Czada, Roland. 1987. Wirtschaftlicher Strukturwandel und Arbeitslosigkeit. In *Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren*, Hrsg. Heidrun Abromeit and Bernhard Blanke, 57–73. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Roland Czada

Wirtschaftlicher Strukturwandel und Arbeitslosigkeit

1. Problemaufriß

Die seit Mitte der siebziger Jahre zunehmende Differenz von Arbeitslosenquoten und Beschäftigungsindizes in den OECD-Staaten hat verschiedentlich zu Ländervergleichen im Bereich der Arbeitsmarktforschung angeregt (etwa Scharpf, 1981; Schmidt, 1982, 1984; Johanesson/Schmid, 1982; Soltwedel, 1984; Therborn, 1985). Die Ergebnisse sind uneinheitlich: Während Schmidt (1982, 1984) niedrige Arbeitslosenquoten aus einer erfolgreichen Politisierung der Ökonomie erklärt, sieht Soltwedel (1984) gerade darin die Ursache einer abnehmenden Wachstumsdynamik und demzufolge einer Verschärfung von Beschäftigungsproblemen. Selbst wenn man methodische Unterschiede (Länderauswahl, Kontrastierung von Aufwand und Ertrag der Arbeitsmarktpolitik, Entwicklung von Beschäftigung anstelle von Arbeitslosenquoten) in Betracht zieht, bleiben Erklärungslücken und Verallgemeinerungsprobleme.

Arbeitslosenquoten erlauben nur unzureichende Aussagen über den Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Die Konzentration auf die Beschäftigungsentwicklung wirft indes zusätzlich Probleme auf. So läßt etwa die starke Beschäftigungszunahme in den USA im Zeitraum der 70er Jahre Schmidts These, daß nur die korporatistische oder paternalistische Regulierung von Arbeitsmärkten eine Lösung von Arbeitsmarktproblemen verspreche, zweifelhaft erscheinen. Nun können unterschiedliche Beschäftigungsentwicklungen kaum sinnvoll verglichen werden, ohne die Produktivität der Beschäftigung mit zu berücksichtigen. Es ist schließlich ein Unterschied, ob 1000 zusätzlich Eingestellte mit Pickel und Schaufel ans Werk gehen oder an hochproduktiven Anlagen Beschäftigung finden. Bedeutsam ist dieser Unterschied nicht nur in ökonomischer Hinsicht: Die Voraussetzungen im System der industriellen Beziehungen sind für eine Beschäftigungsoffensive in niedrigproduktiven Bereichen anders als für eine modernisierungsorientierte Arbeitspolitik. Ebenso bedeutsam sind die sozialen Folgen. Eine beschleunigte Dispersion von Produktivitätsentwicklungen hat in den USA Visionen einer „Two-Tier-Society" (Steinberg, 1984) hervorgerufen. Ein „Verschwinden des Mittelstandes" (Thurrow, 1985) und die Verarmung weiter Teile der Erwerbsbevölkerung wird befürchtet, wenn nicht mit redistributiven Politiken auf der primären Verteilungsebene oder über den staatlichen Sozialsektor gegengesteuert wird.

Arbeitslosigkeit, Beschäftigungs- und Produktivitätsentwicklung stehen also in einem nicht nur ökonomisch bedeutsamen Zusammenhang. Nicht von ungefähr fällt

in die Periode zunehmender Massenarbeitslosigkeit ein von den Wirtschaftswissenschaften äußerst kontrovers bewerteter weltweiter *„productivity-slowdown"* (Nordhaus 1982), von dem die Industrieländer allerdings in sehr unterschiedlichem Maße betroffen sind. Im theoretischen Begründungszusammenhang zeigt sich eine aufschlußreiche Parallele zwischen konkurrierenden Erklärungen von Massenarbeitslosigkeit und der Produktivitätskrise. Während beispielsweise Maddison (1980) und Tobin (1980) in wohlfahrtstaatlicher Politisierung eine Voraussetzung für gesamtwirtschaftliche Produktivitätszuwächse erkennen, sehen Bacon/Eltis (1976), Lindbeck (1974) und, mit Spezifikationen, Olson (1982) gerade in den Institutionen des Wohlfahrtsstaates die Ursache nachlassender Produktivitätsfortschritte.

Arbeitsmarktpolitik bewegt sich demnach seit Mitte der 70er Jahre im Zielkonflikt zwischen Modernisierung der Volkswirtschaft und der Aufrechterhaltung eines insgesamt hohen Beschäftigungsstandes. Wie Esser et al. (1983) am Beispiel der saarländischen Stahlkrise darlegen, vermitteln sich Interessen von Staat, Gewerkschaften und Unternehmen auf je eigentümliche Weise mit ökonomischen Anpassungszwängen. Wie Arbeitslosigkeit, Beschäftigungsstrukturwandel und Produktivitätsentwicklung zusammenhängen, erweist sich als von diesen Interessenlagen und ihrer Durchsetzungsfähigkeit abhängig.

Im folgenden soll vor diesem Hintergrund versucht werden, den international vergleichenden Ansatz zu verfeinern: 1. durch die Analyse der „trade-offs" von Beschäftigung und industriellem Strukturwandel, 2. durch Hinzunahme politisch-institutioneller Faktoren des Systems der gesellschaftlichen Interessenvermittlung.

2. *Hypothesen, Methoden*

Arbeitsmarktpolitik in der Krise unterliegt dem Zielkonflikt zwischen ökonomischen Systemimperativen und politischen Legitimationserfordernissen. Im sozialdemokratischen Herrschaftsmodell der vergangenen Jahrzehnte erweist sich dieser Widerspruch noch als außerordentlich produktiv, insofern als die zugehörige Politikstrategie des Keynesianismus als *die* Synthese von wohlfahrtsstaatlichen Gleichheits- und Verteilungszielen einerseits und forcierter Wachstumspolitik andererseits angesehen werden konnte (vgl. Przeworski, 1980). Das Scheitern keynesianischer Politik hat indes den widersprüchlichen Zusammenhang wohlfahrtsstaatlicher Politik und industriepolitischer Effizienz erneut ins Bewußtsein gerückt und an die Stelle international konvergenter Wirtschaftpolitiken die politikstrategische Divergenz der 80er Jahre gesetzt. Die mit dem Verlauf dieser Entwicklung mehr (Schweden) oder weniger (USA) verbundene Politisierung von Arbeitsmärkten wird in der Arbeitsmarktforschung unterschiedlich bewertet. Prinzipiell stehen sich drei Thesen gegenüber:

1. Der Zielkonflikt zwischen wirtschaftlicher Ökonomisierungszwängen und unmittelbarem Beschäftigungserhalt läßt sich weiterhin mit den Mitteln einer sozialdemokratisch-korporatistischen Reformpolitik lösen. Niedrige Arbeitslosigkeit ist demnach mit verstärktem industriellem Strukturwandel vereinbar (vgl. Schmidt, 1982, 1984; Scharpf, 1984).

2. Beschäftigungspolitische Intervention bewirkt eine Erstarrung von Arbeitsmärkten, behindert auf diese Weise notwendige Strukturanpassungen und ist deshalb selbst für langfristig zunehmende Arbeitsplatzverluste verantwortlich; am Ende stehen Deindustrialisierung *und* Massenarbeitslosigkeit (vgl. Soltwedel, 1981, 1984)
3. Eine Politisierung ökonomischer Entscheidungen erweist sich letztendlich als an der Marktrationalität ausgerichtete „Ökonomisierungstrategie (Ronge, 1979), nach der Politik nicht autonome Zwecke verfolgen kann, etwa Verteilungsziele auf dem Arbeitsmarkt, sondern nur ökonomische Zwänge durchsetzt; interventionistische Politik kann zwar den Strukturwandel beschleunigen, aber nur unter Hinnahme sozialer Kosten – hoher Arbeitslosigkeit (vgl. Esser et al., 1983).

Diese drei Hypothesen werden von den genannten Autoren mit bestimmten gesellschaftlichen Interessenkonstellationen in Zusammenhang gebracht: So betont die *„reformpolitische Politisierungshypothese"* die Möglichkeit einer erfolgreichen Einbindung von Gewerkschaften in die staatliche Politikentwicklung, insbesondere auf den Feldern der Arbeitsmarktpolitik und der Industriepolitik (Lehmbruch, 1984; Schmidt, 1984; Stephens, 1979). Eine zweite gewerkschaftskritische Position sieht eine langfristig unheilvolle Politisierung gerade als Folge gewerkschaftlicher Politikeinbindung an, die durch partikulare Interessenbefriedigung den Marktmechanismus außer Kraft setze (vgl. Briefs, 1952; Kielmannsegg, 1979; Soltwedel 1984). Diese *„Konservative Politisierungshypothese"* unterscheidet sich wiederum von einer linken gewerkschaftskritischen Position, die der *„Ökonomisierungshypothese"* zugeordnet werden muß. Sie behauptet die Selektivität korporatistischer Gewerschaftseinbindung; industriepolitische bekommen demnach Vorrang vor Beschäftigungsinteressen, wenn der solidarische, wohlfahrtsstaatliche Ansatz in der Krise nicht mehr aufrecht erhalten werden kann (vgl. Esser et al., 1983).

Die Gültigkeit dieser Hypothesen hängt jeweils davon ab, ob Staatsintervention und/oder korporatistische Krisenregulierung sowohl die Arbeitsmarktpolitik als auch die Industriepolitik erfolgreich zu steuern vermögen (These 1), diese Politisierung kontraproduktiv wird (These 2), oder ob ökonomische Anpassungsprozesse zwar politisch bewältigt werden können, aber nur unter Hintanstellung von Beschäftigungszielen (These 3).

Vor der empirischen Analyse dieser Zusammenhänge sind einige methodische Bemerkungen notwendig: Ausgehend von internationalen Industriestatistiken der Vereinten Nationen (UN – Industrial Statistics) wird das Ausmaß von Beschäftigungsstrukturveränderungen nach Branchen in der Zeit von 1970–77 ermittelt. Daten für spätere Zeiträume lagen zum Zeitpunkt der Untersuchung nicht vor[1], eine Trendfortschreibung erscheint jedoch aufgrund der insgesamt geringen zyklischen Variation um jeweils länderspezifische Trendlinien gerechtfertigt. Um dennoch aktuelle Aussagen zu gewinnen, werden neuere Daten zur gesamtindustriellen Produktivitätsentwicklung mit einbezogen.

Dabei gilt die relative Veränderung der Beschäftigungsanteile der empirisch er-

1 Die international vergleichende Analyse zur Industriepolitik entstand im Rahmen des Konstanzer VW-Projektes „Neokorporatistische Politikentwicklung in Westeuropa".

mittelten Wachstumsbranchen gegenüber den Krisenbranchen als Indikator für das Ausmaß des Beschäftigungsstrukturwandels. Konfrontiert man dieses Maß mit der gesamtindustriellen Produktivitätsentwicklung im Untersuchungszeitraum durch Addition der beiden rangskalierten Größen, erhält man einen Index der volkswirtschaftlichen Modernisierung eines Landes: Letztere wäre am höchsten, wenn sowohl Beschäftigungsstrukturveränderungen als auch Produktivitätsentwicklungen vergleichsweise hoch ausfallen, und am geringsten, wenn beide Größen niedrig ausgeprägt sind (Erstarrung der Produktionsstruktur). Diese Operationalisierung ist ökonomischen Analysen (Hardes, 1981; Sachverständigenratsgutachten 1965) und politischen Konzeptionen, vor allem der „Aktiven Arbeitsmarktpolitik" entnommen, wie sie zuerst in Schweden formuliert wurde (vgl. Martin, 1979, Öhmann, 1974, 32 ff.). Das zugrundliegende Konzept definiert Modernisierung der Volkswirtschaft als Reallokation unproduktiven Kapitals und unproduktiver Arbeit in Richtung international konkurrenzfähiger, hochproduktiver Bereiche.

Zu begründen wäre noch, warum Arbeitslosenquoten als Erfolgsindikator für den „Policy-Mix" aus Industrie- und Arbeitsmarktpolitik verwendet werden und nicht, wie Scharpf (1981) vorschlägt, die Beschäftigungsentwicklung. Scharpf definiert seine Zielvariable „Ökonomischer Erfolg" als Steigerung von Wachstum, Beschäftigung und Geldwertstabilität. Demgegenüber gelten in der vorliegenden Untersuchung Wachstum und *sinkende* Erwerbsquoten als nach ökonomischen Rationalitäts- und Effektivitätskriterien ebenso wünschbares und unter den ökonomischen Rahmenbedingungen der Gegenwart leichter realisierbares Ergebnis interventionistischer Arbeitsmarktpolitik. Durch Lebensarbeitszeitverkürzung, verlängerte Ausbildungszeiten, langfristig angelegte Umschulungsmaßnahmen und Förderung eines „informellen Sektors" der Ökonomie kann der Arbeitsmarkt von einem Angebotsüberhang entlastet werden. Spätestens gegen Ende der siebziger Jahre werden in allen westlichen Industrieländern und in allen politischen Lagern solche „angebotsorientierten" Maßnahmen zum Bestandteil arbeitsmarktpolitischer Strategien. Diese Alternative sollte deshalb nicht von vornherein durch die Orientierung an steigenden Erwerbsquoten als arbeitsmarktpolitischer Irrweg diffamiert werden. Der Politik ververursacht diese Entwicklung freilich das Problem unter Produktivitätsgesichtspunkten überschüssig werdender, aber dennoch arbeitsfähiger Bevölkerungsteile. Hier, bei der Kompensation oder Reintegration von „Modernisierungsopfern", treten dann politische Unterschiede zutage, auf die weiter unten näher eingegangen werden soll.

Die Beschäftigungsentwicklung ist nicht nur deshalb zur Messung des Erfolges von Arbeitsmarktpolitik ungeeignet, weil sie angebotsreduzierende Maßnahmen nicht honoriert, sie ist darüber hinaus auch als gesamtwirtschaftlicher Erfolgsindikator wertlos, wenn sie die Arbeitsproduktivität zusätzlicher Beschäftigung außer Acht läßt. Daneben spricht ein methodischer Grund gegen die Verwendung von Erwerbsquoten im internationalen Vergleich: Variierende Anteile von Teilzeitarbeit, Schicht und Nachtarbeit machen solche Vergleiche sinnlos. Die im internationalen Vergleich außerordentlich starke Variation von Teilzeitanteilen (In Schweden sind 17 Prozent aller Arbeitsplätze Teilzeitstellen, in Italien nur drei Prozent),

macht unmittelbar einsichtig, daß eine italienische Politik ungleich mehr Mittel aufwenden müßte und gesamtwirtschaftlich erfolgreicher sein müßte, um bei konstanten Teilzeitanteilen dieselbe Zahl von Arbeitslosen in den Arbeitsprozeß zurückzubringen, als die schwedische. Beruht ein internationaler Vergleich auf Erwerbsquoten als „Maß des relativen ökonomischen Erfolges" (Scharpf, 1981, 7), so ist zu berücksichtigen, daß darin auch halb, oder nur zu einem Viertel Beschäftigte enthalten sind (vgl. Pathierane/Blades, 1982, 274). Solange die Statistik die Zahl der Beschäftigten unabhängig von deren Arbeitszeit erfaßt, und zudem die Arbeitsproduktivität unbeachtet bleibt, sind solche Vergleiche irreführend – wachsende Erwerbsquoten können auf Wirtschaftswachstum ebenso beruhen wie auf Umverteilung von Arbeit! Deshalb ist die Verwendung von Arbeitslosenquoten in politikwissenschaftlichen Analysen, nicht zuletzt aus methodischen Gründen, vorzuziehen.

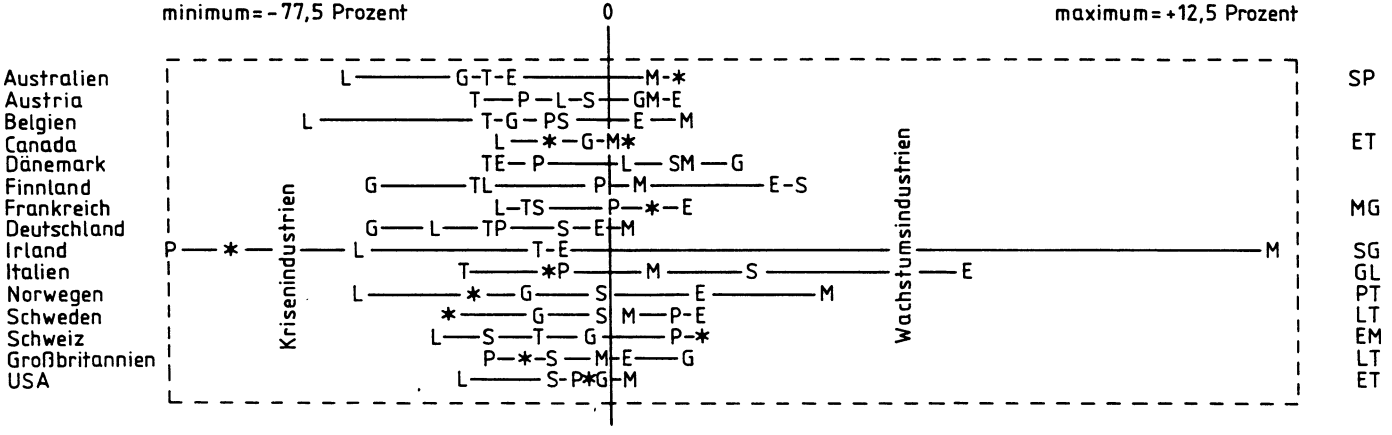
3. Die Entwicklung der 70er Jahre

Nach Darlegung von Hypothesen und methodischen Prämissen soll nun der Zusammenhang von volkswirtschaftlicher Modernisierung und arbeitsmarktpolitischer Performanz international vergleichend untersucht werden.

Schaubild 1 zeigt das Ausmaß der Veränderung von Beschäftigungsanteilen an der Gesamtschäftigung für sieben Industriebranchen und 15 Länder. Eine Branche erweist sich in allen Ländern als Wachstumsbranche (Maschinenbau), eine weitere zeigt mit drei Ausnahmen (Australien, Dänemark, Irland) ebenfalls einen zunehmenden Anteil an der Gesamtbeschäftigung (Elektroindustrie, ISIC 382[2]). Zwei weitere der untersuchten Branchen haben dagegen in allen Ländern Beschäftigungsanteile verloren (Textil, ISIC 321, und Leder, ISIC 323). Die übrigen Branchen weisen vergleichsweise unterschiedliche Entwicklungen auf. Vergleicht man Produktionsstatistiken, so zeigen vier durchgehend Anteilsverluste am Wert der industriellen Gesamtproduktion der untersuchten Industrieländer (Textil, Leder, Stahl, Glas/Keramik). Auf dieser Grundlage können zwei Wachstumsbranchen (Maschinenbau und Elektroindustrie) und fünf Branchen mit sinkendem Beschäftigungsanteil identifiziert werden. Setzt man die Beschäftigungszunahme der Wachstumsindustrien in Beziehung zum Beschäftigungsverlust der übrigen Branchen, erhält man einen Indikator über Richtung und Ausmaß des Beschäftigungsstrukturwandels. Zusammen mit Daten zu gesamtindustriellen Produktivitätsentwicklung (Addition der Rangplätze in beiden Variablen) erhält man ein Maß für die Modernisierung der Volkswirtschaft (Tabelle 1).

2 Die Branchenabgrenzung erfolgt nach der Internationalen Standardklassifikation (ISIC), wie sie den UN-Industrial Statistics zugrundeliegt.

Schaubild 1: Überblick über Beschäftigungsstrukturveränderungen in 14 OECD-Ländern



Anmerkung: Links der O-Linie befinden sich die Branchen mit abnehmendem Anteil an der Gesamtbeschäftigung, rechts die mit zunehmendem Beschäftigungsanteil. Die im Zeitraum 1970–77 untersuchten Branchen sind: Textil (T), Leder (L), Papier (P), Glas (G), Stahl (S), Maschinenbau (M) und Elektro (E). Wenn zwei oder mehr Branchen dieselben Veränderungswerte aufweisen, sind sie mit einem * gekennzeichnet und am rechten Rand des Schaubildes namentlich aufgeführt.

Quelle: Eigene Berechnungen nach UN – Industrial-Statistics

Tabelle 1: Volkswirtschaftliche Modernisierung und Arbeitslosigkeit in westlichen Industrieländern

	Arbeitslosigkeit[1]		Strukturwandel[2]	Produktivität	Modernisierung[3]
	Ø 1977–79	1883			
Australien	5,6	9,9	62	3,8	4
Belgien	7,5	13,9	128	9,4	14
BR Deutschland	3,9	8,0	118	3,9	11
Dänemark	6,4	10,5	– 6	7,3	8
Finnland	6,0	6,1	90	7,1	10
Frankreich	5,1	8,3	58	5,8	7
Irland	7,8	–	368	6,1	12
Italien	7,0	9,8	k. A.	5,3	k. A.
Japan	2,1	2,6	k. A.	9,1	k. A.
Kanada	8,2	11,8	18	4,1	3
Niederlande	6,0	13,7	k. A.	8,3	13
Norwegen	1,7	3,3	161	2,1	9
Österreich	1,6	4,1	67	4,8	6
Schweden	1,8	3,5	77	3,1	5
Schweiz	0,4	0,9	87	k. A.	k. A.
UK	6,2	12,6	50	2,4	1
USA	6,6	9,5	46	3,0	2

1 Die Arbeitslosenquoten der USA, Schwedens und Österreichs sind nach 1933 leicht gesunken, die übrigen angestiegen.

2 Zuwachs des Beschäftigungswachstums von Wachstumsbranchen + Anteilsverluste von Krisenbranchen (1970–77, vgl. Text)

3 Rangplatz Strukturwandel + Rangplatz Produktivitätssteigerung (vgl. Text)

Quellen: UN-Industrial Statistics; Neef/Capdevielle, 1980; OECD-Labour Force Statistics; OECD – Economic Outlook 38, Dec. 1985; Maddison, 1980

Reduziert man das Meßniveau der Daten weiter und erfaßt Arbeitslosigkeit und Wirtschaftsmodernisierung nur noch in drei Ausprägungen – mittel, hoch, niedrig –, so ergeben sich die in Tabelle 2 dargestellten Zusammenhänge.

Tabelle 2

		Arbeitslosigkeit		
		hoch	mittel	niedrig
Modernisierung der Wirtschaft	stark	Irland Belgien Finnland Niederlande BRD (nach 1981)	BRD (vor 1981)	Japan (?)
	mittel		Dänemark Frankreich	Schweden Österreich Norwegen
	schwach	USA Großbritannien Kanada	Australien	

1. In einer Gruppe mit geringer Modernisierung und Massenarbeitslosigkeit finden sich die USA, Kanada, Großbritannien und Australien. Dies sind gleichzeitig die Länder mit *gewerkschaftspluralistisch* geprägten industriellen Beziehungen.
2. Länder mit mittlerer Strukturänderungsgeschwindigkeit und niedrigen Arbeitslosenquoten. Hier finden sich die Länder mit *korporatistisch* eingebundenen, hochzentralisierten Gewerkschaften, wie Schweden, Österreich, Norwegen[3].
3. Länder mit starker volkswirtschaftlicher Modernisierung und in der Folge hohen Arbeitslosenquoten. Am herausragendsten repräsentieren diese Gruppe Belgien, die Niederlande und Finnland. Dies sind Länder mit starken, ebenfalls an der Politik beteiligten Gewerkschaften, die allerdings gegenüber denen der Ländergruppe 2 überwiegend stärker fragmentiert und mit weniger Assoziationsmonopolen ausgestattet sind. Die gegenüber der Ländergruppe 1 zahlreichen und weitgehend institutionalisierten Staat-Gewerkschaftsbeziehungen bleiben *sektorspezifisch* (verstreute Repräsentation in Gremien des sozialen Sicherungssystems, der Unternehmensmitbestimmung, etc., vgl. Czada, 1984, 150f.)
4. Frankreich und Dänemark nehmen, wie die Länder mit korporatistischer Gewerkschaftseinbindung, mittlere Modernisierungsränge ein, allerdings unter Hinnahme höherer Arbeitslosenquoten.

Für die Gültigkeit der eingangs dargestellten Hypothesen erlauben diese Zusammenhänge folgende Schlüsse:

- Die im Vergleich zu anderen Ländern niedrigen Arbeitslosenquoten korporatistischer Länder gehen nicht auf Kosten einer Erstarrung von Arbeitsmärkten. Für diese Länder kann von einer vergleichsweise günstigen Anpassung der Arbeitsmärkte an veränderte ökonomische Bedingungen ausgegangen werden. Ihre Entwicklung bestätigt die Gültigkeit der reformpolitischen Hypothese.
- Eine zweite Ländergruppe mit Gewerkschaftseinbindung und höchster volkswirtschaftlicher Modernisierung, in der die Anpassung des Arbeitsmarktes offenbar über Entlassungen bewerkstelligt wurde, bestätigt allerdings ebenso die These eines selektiven Korporatismus, bzw. die Ökonomisierungsthese.
- Von den beiden Übeln Arbeitslosigkeit und industrielle Strukturkonservierung mußten Länder mit überwiegend pluralistischer Gewerkschaftsstruktur beide zugleich hinnehmen. Dabei bestätigt vor allem Großbritannien mit seiner Vielzahl gewerkschaftlicher Beteiligungsinstitutionen, die sich im Verlauf korporatistischer Konzertierungsversuche herausgebildet hatten, die Gültigkeit der konservativen Politisierungshypothese.

Die Frage, ob die Anpassung von Arbeitsmärkten – ob nun durch Beschäftigungsabbau, Umverteilung von Arbeit, oder durch forcierte Wachstumspolitik – insgesamt auf Kosten der Produktivitätsentwicklung ging, muß allerdings für die korporatistischen Länder bejaht werden. Im Mittelwertvergleich zeigen Länder mit

3 Es kann hier nicht auf die Problematik des Korporatismusbegriffs eingegangen werden. Schweden, Österreich und Norwegen gelten in internationalen Vergleichen als herausragendste Beispiele gewerkschaftlicher Einbindung (Inkorporation) in Formulierung und Ausführung von Politiken (vgl. Lehmbruch, 1984; Czada, 1983b).

pluralistischer Gewerkschaftskonkurrenz und korporatistischer Einbindung nur geringe Unterschiede in der Produktivitätsentwicklung, wenngleich in letzteren ein stärkerer Beschäftigungsstrukturwandel festzustellen ist. Wie sind diese Ergebnisse zu bewerten?

Offenbar hängt der industrie- und arbeitsmarktpolitische Mittelweg damit zusammen, daß in den solidar-korporatistischen Ländern Arbeitsplatzschutz und Rationalisierung als gleichrangige Politikziele betrachtet werden. Institutioneller Ausdruck dieser Denkweise sind die dort anzutreffenden volkswirtschaftlichen Zwei-Sektoren-Konzeptionen, die bereits seit den frühen 70er Jahren der Wirtschaftspolitik in Schweden und Norwegen zugrundeliegen: Hohen Produktivitätsfortschritten in weltmarktoffenen, modernen Industrien (Competitive Sector) stehen geschützte Binnenmarktindustrien (Sheltered Sector) gegenüber, in denen Produktivitätseinbrüche durch verringerte Faktorenintensitäten und Überbeschäftigung, sowie – außenwirtschaftlich unschädlich – höhere Inflationsraten zugunsten arbeitsmarktpolitischer Ziele hingenommen werden (vgl. Edgren et al., 1973; Jones, 1976; Aukrust, 1979). Die Gewerkschaften unterstützen die Zwei-Sektoren-Konzeption, da sie ihnen ermöglicht, auch in der Krise ihre solidarische Lohnpolitik aufrechtzuerhalten, die vor allem auf ein inflationsfreies Wachstum des C-Sektors und die Egalisierung von Branchenlöhnen gerichtet ist. Eine ähnliche arbeitsmarktpolitische Funktion erfüllen in Österreich die verstaatlichten Industrien sowie der öffentliche Geld- und Kreditsektor (vgl. Nowottny, 1979, 1985; Mooslechner 1981) und das System der „Sozialpartnerschaft".

Produktivitätswachstum, Beschäftigungsentwicklung, Strukturwandel und Arbeitslosigkeit gehorchen offenbar nicht einer feststehenden Zuordnungsstruktur, wie man es bei unumschränkter Marktsteuerung erwarten könnte und wie es die konservative Politisierungsthese und die Ökonomisierungsthese voraussagen. Vielmehr ergeben sich in den einzelnen Ländern unterschiedliche Zusammenhänge, die sich – so die folgende Hypothese – prinzipiell auf vier wirtschaftspolitische Strategievarianten reduzieren lassen.

4. Varianten von Krisenpolitik

Die Tatsache, daß Beschäftigungsstrukturwandel und Produktivitätsentwicklung nicht parallel verlaufen, wurde für die korporatistischen Länder auf die Existenz eines selektiven Interventionskonzeptes zurückgeführt: steigender Produktivität im weltmarktorientierten Sektor stehen Arbeitsplatzsubventionen im geschützten Sektor gegenüber. Eine Reihe von empirischen Studien zum Zusammenhang von Produktivität und Beschäftigungsveränderungen (Prais, 1984; Wragg/Robertson, 1978; Salter, 1960; Jones, 1976) legen für die übrigen Fälle ein anderes Erklärungskonzept nahe. Für die gesamte Nachkriegszeit lassen sich für einige dieser Länder stabile Muster des Zusammenhanges von Produktivität und Beschäftigung nachweisen. Für die USA zeigt sich, daß die Beschäftigung regelmäßig in den In-

dustriebranchen überdurchschnittlich zunimmt, in denen auch die Produktivitätsfortschritte groß sind. Gleiches gilt für Großbritannien. Dagegen ergibt sich für Deutschland eine negative Beziehung zwischen beiden Größen. „Dies läßt vermuten, daß der westdeutsche Wirtschaftserfolg in starkem Ausmaß von der Flexibilität seiner Arbeitskräfte abhängt, insofern als dort, wo die Produktivität stark anstieg, sich die Beschäftigungszunahme verlangsamt hat" (Prais, 1984, 94). Dies entspricht den Ergebnissen von Esser (1982, vgl. auch Esser et al., 1983): Die Industrie- und Arbeitsmarktpolitik des „selektiven Korporatismus" zielt auf schnelle Produktivitätssteigerung und Qualifizierung und nimmt dafür hohe soziale Kosten in Kauf. Es werden nicht Produktion und Absatz durch Export-, Lohn- und Lagersubventionen gestützt, wie in Schweden, Österreich und Norwegen, sondern der Strukturwandel und seine sozialen Folgekosten[4].

Die Ergebnisse des industrie- und arbeitsmarktpolitischen „policy-mix" in der Bundesrepublik – starke volkswirtschaftliche Modernisierung und Massenarbeitslosigkeit – finden sich auch in Belgien, Finnland, den Niederlanden und Dänemark (Tabelle 2). Dies sind zugleich Länder mit den international höchsten sozialen Transferleistungen[5]. Da zentrale Gewerkschaften dort sektoral in die Politik eingebunden sind – beispielsweise über die Institutionen der Einkommenspolitik in Finnland und den Niederlanden, in die Arbeitsmarktpolitik und Sozialpolitik in Belgien und Dänemark – kann von Systemen des „Selektiven Korporatismus" ausgegangen werden; im Gegensatz zum „Solidarischen Korporatismus" Schwedens, Österreichs und Norwegens.

Man kann Branchenstrukturwandel und Rationalisierungspolitik als durchaus eingenständige politikstrategische Entwicklungspfade ansehen. Die (solidar-)korporatistischen Systeme verfolgen eine gesamtwirtschaftliche Strategie und geben dem gesteuerten Strukturwandel Priorität, während der „selektive Korporatismus" in erster Linie auf betriebliche Produktivitätssteigerungen abzielt, den gesamtwirtschaftlichen Strukturwandel aber den Marktkräften überläßt.

Es gibt eine dritte, neoliberale, Strategievariante, die betriebliche Subventionen ebenso ablehnt wie gesamtwirtschaftliche Intervention. Als Voraussetzung für funktionierende Arbeitsmärkte gilt hier die Abwärtsflexibilität von Löhnen: Verbilligung von Arbeit. Eine Zuordnung dieser drei Strategien zu den hier untersuchten Ländern (Tabelle 3) läßt vier alternative Ansätze erkennen:

4 Dabei ist bedeutsam, daß die genannten Länder nicht EG-Mitglieder sind. Innerhalb der EG hätten sie als kleine Länder diese Anpassungspolitiken nicht verwirklichen können.

5 Die Transferquoten im internationalen Vergleich sind (1975 in Prozent): Belgien 18,9; BR Deutschland 16,7; Dänemark 15,9; Finnland 8,8; Frankreich 20,0; Großbritannien 11,1; Italien 19,6; Kanada 10,4; Niederlande 26,1; Norwegen 16,0, Österreich 13,9; Schweden 16,6; Schweiz 10,2; USA 11,5 (Kohl, 1981).

Tabelle 3: Drei Anpassungsstrategien

	Strukturwandel[1]	Rationalisierung[2]	Verbilligung von Arbeit[3]
Belgien		X	
BR Deutschland	X	X	
Dänemark		X	
Finnland	X		
Frankreich		X	
Irland	X		
Italien	X		
Japan	X	X	
Kanada			X
Niederlande		X	X
Norwegen	X		X
Österreich	X	X	
Schweden	X		X
Schweiz	X		X
UK			X
USA			X

Anmerkungen:

1 Trendschätzung aus Daten zur Beschäftigungsstrukturentwicklung, Tabelle 1

2 Die gesamtindustrielle Produktivitätsentwicklung gilt als Indikator für Rationalisierung

3 vgl. Tabelle A 1 im Anhang: Reallohnentwicklung im Vergleich

4 Die Tabelle basiert auf einem Vergleich der rangskalierten Variablen „Strukturwandel", „Rationalisierung" und „Einkommensrückgänge". Die Variable, in der ein Land die höchste Rangstufe erreicht, indiziert die dort verfolgte Politikstrategie. Falls zwei Variablen ähnliche Rangstufen aufweisen (nicht mehr als zwei Rangplätze voneinander entfernt sind), gilt dies als Strategie-Mix.
Die Tabelle enthält keinerlei Information über den Erfolg von Politiken, sondern nur über das *relative* Gewicht von „Strukturwandel", „Rationalisierung" und „Verbilligung von Arbeit" innerhalb von Krisenlösungsansätzen.

1. Verbilligung von Arbeit durch Flexibilisierung von Tarifvertragssystemen mit der Folge niedrigen Wachstums der Arbeitsproduktivität: *Marktpolitik*.
2. Verdrängung von Arbeit durch Automatisierung und ihre industriepolitische Förderung in einem umfassenden Rationalisierungsansatz: *Ökonomisierungspolitik*.
3. Industriepolitische Steuerung in Richtung weltmarktfähiger Produkte. Dies wäre die Stärkung der Strukturkomponente, d.h. internationale Konkurrenzfähigkeit wird auf Spezialisierungsstrukturen gegründet (gegenüber der Wettbewerbskomponente die durch Niedriglöhne und Rationalisierung gestärkt wird): *Strukturpolitik*.
4. Der ausgebaute „policy-mix" mehrerer Strategien: Verbilligung von Arbeit durch moderate Gewerkschaftsforderungen und Lohnsubventionierung, Roboterisierung und Strukturpolitik (Beispiel Schweden): *Korporatistische Konzertierung*.

Auf den ersten Blick überrascht, daß die Verbilligung von Arbeit sowohl in den USA als auch in Schweden zum Repertoire der Krisenpolitik gehört (vgl. auch Tabelle A 1 im Anhang). Ein weitreichender Unterschied besteht allerdings darin, daß in Schweden die Arbeitskosten der Unternehmen aufgrund kollektiv-vertraglicher Regelung und durch Lohnsubventionen der korporatistisch kontrollierten Arbeitsmarktbehörde reduziert wurden, während die USA den Lohnsenkungseffekt durch

mehr Markt am Arbeitsmarkt erreichen. Diese Differenz erweist sich als folgenreich: Der schwedische Weg macht hochproduktive Arbeit durch Reallohnsenkungen billiger und erhält unproduktive im politisch erwünschbaren Umfang durch Lohnsubventionen. Im US-Fall wird lediglich marginale Beschäftigung mit niedriger Arbeitsproduktivität billiger, was sich im Endeffekt als Sonderform der Arbeitsbeschaffung herausstellt. Die Politik der USA verschärft die Produktivitätskrise, insofern als die zusätzliche Beschäftigung niedrig produktiver Arbeit Rationalisierungsanreize verringert, den gesamtwirtschaftlichen Investitionsfonds schmälert und eine industriepolitisch erwünschte Faktorsubstitution hemmt. Die schwedische Politik hingegen vermag durch Kosteneinsparungen bei hochproduktiver Arbeit im Verein mit einer vergleichsweise niedrigen Besteuerung reinvestierter Gewinne Mittel für Investitionen und Wachstumsimplulse im Exportsektor freizusetzen. Sie verhindert zudem durch eine ergänzende aktive Arbeitsmarktpolitik die massenhafte Dequalifizierung von Arbeitskräften in zweifacher Hinsicht: 1. der Fachqualifikation, 2. der Arbeitsethik. Sie erhält weiterhin die Ordnungsfunktion der Gewerkschaften[6].

Wir sind damit bei Faktoren, die für die Erklärung des landandauernden „productivity-slowdowns" in den USA und Großbritannien häufig genannt werden. Bereits Pavitt (1980) macht ein hohes Streikniveau und Mängel im beruflichen Bildungssystem sowie generell Faktoren der Berufsqualifikation für die vergleichsweise ungünstige Produktivitätsentwicklung verantwortlich. Summers (1982; 166) sieht in einem Rückgang der traditionellen Arbeitsethik und weiteren „sozial-pathologischen" Phänomenen eine Ursache der Produktivitätskrise. Nelson (1981), Nordhaus (1982) und Maddision (1979) betonen die Unfähigkeit der neoklassischen Wirtschaftstheorie, das „Hauptübel der entwickelten Industrieländer" (ebenda; 131) zu erklären. Zunehmend finden sich deshalb auch in den Wirtschaftswissenschaften Ansätze, staatliche und gesellschaftliche Institutionen unter dem Aspekt ihrer produktivitätsfördernden- oder hemmenden Auswirkungen zu untersuchen (vgl. Nelson, 1981; 130 ff.).

Nordhaus (1982) weist mit statistischen Vergleichsdaten nach, daß weder der Rückgang der Investitionen, noch die Ölkrise, noch niedrige Profiterwartungen, weder Marktversagen, noch Staatsversagen für die Produktivitätskrise der siebziger Jahre verantwortlich gemacht werden können und schlägt deshalb eine „Erschöpfungs-Hypothese" vor, die stark an die Theorie der langen Wellen erinnert. Ihr politikwissenschaftlicher Gehalt ist gering, insofern als sie politisch-institutionel-

6 Die schwedische Politik ist indes nicht ohne Probleme. Vor allem die Marktdynamik selbst entzieht der interventionistischen Steuerung die soziale und politische Basis. Die Grenzen wohlfahrtsstaatlicher Steuerung sind also nicht technisch, in ökonomischen Gesetzmäßigkeiten begründet, sondern bestehen deshalb, weil auseinanderlaufende Branchenproduktivitäten und korporatistische Gegensteuerung mittels solidarischer Lohnpolitik, Arbeitsmarkt- und Industriepolitik die soziale und politische Basis des korporatistischen Politikverbundes verändern (durch die Dispersion von Qualifikationsanforderungen nach Sektoren, Steuerprotest, Beeinflussung von Lebenschancen durch wohlfahrtsstaatliche Politik, etc.).

le Erklärungsfaktoren nicht gelten läßt und damit die bedeutsamen internationalen politikstrategischen Unterschiede ignoriert.

Die bislang einflußreichste politisch-institutionelle Hypothese von Olson (1982) bietet ein weit differenzierteres Bild. Danach ist eine partikularistische Interessenpolitik von Wirtschaftsverbänden einschließlich der Gewerkschaften für Stagnation und Stagflation verantwortlich. Mit dem Alter nationaler Interessenvermittlungssysteme zunehmende „Verteilungskoalitionen" schaffen soziale Rigidiäten und führen letztlich zum „Abstieg von Nationen". Diese Konsequenz von Interessenorganisation bleibt nur aus, wenn Organisationsgrad und absolute Mitgliedschaft nationaler Wirtschaftsverbände so groß sind, daß diese „umfassenden" Interessenorganisationen die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen ihrer Forderungen aus Eigeninteressen nicht mehr ignorieren können. Die „umfassende Organisation" ist nun gerade Kennzeichen der solidarkorporatistischen Systeme Schwedens, Österreichs und Norwegens. Sie müßten sich nach Olsons Theorie durch eine vergleichsweise flexible Krisenpolitik und starkes Wirtschafts- und Produktivitätswachstum auszeichnen. Zwar kann von flexiblen, innovativen Politikstrategien tatsächlich ausgegangen werden, Produktivität und Wachstum bleiben im gesamtwirtschaftlichen Rahmen allerdings unterdurchschnittlich. Die solidarkorporatistischen, von Assoziationsmonopolen und umfassender Verbändepolitisierung gekennzeichneten Länder entwickeln sich in dieser Hinsicht ganz wie verbändepluralistische Systeme mit vorwiegend marktökonomischer Steuerung. Der Unterschied liegt, wie sich gezeigt hat, darin, daß im korporatistischen Fall a) der Beschäftigungsstrukturwandel in Richtung moderner Wachstumsbranchen quantitativ stärker ausgeprägt war (Strukturpolitik anstelle des reinen Rationalisierungsansatzes im „selektiven " Korporatismus), und b) die Arbeitslosigkeit niedrig blieb. Olsons Theorie vermag diese Entwicklung nicht zu erfassen. Woran liegt dies?

Schweden, Norwegen und Österreich sind die Länder mit der längsten sozialdemokratischen Regierungsbeteiligung in der Nachkriegszeit. Sie haben anders als die USA und Großbritannien einen kleinen Binnenmarkt und sind deshalb auf einen international wettbewerbsfähigen Exportsektor angewiesen. Sozialdemokratische Verteilungsziele, vor allem das Vollbeschäftigungsziel, und Modernisierung der Exportwirtschaft lassen sich in der Krise nur dann vereinbaren, wenn mit Hilfe starker Gewerkschaften die Exportwirtschaft modernisiert und die Beschäftigung im Binnenmarktsektor zu gleichen Einkommensbedingungen „künstlich", d. h. durch Arbeitsmarktpolitik hoch gehalten wird. Bekommt das Modernisierungsziel Vorrang, entwickelt sich ein „selektiver Korporatismus", wie man ihn in der Bundesrepublik, Belgien, den Niederlanden, Dänemark und Finnland antrifft.

Das Ziel, international konkurrenzfähig zu bleiben oder zu werden, ist, wie Katzenstein (1984) zeigt, in kleinen Ländern politisch-institutionell verankert. Allein der Faktor „Kleinheit" führt zu einer „Ast- und Angstgemeinschaft" (ebenda, 189), die in Olsons individualistischem Ansatz[7] keine Berücksichtigung finden kann.

7 Olsons Theorie basiert auf der Annahme, Organisationshandeln ließe sich auf individuelle Nutzenkalküle der Mitglieder zurückführen. Der Staat, demnach Regierungszusammensetzungen, spielen in seinem Ansatz keine Rolle.

Daß Modernisierungspolitiken dort weitgehend unabhängig von der politischen und ideologischen Struktur des Verbändesystemes verfolgt werden, läßt sich mit der Abhängigkeit von Weltmarktentwicklungen erklären. Die spezifische Differenz zwischen den Modernisierungstypen des solidarischen und selektiven Korporatismus ist indes auf Verbändestrukturen und Regierungszusammensetzungen zurückzuführen. Nur wenn die Sozialdemokratie stark und die Gewerkschaften umfassend und zentralistisch organisiert sowie gleichzeitig in die Politik eingebunden sind[8], folgt aus einer Dispersion von Branchenproduktivitäten und aus Modernisierungspolitiken nicht Massenarbeitslosigkeit.

5. *Fazit*

Als Fazit kann festgestellt werden:

1. Keine der eingangs dargestellten Hypothesen zum Zusammenhang von Politisierung der Ökonomie, Arbeitsmarktentwicklung und Modernisierung der Wirtschaft kann allgemeine Gültigkeit beanspruchen. So gilt die konservative Politisierungsthese vollständig nur für Großbritannien, die reformpolitische Politisierungsthese für Schweden, Österreich und Norwegen, und die Ökonomisierungsthese für BR Deutschland, die Niederlande, Dänemark und Finnland.
2. Die konservative Politisierungsthese scheint vor allem dort zuzutreffen, wo sich eine industriepolitische Instrumentalisierung der Gewerkschaften aufgrund deren verbändepluralistischer Struktur verbietet. Die Ökonomisierungsthese wird dort bestätigt, wo Gewerkschaften sektoral in die Politikentwicklung eingebunden waren, eine umfassende Beteiligung aus einer Reihe von Gründen (niedriger Organisationsgrad, Schwäche der Sozialdemokratie) aber fehlt. Reformpolitik schließlich findet sich dort, wo Gewerkschaften umfassend, „trans-sektoral" in die Politik integriert sind.
3. Es gibt keine befriedigende Erklärung international unterschiedlicher ökonomischer und gesellschaftlicher Entwicklungen ohne die Einbeziehung politisch-institutioneller Faktoren. Aus dem historischen Beharrungsvermögen dieser Faktoren

8 Der gewerkschaftliche Organisationsgrad in Schweden beträgt 85 Prozent, in Österreich 60 Prozent, in Norwegen 45 Prozent. Gleichzeitig finden sich dort eine hegemoniale Stellung der Sozialdemokratie in der Nachkriegszeit, sowie die höchste gewerkschaftliche Organisationszentralisierung. In der BRD beträgt der Organisationsgrad dagegen „nur" 35 Prozent, die gewerkschaftliche Organisationszentralisierung ist im internationalen Vergleich von mittlerer Ausprägung und die sozialdemokratische Regierungsbeteiligung in der Nachkriegszeit liegt weit unter der Schwedens, Norwegens und Österreichs. In Belgien finden sich gewisse innergewerkschaftliche Konflikte bei hohem nationalem Organisationsgrad, aber keine sozialdemokratische Regierungsbeteiligung. Ähnliches gilt für die Niederlange, Finnland und Dänemark bei wechselnden, eher geringen Organisationsgraden. Diese Unterschiede zeigen, daß sich der Faktor „Kleinheit" eines Landes sehr unterschiedlich in den Systemen der industriellen Beziehungen niederschlägt. Insgesamt findet sich der „Selektive Korporatismus" in Ländern mit geringer zentralisierten und sektoral organisierten und politisch eingebunden Gewerkschaften und gleichzeitig vergleichsweise schwacher Sozialdemokratie und meist starken christlichen Parteien.

kann gefolgert werden: Die arbeitsmarktpolitischen und industrie-politischen Entwicklungspfade dieser Ländergruppen sind auf längerfristige Abweichungen angelegt. Die politikstrategische Konvergenz des Keynesianischen Regimes hat sich in der Krise umgekehrt. Politisch-institutionelle Faktoren münden in je charakteristische materielle Politiken und zementieren damit die Divergenz der wirtschaftspolitischen Wege: Letztlich entscheidet die Behandlung von unter Produktivitätsgesichtspunkten überflüssig werdender Arbeitskraft über das Bild einer zukünftigen Gesellschaft.

Führt eine drohende Gesellschaftsspaltung zur staatlichen Kompensation von „Nicht-Erwerbstätigen", oder werden im Zuge einer Ausdünnung des Mittelstandes vermehrt personenbezogene Dienstleistungen marktförmig angeboten, gelingt es schließlich, durch Arbeitszeitpolitik oder ein vermehrtes Angebot öffentlicher Dienstleistungen die knapper werdende Arbeit zu verteilen? Die letztere Strategie hängt wie Gorz (1985, 75) zeigt und wie Unternehmer fürchten, von ausgedehnten Wirtschaftsinterventionen ab. Die vorliegende Analyse läßt vermuten, daß die Politisierung einer Zeitökonomie nur in wenigen Ländern erfolgversprechend ist. Die „Finanzierung" von Arbeitszeitverkürzungen basiert bekanntlich auf Produktivitätssteigerungen, die nicht gleichförmig in allen Branchen anfallen. Auch Arbeitszeitverkürzungen können demnach solidarisch oder selektiv verteilt werden, und es ist aufgrund politisch-institutioneller Faktoren langfristig davon auszugehen, daß in der Bundesrepublik, den Niederlanden, Belgien, Dänemark und Finnland die Branchen mit den höchsten Rationalisierungsfortschritten die niedrigsten Arbeitszeiten haben werden. Starke Branchengewerkschaften oder etablierte betriebliche Verhandlungssysteme, also eine sektorale Struktur der Interessenvermittlung, befördert die Ausbildung „korporativer Privilegien" (ebenda). Nur die solidarkorporatistischen Systeme sind in der Lage die Wirkung unterschiedlicher Produktivitätsentwicklungen auszugleichen, und damit die Gesellschaftsspaltung auch unter einem zeitökonomischen Regime zu verhindern.

Literatur

Aukurst, O., 1979: Econometric Methods in Short-term Planning. The Norwegian Lesson, Oslo

Bacon, R. und W. Eltis, 1976: Britain's Economic Problems. Too few Producers, London

Briefs, G., 1952: Zwischen Kapitalismus und Syndikalismus: Die Gewerkschaften am Scheideweg, Bern

Capdevielle, P. und A. Neef, 1980: International Comparisons of Productivity and Labour Costs, Monthly Labour Review 103, S. 32–39

Capdevielle, P./D. Alvarez und B. Cooper, 1982: International Trends in Productivity and Labour Costs, Monthly Labour Review 105, S. 3–14

Czada, R., 1983a: Konsensbedingungen und Auswirkungen neokorporatistischer Politikentwicklung, Journal für Sozialforschung 23, S. 421–440

Czada, R., 1984: Zwischen Arbeitsplatzinteressen und Modernisierungszwang, in: H. Wimmer (Hrsg.): Sozialpartnerschaft in Österreich, Wien

Edgren, G., K. O. Faxen und C.-E. Odhner, 1973: Wage Formation and the Economy, London
Esser, J., W. Fach und W. Väth, 1983: Krisenregulierung, Frankfurt/Main
Hardes, H. D., 1981: Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsmarktstrukturen und Beschäftigungsprobleme im internationalen Vergleich, Tübingen
Johanesson, X. und G. Schmied, 1980: The Development of Labour Market Policy in Sweden and in Germany. Competing or Convergent Models to Combat Unemployment, European Journal for Political Research 8, S. 387–406
Jones, H. G., 1976: Planning and Productivity in Sweden, London
Jones, J. D., 1976: Output, Employment and Labour Productivity in Europe since 1955, National Institute Economic Review, August
Kielmannsegg, P., 1979: Organisierte Interessen als „Gegenregierung", in: W. Hennis et al.: Regierbarkeit, Bd. II, Stuttgart
Kohl, J., 1981: Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America, in: Flora, R. und A. J. Heidenheimer (eds.): The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick, London, S. 307–344
Lehmbruch, G., 1984: Concertation and the Structure of Corporatist Networks, in J. H. Goldthorpe (ed.): Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford
Lindbeck, A., 1974: Swedish Economic Policy, Berkeley, Cal.
Maddison, A., 1979: Long Run Dynamics of Productivity Growth, in: Banca Nationale del Lavoro Quarterly Review 128; 3–44
Martin, A., 1979: Long Run Dynamics of Change in a Keynesian Political Economy. The Swedish Case and its Implications, in: C. Crouch (ed.): State and Economy in Contemporary Capitalism, London
Mooslechner, P., 1981: Der Staat als Bankier, Das Öffentliche Haushaltswesen in Österreich 4/81, S. 286 ff.
Nelson, R. R., 1981: Research in Productivity Growth and Productivity Differences. Dead Ends and New Departures, Journal of Economic Literatur 119; S. 1029–1064
Nordhaus, W. D., 1982: Economic Policy in the face of Declining Productivity Growth, European Economic Review 18, S. 131–157
Nowottny, E, 1979: Verstaatlichte Unternehmen als Instrumente der Beschäftigungspolitik, Zeitschrift für Öffentliche und Gemeinwirtschaftliche Unternehmen 3/79, S. 252–276
Nowottny, E., 1985: Beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik und Strukturwandel – der Weg Österreichs, in: Lankau, J. und C. Köhler: Wirtschaftspolitik und wirtschaftliche Entwicklung, Bonn
Öhmann, B., 1974: LO and Labour Market Policy since the Second World War, Stockholm
Olson, M., 1982: The Rise and Decline of Nations, New Haven
Pathierane, L. und D. Blades, 1982: Defining and Measuring the Public Sector: Some International Comparisons, in: The Review of Income and Wealth 28; 261–289
Pavitt, K. (ed.), 1980: Technical Innovation and British Economic Performance, London
Prais, S. J., 1984: Productivity and Industrial Structure, Cambridge
Sachverständigenrat, 1965: Stabilisierung ohne Stagnation, erstes Jahresgutachten 1964/65, Stuttgart
Salter, W. E., 1960: Productivity and Technical Change, Cambridge
Scharpf, F. W., 1981: The Political Economy of Inflation and Unemployment in Western Europe: An Outline, dp IIM/LMP 81–21, Wissenschaftszentrum Berlin
Scharpf, F. W., 1984: Economic and Institutional Constraints of Full-Employment Strategies: Sweden, Austria and West Germany 1973–1982, in: J. H. Goldthorpe (ed.): Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford, S. 257 ff.
Schmidt, M. G., 1982: Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und Sozialdemokratischen Regierungen, Frankfurt/M., New York
Schmidt, M. G., 1984: Arbeitslosigkeit und Vollbeschäftigungspolitik, in: Leviathan 11, S. 451–470
Soltwedel, R., 1984: Mehr Markt am Arbeitsmarkt. Plädoyer für weniger Arbeitsmarktpolitik, München
Steinberg, B., 1984: Deindustrailization and the Two Tier Society, Washington D.C. (Industrial Union Department AFL/CIO)
Stephens, J. D.: The Transition from Capitalism to Socialism, London
Summers, L. H., 1982: Comments on Economic Policy in the Face of Declining Productivity Growth" by Nordhaus, European Economic Review, S. 163–169

Therborn, G., 1985: Arbeitslosigkeit. Strategien und Politikansätze in den OECD-Ländern, Hamburg
Tobin, J., 1980: Stabilization Policy. Ten Years After, Brookings Papers of Economic Activities, Jan. 1980, S. 19–90
Thurrow, L., 1985: The Dissapearance of the Middle Class, New York Times, 5. Feb. 1984, S. 3
United Nations, versch. Jahre: UN – Industrial Statistics, New York (UN Publications)
Wragg, R. und J. Robertson, 1978: Post-war trends in Employment, Productivity, Output, Labour Costs and Prices by Industry in the United Kingdom, London

Anhang

Tabelle A 1: Reallöhne in der Industrie (1975 = 100)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Belgien	101	104	017	110	112	115	112
BR Deutschland	102	106	108	110	110	110	109
Dänemark	104	105	108	112	113	113	114
Finnland	101	98	97	101	102	102	k.A.
Frankreich	104	107	111	113	115	116	119
Irland	99	101	107	110	112	108	k.A.
Italien	104	111	115	118	119	124	125
Japan	103	103	105	108	108	109	111
Kanada	106	109	107	106	107	106	106
Niederlande	100	101	102	102	100	97	97
Norwegen	107	108	108	106	105	102	102
Österreich	102	105	107	109	110	110	110
Schweden	107	103	101	101	97	95	95
Schweiz	100	100	103	101	102	101	102
UK	101	96	101	103	102	103	106
USA	103	105	106	103	9	98	98

Quelle: International Labour Organization, 1984: World Labour Report, Geneva

mente, betrafen. Nach der Bundestagswahl 1983 setzte die Koalitionsmehrheit, geleitet von Finanzminister Stoltenberg, weitere Sparmaßnahmen im Haushalt der BA gegen den (anfänglichen) Widerstand Blüms durch. Nicht nur die Unterhaltsgelder für Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und Rehabilitation, sondern auch das Arbeitslosengeld (als Prozentanteil des früheren Nettoeinkommens) für kinderlose Arbeitslose wurden jetzt gekürzt. Die weiterhin steigende Arbeitslosigkeit machte den Haushalt der BA noch zu einem erheblichen Risiko für den Bundeshaushalt. Wie in sozialliberalen Zeiten sollte dort gespart werden, wo die größten Löcher entstanden waren.

Das kumulierte Ergebnis der zwischen dem Sommer 1981 und dem Frühjahr 1983 von beiden Regierungskoalitionen getroffenen Maßnahmen zur Sanierung des BA-Haushalts war, daß in den Jahren 1982 und 1983, als die Arbeitslosigkeit um 77.5 vH. stieg, die Ausgaben der BA für die Arbeitsmarktpolitik tatsächlich *sanken* und die Ansprüche der BA an den Bundeshaushalt von DM 8.2 Mrd. auf DM 1.6 Mrd. zurückgingen (Bosch, 1984, S. 569).[6] Von den getroffenen Sparmaßnahmen trugen vor allem die Kürzungen der Sozialversicherungsbeiträge der BA und des Arbeitslosengeldes zur Sanierung des BA-Haushalts bei. Wenn aber im Laufe des Jahres 1984 die BA erneut *Überschüsse* zu sammeln begann, war dies nicht weniger auf eine zweite Entwicklung zurückzuführen. Bei der Mitte 1983 einsetzenden Stabilisierung des *Niveaus* der Arbeitslosigkeit führte die zunehmende *Dauer*arbeitslosigkeit dazu, daß immer mehr Arbeitslose ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld verloren und die Ausgaben der BA zur materiellen Unterstützung der Arbeitslosen sanken. Hatte 1982 noch über die Hälfte aller registrierten Arbeitslosen Anspruch auf Arbeitslosengeld, so ging dieser Prozentanteil 1984 auf nur 38 vH. zurück (BA, 1985, S. 37). Die gesamten Ausgaben der BA für das Arbeitslosengeld fielen von mehr als DM 18 Mrd. 1982 auf DM 14.1 Mrd. 1984 (Webber, 1984, S. 314 und BA, 1984, S. 58).

Die Sanierung des BA-Haushalts war wohl die entscheidende Voraussetzung dafür, daß sich besonders seit der Mitte 1984 eine zumindest partielle ‚Rückwende' in der Arbeitsmarktpolitik und in der Politik der Regierungskoalition gegenüber der BA abzeichnete.[7] Zwar wurde ein Teil der neu akkumulierten Überschüsse der BA auf Drängen der FDP, mit Zustimmung des Bundeskanzlers, und gegen den Widerstand des Arbeitsministers an die beitragszahlenden Arbeitnehmer und Arbeitgeber als Beitragssenkungen zurückgegeben (vgl. *Der Spiegel*, Nr. 38, 16.9. 1985, S. 20–21). Sie wurden aber auch dafür verwendet, den Bezug von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose zu verlängern und eine Lockerung der Teilnahmevoraussetzungen und eine Wiederaufstockung der Unterhaltsgelder für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen und eine erneute Ausweitung dieses und anderer In-

6 Ein Teil des Rückgangs des Zuschußbedarfs der BA war natürlich auf Beitragserhöhungen zurückzuführen. Die BA-Beiträge waren Anfang 1983 von 4 vH. auf 4.6 vH. erhöht worden, ehe sie Mitte 1985 wieder gesenkt wurden.

7 Für eine Lockerung der Sparpolitik der Koalition trat außer den Sozialausschüssen interessanterweise die CDU stark ein. Vgl. Die berichteten Äußerungen zu diesem Thema von Strauß und Stoiber in *Handelsblatt*, 22.4.1985 bzw. *Frankfurter Rundschau*, 29.4.1985.

strumente der Arbeitsmarktpolitik zu finanzieren. So stiegen die Eintritte in BA-Weiterbildungsmaßnahmen von 1982 bis 1985 um mehr als die Hälfte und die durchschnittliche Zahl der Beschäftigten in ABM im gleichen Zeitraum (von 29.000 auf 87.000) auf das Dreifache.

Gerade weil dieser erneute Ausbau der Arbeitsmarktpolitik ohne Beitragserhöhungen oder die Inanspruchnahme von Bundeszuschüssen (sondern faktisch zu Lasten der aus dem BA-Leistungsbezug herausgefallenen langfristigen Arbeitslosen) erfolgen konnte, stieß sie auf keinen politischen Widerstand. Im Gegenteil: Regierung und Opposition, Sozialausschüsse und FDP, Gewerkschaften und Arbeitgeber waren dahingehend einig, daß die Überschüsse teilweise zur Finanzierung einer ‚Qualifizierungsoffensive' eingesetzt werden sollten (vgl. *Handelsblatt*, 5.9.1985). Überhaupt war, angesichts der Verbesserung der Finanzlage der BA und der anderen Sozialversicherungen, die Neigung zumindest der Christdemokraten, und der Druck aus der Regierung nahestehenden Wirtschaftskreisen, den Abbau der BA- und anderen Sozialleistungen voranzutreiben, gesunken. Sogar die BDA (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*) sprach sich für eine Ausweitung arbeitsmarktpolitischer Programme aus – vorausgesetzt, daß die BA-Beiträge nicht erhöht werden müßten (BDA, 1985, S. 44–46).[8]

Bezogen auf die Instrumente der BA zeigt denn die christlich-liberale Arbeitsmarktpolitik das gleichen Entwicklungsmuster auf wie die der sozialliberalen Koalition: sie marschiert auch ungefähr im Gleichschritt mit der Arbeitsmarktkonjunktur, wie sich diese in der Finanzlage der BA widerspiegelt. Aber die Gemeinsamkeiten zwischen der christlich-liberalen und der sozialliberalen Arbeitsmarktpolitik begrenzen sich nicht nur auf diese Instrumente. Auch die Vorruhestandsregelung (die auf eine Spaltung des Gewerkschaftslagers im Kampf um die 35-Stunden-Woche zielte) und die Rückkehrförderung für ausländische Arbeitnehmer, über die die sozialliberale Koalition schon nachgedacht hatte, lagen in der Kontinuität der sozialliberalen Bemühungen, die Arbeitslosigkeit durch eine Verringerung des Arbeitsangebots in den Griff zu bekommen. Neu war ebenfalls nicht die christlich-liberale Politik zur ‚Konsolidierung' der Staatsfinanzen und die Ablehnung staatlicher Ausgabenprogramme zur Ankurbelung der Konjunktur – Fragen in denen übrigens die Regierung und die sozialdemokratische Opposition sich immer noch einig fanden (vgl. *Der Spiegel*, Nr. 39, 22.9.1986, S. 20).

All dies soll allerdings nicht heißen, daß einzelne Merkmale und Bestimmungen der christlich-liberalen Arbeitsmarktpolitik sich nicht von denen des sozialliberalen Weges unterschieden. Die christlich-liberale Arbeitsmarktpolitik zeichnet sich zum Teil durch ihre größere Mittelstandsfreundlichkeit aus. Bestimmungen des Rahmengesetzes für Vorruhestandsregelungen, des Beschäftigungsförderungsgesetzes und des Schwerbehindertengesetzes und die Lockerung des Jugendarbeitsschut-

8 Hatte die BDA auf dem Tiefpunkt der Wirtschaftskrise 1982 auf ganz massive Einschnitte in das soziale ‚Netz' gedrängt, so argumentierte sie 1986, daß ‚Radikallösungen' bei dem Sozialsicherungssystem nicht (mehr) nötig seien. Ihre konkrete Sparvorschläge in diesem Bereich konzentrierten sich ausschließlich auf die Renten- und Krankenversicherungen (BDA, 1986).

zes kamen den mittelständischen Betrieben besonders zugute oder sorgten dafür, daß die Belastungen für solche Betriebe begrenzt wurden. Die arbeitsmarktpolitischen Forderungen des organisierten Mittelstandes wurden jedoch nicht vollständig erfüllt. So hätten die Interessenverbände des Mittelstandes es lieber gesehen, wenn die BA-Beitragssenkungen 1984 und 1985 kräftiger ausgefallen wären, wenn die ABM (die Aufgaben erfüllen, die, nach Meinung des Handwerks, Handwerksunternehmen im Auftrag der öffentlichen Hand erfüllen sollen) nicht ausgebaut worden wären, und das Gesetz zum Erziehungsurlaub keinerlei ‚Arbeitsplatzgarantie' enthalten hätte (vgl. *Stuttgarter Zeitung*, 24.10.1985; *Handelsblatt*, 6.6.1986 und 9.6.1986).

Am deutlichsten wurde eine Wende in der Arbeitsmarktpolitik dort, wo der Mittelstand ***und die Großwirtschaft gemeinsam*** auf sie drängte, nämlich bei den verschiedenen Maßnahmen der Koalition zur Flexibilisierung bzw. zur Liberalisierung des Arbeitsmarktes. Als Vorbild für diese Maßnahmen, die vor allem im Beschäftigungsförderungsgesetz Ausdruck fanden, diente der amerikanische Arbeitsmarkt (vgl. die Bemerkungen des Finanzministers Stoltenberg im *Handelsblatt*, 31.10. 1984). Mit den Flexibilisierungsmaßnahmen soll den Unternehmen „ein Stück verlorengegangene Autonomie in personalpolitischen Entscheidungen" zurückgegeben und ihre Bereitschaft verstärkt werden, im beginnenden Wirtschaftsaufschwung neue Mitarbeiter einzustellen anstatt Überstunden zu fahren (Zitat von Seifert, 1985, S. 288). Kernstück der Flexibilisierungspolitik bildete die Bestimmung, daß Arbeitgeber, jetzt ohne sachlichen Grund, bis zu 18 Monate laufende, befristete Arbeitsverträge abschließen dürfen. Diese Bestimmung ging über die bisherige Rechtsprechung der Arbeitsgerichte, die selbst schon mehr als zwanzig mögliche Gründe für befristete Einstellungen anerkannt hatten, hinaus und führte tatsächlich zu einer erheblichen Steigerung in der Häufigkeit befristeter Einstellungen (vgl. *Handelsblatt*, 10.6.1986, 30.6.1986 und 29.7.1986).

So heftig die Flexibilisierungsmaßnahmen von den Gewerkschaften abgelehnt wurden, so einhellig wurden sie in konservativen sowie Mittelstands- und Wirtschaftskreisen als „Schritt in die richtige Richtung" begrüßt (vgl. BDA, 1985, S. 29 und *Handelsblatt*, 17./18.5.1985).[9] Die Durchsetzungskraft dieser Interessen innerhalb der Koalition bewies die Änderung verschiedener Bestimmungen des aus dem Arbeitsministerium kommenden Referentenentwurfs zum Beschäftigungsförderungegesetzes zugunsten der Unternehmen während des Gesetzgebungsverfahren.[10] Nach der Verabschiedung des Gesetzes drängten Mittelstands- und Wirtschaftsverbände auf weitere Maßnahmen, wie zum Beispiel eine Auf-

9 Die Flexibilisierungspolitik der Koalition wurde auch grundsätzlich von den CDU-Sozialausschüssen gedeckt. Vgl. die beschlossenen Anträge der Bundestagung der Sozialausschüsse in *Soziale Ordnung*, Nr. 4, 4.4.1985, S. 10.

10 So wurde im Gesetz, im Gegensatz zum Referentenentwurf eine Bestimmung aufgenommen, um die Belastung der Unternehmen durch Sozialpläne zu begrenzen und auf eine Regelung verzichtet, die auf eine Begrenzung von Überstunden zielte. Im Referentenentwurf wurden auch bis zu 12 Monate befristete Arbeitsverträge vorgesehen. Die Wirtschaftsverbände bemängelten aber, daß das Gesetz selbst auf Ende 1989 befristet wurde und daß es den Vorrang für Tarifverträge gegenüber gesetzlichen Regelungen einräumte.

weichung des Kündigungsschutzes und ‚Korrekturen' der Sozialplanregelungen und der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die die betrieblichen ‚Freiräume' erweitern und die Lohn- und Lohnnebenkosten der Betriebe senken sollten (vgl. BDA, 1985, S. 29–30; *Der Spiegel*, Nr. 50, 9.12.1985, S. 20; und *Handelsblatt*, 17.10.1985, 13.12.1985, 31.12.1985 und 6.6.1986). Auf diesem Gebiet scheint eine Fortsetzung oder sogar eine Intensivierung der begonnenen Wende wahrscheinlicher als eine ‚Rückwende', vorausgesetzt, die Regierungskoalition würde 1987 wiedergewählt.

3. Schlußfolgerungen

Eine Antwort auf die Frage, ob es in der Bundesrepublik seit 1982 eine Wende in der Arbeitsmarktpolitik gegeben hat, muß differenziert ausfallen. In weiten Bereichen der Arbeitsmarktpolitik herrscht Kontinuität. In der christlich-liberalen so wie in der sozialliberalen Arbeitsmarktpolitik lag ein Schwerpunkt bei der Verringerung des Arbeitsangebots (vgl. Blanke et al. in diesem Band) durch ausländerpolitische- und Frühverrentungsmaßnahmen. Der Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums der BA folgte den gleichen ‚Bewegungssetzen', ob sozialliberal oder christlich-liberal regiert wurde. Nicht die parteipolitische Zusammensetzung der Bundesregierung, sondern das Zusammenwirken von Konjunkturlage, Finanzlage der BA, Finanzierungsweise der Arbeitsmarktpolitik, und gleichgerichteter sparpolitischer Grundsätze (‚dort einsparen, wo die größten Löcher entstanden sind') gestaltete die Arbeitsmarktpolitik im Hinblick auf die Instrumente der beruflichen Weiterbildung und der ABM.

Nicht zu übersehen ist aber, daß die christlich-liberale Koalition auch neue arbeitsmarktpolitische Wege eingeschlagen hat, vor allem in Richtung einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes: der Arbeitsmarkt soll künftig mehr *als Markt* funktionieren.[11] Angesichts des Widerstands der Gewerkschaften gegen diese Maßnahmen ist es wenig wahrscheinlich, daß sie von einer sozialdemokratisch geführten Bundesregierung durchgeführt worden wären. Vor allem diese Maßnahmen deuten auf die veränderten Kräfteverhältnisse in der Bundesrepublik seit dem Regierungswechsel 1982 hin. Sie gehörten zum Kern der von den Wirtschaftsverbänden und den Wirtschaftsliberalen der Koalition geforderten Wende (vgl. Lambsdorff, 1982, passim; Albrecht, 1983, S. 5; und George, 1983, S. 10–12).

Warum eine Wende bei der Arbeitsmarktflexibilisierung, aber nicht bei den meisten anderen Bestandteilen der Arbeitsmarktpolitik? Für das Ausbleiben einer Wende bei den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten der BA dürften die – bei gesicher-

11 Die Entwicklung in Richtung von immer mehr befristeten Arbeitsverträgen war allerdings schon vor der Verabschiedung des Beschäftigungsförderungsgesetzes eingetreten. Nach der BA war die Zahl der befristeten Arbeitsverhältnisse zwischen 1980 und 1984 von 25,4 auf 38,7 Prozent gestiegen. Vgl. Parlamentarisch-Politischer Pressedienst, Nr. 55, 20.3.1985, S. 2. Das Beschäftigungsförderungsgesetz dürfte diese Entwicklung freilich erheblich beschleunigt haben.

ter Finanzierung – *hohe Konsensfähigkeit* und der politisch *legitimationsfördernde Charakter* dieser Instrumente maßgeblich sein. Für das Arbeitgeberlager wie für die Gewerkschaften gilt, daß die berufliche Qualifikation bzw. Qualifizierung „ein entscheidender Wettbewerbsfaktor für die rohstoffarme Bundesrepublik" ist (Wohlhüter, 1986). Die beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen der BA kommen nicht nur den teilnehmenden Arbeitnehmern zugute, sondern auch dem Bedürfnis der Unternehmen nach qualifizierten Arbeitskräften nach. Die Maßnahmen ermöglichen es den Unternehmen, die Kosten der beruflichen Weiterbildung sogar zum Teil auf die Solidargemeinschaft der Beitragszahler zu verlagern. Abgesehen von der Handwerkerlobby, die ihre Interessen durch den Ausbau der ABM bedroht sah, drängte die Wirtschaft nicht auf eine Wende beim arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium der BA, zumindest so lange es ohne Beitragserhöhungen finanziert werden konnte.

Gleichzeitig erfüllen die arbeitsmarktpolitischen Instrumente der BA die politischen Legitimationszwecke der Bundesregierung, die auf sie verweisen kann, um zu zeigen, wie sehr sie sich um einen Abbau der Arbeitslosigkeit bemüht (vgl. Deutscher Bundestag, 1985, S. 12267; CDU, 1985, S. 13–14 und 1986, S. 24–25).[12] Daß die Bundesregierung sich ab Mitte 1985 intensiver mit dem Ausbau der Instrumente der Arbeitsmarktpolitik zu befassen begann, dürfte nicht nur mit der Verbesserung der Finanzlage der BA, sondern auch mit den kräftigen Stimmenverlusten der Bonner Koalitionsparteien bei den Landtagswahlen im Saarland und in Nordrhein-Westfalen zusammenhängen – Stimmenverluste, die nicht zuletzt auf die wachsende Enttäuschung der Wähler mit der arbeitsmarktpolitischen Leistungsbilanz der Bundesregierung zurückgeführt wurden (vgl. Radunski, 1985, S. 9–10 und *Der Spiegel*, Nr. 24, 10.6.1985, S. 21–23). Für die Führung der CDU um Bundeskanzler Kohl soll die Durchsetzung einer Wende im Zweifelsfall den Machterhalt der Koalition nicht gefährden.[13]

Auch nach den Rückschlägen bei den Landtagswahlen war die Arbeitsmarktpolitik der Koalition aber nicht darauf angelegt, zu Lasten anderer wirtschaftspolitischer Ziele die Lage am Arbeitsmarkt entscheidend zu verbessern. Die Wahlstrategie der CDU zielte eben nicht auf die Arbeitslosen, sondern auf die Arbeitsplatz-

12 Es soll nicht übersehen werden, daß die ‚aktive' Arbeitsmarktpolitik ein besonderes Anliegen des Arbeitnehmerflügels der CDU ist. Daß sein Einsatz aber für die teilweise Kontinuität mit der sozialliberalen Politik *entscheidend* gewesen ist, ist schwer zu glauben, da er in allen Fragen, wo er und die Mittelstands- und Wirtschaftsflügel der Regierungsparteien gegensätzliche Ausgangspositionen hatten (so wie, zum Beispiel, in der Auseinandersetzung um den Paragraph 116 des AFG), bis jetzt immer unterlegen ist. Zuzustimmen ist eher das Urteil des ehemaligen Vorsitzenden der Sozialausschüsse, Katzer, daß der Einfluß der Sozialausschüsse „in unerträglicher Weise zurückgegangen" ist (*Frankfurter Rundschau*, 13.12.1985).

13 Interessant ist, daß von dem saisonbereinigten Abbau der Arbeitslosenzahlen von 2.319.000 zwischen Mai 1985 (als die höchste Arbeitslosenzahl der Amtszeit der Bundesregierung registriert wurde) und August 1986, nicht viel weniger als die Hälfte, nach der Statistik der BA, auf die Steigerung der Teilnehmerzahlen an ABM und beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen zurückzuführen war. Ohne diese Steigerung wäre es für die Bundesregierung noch schwieriger gewesen, zu behaupten, daß eine ‚Trendwende' am Arbeitsmarkt erreicht worden wäre.

besitzer, deren Stellen der Konjunkturaufschwung gesichert hätte: „Wir sind ... die Partei der arbeitenden Leute und der Steuerzahler, das ist die große Mehrheit. Das reicht uns" (CDU-Spitzenfunktionär, zitiert in *Der Spiegel*, Nr. 50, 9.12. 1985, S. 18). Die leichte Verbesserung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktkonjunktur in den Jahren 1985 und 1986 ließ die Koalition hoffen, daß diese Strategie gelingen würde. Nach einem Erfolg der Koalition bei den Bundestagswahlen 1987 wäre damit zu rechnen, daß sie den Weg zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes weiter beschreiten, aber auch daß ihre Arbeitsmarktpolitik noch beträchtliche Kontinuitäten mit der sozialliberalen Ära aufzeigen würde: soviel Wende wie möglich, soviel Kontinuität wie (politisch) nötig.[14]

14 Eine der am meisten erhobenen ‚Wende-Forderungen' war die nach einer größeren sektoralen, regionalen und berufsmäßigen Differenzierung der Löhne und Arbeitsbedingungen. Ein explizites Ziel mancher Verfechter dieser Forderung, die auf eine ‚Atomisierung' des Tarifverhandlungssystems hinauslief (vgl. *Handelsblatt*. 30.12.1985), war eine Schwächung der Gewerkschaften zugunsten der vermutlich kompromißbereiteren Betriebsräte (vgl. die Stellungnahme der FDP-Bundestagsfraktion im *Handelsblatt*, 25.4.1985). Die großen Arbeitgeberverbände begeisterten sich für diese Idee nur in begrenztem Maße, da sie ‚die Betriebe und Verbände in eine permanente Lohndiskussion verwickeln', die ‚friedensstiftende Funktion der Tarifverträge' in Frage stellen, und wohl auch Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Unternehmen hervorrufen würde (BDA, 1985, S. 33; siehe auch *Handelsblatt*, 29.1.1986 und 10./11.5.1985). Die Bundesregierung gab einer solchen Entwicklung einen gewißen Auftrieb, in dem sie den Paragraph 116 des AFG so änderte, daß die Gewerkschaften künftig dazu gezwungen werden, in den verschiedenen Tarifbezirken merklich unterschiedliche Forderungen aufzustellen.

Literatur

Albrecht, E., 1983: ‚Unser Sozialsystem liegt wie eine Zentnerlast auf der Wirtschaft' („Albrecht-Papier") in: Vorstand der SPD, Dokumente der Reaktion. Die Kampfansage der Rechten an den Sozialstaat, Bonn, S. 5–7

Bosch, G., 1984: Arbeitsmarktpolitik ohne Arbeitslose: Zur Entwicklung der Überschüsse bei der Bundesanstalt für Arbeit. WSI-Mitteilungen 10. S. 567–574

BA, 1984: Geschäftsbericht 1984, Nürnberg

BA, 1985: Geschäftsbericht 1985, Nürnberg

BDA, 1985: Zwanzig-Punkte-Programm. Für mehr Beschäftigung, Köln

BDA, 1986: ‚Je größer die betrieblichen Freiräume, desto besser für den Aufschwung' (Leitsätze zur Sozial- und Gesellschaftspolitik), in: Frankfurter Rundschau, 20.8.1986, S. 14–15

CDU-Bundesgeschäftsstelle, 1984: Deutschlands Zukunft als moderne und humane Industrienation. Stuttgarter Leitsätze für die 80er Jahre, Bonn

CDU-Bundesgeschäftsstelle, 1985: Von den roten in die schwarzen Zahlen. Erfolgsbilanz der Sozial- und Gesellschaftspolitik, Bonn

CDU-Bundesgeschäftsstelle, 1986: Entwurf. Das Wahlprogramm von CDU und CSU für die Bundestagswahl 1987, Bonn

Der Spiegel 24, 10.6.1985: „Im Herbst kommt es zum Schwur", S. 17–25

Der Spiegel 38, 16.9.1985: ‚Ins Wespennest', S. 20–22

Der Spiegel 50, 9.12.1985: „Wir werden noch zulegen", S. 17–20

Der Spiegel 39, 22.9.1986: ‚Raus Programm: „Umdenken und Umsteuern" ', S. 19–22
Deutscher Bundestag, 1985: Stenographischer Bericht, 164. Sitzung, Bonn, Mittwoch, den 16. Oktober 1985
Frankfurter Rundschau, 29.4.1985: ‚CSU wirft FDP die Vergiftung des sozialen Klimas vor'
Frankfurter Rundschau, 18.7.1985: ‚Mittelstand der Union kritisiert Arbeitsrecht'
Frankfurter Rundschau, 13.12.1985: ‚Nach weihevoller Rede war keinem zumute'
Genscher, H.-D., 1981: „Unser Land steht an einem Scheideweg" ', in: Frankfurter Rundschau, 26.8.1981, S. 14
George, H., 1983: Das George-Papier, in: Vorstand der SPD, Dokumente der Reaktion. Die Kampfansage der Rechten an den Sozialstaat, Bonn, S. 9–21
Handelsblatt, 31.10.1984: ‚Stoltenberg: Die USA sind Vorbild in Sachen Arbeitsmarktpolitik'
Handelsblatt, 22.4.1985: „Gerhard Stoltenberg hat jetzt genug konsoldiert" '
Handelsblatt, 25.4.1985: ‚Auch Kündigungsschutz muß überprüft werden'
Handelsblatt, 10./11.5.1985: „Tarifkartelle" dürfen nicht zerstört werden'
Handelsblatt, 17./18.5.1985: ‚Die Richtung stimmt, doch sind die selbständigen Unternehmer noch unzufrieden mit dem Marschtempo'
Handelsblatt, 5.9.1985: „Die Gewerkschaften lassen sich nicht widerstandslos entwaffnen" '
Handelsblatt, 17.10.1985: ‚Die Tarifhoheit sollte künftig mit den Betriebsräten geteilt werden'
Handelsblatt 13./14.12.1985: ‚Deutliche Erholung auch auf dem Arbeitsmarkt'
Handelsblatt, 30.12.1985: ‚Tarifpolitik der Gewerkschaften würde dezentralisiert und entsolidarisiert'
Handelsblatt, 31.12.1985: ‚Die Staatstätigkeit auf die wirklich notwendigen Aufgaben beschränken'
Handelsblatt, 29.1.1986: ‚Eine Lohndifferenzierung nach Branchen oder Regionen sinnlos'
Handelsblatt, 6.6.1986: ‚Die Bedürfnisse der mittelständischen Wirtschaft stärker berücksichtigen'
Handelsblatt, 9.6.1986: ‚Schnitker lobt Kohl als „den Kanzler einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik" '
Handelsblatt, 10.6.1986: ‚IG Chemie: Ein Gesetz, das Belegschaften spaltet'
Handelsblatt, 30.6.1986: „Das Gesetz hat seinen beabsichtigten Zweck verfehlt" '
Handelsblatt, 29.7.1986: ‚Neue Jobs statt Überstunden'
Kohl, H., 1983: Regierungserklärung, Bonn
Lambsdorff, Graf O., 1982: Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, in: K. Bölling, Die letzten 30 Tage des Kanzlers Helmut Schmidt, Hamburg, S. 121–141
Parlamentarisch-Politischer Pressedienst 55, 20.3.1985: Nürnbergs düstere Prognose bis zum Jahr 2000, S. 2
Radunski, P., 1985: Die Wähler in der Stimmungsdemokratie. Sonde 2, 1985
Seifert, H., 1985: Was bringt Deregulierung für den Arbeitsmarkt? Das Beispiel des Beschäftigungsförderungsgesetzes. WSI-Mitteilungen 5, S. 286–292
Soziale Ordnung 4, 4.4.1985: ‚Beschlossene Anträge der CDA', S. 10
Stoltenberg, G., 1982: ‚Im Prinzip Übereinstimmung' (Interview), in: Die Zeit 38, 17.9.1982
Strauß, F.-J., 1982: „Kein Anlaß für helle Jubelgesänge" ' (Interview), in: Der Spiegel 40, 4.10.1982, S. 29–32
Stuttgarter Zeitung, 24.10.1985: ‚DGB und BDA begrüßen Hilfen aus Nürnberg'
Webber, D., 1982: Zwischen programmatischem Anspruch und politischer Praxis: Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1974 bis 1982. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3, S. 261–275
Webber, D., 1984: German Social Democracy in the Economic Crisis: Unemployment and the Politics of Labour Market Policy in the Federal Republic of Germany from 1974 to 1982 (Promotionsarbeit, University of Essex, Großbritannien)
Webber, D./Naß, G., 1984: Employment Policy in West Germany, in: J. J. Richardson and Roger Henning (Hrsg.), Unemployment. Policy Responses of Western Democracies, London and Beverley Hills, S. 167–192
Wohlhüter, K.-J., 1986: ‚Eine verbesserte Qualifikation konnte die Chancen am Arbeitsmarkt erhöhen', in: Handelsblatt, 4./5.7.1986