

Lothar Funk

# Beschäftigungs-Doppelbeschluß als Strategie zum Abbau der Arbeitslosigkeit

*Die langandauernde Massenarbeitslosigkeit konnte in Deutschland bisher nicht abgebaut werden. Andere Länder hatten mehr Erfolg bei der Lösung ihrer Arbeitsmarktprobleme.*

*Welche Bedingungen müssen erfüllt werden, um ähnliche Erfolge zu erzielen?*

*Wie müßte ein Bündnis für Arbeit ausgestaltet sein, um hierfür einen Beitrag zu leisten?*

Der kurze Flirt der rot-grünen Regierung mit der traditionellen Nachfragepolitik wurde mit dem Rücktritt des sozialdemokratischen Parteivorsitzenden und Finanzministers Oskar Lafontaine weitgehend beendet. Der Akzent in der neo-sozialdemokratischen Wirtschaftspolitik liegt nun hauptsächlich auf einer wirtschaftspolitischen „Angebotspolitik von links“ (Bodo Hombach). Deren Umsetzung läuft teilweise erst an bzw. ist noch umstritten (z.B. Konsolidierungsversuche im Bundeshaushalt, Reregulierung des Arbeitsmarktes). Das Bündnis für Arbeit war jedoch von Anfang an eine Kerninstitution. Doch auch nach der dritten Verhandlungsrunde zwischen Vertretern der Sozialpartner und der Regierung gilt: „Der Durchbruch ist nicht geschafft.“<sup>1</sup> Ein anreizkompatibel umgestaltetes Bündnis für Arbeit „mit Biß“ im Rahmen einer strategischen Beschäftigungspolitik könnte aber eine Entscheidung gegen den unfreiwilligen Beschäftigungsstillstand entweder in Richtung des niederländischen oder des US-Beschäftigungsmodells bedeuten.

## Massenarbeitslosigkeit ist kein Schicksal

Obwohl Deutschland sich seit 25 Jahren im Trend zunehmenden Arbeitsmarktproblemen gegenüber sieht, wurde es bisher versäumt, die institutionellen Rahmenbedingungen den aktuellen Herausforderungen auch nur annähernd anzupassen. Die Umbrüche liegen seit den neunziger Jahren in tiefgreifenden Veränderungen insbesondere als Folge eines neuen Strukturwandels. Dieser geht regelmäßig einher mit einer sinkenden Beschäftigung im Industriebereich,

die durch mehr Arbeitsplätze im nach Qualifikation und Entlohnung erheblich heterogeneren Dienstleistungsbereich aufgefangen werden muß, wenn ein mittelfristiger Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit vermieden werden soll. Kennzeichnend ist zudem eine in allen Industrieländern gesunkene Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften. Ein nachhaltiger Abbau einer vorher verfestigten, andauernden Arbeitslosigkeit gelang nicht nur in Ländern mit radikalen marktwirtschaftlichen Reformen, die zu einer stärkeren Differenzierung der Einkommen führten. Er war ebenfalls in Ländern mit dosierten marktwirtschaftlichen Strukturanpassungen und geringeren verteilungspolitischen Veränderungen zu verzeichnen, während rein kosmetische Systemänderungen die von Boom zu Boom steigende Sockelarbeitslosigkeit nicht verringern konnten.

Trotz der seit einiger Zeit in Mode gekommenen Prophezeiungen vom Ende der Erwerbsarbeit ist die langandauernde Massenarbeitslosigkeit in Deutschland folglich kein unabwendbares Schicksal, sondern institutionell bedingt. Wenngleich Instabilität und Unsicherheit in manchen Bereichen des Arbeitsmarktes zugenommen haben, so läßt sich die häufig aufgestellte Behauptung vom Wachstum ohne Beschäftigung global nicht belegen<sup>2</sup>. Seit 1970 wurden in den westlichen Industrieländern rund 110 Mill. neue Arbeitsplätze geschaffen. Hiervon entfielen jedoch nur 14 Mill. auf die Länder der Europäischen Union, d.h. nur ein Achtel, obwohl deren Anteil an der OECD-Bevölkerung 40% beträgt. Zudem sind die neuen Beschäftigungsmöglichkeiten keineswegs nur schlecht

*Dr. Lothar Funk, 34, ist zur Zeit als wissenschaftlicher Assistent an der Universität Trier beurlaubt und als DAAD Senior Fellow und Director of Economic Research am Institute for German Studies in Birmingham, Großbritannien, tätig.*

<sup>1</sup> Vgl. H. Siebert: Der Durchbruch ist nicht geschafft (Interview), in: Handelsblatt vom 8. 7. 1999, S. 4.

<sup>2</sup> Vgl. M. Rojas: The death of work has been greatly exaggerated, in: The Observer vom 28. März 1999, Business Section, Seite 4; vgl. auch International Monetary Fund: World Economic Outlook, Mai 1999, S. 88 ff.

und minder bezahlt; nur 18% der neuen Arbeitsplätze in den USA sind im Bereich niedrig qualifizierter Dienstleistungen entstanden. Dies macht deutlich, daß die Unterstellung, Niedriglohnarbeitnehmer in den aufstrebenden Entwicklungs- und Schwellenländern würden dem „Westen“ die Arbeit wegnehmen, ein Trugschluß ist.

### Einige Länder erfolgreich

Damit reduziert sich die These vom Ende der Arbeit auf eine vergleichsweise geringe Steigerung der Beschäftigung und eine hohe und andauernde Arbeitslosigkeit vor allem in den großen kontinentaleuropäischen Volkswirtschaften. Die USA verzeichnen langfristig im Gegensatz zu der Europäischen Union und zu Deutschland beschäftigungspolitische Erfolge und keinen trendmäßigen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Daß eine hohe Arbeitslosigkeit mittelfristig stark verringert werden kann, beweisen z.B. Neuseeland und – um in der näheren Umgebung zu bleiben – Großbritannien, Dänemark und die Niederlande. Diese Länder fanden Wege, einen Interessenausgleich zwischen Arbeitsplatzbesitzern (Insider) und Arbeitssuchenden (Outsider) zu finden; dort fanden eine Beschäftigungsausweitung und ein Abbau der Arbeitslosigkeit statt.

Das Problem, daß Insider – sobald sie ihre Arbeitsplätze als gesichert ansahen – auf Kosten der Outsider tendenziell hohe die Arbeitslosigkeit konservierende Lohn- bzw. Arbeitskostensteigerungen durchsetzen konnten, wurde dort durch einen Systemumbau wesentlich entschärft. Dies ist in Deutschland nur unzureichend gelungen. Außerdem verringerte der Staat in diesen Ländern seine Ansprüche an das Sozialprodukt, wodurch sich positive Wachstumseffekte ergaben<sup>3</sup>. Die Flexibilität der Arbeits-, Güter- und Dienstleistungsmärkte sowie geringere Restriktionen auf den Kapitalmärkten ermöglichen dort eine im übrigen Europa nicht gegebene Reagibilität der Angebotskapazitäten auf geldpolitische Nachfrageimpulse. In den USA verursachen die

se Impulse reale Mengeneffekte<sup>4</sup>. Was aber macht die Erfolge dieser Länder aus, was ist der Preis der verfolgten Strategie? Welche Bedingungen müssen erfüllt werden, um ähnliche Erfolge zu erzielen?

### Die Laissez-faire-Strategie

Im Prinzip haben die hier betrachteten Länder sich für eine von drei Strategien entschieden<sup>5</sup>. Dabei handelt es sich erstens um die marktwirtschaftliche Laissez-faire-Strategie, zweitens um die korporatistische Strategie und drittens um die Strategie der Marginalreform bzw. des „Durchwurstelns“.

Die marktwirtschaftliche Laissez-faire-Strategie charakterisiert die angelsächsischen Volkswirtschaften, insbesondere die USA, Großbritannien und Neuseeland. Der Arbeitsmarkt der USA konnte ein nur wenig höheres durchschnittliches Wirtschaftswachstum als in Westdeutschland bzw. als in Westeuropa in wesentlich bessere Beschäftigungserfolge ummünzen. Die gewaltigen Unterschiede bei dem Beschäftigungswachstum lassen sich aber nicht durch wesentliche Unterschiede in den Investitionsquoten erklären.

Allerdings schränkten in den USA die Unternehmen im Gegensatz zu den Ländern Kontinentalwesteuropas nicht ihre Investitionen in arbeitsintensiven Branchen ein und entwickelten auch nicht systematisch Produktionsverfahren, die mit relativ weniger Arbeitskräften auskommen. Diese Entwicklung kann die lange Zeit höheren Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität und der Reallohne der Insider Kontinentaleuropas und insbesondere Westdeutschlands (bei trendmäßig steigender Arbeitslosigkeit bis in den zweistelligen Bereich) im Vergleich zu den USA (ohne Trendanstieg und einer Arbeitslosenquote unter 5%) erklären. In den USA wuchs hingegen der Reallohn mittelfristig nur durchschnittlich bei allerdings massiver Lohndifferenzierung. Hieraus resultierten vergleichsweise große Armutsprobleme, die aber bei den zahlreicheren Langzeitarbeitslosen in Westeuropa teilweise auch auftreten können<sup>6</sup>.

Kritisch wurde im Hinblick auf den britischen Arbeitsmarkt lange Zeit darauf verwiesen, daß die dort sinkende Arbeitslosigkeit vor allem auf „kosmetischen“ Änderungen der Statistik beruhen würde und die Beschäftigung trotz einer erheblichen Forcierung

<sup>3</sup> Vgl. z.B. V. Tanzi, L. Schuknecht: The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries, IMF Working Paper, Washington 1995.

<sup>4</sup> Vgl. den Überblick bei L. Funk: Labour Market Dynamics in Western Europe and the USA, in: W. Filc, C. Köhler: Macroeconomic causes of unemployment: diagnosis and policy recommendations, Berlin 1999, S. 189-225; vgl. auch W. Leibfritz, A. Juchems: Makropolitik und Konjunktur: Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA, in: ifo Schnelldienst, Nr. 16-17/1999, S. 22-35.

<sup>5</sup> Vgl. L. Funk: Personelle Einkommensverteilung, Arbeitsproduktivität und Beschäftigung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 14-15/1999, S. 14-23, hier S. 17 ff.

<sup>6</sup> Vgl. M. Heise, M. Moersch: Micro and Macro Determinants of Unemployment. A Comparison of Trends in the United States and Germany, in: W. Filc, C. Köhler, a.a.O., S. 227-244; D. Salvatore: Europe's Structural and Competitiveness Problems and the Euro, in: The World Economy, Vol. 21, Nr. 2, März 1998, S. 189-205.

der Lohndifferenzierung und der damit verbundenen Verteilungsprobleme nicht wesentlich angestiegen sei. Doch wurden zwischen 1992 und Ende 1998 in Großbritannien mehr Arbeitsplätze (2,5 Mill.) geschaffen als in den elf Ländern der Eurozone zusammen (knapp 700 000), was zu einem historischen Beschäftigungs-Höchststand führte (27,3 Mill.). Vor allem durch die erhöhte Mobilität freigesetzter Arbeitskräfte bei flexiblen Lohnstrukturen scheint die Gefahr weitgehend gebannt, daß künftige Schocks zu einem erneuten mittelfristigen Anstieg der im Vergleich zu Deutschland nennenswert niedriger liegenden Arbeitslosigkeit führt<sup>7</sup>.

Auch in Neuseeland gelang in den achtziger Jahren ein Abbau der Arbeitslosigkeit durch eine weitgehende Deregulierung und Privatisierung der Wirtschaft sowie eine bessere Anpassungsflexibilität auf dem Arbeitsmarkt, bei der das eher korporatistische Lohnfindungssystem durch ein dezentrales, von staatlichen Restriktionen weitgehend freies Lohnfindungssystem abgelöst wurde. Bereits ab Mitte der neunziger Jahre sank die Arbeitslosenquote auf gut 6% – und damit war die Arbeitslosigkeit um etwa 5 Prozentpunkte abgebaut worden<sup>8</sup>.

### Eine korporatistische Strategie

Den Versuch, über dreiseitige Bündnisse zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgebern die Ziele Haushaltsdisziplin, eine befriedigende Einkommensverteilung und einen Abbau der Arbeitslosigkeit bzw. steigende Beschäftigung gemeinsam zu erreichen, wagten vor allem die Niederlande und Dänemark. In dieser erfolgversprechenden Strategie einer gleichmäßigeren Verteilung der Anpassungslasten statt einer Konzentration auf die Schwächeren waren in der Realität immer noch Elemente des strukturkonservativen wohlfahrtsstaatlichen Ansatzes enthalten. Diese Strategie zeichnete sich auch dadurch aus, daß das Arbeitsangebot mit Hilfe von Frühverrentungen künstlich vermindert wurde<sup>9</sup>. Diese Strategieelemente sollten aber im Zeitablauf eliminiert werden, was den Niederländern zumindest teilweise gelang.

In den Niederlanden verringerte sich die Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren von rund 12% auf unter 5%. Hier einigten sich die Tarifvertragsparteien im Konsens von Wassenaar bereits 1982 auf eine be-

schäftigungsorientiertere Lohnpolitik. Sie standen nicht zuletzt aufgrund des nicht immer sanften Drucks der Regierung in der Pflicht, Lohnzurückhaltung zu üben. Dabei gelang es trotz nach wie vor nicht völlig gelöster Strukturprobleme, die sich in einer hohen Zahl von Langzeitarbeitslosen widerspiegeln, einen „circulus virtuosus“ in Gang zu setzen, bei dem sich institutionelle Reformen im Zusammenspiel zielführend verstärkten. Gleichzeitig ermöglichen Einsparungen im Staatshaushalt Steuererleichterungen. Letztere sorgten für eine Stärkung der Kaufkraft. Dank der höheren Kaufkraft und der höheren Familieneinkommen durch vergrößerte Frauenbeteiligung an der Beschäftigung konnten sich die Arbeitnehmer mit geringeren Lohnerhöhungen zufriedengeben<sup>10</sup>.

In Dänemark liegt die Arbeitslosenrate derzeit unter 5%, was mehr als einer Halbierung seit 1993 entspricht. Dieser Erfolg, dessen Nachhaltigkeit sich noch erweisen muß, beruht einerseits auf einer Straffung des Sozialstaates – und dabei weniger durch geringere Lohnersatzleistungen als vielmehr durch Druck auf Arbeitslose zur Aufnahme einer Beschäftigung bzw. Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme. Andererseits übten die Arbeitnehmer Lohnzurückhaltung, und es kam zu einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes (geringer Kündigungsschutz), sowie einer kurzfristig wirksamen Umverteilung von Arbeit. Die arbeitsmarktpolitischen Impulse konnten durch die Einbindung der Sozialpartner als verantwortliche Akteure abgesichert werden. Die prinzipielle Aufrechterhaltung der sozialen Sicherung erleichterte ökonomische Umstrukturierungsprozesse und erhöhte die Akzeptanz bei den Betroffenen<sup>11</sup>.

### Die Strategie der Marginalreformen

Charakteristisch für den strukturkonservativen Ansatz sind folgende Elemente:

- eine interventionistische Verminderung des Arbeitsangebots (längere Ausbildungszeit, Frühverrentung, schematische Verkürzung der Wochenarbeitszeit, Überstundenverbote),
- eine Bremsung des Strukturwandels durch relativ willkürliche Güter- und Kapitalmarktregulierungen und
- marginale Reformen der bestehenden Systeme (z.B. durch den Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik, obwohl deren geringe Wirksamkeit bekannt ist,

<sup>7</sup> Vgl. L. Funk: Britische Arbeitsmarktflexibilität trägt nun Früchte, in: Initiative, 2/1999, S. 7.

<sup>8</sup> K. Schrader: Mehr Arbeit für Neuseeland? Beschäftigungseffekte der Arbeitsmarktreformen, in: Die Weltwirtschaft, 1/1999, S. 111-135.

<sup>9</sup> Vgl. K. Schrader, a.a.O. S. 124 f.; vgl. auch K. Baumgart, D. Becker-Soest, R. Wink: Strukturwandel auf den Arbeitsmärkten: ökonomischer Sachverstand und politische Opportunität, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 4, S. 225-231.

**Abbildung 1**  
**Dreieitig ausgehandelte korporatistische**  
**Konzertierung (1985 und 1996)**

1985 \ 1996	signifikante Abnahme	geringe Veränderung	signifikanter Anstieg
niedrig		Großbritannien USA	Deutschland Italien Irland
mittel	Neuseeland		Dänemark Niederlande
hoch	Schweden	Österreich	

Quelle: H. Compston: The end of national policy concertation? Western Europe since the Single European Act, in: Journal of European Public Policy, Vol. 5 (1998), H. 3, S. 507-526 sowie eigene Zuordnung.

oder durch den Ausbau des Umlageverfahrens bei der sozialen Sicherung statt einer verstärkten Kapitalfundierung), die so künstlich am Leben gehalten werden.

Die durch institutionelle Fehlgestaltungen verfestigten Probleme werden aber nicht grundsätzlich gelöst, wie das Beispiel Deutschland<sup>12</sup> zeigt. Dieser Ansatz geht mit für die Gesellschaft hohen Wohlfahrtsverlusten etwa aufgrund niedrigerer Wachstumschancen einher<sup>13</sup>.

**Einige Schlüsse aus alternativen Anpassungsmustern**

Die bisherige Analyse zeigt drei aktuelle politische Reformreaktionen auf die Herausforderung der Massenarbeitslosigkeit, die einige wichtige Erkenntnisse ermöglichen:

□ Es existiert bisher in den Industrieländern kein eindeutiger allgemeiner Trend in Richtung eines Niederganges des Korporatismus im Sinne von dreieitigen Problemlösungsversuchen durch Pakte von Regierungen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Vielmehr lassen sich – wie Abbildung 1 verdeutlicht – derzeit sogar gegenläufige Tendenzen feststellen<sup>14</sup>.

□ Noch interessanter aus ökonomischer Sicht erscheint der Befund (vgl. Abbildung 2), der zeigt, daß für einen umfassenden ordnungspolitischen Erfolg ein

Reformansatz nötig ist, der die Interdependenz der einzelnen Ordnungselemente berücksichtigen muß: zielführend beim Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit, die durch institutionelle und regulative Faktoren bedingt ist, sind entweder eine umfassende (neoliberale) marktwirtschaftliche Laissez-faire-Strategie mit einer Ausgrenzung der Sozialpartner oder eine effektive Strategie der Einbindung der Sozialpartner durch eine soziale Ordnungspolitik<sup>15</sup>.

□ Wird ein Sozialpakt als unverbindliche Konsensrunde gestaltet, so ist eine Beschränkung auf nicht umfassend wirksame Minimalreformen (und in der Folge unzureichenden Beschäftigungserfolgen) sehr wahrscheinlich, da ein solches „Bündnis für Arbeit“ an den gleichen Problemen wie jede konzertierte Aktion leidet<sup>16</sup>. Folgende Einsicht trifft den Kern des Problems: „Eine Reform der Tarifpolitik allein als Reform der Bekenntnistexte ergibt noch keine Beschäftigung.“<sup>17</sup> Gesprächsbereitschaft und die Einsicht in ökonomische Zusammenhänge sind zwar keineswegs unwichtig für einen Erfolg, aber regelmäßig nicht hinreichend, um die Beteiligten tatsächlich zu wirklich gesamtwirtschaftlich erwünschtem Verhalten zu veranlassen.

Notwendig ist erstens ein mehrjähriges Zurückbleiben der Arbeitskostenentwicklung hinter dem beschäftigungsneutralen Produktivitätswachstum. Zweitens sind eine stärkere Spreizung der Lohnstruktur bzw. zumindest ein Einfrieren der Löhne im Bereich der gering qualifizierten Arbeit auf dem jetzigen Niveau und ein dosierter Um- und Rückbau der sozialen Sicherung erforderlich. Reformbündel, deren Bestandteile der spezifischen Situation des Landes angemessen sind, haben zudem höhere Erfolgchancen. Dabei sollten die Reformen in den verschiedenen Bereichen ineinandergreifen, da Komplementaritäten dazu führen können, daß einzelne Veränderungen wenig Wirkung zeigen. Werden Maßnahmen gebündelt und aufeinander abgestimmt ergriffen, verstärken sie sich in der Regel gegenseitig.

Insbesondere die Instrumentenbündel versprechen Erfolg, die große Gruppen der Bevölkerung betreffen.

<sup>10</sup> Vgl. L. Funk, A. Winkler: Konsensmodell Niederlande: Ein sozial- und beschäftigungspolitisches Vorbild für die Bundesrepublik Deutschland? in: E. Knappe, A. Winkler (Hrsg.): Sozialstaat im Umbruch, Frankfurt/New York 1997, S. 151-186.

<sup>11</sup> Vgl. H. Werner: Countries with successful employment policy – what is behind their success?, in: IAB-Topics, Nr. 33, 1999; H.-D. Hardes: An Agenda for more Employment in Europe?, IGS Discussion Papers Series Nr. 99/2, Institute for German Studies, University of Birmingham.

<sup>12</sup> Vgl. zu einer vernichtenden Kritik an der deutschen Beschäftigungspolitik in diesem Sinne selbst die eher gewerkschaftsnahen Autoren W. Streeck, R. Heinze: An Arbeit fehlt es nicht, in: Der Spiegel vom 10. Mai 1999, S. 38-45.

<sup>13</sup> D. B. Andretsch: Is the German Modell Still Viable?, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 46. Jg., H. 3, 1999, S. 276-285; vgl. zur grundsätzlichen Problematik marginaler und nicht aufeinander abgestimmter Reformmaßnahmen M. Orszag, D. J. Snowe: Anatomy of policy complementaries, in: Swedish Economic Policy Review, Bd. 5, Nr. 2, Autumn 1998, S. 303-343.

<sup>14</sup> Vgl. z.B. F. Karhofer, H. Sickinger: Korporatismus und Sozialpakte im europäischen Vergleich, in: F. Karhofer, E. Tálos (Hrsg.): Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf, Wien 1999, S. 241-275, hier S. 271.

**Abbildung 2**  
**Politische Strategien und strukturelle**  
**Arbeitslosigkeit (1986 und 1997)**

Strukturelle Arbeitslosigkeit	niedriger	relativ stabil	steigend
Politische Strategie			
Effektive Konzertierung	Dänemark Irland Niederlande		
Marginalreform bzw. „Durchwursteln“			Deutschland Schweden Italien Österreich
Effektiver Neoliberalismus	Großbritannien Neuseeland USA		

Quellen: Eigene Erstellung mit Daten von J. Elmeskov, J.P. Martin, S. Scarpetta: Key lessons for labour market reforms: evidence from OECD countries' experiences, in: Swedish Economic Policy Review, Vol. 5 (1998), H. 2, S. 209-252, hier: 209 und OECD Economic Outlook Nr. 65, Juni 1999, Paris, S. 144 sowie eigene Zuordnung.

Die besten Erfolge werden erzielt, wenn sich die handlungsbestimmenden Regeln für alle – nicht nur z.B. für die Langzeitarbeitslosen, sondern auch für die Beschäftigten verändern. Ergänzend zu den in Deutschland erforderlichen beschäftigungsfördernden Veränderungen der Sozial- und Arbeitsmarktordnung wären daher parallel eine mit einer Konsolidierung in den öffentlichen Haushalten einhergehende wachstumsfördernde Umstellung des Steuersystems (Senkung der Grenzsteuersätze in der Einkommensteuer über den gesamten Tarifverlauf; Abbau von ungerechtfertigt erscheinenden Steuervergünstigungen), eine Reform des Finanzausgleichs sowie eine beschäftigungssteigernde Deregulierung von Güter- und Kapitalmärkten sinnvoll.

Während Teile der Wissenschaft den fehlenden Abbau der Arbeitslosigkeit nach wie vor im wesentlichen als ein Problem mangelnder Information der Politiker und mangelnder Vermittelbarkeit der Reformansätze anzusehen scheinen<sup>18</sup>, wird von mehr und mehr Wissenschaftlern die Kernproblematik in der nur schwierigen politischen Durchsetzbarkeit der nötigen Maßnahmen gesehen. Selbst wenn die Ursachen der Arbeitslosigkeit bekannt sind, kann deren Abbau verhindert werden, weil (Wiederwahl-)Ziele der politi-

schen Akteure durch Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit, die Insider-Interessen beschneiden, gefährdet werden. Den wesentlichen Gründen für die schwierige Durchsetzbarkeit dieser Maßnahmen wird im folgenden nachgegangen<sup>19</sup>.

**Unvollkommenheiten politischer Märkte**

Die Zersplitterung und Widersprüchlichkeit der wissenschaftlichen Vorschläge zum Abbau der Arbeitslosigkeit wurden lange Zeit von der Politik als Alibi für „Nichtstun“ oder für teure, aber nur symptomkurierende Maßnahmen mißbraucht. Die Maßnahmen z.B. der aktiven Arbeitsmarktpolitik nutzten bei der Problemlösung letztlich nur wenig, wie insbesondere die trotz allem hohe Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland zeigt. Für die große Masse der Beschäftigten und Steuerzahler, die diese Politik finanzieren, waren die Belastungen nicht deutlich genug zu erkennen, so daß sich kein Widerstand formierte.

Wirklich effektive Maßnahmen für eine Wiederherstellung der Vollbeschäftigung wurden jahrzehntelang von der Regierung weitgehend vermieden, statt dessen wurde das Problem der Arbeitslosigkeit lange Zeit „dethematisiert“. Denn der Einsatz wirksamer Instrumente zeigt regelmäßig nur relativ langfristige politisch verwertbare Erfolge. Marktkonforme Maßnahmen können die soziale Stabilität und die Wiederwahl einer Regierung gefährden, da sie insbesondere für den Großteil der arbeitsplatzbesitzenden Wähler zumindest kurzfristig mit Besitzstandseinbußen verbunden sind.

Ursachenadäquate Regierungsmaßnahmen werden außerdem von Opposition und Gewerkschaften als „Sozialabbau“ angeprangert. Statt dessen fordern diese – politisch rational – relativ schmerzlose, symptomkurierende und damit für viele populärere Alternativen (z.B. zweiter Arbeitsmarkt, weitere schematische Arbeitszeitverkürzungen, Überstundenverbote etc.). Diese Alternativen sind in Wirklichkeit nur Scheinlösungen, da sie das zugrundeliegende Problem nicht beseitigen und die Finanzierungsprobleme des Staates und der Sozialversicherungen noch verschärfen. Die Opposition kann sich eine solche Rhetorik erlauben, denn sie muß ihre Vorschläge keinem Praxistest unterziehen<sup>20</sup>. Dies erschwert es regelmäßig der Regierung, adäquate Instrumente einzusetzen. Im Ergebnis führen diese Faktoren dazu, daß Regierungen Lösungen in kleinen Schritten und innerhalb der bestehenden Systeme präferieren, um den Widerstand der jeweils hiervon negativ betroffenen Verbände zu vermindern.

<sup>18</sup> Vgl. K. Armington: Political responses to rising unemployment. The role of globalization, Working Paper, Universität Bern, Februar 1998.

<sup>19</sup> Vgl. zu den grundsätzlichen Problemen U. Fehl: Bündnis für Arbeit, in: E. Knappe, N. Berthold (Hrsg.): Ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Bernhard Kulp zum 65. Geburtstag, Heidelberg 1998, S. 207-222.

<sup>20</sup> H. Hank: Bündnis-Versprechen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. 7. 1999, S. 15.

## Strategische Interaktionen in der Wirtschaftspolitik

Alle organisierten politischen Akteure versuchen die Politik strategisch zu steuern, um ihre Partikularinteressen auf diese Weise besser durchsetzen zu können. Dies muß die Regierung beachten, wenn sie Strukturreformen erfolgreich implementieren will. Die eingesetzten Mittel der politischen Akteure reichen von

Agenda-Setting als Versuch des Themenmanagements durch Inszenierung von Pseudoereignissen, um Nachrichtenansätze zu bieten, und durch bewußte Nicht-Thematisierung von Problemen mit großer gesellschaftlicher Bedeutung, über

Framing, also der Versuch, die inhaltliche Interpretation von Themen zu beeinflussen und überzeugende Problemdeutungen zu liefern, die jedoch in Wirklichkeit zugunsten von Partikularinteressen erfolgen, wengleich dies verschleiert wird, bis zu

dem bewußten Aufbau von Vetopositionen im Vorfeld politischer Entscheidungen. Für die politischen Akteure günstige Entscheidungen werden hingegen im Vorfeld politisch legitimiert. In beiden Fällen wird vorgegeben, als Sprecher des öffentlichen Interesses zu agieren. Allerdings konkurrieren die einzelnen politischen Akteure hierbei untereinander.

Auf einen ursachengerechten Vorschlag der Regierung erfolgt also in der Regel eine Reaktion der tangierten Verbände bzw. der Opposition durch eine andere Problemdefinition, durch den Vorschlag alternativer Politiken, die die Verbandsstrukturen nicht oder weniger gefährden, und durch die Legitimation dieser Alternativen, die schlecht informierten Wählern glaubhaft erscheint. Je glaubhafter die Problemdeutungen und Vorschläge der Verbände bzw. der Opposition erscheinen, um so leichter lassen sich Mitglieder und Wähler gegen die ursachengerechten Vorschläge der Regierung mobilisieren. Fürchtet die Regierung deswegen um ihre Wiederwahl, wird sie ihren Politikvorschlag möglicherweise revidieren.

Grenzen der strategischen Kommunikation ergeben sich allerdings dadurch, daß die Verbände häufig nicht eine für viele Wähler überzeugende Politikalternative zu einem aus ökonomischer Sicht sachgerechten Vorschlag der Regierung präsentieren können. Deshalb kann der Aufbau einer Vetoposition unglaubwürdig und damit unwirksam sein, wenn den Vorschlägen der

Regierung keine glaubwürdig erscheinenden Alternativen gegenübergestellt werden. Die Macht der Verbände zu dysfunktionaler Politik kann folglich tendenziell gebrochen werden, wenn die Ökonomen der Regierung so überzeugende Vorschläge liefern können, daß eine Mobilisierung der Verbandsbasis verhindert wird.

Aus verschiedenen Gründen entwickeln die Arbeitslosen keine kollektive Identität (hohe Fluktuation, Entmutigung der Langzeitarbeitslosen etc.), so daß von ihnen als Gruppe nur wenig Forderungen nach sachgerechten Reformen ausgehen. Das nach wie vor relativ hohe Absicherungsniveau erklärt auch, warum die politische Stabilität bisher durch die steigende Massenarbeitslosigkeit nicht ernsthaft gefährdet wurde. Da der nötige politische Realisierungsdruck fehlt, wird Vollbeschäftigung zwar immer wieder von Politikern als Ziel proklamiert, dann jedoch nicht wirksam angegangen. Grundsätzlich liegt eine Funktionschwäche des parlamentarischen Systems darin, daß nicht organisationsfähige Interessen, zu denen die Interessen der Arbeitslosen gehören, tendenziell vernachlässigt werden.

### Widerstände gegen Lohnzurückhaltung

Die Interessenvertreter der Arbeitnehmer bzw. die Arbeitsplatzbesitzer selbst widersetzen sich der zur Beschäftigungssteigerung notwendigen Lohnzurückhaltung. Dies ist möglich, da die Arbeitsplatzbesitzer aufgrund irreversibler unternehmerischer Investitionen in betriebspezifisches Humankapital, durch gewerkschaftlichen Einfluß sowie durch regulierende staatliche Eingriffe genügend Verhandlungsmacht besitzen, um tendenziell überhöhte, d.h. mit Vollbeschäftigung nicht kompatible Löhne bzw. Arbeitskosten durchsetzen zu können.

Zudem führt die Tarifautonomie bei der in Deutschland üblichen isolierten Verhandlungsführung der Einzelgewerkschaften mit Pilotfunktion der mächtigsten Gewerkschaften zu einer latenten Überforderung des vollbeschäftigungsverträglichen Arbeitskostenniveaus: Der Widerstand gegen den Lohndruck in schrumpfenden Branchen verhindert eine hinreichende Lohnmäßigung, in Wachstumsbranchen schöpfen die Beschäftigten die Lohnerhöhungsspielräume soweit aus, daß dort nicht genügend offene Stellen ent-

<sup>19</sup> Vgl. H. Siebert: Stimmt die Orientierung der deutschen Wirtschaftspolitik? in: Handelsblatt vom 28.4.1999, S. 46.

<sup>19</sup> Vgl. L. Funk, C. Schares: Der Arbeitsmarkt in Rheinland-Pfalz und der Region Trier, Handwerkskammer Trier, Juni 1999, S. 52 ff.

<sup>20</sup> Insofern erstaunt es keineswegs, daß die derzeitigen Oppositionsparteien „die besseren Sozialdemokraten zu sein“ versuchen, was dem Vorsitzenden der Sachverständigenrates für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dem Vernehmen nach als merkwürdig erscheint. Vgl. H. Hax: „Davon kann ein gewisser Druck zur Tariffdisziplin ausgehen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Juli 1999, S. 19.

stehen, um die Arbeitslosen der Krisenbranchen zu reintegrieren.

Bei mäßigem Wirtschaftswachstum setzt eine Beschäftigungsausweitung eine Umverteilung zumindest der Produktivitätszuwächse zu Lasten derer voraus, die einen Arbeitsplatz besitzen<sup>21</sup>. Hierin liegt das wesentliche Umsetzungsproblem: Die anhaltende Massenarbeitslosigkeit kann folglich aufgefaßt werden als eine Kapitulation der Politiker davor, die notwendigen einschneidenden Eingriffe gegen die Blockade einer Mehrheit von Wählern vermeintlicher Besitzstände vorzunehmen, die sich gegen eine beschäftigungsgerechte Ausgestaltung der Arbeits- und Sozialordnung wehren.

### Strategische Beschäftigungspolitik erforderlich

Gerade weil wahrscheinlich „gegen den organisierten Widerstand der Gewerkschaften in Deutschland eine Deregulierungspolitik auf dem Arbeitsmarkt und eine Reform der Sozialsysteme auf parlamentarischem Weg allein nicht durchsetzbar sind“<sup>22</sup>, ist eine strategische Beschäftigungspolitik erforderlich<sup>23</sup>. Diese könnte wirksam und gleichzeitig „gerecht“ in bezug auf die Verteilung der Anpassungslasten sein, indem sie die Arbeitsplatzbesitzer und die Arbeitsplatzsucher gleichermaßen zur Lösung des Problems der Sockelarbeitslosigkeit heranzieht. Letztlich wird man dazu an der Tarifautonomie und an der Ausgestaltung der sozialen Sicherung ansetzen müssen<sup>24</sup>.

Es geht vor allem darum, den Anstieg der kumulierten Arbeitskosten zu bremsen. Da etwa eine Senkung der (zum Beispiel staatlich beeinflussbaren) Lohnzusatzkosten mit dem Ziel der Beschäftigungssteigerung in den Tarifverträgen konterkariert werden kann, muß aber auch das Verfahren der Lohnfindung geändert werden<sup>25</sup>. Die entscheidende Bedingung dafür, daß ein konzertiertes Vorgehen gegen die hohe Arbeitslosigkeit überhaupt erfolgreich sein kann, lautet: Die Verantwortung der Tarifparteien darf durch ein Bündnis für Arbeit nicht verwischt werden. In einem „Bündnis für Arbeit mit Biß“ im Gegensatz zu einem „Sozialpakt als unverbindliche Konsensrunde“ liegt die Chance, diese Erfolgsvoraussetzung zu erfüllen.

Denn hierbei kommen von staatlichen Instanzen veranlaßte Sanktionen ins Spiel, welche die Tarifpartner unter einen Reformdruck setzen und damit zur Änderung ihres Verhaltens zwingen.

Eine strategische Beschäftigungspolitik könnte dies ermöglichen und den beschäftigungssteigernden Pfad (eine mittelfristige Lohnzurückhaltung plus Senkung der Steuer- und Sozialabgaben) durchsetzen (vgl. Abbildung 3), während eine traditionelle marktwirtschaftliche Ordnungspolitik leicht als „Sozialabbau“ diskreditiert werden kann und daher „ein politisches Himmelfahrtskommando“ ist. Der (direkte) US-amerikanische Weg zum Abbau der Arbeitslosigkeit scheint daher im deutschen politischen System zumindest in den nächsten Jahren verbaut zu sein. Da auch ein erfolgreiches und schnelles Erzwingen der nötigen institutionellen Änderungen durch einen globalisierungsbedingt verschärften Wettbewerb bisher keineswegs erwiesen ist, sind Vorschläge erforderlich, die ökonomisch und politisch rational erscheinen.

### Beschäftigungs-Doppelbeschuß

Ein derartiger Vorschlag ist ein strategisch angelegter „Beschäftigungs-Doppelbeschuß“. Er könnte zur Schaffung rentabler Arbeitsplätze beitragen und wäre eine anreizkompatible Möglichkeit, das bestehende „Bündnis für Arbeit“ in einen „Sozialpakt mit Biß“ zu verwandeln. Die Bündnispartner (Staat und Tarifparteien) hätten jeweils ihren Beitrag zu einem beschäftigungspolitischen Ziel – z.B. 1,5 Mill. mehr rentable Arbeitsplätze nach fünf Jahren<sup>27</sup> – zu leisten: finanzpolitische Konsolidierung, vereinfachte Genehmigungsverfahren, dosierter Sozialumbau – insbesondere die (bedarfsabhängige) Aufstockung niedriger Löhne um Sozialtransfers, wenn die Tarifparteien Niedriglohngruppen wieder einführen; Trennung von sozialer Sicherung und Arbeitsvertrag – und Lohnzurückhaltung der Tarifparteien. Die Mitarbeit der Tarifparteien, insbesondere der Gewerkschaften, muß dabei durch flankierende Maßnahmen sichergestellt werden.

Der positive Anreiz für die Tarifpartner, in ein Bündnis zur Überwindung der Arbeitslosigkeit eingebunden

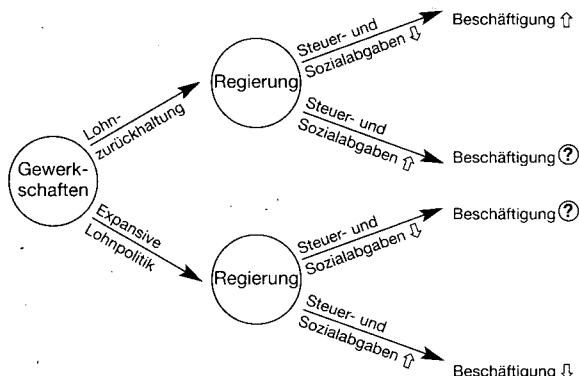
<sup>21</sup> „Es ist eine „...ökonomische Binsenweisheit, daß die Arbeitsproduktivität mit der Lohnhöhe zunimmt. Denn steigt der Lohn, müssen die Unternehmen dafür sorgen, daß sich die Produktivität den erhöhten Arbeitskosten anpaßt, und dies erreichen sie durch Rationalisierung der Produktion, verbunden mit Entlassungen oder Verzicht auf sonst mögliche Einstellungen. Das heißt umgekehrt: Soll die Arbeitslosigkeit sinken, müssen die Löhne hinter dem Fortschritt der Arbeitsproduktivität zurückbleiben.“ K.-H. Paqu : Die Beschäftigungsprobleme lassen sich nicht mit Konsensrhetorik lösen, in: Handelsblatt vom 18.8.1999, S. 2.

<sup>22</sup> M. Wilke: Das Bündnis für Arbeit, in: Die Politische Meinung, Nr. 354, Mai 1999.

<sup>23</sup> Dies habe ich erstmals 1996 vorgeschlagen; vgl. L. Funk: Hat der Flächentarifvertrag noch eine Zukunft?, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 68, 2/1996, S. 48-51, hier S. 50 f. Neuerdings argumentiert W. Franz mit einem Vorschlag, der in eine ähnliche Richtung geht; vgl. W. Franz: Ohne lohnpolitische Verabredungen bleibt das Bündnis für Arbeit ein Torso, in: Handelsblatt vom 27. April 1999, S. 2.

<sup>24</sup> Insbesondere ist bei der sozialen Sicherung an eine Abkopplung von Beitragspflicht und Arbeitseinkommen zu denken; vgl. H. Klotz: Die indirekten Steuern müssen stärkeres Gewicht erhalten, in: Handelsblatt vom 20.7.1999, S. 2.

**Abbildung 3**  
**Die Notwendigkeit umfassender Reformen**  
**zur Beschäftigungssteigerung**



Quelle: L. Funk: Institutionell verhärtete und politisch rationale Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Münster 1999.

zu sein, das die Chance auf freiwillige Verhaltensänderung der Verbände und auf konsensuale Reformen in Eigenregie ermöglicht, muß ergänzt werden durch die glaubwürdige Androhung zeitlich gestaffelter, härterer gesetzlicher Eingriffe für den Fall des Fehlverhaltens und des Scheiterns der Zielvorgabe<sup>28</sup>. Die Sanktionen müßten quasi automatisch in Kraft treten (z.B. in Form einer Beteiligung der Tarifvertragsparteien an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung; eines Verbots des Neuabschlusses von Tarifverträgen, wenn die Arbeitslosenquote einen bestimmten Schwellenwert überschreitet; eines Rechts der Arbeitslosen, ihre Arbeit unter dem geltenden Tarif anzubieten; einer drastischen Verkürzung der Nachwirkungsfristen von Tarifverträgen; einer Abschaffung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung und eines tarifvertraglichen Zwangs der Ermöglichung von Tarifvereinbarungen)<sup>29</sup>.

Die Regierung kann zur Legitimation dieser Eingriffe auf die gescheiterten vorherigen Reformversuche ver-

weisen. Auch im vielgerühmten Konsensmodell der Niederlande übten die Tarifpartner „freiwillig“ erst die entsprechende Lohndisziplin und Flexibilität, weil die Regierung schon bei kleinen Rückschritten mit einem gesetzlichen Lohnstopp drohte<sup>30</sup>. Dies erhöhte die Verantwortlichkeit der Tarifparteien merklich. Die Internalisierung der negativen externen Effekte der Tarifautonomie darf daher auch in Deutschland kein Tabu sein<sup>31</sup>. Wesentliche Voraussetzung für den Erfolg eines solchen Konzeptes ist die Glaubwürdigkeit der Sanktionen.

### Spieltheoretische Überlegungen

Spieltheoretisch läßt sich die zugrundeliegende Idee folgendermaßen deuten. Wenn die wesentliche Ursache der Arbeitslosigkeit in Deutschland eine Überforderung des Verteilungsspielraumes durch Lohnpolitik, Sozialpolitik, Finanzpolitik und Regulierungskosten ist, so ist durch eine Verringerung der Ansprüche an das reale Sozialprodukt von Staat und Tarifparteien ein Beschäftigungsanstieg zu realisieren. In dem in Abbildung 4 dargestellten intertemporalen Gefangenendilemma<sup>32</sup> wird durch eine gemeinsame Überforderung der Verteilungsspielräume durch Staat und Tarifparteien nur ein suboptimales Ergebnis mit der jeweiligen (ordinal zu sehenden) Auszahlung in Höhe von 2 realisiert, während durch eine glaubwürdige Bindung beider Seiten auf niedrigere Ansprüche an das Sozialprodukt ein jeweils höherer „pay off“ von 4 ermöglicht und eine Ausbeutungssituation unterbunden wird (Auszahlung von 0 für die eine und von 5 für die andere Partei). Der Beschäftigungs-Doppelbeschluß ist gerade der Versuch der Operationalisierung einer solchen glaubwürdigen Bindung.

In Abbildung 3 zeigt sich in dem analogen Entscheidungsbaum eines Spieles zwischen Regierung und Gewerkschaften (von den Arbeitgeberverbänden wird vereinfachend abstrahiert), daß ein mittelfristig

<sup>28</sup> Vgl. die Übersicht bei L. Funk: Institutionell verhärtete und politisch rationale Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Münster 1999, S. 166.

<sup>29</sup> E. Weede: Ist der Markt oder ist der Sozialstaat ein ausbruchssicheres Gefängnis?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 23 (1997), H. 4, S. 335-348, hier S. 339.

<sup>27</sup> Hierfür wurde bewußt eine noch realistisch erscheinende Erhöhung der Beschäftigung gewählt, um die politische Realisierbarkeit des Vorschlages zu erhöhen; vgl. H. Siebert: Arbeitslos ohne Ende?, Wiesbaden 1998, S. 60 ff. Der Zeit- und/oder der Mengenrahmen können jedoch anders gewählt werden, wenn es opportun erscheint.

<sup>28</sup> Dabei könnte die Aufstellung eines zu erreichenden, realistischen Zwischenzieles z.B. nach drei Jahren sinnvoll sein, dessen Nichterreichen bereits zur Einführung marktkonformer Regeln führen sollte; vgl. zudem L. Funk: Institutionell verhärtete und politisch rationale Arbeitslosigkeit, a.a.O., S. 196 f. zur möglichen Einbindung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in die Erhöhung der Glaubwürdigkeit dieses Vorschlages.

<sup>29</sup> Vgl. zu derartigen Vorschlägen z.B. N. Berthold: Auch Gewerkschaften sollten Zuschüsse zur Arbeitslosenversicherung zahlen, in: Handelsblatt vom 13/14.8.1999, S. 2; W. Franz: Jetzt müssen die Bündnispartner ihre Absichtserklärungen in die Tat umsetzen, in: Handelsblatt vom 16/17.7.1999, S. 2; E. Knappe: Arbeitsmarktordnung und Arbeitsmarktpolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216, H. 4+5, S. 498-523, hier S. 516 ff.; W. Kreller: Notwendige Änderungen des Arbeitsmarktes. Die Lohnhöhe hat einen Einfluß auf die Beschäftigung, in: D. Sadowski, M. Schneider (Hrsg.): Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik, Frankfurt/Main, New York 1997, S. 17-46, insbesondere S. 40 ff.

<sup>30</sup> „Possibly, the Agreement of Wassenaar was successful because in the Dutch institutional setup the government has the threat potential to execute a wage stop.“ Zitiert nach H. Siebert: How can Europe solve its unemployment problem?, Kieler Diskussionsbeitrag, Nr. 342, Kieler Institut für Weltwirtschaft, Mai 1999, S. 9. Wenn man sich demnach auf die holländische Strategie als Vorbild für Deutschland beruft, dann darf man nicht gleichzeitig Maßnahmen zur Internalisierung der negativen Effekte der deutschen Tarifautonomie ablehnen.



**Abbildung 4**  
**Beschäftigungs-Doppelbeschuß und Spieltheorie**

		Staatliche Überforderung der Verteilungsspielräume?	
		Ja	Nein
Tarifpolitische Überforderung der Verteilungsspielräume?	Ja	2	0
	Nein	5	4
		2	5
		0	4

Quelle: L. Funk: Institutionell verhärtete und politisch rationale Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Münster 1999.

sicherer Beschäftigungsanstieg nur bei einer glaubwürdigen Verpflichtung der Tarifpolitik auf Lohnzurückhaltung und der Regierung auf eine Rückführung überhöhter Ansprüche an das Sozialprodukt durch Steuer- und Sozialabgaben zu erwarten ist. Genau dieser Anpassungspfad soll durch den Beschäftigungs-Doppelbeschuß realisiert und die gesellschaftlich ineffizienten anderen Pfade vermieden werden.

Die Glaubwürdigkeit der Reformankündigung ist von zentraler Bedeutung, weil sie potentiellen in- und ausländischen Investoren eine Verbesserung des Investitionsklimas signalisiert (und so zusätzliche Investitionen initiieren kann) sowie den Wählern den politischen Willen zum Abbau der Arbeitslosigkeit verdeutlicht. Diese Reformstrategie wäre einerseits mit

hohen persönlichen Kosten des Initiators bei einem Fehlschlag verbunden<sup>33</sup>. Eine derartige Vorgehensweise könnte jedoch andererseits für mutige „politische Unternehmer“ eine attraktive Option sein, da sie in Verbindung mit einer entsprechenden konsensmobilisierenden politischen Rhetorik, wie sie gerade bei Politikern der aktuellen Varianten des „Dritten Weges“<sup>34</sup> üblich ist, auch wahlpolitisch erfolgversprechender sein könnte als „visionsloser“ Schuldenabbau allein. Zudem würde sich der erfolgreich handelnde Politiker wohl „einen Platz in der Wirtschaftsgeschichte“ sichern. Solch eine Strategie der Regierung könnte den gesellschaftlichen Protest verringern und damit die Reformchancen verbessern.

Den Verbänden würden die gegenseitigen Schuldzuweisungen erschwert, sie würden erheblich stärker als bisher gezwungen, ernsthaft über arbeitsplatzschaffende Reformen im Rahmen der Tarifautonomie nachzudenken. Denn die weitgehende Sicherung der Tarifautonomie ist für die Verbandsrepräsentanten sowohl der Gewerkschaften als auch der Arbeitgeberverbände vorteilhafter als die Folgen einer Verfehlung der Zielvorgabe der Regierung. Die eher korporatistische Lösung bliebe dann in Deutschland erhalten, wäre aber wie in den Niederlanden marktgerechter umgestaltet. Falls dies aber nicht gelingt, dann wären reformunfähige, verkrustete Strukturen mit hoher Wahrscheinlichkeit wenigstens nach einer überschaubaren Übergangsfrist endlich beseitigt und die Vollbeschäftigung wäre wie in den USA tendenziell realisierbar, aber mit weniger sozialen Kosten als dort.

<sup>31</sup> Rechtlich gilt laut Bundesarbeitsgericht zudem: „Der Gesetzgeber kann die Tarifautonomie in den Grenzen der Verfassungsmäßigkeit auch einschränken“, vgl. „Der Gesetzgeber kann auch die Tarifautonomie einschränken“, in: Handelsblatt vom 20. 7. 1999, S. 4.; vgl. auch K. W. Schatz: Signal aus Karlsruhe, in: Euro am Sonntag vom 8. August 1999, S. 4.

<sup>32</sup> Vgl. D. Wenzel: Geldordnung und Systemtransformation: ein Beitrag zur ökonomischen Theorie der Geldverfassung, Stuttgart u.a. 1995, S. 190 ff.

<sup>33</sup> Allerdings dürfte wie bei fast allen praxisrelevanten Vorschlägen auch die hier vorgeschlagene Lösung sicherlich auch nicht völlig ‚wasserdicht‘ sein.

<sup>34</sup> Vgl. den Überblicksband von L. Funk (Hrsg.): The Economics and Politics of the Third Way. Essays in Honour of Eric Owen Smith, Hamburg 1999.

**HERAUSGEBER:** HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Thomas Straubhaar, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer).  
Internet: <http://www.hwwa.uni-hamburg.de>

**Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

**REDAKTION:**

Dr. Klaus Kwassniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Cora Wacker-Theodorakopoulos, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

**Anschrift der Redaktion:** Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (0 40) 4 28 34 306/307

Verantwortlich für den Inhalt des HWWA-Konjunkturforums: Dr. Eckhardt Wohlers, Dr. Günter Weinert

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinntstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

**Verlag, Anzeigenannahme und Bezug:**

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (072 21) 21 04-0, Telefax (072 21) 21 04 79. Internet: <http://www.nomos.de/nomos/zeitschr/wd/wd.htm>

**Bezugsbedingungen:** Abonnementpreis jährlich DM 118,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 59,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 10,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

**Anzeigenpreislste:** Nr. 1 vom 1. 1. 1993

**Erscheinungsweise:** monatlich

**Druck:** AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.