

Lothar Funk & Eckhard Knappe

Neue Wege aus der Arbeitslosigkeit¹

1 Einleitung

Der Abbau der steigenden Massenarbeitslosigkeit in Deutschland ist trotz eines großen politischen Aktionismus und zahlreicher Verpflichtungserklärungen der Politiker seit mehr als zwanzig Jahren nicht gelungen. Woran liegt das? Haben die Ökonomen versagt? Konnten sie keine Auswege aus der Arbeitslosigkeit aufzeigen? Oder liegt es an den Politikern, die trotz der Kenntnis ursachengerechter Instrumente zum Abbau der Arbeitslosigkeit den politisch bequemeren Weg der Symptombekämpfung gewählt haben?

Die Erfahrungen aus anderen Ländern - z.B. den USA und Japan - zeigen, daß Arbeitslosigkeit kein Schicksal sein muß, sondern ein durchaus lösbares Problem ist.² Um die langfristig steigende Sockelarbeitslosigkeit zu bekämpfen, müssen allerdings neue, für Deutschland innovative und teilweise auch schmerzliche ursachenadäquate Wege beschritten werden. Schuldzuweisungen an die beteiligten Akteure helfen nur wenig, da sich diese bei der jetzigen Systemausgestaltung individuell oder als Gruppe rational verhalten. Die Handlungsanreize sind offensichtlich falsch gesetzt, d.h. nicht darauf ausgerichtet, eine verfestigte Arbeitslosigkeit abzubauen.

Ökonomische Politikberatung bleibt weitgehend wirkungslos, wenn sie sich auf puristische und ökonomisch einwandfreie marktwirtschaftliche Lösungsvorschläge beschränkt, dabei jedoch zu wenig auf deren politische Durchsetzbarkeit achtet. Die Folge ist eine Ablehnung dieser ökonomisch ursachenadäquaten Vorschläge im politischen Prozeß. Denn die aus ökonomischer Sicht notwendigen Maßnahmen stellen einige der lieb gewonnenen vermeintlichen Besitzstände der meisten Wähler in Frage, was diese an den Wahlurnen möglicherweise mit der Abwahl der Regierung bestrafen werden, die diese Instrumente einführt. Das erklärt auch, warum symptomlindernde,

¹ Originalbeitrag veröffentlicht in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B3/4 (1996), S. 17-25. Wiederabdruck mit freundlicher Genehmigung der Autoren.

² Vgl. Stefan Empter/Frank Frick (Hrsg.), *Methoden und Instrumente erfolgreicher Beschäftigungspolitik: Dokumentation zur internationalen Recherche*, Gütersloh 1995, S. 6; Ulrich van Suntum, *Hohe Arbeitslosigkeit in den Industrieländern. Was sagen die Ökonomen?* In: *Politik und Zeitgeschichte*, B 15/95, S. 10-15.

das zugrundeliegende Problem nicht beseitigende Instrumente politisch präferiert werden (z.B. Zweiter Arbeitsmarkt, Frühverrentung, gesetzliches Überstundenverbot etc.).³

Politiker insbesondere großen Volksparteien neigen dazu, eine politisch rationale "Gruppenbegünstigungspolitik"⁴ zu betreiben, die schwer organisierte Minderheiteninteressen und damit auch die Arbeitslosen faktisch ausgrenzt. Allerdings erfordert eine ursachenadäquate Vollbeschäftigungspolitik auch von den derzeit Arbeitslosen eine höhere Anpassungsbereitschaft als bisher, was u.a. verdeutlicht, warum von dieser Seite nur wenig politischer Druck erfolgt, zur Vollbeschäftigung zurückzukehren.

Es reicht nicht, als Ökonom nur Kritik am Umgang der Politiker mit allein ökonomisch ursachengerechten volkswirtschaftlichen Vorschlägen zu üben und ihre Folgenlosigkeit in der Politikpraxis zu beklagen, wie es etwa der Sachverständigenrat tut.⁵ Hilfreicher ist es, die politische Durchsetzbarkeit ursachengerechter Vorschläge als für Politiker wichtige Restriktion ihres Handelns zu berücksichtigen. Es bedarf sehr viel Phantasie, Vorschläge zu entwickeln, die sowohl ursachengerecht als auch politisch durchsetzbar erscheinen. Noch schwieriger ist es, die einzusetzenden Instrumente zusätzlich so zu gestalten, daß die entstehenden Anpassungslasten ausgewogen bzw. "gerecht" auf die Betroffenen verteilt werden.

2 Was heißt Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes?

Volkswirtschaftlich liegt gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit vor, wenn die Zahl der Arbeitslosen die Zahl der angebotenen offenen Stellen übersteigt. Sie bewirkt einen gesellschaftlichen Wohlfahrtsverlust, weil das vorhandene Potential an Arbeitskräften nicht ausgeschöpft wird und daher ein niedrigeres als das potentielle Volkseinkommen erwirtschaftet wird. Die bei den Betroffenen häufig feststellbaren "psychosozialen Kosten der Arbeitslosigkeit" sind ein Hinweis auf ihren meist subjektiv unfreiwilligen Charakter.⁶ Unfreiwillige Arbeitslosigkeit liegt hiernach vor, wenn es Arbeitslosen zu dem für ihre

³ Auf die Wirkungen der symptomkurierenden Maßnahmen wird in diesem Beitrag nicht näher eingegangen. Vgl. hierzu z.B. den Überblick bei Lothar Funk, Solidarität oder Beschäftigungspolitik? Was hilft den Arbeitslosen? In: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 65 (1995)3, S. 11-15.

⁴ Vgl. Hans-Rudolf Peters Wirtschaftspolitik, München-Wien 1995_, S. 317ff.

⁵ Vergl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Den Aufschwung sichern - Arbeitsplätze schaffen. Jahresgutachten 1994/95, Stuttgart 1994, Ziffer 275, S. 188.

⁶ Vgl. Horst Friedrich/Michael Wiedemeyer, Arbeitslosigkeit - ein Dauerproblem im vereinten Deutschland? Dimensionen, Ursachen, Strategien, Opladen 1994_. S. 40ff.

formale Qualifikation herrschenden oder auch zu einem etwas darunter liegenden Lohnsatz nicht gelingt, einen Arbeitsplatz auf ihrem Teilarbeitsmarkt zu finden.

Der Begriff der subjektiv unfreiwilligen Arbeitslosigkeit ist aus der Perspektive staatlicher Vollbeschäftigungspolitik jedoch unbrauchbar. Er schließt nämlich "Lohn- und Beschäftigungssillusion" nicht aus,⁷ wenn etwa die Bereitschaft der Arbeitnehmer zu gering ist, Marktergebnisse zu akzeptieren und sich an wechselnde Marktlagen anzupassen. Vernünftigerweise kann in einer Marktwirtschaft Vollbeschäftigung nicht bedeuten, daß jedem Arbeitnehmer ein bestimmter "maßgeschneiderter" Arbeitsplatz zur Verfügung zu stellen bzw. zu sichern ist (obwohl dies häufig politisch suggeriert wird), sondern nur, für alle abhängig Beschäftigten die insgesamt erforderliche Anzahl an Arbeitsplätzen bereitzustellen. Dies wird durch einen funktionsfähigen Arbeitsmarkt in der Regel gewährleistet. Hier gibt es nämlich im permanenten Strukturwandel mittelfristig immer eine bestimmte Anzahl offener Stellen und gleichzeitig eine friktionelle, d.h. durch kurzfristige Anpassungsschwierigkeiten, Arbeitsplatzwechsel und Umschulung entstehende Arbeitslosigkeit, deren Umfang abhängt von der Zeitdauer der Suche nach einem Arbeitsplatz.⁸

Überlagert wird diese Arbeitsmarktsituation jedoch durch konjunkturelle Arbeitslosigkeit, die temporärer Natur ist und sich im Konjunkturaufschwung wieder zurückbildet. Hauptindikator für die Funktionstüchtigkeit eines Arbeitsmarktes ist eine Arbeitslosenquote, die sich mittel- und langfristig nicht erhöht, da exogene Schocks - demographische Änderungen, Zuwanderung, technologischer Wandel, Nachfragewandel etc. - über Anpassungen des Lohnniveaus und der Lohnstruktur sowie durch die Mobilität der Produktionsfaktoren effizient verarbeitet werden.⁹ Die dann bestehende Arbeitslosigkeit ist objektiv freiwillig, wenn durch eine zu geringe Suchintensität und Mobilitätsbereitschaft der Arbeitslosen offene Stellen, die qualitativ mit dem

⁷ Vgl. Hans-Joachim Stadermann, *Arbeitslosigkeit im Wohlfahrtsstaat*. Tübingen 1995, S. 95ff.

⁸ Erst wenn diese Grundbedingung erfüllt ist, kommt es darauf an, eine möglichst hohe Übereinstimmung zwischen der qualitativen Struktur der angebotenen und der nachgefragten Arbeitskräfte sicherzustellen, um so den volkswirtschaftlichen Bestand an Human- und Realkapital wohlfahrtsoptimal einzusetzen. Dann hat eine selektive aktive Arbeitsmarktpolitik auch eine größere Chance, die gesellschaftliche Wohlfahrt wirklich zu steigern.

⁹ Über eine Dauer von hundert Jahren bis Mitte der siebziger Jahre dieses Jahrhunderts läßt sich trotz eines gewaltigen Anstiegs der Arbeitsproduktivität und des Arbeitsangebots statistisch kein ansteigender Trend in der Arbeitslosenrate in den heutigen Industrieländern feststellen. Vgl. Assar Lindbeck, *The Unemployment Problem*, Institute for International Economic Studies, Working Paper, Stockholm 1995.

Arbeitsangebot übereinstimmen, nicht besetzt werden. Arbeitslosigkeit ist auf einem funktionsfähigen Arbeitsmarkt auch dann aus der Perspektive staatlicher Beschäftigungspolitik als freiwillig einzustufen, wenn bei einer wirtschaftlich obsolet gewordenen Qualifikation die Bereitschaft fehlt, relativ zügig einen Arbeitsplatz in einem Niedriglohnsektor ohne besondere Qualifikationserfordernisse anzunehmen.¹⁰ Voraussetzung ist allerdings, daß dies - unter den gegebenen arbeitsrechtlichen Bedingungen - auch möglich ist. Wie z.B. die Verhältnisse in den USA oder Japan zeigen, kann bei einer beschäftigungsgerechten Ausgestaltung des Arbeitsmarktes von einem wirtschaftspolitisch unkorrigierbaren "Ende der Vollbeschäftigung"¹¹ keine Rede sein. Auch heute noch ist Vollbeschäftigung in dem Sinne realisierbar, daß die Zahl der Arbeitslosen kleiner oder gleich der Zahl der offenen Stellen ist. Notwendig hierfür ist allerdings der Abschied von vermeintlich sicheren Besitzständen.

3 Empirische Fakten der deutschen Arbeitslosigkeit

Der deutsche Arbeitsmarkt ist dysfunktional, da er seit Mitte der siebziger Jahre zunehmend unfähig ist, einen steigenden Sockel an Arbeitslosigkeit wieder abzubauen. Er erfüllt folglich seine Hauptaufgabe nicht. Die derzeitige Situation läßt sich durch vier Merkmale kennzeichnen:

1. *Treppenförmiger, schubartiger Niveauanstieg der Arbeitslosenquote*: Diese Situation kennzeichnet die alte Bundesrepublik seit zwanzig Jahren.¹² Aufgrund von exogenen (Ölpreisschock) und politisch verursachten Datenänderungen (z.B. Desinflationspolitik, d.h. eine Politik der Senkung der Inflationsraten) in den siebziger und achtziger Jahren sowie durch die Sonderfaktoren der deutschen Wiedervereinigung kam es im Zuge von Rezessionen zu einem wiederholten schubartigen Anstieg der Arbeitslo-

¹⁰ Vgl. Hans Besters, Hindernisse für Vollbeschäftigung. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik*, Bonn 1990, S. 160-178, hier: S. 162; Assar Lindbeck, *Microfoundations of Unemployment Theory*. In: *Labour*, 5 (1991), S. 3-23.

¹¹ Eileen Appelbaum/Ronald Schettkat, *Das Ende der Vollbeschäftigung. Zur Wirtschaftsentwicklung in Industrieländern*. In: *Wirtschaftsdienst*, 74 (1994)4, S. 193-202.

¹² Vgl. Eckhard Knappe/Hans-Joachim Jobelius, *Millionen Arbeitsloser - muß die Arbeit umverteilt werden?* In: Manfred R. Textor (Hrsg.), *Aktuelle Fragen der Sozialpolitik*, München 1966; Heinrich Matthes/Douglas Todd, *Unemployment in Europe*. In: Hermann Sautter (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik in offenen Volkswirtschaften. Festschrift zum 60. Geburtstag von Helmut Hesse*, Göttingen 1994, S. 177-204, hier: S. 179ff.

sigkeit, der in den folgenden Konjunkturaufschwüngen nicht abgebaut werden konnte. Gegenwärtig werden in der Bundesrepublik rund 3,5 Millionen offen und noch einmal 2 Millionen "verdeckte" Arbeitslose (z.B. Frührentner) gezählt. Den mindestens 5,5 Millionen fehlenden Arbeitsplätzen stehen nach Schätzungen nur rund 750.000 offene Stellen gegenüber.

2. *Arbeitsplatzlücke durch zu schwache Arbeitsplatzdynamik:* Die Zahl der insgesamt angebotenen Arbeitsplätze ist nicht gesunken. Kennzeichnend ist ein Hinterherhinken der seit 1970 in Westdeutschland um rund drei Millionen auf 25,2 Millionen gestiegenen Zahl der Arbeitsplätze hinter der kontinuierlich zunehmenden Zahl von potentiellen Arbeitnehmern, insbesondere durch steigende Frauenerwerbstätigkeit und den Zustrom geburtenstarker Jahrgänge auf den Arbeitsmarkt. Zudem finden erhebliche Bewegungsvorgänge im Bestand der registrierten Arbeitslosigkeit statt (rund 3,5 Millionen Zu- und Abgänge im Jahresdurchschnitt in den achtziger Jahren). Damit geht eine Umschichtung der durch den Strukturwandel gesteuerten sektoralen Beschäftigung einher, was wirtschaftspolitisch letztlich unaufhaltsam ist. Während im verarbeitenden Gewerbe seit 1970 etwa 1,7 Millionen Arbeitsplätze abgebaut wurden, ist die Beschäftigung im Dienstleistungssektor um drei Millionen angestiegen.
3. *Hohe Langzeitarbeitslosigkeit:* Die Mehrzahl der Arbeitslosen findet bereits nach kurzer Zeit eine neue Stelle, während die anderen die Hauptlast der Arbeitslosigkeit zu tragen haben. Die Zahl der länger als ein Jahr arbeitslosen Langzeitarbeitslosen ist mittlerweile auf annähernd 800.000 Personen angestiegen. Dies entspricht einem Anteil an den registrierten Arbeitslosen von etwa einem Drittel. Die Langzeitarbeitslosigkeit konzentriert sich bei einem dauerhaften gesamtwirtschaftlichen Mangel an Arbeitsplätzen mehr und mehr auf ältere Arbeitnehmer, gering Qualifizierte, Behinderte und z.B. Teilzeitarbeit suchende Frauen. Problemgruppen des Arbeitsmarktes haben sich als Ergebnis der gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosigkeit herausgebildet.
4. *Zunehmende Profildiskrepanzen zwischen Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage:* Diese sog. "Mismatch"-Arbeitslosigkeit nimmt seit Anfang der achtziger Jahre zu und macht heute rund 20% der Arbeitslosigkeit aus.¹³ Es besteht folglich ein steigendes Mißverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage bei Arbeitnehmern und Arbeitgebern (sog. "strukturelle Komponente"). Einerseits ist die Zahl der offenen Stellen wesentlich niedriger als die Zahl der Arbeitslosen, was nicht darauf hindeutet, daß Mobilitätshemmnisse, Fehlqualifikationen etc. die Hauptursache für die hohe Arbeitslosigkeit sind. Selbst bei hoher Mobilität miß-

¹³ Vgl. Sachverständigenrat (Anm. 4), Ziffer 433, S. 253f.

lingt eine Umsetzung auf andere Arbeitsplätze, wenn diese nicht existieren (es also an der Nachfrage nach Arbeitskräften mangelt). Aber auch wenn eine entsprechende Nachfrage nach Arbeitskräften besteht, bedeutet das noch nicht, daß tatsächlich entsprechende Arbeitsplätze geschaffen werden. Dies trifft insbesondere für Arbeitsplätze mit geringen Qualitätsanforderungen zu. "Wenn es den Arbeitgebern in diesem Sektor bekannt ist, daß seitens der Entlassenen des Hochlohnssektors keine Bereitschaft besteht, Arbeitsplatzangebote im Niedriglohnssektor anzunehmen, so kann es für diese Arbeitgeber rational sein, auf (nicht kostenlose) Suchaktivität zu verzichten.¹⁴ Offensichtlich hängt es außer mit dem Strukturwandel auch hiermit und mit der Sockellohnpolitik der Gewerkschaften zusammen, wenn die Zahl der Arbeitsplätze für geringqualifizierte Arbeitskräfte in Westdeutschland in der Zeit von 1976 bis 1991 um mehr als 3 Millionen auf 5,5 Millionen gesunken ist.¹⁵ Der Wegfall einfacher Arbeitsplätze ergibt sich daher nicht nur aus einer technischen Zwangsläufigkeit, sondern ist Folge der institutionellen Bedingungen und des zwar einzelwirtschaftlich rationalen, gesamtwirtschaftlich jedoch dysfunktionalen Verhaltens der Arbeitsmarktakteure (insbesondere der Tarifparteien).

4 Ursachen der Verfestigung von Arbeitslosigkeit

Die sogenannten "Ansätze der Neuen Beschäftigungstheorie"¹⁶ zeigen die ökonomischen Mechanismen auf, die dafür verantwortlich sind, daß sich Arbeitslosigkeit manchmal nur schwer bzw. nur langsam wieder auf ihr anfängliches Niveau zurückführen läßt, wenn sie erst einmal stark angestiegen ist. Theoretisch begründet wird diese sogenannte Persistenz hoher Arbeitslosigkeit vor allem durch folgende sich gegenseitig verstärkende Entwicklungen:

1. *Irreversible Kapitalstockentwertung*: Realkapital wird entwertet und schließlich abgebaut, wenn es durch starke und langandauernde Rezessionen unterausgelastet ist. Eine einmal entstandene Arbeitslosigkeit verfestigt sich, wenn der Kapitalstock bei gegebenen Reallöhnen im nachfol-

¹⁴ Karl-Heinz Paqué, Arbeitslosigkeit und sektoraler Strukturwandel - Eine Interpretation von vier Dekaden westdeutscher Arbeitsmarktgeschichte. In: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 21 (1995)2, S. 167-194, hier: S. 177.

¹⁵ Vgl. Dieter Bogai, Verfestigte Arbeitslosigkeit in Westdeutschland. In: Wirtschaftsdienst, 75 (1995)3, S. 131-139, hier: S. 135.

¹⁶ Vgl. Harmen Lehment, Arbeitslose in der Teufelsspirale. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28.1.1995, S. 13; Norbert Berthold/Rainer Fehn, Neuere Entwicklungen in der Arbeitsmarkttheorie. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 24 (1995)3, S.110-117.

genden Aufschwung möglicherweise zu klein ist, um alle abhängigen Erwerbspersonen wieder zu beschäftigen. Wird der reale Kapitalstock durch konjunkturelle Arbeitslosigkeit nicht vollständig ausgenutzt, so schlägt diese durch den Abbau des Realkapitals relativ schnell um in klassische Arbeitslosigkeit aufgrund zu hoher Reallöhne und zu niedriger Renditen, wenn sie nicht umgehend beseitigt wird.

2. *Rezessions- und strukturwandelbedingte Dequalifikation*: Rezessionsbedingte Arbeitslosigkeit bewirkt mit zunehmender Dauer eine Entwertung des davon betroffenen Humankapitals, z.B. durch den Verlust an Berufspraxis und eine damit verbundene Qualifikationsentwertung. Durch einen häufig parallel auftretenden Entmutigungseffekt verlieren Arbeitslose nach und nach das Interesse an der Arbeitsplatzsuche und den Anreiz hierzu. Auch strukturwandelbedingt findet eine Humankapitalentwertung der betroffenen Arbeitslosen statt. Mit der zunehmenden Arbeitsproduktivität der Industrieproduktion sowie durch die vermehrte Einfuhr von Gütern aus den neuindustrialisierten Ländern z.B. Asiens aufgrund von Änderungen der komparativen Vorteile im Außenhandel verringert sich die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsintensität des Industriesektors: Es werden Arbeitskräfte freigesetzt, die durch den Dienstleistungssektor aufgefangen werden müssen. Für die entlassenen Arbeitnehmer bedeutet dies, daß ihre industriespezifischen Kenntnisse nicht mehr benötigt werden. Im Dienstleistungssektor stehen ihnen häufig nur Arbeitsplätze mit niedrigeren Qualifikationsanforderungen offen, die erheblich schlechter bezahlt werden als die frühere Tätigkeit im Industriebereich.

Die bisher vorgestellten Ansätze allein reichen zur Erklärung der Persistenz von Arbeitslosigkeit nicht aus, da die skizzierten Probleme durch eine genügend starke Lohnzurückhaltung (der Anstieg der Arbeitskosten bleibt - vereinfacht ausgedrückt - hinter der Steigerung der Arbeitsproduktivität zurück) bzw. einen entsprechend niedrigeren Anspruchslohn der Arbeitslosen überwunden werden könnten. Dabei ist der Anspruchs- oder auch Reservationslohn der von einem Arbeitsplatzsuchenden mindestens geforderte Lohnsatz, um eine angebotene Arbeitsstelle zu akzeptieren (wobei das ganze Spektrum der Eigenschaften eines Arbeitsplatzes zur Vereinfachung auf den Lohn reduziert wird). Gerade durch die genannten Faktoren läßt sich der beschäftigungspolitische Erfolg der USA erklären. Eine Verfestigungstendenz der Arbeitslosigkeit ist nur dadurch wirklich zu begründen, daß sich die Interessenvertreter der Arbeitnehmer bzw. diese selbst der notwendigen Lohnmäßigung zur Beschäftigungssteigerung widersetzen. Die weiteren Persistenzmechanismen erklären jedoch, warum bei uns im Gegensatz zu den USA die nötige Lohndämpfung nicht praktiziert wird.

3. *Insider-Outsider-Theorie*: Sie betont die Macht der Beschäftigten im Lohnverhandlungsprozeß. Hiernach nutzen die arbeitsplatzbesitzenden Insider ihre Verhandlungsmacht, um einerseits in Tarifverhandlungen tendenziell überhöhte Löhne durchzusetzen. Sie achten hauptsächlich darauf, ihre eigene Beschäftigung zu sichern, berücksichtigen jedoch nicht, daß Lohnzurückhaltung notwendig ist, wenn früher arbeitslos gewordene Arbeitnehmer (Outsider) wieder Beschäftigung finden sollen. Andererseits stellen die Arbeitsplatzbesitzer und ihre Angehörigen auch den Großteil der Wähler. Sie und ihre Vertreter, die Gewerkschaften, haben aufgrund des Wiederwahlinteresses der Politiker auch gute Chancen, im politischen Prozeß durch Forderungen z.B. nach besserer Arbeitsplatzsicherung (Symptombehandlung statt Ursachentherapie) ihre Stellung auf Kosten der arbeitslosen Minderheit weiter zu verbessern. Die Verhandlungsmacht der Arbeitsplatzbesitzer ergibt sich vor allem aus Investitionen der Unternehmer in betriebspezifisches Humankapital, stützender gewerkschaftlicher Macht und regulierenden Staatseingriffen, wie z.B. Kündigungsschutzbestimmungen. Sie erklärt auch, warum ein Austausch der Insider durch weniger Lohn fordernde Arbeitslose praktisch nicht stattfindet.
4. *Institutionelle Fehlkonstruktion der Tarifautonomie*: Die kollektive Lohnbestimmung auf mittlerer dezentraler Ebene, der Branche und Region, führt durch eine isolierte Verhandlungsführung und fehlende Abstimmung der Einzelgewerkschaften zu einer latenten Überforderung des vollbeschäftigungsverträglichen Arbeitskostenniveaus, weil der Kampf gegen Lohndruck in schrumpfenden Branchen keine entsprechende Zurückhaltung bei Tarifverhandlungen in Wachstumsbranchen erzeugt, damit dort genügend offene Stellen entstehen können. Die Ausgestaltung der Tarifautonomie ist folglich vor allem günstig für die Arbeitsplatzbesitzer, da bei einmal entstandener Arbeitslosigkeit die Rücksichtnahme der Gewerkschaften auf die bereits Arbeitslosen und der Arbeitgeberverbände auf die bereits aus dem Markt ausgeschiedenen Betriebe entfällt.¹⁷ Für beide, Gewerkschaften wie Arbeitgeberverbände, ist eine Konkurrenz von Newcomern (Zuwanderung von Arbeitskräften, Unternehmensgründungen) ohnehin nicht wünschenswert.
5. *Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates*: Durch den Ausbau der sozialen Sicherung ergibt sich aufgrund von Mentalitätsänderungen der Leistungsempfänger eine gefährliche Dynamik des Wohlfahrtsstaates. Es entwickelt sich nach und nach ein erhöhtes Anspruchsdenken, und insbesondere die Mobilitätsbereitschaft der Arbeitnehmer verringert sich. Die

¹⁷ Vgl. Eckhard Knappe/Lothar Funk, Arbeitslosigkeit: Ursachen, Folgen, Gegenmaßnahmen. In: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 55 (1993)3, S. 30-35.

Politiker treten aufgrund ihrer Mehrheitsorientierungen diesem Verhalten zu wenig entgegen.¹⁸ Die Insider am Arbeitsmarkt sind zugleich die Insider im politischen Prozeß, während der Einfluß der Outsider - also der Arbeitslosen - auf die Politik, z.B. aufgrund ihres niedrigen Organisationsgrades und der hohen Fluktuation der meisten Betroffenen, bei einem immer noch hohen Absicherungsniveau bisher zu vernachlässigen ist.¹⁹

Eine Therapie der Arbeitslosigkeit hat prinzipiell an diesen Ursachenkomplexen anzusetzen. Da mehrere Persistenzmechanismen der Arbeitslosigkeit zusammenwirken und der partielle Beitrag jedes einzelnen Mechanismus nicht eindeutig identifiziert werden kann, spricht einiges für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mit einer Vielzahl von ursachenadäquaten Politikmaßnahmen.²⁰ Zu klären ist also, durch welche Maßnahmen ein dysfunktionaler Arbeitsmarkt funktionsfähiger gestaltet werden kann.

5 Wirtschaftspolitische Lehren aus dem deutsch-amerikanischen Vergleich

Die Persistenz der Arbeitslosigkeit, wie sie in Europa und speziell in Deutschland zu beobachten ist, spielt z.B. auf dem weit weniger reglementierten US-Arbeitsmarkt keine erkennbare Rolle: Nach einem konjunkturell bedingten Anstieg der Arbeitslosigkeit kehrt diese wieder in die Nähe des ursprünglichen Niveaus zurück.²¹ In den USA ist die Beschäftigungsdynamik erheblich höher, der Anteil der Langzeitarbeitslosen (1992: 11%) ist niedriger, und der Kündigungsschutz, die Einstellungs- und Entlassungskosten sowie die staatliche Unterstützung bei Arbeitslosigkeit sind bei weniger mächtigen

¹⁸ Vgl. Werner Dichmann, *Arbeitsmarkterfassung und Arbeitsmarktflexibilität. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik* 162, Köln 1988, S. 29ff; Assar Lindbeck, *Hazardous Welfare-State Dynamics*. In: *American Economic Review Papers and Proceedings*, 85 (1995)2, S. 9-15.

¹⁹ Vgl. Andreas Gallas, *Politische Interessenvertretung von Arbeitslosen. Eine theoretische und empirische Analyse*. Köln 1994; Peter Hampe, *Arbeitslose sind auch Wähler*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 1. April 1989, S. 15.

²⁰ Vgl. Charles Wyplosz, *Demand and Structural Views of Europe's High Unemployment Trap*. In: *Swedish Economic Policy Review*, 1 (1994), S. 75-107, hier: S. 100.

²¹ Vgl. Sachverständigenrat (Anm. 4) *Ziffer* 416, S. 247f.

Gewerkschaften deutlich geringer.²² Vor dem Hintergrund dieser vergleichsweise positiven Bilanz und direkt bezogen hierauf sollen im folgenden einige Ansatzpunkte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Deutschland formuliert werden.

1. *Eine Senkung des gesamtwirtschaftlich überhöhten Arbeitskostenniveaus ist notwendig*, da die Reallöhne in Deutschland nach unten weniger flexibel sind als in den USA. Ansatzpunkte sind hier der Prozeß der Lohnbildung selbst sowie Verringerungen des Niveaus der Personalnebenkosten und der indirekten Arbeitsanpassungskosten (Kündigungsschutz, Sozialplanverpflichtung, starre Arbeitszeitregelung).
2. *Eine stärkere Spreizung der Lohnstruktur ist erforderlich*, da - im Gegensatz zu den USA - die Gewerkschaften in Deutschland im Rahmen der Tarifautonomie durch Sockelbeträge in den unteren Lohngruppen die Spreizung der Lohnstruktur stark begrenzen bzw. nivellieren. Neben der Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen trägt dies mit dazu bei, daß in Deutschland in den Dienstleistungssektoren zu wenig neue Arbeitsplätze entstehen. Eine zunehmende Streuung der regionalen Arbeitslosenquoten und ein Anstieg der Arbeitslosigkeit vor allem in den unteren Lohngruppen bei einer im Zeitablauf relativ stabilen Lohnstruktur weisen auf Probleme in diesen Bereichen hin.²³ Wirtschaftspolitisch reformbedürftig ist also vor allem der Prozeß der Lohnbildung.
3. Die Handhabung der sozialen Sicherung von Arbeitslosigkeit ist restriktiver zu gestalten, da in Deutschland die Lohnersatzrate (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe) höher, die Bezugsdauer länger und die Zumutbarkeitskriterien erheblich weniger rigoros sind als in den USA. Die im Laufe der Zeit tendenziell großzügiger gewordenen hohen Lohnersatzraten, eine lange Bezugsdauer und eine lasche Mißbrauchskontrolle bei Ablehnung angebotener Arbeitsplätze, die drohende Senkung des Arbeitslosengeldes nach einer erfolglosen kurzfristigen Annahme eines Niedriglohn-Arbeitsplatzes sowie mögliche Zusatzverdienste durch Schwarzarbeit haben negative Wirkungen auf die Arbeitsplatzsuche und die Bereitschaft, Arbeitsplatzangebote anzunehmen.

²² Vgl. Christine Walter, Zur Dynamik des Arbeitsmarkts in den Vereinigten Staaten. In: Die Weltwirtschaft, (1993)1, S. 113-132. Das Beschäftigungswachstum in den USA mit dem Schwerpunkt im Dienstleistungsbereich betrug zwischen 1980 und 1994 rund 24% - in Deutschland nur 6%. Für die Rückkehr zur Vollbeschäftigung in Deutschland nach US-Muster müßten allerdings weit weniger dramatische Lohn- und Verteilungsfolgen in Kauf genommen werden als in den USA, die die Zahl der Arbeitsplätze seit 1960 verdoppelten, während es in Deutschland lediglich um eine zehnpromtente Zunahme der Arbeitsplätze geht.

²³ Vgl. Horst Siebert, Geht den Deutschen die Arbeit aus? Wege zu mehr Beschäftigung. München 1995, S. 129ff.

6 Ursachengerechte und politisch durchsetzbare neue Wege aus der Arbeitslosigkeit

Aus der Arbeitsplatzdefizit-Klemme gibt es im wesentlichen zwei ursachen-adäquate Auswege und einige zentrale ergänzende Maßnahmen. Der von vielen Ökonomen präferierte "Königsweg" besteht darin, die Rentabilität für die Schaffung von Insider- wie von Outsider-Arbeitsplätzen gleichermaßen zu erhöhen, insbesondere durch eine verbesserte Investitionsrentabilität, ohne daß die vergrößerten Beschäftigungsspielräume durch die Insider über höhere Löhne direkt (oder über die hier nicht näher erörterte Sozial- und Steuerpolitik indirekt) wiederum abgeschöpft werden. So attraktiv eine interventionistische Industriepolitik, eine expansive Makropolitik oder eine generelle Zinssenkung zur Förderung von Investitionen auch auf den ersten Blick sein mögen, ihre Wirkung verpufft, wenn die Entstehung von Beschäftigungsspielräumen durch die Lohnpolitik verhindert wird. Es geht also darum, eine solche Abschöpfung durch die Lohnpolitik zu verhindern. Erscheint das nicht möglich, ist Vollbeschäftigung nur zurückzugewinnen, wenn den Arbeitslosen die Anpassungslasten einer Rückkehr zur Vollbeschäftigung weitgehend allein aufgebürdet werden.

6.1 *Konzentration der Anpassungslasten auf die Outsider*

Mit einer - der US-Vorgehensweise ähnlichen - jetzt schon ansatzweise verfolgten, aber zur Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems nicht konsequent genug betriebenen Strategie wird versucht, die Arbeitsanreize durch größeren Druck auf die Arbeitslosen (etwa mit verschärften Zumutbarkeitskriterien) zu erhöhen, ohne die Machtposition der Insider direkt einzuschränken. Dies zielt darauf ab, die Suchintensität der Arbeitslosen zu erhöhen, indem negative Anreize verstärkt werden. Hierzu würde es möglicherweise ausreichen, eine Vorschrift des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit vom 16. März 1982 konsequent anzuwenden. Diese sogenannte Zumutbarkeits-Anordnung teilt die Arbeitnehmer in § 12 Abs. 2 in insgesamt fünf Qualifikationsstufen ein - von der Universitäts- und Fachhochschulausbildung bis zu ungelerten Hilfstätigkeiten. Sie sieht vor, die arbeitslosen Arbeitnehmer schrittweise in Vier-Monatsschritten herabzustufen, um den Annahmezwang zu vergrößern.

Wird dann zumutbare Arbeit verweigert, so ist eine Kürzung des Regelsatzes um 25% verbindlich vorzuschreiben.²⁴

Um der Arbeitsverwaltung eine leichtere Vermittlung von Arbeitslosen in Beschäftigungen mit geringeren Qualifikationsanforderungen zu ermöglichen,²⁵ könnten die bisher geltenden Qualifikationsstufen eventuell auch auf drei verringert werden. Die sich hieraus ergebende Erhöhung der Suchintensität der Gesamtheit der Arbeitslosen würde es für Arbeitgeber vor allem im Dienstleistungssektor wieder interessanter machen, Arbeitsplätze in Niedriglohnbereichen anzubieten - wenn dies auch von den Tarifparteien zugelassen wird. Bisher mußte angesichts der zu hohen Anspruchslöhne der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger angenommen werden, daß solche Stellen nicht zu besetzen sind.

Mit dieser Strategie allein ist jedoch die faktische Macht der Arbeitsplatzbesitzer in den Hochlohnsektoren nicht zu brechen. Diese können eine eigene direkte Belastung zunächst abwehren und auf die Arbeitslosen abwälzen. Es entsteht eine höhere dualisierende Lohnstrukturdifferenzierung, als zur Wiedererlangung der Vollbeschäftigung bei einer Lohnzurückhaltung aller Arbeitnehmer notwendig wäre. Die negativen Beschäftigungsfolgen der weiterhin auf überhöhtem Niveau fixierten Löhne der Insider-Arbeitsplätze müssen folglich durch entsprechend größeren Lohndruck im Niedriglohnbereich mitgetragen werden. Der Anpassungsdruck auf die Arbeitslosen läßt sich allerdings teilweise verringern, wenn die negativen durch positive Anreize ergänzt werden. Sie könnten z.B. in betriebsnahen Qualifizierungsmaßnahmen bestehen, etwa durch staatliche Förderung von privaten Umschulungsangeboten der Betriebe oder durch Qualifizierungsgutscheine, die es Arbeitslosen ermöglichen, eine marktverwertbare berufliche Ausbildung nachzufragen.²⁶

Diese Strategie geht zwar verteilungspolitisch zunächst einseitig zu Lasten der Arbeitslosen. Es ist aber zu berücksichtigen, daß trotz der anfänglich abnehmenden Belastungen der Arbeitsplatzbesitzer (sinkende Sozialabgaben bzw. Steuern oder zumindest eine Abnahme ihrer Steigerungsraten) sich die verstärkte Arbeitsplatzkonkurrenz der Arbeitslosen und die verschärfte Konkurrenz auf den Gütermärkten indirekt auch auf die Insider auswirken und diese zur Zurückhaltung bei ihren eigenen Lohnforderungen zwingen wür-

²⁴ Vgl. Hermann Albeck, Sozialhilfereform - ein Schritt zum "Umbau des Sozialstaates"? In: Wirtschaftsdienst, 75 (1995), S. 235-239, hier S. 236. Vgl. Zur Diskussion der Reform der Arbeitslosenversicherung Eckhard Knappe, Umbau des Sozialstaates - Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung. In: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 21 (1995)4, S. 342-372, hier S. 366-369.

²⁵ Vgl. Hermann May, Die Krise des Sozialstaates. In: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 59 (1994)1, S. 49-54, hier: S. 50.

²⁶ Vgl. Hierzu Hans-Peter Klös, Arbeitsmarktpolitik in der Beschäftigungskrise. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 218, Köln 1994.

de.²⁷ Der "politische Charme" dieser Strategie besteht darin, daß die indirekte Wirkung von den Insidern weniger durchschaut werden kann, was gerade die politische Durchsetzbarkeit erhöht.

6.2 Die Stellung der Outsider stärken

Will man zur Vollbeschäftigung zurückgelangen, führt an einer stärkeren indirekten oder direkten Lohnzurückhaltung auch der Insider kein Weg vorbei. Bei den Maßnahmen einer größeren direkten Lohnzurückhaltung geht es im Vergleich zu der oben beschriebenen Strategie um eine verteilungspolitisch ausgewogenere Integrationsstrategie, bei der Beschäftigungsgerechtigkeit für die Arbeitslosen wichtiger ist als die bei uns eingekehrte Besitzstandsgerechtigkeit der Arbeitsplatzbesitzer. Gemeinsames Ziel dieser Maßnahmen ist es, die Stellung der Outsider zu stärken. Notwendig hierzu ist eine Reform der Tarifpolitik, die bewirkt, daß die Tarifparteien wieder ihre Verantwortung für die Misere am Arbeitsmarkt wahrnehmen.

Die seit einiger Zeit diskutierten Vorschläge reichen von einer Wiederbelebung der Konzertierten Aktion über einen Sozial- und Beschäftigungspakt bis zum Übergang zu betriebsnahen Tarifverträgen. Die gemeinsame Problematik all dieser Maßnahmen liegt darin, daß sie die *Ursachen* der Arbeitslosigkeit nicht beseitigen können. Sofern sie aber so ausgestaltet werden, daß sie beschäftigungspolitisch wirksam werden, sind ihre politischen Umsetzungschancen aufgrund der direkt sichtbaren Machteinschränkung der Arbeitsplatzbesitzer gering. Insbesondere die folgenden beiden Vorschläge sind darauf gerichtet, diese Probleme zu überwinden. Sie versuchen im Sinne einer sozialen Ordnungspolitik direkt wirksame "gerechtere" Flexibilisierungslösungen für alle Arbeitsmarktsegmente und alle Arbeitnehmer inklusive der Arbeitslosen aufzuzeigen:

- a) Durch imperative Einkommenspolitik des Staates die Gewerkschaften "beim Wort nehmen": Gewerkschaftsvertreter behaupten immer wieder, daß "sich die Bundesregierung aus der Verantwortung für das Heer der Arbeitslosen ... [stiehlt] ... für das sie die politische Verantwortung

²⁷ Je mehr derartige Teilregulierungen des Arbeitsmarktes sich auf dem Gesamtarbeitsmarkt ausbreiten, um so größer wird auch die politische Unterstützung für weitgehendere Arbeitsmarktreforment. Vgl. Gilles Saint-Paul, Some Political Aspects of Unemployment. In: European Economic Review, 39 (1995) 3/4, S. 572-582, hier: S. 577ff; zur Glaubwürdigkeitsproblematik einer Arbeitsmarktregulierung vgl. Giuseppe Bertola/Andrea Ichino, Crossing the river: A comparative perspective on Italian employment dynamics. In: Economic Policy, 100 (1995)2, S. 360-420.

trägt."²⁸ Daher ist zu überlegen, ob dem "verantwortlichen" Staat nicht wichtige Parameter zurückgegeben werden sollten, die zur Zeit von den Tarifpartnern kontrolliert werden, um so das Vollbeschäftigungsziel zu erreichen. Wilhelm Krelle hat einen dies berücksichtigenden Plan zum Abbau der Arbeitslosigkeit vorgelegt.²⁹ Danach sollen die Tarifpartner das Recht zu neuen Tarifabschlüssen verlieren, solange die Arbeitslosigkeit ein gesellschaftlich tolerierbares Niveau (z.B. 4%) übersteigt.

- b) Vetorecht der Arbeitslosen in Tarifverhandlungen: Damit die Gewerkschaften in ihrer Tarifpolitik mehr Rücksicht auf die Arbeitslosen nehmen, sollten sie veranlaßt werden, echte und nicht nur verbale Solidarität mit ihnen zu üben. Arbeitslose wären als Mitglieder aufzunehmen. Ihnen wäre zudem ein Minderheitenschutz einzuräumen bzw. ihnen wäre ein Stimmrecht zu geben. In Tarif- und Verhandlungskommissionen sollten die Vertreter der Arbeitslosen (insbesondere auch der Langzeitarbeitslosen) dann ein Vetorecht bei allen Tarifvereinbarungen erhalten, wenn sie befürchten müssen, daß ihre Wiedereingliederungschancen verringert werden.³⁰ Das erscheint politisch insbesondere dann durchsetzbar, wenn nicht die Politiker allein, sondern das Bundesverfassungsgericht letztlich über diese arbeitsmarktpolitische Innovation entscheiden würde.

Diese beiden Vorschläge ließen sich derart verbinden, daß den Arbeitslosen ein Vetorecht in Tarifverhandlungen ab einer Arbeitslosenquote von z.B. 4% zugestanden wird. Zur Steigerung ihrer beschäftigungspolitischen Wirksamkeit wären diese Vorschläge zu ergänzen durch eine ausgewogene Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln und eine tarifliche Öffnung der Niedriglohnbereiche. Die Problematik dieser beiden aus Gerechtigkeitsgründen zu präferierenden Lösungen besteht jedoch in ihrer vergleichsweise schwierigen politischen Durchsetzbarkeit, da die Privilegien der Arbeitsplatzbesitzer - folglich der Mehrzahl der Wähler - direkt beschränkt werden müßten. Derartige Strategien erfordern "politische Unternehmer", die sich nachhaltig für die vorgeschlagenen ursachenadäquaten und gerechtigkeitsorientierten Maßnahmen einsetzen. Ein bisher weitgehend unausgeschöpftes Reservoir an Wählerstimmen könnten sie so vermutlich für sich gewinnen. Wahrscheinlich muß jedoch der wahrgenommene Problemdruck noch erheblich größer werden als es heute ist. Neben mehr Weitblick der Politiker ist zur politischen Durchsetzung möglicherweise sogar eine große Krisen-Koalition notwendig.

²⁸ Adi Ostertag, Beschäftigungspolitische Perspektiven 1995. Konturen eines Bündnisses gegen Arbeitslosigkeit. In: Soziale Sicherheit, 44 (1995)2, S. 63f.

²⁹ Vgl. Hans D. Barbier, Notbremsung bei vier Prozent. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. September 1995, S. 17.

³⁰ Vgl. Joachim Wiemeyer, Vetorecht bei Tarifrunden. In: Rheinischer Merkur vom 8. September 1995, S.14; ders., Arbeitslosigkeit - ein unabwendbares Schicksal? Unveröff. Manuskript, Osnabrück 1995, S. 7f.

6.3 Flankierende Strategien zur Arbeitsmarktpolitik

Generell sollte verstärkt auf Deregulierung und eine Stärkung des Wettbewerbs gesetzt werden (Flexibilisierung der Ladenschlußzeiten, Arbeitszeiten, Maschinenlaufzeiten). Dadurch würden tendenziell die Zutrittsbarrieren zu den Märkten für Newcomer gesenkt. Auch im Bereich der sozialen Sicherung sollte der notwendige Umbau des Sozialstaates im Zeichen der Deregulierung, der Stärkung des Versicherungs- und Äquivalenzprinzips stehen. Dadurch könnte der Arbeitskostendruck, der aus den Personalnebenkosten resultiert, gesenkt werden. Wenn sich über erhöhten Wettbewerb die Entlohnung aller Lohngruppen stärker an der jeweiligen Arbeitsproduktivität orientierte, müßte für Sektoren und Arbeitsplätze mit niedriger Produktivität und Entlohnung durch ein nach der individuellen Bedürftigkeit gestaffeltes Einkommenstransfersystem ein Ausgleich geschaffen werden. Hierzu bietet sich zum Beispiel ein Bürgergeldsystem an, durch das bei geringen Löhnen und individueller Bedürftigkeit das Nettoeinkommen durch direkte Transfers aufgestockt würde. Wenn ein solches Bürgergeldsystem so ausgestaltet wird, daß es in finanzierbarem Rahmen bleibt, könnte es in allen politischen Parteien Zustimmung finden.³¹

Bei einem anderen Vorschlag zum Umbau des Sozialstaates geht es darum, eine effizienzerhöhende Reform der sozialen Sicherung dadurch politisch durchführbar zu machen, daß außer Trittbrettfahrern niemand schlechter gestellt wird. Hierbei soll die Überweisung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge nicht - wie bisher - direkt an die Sozialversicherungsträger, sondern auf ein individuelles Sozialsparkonto erfolgen.³² Da der Arbeitnehmer in diesem Modell selbst über das Konto verfügt, kann er sich mit der obligatorischen Mindestsicherung begnügen, was sein Guthaben auf dem Konto für andere Ausgaben der sozialen Sicherung erhöht. Der Arbeitnehmer ist dann zum Beispiel selbst dafür verantwortlich, sich gegen den Lohnausfall wegen Krankheit zu versichern, was den Mißbrauch einschränken würde. Hierdurch würde gemeinwohlförderndes Verhalten belohnt, und erhebliche Einsparreserven könnten aufgedeckt werden, was sowohl Arbeitnehmern als auch Arbeitgebern zugute käme. Die Beschäftigung könnte steigen, da die Dynamik der Lohnnebenkosten gebrochen wäre.

Das primär oder ausschließlich von juristischem Fachverstand geprägte Arbeitsrecht behindert das Entstehen neuer Arbeitsplätze, insbesondere auch

³¹ Vgl. Joachim Mitschke, Bürgergeld. In: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 34 (1995)8.

³² Vgl. Wilfried Prewo, Vom Wohlfahrtsstaat zum sozialen Staat. Industrie- und Handelskammer Hannover Hildesheim, Hannover 1995; ders., Ein Moloch frißt sich auf. Warum es unsozial wäre, unsere Sozialsysteme nicht zu reformieren. In: Die Welt vom 14. September 1995, S. 7.

in Bereichen, in denen aufgrund geringer Wertschöpfung nur vergleichsweise niedrige Löhne gezahlt werden können, wie zum Beispiel in einigen Dienstleistungsbereichen. Aufgrund mangelnder ökonomischer Fachkompetenz schützen die Richter regelmäßig in ihren Urteilen den einzelnen Arbeitsplatzbesitzer, was Folgen für ganze Fallgruppen hat. Dabei lösen sie den Zielkonflikt zwischen mehr Sozialschutz für den einzelnen und mehr Beschäftigung deutlich zu Lasten der Arbeitslosen.³³ Wenn diese Feststellung zutrifft, ist der ökonomische Sachverstand an Gerichten zu erhöhen. So könnten relevante Richterkammern durch Wirtschaftswissenschaftler ergänzt werden, bzw. von Arbeitsrichtern sollte eine ökonomische Ausbildung verlangt werden. Auch könnte zum Beispiel dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung das Recht zugestanden werden, Sondergutachten bei von ihm als volkswirtschaftlich wichtig eingeordneten anstehenden Richterentscheidungen zu verfassen. Dies würde den Druck auf die Richter verstärken, die gesamtwirtschaftlichen Folgen ihrer Urteile mehr zu beachten.

Schließlich sollte auch das allgemeine Bildungssystem systematisch wirtschaftswissenschaftliche Lehrinhalte vermitteln. Derzeit wird die Erkenntnis, daß der hohe Wohlstand im rohstoffarmen Deutschland ganz überwiegend von der Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems nicht zuletzt auch am Arbeitsmarkt abhängt, jedenfalls bei der Gestaltung der Lehrpläne von Schulen nicht genügend berücksichtigt.

7 Fazit: Die Rolle des "politischen Ökonomen" in der Arbeitslosigkeitsdebatte

Lehnt man die genannten Marschrichtungen möglicher Reformen ab, dann muß man in kommenden Wirtschaftskrisen schubartig weiter steigende Sozialarbeitslosigkeit in Kauf nehmen. Dieser Prozeß wird erst dann gebrochen, wenn die finanziellen Bremsmechanismen ein "learning by suffering" unabwendbar machen. Besser ist es, bereits in der gegenwärtigen Situation den Rückwärtsgang durch angemessene Gegenmaßnahmen einzulegen. Ursachenadäquate und "gerechte" Vorschläge haben jedoch in der öffentlichen Diskussion und im politischen Entscheidungsprozeß einen immanenten Wettbewerbsnachteil. Sie sind nicht beliebig einfach, eingängig und plausibel zu formulieren. Dennoch muß sich der "politische Ökonom" - um der Durchsetzbarkeit willen - um Einfachheit in der Formulierung bemühen und Vorschläge so entwickeln, daß zumindest einer Mehrheit ihre Vorteilhaftigkeit

³³ Vgl. Bernd Rütters, Getrübtter Blick für das wirtschaftlich Machbare. In: Die Wirtschaftswoche vom 5. Oktober 1995, S. 29; vgl. Auch: o.V., Arbeitsrecht wird zum Einstellungshemmnis. In: Handelsblatt vom 5. Oktober 1995, S. 5.

plausibel gemacht werden kann. Deswegen wird hier ausdrücklich dafür plädiert, daß wirksame Vorschläge nicht allein auf der Grundlage der traditionellen Volkswirtschaftslehre (sie beachtet die Wirksamkeit!), sondern auch auf der Basis der politischen Ökonomie (sie beachtet die Durchsetzbarkeit!) entwickelt werden. Rein ursachenadäquate Vorschläge leiden zumeist unter einem Akzeptanzproblem. Maßnahmen, die neben der Durchsetzbarkeit auch die Besitzstände potentieller Opponenten zu wahren versuchen, haben im politischen Prozeß die größeren Realisierungschancen.