher auch von einer derartigen Strategie zur Lösung von Beschäftigungsproblemen: „Eine Kaufkrafttheorie, die allein auf die Überwindung globaler, durch Lohn- und Gewinnquoten gekennzeichneter Verteilungsgleichgewichte abstellt, findet ... in den gewerkschaftlichen Konzeptionen keinen Niederschlag“¹⁰³.“

Er verweist auf die vom DGB erarbeiteten Vorschläge zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, die eine Dreiheit von Wachstum-,

⁹⁹ SVR 1977/78, Ziff. 294.

¹⁰⁰ Zu einer kritischen Auseinandersetzung mit dem Standpunkt des Sachverständigenrates zu diesem Problem vgl. P. Kalmbach, Löhne und Beschäftigungsentwicklung: Ein neuer Glaubenskrieg in den Wirtschaftswissenschaften, in: WSI-Mitteilungen 1/78, S. 14 – 19, und J. Kromphardt, Nachfragebelebung und Arbeitszeitverkürzung statt Lohnzurückhaltung. Wirtschaftspolitische Schlüssefolgerungen aus einer Kritik der Analyse des Sachverständigenrats, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1978, 11. Jg., Heft 3, S. 319 – 326, hier S. 321 ff.

¹⁰¹ So wundert sich Bombach, daß der Vorschlag, über Lohnerhöhungen eine Nachfragesteigerung anzustreben, immer wieder mit dem Etikett „keynesianisch“ versehen wird. Vgl. G. Bombach, Lohnhöhe und Beschäftigung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1978, 11. Jg., Heft 3, S. 277.

¹⁰² Vgl. hierzu auch R. Pethig, Gütermarktkonstellationen und Erwartungen als Determinanten des Zusammenhangs zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1978, 11. Jg., H. 3, S. 337 – 343.

¹⁰³ R. Henschel, S. 123.

Technologie- und Arbeitszeitpolitik darstellen. Diese Vorschläge fordern:

- „1. Soviel Wachstum, wie unter Wahrung der Ziele steigender Lebensqualität möglich ist.
2. Soviel soziale Beherrschung des technologischen Fortschritts, wie zur Verbesserung der humanitären Arbeitsbedingungen notwendig ist.
3. Soviel Arbeitszeitverkürzung, wie unter den Bedingungen von 1. und 2. erforderlich ist, um Vollbeschäftigung wiederherzustellen und langfristig zu sichern¹⁰⁴.“

Die Aufgabe der Tarifparteien und der Regierung sei es, die Durchsetzung dieser Grundsätze abzusichern bzw. zu erleichtern¹⁰⁵.

Diese Vorschläge stützen sich nach Henschel im wesentlichen auf die folgenden sieben Ansätze¹⁰⁶:

- eine bewußte Verfestigung der konjunkturellen Entwicklung unter Verzicht auf jede kurzfristig orientierte Go-and-stop-Politik;
- den Ausbau einer vorausschauenden Strukturpolitik¹⁰⁷, „in dem Sinne, daß die Branchenstrukturen von morgen schon heute bestimmt werden könnten“¹⁰⁸;
- eine preisstabilisierende Marktpolitik, die die Kreditpolitik als stabilitätspolitisches Instrument in den Hintergrund treten läßt und damit ein niedriges Zinsniveau bei erhöhter Nachfrage ermöglichen kann;
- eine nachfragesichernde Einkommenspolitik, verstanden als eine „Politik der stetigen Nachfragesteigerung, orientiert an den realen Produktionsmöglichkeiten der Wirtschaft...“¹⁰⁹;
- eine beschäftigungsorientierte, auch die Beschäftigung im öffentlichen Dienst sichernde Finanzpolitik;

¹⁰⁴ R. Henschel, S. 128.

¹⁰⁵ Vgl. R. Henschel, S. 129.

¹⁰⁶ Ebenda.

¹⁰⁷ Vgl. hierzu auch R. Kuda, Langfristige Entwicklungstendenzen von Produktion und Beschäftigung, in: K. G. Zinn (Hrsg.), Strategie gegen die Arbeitslosigkeit, Frankfurt/M., Köln 1977, S. 79 - 102 und ders., Strukturpolitische Vorstellungen der Gewerkschaften, in: H. Markmann / D. B. Simmert (Hrsg.), Krise der Wirtschaftspolitik, Köln 1978, S. 357 - 363.

¹⁰⁸ R. Henschel, S. 129.

¹⁰⁹ R. Henschel, S. 130.

- eine Förderung der beruflichen Mobilitäts- und Qualifikationsförderung (Ausweitung des Bildungsurlaubs u. ä.);
- eine Flexibilisierung der Arbeitszeit.

Henschel geht davon aus, daß diese Vorschläge keine grundsätzlich neuen wirtschaftspolitischen Instrumente erfordern, sondern eine Änderung der wirtschaftspolitischen Zielorientierung¹¹⁰.

6. Zusammenfassung und Schlußbemerkungen

Die gedrängte Darstellung einiger Aspekte der gegenwärtigen wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung um die Rolle der Lohnpolitik, und hier insbesondere der Gewerkschaften in der wirtschaftlichen Entwicklung der letzten fünf Jahre, läßt folgenden Schluß zu:

Eine inverse Beziehung zwischen Lohn- und Beschäftigungsentwicklung wird vielfach in Frage gestellt.

Wird diese Beziehung anerkannt, so wird einerseits teilweise die These aufgestellt, die Reallöhne seien nicht zu hoch, sondern sie lägen vielmehr unter dem Gleichgewichtsniveau.

Andererseits wird darauf hingewiesen, daß die Lohnpolitik keinerlei sicher vorhersagbaren Einfluß auf die Beschäftigungssituation nehmen kann. Hier wird verwiesen auf die Tatsache, daß Tarifverhandlungen um Nominal- und nicht um Reallöhne geführt werden, der Einfluß von Nominallöhnen auf die Entwicklung der Reallöhne aber modelltheoretisch nicht eindeutig zu bestimmen sei.

Weiterhin wird betont, daß die weltwirtschaftliche Entwicklung die Einflußmöglichkeiten einer national orientierten Lohnpolitik — ebenso wie einer national orientierten Wirtschafts- und Konjunkturpolitik — auf die nationale Beschäftigungssituation immer fraglicher werden läßt.

Wenn auch neben dem Problem der außenwirtschaftlichen Verflechtung Probleme des technischen Fortschritts, der strukturellen Veränderung und der lang- und mittelfristigen Nachfrageentwicklung in den Vordergrund gestellt werden, um die Möglichkeit eines aktiven Beitrags der Lohnpolitik in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation zu relativieren, so kann daraus nicht der Schluß gezogen werden, die Lohnpolitik sei überhaupt unwichtig geworden¹¹¹.

¹¹⁰ Ebenda.

¹¹¹ Vgl. R. Pohl, S. 350 ff. und R. Henschel, S. 126 u. 127.

Vielmehr geht es — ebenso wie im Bereich der Geld- und Fiskalpolitik — um die Suche nach Ansätzen einer Verfestigung der tarifpolitischen Entwicklung¹¹². Damit aber ist eine Fülle von schon lange diskutierten Fragen angesprochen. Nicht zuletzt stellt sich die Frage, ob das Ziel einer Einkommensumverteilung nicht über vermögenspolitische Strategien aus dem konjunkturpolitischen Zusammenhang herausgelöst werden kann¹¹³.

¹¹² Vgl. R. Pohl, S. 357.

¹¹³ Vgl. hierzu: J. Zerche, Gewerkschaften und private Vermögensbildung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 21. Jahr, 1976, S. 241 – 252.

Gedanken zu einer Gewerkschaftstheorie aus soziologischer Sicht

Von Gertraude Mikl-Horke, Wien

“... theorizing about unions and the labor movement is like theorizing about all other living institutions. The truth is larger than the mind; the mind can only benefit by making use of the results of varied approaches to the truth.”
(Perlman, 227)

1. Gewerkschaftstheorie und Gewerkschaftssoziologie

In der Geschichte der Gewerkschaftsentwicklung in Europa und Nordamerika lassen sich zwei Perioden unterscheiden, die gleichzeitig entscheidende Wendepunkte in der Entwicklung der entsprechenden Gesellschaften darstellen. Die erste Phase war durch den Kampf der Gewerkschaften um die Anerkennung und die daraus resultierende Einordnung der Gewerkschaften in ein marktwirtschaftlich bestimmtes System der Regelung der Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen charakterisiert; die zweite Phase wurde durch den in den meisten Ländern sich vollziehenden Übergang zum Industriegewerkschaftsprinzip und der Entwicklung der Gewerkschaften zu einer Massenbewegung geprägt. Die beiden Phasen fallen in manchen Ländern wie etwa in Frankreich oder auch in Deutschland zeitlich beinahe zusammen, in anderen wie in Großbritannien hingegen erscheinen sie zeitlich deutlich getrennt.

Heute deutet manches darauf hin, daß die modernen Gewerkschaften wieder vor einer wichtigen Erneuerungsphase stehen. Diese Tatsache wird auch in einem starken Anwachsen der einschlägigen Literatur zum Ausdruck gebracht. Die wesentlichsten Determinanten für die Entwicklung der Gewerkschaften liegen heute jedoch nicht in der Gewerkschaft selbst begründet, sondern in den geänderten Rahmenbedingungen, unter denen die Gewerkschaften operieren, und die ein Umdenken und eine Neuorientierung der Gewerkschaftspolitik, wenn nicht überhaupt eine Neubesinnung auf das „Wesen“ der Gewerkschaft

notwendig machen. Diese Rahmenbedingungen sind ein langsameres wirtschaftliches Wachstum, eine beständige inflationäre Entwicklung, die Erkenntnis neuer und teilweise alter sozialer Probleme inmitten der Wohlstandsgesellschaft, die Erfahrung der Grenzen des Wohlfahrtsstaates und eine Besinnung auf Lebens- und Umweltqualität. Für die Gewerkschaften wirkt sich überdies die Tatsache aus, daß ihre Mitgliederstrukturen immer mehr von Angestellten und öffentlich Bediensteten bzw. Beamten dominiert werden, deren Anspruchsverhalten und Erwartungen an die Gewerkschaftspolitik andere sind als die der traditionellen Gewerkschaftsmitgliedschaft, die aus Industriearbeitern bestand. Diese Bedingungen führen in den Gewerkschaften zu einer Rückbesinnung auf die ideologischen Grundlagen des Gewerkschaftswesens, wobei unter Ideologie jedoch häufig etwas ganz anderes verstanden wird als die traditionellen Gewerkschaftsideologien oder -leitbilder. Es ist vielmehr die Erkenntnis der Notwendigkeit einer Gewerkschaftstheorie als einer Theorie der Gewerkschaft hinsichtlich ihrer Beziehung auf gesellschaftliche Prozesse, die die „Reideologisierung“ der Gewerkschaftsbewegungen prägt. So meint Oskar Vetter:

„In den letzten Jahren zeichnet sich ... ein bemerkenswerter Wandel ab. Zunehmend rückt eine qualitativ-gesellschaftspolitische Ausrichtung der Gewerkschaftspolitik in den Vordergrund ... Hand in Hand mit diesem Wandel nimmt die Gewerkschaftstheorie derzeit einen sichtbaren Aufschwung. Die pragmatische Orientierung findet ihre Ergänzung durch eine Besinnung auf die theoretischen Grundlagen der Gewerkschaftsbewegung. Selten war der Ruf nach einer Gesellschaftsanalyse, nach einer nüchternen Bestandsaufnahme und nach gesellschaftspolitischen Alternativentwürfen in den Gewerkschaften so laut wie augenblicklich.“ (Vetter, 199)

1.1 Gewerkschaftstheorie als Gesellschaftstheorie oder als Verhaltenstheorie?

Die Bestrebungen in Richtung auf eine Gewerkschaftstheorie gehen heute von den Gewerkschaften selbst aus. Dies ist ein bedeutsamer Unterschied zu den bisherigen Theorien und Analysen der Gewerkschaften, die ex post-Rationalisierungen oder Kritiken von akademischer Seite darstellten wie etwa die traditionelle Gewerkschaftstheorie in den Vereinigten Staaten angefangen von der Commons-Perlman-Schule über die Analysen der Gewerkschafts-Management-Beziehungen bis zur neoklassischen Theorie und der systemtheoretischen Konzeption der Industrial Relations.

Eine Gewerkschaftstheorie kann als Verhaltenstheorie konzipiert werden; sie vermag dann Aufschluß zu geben über gewerkschaftliches

Handeln unter verschiedenen und sich ändernden Bedingungen, bereichert dadurch zweifellos das Wissen über Gewerkschaften, ist aber für die Praxis der Gewerkschaften nur von beschränkter Bedeutung, weil sie die Gewerkschaft auf Grund ihrer Perspektive als nur-reaktiven Anpassungsmechanismus mit derivativen Funktionen erscheinen läßt (Burghardt, Gewerkschaftstheorie, 593 ff.).

Die Gewerkschaften müssen, da ihr Handeln einen überaus starken Einfluß auf die gesellschaftlichen Prozesse und Strukturen ausübt, nicht nur über die Grundprinzipien ihres Verhaltens, sondern auch über deren Konsequenzen Bescheid wissen. Überdies müssen die antizipierten Konsequenzen des eigenen Verhaltens bewertet werden und dazu benötigen die Gewerkschaften eine Gesamtvorstellung von einer anzustrebenden oder abzulehnenden Gesellschaftsordnung, sowie Wertvorstellungen hinsichtlich der Entwicklung in den einzelnen Subsystemen der Gesellschaft.

Die Notwendigkeit einer Gesellschaftstheorie hängt jedoch von dem grundlegenden Selbstverständnis der Gewerkschaften ab, das in sich wieder gesellschaftspolitische Bezüge enthält. Gewerkschaften, die sich bewußt aus der Verantwortung für die gegebene Gesellschaftsordnung, aber auch für die zukünftige Ordnung gelöst haben, oder die strukturell bedingt ihren Schwerpunkt in begrenzten lokalen oder betrieblichen Territorien haben, benötigen eine Gesellschaftstheorie in wesentlich geringerem Maße als jene Gewerkschaften, die sich für die gegebene oder eine zukünftige Gesellschaftsordnung verantwortlich fühlen und deren Einfluß auch tatsächlich ein gesamtgesellschaftlicher ist. Gerade die europäisch-kontinentalen Gewerkschaften haben ein Bedürfnis für Gesellschaftstheorie (Kogon, 749 ff.).

Daß dieses Bedürfnis gerade heute bewußt wird, liegt daran, daß sich die Gewerkschaften plötzlich in einer Situation sehen, in der eine Gesellschaftsordnung, die sie zum Teil mitgeprägt haben, ihre Existenz in Frage stellt — und das gerade auf Grund der Erfolge der Gewerkschaften. Die Erkenntnis, daß die Gesellschaft, die sie auf Grund ihrer ehemaligen Ziele und Wertvorstellungen und der Bedürfnisse der heute bereits aus dem Arbeitsprozeß ausscheidenden Generation von Gewerkschaftsmitgliedern anstreben und die sie auch zum Großteil verwirklichen konnten, neue Probleme in der Gegenwart aufwirft, zwingt die Gewerkschaften, ihre Ziele zu verändern.

1.2 Ziele und Aufgaben einer Gewerkschaftssoziologie

Eine Gewerkschaftstheorie ist stets auf eine bestimmte Gewerkschaftsbewegung und eine bestimmte Gesellschaft bezogen, denn die

Unterschiede zwischen den gesellschaftlich-historischen Rahmenbedingungen und der Tradition und dem Selbstverständnis der einzelnen Gewerkschaften in den verschiedenen Ländern sind zu groß, um von einer in sich konsistenten Theorie erfaßt zu werden. Abstraktionen über das Wesen der „eigentlichen“ Gewerkschaft gehen in der Regel von bestimmten nationalen Gewerkschaftsbewegungen als Grundlage aus. „Die“ Gewerkschaft gibt es nicht, die Bedeutung dessen, was Gewerkschaft in dem jeweiligen raumzeitlichen Kontext ist, variiert mit dem soziokulturellen Kontext, der historischen Entwicklung und der Tradition und dem Selbstverständnis der Bewegung. Die Aufgabe einer Soziologie der Gewerkschaft kann es zunächst sein, die Unterschiede und ihre Begründung in historisch-komparativer Betrachtung aufzuzeigen und damit die Zusammenhänge zwischen Gesellschaft und Kultur und deren zeitlicher Dimension und der unterschiedlichen und sich wandelnden Bedeutung und Funktion der Organisation und Bewegung darzustellen.

Eine andere und für eine soziologische Analyse sehr wesentliche Fragestellung betrifft den Handlungsaspekt, d. i. woher kommen die Wertvorstellungen und Zieldefinitionen der Gewerkschaften? Die organisationssoziologische Behandlung dieser Frage vermag die formalen Prozesse der Willensbildung in der Organisation aufzuzeigen; Wissenssoziologie, Theorien der Klassenstruktur, Motivationstheorien und andere soziologische Konstrukte können dazu herangezogen werden, den Ursprung der Ziele und Werte in inhaltlicher Hinsicht zu ermitteln (Hill-Thurley).

Dabei muß berücksichtigt werden, daß zwischen Theorie und der zugrundeliegenden Methode und dem Erkenntnisobjekt stets eine Wechselbeziehung besteht, die kaum durch die empirische Überprüfung von Hypothesen mittels einiger als „wissenschaftlich“ deklarierter Methoden ausreichend abgedeckt ist. Theorien dürfen nicht Ersatz für mangelnden Wirklichkeitsbezug sein und auch keine Zwangsjacke, in die das Denken und die Vorstellung von einem Gegenstand gepreßt wird, sondern sie müssen als das verstanden werden, was sie letztlich sind: Perspektiven der Betrachtung, „Scheinwerfer“ der Erkenntnis durch logisch-wissenschaftliches Denken (Popper, 375). Theorien stellen in diesem Sinne immer Reduktion von Komplexität dar, wobei aber nie vergessen werden darf, daß neben der wissenschaftlichen Erkenntnis andere Erfahrungsmöglichkeiten bestehen, die nicht durch wissenschaftliche Erkenntnis ersetzt werden können. Der Trugschluß liegt aber häufig gerade darin, daß angenommen wird, die reduzierte Komplexität sei die Wirklichkeit selbst durch das „aufgeklärte“ Auge des Wissenschaftlers betrachtet. Eine allzu enge Auslegung dessen, was als „wissenschaftlich“ gilt, kann daher zu einer Trivialisierung der

Ergebnisse führen. Die Beschränkung wissenschaftlichen Arbeitens auf die Erstellung einer Theorie über ein bestimmtes Erkenntnisobjekt ist der sozialen Wirklichkeit nicht angemessen, sondern erst die Gesamtheit aller Hypothesen über ein Ereignis oder ein Objekt ergibt zusammengekommen ein annäherndes Bild des Gegenstandes.

2. Gewerkschaft: Konflikt und Organisation

Der Gewerkschaftsbegriff ist ein historisch gewordener und bedarf daher einer Bestimmung seiner überhistorischen und seiner historisch-kulturell bedingten Begründung. Der Begriff „Gewerkschaft“ steht für zwei verschiedene Dinge: Einmal bezeichnet er eine bestimmte Organisationsform von Arbeitern bzw. Arbeitnehmern und zum anderen ein gesellschaftliches System der Regelung der Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen im Rahmen einer marktwirtschaftlich organisierten pluralen Gesellschaft.

2.1 Arbeitskonflikt und Organisationsformen

Gewerkschaften sind Produkte einer historischen Epoche. Sie sind die typischen Organisationen der Arbeiter in einer marktwirtschaftlich organisierten Industriegesellschaft. Andererseits aber hat jede Epoche, in der es Lohnarbeit bzw. abhängige Arbeit gab, ihre eigenen Organisationsformen und auch ihre spezifischen Manifestationen des Arbeitskonfliktes. Dieser hat seine Ursachen nicht in der Industrialisierung, sondern in dem Arbeitsverhältnis. Die industrielle Arbeitswelt hat nur die Form des Konflikts verändert, die Konflikt determinanten verallgemeinert und entpersönlicht; der Arbeitskonflikt wurde zum Konflikt zwischen Großgruppen und es erfolgte gerade durch die Universalität seiner Begründung als Interessenkonflikt die Institutionalisierung des industriellen Konflikts.

Bereits im Hochmittelalter lassen sich in den wirtschaftlich entwickeltesten Gebieten wie Flandern, dem Pariser Becken, Norditalien, England, Böhmen Verbände von hinsichtlich ihrer Erwerbstätigkeit unselbstständigen (wenn auch oft bis in das 19. Jh. hinein formal-rechtlich selbstständigen) Arbeitern aufweisen, die sich kaum von den Gewerkschaften des 19. Jh. unterscheiden. Vor allem aber gab es seit dem Hochmittelalter immer wieder Streiks und Protestaktionen der Arbeiter. Auch die sozialen Probleme wie lange Arbeitszeit, Kinderarbeit, schlechte Entlohnung sind bereits in der Manufakturperiode und vor allem in der Hausindustrie („sweated trades“) aufgekommen. H. Pirenne spricht sogar mit Bezug auf das Hochmittelalter von der Entstehung eines Proletariats, dessen revolutionäre Rolle sich jedoch gegenüber

dem allgemein traditional verhafteten Bewußtsein des Volkes nicht durchsetzen konnte (Pirenne, 184 ff.). Michael Vester nennt für die englische Bevölkerung von 1688 einen Anteil der ungelernten Arbeiter von etwa einem Viertel und 4,4 % Handwerker und Facharbeiter (Vester, 73). Marquardt stellt für die Berliner Bevölkerung der 1840er Jahre fest, daß nicht nur ein großer Teil der Bevölkerung aus Lohnarbeitern oder faktisch in wirtschaftlicher Abhängigkeit Arbeitenden bestand, sondern daß außerdem ein Selbstverständnis dieser Schichten als „Arbeiter“ bereits gegeben war (Marquardt, 191 ff.).

Die sozialen Konflikte des Hochmittelalters waren politische Konflikte mit berufsbedingtem Hintergrund („révolution des métiers“). Die Konflikte zwischen den städtischen Handwerkern und Händlern und dem Adel wurden bald ersetzt durch Konflikte zwischen den Berufsgruppen der privilegierten Handwerke, die in Zünften zusammengeschlossen waren und die städtische Verwaltung dominierten, und den „arti minori“ oder zunftlosen Handwerken. In den Zunfthandwerken führte die wachsende soziale Distanz zwischen Meistern und Gesellen zu internen Konflikten in den folgenden Jahrhunderten. Dem Protest der Arbeiter von Paris von 1321 lag die Forderung nach einer Beschränkung der Lehrlingszahlen zugrunde und den Streiks der Arbeiter einer Walkwerkstätte in Louviers 1407 - 9 der Protest gegen die Einführung einer neuen Maschine. In Deutschland ist besonders der Streik der Schuhmachergesellen 1407 in Ensisheim erwähnenswert, weil sich hier bereits überlokale und auch zwischenberufliche Solidarität auf Gesellenseite und auf Meisterseite manifestierte. Arbeitsniederlegungen und verschiedene andere Konflikt handlungen der Gesellen und der Manufakturarbeiter lassen sich in allen wirtschaftlich und kommerziell entwickelter Gebieten und in allen folgenden Jahrhunderten aufzeigen.

Auch Vereinigungen von Gesellen und Arbeitern finden sich während dieser ganzen Zeit, die zwar in der Regel religiöse und soziale Zielsetzungen aufwiesen, was sie aber andererseits nicht abhielt, bei Konflikten als „Gewerkschaften“ zu fungieren. Bereits aus dem Jahre 1280 sind im Pariser Becken Verbände von Handwerkern bekannt, die offen die Durchsetzung höherer Löhne verfolgten und den Streik bzw. die Streikdrohung als taktisches Mittel einsetzten. Ihre Statuten enthielten auch schon Streikbrecherbestimmungen (Mollat-Wolff, 48). Die Gesellenverbände in Deutschland entwickelten sich schon relativ früh als überregionale Verbände, 1436 wurde eine Allgemeine Gesellenvereinigung aller Handwerke in den Rheinstädten ins Leben gerufen, die jedoch durch das in der Folge erlassene Gesellenstatut der Rheinstädte verboten wurde. In manchen Fällen wurden die Gesellenvereinigungen aber auch von den Stadtbehörden anerkannt (Mollat-Wolff, 249).

Bis zum Ende des 18. Jh. in England, auf dem europäischen Kontinent bis zur zweiten Hälfte des 19. Jh., bestand jedoch meistens keine formale Verbindung zwischen den Konflikt handlungen und den Vereinigungen in der Weise, daß die Verbände die Konflikt handlungen, insbesondere die Arbeitsniederlegungen, organisiert und dafür die Verantwortung übernommen hätten. Derartige offen als Kampforganisationen auftretende Verbände waren äußerst selten, die Regel war vielmehr, daß die Verbände zwar als Zentrum der Kommunikation und Integration die kollektiven Aktionen erst ermöglichten und oft auch inoffiziell unterstützten, aber die Konflikt handlungen selbst wurden von kleineren Gruppen getragen. An dieser Situation hatten nicht nur die allenthalben bestehenden Koalitionsverbote mitgewirkt, sondern permanente Kampforganisationen waren auch noch nicht notwendig. Erst die Wendung zum laissez-faire und die dadurch bestimmte Abschaffung der traditionellen Regelung der Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen durch die Zünfte und die königlichen Erlässe wie etwa die elisabethanischen Schutzbestimmungen machte die dauerhafte und formale Organisierung des kollektiven Arbeitskonflikts notwendig. Die Handwerkervereinigungen hatten aber auch nach der Einführung der Gewerbefreiheit und der Abschaffung traditioneller Regelungen andere Möglichkeiten der Einflußnahme und des Selbstschutzes als den Streik, i. e. Maßnahmen der Arbeitsmarktkontrolle, die sich mehr nach innen auf die Mitglieder oder die Berufsangehörigen richteten als gegen den Arbeitgeber. Erst die ungelerten und angelernten Arbeiter waren bei der Durchsetzung ihrer Interessen bzw. der Äußerung von Protesten im Rahmen ihrer Organisationen in erster Linie auf den Streik angewiesen. Ihre Organisationen entwickelten sich auch häufig im Rahmen eines großen Streiks.

Die Organisierung des Streiks durch eine überlokale Vereinigung bedeutete aber auch den Verlust der Streikautonomie der Arbeitergruppen, Entscheidung und Kontrolle wurden der Verbandsführung übertragen und diese mußte nun ihrerseits dafür sorgen, daß die Disziplin der Mitglieder im Falle des Arbeitskampfes gegeben war. Solidarität wurde zur Verpflichtung der Organisation gegenüber.

2.2 Die Gewerkschaft als Organisation

In der Verbindung von Organisation und Aktion ist bereits die Dualität der Rolle der Gewerkschaftsführer als Vertreter bzw. Exekutoren des Mitgliederwillens einerseits und als Koordinatoren und Bilder des Mitgliederwillens andererseits angelegt.

Die Integration des Arbeitskampfes in die Organisation hatte einerseits eine Stärkung der Arbeitnehmer durch kollektive Aktion zur Folge, zum anderen wurde der Arbeitskonflikt dadurch kanalisiert, geordnet und geregelt.

Die Gewerkschaft als Organisation betrachtet kann einmal im Sinne des statischen Organisationsbegriffs als eine gegebene zweckmäßig geordnete Struktur verstanden werden und zum anderen im Sinne des dynamischen Organisationsbegriffes als ein kontinuierlicher Prozeß, als ein sich ständig veränderndes Handlungsgefüge gesehen werden. Die Gewerkschaftsorganisation ist einmal „organized labor“, besteht also aus der Gesamtzahl der Mitglieder, ist die Zusammenfassung von abhängig Arbeitenden nach bestimmten Merkmalen (Organisationsform), sie ist aber auch Verbandsorganisation im Sinne einer zweckgerichteten Ordnung von Funktionsträgern, also Verbandsapparat (Burghardt, Zur Morphologie, 231 f.). Die Gewerkschaft ist aber auch als Bewegung zu verstehen. Eine soziale Bewegung ist „ein zweckgerichteter und kollektiver Versuch einer Anzahl von Menschen Individuen oder gesellschaftliche Institutionen und Strukturen zu ändern“ (Zald-Ash, 10). Soziale Bewegungen setzen daher bereits Gruppenbildungsprozesse voraus, sie haben bereits eine Organisation, die relativ beständig ist. Darin unterscheiden sie sich von Masseverhalten und von handelnden Mengen.

Bewegungsorganisationen unterscheiden sich von anderen Organisationen dadurch, daß sie eine sehr breite Basis aufweisen, die eine starke Legitimierungsmacht hinsichtlich der Führung und ihres Verhaltens besitzt. Der Bewegungscharakter der Gewerkschaft liegt einmal in der Tatsache der demokratischen Legitimation begründet, zum anderen aber in der Zielsetzung in Richtung auf die Veränderung einiger Aspekte der gegebenen Gesellschaftsordnung bzw. institutionellen Ordnung. Wieweit eine Gewerkschaft als soziale Bewegung angesehen werden kann, hängt daher von der formalen und faktischen Bedeutung der demokratischen Legitimation und der Art der Zielsetzung bzw. des zielgerichteten Handelns ab. Eine Gewerkschaft, die allein die Sonderinteressen einer Berufsgruppe vertritt, ist nur sehr beschränkt als soziale Bewegung anzusehen. Wo die Gewerkschaft in Verbandsapparat und Spitzenfunktionäre auf der einen Seite und Masse der Mitglieder auf der anderen Seite geteilt erscheint und letztere als Publikum verstanden werden kann, für das die Organisation Dienstleistungen erbringt, ist die Gewerkschaft zu einer bürokratischen Organisation geworden. In der gewerkschaftlichen Organisation besteht allerdings immer ein Spannungsverhältnis zwischen der Notwendigkeit effektiver Organisierung der Aufgaben und dem Kollektivitätscharakter gewerkschaftlicher Vereinigung, denn „trade unions need organization for

their power and movement for their vitality“ (Flanders, 21). Voraussetzung für das Handeln der Gewerkschaft als einer Bewegung ist das Interesse der Mitglieder an der Organisation und das Bewußtsein gewerkschaftlichen Handelns als gemeinsamen Handelns der Mitglieder. Das Gewerkschaftsbewußtsein ist eine „disposition à l'action collective“. Diese Bereitschaft zu gemeinsamem Vorgehen wird im Streik am stärksten erlebt und damit eine emotionale Bindung an die Organisation erfahren. In ideologischen Gewerkschaften wird dem Streikerlebnis und dem dadurch begründeten Gemeinschaftsgefühl große Bedeutung beigemessen. „La grève joue un rôle considérable dans le mouvement ouvrier parce qu'elle façonne ses attitudes collectives, parce qu'elle lui donne une conscience commune.“ (Friedmann-Tréanton, 486.) Im Rahmen des pragmatischen business unionism in den Vereinigten Staaten kommt dem Streik hingegen weniger affektive und stärker ökonomisch-instrumentelle Bedeutung zu. Im Zuge der Entwicklung der Gewerkschaften und der auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite immer stärker werdenden Verbandlichung des industriellen Konflikts wurde aus der defensiven Arbeitsverweigerung als Protest gegen schlechte Arbeitsbedingungen und soziale Marginalstellung die kalkulierte Demonstration der Stärke in der Periode des organisierten Kapitalismus. Der typische moderne ökonomische Streik ist kurz, beteiligungsstark und zentral geplant und organisiert. Der Streik nimmt damit aber den Charakter einer ultima ratio an, die Konflikt-handlung wird nur mehr selten gesetzt, an ihre Stelle tritt die Streikdrohung. Streiks werden zu einer „Investition für streiklose Erfolge“ (Kaelble-Volkmann, 513). Diese Annahme und die relative industrielle Ruhe in wichtigen westlichen Industrieländern in den 50er Jahren gab Anlaß zu der bekannten Ross-Hartman-Theorie vom Absterben des Streiks. Die Gründe, die Ross und Hartman für das allmähliche Verschwinden des Streiks in den modernen Industriegesellschaften geltend machten, waren die Institutionalisierung des Konflikts, die zentralisierte Konfliktbeilegung, die Tendenz zu stärkerer Zentralisierung der Gewerkschaftsorganisationen, die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates u. a. (Ross-Hartman).

Ein Zeichen für die Krisensituation einer Reihe von Gewerkschaften in Europa waren die in manchen Ländern ab dem Ende der 60er Jahre gehäuft auftretenden spontanen Streiks, die in vielen Fällen auch wilde Streiks darstellten, weil sie nicht von der Gewerkschaft autorisiert wurden. In manchen Fällen unterstützten die spontanen Streiks die gewerkschaftlichen Ziele, in anderen Fällen waren sie sogar gegen die Gewerkschaften gerichtet. Auch die vordem durch ihren industriellen Frieden charakterisierten Länder wie Schweden und die Bundesrepublik Deutschland verzeichneten eine Reihe von spontanen Streik-

aktionen. In anderen Ländern wie etwa in Großbritannien und Italien war die spontane Streikwelle durch strukturelle und institutionelle Gegebenheiten bedingt. In Italien leiteten sie die Umstrukturierung der Basisorganisationen in den Betrieben ein, die Delegiertenbewegung.

Die Gründe für die spontanen Streiks sind verschieden je nach Gesellschaft und Gewerkschaftsbewegung. Spontane Streiks haben meist betriebsbezogene Ursachen und entstehen häufig auf Grund starker psychisch-emotionaler Spannungen. Sie sind in ihren latenten Ursachen keine wirtschaftlichen Kampfaktionen, sondern fraktionelle Konfliktmanifestationen. S. Bosc hält den spontanen Streik für die einzige demokratische Form des Streiks, denn er entspringt dem ursprünglichen Milieu, in dem sich die Probleme bilden. Der organisierte Streik ist demgegenüber ein Ritus und eine taktische Notwendigkeit (Bosc, 44 ff.).

Die Bedeutung spontaner Streiks liegt vor allem darin, daß sich in dieser Entwicklung eine erneute Trennung von Konflikt und Organisation abzuzeichnen scheint und damit ein wesentliches Element dessen, was als „Gewerkschaft“ bezeichnet wird, nur mehr beschränkt mit den solcherart benannten Organisationen verbunden ist. Die Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Planung und die Beteiligung der Gewerkschaften am politischen Prozeß als extra-parlamentarische Machtfaktoren sowie die wachsende Heterogenität und Komplexität der Interessenstrukturen scheinen die Entwicklung der Gewerkschaften in den westlichen Industriegesellschaften in Richtung auf eine duale Struktur anzudeuten, in deren Rahmen gewerkschaftliches Handeln als Handeln der formalen Organisation nur einen Teil dessen darstellt, was als „gewerkschaftliches Handeln“ zu verstehen ist. Wird gewerkschaftliches Handeln als gemeinsames Handeln von abhängig Arbeitenden zur Verbesserung und zum Schutz ihrer sozialen und wirtschaftlichen Position und ihrer Arbeitsbedingungen verstanden, dann beschränkt sich dieses Handeln nicht notwendig auf das Handeln der Organisation, sondern kann auch das Handeln einzelner Arbeitergruppen als ein autonomes Handeln umfassen. Die Organisationen werden allerdings — sofern die spontanen Streiks nicht auf rein betriebs-situativen Bedingungen beruhen, sondern Anzeichen einer Bewußtseinsänderung breiterer Kreise der Gewerkschaftsmitglieder darstellen — diese neuen Elemente aufnehmen müssen, wenn sie nicht Gefahr laufen wollen, ihre Legitimierungsbasis zu verlieren. Die Folge davon ist u. U. ein Anwachsen der organisierten Streiks, wie sich dies in den 70er Jahren in wichtigen Industrieländern abzeichnete.

3. Gewerkschaftshandeln als Gruppenhandeln

Gewerkschaftshandeln kann nicht allein als Handeln der formalen Organisation „Gewerkschaft“ verstanden werden. Eine Gewerkschaftssoziologie muß dem Rechnung tragen und ihre Analyse von Organisation und Handeln der Gewerkschaften auf die zugrundeliegenden Interessenstrukturen und die Möglichkeiten und Wahrscheinlichkeit der Interessenmanifestationen der Arbeitnehmer beziehen.

3.1 Gewerkschaftsorganisation und Interessenstrukturen

Hier interessiert nicht so sehr die Organisation als vielmehr die Sozial- und Interessenlage der Arbeitnehmerschaft und die Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen von Arbeitnehmern. Moore hat versucht, eine allgemeine Theorie der gewerkschaftlichen Organisierung („labor organization“) auf der Grundlage einer Analyse der Bedingungen der Kohäsion und Spaltung in der Arbeitnehmerschaft zu entwerfen. Er grupperte diese Bedingungen in vier Bereiche: die Arbeitsorganisation, den Wirtschaftszweig, die Berufsgruppe und die Statusgruppe. Jede dieser Faktoren begründet für die Arbeitnehmer Gemeinsamkeiten der sozialen und ökonomischen Bedingungen der Arbeit und gegengleich Unterschiede zu anderen Gruppen (Moore, 118 ff.).

a) Die Arbeitsorganisation beeinflußt die Differenzierung in den Interessenstrukturen durch das Ausmaß betriebsspezifischer Arbeitsbedingungen und Arbeitsanforderungen, durch das Betriebsinteresse des Arbeitnehmers und die Einbindung in eine soziale Gemeinschaft durch Gruppenbeziehungen am Arbeitsplatz.

Das Arbeitsplatzbewußtsein des modernen Arbeiters ist nicht mehr so sehr ein Mangelbewußtsein als vielmehr das Bewußtsein, Funktionsträger in einem organisierten Ganzen zu sein. Dadurch treten an die Seite von materiellen Interessen, die mit der Beschäftigung verbunden sind, auch in verstärktem Maße nicht-materielle Interessen an der Ausgestaltung des Arbeitsplatzes und der Selbstbestimmung bei der Arbeit. Mit der Steigerung der Qualifikation geht meist auch ein wachsendes Interesse an dem sozialen Gebilde einher, in dem sich der Beruf aktualisiert. Das Berufsbewußtsein wird daher in verstärktem Maße zu einem Betriebsbewußtsein. Der Betrieb wirkt also als wesentlicher Faktor für Kohäsion und Spaltung in der Arbeitnehmerschaft. Allerdings kommt es durch die Hierarchie der Funktionen in der Arbeitsorganisation innerhalb des Betriebes auch zu sozialer Differenzierung in Hinblick auf Entlohnung, Selbstbestimmung, Status und Art der

Arbeit. In Italien wurden im Zuge der Delegiertenbewegung die „homogenen Gruppen“, die nach der produktionstechnischen Einteilung untergliedert sind, aber gleichzeitig Interessengruppierungen, Primärgruppen und Aktionseinheiten darstellen, zu den neuen Basisorganisationen der Gewerkschaft.

b) Die Bedeutung des Wirtschaftszweiges für das Gruppenbewußtsein und die Interessenstrukturen der Arbeitnehmer ist sehr unterschiedlich. In Branchen, in denen eine lange Tradition der Organisation der Arbeitnehmer gegeben ist und die im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung eine bedeutende Rolle gespielt haben, wie etwa bei den Eisenbahnen oder im Druckereiwesen, ist auch eine starke Identifikation mit dem Wirtschaftszweig gegeben. Die spezifischen Bedingungen einer Branche in bezug auf Technologie, Standort, Größe und Zahl der Produktionsstätten, Eigentumsverhältnisse sowie die Struktur der Arbeitnehmerschaft nach Qualifikation, Prestige der Berufe, Heterogenität der Arbeitsbedingungen und Arbeitssituationen haben einen großen Einfluß auf das Selbstverständnis der Arbeitnehmer als Beschäftigte eines bestimmten Wirtschaftszweiges.

c) Der Beruf ist eine sehr starke Kohäsionsdeterminante, denn die Angehörigen eines Berufs weisen gleiche oder ähnliche Ausbildung, Arbeitsbedingungen, Einkommenslagen und Aufstiegswege auf. Die Stärke der Kohäsion variiert mit dem Qualifikationsniveau, je höher die berufliche Qualifikation, um so stärker das Gemeinsamkeitsgefühl der Mitglieder einer Berufsgruppe und die Identifikation mit derselben. Der gemeinsame Beruf begründet über die Generationen hinweg eine eigene Berufskultur („occupational culture“), die durch Berufsverbände noch verstärkt wird (Knights, 294 ff.). Die Berufsorientierung kann in Konflikt geraten mit der Betriebsorientierung bzw. Unterscheidungen zwischen Arbeitnehmergruppen lassen sich danach treffen, ob die Berufsorientierung oder „colleague-orientation“ oder die Orientierung an der Organisation dominiert (Hebden, 107 ff.). Gruppenbildung bei Arbeitnehmern mit hoher Qualifikation und hoher Berufsorientierung führt zu Verbänden, deren Zweck in erster Linie auf die Einflußnahme auf die Berufsstandards und Berufsnormen gerichtet ist. Da diese Arbeitnehmer aber meist auch in Organisationen beschäftigt sind, also Arbeitnehmer sind, stellen ihre Vereinigungen eine Mischung aus gewerkschaftlicher und berufsständischer Organisation dar. Im Zuge der steigenden Qualifikation und der Verbeamtung und Verberufslistung nehmen diese Gruppierungen eine wachsende Bedeutung an.

d) Die Neigung, sich mit den Angehörigen der eigenen Statusgruppe zusammenzuschließen, ist um so größer, je größer die sozialen Distanzen innerhalb der Arbeitnehmerschaft sind. Motive des Zusammen-

schlusses können die Gefährdung des eigenen Status durch den Aufstieg anderer Gruppen oder die Statusinkonsistenz sein.

Am stärksten drückt sich der Zusammenhang zwischen gewerkschaftlicher Organisation und Sozialstruktur in der Mitgliederstruktur der amerikanischen Gewerkschaften aus, wo die Gewerkschaften die relativ privilegierteren Arbeiterschichten umfassen. Die Mitgliederorientierung der amerikanischen Gewerkschaften verstärkt noch die sozio-ökonomischen Unterschiede zwischen organisierten und nicht-organisierten Arbeitnehmern. Obwohl die Auswirkungen der gewerkschaftlichen Organisation in Europa nicht notwendig die Sozialstruktur verstärken, zeigen die Organisationsziffern doch, daß gerade die niedrigsten Statusschichten der Arbeiter die relativ niedrigsten Organisationsgrade aufweisen.

3.2 Gewerkschaftliche Sozialisierung und kollektives Handeln

Gesellschaftliche Interessen sind potentiell organisierte Interessen und zielen auf kollektive Handlungen zu ihrer Durchsetzung ab. Die formalen Prozesse der Willensbildung in der Gewerkschaft bieten relativ wenig Möglichkeit zur Definition und Artikulation von Bedürfnissen und Interessen. Wie weit eine Gewerkschaft die tatsächlichen Interessen ihrer Mitglieder vertritt, hängt weitgehend von der Aufmerksamkeit ab, die die Gewerkschaftsführer den informellen Prozessen und Gruppenbildungen in Gewerkschaft und Betrieben zuwenden. In der Regel handeln die Gewerkschaftsfunktionäre aber nach Annahmen über „wohlverstandene“ Interessen und innerhalb der ökonomischen Spielräume, die die wirtschaftliche Situation erlaubt.

Die Gewerkschaft ist einer der Sozialisatoren des arbeitenden Menschen, die Strukturen und Prozesse der Gewerkschaft, die Wert- und Zielvorstellungen und Ideologien der Organisation beeinflussen die Art und Weise, wie der Arbeitnehmer seine Umwelt und seine Situation definiert. Sie bestimmen aber auch in gewissem Maße die Wahrscheinlichkeit der Interessenartikulation und -manifestation durch die Interessenten selbst. Zentralistische Verbände mit heterogener Mitgliedschaft bewirken eine Einschränkung der berufs- und betriebsspezifischen Interessenartikulation, aber auch der Statusinteressen. Darüber hinaus haben zentralistische Organisationen die Tendenz autonome Interessenartikulation und interessegeleitetes Handeln, das nicht durch die Hierarchie sanktioniert ist, zu unterbinden. Ist dieser organisatorische Druck begleitet von einer soziohistorisch bedingten Betonung der Anpassung und des Gehorsams gegenüber der Autorität, so kommt es zu einer faktischen Absenz der Prozesse an der Basis, die die In-

teressenartikulation fördern. Das Gehorsams- und Anspruchsverhalten, das die Mitglieder staatlichen Organen gegenüber an den Tag legen, wird auch auf die Gewerkschaft übertragen und diese als Behörde erlebt, die autonomes Verhalten negativ sanktioniert. Die Folge ist, daß die Interessenvertreter immer mehr die Interessen bilden bzw. von sich aus bestimmen, was die Gewerkschaften als Interessen ihrer Mitglieder verfolgen sollen. Das Problem dabei stellt nicht die Gegebenheit oder Nicht-Gegebenheit formaler demokratischer Prozesse in der gewerkschaftlichen Willensbildung dar, sondern die Wahrnehmung der eigenen Bedürfnisse und Interessen und die Definition derselben durch die Arbeitnehmer, an die sich entsprechende Handlungen anschließen können.

Gerade im Zusammenhang mit den wichtigen Errungenschaften der Gewerkschaften wie der Mitbestimmung und den neuen Aufgaben in bezug auf Arbeitsgestaltung und Arbeitsorganisation wird es zu einer vordringlichen Aufgabe für die Gewerkschaften die formalen Rechte und Einrichtungen dadurch inhaltlich aufzufüllen, daß die unmittelbar Betroffenen sich ihrer eigenen Interessen in ihrer Arbeitssituation bewußt werden und aktiv mitwirken können.

4. Funktionswandel der Gewerkschaften und das Verhältnis zwischen Organisation und Mitgliedern

Wenn von Funktionen der Gewerkschaften gesprochen wird, ist damit die Vorstellung „gewerkschaftlicher“ Aktionen, aber auch der Beitrag dieser Aktionen zur Zielerreichung eines Funktionszusammenhangs gemeint. Van de Vall unterscheidet makrosoziale Funktionen der Gewerkschaft, die die Gewerkschaften für die Gesellschaft als Ganzes oder den Wirtschaftszweig oder die Gesamtheit der Arbeitnehmer erfüllt, und mikrosoziale Funktionen für die Mitglieder (Van de Vall, 53).

Wenn man versucht, die Funktionen, die die Gewerkschaften in allen Gesellschaften im Prozeß ihrer Entwicklung wahrgenommen haben, in Funktionsbereichen zu ordnen, ergeben sich drei Komplexe von Aufgaben, die die Gewerkschaften in allen Phasen ihrer Entwicklung, aber in unterschiedlicher Ausprägung aufgewiesen haben:

Die Schutzfunktion, die Gestaltungsfunktion und die Selbsthilfefunktion. Man kann die beiden ersten auch als externe Funktionen und die letztere als interne Funktion bezeichnen. Allerdings kann die Schutzfunktion der Gewerkschaft auch eine interne Funktion darstellen, etwa bei der geschlossenen Gewerkschaft durch Festlegung beruflicher Standards.

Im Laufe der Entwicklung der Gewerkschaftsbewegungen hat sich auch das relative Gewicht der drei Funktionsbereiche verschoben. War die Gewerkschaft in ihrem Frühstadium noch primär ein Selbsthilfeverein, so übernahm sie in einer Situation fast ausschließlich ökonomisch bestimmter Beziehungen der gesellschaftlichen Großgruppen zueinander, die aber durch starke individuelle Abhängigkeitsbeziehungen geprägt war, den Schutz der ökonomisch schwächeren Gruppe. Im Wohlfahrtsstaat mit seiner Verminderung der individuellen ökonomischen Abhängigkeit zwischen den Wirtschaftsgruppen tritt die Mitwirkung der Gewerkschaft an der Gestaltung der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung stärker hervor. Auch der Charakter ein und derselben Aktivität hat sich im Laufe der Entwicklung geändert. Was früher als Schutzfunktion verstanden wurde, etwa die Absicherung gegen Willkürakte des Arbeitgebers, nimmt mit wachsendem Einfluß der gewerkschaftlichen Verbände den Charakter einer Gestaltungsfunktion an (Mitbestimmung im Personalbereich).

4.1 Von der Selbsthilfeorganisation zur Dienstleistungsbürokratie

Verhältnismäßig wenig Aufmerksamkeit wird in der gegenwärtigen Diskussion jenen Funktionen der Gewerkschaft gezollt, die die Gewerkschaften direkt für ihre Mitglieder erstellen, obwohl diese Aktivitäten das Verhältnis von Gewerkschaft zu Mitgliedern wesentlich beeinflussen.

Die Selbsthilfefunktion der frühen Gewerkschaften umfaßten allerdings einen wesentlich breiteren Bereich als dies heute der Fall ist, da viele der vormals internen Funktionen durch Kollektivverhandlungen oder durch Gesetze geregelt werden. Überreste der alten Selbsthilfefunktionen bestanden noch bis vor kurzem in skandinavischen Ländern, wo die Gewerkschaften die Arbeitslosenversicherungsfonds verwalteten. In der UdSSR stellt die Mitbestimmung und Verwaltung im Bereich der Sozialversicherung eine der wichtigsten Aufgaben der Gewerkschaften dar, die damit einen Teil der Funktionen des Staatsapparates übernehmen (Lewytskyj, 101 ff.).

Der Bereich der Selbsthilfefunktionen der Gewerkschaften in den westlichen Industriegesellschaften umfaßt heute die kulturelle Betreuung, die berufliche Fortbildung, die Rechtsberatung und diverse Wohlfahrtsleistungen wie Reisebüroaktivitäten, Gewerkschaftsurlaubshäuser u. ä. In vielen Fällen, in denen die gewerkschaftlichen Schutz- und Gestaltungsfunktionen den Charakter öffentlicher Güter angenommen haben, spielen besonders die Sozialleistungen der Gewerkschaften die Rolle der selektiven Anreize, wenngleich sie kaum die Entscheidung

über den Beitritt zu einer Gewerkschaft wesentlich bestimmen werden. Sie haben eher den Charakter einer Belohnung für Mitgliedschaft.

Manche der Selbsthilfefunktionen werden auch aus der Organisation ausgegliedert und in gewerkschaftlichen Unternehmen zu kommerziellen Funktionen, die für die Öffentlichkeit geleistet werden. Dazu zählen etwa Banken, Reisebüros, Wohnungsbaugesellschaften, Versicherungen, etc. Das Ausmaß dieser Entwicklung ist in den einzelnen Ländern verschieden, sie ist besonders stark in der BRD, in Österreich und in Israel. Die Zunahme der kommerziellen Dienstleistungen der Gewerkschaften ist die eine Seite der Entwicklung, die andere bezieht sich auf den Wandel der internen Funktionen der Gewerkschaften im Verständnis der Mitglieder von Selbsthilfe zu Dienstleistungen bzw. zu Sozialleistungen, die die Mitglieder als Rechte, die ihnen aus der Mitgliedschaft zustehen, konsumieren.

In bezug auf andere Dienstleistungen der Gewerkschaften wie die Beratung und Betreuung in Rechtsangelegenheiten tritt der instrumentale Charakter der Gewerkschaft stärker in Erscheinung und damit die Frage, wieweit die Mitglieder von sich aus bereit und in der Lage sind, die Gewerkschaft als ein Instrument zu benutzen, oder wie sehr die Gewerkschaft den Mitgliedern als Behörde erscheint, die man nur aufsucht, wenn man zitiert wird, bzw. als reine Wohlfahrtsinstitution, die man soweit wie möglich ausnützt.

Auch im Hinblick auf die Erziehung und Bildung sind die Funktionen der Gewerkschaften verschieden interpretierbar. Die Bildungsfunktionen können zunächst unterschieden werden in Funktionärsausbildung und Berufsausbildung. Dabei beschränken sich die Gewerkschaften selbst in der Regel auf die Funktionärsschulung. Durch ihren Einfluß auf berufsbildende Institutionen kann man aber auch die Berufsausbildung als eine indirekt wahrgenommene Funktion der Gewerkschaften in Zusammenarbeit mit dem Staat und den Arbeitgebern ansehen. Das Ausmaß, in dem die Bildungsleistungen in beiden Fällen sachliche Ziele anstreben und auch erreichen und wie weit sie — besonders in bezug auf die Funktionärsschulung — eine verdeckte Art der Vergünstigung darstellen, gibt Aufschluß über das Verhältnis zwischen Mitgliedern und Gewerkschaft. Ein Problem stellt auch die Weitergabe von Informationen durch die Funktionäre an die Mitglieder dar. Meist haben die Funktionäre auf lokaler und betrieblicher Ebene wenig Interesse daran, ihre in Schulungskursen oder durch Aussendungen der Gewerkschaften gewonnenen Informationen weiterzugeben, da sie durch den Informationsvorteil ihre Macht den Mitgliedern gegenüber festigen können bzw. die Informationsweitergabe eine zusätzliche Belastung darstellt. Gewerkschaftspublikationen wie Zeitungen und Zeit-

schriften für die Mitglieder lassen ebenfalls Schlüsse zu, wieweit die Gewerkschaft die Mitglieder als Eigengruppe oder als Öffentlichkeit versteht, darüber hinaus auch über das Gesellschaftsbild und die Einstellung der Gewerkschaft zur Gesellschaftsordnung.

4.2 Die Schutzfunktion der Gewerkschaften

Die Schutzfunktion der Gewerkschaft hat drei Aspekte: Sie kann einmal die Umwandlung von Interessen in Rechte bedeuten, zum anderen in der Geltendmachung und Durchsetzung der Interessen bestehen und drittens die Kontrolle der Einhaltung der Rechte darstellen.

Die Schutzfunktion manifestiert sich als Umwandlung von Interessen in Rechte vor allem im Hinblick auf die Sicherheitsinteressen der Arbeitnehmer etwa in Fällen von Krankheit und Alter und Arbeitslosigkeit, aber auch in bezug auf die beruflichen Statusinteressen. Sie zielt auf die Verrechtlichung der Interessen ab, die zu gesetzlichen, kollektivvertraglichen oder berufsverbandlichen Normen werden. Die Mittel, deren sich die Gewerkschaften bedienen, um diese Ziele zu erreichen, können in Kollektivverhandlungen, in der Einflußnahme auf die Gesetzgebung und auf die Wirtschaftspolitik des Staates bestehen. Die Erfolge, die die Gewerkschaften in diesem Bereich ihrer Tätigkeit in den westlichen Industriegesellschaften errungen haben, und die sich im individuellen Arbeitsrecht und im Sozialversicherungsrecht niedergeschlagen haben, lassen diese Aufgabe der Gewerkschaften insoweit zurücktreten, als die „Grenzen der Sozialpolitik“ im modernen Wohlfahrtsstaat sichtbar zu werden beginnen.

Die Lohninteressen entziehen sich noch weitgehend einer Verrechtlichung, obwohl diese ansatzweise in den Entwürfen zu einer Einkommenspolitik des Staates enthalten ist. Die Geltendmachung und Durchsetzung der Lohninteressen erfolgt jedoch im großen und ganzen noch in Form der Kollektivverhandlungen, wenngleich diese in manchen Ländern zu einem Quasi-Instrument der staatlichen Wirtschaftspolitik geworden sind und weniger im Interesse der Mitglieder als im Sinne einer Lohnstrukturpolitik im Rahmen der Wachstumspolitik betrieben werden.

Dies gilt allerdings nur für die oberste Ebene der Kollektivverhandlungen. Die Verhandlungen auf den unteren Ebenen, die einen Faktor der „wage drift“ darstellen, stehen nicht primär unter der Zielsetzung des Schutzes der ökonomischen Position der Mitglieder, sondern des größtmöglichen Anteils am Mehrwert, so daß sich große Unterschiede nach Betriebsgröße, Wirtschaftszweig und Berufsgruppe herausbilden können.

Die Schutzfunktion der Gewerkschaften verlagert sich heute auf ein anderes Gebiet, das bis vor kurzem in vielen kontinentaleuropäischen Gewerkschaften ausgespart worden war: Dem Schutz des Arbeitnehmers in der Arbeitssituation. Dieser beschränkte sich weitgehend auf die Sicherheit am Arbeitsplatz und auf die sanitären und hygienischen Bedingungen der Arbeit. Die Anpassung der Maschinen an die Bedürfnisse der an ihnen arbeitenden Menschen und die Selbst- und Mitbestimmung am Arbeitsplatz sind neue Gebiete, in denen die Gewerkschaften im Rahmen ihrer Schutzfunktion aktiv werden. Die dabei errungenen Rechte stellen allerdings auf Grund ihrer gesellschaftspolitischen Relevanz mitunter Aspekte der Gestaltungsfunktion dar.

4.3 Die Gestaltungsfunktion und die Handlungsstrategien der Gewerkschaften

Durch die Erringung ihrer Erfolge im Rahmen der Schutzfunktionen, durch die Umwandlung von Interessen in Rechte, haben die Gewerkschaften einen wesentlichen Beitrag zur Veränderung und zur Gestaltung der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung geleistet. Der Wohlfahrtsstaat und die pluralistische Demokratie sind zu einem großen Teil das Ergebnis der Forderungen der Gewerkschaftsbewegungen.

Die Hinwendung der Gewerkschaftspolitik zur Arbeitssituation der Arbeitnehmer, die Bestrebungen um die Humanisierung der Arbeitswelt, um die industrielle Demokratie, bedeuten eine wesentliche Einschränkung der „Management-Prärogative“ durch Einfluß von betriebsinternen und -externen Organen der Arbeitnehmer; diese Entwicklung geht in Richtung auf eine Gleichstellung der Faktoren Kapital und Arbeit, wobei „Arbeit“ jedoch stets durch Funktionäre vertreten wird. Sie kann sich durch Institutionalisierung der Mitbestimmung, durch stärkere Verankerung der gewerkschaftlichen Organisation im Betrieb und durch eine Ausweitung der Inhalte der Kollektivverhandlungen manifestieren.

Die Wahrnehmung der Gewerkschaftsfunktionen und die Wahl der Mittel zur Durchsetzung der gewerkschaftlichen Ziele richtet sich grundsätzlich nach der von der Gewerkschaft eingeschlagenen Strategie. Gewerkschaftliches Handeln vollzieht sich auf zwei Ebenen, auf der einen Ebene manifestiert es sich als Aushandeln von kurzfristigen Vorteilen für die Mitglieder oder eine Bevölkerungsgruppe, auf der anderen Ebene sind die Gewerkschaften Partei in einer — allerdings nicht immer offen geführten — Diskussion um die Gesellschaftsordnung (Erbés-Seguin, 121 ff.). Welche Rolle die Gewerkschaft auf dieser Ebene spielt, ist bestimmt durch die wirtschaftliche Situation einerseits und die gewerkschaftliche Strategie andererseits.

Die Grundentscheidung, die der Strategiewahl vorausgeht, ist die, ob die Gewerkschaftspolitik aus einem systemkonformen oder einem systemkritischen Selbstverständnis der Gewerkschaft erfolgen soll. Bergmann et al. sehen das systemkonforme Selbstverständnis der Gewerkschaften manifestiert in der Annahme eines Interessenpluralismus, dem Glauben an den sozialen Rechtsstaat als Realität, dem Selbstverständnis als Ordnungsfaktor, der Orientierung der Interessenvertretung an der Möglichkeit eines Interessenausgleichs und in einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik begleitet von Vermögensbildungsplänen. Diese Elemente sehen die Autoren als systemkonform in Hinblick auf die Situation der Bundesrepublik Deutschland an (Bergmann-Jacobi-Müller-Jentsch, 149).

Eine Unterscheidung, die sich mehr an den eingesetzten Mitteln als an den Zielen orientiert, ist die zwischen kooperativer und konfliktorientierter Gewerkschaftspolitik, die sich auch am Stil des Gewerkschaftshandelns ablesen läßt. E. Jacobs unterteilt nach dem „Stil“ Gewerkschaften des „responsible style“ und jene des „irresponsible style“ (Jacobs, 2).

Die verantwortungsbewußten Gewerkschaften zeichnen sich durch eine selbstbewußte Haltung in bezug auf ihren Einfluß in der Gesellschaft aus, sie sind daher geneigt, Machtmittel vorsichtig und in geringen Dosen einzusetzen und schöpfen alle Verhandlungsmöglichkeiten aus, bevor sie es zum manifesten Konflikt kommen lassen. Die Gewerkschaften, die sich nicht für die Gesamtgesellschaft verantwortlich fühlen, interpretieren die Gesellschaft als feindlich und dominiert von Gegnern. Sie neigen dazu, alle Machtmittel voll einzusetzen und das auch ohne Verhandlungsergebnisse abzuwarten. Typisch für die Gewerkschaften des „responsible style“ ist die Präferenz für den wirtschaftlich-rational begründeten Einsatz von Verhandlungsmacht, während sich die „irresponsible unions“ stärker auf die sozioemotionale Macht der Bewegung stützen.

Ein Blick auf die Gewerkschaften der Dritten Welt und der sozialistischen Industriegesellschaften zeigt, daß sich nur in Westeuropa und Nordamerika die Gewerkschaften im Rahmen eines als unabhängig gedachten ökonomischen Subsystems der Gesellschaft entwickeln konnten, eine Bedingung, die den Gewerkschaften ein solches Maß an Unabhängigkeit gewährte, daß sie zusammen mit den Arbeitgeberverbänden und anderen Großgruppen zu einem parastaatlichen System in der Gesellschaft werden konnten. In keinem anderen Teil der Welt konnten sich die Gewerkschaften so lange und so unangefochten den Luxus pluraler Ideologien leisten. Und nirgendwo sonst haben sich Ideen und Ideologien so leicht über strukturelle Bedingungen hinwegsetzen können.

Literatur

- Bergmann, J. / Jacobi, O. / Müller-Jentsch, W., Gewerkschaften in der Bundesrepublik, Frankfurt 1975.*
- Bosc, S., Democratie et consensus dans les grèves, in: Sociologie du Travail, 15. Jg. 4/1973, S. 440 ff.*
- Brusatti, A., Wirtschafts- und Sozialgeschichte des industriellen Zeitalters, Graz 1967.*
- Burghardt, A., Gewerkschaftstheorie als Verhaltenstheorie, in: Wissenschaft und Weltbild, Festschrift für Hertha Firnberg, Wien 1975, S. 593 ff.*
- Zur Morphologie (moderner) Wirtschaftsverbände, in: J. Broermann / Ph. Herder-Dorneich, Soziale Verantwortung, Berlin 1968, S. 231 ff.
- Erbès-Seguin, S., Les deux champs de l'affrontement professionnel, in: Sociologie du Travail 18. Jg., s/1976, S. 121 ff.*
- Etzioni, A., A Comparative Analysis of Complex Organizations, New York—London 1961.*
- Flanders, A., What are Trade Unions for?, in: W. E. J. McCarthy, Trade Unions, Harmondsworth 1972, S. 17 ff.*
- Friedmann, G. / J. R. Tréanton, Sociologie du syndicalisme, de l'autogestion ouvrière et des conflits du travail, in: G. Gurvitch, Traité de Sociologie, Bd. 1, Paris 1967, S. 481 ff.*
- Fürstenberg, F., Industrielle Arbeitsbeziehungen, Wien 1975.*
- Hebden, J. E., Patterns of Work Identification, in: Sociology of Work and Occupations 2/1975, S. 107 ff.*
- Hill, St. / K. Thurlay, Sociology and Industrial Relations, in: British Journal of Industrial Relations 2/1974, S. 147 ff.*
- Horke, G., Soziologie der Gewerkschaften, Wien 1977.*
- Jacobs, E., European Trade Unionism, London 1973.*
- Kaelble, H. / H. Volkmann, Konjunktur und Streik während des Übergangs zum Organisierten Kapitalismus in Deutschland, in: Zschr. f. Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 5/1972, S. 513 ff.*
- Knights, D., A Classificatory Scheme for Occupations, in: British Journal of Sociology XXVI/1975, S. 294 ff.*
- Kogon, E., Wissenschaft heute und die Gewerkschaften, in: Frankfurter Hefte 11/1967, S. 749 ff.*
- Lewytskyj, B., Die Gewerkschaften in der Sowjetunion, Frankfurt 1972.*
- Marquardt, F. D., A Working Class in Berlin in the 1840's?, in: H.-U. Wehler, Sozialgeschichte heute, Göttingen 1974, S. 191 ff.*
- Mollat, M. / P. Wolff, The Popular Revolutions of the Late Middle Ages, London 1973.*
- Moore, W. E., Notes for a General Theory of Labor Organization, in: W. E. Moore, Order and Change, New York—London—Sydney 1967, S. 118 ff.*
- Pirenne, H., Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Europas im Mittelalter, München 1971.*
- Popper, K., Objektive Erkenntnis, Hamburg 1973.*
- Ross, A. M. / P. T. Hartman, Changing Patterns of Industrial Conflict, New York 1960.*

- Van de Vall, M.*, Labor Organizations, Cambridge 1970.
- Vester, M.*, Die Entstehung des Proletariats als Lernprozeß, Frankfurt 1970.
- Vetter, O.*, Humanisierung und Demokratisierung der Arbeitswelt, in: H. Flohr et al., Freiheitlicher Sozialismus, Bonn-Bad Godesberg 1973, S. 198 ff.
- Zald, M. N. / R. Ash*, Organisationsformen sozialer Bewegungen: Wachstum, Zerfall und Wandel, in: W. R. Heinz / P. Schöber, Theorien kollektiven Verhaltens, Bd. 2, Darmstadt—Neuwied 1972, S. 7 ff.

Der Österreichische Arbeitsmarkt 1955 - 1978

Das „Mirakel“ der Vollbeschäftigung¹

Von *Anton Burghardt*, Wien

I. Prolegomena

1. Beim Versuch einer sozioökonomischen Analyse des österreichischen Arbeitsmarktes unter Bedachtnahme auf die publizierten Daten der letzten Jahre muß man davon absehen, sich mit einer Untersuchung der makroökonomischen Ziffernaggregate zu begnügen. Diese sind von der Arbeitsmarktverwaltung (in Österreich eine Behörde der unmittelbaren Bundesverwaltung) im allgemeinen lediglich nach fachlichen Sektoren, Geschlechtern und politischen Regionen aufgegliedert. In ähnlicher Weise wird bei der Desaggregierung der Arbeitslosenziffer verfahren, bei der noch auf die verschiedenen Gruppen von Empfängern von Arbeitslosengeld Rücksicht genommen wird.

1.1 Für Zwecke der nachfolgenden Darstellungen werden als Arbeitsmarkt lediglich die in Disproportionalitäten statistisch ausgewiesenen lokal (staatlich) und fachlichsektorale begrenzten Beziehungen zwischen Angebot von Arbeitskraft und Nachfrage nach derselben verstanden. Der institutionelle Rahmen des Arbeitsmarktes wird vernachlässigt.

Die einzelnen Daten werden entweder nach dem Man-Power-Ansatz interpretiert, der nachfrage- bzw. bedarfsoorientiert ist, oder nach dem Social-Demand-Ansatz, bei dem das prognostizierte Angebot an Arbeitskraft unter Bedachtnahme auf die Ziffern der Bevölkerungsstatistik nach Bildungsgraden und nach Berufen aufgegliedert wird.

1.2 Die unmittelbar von der Arbeitsmarktverwaltung ausgewiesenen Zahlen bedürfen der Ergänzung durch eine zweite, vielfach nur hypothetische Datenkombination, da es neben dem nach bürokratischen Kriterien strukturierten Arbeitsmarkt noch gleichsam subkutane Teilarbeitsmärkte gibt wie z. B. jene der Problemgruppen (s. d.), nach Arbeitsneigung und nach Vorbildung, soweit sich diese mit einem Beruf deckt (Ärzte).

¹ Abgeschlossen im September 1978.

1.3 Österreich kennt im Bereich des Arbeitsmarktes — wie die meisten sog. westlichen Staaten — kein Vermittlungsmonopol (*Obligatorium*), sondern hat einee fakultative Arbeitsvermittlung. Dadurch besteht neben dem offiziellen noch ein grauer Arbeitsmarkt, etwa bei den Leitenden Angestellten. Die Folge sind statistische Defizite bei der Erfassung der Arbeitslosenzahl und vor allem bei der Ermittlung der Andrangziffern. Überdies gibt es unvermeidbare Dunkelziffern, deren Größe man erst bei Wirksamkeit von spezifischen Stimuli einigermaßen schätzen kann, etwa bei den second workers und den notorisch Arbeitsunwilligen.

2. Die vordergründigen Variablen des Arbeitsmarktes sind das erfaßte aktuelle Arbeitskraftpotential, bzw. vor allem dessen stellen-suchend auftretendes Segment und die aktuelle Arbeitskraftnachfrage, die von der korrespondierenden sachlichen Kapazität, den Vermutungen der Arbeitgeber über deren Inanspruchnahme durch die zu erwartende spezifische Nachfrage und die dadurch jeweils erforderlich schei-nende Faktorkombination bestimmt ist.

3. Regressionsanalysen im Bereich des Arbeitsmarktes, welche, von einer gegebenen Arbeitsmarktlage ausgehend, auf eine Ermittlung der sie bestimmenden unabhängigen Variablen und ihrer jeweiligen Ge-wichtung zielen, sind zum Scheitern verurteilt, wenn man lediglich — wie der klassische Behaviorismus in der Verhaltensforschung — mechanistisch interpretiert. Bei Reduktion von Analysen auf die augenscheinlichen Variablen der Primärstatistik könnte man eine jeweilige Arbeits-losigkeit kaum erklären, etwa angesichts der Tatsache einer vergleichs-weise zuweilen erstaunlich großen Zahl von offenen Stellen. Daher bedarf es einer Bedachtnahme auf die erkennbaren Intervenierenden Variablen und einer Approximierung ihres Einflußgewichtes.

Den Intervenierenden Variablen, die mit der steigenden Komplexität der Erwerbsgesellschaft an Relevanz zunehmen, sind u. a. zuzurechnen

der normative Kontext, durch den die Prozesse des Arbeitsmarktes diszipliniert werden (das Recht der Arbeit und der Sozialversiche-
rung, vor allem der Arbeitslosenversicherung, Kündigungsschutz,
Einstellungzwang, Arbeitszeitschutz je Tag und die Behaltepflcht
bei Lehrlingen);

die generative Komponente und die mit ihr enge, wenn auch ver-zögert, positiv korrelierende Anbotsstruktur auf Arbeitsmärkten.

Bedeutsame Intervenierende Variablen sind die Mentalität der Arbeitgeber, die Arbeitsmotivation, die Investitions- und vor allem die Substitutionsattitüden oder die Wirksamkeit der Altersdefizit-hypothese in der Personalpolitik, die zu einer Juvenilgraduierung

im Rahmen der Arbeitskraftnachfrage sowie gegengleich zu einer Senioritätsarbeitslosigkeit führen kann; die Positionen, welche die Währungs- oder die Vollbeschäftigungspolitik in der Präferenzskala der Wirtschaftspolitik einnehmen; die kommerzialisierbare berufliche Bildung bzw. Vorbildung und ihre Abstimmung mit der jeweiligen Nachfrage sowie das Ausmaß bzw. die Wirksamkeit einer Sozialpartnerschaft², deren quasiinstitutioneller Kern in Österreich die auf freiwilliger Kooperation begründete Paritätische Kommission ist. Zweck der Kommission ist die Regelung (Vermeidung) von Konflikten und die Lösung von Problemen vorweg unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten.

4. Die elementare Voraussetzung für eine den Forderungen von Objektivität entsprechende Analyse einer systemeingebundenen Arbeitsmarktlage ist eine Reliabilität des ausgewiesenen Datenmaterials und das Vorhandensein von Recheninstrumenten, welche es möglich machen, einzelstaatliche Daten, die vorweg kaum unmittelbar in eine Relation zu internationalen Daten zu setzen sind, einigermaßen vergleichbar zu machen³. Die Arbeitsmarktstatistik hat je Staat eigenartige Ermittlungsgrundlagen und wird etwa lediglich unter Aspekten der Arbeitslosenversicherung, der Arbeitsvermittlung oder durch (repräsentative) monatliche Haushaltsbefragungen begründet. Wozu noch kommt, daß die inhaltliche Definition der erfassbaren Arbeitslosigkeit einzelstaatlich eingebunden ist. In der BRD gelten für die BdA nur jene Personen als arbeitslos, die auf Grund von Beitragszahlungen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben, dessen Bezug außerdem Meldung beim Arbeitsamt, Arbeitsfähigkeit und Arbeitswilligkeit voraussetzt. Neuerdings werden jedoch auch stellensuchende Jugendliche und (ehemals) Selbständige den Arbeitslosen zugerechnet. Beim Versuch eines Zeitvergleiches innerhalb eines einzelstaatlichen Arbeitsmarktes treten oft Schwierigkeiten auf — wie im Fall Österreich — wenn die Methoden bei Ermittlung (Zurechnung) der Arbeitslosenzahlen geändert werden. Es bedarf also bei zeitlich-komparativen Arbeitsmarktanalysen einer vorübergehenden Umbasierung zur Herstellung einer Vergleichsreife.

II. Allgemeines zur Arbeitsmarktlage in Österreich

Vom österreichischen Arbeitsmarkt wurde bis in die 70er Jahre behauptet, daß er lediglich reaktiv-verzögert die Lage der internationalen

² Für Österreich: *E. Nowotny*, Das System der Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft in Österreich. In: Die Betriebswirtschaft 2/1978, S. 273 ff.

³ s. *G. Biffl*, Internationaler Vergleich der Arbeitslosenraten. In: Wirtschaftspolitische Blätter, Wien 2/1978, S. 140 ff.

Arbeitsmärkte und vor allem jenen der Bundesrepublik widerspiegle; etwa mit einem Abstand von 6 Monaten. In den Jahren, die Gegenstand der vorliegenden Interpretationen sind, hat nun der österreichische Arbeitsmarkt eine eigenartige Entwicklung gezeigt, die mit der bisherigen Verzögerungshypothese nicht übereinstimmt.

1. Rothschild⁴ sieht die Entwicklung der Arbeitsmarktlage Österreichs in der Zeit ab 1955 (Abzug der Besatzungstruppen) bis 1975 durch drei verschiedene Perioden gekennzeichnet:

Im Zeitraum 1956/1960 kommt es zu einer allmählichen Aufsaugung der relativ großen Arbeitskraftreserven (Arbeitslosenrate noch 4,6 %). Ab 1961 verringert sich die Zahl der Arbeitslosen auf unter 100 000. Die Arbeitslosenrate sinkt bis 1965 auf 2,7 %. Ab 1971 beträgt die jährliche Durchschnittsrate knapp über 2 %.

2. Die Ursache für die im internationalen Vergleich vor allem ab 1971 relativ geringe Arbeitslosenrate, die im Zeitraum 1974/1975 trotz einer Rezession in 1975 unter die bundesdeutsche Rate sinkt⁵, hat eine Reihe von Ursachen, die man zuweilen erst bei einem langperiodischen Rückblick zu erkennen bzw. oft nur zu vermuten vermag.

Vor allem wirkt sich die wirtschaftspolitische Präferenz für eine aktive Arbeitsmarktpolitik bei relativ geringer Bedachtnahme auf eine Stabilisierung des Preisniveaus für die Arbeitsmarktlage günstig aus. Darin unterscheidet sich die Wirtschaftspolitik Österreichs nach 1945 stark von jener in der Ersten Republik (bis 1938), die einer Geldwertstabilisierung („Alpendollar“) unter Vernachlässigung einer arbeitsplatzbeschaffenden Politik den Vorzug gegeben hatte. Das Trauma der Erinnerung an den verhängnisvollen Stabilitätsfetischismus vor 1938 (zuweilen 33 % Arbeitslose bei 130 000 „Ausgesteuerten“), wirkt wie ein Stimulus auf die Entscheidungen der österreichischen Wirtschaftspolitiker. Übrigens haben Rezessionsbefürchtungen dazu geführt, daß die Gewerkschaften Österreichs eine sehr maßvolle Lohnpolitik betreiben, eine der Ursachen dafür, daß entgegen dominanten Geldwerthypothesen trotz Vollbeschäftigung auch das Preisniveau nur wenig steigt (Inflationsrate 1978 unter 4 %).

Die Politik der Vollbeschäftigung wird noch dadurch abgestützt, daß sich ein relativ großer Teil der Unternehmungen im direkten Eigentum der Republik Österreich (Holding: OeIAG), anderer Gebietskörperschaften oder im Einflußbereich von verstaatlichten Banken befindet. Etwa 18 % der Arbeitnehmer Österreichs werden von

⁴ K. Rothschild, *Arbeitslosigkeit in Österreich 1955 - 1975*, Linz 1977, S. 12 f.

⁵ K. Rothschild, S. 15.

öffentlichen Eigentümern beschäftigt⁶, wodurch es der Staatsführung indirekt möglich ist, die Kündigungsintentionen in einem beachtlich großen Sektor der Wirtschaft im Sinn ihrer Vorstellungen von optimaler (relativer) Vollbeschäftigung zu beeinflussen.

Auf diese Weise wird in einem gewichtigen Teil des zweiten Sektors zuweilen⁷ das vermieden, was in der Bundesrepublik „Massenentlassung“ genannt wird. Die Verzögerung, wenn nicht Vermeidung von Kündigungen, die nach der Marktlage und unter Kostenaspekten gerechtfertigt wäre, hat den Charakter eines scheinbar ökonomisch inversen Verhaltens und von undeklärten Subventionen zur Sicherung von solchen Arbeitsplätzen, für die es an einer angemessenen korrespondierenden Beschäftigung fehlt.

Die Subventionierung nimmt in Einzelfällen sogar die Form einer fingierten Beschäftigung an, die im Sinn von Cost-benefits-Analysen einer Freisetzung von Arbeitskräften mit ihren Schattenpreisen vorgezogen wird.

Nicht unwesentlich für die Arbeitsmarktlage ist auch das noch immer vorhandene, obwohl permanent geringer werdende Lohngefälle im internationalen Vergleich, wenn auch der Durchschnittslohn derzeit (Jahreslohn: 12) bereits ca. S 11 600,— beträgt. Im Jahre 1977 betragen die Lohnkosten in der Industrie einschließlich Lohnnebenkosten, falls man Österreich mit 100 gleichsetzt, in Schweden 147,7 und in den USA 126,4. Dagegen in England, vor allem als Folge der Devisenkursrelationen 57,60⁸. Absolut hatten die Kosten je Arbeitsstunde in der Industrie 1977 eine Höhe von S 91,70.

Die im internationalen Vergleich relativ geringe Höhe der Löhne hängt auch mit einer Forderungsrückhaltung der pragmatisch orientierten Gewerkschaften zusammen, die nicht so sehr eine bei (trotz) Rezession zu befürchtende Stagflation vermeiden wollen, sondern auch deren dritte Variable beachten (neben Ansteigung des Preisniveaus als Folge von Lohnerhöhungen und Nachfragerückgang), die Beschäftigungsvariable, welche durch unangemessene Lohnsteigerungen negativ beeinflußt wird. Insoweit engagieren sich die Gewerkschaften nicht allein für die bereits Beschäftigten, sondern auch für die Unbeschäftigten.

Nicht unwesentlich für die Arbeitsmarktlage Österreichs ist, daß arbeitsintensive Erzeugungsmethoden nicht im gleichen Tempo wie in anderen westlichen Staaten durch kapitalintensive substituiert

⁶ E. Nowotny, S. 274.

⁷ Zumindest bis zum Herbst 1978.

⁸ Die Industrie, Wien 23/1978, S. 9.

werden⁹. Die Folge ist eine relative Konservierung der Arbeitskraftnachfrage im Sinn einer nun auch in den USA angeregten arbeitsintensiven Betriebsorganisation¹⁰. Die Qualität öffentlicher Ausgaben wird — vorläufig ohne theoretische Konstrukte, mehr intuitiv — nicht allein unter Aspekten der Kostenminimierung, sondern auch der Arbeitsplatzsicherung klassifiziert.

3. Die derzeit noch immer relativ geringe Arbeitslosenrate in Österreich ist auch die Folge einer Prosperitätsresistenz in einzelnen Wirtschaftsbereichen, etwa im Fremdenverkehr, dem es gelungen ist, die Pausen zwischen Sommer- und Wintersaison und damit die Rate der saisonal-periodischen Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Allein für 1978 erwartet man beispielsweise im Fremdenverkehr 3 Mio. Bundesdeutsche.

Die Landwirtschaft, die stets eine hohe Zahl von Arbeitnehmern in der toten Saison periodisch freigesetzt hat, besitzt derzeit für den Arbeitsmarkt eine inferiore Bedeutung. Die Zahl der Arbeitnehmer im ersten Sektor, die 1961 noch 121 000 betragen hat, wird nach Schätzungen bis 1981 auf 22 000 zurückgehen, also unter 1 % des Arbeitsmarktpotentials absinken. Im Jahre 1976 gab es noch etwa 52 000 familienfremde land- und forstwirtschaftlich beschäftigte Arbeitskräfte¹¹, von denen nur 55 % ständig im Betrieb beschäftigt waren. Jedenfalls fehlt es gegenwärtig an gewichtigen konjunkturempfindlichen Sektoren des Arbeitsmarktes („secteur sensible“¹²), ausgenommen in einzelnen Regionen der Arbeitsmarkt der Bauarbeiter.

4. Den harten Kern der Arbeitslosigkeit bilden jene zahlenmäßig nur annähernd zu ermittelnden Personen, die auch bei (lokaler) Vollbeschäftigung meist wegen körperlicher oder geistig-charakterlicher Insuffizienz arbeitslos bleiben (physical disabilities und work inhibitions, d. h. aus psychologischen Gründen Arbeitsunfähige). Als Folge von spezifischen Schutzmaßnahmen (bedingt wirksame Einstellungsgebote bei Invaliden oder spezifischer Kündigungsschutz) ist die Restarbeitslosigkeit, die im Grenzbereich zur Neuen Armut, wenn nicht bereits innerhalb derselben lokalisiert ist, nicht bedenklich groß¹³.

5. Die Senioritätsarbeitslosigkeit (Arbeitslose zwischen 55. und 65. Lbj.) konnte wesentlich gesenkt werden. Im Zeitraum 1956 bis 1960

⁹ Finanzzeitung der Girozentrale Wien, 5/1978, S. 1.

¹⁰ s. für die USA: H. Gans, Putting more people to work. In: Economic Impact, New York 1/1978, S. 72 ff.

¹¹ Öst.Stat.ZA. vom 16. 8. 1978.

¹² s. H. Neuendorff / Ch. Sabel, Modèles d'interpretation et catégories du march du travail. In: Sociologie du travail, Paris 1/1978, S. 60.

¹³ s. A. Burghardt / G. Horke, Restarbeitslosigkeit bei Vollbeschäftigung (Bericht 5 des Instituts für Soziologie an der Hochschule für Welthandel), Wien 1973, passim.

waren noch 16,9 % der Arbeitslosen über 60 Jahre alt, 1973 - 1975 lediglich 4 %.

Die Ursache für den Rückgang der Quote der älteren Arbeitslosen ist weniger eine stärkere Behalteneignung der Arbeitgeber als die Tatsache, daß Arbeitnehmer (Arbeitslose) bei angemessen großen Beitragszeiten in einem steigenden Umfang vorzeitig in Pension (BRD: Rente) gehen (vorzeitige Alterspension bei Arbeitslosigkeit: 60. Lbj. bei Männern, 55. Lbj. bei Frauen). Die Voraussetzung ist, daß innerhalb der letzten 13 Monate vor Eintritt in den Pensionsstatus in 52 Wochen Geldleistungen aus der Kranken- oder aus der Arbeitslosenversicherung in Anspruch genommen wurden.

Daneben gibt es noch die vorzeitige Pension bei längerer Versicherungsdauer, die gegeben ist, wenn für mindestens 420 Versicherungsmonate Beiträge geleistet und überdies in den letzten 3 Jahren vor Pensionierung 2 Jahre Pflichtbeiträge an die Sozialversicherung gezahlt wurden. Die Chance, vorzeitig (jeweils wieder 60. bzw. 55. Lbj.) wegen langer Versicherungsdauer eine Alterspension in Anspruch zu nehmen, wurde bis 1960 von 213 600 Personen in Anspruch genommen; bis 1976 von 469 100.

Die Zahl jener Arbeitnehmer, welche wegen geminderter Arbeitsfähigkeit in Pension gegangen sind, stieg von 1960 mit 233 400 bis 1976 nur auf 237 500, da ältere Arbeitnehmer in der oben erwähnten Inanspruchnahme der Pension wegen langer Versicherungsdauer eine angemessene Gelegenheit, vorzeitig in Pension gehen zu können, gesehen haben¹⁴.

Durch die Möglichkeit, bereits vor Erreichen des üblichen Pensionsalters eine aktive Tätigkeit zu beenden, sind Segmente der Pensionistenquote einer faktischen Arbeitslosigkeit zuzurechnen.

Die Arbeitslosenquote ist daher zu Lasten der Rentnerquote reduziert. Auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (15 - 64) kommen in Österreich 62 Personen, die jünger als 15 und älter als 64 sind. Die fiskalisch besonders wirksame Belastungsquote beträgt daher 62 % (BRD: 56, Irland dagegen 73) und begründet einen strukturell gewordenen Zuschußbedarf der Parafisci.

Schließlich trägt zur Verringerung der Quote älterer Arbeitnehmer auch deren besonderer sozialer Schutz bei, der die Kündigungsneigung der Arbeitgeber diszipliniert. Andererseits stieg jedoch der

¹⁴ K. Rabe, Vorzeitige Pensionen in Österreich. In: Soziale Sicherheit Köln/Deutz, 12/1977, S. 372.

Anteil der 20 - 29jährigen an der Arbeitslosenrate von 7,3 % (1956/1960) auf 20 % (1973/1975).

6. Die Entbäuerlichung vollzieht sich in Österreich nicht mit der gleichen Abgangsrate wie in anderen westlichen Industrieländern, ein Umstand, der in einem geringeren nominellen Durchschnittseinkommen der in der Landwirtschaft Erwerbstätigen ausgewiesen ist, wenn man die naturale Komponente des bäuerlichen Einkommens vernachlässigt. Im Jahre 1960 werden 396 000 landwirtschaftliche Betriebe gezählt, 1976 336 000, wobei die Zuerwerbsbetriebe von 42 000 auf 14 000 ab sinken und die Nebenerwerbsbetriebe von 145 000 auf 186 000 ansteigen. Die Vollerwerbsbetriebe nehmen von 203 000 auf 131 000 ab¹⁵.

Der Rest sind juristische Personen (6 000 auf 5 000). 1977 sind noch 8,6 der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft beschäftigt. Die Quote der Vollerwerbs- und der Zuerwerbsbauern nimmt jedoch u. a. als Folge einer Höhenflucht und der Generationenmobilität weiterhin ab.

7. Im Zweiten Sektor erzeugt Österreich u. a. als Folge von Kapitaldefiziten weniger Problemprodukte als die großen Industriestaaten (fast keine schweren Waffen, Flugzeuge, Auto), d. h. Erzeugnisse, deren Produktion mit einer geringen elastischen Kapazität (weil anlageintensiv) korrespondiert. Eine Stagnation im Bereich der Nachfrage nach Problemprodukten wirkt sich daher in Österreich derzeit kaum auf dem Arbeitsmarkt aus.

8. Die unternehmerische Attitüde einer Vorsorgekündigung von Arbeitskräften wird in Österreich relativ wenig praktiziert. Kündigungen haben in Österreich im allgemeinen den Charakter von lagging indicators, erfolgen also eher reaktiv-verzögert.

9. Die ungefähre Zahl der Job-Searchers¹⁶ ist in Österreich noch nicht ermittelt worden, scheint aber bei einem internationalen Vergleich unterproportional zu sein, so daß die Quote jener freiwillig Arbeitslosen, die ihren Arbeitsplatz lediglich wegen Postensuche aufgeben, nicht beachtlich ist.

10. Ein vorübergehendes Problem wird das für die 80er Jahre erwartete steigende Anbot an Arbeitskräften (Berufsanfängern) sein, eine Folge der szt. gestiegenen Geburtenziffern.

¹⁵ wgg. in H. Alfons, Probleme und Entwicklung der landwirtschaftlichen Nebenerwerbsbetriebe. In: Der Förderungsdienst, Wien 9/1978, S. 235.

¹⁶ Nach dem Klassischen Modell: Arbeitnehmer versuchen, ihr abgezinste Lebenseinkommen durch permanente Suche nach neuen, in ihrer Sicht besser bezahlten Arbeitsstellen zu optimieren.

III. Aktuelle Daten

III a: Arbeitskraftpotential

In Österreich sind die Techniken der Ermittlungen in der Arbeitsmarktstatistik bzw. der Zahl der Arbeitslosen ähnlich wie in der Bundesrepublik. Für die Unselbständigen werden die Statistiken der Sozialversicherung und des Sozialministeriums herangezogen. Für die Ermittlung der Zahl von Selbständigen bedient man sich der Ziffern des Instituts für Wirtschaftsforschung. Bei Errechnung der Größe der zivilen Erwerbsbevölkerung zieht man Berufssoldaten und Präsenzdiener von der gesamten Erwerbsbevölkerung ab.

1. Die Erwerbsgesellschaft als die Summe jener Personen mit ordentlichem Wohnsitz im Bundesgebiet, die eine mittelbar oder unmittelbar auf Erwerb gerichtete Tätigkeit ausüben, setzt sich aus Erwerbstägigen und aus jenen Erwerbslosen zusammen, die sich wahrnehmbar um Erlangung einer Arbeitsstelle bemühen, und wird in zwei Segmente aufgegliedert, in die Arbeitnehmer sowie in die Selbständigen (einschließlich freiberuflich Tätige und Bauern).

Daneben gibt es noch die Kennziffer des Arbeitskraftpotentiales, d. i. die Summe der aktiven, sich in einem abhängigen Arbeitsverhältnis befindlichen Erwerbspersonen einschließlich Berufsanfänger und die ernstlich einen Arbeitsplatz suchenden arbeitsfähigen Arbeitslosen.

Im Jahre 1977 gab es in Österreich ein Arbeitskräftepotential von 2 737 000 (1967: 2 360 000, 1972: 2 513 000), im August 1978 von 2 806 000.

Die Erwerbsquote, d. i. Wohnbevölkerung zu Arbeitskraftpotential, betrug in Österreich¹⁷ um die Jahrhundertwende 52,4 %, 1935 50 %, 1961 47,6 %, 1971 42 % und 1975 etwa 40 %. Die durch ein Ansteigen der Erwerbstätigkeit von Frauen z. T. kompensierte Verringerung der Erwerbsquote hat etwa die gleichen Ursachen wie in den entwickelten Industriestaaten (u. a. Änderung der Ausbildungsdauer, Herabsetzung des Pensionsbezugsalters, Geburtenentwicklung).

2. Zwischen 1960 und 1976 wächst das Arbeitskraftpotential um 15,6 % (bei Frauen um 25,4 % und bei Männern um 10,1 %), von 1976 auf 1977 um 1,9 %¹⁸. Der relativ starke Anstieg des Arbeitskraftpotentials bei den erwerbstägigen Frauen hängt vor allem damit zusammen, daß die bisher offiziell nicht den Erwerbstägigen zugerechneten mitgehenden Ehegattinnen der Selbständigen u. a. wegen der Änderung steuerlicher Begünstigungen weitgehend in ein Angestelltenverhältnis beim eigenen Ehegatten überwechselten.

¹⁷ Die Bevölkerung Österreichs (Öst.Stat.ZA), Wien 1977, S. 120.

¹⁸ Statistische Nachrichten, Wien 2/1978, S. 53.

Das Arbeitskraftpotential umfaßt, wie angegeben, nur die Arbeitnehmer, weshalb bei seiner Änderung keine falschen Schlüsse auf das gesamte Erwerbspotential gezogen werden dürfen, da es sich z. T. um Umschichtungen in der Erwerbsgesellschaft handelt. Die Steigerung des Arbeitnehmerpotentials hängt u. a. zusammen mit

der Abwanderung von Selbständigen und dadurch von etwaigen mithelfenden Familienangehörigen (s. o.) in den Bereich der Unselbständigen. 1955 betrug die Zahl der Selbständigen in Österreich etwa 1 Mio., 1977 knapp 500 000¹⁹. Für das Jahr 1978 wird die korrespondierende Abwanderungszahl mit 19 000 geschätzt²⁰.

Auch die Entbäuerlichung der Erwerbsgesellschaft setzt sich fort. 1934 waren noch 34 % im bäuerlichen Bereich tätig, also ein Drittel. Nunmehr sind es unter 9 %. Die Landflucht erfolgt aber eher indirekt: Bauernkinder wandern in nichtbäuerliche Berufe ab (s. Generationenmobilität). Der natürliche Abgang wird nur z. T. ersetzt. Gleichzeitig ist auch der Anteil der Land- und Forstwirtschaft am BNP (zu konstanten Preisen von 1964) zwischen 1976 und 1977 von 6,7 % auf 6,2 % abgesunken²¹. Ein Zurechnungsproblem sind die Nebenerwerbsbauern, während man die Zuerwerbsbauern den Voll-erwerbsbauern gleichsetzen kann.

Die bis vor wenigen Jahren erfolgte Erhöhung der Geburtenziffer weist sich nun auch im Anstieg des Arbeitskraftpotentials aus und führt insgesamt zu einer echten Erhöhung des Erwerbspotenciales. Nach Schätzung wird die Zahl der Pflichtschulabgänger bis 1985 je Jahr etwa 35 - 40 000 Personen umfassen, was einer relativen Steigerung von 1,5 % p. a. entspricht²². Die Hälfte der Schulabgänger sucht eine Lehrstelle, der Rest geht in weiterführende Schulen oder in das eigene Unternehmen.

Eine Rolle spielt dz. auch die Rückwanderung von Österreichern, die im Ausland u. a. als Grenzgänger berufstätig gewesen sind (1975 aus der Bundesrepublik und der Schweiz etwa 21 000). Im Jahr 1977 befinden sich in den beiden genannten Ländern noch 86 000 erwerbstätige Österreicher.

3. Die Entwicklung des Arbeitskraftpotentials bzw. der Erwerbsgesellschaft zeigt im Zeitvergleich strukturelle Veränderungen²³.

¹⁹ K. Aigner, Das Konzept zur Sicherung der Arbeitsplätze. In: Wirtschaftspolitische Blätter, Wien 1/1978, S. 14.

²⁰ Lagebericht Wirtschaft, Wien (Hrsg. Erste Österr.SparCasse), 2/1978.

²¹ Länderbank, Wien Wirtschaftsdienst, S. 7.

²² E. Walterskirchen, Das Konzept im Rahmen der Beschäftigungspolitik. In: Wirtschaftspolitische Blätter, Wien 1/1978, S. 23.

²³ Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Zweite Vorausschätzung des Arbeitskräftepotentials bis 1980, S. 53.

	1965	1980 (Schätzung)
<i>Unselbständige</i>	2 465 000	2 825 000
	(73 %)	(78 %)
<i>Selbständige</i>	915 000	796 000
zzgl. mithelfende Familienangehörige	(27 %)	(22 %)
<i>Erwerbsgesellschaft</i>	3 380 000	3 621 000
<i>Gesamtgesellschaft</i>	7 234 000	7 758 000

Zum Vergleich: Das bundesdeutsche Erwerbspersonenpotential (Personen ab dem 14. Lbj.) beträgt 1978 24,6 Mio.²⁴, also etwa das Siebenfache.

Das Durchschnittsalter der Arbeitnehmer beträgt 35 Jahre und ist bei Frauen steigend, bei Männern sinkend.

Innerhalb der Subgesellschaft der Unselbständigen hat eine Verschiebung vom ersten und zweiten zum dritten Sektor stattgefunden, in dem die Mehrheit der Arbeitnehmer Angestellte sind. Der Angestelltenkoeffizient erhöhte sich von 1960 auf 1975 von 35,5 % auf 48 %.²⁵ Angaben, wie groß der Anteil der Angestellten ex contractu (Werk-, in der BRD Ehren-Angestellte) unter den Angestellten ist, fehlen.

Im Gewerbe waren 1948 noch 223 000 Selbständige tätig, 1973 sind es nur mehr 149 000 (minus 34 %).

4. Von 1971 bis 1975 stieg die Frauenerwerbsquote von 37,1 % auf 39,4 %, bei einem Maximalanteil der Frauen im Bereich der Gebäude-reinigung mit 97 % (1975).

Der Anstieg der Frauenerwerbsquote hat verschiedene zeitlich eingebundene Ursachen, u. a.

den partiellen Überhang an Arbeitskraftnachfrage, wodurch Hausfrauen auf Arbeitsplätze kommen, die bisher Männern vorbehalten waren, und

die Tatsache, daß als Folge von Anspruchsneurosen das Einkommen des (männlichen) Haushaltvorstandes als unzureichend angesehen wird, um den Erwerb superiorer Güter zu finanzieren.

5. Das Arbeitskraftpotential wird im allgemeinen ohne Bedacht-nahme auf den tatsächlichen Präsenz-Input der Arbeitnehmer, ledig-

²⁴ Sozialpolitische Umschau, Bonn 68/1978, S. 1.

²⁵ Sozialstatistische Daten, Wien 1977, S. 107.

lich in der leicht über die Institute der Sozialversicherung ermittelbaren Zahl der Arbeitskräfte einschließlich Arbeitslose gemessen. Nun darf man im Interesse einer Operationalisierung des Begriffes Arbeitskraftpotential für einen Zeitvergleich nicht die Größe der Ist-Arbeitsstunden je Woche vernachlässigen, die je Arbeitnehmer permanent sinken, etwa als Folge

der Arbeitszeitkürzung (bei vollem Lohnausgleich),
der Erhöhung des Mindesturlaubes (4 Wochen bzw. richtig 24 Werktage)

und wegen der Gewährung von institutionalisierten Sonderurläben (in Bälde wird man in Österreich wahrscheinlich einen zusätzlichen Bildungsurlauf einführen).

Im Jahr 1961 ist ein Industriearbeiter in Österreich im Durchschnitt je Monat in 170,2 Ist-Arbeitsstunden tätig, 1974 sind es nur mehr 155,8²⁶, d. i. im Vergleichszeitraum eine Reduktion von 8 %. In der verarbeitenden Industrie ist die Ist-Arbeitszeit von 1972 auf 1976 von 36,4 auf 33,9 je Woche gefallen²⁷. Da das BNP zwischen 1964 und 1977, gerechnet zu konstanten Preisen von 1964 (also real), von 227 Mrd. um 75 % auf 396 Mrd. angestiegen ist, wurde die generelle Verringerung der Präsenz der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz durch eine starke und auch kommerzialisierte Produktivitätssteigerung überkompensiert (von 1976 auf 1977 real + 2,5 %)²⁸.

6. Die in Österreich beschäftigten ausländischen Arbeitskräfte sind in zwei Segmenten aufzugliedern, in Arbeitskräfte aus wirtschaftlich hochentwickelten Staaten (BRD, USA, Schweiz), die meist in gehobenen Positionen tätig sind und keiner Problemgruppe angehören, und in die sog. Gast- oder Fremdarbeiter. Niemanden würde einfallen, von Gast- oder Fremdangestellten zu sprechen.

Wie auch in anderen sog. westlichen Ländern sind die Fremdarbeiter in Österreich überwiegend in Arbeitsbereichen engagiert, in denen wegen des niederen Ranges auf der Skala des Berufsprestiges (Verrichtung von sog. „schmutzigen Arbeiten“ u. ä.) Inländer nur selten tätig sind; und wenn, dann lediglich unter den Aspekten eines (subjektiven) Notberufes. Auch die Ausländer verlassen meist nach kurzer Frist vielfach die von ihnen in der ersten Etappe ihres Aufenthaltes besetzten Posten, kehren in ihr Herkunftsland zurück oder werden

²⁶ Indikatoren zur gesellschaftlichen Entwicklung, Stat. ZA., Wien 1976, S. 46.

²⁷ Wirtschafts- und Sozialstatistisches Taschenbuch 1977 (Arbeiterkammer), Wien 1977, S. 46.

²⁸ Länderbank, Wirtschaftsdienst, Wien 9/10/1978, S. 6.

(in ihrer persönlichen Sicht) in Österreich zu Aufsteigern. Während der Fluktuationskoeffizient (Krankenkassenabmeldung: Jahresdurchschnitt der unselbstständig Erwerbstätigen) bei Inländern 27 beträgt, beziffert er sich bei Ausländern auf 45²⁹. Daher ist vorläufig ein latenter oder ein aktueller Bedarf an ausländischen Arbeitskräften fast eine Konstante. Das gilt vor allem im Textilbereich, in dem etwa 25 % Ausländer beschäftigt sind, und im Baugewerbe sowie im Hotel-Gast- und Schankgewerbe, die eine Ausländerquote von je 20 % haben³⁰.

Die Folge der Bindung der ausländischen Arbeitskräfte an bestimmte, sozial als inferior klassifizierte Bereiche der Erwerbsgesellschaft ist die auch in der BRD und in Frankreich wahrnehmbare Konstitution eines heterogenen, eines dualistischen Arbeitsmarktes von strukturell begünstigten und von benachteiligten Arbeitnehmern, wodurch ein primärer (zentraler) und ein sekundär-peripherer Arbeitsmarkt entsteht; diesem werden neben unskilled und älteren Arbeitnehmern vor allem die ausländischen Arbeiter aus den unterentwickelten Ländern zugerechnet. Die faktische und formelle Zurechnung der ausländischen Arbeiter zum sekundären Arbeitsmarkt erfolgt im Sinn des Man-Power-Ansatz, ausgehend von der Annahme einer relativ geringen beruflichen Vorbildung. Diese wird als ein eigenständiger Produktionsfaktor verstanden (Produktivitätsprämissen), der den Fremdarbeitern bei Aufnahme ihrer Arbeitstätigkeit nicht zur Verfügung steht und als Folge einer attitüdenhaften Begründung des dualistischen Konzeptes auch bei längerer Verweildauer im Gastland nicht zur Verfügung stehen wird. Die Fremdarbeiter bleiben daher weitgehend im Bereich des peripheren Arbeitsmarktes (Limitationalprämissen)³¹. Die strukturell Benachteiligten auf dem Arbeitsmarkt sind zwar — wie erwähnt — nicht allein Fremdarbeiter; diese bilden aber die Mehrheit. Zwar erhalten die Ausländer nach dem in Österreich streng praktizierten Gleichstellungsprinzip gleich hohe Löhne wie die Inländer bei identischer Arbeitsplatzbeschreibung; sie sind aber stets von Kündigung bedroht, also arbeitsrechtlich eine marginale Gruppe und im Sinn des Man-Power-Ansatzes nicht knapp.

Der Höhepunkt der Ausländerbeschäftigung wird in Österreich im Jahr 1973 erreicht. In diesem Jahr beträgt der Anteil der Ausländer am Arbeitskraftpotential 8,7 % (1976: 6,5 %). Im Jahr 1977 beläuft sich

²⁹ Start und Aufstieg (Berufsförderungsinstitut), Wien 4/78, S. 13.

³⁰ N. Rainer, Anwendung der arbeitsmarktorientierten Input-Output-Analyse am Beispiel der Gastarbeiterbeschäftigung. In: Quartalshefte der Girozentrale, Wien 1/1978, S. 77 ff.

³¹ s. S. Gensior / B. Krais, Arbeitsmarkt und Qualifikationsstruktur. In: Soziale Welt, Göttingen 3/1974, S. 297.

die Zahl der Fremdarbeiter auf 188 000 (Schätzung für die BRD 1977 etwa 2 Mio.).

Soweit Fremdarbeiter arbeitslos geworden sind, ist ihre Arbeitslosigkeit überwiegend als konjunkturell zu kennzeichnen und scheint bei Ablauf der Anspruchsfrist auf Arbeitslosengeld — weil „exportiert“ — in der Statistik nicht mehr auf.

Nach Herkunftsland sind die ausländischen Arbeitnehmer zu ca. 75 % Jugoslawen und zu ca. 15 % Türken; 7 % sind Bundesdeutsche (deren Anteil im Steigen ist).

Da Österreich bei Beschäftigung von Fremdarbeitern keine Bindung in der Art von Verweisungsverboten hat, dient das jährlich zu kontingentierende Segment der Fremdarbeiter als ein Instrument der Arbeitsmarktpolitik. Je nach konjunktureller Situation werden an Fremdarbeiter Beschäftigungsgenehmigungen (für ein Jahr) erteilt oder nicht. In einzelnen Branchen wird ein Beschäftigungsrückgang fast zur Gänze durch den Abbau von Fremdarbeitern kompensiert (Baugewerbe).

7. Für die Arbeitskraftreserven (second worker), z. B. Pensionisten (BRD: Rentner), Hausfrauen und Studenten, gibt es keine plausiblen Ziffern. In erster Linie handelt es sich bei den Angehörigen der Arbeitskraftreserve um Personen, die eine Teilzeitbeschäftigung oder eine Zeitarbeit suchen bzw. ausüben.

III b: Arbeitslosigkeit

In Österreich ist im Sinn der Sozialversicherung (AlV) arbeitslos, wer nach Beendigung einer versichert gewesenen Beschäftigung weder selbstständig noch unselbstständig erwerbstätig ist. Als arbeitslos werden auch nicht versichert gewesene Personen (Berufsanfänger) registriert soweit sie dem Arbeitskraft-Potential zuzurechnen sind.

Die Erhebung der Arbeitslosenzahlen erfolgt nicht, wie etwa in den USA, nach einem Stichprobenverfahren (labor force sample survey), sondern auf Basis der bei den Dienststellen der Arbeitsmarktverwaltung eingegangenen Meldungen.

Die Arbeitslosenquote Österreichs ist derzeit bemerkenswert (und für die von Natur aus eher skeptischen Österreicher unverständlich) niedrig.

1. Zwischen 1960 und 1974 zeigt sich bei den Arbeitslosen eine Amplitude zwischen 3,6 % und 1,5 %, hat also in keiner Periode den Charakter einer „Massenhaftigkeit“.

Im Jahr 1977 hat es im Durchschnitt ca. 51 200 registrierte Arbeitslose gegeben (— 7,7 % gegenüber 1976), d. s. 1,8 % (männl. 1,4 %, weibl. 2,5 %) des Arbeitskraftpotentials. Die Zahl der registrierten offenen Stellen beträgt 1977 32 000 (+ 9,4 % gegenüber 1976).

Im Jänner 1978 (der Monat Jänner ist für den Arbeitsmarkt wegen der Wirkung der Temperaturvariablen der jeweils schlechteste) sind 91 500 Arbeitslose (I/1977: 87 400) registriert, d. s. 3,3 %. Von den Arbeitslosen sind 28 400 nur bedingt vermittlungsfähig sowie 9 300 Ausländer. Offene Stellen werden 23 700 (I/1977: 24 400) angeboten. August 1978 (der Monat August ist ein Höhepunkt der Arbeitskraftnachfrage) wird bei 35 600 Arbeitslosen, davon 2 500 Ausländern, eine Arbeitslosenquote von 1,3 % verzeichnet (VIII/1977: 1 %). In der Bundesrepublik beträgt im Ermittlungszeitraum die korrespondierende Rate 2,4 %, in Italien 11,9 % und in Dänemark 9,6 %.

Die österreichische Arbeitslosenstatistik weist nicht alle tatsächlich Erwerbslosen aus. In der Statistik fehlen jene Personen, welche keinen Anspruch auf ein Arbeitslosengeld (Notstandshilfe) haben (Schulabgänger und Personen, die nach einer längeren Pause neuerlich eine Beschäftigung suchen), sowie ehedem erwerbstätig gewesene Mütter, deren Anspruch auf von der Krankenversicherung zu zahlendes Karenzgeld (Mütterhilfe) abgelaufen ist. Ebenso fehlt es an einer Aufgliederung der Arbeitslosenzahlen in Teilzeitbeschäftigte (s. second worker) und Vollzeitbeschäftigte. Eine Herauslösung der Quote der subjektiven Arbeitslosigkeit erfolgt lediglich für die Gruppe der nur bedingt Vermittlungsfähigen.

2. Die relative Größe der jeweiligen Arbeitslosenziffer und die Chancen ihrer eventuellen Reduktion können nicht allein aus der Arbeitslosenrate, sondern auch aus der Andrangziffer abgelesen werden, d. i. das Verhältnis von registrierten Arbeitslosen zu den der Arbeitsmarktverwaltung bekanntgegebenen offenen Stellen (mitunter wird die Relation auch umgekehrt).

Im August 1978 werden etwa 29 000 offene Stellen über die Arbeitsmarktverwaltung angeboten (— 12 % gegenüber VIII/1977).

Bei den Metallarbeitern verringern sich die Anbote an offenen Stellen (je 100 Arbeitslose) zwischen 1974 und 1977 von 286 auf 77, bei allgemeiner Verwaltung von 62 auf 18 und insgesamt von 68 auf 32. Der angezeigten Tendenz ist zu entnehmen, daß der Überhang an amtsbekannten offenen Stellen verschwunden ist und nunmehr aus dem Arbeitsmarkt eine Art „Verkäufermarkt“ geworden ist.

Andererseits muß man bedenken, daß in Österreich — wegen des fehlenden Vermittlungszwanges — viele offene Stellen ohne Zwischen-

schaltung der Arbeitsmarktverwaltung besetzt werden, während die arbeitslos Gewordenen, so weit sie Anspruch auf Arbeitslosengeld haben, sich fast ausnahmslos melden. Es gibt also bei den offenen Stellen eine Dunkelziffer.

Die Andrangziffer kann nicht allein nach sektoralen Arbeitsmärkten aufgegliedert werden, sondern auch nach funktionellen Arbeitsmarkta als Gebietstypen. Je 100 gemeldete offene Stellen gibt es Arbeitslose

	1976	1977
in Ballungsgebieten	142,6	116,5
in den alten Industriegebieten	293,2	253,5
in den ländlichen Industriegebieten	203,8	186,8
in den Fremdenverkehrsgebieten und	176,4	181,7
in den Agrargebieten	398,4	307,3

In den typischen Agrarzonen gibt es eine relativ große verdeckte Beschäftigung. Die Zahl der tatsächlich Arbeitslosen ist erheblich geringer als ausgewiesen.

3. Die publike Aufgliederung der Arbeitslosenrate erfolgt u. a. nach Geschlecht, Wirtschaftssektoren und Bundesländern. Der Tatsache, daß die Arbeitslosigkeit ein Syndrom von Ursachen entspricht³², die mit bestimmten Arbeitslosentypen (u. a. Problemgruppen) korrespondieren, wird in den veröffentlichten Statistiken nicht angemessen Rechnung getragen.

Ein Drittel der Winterarbeitslosen 1978 sind bedingt Vermittlungsfähige.

Eine sektorale Aufgliederung weist den schon erwähnten Überhang der „Produktionsberufe in Bergbau, Industrie und Gewerbe“ auf, die mehr als die Hälfte der Arbeitslosen stellen.

Eine Problemregion in Österreich ist das Bundesland Kärnten, in dem die Arbeitslosenzahl zwischen 1972 und 1976 von 6 100 auf 8 500 steigt; ebenso die Steiermark (7 700 auf 9 700). Dagegen beträgt im Sommer 1978 die Arbeitslosigkeit in Vorarlberg nur 0,23 %. Die Kurzarbeit, d. h. eine zwischen Arbeitgeber und Betriebsvertretung abgemachte zeitweilige Reduktion der Sollarbeitszeit als Folge eines als kurzfristig klassifizierten Auftragsmangels, ist in Österreich so gut wie unbekannt. 1978 gibt es kaum Meldungen an die Arbeitsmarktverwaltung (I/1976, z. B. 503, I/1978 0).

³² s. D. W. Tiffany u. a., *The Unemployed*, Englewood Cliffs, New York 1970, S. 47.

4. Jede Regierung versucht die Arbeitslosenzahlen je nach Situation „kosmetisch“ zu behandeln, ein Sachverhalt, der u. a. Zeitvergleiche in der Zählregion erschwert.

Die Arbeitslosen, die vorzeitig in Alterspension gegangen sind, werden in Österreich aus der Statistik herausgenommen (1973: 6 000). Daher ist eine Quote der Pensionisten eigentlich eine jeweils zeitlich (bis zum 65. bzw. 60. Lbj. der vorzeitig Pensionierten) verschobene Arbeitslosenquote.

Auch die karenzierten, die vor der Entbindung erwerbstätig gewesenen Frauen, sind, falls sie nach Beendigung des Karenzurlaubes (Mütterhilfe) Arbeit zu suchen beginnen (1973: 10 000), noch nicht in der Arbeitslosenstatistik enthalten.

Die Reduktion der Sollarbeitszeit auf dz. 40 Stunden je Woche hat zu einer nur hypothetischen, wenn auch zahlenmäßig kaum approximierbaren Verringerung der Arbeitslosenzahl als Folge einer teilweisen Ersatznachfrage geführt. Die Wirksamkeit der Änderung der Sollarbeitszeit auf das Arbeitskräftepotential bzw. gegengleich auf die Arbeitslosenquote könnte nur annähernd gemessen werden, wenn man das jeweilige Arbeitskraftpotential in Soll-Arbeitsstunden je Woche umlegen würde.

Die als arbeitsuchend bei den Arbeitsämtern gemeldeten Personen, die ohnedies in Beschäftigung stehen, also nur Postenwechsler sind bzw. sein wollen, werden in die Arbeitslosenstatistik nicht mehr aufgenommen.

Falls Personen, die im Erwerbsprozeß den Charakter von Nebenerwerbsbauern haben, einen Betrieb mit einem Einheitswert von über S 40 000 besitzen, werden sie, wenn arbeitslos, der Arbeitslosenrate ebenfalls nicht mehr zugerechnet (1971: ca. 24 000).

Ebenso werden Personen aus der Quote der Arbeitslosen ausgeklammert, wenn sie im Sinn des Arbeitsmarktförderungsgesetzes umgeschult werden (X/1975: 8 000)³³. Sie erhalten eine Art wertschaffende Dotation, die einen Sozialhilfecharakter hat, jedoch nicht nur Arbeitslosengeld substituiert, sondern einen Quasi-Entlohnungscharakter besitzt; sie sind öffentlich Bedienstete sui generis.

IV. Problemgruppen des Arbeitsmarktes

Wie jeder moderne Arbeitsmarkt ist auch der österreichische durch Problemgruppen gekennzeichnet, deren Vorhandensein eine drastisch-augenscheinliche Widerspiegelung in einer Restarbeitslosigkeit bei Voll-

³³ M. Riese, Zum Aussagewert der Arbeitslosenstatistik. In: Wirtschaft und Gesellschaft, Wien 1/1977, S. 46 ff.

beschäftigung findet³⁴ bzw. in der Rate einer natürlichen Arbeitslosigkeit³⁵.

Als Problemgruppen bezeichnet man in der Erwerbs- und vor allem in der Arbeitsgesellschaft Aggregate von Personen, die aus subjektiven oder objektiven Gründen permanent von Arbeitslosigkeit bedroht sind oder bei steigender Arbeitskraftnachfrage erst als letzte eingestellt werden, u. U. auch bei Vollbeschäftigung bzw. bei einer in ihrem Sektor positiven Andrangsiffer; sie sind subjektiv-strukturell arbeitslos. Die von ihnen abgeschlossenen Arbeitsverhältnisse sind instabil. Es kommt zur Mehrfacharbeitslosigkeit je Personen in der Zählperiode (Jahr). In der BRD gibt es 1976 eine solche Mehrfacharbeitslosigkeit von 1,5 im Durchschnitt, 1977 nur mehr von 1,3³⁶.

1. Bedingt sind in Österreich die Frauen eine Problemgruppe des Arbeitsmarktes, soweit sie über eine Teilzeitbeschäftigung ein Ergänzungseinkommen zu gewinnen suchen. Das Anbot an Arbeitsstellen mit Teilzeitbeschäftigung entspricht in Österreich nicht der Nachfrage.

Dazu kommt, daß als Folge der Entkörperlichung der Arbeitsverrichtungen die typischen Frauenberufe bzw. die Leichtarbeiten in ihrer Bedeutung abgenommen haben, ein Umstand, der sich auch bei der Lehrstellensuche von Mädchen für diese unangenehm bemerkbar macht. Im Juli 1978 beträgt das Verhältnis von Männer- zu Frauenarbeitslosigkeit 1 : 7.

2. Eine konsistente Problemgruppe sind auch in Österreich die sog. älteren Arbeitnehmer, wobei der Inhalt des Kriteriums „älter“ (vielfach: „zu alt“) variabel und vor allem von der jeweiligen Situation auf dem Arbeitsmarkt abhängig ist. Die Schutzbestimmung (Kündigungsschutz) bei älteren Arbeitnehmern sind ebenso wie in der BRD derzeit besonders ausgebaut, können aber Kündigungen nicht absolut verhindern. Gekündigte Arbeitnehmer ab 40/45. Lebensjahren finden im allgemeinen langfristig keinen oder nur einen sozial und ökonomisch tiefer eingestuften Posten. Neue Arbeitsplätze haben für die Arbeitnehmer den Charakter von subjektiven Notberufen, deren Ausübung mit einem Prestigeorientament verbunden zu sein scheint.

3. Wie in der BRD sind auch jene Arbeitslosen, die sich weigern, eine ihnen zumutbare Arbeitsstelle anzunehmen, eine Problemgruppe, deren Größe jedoch nicht angegeben wird. In der BRD hat man ein-

³⁴ A. Burghardt / G. Horke, Restarbeitslosigkeit bei Vollbeschäftigung, passim.

³⁵ J. J. Seater, The Inflation-Unemployment Trade-off. In: Economic Literature. Tennessee 2/1978, S. 515.

³⁶ Sozialpolitische Umschau, Bonn 72/1978, S. 2.

mal eine Ziffer von 62 000 Arbeitslosen publiziert³⁷, denen wegen Weigerung, eine Arbeitsstelle im Sinn der gesetzlichen Bestimmungen anzunehmen, das Arbeitslosengeld zeitweilig (Sperrzeit) entzogen wurde. Die Weigerung, während der Dauer der Anspruchsfrist auf Arbeitslosengeld eine zumutbare Beschäftigung anzunehmen³⁸, hängt mit subjektiven Faktoren, aber auch mit der relativen Höhe des Arbeitslosengeldes zusammen, das durch seine Einkommensersatzfunktion geeignet ist, die Wartemacht („autodéfense“) der Arbeitslosen zu verstärken. Im Vergleich zur BRD ist das Arbeitslosengeld in Österreich relativ gering und beträgt etwa 40 % - 50 % des versicherungspflichtig gewesenen Lohnes zzgl. eventueller Familienzuschläge. Durch die Plafondierung des beitragspflichtigen Lohnes ist das Arbeitslosengeld relativ um so geringer, je höher der Lohn über der Höchstgrenze der Beitragsbemessung gelegen, also mit Quoten unversichert bzw. partiell unterversichert ist.

Die geringe Höhe des Arbeitslosengeldes hält in Österreich die Quote jener Arbeitslosen niedrig, die als Folge einer von ihnen als ausreichend empfundenen Einkommensabsicherung im Sinn des Job-Search-Modells³⁹ trotz Anbot von freien und angemessenen Arbeitsstellen ihre Suche nach einer Stelle mit optimalen Bedingungen fortsetzen und nicht geneigt sind, jede freie Stelle zu den ihnen angebotenen Bedingungen anzunehmen⁴⁰.

4. Latent arbeitslos und aggregiert ebenfalls eine Problemgruppe, sind neben den bedingt Vermittlungsfähigen jene Personen, denen eine berufliche Ausbildung fehlt; in Oberösterreich sind es nach einer Mitteilung des zuständigen Landesarbeitsamtes etwa die Hälfte der jeweils Arbeitslosen. Die Ungelernten⁴¹ werden vor allem dann eine augenscheinliche Problemgruppe, wenn die Nachfrage nach Arbeitskraft zurückgeht.

5. Keine Problemgruppe sind dz. noch die Akademiker; die korrespondierenden Arbeitslosenziffern liegen 1978 unter 300. Der Arbeitsmarkt der Akademiker ist jedoch weitgehend ein Privatmarkt, für den es keine plausiblen Gesamtziffern gibt.

³⁷ R. Albrecht / G. Hautsch / E. Reidegeld, Arbeitslosigkeit als Zumutung. In: Sozialer Fortschritt, Bonn 12/1977, S. 282.

³⁸ D. Linhart, Quelques réflexions à propos du refus au travail. In: Sociologie du travail, Paris 3/1978, S. 3 und 11 ff.

³⁹ H. König, Zur Dauer der Arbeitslosigkeit. Ein Markov-Modell. In: Kyklos, Basel 1/1978, S. 45.

⁴⁰ s. K. Rothschild, Arbeitslose: Gibt es die? In: Kyklos, Basel 1/1978, S. 25.

⁴¹ H. Unrein, Arbeitslosigkeit, Fakten, Aspekte, Wirkungen, Köln 1978, S. 69.

V. Formen der Arbeitslosigkeit nach Konsistenz

1. Eine nur bedingte Arbeitslosigkeit ist jene, welche man als Fluktuationsarbeitslosigkeit (labor market turnover) kennzeichnet. Die gewichtigsten Fluktuationsvariablen sind die jeweilige Lage auf dem lokalen oder sektoralen Teilarbeitsmarkt oder die Arbeitsbedingungen im einzelnen Betrieb (vor allem die durchschnittliche Lohnhöhe⁴²). In Österreich erfolgt die Berechnung der Fluktuation nach der Bretschneiderischen Formel:

$$\frac{\text{Krankenkassenabmeldungen} \times 100}{\text{Jahresdurchschnitt der Unselbständigen}},$$

wobei nur normale Lösungen von Arbeitsverträgen (nicht etwa Pensionierung oder Mutterschaft) einbezogen werden. Zwischen 1974 und 1977 sinkt die Flukturationsrate von 31 auf 27⁴³. Überwiegend ist die Fluktuationsarbeitslosigkeit eine Sucharbeitslosigkeit und wird — wie erwähnt — vielfach von der Arbeitsmarktverwaltung nicht registriert: Arbeitsuchende geben ihre bisherige Arbeitsstelle erst nach Finden einer neuen auf, sind also weder formell noch faktisch arbeitslos.

Die Höhe der österreichischen Fluktuationsarbeitslosigkeit ist nicht allein von der Konjunkturvariablen abhängig (tendenziell gegengleiche Entwicklung von Arbeitslosen- und Mobilitätsraten), sondern auch von der systemimmanenten, mentalitätsbegründeten Mobilitätsneigung in der Erwerbsgesellschaft, die offenkundig etwas unter der bundesdeutschen gelegen ist.

2. Die friktionelle Arbeitslosigkeit ist kurzperiodisch eingebunden und zeigt sich in Österreich vor allem in Form der saisonalen Arbeitslosigkeit. Zwischen 1971 und 1975 beträgt die friktionale Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt 59 %⁴⁴. Rothschild versucht, einen Indikator zur Ermittlung der saisonalen Arbeitslosenrate zu finden, um auf diese Weise die Arbeitslosenziffern sowohl interstaatlich als intertemporal besser vergleichbar zu machen. Zu diesem Zweck stellte er die für Österreich typische, mit der Temperaturvariablen zusammenhängende Winterarbeitslosigkeit (Baugewerbe, Fremdenverkehr) der Periode Jänner/Februar der Augustarbeitslosigkeit gegenüber, die erfahrungsgemäß in Österreich die geringste Rate aufweist und weitgehend mit der Restarbeitslosigkeit identisch ist, d. s. überwiegend die bedingt Vermittlungsfähigen. Die Mehrbeschäftigung in den Zentren des Win-

⁴² E. Schlicht, Labour Turnover Wage Structure and Natural Employment. In: Z. f. d. Ges. Staatswissenschaft, Tübingen 2/1978, S. 337 ff.

⁴³ Ergebnisse der Beschäftigtenerhebung, Wien, o. Jz., Tabelle 4.

⁴⁴ K. Rothschild, Arbeitslosigkeit in Österreich, S. 30 ff.

terfremdenverkehrs ist lokal zentralisiert und hat nicht die im Ausland vermutete relative Bedeutung.

Bei Gegenüberstellung der beiden Daten (August = 100), deren Ermittlung zumindest einen heuristischen Charakter hat, ergibt sich für den Zeitraum 1956 - 1960 eine saisonale Arbeitslosigkeit (= Indikator) von 386 Punkten, für 1971 - 1975 von 246 Punkten. Bei einem Indikator von 100 gäbe es nach dem Ermittlungsansatz von Rothschild in Österreich keine Saisonarbeitslosigkeit. Aus der Größe der saisonalen Arbeitslosigkeit kann man auf die u. U. in der toten Saison verfügbare Arbeitskraftreserve (minus die freiwillig eine zeitweilige Arbeitslosigkeit anstrebbenden Personen) und den eventuellen, aus der eigenen Arbeitskraftreserve nicht abdeckbaren Bedarf (Anforderung eines Fremdarbeiterkontingentes) schließen.

3. Die zyklisch-konjunkturelle Arbeitslosigkeit ist derzeit in Österreich wegen Stagnation der Konjunktur auf relativ hoher Ebene im Zeitvergleich nicht besonders augenscheinlich und im allgemeinen auf die erwähnten Problemgruppen beschränkt; bei ihnen ist das auch eine strukturelle Arbeitslosigkeit kennzeichnende Merkmal, ein in der Morphologie der Wirtschaftsgesellschaft angelegtes Ungleichgewicht zwischen Arbeitskraftnachfrage und Arbeitskraftanbot⁴⁵, zu erkennen.

4. Bei langfristiger struktureller (Dauer-)Arbeitslosigkeit entstehen faktische Aggregate (nicht Kollektiva)⁴⁶ als Folge der auch desozialisierend wirkenden Exklusion der Arbeitslosen aus der gegenwärtig dominanten Erwerbsgesellschaft und des Vorenthaltes von sozialrelevanten Konsumchancen. In Österreich ist jedoch die Zahl der langfristig Arbeitslosen relativ so gering, daß es zu keiner lokalen Kohäsion der Aggregierten bis zu einer Gruppenbildung kommt; ebensowenig zum Entstehen von Arbeitslosenregionen wie sie in der Ersten Republik bestanden hatten und in einem Fall Gegenstand einer weltberühmt gewordenen Studie von Lazarsfeld⁴⁷ geworden sind.

Die Quote der strukturellen Arbeitslosigkeit, die in Österreich derzeit weitgehend subjektiv begründet ist, kann man u. a. der Zahl der Bezieher von Notstandshilfe entnehmen, d. s. Arbeitslose, die nach Ablauf der Anspruchsfrist auf Arbeitslosengeld noch immer arbeitslos sind und sich überdies in „Not“ befinden, d. h. etwa keine Regressansprüche auf eine Fremdversorgung (Familie) aktivieren können. Im XII/1977 bezogen 6 300 Notstandshilfe (BRD: Arbeitslosenhilfe).

⁴⁵ H. D. Haas, Zur Problematik struktureller Arbeitslosigkeit. In: Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft (Hrsg. B. Külp / H. D. Haas), Berlin 1977, S. 76.

⁴⁶ R. Ledrut, Sociologie du chômage, Paris 1966, S. 485.

⁴⁷ P. Lazarsfeld, Die Arbeitslosen von Marienthal, Allensbach 1960, passim.

5. Minoritäten im Sinn einer perennierenden und sich im Vorenthalt von Arbeitsstellen äußernden Diskriminierung (Stigmatisierung) einheimischer Gruppen gibt es in Österreich nicht (USA: „inner-city-youth“, „blacks“)⁴⁸.

VI. Verdeckte Arbeitslosigkeit⁴⁹

Im allgemeinen korreliert die kaum approximierbare Quote der verdeckten Arbeitslosigkeit, die nur über ein in Österreich nicht praktiziertes Stichprobenverfahren erhoben werden könnte, weitgehend mit der Änderung der Arbeitslosigkeit.

1. Je geringer die Nachfrage auf Arbeitsmärkten ist, um so größer ist auch die Zahl der faktisch, aber nicht als stellensuchend vorgemerkt Arbeitslosen, d. s. im allgemeinen

Jugendliche, die noch keinen Erstzugang zum Berufsleben gefunden haben,

Ehefrauen, die bisher durch eine berufliche Tätigkeit das Haushaltseinkommen ergänzt haben (second workers) und eine Postensuche, zu der sie nicht elementar gezwungen sind, aufgeben,

Eigentümer von Kümmerbetrieben einschließlich Kleinbauern, deren Betriebsgröße sie nicht als Vollerwerbspersonen klassifizieren lässt. Nebenerwerbsbauern gehen, falls arbeitslos geworden, manchmal (weil „discouraged“) auf ihre Höfe zurück.

2. Die verdeckt Arbeitslosen, die fremdversorgt werden, bleiben zuweilen in der Schule (nicht wenige Doktorate sind das Resultat vergeblicher Postensuche), im Haushalt oder in ihrem eigenen Kleinstunternehmen.

3. Die verdeckte Arbeitslosigkeit in der Form eines sog. overmanning, ein den Arbeitgebern aufgezwungener Überhang an Arbeitskräften (Portugal 1977, England langfristig), ist in Österreich unbekannt, ausgenommen bei einzelnen Unternehmungen des staatlichen Sektors. Dieser allein kennt eine faktische Behaltepflcht.

VII. Der Arbeitsmarkt der Jugendlichen

Der Arbeitsmarkt der Jugendlichen (Personen bis zum 25. Lbj.) muß aufgegliedert werden in

⁴⁸ W. Miller, The not Impossible Goal. In: Economic Impact, New York 1/1978, S. 28 f.

⁴⁹ K. Rothschild, Arbeitslosigkeit, S. 70 ff.

einen Lehrstellenmarkt, der als ein Sondermarkt der new entrants nach Beendigung der jeweiligen Schulzeit die stärkste Nachfrageziffer zeigt,

einen Markt der beruflich bereits ausgebildeten Jugendlichen (im allgemeinen 18. - 25. Lbj.) und

in den Markt der Ungelernten, zu den u. U. auch Studienabbrecher gehören. In den USA sind dieser Gruppe die in den Elendsvierteln der Städte siedelnde und sich in peer-groups sammelnden Jugendlichen zuzurechnen, von denen in spezifischen Problemregionen 20 - 30 % arbeitslos sind⁵⁰.

1. Der Lehrstellenmarkt wird 1978 in Österreich etwa einen Zugang von 62 000 Personen haben (gegenüber 1970 + 20 000, gegenüber 1977 keine Veränderung) bei einem Lehrstellenanbot von wahrscheinlich 63 300. Im Jahre 1977 gab es insgesamt 184 000 Lehrlinge (1974: 164 000).

Ein Beispiel: XII/1977 (5 Monate nach Schulschluß) gibt es noch 1 125 lehrstellensuchende Jugendliche, denen 4 547 gemeldete offene Stellen gegenüberstehen (I/1978: 1 097/3 743). Auf 1 000 Beschäftigte kommen 1961 61,9 offene Lehrstellen und 1974, 61,6⁵¹.

Ein besonderes Problem ist die Anpassung der variablen Präferenzstrukturen der beruflichen Wünsche von einer Lehrstelle Suchenden an die relativ starre Berufsstruktur des Lehrstellenmarktes geworden. Trotz der außerordentlich guten Andrangziffern konnten daher nicht immer alle Lehrstellensuchenden auf einer ihren Wünschen entsprechenden Lehrstelle untergebracht werden („Modeberufe“). Überdies spielt auch eine lokale Immobilität durch Bindung der Jugendlichen an das Elternhaus eine den Ausgleich von Angebot und Nachfrage hemmende Rolle.

2. Die Jugendarbeitslosigkeit betrug in Österreich je 100 Arbeitslose 1976 17,3 %, 1977 21,5 % und VIII/1977, zur Zeit des niedrigsten Arbeitslosenstandes, 8,6 %. In den genannten Quoten sind die eine Lehrstelle Suchenden nicht inbegriffen; diese bleiben mit 34,7 % ein Monat arbeitslos, mit 61 % 1 - 6 Monate⁵².

Wie in anderen Staaten ist die Jugendarbeitslosigkeit von kurzer Dauer und trifft in erster Linie Personen ohne Berufsausbildung. Schwierigkeiten bei der Einstellung von jugendlichen Arbeitslosen können sich ergeben, wenn als Folge einer Aufnahmesperre der natürliche

⁵⁰ W. Miller. In: Economic Impact, 1/1978 S. 28.

⁵¹ Indikatoren zur gesellschaftlichen Entwicklung (Stat.ZA), Wien 1976, S. 45.

⁵² J. Lang, Jugendarbeitslosigkeit; ihre Ursachen und Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung (Dipl.Arbeit, Wirtschaftsuniversität Wien), Wien 1978, S. 12.

Abgang nicht ersetzt wird wie dies etwa in der verstaatlichten Industrie Österreichs geschieht.

Probleme ergeben sich derzeit bei der Vermittlung von Lehrstellen für Mädchen. Die Zahl der sog. (Nur-)Frauenberufe geht als Folge der erwähnten allgemeinen Entkörperlichung der Erwerbsarbeit und der Reduktion der Leichtberufe zurück. Daher wird derzeit Mädchen, die vergebens eine geschlechtsspezifische Lehrstelle suchen, geraten, auf sog. Männerberufe zu wechseln.

Einige Schwierigkeit bereitet die Erfassung von jugendlichen Arbeitslosen. Im allgemeinen ist das formelle Kriterium der bedingt auch einen Anspruch auf Arbeitslosengeld begründenden Arbeitslosigkeit erst gegeben, wenn die in Frage kommende Person zu belegen vermag, daß sie „nach Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses keine neue Beschäftigung gefunden hat“, was bei Berufsanfängern aber nicht möglich ist.

Wie weit bei Jugendlichen — vor allem bei Berufsanfängern — die Job-Search-Theorie zutrifft, kann die Statistik nicht feststellen, wenn auch in Einzelfällen zu erkennen ist, daß Jugendliche als Folge einer ihnen ausreichend scheinenden Versorgung in der Herkunftsfamilie ihre Lehrstellen- bzw. Arbeitsplatzsuche verlängern.

3. Derzeit sind in den 23 reichsten Ländern der Welt 40 % der Arbeitslosen Jugendliche⁵³. Auch in Österreich, das noch keine bedenkliche Arbeitslosigkeit von Jugendlichen kennt, muß ein Anstieg der Quote der arbeitsuchenden Jugendlichen befürchtet werden; zumindest bis 1981 (+ 4,7 % p. a.). Im Zeitraum 1971 - 1981 suchen bzw. suchen wahrscheinlich insgesamt etwa 577 000 Jugendliche eine Lehrstelle. Von 1970 auf 1978 ist der Gesamtstand an Jugendlichen, die eine Lehrstelle anstreben, von 137 000 auf 186 000 (= Schätziffer) gestiegen.

VIII. Der „dritte“ Arbeitsmarkt

Im dualistischen Konzept des Arbeitsmarktes wird versucht, diesen nach zugemessenen Qualitätsstrukturen der Arbeitskräfte zu segmentieren und auf diese Weise besonders transparent und seine jeweilige Situation operational zu machen. Im Rahmen einer weiteren Differenzierung ist noch die faktische Konstitution eines „dritten“ Arbeitsmarktes wahrzunehmen, jener, dem, wie etwa in Schweden, Arbeitslose zur Verrichtung von Notstandsarbeiten zu unterproportionalen Bedingungen zugewiesen werden. Die Neigung von Arbeitnehmern, zu kündigen und die Rate der Fluktuationsarbeitslosigkeit werden dadurch verringert.

⁵³ s. Recht der Arbeit, Wien XI/1977, S. 248.

Österreich kennt nicht das demokratischen Vorstellungen kaum angemessene System der Arbeitszuweisung, wohl aber den Arbeitsmarkt der vor einer Konkurrenzierung durch Vollerwerbsfähige geschützten Arbeitnehmer („geschützte Werkstätten“), etwa nach gelungener Rehabilitation oder bei bedingt Vermittlungsfähigen. Auch die in einem aufrechten Arbeitsverhältnis befindlichen Personen, die lediglich geschult oder umgeschult werden, sind dem besonderen Arbeitsmarkt der Geförderten zuzurechnen, auf dem die Arbeitsbedingungen einen protektoralen Charakter haben.

IX. Die Sicherung der Vollbeschäftigung in Österreich

1. Ebenso wie in anderen Staaten ist auch in Österreich der Terminus „Vollbeschäftigung“ je nach Situation und nach politischer Position des Interpreten mit einem verschiedenen Inhalt versehen und — wie erwähnt — noch immer von der Erinnerung an die 33 %ige Rate an Arbeitslosen in der Ersten Republik mitbestimmt.

Wenn in Österreich von Vollbeschäftigung die Rede ist, meint man entweder eine relative Vollbeschäftigung, deren Erhaltung bei einer gegebenen und als optimal gering angesehenen Arbeitslosenrate derzeit angestrebt wird, oder man geht — wie die Schweiz — vom Ziel einer absoluten Vollbeschäftigung aus, bei der ein ungesättigter Überhang von Nachfrage nach Arbeitskraft besteht⁵⁴.

Österreich betreibt, ähnlich wie die Bundesrepublik, nicht allein eine reaktive Arbeitsmarktpolitik mittels Arbeitsplatzvermittlung und Zahlung von Arbeitslosengeld, sondern auch eine aktive, durch Setzung von belangreichen Marktdaten in jenen Bereichen der Erwerbsgesellschaft, in denen eine größere, wenn nicht eine strukturelle Arbeitslosigkeit zu entstehen scheint,

quantitativ durch Förderung der Konstitution neuer Arbeitsplätze oder mittels des angeführten defensiven Versuches zur Erhaltung bestehender Arbeitsplätze (etwa innerbetriebliche Weiterbildung in verstaatlichten Unternehmungen) sowie mittels Mobilitätsförderung (optimale Allokation der Ressourcen an Arbeitskraft),

durch Umschulung (Arbeitsförderungsgesetz) und Maßnahmen zur Sanierung der Lage von Problemgruppen inländischer Provenienz (Einstellungzwang bei Invaliden und Jugendlichen, Kündigungsschutz).

Dagegen kennt Österreich keine prohibitiven Bestimmungen gegen sog. Massenentlassungen, die es auch in Unternehmungen des staatlichen Sektors gibt.

⁵⁴ s. A. Burghardt, Restarbeitslosigkeit bei Vollbeschäftigung. In: Sozialer Fortschritt, Bonn 1/1969, S. 8 ff.

Das noch immer nicht gelöste Problem ist die unangemessen große Abhängigkeit des Arbeitsmarktes und der Wirtschaft vom Ausland, u. a. in den Bereichen des Fremdenverkehrs und der in Österreich ansiedelten Multinationalen, die u. U. eine Personalpolitik pflegen, die den Intentionen der österreichischen Wirtschaftspolitik nicht entspricht: Kapitalexport: Betriebsschließung, falls dies den Kalkülen der zentralen, am Konzernsitz lokalisierten Führung angemessen zu sein scheint.

2. Unter Bedachtnahme auf die Ergebnisse von Trendextrapolationen rechnet man bis 1985 mit einem relativ großen zusätzlichen Anbot an inländischen Arbeitskräften; eine Folge des nun im Bereich der Erwerbsgesellschaft wirksamen seinerzeitigen Geburtenüberschusses. Von 1977/78 bis 1984/85 wird ein Angebotszuwachs von ca. 300 000 Arbeitskräften erwartet⁵⁵. Die bisherigen Prognosen haben für die gegenwärtige Arbeitsmarktpolitik vor allem eine Warnfunktion im Sinn einer „Selbstzerstörung“ des Vorausgesagten. Um die (relative) Vollbeschäftigung zu sichern, erwägt man in Österreich u. a.

eine weitere Verringerung der Soll-Arbeitszeit (dz. 40 Stunden), wobei man sich auf die Hypothese stützt, daß eine dadurch herbeigeführte Reduktion der Ist-Arbeitszeit weitgehend mit einer Produktivitätssteigerung korrespondieren wird. Ob eine Neigung der Arbeitnehmer zu vermehrter Freizeit anstelle einer sonst u. U. aus dem gestiegenen Lohnfonds möglichen Lohnerhöhung besteht, wurde m. W. nicht geprüft. Als Folge der vorgesehenen Arbeitszeitkürzungen verbliebe nach Berechnungen vom erwarteten Mehranbot an Arbeitskräften bis 1985 lediglich ein nicht „absetzbarer“ Überhang von 20 000⁵⁶. Nach Rothschild⁵⁷ hat eine ökonometrische Schätzung ergeben, daß die in Österreich zwischen 1958 und 1975 in verschiedenen Formen vorgenommene Kürzung der (Ist-)Arbeitszeit je 1 % der Reduktion zu einer Ausweitung der Arbeitskräfte-nachfrage um 0,27 % im ersten Jahr und um 0,34 % im Folgejahr (insgesamt also 0,61 %) geführt hat. Die Intervenierenden Variablen der Personalkosten und der Lage auf den spezifischen Arbeitsmärkten ebenso wie die Chance von substituierenden Rationalisierungen wurden offenkundig nicht dem Kalkül inkorporiert.

Gleichzeitig bemüht man sich im Sinn des Man-Power-Konzeptes der OECD den erwarteten zusätzlichen Bedarf an hochqualifizierten

⁵⁵ F. Butschek, Bleibt Vollbeschäftigung erhalten? In: Die Furche, Wien v. 22. 9. 1978, S. 29.

⁵⁶ Die Pläne wegen einer als kompensatorisch wirksam verstandenen Arbeitszeitkürzung wurden vorübergehend zurückgestellt.

⁵⁷ K. Rothschild, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit. In: Wirtschaft und Gesellschaft, Wien 3/1978, S. 242.

Arbeitskräften durch Ausbau des Berufsbildenden Schulwesens Rechnung zu tragen, davon ausgehend, daß der Intellektualisierungsprozeß der Wirtschaft forschreiten werde. Der Ausbau des Mittelsektors im Berufsbildenden Schulwesen (z. B. Handelsschulen) hat jedoch bereits zu einem Anbotsüberhang an Schulabgängern geführt, dazu, daß Absolventen entweder längerfristig arbeitslos bleiben oder Arbeitspositionen unter ihrem Ausbildungsniveau einnehmen müssen (sie sind overeducated).

Die Konjunkturlage und die Lage auf dem Arbeitsmarkt korrespondieren in Österreich nicht, etwa als Folge der täuschenden Steigerungen des Arbeitskraftpotentials, aber auch wegen der bereits erwähnten, arbeitsplatzstabilisierenden Rationalisierungsrückhaltung.

Die reinen, nur an einer Minimalkostenkombination orientierten Rationalisierungsinvestitionen⁵⁸ bzw. Projektförderungen, die zur ersatzlosen Freisetzung von Arbeitskräften führen (Spezialisierungsarbeitslosigkeit)⁵⁹, werden — wie erwähnt — öffentlich nicht im international üblichen Umfang gefördert, trotz des erkannten Tatbestandes, daß in der Privatwirtschaft 30 % der Verwaltungstätigkeit rationalisierungsggeeignet ist und im Bereich der öffentlichen Verwaltung sogar 62 %. In der Bundesrepublik sind übrigens 5 Mio. Arbeitsplätze von Rationalisierung bedroht; im Bereich der Textverarbeitung durch Mikrocomputer allein die Hälfte der Arbeitsplätze. Soziale Aspekte (optimale Beschäftigung) und ökonomische Erwägung (minimale Arbeitskosten) stehen in Österreich in einem Widerspruch, dessen Lösung jedoch auch der Weltwirtschaft aufgegeben ist.

⁵⁸ Zum Begriff s. D. Späthmann, Rationalisierung und Schaffung neuer Arbeitsplätze — ein Gegensatz? In: Schmalenbachs Z. f. Bw. Forschung, Köln 2/1978, passim.

⁵⁹ s. B. Terlet, Arbeitslosigkeit — mehr als eine Krise? In: Arbeit und Sozialpolitik, Baden-Baden 4/1978, S. 152.