

Erdmann, Ernst-Gerhard; Henschel, Rudolf; Spilker, Hans

**Article — Digitized Version**

## Intensivierung der Arbeitsmarktpolitik?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Erdmann, Ernst-Gerhard; Henschel, Rudolf; Spilker, Hans (1977) : Intensivierung der Arbeitsmarktpolitik?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 57, Iss. 11, pp. 544-552

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135129>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Intensivierung der Arbeitsmarktpolitik?

Als Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird ein noch stärkerer Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, insbesondere eine Verkürzung der Lebensarbeitszeit, diskutiert. Kann das Problem der Arbeitslosigkeit dadurch gelöst werden?

---

Ernst-Gerhard Erdmann

### Nachteile einer Arbeitszeitverkürzung

Der Arbeitsmarkt ist in der Bundesrepublik seit mehreren Jahren sowohl durch ein globales Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage von Arbeitsplätzen als auch durch strukturelle Ungleichgewichte zwischen der Qualifikationsstruktur der unbesetzten Arbeitsplätze und der Arbeitslosen gekennzeichnet. Trotz einer hohen Gesamtzahl von Arbeitslosen klagen viele Betriebe über Schwierigkeiten bei der Besetzung von offenen Stellen, wobei die tatsächliche Zahl der offenen Stellen wesentlich höher liegen dürfte, als es in der amtlichen Arbeitsmarktstatistik zum Ausdruck kommt. Eine repräsentative Unternehmensbefragung durch das Ifo-Institut kam im Frühjahr 1977 zu dem Ergebnis, daß rund zwei Drittel der Industrieunternehmen und noch mehr aus dem Bereich der Bauwirtschaft vor dem Problem stehen, daß sie für bestimmte Arbeiten keine geeigneten Arbeitskräfte finden können.

Die Bedeutung struktureller Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt lassen auch die Strukturanalysen der Bundesanstalt für Arbeit erkennen. Im Mai 1977 betrug der Anteil der Frauen an den Arbeitslosen über 50 %. Etwa 38 % der arbeitslosen Frauen suchten lediglich eine Teilzeitbeschäftigung. Ein wachsender Anteil der Arbeitslosen hat Schwierigkeiten, den Qualifikationsanforderungen des Arbeitsmarktes gerecht zu werden: 25 % der Arbeitslosen – bei Männern sogar 30 % – haben gesundheitliche Einschränkungen. Fast 20 % der Arbeitslosen befinden sich in den Altersgruppen zwischen 50 und 65 Jahren. Darüber hinaus bestehen beachtliche regionale Unterschiede: so liegt die Arbeitslosenquote in Niedersachsen/Bremen bei 5 %, in Baden-Württemberg dagegen bei 2,6 %. Die Arbeitsmarktsituation wird schließlich dadurch verschärft, daß die Arbeitslosigkeit im Dienstleistungsbereich, bei den Angestellten und bei den

Hochschulabsolventen zugenommen hat, während rund 60 % aller Abgänger des gesamten Bildungssystems den Angestelltenberuf anstreben.

#### Strukturprobleme des Arbeitsmarktes

Diese Phänomene kennzeichnen strukturelle Probleme des Arbeitsmarktes, die sich auch im Falle eines Konjunkturaufschwungs nicht ohne weiteres von selbst lösen, sondern vielfach nur durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente zu überwinden sind. Entscheidende Bedeutung kommt hierbei solchen Maßnahmen zu, die einer Förderung der beruflichen, regionalen und qualifikationsspezifischen Mobilitätsfähigkeit und -bereitschaft dienen. Bewährt haben sich dabei schon in den letzten Jahren gezielte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie die Gewährung direkter Beschäftigungshilfen. Künftig wird es – neben einer ständigen Verbesse-

zung der Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter – darüber hinaus auch einer verstärkten Förderung von Ausbildungsplätzen für Jugendliche, einer Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Hochschulabgänger sowie einer Ausschöpfung der Möglichkeiten von Teilzeitbeschäftigung bedürfen.

Die Stärkung der Mobilitätsfähigkeit bleibt allerdings wirkungslos, wenn nicht gleichzeitig auch die Mobilitätsbereitschaft zunimmt. Dies gilt sowohl für die regionale als auch für die berufliche Mobilität. Die Erwartungen der Arbeitslosen über die Beschäftigungsmöglichkeiten entsprechen nicht immer den tatsächlichen Anforderungen des Arbeitsmarktes. Besondere Anpassungsdefizite bestehen hinsichtlich der Lohnvorstellungen, was zu einer tendenziellen Verlängerung der Arbeitslosigkeit einzelner führt. Auch die Höhe des Arbeitslosengeldes ist für den Arbeitsuchenden eine Orientierungsgröße, die sein Verhalten mit beeinflusst. Das soziale Leistungssystem bedingt im übrigen, daß sich teilweise Erwerbspersonen als arbeitslos registrieren lassen, weil sie primär Leistungsansprüche – z. B. gegenüber der Rentenversicherung – sichern wollen, ohne unbedingt an einer Arbeitsaufnahme interessiert zu sein.

### Globales Arbeitsplatzdefizit

So unbestreitbar die Bedeutung einzelner Strukturprobleme des Arbeitsmarktes demnach ist, so wenig darf man sich allerdings der Illusion hingeben, als sei die Lösung der Beschäftigungsprobleme vorrangig oder gar allein mit Hilfe arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen möglich. Denn zum einen ist festzuhalten, daß die Mehrzahl der strukturellen Ungleichgewichte keineswegs unabhängig von der konjunktur- und wachstumspolitischen Entwicklung der letzten Jahre ent-

standen ist. Zum anderen können die Strukturprobleme nicht darüber hinwegtäuschen, daß die gesamte Zahl der Arbeitslosen das Angebot an unbesetzten Arbeitsplätzen weit übertrifft und somit das beschäftigungspolitische Kernproblem in einem globalen Arbeitsplatzdefizit besteht. Auch die strukturellen Ungleichgewichte sind zum überwiegenden Teil eine Folge der seit einigen Jahren rückläufigen Zahl wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze.

Die Hauptverantwortung bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit tragen deshalb die Wirtschafts- und Verteilungspolitik, deren Aufgabe es ist, jene Rahmenbedingungen herzustellen, die für eine Überwindung der Arbeitsplatzlücke erforderlich sind. Die Arbeitsmarktpolitik muß dagegen flankierend dazu beitragen, die vorhandenen strukturellen Ungleichgewichte zwi-

schen den Qualifikationsstrukturen der Arbeitsplätze und der Arbeitsuchenden abzubauen und den von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Gruppen zu helfen.

### Verteilungspolitische Fehlentwicklungen

Bis heute ist es nicht gelungen, die entscheidende Ursache der anhaltenden wachstums- und beschäftigungspolitischen Probleme – nämlich die in den ersten 70er Jahren entstandenen verteilungspolitischen Fehlentwicklungen – wieder zu beseitigen. Während die Lohnpolitik von dem 1976 eingeleiteten Stabilisierungskurs in diesem Jahr erneut abwich und sich die Einkommensverteilung damit wiederum zu Lasten der Unternehmenserträge verschob, war das Verhalten des Staates in den letzten Jahren zu sehr von kurzfristigen Überlegungen der Konjunkturbelebung bestimmt, ohne jedoch den gravierenden Fehlentwicklungen genügend Rechnung zu tragen.

Aufgrund der eingetretenen Fehlentwicklungen besteht seit Jahren ein Mißverhältnis zwischen den Investitionsrisiken und den Investitionschancen der Wirtschaft. Die Investitionsrisiken haben angesichts des sich verschärfenden internationalen Wettbewerbs, der Verschiebungen in den Nachfragestrukturen, der Beschleunigung des technologischen Prozesses, der erhöhten umweltpolitischen Ansprüche und der Ausdehnung bürokratischer Hemmnisse ständig zugenommen, während sich die Ertragslage der Unternehmen insbesondere infolge der lohn-, sozial- und steuerpolitischen Entwicklung seit Beginn der 70er Jahre wesentlich verschlechterte. Daher verloren viele Arbeitsplätze ihre Wettbewerbsfähigkeit, und gleichzeitig wurde die investitionspolitische Basis zur Schaffung neuer rentabler Arbeitsplätze ausgehöhlt.

#### Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

*Dr. Ernst-Gerhard Erdmann, 52, ist Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände in Köln.*

*Rudolf Henschel, 55, leitet die Abteilung Wirtschaftspolitik im Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes in Düsseldorf.*

*Dr. Hans Spilker, 54, Senatsdirektor, ist Leiter des Amtes für Wirtschaftspolitik in der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft der Freien und Hansestadt Hamburg.*

Das mittelfristig entstandene Mißverhältnis zwischen Investitionsrisiken und Investitionschancen läßt sich nicht mit Hilfe kurzfristig orientierter Maßnahmen abbauen. Zur Beseitigung des Mangels an wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen bedarf es vielmehr einer längerfristig angelegten wirtschafts- und verteilungspolitischen Strategie, die in erster Linie eine dauerhafte Verbesserung der investitionspolitischen Rahmenbedingungen anstrebt und damit auch das Vertrauen der am Wirtschaftsprozess Beteiligten in die künftige Entwicklung stärkt. Eine konsequente Wachstumsstrategie ist um so notwendiger, als die Bundesrepublik vor der Aufgabe steht, nicht nur für die gegenwärtig Arbeitslosen, sondern auch für die in den nächsten Jahren zunehmende Erwerbspersonenzahl ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten bereitzustellen. Diese Aufgabe läßt sich allein dann bewältigen, wenn im Zuge eines kräftigen Wirtschaftswachstums die zur Zeit unbesetzten, aber wirtschaftlich noch nutzbaren Arbeitsplätze reaktiviert und darüber hinaus in erheblichem Umfang neue Arbeitsplätze erstellt werden.

### **Überforderung der Volkswirtschaft**

Im Rahmen der notwendigen Wachstumspolitik zur Wiederherstellung eines befriedigenden Beschäftigungsstandes hat die Verteilungspolitik zentrale Bedeutung. Denn von der Verteilungspolitik hängt es ab, ob sich das Personalkostenniveau – also die Entlohnung des Faktors Arbeit – im Einklang mit der wirtschaftlichen Leistungskraft der Volkswirtschaft befindet.

Außerdem beeinflusst sie maßgeblich die Ertragslage und Ertragsaussichten der Unternehmen und damit deren Investitionsfähigkeit und Investitionschancen. Die hohe Arbeitslosigkeit der letzten Jahre ist wesent-

lich darauf zurückzuführen, daß der gesamtwirtschaftliche Anstieg der Personalkosten die Leistungskraft der Wirtschaft weit übertraf.

Die Überforderung der wirtschaftlichen Leistungskraft läßt sich am deutlichsten an dem Verhältnis zwischen den Personalkosten (reale Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je Arbeitnehmer) und der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität (reale Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen, bereinigt um den Einkommenseffekt aufgrund der Veränderungen der terms of trade) ablesen. Während der 60er Jahre, die von einer hohen Beschäftigung gekennzeichnet waren, lag die Relation des Personalkostenniveaus zum Produktivitätsniveau bei geringen Schwankungen bei durchschnittlich 64,5 %. Im Verlauf der bisherigen 70er Jahre stieg diese Relation beträchtlich; sie erreichte 1974 mit 70% ihren Höhepunkt und ist bis 1977 nur wenig – auf etwa 68,5 % – zurückgegangen. Die Tatsache, daß die Vollbeschäftigung in der Bundesrepublik verloren ging, nachdem sich das Verhältnis der Personalkosten zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft nachhaltig verschoben hat, läßt erkennen, daß die Entlohnung des Faktors Arbeit in den vergangenen Jahren eine Höhe erreicht hat, die unvereinbar war mit dem Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes.

### **Beschäftigungskonforme Lohnpolitik**

Die Rückkehr zur Vollbeschäftigung setzt voraus, daß die Lohnpolitik die Wiederherstellung eines beschäftigungskonformen Gleichgewichts zwischen Personalkosten- und Produktivitätsniveau anstrebt, indem die entstandene Überhöhung der Personalkosten gegenüber der Produktivität abgebaut wird. Das Ausmaß dieser Überhöhung zeigt ein Vergleich der gegenwärtigen Lohn-Produktivitäts-Rela-

tion mit jener in Zeiten der Vollbeschäftigung (1960 bis 1972). Danach besteht heute ein Vorsprung der Personalkosten gegenüber der Produktivität von etwa 5,5 %. Diese Größenordnung markiert eher eine Unter- als eine Obergrenze des zu beseitigenden Ungleichgewichts. Denn der Personalkostenvorsprung wurde in den vergangenen Jahren weder durch eine unterdurchschnittliche Verteuerung der übrigen Kosten kompensiert, noch ist eine Verminderung der Unternehmensrisiken eingetreten. Je eher es den Tarifpartnern gelingt, den Konsolidierungsbedarf in der Größenordnung von 5,5 % abzudecken, um so schneller ist das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes wieder zu verwirklichen.

Eine derartige beschäftigungskonforme Lohnpolitik würde dazu führen, daß die Zahl an wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen wieder zunimmt. Denn eine Verbesserung der Ertragslage und eine Stärkung der Investitionsfähigkeit der Unternehmen hätte zur Folge, daß gegenwärtig unrentable Arbeitsplätze durch Modernisierungsmaßnahmen wieder wirtschaftlich nutzbar und darüber hinaus zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen würden. Auch die Arbeitsplätze jener Branchen und Unternehmen, die einen unterdurchschnittlichen Produktivitätszuwachs aufweisen und/oder einer starken Importkonkurrenz ausgesetzt sind, hätten dann – im Gegensatz zur Entwicklung der letzten Jahre – eine größere Anpassungschance. Nicht zuletzt würde sich der in den vergangenen Jahren entstandene Druck zur Substitution von Arbeit durch Kapital wieder verringern und damit der Anreiz für arbeitsintensive Produktion zunehmen.

### **Kein geeignetes Instrument**

Da das Beschäftigungsproblem auf Dauer nur durch eine kräftige

Investitions- und Wachstumsbelegung gelöst werden kann, tragen Überlegungen, die auf eine künstliche Verknappung des Arbeitskräfteangebots durch Arbeitszeitverkürzungen abzielen, kaum zur Problemlösung bei. Denn Verkürzungen der Wochen- oder Jahresarbeitszeit werfen nicht, wie vielfach unterstellt wird, lediglich organisatorische Fragen der Umverteilung des vorhandenen Arbeitsvolumens auf, sondern verschärfen in erster Linie die Kostenprobleme und erhöhen damit die Wachstums- und Beschäftigungsrisiken.

Bei jeder Arbeitszeitverkürzung entstehen — über die Frage des Lohnausgleichs hinaus — zusätzliche Personal- und Verwaltungskosten, so daß sich das Verhältnis zwischen gesamtwirtschaftlicher Produktivität und Personalkosten nochmals zu

Lasten der ökonomischen Leistungskraft verschieben würde, mit der Folge, daß sich die verteilungspolitischen Bedingungen des Wirtschaftswachstums weiter verschlechtern und sich gleichzeitig in den Unternehmen der Druck verstärkt, den Arbeitsstundenausfall durch Rationalisierungsmaßnahmen auszugleichen. Wie eine Unternehmensbefragung des Ifo-Instituts gezeigt hat, würden etwa zwei Drittel der Unternehmen auf Arbeitszeitverkürzungen mit verstärkten Rationalisierungsmaßnahmen reagieren. Aber auch diejenigen Unternehmen, die zur Aufrechterhaltung des Produktionsvolumens zur Neueinstellung von Arbeitskräften gezwungen wären, können angesichts des ausgeprägten beruflichen und regionalen Ungleichgewichts am Arbeitsmarkt keineswegs gewiß

sein, diesen Zusatzbedarf auch tatsächlich zu decken.

Aus diesen Gründen sind Verkürzungen der Wochen- oder Jahresarbeitszeit kein geeignetes Instrument zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Vielmehr wäre zu befürchten, daß derartige Maßnahmen wegen der Erschwerung der Wettbewerbsposition und der Wachstumsbedingungen insgesamt sogar zu negativen Beschäftigungseffekten führen können. Nicht in einer Verteilung des Mangels, sondern in der Aktivierung der Wachstumskräfte liegt der Schlüssel für einen Abbau der Arbeitslosigkeit. Daher müssen alle wirtschafts- und verteilungspolitischen Maßnahmen vor allem darauf gerichtet sein, das Vertrauen der Verbraucher, Arbeitnehmer und Unternehmer in die künftige Entwicklung zu stärken.

Rudolf Henschel

## Arbeitsmarktpolitik — ein Beitrag zur Überwindung der Arbeitslosigkeit?

**W**elchen Beitrag zur Überwindung der Arbeitslosigkeit kann eine Arbeitsmarktpolitik tatsächlich leisten, die nicht unmittelbar das wirtschaftliche Wachstum fördert, sondern nur eine „wachstumsneutrale“ Beschäftigung anstrebt oder nur das knapper gewordene Arbeitsplatzangebot besser verteilt? Die Antwort ist nicht einfach zu geben, weil schon die Frage, welche Maßnahmen das wirtschaftliche Wachstum so begünstigen, daß eine Zunahme der Beschäftigung

erwartet werden kann, sehr unterschiedlich beantwortet wird. Strittig ist auch die Frage, ob und inwieweit bestimmte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zugleich andere Maßnahmen zur Wachstumsförderung blockieren oder sogar unmittelbar eine Wachstumsdämpfung bewirken, so daß der Beschäftigungseffekt letztlich negativ zu bewerten wäre. Da die Beurteilung der verschiedenen Maßnahmen in bezug auf ihren Wachstumseffekt wiederum von der Bewertung der

verschiedenen Ursachenerklärungen unserer seit vier Jahren anhaltenden Beschäftigungskrise abhängig ist, ist eine wertfreie Diskussion ebenso unmöglich wie eine richtige, für jedermann gültige Zuordnung in wachstumsfördernde und wachstumsneutrale oder gar wachstumshemmende Maßnahmen.

### Flankierende Maßnahme

Wer alles wirtschaftliche Heil von einer Wiedererhöhung der

statistischen Gewinnmarge erwartet, wobei in aller Regel die damit verbundene Änderung der Nachfragestruktur unberücksichtigt bleibt, wird Maßnahmen, die nicht zu einer unterproportionalen Steigerung der Löhne oder zu einer überproportionalen Entlastung der Unternehmereinkommen führen, als nicht wachstumsorientiert und bestenfalls als ergänzende Arbeitsmarktpolitik bewertet.

Wer umgekehrt die Masseneinkommen für unterproportionalisiert hält und den Kostenaspekt aus seinen Überlegungen ausklammert, wird ebenfalls alle Maßnahmen, die nicht zu einer überproportionalen Steigerung der Lohn- und Masseneinkommen führen, als wachstums- und beschäftigungsfeindlich abqualifizieren und höchstens als flankierende Arbeitsmarktpolitik respektieren.

Die Vorschläge zur Arbeitszeitverkürzung geraten somit unter beiden Aspekten in das „Abseits“ einer flankierenden Arbeitsmarktpolitik. Dabei können sie aus anderer Sicht sehr wohl einen eigenen Wert erhalten und sogar als Elemente einer Wachstumspolitik begriffen werden. Andererseits gibt es gute Gründe anzunehmen, daß jeder Versuch, die Einkommensverteilung unabhängig von ihren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch äußere Einflußnahme auf die Lohnpolitik oder durch einseitige steuerliche Entlastungen der Unternehmereinkommen zu verändern, das wirtschaftliche Wachstum zusätzlich blockiert und die Arbeitslosigkeit erhöht. Dies gilt auch für Versuche, rahmenbedingte Veränderungen gewaltsam zu korrigieren.

Eine derartige rahmenbedingte Veränderung stellt beispielsweise der Anstieg der Lohnquote im Gefolge der Unternehmenskonzentration und der überproportionalen Zunahme hochqualifizierter und entsprechend höher

entlohnter Angestellter dar. So ist es für die Mehrheit der Gewerkschafter selbstverständlich, daß der statistische Anstieg der Lohnquote keine Kennziffer einer überhöhten Lohnentwicklung darstellt, da trotz dieser Erhöhung der Anteil des privaten Konsums abgesunken und andererseits trotz der statistischen Senkung der Gewinnmarge der Anteil der Finanzierungsmittel, die den Unternehmen insgesamt zur Investitionsfinanzierung zur Verfügung stehen, weiter angestiegen ist. Unter diesem Aspekt wären alle Maßnahmen, die in der gegenwärtigen Situation nur auf eine formale Umverteilung hinauslaufen und die damit verbundenen Änderungen der Nachfragestruktur nicht berücksichtigen, weder wachstums- noch beschäftigungsfördernd.

#### Ursachen der Beschäftigungskrise

Bei den Gewerkschaften überwiegt heute die Auffassung, daß ihre Lohnpolitik in der Vergangenheit nicht so schlecht war, daß eine lohnbedingte Nachfrageklücke entstanden ist. Sie sind aber auch der Überzeugung, daß unter den gegebenen Machtverhältnissen eine „überzogene“ Lohnpolitik gar nicht möglich war. Der anhaltende Export- und Leistungsbilanzüberschuß bei der gleichzeitig unverändert anhaltenden Aufwertungstendenz der D-Mark läßt auch kaum auf ein überhöhtes Kostenniveau in der Vergangenheit oder auf überproportionale Kostensteigerungen in der Gegenwart schließen. Wenn die Aufwertung der D-Mark, die uns durch die Abwertung anderer Währungen aufgezwungen wird, die unterproportionale Kostenentwicklung im Inland teilweise überkompensiert, so kann dies wohl kaum mit dieser Kostenentwicklung erklärt werden. Folglich muß wohl eine andere Ursache für die anhaltende Beschäftigungskrise gesucht werden.

Die Gewerkschaften sehen diese Ursachen vor allem in c Veränderung der internationalen und nationalen Nachfragestrukturen, die teilweise auf die zunehmende Sättigung von Teilmärkten, andererseits auf c veränderten Standortvorteile. c Folge der internationalen Wirtschaftsentwicklung zurückzuführen sind. Diese strukturellen Änderungen wurden verstärkt durch die Folgen einer Stabilitätspolitik, die marktmachtbedingte Inflationstendenzen durch eine Nachfragedrosselung zu bekämpfen versuchte.

Mit dieser Erklärung aber c halten Maßnahmen, die unter anderen Aspekten nur eine „wachstumsneutrale“ Arbeitsmarktpolitik darstellen, auf eine direkte Bedeutung für c Förderung des wirtschaftlichen Wachstums und vor allem für c Zunahme der Lebensqualität. Dies gilt beispielsweise für a Vorschläge zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, c der DGB im Juli dieses Jahr der Bundesregierung und d Öffentlichkeit vorlegte.

#### Vorschläge der Gewerkschaften

Diese Vorschläge gliedern sich in drei Gruppen:

- In Maßnahmen, die eine Förderung des wirtschaftlichen Wachstums bei Beachtung bestimmter Qualitätsansprüche c warten lassen;
- in Maßnahmen, die eine bessere soziale Beherrschung d technologischen Entwicklung, v allem in bezug auf die Arbeitsbedingungen, erreichen sollen;
- in Maßnahmen, die die Lebensarbeitszeit aller Erwerbstätigen insgesamt reduzieren und damit die Arbeitsbedingungen verbessern und die Freizeit c erhöhen.

Unter den Vorschlägen für ein qualitatives Wirtschaftswachstum werden neben der Entwic

lung einer vorausschauenden Strukturpolitik, der marktpolitischen Flankierung einer Niedrigzinspolitik und einer an den realen Wachstumsmöglichkeiten orientierten Steigerung der Massenkaufkraft zwei Maßnahmen aufgeführt, die unter anderen Aspekten gewöhnlich in die Rubrik „Arbeitsmarktpolitik“ eingeordnet werden. Dazu gehört die Forderung nach einer verstärkten Beschäftigung im Bereich der öffentlichen „Humanleistungen“, also in der Bildungspolitik wie in der Kinder-, Jugend-, Altenbetreuung usw., in denen noch immer eine Unterversorgung gegeben ist. Dabei ist es mehr eine „technische“ Frage, ob diese Mehrbeschäftigung durch Ausweitung der regulären Planstellen oder durch „Mehrbeschäftigung“ im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erfolgt. Zu den weiteren Maßnahmen, die in den gewerkschaftlichen Vorschlägen in die Rubrik der Wachstumsförderung aufgenommen wurden, zählen die Forderungen zur Einführung eines zusätzlichen 10. Hauptschul- und eines 11. Berufsbildungsjahres. Die Gewerkschaften reißen diese Forderung unter die Vorschläge zur Förderung eines qualitativen Wirtschaftswachstums ein, weil sie sich davon eine erhöhte berufliche Qualifikation und Mobilität der Arbeitnehmer versprechen.

#### **Weitere Senkung des Arbeitsvolumens**

Wenn diese Forderungen aber nicht als bloße Beschäftigungstherapie oder um ihres Entzugseffektes am Arbeitsmarkt erhoben werden, so ist die damit verbundene Ausdehnung der Beschäftigung bzw. die damit verbundene Reduzierung des Arbeitsangebots durch den Bedarf an öffentlichen Leistungen oder der schulischen Grundbildung begrenzt. Der DGB ging daher auch davon aus, daß selbst unter Einschluß dieser Maßnahmen das

künftige Wirtschaftswachstum nicht so stark forciert werden kann, daß die gleichzeitig zu erwartenden Produktivitätsfortschritte voll kompensiert werden. Wenn man unterstellt, daß auch unter optimalen Wachstumsbedingungen die Schere zwischen Produktions- und Produktivitätswachstum nicht so weit geschlossen werden kann, daß eine weitere Senkung des Arbeitsvolumens vermieden bleibt, so muß man darüber nachdenken, wie diese Senkung des Arbeitsvolumens mit Vollbeschäftigung und höherer Lebensqualität vereinbar ist. Diese im eigentlichen Sinne unter dem Begriff Arbeitsmarktpolitik substituierbaren Maßnahmen konzentrieren sich damit auf Vorschläge zur Arbeitszeitverkürzung.

Diese Bewertung der Arbeitszeitverkürzung stützt sich einerseits auf umfangreiche Informationen aus den Unternehmungen der verschiedensten Produktionsbereiche. Danach wird die anhaltende Unterauslastung auf eine zu geringe, hinter der Einkommensentwicklung zurückbleibende Nachfrage zurückgeführt und auch die weitere Nachfrageentwicklung, unabhängig von der künftigen Einkommenssteigerung, als unsicher beurteilt. Hinzu kommen neue Informationen über zusätzliche Rationalisierungsmöglichkeiten aufgrund des technologischen Fortschritts im Halbleiterbereich. Dies gilt vor allem für die Minicomputer- und Prozessorentchnik. Damit werden insbesondere im Verwaltungssektor Rationalisierungsmöglichkeiten erschlossen, die vor kurzem noch unvorstellbar erschienen.

#### **Verkürzung der Arbeitszeit**

Diese unmittelbaren Erfahrungen werden zugleich gestützt durch die bisherige Nachkriegsentwicklung. Schon in den 50er Jahren fand eine stärkere Abschwächung des Produktionszu-

wachses gegenüber der jeweiligen Produktivitätssteigerung statt. Seit Anfang der 60er Jahre war im Durchschnitt aller Konjunkturzyklen der Anstieg der Arbeitsproduktivität bereits größer als die Zuwachsrate des Wirtschaftswachstums. Nur Sonderfaktoren haben in den 60er Jahren verhindert, daß die damit verbundene Reduzierung des Arbeitsvolumens zu keiner Erhöhung der Arbeitslosigkeit führte und sogar zusätzliche Arbeitskräfte aus dem Ausland angeworben werden mußten.

Schreibt man aber nur den für die letzten 15 Jahre feststellbaren Entwicklungstrend fort, so muß bis zur Mitte der 80er Jahre mit einem weiteren Rückgang der Arbeitsplätze um 1 Mill. gerechnet werden. Da in dieser Zeit gleichzeitig etwa 1 Mill. Arbeitnehmer zusätzlich in Arbeit gebracht werden müssen und der letzte Konjunkturaufschwung des Jahres 1976 noch immer mehr als 1 Mill. Arbeitslose im Jahresdurchschnitt zurückgelassen hat, kann auch bei Erfüllung aller wachstumspolitischen Hoffnungen in nächster Zukunft Vollbeschäftigung nur durch eine Verkürzung der Arbeitszeit herbeigeführt werden.

Die Vorschläge zur Verkürzung der Arbeitszeit lassen sich grundsätzlich in zwei Gruppen ordnen. Zur ersten Gruppe wären die Maßnahmen zu zählen, die nur durch den Gesetzgeber zu regeln sind. Dazu gehören die Verlängerung der Schulzeit und die Herabsetzung des Rentenalters bzw. die Änderung der Bedingungen für eine vorzeitige Verrentung. Zur zweiten Gruppe gehören die Maßnahmen, die durch Tarifverhandlungen zwischen den Tarifparteien selbst geregelt werden können. Hierzu gehören die Verlängerung des Jahresurlaubs oder die Gewährung von Bildungsurlaub, die Verkürzung der Wochenarbeitszeit oder die Verkürzung der Schichtarbeitszeit

bzw. die Einführung von Kurzpausen unter besonderen Arbeitsbedingungen.

### **Berufliche Umschichtungen**

Alle diese Maßnahmen reduzieren das Arbeitsangebot, und gegen alle diese Vorschläge richtet sich der Einwand, daß die Verkürzung der Arbeitszeit stets auch das knappe Angebot hochqualifizierter und spezialisierter Arbeitnehmer einschränkt. Da die Beschäftigung weniger qualifizierter Arbeitnehmer in unserer technisch entwickelten Wirtschaft nur in einem bestimmten Verhältnis zu der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte möglich ist, würde die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes durch die Reduzierung des qualitativ hochwertigen Angebots eingeschränkt und nicht ausgeweitet.

Diesem Argument muß allerdings entgegengehalten werden, daß über viele Jahre eines knappen Arbeitsangebots weniger qualifizierte Arbeitnehmer aus dem Ausland in unseren Arbeitsprozeß eingegliedert werden konnten und daß auch zur Zeit der letzten Hochkonjunktur vor wenigen Jahren die Relation zwischen qualifizierten Führungskräften und weniger qualifizierten Arbeitnehmern gestimmt hat. Daß bei einer geringeren Nachfrage nach Arbeitskräften zuerst die weniger qualifizierten entlassen werden, bedeutet nicht, daß diese Arbeitskräfte bei einer generellen Verknappung des Arbeitskräfteangebots nicht wieder voll in das Arbeitsleben eingegliedert werden können.

Richtig ist aber zweifellos, daß mit jeder Arbeitszeitverkürzung berufliche Umschichtungen verbunden sind, denen dadurch Rechnung zu tragen ist, daß die Arbeitszeitverkürzung nur in kleineren, aber kontinuierlichen Schritten vollzogen werden kann. Diese Schritte können aber um so größer sein, je besser die berufs- und strukturpolitische

Flankierung erfolgt. Im übrigen gilt der oben genannte Einwand selbstverständlich am wenigsten gegenüber arbeitszeitverkürzenden Maßnahmen, die ihrerseits die berufliche Qualifikation oder die berufliche Mobilität erhöhen.

Unter diesem Gesichtspunkt erscheint es sinnvoll, die verschiedenen Forderungen zur Arbeitszeitverkürzung danach zu bewerten, wie sie die berufliche Qualifikation und Mobilität fördern. Zu dieser Kategorie zählen sicherlich die Vorschläge zur Verlängerung der Schulzeit, wenn die Bildungsziele entsprechend ausgestaltet werden. Ebenso dürfte die verstärkte Gewährung von Bildungsurlaub einen qualitäts- und mobilitätserhöhenden Effekt haben.

### **Erhöhung der Lebensqualität**

Die einzelnen Vorschläge lassen sich auch danach unterscheiden, ob die vorhandenen Arbeitsplätze nur auf mehr Arbeitnehmer verteilt werden oder ob zusätzliche Arbeitsplätze errichtet werden müssen. Die mit der Mehrbeschäftigung durch Arbeitszeitverkürzung verbundene Kostenentwicklung ist in beiden Fällen unterschiedlich. So kann beispielsweise die Errichtung zusätzlicher Arbeitsplätze unterbleiben, wenn durch Verkürzung der Schichtzeiten in kontinuierlich beschäftigten Betrieben zusätzliche Schichten eingerichtet werden können. Keine Erhöhung der Kapitalkosten entsteht auch dann, wenn durch eine frühere Verrentung älterer Arbeitnehmer eine zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeit für jüngere Arbeitnehmer geschaffen wird. Andererseits wird bei einschichtiger Beschäftigung die Mehrbeschäftigung infolge verkürzter Arbeitszeit stets die Errichtung zusätzlicher Arbeitsplätze notwendig machen und eine Erhöhung der Kapitalkosten bewirken; die Nachfrage nach Investitionsgütern würde damit zusätzlich angeregt werden.

Trotzdem gibt es gewichtige Gründe, die verschiedenen Vorschläge zur Arbeitszeitverkürzung nicht nach diesen Gesichtspunkten zu gewichten. Man kann einmal davon ausgehen, daß bei einer lang anhaltenden Senkung der durchschnittlichen Arbeitszeit um 1 bis 2 % pro Jahr das gesamte Spektrum aller arbeitszeitverkürzenden Möglichkeiten genutzt werden muß. Zum anderen hat die Arbeitszeit nicht nur eine arbeitsplatzverteilende Bedeutung, sondern sie ermöglicht auch eine Erhöhung der Freizeit und eine Erleichterung der Arbeitsbedingungen und trägt damit zur Erhöhung der Lebensqualität bei.

Wird die Arbeitszeitverkürzung als ein Mittel zur Erhöhung der Freizeit angesehen, die ebenso wie andere Konsumgüter auch die Lebensqualität beeinflusst, so muß das Grundprinzip der Konsumfreiheit soweit wie möglich auch für die Bedingungen gelten, die eine Erhöhung der Freizeit ermöglichen sollen. Dieser Grundsatz entspricht die Forderung nach einer flexiblen, den jeweiligen individuellen Bedürfnissen angepaßten Regelung der Arbeitszeit am besten; aber auch diese Flexibilisierung der Arbeitszeit wird sich nur allmählich durchsetzen lassen. Soweit die Arbeitszeit noch kollektiv geregelt werden muß, sollte es aber ebenfalls den einzelnen Arbeitnehmergruppen selbst überlassen bleiben, welche Form der Arbeitszeitverkürzung sie unter Berücksichtigung ihrer spezieller Arbeitsbedingungen den Vorrang einräumen. Dabei ist es selbstverständlich – und unter Gewerkschaftern unbestritten – daß die Arbeitszeitverkürzung zusammen mit der Realloohnerhöhung nur in dem Umfang von der durchschnittlichen Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität abweichen kann, wie eine Änderung der Verteilung angestrebt wird und letztlich möglich ist.

Hans Spilker

## Längerfristige Aspekte des Arbeitslosigkeitsproblems

Die nach wie vor kritische Lage am Arbeitsmarkt brennt uns so auf den Nägeln, daß es nicht verwunderlich ist, wenn im Mittelpunkt der Diskussion vorwiegend kurz- und mittelfristige Gesichtspunkte des Kampfes gegen die Arbeitslosigkeit stehen. Dies läßt es ebenso reizvoll wie – möglicherweise – lohnend erscheinen, sich einmal auf längerfristige Aspekte des Problems zu konzentrieren. Dafür spricht schon die immer wieder bestätigte Erfahrung, daß sich wirtschaftspolitische Maßnahmen, die in kurz- und mittelfristiger Sicht sinnvoll und wirksam erscheinen, bei längerfristiger Betrachtungsweise als recht problematisch erweisen können. Es wird sich zeigen, ob dies auch auf Maßnahmen zutrifft, die für die Bewältigung unserer akuten Arbeitsmarktschwierigkeiten angeboten werden.

Prognosen der Entwicklung am Arbeitsmarkt über die nächsten Jahre hinaus folgen regelmäßig einem recht einfachen Schema: Ausgangspunkt ist die Annahme, die gesamtwirtschaftliche Produktion werde in den kommenden Jahren wesentlich langsamer wachsen als in der Vergangenheit. Die Produktivität jedoch, definiert als Produktionsergebnis je Arbeitseinheit, werde weiter kräftig steigen, wenn auch ein wenig langsamer als bisher, auf jeden Fall aber stärker als das reale Sozialprodukt. Da gleichzeitig die Zahl der Bürger im erwerbsfähigen Alter zunehmen wird, folgt daraus mit geradezu schicksalhafter Gewißheit eine ständig sich weiter öffnende Arbeitsplatzlücke. Daraus abgeleitete Schätzungen über den möglichen Umfang künftiger Arbeitslosigkeit

ergeben Werte, an denen gemessen unsere gegenwärtigen Arbeitsmarktsorgen gering erscheinen.

Der einzige Lichtblick, den weiterschauende Prognostiker uns zu bieten vermögen, ist darin zu sehen, daß die Arbeitsplatznachfrage – nach „Durchwachsen“ der Nach-Pillenknick-Jahrgänge – Ende der achtziger/Anfang der neunziger Jahre ihren Höhepunkt überschreiten und danach stetig zurückgehen wird. Dies spielt in der Diskussion aber keine besondere Rolle, erstens, weil wir in unserer Vorausschau immer noch viel zu sehr auf das magische Jahr 1985 fixiert sind, und zweitens wohl auch, weil das öffentliche Interesse mit der Entfernung des Zeithorizonts – „in the long run, we are all dead“ – erfahrungsgemäß überproportional abnimmt. Daß so lange am Prognosejahr 1985 festgehalten wird, liegt wohl daran, daß 1970 das letzte Jahr großer statistischer Erhebungen (Volks-, Berufs- und Arbeitsstättenzählung) war und daß man es nicht für zulässig hielt, sich von dieser – inzwischen recht fragwürdig gewordenen – Basis aus weiter als 15 Jahre in die Zukunft hineinzurechnen. Da ausführliche Ergebnisse für das nächste Großzählungsjahr 1980 vor 1982 kaum vorliegen dürften, laufen wir Gefahr, daß unser „Langfrist“-Prognosezeitraum allmählich auf drei Jahre schrumpft, wenn wir uns nicht endlich ein Herz fassen, unseren Zeithorizont auch ohne – vermeintlich – feste statistische Basis in die neunziger Jahre vorzuverlegen.

Abgeleitet aus dem dargestellten Prognoseschema bieten

sich zur Bekämpfung aktueller und zukünftiger Gefahren am Arbeitsmarkt drei Kategorien von Maßnahmen an:

- Maßnahmen zur Verringerung der Nachfrage nach Arbeitsplätzen,
- Maßnahmen zur Dämpfung des Produktivitätsfortschritts,
- Maßnahmen zur Beschleunigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

### Paradoxe Situation

Die Verringerung der Nachfrage nach Arbeitsplätzen, d. h. die Verkürzung der Jahres-, Wochen- oder täglichen Arbeitszeit, erscheint auf den ersten Blick als eine ebenso einleuchtende wie einfache und wirksame Methode, deren Einsatz obendrein nicht nur die Arbeitsplatzsicherheit zu erhöhen, sondern gleichzeitig über mehr Freizeit zusätzliche Chancen zur Selbstverwirklichung zu schaffen vermag. Dieser Weg stand deshalb eine Zeitlang auch im Vordergrund der Diskussion, bis immer deutlicher wurde, daß der Wirksamkeit globaler Arbeitszeitverkürzungen auf einem Arbeitsmarkt relativ enge Grenzen gesetzt sind, auf dem – bezogen auf Branchen, Regionen, Geschlecht, Altersgruppen und/oder Berufe – sehr unterschiedliche Ungleichgewichte herrschen; sie reichen von dauerhaftem Überangebot bis hin zu Knappheit und Mangel an Arbeitskräften.

Vorsicht bei arbeitsmarktpolitisch motivierten Arbeitszeitverkürzungen legt auch die folgende Überlegung nahe: Niemand wird bezweifeln, daß z. B. Maßnahmen zur Verringerung der Lebensarbeitszeit kurzfristig

den Arbeitsmarkt entlasten würden. Ein dadurch nachhaltig und irreversibel geschmäleres Arbeitskräfteangebot könnte sich jedoch wenn nicht schon mittelfristig, so doch auf längere Sicht als Handikap erweisen, nämlich dann, wenn sich die gesamtwirtschaftliche Nachfrage – wie politisch gewollt – doch wieder kräftiger entwickeln sollte, als es der gegenwärtig herrschenden pessimistischen Erwartung entspricht.

Ich halte es für keineswegs sicher, daß sich diese Erwartung tatsächlich bewahrheiten wird – es sei denn als Folge einer „self fulfilling prophecy“, die wir dadurch vermeiden müssen, daß wir wieder den Mut finden, auch optimistischere Varianten für realistisch zu halten. Tun wir das und nehmen wir einmal an, die binnen- und außenwirtschaftliche Nachfrage würde sich nachhaltig über das erwartete bescheidene Maß hinaus beleben: Würden wir dann nicht Gefahr laufen, gegebene Entwicklungsmöglichkeiten unausgeschöpft lassen zu müssen, weil das Hineinwachsen in neue Dimensionen der gesamtwirtschaftlichen Produktion durch – quantitativ und qualitativ bedingte – Engpässe am Arbeitsmarkt behindert wird? Wir kämen dann in die paradoxe Situation, auf der einen Seite weniger Produktion und weniger Einkommen schaffen zu können als an sich möglich und zur Lösung vielfältiger Probleme auch nötig wäre, auf der anderen Seite aber stärker in diese Einkommen eingreifen zu müssen, um mehr Bildung (= Verlängerung der Schulzeit) und mehr Altersversorgung (= Herabsetzung des Rentenalters) finanzieren zu können.

Um jedes Mißverständnis zu vermeiden, betone ich ausdrücklich, daß ich die Verkürzung der Arbeitszeit auch in Zukunft für ein besonders wichtiges Ziel halte. Gerade deshalb meine ich aber, daß wir nicht in erster

Linie fragen dürfen: Wieviel Arbeitszeitverkürzung brauchen wir, um mit den Problemen am Arbeitsmarkt möglichst rasch zu Rande zu kommen? Viel mehr Gewicht sollte auf die zukunftsorientierte Frage gelegt werden: Wie können wir das wirtschaftliche Wachstum bewirken, das wir brauchen, um uns möglichst viel Arbeitszeitverkürzung – auch durch mehr Bildung und durch einen längeren Lebensabend – leisten zu können? Nur so können wir der Gefahr begegnen, durch Entscheidungen, die allein auf heute und morgen abstellen, Möglichkeiten für übermorgen zu verschütten.

### Notwendige Produktivitätserhöhung

Nicht anders sind Vorschläge zu beurteilen, die darauf abzielen, das „Fortrationalisieren“ von Arbeitsplätzen zu bekämpfen oder eine „beschäftigungsintensive Wachstumsstruktur“ – d. h. wohl einen beschleunigten Übergang von der Waren- zur Dienstleistungsproduktion – zu bewirken. Ich meine, daß wir mit solchen Maßnahmen zur *Dämpfung des Produktivitätsfortschritts* Verzicht auf ein an sich mögliches Wachstum von Produktion und Einkommen riskieren würden, die zwangsläufig unser Potential zur Lösung anstehender sozial-, gesellschafts- und entwicklungspolitischer Probleme beschränken müßte. Gegen eine allmähliche Änderung von Produktions- und Konsumstrukturen, wie sie mit dem Übergang vom quantitativen zum qualitativen Wachstum beabsichtigt ist, ist um so weniger einzuwenden, als damit sicher auch mehr Arbeitsplatzsicherheit verbunden sein wird. Diesen Übergang werden wir aber am leichtesten in einer langdauernden Periode stetigen, angemessenen Wachstums der Wirtschaft bewerkstelligen können. Zu den Voraussetzungen dieses Wachstums gehört aber auch eine ständig steigende

Produktivität; sie allein vermag ausreichenden Handlungsspielraum für eine auf Strukturumbaugerichtete Politik zu verschaffen

Aus allem folgt, daß kurz-, mittel- und langfristig der arbeitsmarktpolitisch wenigsten bedenkliche, aber auch der sicherste Weg zur Lösung unserer Arbeitsmarktprobleme die *Beschleunigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* ist. Dies zwingt dazu, mehr und konsequenter als bisher, eine systematisch konzipierte, planvolle Wachstums- und Strukturpolitik mit dem Ziel einer zunehmenden gesamtwirtschaftlichen Nachfrage eines noch leistungsfähigeren gesamtwirtschaftlichen Angebots zu betreiben. Hinzutreten können und müssen flankierende Aktivitäten. Dabei schließe ich arbeitsmarktorientierte Maßnahmen zur Verringerung der Nachfrage nach Arbeitskräften oder zur Dämpfung des Produktivitätsfortschritts keineswegs aus, vorausgesetzt allerdings, daß sie auf speziell Problembereiche beschränkt und gezielt eingesetzt werden. Wichtiger erscheinen mir jedoch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im eigentlichen Sinne des Wortes, das heißt vor aller Maßnahmen mit dem Ziel eine bessere und schnellere Ausgleichs zwischen vorhandener Angebot und vorhandener Nachfrage am Arbeitsmarkt. Sie entsprechen nicht nur kurzfristig Erfolge, sondern tragen – z. B. durch eine größere fachliche und örtliche Mobilität – gleichzeitig zur Sicherung des künftigen Wachstums der Wirtschaft bei. Das unterscheidet sie von den beiden eingangs behandelten Maßnahmenkomplexen, bei denen wir nicht sorgfältig genug darauf achten können, daß wir durch zu kurzfristig und -sichtig dimensioniertes Handeln Zukunftprobleme nicht noch erschweren, die sachgerecht zu lösen uns ohnehin den vollen Einsatz aller Kräfte abverlangt wird.