

Welsch, Johann; Hof, Bernd; Wegner, Manfred

Article — Digitized Version

Entkoppelung von Wachstum und Beschäftigung?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Welsch, Johann; Hof, Bernd; Wegner, Manfred (1985) : Entkoppelung von Wachstum und Beschäftigung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 4, pp. 167-175

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136027>

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.

Entkoppelung von Wachstum und Beschäftigung?

Auch im dritten Jahr des Wirtschaftsaufschwungs geht das Wachstum des BSP weitgehend am Arbeitsmarkt vorbei. Wie steht es um die Beziehung zwischen Wachstum und Beschäftigung heute? Welche Perspektiven ergeben sich für die Zukunft? Warum erleben die USA im Gegensatz zur Bundesrepublik ein Beschäftigungswunder?

Johann Welsch

Entkoppelung: Problem einer auf Wachstum fixierten Beschäftigungspolitik

Verbesserung der Rahmenbedingungen – so heißt das Zauberwort, mit dem die konservativ-liberale Bundesregierung seit ihrem Amtsantritt im Herbst 1982 die Wachstums- und Beschäftigungsprobleme aus der Welt zu schaffen versucht. Das Konzept ist bestehend einfach: die Senkung der Steuer-, Zins-, Lohn- und sonstigen Kosten verbessert die Gewinnsituation der Unternehmen, die Konsolidierung der Staatsfinanzen schafft Vertrauen, die Zukunftsaussichten der Investoren hellen sich auf, im Ergebnis läuft dies auf einen Investitionsaufschwung hinaus, der auf einen steileren Wachstumspfad führt und die so dringend zum Abbau der Arbeitslosigkeit benötigten Arbeitsplätze schafft. Der Sachverständigenrat hat vor vielen Jahren für dieses beschäftigungspolitische Konzept den Begriff „Angebotspolitik“ geprägt. Die Bundesregierung verspricht sich davon „mehr Wachstumsdynamik“ und „mehr Arbeitsplätze über verstärktes Wirtschaftswachstum“, wie im jüngsten

Jahreswirtschaftsbericht nachzulesen ist. Soweit das Konzept. Und die Fakten?

Aus ihnen läßt sich bisher für die Arbeitslosen keine frohe Botschaft ableiten. Sie positiv zu wenden ist eher eine Aufgabe für Gesundheitsbeter. Nicht, daß es nicht gelungen wäre, die Angebotsbedingungen zu verbessern. Im Gegenteil, auf diesem Feld war die Bundesregierung durchaus emsig: die Rückführung des strukturellen Defizits im Bundeshaushalt, die Senkung der Staatsquote oder die Beschneidung der Sozialleistungen belegen dies. Die Investoren können sich gewiß nicht beklagen, nimmt man die sinkende Lohnquote, die gestiegene Kapitalrentabilität und die rückläufigen Zinsen noch hinzu. Allerdings: die bisherigen Ergebnisse dieser Politik auf dem Arbeitsmarkt sind äußerst mager. Im ersten Quartal 1985 lag die durchschnittliche Arbeitslosenzahl bei exakt 2,568 Mill. Personen, die nicht-registrierte Arbeitslosigkeit nicht mitgerechnet. Das sind 3,2 % mehr

Arbeitslose als ein Jahr zuvor. Seit dem Regierungsantritt der konservativ-liberalen Koalition ist die Zahl der Arbeitslosen von knapp 1,9 Mill. (2. Halbjahr 1982) auf nunmehr rund 2,6 Mill. Personen, d.h. um über 38 % gestiegen. Die Zahl der Erwerbstätigen ist im gleichen Zeitraum um rund 650 000, das sind 2,5 %, geschrumpft. Und dies trotz Wirtschaftswachstum.

Im Jahre 1983 stieg das reale Bruttosozialprodukt um 1,3 %. Dennoch ging die Beschäftigtenzahl mit demselben hohen Tempo von 1,8 % wie im Jahre 1982, in dem eine Schrumpfung des BSP um 1 % zu beobachten war, zurück. Im Jahre 1984 beschleunigte sich der Wachstumsprozeß, das BSP-Wachstum betrug 2,6 %. Dennoch konnte dadurch am Arbeitsmarkt nur wenig bewegt werden. Die Mehrproduktion wurde problemlos durch den Produktivitätsanstieg aufgefangen. Mehr noch: Die Beschäftigtenzahl ging im Jahresdurchschnitt nochmals um rund 70 000 Personen zurück. Trotz Pro-

duktionswachstum stagniert die Zahl der offenen Stellen seit nunmehr über zwei Jahren auf einem äußerst niedrigen Niveau.

Sind dies Anzeichen einer „Entkoppelung“ von Wachstum und Beschäftigung? Hat sich der Zusammenhang von Produktionszuwachs und Mehrbeschäftigung, wie er noch auf dem Weg aus der Wirtschaftskrise 1967 zu beobachten war, inzwischen weitgehend aufgelöst? Sicher ist: Das Jahr 1984 zeigt, daß Wachstumsraten von etwa 3 % keine beschäftigungspolitischen Früchte bringen, sie verlangsamen allenfalls den Personalabbau. Diese Gewißheit wird zu einem Schlüsselproblem für eine Beschäftigungspolitik, die vorwiegend auf mehr Wachstum durch die „Selbstheilungskräfte“ des Marktes setzt. Dies gilt auch, wenn man den Einwand berücksichtigt, in konjunkturellen Aufschwüngen habe die Mobilisierung aufgestauter Produktivitätspotentiale bisher stets zu einer Verzögerung der Anpassung der Belegschaftszahlen an steigende Produktionsziffern geführt.

Ohne Zweifel schlägt sich ein konjunktureller Aufschwung zunächst in der besseren Auslastung der Sachkapazitäten und des vorhandenen Personals nieder. Die in der Krise durch technische und organisatorische Rationalisierungsmaßnahmen angesammelten Produktivitätsreserven werden wirksam, die Kurzarbeit wird zurückgefahren, und die Anzahl der Überstunden nimmt zu. All dies bewirkt einen „Produktivitätssprung“, der bei Vollaustattung der Kapazitäten nach einer gewissen Zeit in den mittelfristigen Produktivitätstrend einmündet. Der entscheidende Punkt unter beschäftigungspolitischen Aspekten liegt jedoch darin, daß das Tempo des Stundenproduktivitätsfortschritts durch die Dynamik des Produktionswachstums

mitgeprägt wird. Es bedarf schon beachtlicher Produktionszuwachs-raten, um den Produktivitätsfortschritt „abzuhängen“, und eine solche Konstellation müßte über mehrere Jahre gewährleistet werden können.

Schaut man sich die diesbezüglichen Erfahrungen der letzten beiden Jahrzehnte in der Bundesrepublik an, so zeigt sich, daß dies seit Anfang der 60er Jahre kaum gelungen ist, und wenn es einmal gelang, dann nur mit einer offensiven staatlichen Investitionspolitik. So z.B. im konjunkturellen Aufschwung in den Jahren nach 1968, als zwei staatliche Konjunkturprogramme den Wachstumsprozeß stimulierten. So auch in den Jahren 1978 bis 1980, als das Wirtschaftswachstum durch das mittelfristig ausgerichtete „Zukunftsinvestitionsprogramm“ gestützt wurde. Langfristig betrachtet konnte der negative Trend des Ar-

beitsvolumens durch solche Wachstumsphasen nur zeitweilig gestoppt werden. Die Auswirkungen dieser langfristigen Auseinanderentwicklung zwischen vorauseilendem Stundenproduktivitätsfortschritt und zurückbleibendem Produktionswachstum auf die Beschäftigtenzahlen konnten bis in die 70er Jahre hinein nur durch eine relativ kontinuierliche Verkürzung der Arbeitszeit gemildert und teilweise aufgefangen werden. Seit Anfang der 80er Jahre ist dieser Ausgleichsmechanismus erheblich gestört. Arbeitszeitverkürzungen, vor allem in Form der Wochenarbeitszeitverkürzung, werden von der amtierenden Regierung als beschäftigungspolitisches Instrument nicht geschätzt, zum Teil sogar rigoros abgelehnt. Wie soll allein über mehr Wirtschaftswachstum die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit gelingen?

Düstere Arbeitsmarktperspektiven

Mir scheinen mehrere Argumente gegen die Erfolgsträchtigkeit einer solchen Beschäftigungspolitik zu sprechen, wobei auch das „Entkopplungsproblem“ eine gewichtige Rolle spielt:

□ Die beschäftigungspolitische Aufgabe hat heute eine so gewaltige Dimension angenommen, daß das Vertrauen auf traditionelle Wachstums-Beschäftigungs-Mechanismen dem Problem bei weitem nicht gerecht wird. Vergleicht man die heutige Problemlage mit der von Mitte der 70er Jahre, so zeigt sich, daß heute über eine Million Personen mehr als arbeitslos registriert sind als damals. Zudem wird die aktuelle Problemlage dadurch verschärft, daß bis Ende der 80er Jahre in erheblichem Umfang zusätzlich arbeitssuchende Personen aus dem Bildungssystem auf den Arbeitsmarkt drängen, ein Fak-

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Dr. Johann Welsch, 38, ist wissenschaftlicher Referent für sektorale Strukturfor-schung und Strukturpolitik im Wirtschafts- und Sozial-wissenschaftlichen Institut des DGB in Düsseldorf.

Bernd Hof, 39, Dipl.-Volks-wirt, ist Leiter des Referats Analysen und Prognosen der Bevölkerung und des Arbeitsmarktes im Institut der deutschen Wirtschaft in Köln.

Dr. Manfred Wegner, 54, ist Vorstandsmitglied und Lei-ter der Abteilung Industrie-länder und Europäische In-tegration des Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung in München.

tor, der Mitte der 70er Jahre noch keine Rolle spielte. Nicht zuletzt: die Anzahl unbesetzter Arbeitsplätze, die bei einem Konjunkturaufschwung für Arbeitslose bereitgestellt werden kann, ist heute weitaus geringer als damals. Der Sachverständigenrat schätzt, daß den heute über 2,5 Mill. registrierten Arbeitslosen allenfalls eine Million unbesetzter Arbeitsplätze gegenübersteht.

□ Das seit 1983 erreichte Wirtschaftswachstum steht auf einer äußerst wackligen Grundlage. Es ist fraglich, ob es zu einem Wachstumspfad kommt, der hinsichtlich seiner Dynamik und zeitlichen Dauer ausreicht, um die Beschäftigungsprobleme zu beseitigen. Selbst die Bundesregierung geht in ihrer Jahresprojektion für 1985 von einem BSP-Wachstum von bescheidenen 2,5 % aus. Dabei ist diese Vorausschätzung durchaus optimistisch. Wir halten demgegenüber ein Wachstum um 2 % für wahrscheinlicher. Zu berücksichtigen ist, daß das Wachstum des letzten Jahres vor allem durch den (Dollars-)wechselkursgetriebenen Export aufrechterhalten wurde. Dies entspricht kaum dem beschäftigungspolitischen Konzept der Regierung, in dem die Investitionen als Träger eines endogenen Wachstumsprozesses vorgesehen sind. Die realen Anlageinvestitionen haben jedoch im letzten Jahr nahezu stagniert. Was bleibt ist allenfalls die Hoffnung, daß in diesem Jahr die Investoren mehr Courage zeigen; für die Arbeitslosen eine vage Hoffnung, wenn bereits heute vorausgeschätzt wird, daß sich die durchschnittliche Arbeitslosenzahl in diesem Jahr kaum nach unten bewegen wird.

□ Skeptisch ist auch das Versprechen der Bundesregierung zu beurteilen, die Arbeitslosigkeit auf mittlere Frist entscheidend abzubauen. Hierzu wäre nach dem Regierungs-

konzept ein über mehrere Jahre anhaltender Wachstumsprozeß erforderlich. Selbst die Bundesregierung geht in ihrer mittelfristigen Projektion bis 1988 davon aus, daß ein reales BSP-Wachstum im Jahresdurchschnitt von allenfalls 2,5 % erreichbar ist. Hält man sich vor Augen, daß allein aus zyklischen Gründen die gegenwärtige Wachstumsphase im nächsten oder übernächsten Jahr ausläuft, so bedeutet diese Wachstumsschätzung, daß in diesem Jahr oder in 1986 ein Wachstum von annähernd 4 % erzielt werden müßte.

Einmal unterstellt, diese Projektion erweise sich als realistisch, so weisen die vorausgeschätzten Erwerbstätigenzahlen aus, daß bis 1988 mit einer Zunahme der Erwerbstätigenzahl von gut 600 000 Personen gerechnet wird. Dies bedeutet im Klartext: auch die Bundesregierung geht davon aus, daß die Arbeitslosenzahl in 1988, selbst wenn man die konjunkturelle Komponente beiseite läßt, mindestens 1,5 Mill. Personen beträgt. Nimmt man das bis dahin demographisch bedingt wachsende Arbeitsangebot hinzu, so bedeutet dies, daß im nächsten Konjunkturtal in der zweiten Hälfte der 80er Jahre eine Arbeitslosenzahl von 2,5 Mill. Personen deutlich überschritten wird. Dies ist keine Schwarzmalerei, sondern läßt sich bei durchaus wohlwollender Interpretation aus der regierungsoffiziellen Projektion herauslesen. Legt man den Finger auf die wunden Punkte dieser Projektion, so sehen die Arbeitsmarktprospektiven noch düsterer aus. Zugleich läßt sich hierbei auf ein zentrales Problem der amtlichen Beschäftigungspolitik aufmerksam machen. Die Regierungsprojektion unterstellt einen Gleichlauf von Produktionswachstum und Stundenproduktivitätsfortschritt in Höhe von jährlich jeweils 2,5 %. Diese An-

nahme ist nicht nur angesichts der bereits erwähnten Erfahrungen in Zweifel zu ziehen.

Verschärfung durch technischen Fortschritt

Es ist zu befürchten, daß sich der Zusammenhang von Produktivitätsfortschritt und Produktionswachstum in den nächsten Jahren weiter lockert, d.h. daß die Diskrepanz zwischen beiden Größen zugunsten des Produktivitätsfortschritts eher größer wird. Es gibt keinen marktendogenen Mechanismus, der einen Gleichlauf der beiden für die Beschäftigungsentwicklung zentralen Größen gewährleistet. Dies zeigen die oben angesprochenen Erfahrungen. Diese Entwicklung hat in den letzten zwanzig Jahren dazu geführt, daß das Arbeitsvolumen in langfristiger Betrachtung vom Anstieg des Bruttosozialproduktes „abgekoppelt“ wurde: Während sich letzteres seit 1960 mehr als verdoppelte, ist das eingesetzte Arbeitsvolumen um rund 25 % geschrumpft. Allein durch ständige Arbeitszeitverkürzungen konnte die Anzahl der Erwerbstätigen in diesem Zeitraum bis Anfang der 80er Jahre per saldo in etwa konstant gehalten werden.

Das „Entkoppelungsproblem“ wird in den nächsten Jahren durch die zunehmende Verbreitung neuer Techniken ohne Zweifel verschärft. Techniken wie die Mikroelektronik, die Computertechnik und die Robotertechnik, aber auch die Telekommunikation und die Gentechnik, haben zuallererst produktivitätssteigernde Effekte. Mit ihrer Hilfe werden vorhandene Produktionsanlagen modernisiert, die Produktionsprozesse in vielen Wirtschaftsbereichen effizienter gestaltet. Gewiß werden diese Techniken auch zu neuen Produkten führen, allerdings werden sie kaum die für die Beschäftigungsentwicklung relevante

Konsumgüternachfrage auch nur annähernd im Ausmaß des bewirkten Produktivitätsfortschritts zu steigern vermögen. Bezüglich der wichtigsten, oben bereits genannten, Techniken ist das Gewicht der beschäftigungsrelevanten und wachstumsträchtigen Produktinnovationen bescheiden. Zudem werden neue Güter und Dienstleistungen traditionelle Produkte verdrängen, ohne daß hierdurch zusätzliche Wachstums- und Beschäftigungspotentiale erschlossen würden.

Bereits heute läßt sich nach Ifo ein „strukturelles Innovationsdefizit“ bei Produktinnovationen empirisch feststellen. Hinzu kommt die Beobachtung, daß die Einführung

neuer Produktionsverfahren auf Mikroelektronikbasis kaum mit einer Erweiterung vorhandener Produktionsanlagen verbunden ist. Der bestehende Produktionsapparat wird modernisiert, ohne daß arbeitsplatzschaffende Bauinvestitionen erforderlich sind. Zudem werden die Anlagen so umstrukturiert, daß sie für unterschiedliche Anforderungen einsetzbar sind, d. h. ihre Flexibilität hinsichtlich verschiedener Produktlinien und Losgrößen wird gesteigert. Beides senkt den marginalen Kapitalkoeffizienten und schwächt die Bauinvestitionsnachfrage. Das abnehmende Gewicht der Bau- gegenüber den Ausrüstungsinvestitionen bestätigt diesen Trend.

Aus diesen Gründen ist das Problem der „Entkoppelung“ gerade in mittelfristiger Perspektive aktuell. Allerdings wird es zu einem Problem allein für eine Beschäftigungspolitik, die vorwiegend auf marktendogenes Wachstum setzt und gezielte staatliche Beschäftigungspolitik zugunsten der Erschließung qualitativer Wachstumsfelder (z. B. Umweltschutz) ebenso ablehnt wie eine Forcierung der Arbeitszeitverkürzung. Es soll hier nicht bestritten werden, daß eine Beseitigung der Arbeitslosigkeit ohne ein gewisses Wachstum kaum möglich sein wird. Sicher ist jedoch, daß eine Beschäftigungspolitik, die allein auf Wachstum setzt, auf Sand gebaut ist.

Bernd Hof

Die Beziehung zwischen Wachstum und Beschäftigung ist enger geworden

Für die Mehrzahl der westlichen Industrieländer verlief der Start in die achtziger Jahre wenig verheißungsvoll. Fehlentwicklungen, die sich im Anschluß an den ersten Ölchock im Jahre 1973 nach und nach herausgebildet hatten, waren immer noch nicht überwunden und mußten weiter mitgeschleppt werden. Vereinzelt erfolgreich verlaufene Anpassungsprozesse wurden durch den zweiten Ölchock im Jahre 1979 so empfindlich gestört, daß einzelne Problemfelder sich noch stärker herausbildeten. Obwohl wir jetzt die erste Hälfte der achtziger Jahre schon hinter uns haben, bleiben aus zwei zentralen Bereichen Erfolgsmeldungen weiterhin aus: Die Wachstumsraten der gesamtwirtschaftlichen Produktion sind nicht größer, sondern kleiner geworden, und die Beschäftigungssi-

tuation hat sich nicht verbessert, sondern verschlechtert. Allein in der EG stieg die Zahl der registrierten Arbeitslosen zwischen 1980 und 1985 um 6 Mill. auf knapp 13 Mill. an. In dieser prekären Lage sind alle Länder um eine möglichst rasche und wirkungsvolle Kurskorrektur bemüht. Dabei haben die eingesetzten Strategien eines gemeinsam: Die nationalen Maßnahmenbündel zeichnen sich allesamt durch die verstärkte Anwendung neuer Techniken aus.

Ginge es dabei lediglich um die Auffrischung der Widerstandskraft im internationalen Wettbewerb, fände der dringend gebotene Prozeß der Modernisierung und der Umstrukturierung gerade aus deutscher Sicht ungeteilte Zustimmung. Befürchtet werden indes als Folge des technologischen Wandels deut-

lich negative Beschäftigungsbilanzen in bislang nicht bekannter Größenordnung. Genau dies führt im wirtschaftspolitischen Kräftefeld ebenso zum Dissens wie auf tarifpolitischer Ebene.

Aus dieser ambivalenten Haltung mit ihrer Angst vor dem Verlust „alter“ Arbeitsplätze auf der einen Seite und ihrer Zuversicht auf den Gewinn „neuer“ Arbeitsplätze auf der anderen Seite entstehen individuelle Antworten auf die gestellte Frage: Entkoppelung von Wachstum und Beschäftigung – ja oder nein? Gesamtwirtschaftlich hingegen stellt sich die Ambivalenz in den folgenden beiden Kernthesen so dar:

□ Durch neue Techniken werden per saldo mehr neue Arbeitsplätze geschaffen, als alte vernichtet werden. Mehr Wachstum führt dauerhaft zu mehr Beschäftigung.

□ Durch neue Techniken werden per saldo mehr alte Arbeitsplätze vernichtet, als neue geschaffen werden. Trotz des Wachstums der Produktion geht die Beschäftigung dauerhaft zurück.

Bei dem Versuch, die eine oder die andere Hypothese empirisch zu stützen, landet man bei der häufig geschmähten, aber dann schließlich doch immer wieder verwendeten Entstehungsgleichung der Produktion mit den beiden Komponenten Beschäftigungsvolumen und Produktivität. Mit Hilfe dieser Gleichung gilt es nun herauszufinden, ob zwischen Wachstum und Beschäftigung eine Entkoppelung stattgefunden hat oder nicht und welche Entwicklung in der Zukunft zu erwarten ist.

Identifizierung von Beschäftigungsschwellen

Koppelung im wahrsten Sinne des Wortes kann nicht gemeint sein: Wachstum und Beschäftigung entwickeln sich nicht mit identischem Tempo – weder in die eine noch in die andere Richtung. Vielmehr bleibt der Anstieg der Beschäftigung immer hinter dem Wachstum der Produktion zurück. In einer ökonomisch sinnvollen Interpretation umschreibt Koppelung also eine gelockerte Verbindung innerhalb eines bestimmten Spielraums. Entkoppelung bedeutet dann, daß der Spielraum größer geworden und die Verbindung zwischen Wachstum und Beschäftigung lockerer geschnürt ist: Das Wachstum läuft der Beschäftigung davon. Die Frage also, ob der beschäftigungswirksame Wachstumsbedarf unverändert geblieben, gestiegen oder gar gefallen ist, bemüht sich um eine Identifizierung von Beschäftigungsschwellen. Sie markieren in der betrieblichen Personalpolitik jenen kritischen Punkt, an dem bei durchgreifenden Verän-

derungen der Produktion der Belegschaftsaufbau in einen Belegschaftsabbau umschlägt und umgekehrt.

Vier Teilantworten

Eine lineare Regressionsschätzung für konjunkturell vergleichbare Jahre vor und nach dem ersten Ölshock läßt vier Teilantworten zu:

□ Zwischen 1967 und 1975 kann auf gesamtwirtschaftlicher Ebene die Veränderung der Erwerbstätigen im Durchschnitt zu 80 % mit den jährlichen Veränderungsraten des Bruttoinlandsprodukts erklärt werden. In den Jahren zwischen 1975 und 1982 ist dieser Prozentsatz auf 70 % gesunken.

□ Eine Veränderung des Wachstumstempos um einen Prozentpunkt führte zwischen 1967 und 1975 zu einer Beschäftigungsvariation von gut einem halben Prozentpunkt. In den Jahren 1975 bis 1982 löste die gleiche Wachstumsveränderung eine Beschäftigungsschwankung von knapp 0,4 Prozentpunkten aus.

□ Zwischen 1967 und 1975 hatte sich eine gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsschwelle von rund 4 % herausgebildet. Im Durchschnitt der Jahre 1975 bis 1982 reichte dagegen ein Wachstum von 3,0 % aus, um die Beschäftigung in den positiven Bereich zu ziehen. Erst eine Wachstumsdynamik von weniger als 3,0 % führte zu einem Beschäftigungsabbau.

□ Rutschte gar die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate in den Minusbereich, hatte an dieser „Nullstelle“ die Zahl der Erwerbstätigen den Vorjahresstand bis 1975 bereits um 2,0 % unterschritten, danach bis 1982 erst um 1,0 %.

Aufgrund dieses empirischen Befundes muß die Hypothese verworfen werden, die behauptet, das Wachstum habe sich zuungunsten

der Beschäftigung abgekoppelt. Vielmehr findet die Alternativ-Hypothese eine eindrucksvolle Bestätigung: Der beschäftigungswirksame Wachstumsbedarf ist keineswegs gestiegen, sondern deutlich gefallen. Dieses Ergebnis gilt um so mehr, je näher der Analysezeitraum an den aktuellen Zeithorizont herangerückt wird. Bilden die konjunkturell vergleichbaren Jahre 1977 und 1984 die Eckpunkte, errechnet sich eine Beschäftigungsschwelle von nur noch 2,3 %.

Um die Dimension dieses neuen Zusammenhangs zwischen Wachstum und Beschäftigung noch plastischer herauszuarbeiten, soll ein unmittelbarer Vergleich mit der historischen Reaktion aus den Jahren 1967/75 durchgeführt werden. Dafür wird auf die symmetrische Beschäftigungsentwicklung in den Jahren 1977 bis 1983 zurückgegriffen. Dem dreijährigen Beschäftigungsaufbau 1977 bis 1980 folgte der dreijährige Beschäftigungsabbau 1980 bis 1983. Über den gesamten Zeitraum hinweg ging die Zahl der besetzten Arbeitsplätze tatsächlich um 1,4 % zurück. Hätte nun in diesen Jahren die Arbeitsplatzentwicklung exakt genauso auf die Produktionsveränderung reagiert wie 1967 bis 1975, wäre die Beschäftigung insgesamt um 7,5 % zurückgegangen. Die Zahl der Beschäftigten hätte 1983 nicht bei 25,13 Mill. gelegen, sondern nur bei 23,58 Mill.: Die Differenz von 1,55 Mill. Erwerbstätigen ist die positive Bilanz der neuen Beziehung zwischen Wachstum und Beschäftigung. Begünstigt wurde dieses Ergebnis von einer guten Investitionskonjunktur ebenso wie von einer zurückhaltenden Lohnpolitik.

Moderate Produktivitätsentwicklung

Getragen wird dieses Beschäftigungspolster aber auch von einer

moderaten Produktivitätsentwicklung. So ist der Produktivitätsfortschritt in den vergangenen 25 Jahren kontinuierlich kleiner geworden, wozu das Vordringen tertiärer Dienste beigetragen hat: Je Erwerbstätigenstunde gerechnet schmolz der Zuwachs von fast 6 % Mitte der sechziger Jahre über 4 % Mitte der siebziger Jahre auf 2 % in der ersten Hälfte der achtziger Jahre zusammen. Ein so hartnäckig sinkender Produktivitätstrend belegt: Für den Beschäftigungsabbau und den Arbeitslosenaufbau kann die neue Technik nicht verantwortlich gemacht werden, obwohl der spürbare Anstieg der Arbeitslosenziffern zeitlich mit dem vermehrten Einsatz etwa der Mikroelektronik zusammenfällt. Von technologischer Arbeitslosigkeit könnte ernsthaft nur dann gesprochen werden, wenn sich der Produktivitätsfortschritt nicht verlangsamt, sondern beschleunigt hätte. Abkoppelung aber setzt gerade ein Durchstarten der Produktivität voraus.

Strukturierte Produktivitätsanalysen weisen ausgerechnet jenen Branchen die besten Beschäftigungsergebnisse zu, die nach 1973 im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren entweder ihr Produktivitätstempo erhöhen konnten oder die mit im Vergleich zur Gesamtwirt-

schaft überdurchschnittlichen Produktivitätsziffern aufwarten konnten. Zu dieser Auslese zählen Dienstleistungsbereiche ebenso wie Branchen des industriellen Bereiches. Im Strukturraster der 42 Wirtschaftszweige konnten insgesamt zwölf Branchen im Jahre 1982 ein höheres Erwerbstätigen-Niveau vorweisen als 1973.

Die gestiegene Arbeitslosigkeit kann der neuen Technik also auch bei differenzierter Befragung nicht angelastet werden. Sie ist vielmehr zurückzuführen auf die demographische Belastung auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes und auf die deutlich reduzierte arbeitsplatzschaffende Wirkung des Produktionswachstums auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes.

Offensive Doppelstrategie

Im Hinblick auf die Arbeitsmarkt-Perspektive vermag der Befund zur global gesunkenen Beschäftigungsschwelle zunächst beruhigen. Aber das Ergebnis der strukturierten Produktivitätsanalyse muß nachdenklich stimmen, zeichnen sich doch die offensiv agierenden Branchen durch gute Beschäftigungs-Bilanzen aus. Die Diskrepanz zwischen diesen beiden Li-

nien mag eine simple Trendextrapolation akzentuieren: Setzt sich die zuvor beschriebene globale Trendlinie der Stundenproduktivität in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre durch, ist der Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigenstunde bis zum Beginn der neunziger Jahre auf einen Prozentpunkt zusammengeschmolzen.

Aus heutiger Sicht mag man sich noch damit trösten, dies seien dann die US-Produktivitätsverhältnisse von heute. Aber für die traditionell stark exportorientierte deutsche Wirtschaft wäre mit einem so niedrigen Produktivitätszuwachs wahrscheinlich das Ende jeglicher Dynamik gekommen. Da ist eine an die deutschen Verhältnisse angepaßte offensive Doppelstrategie durchaus erfolgversprechender: Arbeitsmarktentlastung durch eine steigende Investitionsquote, die die Wachstumsziffern in die Höhe treibt, gekoppelt mit einer Reallohnentwicklung, die hinter dem kostenneutral verteilbaren Produktivitätsfortschritt zurückbleibt. So könnte eine gegebene Reallohnsumme auf mehr Köpfe verteilt werden. Diese Strategie-Mixtur setzt nicht auf Konservierung überkommener Arbeitsplatz-Strukturen, sondern auf eine durchgreifende Erneuerung mit modernster Technik.

 Manfred Wegner

Mehrbeschäftigung durch höheres Wachstum? Das Beispiel der USA

Das amerikanische „Beschäftigungswunder“ hat bei uns Aufsehen erregt. Aber entgegen den Feststellungen mancher Ökonomen ist es nicht erst in den letzten Jahren aufgetreten und keineswegs

allein das Ergebnis der neuen Reagan'schen Wirtschaftspolitik. Natürlich muß es Erstaunen erwecken, daß innerhalb des zweijährigen Konjunkturaufschwungs von Dezember 1982 bis Dezember 1984 in

den USA rund 7,3 Mill. neue Arbeitsplätze geschaffen worden sind. Aber dabei wird übersehen, daß in der vorangegangenen Rezessionsperiode (1981/82) insgesamt rund 2 Mill. Arbeitsplätze ver-

lorengegangen waren und daß in den zwei Aufschwungsjahren das reale Bruttosozialprodukt um insgesamt fast 13 % gewachsen ist.

Das amerikanische „Beschäftigungswunder“ ist ein langfristiges Phänomen, das bereits in den 50er und erst recht in den 60er Jahren in Gang gekommen ist. Von 1960 bis 1984 wurden in den USA rund 39 Mill. neue Arbeitsplätze geschaffen, das entspricht einer durchschnittlichen Zuwachsrate von jährlich 1,9 %. Selbst seit 1973, als sich fast überall die Wachstumskräfte entscheidend abgeschwächt haben, ist die Zahl der Beschäftigten in den USA bis 1984 insgesamt um fast 20 Mill., d. h. im Durchschnitt um jährlich rund 2 % angestiegen.

Japan hat im Zeitraum 1973 bis 1984 insgesamt gut 5 Mill. zusätzlich Beschäftigte hinzugewonnen, das sind jährlich fast 1 % mehr. Japan war außerdem das einzige große Industrieland, das einen Beschäftigungseinbruch in den Rezessionsjahren 1981/82 vermeiden konnte. In der Europäischen Gemeinschaft dagegen, die 1984 ungefähr so viele Erwerbstätige wie die US-Wirtschaft aufwies, gingen in den letzten zehn Jahren seit 1973 fast eine Million Arbeitsplätze verloren. In der EG schrumpfte die Beschäftigtenzahl seit 1981 vor allem in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland. Die wesentlich bescheidenere konjunkturelle Erholung in der EG, die 1983 begann, läßt erst für 1985 eine schwache Besserung der Arbeitsmarktlage erwarten.

Komplexe Zusammenhänge

Das amerikanische Beispiel hat eine lebhaft wirtschaftspolitische Debatte entfacht. Die Flexibilität und Dynamik des US-Arbeitsmarktes und die anhaltende Fähigkeit der amerikanischen Wirtschaft,

neue Arbeitsplätze auch noch nach 1973 zu schaffen, werfen die Frage auf, ob und wie sich die Erfahrungen der USA und Japans auch auf die Bundesrepublik übertragen lassen. In der öffentlichen Debatte werden vielfach „einfache Wahrheiten“ als wirtschaftspolitische Rezepte zur Überwindung der hartnäckigen Arbeitslosigkeit angeboten. Oftmals wird angenommen, daß der Weg aus der Arbeitslosigkeit grundsätzlich nur über das Wachstum führt. Aber der Zusammenhang zwischen gesamtwirtschaftlichem Wachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen ist höchst komplex. Schon ein grober Vergleich dieser Relation für den Zeitraum vor und nach 1973 und zwischen den wichtigsten Industrieländern macht deutlich, daß die Abhängigkeiten zwischen Wachstum und Beschäftigung äußerst unterschiedlich sind (vgl. die Tabelle):

- Obwohl sich das Tempo des realen Wachstums in der Zeit von 1973 bis 1983 gegenüber dem Zeitraum 1960 bis 1973 ungefähr halbiert hat, ist die Beschäftigtenzunahme in den USA kaum langsamer geworden.
- Die japanische Wachstumsrate hat sich von 1973 bis 1983 im Vergleich zur Vorperiode um rund zwei Drittel, die Zuwachsrate der Erwerbstätigen aber nur um knapp ein Drittel vermindert.
- Das gesamtwirtschaftliche Wachstum in den USA und in der EG (und der Bundesrepublik) verlief 1973 bis 1981 fast ähnlich, die Beschäftigtenentwicklung aber völlig verschieden.

Was sind die Ursachen für diese erstaunlichen Unterschiede in den Beschäftigungstrends zwischen den USA und Japan einerseits und Europa andererseits? Warum hat sich die Erwerbstätigenentwicklung in den USA und Japan langfristig

soviel stärker vom realen Wachstum „abgekoppelt“ als in den europäischen Ländern? Darauf gibt es keine simplen Antworten, und letztlich überzeugen die zahlreichen Erklärungsversuche nicht ganz¹.

Die Zunahme der Beschäftigung ist um so größer, je stärker sich die Schere zwischen realem Wachstum und Produktivitätsfortschritt öffnet. Diese definitorische Ex-post-Beziehung zwischen Beschäftigung (genauer: Arbeitsvolumen), Arbeitsproduktivität und realem Wachstum führt jedoch bei der Erklärung der Beschäftigungsunterschiede nicht sonderlich weiter. Die Gesamtbeschäftigung nimmt nur dann mit steigendem realen Bruttoinlandsprodukt zu, wenn die Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität unverändert bleibt. Reales Wachstum und Arbeitsproduktivität entwickeln sich allerdings nicht unabhängig voneinander, aber auch dieser Zusammenhang ist von Land zu Land verschieden und erklärungsbedürftig.

Der Produktivitätsfortschritt

Der gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfortschritt verlief in den USA stets langsamer als in den europäischen Industrieländern und in Japan (vgl. die Tabelle). Die Gründe dafür liegen vermutlich u. a.

- im technologischen Nachholprozeß der europäischen und japanischen Wirtschaft in den Nachkriegsjahren,
- in der niedrigeren Investitionsquote und
- in der langsameren Zunahme der Kapitalintensität in den USA.

¹ Vgl. hierzu auch Manfred Wegner: Erklärungen für das Arbeitsplatzwunder in den USA und für die stagnierende Beschäftigung in der EG, in: Ifo-Studien, 29. Jg., 1983/2, S. 101-137; und vom selben Autor: Growth and Job Creation in North America, Japan and Europe, in: ifo digest 2/84, S. 3-7.

Schwieriger zu erklären ist, warum sich in den USA die Zunahme der Arbeitsproduktivität seit Anfang der 70er Jahre viel deutlicher als in Europa abgeschwächt hat². Der Produktivitätsfortschritt der US-Wirtschaft kam in den 70er Jahren zum Erliegen und hat sich erst wieder seit dem Konjunkturaufschwung erholt. Dieser Produktivitätsschwund hat die US-Wirtschaft und die amerikanischen Ökonomen lange beunruhigt und eine reichhaltige wirtschaftswissenschaftliche Literatur hervorgerufen, die das „Produktivitätsrätsel“ jedoch keineswegs vollständig lösen konnte.

Die entscheidenden Faktoren für die Verlangsamung seit 1973, die in Japan noch ausgeprägter ausgefallen ist, sind: zyklische Einflüsse, eine abgeschwächte Zunahme in der Kapitalintensität, sektorale Verschiebungen zugunsten der Dienstleistungen und – vielleicht am wichtigsten – ein sehr bescheidener Anstieg der Reallohnkosten, der bei steigenden Kapital- und Energiekosten die arbeitsintensiven Sektoren und Produktionstechniken begünstigt hat. Die fast stagnierenden realen Lohnkosten kamen dabei weniger durch zurückhaltende nominale Lohnzuwächse zustande (die bei überlappenden mehrjährigen Lohnabschlüssen sich nur sehr zäh angepaßt haben), sondern durch die hohen Inflationsschübe in den 70er Jahren, die in den USA offensichtlich nicht in höheren Lohnforderungen weitergewälzt wurden. Dies hat verhindert, daß die USA – wie die europäischen Länder in den 70er Jahren – in ein Reallohnproblem „hineingeschlittert“ sind (Bombach). Mehrere empirische Studien haben die Vermutung bestätigt, daß sich die Substitution von Arbeit durch Kapital und damit der

„capital deepening“-Prozeß in den USA weiter verlangsamt hat, und zwar größtenteils deshalb, weil sich der Faktor Arbeit im Verhältnis zum Kapitaleinsatz verbilligt hat³.

Strukturunterschiede

Ein weiterer Erklärungsfaktor liegt in den strukturellen Verschiedenheiten der US-Wirtschaft im Vergleich zu Europa. Das amerikanische Arbeitsplatzwunder ist Teil des tiefgreifenden Umwandlungsprozesses, der die Vereinigten Staaten vor allen anderen Industriestaaten zu einer Dienstleistungsgesellschaft gemacht hat. Mehr als 90 % der von 1960 bis 1983 neu geschaffenen Arbeitsplätze wurden per saldo in den Dienstleistungssektoren, und zwar vorwiegend im privaten Bereich, geschaffen. Das entspricht einer Zuwachsrate von jährlich rund 2,7 %, die damit mehr als doppelt so groß wie die in der Bundesrepublik gewesen ist. Über 70 % aller abhängig und selbständig Beschäftigten sind heute in den USA im Dienstleistungsbereich tätig. Produktivitätsfortschritte in den Dienstleistungssektoren fallen in der Regel niedriger als in der Industrie aus. Die Entwicklung der Stundenproduktivität verlief in den USA zudem wesentlich schwächer als z. B. in der Bundesrepublik; die Zunahme der realen Wertschöpfung im privaten Dienstleistungsbereich war in beiden Ländern von 1973 bis 1983 dagegen fast identisch⁴.

Die Beschäftigungsgewinne traten in den USA vor allem im Erziehungs- und Gesundheitsbereich und bei den Produzenten-Dienstleistungen auf. Der hohe Anteil von in-

termediären Dienstleistungen verweist auf eine stärkere Arbeitsteilung zwischen Industrieunternehmen und dem tertiären Sektor. Aber auch die Beschäftigung im Groß- und Einzelhandel hat sich weiterhin kräftig ausgedehnt. Viele Anzeichen deuten darauf hin, daß niedrigere Löhne und Lohnnebenkosten, größere Flexibilität und langsamere Lohnzuwächse in den personenbezogenen Dienstleistungsaktivitäten (Gaststättengewerbe, Wachdienste u. ä.) zur Schaffung einer beträchtlichen Anzahl von Arbeitsplätzen beigetragen haben, die allerdings größtenteils mit wenig ausgebildeten Arbeitskräften besetzt wurden⁵.

Ein weiterer Hinweis für die flexible Dynamik der US-Wirtschaft ist die ungewöhnlich große Zahl von Arbeitsplätzen, die in Klein- und Mittelbetrieben und durch Neugründungen von Unternehmen vorwiegend im Dienstleistungsbereich geschaffen worden sind. Die hohe Bereitschaft für Neueinstellungen wird schließlich in den USA auch durch eine Reihe institutioneller und sozio-ökonomischer Faktoren begünstigt: geringere Sozial- und Arbeitslosenunterstützungen, niedrigeren Kündigungsschutz, schwächere Regulierungen und Zutrittsbarrieren für Dienstleistungsaktivitäten, größere regionale und berufliche Mobilität, höhere Teilzeitarbeitsmöglichkeiten usw.

Gespaltene Lohnstruktur

Auf der Seite des Arbeitskräfteangebots fallen die hohen Zuwächse der Erwerbsbevölkerung in den USA ins Auge. Das Arbeitskräftepotential hat im Durchschnitt von 1960 bis 1983 um jährlich 2,0 % und damit fast parallel zur Schaffung von Arbeitsplätzen zugenommen. Im Vergleich zu Europa hat der Babyboom in den USA früher

² Assar Lindbeck: The Recent Slowdown of Productivity, in: The Economic Journal No. 369, March 1983, S. 13-34.

³ Douglas Todd: Some aspects of industrial productive performance in the European Community: an appraisal, in: European Economy No. 20, July 1984, S. 9-27.

⁴ Manfred Wegner: Die Schaffung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich – Ein Vergleich zwischen den USA und der Bundesrepublik, Ifo-Schnelldienst 6/85, S. 3-13.

⁵ OECD Employment Outlook, Paris 1984.

eingesetzt, und die Erwerbsbeteiligung der Frauen ist ebenfalls stärker angestiegen. Von 1973 bis 1983 hat die Zahl der erwerbstätigen Frauen jährlich um 3 % zugenommen. Mehr als 60 % der Frauen im erwerbsfähigen Alter sind heute in den USA berufstätig. Vor allem die wenig ausgebildeten Jugendlichen, Frauen und Einwanderer haben bevorzugt in den Dienstleistungsbereichen Arbeit gesucht und oft in Form unstabiler Arbeitsplätze auch gefunden. Der Spezialisierungs- und Diversifizierungsprozeß der Dienstleistungen hat also zu einer Zweiteilung in der Lohnstruktur geführt, bei der sich die oberen und unteren Einkommensstufen herausheben.

Die Ausweitung der Beschäftigung in den Dienstleistungsbereichen in den USA hat auch von der Größe des amerikanischen Binnenmarktes und von der wachsenden Internationalisierung der Weltwirt-

schaft profitiert. Hinzu kommt, daß in den USA – im Gegensatz zu den europäischen Industrieländern – die Beschäftigung im industriellen Bereich im Zeitraum 1973 bis 1983 und von zyklischen Schwankungen abgesehen nicht gefallen, sondern 1984 sogar wieder angestiegen ist. Im selben Zeitraum hat außerdem die Schrumpfung der Beschäftigung in der Landwirtschaft aufgehört. Der einheitliche US-Binnenmarkt und die internationale Rolle des US-Dollars haben schließlich viele Bereiche der US-Wirtschaft stärker vor exogenen Angebots- und Preisschocks schützen und die Anpassungsprozesse daher besser abfedern können als in den wesentlich außenhandelsabhängigeren europäischen Industrieländern.

Fazit

Das Beispiel der USA führt vor Augen, wie groß das Potential zur Schaffung von Arbeitsplätzen be-

sonders im Dienstleistungsbereich unter bestimmten Bedingungen sein kann. Trotzdem muß vor der Illusion gewarnt werden, daß sich das US-Modell oder gar die japanischen Erfahrungen ohne schmerzhaft Veränderungen auf die europäischen Verhältnisse übertragen lassen. Die europäischen Industrieländer müssen ihren eigenen Weg zur Überwindung der Arbeitsmarktprobleme finden. Einfache und schnell wirkende Rezepte stehen dafür nicht zur Verfügung. Ein anhaltendes Realwachstum von jährlich über 3 % ist nur eine der Bedingungen für die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Andere Voraussetzungen sind Zuwächse der Reallohnkosten, die unter dem Produktivitätsfortschritt liegen, größere Flexibilität und Mobilität auf den Arbeitsmärkten, höhere Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsfreudigkeit und mehr Sicherheit und Vorhersehbarkeit in den europäischen und internationalen Rahmenbedingungen für die Wirtschaftspolitik.

Reales Wachstum, Erwerbstätige und Arbeitsproduktivität

(durchschnittliche jährliche Veränderungsraten in %)

		USA	Japan	EG (10)	Bundesrepublik Deutschland
Reales BIP	1960-73	4,1	9,8	4,6	4,4
	1973-83	2,0	3,7	1,8	1,6
	1984	6,8	5,6	2,4	2,6
Erwerbstätige insgesamt	1960-73	1,9	1,3	0,3	0,2
	1973-83	1,7	0,9	-0,1	-0,6
	1984	4,1	0,6	0	-0,2
davon: Dienstleistungen	1960-73	2,9	2,7	2,0	1,3
	1973-83	2,7	2,1	1,5	0,8
	1984	(3,9)	1,2	n.v.	1,1
Reales BIP je Erwerbstätigen	1960-73	2,1	8,4	4,3	4,2
	1973-83	0,3	2,8	1,9	2,3
	1984	2,6	5,0	2,4	2,9
Reallohnkosten je Beschäftigten ¹	1960-73	1,7	8,4	4,3	4,7
	1973-83	0,3	3,8	2,1	1,9
	1984	1,2	(3,1)	1,2	1,3
Kapitalintensität ²	1960-73	1,0	2,2	3,8	n.v.
	1973-83	0,3	3,3	3,0	n.v.

¹ Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je abhängig Beschäftigten und deflationiert mit dem BIP-Deflator;

² Kapitalstock je Beschäftigten.

Quellen: EG-Kommission: Europäische Wirtschaft, Juli 1984; OECD; Statistisches Bundesamt.

Die europäischen Länder haben bei der Wiederherstellung der Preisstabilität und außenwirtschaftlichen Gleichgewichte, bei der Verbesserung der Unternehmensgewinne und Investitionsneigung und bei der Überwindung der strukturellen Hemmnisse Fortschritte gemacht. Die unvermeidlichen Korrekturen und Anpassungen in den Verhaltensweisen der Unternehmer, Gewerkschaften und des Staates sind in vielen europäischen Ländern in Gang gekommen. Die Erfolge für die Beschäftigungsentwicklung werden sich allerdings nur langsam einstellen. Weitere wirtschaftspolitische Anstrengungen sind notwendig. Es wäre verhängnisvoll, wenn man der erschreckend hohen Arbeitslosigkeit in Europa mit Resignation begegnen würde, indem man darauf hofft, daß sie sich irgendwann von selbst auflöst.