

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Gösta Rehn

Mit Expansionskostensenkung gegen die Stagflation

13. Jg./1980

4

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30.
Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309.
ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Mit Expansionskostensenkung gegen die Stagflation

Beschäftigungsprämien in der Wirtschaftspolitik

Gösta Rehn*)

Der Autor geht davon aus, daß die Gefahr einer sich beschleunigenden Inflation die meisten Industrieländer von einer genügend expansiven Finanz- und Geldpolitik abhält, welche die Wiederherstellung und langfristige Sicherung einer Vollbeschäftigung (ähnlich wie die in den sechziger Jahren) erzielen könnte. Zur Lösung dieses Dilemmas empfiehlt er eine Wirtschaftspolitik, die durch finanzielle Förderungsmaßnahmen die betrieblichen Kosten zusätzlicher Produktion und Beschäftigung beträchtlich senken sollte. Das zusätzliche Angebot billiger produzierter Waren würde dann der mit zunehmender Wirtschaftsaktivität steigenden Inflationstendenz entgegenwirken und dadurch wieder eine kühnere Expansionspolitik und die Verfolgung eines höheren Wachstumspfadens ermöglichen. Einige der am häufigsten gemachten Einwände gegen Beschäftigungsprämien werden diskutiert.

Gliederung

1. Die Gefahren der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik in den führenden Industriestaaten
2. Zentralpunkte einer anti-inflatorischen Expansionspolitik
3. Die Hauptwirkungen grenzkostensenkender Maßnahmen
4. Arten und Formen von Grenzkostensenkungen
5. Politische Akzeptabilität der Vorschläge
6. Alternative oder komplementäre Politiken
7. Antworten auf einige Einwände
8. Schlußbemerkung

Anhang I: Anmerkungen zur Terminologie

Anhang 2: Übersicht über Varianten von Beschäftigungsprämien

1. Die Gefahren der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik in den führenden Industriestaaten

Eine Hauptthese dieses Artikels ist die Annahme, daß wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Produktionsankurbelung und Kostensenkung bei gleichzeitiger Erhöhung von Angebot und Nachfrage in einer Marktwirtschaft inflatorische Preissteigerungen direkter und wirksamer bremsen würden als globale Nachfrage- und Wachstumsbremsung, wie sie gegenwärtig in den meisten Ländern für diesen Zweck angewandt wird. Dazu zunächst einige Bemerkungen:

*) Gösta Rehn ist einer der Initiatoren und Konstrukteure aktiver Arbeitsmarktpolitik, er berät internationale Gremien auf diesem Gebiet und arbeitet jetzt wieder an ihrer Fortentwicklung. Dieser Aufsatz besteht aus der Einleitung und gewissen vom Verfasser gemachten Auszügen oder Zusammenfassungen eines Kapitels, das innerhalb eines Grup-Knberichts für die EG-Kommission erscheinen wird, e Veröffentlichung ist unter dem (vorläufigen) Titel »Towards an Employment Policy« – »Ansätze einer Beschäftigungspolitik« zu einem späteren Zeitpunkt für 1980 geplant. Dort ist auch eine umfassende Bibliographie vorgesehen. Hier seien nur einige in der Bundesrepublik Deutschland erschienene Schriften erwähnt: Rüstow, H.-J., Entstehung und Überwindung der Wirtschaftskrise am Ende der Weimarer Republik und die gegenwärtige Rezession, in: Holl, Karl (Hrsg.), Wirtschaftskrise und liberale Demokratie, Göttingen, 1977; Reyher, L., Beschäftigungspolitische Alternativen zu hoher Arbeitslosigkeit, in: WSI Mitteilungen, Februar 1975; Hackmann, J., Keiter, H., Lohnkostenzuschüsse nach dem »Programm zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum bei Stabilität« vom 12. Dezember 1972, in theoretischer Sicht, in: Finanzarchiv, Bd. 34, H. 2, 1976; Calame, A., Arbeitsplätze durch Lohnsubventionierung, in: International Institute of Management, Wissenschafts-Zentrum Berlin (Hrsg.), Discussionpapers dp/79-50, 1979; Rehn, G., Manpower Policy and the Fight against Stagflation, in: International Institute of Management, Wissenschafts-Zentrum Berlin (Hrsg.), Conference Proceedings, 1975; Schmä, G., Wage-Cost Subsidy Programme in Germany 1974/75, in: International Institute of Management, Wissenschafts-Zentrum Berlin (Hrsg.), Discussion papers, dp 77-111, 1977.

Paradoxerweise neigt die allgemein angewandte Anti-Inflationspolitik dazu, die durchschnittlichen Stückkosten durch verminderte Kapazitätsauslastung und erhöhte Zinsen zu erhöhen. Die Hoffnung, trotzdem eine verminderte Preissteigerungsrate zu erreichen, kann also nur auf den Bremseffekt, den Arbeitslosigkeit auf die Lohnentwicklung ausübt, gegründet werden. Dieser Effekt ist allerdings durch die Tatsache abgeschwächt, daß die Hauptbetroffenen dieser Politik jene Menschen sind, die am wenigsten Einfluß auf die Lohnhöhe haben (die Jugendlichen, die Alten, die Behinderten, die Ungelernten, die Gastarbeiter und Frauen mit begrenzter Berufserfahrung in erwerbswirtschaftlicher Arbeit). Um die für die Lohnentwicklung maßgeblichen Gruppen effektiv zu treffen, muß die Beschäftigung (im Verhältnis zum demographischen Trend) *stark* gebremst werden. Die realen Kosten dieser Art von Inflationsbekämpfung sind enorm.

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den OECD-Ländern von 2 oder 3 % in den sechziger Jahren auf 5 oder 6 % in der letzten Hälfte der siebziger Jahre gibt bekanntlich die entstandene Unterauslastung des menschlichen und materiellen Produktionspotentials nur teilweise wieder. Viele Menschen sind als »discouraged workers« vom Arbeitsmarkt verschwunden (oder sind nie auf ihm erschienen), oder sind in die noch unterentwickelten Heimatländer zurückgekehrt. Viele sind formell beschäftigt geblieben, haben aber auf den Arbeitsplätzen wenig Produktives zu tun. Niemand weiß, wie groß die tatsächliche Rate der Unterauslastung ist; sie könnte eher zehn statt fünf Prozent sein.

Zu den gesellschaftlichen Kosten des jetzt dominierenden Typs von Inflationsbekämpfung gehören nicht nur die Produktionseinbußen und Wohlfahrtsverluste infolge hoher Arbeitslosigkeit. Es gibt auch eine Verlangsamung des Produktivitätswachstums infolge verminderter Investitionen während langer Perioden, verminderte Anpassungsfähigkeit an den Strukturwandel, sowohl auf seiten des Kapitals als auch der Arbeit, eine Verminderung von Qualifikationen und eine Verschlechterung der Grundeinstellung zur Arbeit bei längerfristig Arbeitslosen. Unter den häufig vorkommenden Bedingungen unvollkommenen Wettbewerbs scheint ein Rückgang der Nachfrage weiterhin häufig »monopolistische« Preiserhöhungen hervorzurufen, um angesichts verminderter Umsätze die Gewinne wiederherzustellen.

Die inflationsdämpfenden Wirkungen der Restriktionspolitik mögen vielleicht noch überwiegen, aber ihre kosten- und preissteigernden Folgen sollten nicht unterschätzt werden, da sie ihre Wirkungskraft schwächen und ihre Kosten erhöhen.

In der Vergangenheit wurde die Einkommenssicherung für die Arbeitslosen mit Recht als eingebauter Stabilisator betrachtet, der wirtschaftlichen Rezessionen entgegenwirkte. Wenn aber »die Rezession« das Ergebnis einer absichtlichen Restriktionspolitik zur Bekämpfung von Preissteigerungen ist, dann bedeutet diese Automatik, daß mehr Arbeitnehmer arbeitslos werden müssen, bevor die beabsichtigte Nachfrageeinschränkung und Inflationsbremsung erreicht wird.

Ein anderer Teufelskreis kann sich aus dieser (von der OECD empfohlenen) Politik des »gemäßigten Wachstums« ergeben, die (mit oder ohne jährlich festgelegte Obergrenzen für die Geldmenge oder ähnliche Strategien) in den führenden Industrieländern betrieben wird. Wenn einmal geringe Beschäftigung und niedrige Kapazitätsauslastung dazu geführt haben, die Staatseinnahmen zu verringern, während die Ausgaben für Lohnersatzleistungen an Arbeitslose und andere Ausgaben im Gefolge niedriger Beschäftigung zunehmen, dann tendieren Haushaltsdefizite dazu, anzuwachsen. Wenn die politische Forderung nach Haushaltsgleichgewicht dann immer noch fortbesteht, kann dies zu weiteren Restriktionen führen, woraus neue Zunahmen der Arbeitslosigkeit und der Haushaltsdefizite folgen. Der Mechanismus der eingebauten Stabilisatoren alt-keynesianischer Art kann also nur dazu verhelfen, daß sich die Preise gemäß den oben angedeuteten Kostensteigerungen erhöhen. Folglich können sich zugleich Preissteigerungen und Arbeitslosigkeit weiterentwickeln. Allmählich können viele Angehörige der schwächeren und wehrlosen Gruppen der Erwerbsbevölkerung, die besonders von der Arbeitslosigkeit betroffen sind, infolgedessen tatsächlich »schwer« beschäftigt werden. Bald kann dann das hohe Niveau der Arbeitslosigkeit als Ergebnis ihres Unvermögens oder ihrer Arbeitsscheu gesehen werden, statt umgekehrt diese Erscheinung als Folge ihrer Arbeitslosigkeit. Wenn dann diese Problem-Randgruppen endgültig vom Arbeitsmarkt verdrängt worden sind, kann dieser wiederum so funktionieren, als gäbe es eine Vollbeschäftigungssituation unter den immer noch aktiven Arbeitskräften – mit den üblichen Inflationskonsequenzen. Wenn diese weitere Inflationsgefahr dann mit einer weitergeführten Globalrestriktion bekämpft wird, besteht ein offensichtliches Risiko, daß sich diese negative Spirale – die schon in einigen Ländern mehr als eine hypothetische Annahme geworden ist – sehr weit abwärts fortsetzen wird. Die zusätzliche Gefahr des Durchbruchs eines neuen Protektionismus, womit die Länder gegenseitig ihrer Volkswirtschaft schaden, ist bereits deutlich sichtbar.

Selbst wenn das pessimistische Szenario nicht zutreffen sollte, ist es unstrittig, daß die meisten für die Industrieländer vorliegenden mittelfristigen Wachstums- und Beschäftigungsprognosen mit Rücksicht auf das Risiko neuer Inflationswellen infolge expansiver Wirtschaftspolitik andauernde Zurückhaltung voraussehen. Solche Resignation vorausgesetzt, ist es wahrscheinlicher, daß die Arbeitslosigkeit (abgesehen von kurzlebigen Konjunkturaufschwüngen) in den 80er Jahren eher zu als abnimmt.

Mitunter sind es nicht Preissteigerungen, sondern die Gefahr einer Verschlechterung der Zahlungsbilanz, die als die wichtigste Begrenzung für eine Expansionspolitik genannt wird. Aber selbst wenn die Länder ihre Wirtschaftspolitik derart koordinieren könnten, daß Ungleichgewichte im internationalen Handel unterblieben, so wäre die Wahl zwischen expansionistischen und restriktiven Verfahren zur Inflationsbekämpfung immer noch – nun weltweit – zu treffen. Die Inflationsbekämpfung ist und bleibt eine Hauptaufgabe der Wirtschaftspolitik, die aber besser dadurch erfolgen kann, daß

Preissteigerungen durch ein erhöhtes und nicht durch ein vermindertes Warenangebot gebremst werden.

2. Zentralpunkte einer anti-inflatorischen Expansionspolitik

Unser theoretisches Grundkonzept und entsprechende Empfehlungen können so zusammengefaßt werden:

Voraussetzung für die Wiederherstellung und Sicherung der Vollbeschäftigung ist eine expansive Finanz- und Geldpolitik, die die Gesamtnachfrage dem Produktionspotential der Vollbeschäftigung anpaßt. Diese Expansion wirkt aber inflationär und deshalb selbstzerstörerisch, wenn sie nicht mit Maßnahmen kombiniert wird, die das Wachstum selbst dahin bringen, anti-inflationär zu wirken. Zu diesem Zweck müssen die besonderen Kosten, die die Unternehmen für zusätzliche Produktion mit zusätzlicher Beschäftigung zu tragen haben, beträchtlich gesenkt werden. Dies kann durch Steuerentlastung, direkte Subventionen oder andere Arten finanzieller Anreize erreicht werden, die alle auf die *Senkung der betrieblichen Kosten der zusätzlichen Produktion* abzielen, entweder direkt oder über die dafür notwendigen Ausgaben für Arbeitskräfte und/oder materielle Produktionsmittel. Der Einfachheit halber sollen Ausdrücke wie »zusätzlich« und »expansiv« auch *relative* Erhöhungen bezeichnen, also auch ein Bremsen oder Vorbeugen von Senkungstendenzen. Wir denken z. B. auch an das Aufrechterhalten von Produktion und Beschäftigung durch Kostenverminderung in der schon existierenden »marginalen Schicht von Arbeitsplätzen«, d. h. bei denjenigen, die sich in einer Gefahrenzone befinden und von Freisetzung bedroht sind.

In einer theoretischen Welt mit vollkommenem Wettbewerb würde so eine starke Verminderung der Grenzkosten Preise und Gewinne stark verringern. Unter der gegensätzlichen Annahme, daß alle Preise auf der Basis von »normalen Kosten plus konstanten Margen« kalkuliert und festgelegt werden, hätte sie beinahe keine Wirkung. Aber unter den dazwischenliegenden und gemischten Bedingungen der Wirklichkeit ist zu erwarten, daß preissteigernde Tendenzen dadurch gebremst oder verhindert werden, auch wenn zugegeben wird, daß direkte Preissenkungen schwieriger – aber nicht unmöglich – zu erreichen sind.

Das Ausmaß der Wirkungen einer gegebenen Grenzkosten-senkung dieser Art auf Preise und Beschäftigung kann in quantitativen Größen nicht vorhergesagt werden. Es müssen zuerst mehr Erfahrungen mit Programmen gemacht werden, die umfangreicher und dauerhafter sind, als die bisher erprobten. Aber angesichts der Tatsache, daß unter der herrschenden Wirtschaftspolitik die Raten der Preissteigerungen und der Arbeitslosigkeit beide hoch geblieben sind, ist es doch höchste Zeit, eine Politik in wirkungsvollem Maßstab zu versuchen, die bessere Erfolgchancen hat.

öffentliche Ausgaben zur Senkung der Grenzkosten können weitgehend als eine differenzierte Rückvergütung eines Teils der großen Belastungen angesehen werden, die gegenwärtig alle Arbeitskräfte für die Arbeitgeber teuer machen. Ein gewisser Teil der potentiellen Produktion und Beschäftigung wird derzeit durch diese Verteuerungen unrentabel gemacht. Folglich werden die Staatshaushalte und indirekt die Steuerzahler mit dem Wegfall von Steuereinnahmen und mit Lohnersatzleistungen für Arbeitslose zusätzlich belastet.

Diese Nachteile können nicht durch *globale* Senkungen der Lohnsummensteuer und Sozialversicherungsabgaben beseitigt werden, da diese Einnahmen zur Finanzierung der öffent-

liehen Aufgaben nötig sind. Im begrenzten Ausmaß, (bei den »oberen und zusätzlichen« Anteilen) der Beschäftigung kann man die verteuerte Belastung durch Rückvergütungen verschiedener Form und Art (die wir hier alle »Prämien« nennen) ohne allzu große Nettokosten für die öffentlichen Finanzen mindern. Jede dadurch erzielte Mehrbeschäftigung erhöht nämlich nicht nur das Volkseinkommen, sondern bringt auch Erträge für die öffentlichen Haushalte. Jede Person, die aus der Arbeitslosenschlange in produktive Arbeit überführt wird, bedeutet in europäischen Ländern für den öffentlichen Haushalt einen Gewinn in Höhe von etwa 80% der Aufwendungen des betreffenden Arbeitgebers. Auch, wenn dieser Gewinn kleiner ist, weil diese Person vorher keine Arbeitslosenunterstützung bekommen hat, kann es sich lohnen, ihre Eingliederung in produktive Arbeit finanziell zu fördern. Eine solche Rentabilität ist natürlich kein Hauptmotiv für anti-inflationäre Vollbeschäftigungspolitik, aber soweit sie auftritt, ist sie ein zusätzlicher Vorteil.

Im Vergleich zu jenen umfangreichen Subventionen, die gegenwärtig unrentable Unternehmen am Leben erhalten und den wirtschaftlichen Fortschritt hemmen, würden Maßnahmen der hier vorgeschlagenen Art den Staatshaushalt (und folglich die Steuerzahler) weniger belasten; möglicherweise ergibt sich daraus ein Nettovorteil, nicht nur für das Volkseinkommen, sondern auch für die öffentlichen Finanzen.

Deutsche Leser mögen vielleicht meinen, daß die hier angeführten Argumente für die Bundesrepublik Deutschland nicht zutreffen, da sowohl Inflations- als auch Arbeitslosenraten ziemlich niedrig sind. Prinzipiell gilt aber unsere Argumentation auch hier, wo diese Niveaus deutlich höher sind als in den sechziger Jahren; noch mehr trifft sie natürlich für Länder zu, wo sowohl die Preissteigerungsrate als auch die Arbeitslosigkeit in der Größenordnung von 10% liegt.

3. Die Hauptwirkungen grenzkostensenkender Maßnahmen

Um unsere Vorschläge zu konkretisieren, denken wir uns eine *Beschäftigungsprämie*, die jedem Betrieb angeboten wird, aber nur in dem Ausmaß, wie die Zahl seiner Belegschaft eine gegebene *Bezugsgröße* übersteigt, z.B. 90% der Belegschaftszahl einer angegebenen *Bezugsperiode*, z.B. des vorausgegangenen Jahres.

Das Prämienniveau muß nach den jeweiligen Umständen bestimmt werden. Bereits angelaufene Programme zeigen eine Variationsbreite von 5 bis 100% der Lohnkosten für die prämiensberechtigten Beschäftigten und für Zeiträume zwischen drei Monaten und Permanenz. Vor allem sind sie aber begrenzten Gruppen oder Regionen vorbehalten und beziehen sich auf eine Beschäftigung oberhalb 100% (statt 90%) der Belegschaft der Bezugsperiode, was besonders ihre preisbremsende Wirkung sehr verringern muß.

Die oben gegebene Formel dient der Klarstellung unserer Hauptargumente. Für die praktische Politik wären zweifellos ohne mehr selektive, auf besondere Problemgruppen und -gebiete ausgerichtete Prämien erforderlich, aber die Gesamtheit ihrer Beiträge zur Lösung des Inflations-Arbeitslosigkeits-Dilemmas kann zunächst in dieser einfacheren Form diskutiert werden¹⁾.

Weiter wird hier unterstrichen, daß die Senkung der betrieblichen Grenzkosten auch durch Beihilfen für die marginalen und zusätzlichen Anteile der laufenden Produktion oder der

Investitionen (in Produktionsanlagen, in Forschungs- und Entwicklungsarbeit oder in den Lageraufbau) erreicht werden kann. Auch traditionelle Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik (Ausbildung, Umschulung, Umsiedlungsbeihilfen) können demselben Zweck dienen. Dieser Aufsatz ist jedoch hauptsächlich der Methode der Beschäftigungsprämien gewidmet, ohne diese als ein Allheilmittel zu betrachten.

Man kann solche Prämien als ein Umlageverfahren ansehen: ein Teil der Abgaben der Betriebe wird ihnen nach bestimmten Regeln zurückgegeben. Ob zum gegebenen Zeitpunkt die Steuern zur Finanzierung der Prämien erhöht werden oder ob sie unverändert bleiben oder sogar gesenkt werden, um die Nachfrage zu erhöhen, ist in diesem Zusammenhang eine sekundäre Frage. Auf die Dauer kommen ja alle solche Zahlungen aus der Produktion; aber ein zusätzlicher Teil der Produktion wird gleichzeitig in einem sich selbsterhaltenden Kreislauf durch die Prämienzahlung hervorgerufen.

Natürlich können die realen Produktionskosten nicht durch die vorgeschlagenen finanziellen Umlageverfahren verändert werden, wenigstens nicht unmittelbar; es sind die *betrieblich* zu tragenden Kosten, die durch die Prämien im Grenzbereich vermindert werden, damit sie sich den viel niedrigeren gesellschaftlichen Realkosten annähern. (Letztere sind ja sehr niedrig, wenn viele Arbeitslose zur Verfügung stehen, denen sowieso ein Lohnersatzeinkommen gegeben werden muß, auch wenn sie nichts produzieren.) Dank der Prämien werden die erwähnten Extrakosten nicht mehr die Preise unnötig hoch und die Beschäftigung unnötig niedrig halten.

Die vorgeschlagenen Grenzkostensenkungen begünstigen besonders die expansionswilligen Firmen. Es wird ihnen ermöglicht, ihren Absatz und ihre Beschäftigung auszuweiten, wenn sie die Angebotspreise niedriger halten als dies ohne die Beihilfen möglich wäre. Wenn die vorgeschlagene Politik in großem Maßstab verfolgt wird, werden daher mit Hilfe eines verschärften Wettbewerbs in der Gesamtwirtschaft die Preise und Bruttogewinnspannen niedriger als sonst gehalten. Dies wiederum vermindert sowohl die Notwendigkeit als auch die Möglichkeit, preistreibende Geldlohnsteigerungen zu erzwingen. Auf der anderen Seite werden die Reallöhne höher sein als ohne diese preisdämpfende Förderungspolitik.

Für die Gewinne gilt, daß ihre tendenzielle Verminderung infolge der geringen Bruttogewinnspannen mehr oder weniger ausgeglichen wird durch die Erträge aus der erhöhten Produktion und aus den Prämien als solchen. Die gesamte Gewinnsumme wird allerdings kleiner sein, als wenn der gleiche Anstieg des Sozialprodukts allein durch eine allgemeine Nachfrageexpansion erzielt worden wäre. Die Preissteigerungen, die in dem letzteren Fall notwendig wären, um auch die weniger produktiven Gruppen des Arbeitskräftepotentials einzustellen und sie in den weniger produktiven Teilen des Maschinenparks zu beschäftigen, wären so hoch, daß sie einen sich beschleunigenden Lohn-Preis-Gewinn-Wettlauf unvermeidbar machen würden. (Deshalb wird ja eine solche zu steigender Beschäftigung führende, *generelle* Expansionspolitik nicht zu Ende geführt, sondern in den meisten Ländern immer abgebrochen, bevor die Arbeitslosigkeit dadurch wieder »zu niedrig«, d.h. preistreibend, wird.)

Abgesehen davon, daß die hier vorgeschlagene alternative Politik selbst eine Bremse für Preissteigerungen enthält, scheint sie als eine wichtige Voraussetzung für einen dauerhaften Erfolg einer jeden, durch Abkommen oder Gesetze geregelten Einkommenspolitik, die ebenfalls notwendig sein kann, um bei Vollbeschäftigung beschleunigte Preissteigerungen zu vermeiden.

¹⁾ s. auch Anhang 2, Übersicht über Varianten von Beschäftigungsprämien.

Die öffentlichen Finanzen werden ebenfalls in beide Richtungen beeinflusst. Die höheren Ausgaben für Beschäftigungsprämien zum Zwecke der Senkung der Grenzkosten der Produktion werden mehr oder weniger auf gewogen durch geringere Ausgaben für Lohnersatzleistungen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen usw., und durch höhere Steuereinnahmen aus der zusätzlichen Beschäftigung. Was auch immer der Nettoeffekt dieser Einflüsse auf die öffentlichen Haushalte sein mag, die Finanzpolitik und die Geldpolitik (Geldmenge usw.) sollten immer darauf abzielen, die Gesamtnachfrage nach Gütern und Dienstleistungen auf die bei Vollbeschäftigung mögliche Gesamtproduktion abzustimmen.

Die Schwierigkeiten der »Feinsteuerung« in dieser Hinsicht sind wohlbekannt, aber das angestrebte Niveau der Gesamtnachfrage (wenn auch unvollkommen aufrechterhalten) kann viel höher als gegenwärtig angesetzt werden, wenn es mit kostensenkenden Prämien für die letzten und zusätzlichen Teile der Produktion verbunden wird – wie hier vorgeschlagen – als bei generell wirkenden Regelungen des Geldvolumens oder des Staatsbudgetsaldos allein. Die Genauigkeit in diesem Abstimmungsprozeß von Angebot und Nachfrage kann weiterhin durch mehr Selektivität der Maßnahmen verbessert werden, indem Nachfragessteigerungen in Gebiete mit Arbeitskräfteüberschuß gelenkt oder dazu genutzt werden, aktive Anpassungen struktureller Ungleichgewichte auf der Angebotsseite zu fördern. Eine undifferenzierte Globalsteuerung kann dagegen die Inseln der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung nicht beseitigen, ohne daß in verschiedenen Bereichen Übernachfrage (*excess demand*) und Knappheit den inflatorischen Preis-Lohn-Gewinn-Kampf allzu stark stimulieren oder provozieren. Man hat oft – meistens aber vergeblich – versucht, dieses Dilemma der Globalsteuerung durch »organisierte« Einkommenspolitik zu überwinden. Nach Enttäuschungen ist man nun aber zu der »Vorsichtspolitik« übergegangen, Beschäftigung und Potential weit unter dem jeweils gegebenen Potential zu halten.

4. Arten und Formen von Grenzkostensenkungen

Maßnahmen zur Senkung der Grenzkosten der Produktion im Verhältnis zu den Durchschnittskosten können viele unterschiedliche Formen annehmen. Es ist von zweitrangiger Bedeutung, ob man Bargeldzuschüsse, Steuernachlässe oder Entlastungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen wählt. (Der scheinbare Unterschied zwischen Programmen, welche formell die öffentlichen Einnahmen vermindern, und solchen, welche die Ausgaben erhöhen, kann jedoch ihre politische Durchführbarkeit bestimmen, selbst wenn sie in der Tat – also abgesehen von der Haushaltsführung – identisch sind.) Es ist dagegen von vorrangiger Bedeutung, daß für die erörterten finanziellen Anreize klare und leicht verständliche Richtlinien erlassen werden, die geeignet sind, die laufenden Entscheidungen der Unternehmer (ob sie die Beschäftigung, Produktion, Investitionen und Preise erhöhen, beibehalten oder senken sollen) wirksam zu beeinflussen. Diese Entscheidungen sollen ja zugunsten höherer Beschäftigung und niedrigerer Preise ausfallen, im Gegensatz zu jenen, die ohne Prämien zu erwarten wären.

Nach einer Periode geringer Investitionstätigkeit (aus welchen Gründen auch immer) kann Arbeitslosigkeit auf einem Mangel an physischen Produktionskapazitäten beruhen. Kostensenkende Anreize für Investitionen (in neue Anlagen, in Ausrüstungen zusätzlicher Arbeitsplätze oder in Forschung und Entwicklung) könnten dann den Vorrang erhalten. Strukturelle Probleme könnten u. U. zu selektiver Unterstützung von Investitionen in Gebieten mit Arbeitskräfte-

überschuß und zur Erneuerung oder Produktinnovation in schrumpfenden Industrien führen.

Wenn andererseits irgendwo Arbeitslosigkeit bei Unterauslastung vorhandener Produktionskapazitäten besteht (stillstehende Maschinen und arbeitslose Arbeiter), muß Beschäftigungsprämien und anderen Arbeitsmarktprogrammen eine besondere Rolle zugeteilt werden, um die mit einer Beschäftigungserhöhung in den Betrieben verbundenen Ausgaben zu vermindern oder um Beschäftigungsrückgängen entgegenzuwirken. Wenn Arbeitslosigkeit in bestimmten Gruppen und Regionen konzentriert ist, sind die Hauptanreize dieser Art auf die Beschäftigungsförderung für diese benachteiligten Gruppen und Gebiete zu richten.

Das Bestreben, neue Investitionen auf die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze zu lenken (und nicht nur auf Rationalisierung, die lediglich bestehende Arbeitsplätze ersetzt), kann zur Kombination von Maßnahmen führen, die sowohl Investitionen als auch Beschäftigung stützen. Eine Subvention der Brutto- oder Nettozugänge in Beschäftigung, insbesondere wenn sie auf die ersten Monate oder Jahre nach der Einstellung konzentriert ist, dient in der Tat einem kombinierten Zweck, da sie sowohl als eine Förderung für Investitionen in die Schaffung und Ausstattung zusätzlicher Arbeitsplätze als auch für die Einarbeitungs- oder anderen Integrationskosten neuer Arbeitskräfte verwendet werden kann. Wenn dagegen der wegen der hohen Anfangskosten und -risiken bestehende Widerstand gegen eine Beschäftigungserhöhung allein durch eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage überwunden werden soll, die den Betrieben Preiserhöhungen zur Deckung dieser vorübergehenden Zusatzkosten und -risiken erlaubt, könnte es hinterher sehr schwierig werden, diese Preise auf das Niveau etwa der langfristigen Kosten herabzudrücken. Statt dessen würde sich wahrscheinlich das Kostenniveau an diese hohen Preise anpassen, was noch eine Runde der Inflationsspirale bedeutete.

Man sucht wohl immer eine optimale Beziehung zwischen den Arbeits- und Kapitalkosten, also die Beziehung, welche am besten die gleichzeitige volle Auslastung der Arbeitskraft und des Kapitals fördert. Die jeweils aktuell bestehende Beziehung ist selten optimal. Beide Seiten sind stark durch Besteuerung und andere Reglementierungen beeinflusst, die häufig ohne Rücksicht auf die aus ihnen resultierenden Störungen erlassen werden. Grenzkostensenkende Förderungsmaßnahmen könnten als eine Korrektur von Anomalitäten in dieser Beziehung dienen.

5. Politische Akzeptabilität der Vorschläge

Maßnahmen, die die betrieblichen Expansionskosten vermindern und dadurch eine anti-inflatorische Expansion fördern, werden gegenwärtig schon in gewissem Ausmaß angewandt, aber bei weitem noch nicht genügend, um Beschäftigung und Preise entscheidend zu beeinflussen.

Die hier vorgeschlagene Verstärkung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen und Programme zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung ohne Inflation ist sowohl mit den Grundsätzen einer Marktwirtschaft als auch einer Planwirtschaft vereinbar. Diese bieten Personen und Betrieben finanzielle Vorteile auf freiwilliger Basis, und zwar generell oder für breite Gruppen. Sie laden sie dazu ein, die Förderung ihrer eigenen Interessen mit der Verfolgung gesellschaftlicher Interessen zu verbinden. Solche Maßnahmen können »breit-selektiv« oder »halb-global« genannt werden. Sie unterscheiden sich dadurch sowohl von dem nicht-selektiven Einsatz gesamtwirtschaftlicher Instrumente der Geld- und Finanzpoli-

tik als auch von stark selektiven und detaillierten Regelungen und Eingriffen administrativer Art gegenüber einzelnen Betrieben oder Personen.

Um wirtschaftliche Stabilität bei einem hohen Beschäftigungsstand aufrechtzuerhalten, müssen immer gleichzeitig globale und spezifische Maßnahmen angewandt werden, d. h. sowohl solche, die die gesamtwirtschaftliche Nachfrage beeinflussen und dann die Wirkungen der Marktkräfte abwarten, als auch solche, die den einzelnen oder den Betrieben helfen oder sie zwingen, sich entweder diesen Kräften anzupassen oder ihrem Druck zu widerstehen. Es erscheint etwas ironisch, wenn man feststellt, daß das Festhalten an der antiinflationistischen Globalpolitik im Vertrauen auf die Anpassungskräfte des Marktes in vielen Ländern zu einer Vermehrung des letzteren Typs von Maßnahmen geführt hat. Bekanntlich wurden viele Maßnahmen improvisiert, die zur Rettung von Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten unter dem gleichzeitigen Druck der dadurch hervorgerufenen Marktentwicklung und der weltwirtschaftlichen Strukturwandlungen als notwendig erschienen. Möglicherweise könnte eine wohlüberlegte Verfolgung der hier besprochenen Zwischenlinie den Ländern helfen, einen Teil dieser kostspieligen Maßnahmen zu vermeiden, welche die langfristige Umstellung auf neue Strukturen behindern.

Für einen Augenblick verlassen wir aber dieses ganze Gebiet und erörtern kurz einige wirtschaftspolitische Ansätze, die ganz anderen Prinzipien folgen.

6. Alternative oder komplementäre Programme

Die oben als notwendig (aber deshalb nicht als immer ausreichend) erachteten Bestandteile einer Politik der Vollbeschäftigung ohne Inflation leugnen an sich nicht den Wert oder die Notwendigkeit anderer Verfahren, um dasselbe Ziel zu erreichen. In der Tat können wirtschaftspolitische Programme, die oft als zu bevorzugende Alternativen gegenüber Beschäftigungsprämien und anderen Arten von Grenzkostenverminderung vorgeschlagen werden, vorteilhaft mit diesen verbunden werden.

In dieser Hinsicht wurde schon angedeutet, daß die gewünschte Preisstabilisierung wahrscheinlich auch eine freiwillige oder geregelte Festlegung von Löhnen und Preisen erfordern müßte, also eine Einkommenspolitik. Die Chancen, eine solche Politik durchzuhalten, wären aber gering, wenn Vollbeschäftigung einfach durch Hochhalten der *globalen* Nachfrage erzeugt würde, d.h. durch eine stark gewinnfördernde Politik. Sie wären besser, wenn man dieses Hochhalten der Nachfrage (an und für sich notwendig) mit preis- und gewinndämpfenden Grenzkostenenkungen kombinieren würde.

Finanzielle Anreize, die Lohn-Preis-Entwicklung zu beeinflussen (auf eine ganz andere Art, als mit Beschäftigungsprämien u. dgl.) sind jüngst, insbesondere in den USA, in die Debatte geworfen worden. Die vorgeschlagenen Programme wollten die Steuern für Arbeitgeber und/oder Arbeitnehmer erhöhen, die die Löhne stärker als in den staatlich angegebenen Leitprozentsätzen vorgesehen erhöht haben. Einem Alternativvorschlag zufolge sollte die Einkommenssteuer für solche Arbeitnehmergruppen gesenkt werden, die sich an solche Leitlinien hielten, besonders, wenn die Preise dann doch mehr als vorausgesehen gestiegen sind. Unsere Vorschläge könnten ohne Schwierigkeit in Kombination mit solchen Maßnahmen durchgeführt werden.

²⁾ Ausführlicher über »Flexibles Arbeitsleben« siehe: Rehn, G., in: Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik. Festschrift für Liefmann-Keil, Duncker & Humblot, 1973.

In Europa werden andererseits viele Hoffnungen auf eine mit dem Begriff »*work-sharing*« bezeichnete Arbeitszeitregelung gesetzt. Auch wenn es gelingen sollte, dadurch die Arbeitslosigkeit zu beseitigen, besteht dennoch die Aufgabe, die Inflation zu bremsen. Die Neigung der Regierungen, durch Restriktionspolitik diese Aufgabe zu lösen, würde sich nach einer Arbeitszeitverkürzung als ebenso nötig erweisen wie bisher. Wenn nicht neue Methoden dabei angewandt werden - wie hier vorgeschlagen wird - dürfte also die »natürliche Arbeitslosenrate« bald wieder erreicht werden (oder sie würde wahrscheinlich gar nicht erst verschwinden).

Unabhängig von diesen Aspekten wollen viele Arbeitnehmer einen Teil der laufenden Einkommensverbesserungen gegen erhöhte Freizeit eintauschen. Vorteilhaft wäre es, wenn diese Reduktionen des Arbeitseinsatzes auf flexible Weise ermöglicht würden, so daß die im Laufe des Lebens variierenden Wünsche des einzelnen in bezug auf Zeitverwendung für Arbeit und Nicht-Arbeit (Studien, »Sabbaticals«, flexible Altersgrenze usw.) und der variierende Arbeitskräftebedarf der Wirtschaft durch geeignete Anreize aufeinander abgestimmt werden könnten. Solch ein Ausgleich auf den verschiedenen Teilarbeitsmärkten würde immerhin etwas gegen die Arbeitslosigkeit und auch gegen die Inflation helfen - im Gegensatz zu einer unfreiwilligen »Verteilung der Arbeitslosigkeit«, die die beiden Probleme grundsätzlich ungelöst läßt.²⁾

In verschiedenen Ländern diskutiert man auch eine Teillösung des Problems der Arbeitslosigkeit durch verstärkte Beschäftigung im öffentlichen Sektor, entweder zeitweilig oder permanent. Dadurch könnten auch gleichzeitig Bedürfnisse an sozialen Dienstleistungen, die bislang nicht ausreichend abgedeckt wurden, befriedigt werden. In einer Epoche des »Aufruhrs der Steuerzahler« sind die Möglichkeiten, eine solche Beschäftigung zu finanzieren, offensichtlich davon abhängig, ob die einkommensschaffende Kapazität des Privatsektors unter- oder vollausgenutzt wird. Unsere Betrachtungsweise bezieht sich auf die zweite Alternative.

Wir finden also, daß keiner der anderen Vorschläge zur Lösung des Beschäftigungs- und Inflationsproblems im Gegensatz zu den hier vorgeschlagenen Prinzipien für die Förderung der Vollbeschäftigung ohne Inflation steht. Die verschiedenen Methoden können sich gegenseitig unterstützen und vervollständigen. Keine davon ist ein Allheilmittel, das alles Wünschenswerte erreichen könnte.

Weiterhin kann keine dieser Aktionsmethoden ein Land gegen die Folgen internationaler Schocks schützen - z. B. erneute Preiserhöhungen von Rohöl oder anderer (künstlich oder natürlich) verknappter Rohstoffe. Zielstrebig angewandt können diese Methoden aber dazu beitragen, daß solche Schocks nicht wieder zu sinnlosen Inflationsspiralen und hohen Arbeitslosenzahlen über lange Perioden führen würden.

7. Antworten auf einige Einwände

Es gibt unter Politikern und ihren wirtschaftlichen Beratern eine Anzahl besonders gängiger Einwände gegen die Anwendung von Beschäftigungsprämien. Einige davon beruhen einfach auf Mißverständnissen. Andere können als Warnung gegen unvorsichtig konstruierte Programme dienen. Inzwischen gibt es ja auch ziemlich viele Beispiele aus der Praxis, die sowohl positive als auch negative Erfahrungen gebracht haben. Wir wollen mit der Klarstellung eines grundlegenden Mißverständnisses beginnen:

7.1 »Kein Arbeitgeber wird nur aus Gründen der Prämie mehr Arbeitskräfte einstellen, solange die Nachfrage nach seinen Erzeugnissen nicht auch ansteigt.«

Wenn wir von der Möglichkeit der Substitution zwischen Kapital und Arbeitskraft oder zwischen Arbeitnehmern mit unterschiedlichen Qualifikationen abstrahieren, ist diese Behauptung an sich richtig. Vollbeschäftigung setzt natürlich »Vollnachfrage« voraus. Aber eben deshalb ist unsere Hauptempfehlung auch, daß diese erhöhte Nachfrage durch die gesamte Finanz- und Geldpolitik (worin die Prämien als Teilelement enthalten sind) geschaffen werden soll. Wir reden nicht von Beschäftigungsprämien oder anderen Grenzkostenreduzierungen als Einzelmaßnahme, sondern wir sprechen von einem »Paket«, einer Gesamtheit von Maßnahmen, die zusammen eine höhere Beschäftigung und eine niedrigere Inflationsrate ermöglichen.

In der Bundesrepublik Deutschland zitiert man oft als Bestätigung des oben angeführten Einwandes eine Umfrage des Ifo-Institutes, in der sich nur 7% der Arbeitgeber zu Mehrereinstellungen auf der Basis von Beschäftigungsprämien bereit erklärten. Aber selbst wenn eine mit grenzkostenensenkenden Prämien koordinierte Nachfrageerhöhung schon durchgeführt worden wäre, könnte der einzelne Betriebsleiter nicht wissen, ob eingetretene Absatzverbesserungen und ein daraus folgender Bedarf an Neueinstellungen eben das Ergebnis dieser Politik wären. Solche Umfragen können also nicht als Argument für die Bevorzugung von Nachfrageerhöhung (die dann wegen Inflationsgefahr abgelehnt oder gedämpft wird) gegenüber Beschäftigungsprämien angeführt werden, sondern eher für die hier empfohlene Kombination.

7.2 »Diejenigen, die ohnehin ihre Belegschaft vergrößert hätten, würden einen unverdienten Gewinn (Mitnahmeeffekte) einstreichen, und das bedeutet einen Ballast (»Sickerverluste«) auf Kosten der Steuerzahler. Wer hat, dem wird gegeben - und das ist weder sympathisch noch politisch attraktiv.« -

Alle konventionellen Methoden zur Stimulierung der Produktion des Privatsektors schaffen weitaus mehr solcher Gewinne für diejenigen, die nur das tun, was sie ohnehin getan hätten. Betrachten wir z. B. einen Steuernachlaß zugunsten von Investitionen (auf Kosten der meisten Steuerzahler), oder eine Reduktion der Zinsen (auf Kosten der Sparer)! Hauptsächlich erhöhen diese Maßnahmen die Rentabilität von Investitionen, die ohnehin zustande gekommen wären. Ähnliches gilt für die globale Herabsetzung der Sozialabgaben oder der Lohnsummen- und Umsatzsteuern. Diese mögen wohl teilweise eine einmalige Herabsetzung der Preise mit sich bringen, aber sie öffnen auch gleichzeitig die Möglichkeiten zur weitverbreiteten Erhöhung der Gewinnmargen und enden schließlich in einer »Besteuerung durch Inflation«. Es ist wahr, daß ein und dieselbe Steuersenkungssumme, die für eine kleine, allgemeine Herabsetzung der Steuerraten ausreichen könnte, wenn sie für eine mehrfach größere Grenzkostenreduktion benutzt wird, denjenigen zugute kommt, die schon etwas haben: denjenigen, die die Fähigkeit haben, dank hoher Effizienz expandieren zu können, den Wettbewerb anzuregen und zu wirtschaftlichem Fortschritt durch billigere Produkte beizutragen. Das ist aber ein positives Argument. Wenn eine Regierung so den Expansionisten hilft, die Beschäftigung zu erhöhen, dann braucht sie weniger die »lahmen Enten«, die Kandidaten des Bankrotts, zu unterstützen, um die Beschäftigung auf einem hohen Niveau zu halten. Die Erpressung der Steuerzahler, wie sie die hilfeschuchenden Großbankrotteure oft ausüben, wäre weniger wirkungsvoll, wenn alle mittleren und kleineren Betriebe eine (nicht-inflato-

rische) Stimulierung zur Expansion bekämen, so daß sie den Arbeitern aus den Verlustbetrieben neue Beschäftigung anbieten könnten.

Es ist eigentümlich, daß das Argument der »Mitnahmeeffekte« oft mit besonderem Nachdruck gegen eine Methode eingesetzt wird, die spezifisch so konstruiert ist, daß diese Effekte minimiert werden, und daß die dennoch geschaffenen Gewinne sich auf diejenigen Unternehmen konzentrieren, die wirklich einen Beitrag zu einer Erhöhung der Beschäftigungszahlen leisten oder die gegebenenfalls einem Druck zu Entlassungen entgegenstehen. Gewisse unverdiente Gewinne sind auch bei dieser Methode unvermeidbar, aber gleichzeitig wird das gesamte Volumen von Gewinnen durch die Preiskonkurrenz von verbilligten zusätzlicher Produktion in Grenzen gehalten.

7.3 »Es wird zu einer Verdrängung von Arbeitsplätzen kommen, wenn einige Firmen dank niedrigerer Preise, die durch die Prämien ermöglicht worden sind, mit anderen in verschärften Wettbewerb treten können.«

Dieser Effekt wird durch die oben erwähnte Expansion der gesamten Nachfrage, die ein Teil dieser Politik sein soll, prinzipiell aufgehoben. Keine anti-inflationäre Politik kann es jedoch vollständig vermeiden, solchen Firmen zu schaden, die bisher nur auf der Basis des inflationären Anstiegs der Preise ihrer Produkte überleben konnten. Im Vergleich zur weitverbreiteten Arbeitslosigkeit, die durch die gegenwärtigen Formen antiinflationärer Politik geschaffen wird, wäre diese unvermeidliche Verdrängung von Arbeitsplätzen viel begrenzter im Ausmaß.

Eine heikle Form von Arbeitsplatzverdrängung kann jedoch dadurch entstehen, daß große Firmen die Beschäftigung ihrer Zulieferer abgraben, dadurch daß sie selbst die betreffende Produktion und Beschäftigung übernehmen. Die Arbeitsmarktinstitutionen müssen darüber wachen, daß ein solches Vorgehen nicht mit Prämien belohnt wird. Man kann dabei erwarten, daß die potentiell Betroffenen und die Gewerkschaften, die davon direkt berührt werden, von sich aus den Behörden helfen. Das Risiko solcher Umtriebe ist aber auch ein Argument dafür, daß die Prämien nur an Betriebe unter einer gewissen Größe gegeben werden (z. B. 200, wie im britischen *Small Business Employment Subsidy*) oder daß man sie auf eine Maximumzahl von Prämien pro Betrieb beschränkt (z. B. 48, wie im amerikanischen *New Jobs Tax Credit* von 1977 - 78).

Es gibt andere Beispiele für das Risiko betrügerischen Vorgehens, die auch als negatives Argument angeführt werden. Zweifellos haben einige Programme zu Betrügereien eingeladen, vielleicht besonders deutlich das deutsche Sechs-Monats-Programm 1974-75. Sie müssen aber nicht notwendig so beschaffen sein. Mehrere existierende Programme zeigen, daß man die unberechtigte Inanspruchnahme von Prämien im großen und ganzen von vornherein verhindern kann.

7.4 »Beschäftigungsprämien werden die Amplituden der wirtschaftlichen Fluktuation verschärfen, weil sie die Aufschwünge beschleunigen und in der Rezession wirkungslos sind.«

Es ist theoretisch möglich, daß die Beschäftigungsprämien so wirken, wenn das System nur Nettoerhöhungen der Belegschaft fördert, wenn also nur Beschäftigung oberhalb 100% statt 90% der Belegschaftszahl der angegebenen Bezugsperiode mit Prämien verbilligt wird und wenn die Bezugspe-

riode zeitlich sehr nah bei der Prämienperiode liegt. Das System muß aber nicht notwendigerweise so konstruiert sein.

Es ist auch möglich, die Größe der Prämien variabel zu gestalten, so daß sie antizyklisch wirken. Eine solche Feinabstimmung bei den Prämien ist ähnlichen Mängeln unterworfen wie die der üblichen Finanz- und Geldpolitik. Es ist aber ein großer Unterschied, ob diese durch Unvollkommenheiten entstehenden Schwankungen sich bei einem »schwedischen« Durchschnittsniveau von 2 % Arbeitslosigkeit abspielen oder bei den 5%, die offensichtlich als »natürliche Arbeitslosenrate« in der OECD gelten. Es sollte auch möglich sein, den Zeitabstand zwischen Bedarf, Beschluß, Durchführung und Erfolg einer Aktion zu verkürzen, wenn die Unternehmer erst einmal mit solchen Programmen vertraut gemacht worden sind. Die Teilnahme an dem schwedischen Förderungsprogramm für Ausbildung in den Firmen anstelle von Entlassungen stieg in nur drei Monaten von 0,1 % auf 1,0% der Erwerbsbevölkerung, als die Subvention in Erwartung einer Konjunkturverschlechterung von etwa einem Drittel der Lohnkosten pro Stunde auf zwei Drittel erhöht wurde. In der Finanz- und Geldpolitik rechnet man zum Vergleich mit wenigstens halb- oder ganzjährigen Abständen zwischen Aktion und Wirkung.

7.5 »Andere Staaten werden gegen die Störung des Handels protestieren.«

Unter den 20 bis 30 Prämienprogrammen, die in der Welt existiert haben, hat nur eines von ernster Besorgnis dieser Art geführt. Das war das britische »Temporary Employment Subsidy« (TES). Obwohl es prinzipiell nicht diskriminierend war, half es in Wirklichkeit hauptsächlich der Textil- und Bekleidungsindustrie Großbritanniens im Wettbewerb mit der irischen; aus diesem Grund wurde es auch bald fallen gelassen. TES war aber kein *expansionistisches*, sondern *emprotektionistisches* Programm, ein Schutz gegen Entlassungen, aber keine Hilfe für Netto-Neueinstellungen. Wenn dagegen ein Staat eine nicht-inflationäre *Expansion* mit Hilfe eines Prämienystems schaffte, hätten andere Staaten sogar eher Anlaß, dankbar zu sein: Eine solche Expansion käme auch ihnen zugute, da sie ihren Export in die Richtung auf diesen Staat anregte und der Preiswettbewerb ihnen sogar im Kampf gegen die Inflation helfen würde.

7.6 »Das Programm wird wegen der Kontrollen Verwaltungskosten und Ärger bringen.«

Arbeitgeber werden eine Abrechnung an die Regierung schicken müssen, mit einem Beleg darüber, daß sie ihre Beschäftigungszahl gleichgehalten oder vergrößert haben im Vergleich zu der festgesetzten Basis, oder daß sie Arbeiter einer gewissen Kategorie eingestellt haben. Sie schicken täglich Abrechnungen an andere Firmen, mit Belegen, über die Erfüllung bestimmter Vertragsbestimmungen usw. Hierzu käme nun eine weitere Abrechnung pro Jahr. Die »Ärgernisse und Verwaltungskosten«, welche Inflation und Arbeitslosigkeit mit sich bringen, sollten damit verglichen werden. Wir müssen zwischen dem einen oder dem anderen wählen.

Dabei soll nicht geleugnet werden, daß das Problem der Administration schwerwiegend werden kann, wenn eine Prämie der Einstellung von bestimmten Gruppen vorbehalten werden soll und man kontrollieren muß, ob die Kriterien der Förderung erfüllt sind. Einige solcher Programme haben darunter gelitten, daß man allzu detaillierte Abgrenzungen vorgeschrieben hat, einerseits um die Ausgaben zu begrenzen und andererseits um sogenannte Millimetergerechtigkeit oder anderen Perfektionismus zu betreiben. Beides begrenzt die

Effizienz der Maßnahmen, sowohl durch die quantitative Begrenzung an sich, als auch durch die abschreckende Wirkung bürokratischer Komplikationen bei den Unternehmern. Man muß sich davor hüten, daß die Tatsache, daß eine Person prämieneberechtigt ist, als ein negatives Indiz gegen ihre Einstellung gewertet wird.

7.7 »Beschäftigungsprämien werden zur Überhitzung in einigen Sektoren oder Regionen führen. Sie können dann z. B. durch Lohndrift inflationär wirken, trotz der antiinflationären Grenzkostensenkung.«

Dies kann unter Umständen zu einer ernstesten Schwierigkeit werden. Man muß diese Gefahr sehen, obwohl solch eine Überhitzung geringer wäre als die, die einer ähnlichen, mit generellen Mitteln geschaffenen Expansion folgen würde. Um solche Überhitzungen zu verhindern, müssen die Prämien, wenigstens zum Teil, regional- oder sektorspezifisch differenziert werden oder speziell auf benachteiligte Gruppen abgestellt werden. Das kompliziert zweifellos die Verwaltungstechnischen Probleme. Im Vergleich zu den Kosten der Unterausnutzung von Produktionskapazitäten bei Aufrechterhaltung der »natürlichen« Arbeitslosenquote müssen die daraus entstehenden Kosten jedoch als begrenzt erscheinen.

7.8 »Beschäftigungsprämien werden den wirtschaftlichen und technologischen Fortschritt hemmen, indem sie zu einer Produktion auffordern, die in hohem Maße auf Arbeit beruht und auf einem geringen Grad von Mechanisierung.«

In einiger Hinsicht, ja. Aber Kapitalintensität und Produktivität der Arbeitslosen ist gleich Null. Sie in die Produktion einzugliedern, impliziert also einen Anstieg der durchschnittlichen Kapitalintensität und Produktivität, bezogen auf die Gesamtheit der potentiell Erwerbstätigen. Weiterhin kann unser Grundprinzip, Inflation durch Senkung der Expansionskosten zu bekämpfen, auch auf der Seite der Kapitalinvestition angewendet werden, falls es für das optimale Gleichgewicht zwischen Arbeits- und Kapitaleinsätzen in der Produktion notwendig ist. (Es kann jedoch, wenigstens für einige Länder, behauptet werden, daß die gegenwärtigen Steuersysteme eher zu einem überoptimalen Einsatz von Realkapital im Verhältnis zur Arbeitskraft führen, und daß eine Prämie für die marginale Beschäftigung deshalb in Richtung auf ein besseres Gleichgewicht führen würde.)

7.9 »Die Ertragsspanne durch den Wettbewerb von verbilligter zusätzlicher Güterproduktion einzuengen, wird die Kapitalakkumulation bremsen oder wird auf die Dauer dem wirtschaftlichen Wachstum abträglich sein.«

Es ist richtig, daß die Summe der Gewinne höher wäre, wenn die Vollbeschäftigung auf traditionellem Wege erreicht werden würde, d. h. durch einen monetär erzeugten Wirtschaftsboom. Das ist aber, wie wir sehr gut wissen, kein stabiler und dauerhafter Zustand, selbst wenn die Wirtschaftspolitik – entgegen ihrer jetzt dominierenden Prinzipien – solch eine Expansion bis zur Vollbeschäftigung eines Tages zulassen würde (und wenn – für wie lange?).

Es gibt allerdings kein Indiz dafür, daß langfristig das durchschnittliche Volumen von Gewinnen und Kapitalakkumulation bei der vorgeschlagenen Politik niedriger sein muß als bei der gegenwärtigen antiinflationären Restriktionspolitik, die eine Vollauslastung der Produktionskapazität hindert. Wie dem auch sei, der Bedarf an Kapital für weiteres wirtschaftliches Wachstum kann auch durch Kapitalfonds der Arbeitnehmer oder durch öffentliche Kapitalbildung (z. B. Pensionsfonds) befriedigt werden.

7.10 »Gewerkschaften werden genauso gnadenlos wie bisher inflationäre Lohnerhöhungen verlangen, sobald sie sehen, daß wieder Vollbeschäftigung herrscht.«

Gewerkschaftsführer wissen wie jeder andere, daß die Inflation der Arbeiterschaft schadet. Wenn aber Vollbeschäftigung durch eine inflationäre Nachfrageexpansion erreicht wird, so daß die steigenden Erträge die Arbeitgeber dazu veranlassen, auf der Suche nach ausgebildeten oder aus anderen Gründen gesuchten Arbeitnehmern die Löhne gegenseitig hochzutreiben, kann man den Gewerkschaftsführern nicht zumuten, die Aufgabe der Arbeitgeberverbände zu übernehmen, und die Tariflöhne ihrer Mitglieder niedrig zu halten. Sie würden dabei ohnehin keinen Erfolg haben und/oder abgewählt werden. Wenn aber Vollbeschäftigung sich als Auswirkung einer Politik erweist, die auch Preise und Gewinnspannen niedrig hält, indem sie alle zusätzliche Produktion verbilligt, dann haben sie die Möglichkeit, mit Erfolg eine anti-inflationäre Einkommenspolitik mitzutragen.

8. Schlußbemerkung

Die letzten Überlegungen liefern Ansatzpunkte für eine Zusammenfassung, die die Kernprobleme der Vollbeschäftigung hervorhebt: Vollbeschäftigung bedeutet eine Stärkung der Verhandlungsbasis für die Arbeitnehmer, und es kann nicht erwartet werden, daß sie diese nicht benutzen, einen hohen Lohnanteil am Nationaleinkommen zu sichern. Ein hohes Reallohnniveau muß aber nicht notwendigerweise eine inflationäre Geldlohnentwicklung bedeuten, sondern sie ermöglicht in dieser Hinsicht eher eine ruhige Situation. Voraussetzung ist, daß statt dessen ein relativ niedriger Gewinnanteil an dem (durch die Expansionspolitik erhöhten) Nationaleinkommen beibehalten wird. Aufgabe der Wirtschaftspolitik wird es dann sein, die Neuinvestitionen und die allgemeine Produktion trotz dieser gemäßigten Gewinne so hoch zu halten, daß sowohl die Vollbeschäftigung als auch der wirtschaftliche Fortschritt dauernd gesichert bleiben.

Zu diesem Zweck wurden die in diesem Aufsatz vorgeschlagenen Programme entwickelt: Die Wirtschaftspolitik gibt finanzielle Anreize zur erhöhten Produktion, aber nicht durch einen allgemeinen Anreiz zu hohen Preisen und Gewinnen, sondern durch finanzielle Förderung der Expansion als solcher. Die besten Gewinnchancen kommen dabei den Unternehmern in dem Ausmaß zugute, wie sie eine Absatzsteigerung durch niedrige Preise erzielen und deshalb zunehmende Produktion mit Hilfe wachsender oder mindestens gleichbleibender Beschäftigung durchführen. Der Versuch, durch monopolistische Produktionsdrosselung hohe Preise zu erzielen, wird einen Teil seiner Attraktivität verlieren. Ein anti-inflatorisches Element wird also in der Preisgestaltung permanent wirksam. Dadurch wäre der soziale Friede, also der Konsens, inflatorischen Wettkampf zu vermeiden, im Wirtschaftsmechanismus selbst materiell verankert und basierte nicht nur auf verbalen Abmachungen. Nur dann kann man hoffen, daß anti-inflatorische Sozialverträge und ähnliche Stabilisierungsmethoden – auch bei Vollbeschäftigung, nicht nur in Zeiten mit hoher Arbeitslosigkeit — politisch-psychologisch dauerhaft werden können.

Anhang I: Anmerkungen zur Terminologie

Der Ausdruck *Vollbeschäftigung ohne Inflation* wird als Kurzformel verwendet anstelle der zutreffenderen Bezeichnung »höchstmögliche Beschäftigung ohne beschleunigte oder sonstige unerträgliche Inflation«. Diese Erkenntnis der

Relativität und Unschärfe der Ziele sollte allerdings nicht als Anzeichen irgendeiner Sympathie für aktuelle Absichten interpretiert werden, das Vollbeschäftigungsziel in Richtung auf Akzeptanz einer hohen »natürlichen Arbeitslosenquote« neu zu definieren. Sie drückt auch keine Neigung aus, Inflation zu tolerieren, deren zerstörerische Effekte für die Produktivität und den sozialen Zusammenhalt demokratischer Gesellschaften nicht unterschätzt werden sollten.

Die Bezeichnung *zusätzliche* (Produktion oder Beschäftigung) wird hier häufig als Kürzel verwendet, das nicht nur Erhöhungen des vorhandenen Niveaus oder »mehr als das andernfalls existierende« meint, sondern auch etwas, das eine angegebene Bezugsgröße übersteigt. Damit werden schwerfällige Bezeichnungen wie »Nettoerhöhungen und/oder Aufrechterhaltung der Produktion oder Belegschaft oberhalb einer gewissen Größe« vermieden.

Beschäftigungsprämie wurde definiert als ein finanzieller Anreiz für Arbeitgeber, die Zahl der Arbeitnehmer zu erhöhen oder beizubehalten. Wir beziehen uns also auf *marginale* Beschäftigungsprämien und ziehen entweder die Beschäftigung oberhalb einer gewissen Gesamtzahl von Arbeitnehmern in jeder Unternehmung in Betracht oder eine »marginale Gruppe«, die entweder wiederum marginal oder in ihrer Gesamtheit subventioniert werden kann.

Beschäftigungsprämien gehören zu der größeren Gruppe von beschäftigungspolitischen Maßnahmen, die als *selektiv* bezeichnet werden. Andere selektive Maßnahmen fördern die Beschäftigung in bestimmten Regionen, Sektoren oder Gruppen durch Investitionsanreize oder durch geschützte Werkstätten, öffentliche Arbeiten, Unterbringungen von Arbeitnehmern in Bildungsmaßnahmen usw. Ebenso gehören dazu Maßnahmen zur besseren Abstimmung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt durch Hilfen für regionale und berufliche Mobilität. Im Extremfall kann »selektiv« diejenigen Maßnahmen bezeichnen, die auf einzelne Betriebe oder Personen abstellen und durch besondere Verhandlungsprozesse bestimmt sind. Allerdings kann der Begriff auch auf »breit-selektive« oder »halb-globale« Programme angewendet werden, wenn z. B. Beihilfen zur Beschäftigung oder Investitionen für eine ganze Gruppe, einen Wirtschaftszweig oder eine Region geboten werden. Sogar eine Beschäftigungsprämie, die unterschiedslos in allen Regionen und allen Wirtschaftszweigen für Arbeitnehmer im allgemeinen geboten wird, kann als selektiv bezeichnet werden, wenn sie marginal ist, d. h. nur die »letzten und zusätzlichen Teile« der Beschäftigung für eine Förderung »auswählt«.

Unser Konzept von »selektiv« unterscheidet sich also von jenem, das darunter lediglich öffentliche Aktionen zur Rettung eines schrumpfenden Industriezweiges oder eines untergehenden Unternehmens versteht, und dadurch den Begriff mit der Nebenbedeutung »Fortschrittsbremse« belastet. Solche »selektive Maßnahmen« werden dann gern mit gesamtwirtschaftlichen Maßnahmen verglichen, welche produktive Anpassungen erwarten ließen, wenn sie nicht durch »selektive Politik« in diesem verkehrten Sinn behindert würden. Man sollte erkennen, daß sowohl selektive als auch nicht-selektive Maßnahmen positive Anpassungen an strukturelle und andere Ungleichgewichte fördern oder behindern können.

Anhang 2: Übersicht über Varianten von Beschäftigungsprämien (BP)

Man beachte, daß alle hier angeführten Varianten *marginale* Beschäftigungsprämien beinhalten.

L Grundbedingungen für den Prämienanspruch:

1.1 Die Prämien sind für eine Beschäftigung oberhalb einer bestimmten Bezugsgröße zu gewähren, die sich aus der Belegschaft des Betriebes während einer bestimmten Bezugsperiode errechnen läßt (expansive BP).

(a) Varianten im Hinblick auf die Bezugsperiode:
Festgelegt oder fortschreitend beweglich, jüngste oder frühere Vergangenheit, bezogen auf den Beginn der Antragsfrist für die Prämie.

(b) Varianten im Hinblick auf die Bezugsgröße:
geringer, gleich oder höher als die gesamte Belegschaft in der Bezugsperiode; unverändert oder veränderlich im Verhältnis zu dieser Belegschaftszahl, um Veränderungen in der Beschäftigungsentwicklung zu begegnen.

1.2 Die Prämien sind für aufrechterhaltene Arbeitsverhältnisse zu gewähren, damit ein Beschäftigungsabbau in Betrieben vermieden wird, obwohl die Produktion vermindert wurde oder Druck dahingehend bestand (beschäftigungserhaltende BP).

1.3 Der Rechtsanspruch auf BP wird auf die Angehörigkeit eines Betriebes oder Arbeitnehmers zu einer bestimmten Kategorie begründet (gruppenspezifische oder zielgerichtete BP).

1.4 Beschäftigungsprämien werden auf der Grundlage amtlicher Verhandlungen mit einzelnen Firmen gegeben (ad-hoc BP).

2. Abgedeckte Fälle:

2.1 Alle Arten von Arbeitsplätzen und Arbeitnehmer, auf die wenigstens eines der grundlegenden Kriterien unter (1) zutrifft.

2.2 Bestimmte Regionen:

a) Für die totale Beschäftigung der anspruchsberechtigten Firmen (allerdings abgegrenzt und ausgewählt), oder

b) für Beschäftigung oberhalb einer Bezugsgröße pro Betrieb.

2.3 Bestimmte Wirtschaftszweige; a) und b) wie oben.

2.4 Bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern: Geschlecht, Alter, Behinderung, andere Aspekte; a) und b) wie oben.

3. Ergänzende Bedingungen:

3.0 Keine Sonderbedingungen.

Oder: Prämien für die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen kommen nur in Frage, wenn dies verbunden ist mit:

3.1 Investitionen (Ausrüstungen, Instandhaltungsarbeiten, Verbesserung der Umweltbedingungen, Lageraufbau).

3.2 Beruflicher Bildung

3.3 Ergonomischen Maßnahmen

3.4 Wohnortwechsel der Arbeitnehmer

3.5 Verzicht auf Belegschaftsvermindierungen, generell oder spezifiziert (z.B. Beschäftigungsprämien für Jugendliche nur

dann, wenn die Zahl der Erwachsenen oder die Gesamtzahl der Beschäftigten nicht vermindert wird).

3.6 Der Annahme durch den Arbeitgeber von besonderen Regelungen für Preise und/oder Löhne

4. Begrenzungen, die auf Eigenschaften oder Verhaltensweisen von Betrieben beruhen:

4.0 Keine Begrenzungen

Oder: Folgende Begrenzungen wären denkbar:

4.1 Prämien nur an Firmen unterhalb oder oberhalb einer bestimmten Betriebsgrößenklasse.

4.2 Obergrenzen oder Untergrenzen für die Zahl der Arbeitsplätze mit Prämienanspruch in einem Betrieb (denkbar ist eine Fülle von Regelungen im Hinblick auf Prozentsätze oder absolute Zahlen von Arbeitnehmern oder Prämiensummen).

4.3 Sonderregelungen für neue Betriebe, Betriebszusammenlegungen usw.

5. Arten der Prämienbestimmung:

5.1 Prozentsatz des Lohnes, d. h. der gesamten Lohnausgaben pro Arbeitnehmer (bezogen entweder auf die anspruchsberechtigten Personen oder auf einen Durchschnittswert für die Belegschaft des Betriebes oder einer daraus ausgewählten Gruppe).

5.2 Ein Prozentsatz der Löhne bis zu einer bestimmten Summe pro Jahr, Woche oder Stunde.

5.3 Absolutbeträge pro vollzeitlich beschäftigter Person, pro Jahr, Woche oder Stunde.

5.4 Prämien, die sich auf die Zahl der berechtigten Personen beziehen, Teilzeitkräfte ebenso gut wie Vollzeitkräfte.

5.5 Prämien bezogen auf die geleisteten Arbeitsstunden während festgelegter Perioden (Woche, Jahr) mit oder ohne Spezialregelung für Mehrarbeit, Kurzarbeit, Schichtarbeit usw.

5.6 Unterschiedliche Prämienhöhe nach dem Einstellungsdatum der in Frage kommenden Arbeitnehmer.

5.7 Unterschiedliche Länge der Zahlungsperiode, nachdem der Anspruch einmal begründet ist; allmähliches Auslaufen im Zeitablauf oder nicht.

5.8 Prämien als Barzuwendung, als Verminderung der Lohnsummensteuer und anderer Sozialabgaben oder als Erleichterung der Direktsteuer.

5.9 Prämien, die zu versteuern oder nicht zu versteuern sind.

6. Anonymität oder Personalisierung

Generell wird hier angenommen, daß die Prämie sich auf eine statistisch festgelegte Größe (Beschäftigte oder geleistete Arbeitsstunden einer bestimmten Kategorie usw.) oder auf deren Veränderungen bezieht. Denkbar ist aber auch, daß sie an bestimmte Personen gebunden ist, z. B. Behinderte, die durch von-Fall-zu-Fall-Vereinbarungen in Beschäftigung vermittelt werden (halbgeschützte Arbeit).