

# BESCHÄFTIGUNGSPROBLEME DEUTSCHLANDS IM ZEICHEN DER AKTUELLEN INTERNATIONALEN WIRTSCHAFTS- UND FINANZMARKTKRISE

Professor Dr. Hartmut Löffler  
Pforzheim University, Germany

---

## ABSTRACT

Continuing high unemployment is a big economic and socio-political challenge in Germany, as well as in many other countries. The problems with employment have been intensified with the current economic and financial crisis. When the goal of full employment is unattainable, there are numerous negative consequences. Closer examination reveals that the globalisation dispute is frequently used to push particular interests. Politicians are trying to shift the responsibility for problems elsewhere. Internal problems and lack of capacity to act are blamed on anonymous globalised markets. The globalisation dispute is used by employers to divert trade union policy and the national government policy to a more entrepreneur-friendly course. The aim is to achieve political action as adjustment to economic pressures of the world market, or alternatively, in the protectionist direction.

JEL classification: G01

**Keywords:** unemployment, economic crisis, financial crisis, goal of full employment, labour market analysis

---

## 1 PROBLEMSTELLUNG

Die dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit ist eine große wirtschafts- und gesellschaftspolitische Herausforderung in Deutschland und in vielen anderen Staaten. Das Beschäftigungsproblem hat sich durch die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise noch verschärft. Wird das Ziel Vollbeschäftigung verfehlt, dann hat dies zahlreiche negative Auswirkungen.

- Gesellschaftliche Aspekte: Gefährdung des sozialen Friedens und der politischen Stabilität;
- Gesamtwirtschaftliche Aspekte: ökonomische Effizienzverluste durch Unterauslastung des Produktionsfaktors Arbeit und geringeren materiellen Wohlstand; geringere Steuereinnahmen des Staates und höhere Sozialausgaben;
- Persönliche Aspekte: geringere materielle Freiheit, mangelnde soziale Anerkennung und weitere psychologische Konsequenzen.

Das Vollbeschäftigungsziel ist dann erreicht, wenn alle arbeitsfähigen und zugleich arbeitswilligen Personen entsprechend ihrer Neigung und ihrer Qualifikation zu bestmöglichen Arbeitsbedingungen und einem entsprechenden Entgelt beschäftigt sind.

Der deutsche Arbeitsmarkt hat sich in den Jahren 2002 bis 2006 positiv entwickelt. Die Erwerbstätigenzahl stieg und die Zahl der Arbeitslosen ging zurück. Neben der günstigen Konjunkturentwicklung haben die Arbeitsmarktreformen der Jahre 2002 und 2004 und die moderate Tariflohnpolitik zu dieser Entwicklung beigetragen. Die konjunkturelle Arbeitslosigkeit konnte durch die wirtschaftliche Dynamik beseitigt werden und auch die nicht-konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit hat sich verringert. Gleichwohl hat sich die wirtschaftliche Situation nicht bei allen Personengruppen verbessert.

Seit dem Jahr 2008 hat sich die wirtschaftliche Lage in Deutschland grundlegend verändert: Der konjunkturelle Abschwung 2007/2008 hat sich in der zweiten Jahreshälfte 2008 durch die Finanz- und Immobilienkrise dramatisch verschärft. Der weltweite Einbruch der Konjunktur belastete die deutsche Wirtschaft in starkem Maße, weil Deutschland mit einer Exportquote von 40 % von weltwirtschaftlichen Entwicklungen besonders betroffen ist. Die Exporte sind im Jahresdurchschnitt 2009 gegenüber dem Vorjahr um 14,2 % zurückgegangen. Das reale Bruttoinlandsprodukt schrumpfte im Jahr 2009 um 5% gegenüber dem Vorjahr (Forschungsinstitute, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2010).

Die Erwerbstätigkeit hat 2009 im Jahresdurchschnitt nur wenig abgenommen, und zwar um 14 000 Personen auf 40,265 Millionen Personen. Die Anzahl der Arbeitslosen stieg jahresdurchschnittlich um 155 000 auf 3,423 Mill. (2009).

Die Arbeitslosenquote (Arbeitslose in % aller zivilen Erwerbspersonen) erhöhte sich im Jahr 2009 von 7,5 % auf 7,9 % (Forschungsinstitute Frühjahr 2010).

Dass es trotz des massiven Produktionseinbruchs geringe Beschäftigungsverluste gab, ist wie folgt zu begründen: Abbau von Überstunden und Arbeitszeitkonten; flexiblere Arbeitszeitgestaltungen; Ausweitung von Kurzarbeit: jahresdurchschnittlich 2009 in Höhe von 1,11 Mill. Kurzarbeiter gegenüber 101 540 im Jahr 2008, Halten von qualifizierten Mitarbeitern und hohe Transaktionskosten bei Entlassungen und Einstellungen.

Die weltweite konjunkturelle Abkühlung und die realwirtschaftlichen Folgen der internationalen Finanzmarktkrise stellen aktuell große Herausforderungen an die deutsche Wirtschaftspolitik dar.

Konkret geht es heute um folgende wirtschaftspolitischen Aufgaben:

Kurzfristig ist das erreichte Beschäftigungsniveau bei einem konjunkturellen Einbruch möglichst zu halten bzw. die konjunkturelle Arbeitslosigkeit nicht stark anwachsen zu lassen. Ferner müssen die massiven staatlichen Eingriffe und Stützungsprogramme in der Realwirtschaft und im Finanzsektor rechtzeitig wieder auf ein normales Maß zurückgeführt werden. Es handelt sich hierbei um eine Gratwanderung, denn einerseits ist die Konjunkturlage noch fragil, andererseits ist aus ordnungspolitischer Sicht und nicht zuletzt auch wegen der hohen Staatsverschuldung eine Exit-Strategie erforderlich.

Mittel- bis langfristig ist ein späterer Beschäftigungsaufbau zu fördern, bei welchem auch die Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt partizipieren können.

## **2. Charakterisierung des deutschen Arbeitsmarktes**

Zur Problemanalyse sollen einige ausgewählte Fakten zum deutschen Arbeitsmarkt dienen.

Seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland hat der Arbeitsmarkt drei Phasen durchlaufen. In der Wiederaufbauphase der fünfziger Jahre des letzten Jahrhunderts konnte die anfänglich hohe Arbeitslosigkeit sukzessive abgebaut werden. Im Zeitraum von 1960 bis eine Vollbeschäftigungsphase. Im Jahr 1974 begann die Phase der Massenarbeitslosigkeit, welche sich in zur ersten Ölkrise 1973 war in Westdeutschland Stufen immer mehr erhöhte. Der Anstieg des Sockels an Arbeitslosigkeit belegt, dass die Arbeitslosigkeit weniger konjunkturell, sondern vielmehr strukturell bzw. wachstumsdefizitär bedingt ist. Die Arbeitsmarktentwicklung war im Jahr 2009 trotz weltweiter Konjunkturabschwächung, der Krise auf den internationalen Finanzmärkten und dem starken Wachstumseinbruch relativ moderat.

Bei der registrierten Arbeitslosigkeit wird jedoch die Unterbeschäftigung nicht komplett erfasst. So ermittelte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für das Jahr 2009 eine verdeckte Arbeitslosigkeit von rund 1,5 Mill. Menschen. Geschätzt werden alle arbeitslosen Personen, die aufgrund arbeitsmarktpolitischer Instrumente oder sonstiger staatlicher Leistungen nicht registriert sind. Rechnet man die offene und die verdeckte Arbeitslosigkeit zusammen, dann waren 2009 fast 5 Mill. Menschen arbeitslos. Dies entspricht einer Arbeitslosenquote von 12 %.

Eine detaillierte Arbeitsmarktanalyse ergibt für Deutschland folgendes Bild:

Unter regionalen Aspekten gibt es ein Süd- Nord- Gefälle sowie ein Gefälle zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote lag 2009 in Ostdeutschland bei 13 %, in Westdeutschland bei 6,9 % (Bundesdurchschnitt 8,2 %).

Im Jahr 2009 wirkte sich die Wirtschaftskrise vor allem in den wirtschaftlich stärkeren Regionen aus: In Westdeutschland stieg die Arbeitslosigkeit jahresdurchschnittlich um 176 000 auf 2,32 Mill. Menschen, während sie sich in Ostdeutschland um 20 000 auf 1,103 Mill. verringerte. Von allen Bundesländern stieg die Arbeitslosigkeit 2009 in Baden-Württemberg (+ 24 %) und in Bayern (+ 16 %) am meisten.

Der jahresdurchschnittliche Anstieg der Arbeitslosen betrifft allein Männer. Die Arbeitslosigkeit der Männer stieg im Jahresdurchschnitt um 200 000 auf 1,868 Mill., während die Arbeitslosigkeit der Frauen um 44 000 auf 1,556 Mill. gesunken ist. Nach dem Kriterium Geschlecht wurden Arbeitslosenquoten, bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen, im Jahresdurchschnitt des Jahres 2009 für Frauen von 7,9 % und für Männer von 8,4 % ermittelt. Männer sind häufiger als Frauen in Branchen beschäftigt, die von der Wirtschaftskrise besonders betroffen sind.

Differenziert man die Arbeitslosen nach dem Kriterium Alter, dann ist festzustellen, dass im Jahr 2009 die Zunahme der Arbeitslosigkeit in der Altersgruppe der 15- bis 25-Jährigen mit 11 % relativ am stärksten war. Ihre Zahl stieg um 37 000 auf 377 000 und ihre Arbeitslosenquote um 0,7 Prozentpunkte auf 7,8 %. Die Quote der Jüngeren liegt aber gleichwohl unter der Gesamtarbeitslosenquote von 8,2 %. Für die älteren Menschen von 50 bis 65 Jahren stieg die Arbeitslosigkeit um 6 % oder 55 000 auf 916 000. Maßgeblich für deren Anstieg ist auch das Auslaufen von Vorruhestandsregelungen zum Ende 2007.

In der Entwicklung nach der Staatsangehörigkeit gibt es im Jahr 2009 keine Unterschiede. Generell sind Ausländer von der Arbeitslosigkeit stärker betroffen als Deutsche. Ihre Arbeitslosenquote war im Jahresdurchschnitt 2009 mit 16,6 % mehr als doppelt so hoch wie die der Deutschen mit 7,5 %.

Betrachtet man das Kriterium Qualifikation der Arbeitslosen, dann nimmt das Beschäftigungsrisiko mit zunehmendem Ausbildungsniveau ab. Im Jahr 2009 hatte 43 % der Arbeitslosen keine, 51 % eine betriebliche oder schulische und 5 % eine akademische Ausbildung. Nach den letzten Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung aus dem Jahr 2005 lag die Arbeitslosenquote der Ungelernten bei 26 %, bei Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung bei 9,7 % und bei Akademikern bei 4,1 %. Diese Relationen dürften auch für die letzten Jahre zutreffen.

Ein wichtiges Kriterium für die Chancen des Wiedereinstiegs in ein Beschäftigungsverhältnis ist neben der Qualifikation die Dauer der Arbeitslosigkeit. Deshalb ist es besonders problematisch, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen bei rund 30% liegt. Als Langzeitarbeitslose gelten Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos gemeldet sind.

Der deutsche Arbeitsmarkt ist schließlich durch eine sog. Mismatch-Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Das Arbeitsangebot entspricht vor allem bezüglich der Qualifikation nicht der Nachfrage nach Arbeitskräften. Trotz hoher Arbeitslosigkeit besteht ein gravierender Mangel an qualifizierten Mitarbeitern, insbesondere an Akademikern.

### **3. KONJUNKTURELLE UND STRUKTURELLE ARBEITSLOSIGKEIT**

#### **3.1 Konjunkturelle Arbeitslosigkeit**

Die wirtschaftliche Entwicklung in marktwirtschaftlichen Systemen ist durch Unstetigkeiten und zyklische Schwankungen geprägt, die wiederum unterschiedliche Arten von Arbeitslosigkeit zur Folge haben. So kommt es durch natürliche bzw. vom Menschen geschaffene Faktoren in bestimmten Branchen (Land- und Forstwirtschaft, Fremdenverkehr/Tourismus, Bausektor, Feiertage) zu jahreszeitlichen Produktionsschwankungen (Saisonzyklen) und damit zu saisonaler Arbeitslosigkeit. Konjunkturzyklen sind ein gesamtwirtschaftliches Phänomen, es sind also viele Branchen einer Volkswirtschaft betroffen. Das gesamtwirtschaftliche Angebot und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stimmen kurzfristig nicht überein.

So kann es beispielsweise zu einem konjunkturellen Abschwung kommen, da Unternehmen bereits im Aufschwung ihre (induzierten) Investitionen reduzieren, weil die Nachfragezuwächse abnehmen. Die Ursachen für Konjunkturschwankungen können auch im Ausland liegen. Durch die Globalisierung der Güter- und Finanzmärkte entstehen Interdependenzen, welche Konjunkturübertragungen zur Folge haben. Indikatoren für die Konjunkturschwankungen sind entweder die Veränderungsraten des realen Bruttoinlandsprodukts oder der Auslastungsgrad des Produktionspotenzials im Zeitablauf. Konjunkturelle Arbeitslosigkeit entsteht durch mangelnde gesamtwirtschaftliche Nachfrage in der Abschwungphase und in der Rezessionsphase. Der Tiefpunkt der schwersten weltwirtschaftlichen Rezession seit dem 2. Weltkrieg lag im Herbst 2009. Die Lage auf den Weltfinanzmärkten hat sich etwas entspannt, die Stimmungsindikatoren zeigen nach oben, die Auftragseingänge und die Produktion sind gestiegen und der Welthandel hat bereits im Sommer 2009 eine deutliche Zunahme zu verzeichnen.

Für das Jahr 2010 wird mit einer Zuwachsrate der Exporte von 7,1 % gerechnet. Für das reale Bruttoinlandsprodukt wird im Jahr 2010 eine Zuwachsrate von 1,5% prognostiziert (Gemeinschaftsprognose der Forschungsinstitute Frühjahr 2010; 14. 04. 2010).

Im Ländervergleich ist kein klarer Zusammenhang zwischen der Stärke des Produktionseinbruchs und dem Ausmaß des Anstiegs der Arbeitslosigkeit festzustellen. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Japan und Deutschland war relativ gering, obwohl der Produktionseinbruch jeweils besonders ausgeprägt war. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit war hingegen in den USA (5 %-Punkte) und in Spanien (10 %-Punkte) besonders hoch.

Da der Arbeitsmarkt jedoch mit Zeitverzögerungen (time lags) auf die Produktionsentwicklung reagiert, haben der konjunkturelle Einbruch und die realwirtschaftlichen Folgen der Finanzmarktkrise erst in diesem und in den kommenden Jahren Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau. Gründe für die time lags auf dem Arbeitsmarkt sind: Institutionelle Rahmenbedingungen (Kündigungsschutz) und Transaktionskosten (Kosten bei der Entlassung und Einstellung von Mitarbeitern). Unternehmen sind auch bemüht, ihre Stammebelegschaft wegen der erfolgten Humankapitalbildung (betriebsinternes Wissen der Mitarbeiter, Kosten für Fort- und Weiterbildung) möglichst im Unternehmen zu halten. Aus diesen Gründen reagieren sie auf Beschäftigungsschwankungen mit Überstunden und mit Kurzarbeit.

Nach der Prognose des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom Herbst 2009 wurde für das Jahr 2010 eine Arbeitslosenquote von 9,4 % erwartet. Die wirtschaftliche Entwicklung nahm jedoch einen wesentlich günstigeren Verlauf. Die Forschungsinstitute rechnen in ihrem Frühjahrsgutachten 2010 für das Jahr 2010 mit einer Arbeitslosenquote von 7,8% im Vergleich zu 7,9 % im Jahr 2009.

### **3.2 Wirtschaftlicher Strukturwandel und strukturelle Arbeitslosigkeit**

Sektoraler, regionaler und faktoraler Strukturwandel sind ständige Prozesse.

Verursacht wird der sektorale Wandel, also die Veränderung der Bedeutung einzelner Wirtschaftssektoren und Branchen, durch eine Vielzahl von Determinanten von der Angebotsseite und/oder von der Nachfrageseite her.

Auf der Angebotsseite verändern sich die Faktorausstattungen und die Faktorpreisrelationen. Es kann zu Engpässen im Faktorangebot kommen. So können heute in manchen Bereichen der Wirtschaft die Produktionsmöglichkeiten mangels qualifizierter Arbeitskräfte nicht ausgeschöpft werden (Fachkräftemangel). Eine weit verbreitete These ist auch, dass in Deutschland Innovationen nicht umgesetzt werden können, weil es an Krediten bzw. an Risikokapital fehlen würde. Eine weitere Ursache für strukturelle Anpassungsprobleme liegt in der Unstetigkeit des technischen Fortschritts. Innovationsschübe lösen massive Strukturwandlungen aus. Insbesondere Basisinnovationen verbreiten sich in vielen Geschäftsfeldern und initiieren eine neue Wirtschaftsdynamik (Kondratieff-Zyklen). Im Vordergrund der heutigen Diskussion stehen die Erhöhung der Wettbewerbsintensität auf den internationalen Märkten im Gefolge der Regionalisierungs- und Globalisierungsprozesse und durch neue Anbieter (aufstrebende Länder). Hinzu kommen veränderte nationale und internationale Rahmenbedingungen (z.B. EU-Erweiterungen, Freihandelszonen).

Der Strukturwandel wird auch von Nachfragestrukturveränderungen aufgrund von Einkommens-, Preis- und Präferenzänderungen verursacht. Mit steigendem Einkommen verändert sich die Struktur der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Zunächst verlagerte sich die Nachfrage von der Deckung des Bedarfs an Nahrungsmitteln zu standardisierten Massenproduktionsgütern und schließlich zu einem höherwertigen Bedarf von Industriegütern. In einer weiteren Stufe wendete sich die Nachfrage den gehobenen Produkten der Dienstleistungsbereiche zu. Bei Grundbedürfnissen kommt es zu Marktsättigungen. Die Konsumgüternach-

frage verschiebt sich zu gehobenem Bedarf und insbesondere zu Freizeitbedarf. Der Strukturwandel in der Konsumgüternachfrage hat entsprechende Änderungen in der Investitionsgüternachfrage zur Folge, denn diese ist weitgehend eine abgeleitete Nachfrage. Bei der originären Nachfrage nach Investitionsgütern, also bei Produkt- und Prozessinnovationen, spielen Standortüberlegungen und der internationale Wettbewerb eine entscheidende Rolle. Folgen der Angebots- und Nachfragestrukturveränderungen sind eine ständige Reallokation von Ressourcen sowie eine unterschiedliche Beschäftigungs- und Wachstumsdynamik einzelner Sektoren und Wirtschaftszweige.

Der empirisch bestätigte Trend der Beschäftigtenentwicklung in der sektoralen Makrostruktur nach dem Clark-Fourastie'-Modell, einer Verlagerung vom primären Sektor (Landwirtschaft) und vom sekundären Sektor (warenproduzierendes Gewerbe) zum tertiären Sektor (Dienstleistungen), lässt sich mit dem Zusammenwirken von Nachfrageverschiebungen und Produktivitätseffekten erklären. Da die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Dienstleistungen größer ist als diejenige nach Industriegütern, werden im Wachstumsprozess immer mehr Dienstleistungen und relativ immer weniger Industriegüter nachgefragt. Als Folge der Produktionsstrukturveränderungen ergeben sich Änderungen in der Beschäftigtenstruktur. Die Hypothese von Produktivitätsveränderungen sagt aus, dass der Produktivitätsfortschritt im industriellen Sektor höher ist als im Sektorservice, weil bei der industriellen Produktion mehr Möglichkeiten zur Kapitalintensivierung und zum Einsatz von neuen Technologien bestehen. Insofern kann die Industrieproduktion bei einem gleichzeitigen Rückgang der Beschäftigung gesteigert werden.

Betrachtet man die Beschäftigtenentwicklung in den drei Makrosektoren, dann kam es in den Volkswirtschaften zu einem Abbau der Beschäftigung im primären und auch im sekundären Sektor. Gleichzeitig wurden im Dienstleistungssektor Arbeitsplätze geschaffen. Die dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland seit Mitte der siebziger Jahre ist nicht nur durch den sektoralen Strukturwandel und das Produktivitätswachstum (technologischer Wandel) verursacht, sondern vielmehr durch ein vergrößertes Arbeitsangebot (verändertes Erwerbsverhalten der Frauen) zu erklären. Der sektorale Strukturwandel wirkt sich auch auf die Qualifikationsanforderungen an die Mitarbeiter (faktoraler Strukturwandel) und auf die Regionen (regionaler Strukturwandel) aus und hat Mismatch-Arbeitslosigkeit zur Folge. Die Strukturwandelschwäche von Westdeutschland in der Beschäftigung deutet einerseits auf arbeitsmarktbedingte Anpassungsprobleme und andererseits auf eine relativ geringe Bedeutung von Branchen mit großem Wachs-

tumspotenzial hin. Die Strukturprobleme Ostdeutschlands ergaben sich aus dem Systemtransformationsprozess.

Aus diesem Befund lassen sich für Deutschland folgende Schlussfolgerungen ziehen:

Erstens müssen die eher kurz- bis mittelfristigen Anpassungsprobleme, die vielfach konstatierten Reformstaus, beseitigt werden.

Zweitens sind Maßnahmen bzw. Anreize erforderlich, damit der deutsche Strukturwandel stärker in Richtung solcher Wirtschaftsbereiche verläuft, die mit großem Wachstumspotenzial verbunden sind (Innovationsoffensive). Mögliche Zukunftsbereiche sind u.a. die Umwelttechnik, Biotechnologie, Energietechnik und nach wie vor die Informations- und Kommunikationstechnologie. Das tragende Prinzip der industriellen Revolution bestand in der optimalen Zerlegung komplexer in weniger komplexe Arbeitsvorgänge, in der Arbeitsteilung. Ein grundlegendes Prinzip heute ist ferner die Wissensteilung. Wir stehen heute erst am Beginn einer Entwicklung, in welcher das sog. intangible Kapital (Wissen, Talent, intellektuelles Potenzial, Netzwerke, Marke) eine neue Plattform für erfolgreiche Unternehmen bildet.

Drittens ist der Aufholprozess in Ostdeutschland durch verbesserte Angebotsbedingungen zu beschleunigen.

### **3.3. Strukturwandel auf dem Weltmarkt: Globalisierungsprozess**

Der Beschäftigungsstand wird sowohl von der Lohnpolitik und den institutionellen Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt als auch wesentlich von der Wachstumsdynamik einer Volkswirtschaft geprägt. Zwischen der Wachstumsdynamik als wirtschaftlichem Kernprozess und den strukturellen Veränderungen in den Wirtschaftssektoren bestehen interdependente Beziehungen. Strukturelle Disproportionalitäten und Ungleichgewichte sind sowohl Ursache als auch Folge der Wachstumsdynamik. Insofern kann man zwischen zwei Kausalitätsrichtungen unterscheiden: Der Strukturwandel induziert Wirtschaftswachstum und das Wirtschaftswachstum hat einen Strukturwandel zur Folge.

Insofern können ein zu geringes Wirtschaftswachstum und die damit verbundenen Beschäftigungsprobleme auf einen verzögerten Strukturwandel zurückgeführt werden. Veränderte Nachfrage- und Produktionsstrukturen wirken sich auf das Beschäftigungssystem aus und es kommt dann in einer Volkswirtschaft zu

strukturellen Anpassungsproblemen und zu struktureller bzw. wachstumsdefizitärer Arbeitslosigkeit, wenn es nicht gelingt, sich auf die ständig verändernden Markt- und Rahmenbedingungen einzustellen. Der gesellschaftliche, technologische und (welt)wirtschaftliche Wandel hat vor allem mit dem Industrialisierungsprozess eingesetzt, er beschleunigt sich aber in jüngster Zeit durch den Globalisierungsprozess. Bei einer Analyse der deutschen Arbeitsmarktprobleme ist es wegen der engen weltwirtschaftlichen Verflechtung der deutschen Wirtschaft angezeigt, den Globalisierungsprozess näher zu betrachten.

Die internationale Verflechtung war vor 1914 ausgeprägter als nach 1945, damals allerdings zwischen einer relativ geringen Anzahl von Ländern. Nach einer Phase des Wiederaufbaus bis 1960 und einem Zeitraum der Internationalisierung bis etwa 1980 entstanden in den achtziger Jahren neue Mechaniken in der internationalen Arbeitsteilung, die mit dem Begriff Globalisierung umschrieben werden. Der Begriff wurde in der Marketing-Literatur für die Globalisierung von Marken (Weltmarktprodukte) eingeführt. Inzwischen umschreibt man mit diesem Begriff den Vorgang einer sich beschleunigenden internationalen wirtschaftlichen Verflechtung bzw. Marktintegration. Manche verbinden mit dem Globalisierungsprozess Ängste und Sorgen. Globalisierungsgegner in Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs) sehen in dem historischen Prozess einer weltweit zunehmenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interdependenz mehr Nachteile als Vorteile. Globalisierung wird als Ursache für eine Vielzahl von Problemen gesehen. Mit Aktionen und Demonstrationen anlässlich internationaler Konferenzen (IWF, Weltbank, G7 bzw. G8) machen ATTAC und andere Gruppierungen auf sich aufmerksam. Diese Bewegungen für einen neuen Protektionismus bzw. gezügelten Globalisierungsprozess gehen von folgenden Thesen aus: Die staatliche Wirtschaftspolitik sei ohnmächtig gegenüber den global players und den Weltmärkten. Die Demokratie würde von den Interessen des Kapitals ausgehöhlt. Der gesellschaftliche Zusammenhang ginge verloren und die Nationalstaaten könnten in eine Vielzahl von Liliput-Staaten zerfallen. Auch wenn man den einzelnen Szenarien kritisch gegenüber steht, so zeigt doch die aktuelle Finanzmarktkrise, dass internationale Rahmenbedingungen und Regelungen, einschließlich deren Durchsetzung, zur „Zügelung“ des Globalisierungsprozesses dringend angezeigt sind.

Wie kann der Globalisierungsprozess aus ökonomischer Sicht charakterisiert werden?

Zunächst kam es um 1980 zu einer ersten Globalisierungswelle in der Triade (Nordamerika, Japan, Europa), welche zusätzlich durch das Aufkommen von Hochtechnologie geprägt war.

Der Beginn der zweiten Globalisierungswelle ist mit den neunziger Jahren anzusetzen. Es kommt insofern zu einer Verbreiterung und Vertiefung der internationalen Wettbewerbsarena, als alle Industrieländer (OECD-Staaten) und aufstrebende Länder von diesem Prozess erfasst werden und auch die Dienstleistungsmärkte zunehmend globaler werden. Waren 1990 etwa 20 bis 25% der Wertschöpfung Weltmarktprodukte, so dürften diese im Jahr 2015 etwa 60 bis 70% des Welt-Bruttoinlandsprodukts ausmachen.

Die hoch entwickelten Triade-Länder (USA, Japan, Westeuropa) als kapital- und humankapitalreiche Länder haben internationale Wettbewerbsvorteile bei Produktionsverfahren und Produkten höherwertiger Technologie. Sie sind in hohem Maße Träger von Prozess- und Produktinnovationen und konzentrieren sich auf die Produktion von sog. Schumpeter-Gütern. Bildlich spricht man hier von einem „Wettbewerb von oben“. Die Wettbewerbsintensität zwischen den traditionellen Industrieländern hat sich in jüngster Zeit verschärft.

Aufstrebende Länder nutzen ihre komparativen Kostenvorteile (niedrigere Arbeitskosten) und die Verfügbarkeit von Rohstoffen und von Arbeitskräften (Ricardo-Güter, Heckscher-Ohlin-Güter) und zwingen die Länder mit höherem Lohnniveau zu strukturellen Anpassungen. Von den aufstrebenden Ländern, welche humankapitalintensive Güter anbieten, geht der „Wettbewerb von unten“ aus.

Ein Indiz für den Globalisierungsprozess ist, dass das Wachstum des Welthandels wesentlich schneller steigt als die Weltproduktion. Dabei kommt dem intra-industriellen Handel ein großer Stellenwert zu. Der globale Wettbewerb findet nicht mehr nur in einem reinen Gütertausch statt. Der Anteil der Dienstleistungsexporte am Welthandel steigt. Durch die Informations- und Kommunikations-Technologie ist technisches Wissen zu einem international mobilen Produktionsfaktor geworden. Es ergeben sich neue Formen der internationalen Vernetzung der Produktion durch neue Kommunikations- und Transporttechnologien. Die räumliche Trennung von Forschung, Entwicklung und Produktion ist bei den neuen Schumpeter-Gütern (hoher Kapitaleinsatz bei Forschung, Entwicklung und Produktion, hohes Know how der Mitarbeiter) möglich geworden. Die Industrieländer können bei dieser Güterkategorie nur mit einer differenzierteren Produktpalette konkurrenzfähig bleiben. Bei nicht mobilen Schumpeter-Gütern ist der Wettbewerbsdruck geringer,

da hier die Trennung von Forschung, Entwicklung und Produktion weniger leicht möglich ist. Die internationale Arbeitsteilung drückt sich zunehmend auch in einem Produktionsverbund zwischen Hoch- und Niedriglohnländern aus.

Der deutsche Welthandelsanteil konnte in den letzten 30 Jahren mit durchschnittlich 9 bis 10 % gehalten werden. Deutschland war von 2003 bis 2008 im Warenhandel Exportweltmeister. Im Jahr 2008 exportierte die deutsche Wirtschaft bei einem Welthandel von 15 800 Mrd. US-\$ Waren im Wert von 1 470 Mrd. US-\$. China lag mit einem Warenexport von 1 430 Mrd. US-\$ auf Platz zwei (WTO). Im Jahr 2009 ist China Exportweltmeister geworden sein. Fasst man den Waren- und Dienstleistungshandel zusammen, dann war Deutschland in den letzten Jahren hinter den USA Vizeweltmeister.

Gründe für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Firmen sind vor allem die Produktqualität, der Kundenservice und die Liefertreue. Außerdem entwickelten sich die Lohnstückkosten relativ günstig. Durch eine Erhöhung des Importgehalts der Exportgüter, also den Einkauf von Vorleistungen im Ausland, konnte die deutsche Wirtschaft ihre Position halten. Hans Werner Sinn spricht in einer kritischen Wertung von einer „Basarökonomie“. Dieses Bild ist überzogen, zumal nach Angaben des Statistischen Bundesamts immer noch etwa 60% der Wertschöpfung unserer Exportgüter in Deutschland hergestellt werden. Die Reduzierung des inländischen Wertschöpfungsanteils führte zu einem positiven Mengeneffekt und wirkte sich somit fördernd auf den Beschäftigungsgrad aus.

Zusammenfassend kann der Globalisierungsprozess somit durch folgende Merkmale gekennzeichnet werden:

- Weltweite Beschaffungs- und Absatzmärkte für die Unternehmen.
- Länderübergreifende Produktionsprozesse.
- Internationale Informations- und Kommunikationsnetze.
- Entstehung von „Global Players“ durch Unternehmenszusammenschlüsse und geschäftliche Allianzen.
- Enge Verflechtung internationaler Finanzmärkte.
- Internationaler Wettbewerb um die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital.

Treibende Kräfte sind insbesondere fünf Parameteränderungen:

- (1) Ein schneller Technologiewandel, insbesondere in der Informations- und Kommunikationstechnologie und der Trend zu wissensbasierten Geschäften.
- (2) Die Deregulierung von Märkten und Industrien, z.B. die Liberalisierung der Telekommunikations-, Strom- und Verkehrsmärkte. Sinkende Kosten der Informationssammlung, der Informationsverarbeitung und der Informationsvermittlung sowie verringerte Transportkosten.
- (3) Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen durch GATT/WTO und geringere Mobilitätshemmnisse.
- (4) Das Wachstum der aufstrebender Länder und die Öffnung ihrer Märkte.
- (5) Die Globalisierung der internationalen Finanzmärkte.

Als Folgen des Globalisierungsprozesses sind vor allem anzuführen:

- Durch die Intensivierung der internationalen Arbeits- und Wissensteilung entstehen internationale Handelsgewinne; es können Massenproduktionsvorteile (economies of scale) und günstige Importmöglichkeiten genutzt werden. Wir stehen heute erst am Beginn einer Entwicklung, in welcher intangibles Kapital (Wissen, Talent, intellektuelles Potenzial, Netzwerke, Marke) eine neue Plattform für erfolgreiche Unternehmen bildet.
- Produkte, Produktinnovationen und der technische Fortschritt verbreiten sich international schneller. Humankapital entwertet sich schneller und Wissensvorsprünge können schneller aufgeholt werden.
- Produktionsprozesse werden in einzelne Komponenten zerlegt, so dass der Handel mit Vorprodukten gegenüber dem Handel mit Fertigprodukten an Bedeutung gewinnt.
- Horizontale und vertikale internationale Direktinvestitionen sind Ursache bzw. Folge verstärkter Kapitalverflechtungen.
- Der Wettbewerb auf Güter- und Dienstleistungsmärkten wird intensiver.
- Die ausgeprägte Interdependenz der Wirtschaftsprozesse erhöht die Störanfälligkeit in der Weltwirtschaft. Nationale Fehlentwicklungen bzw. Krisen können sich leichter und schneller auf andere Volkswirtschaften übertragen. Es handelt sich hierbei vor allem um Dominoeffekte bei Währungs- und Fi-

nanzkrisen (systemische Risiken), um Inflationsimport, Import von Arbeitslosigkeit und um Konjunkturübertragungen.

Vielfach werden die Arbeitsmarktprobleme in Deutschland als negative Folgen des Globalisierungsprozesses angesehen. Wie sind diese Einschätzungen zu bewerten? Von der Globalisierung gehen Arbeitsmarktwirkungen über zwei Kanäle aus.

1. Kanal: Inländische Arbeitskräfte könnten durch Migration unter einen Wettbewerbsdruck geraten. So wird vielfach die These vertreten, dass der Globalisierungsprozess die Migration erhöhen würde und dass dadurch ein Druck auf die Löhne der einheimischen Arbeitnehmer entstehen würde. Zuwanderungen würden das Arbeitskräfteangebot erhöhen und die Lohn-Zins-Relationen auf den Faktormärkten verändern. Außerdem würden einheimische Arbeitskräfte aus dem Arbeitsmarkt in die Erwerbslosigkeit gedrängt. Mögliche Verdrängungseffekte durch Zuwanderungen können nicht ausgeschlossen werden, aber im Kern ist die Immigration nicht die Ursache der Arbeitslosigkeit, sondern sie ist die Folge mangelnder beruflicher und räumlicher Mobilität und Flexibilität der einheimischen Arbeitskräfte. Zudem sorgt heute die nationalstaatliche Wirtschaftspolitik durch Einwanderungskontrollen dafür, dass die Arbeitsmärkte der einzelnen Volkswirtschaften segmentiert bleiben. Die Arbeitsmärkte sind also weitgehend abgeschottet. Selbst auf liberalisierten gemeinsamen Arbeitsmärkten, wie z.B. in der EU, finden die Wanderungsbewegungen in einem verhältnismäßig geringen Umfang statt. Von den Wirtschaftsfreiheiten des EU-Binnenmarktes wird die Freizügigkeit der Arbeitskräfte am geringsten realisiert. Die EU-Personenfreizügigkeit wurde von weniger als 1,5 % der EU-Bevölkerung wahrgenommen. Auch die zu erwartenden Migrationen von den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländern in die EU 15 verteilen sich über einen längeren Zeitraum und dürften quantitativ in einem relativ geringen Umfang bleiben. Schließlich ist zu bedenken, dass durch neue Kommunikations- und Transporttechnologien die Transaktionskosten im internationalen Handel von Gütern und Dienstleistungen heute so niedrig geworden sind, dass Migrationen im Gegensatz zu früher aus wirtschaftlichen Gründen unattraktiv geworden sind. Es ist wirtschaftlich effizienter, die Arbeitsplätze und damit das Kapital in Form von Direktinvestitionen zu den Menschen zu bringen, anstatt die Arbeitskräfte zu den Produktionsstandorten zu holen. Dies trifft insbesondere für standardisierte Produktionen und für weniger qualifizierte Arbeitskräfte zu. Damit ist bereits der 2. Kanal von Arbeitsmarkteffekten angesprochen.

2. Kanal: Es handelt sich hierbei um den Druck auf die Wettbewerbspositionen segmentierter, nationaler Arbeitsmärkte „von außen“. Da sich durch den Globalisierungsprozess die Entscheidungen über Produktionsstandorte völlig neu stellen, konkurrieren die Arbeitskräfte trotz getrennter Arbeitsmärkte weltweit miteinander. Aus dieser Sicht hat sich die Verfügbarkeit weniger qualifizierter, kostengünstiger Arbeitskräfte besonders stark erhöht. Auf der anderen Seite ist die Nachfrage nach qualifizierten Spezialisten und Führungskräften weltweit angestiegen. Bei steigender Nachfrage erhöhen sich für diese Gruppe die Löhne und es kommt weltweit zu einer größeren Lohnspreizung zwischen den Einkommen der High Potentials und den Löhnen der weniger qualifizierten Arbeitskräfte. Von den Fach- und Führungskräften wird eine steigende Mobilität erwartet (global citizens). Als neue Migrationsform hat sich die innerbetriebliche Mobilität von Führungskräften in multinationalen Unternehmen herausgebildet. Sie sind Business Migrants, die aber im Regelfall nicht umziehen. Sie pendeln zwischen ihrem Wohnort und ihren projektbezogenen Einsätzen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der international verschärfte Wettbewerb zu einem Druck auf die Reallöhne für einfache Arbeit führt. Der Faktor Arbeit ist räumlich weit weniger mobil als der Faktor Kapital. Insofern sind und bleiben die Arbeitsmärkte segmentiert. Gleichwohl verengt der globale Wettbewerb über den Wettbewerbsdruck „von außen“ die Verteilungsspielräume.

Die hohen Außenhandelsüberschüsse der deutschen Wirtschaft stehen im Widerspruch zu der These, dass unsere Arbeitsmarktprobleme von der Globalisierung verursacht seien. Für die Arbeitsmarktmisere Deutschlands sind also vorwiegend interne Ursachen verantwortlich, eine mangelnde Strukturangepasstungsflexibilität. Für die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit sind vielfältige Ursachenkomplexe verantwortlich, einerseits sind es weltwirtschaftliche Gründe, andererseits sind es „hausgemachte“ Ursachen, insbesondere Rigiditäten des Arbeitsmarktes, der Reformbedarf in den Sozialleistungssystemen, im Bereich der Bildung und beim Steuersystem. Die Strukturproblematik der deutschen Wirtschaft im Gefolge des Globalisierungsprozesses hat zwei Dimensionen.

Die Probleme durch den „Wettbewerb von unten“ bewirkten die sog. Kostenkrise. Bei der Kostenkrise handelt es sich darum, dass sich die Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft in den traditionellen Industriefeldern Maschinenbau, Automobilindustrie, Elektrotechnik und Chemie teilweise verschlechtert hat. Technologisch ist Deutschland in diesen Geschäftsfeldern nach wie vor führend. Die

Wettbewerbsstärke basiert auf einer Clusterbildung, welche durch das Zusammenwirken von Firmen-Know How und Standortqualität entsteht (M. E. Porter). Um die Hersteller von Automobilen gruppieren sich Zulieferer, Werkzeugmaschinenbauer und die elektrotechnische Industrie. Um den exportorientierten Maschinenbau bildeten sich Ringe von Zulieferern und Abnehmerindustrien. Diese miteinander verbundenen Cluster im Automobilbau, im Maschinenbau und in der elektrotechnischen Industrie waren bis Ende der siebziger Jahre das Erfolgsrezept für eine überlegene internationale Wettbewerbsposition. Durch neue Wettbewerber auf dem Weltmarkt kam es zu einem Kostendruck, der zu einer Verringerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit führte. Im Vergleich zu den neuen Wettbewerbern, die mit ähnlicher Technologie produzieren, hatte die deutsche Wirtschaft mit Kostentreibern wie hohe Arbeitskosten (Lohn- und Lohnnebenkosten), Lohnnivellierungen, niedrige Arbeitszeiten, Inflexibilität der Arbeitszeiten, niedrige und inflexible Betriebsnutzungszeiten, Energie- und Kommunikationskosten, Steuerbelastungen und staatliche Überregulierungen zu tun. Die Anpassungsprobleme, die sich aus dem „Wettbewerb von oben“ ergeben, wurden als Technologie- bzw. Innovationskrise bezeichnet. Mit dem Begriff Technologiekrise soll ausgedrückt werden, dass Deutschland insbesondere im Vergleich zu den USA und zu Japan in der Hochtechnologie unter Druck geraten ist. So sei es beim Übergang von den Technologien des 19. Jahrhunderts (Mechanik, Elektrotechnik) zur Hochtechnologie des 21. Jahrhunderts (Informationstechnik, Biotechnik, neue Werkstoffe, Energietechnik, Luft- und Raumfahrttechnik, Umwelttechnik) zu Anpassungsschwierigkeiten gekommen. Gerade in den großen Wachstumsindustrien, die zum Teil Schlüsseltechnologien sind, wie z.B. die Informationstechnik, sei Deutschland zum Teil nicht mehr vertreten bzw. im Rückzug begriffen (B. Nussbaum; K. Seitz). Demgegenüber ist aber festzustellen, dass Deutschland in der letzten Dekade aufgeholt hat. In manchen Feldern, z.B. in der Umwelttechnik, ist Deutschland an der Spitze der technologischen Entwicklung.

Als Ergebnis kann festgehalten werden: Die deutsche Wirtschaft geriet in ihren traditionellen Industriefeldern immer mehr unter einen Kosten- und Wettbewerbsdruck und im Hochtechnologiebereich hat sich der Konkurrenzdruck verschärft. In beiden Fällen konnte die deutsche Wirtschaft ihre Position stärken. Insofern wird Deutschland bei einer guten Konstitution auch die aktuelle Wirtschaftskrise meistern können. Diese Einschätzung wird durch eine Befragung von 1 100 europäischen Managern zur Wettbewerbsfähigkeit der Länder im Jahr 2009 bestätigt: Knapp die Hälfte der Befragten bewerteten die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands

mit „sehr gut“ oder „gut“. In der Durchschnittsbewertung lag Deutschland hinter China auf Platz 2, vor der Schweiz, Japan, USA, Frankreich, Großbritannien und Italien.

#### **4. ALTERNATIVE STABILISIERUNGSPOLITISCHE STRATEGIEN ZUR LÖSUNG DER BESCHÄFTIGUNGSPROBLEME**

Die Schärfe und Tiefe der gesamtwirtschaftlichen Störungen als Folge der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise hat die Diskussion um das strategische Vorgehen der staatlichen Wirtschaftspolitik wieder neu belebt. Einerseits sehen die Keynesianer in kurzfristigen Konjunkturprogrammen zur Belebung der Nachfrage den adäquaten Lösungsansatz. Andererseits warnen die Neoklassiker bzw. Angebotstheoretiker angesichts der Unsicherheiten über die weitere wirtschaftliche Entwicklung vor zu viel „Aktionismus“ und vor Fehlsteuerungen.

Die Keynesianer sehen in der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage den wichtigsten Bestimmungsgrund für die Beschäftigung und den Auslastungsgrad der Produktionskapazitäten. Die theoretische Ausgangsposition ist wie folgt zu kennzeichnen:

- Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage (privater Konsum, private Investitionen, Staatsnachfrage und Auslandsnachfrage) bestimmt das gesamtwirtschaftliche Angebot auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten und dieses den Beschäftigungsgrad einer Volkswirtschaft.
- Insbesondere wegen der Lohn- und Preisstarrheiten nach unten koordiniert der Marktmechanismus zwar Angebot und Nachfrage auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten, aber nicht in jedem Falle bei Vollbeschäftigung („Marktpessimismus“).
- Im privaten Wirtschaftssektor sind endogene Störfaktoren (z.B. Multiplikator- und Akzeleratorprozesse) wirksam, welche eine unstetige Wirtschaftsentwicklung in Form von Konjunkturschwankungen herbeiführen („Instabilitätsthese“).

Aufgrund dieser Hypothesen sehen die Keynesianer einen ständigen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf des Staates. Sie empfehlen eine kurzfristige, antizyklische, diskretionäre (fallweise) Nachfragesteuerung. Die auf den ersten Blick einleuchtende Konzeption ist insbesondere in ihrer Umsetzung sehr problematisch: Nachfragepolitik ist nur wirksam, wenn auch die Ursachen gesamtwirtschaftlicher Spannungen auf der Nachfrageseite liegen. Nachfragepolitik

versagt bei strukturellen Fehlentwicklungen und bei Störungen, die von der Angebotsseite her kommen. Diagnose- und Prognoseprobleme, Koordinationsprobleme bei den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern und Schwerfälligkeiten im Entscheidungsprozess sind für Fehlsteuerungen und für time lags verantwortlich. Da die quantitativen Wirkungen der Instrumente nicht genau bekannt sind, entstehen Dosierungsprobleme.

Die Effizienz der Nachfragesteuerung wird durch Antizipation der Stop- and Go-Maßnahmen seitens der Wirtschaftssubjekte verringert, es kann sogar zu Zyklusverstärkungen kommen. Wie die Erfahrung zeigt, führt die Nachfragesteuerung, da zumeist im Boom nicht gespart wird, zu einer Erhöhung der Staatsverschuldung. Schließlich hat antizyklisch gedachte Nachfragesteuerung vor allem der time lags wegen eher prozyklisch gewirkt.

Die Forderungen nach Konsumgutscheinen und einzelne Elemente der Konjunkturprogramme der Regierung ( z.B. Abwrackprämie von 2500 € für mindestens 9 Jahre alte Autos; einmaliger Bonus für ein Kind von 100 €) entsprechen der Nachfragesteuerungskonzeption. Die Effizienz dieser Maßnahmen ist sehr umstritten, da sie nicht nachhaltig sind und lediglich ein „Strohfeuereffekt“ entfacht werden dürfte. Angesichts der weltweiten Absatzkrise auf dem Automobilmarkt erscheint die Abwrackprämie für Altautos angezeigt. Gerade Baden-Württemberg ist ein Zentrum der deutschen Automobilindustrie, in welchem rund ein Drittel der Beschäftigten in dieser Branche tätig sind. Im Jahr 2007 waren in 245 baden-württembergischen Unternehmen knapp 235 000 Mitarbeiter beschäftigt. Gleichwohl ist diese branchenbezogene Maßnahme aus ordnungspolitischen und ökologischen Gründen nicht unproblematisch. Kritiker sehen in dieser Maßnahme deshalb einen industriepolitisch motivierten Aktionismus.

Die Forderungen nach höheren Löhnen, durch welche mehr Kaufkraft, mehr Konsumgüternachfrage, mehr Produktion und damit mehr Beschäftigung erreicht werden soll, ist kontraproduktiv, weil dadurch die Kosten steigen und die Wettbewerbsfähigkeit eingeschränkt werden würde. Wenn der Staat die Steuern senkt und dafür ein höheres Budgetdefizit in Kauf nimmt, dann wird sich das Konsumverhalten nicht oder nur sehr wenig ändern. Die Steuerzahler rechnen wegen der Staatsverschuldung mit künftigen Steuererhöhungen. Insofern trifft die These, wonach sich Steuersenkungen durch ein dadurch ausgelöstes höheres Wirtschaftswachstum zum großen Teil selbst finanzieren, nicht zu. Steuersenkungen sind nur dann zu befürworten, wenn als „Gegenfinanzierung“ Ausgabenkürzungen erfolgen. Im Ko-

alitionsvertrag (26. 10. 2009) werden steuerliche Entlastungen von 24 Mrd. € versprochen, ohne auf die Finanzierung einzugehen. Wegen des erheblichen Anstiegs der Staatsverschuldung und von Finanzierungssalden im Jahr 2009 in Höhe von -72 Mrd. € (3 % des BIP) und im Jahr 2010 in Höhe von -125 Mrd. € (5,1 % des BIP) steigt die Schuldenstandsquote (Anteil des Bestands von Staatsschulden am BIP) von 71,8 % (2009) auf 75,3% (2010). Staatsverschuldung bedeutet eine Lastenverschiebung auf spätere Generationen, verringert die Handlungsspielräume des Staates und hat ein geringeres Wirtschaftswachstum sowie negative Beschäftigungseffekte zu Folge. Insofern ist eine Haushaltskonsolidierung, auch aus rechtlichen Gründen (Schuldenbremse; Art 109, Abs.3 GG), dringend angezeigt. (Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2009/2010).

Erfolgversprechender sind die Senkung der Lohnnebenkosten und zusätzliche Ausgaben des Staates in die Infrastruktur, in Bildung und in Forschung. Derartige staatliche Ausgabenprogramme wirken aber eher mittelfristig und entsprechen damit einer Wachstumsstrategie, wie sie von den Neoklassikern vertreten wird.

Die Angebotstheoretiker (Neoklassiker) gehen von folgenden theoretischen Grundpositionen aus:

- Das gesamtwirtschaftliche Angebot bestimmt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage.
- Sind die Märkte funktionsfähig, dann tendiert die wirtschaftliche Entwicklung zu einem Gleichgewicht bei Vollbeschäftigung („Marktoptimismus“).
- Der private Sektor ist von sich aus stabil. („Stabilitätsthese“). Unvollkommene Informationen können allerdings zu Fehlentscheidungen führen, die dann wegen der Interdependenz der Märkte gesamtwirtschaftliche Instabilitäten zur Folge haben (Theorie der rationalen Erwartungen).

Die Angebotspolitik setzt stärker auf die Marktkräfte, die durch veränderte Rahmenbedingungen freigesetzt werden sollen. Die Marktkräfte finden dann selbst den Wachstumspfad. Das Ziel der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik besteht nicht darin, die jeweilige aktuelle Fehlentwicklung zu bekämpfen. Ziel ist ein mittelfristig gewollter Zustand, welcher mit einer Verstetigungsstrategie angesteuert werden soll. Dabei geht es darum, an marktwirtschaftlichen Spielregeln ausgerichtet, die wirtschaftlichen Erwartungen zu stabilisieren und Vertrauen in die Zukunft zu schaffen.

Die Struktur- und Beschäftigungsprobleme in Deutschland sind letztlich nur mit einer Wachstumsstrategie zu lösen. Da die Ursachen der aktuellen Beschäftigungs- und Strukturprobleme vorwiegend auf der Angebotsseite liegen, ist auch hier anzusetzen. Gleichzeitig sollte die Nachfrageseite nicht vernachlässigt werden und auf hohem Niveau stabilisiert werden. Angesichts der massiven Wirtschaftskrise war eine (einmalige) keynesianische Nachfragesteuerung angezeigt.

## **5. WACHSTUMSPOLITIK UND ARBEITSMARKTPOLITIK ZUM ABBAU DER ARBEITSLOSIGKEIT**

### **5.1. Wachstums- und strukturpolitische Maßnahmen**

Neben den allgemeinen makroökonomischen Rahmenbedingungen, wie Geldwertstabilität, Arbeitsmarktflexibilität und Offenheit einer Volkswirtschaft, sind Humankapital, privates und öffentliches Sachkapital sowie die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit zentrale Wachstumsdeterminanten.

Der Beitrag der Europäischen Zentralbank besteht aktuell darin, dass bei niedrigen Inflationsraten die Zinsen niedrig gehalten werden, um dem negativen Nachfrageschock kurzfristig zu begegnen und um die Ertragslage der Bankensystems zu verbessern.

Die staatliche Wirtschaftspolitik sollte den eingeschlagenen Reform- und Konsolidierungskurs weiter verfolgen. Durch die internationale Wirtschafts- und Finanzkrise, von der weltweit alle deutschen Absatzmärkte betroffen sind, ist bei der Auslandsnachfrage aktuell mit relativ geringen belebenden Impulsen zu rechnen. Insofern wird die weitere Konjunktorentwicklung wesentlich von der Binnennachfrage bestimmt. Die niedrige Inflationsrate dürfte sich positiv auf die private Konsumgüternachfrage auswirken. Negativ auf das Konsumverhalten wirkt sich allerdings die ansteigende Arbeitslosigkeit aus. Nach Einschätzung der Forschungsinstitute wird der private Konsum im Jahr 2010 um 0,4% sinken. Die Binnennachfrage sollte nicht über weitere antizyklische, kurzfristige Konjunkturprogramme angeregt werden, sondern über nachhaltige mittelfristige Maßnahmen gestärkt werden. In diesem Sinne spricht der Sachverständigenrat auch von einer konjunkturgerechten Wachstumspolitik. Konkret sollte der Staat folgende wachstumspolitischen Maßnahmen ergreifen:

(1) Eine gut ausgebaute Infrastruktur ist eine wesentliche Voraussetzung für die Wachstumsdynamik und das Beschäftigungsniveau einer Volkswirtschaft. Deshalb

sollte der Staat, seine Investitionen im Bereich Infrastruktur (Verkehrsinfrastruktur, öffentliche Gebäude, z.B. Schulen, Hochschulen etc.) deutlich erhöhen. In diese Richtung zielen einige Maßnahmen des Konjunkturprogramms II. Die Finanzierung von staatlichen Investitionen kann nach der goldenen Regel der Finanzpolitik über eine Kreditaufnahme (deficit spending) erfolgen. Der Bedarf an Infrastrukturinvestitionen ist insbesondere auch deshalb besonders hoch, weil die öffentlichen Haushalte seit dem Jahr 2003 aus der Substanz gelebt haben. Wegen der Konsolidierungsbemühungen der Staatshaushalte lagen seitdem die Abschreibungen über den Nettoinvestitionen, der staatliche Kapitelstock hat sich reduziert.

(2) Die Wachstumsdynamik sollte mit höheren Ausgaben für Bildung und Ausbildung sowie mit staatlicher Förderung von Forschung und Entwicklung angeregt werden. Dadurch wird die kreative und technologische Leistungsfähigkeit verbessert. Der F&E- Standort sollte durch eine Forcierung der Grundlagenforschung und eine intensivere Unterstützung von Existenzgründungen von technologieorientierten Unternehmen vorangebracht werden.

(3) Die drei Stufen einer Steuerreform, bei der zwar nicht alle getroffenen Regelungen überzeugen, waren wichtige Schritte zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und zu einer höheren Standortattraktivität Deutschlands. Bezüglich der Unternehmensteuern besteht noch Reformbedarf, denn Deutschland ist immer noch ein Hochsteuerland. Eine Unternehmensteuerreform steht aktuell auf der politischen Agenda. Die Investitionsgüternachfrage kann ferner über eine generelle Einführung der degressiven Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens angeregt werden.

(4) Ein weiterer Reformbedarf besteht nach wie vor bei den Sozialleistungssystemen. Der umfassende Sozialstaat bedingt hohe Sozialversicherungsbeiträge und treibt einen Keil zwischen Bruttolöhnen und Nettolöhnen. Die hohen Lohnnebenkosten verringern Standortattraktivität und führen zu Produktionsverlagerungen ins Ausland. Die hohen Sozialleistungsabgaben in Verbindung mit einer als hoch empfundenen Steuerbelastung sind die wesentlichsten Gründe für die Schattenwirtschaft, in welcher ca. 16% des Bruttoinlandsprodukts erwirtschaftet werden.

Eine nachhaltige Sozialpolitik sollte künftig die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme stärker vom Arbeitsmarkt abkoppeln (z.B. Aufbau einer kapitalgedeckten Rente; Bürgerpauschale im Gesundheitswesen) und insbesondere auch für Effizienzsteigerungen in der Leistungserbringung sorgen.

(5) Als ordnungspolitische Maßnahme zur Steigerung der Standortattraktivität ist ein Bürokratieabbau dringend angezeigt. Unnötige bürokratische Regelungen verursachen Kosten und schränken unternehmerisches Handeln ein.

## 5.2. Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeitsmarktpolitik hat aus heutiger Sicht drei Aufgaben zu erfüllen:

(1) Sie hat einen Beitrag zu leisten, dass der Beschäftigungsabbau durch die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise begrenzt bleibt. Hilfreich ist hier neben einer moderaten Lohnpolitik die Verlängerung der Bezugszeiten bei Kurzarbeit.

(2) Die Arbeitsmarktpolitik muss ferner Sorge dafür tragen, dass die Beschäftigungschancen gleichmäßiger verteilt werden. Die Problemgruppen auf dem deutschen Arbeitsmarkt sind vor allem gering qualifizierte Menschen und Langzeitarbeitslose. Die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt wurde durch eine zunehmende Ausdifferenzierung in Kernbelegschaften und in Randbelegschaften mit atypischen Beschäftigungsverhältnissen „erkauft“. Solche atypischen Beschäftigungsverhältnisse sind befristete und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse und außerdem Arbeitsverhältnisse, die in Teilzeit ausgeübt werden oder bei denen es sich um Leiharbeitsverhältnisse handelt. Fast ein Drittel aller abhängig Beschäftigten sind in atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Die Chancen für atypisch Beschäftigte werden dadurch erhöht, wenn eine Liberalisierung der Normalarbeitsverhältnisse erfolgt. Einstellungsbarrieren können durch einen flexibleren Kündigungsschutz abgebaut werden. So wird vom Sachverständigenrat vorgeschlagen, dass betriebsbedingte Kündigungen zulässig sein sollen, wenn vorher im Arbeitsvertrag verbindliche Abfindungsregelungen getroffen worden sind. Da rund drei Viertel der Langzeitarbeitslosen und der arbeitslosen Geringqualifizierten Arbeitslosengeld II beziehen, ist dieses bereits ein Kombilohn als Mindesteinkommenssicherung. Durch eine Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten bei einer gewissen Mindestarbeitszeit wird es attraktiver, das Arbeitsangebot zu erhöhen. Dieser Effekt wird dadurch verstärkt, dass der Regelsatz gesenkt wird, um Nichtarbeiten weniger attraktiv zu machen. In eine ähnliche Richtung zielen weitere Modelle wie beispielsweise die „aktivierende Sozialhilfe“ oder „negative Einkommensteuern“. Statt für diese Personengruppen Lohnersatzleistungen zu zahlen, sollen Lohnergänzungsleistungen gewährt werden. Staatlich verordnete, flächendeckende Mindestlöhne sind eher kontraproduktiv. Wenn mehr Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich geschaffen werden sollen, dann ist eine stärkere Lohnspreizung erforderlich. Für diejenigen

Personen, die mit geringen Löhnen kein sozialverträgliches Einkommen erzielen können, sollte der Staat Lohnergänzungsleistungen gewähren.

(3) Der Abstimmungsmechanismus auf dem Arbeitsmarkt muss verbessert werden. In Deutschland ist die Tarifautonomie grundgesetzlich geschützt (GG Art. 9, Abs. 3). Insofern kann der Staat nicht unmittelbar in die Lohnbildung eingreifen. Es gibt auch gute Argumente für einen kollektiven Lohnbildungsprozess. Werden die Interessen der Arbeitnehmer durch Gewerkschaften vertreten, dann wird ihre Verhandlungsmacht gestärkt. Für Unternehmen entfallen Transaktionskosten, welche bei individuellen Lohnverhandlungen entstehen. Es wird auch die These vertreten, dass bei kollektiven Lohnverhandlungen gesamtwirtschaftliche Folgen der Abschlüsse in Form von Beschäftigungseffekten und Auswirkungen auf das Preisniveau Beachtung finden. Es gibt aber auch eine Vielzahl von Gegenargumenten, mit denen eine stärkere Dezentralisierung der Lohnbildungsprozesse begründet wird. So können bei Lohnverhandlungen auf Unternehmensebene betriebsspezifische Aspekte (Produktivität, Ertragslage, Wettbewerbssituation) Berücksichtigung finden. Bei einer Abwägung der Vor- und Nachteile kollektiver Lohnverhandlungen spricht vieles für die Beibehaltung von Flächentarifverträgen. Allerdings wird mehr Flexibilität in den Arbeitsverträgen gefordert. Dieser Forderung wird bereits mit Öffnungsklauseln entsprochen: Abweichungen vom Flächentarifvertrag; variable Lohnkomponenten mit Gewinnbeteiligung; Einsteigertarifverträge für Arbeitslose; Abkommen, bei denen die Arbeitsplatzsicherheit berücksichtigt wird. Gesetzliche Änderungen im Interesse einer flexibleren Lohnfindung sind insbesondere eine explizite Berücksichtigung der Arbeitsplatzsicherheit beim Günstigkeitsprinzip und die Aufhebung der Sperrwirkung für nicht tarifgebundene Unternehmen.

## 6. INTERNATIONALE WIRTSCHAFTSPOLITIK

Der Globalisierungsprozess ist heute bereits so weit fortgeschritten, dass er unumkehrbar ist. Trotz aller Risiken, die mit der Globalisierung verbunden sind, ist den Forderungen nach einer Abschottung Deutschlands oder Europas und nach Kontrollen der Außenwirtschaftsbeziehungen eine Absage zu erteilen. Deutschland konnte aus der internationalen Arbeitsteilung bislang großen Nutzen ziehen. Der Wohlstand wurde und wird nicht zuletzt über den internationalen freien Handel gesteigert. Eine Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung bringt Wohlstandseffekte. Bereits 1776 hat Adam Smith in seinem Buch über den Reichtum der Nationen ein Bekenntnis zum Freihandel abgegeben. David Ricardo hat mit seiner

Theorie der komparativen Kostenvorteile den Nachweis geführt, dass Freihandel den Wohlstand aller beteiligten Volkswirtschaften erhöht. Die neue Außenhandels-  
theorie (u.a. Paul Krugman) stellt auch Hypothesen bereit, mit denen man nicht nur die interindustrielle, sondern auch die intraindustrielle internationale Arbeitsteilung auf unvollkommenen Märkten erklären kann.

In einem forcierten Strukturwandel gibt es Gewinner und Verlierer, aber es ist kein Null-Summen-Spiel. Bei interindustrieller Arbeitsteilung können ganze Branchen mangels internationaler Wettbewerbsfähigkeit „wegbrechen“. Bei der heute vorherrschenden intraindustriellen Arbeitsteilung trifft dies u.U. für einzelne Firmen, nicht aber für ganze Branchen zu.

Eine wesentliche Aufgabe der staatlichen Wirtschaftspolitik besteht in der Mitgestaltung des internationalen Ordnungsrahmens für den Globalisierungsprozess. Damit sich der globale Wettbewerb nicht „ungezügelt“ entwickelt, ist Global Government erforderlich. Dabei geht es insbesondere um Sozial- und Umweltstandards, Regelungen einer internationalen Wettbewerbspolitik und um eine internationale Finanzarchitektur zur künftigen Vermeidung von Währungs- und Finanzkrisen.

## 7. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Die Globalisierungsdebatte wird bei näherer Betrachtung vielfach zur Durchsetzung von Interessen benutzt. Politiker verlagern die Verantwortung für Probleme nach außen. Interne Probleme und der Mangel an eigener Handlungsfähigkeit werden den anonymen globalisierten Märkten angelastet. Von der Arbeitgeberseite wird die Globalisierungsdebatte dazu benutzt, die Gewerkschaftspolitik und die nationalstaatliche Politik auf einen unternehmerfreundlichen Kurs zu zwingen. Es soll politisches Handeln als Anpassung an die ökonomischen Weltmarktzwänge oder aber in Richtung Protektion erreicht werden. Demgegenüber ist zu konstatieren, dass es nach wie vor nationalstaatliche Handlungsspielräume gibt und dass Protektionismus grundsätzlich abzulehnen ist. Protektionistische Maßnahmen, welche mit dem infant-industry-argument begründet sind, können aus ökonomischer Sicht als Ausnahme gerechtfertigt sein. Die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands ist auf Dauer nur zu erhalten, wenn sich die deutsche Wirtschaft der internationalen Konkurrenz stellt. Insofern muss Globalisierung als Chance begriffen werden. Den weltwirtschaftlichen Herausforderungen ist offensiv zu begegnen. Auch die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise kann nicht mit nationalstaatlichen Alleingängen erfolgreich gelöst werden. Ihre Lösung verlangt neben den beschriebenen binnen-

wirtschaftlichen wachstums- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ein international koordiniertes Vorgehen der Zentralnotenbanken und der Regierungen weltweit und auf EU-Ebene. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft müssen sich diesen Herausforderungen stellen. Bei der insgesamt guten Konstitution der deutschen Wirtschaft können diese auch gemeistert werden.

## LITERATUR

1. Bundesagentur für Arbeit; <http://www.Statistik.Arbeitsagentur.de/statistik>
2. Wirtschaftsforschungsinstitute, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2010 (14. 04. 2010); <http://www.cesifo.de>
3. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2009/2010; <http://www.Sachverstaendigenrat-Wirtschaft.de>
4. Welthandelsorganisation, WTO World Trade 2008; Press release 554.