

ÖKONOMIE UND ARBEITS- LOSIGKEIT: EINE EINÄUGIGE DIAGNOSE?*

Andreas Busch

Man hat sich schon fast daran gewöhnt, daß die allmonatliche Pressekonferenz der Bundesanstalt für Arbeit jedesmal einen neuen Rekord bringt: noch nie zuvor gab es in einem Januar, Februar, März, April usw. so viele Arbeitslose wie 1997 – in jedem Monat deutlich über der 4-Millionen-Marke. Im September 1997 waren es über 4,3 Mio. Arbeitslose – der drittbeste Wert in diesem Jahr, und dennoch beinahe eine halbe Million mehr als im September des Vorjahres. Die Arbeitslosenquote, Lieblingsindikator in der politischen Diskussion über die Lage am Arbeitsmarkt, liegt mit 11,2% solide im zweistelligen Bereich, und daß sie im Westteil mit 9,5% noch knapp darunter liegt, ist kein Trost angesichts von gut 18% Arbeitslosen in Ostdeutschland. Ein Blick in die Meinungsumfragen zeigt, daß dieses Problem mit großem Abstand von den Bürgern für das wichtigste politische Problem gehalten wird.

Angesichts der Tatsache, daß große Teile Europas an ähnlichen Problemen leiden, wird in der politischen Debatte der Blick oft über den

Atlantik gelenkt. Die USA, noch in der Krise der 70er Jahre als Land mit hoher Arbeitslosigkeit bekannt, haben sich zum Vorbild gewandelt. Viele Europäer schauen mit wachsender Bewunderung auf eine scheinbar rastlos werkende „job machine“, die in den letzten 15 Jahren 25 Mio. zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen hat, während der Zuwachs in Europa nur 4,5 Mio. betrug. Noch beeindruckender ist die Divergenz in den letzten fünf Jahren: während in den USA 10 Mio. neue Arbeitsplätze entstanden, gingen in Europa beinahe 5 Mio. verloren, davon alleine 2 Mio. in Deutschland.¹ Lagen die USA noch 1975 mit einem Anteil von 63% Beschäftigten (bezogen auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) gleichauf mit den Ländern der heutigen EU, hatten aber eine doppelt so hohe Arbeitslosigkeit (8,3% vs. 4,1%), so hat sich das Bild heute umgekehrt: die USA hatten 1996 eine (OECD-standardisierte) Arbeitslosenquote von 5,4%, während nun die europäische Quote mit 10,9% doppelt so hoch war. Und die Erwerbstätigenquoten haben sich auseinanderentwickelt: während sie in den USA auf über 70% stieg, sank sie in den europäischen Ländern unter 60%.

Also: von den USA lernen? Herbert Giersch hat in dem von ihm herausgegebenen Band eine Reihe von namhaften US-Ökonomen versammelt, so daß man Antworten auf diese Frage erwarten kann. Mit Richard Cooper (Harvard), Barry Eichengreen (Berkeley) und Richard Freeman (ebenfalls Harvard) sind amerikanische Spitzenuniversitäten vertreten; zu den an europäischen Universitäten lehrenden Autoren des Bandes gehören Michael Burda (Humboldt-Universität Berlin), Karl-Heinz Paqué (damals Kiel, inzwischen Magdeburg), Henri Sneessens (Louvain), Charles Wyplosz (INSEAD), Roland Vaubel (Mannheim) und Patrick Minford (Liverpool). Die meisten der Autoren sind ausgewiesene Spezialisten mit vielfältigen Arbeiten auf den Gebieten der Arbeitsmarktökonomik oder zu Aspekten des Themas Arbeitslosigkeit. Die beiden letzteren haben in den 80er

* Besprechung zu: Herbert Giersch (Hg.): *Fighting Europe's Unemployment in the 1990s*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer 1996, 240 S., DM 148,-; mit weiteren Anmerkungen zu: James Tobin: *Full Employment and Growth. Further Keynesian Essays on Policy*. Cheltenham: Edward Elgar 1996, 328 S., £ 55,-; Wolfgang Franz: *Arbeitsmarktkonomik*. Dritte, überarbeitete und erweiterte Ausgabe. Berlin, Heidelberg, New York: Springer 1996, 432 S., DM 55,-.

Jahren prononciert öffentlich Stellung bezogen zugunsten einer neoklassisch-monetaristischen Neuorientierung der Wirtschaftspolitik, doch kann man insgesamt nicht von einer ideologisch voreingenommenen Zusammensetzung der Autoren sprechen. Giersch, bekannt als früherer Präsident des Kieler Instituts für Weltwirtschaft, Mitglied des Sachverständigenrates und Stichwortgeber der „Eurosclerosis“-Debatte der 80er Jahre, gibt diesen Band für die Egon-Sohmen-Foundation heraus, die, 1987 zum Andenken an den zuletzt in Heidelberg lehrenden Ökonomen gegründet, seit Anfang der 90er Jahre Konferenzen zu aktuellen Themen der Wirtschaftspolitik abgehalten hat. Der Band umfaßt die Referate der Jahrestagung 1994. Sie wurde, so betont der Herausgeber in seinem Geleitwort, dem Thema Arbeitslosigkeit gewidmet, weil man die Vernachlässigung des Problems in der politischen Debatte für alarmierend gehalten habe (v). Das läßt hoffen, in diesem Band eine praxisorientierte Kompilation ökonomischen Wissens über das Problem der Arbeitslosigkeit und Schritte zu seiner Lösung zu finden. Der praktisch-politische Impetus wird auch daran deutlich, daß dem Band ein „Salzburger Manifest“ beigelegt ist, mit einer Agenda zur Bekämpfung der europäischen Arbeitslosigkeit. Doch dazu später.

Der Band gliedert sich in drei Teile: „The Historical Record“, „Europe's Present Unemployment Crisis“ und „Current Policy Issues“. Die Beiträge sind durchwegs zurückhaltend, was Mathematisierung und formale Modellierung betrifft, und von daher für ökonomisch Vorgebildete gut lesbar. Barry Eichengreen beginnt den Band mit einer Darstellung der Arbeitsmärkte der USA und Großbritanniens in historischer Perspektive – seltsam angesichts des Themas des Bandes, doch führt Eichengreen die Verfügbarkeit historischer Arbeitsmarktdaten als Grund an. Der Beitrag ist dennoch ein instruktiver Überblick über die Entwicklung der Arbeitsmarktstrukturen im 19. und frühen 20. Jahrhundert. Eichengreen zeigt, daß in der Zeit bis zum Zweiten Weltkrieg die Lohnflexibilität in den USA sank, während sie in Großbritannien gleich blieb – obwohl dort die Gewerkschaften stärker waren und die Einführung einer Arbeitslosenversicherung (zwei der „usual suspects“ für Arbeitsmarktprobleme) früher stattfand. Wie ist dies zu erklären? Gegen Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts führte die techno-

logische Entwicklung mit höherer Kapitalintensität und Techniken der Massenproduktion dazu, daß firmenspezifische Kenntnisse der Beschäftigten immer wichtiger wurden. Die beliebige Austauschbarkeit der Arbeitnehmer, die im „drive“-System der frühen Industrialisierung geherrscht hatte, verschwand und erhöhte die Verhandlungsmacht der Arbeiterschaft. Moderne Techniken des Personalmanagements, wie sie erstmals im Ersten Weltkrieg eingeführt wurden, führten zu einer „Bürokratisierung“ des Arbeitsmarktes mit weiter abnehmender Flexibilität der Lohnsetzung. Eichengreens Argument angesichts langfristig abnehmender Nominallohnflexibilität und steigender Langzeitarbeitslosigkeit lautet daher, vorsichtig zu sein, wenn man diese Ergebnisse der Gewerkschaftsmacht, den adversen Anreizen von Arbeitslosenversicherung und anderen staatlichen Interventionen zuschreibt. Zwar widerlegt sein Beitrag den Einfluß dieser Faktoren nicht, doch zeigt er, daß auch technologische und organisatorische Faktoren am Werk sein können.

Der Beitrag von Richard Freeman untersucht die amerikanischen Arbeitsmärkte der 80er und 90er Jahre. Auch er warnt zu Beginn davor, die US-Erfahrungen zu glorifizieren – in den USA würden die Ergebnisse des Arbeitsmarktes oft viel skeptischer gesehen als in Europa. Sein datengesättigter Beitrag beschreibt die positiven und negativen Fakten: auf der einen Seite ein dynamisch wachsendes Angebot an Arbeitsplätzen und im Durchschnitt kürzere Arbeitslosigkeit als in Europa; auf der anderen Seite Stagnation der realen Nettoverdienste für Arbeiter seit 20 Jahren, sogar Rückgang für einige Gruppen (29); starke Zunahme der Ungleichheit der Einkommensverteilung; schlechte Beschäftigungschancen für Ungelernte trotz stark gesunkener Reallöhne (das mittlere Familieneinkommen des untersten Quintils sank zwischen 1973 und 1992 um 14 Prozent!) – und eine im OECD-Vergleich enorm gestiegene Armutsrate; stark gestiegene Kriminalitätsrate mit hohen Kosten für die Gesellschaft, zudem starker Segmentierung (13% aller schwarzen Männer zwischen 18 und 34 Jahren sitzen im Gefängnis). Die Arbeitsbeziehungen in den USA, so Freeman, sind stark reguliert – nur geschieht das im Gegensatz zu Europa auf individueller statt auf kollektiver Ebene. Dies führte zu einer Lawine von Gerichtsklagen, die aber (wegen der damit verbundenen Kosten und Risiken) die Ungleich-

heit noch erhöht – nach Freemans Ansicht eine kostspielige und ungerechte „Lotterie“ (41). Freeman betont in seinem Beitrag die Probleme, die die Ungleichheit in den USA verursacht. Die spannende Frage, was Europa von den USA lernen kann, stellt er zwar am Ende seines Beitrages, beantwortet sie aber nicht. Die Antithese zu Freemans vorsichtig formuliertem Beitrag stellt der Artikel von Patrick Minford dar. Sein (im historischen Kapitel mißplazierter) Beitrag ist rein theoretisch und auch einseitig in seiner Sichtweise, etwa wenn er den bisherigen Stand der Forschung zur Arbeitslosigkeit wie folgt zusammenfaßt: „In summary, it has identified the basic cause of high unemployment as long-duration unemployment benefits or equivalent social support.“ (45). Basierend auf dieser Sicht der Dinge, konstruiert Minford ein Standard-Heckscher-Ohlin-Samuelson Modell des internationalen Handels, in dem er beweist, daß Freihandel sowohl für die „armen“ Süd- wie die „reichen“ Nord-Länder insgesamt positive Effekte hat. Die starken Verteilungseffekte zugunsten ungelernter Arbeitskräfte im Norden („... real wages fall by 2 percent p.a., a pretty serious development“ [58]), befürchtet Minford, könnten jedoch politischen Druck in Richtung Protektionismus auslösen, weshalb er eine Minderung des sozialen Drucks durch zwei Instrumente empfiehlt: eine negative Einkommenssteuer und eine „basic income guarantee“. Minford spricht damit ein Thema an, das in einer Reihe von weiteren Beiträgen des Bandes wiederkehrt.

Im zweiten, der Untersuchung der aktuellen Arbeitslosigkeit in Europa gewidmeten Teil des Buches untersuchen zunächst Charles Wyplosz und Richard Cooper zwei Variablen, denen oft ein Einfluß auf die Höhe der Arbeitslosigkeit nachgesagt wird: Migration und das Ausmaß der Handelsverflechtung. Wyplosz' Survey der Literatur und der vorhandenen Statistiken kommt zu dem Ergebnis: „it is probably safe to conclude that the aggregate effects of migration are negligible“ (79). Dies gilt sogar am unteren Ende des Arbeitsmarktes, auch wenn hier empirische Belege hauptsächlich aus den USA stammen. Dennoch, so Wyplosz, müsse in diesem Bereich umsichtig politisch gehandelt werden. Denn auch wenn es objektiv kein großes Problem gebe, so sei doch in der Perzeption der Bevölkerung ein solches vorhanden, das sich in Wahlen Ausdruck verleihen könne. Zu einem

ähnlichen Ergebnis kommt Cooper hinsichtlich der Handelsverflechtung. Schon ein erster Blick in die Empirie zeigt, daß ein einfacher linearer Zusammenhang unplausibel ist: zwar stiegen in Europa außenwirtschaftliche „Offenheit“ und Arbeitslosigkeit parallel, doch gibt es z.B. in den USA keine solche Parallelbewegung. Zudem ist der Anstieg der Offenheit in den 70er Jahren viel stärker als in den 80er Jahren, was die Plausibilität dieses Erklärungsfaktors weiter sinken läßt. Eine differenziertere Analyse ist also nötig. Cooper betrachtet deshalb einen Sektor, der intensivem Preiswettbewerb aus „Niedriglohnländern“ ausgesetzt ist: die Textil-, Kleidungs- und Lederindustrie, und kommt zu dem Ergebnis, daß in allen europäischen Ländern (mit der Ausnahme Frankreichs) die relativen Löhne ungelernter Arbeiter so stark gesunken sind, daß der gestiegene Wettbewerbsdruck durch die Niedriglohnländer kompensiert wurde. Die französische Ausnahmeposition begründet Cooper mit einem hohen Mindestlohn und diskutiert dann den Einfluß institutioneller Regelungen auf der Arbeitsangebots- und -nachfrageseite.

Spezifisch mit der „Krise des deutschen Modells“ befaßt sich der Beitrag von Karl-Heinz Paqué. Er kritisiert zunächst an der bisherigen Forschung über Arbeitslosigkeit, daß sie zu kurzfristig ansetze, was ihr den Blick verstelle auf langfristige Tendenzen (und evtl. Erklärungen) der Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Seine These ist denn auch, daß „there are powerful long-term forces changing the structure of the German economy in a way that is at odds with the egalitarian philosophy of German-style collective wage bargaining and the relevant provisions of the welfare state“ (119). Paqué gibt zunächst einen detaillierten Überblick über die Entwicklung der Arbeitsmarktstrukturen in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert. Die Institutionen der kollektiven Lohnaushandlung und der Arbeitslosenversicherung, die in den 20er Jahren entstanden sind, so zeigt er, haben sich auch in den ersten 25 Jahren der Bundesrepublik bewährt: sie ermöglichten niedrige Arbeitslosigkeit und beförderten den ökonomischen Strukturwandel. Auch für die Zeit danach kann man kein objektives „Versagen“ dieser Institutionen konstatieren. Paqué weist darauf hin, daß die Standarderklärung z.B. des „insider“-orientierten Lohnabschlußverhaltens zu kurz greift: auch in den 80er Jahren ist die Beschäftigung

markant gewachsen, und die realen Arbeitskosten sanken zwischen 1983 und 1990 beständig. Paqué verweist auch darauf, daß das Problem der Arbeitslosigkeit kein allgemeines, sondern hauptsächlich das einer bestimmten Gruppe auf dem Arbeitsmarkt sei: nach seinen Berechnungen sind etwa 80% der Langzeitarbeitslosen über 55 Jahre alt, physisch behindert und/oder ohne Ausbildung (136). Im Gegensatz zu den USA habe diese Situation jedoch *nicht* zu einer stärkeren Differenzierung der Lohnstruktur geführt, die die Reintegration von Arbeitslosen erleichtert hätte. Die Lösung liegt für Paqué in einer Senkung der Lohnstückkosten, die Firmen zu zahlen haben, wenn sie Arbeitslose (zumal Langzeitarbeitslose) einstellen. Die Steigerung der Produktivität der Arbeitslosen durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik scheidet jedoch, angesichts der großen Zahlen durch massiven Strukturwandel beschäftigungslos gewordener, aus; und die Senkung der Lohnkosten durch Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften schätzt Paqué – angesichts der Dominanz von „insider“-Interessen auf beiden Seiten – gering ein. Er plädiert für eine Änderung der Zumutbarkeitsregelungen bei der Arbeitslosenhilfe, kombiniert mit Lohnsubventionen, um Arbeitslosen einen verstärkten Anreiz zur Aufnahme von Beschäftigung auch einer Tätigkeit im Dienstleistungssektor mit niedriger Produktivität zu geben. Ein ganzes Arbeitsmarktsegment, das in den USA zahllose Arbeitsplätze bereitstellt, könnte so nach Paqués Ansicht wachsen, ohne daß deshalb die Vorstellungen eines „europäischen“ Wohlfahrtsstaats-Modells aufgegeben werden müssten, die v.a. in der Verhinderung von Armut und einem unzumutbaren Absinken des Lebensstandards bestehen. Lohnzuschüsse hätten zudem den Vorteil, daß sie für den Staat fiskalisch günstiger wären, da selbst bei einer gleichbleibenden Zahl von Empfängern die Ausgaben pro Person geringer als die entsprechenden Ausgaben für Arbeitslosenhilfe wären.

Den letzten Teil des Buches bilden drei Artikel zu aktuellen Problemen. Der Mannheimer Ökonom Roland Vaubel beschäftigt sich in seinem Beitrag mit der Reform der Wohlfahrtsstaaten in Westeuropa. Seine zentrale Frage ist: werden in Westeuropa die Umverteilungsziele effizient erreicht oder könnte dies kostengünstiger geschehen? Seine Antworten hierauf lauten: nein für die erste und ja für die zweite

Frage – mit Thesen, die er bereits in seinem 1990 erschienenen Buch „Sozialpolitik für mündige Bürger“ vorgelegt hat. Der Grundtenor lautet: den Sicherungssystemen für Gesundheit, Arbeitslosigkeit und Alter mangelt es an *choice* und *competition* – und diese Mängel haben zur Arbeitslosigkeit beigetragen. Seine aus strikt liberaler Perspektive vorgetragenen Vorschläge, die v.a. in Richtung Privatisierung laufen, sind für die konkrete Bekämpfung der Arbeitslosigkeit allerdings von beschränktem Wert – Vaubel selbst konstatiert, daß sie wohl in absehbarer Zeit nicht umsetzbar seien (179). Der belgische Ökonom Henri Sneessens beginnt seinen Beitrag mit einem nützlichen Exposé statistischer Fakten zur unterschiedlichen Entwicklung makroökonomischer Kennziffern wie Wachstum und Arbeitslosigkeit in unterschiedlichen Gebieten (EU, USA, EFTA, Japan) und demonstriert die Verschiedenheit der Reaktionen auf den allgemeinen Rückgang der Wachstumsrate seit der ersten Hälfte der 70er Jahre. Der Konstruktion eines ökonomischen Modells zur Analyse der Arbeitslosigkeit (auf Basis der Beveridge-Kurve) folgt eine Diskussion von vier Variablen, denen oft ein Einfluß auf die Arbeitslosenquote in Europa nachgesagt wird: dem Ausmaß der Lohnersatzleistungen, der Höhe der Einstellungs- und Entlassungskosten, der „Entmündigung der Arbeitslosen“ (insider-outsider-Problematik) und des (auf die Ausbildung bezogenen oder regionalen) „structural mismatch“. Die Höhe und Dauer der Lohnersatzleistungen und die Einstellungs- und Entlassungskosten, obwohl prominent in der politischen Debatte um die Ursachen der Arbeitslosigkeit, können, so Sneessens, nicht viel erklären, da beide ihren Höhepunkt bereits in den 70er Jahren hatten, als die Arbeitslosigkeit noch viel geringer war. Senkungen und Kürzungen in den letzten 20 Jahren haben zudem keine positiven Effekte gezeigt. Nur eine Kombination der letzten beiden Faktoren kann für Sneessens, der eine sorgfältige Sichtung der relevanten theoretischen Literatur und ihrer ökonometrischen Überprüfungen vornimmt, einen Beitrag zur Erklärung der Arbeitslosigkeit in Westeuropa leisten, obwohl auch er die Notwendigkeit weiterer ökonometrischer Untersuchungen betont. Als konkrete Maßnahmen schlägt er, ähnlich wie Paqué, Maßnahmen zur Senkung der relativen Lohnkosten am unteren Ende der Einkommensskala vor. Durch Befreiung von Steuer- und Sozialabgabenlasten könne dies

bewerkstelligt werden, ohne gleichzeitig die Einkommen der Betroffenen zu senken. Ziel müsse die Stimulierung der Nachfrage für persönliche Dienstleistungen sein, eines Arbeitsmarktsegmentes, das in der EU kaum existiere. Michael Burda beschreibt schließlich die Probleme der osteuropäischen Arbeitsmärkte – worauf angesichts der völlig unterschiedlichen Situation hier nicht weiter eingegangen werden soll.

Insgesamt bietet „Fighting Europe's Unemployment in the 1990s“ einen instruktiven Einblick in eine Vielzahl von Aspekten des Themas Arbeitslosigkeit und einen guten internationalen Rundblick mit vielen Daten. Das Buch läßt allerdings auch viele „loose ends“ zurück – man wünschte sich am Ende einen (nicht zuletzt die empirischen Ergebnisse) zusammenfassenden Schlußartikel. Doch darauf hat der Herausgeber des Sammelbandes verzichtet – zu heterogen waren wohl die Ansätze zur Analyse des Problems. Eine bemerkenswerte Gemeinsamkeit, die sich durch das Buch zieht, ist übrigens die Anerkennung eines besonderen Problems am (auf den Lohn bezogenen) unteren Ende des Arbeitsmarktes. Daß hier, angesichts für den Einzelnen demotivierend hoher marginaler Steuersätze beim Übergang von Lohnersatzleistungen zur Beschäftigung und – durch hohe Lohnnebenkosten – prohibitiv hoher Gesamtkosten für potentielle Arbeitgeber besonderer Handlungsbedarf besteht, wird in einer Reihe von Beiträgen bejaht. Überlegungen in Richtung einer „negative income tax“ werden von Minford, Vaubel, Paqué und Sneessens angestellt, und neuere Veröffentlichungen zeigen, daß ein solches Konzept für eine Vielzahl von Ansätzen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit attraktiv ist.² Gerne hätte man, neben den theoretischen Überlegungen, in diesem Buch noch konkretere Vorschläge zur Umsetzung eines solchen Konzeptes in Deutschland oder Europa gelesen.

Bei der Analyse der Ursachen von Arbeitslosigkeit in Europa spielen für viele der hier versammelten Autoren vor allem zwei Aspekte eine zentrale Rolle: das Thema „Höhe und Dauer der Lohnersatzleistungen“ und das Thema „Höhe der Arbeitskosten“ – und zu beiden sind einige kritische Anmerkungen zu machen. Das erste Thema wird in diesem Band von Patrick Minford in den Mittelpunkt gestellt, Roland Vaubel rekurriert darauf, und auch Richard Cooper verweist auf Schätzungen von Layard, Nickell und Jackman (1994),

in welchem Ausmaß Höhe oder Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen die Arbeitslosigkeit ansteigen läßt. Die Argumentation lautet knapp: großzügige Lohnersatzleistungen erhöhen für den Einzelnen den „Anspruchslohn“ (*reservation wage*), d.h. den Betrag, den ein angebotener Lohnsatz übertreffen muß, damit der Betroffene Arbeit aufnimmt (oder zusätzliche Arbeit leistet), statt Freizeit zu präferieren. Die Intensität, mit der er nach neuer Arbeit sucht, wird daher sinken, die Dauer der Arbeitslosigkeit sich erhöhen. Daraus kann man den Schluß ziehen (was in der politischen Debatte auch geschieht), daß eine Senkung dieser Sozialleistungen zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit führen wird. Dabei wird aber oft übersehen, daß dies unbesetzte Arbeitsplätze zur Voraussetzung hat – ohne deren Existenz kann auch der willigste Arbeitslose keine Arbeit aufnehmen. Zudem handelt es sich bei der Höhe der Lohnersatzleistungen nicht primär um eine ökonomische, sondern um eine zutiefst politische Entscheidung, eine Entscheidung nämlich über die Verteilung der Lasten der Arbeitslosigkeit: sollen diese hauptsächlich dem Einzelnen aufgebürdet werden (in Gestalt von Mobilität oder dem Zwang zur Annahme auch hinsichtlich Gehalt und/oder Qualifikation schlechterer Jobs) oder soll für sie die Gesellschaft als Ganze einstehen – durch solidarische Finanzierung der Arbeitslosen? Im letzteren Falle darf man allerdings nicht vergessen, daß die noch existierenden Arbeitsplätze durch diese Finanzierung belastet werden, was ihre (internationale) Wettbewerbsfähigkeit negativ beeinflussen und in einen „circulus vitiosus“ münden könnte. Doch ist der Zusammenhang zwischen der Höhe der Lohnersatzleistungen und der Arbeitslosigkeit bei weitem nicht so eindeutig, wie z.B. Minford behauptet: Henri Sneessens weist in seinem Beitrag darauf hin, daß das Thema hinsichtlich der ökonometrischen Beweislage umstritten ist und die diesbezüglichen Studien statistisch nicht sehr stabil sind. Doch auch ohne ökonometrisches Handwerkszeug kann man sehen, daß es zumindest einen einfachen linearen Zusammenhang nicht gibt: die hinsichtlich der Reduktion ihrer Arbeitslosenquote in letzter Zeit so oft gepriesenen Niederlande sind im OECD-Vergleich das Land mit der zweithöchsten Lohnersatzleistungsquote; die Bundesrepublik ist mit Platz 12 von 21 Ländern keineswegs besonders generös, zudem ist diese Quote seit

den 60er Jahren beständig gesunken; und Italien, das Schlußlicht in der Verteilung, dürfte, gäbe es einen solch einfachen Zusammenhang, eigentlich gar keine Arbeitslosigkeit haben.³ Zur Diskussion um die Höhe der Lohnersatzleistungen muß also, soll sie sinnvoll sein, die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes hinzukommen und die Frage, wie mehr Arbeitsplätze geschaffen werden können.

Hier ergibt sich dann eine Verbindung zum zweiten oben angesprochenen Thema, der Frage nach der Höhe der Arbeitskosten. Dieses Thema ist (zumindest in der Bundesrepublik) eng verknüpft mit der in den letzten Jahren heftig geführten Debatte um den „Standort Deutschland“. Abgesehen davon, daß es sich bei dieser Debatte um ein rezessionstypisches Phänomen handelt (wie die Vorgängerdebatten zu Beginn der 80er Jahre und in der Rezession von 1987 zeigen), kann man auch hier Fragezeichen an der Argumentation anbringen: zum einen zeigt ein Blick in die Daten, daß in (West-)Deutschland, verglichen mit den anderen OECD-Ländern, die Lohnentwicklung sich sehr stark an der Produktivitätsentwicklung orientiert hat. Paqué ist aber in dem vorliegenden Band der einzige, der das zur Kenntnis zu nehmen scheint. Schon das Ausmaß des Außenhandelserfolges der Bundesrepublik muß aber doch deutlich machen, daß es um die internationale Konkurrenzfähigkeit der Bundesrepublik nicht so schlecht bestellt sein kann. Daß die Wachstumsimpulse der Jahre 1996 und 1997 fast ausschließlich von der gestiegenen Auslandsnachfrage herrühren⁴, ist ein weiterer Indikator dafür, daß die Wettbewerbsfähigkeit auch weiterhin sehr hoch ist. Die Schwankungen, die sich ergeben, sind in großem Maße auf die Entwicklung der Wechselkurse zurückzuführen, die nun einmal nicht unter inländischer Kontrolle sind. Es ist aber sehr fraglich, ob solche Schwankungen etwa durch Lohnsenkungen ausgeglichen werden sollten – was (im Falle von Aufwertungen) der einzige Weg wäre, die Lohnstückkosten für das Ausland konstant zu halten (ganz abgesehen von der Durchsetzbarkeit eines solchen Ansinnens). Der sinnvollere Weg wäre die Einschränkung von Wechselkursschwankungen, und mit der Einführung der Europäischen Währungsunion werden diese eliminiert werden.

Die Vernachlässigung dieser Erklärungskomponente deutet auf einen schwerwiegenden Mangel des vorliegenden Bandes hin, nämlich

auf die fast völlige Ausblendung der *makroökonomischen Perspektive*. Die Einäugigkeit des ökonomischen Blicks auf das Problem der Arbeitslosigkeit in diesem Band ist in der Tat erstaunlich. Daß der Wechselkurs ein wichtiger Bestimmungsfaktor der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist; daß restriktive Geldpolitik einen konjunkturellen Abschwung auslösen kann; daß die Sparanstrengungen der europäischen Regierungen im Angesicht der Konvergenzkriterien des Vertrages von Maastricht (bei allen fiskalischen Meriten) gleichzeitig einen Rückgang an aggregierter Nachfrage bedeuten, der den Arbeitsmarkt nicht unberührt lassen kann – diese Perspektiven kommen nicht vor. Wie schief das resultierende Bild ist, zeigt ein Blick auf die gerade in Deutschland so gerne als Beispiele genannten Fälle der Niederlande, Neuseelands, Großbritanniens und der USA. In allen vier „Erfolgsgeschichten“ spielten makroökonomische Faktoren eine entscheidende Rolle bei der Leistung des Arbeitsmarktes. Die Niederlande (wo ein großer Teil der Arbeitslosigkeit durch eine Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung „wegmassiert“ wurde) haben ihren Erfolg in erheblichem Maße einer realen Abwertung zu verdanken – eine Strategie, die weder für Europa als ganzes noch für die Bundesrepublik als europäische „économie dominante“ verfolgbare ist.⁵ Neuseeland, daß seine Arbeitslosigkeit von 1992 bis 1997 von 10% auf etwa 6% vermindert hat, hat in den Jahren von 1988 bis 1992 seine Währung um etwa 20% abgewertet. Der dadurch ausgelöste Exportaufschwung belebte die Investitionstätigkeit, zudem heizte ein Boom der privaten Nachfrage die Konjunktur weiter an.⁶ Auch bei Großbritannien wird in der deutschen Debatte zumeist nur auf niedrige Lohnnebenkosten geschaut – und die massive Abwertung im Gefolge des EWS-Debakels im Herbst 1992 übersehen. Sie wurde begleitet von einer expansiven Fiskalpolitik, die im Jahr 1993 das öffentliche Defizit auf beinahe 8% des BIP ansteigen ließ.⁷ Ein ähnlicher Fall liegt in den USA vor: auch hier wurden die „automatischen Stabilisatoren“ der öffentlichen Haushalte eingesetzt, und in der ersten Hälfte der 90er Jahre ein von Europa ziemlich verschiedener *policy-mix* verfolgt: die Defizite stiegen auf über 5% des BIP an, und diese Fiskalpolitik wurde von einer expansiven Geldpolitik begleitet. Beides spielte eine wichtige Rolle bei dem 1992 einsetzenden Aufschwung, der dann schließlich auch eine Kon-

solidierung des defizitären Bundeshaushaltes ermöglichte. Dessen Defizit erreichte mit 1,4% des BIP im Haushaltsjahr 1996 den niedrigsten Stand seit 20 Jahren und soll 1997 unter die 1-Prozent-Marke sinken.⁸

Die Einseitigkeit der ökonomischen Perspektive entwertet in dem Giersch-Band dann auch weitgehend die praktisch-politische Dimension. Zwar sehen die Autoren drei Wurzeln der Arbeitslosigkeit (x): hohe Kosten, niedrige Nachfrage und Kapazitätsengpässe. Doch halten sie (ohne weitere Begründung) den Kostenaspekt für den wichtigsten und konzentrieren sich folglich auch auf ihn. Das Manifest (das übrigens Richard Freeman und Henri Sneessens nicht mitunterzeichnet haben) konstatiert dann aber lediglich die momentane ökonomische Orthodoxie: monetäre und fiskalische Stabilität sind Voraussetzungen für stabiles Wachstum; erhöhte Flexibilität in den Lohnfindungs- und Arbeitsmarktprozessen ist notwendig, größere Lohnunterschiede wünschenswert und funktional; Kapitalbildung, vor allem im Bereich Humankapital, ist wichtig; die Rolle der Politik besteht vornehmlich darin, Hindernisse abzubauen. Viele der hier aufgeführten prinzipiengetränkten Weisheiten vom ökonomischen Katheder kennt man schon seit Jahren – in der politischen Wirklichkeit haben sie wenig ausgerichtet. Als „Agenda“ im Sinne einer Handlungsanweisung wird das „Salzburger Manifest“ wohl nicht viel ausrichten, neue Impulse bringt es nicht.

Wie man sich effektiv in die politische Debatte einmischt, könnten die europäischen Ordinarier vielleicht von einem weiteren amerikanischen Kollegen lernen, dem Ökonomie-Nobelpreisträger James Tobin. Sein Buch schlägt keinen großen „Bogen“ und kreist nicht – trotz des Titels – um ein einheitliches Thema. Vielmehr handelt es sich um eine Sammlung von 26 Essays, die sehr interessant und anregend zu lesen sind. Allen Beiträgen merkt man die Lust an der Einmischung an und den Willen, mit ökonomischer Analyse Wirklichkeit zu beeinflussen. Die Ursprünge der Beiträge sind unterschiedlich: Buchbesprechungen, Stellungnahmen bei parlamentarischen Anhörungen, Artikel für die New York Times, aber auch Handbuch- und Sammelbandartikel finden sich, in der Länge variierend zwischen drei und 30 Seiten. Tobin hat selbst – als Mitglied des Council of Economic Advisers unter Präsident Kennedy – politische Erfahrung gesam-

melt, die er in einigen der Aufsätze schildert (z.B. die Entstehung des ersten Economic Report der Kennedy-Administration). Daß sein Interesse an diesen Themen nicht geschwunden ist, wird in verschiedenen Beiträgen deutlich, die zusammengenommen einen Kommentar zur jüngeren makroökonomischen Geschichte bilden – Betrachtungen zum „Erbe der Reaganomics“ oder zur Situation des amerikanischen Budgetdefizits. Interessant in Bezug auf das in dieser Besprechung im Mittelpunkt stehende Problem der Arbeitslosigkeit sind Tobins Ausführungen zur Entstehungsgeschichte von „Okun's Law“, dem empirischen Zusammenhang zwischen der Höhe der Arbeitslosenquote und der Höhe des Brutto-sozialprodukts. Als die Kennedy-Administration ins Amt kam, lag die US-Arbeitslosenquote bei 7%. Die ökonomischen Berater hielten 4% für ein angemessenes Ziel, doch die politischen Berater fürchteten, daß eine Stimulierung politisch kostspielig sein könnte angesichts der Tatsache, daß es sich bei der von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus ansteigenden Arbeitslosenquote um ein strukturelles Phänomen handle (damals die vorherrschende Ansicht). Die Verbesserung von 93% Beschäftigung auf 96% sei zudem marginal und es nicht wert, deshalb irgendwelche Risiken einzugehen. Um die Argumentation der Ökonomen zu unterstützen, bat Tobin seinen Kollegen Art Okun, den Unterschied des BIP bei 7% Arbeitslosigkeit und bei 4% zu berechnen – was wegen verschiedener Rückkopplungs-Mechanismen wahrscheinlich größer als 3 Prozentpunkte sein würde. Die ökonomischen Ergebnisse, basierend auf Daten der Vergangenheit, ergaben, daß ein Unterschied in der Arbeitslosenquote von drei Prozentpunkten einen Unterschied im BIP von beinahe 10 Prozentpunkten ergab. Drei Hauptgründe liegen diesem Multiplikationseffekt zugrunde: eine sinkende Arbeitslosenquote führt zu einer Expansion der Labour Force; die Beschäftigungszeit verhält sich prozyklisch – im Aufschwung wird länger gearbeitet; und ebenso (das ist der relativ größte Effekt) steigt die Produktivität der Beschäftigten, da die Firmen im Abschwung oft Arbeit „horten“. Tobin weist darauf hin, daß das Ausmaß des Okunschen Multiplikators vom langfristigen Wachstumspfad abhängt und für die USA von 3,2 auf etwa 2,5 zurückgegangen ist. Dennoch lassen auch überschlägige Berechnungen deutlich werden, daß die Bundesre-

publik (mit einem BIP von ca. 3500 Mrd. DM) bei einer Senkung der Arbeitslosenquote um fünf Prozentpunkte atemberaubende Wohlfahrtsgewinne machen könnte. Tobins Vortrag bei einer wirtschaftspolitischen Planungskonferenz im Dezember 1992 für den frischgewählten Präsidenten Clinton zeigt, daß dieses Konzept aus der Kennedy-Zeit auch zur Analyse der wirtschaftspolitischen Situation der USA zu Beginn der 90er Jahre taugt. Tobin mahnt, nicht in einer Phase wirtschaftlicher Schwäche die Defizitbekämpfung zum Hauptziel zu machen – das könne kontraproduktiv sein – und plädiert für eine fiskalische Stimulierung der amerikanischen Volkswirtschaft. Allzu leicht vergißt man ja angesichts der heute guten makroökonomischen Daten, daß die Folgen der Rezession zu Beginn dieses Jahrzehnts bestimmend für die Niederlage der republikanischen Administration Bush waren. Wenn es seinem Nachfolger gelungen ist, mit einem vernünftigen *policy-mix* einen anhaltenden Aufschwung praktisch ohne Inflation zu initiieren, dann gelang dies offenbar auch, weil er nicht gegen die Ratschläge Tobins verstoßen hat.

Den Konstanzer Ökonomen *Wolfgang Franz* verbindet mit James Tobin die Mitgliedschaft in einem Politikberatungsgremium – Franz ist Mitglied im Sachverständigenrat, also einer der „Fünf Weisen“. Sein Buch unterscheidet sich von den oben diskutierten Werken dadurch, daß es sich um ein Lehrbuch handelt. Es gibt einen ausführlichen Überblick über die Arbeitsmarktökonomik, einen Bereich, der sonst durch die Dominanz angelsächsischer Lehrbücher gekennzeichnet ist. Franz' Buch, dessen Erfolg auch daran erkennbar ist, daß bereits 5 Jahre nach dem Ersterscheinen die dritte Auflage notwendig wurde, zeichnet auf 430 Seiten ein detailliertes Bild des Arbeitsmarktes in Deutschland. Es ist gespickt mit einer Vielzahl von Zahlen und Fakten, und aktuelle Fallbeispiele (z.B. VW-Arbeitszeitmodell; Entsendegesetz; Debatte um die Zukunft des Flächentarifvertrages) erleichtern es, das theoretisch Angesprochene auf die Wirklichkeit zu übertragen. Abgerundet werden die Kapitel jeweils durch kommentierte und sehr aktuelle Literaturangaben. Das Problem Arbeitslosigkeit diskutiert Franz in unaufgeregter und differenzierter Weise auf den letzten 50 Seiten seines Buches, getrennt nach West- und Ostdeutschland. Trotz seiner präzisen Kenntnisse des Gegenstandes enthält er sich

jedoch aller eigenen Verschreibungen zur Lösung des Problems. Eigene Positionen kann man nur indirekt herauslesen, etwa wenn er vor übertriebenen Erwartungen an Teilzeitarbeit warnt (376) oder sehr kritisch bestimmte Vorstellungen wie die einer „sozialleistungs-indizierten Arbeitslosigkeit“ auf ihre empirische Stichhaltigkeit hinterfragt (381). Auch in diesem Buch wird übrigens auf die makroökonomische Perspektive verzichtet, was dem Autor allerdings, wie er im Vorwort bekennt, schmerzlich gefallt. Doch das empfehlenswerte Buch konzentriert sich eben auf die Ökonomik des Arbeitsmarktes.

Eine Gesamtanalyse des zentralen Problems der *Arbeitslosigkeit* bedarf jedoch beider Perspektiven – der makro- wie der mikroökonomischen. Das weiter oben Angeführte soll kein Plädoyer dafür sein, Bemühungen um die Überwindung mikroökonomischer Rigiditäten aufzugeben und sich statt dessen Träumen von einer koordinierten keynesianischen Expansion hinzugeben – die internationalen, institutionellen und politischen Gegebenheiten sind nicht danach. Doch in der Wirtschaftswissenschaft – und insofern ist das vorliegende Buch typisch – herrscht seit längerem eine ungute Konzentration ausschließlich auf die mikroökonomische Perspektive vor. Diese hat die politische Debatte stark beeinflusst, in der Mythen über die angebliche Erfolgs- und Arbeitslosigkeit makroökonomisch ansetzender Politik dominieren und den Blick auf die Wirklichkeit verstellen. Es wäre angesichts der Dringlichkeit des Problems an der Zeit, daß die Rigidität dieser Perspektive aufgegeben wird und die Wirklichkeit wieder mit zwei Augen wahrgenommen wird. Das impliziert übrigens auch einen umfassenden Blick auf das „Vorbild USA“ (bei dem der Leser des Giersch-Bandes den Eindruck hat, daß es einige Europäer mehr beeindruckt als ihre auch mit seinen Nachteilen vertrauten amerikanischen Kollegen nachvollziehen können), das Wachstum nicht nur auf dem Arbeitsmarkt kennt, sondern auch in einem anderen Bereich: 1,5 Mio. Amerikaner sitzen Mitte der 90er Jahre im Gefängnis – viermal so viele wie noch 20 Jahre zuvor, und, auf die Bevölkerungszahl bezogen, zehnmal so viele wie in der Bundesrepublik Deutschland.⁹ Eine Wachstumsbranche also, die, das sei nur am Rande erwähnt, 1,2% der Labour Force aus der Arbeitslosenstatistik heraushält.

Verzeichnis der im Text erwähnten Literatur

Anmerkungen

- Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Oktober 1997, Frankfurt 1997.
 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: DIW Wochenbericht 16/97, Berlin 1997.
 Layard, Richard; Nickell, Stephen und Jackman, Richard: The Unemployment Crisis, Oxford 1994.
 OECD Economic Outlook No. 61, Paris 1997.
 OECD Economic Survey Netherlands 1996, Paris 1996.
 OECD Economic Survey New Zealand 1996, Paris 1996.
 Scharpf, Fritz W.: Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma [= MPI Working Paper 97/7], Köln 1997.
 Statistical Abstract of the United States 1996, Washington D.C. 1997.

- 1 Eigene Berechnungen nach OECD Economic Outlook, No. 61, June 1997, S. A21.
- 2 Vgl. etwa Fritz W. Scharpf: Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma, MPI Working Paper 97/7.
- 3 Daten nach OECD Economic Survey Netherlands 1996, S. 53.
- 4 Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 1997, S. 61*.
- 5 Vgl. etwa „Die Niederlande: Beschäftigungspolitisches Vorbild?“ in: DIW Wochenbericht 16/97.
- 6 OECD Economic Survey New Zealand 1996, S. 31, 188; OECD Economic Outlook No. 61, June 1997, S. A41.
- 7 OECD Economic Outlook No. 61, June 1997, S. A33, A41.
- 8 OECD Economic Outlook No. 61, June 1997, S. 47.
- 9 Quelle: Statistisches Bundesamt; Statistical Abstract of the United States 1996, S. 219.