

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Knut Gerlach

Wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische
Schlußfolgerungen für Deutschland –
Ein Resümee der Diskussionsbeiträge

31. Jg./1998

2

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Schlußfolgerungen für Deutschland – Ein Resümee der Diskussionsbeiträge

*Knut Gerlach, Hannover**

Die Diskussionsbeiträge zum Workshop „Strategien für mehr Beschäftigung – Internationale Erfahrungen“ wurden von den teilnehmenden Vertretern der Gewerkschaften, der Arbeitgeber und der öffentlichen Hände unterschiedlich bewertet. Zum Teil bestand Konsens oder doch wenigstens partielle Übereinstimmung darüber, daß eine Übertragbarkeit der dort gesammelten Erfahrungen auf Deutschland denkbar und möglich sei. Bei bestimmten Themen (wie z.B. der Lohndifferenzierung) zeigten sich dagegen Probleme, die in der Diskussion unterschiedlich akzentuiert wurden. Das vorliegende Resümee der Veranstaltung versucht, diese zustimmenden und kritischen Bewertungen deutlich zu machen. Anknüpfend an den einen oder anderen Diskussionsbeitrag werden im kurzen Ausblick einige weiterführende Überlegungen angesprochen.

Im folgenden werden zunächst die Diskussionsbeiträge angesprochen, bei denen sich zwischen den Vertretern der Gewerkschaften, Arbeitgeber und öffentlichen Hände sowie den wissenschaftlichen Experten ein Konsens, zumindest jedoch eine partielle Übereinstimmung bei der Beurteilung der internationalen Erfahrungen und ihrer Übertragbarkeit auf Deutschland abzeichnete. Daran anschließend wird auf Probleme eingegangen, die in der Diskussion unterschiedlich akzentuiert wurden. Ein kurzer Ausblick rundet das Diskussionsresümee ab. Anknüpfend an den einen oder anderen Diskussionsbeitrag werden einige weiterführende Überlegungen angesprochen.

I

1. Es kann nicht das Ziel sein, eines der vorgestellten Ländermodelle in seinen Grundzügen auf Deutschland zu übertragen. Erfolgreichere und weniger befriedigende Arbeitsmarktentwicklungen knüpfen regelmäßig an historische Strukturen und Institutionen an, die graduell durch Wettbewerbskräfte verändert werden. History matters (Paul Krugman). Gründe für die Nicht-Transferierbarkeit eines erfolgreichen „Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsmodell“ liegen zum einen im Systemcharakter der Modelle. Dieser ist dann gegeben, wenn der Beitrag einer Institution zu ökonomischen Ergebnissen davon abhängt, wie diese mit anderen institutionellen Einrichtungen interagiert. Zum anderen spricht gegen Rezeption der Grundzüge eines Modells die Überlegung, daß verschiedene Beschäftigungspolitiken und Politikvarianten zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit auf unterschiedlichen Theorien der Arbeitslosigkeit basieren. So läßt sich die Arbeitslosigkeit z. B. erklären als Ergebnis von Matchingprozessen, die im Zeitablauf ineffizienter werden, durch die keynesianische Theorie der Unterbeschäftigung, durch die angebotsseitige Theorie der Arbeitslosigkeit und die heute vielleicht dominierende Theorie der Arbeitslosigkeit, die Preis- und Lohnsetzung auf unvollkommenen Güter- und Arbeitsmärkten betont und die Arbeitslosigkeit als die zentrale Variable behandelt, die die Verteilungsansprüche in Einklang bringt. Dies führt zu der Frage, die auf der Tagung nicht im Zentrum stehen konnte, welche der alternativen Theorien der Arbeitslosigkeit in der Lage ist, die wichtigsten empirischen

Befunde der Arbeitslosigkeit zu erklären. Die Rezeption der Grundelemente eines Ländermodells in Deutschland scheidet dann, wenn in dem Ursprungsland eine spezifische Theorie der Arbeitslosigkeit für die Arbeits- und Beschäftigungspolitik handlungsanleitend ist, die in Deutschland auf geringe Akzeptanz stößt. In Deutschland wäre dann eine wichtige Voraussetzung für die Rezeption des Ländermodells, daß es zuerst zu einer theoretischen Neuorientierung käme, die auch die Sichtweise und Interpretation arbeitsmarktbezogener Prozesse durch die entscheidenden politischen Instanzen, gesellschaftlichen Gruppen und nicht zuletzt die Wissenschaft zu prägen hätte.

2. Bei dem Grad der Komplexität, den die Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in Deutschland mittlerweile erreicht hat, lassen sich nachhaltige Erfolge einer Beschäftigungspolitik nur erreichen, wenn alle beteiligten Akteure Beiträge erbringen, für die zusätzlich ein erheblicher Abstimmungsbedarf besteht. Von isolierten Maßnahmen werden kaum positive Wirkungen erhofft. Von Diskussionsteilnehmern aller Gruppen wird zudem betont, daß sich auch bei abgestimmten Politikmaßnahmen Erfolge nur in der mittleren und längeren Frist („lange Atem“) einstellen werden. Inspiriert durch die positiven Arbeitsmarktentwicklungen der vier Länder wird nicht erwartet, daß eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation vor allem dadurch zu erreichen sei, daß ein festes Arbeitsvolumen obligatorisch gleichmäßiger auf mehr Beschäftigte verteilt wird.

3. Allgemein zur Kenntnis genommen wurde, daß eine Lohnzurückhaltung für eine Reihe von Jahren ein wichtiges Element der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik der vier erfolgreichen Modelle war. Die Lohnzurückhaltung wurde in den Niederlanden und Dänemark in ein Bündel komplementärer und korporatistischer Maßnahmen im Konsens der verschiedenen Akteure integriert. In den USA und Großbritannien hingegen wurde sie deutlich härter durch Marktkräfte, unterstützt durch ein abnehmendes Gewicht der Gewerkschaften, erzwungen. Diese zugespitzte und stilisierte Begründung der Lohnzurückhaltung weist auf einen engen Bezug zu der ökonomischen Größe der Länder und der damit verbundenen Varianz wichtiger ökonomischer Variablen und Institutionen hin. So mag es in einem ökonomisch kleineren Land einfacher sein, durch Konsensbildung und korporatistische Institutionen Lohnzurückhaltung als ein Element in einem Bündel komplementärer Maßnahmen zu verankern. Die Diskussionsbeiträge zu diesem äußerst kontroversen Punkt lassen sich, wenn auch ein wenig überpointiert, folgender-

* Dr. rer. pol Knut Gerlach ist Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Hannover. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

maßen zusammenfassen. Wenn Lohnzurückhaltung in der mittleren Frist als Bestandteil eines abgestimmten Strategiehandels unerlässlich ist, und dafür spricht die Evidenz der „Erfolgsmodelle“, dann ist es mit dem deutschen Arbeitsmarktmodell eher vereinbar, sie im Konsens zu vereinbaren und es widerspricht ihm, stagnierende Löhne als Ergebnis institutionell nicht abgefederter Marktprozesse hinzunehmen.

4. Wie bereits erwähnt wurde, sind unterschiedliche Theorien der Arbeitslosigkeit mit jeweils spezifischen wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Therapievorschlägen verknüpft. Für die angebots- und nachfrageseitigen Erklärungen der Arbeitslosigkeit, die die kontroversen Interpretationen von Gewerkschaften und Arbeitgebern dominieren, die jedoch das Spektrum der Arbeitslosigkeitstheorien nicht ausschöpfen, gilt dies im besonderen, wie die von Gewerkschaften und Arbeitgebern vorgebrachten Argumente zur Stärkung der Massenkauftkraft bzw. Verbesserung der Angebotsbedingungen belegen. Insoweit ist der Stand der Diskussion auf dieser Tagung, daß es an der Zeit sei, die sterile Gegenüberstellung von angebots- und nachfrageseitigen Erklärungen der Arbeitslosigkeit zu überwinden, ein Novum. Theoretisch wird dies gestützt durch einen neueren Beitrag von Bean (1997). Bean argumentiert, daß es ein erfolgversprechender Weg zur Verringerung der Arbeitslosigkeit sei, mit einer Verbesserung der Angebotsbedingungen zu beginnen, erste Beschäftigungserfolge abzuwarten, und diese dann von der Nachfrageseite her zu unterstützen. Wenn diese sequentielle Vorgehensweise konsensfähig bleibt und eingeschlagen wird, könnte sie einen erfolgversprechenden Ansatz zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit darstellen. Dies umso mehr, als sich die Angebotsbedingungen in Deutschland langsam verbessern und nach der Einhaltung der Maastricht-Kriterien die Geld- und Fiskalpolitik vielleicht etwas handlungsfähiger wird. Letzteres ist allerdings mit großer prognostischer Unsicherheit verbunden.

5. In neueren theoretischen und empirischen Untersuchungen über den Beitrag, den eine Ausweitung der Teilzeitarbeit und des frühzeitigen Übergangs in den Ruhestand zur Lösung des Beschäftigungsproblems leisten können, überwiegen bislang die skeptischen Stimmen. „In the aggregate, German and French efforts to create employment at the national level through work-sharing have not succeeded“ (Freeman 1998). „Work-sharing and early retirement are also unlikely to reduce the NAIRU (inflationstabile Arbeitslosenquote, K.G.). But they are most effective at reducing a nation's wealth“ (Layard/ Nickell/ Jackman 1991: 509). Layard, Nickell und Jackman zeigen mit Hilfe einfacher Effizienzlohn- und Bargainingmodelle, daß die gleichgewichtige Arbeitslosigkeit unabhängig von der Zahl der Arbeitsstunden ist, die ein Arbeitnehmer leistet. Wie in dem Länderbericht über die Niederlande und in der Diskussion betont wurde, ist die Ausweitung der Teilzeitarbeit in den Niederlanden eine zum Teil freiwillig gewählte Option und teilweise auch obligatorisch. Das niederländische Beispiel zeigt, daß eine Verteilung des Arbeitsvolumens auf mehr Personen durch eine starke Expansion der Teilzeitbeschäftigung in Kombination mit Reformen des Sozialstaats und der im Konsens vereinbarten Lohnzurückhaltung durchaus ein erfolgversprechender Weg zu zusätzlicher Beschäftigung sein kann. Dies wirft im Licht der zitierten theoretischen Analysen und empirischen Befunde neue Fragen auf.

II

1. Die Beschäftigungserfolge in den USA und in Großbritannien waren verbunden mit einer stärkeren Lohndifferenzie-

rung, die auf Gewinne der Besserqualifizierten und besonders in den USA auf Verluste der weniger qualifizierten Arbeitnehmer zurückzuführen ist. Als Gründe der Lohnspreizung werden die zunehmende Globalisierung der Weltwirtschaft und Eigenschaften des technischen Fortschritts, die die Besserqualifizierten begünstigen, angeführt. Obwohl sich die Lohndifferenzierung nach Qualifikationen in Deutschland in den letzten Jahren nur geringfügig geändert hat, ist die anglo-amerikanische Entwicklung von erheblicher Bedeutung. Zeigt sie doch, wie Veränderungstendenzen der Lohnstruktur aussehen, wenn Marktkräfte ohne institutionelle Abfederungen wirken. Die unterschiedliche Entwicklung der Lohnstrukturen in den anglo-amerikanischen Ökonomien und in Deutschland ist für die hiesige Beschäftigungssituation aus zwei Gründen, die in der Tagungsdiskussion kontrovers akzentuiert wurden, von Bedeutung. Zum einen könnte sich die Konstanz der deutschen Lohnstruktur in einer zunehmenden Arbeitslosigkeit der Geringqualifizierten niederschlagen. Dagegen wurde eingewandt, daß die Zunahme der Arbeitslosigkeit der weniger qualifizierten Arbeitnehmer in Deutschland nur geringfügig über der durchschnittlichen Wachstumsrate der Arbeitslosigkeit lag (Nickell/ Bell 1995). Als Grund wurde auf das egalitärere Bildungssystem in Deutschland hingewiesen, das die Substitutionsmöglichkeiten zwischen qualifizierter und weniger qualifizierter Arbeit erleichtert. Neuere Untersuchungen zeigen dagegen, daß gerade die Arbeitslosenquote der Ungelernten in Westdeutschland zwischen 1971 und 1991 auf mehr als das Doppelte angestiegen ist und daß sich dieser Trend seit Beginn der 90er Jahre weiter verstärkt hat. „1995 war bereits jede fünfte Erwerbsperson ohne Berufsabschluß arbeitslos“ (Bellmann 1998). Trotz dieser dramatischen Befunde wurde zum Ausdruck gebracht, daß zusätzliche Investitionen in das Humankapital der Geringqualifizierten durch Bildung und Weiterbildung durchaus eine Alternative zu einer stärkeren Lohndifferenzierung bilden könnten. Zum anderen wurde darauf hingewiesen, daß in Deutschland die Chance bestehe, auf der Grundlage der relativ hohen sozialen Absicherung Experimente mit dem Ziel durchzuführen, die Arbeitskosten der Geringqualifizierten für die Unternehmen durch eine Kombination von Sozial- und Arbeitseinkommen zu verringern, so daß einerseits Arbeitsanreize gestärkt werden und andererseits eine Arbeitseinkommensarmut nicht eintreten muß (Freeman 1997). Dies könnte ein Weg sein, um das gerade in den USA gravierende Problem der „working poor“ zu vermeiden.

2. Daß die Möglichkeit, einen erheblichen Teil der Überstunden für die Beschäftigung neu einzustellender Arbeitnehmer zu nutzen, unterschiedlich eingeschätzt wird, verwundert nicht. In diesem Zusammenhang ist der mikroökonomisch fundierte, betriebliche Informationen als Paneldaten verwendende Forschungsbedarf besonders groß. Eine neuere Analyse (Hübler/Meyer 1997) auf der Basis der Daten des Hannoveraner Firmenpanels kommt zu folgenden Ergebnissen: Die Zahl der Überstunden, die in den einzelnen Betrieben geleistet wird, schwankt in den beiden untersuchten Jahren (1994 und 1995) deutlich. Multivariate Schätzungen belegen, daß ein erhöhter Überstundeneinsatz vor allem auf kurzfristige Nachfrageerhöhungen und Personalengpässe zurückzuführen ist. Ökonometrische Überprüfungen der Hypothese, daß Überstunden als Mittel einer permanenten Anpassung der Arbeitsnachfrage genutzt werden, mithin in Betrieben in der gewinnoptimalen Gleichgewichtssituation Überstunden dauerhaft geleistet werden, führen zu keinen überzeugenden Ergebnissen. Die Studie (Hübler/ Meyer 1997), die dringend durch weitere Untersuchungen ergänzt werden sollte, zeigt folglich, daß nur ein äußerst bescheidener Anteil aller Über-

stunden für eine beschäftigungswirksame Umwandlung zur Verfügung steht, wenn man nicht kurzfristig erforderliche, flexible Anpassungen in den Unternehmen behindern möchte. Hinzu kommt, daß dieses umwandelbare Überstundenpotential wahrscheinlich in den Jahren seit 1995 durch Einführung flexibler Arbeitszeitsysteme weiter geschmälert wurde.

III

Die Analyse der vier „Erfolgsmodelle“ und ihre Diskussion waren retrospektiv und prospektiv zugleich. Retrospektiv in dem Sinne, daß Entwicklungen sowie die mit ihnen verbundenen, sie u.U. auch verursachenden Maßnahmen in vier Ländern mit erfolgreichen Arbeitsmarktentwicklungen analysiert wurden. Prospektiv deshalb, weil nach den arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Elementen erfolgreicher Strategiebündel gesucht wurde, die auf Deutschland übertragbar seien und zu positiven Beschäftigungseffekten führen könnten. Die Dynamik arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischer sowie institutioneller Änderungen ist in den vier „Erfolgsmodellen“ weiterhin sehr ausgeprägt, so daß die zwischenzeitlich erforderlich gewordenen Veränderungen in Deutschland möglicherweise größer sind als die analysierten internationalen Vergleiche nahelegen. Dies gilt besonders für die auf der Tagung weitgehend ausgesparten betriebsorganisatorischen Entwicklungen. Für die USA betont Freeman (1997, 1998), daß erfolgreiche Firmen in großem Stil dazu übergehen, Entscheidungen an Arbeitsteams zu delegieren und daß die finanzielle Partizipation der Belegschaften über Belegschaftsaktien, Gewinnbeteiligung und Pensionsfonds einen Boom verzeichnet. Diese Kombination von immaterieller und materieller

Partizipation der Arbeitnehmer kann sich unter bestimmten Bedingungen deutlich effizienzsteigernd auswirken und die langfristige Beschäftigungsentwicklung positiv beeinflussen. Es ist von größter Bedeutung, diese betrieblichen und mikroökonomischen Entwicklungen genau im Auge zu behalten, weil sich aus ihnen eine Modellvariante herausbilden könnte, die zukünftige Arbeitsmarktentwicklungen prägt.

Literatur

- Bean, Charles R. (1997): The Role of Demand-Management Policies in Reducing Unemployment. In: D.J. Snower/ G. De La Dehesa (Hrsg.), Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market. Cambridge, S. 83-111.
- Bellmann, Lutz (1998): Personenspezifische Arbeitslosigkeit. Erscheint in: Jahrbuch „Ökonomie und Gesellschaft“, Bd. 15: Unternehmungsverhalten und Arbeitslosigkeit.
- Freeman, Richard B. (1997): Divergent Performances: Job Creation and Income Determination in the EU and the U.S. mimeo.
- Freeman, Richard B. (1998): War of the Models: Which Labour Market Institutions for the 21st Century? In: Labour Economics, Vol. 5, S. 1-24.
- Hübler, Olaf/ Meyer, Wolfgang (1997): Überstunden im Verarbeitenden Gewerbe Niedersachsens. In: J. Köhl, M. Lahner, J. Wagner (Hrsg.), Die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 204. Nürnberg, S. 227-254.
- Layard, Richard/ Nickell, Stephen/ Jackman, Richard (1991): Unemployment. Oxford.
- Nickell, Stephen/ Bell, Brian (1995): The Collapse in Demand for the Unskilled and Unemployment across the OECD. In: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 11, S. 40-62.