

## **Hat Vollbeschäftigung Priorität?**

Deutsche Sparkassenzeitung, Nr. 44, 20.06.1978, Seite 4

Es besteht gegenwärtig in der öffentlichen Meinung Übereinstimmung darüber, daß von den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsgrad, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges und angemessenes Wachstum das Ziel hoher Beschäftigungsgrad bzw. Vollbeschäftigung am meisten verletzt ist und auch in Zukunft als am meisten gefährdet erscheint.

Schon weniger Übereinstimmung gibt es über die Frage, wie man eigentlich Vollbeschäftigung definieren und messen sollte. Die Meinungen gehen auseinander über den Rang dieses Zieles im Vergleich zu den anderen Zielen, was u. a. auch darin begründet ist, daß die theoretisch-empirischen Beziehungen zwischen den Zielen unterschiedlich gesehen werden.

### **Definitionsprobleme**

Eine sehr allgemeine Definition geht davon aus, daß eine Situation der Vollbeschäftigung dadurch gekennzeichnet ist, daß alle Arbeitswilligen und Arbeitsfähigen einen Arbeitsplatz haben. Damit scheiden alle „freiwillig“ Arbeitslosen und alle „Arbeitsunfähigen“ als Zielgruppen einer ökonomischen Vollbeschäftigungspolitik aus, was nicht ausschließt, daß z.B. durch psychologische, medizinische und sozialpolitische Maßnahmen auf die „Arbeitswilligkeit“ und „Arbeitsfähigkeit“ Einfluß genommen wird. Wer stellt aber anhand welcher Kriterien im Einzelfall fest, ob jemand arbeitswillig bzw. arbeitsunwillig und/oder arbeitsfähig bzw. arbeitsunfähig ist? Offensichtlich sind Arbeitswilligkeit und Arbeitsfähigkeit auch abhängig von der jeweiligen wirtschaftlichen Situation. In der Hochkonjunktur haben die Unternehmen häufig Erfolg damit, „Arbeitsunwillige“ z.B. durch hohe Lohnangebote arbeitswillig zu machen, und auch die Anforderungen an die Arbeitsfähigkeit sind nicht sehr hoch. Demgegenüber gibt es in der Rezession aus vielerlei Gründen genügend Arbeitswillige, die sich aber strengen Normen im Hinblick auf die Arbeitsfähigkeit auf Seiten der Arbeitgeber gegenübersehen.

### **Recht auf Arbeit**

„Recht auf Arbeit“, wie man bestimmten Forderungen von Interessenverbänden entnehmen kann, Recht auf einen bestimmten Arbeitsplatz, mit einem bestimmten Einkommen, an einem bestimmten Ort, mit einem bestimmten Arbeitsinhalt, zu einer bestimmten Arbeitszeit?

Ein dahingehend interpretiertes „Recht auf Arbeit“ für alle wäre utopisch, weil nicht durchsetzbar. Eine solche Forderung ist deswegen nicht durchsetzbar, weil einem Fordernden immer ein Gebender gegenüberstehen muß. Wer soll aber, da wir noch nicht im Schlaraffenland leben, alle diese Wünsche aller erfüllen? Auch der Staat, an dessen Adresse diese Forderungen meistens gerichtet sind, ist dazu nicht in der Lage.

Aber auch wenn man das „Recht auf Arbeit“ weniger ehrgeizig interpretiert, bleiben Beschränkungen dieses Rechts bestehen. Es wird immer Friktionen des Wirtschaftsprozesses, strukturelle Umwälzungen geben, die das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf den Arbeitsmarkt stören und wegen mangelnder Flexibilität und Mobilität (auch des Arbeitsuchenden) erst nach einer gewissen Zeit wieder behoben sein können. Darüber hinaus ist, das sollte man nicht vergessen, das „Recht auf Arbeit“ des einzelnen durch viele staatliche

aber besonders auch durch tarifvertragliche Regelungen, für die „gute Gründe“ vorgebracht werden, eingeschränkt.

Das „Recht auf Arbeit“ führt also auch nicht zu einer konkreteren Definition dessen, was man eigentlich unter dem Ziel der Vollbeschäftigung verstehen soll. Man muß sich offensichtlich damit zufrieden geben, daß man das Ziel der Vollbeschäftigung nur mehr oder weniger konkret erfassen kann, wobei noch gar nicht berücksichtigt worden ist, daß Vollbeschäftigung „eigentlich“ nicht nur Vollbeschäftigung der menschlichen sondern auch der sachlichen Kapazitäten bedeutet.

## **Meßprobleme**

Diese begrifflichen Unklarheiten, die in der Politik meistens sogar nicht ungerne gesehen und für die jeweiligen politischen Zielsetzungen ausgenutzt werden, sind in der öffentlichen Diskussion kein Hindernis dafür, daß z. B. die jeweilige Regelung wegen Mißerfolgen in der Vollbeschäftigungspolitik in die Verantwortung genommen wird. Woran werden aber diese Mißerfolge gemessen?

Als (negatives) Maß für den jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsgrad hat sich in der öffentlichen Meinung die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote durchgesetzt. Diese Arbeitslosenquote ist — in der in der Bundesrepublik üblichen Form — eine Verhältniszahl, in deren Zähler die Zahl der registrierten Arbeitslosen und in deren Nenner die Zahl der abhängig Erwerbstätigen + der Zahl der registrierten Arbeitslosen steht. Ein hoher Beschäftigungsgrad ist dann gleichbedeutend mit einer „möglichst“ geringen Arbeitslosenquote. In Ergänzung der Arbeitslosenquote als Indikator für den Beschäftigungsgrad werden häufig noch genannt: die Zahl der offenen Stellen, die Zahl der Kurzarbeiter, die Zahl der Beschäftigten bzw. Erwerbstätigen, die Zahl der ausländischen Mitarbeiter.

Wenn auch, wie am Anfang erwähnt, ein breiter Konsens darüber besteht, daß von allen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen das Vollbeschäftigungsziel als am meisten verletzt und gefährdet erscheint, kann daraus nicht der Schluß gezogen werden, daß auch alle darin übereinstimmen müssen, „alles nur Menschenmögliche“ gegen die Arbeitslosigkeit zu unternehmen. Dieser Schluß ist nur in Verbindung mit dem Werturteil gültig, daß Vollbeschäftigung das höchste aller Ziele ist, m.a.W. Priorität vor allen anderen Zielen hat.

Jeder – zumindest jeder Ökonom – weiß, daß man im Normalfall jedes Ziel nur auf Kosten anderer Ziele erreichen kann, daß man zugunsten eines Mehr an Zielerreichung bei Ziel A ein Weniger an Zielerreichung bei Ziel B in Kauf nehmen muß. Warum sollte es hier anders sein? Es stellt sich damit hier die Frage nach dem Rang der Vollbeschäftigung im Vergleich zu den anderen Zielsetzungen und damit zusammenhängend auch die Frage nach möglichen Zielkonflikten. Es wird in der Öffentlichkeit mit dem Hinweis auf §1 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes immer wieder die Behauptung aufgestellt, daß die oben genannten wirtschaftspolitischen Ziele grundsätzlich gleichrangig seien.

Schaut man sich in der nationalen und internationalen wirtschaftspolitischen Szene nur ein wenig um, dann sieht man, daß zumindest zeitweise einmal die Inflationsbekämpfung, dann die Forcierung des wirtschaftlichen Wachstums, hier der Kampf gegen ein außenwirtschaftliches Ungleichgewicht, dort die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit faktisch Vorrang hatten und haben. Was spricht nun für den Vorrang des Zieles der Vollbeschäftigung, eine Forderung, die heute offensichtlich z. B. von den deutschen Gewerkschaften propagiert wird? Bevor man diese Frage beantworten kann, muß allerdings die Vorfrage geklärt sein, warum man eigent-

lich solch hohen Wert darauf legt, daß alle, die wollen und können, einen — möglichst ihren eigenen Wünschen gemäßen — Arbeitsplatz haben.

Das ist nicht unbedingt selbstverständlich, was sich daran zeigt, daß immer wieder Autoren (Wissenschaftler, Publizisten usw.) mit Thesen an die Öffentlichkeit treten, die mit dem Hinweis auf das „Arbeitsleid“ für weniger Arbeit plädieren. Arbeitslosigkeit ist dann nicht eine negativ zu bewertende Situation sondern bietet ganz im Gegenteil mehr Chancen zur Selbstverwirklichung für den einzelnen.

### **Arbeit: Leid ohne Befriedigung**

Die Gegner dieser Thesen weisen demgegenüber darauf hin, daß Arbeit schwerkemwichtig nicht Leid sondern Befriedigung erbringt. „Arbeitslosigkeit erzeugt vor allem auch das Gefühl der Nutzlosigkeit, des nicht mehr von der Gesellschaft Benötigtsein bei den Freigesetzten und schafft damit schweres psychisches Elend.“ Schon diese kurze Gegenüberstellung von sich widersprechenden Argumenten deutet darauf hin, daß es einen für alle, unter allen Bedingungen geltenden Rang des Vollbeschäftigungszieles nicht geben kann. Jemand, der mit der „zwangsweisen“ Freizeit viel „anfangen“ kann und dessen Einkommensniveau nicht allzusehr absinkt, wird Arbeitslosigkeit anders erleben als derjenige, dessen materielle und immaterielle Lebenslage davon abhängt, daß er einen Arbeitsplatz innehat.

In gewisser Weise wird damit sicherlich das Ziel der Vollbeschäftigung in seiner Bedeutung, in seinem Rang relativiert, was allerdings kein Widerspruch zu dem Tatbestand darstellt, daß faktisch zu einem bestimmten Zeitpunkt, vielleicht sogar für die Mehrzahl der Menschen, das Ziel der Vollbeschäftigung vorrangig ist.

Die Stellung, der Rang des Vollbeschäftigungszieles wird weiterhin dadurch modifiziert, daß — wie oben schon angedeutet — im Zweifel Konflikte zwischen diesen und den anderen Zielen bestehen. Damit ist es zumindest denkbar, daß in ganz bestimmten „Situationen gegen das Ziel der Vollbeschäftigung entschieden werden kann und werden wird.

### **Zielkonflikte**

Die in der Öffentlichkeit am meisten bekannte und diskutierte Möglichkeit eines Konflikts besteht zwischen dem Vollbeschäftigungsziel und dem Ziel der Preisniveaustabilität. Trotz einer Fülle von theoretischen und empirischen Untersuchungen und trotz gegenteiliger Beteuerungen in der wirtschaftspolitischen Diskussion ist auch heute (noch) nicht die Frage „Konflikt oder Nichtkonflikt“ befriedigend beantwortet. Es sprechen Argumente dafür, daß zumindest kurzfristig eine Konfliktbeziehung vorhanden ist. Kurzfristig stehen die Wirtschaftspolitiker vor der Entscheidung, auf wieviel Preisstabilität sie zugunsten von etwas mehr Beschäftigung verzichten wollen. Selbstverständlich ist dies kein Problem für diejenigen, die Preisniveaustabilität grundsätzlich als nachrangiges Ziel ansehen. An deren Adresse geht aber die Warnung solcher Wissenschaftler wie des Nobelpreisträgers Friedmann, der nicht abstreitet, daß kurzfristig die Inflationierung ein Mittel zur Erhöhung des Beschäftigungsgrades sein kann, der aber langfristig den Erfolg einer solchen Politik mit gewichtigen Argumenten stark in Zweifel zieht.

Weniger häufig untersucht ist die Beziehung zwischen dem Vollbeschäftigungsziel und dem Ziel des wirtschaftlichen Wachstums. Man gibt sich häufig mit dem Argument zufrieden, daß — unter sonst gleichen Umständen — vollbeschäftigte Kapazitäten natürlich mehr produzieren als unterbeschäftigte, das Wachstumsziel also in einer positiven Beziehung zum Vollbeschäftigungsziel steht. Daß diese Argumentation zu einfach ist, zeigen folgende Überlegun-

gen: Stellen wir uns einmal vor, daß das „Recht auf Arbeit“ in einer extremen Variante Wirklichkeit würde — erste Ansätze dazu sind in den nur kurze Zeit zurückliegenden Tarifverhandlungen offen diskutiert und auch beschlossen worden — dann würde dies auf ein Verbot des technischen Fortschritts herauslaufen, was wiederum das wirtschaftliche Wachstum zum Erliegen bringen würde. Man sieht hier, wie wichtig doch die oben als ziemlich akademisch anmutende Frage nach der Konkretisierung des Vollbeschäftigungszieles ist. Wer für wirtschaftliches Wachstum als eigenständiges Ziel eintritt — wer das Wachstum für die Ursache aller Übel dieser Welt hält, muß dies selbstverständlich anders sehen — wird bestimmte Varianten des Vollbeschäftigungszieles ablehnen müssen und damit auch eine derartig definierte Vollbeschäftigung als minderrangig ansehen.

### **Export von Arbeitslosigkeit**

Es bleibt die Frage nach der Beziehung zwischen dem Ziel der Vollbeschäftigung und dem Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts übrig. Hier könnte man schnell bei der Hand mit der These sein, daß da ja offenkundig das Vollbeschäftigungsziel vor dem Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts rangiere, auf das letztere Ziel keine Rücksicht zu nehmen sei. Ein solches Argument verkennt, daß es sich zumindest längerfristig für ein Land nicht auszahlt, etwa durch die Schaffung einer aktiven Leistungsbilanz Beschäftigungspolitik betreiben zu wollen. Ein solcher „Export von Arbeitslosigkeit“ in andere Länder stört den internationalen Wirtschaftsfrieden und wird auf Dauer Gegenmaßnahmen der Betroffenen hervorrufen. Damit ist aber langfristig die Politik, zu Lasten des Zieles des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts den nationalen Beschäftigungsgrad anheben zu wollen, zum Mißerfolg verurteilt.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß das Ziel Vollbeschäftigung sicherlich ein wichtiges wirtschaftspolitisches Ziel darstellt. Ob es aber Priorität vor allen anderen Zielen haben soll, läßt sich allerdings allgemeinverbindlich nicht begründen. Vor allem, wenn man die Konsequenzen einer solchen Vorrangigkeit für die anderen Ziele in Augenschein nimmt, wird man je nach Bewertung der anderen Ziele das Vollbeschäftigungsziel relativieren müssen.