

# ARBEITSLOSIGKEIT IST KEINE LOTTERIE. ÜBER DIE URSACHEN SIND DIE ÖKONOMEN EINIG – PROBLEME BEREITET DIE THERAPIE

*Wolfgang Franz*

Im Jahre 1798 schrieb Thomas Robert Malthus, einer der bedeutenden Klassiker der Nationalökonomie, über Arbeitslose: *„These are the unhappy persons, who in the great lottery of life, have drawn a blank.“* Wirklich? Ist Arbeitslosigkeit tatsächlich ein (Un-)Glücksspiel? Kann die Anzahl der Nieten verringert werden? Ist es dem Einzelnen möglich, darauf Einfluss zu nehmen?

## **„EUROPE JOBLESS – AMERICA PENNILESS“?**

In den letzten vierzig Jahren hat sich die Anzahl der Erwerbstätigen in den Vereinigten Staaten in etwa verdoppelt. Davon kann in Europa kaum die Rede sein, im Gegenteil, die letzten Jahre waren in einigen Ländern durch Arbeitsplatzverluste gekennzeichnet. Die Kehrseite der US-Medaille besteht anscheinend in einer höheren Ungleichheit der Einkommenschancen. Obwohl die neuen Arbeitsplätze in den Vereinigten Staaten überwiegend in den oberen Qualifikations- und damit Einkommenssegmenten geschaffen wurden, erlitten viele amerikanische Arbeitnehmer im unteren Qualifikationsbereich reale Einkommenseinbussen, bis hin zum

Problem der „working poor“, also der Beschäftigten, deren Arbeitseinkommen nicht zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes ausreicht. Westeuropa hingegen verfügt über ein gut ausgebautes System der sozialen Sicherung, und die Lohnstruktur hat sich nicht sehr gravierend verändert. Stimmt mithin der Ausspruch „*Europe jobless – America penniless*“, auf den der Ökonom *Paul Krugman* die transatlantischen Unterschiede zuzuspitzen versuchte? Zumindest müsste dem nicht so sein.

### **BREITER KONSENS – SCHWIERIGE UMSETZUNG**

Mitunter herrscht in der Öffentlichkeit die Vorstellung, dass die Zunft der Nationalökonomien bei der Analyse des Themas Arbeitslosigkeit vor allem durch Konfusion und Kontroversen auffalle. Bei allem Streit um Detailfragen, welcher in der Wissenschaft teilweise aus Profilierungsneurose überpointiert ausgetragen wird, sollte der beträchtliche Konsens nicht übersehen werden. Ökonomen unterscheiden sich weniger darin, welche Ursachen zur Erklärung der Arbeitslosigkeit in Frage kommen, als in der Beurteilung der quantitativen Bedeutung der einzelnen Faktoren für ein bestimmtes Land und einen gegebenen Zeitraum.

Schwieriger als Diagnose und Therapieempfehlung ist es allerdings, Wege zur Umsetzung der als sinnvoll erachteten Maßnahmen zu finden. Wie sollen beispielsweise die Arbeitsplatzbesitzer – gegebenenfalls vertreten durch ihre Gewerkschaften – oder die Regierung dazu gebracht werden, Lohnzurückhaltung zu üben, um den Arbeitslosen zu besseren Beschäftigungschancen zu verhelfen? Wie sollen Beschäftigte dazu gebracht werden, einer beschäftigungsfördernden Flexibilisierung der Arbeitsmarktordnung zuzustimmen, wenn dadurch ihre eigene Situation unsicherer werden könnte? Mehr noch, eine vielversprechende Therapie kann sich in einer anderen Situation als untauglich erweisen: Lohnzurückhaltung hilft viel, wenn zu hohe Lohnkosten die Ursache der Arbeitslosigkeit darstellen, aber kaum etwas, wenn ein gesamtwirtschaftliches Nachfragedefizit nach Gütern und Dienstleistungen für die Unterbeschäftigung verantwortlich ist.

### **„QUASI-GLEICHGEWICHTIGE“ ARBEITSLOSIGKEIT**

Vor dem Hintergrund der höchst umfangreichen Literatur zum Thema bietet sich zum besseren Verständnis eine Unterscheidung in zwei Ursachenkomplexe an: Arbeitslosigkeit kann einerseits bedingt sein durch

konjunkturelle Probleme und andererseits hervorgerufen durch Funktionsstörungen auf den Arbeits- und Gütermärkten. Weil sie – zumindest in weiten Teilen Europas und besonders in Deutschland – die derzeit bedeutendere Ursache der Arbeitslosigkeit darstellen, stehen die Funktionsstörungen (welche die sogenannte «strukturelle Arbeitslosigkeit» erzeugen) im Mittelpunkt der folgenden Betrachtung. Alle Funktionsstörungen zusammengenommen verursachen eine „quasi-gleichgewichtige Arbeitslosigkeit“: „gleichgewichtig“, weil sie sich ohne Reformen der Organisation des Arbeitsmarkts und seiner Regulierung als ziemlich persistent hoch erweist, „quasi“, weil ein solcher Zustand nicht jedermann zufriedenstellt, also zu einem Überdenken diverser wirtschaftlicher Aktivitäten Anlass geben sollte. Zur Erklärung dieser quasi- gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit sind drei größere Gruppen von Funktionsstörungen zu thematisieren.

### **BESCHÄFTIGUNGSHEMMENDE LOHNFINDUNG**

Die erste funktionelle Ursache der Arbeitslosigkeit umfasst alle Aspekte, die mit der Lohnhöhe und -struktur und dem institutionellen Gefüge des Lohnbildungsprozesses zusammenhängen. Zu hohe Lohnkosten – im Vergleich zur Produktivität und besonders zu konkurrierenden Unternehmen auf den Weltmärkten – sind heute häufig ein gravierendes Beschäftigungshemmnis.

### **VEREINTE INTERESSEN**

Eine zurückhaltende Lohnpolitik durchzusetzen ist vor allem deshalb schwierig, weil es häufig sowohl für die Arbeitnehmer wie auch die Unternehmen ökonomisch rational sein kann, Löhne zu vereinbaren, die oberhalb des mit Vollbeschäftigung zu vereinbarenden Niveaus liegen. Denn warum sollen die Arbeitsplatzbesitzer Lohnzurückhaltung üben, solange ihre eigenen Arbeitsplätze einigermaßen sicher sind und sie keine Lohndrückerei seitens der Arbeitslosen fürchten müssen? Da in der Regel hohe Einarbeitungskosten anfallen würden und eine Verschlechterung des Betriebsklimas nicht zu vermeiden wäre, müssen sich die Arbeitsplatzbesitzer meist kaum davor fürchten, dass Arbeitgeber in größerem Umfang Arbeitslose einstellen, nur weil diese bereit sind, zu tieferen Löhnen zu arbeiten. Dazu kommen die sozialen Normen, welche ein solches Verhalten ohnehin brandmarken. Unternehmer sind vielfach durchaus bereit, Lohnzugeständnisse zu machen, selbst wenn damit Arbeitslosigkeit einhergeht. Eine gewisse Arbeitslosigkeit hat für Arbeitgeber den

Vorteil, dass sie Bummelanten und Drückeberger disziplinieren hilft. Aus der Sicht der einzelnen Firma senkt sie die Gefahr unerwünschter Abwanderungen qualifizierter Arbeitnehmer zur Konkurrenz. Überdies kann ein Unternehmen, das für seine relativ großzügigere Gehaltspolitik bekannt ist, aus einer größeren Anzahl von Bewerbern um freie Arbeitsplätze auswählen.

### **ARBEITSLOSE OHNE STIMME**

Es liegt nahe, vor diesem Hintergrund dafür zu plädieren, den Arbeitslosen ein größeres Mitspracherecht bei der Lohnbildung einzuräumen, aber die Bereitschaft der Gewerkschaften dazu erscheint noch sehr steigerungsfähig. Die Bereitschaft zur Lohnzurückhaltung wird zudem geschwächt, wenn die Arbeitnehmer feststellen, dass die in Aussicht gestellten Beschäftigungsgewinne ausbleiben, obwohl sie aus ihrer Perspektive Lohnzurückhaltung geübt haben. Verständlicherweise schauen die Arbeitnehmer auf den Lohn, der ihnen nach Bereinigung um die gestiegenen Lebenshaltungskosten und nach Abzug der Steuern und Abgaben zur Sozialversicherung noch verbleibt. Diesem «Konsumlohn» stehen die realen Lohnkosten des Unternehmens gegenüber, der «Produktlohn», der alle Lohnzusatzkosten erfasst und die Verkaufspreise der hergestellten Produkte zur Grundlage der Preisbereinigung macht. In Deutschland wurde zwischen 1994 und 1998 ein beträchtlicher Keil zwischen Konsum- und Produktlohn in Höhe von rund 10% geschoben: Der Konsumlohn sank absolut um etwa 2%, während der Produktlohn um rund 8% stieg. Das erklärt den Unmut der Arbeitnehmer, da es aus ihrer Sicht trotz Lohnzurückhaltung nicht zu einem Beschäftigungsaufbau kam. Versagt hat die Finanz- und Sozialpolitik.

### **ZU WENIG CHANCEN FÜR NIEDRIGQUALIFIZIERTE**

Arbeitslosigkeit trifft hauptsächlich gering qualifizierte Arbeitnehmer, sei es auf Grund der stärkeren Internationalisierung der Märkte, sei es als Folge eines zunehmenden technischen Fortschritts, der vor allem gering qualifizierte Arbeitskräfte einspart. Zwar muss der Arbeitnehmer in der Schweiz nicht generell fürchten, dass seine Entlohnung auf das in Indien herrschende Niveau herunterkonkurriert wird. Gleichwohl ist dies für den Bereich der Güter, die transportiert werden können („handelbare Güter“) und zu deren Herstellung es gering qualifizierter Arbeit bedarf, keine völlig unrealistische Perspektive. Es kommt also darauf an, einerseits die

Arbeitnehmer besser zu qualifizieren, damit sie produktivere Tätigkeiten verrichten können, und andererseits mehr Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich nicht handelbarer Güter zu schaffen, also vor allem im Dienstleistungssektor, denn niemand fliegt nach Neu-Delhi, um dort die preisgünstigeren Dienste eines Coiffeurs in Anspruch zu nehmen.

Auch hierzulande steigt die Nachfrage nach gering qualifizierten Dienstleistungen, wenn die Lohnkosten dafür fallen. Dies gilt für nettes Servicepersonal in Supermärkten, welches die Ware verpackt und ans Auto bringt, bis hin zu freundlichen Hilfen in den Hotels, von der Übernahme lästiger häuslicher Dienste erst gar nicht zu sprechen. Die mit einer weiteren Spreizung der Löhne im unteren Bereich verbundene Gefahr einer Zunahme der erwähnten „working poor“ kann durch innovative Kompensationsmodelle angegangen werden, etwa indem ohnehin anspruchsberechtigten Empfängern von Arbeitslosen- oder Sozialhilfe das nunmehr niedrigere Arbeitsentgelt bei der gewünschten Aufnahme einer gering qualifizierten Tätigkeit nicht oder nur teilweise auf die Unterstützungszahlungen angerechnet wird.

### **INSTITUTIONELLES REGELWERK ALS JOBKILLER**

Beim institutionellen Gefüge ist gerade in Deutschland die große Herausforderung die, (wieder) eine hinreichende beschäftigungsfördernde Flexibilität zu sichern. Dies bedeutet nicht, dass unbedingt die Tarifautonomie der Sozialpartner zur Disposition gestellt und die Lohnfindung gänzlich auf die betriebliche Ebene verlagert werden muss. Vielmehr gilt es, die Tarifverträge mit Hilfe von wirksamen Öffnungsklauseln so zu flexibilisieren, dass in Unternehmen erforderlichenfalls vom Tarifvertrag auch zuungunsten der Beschäftigten abgewichen werden kann, wenn darüber mehrheitlicher Konsens besteht. In diesem Zusammenhang versprechen Gewinnbeteiligungsmodelle ein konstruktiveres Verhandlungsklima, weil Arbeitnehmer, die zu Recht oder zu Unrecht fürchten, über den Tisch gezogen zu werden, am (unerwartet) besseren Unternehmenserfolg, so er denn eintritt, beteiligt sind und nicht fürchten müssen, leer ausgehen zu müssen.

### **FALSCHER ANREIZE**

Die zweite Gruppe von beschäftigungshemmenden Funktionsstörungen betrifft die Anreizwirkung des institutionellen Regelwerks insgesamt. Dazu gehören das System der Arbeitslosenversicherung ebenso wie Regeln des Kündigungsschutzes, um nur zwei Beispiele zu nennen. Empi-

rische Untersuchungen warnen vor einer Überschätzung einer „Arbeitslosengeld-induzierten Arbeitslosigkeit“ und lasten den verbliebenen Effekt am ehesten einer zu langen Dauer der Unterstützungszahlungen an. Da Arbeitsunwilligkeit sich am deutlichsten bei der Ablehnung eines zumutbaren Arbeitsplatzangebots entlarvt, ist hier anzusetzen und sind Arbeitslose möglichst nachdrücklich zu Such- und Qualifikationsaktivitäten anzuhalten. Auch beim Kündigungsschutz geht es nicht darum, den Arbeitnehmer schutzlos etwaigen Willkürmassnahmen auszusetzen, sondern dafür Sorge zu tragen, dass die Vorschriften nicht ausschließlich die Arbeitsplatzbesitzer schützen. Eine Sozialklausel mag zwar beschäftigte ältere Arbeitnehmer vor Entlassung bewahren, verringert aber gleichzeitig die Einstellungschancen älterer Arbeitsloser, weil diesen später kaum wieder gekündigt werden kann.

### **MANGELNDE ÜBEREINSTIMMUNG DER PROFILE**

Eine dritte Gruppe von Funktionsstörungen im Arbeitsmarkt, die Arbeitslosigkeit verursacht, bezieht sich darauf, dass die Profile von Arbeitslosen und freien Arbeitsplätzen nicht übereinstimmen. Ein Unternehmen in Bern, welches händeringend einen Spezialisten für computergestützte Werkzeugmaschinen sucht, und ein arbeitsloser Bauhilfsarbeiter kommen nicht zusammen, oder der gesuchte Spezialist mag nicht von Chur nach Bern umsiedeln. Die daraus entstehende „Mismatch-Arbeitslosigkeit“ kann beträchtlich sein. Umschulungen und Mobilitätshilfen mögen diese reduzieren helfen.

### **GEFÄHRLICHE VERSTÄRKUNGSWIRKUNG KONJUNKTURELLER STÖRUNGEN**

Konjunkturschwankungen verursachen Abweichungen der tatsächlichen Arbeitslosigkeit von ihrem quasi-gleichgewichtigen Wert. Einer ausschliesslich konjunkturbedingten Unterbeschäftigung ist mit Lohnzurückhaltung nicht beizukommen. Dies zeigt die in den letzten beiden Jahrzehnten entwickelte „Ungleichgewichtsökonomik“: Die Unternehmen stellen Absatzeinbussen fest und entlassen deshalb Beschäftigte. Die dadurch arbeitslos gewordenen schränken ihren Konsum ein, womit sich die Unternehmen mit erneuten Absatzverlusten konfrontiert sehen, und so weiter, bis der Prozess zum Stillstand kommt, möglicherweise bei erheblicher Unterbeschäftigung, wie etwa zu Zeiten der Weltwirtschaftskrise. Dieser gefährlichen Spirale muss durch eine Stabilisierungspolitik entgegengesteuert werden. Ein keynesianisch orientiertes Nachfragemanagement hat genau

das zum Ziel: Der Staat wirkt in rezessiven Konjunkturphasen dem Nachfragedefizit entgegen, indem er mehr ausgibt. Dabei macht er Schulden, die er in der Hochkonjunktur dank zurückhaltender Nachfrage und entsprechenden Haushaltsüberschüssen zurückzahlen kann.

### **SCHWIERIGE UMSETZUNG - TEURES ZUWARTEN**

Die konsequente Umsetzung einer keynesianischen Politik-Konzeption ist äußerst schwierig. Budgetüberschüsse zu erzielen fällt den Politikern erfahrungsgemäß ungleich schwerer, als Schulden zu machen. Abgesehen davon kann bei der heutigen internationalen wirtschaftlichen Verflechtung ein Land alleine keine erfolgreiche Stabilisierungspolitik mehr betreiben. „Deficit spending“ muss dem – derzeit nicht absehbaren – Fall einer international auftretenden schweren konjunkturellen Störung vorbehalten bleiben. Arbeitslosigkeit tatenlos hinzunehmen kann allerdings schnell gefährlich werden, weil sich aus der ursprünglich konjunkturellen Unterbeschäftigung leicht eine persistente Arbeitslosigkeit entwickelt. Konjunktur und Funktionsstörungen stehen oft miteinander in Zusammenhang. Ein wichtiges Verbindungsglied ist das „Hysterese-Phänomen“, welches in seiner Essenz sagt: Arbeitslosigkeit erzeugt Arbeitslosigkeit. Wenn sich beispielsweise ein derzeit Beschäftigter und ein Arbeitsloser bei sonst völlig identischen Qualifikationen um eine ausgeschriebene Stelle bewerben, erhält meist der Beschäftigte den Zuschlag. Der Arbeitslose wird allmählich stigmatisiert. Wirtschaftspolitisch folgt daraus: So kostspielig die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auch sein mag, der Kampf wird um so teurer, je länger damit gewartet wird.

### **DIE REZEPTE SIND VORHANDEN**

Alles in allem sind sich Ökonomen heute einig, dass sich Thomas Robert Malthus in seiner eingangs zitierten Auffassung irrte. Arbeitslosigkeit ist keine Lotterie, und die Anzahl der Nieten kann erheblich verringert werden; wenn auch nie ganz auf Null. Jeder einzelne Arbeitnehmer kann sein individuelles Arbeitslosigkeitsrisiko durch ständige Weiterqualifikation vermindern. Die Tarifvertragsparteien können mit Hilfe einer beschäftigungsfreundlichen Lohnpolitik im Hinblick auf die Höhe und die Struktur der Arbeitsentgelte beträchtlich zum Beschäftigungsaufbau beitragen. Der Staat kann ein übriges tun und ein beschäftigungsfreundliches institutionelles Regelwerk schaffen, indem er den Keil zwischen Produkt- und Konsumlohn möglichst klein hält und – wenn es die Situation einmal erfordern sollte – eine angemessene Stabilisierungspolitik betreibt.