
FORUM: Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Jürgen Kühl: Die Betriebe in den Mittelpunkt stellen!

Jürgen Kühl, geb. 1941 in ZieIEWzig, Studium der Volkswirtschaftslehre in Berlin, ist Wissenschaftlicher Direktor im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) in Nürnberg.

Prosperität zur Jahrtausendwende

1997 steigt die gesamtdeutsche Wertschöpfung auf 3,7 Billionen DM. 34,5 Mio. Menschen haben eine Arbeit, die mit überwiegend (80 Prozent bis 90 Prozent) nach tariflichen Vereinbarungen entlohnt wird. Je Arbeitsstunde entstehen im Schnitt Güter und Dienstleistungen von 68 DM, die Produktivität der Arbeit steigt jährlich um gut 3 Prozent. Die Ausfuhrwerte betragen 913 Mrd. DM, der Handelsüberschuß erreicht mit fast 100 Mrd. DM den höchsten Wert seit der Vereinigung und verschafft uns die Vizeweltmeisterschaft nach den USA und vor Japan. Im Jahr 1996 erzielten 80 Prozent der westdeutschen und 71 Prozent der ostdeutschen Betriebe Gewinne, die Kapitalrendite liegt in den 1990er Jahren deutlich über den 1970er und 1980er Jahren, das Verarbeitende Gewerbe wies 1995 vor Steuern einen um 20 Prozent höheren Jahresüberschuß aus. Die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen nahmen von 1991 bis 1997 um fast 250 Mrd. DM auf knapp 770 Mrd. DM zu. nach dem Sachverständigenrat 1997 allein um bald 10 Prozent. Andere Quellen¹ sehen für dieses und das nächste Jahr je 5 Prozent Zuwachs, während die Arbeitnehmerinkommen netto um je 1 Prozent in 1997 und 1998 steigen sollen.

Der Anteil der Sozialleistungen am Bruttoinlandsprodukt, die Sozialleistungsquote, ist im Westen von 1982 mit 29,8 Prozent bis 1994 auf 27,7 Prozent sparpolitisch reduziert worden und erreicht unter den wichtigsten EU-Ländern den zweitniedrigsten Wert, gesamtdeutsch den europäischen Durchschnitt von 30,8 Prozent.² Die tarifliche Arbeitszeit ist von 1990 bis 1996 im Westen lediglich um 26 Stunden auf 1648 Stunden im Jahr gesunken, viel weniger als in den 1970er und 1980er Jahren, als sie pro Jahrzehnt immerhin um rund 110 Stunden im Zuge tariflicher Beschäftigungssicherung verkürzt wurde. Bei tariflicher Verkürzung im Osten um immerhin 88 Stunden weniger Jahresarbeitszeit war dieses Instrument im Osten viel beschäftigungsstabilisierender als im Westen. Mit 6.2 Mio. Teilzeitverhältnissen, also 22 Prozent aller Beschäftigten, erreichte diese Form der Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich 1996 im Westen ein Ausmaß, das nur durch Steuer- und tarifliche Maßnahmen aus der Domäne dienstleistender Frauen herauszuführen

1 Konjunktur, „Freiburger Modell“: Wirtschaftswachstum steigt 1997 leicht an. Handelsblatt Nr. 53 vom 17.03.1997.

2 Sozialausgaben. Europäischer Vergleich. Blüm: Bonn beim Sparen Spitze. Handelsblatt Nr. 54 vom 18.03.1997.

wäre.³ Dennoch ist in vielen Dienstleistungsbereichen die Zahl der Beschäftigten und der Arbeitsstunden langfristig expansiv, wenn auch die Kompensationsfähigkeit der Dienstleistungen für Verluste industrieller, großbetrieblicher und vollwertiger Arbeitsplätze nachläßt.

Schließlich investieren die Kapitaleigner von 750 Mrd. DM 1997 - wie in den Vorjahren - in Ausrüstungen und Bauten hierzulande, statt sich den Renditerisiken des internationalen Kasinokapitalismus zu unterwerfen.

Vor der Jahrtausendwende herrscht also Prosperität des deutschen Wirtschaftssystems. Allerdings sank die Erwerbstätigkeit seit Ende 1992 ununterbrochen bis 1997 um insgesamt 1,4 Mio., die Arbeitslosigkeit steigt um 1,1 Mio. - bei jährlich gut 7 Mio. Zugängen. Von 1992 bis 1996 wurden knapp 1 Mio. Menschen wegen Arbeitslosigkeit vorzeitig in Rente geschickt, die Vorverrentungen kosten die Rentenversicherung 130 Mrd. DM. Der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit (BA) ist von 1992 bis 1997 in jedem Jahr defizitär, insgesamt wurden 75 Mrd. DM an Bundeszuschüssen benötigt. Kranken- und Rentenversicherung sind hochgradig defizitär. Die um 7 Prozent-Punkte höheren Sozialabgaben von zusätzlich 100 Mrd. DM belasten je zur Hälfte die 2 Mio. Betriebe mit mehr Sozialabgaben und die Kaufkraft der Arbeitnehmer.

Die wichtigsten Fehlentwicklungen in dieser Prosperität sind:

- Dem Nettoanstieg der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen um 250 Mrd. DM von 1992 bis 1997 steht eine private Investitionsschwäche gegenüber, die auch wegen schwacher Kapazitätsauslastung, unzureichender Absatzerwartungen sowie politischer Unsicherheiten und Währungsunklarheit nicht überwunden wird.
- Die Massenkaufkraft hält mit der Produktivkraftentwicklung nicht Schritt, der Lohnmoderation fehlt die Gegenleistung von mehr Beschäftigung und Ausbildung. Schwache Lohnabschlüsse vergrößern die öffentlichen Defizite, der Druck auf weitere Sozialkürzungen und die Arbeitsbereitschaft steigt und nimmt weiter zu. Wenn die Defizite aus der Steuerreform (56 Mrd. DM) zu finanzieren sind und wenn der Euro DM-Abwertungen ausschließt.
- Politikversagen bei öffentlicher Armut und privatem Reichtum zeigt sich an sinkenden Investitions- und Forschungsausgaben, einem Personalabbau um 10 Prozent seit 1991 und wenig beschäftigungswirksamen Re-Regulierungen: Die Pflegeversicherung schafft kaum Pflegebeschäftigung, der Dienstleistungsscheck (noch) keine Arbeitsplätze. Die private Arbeitsvermittlung bringt kaum Arbeitslose in Arbeit, ebenso der Ladenschluß und die erleichterte Befristung sowie Kündigung von Beschäftigung. Die Altersteilzeit läuft fast nicht, die Abschaffung der Schlechtwetterregelung bringt viel mehr Saisonarbeitslosigkeit. Die gesetzlichen Lohnnebenkosten

3 Autorengemeinschaft: Beschäftigungsentwicklung und -Strukturen in den alten und neuen Bundesländern. Ergebnisse aus dem IAB Betriebspanel 1996, in: MittAB 1.1997 (im Erscheinen).

steigen. Das Arbeitsförderungsreformgesetz wäre kein Beitrag zur Halbierung, sondern zur Erhöhung der Arbeitslosigkeit.⁴

Vor dieser ökonomischen Prosperität bei Unterbeschäftigung und Politikversäumnissen ist Globalisierung dennoch als Chance zu begreifen. Walter Eucken folgend, daß „der Markt keine Moral habe“, ist davon auszugehen, daß der Weltmarkt erst recht keine hat. Vielmehr sind die Stärken globaler und nationaler Märkte - 89 Prozent aller westdeutschen Betriebe haben keinen Auslandsumsatz - durch Europäisierung der Rahmenbedingungen, internationale Vereinbarungen der bestehenden Organisationen und eine Regulierung der Kapitalmärkte für nachhaltige Beschäftigungssteigerungen nutzbar zu machen. Dann ist mittelfristig auch die Arbeitslosigkeit zu halbieren.

Mehr Dampf unter die deutsche Wirtschaftslokomotive

Als wichtigste Wirtschaftslokomotive sollte Deutschland der europäischen Komponente der Globalisierung mit einem Wachstums- und Beschäftigungsprogramm von 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts den Schwung verleihen, der aus arbeitslosen Leistungsempfängern kaufkräftige Konsumenten, Steuer- und Beitragszahler macht.⁵ Investitions- und damit Beschäftigungsförderung, die auf Europa ausstrahlt und zurückwirkt auf unsere Ausfuhr, ist die einzig erfolversprechende Konsolidierung und hilft zugleich, bei der Gesamt- und Neuverschuldung die Maastricht-Kriterien nachhaltig einzuhalten. Das Bruttoinlandsprodukt wäre im Jahr 2000 um 1,7 Prozent höher, die Beschäftigung stiege um 500000 zusätzlich an. es wären 29 Mrd. DM weniger Arbeitslosen- und Sozialhilfeunterstützung zu zahlen und die Zinsbelastung durch Staatsverschuldung nähme ab. Immerhin ist die Verschuldung von 929 Mrd. DM vor der Vereinigung zur Hälfte deswegen auf 2.135 Billionen DM Ende 1996 gestiegen, das sind 60,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Es geht um eine investivere Verwendung der Verschuldung. Modellsimulationen belegen kurzfristig die größten und schnellsten Beschäftigungseffekte solcher Investitionsprogramme, und das angekündigte 25-Mrd.-Bauprogramm geht - bei Kritik im Detail - in die richtige Richtung.

„Eine europäische Alternative für Aufschwung und Arbeitsplätze ist denkbar und machbar - sie muß in Deutschland beginnen.“⁶ Beteiligen sich die EU-Länder an einem Zukunftsinvestitionspakt, können noch höhere Wachstumsraten, mehr Arbeitsplätze in Deutschland und Europa geschaffen und kann eine solide Konsolidierung der öffentlichen Finanzen erreicht werden. Dies erst schafft die mentalen und ökonomischen Voraussetzungen für ein Europa mit einer Währung, die ihrerseits die Abwehrkräfte gegenüber

4 Stellungnahme des Arbeitskreises AFG-Reform zum vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Reform der Arbeitsförderung (AFRG): Reform der Arbeitsförderung durch die Bundesregierung: Statt eines Beitrages zur Halbierung Erhöhung der Arbeitslosigkeit, Berlin. Juni 1996.

5 Sigrid Skarpelis-Sperk: Wege aus der Krise. Vorschläge für mehr Wachstum. Beschäftigung und zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen, unveröff. Manuskript, Irsee 12.01.1997.

6 Ebenda. S. 6.

der Republikflucht von Kapital sowie der Geld- und Währungsspekulation schafft.

Zu flankieren wäre das Investitionsprogramm durch die Wiederaufnahme des Arbeitszeitverkürzungstempos der 1980er Jahre bei einkommensabhängigem Lohnausgleich. Ferner könnten alle Lohnersatzleistungen an Erwerbslose in Höhe ihrer durchschnittlichen Monatskosten als pauschalierter Lohnzuschuß in vorab als sinnvoll definierten Beschäftigungsfeldern eingesetzt werden. Mit der Halbierung der Arbeitslosigkeit binnen fünf Jahren halbieren sich auch ihre gesamtfiskalischen Kosten auf 75 Mrd. DM jährlich - Spielraum genug für eine Senkung der Lohnnebenkosten.

Die im Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung errechneten Maßnahmenkombinationen zur mittelfristigen Halbierung der Arbeitslosigkeit setzen vor allem auf pretiale Steuerungsinstrumente: Lohnsätze, Steuern und Abgaben sowie Zinsen. Weder wurden expansive Beschäftigungsfelder benannt, noch die aktive Arbeitsmarktpolitik als beschäftigungswirksam berücksichtigt, noch die Kompensationsfähigkeit der Dienstleistungen für weitere Beschäftigungsverluste in Industrie- und Großbetrieben/Verwaltungen hinterfragt, noch die Realitätsnähe weiterer Teilzeiterweiterung und Überstundenreduktion geprüft.

Ertragssicherung für Betriebe und Haushaltskonsolidierung gibt es nur nach vorn, durch mehr Beschäftigung und Halbierung der Arbeitslosigkeit einschließlich ihrer Kosten. Ein mittelfristiges Beschäftigungs- und Infrastrukturprogramm hätte folgende Elemente:

- Festlegung der expansiven Beschäftigungsfelder. Leittechnologien und Dienstleistungen.
- Finanzierung der ersten beiden Anschubetats durch Mobilisierung der Goldbestände der Bundesbank von 50 bis 60 Mrd. DM, Nutzung der Devisenreserven von 110 Mrd. DM (Herbert Ehrenberg) und des Bundesbankgewinns zur Beschäftigungsförderung statt Schuldentilgung.
- Geldpolitische Senkung des Realzinses von augenblicklich knapp 4 Prozent weiter auf 2,5 bis 3 Prozent wie in den fünfziger Wirtschaftswunderjahren. Um 1 Prozentpunkt geringere Zinsen auf 2,15 Billionen DM öffentlicher Schulden erbrächten 15 bis 20 Mrd. DM Ausgabenspielraum.
- Der Zuwachs des privaten Geldvermögens - von 1980 bis 1995 um 1,5 Billionen DM auf 4,7 Billionen - wird mit einer befristeten 1 Prozent-Abgabe belegt, so daß 35 Mrd. DM beschäftigungswirksam, also wertschöpfend und vermögensbildend, eingesetzt werden können.
- Die Abgabenstruktur wird beschäftigungssteigernd umgestaltet, so daß jede Gewinnverwendung für Investitionen und Arbeitsplätze mit halbem Steuersatz, jede andere mit weiterhin hohen Steuern belegt wird.
- Die immens beschäftigungs-, da exportschädlichen DM-Aufwertungen werden auf dem Weg zu einer einheitlichen europäischen Währung vermieden, ohne daß der Druck auf tarifliche und gesetzliche Arbeitsstandards erhöht wird.

Beschäftigungspolitik für 2 Mio. Betriebe und Behörden

Planungssicherheit für Investoren und ein zusätzlicher Wachstums- und Beschäftigungsschub würden die Abwärtsspirale infolge des „Kaputtsparens“ umkehren, weitere Sparaktionen sie verschärfen. Weitere Umverteilung zugunsten der Unternehmen nutzt ihnen nicht, wenn die Nachfrage ausbleibt. Weiterer Lohndruck senkt die Innovationsbereitschaft, weil die Gewinne auch ohne neue Produkte, Märkte und Dienstleistungen sprudeln. Weitere Arbeitskostensenkung stärkt weder die Einnahmeseite noch die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe.⁷

Konkrete Beschäftigungspolitik muß den 2 Mio. deutschen Betrieben und Behörden helfen, über stabile Absatz- und Gewinnerwartungen bzw. Budgets zusätzlich Arbeitslose und Auszubildende einzustellen. Dazu ist vor allem erforderlich:

- Die Bestandspflege von Betrieben durch innerbetrieblichen Strukturwandel vor Entlassungen durch kombinierte Wirtschafts- und Arbeitsförderung. Qualifizierung, moderne Arbeitszeitmuster und Lohnzuschüsse aus Lohnersatzleistungen.
- Die Festlegung von expansiven Beschäftigungsfeldern. Dienstleistungshoffnungen und Leittechnologien im Konsens von Wirtschaft, Gewerkschaften und Regierung als nationaler Beschäftigungspakt und regionale Bündnisse für Arbeit wie etwa in Bayern.
- Die kooperative Umsetzung in Betrieben und für Betriebe durch regionale Kompetenzzentren, Forschungs- und Qualifizierungsverbund, Leitprojekte vor Ort. Beschäftigungs- und Transferagenturen bei Personalüberhang. Kleinregional erfolgt die Umsetzung durch kommunale Regiestellen für Strukturwandel mit organisierter Betriebskooperation. Innerbetrieblich wird der Strukturwandel durch betriebliche Bündnisse für Arbeit. Rekonstruktionshilfen und Vertrauensbildung in die Gegenleistung für Lohnkonzessionen in Form von mehr Beschäftigung und Ausbildung gefördert.
- Für branchen- und unternehmensbezogene Lösungen stehen nach wie vor Tarifvereinbarungen bereit, wie die IG Metall und die IG Chemie belegen.

Die Betriebe in den Mittelpunkt staatlichen und tarifvertraglichen Handelns zu stellen und sie im Strukturwandel durch Globalisierung und weitere Europäisierung zu unterstützen, stellt die wichtigste Umsetzungshilfe öffentlicher Investitionsprogramme dar.

⁷ L. Bellmann/ H. Düll/ J. Kühl/M. Lahner/U. Lehmann: Flexibilität von Betrieben in Deutschland. Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 1993 - 1995. BeitrAB 200, Nürnberg 1996.