

## Inwieweit kann sich die Entwicklung des Arbeitsmarktes von der Entwicklung des Wirtschaftswachstums abkoppeln?

*Diese Frage stellte das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Wirtschaftspolitischen Online Forum (WOF) des Wirtschaftsdienst in der Zeit vom Dezember 2008 bis Februar 2009. Das WOF bietet eine neutrale Plattform für Debatten über wirtschaftspolitische Themen unter Experten und im Dialog mit Vertretern der Wirtschaftspolitik. Die Redaktion des Wirtschaftsdienst lädt ausgewählte Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen ein, am WOF teilzunehmen. Der Urheber der Fragestellung, hier das BMWi, tritt schließlich als weiterer Diskussionspartner in das Forum ein. Die Ergebnisse sind von der Redaktion zusammengefasst.*

### Fragestellung

Zunächst wurde mehrfach angemerkt, dass die Fragestellung zu präzisieren sei: Die gestellte Frage ist sehr unspezifisch, sowohl was die Art der „Entkopplung“ angeht, als auch in Bezug auf die Dimensionen des Arbeitsmarktes. So ist etwa unklar, ob die Folgen der gegenwärtigen Krise für den Arbeitsmarkt diskutiert werden sollen, oder ob es um die langfristige Entkopplung des Zusammenhangs von Wachstum und Beschäftigung geht. Die meisten Teilnehmer an der Diskussion gingen auf beide Aspekte ein. „Entkopplung“ ist ein zu radikaler Begriff – eigentlich kann es nur um eine Lockerung des Zusammenhangs gehen. Auch gibt es nicht den Arbeitsmarkt; vielmehr ist nach Marktsegmenten, etwa in Bezug auf Qualifikationsniveaus, sowie nach Arbeitsangebot und -nachfrage zu unterscheiden. Es wurde darauf hingewiesen, dass der Wirkungszusammenhang in beide Richtungen gilt: die Beschäftigung beeinflusst auch die Entwicklung auf dem Gütermarkt. Die Frage, ob der Arbeitsmarkt ein „abgeleiteter“ Markt sei, wurde heftig diskutiert, blieb aber schließlich offen.

### Argumente

Folgende Überlegungen wurden von den Teilnehmern in die Diskussion eingebracht: Ein Zusammenhang zwischen Gütermarkt und Arbeitsmarkt wird immer bestehen, daher ist eine völlige Entkopplung nicht realistisch. (Gegenwärtig folgt der Arbeitsmarkt mit einer Verzögerung von 1-2 Quartalen dem Gütermarkt.) Langfristig könnte man daher die Beschäftigung lediglich vom Wachstum „abkoppeln“, wenn die Entwicklung der Arbeitsproduktivität „frei gewählt“ werden könnte, dies ist weder möglich noch sinnvoll. Es muss daher um Maßnahmen zur Verstetigung der Beschäftigung im Konjunkturverlauf und im langfristigen Trend gehen. Dabei sind die auf konjunkturelle (kurzfristige) Faktoren zielenden Argumente von denen mit institutioneller (langfristiger) Stoßrichtung zu unterscheiden.

### Konjunkturelle Faktoren

Die Wirkungszusammenhänge zwischen Arbeitsmarkt und Gütermarkt sind in verschiedenen Konjunkturphasen unterschiedlich. Nach einer Phase der Prosperität sind die die Arbeitsnachfrage dämpfenden Effekte eher auszugleichen als nach einer Phase geringer Wachstumsdynamik. Kurzfristig kann eine Stabilisierung der Nachfrage auf den Gütermärkten die konjunkturelle Abschwächung der Nachfrage nach Arbeit dämpfen (klassisches Konjunkturprogramm). Alle Faktoren, die Beschäftigung im Unternehmen halten, wirken im Konjunkturabschwung stabilisierend. Es geht darum, auf Schwankungen der Kapazitätsauslastung nicht mit Entlassung und Wiedereinstellung zu reagieren, die Beschäftigung also zu verstetigen. Folgende Faktoren wirken hier positiv:

- Horten von Arbeitskräften (hohe Anreize hierfür bei hohen (betriebsspezifischen) Qualifizierungsniveaus),
- Erhöhen der innerbetrieblichen Flexibilität (zeitliche Verteilung des Arbeitseinsatzes und innerbetriebliche Umsetzungen),
- Qualifizierung, da diese die Entlassungs- und Rekrutierungskosten erhöht,
- Kurzarbeit,
- Arbeitszeitkonten (diese treten aber heute größtenteils in Form von Altersteilzeit auf, sind also nicht konjunkturwirksam einzusetzen),
- Kurzfristige Freistellung,
- Verzicht auf Überstunden.

Der durch die demographische Entwicklung höhere Anteil älterer Arbeitnehmer macht Entlassungen teurer, da mehr betriebsspezifische Qualifikationen erworben wurden. Demgegenüber wirken die Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre teilweise destabilisierend, insbesondere:

- durch die Hartz IV-Reform gelangten viele Personen mit niedrigem Qualifikationsniveau in Beschäftigung; diese Arbeitskräfte können ohne große Verluste von Humankapital entlassen werden,
- eng befristete Beschäftigungsverhältnisse und Abbau von Kündigungsschutz erleichtern externe Kapazitätsanpassungen.

Durch den Abbau von Arbeitszeitkonten trifft die Rezession den Arbeitsmarkt später, es wird also nur eine kurzzeitige Aussetzung der Verkopplung erreicht.

### Institutionelle Faktoren

Langfristig sind Aspekte zu berücksichtigen, die eher auf die institutionelle Ausgestaltung des Arbeitsmarktes zielen.

Folgende Sachverhalte wirken auf eine Verstetigung der Beschäftigung hin:

- Erhöhung der Teilzeitquoten,
- längere Freistellungen (Verteilung der Lebensarbeitszeit),
- Überbetriebliche Umverteilung (Personaltausch),
- Umverteilung des Arbeitsvolumens: geringere Arbeitszeit pro Kopf,
- höhere Qualifikationsniveaus, d.h. steigende Entlassungskosten,
- Vereinbarung von Beschäftigungsgarantien,
- Weiterbildung (in unternehmensfinanzierten oder öffentlichen Programmen),
- einkommensabhängige Sozialsysteme, die den Fixkostenanteil an den Beschäftigungskosten gering halten,
- Verteuerung von Entlassungen,
- Erhöhung des Rentenalters (wegen angesammelten Humankapitals und relativ hoher Entlassungskosten).

#### **Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen**

Alle Faktoren, die die Beschäftigung in den Unternehmen verstetigen, machen die Arbeitsmärkte unabhängiger von den Gütermärkten. Hierzu gehören Maßnahmen, die Beschäftigung trotz schwankender Güternachfrage im Unternehmen halten:

- innerbetriebliche Flexibilisierung: Kurzarbeit, Arbeitszeitkonten,
- hohe Qualifikationsniveaus.

Darüber hinaus werden folgende wirtschaftspolitische Maßnahmen vorgeschlagen:

- antizyklische Qualifikation: öffentlich geförderte Weiterbildungsmaßnahmen, d.h. Nutzung der Zeiten geringer Kapazitätsauslastung, um die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und zu erhöhen,
- ein Arbeitsmarkt-Sonderprogramm, das abschlussbezogene Qualifizierung unterstützt,
- öffentlich geförderte Re-Qualifizierung,
- bildungspolitische Untermauerung der Erhöhung des Rentenalters,
- Förderung des überbetrieblichen Personaltauschs,
- Erleichterung der Umverteilung von Arbeit,
- Institutionalisierung längerfristiger Freistellungsansprüche mit Arbeitsplatzgarantie.

#### **Offene Fragen**

Die vorgetragene Argumentation legt die Schlussfolgerung nahe, dass – will man eine „Verstetigung der Beschäftigung“ erreichen – ein Szenario von geringem Kündigungsschutz und daraus folgend niedrigen Einstellungsbarrieren

insbesondere vor dem Hintergrund von Humankapitalüberlegungen obsolet ist. Dies wäre genauer zu untersuchen. Weiterer Diskussionsbedarf besteht auch bezüglich der Frage, ob – wie im Diskussionsforum betont wurde – langfristig die Erhöhung des Anteils an befristeten Arbeitsverträgen zu weniger betriebspezifischer Qualifikation, also geringeren Entlassungskosten und damit zu einer stärkeren „Verkopplung“ von Wachstum und Beschäftigung führt. Unklar blieb auch, ob sich eine größere Lohndifferenzierung stabilisierend auf Schwankungen im Arbeitsmarkt auswirkt. Viele Instrumente der Arbeitsmarktpolitik, die in den letzten Jahren Erfolg versprechend eingesetzt wurden, sind sicherlich im Hinblick auf eine Entkopplung von Wachstum und Beschäftigung zu überdenken. Dazu gehören etwa die Auswirkungen der Zeitarbeit. Es ist zu fragen, ob durch die höhere Flexibilität im Unternehmen bei gleichzeitig relativ stabilen Beschäftigungsverhältnissen in Zeitarbeitsfirmen eine stärkere „Entkopplung“ entsteht. Nimmt man – wie im laufenden Konjunkturprogramm bereits geschehen – die Chance wahr, Schwankungen der Wirtschaftsaktivität für Qualifizierungsmaßnahmen zu nutzen, so stellt sich die Frage nach Modellen für die Realisierung einer solchen Strategie. Gibt es Konzepte für die Ermittlung des Bedarfs, für die organisatorische Umsetzung und die Finanzierung?

#### **Weiter reichende Fragen**

Erleichterungen bei der Durchführung von Kurzarbeit wurden zwischenzeitlich als wirksames Instrument eingeführt. Langfristig könnte die Kurzarbeit jedoch strukturerhaltend wirken, so dass sich neue Fragen ergeben. Diese betreffen die Dauer der Wirksamkeit von Kurzarbeit gegen Entlassungen. Zudem ist kaum bekannt, wie die Kalkulationen der Unternehmen bezüglich der Remanenzkosten je Kurzarbeiter aussehen (derzeit wird von Kosten in Höhe von rund 20% des Bruttolohns ausgegangen). Dem wären die Kosten für Entlassungen und für spätere Wiedereinstellungen jeweils für gering qualifizierte und für Facharbeiter gegenüberzustellen. Neben den Problemen des Arbeitsmarktes wirft die derzeitige Wirtschaftskrise auch Fragen der Strukturwirkungen der zu erwartenden Einschnitte auf. Die Größenordnung der strukturellen Veränderungen ist noch ungewiss. Bei größeren Strukturproblemen in einzelnen Branchen ergäbe sich für die Wirtschaftspolitik das Problem einer adäquaten Reaktion auf den Wegfall von zahlreichen Arbeitsplätzen in diesen Branchen. Schließlich ist zu diskutieren, wer die größten Verlierer der Krise im Hinblick auf Region, Branche, Alter, Geschlecht und Qualifikation sein werden und welche Verteilungswirkungen sich aus der Krise ergeben.

An der Diskussion beteiligt waren: Gerhard Bosch, Ulrich Fritsche, Arne Heise, Fritz Helmedag, Gustav A. Horn, Holger Schäfer, Claus Schnabel, Hartmut Seifert, Joachim Wagner.