

Klaus, Joachim

Article — Digitized Version

Weg aus der Krise: Gestaffelte Beschäftigungsstrategie

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Klaus, Joachim (1982) : Weg aus der Krise: Gestaffelte Beschäftigungsstrategie, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 62, Iss. 12, pp. 593-599

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135746>

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.

BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK

Weg aus der Krise: Gestaffelte Beschäftigungsstrategie

Joachim Klaus, Erlangen-Nürnberg

In der beschäftigungspolitischen Diskussion stehen sich gegensätzliche Erklärungsansätze und Therapiekonzepte gegenüber. Verschiedene Gründe sprechen dagegen, eine dieser Konzeptionen in reiner Form zu verfolgen. Prof. Klaus plädiert für ein Bündel verschiedener Maßnahmen und für eine stärkere Beachtung der unterschiedlichen Fristigkeit der Wirkungen der einzelnen Bestandteile des Bündels.

Die Erklärungsansätze für die gegenwärtigen Arbeitsmarktprobleme resultieren aus gegensätzlichen Positionen und folgen stark unterschiedlichen Mustern. Im Makrobereich trägt aus keynesianischer Sicht die Hauptschuld eine zuwenig konsequent durchgeführte Nachfragesteuerung bei mangelnder Koordination von Geld- und Fiskalpolitik. Abhängigkeiten und Störeinflüsse vom Ausland, die zu mangelnder Wirksamkeit der Nachfrageprogramme führten, seien ungenügender Kontrolle unterworfen¹.

Demgegenüber werden aus neoklassischer Sicht Notwendigkeit und Erfolg einer gezielten Beschäftigungspolitik mit monetären und fiskalischen Mitteln grundsätzlich oder wenigstens längerfristig in Frage gestellt (je nach Vorliegen adaptiver oder rationaler Erwartungen). Diskretionäre Steuerungsversuche des Staates hätten sogar zu den Beschäftigungsschwierigkeiten beigetragen.

Vor allem wird es der sozialstaatlichen Vollbeschäftigungsgarantie zugeschrieben, daß die Reallöhne über das mit Vollbeschäftigung vereinbare Niveau gestiegen seien. Dies habe zusammen mit weiteren sozialstaatlichen Maßnahmen sowie dem Verdrängungseffekt staatlicher Budgetdefizite und der sinkenden internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu einem Wachstumsdefizit bei starker Rationalisierung und entsprechend nachteiliger Entwicklung der Arbeitsplätze geführt².

Prof. Dr. Joachim Klaus, 48, ist Ordinarius am Volkswirtschaftlichen Institut der Universität Erlangen-Nürnberg.

Konkurrierende Erklärungsansätze im Mikrobereich stellen auf die Bestimmungsgründe des Niveaus der Sockelarbeitslosigkeit einerseits, die Wirkungen einer Segmentation des Arbeitsmarktes andererseits ab. Die sogenannte „natürliche“ Arbeitslosigkeit, die eine Allokationsfunktion zu erfüllen hat, wird durch das gesamte Informationssystem des Arbeitsmarktes sowie die materiellen Hilfen und die Wertschätzungen der Arbeitssuchenden selbst bestimmt³.

¹ Vgl. dazu u. a. W. B l a s : Zur Wirksamkeit der Beschäftigungspolitik, in: Konjunkturpolitik, 26. Jg., 1980, S. 310 ff., Ch. C. R o b e r t s : Die Krise des Keynesianismus – Krise des Kapitalismus, in: WSI-Mitteilungen, 35. Jg., 1982, Heft 6, S. 342-352, hier S. 346 ff. Zu weiteren Aspekten aus stärker keynesianischer Sicht siehe G. M a m m e n : Grundzüge differenzierter Stabilisierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1978, S. 5 und die dort zitierte Literatur, J. W e i s c h : Globalsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine kritische Analyse der Stabilisierungspolitik seit 1967, Köln 1980, S. 70 ff.

² Vgl. dazu u. a. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1981/82, Stuttgart, Mainz 1981, Ziffer 141-144 und 295-299, R. S o l t w e d e l : Zur Relevanz der neoklassischen Theorie für die Wirtschaftspolitik, in: D. B. S i m m e r t (Hrsg.): Wirtschaftspolitik – kontrovers, Köln 1980, S. 27-56, S. N e h r i n g , R. S o l t w e d e l : Probleme der Beschäftigungspolitik, in: Konjunkturpolitik, 22. Jg., 1976, S. 203-225, B. M o l i t o r : Unterbeschäftigung und Arbeitsmarktpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 22. Jg., 1977, S. 27-53, hier S. 28-36, M. F e l d s t e i n : The Retreat from Keynesian Economics, in: Economic Impact, 1982, Heft 1, S. 54-59. Zum Argument überhöhter Reallöhne aus gewerkschaftlicher Sicht siehe z. B. J. Z e r c h e : Vollbeschäftigung und Verteilung im Konflikt, in: Ph. H e r d e r - D o r n e i c h (Hrsg.): Die Sicherung des Arbeitsplatzes, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Band 104, Berlin 1979, S. 139-166.

³ Zur Theorie der Sucharbeitslosigkeit vgl. z. B. H. K ö n i g : Job-Search-Theorien, in: G. B o m b a c h , B. G a h l e n , A. E. O t t (Hrsg.): Neue Entwicklungen in der Beschäftigungstheorie und -politik, Tübingen 1979, S. 63-115 als Überblick; für eine kritische Darstellung siehe W. Ö t s c h : Arbeitslosigkeit und Information. Ein Beitrag zur Kritik der neoklassischen Theorie der Arbeitslosigkeit, Berlin 1981, S. 47 ff., kritisch auch K. W. R o t h s c h i l d : Arbeitslose: Gibt's die?, in: Kyklos, Vol. 31, 1978, S. 21-35.

In starkem Gegensatz hierzu sehen segmentations-theoretische Ansätze⁴ einen zentralen Grund für einen harten Kern von Arbeitslosigkeit in der Herausbildung von Randgruppen, die bei der Stellensuche von vornherein benachteiligt sind.

Geht man davon aus, daß jeder dieser Ansätze zu mindest Teilaspekte richtig zu erkennen hilft, wird die Komplexität der Wirkungszusammenhänge und der Begründungen für die bestehende kritische Arbeitsmarkt-situation deutlich.

Offenbar ist ein ganzes Bündel von Faktoren dafür maßgeblich, daß die derzeitige Arbeitslosigkeit sich aus sehr unterschiedlichen Komponenten zusammensetzt. Sie sind zugleich

- wachstumsbedingt und technologischen Ursprungs,
- konjunktureller und struktureller Art,
- durch Such- bzw. Warteverhalten sowie durch objektive Benachteiligung bestimmt.

Damit ergibt sich die Folgerung, daß die marktwirtschaftlichen Anpassungsmechanismen ebenso an sehr unterschiedlichen Stellen des Gesamtsystems geschwächt sind oder zu unerwünschten Ergebnissen führen.

Kontroverse Strategien

Angesichts der bisherigen Fehlleistungen der Beschäftigungspolitik und der prognostizierbaren Zukunftbelastungen stellt sich die Frage, ob es einen Ausweg aus der Arbeitsmarktkrise gibt. Dazu ist von den bisher vorgeschlagenen, auf den skizzierten Erklärungsmustern beruhenden, ebenfalls kontroversen Strategien zur Lösung des Beschäftigungsproblems auszugehen.

Aus einer stark an staatlicher Intervention und Planung orientierten Sicht stehen öffentliche Nachfrageprogramme (insbesondere für den Ausbau der sozialen Infrastruktur) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Vordergrund, die je nach Position über Notenbankkredite oder zumindest über stärkere Belastung von Unternehmen und Beziehern höherer Einkommen finanziert werden sollen. Eine expansive Lohnpolitik soll Kaufkraft vermehren sowohl über Niveauerhöhungen als auch über eine besondere Anhebung der niedrigen Lohngruppen.

Vor allem in der Arbeitsmarktpolitik zeigen sich die interventionistischen Präferenzen mit Neuregelung der Jahresarbeitszeit (Jahresurlaub, Wochenarbeitszeit,

Pausenregelung) und der Lebensarbeitszeit (Herabsetzung der Altersgrenze, Schulzeitverlängerung). Auch auf innerbetriebliche Arbeitsmärkte soll durch gesetzliche und tarifliche Regelungen Einfluß genommen werden (bis hin zur Melde- und Koordinationspflicht hinsichtlich betrieblicher Umsetzungen und zum weiteren Ausbau von Kündigungs- und ähnlichen Schutzvorschriften)⁵.

Eine derartige Interventionslandschaft will die marktorientierte Position zugunsten der marktwirtschaftlichen Wachstumsimpulse und größerer Flexibilität vermeiden. Hier stehen fiskalpolitisch die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zugunsten privater Investitionsspielräume sowie die Umschichtung staatlicher Ausgaben in Richtung auf unternehmensnahe Infrastruktur und die Begünstigung privater Investitionen selbst im Vordergrund. Zurückhaltende Lohnpolitik und stärkere Differenzierung der Lohnstruktur sollen Investitions- und Mobilitätsanreize bieten und auch markt-konforme Beschäftigungsmöglichkeiten für Problemgruppen schaffen. Die Arbeitsmarktpolitik stellt schließlich auf die Förderung der Anpassungsfähigkeit und -willigkeit der Marktteilnehmer ab. Mobilitätsfördernde Maßnahmen beinhalten nach dieser Strategie, neben Umschulung und stärkerer Differenzierung der Lohnstruktur, vor allem eine Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung und die Rücknahme sozialpolitischer Leistungen, die die Beteiligung am Erwerbsleben zu schwächen tendieren⁶.

Instrumentenbündelung

Nur eine der skizzierten Konzeptionen in reiner Form zu verfolgen, ist aus mehreren Gründen abzulehnen:

⁴ Zur Segmentationstheorie vgl. z. B. W. Sengenberger: Einführung: Die Segmentierung des Arbeitsmarktes als politisches und wissenschaftliches Problem, in: W. Sengenberger (Hrsg.): Der gespaltene Arbeitsmarkt, Frankfurt/M. 1978, S. 15-42; Ch. Brinkmann: Segmentierung, Strukturalisierung, Flexibilität, in: Arbeitsmarktsegmentation – die Karriere eines Konzepts, in: WSI-Mitteilungen, 33. Jg., 1980, S. 33-43, H. Biehler, W. Brandes: Arbeitsmarktsegmentation in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M. 1981.

⁵ Zu den Elementen einer stärker planungsorientierten wirtschaftspolitischen Konzeption siehe H. Seifert: Alternative Instrumente zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit, in: WSI-Mitteilungen, 29. Jg., 1976, S. 67-76, U. Engelen-Kefer: Beschäftigungspolitik, 2. Auflage, Köln 1980, S. 316 ff., G. Schmid: Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik: Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Alternativen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 31. Jg., 1980, S. 454-463, R. Hickel: „Gegengutachten“ – Anstoß und konzeptionelle Entwicklung einer wirtschaftspolitischen Alternative, in: D. B. Simmert (Hrsg.): Wirtschaftspolitik kontrovers, a. a. O., S. 129-157, W. Höhnen: Die Vorschläge des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung: Konzept und Probleme, in: W. Meißner, J. Kosta, J. Weis (Hrsg.): Für eine ökonomische Reformpolitik, Frankfurt/M. 1981, S. 165-180, G. Bosch, J. Priebe: Perspektiven und Handlungsspielräume der Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen, 35. Jg., 1982, Heft 2, S. 57-68, J. Kromphardt: Aktuelle stabilitätspolitische Strategien und ihre theoretische Fundierung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 62. Jg. (1982), H. 2, S. 72-77.

Auf der einen Seite ist die Steuerungsfähigkeit staatlicher Organe und Institutionen zu stark eingeschränkt, als daß vom Staat allein eine effiziente Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erwartet werden könnte. Die Gründe dafür sind untersucht worden. Sie liegen vor allem in dem Bürokratieverhalten, der Politikverflechtung und den besonderen Wählerücksichten der Regierung bei kurzer Wahlperiode und knappen Mehrheiten⁷. Außerdem ergeben sich ordnungspolitische Probleme bei alleiniger Beschäftigungsverantwortung des Staates.

Auf der anderen Seite darf dem Markt nicht die alleinige Steuerung des Arbeitseinsatzes übertragen bleiben, sobald stärkere Verzögerungen der Selbstheilungsvorgänge zu erwarten sind und sozialpolitisch ins Gewicht fallende Anpassungskosten von den Betroffenen zu tragen sind. Die sozialstaatliche Verpflichtung verlangt in diesem Fall Interventionen zur Reduzierung der Sozialkosten einer reinen Marktlösung.

Aus diesen Gründen ist in der gegebenen Situation eine Kombination marktorientierter Maßnahmen und staatlicher Interventionen erforderlich.

Zeitliche Differenzierung

Aus jeweils unterschiedlichen Gründen sind Strategien abzulehnen, die einseitig staatliche Nachfrageprogramme oder einseitig ein „Gesundshrumpfen“ des staatlichen Budgets oder auch einseitig eine Politik schematischer Arbeitszeitverkürzungen in den Vordergrund stellen. Für die Zusammensetzung eines Maßnahmenbündels ist die Fristigkeit der Wirkungen seiner einzelnen Bestandteile ein wesentliches Kriterium. Eine Bündelung unterschiedlich ansetzender Instrumente ist auch deshalb nötig, weil der Dosierung von Einzelmaßnahmen Grenzen gesetzt sind, die im Hinblick auf das Volumen der Arbeitslosigkeit zu niedrig sind. Schließlich muß beachtet werden, daß für unterschiedliche Zeitabschnitte die Bestimmungsgründe und Komponenten der Arbeitslosigkeit jeweils anders sind und daher auch für verschiedene Horizonte anders zusammengesetzte Maßnahmenbündel gefunden werden müssen.

Die Reibungen, die in bezug auf die Konsensbereitschaft der gesellschaftlichen Gruppen entstehen dürften, zeigen sich bereits bei einer ersten Grundforderung: Da für die Wirksamkeit aller Beschäftigungsmaßnahmen, auch der meisten staatlichen, ein möglichst reibungslos funktionierender Marktmechanismus Voraussetzung ist, muß eine konzentrierte Überprüfung der existierenden arbeitsmarktpolitischen Regelungen unter diesem Aspekt erfolgen. Hier ist neu abzuwägen, bei welchen Maßnahmen und in welchem Maße das sozialpolitische Zielgewicht von Sicherungsmaßnahmen unter den heutigen Bedingungen zurücktritt gegenüber dem Erfordernis, die persönlichen Anreize zu verstärken, sich selbst unter den erschwerten ökonomischen Bedingungen in das Erwerbsleben einzugliedern bzw. nicht ausgliedern zu lassen. Unter dem Gesichtspunkt, daß der sozialpolitische Eigenwert von Maßnahmen nicht verabsolutierbar und konstant ist, sondern stets in einem zeitvarianten wirtschaftlich-sozialen Wertezusammenhang steht, müssen auch Zumutbarkeitsregelungen, Lohnersatzleistungen und selbst die Lohnstruk-

⁶ Zu den Elementen der marktorientierten Position siehe B. Molitor: Unterbeschäftigung und Arbeitsmarktpolitik, a. a. O., S. 36 ff., derselbe: Stagflation und die angebotsorientierte Beschäftigungspolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 62. Jg. (1982), H. 9, S. 440-446, H. Meinhold: Sozialpolitik und Mobilität, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 26. Jg., 1981, S. 139-146, insbesondere S. 143 ff., Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1981/82, Stuttgart, Mainz 1981, Ziffer 367 ff., W. Semmler: Von der Nachfrage zur Supply-Side-Orientierung, in: WSI-Mitteilungen, 34. Jg., 1981, S. 585-596, J. Kromphardt: Aktuelle stabilitätspolitische Strategien und ihre theoretische Fundierung, a. a. O., S. 75 ff.

⁷ Siehe dazu R. Mayntz, F. W. Scharpf (Hrsg.): Planungsorganisation, München 1975, F. W. Scharpf: Planung als politischer Prozeß, Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt 1973, derselbe: Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen, Göttingen 1974, derselbe: Politische Planung zwischen Anspruch und Realität, discussion papers des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung, Berlin 1979, F. W. Scharpf, D. Reissert, F. Schnabel: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts., 1976, B. S. Frey: Entwicklung und Stand der Neuen Politischen Ökonomie, in: H. P. Widmayer (Hrsg.): Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, Eine kritische Darstellung der Neuen Politischen Ökonomie, Frankfurt/M. 1974, S. 30-63 sowie die in diesem Beitrag umfangreiche zitierte Literatur zu diesem Themenbereich, D. Lösch: Das Dilemma mit dem Staat, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 27. Jg., 1982, S. 55-75.

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

turpolitik von allen Beteiligten und Betroffenen gesehen werden.

Neben diesem wesentlichen Erfordernis rücken drei beschäftigungspolitische Komplexe in den Vordergrund, die als Bündel zu betrachten sind und sich zum Teil sogar gegenseitig bedingen:

- Langfristig die Intensivierung eines, unter Umständen in der Struktur stark veränderten, Wirtschaftswachstums,
- in der mittleren Frist die Förderung freiwilliger Teilzeitarbeit und
- kurzfristig ein Bündel globaler und gezielter Maßnahmen zur Aktivierung bzw. „Normalisierung“ der Nachfrage nach Gütern und nach Arbeitskräften.

Fälschlicherweise wird häufig eine Grundsatzentscheidung gefordert zwischen einer in Kauf zu nehmenden Arbeitszeitverkürzung einerseits, einer Stimulierung des Wachstums bzw. der Nachfrage andererseits⁸. Da heute angenommen werden kann, daß jede dieser „Marschrichtungen“ positiven Grenznutzen stiftet, ist auch beschäftigungspolitisch eine Kombination von Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung und zur Erhöhung des Volumens der wirtschaftlichen Aktivität sinnvoll. Da sich nachweisen läßt, daß Spielräume in *beiden* Richtungen vorhanden sind⁹, liegt das Problem in der Wahl geeigneter Instrumente bzw. in deren wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Durchsetzbarkeit.

Wachstumsvoraussetzungen für die lange Frist

Es ist für die Ausrichtung einer Beschäftigungsstrategie der 80er Jahre von besonderer Bedeutung, daß die derzeitige Arbeitslosigkeit bei weitem nicht allein konjunktureller Natur ist. Der Sachverständigenrat gibt für

⁸ Als dritte Möglichkeit ist die Bremsung der Produktivitätsentwicklung denkbar. Siehe zu diesen Strategien auch G. Kühlewind, D. Mertens: Arbeitsmarktpolitische Strategien im Spiegel der IAB-Forschung, in: H. Markmann, D. B. Simmert (Hrsg.): Krise der Wirtschaftspolitik, Köln 1978, S. 415-434.

⁹ Für den Wunsch nach Verkürzung der Arbeitszeit sprechen beispielsweise die Ergebnisse einer EMNID-Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung. Siehe dazu: Lage, Dauer, Tatsachen, Entwicklungen und Verteilung der Arbeitszeit, Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1981, S. 73 ff. Andererseits gibt es auch noch genügend ungedeckte Bedarfe: „Niemand kann überzeugend begründen, daß es an sinnvollen, wohlstandsmehrenden, wünschbaren Expansionsmöglichkeiten fehle.“ H. Gerfin: Gegenwartsprobleme der Arbeitsmarktpolitik. Ein Überblick, in: Staat und Wirtschaft, Berlin 1979, S. 311. Dies trifft insbesondere für den Bereich der sozialen Dienste zu, wie eine Studie belegt. Siehe hierzu: Soziale Dienstleistungen als Träger potentiellen Wachstums und ihr Beitrag zum Abbau der längerfristigen Arbeitslosigkeit, Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1981, insbesondere die Gesamtübersicht auf S. 385. Außerdem: H. J. Krupp: Perspektiven der Sozialpolitik, in: A. Christmann u. a. (Hrsg.): Sozialpolitik, Ziele und Wege, Köln 1974, S. 525-552, hier S. 536 f., W. Klaunder: Längerfristige Arbeitsmarktperspektiven, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 59. Jg. (1979), H. 10, S. 498-507, hier S. 503.

1981 eine Größenordnung von ½ Mill. Arbeitsplätzen an, die bei voller Auslastung der Sachkapazitäten hätten zusätzlich besetzt sein können¹⁰. Die überaus hohe Restziffer der Arbeitslosigkeit gibt einen Hinweis darauf, in welchem hohem Maße es sich (bei Berücksichtigung der relativ geringen Zahl an offenen Stellen!) um ein wachstumsbedingtes Defizit an Arbeitsplatzpotential handelt. Damit liegt hier ein vorrangiger Ansatzpunkt für eine Beschäftigungsstrategie.

Welche quantitative Bedeutung auf Dauer einer Wachstumsstrategie für den Arbeitsmarkt zukommt, spiegelt sich auch in den Projektionen der Bundesanstalt für Arbeit wider. Eine Veränderung der jährlichen Wachstumsrate um 1 % bedeutet – bezogen auf zehn Jahre – eine Veränderung des Angebots an Arbeitsplätzen um mehr als 1 Mill.¹¹. Ließe sich ein dauerhaftes Wachstum von 4-4,5 % realisieren, wäre bei einem Ausländerwanderungssaldo von Null in den mittleren 90er Jahren die Arbeitslosigkeit überwunden¹². Dieser lange Zeitbedarf ist eine Folge des über die 80er Jahre anhaltenden demographisch bedingten Arbeitskräftezuwachses. Für die laufende Dekade wäre daher sogar ein solches Wachstum erforderlich, um auch nur die anfangs der 80er Jahre bestehende Arbeitslosigkeit stabil zu halten.

Es stellt sich die Frage nach den wirtschaftspolitischen Voraussetzungen, die erfüllt sein müßten, um in einem anhaltenden Wachstumsprozeß hinreichend Arbeitsplätze neu zu schaffen. Schlüsselgröße ist (auch in der Sicht des Sachverständigenrates) die Entwicklung des erforderlichen Kapitaleinsatzes je Arbeitsplatz. Je nach dem unterstellten Trend müßten die Investitionen um 5-10 % pro Jahr wachsen, um bis 1990 den Arbeitsmarkt zu entlasten¹³.

Eine solche Entwicklung setzt jedoch entscheidende Veränderungen im Zinsniveau, in den Erwartungen und in der Lohnentwicklung voraus. Bei den Tarifverhandlungen sollte beachtet werden, daß eine zurückhaltende Lohnentwicklung sowohl den Trend zum arbeitssparenden technischen Fortschritt, als auch die Kostenbelastung zugunsten der Investitionen abschwächt. Damit ist für die Arbeitnehmerorganisationen die äußerst konfliktträchtige Entscheidungssituation gegeben, ob nicht

¹⁰ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1981/82, a. a. O., Ziffer 141.

¹¹ Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Wachstum und Arbeitsmarkt. Angebot und Bedarf an Arbeitskräften bis 1990, Nürnberg 1975.

¹² Vgl. ebenda.

¹³ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1981/82, a. a. O., Ziffer 144.

¹⁴ Vgl. B. Rohrer: Beschäftigungspolitik bei anhaltend geringem Wachstum, Berlin 1982, S. 194, Tabelle 18.

die gesamtwirtschaftlich auf dem Rücken der Arbeitslosen faktisch erzwungene Reallohnsenkung besser von vornherein auf die beschäftigten Arbeitnehmer, zu denen ja dann alle gehören würden, verteilt werden sollte.

Arbeitszeitpolitik für die mittlere Frist

Da die Beschäftigungswirkungen des Wachstums in der Bundesrepublik zwar stark, aber nur sehr langfristig zu spüren sein werden, muß in der Zwischenzeit, d. h. für die laufende Dekade, zum Abbau der Arbeitslosigkeit zusätzlich auf Änderungen der Arbeitszeit zurückgegriffen werden. Jedoch sind hier wichtige Differenzierungen erforderlich.

Eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit stellt sich zwar rechnerisch als eine sehr ergiebige Strategie dar, um zusätzlichen Bedarf für die Einstellung von Arbeitskräften zu schaffen. (Eine Stunde pro Woche entspricht dem Arbeitsvolumen von über ½ Mill. Personen¹⁴.) Sie stößt aber – mit oder ohne Lohnausgleich – auf starke Einwände der Unternehmer aus organisatorisch-technischen Gründen. Darüber hinaus würde sie als tarifpolitische Regelung ohne Lohnausgleich von seiten der Arbeitnehmerorganisationen, wenn überhaupt, nur sehr zögernd realisiert. Wie Umfragen ergeben haben, würde sie nur zu einem geringen Teil mit vermehrten Einstellungen beantwortet werden. Insgesamt ist daher der

tatsächlich mögliche Entlastungseffekt für den Arbeitsmarkt nur sehr gering einzuschätzen – solange nicht unter Druck auf breiter Front massive Kürzungen vorgenommen werden¹⁵.

Es kommt hinzu, daß tarifliche Änderungen der Wochen- und Jahresarbeitszeit vergleichsweise schwer revidierbar sind, was sich langfristig bei veränderten wirtschaftlichen und demographischen Bedingungen als notwendig erweisen kann. (Der derzeitige Geburtenrückgang wird zu entsprechender späterer Arbeitskräfteknappheit beitragen.)

Andere Lösungen, wie etwa eine Herabsetzung des Rentenalters, sind selbst bei flexibler Ausgestaltung zugleich unergiebig¹⁶ und finanziell problematisch¹⁷. Daher muß sich das Schwergewicht der Anstrengungen darauf richten, rasch wirksame neue Formen der Arbeitszeitverteilung zu suchen und zu erproben, die individuelle Wahlmöglichkeiten bieten und zugleich dem

¹⁴ Zur Beurteilung der Verkürzung der Wochenarbeitszeit siehe ebenda, S. 213 ff., und A. E. Ott: Arbeitszeitverkürzung als Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit?, in: G. B o m b a c h, B. G a h l e n, A. E. O t t (Hrsg.): Neuere Entwicklung in der Beschäftigungstheorie und -politik, a. a. O., S. 383-394.

¹⁶ Siehe dazu B. R o h w e r, a. a. O., S. 264, Tabelle 20.

¹⁷ Nach Berechnungen der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte wäre eine weitere Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze kaum zu finanzieren. G. Z i t z e l s b e r g e r: Drang zur frühen Rente kommt zu teuer, in: Erlanger Nachrichten, Nr. 181 vom 10. 8. 82, S. 3.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Bruno Molitor

MARKTWIRTSCHAFT UND WOHLFAHRTSSTAAT

Kann der Wohlfahrtsstaat in Zukunft aufrechterhalten werden? Nach Auffassung des Verfassers des vorliegenden Buches nur dann, wenn die marktwirtschaftliche Basis, auf die er sich gründet, funktionsfähig erhalten wird. Irreführend ist es allerdings, im Wohlfahrtsstaat immer nur das System der Sozialen Sicherung zu sehen. Mindestens ebenso bedeutsam ist ein breiter Kapitaleinsatz, eine hohe Arbeitsproduktivität und Beschäftigung. Wo man landet, wenn diese vernachlässigt werden und sich die ganze Energie auf Umverteilungsaktivitäten verlegt, zeigen einige der „fortschrittlichsten“ europäischen Länder nur zu deutlich.

Großoktav, 364 Seiten, 1982, Preis brosch. DM 48,-

ISBN 3-87895-223-6

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

betrieblichen Interesse der Arbeitgeber weniger als andere Formen entgegenstehen. Hier bietet sich in der Tat eine interessante Perspektive.

Freiwillige Teilzeitarbeit

Nach einer EMNID-Untersuchung¹⁸ sind 1980 11 % der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer an einer Teilzeitarbeit interessiert, und davon wiederum fast $\frac{2}{3}$ auch bei einem entsprechenden Einkommensverzicht. Je nachdem, wie schnell sich attraktive organisatorische Regelungen finden lassen, könnte damit mehr oder weniger rasch das Äquivalent von 1,5 Mill. Teilzeitplätzen zusätzlich freiwillig zur Verfügung gestellt werden (vor allem von den jüngeren sowie den älteren Arbeitnehmern und den Frauen). Bereits vor 1980 wurden jährlich 0,4 % der Arbeitsplätze zu Teilzeitplätzen.

Ließe sich mit einer forcierten Arbeitszeitpolitik für die nächsten Jahre eine Verdoppelung dieser noch sehr niedrigen Rate erreichen, würden noch vor Ende der 80er Jahre Teilzeitarbeitsplätze in der von den Arbeitnehmern gewünschten Größenordnung von 1,5 Mill. entstehen¹⁹.

Sicher sind hierzu Fördermaßnahmen und besondere Anreize notwendig. Es gibt jedoch Anhaltspunkte dafür, daß sie verhältnismäßig gut greifen, da die Widerstände gegen eine solche Arbeitszeitstrategie aus produktionstechnischen und organisatorischen Gründen wesentlich geringer sein dürften als gegen schematische und unfreiwillige Kürzungen der Wochen- bzw. Jahresarbeitszeit²⁰. Bereits derzeit hält rund die Hälfte aller Betriebe in der verarbeitenden Industrie nach Informationen der Bundesanstalt für Arbeit Arbeitsplatzteilungen ohne betriebswirtschaftliche Nachteile in der Größenordnung von fast 400 000 Stellen für möglich²¹.

¹⁸ Siehe dazu: Lage, Dauer, Tatsachen, Entwicklungen, Erwartungen und Verteilung der Arbeitszeit, a. a. O., S. 83 ff.

¹⁹ Bei der Berechnung dieser Entlastungswirkung wurde von folgenden Überlegungen ausgegangen: Nach Berechnungen von R e y h e r u. a., S. 391 (L. R e y h e r, u. a.: Arbeitszeit und Arbeitsmarkt, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 12. Jg., 1979, S. 381-402) gab es 1979 ca. 2 Mill. Teilzeitarbeiter, was einer Teilzeitarbeitsquote (Teilzeitarbeiter/abhängig Beschäftigte) von 9,3 % entsprach. Bei der von R e y h e r u. a. (S. 391) angenommenen üblichen Zunahme dieser Quote um 0,4 % waren es demnach 1980 schätzungsweise ca. 2,2 Mill. Teilzeitarbeiter, was einer Teilzeitarbeitsquote von 9,7 % entspricht. Nach der EMNID-Umfrage waren 1980 ca. 7 % der abhängig Beschäftigten, also ca. 1,6 Mill., bereit, einen Teilzeitarbeitsplatz anzunehmen auch bei entsprechend geringerem Gehalt. Daraus läßt sich eine fiktive Teilzeitarbeitsquote (= gewünschte) für 1980 von ca. 17 % (3,8 Mill./22,37 Mill.) errechnen. Setzt man diese Quote als Obergrenze des derzeit erreichbaren Umfangs an Teilzeitarbeit an und geht man davon aus, daß je Prozent der Erhöhung dieser Quote ein Entlastungseffekt von ca. 220 000 Arbeitspersonen eintritt (siehe dazu B. R o h w e r, a.a.O., S. 194, Tabelle 18), dann läßt sich ein gesamter Entlastungseffekt von 1,1 Mill. errechnen, der je nach dem Tempo des Zuwachses an Teilzeitarbeitsplätzen bis 1985 (bei einer Verdreifachung des üblichen Zuwachses von 0,4 % auf 1,2 %) bzw. bis Ende der 80er Jahre (bei einer Verdoppelung des jährlichen Zuwachses von 0,4 % auf 0,8 %) zu erreichen ist.

Ein Abbau von Informationsdefiziten, der sich anbahnt, wird weitere Motivationswirkungen haben. Erste Untersuchungen berichten über positive Erfahrungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in vielen Bereichen²². Insgesamt zeichnet sich ab, daß die Bedenken gegenüber dieser Art „neuer Arbeitszeitpolitik“, die auf individuelle Optionen gerichtet ist und kollektive Regelungen eher als Rahmenbedingungen benötigt, von den erwarteten Vorteilen überwogen werden²³.

Einen Impuls zu einer rascheren Berücksichtigung von Teilzeitwünschen kann und sollte der staatliche Bereich selbst geben. Es besteht die Wahrscheinlichkeit, daß ein nennenswertes Volumen vor allem in Verwaltungs- und Dienstleistungsbereichen mit hohem Anteil an einfacheren und mittleren Angestellten erreicht wird, da diese Gruppe in den Befragungen die niedrigste gewünschte Arbeitszeit zu erkennen gegeben hat²⁴.

Übergangsmaßnahmen für die kurze Frist

In längerer und mittlerer Frist bieten also Wachstumsförderung und individuelle Arbeitszeitänderungen Effekte in Größenordnungen, die zusammen eine spürbare Entlastung des Arbeitsmarktes selbst unter den anhaltenden exzeptionell ungünstigen demographischen Bedingungen bewirken können. Jedoch verbleibt immer noch eine erhebliche Lücke vor allem in den unmittelbar nächsten Jahren. Eine kurzfristige Ergänzung dieser Politik ist daher erforderlich, um eine baldige Verbesserung der konjunkturellen Situation zu bewirken. Dies bedingt eine Verlagerung der Haushaltskonsolidierung aus der kurzen Frist heraus, was auch dem längerfristigen Charakter von Konsolidierungsmaßnahmen entspricht. (Soweit sich auch kurzfristig Kürzungen im sozialpolitischen Bereich als unumgänglich erweisen, sollten sie sich auf solche Maßnahmen konzentrieren, die in der Vergangenheit dazu beitragen, den Arbeitsmarkt ausgleich zu behindern.)

Zur Verfügung stehen im Prinzip drei Gruppen von Maßnahmen, deren Zweckmäßigkeit zu prüfen ist:

²⁰ Vgl. dazu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1981/82, a. a. O., Ziffern 138-140.

²¹ Vgl. W. Friedrich, G. Nerb, L. Reyher, E. Spitznagel: Zu den Beschäftigungserwartungen, den Arbeitsplatzreserven und zum Potential an zusätzlichen Teilzeitarbeitsplätzen in der verarbeitenden Industrie und im Bauhauptgewerbe. Ergebnisse einer repräsentativen Unternehmensbefragung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 11. Jg., 1978, S. 235-251, hier S. 247.

²² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1981/82, a. a. O., Ziffer 139.

²³ Siehe dazu D. Mertens: Neue Arbeitszeitpolitik und Arbeitsmarkt, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 12. Jg., 1979, S. 263-269, hier S. 268 f.

²⁴ Siehe dazu: Lage, Dauer, Tatsachen, Entwicklungen, Erwartungen und Verteilung der Arbeitszeit, a. a. O., S. 73 ff.

- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen,
- staatliche Nachfrageprogramme,
- kurzfristig rentabilitäts- und liquiditätsfördernde Maßnahmen.

Da die rasch wirkenden Maßnahmen im Einklang mit den längerfristigen Wachstumserfordernissen stehen müssen, entfallen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen großen Stils. Sie weisen eine Reihe allokativer Nachteile auf und müssen sich daher auf die sozialpolitische Zwecksetzung beschränken, d. h. lediglich auf Problemgruppen abstellen, die wegen ihrer Behinderung auch bei steigender Wirtschaftsaktivität schwer eingliederbar sind. Immerhin ergaben Rechnungen der Bundesanstalt für Arbeit, daß der Staat aus einer solchen Beschäftigungspolitik im günstigen Fall (solange die Mitnahmeeffekte gering bleiben) sogar noch einen finanziellen Vorteil gegenüber der Zahlung der bloßen Arbeitslosenunterstützung²⁵ hat.

Schlüsselrolle der Lohnpolitik

Die Ankurbelungswirkungen staatlicher Nachfrageprogramme sind nach den Erfahrungen insgesamt skeptisch zu beurteilen. In der gegenwärtigen Situation sind jedoch zwei Spezifizierungen zu berücksichtigen, mit denen sie ein sinnvoller Bestandteil eines „Beschäftigungspakets“ sein können: Die erste beinhaltet, daß sich die zusätzliche Nachfrage auf solche Wirtschaftsbereiche richtet, die durch eine (wie bisher) gerade an den produktiven Investitionen ansetzende Sparpolitik unter ihren mittelfristig gerechtfertigten Wachstumspfad gedrückt wurden. Die zweite bezieht sich darauf, daß die erhöhte öffentliche Nachfrage von einer Politik zur Verbesserung des Investitionsklimas begleitet wird. Die hiermit am ehesten erreichbare Änderung der Erwartungen ist Voraussetzung dafür, daß die öffentlichen Nachfrageanreize nicht verpuffen, sondern zu einer Belebung der Gesamtnachfrage führen.

Für eine Verbesserung des Investitionsklimas insgesamt ist die dritte der oben aufgeführten kurzfristig zur Verfügung stehenden Maßnahmengruppen maßgeblich. Durch sofortige Investitionsanreize sollte bereits jetzt die längerfristige Wachstumspolitik initiiert werden. In der derzeitigen Situation muß außer der Erwartung einer dauerhaften Rentabilitätsverbesserung auch rasche Verfügbarkeit freier investiver Mittel gesichert sein. Dies bedeutet, daß Abschreibungsvergünstigungen und eine Förderung der bisherigen Art nicht ausreichen. Vielmehr muß eine unmittelbare, fühlbare Kostenentlastung eintreten. Um gleichzeitig eine Kostenentlastung, eine Liquiditätsverbesserung und eine Korrektur der Faktorpreisrelation zu erreichen, muß die Lohnpoli-

itik eine Schlüsselrolle übernehmen. Die mit einer zurückhaltenden Lohnpolitik einhergehende Kaufkraftschwächung muß mindestens zu Beginn durch eine gleichzeitige entsprechende Senkung der Lohn- bzw. Einkommensteuer kompensiert werden.

Chancen der Realisierung

Schwierigkeiten können auf der politischen Ebene vor allem aus der Tatsache resultieren, daß bei dem Konzept eine zwischenzeitliche Erhöhung des staatlichen Haushaltsdefizits eintritt. Jedoch ist dieses Defizit kurzfristig wegen der dadurch bewirkten Verbesserung der Konsolidierungsbedingungen in der Folgezeit in Kauf zu nehmen. Bedingung ist jedoch, daß die Konsolidierungsbemühungen in Form konkreter Maßnahmen bereits jetzt verbindlich weitergeführt und entsprechend bekannt gemacht werden.

Stark kontrovers muß ein derartiges Konzept vor allem für das Aufgabenverständnis der Arbeitnehmerorganisationen sein. Hier erhält der Konflikt zwischen ihrer beschäftigungspolitischen Mitverantwortung und ihren verteilungspolitischen Zielen scharfe Konturen. Es stellt sich die Frage, ob nicht die gegenwärtige Situation zwingend ist für die Wiederaufnahme von Versuchen zu einer – entsprechend modernisierten – „Konzertierten Aktion“. Die verschärften Umstände lassen, trotz erster hinhaltender Stellungnahmen, auf höhere Gesprächs- und Konsensbereitschaft hoffen als bisher.

Gelingt es nicht, diese Strategiekomponenten miteinander erfolgreich einzusetzen, so besteht unter den vorhersehbaren Bedingungen erst nach der Jahrtausendwende die Chance, das Problem der massenweisen Unterbeschäftigung zu lösen. Dann nämlich ist die demographische Entwicklung erst wieder in Bahnen eingemündet, die eine Beseitigung der Arbeitslosigkeit auch ohne derart forcierte Maßnahmen ermöglichen.

Um in der Zwischenzeit erfolgreiche Beschäftigungspolitik betreiben zu können, wird es eine wesentliche Aufgabe im staatlich-verbandspolitischen Bereich sein, Formen der Interaktion zwischen Staat, Unternehmen und Sozialpartnern zu entwickeln, die eine wesentlich intensivere und zielgerichtete Suche nach Lösungen, Abstimmung von Interessen und Entscheidung von Strategien ermöglichen. Ob sich hier bessere Verhandlungs- und Abstimmungssysteme sowie Konzertierte Aktionen neuer Art etablieren lassen, sollte sich sehr bald entscheiden.

²⁵ Siehe dazu E. Spitznagel: Globale und strukturelle Auswirkungen von allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 45, Nürnberg 1980, S. 168 ff.; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Konjunktur und Arbeitsmarkt, Quintessenzen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 10, 1980, S. 56 f.