

Jürgensen, Harald

**Article — Digitized Version**

## Wird die Arbeit knapp?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Jürgensen, Harald (1986) : Wird die Arbeit knapp?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 8, pp. 391-398

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136186>

**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

### Wird die Arbeit knapp?

Harald Jürgensen, Hamburg

**Die Massenarbeitslosigkeit ist in der Bundesrepublik wie in anderen westlichen Industriestaaten nach wie vor ein zentrales wirtschaftspolitisches Problem. Professor Harald Jürgensen analysiert die bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit heute bestehende Ausgangslage. Welche Perspektiven zeichnen sich für den Arbeitsmarkt ab?**

**W**irtschaftspolitische Prioritäten ändern sich rasch. Nach über 20 Jahren fast ungestörten Wachstums bei hoher Beschäftigung und rascher Produktivitätsentwicklung wuchs eingangs der 70er Jahre das Unbehagen am Wachstum. Die Vorteile erschienen immer selbstverständlicher, die Nachteile immer weniger akzeptierbar. Mit einem Paukenschlag führte 1972 der Club of Rome unter dem Titel „Grenzen des Wachstums“ ein düsteres Szenario der weltwirtschaftlichen Zukunft vor. Erst knapp 15 Jahre trennen uns von den über viele Jahre hinweg soviel Aufsehen erregenden Hypothesen.

Die allerdings überwiegend erst für das nächste Jahrtausend vorausgesagten Knappheiten an Ressourcen umfaßten als wichtigsten Faktor den drohenden Mangel an Energie, insbesondere aber an Erdöl. Die 1973 ausbrechende erste Ölpreiskrise erschien vielen als eine rasche Bestätigung dieser Aussage, zumal die OPEC geschickt diesen künftigen Mangel für die gegenwärtige Rationierung über den Preis argumentativ ausnutzte. Trotz der realen Vervierfachung der Preise hielten sich die Einsparungen in den fünf Jahren nach der ersten Ölpreiskrise aber in engen Grenzen. Einmal lag das Ausgangspreisniveau sehr niedrig, die Nachfrage reagierte also kurzfristig ziemlich unelastisch hinsichtlich möglicher Einsparungen. Eine umfassende Substi-

tution von Öl durch neue Techniken hätte zum anderen mehr Zeit erfordert und wurde auch durch den realen Rückgang der Ölpreise bis 1978 auf noch das 2,6fache von 1973 nicht gerade gefördert. Dennoch war die zweite Ölpreiskrise 1979/80 kein Ausfluß der physischen Knappheit an Öl, sondern belegte nur die unveränderte Marktmacht des Anbieterkartells.

Immerhin hatte die zweite Preiserhöhung – die in der Spitze den realen Ölpreis fast versechsfachte – sehr viel nachhaltigere Folgen, kurzfristig allerdings sehr negative. Die Inflationsraten stiegen sprunghaft an, die Zahlungsbilanzdefizite erreichten 1980/81 schwindelnde Höhen, die Verschuldung der Entwicklungsländer ohne eigene Ölförderung sprengte den wirtschaftlich vertretbaren Rahmen, die hochentwickelten Länder gerieten in eine anhaltende Rezession, die Arbeitslosigkeit stieg weltweit an, die Investitionsschwäche verstärkte sich aufgrund der energischen Inflationsbekämpfung.

Mittel- und langfristig gesehen waren und sind die Auswirkungen allerdings recht positiv. Zum einen nimmt im Zeitablauf die technisch mögliche und wirtschaftlich rentable Ölsubstitution zu und führte im 1983 angelaufenen und sich 1985/87 fortsetzenden weltweiten Aufschwung zu einem wesentlich geringeren Anstieg des Ölverbrauchs als in früheren Aufschwungsphasen. Diese auf Innovation und technischen Fortschritt durch Investition abgestützte relative Einsparung eröffnet der OPEC auch mittelfristig keine Chance, mit einer dritten Ölpreisrunde Ende der 80er Jahre die weltwirtschaftliche Erholung ähnlich abrupt wie 1980/82 zu beenden. Damit allein ergeben sich schon bessere Aussichten für den Anstieg der Beschäftigung als nach der ersten Ölpreiskrise. Dabei hatte sich schon in der Periode 1975

---

*Prof. Dr. Harald Jürgensen, 61, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Direktor des Instituts für Europäische Wirtschaftspolitik sowie des Instituts für Verkehrswissenschaft der Universität Hamburg.*

bis 1979 in der Bundesrepublik die Zahl der Beschäftigten um über 1,2 Mill. erhöht.

Aber die Marktwirtschaften waren in den 70er Jahren nicht nur zur Beseitigung der Ölpreiskrisen aufgerufen. Schon seit Ende der 60er Jahre war unter dem Druck hoher Wachstumsraten und der Ausschöpfung der Arbeitsmärkte (in der Bundesrepublik Deutschland lag die Arbeitslosenquote bis 1973 unter 1%!) eine kräftige Umverteilung zwischen „Arbeit und Kapital“ eingeleitet worden, die die Arbeitskosten für viele Länder über ein Jahrzehnt hinweg rascher wachsen ließ als die Produktivitätssteigerungen. Der damit ausgelöste Druck auf die Gewinne verstärkte sich dann noch durch die externe Umverteilung zwischen Ölverbrauchern und Ölproduzenten, die zunächst ebenfalls vor allem zu Lasten der Unternehmensgewinne ging. Der Versuch, die Gewinne über Preiserhöhungen zu halten, scheiterte endgültig nach der zweiten Ölpreiskrise an den Zinsverteuerungen, mit denen die Zentralbanken zwischen 1980 und 1982 die Inflationswelle brachen, aber eben auch zunächst das Wachstum beendeten. Die verfahrene Ausgangslage ließ nur noch diese Roßkur zu. Für subtilere Verfahren hätte es einer stärkeren und vor allem frühzeitigeren Mitwirkung des Staates und der gesellschaftlichen Kräfte bedurft. Die Geldpolitik wurde weder von der Fiskal- noch von der Lohnpolitik hinreichend unterstützt.

In den Jahren nach 1980 gingen daher in den meisten westlichen Industrieländern die nachlassende Investitionsfähigkeit der Wirtschaft und die steigende Verschuldung der staatlichen Haushalte eine zukunftsbelastende Verbindung ein. Diese wog um so schwerer, als die Wachstumsschwäche erst durch eine verbesserte Wachstumsstruktur überwunden werden konnte. Dies erforderte und erfordert jedoch Rationalisierung und Investition, neue Organisationen von Abläufen in der Produktion und Verwaltung und die weitestgehende Ausnutzung der durch den zwischenzeitlichen technologischen Fortschritt gebotenen Rationalisierungschancen auf allen Gebieten, auch zur Einsparung von Arbeit und hier vor allem der relativ teurer gewordenen einfachen Arbeit.

Insofern besteht hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitslosigkeit ein doppeltes Mißverständnis. Zum einen erfolgt ihr Abbau immer erst als Spätfolge einer Aufschwungsentwicklung und nicht in deren Frühstadium. Zum anderen – und das war das besondere an der Entwicklung 1982/83 – mußten zunächst erst die Grundlagen für einen wirtschaftlichen Anstieg gelegt werden. Das bedeutete aber für den Staat Entlastung von konsumtiven Ausgaben – auch durch Beschäftigungsabbau – zur Wiedergewinnung der weitgehend verlorenen

Investitionskraft. Für die Unternehmen setzte dies eine verstärkte Produktivitätssteigerung bei zunächst noch rückläufiger Nachfrage voraus und führte damit bis weit nach der konjunkturellen Wende zu einer erhöhten Freisetzung von Arbeitskräften, die sich ihrerseits um den deutlichen Rückgang des Krankenstandes noch verstärkte.

### **Die Befunde auf den Arbeitsmärkten**

Die Wirtschaft der Bundesrepublik befindet sich seit dem Frühjahr 1983, was die Grundlagen für eine verbesserte Wachstumsstruktur betrifft, in einer Wende. Unter dem Einfluß der sich belebenden Nachfrage steigt seitdem das Sozialprodukt an, ohne allerdings im ersten Jahr des Aufschwungs das Niveau zu überschreiten, das 1980 schon einmal erreicht worden war. Damit setzte sich die Freisetzung von Arbeitskräften bis Mitte 1983 fort, wenngleich wegen des Wiederanstiegs der Produktion mit verringerten Zuwachsraten. Erst ab Anfang 1984 gab es wieder echtes wirtschaftliches Wachstum, und ein erster Anstieg der Beschäftigung war erst Mitte 1984 zu verzeichnen. Das Jahr 1983 stellte nach über dreijähriger Stagnation nur den Anschluß an den bereits 1980 schon einmal erreichten Stand des realen Sozialprodukts wieder her und setzte zunächst den Beschäftigtenabbau unter Stärkung der Ertragskraft der Unternehmen und der Steuerkraft der staatlichen Haushalte fort. Im zweiten Halbjahr 1983 produzierte die Volkswirtschaft gegenüber dem ersten Halbjahr 1980 ein um 0,6 % höheres Bruttosozialprodukt mit 4,3 % weniger abhängig Beschäftigten.

Denn auch in der Zeit der Stagnation und im 2. Halbjahr 1982 sogar der Rezession waren die Produktivitätsfortschritte weitergegangen. Diese hatten sich sogar verstärkt, wenn man jene Produktivitätsreserven berücksichtigt, die unter dem Druck der Krise in allen Bereichen zunehmend angelegt wurden, sich aber erst bei wieder steigender Auslastung der Kapazitäten auswirken vermochten. Die Gewinnentwicklung seit 1983 und die Gewinnerwartungen für 1986/87 untermauern diese These. Die Haushaltsentwicklung der Gebietskörperschaften, insbesondere die rasche Konsolidierung ihrer Neuverschuldung, die bei den Gemeinden 1985 schon voll erreicht war, gelang unter anderem ebenfalls nur durch eine entsprechende Verringerung der Nachfrage nach Arbeit.

In der Verstärkung der privaten und öffentlichen Investitionskraft liegt letztlich auch der Hebel für die Verbesserung der Beschäftigung. Den festen Punkt für den Ansatz dieses Hebels bildet die inzwischen erreichte Verbesserung der Struktur des Sozialprodukts. Der folgende Vergleich gibt dafür einen Hinweis: Das reale

Bruttosozialprodukt lag 1980 mit 1485 Mrd. DM knapp so hoch wie das des Jahres 1983 mit rund 1493 Mrd. DM. Vier Jahre Stagnation drücken sich in diesen Zahlen aus. Dennoch ist das gleiche nicht dasselbe. Der private Konsum hatte 1983 einen um 5 Mrd. DM *niedrigeren* Anteil, der Außenbeitrag steuerte dagegen fast 50 Mrd. DM mehr als 1980 zum BSP bei, was nichts anderes bedeutet als dies: Wir lebten – bei etwa gleich hohem Sozialprodukt – 1983 im Gegensatz zu 1979 nicht mehr „über unsere Verhältnisse“. Andererseits bedeutete auch die Substitution von Konsum- und Baunachfrage durch Exportzuwachs in der Verwendungsrechnung einen geringeren Arbeitskräfteinsatz<sup>1</sup>.

Für ein gleich hohes – wenngleich *besser* strukturiertes Sozialprodukt wurden 1983 rund 950 000 weniger Beschäftigte benötigt. Das Problem liegt nicht darin, daß es mit weniger Arbeitskräften erzeugt werden konnte, sondern darin, daß es noch kein lange genug anhaltendes Wachstum gab. Die freigesetzten Arbeitskräfte konnten nicht sogleich an anderen Einsatzorten *zusätzliches* Sozialprodukt schaffen. Daß die Arbeitslosigkeit zwischen dem 1. Quartal 1980 und dem 4. Quartal 1983 mit + 1,46 Mill. noch um eine halbe Million stärker anstieg, als der Rückgang der Beschäftigten ausfiel, belegt die besondere demographische Situation des Jahrzehnts 1980/89, in dem der Zugang an jüngeren Arbeitskräften den Abgang von Pensionären um bis zu 200 000 pro Jahr übersteigt.

### **Verbesserte Produktionsstruktur**

Die Aussicht auf eine längerfristige Verbesserung der Beschäftigungslage stützt sich darauf, daß die Produktionsstruktur sich auch in der durch Ölpreiskrise und Inflationsbekämpfung erzwungenen Wachstumspause verbessert hat. Diese Veränderungen werden durch den Aufschwung seit 1983 gewinnsteigernd und ab 1984 beschäftigungserhöhend aktiviert und schaffen damit über die dadurch ausgelösten und überwiegend auch finanzierten Rationalisierungs- und Erweiterungsinvestitionen diejenige Erweiterung des Produktionspotentials, die ab 1986/87 zum einen erforderlich wird, um den Aufschwung in einen stabilen Wachstumspfad einmünden zu lassen, und zum anderen die Voraussetzung bietet, den Abbau der Arbeitslosigkeit fortlaufend zu verstärken.

Diese Thesen seien noch durch ein paar Fakten<sup>2</sup> untermauert. Unmittelbar vor der ersten Ölpreiskrise – von 1970 bis 1973 – wuchs im Durchschnitt der OECD-Staaten das reale Sozialprodukt um jährlich 5,1 % und, bei einer Produktivitätsentwicklung von 4,0 %, die Beschäftigung um 1,1 %. Von 1973/75 ging das Wachstum auf 0,1 % zurück, aber der Produktivitätszuwachs eben-

falls auf 0,1 %, so daß die Beschäftigung lediglich nicht mehr stieg. Nach Überwindung der ersten Ölpreiskrise erholte sich 1975 bis 1979 das Wachstum wieder auf 4,1 % jährlich. Da die Produktivität jetzt nur noch um 2,5 % stieg, nahm die Beschäftigung mit 1,4 % stärker zu als vorher. In der zweiten Ölpreiskrise von 1979 bis 1982 sank das durchschnittliche Wachstum des Sozialprodukts wieder auf 1,9 % ab, um dann über 2,7 % im Jahre 1983 und 4,9 % 1984 3,25 % 1985 zu erreichen; für 1986 liegt die Erwartung bei 2,75 %. Der Produktivitätszuwachs halbierte sich 1979 bis 1982 auf 1,2 % und entwickelte sich von 1983 bis 1985 von 2,2 % über 3,3 % auf dann wieder 2 % und wird 1986 bei 1,75 % erwartet. Der Beschäftigungszugang halbierte sich 1979 bis 1982 ebenfalls auf 0,7 %, um in den Folgejahren 1983 bis 1985 dann Werte von 0,5 %, 1,5 % und 1,25 % mit einem Erwartungswert von 1 % für 1986 anzunehmen. Unter Berücksichtigung der Arbeitszeit und des Zu- und Abgangs auf den Arbeitsmärkten stieg aber das Arbeitspotential in der OECD zwischen 1975 und 1979 um jährlich 1,5 %, so daß sich die Arbeitslosigkeit ungeachtet des relativ hohen Wachstums verstärkte. Die generativen Verschärfungen der Arbeitsmarktprobleme von 1975 bis 1979 in der Bundesrepublik sind also kein Sonderfall.

Die 1979 überall verbliebene hohe Arbeitslosigkeit – in der Bundesrepublik mit über 800 000 das Vierfache von 1973 – nahm dann rasch weiter zu. Von 1979 bis 1982 stieg das Erwerbspersonenpotential doppelt so schnell wie die Nachfrage nach Arbeit. Entsprechend stieg die Arbeitslosenquote in der gesamten OECD zwischen 1970 und 1973 nur von 3,0 auf 3,2 % an, von 1973 bis 1975 aber auf 5,2 %, bis 1980 auf 5,8 %, um dann in den Rezessionsjahren 1981/82 die Quote von 8,1 % und 1983 den Spitzenwert von 8,8 % zu erreichen; 1984 sank die Quote leicht auf 8,4 % und stabilisierte sich auf diesem Niveau mit Werten von 8,25 % 1985 und einem erwarteten Wert von 8,5 % für 1986. Gleichzeitig wuchs die Dauer der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit an. So hatte für die Bundesrepublik 1979 die Zahl der sechs Monate und länger Arbeitslosen 39,9 % aller Arbeitslosen betragen, davon waren die Hälfte über ein Jahr und länger ohne Arbeit. 1982 war diese Quote auf 46,4 % gestiegen, und sie erreichte 1984 55,1 %.

### **Die Ausgangslage**

Seit nunmehr zehn Jahren – beginnend mit 1973 – hat also nicht nur die deutsche Wirtschaft mit hohen Arbeitslosenzahlen zu kämpfen. Die Rezession der ersten Öl-

<sup>1</sup> Allein die Beschäftigungszahlen im Bauhauptgewerbe verringerten sich von 1980 bis 1985 um über 250 000 oder 20 %.

<sup>2</sup> Vgl. OECD: Employment Outlook, Sept. 1985, Table 1, 3,5 und H.

preiskrise erhöhte die Zahl der Arbeitslosen zum ersten Mal seit den 50er Jahren wieder auf über eine Million, und dieses Niveau konnte erst im Zusammenhang mit der nachhaltigen Erholung ab 1978 spürbar abgebaut werden. Immerhin entstanden zwischen 1975 und 1980 rund eine Million neuer Arbeitsplätze mehr als abgebaut wurden. Dennoch bildete sich die Arbeitslosigkeit bis 1980 nur um 200 000 zurück, weil gleichzeitig mehr ausländische Arbeitnehmer in die Bundesrepublik kamen und vor allem von 1977 an die geburtenstarken Jahrgänge den demographisch bedingten Saldo aus dem Zugang an jungen Arbeitskräften und dem Abgang an Pensionären und Rentnern von – 100 000 auf + 100 000 bis 150 000 umkehrten. Nachlassendes Wachstum und Rezession stockten dann die Arbeitslosigkeit rasch wieder auf eine Million auf (Dezember 1980), und bereits zwei Jahre später wurde die 2-Mill.-Grenze überschritten. 1985 waren in der Spitze über 2,5 Mill. Arbeitnehmer arbeitslos, allerdings ging die saisonal bereinigte Arbeitslosigkeit schon wieder zurück, die Kurzarbeit war gegenüber ihrem Höchststand von 1,2 Mill. auf 180 000 zurückgeführt. Das Wirtschaftswachstum sollte im Verlauf von 1986 die Arbeitslosenzahlen weiter reduzieren, aber Ende 1986 wird voraussichtlich ein allerdings wieder schneller ausgetauschter Bestand von ca. 2. Mill. ohne Beschäftigung sein.

Ein weiterer Abbau der Arbeitslosigkeit kann nur längerfristig und unter den bereits angesprochenen positiven Wachstums- und Strukturwandlungsimpulsen erreicht werden und wird sich infolge der bis 1987/89 andauernden demographischen Einflüsse auch weiterhin stärker im Zugang an Beschäftigten als im Abgang an Arbeitslosen auswirken. Immerhin konnte bis Mitte 1986 die Hälfte des Beschäftigungsrückgangs zwischen 1980 und 1983 von rund einer Million wieder aufgeholt werden. Die Zahl der Arbeitslosen ging vom 2. Quartal 1983 bis zum 2. Quartal 1986 aber nur um 30 000 zurück. Dennoch wird sich mit der weiteren Reduzierung des Bestandes vor allem auch die Dauer der Arbeitslosigkeit des einzelnen Arbeitslosen wieder zurückbilden.

Aber selbst zwischen 1981 und 1985 entsprach die Arbeitslosigkeit nicht der in der Öffentlichkeit weit verbreiteten Vorstellung eines „stehenden Heeres“. Vielmehr wurde bei einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeit von sechs bis sieben Monaten der jeweilige Bestand im Durchschnitt fast zweimal im Jahr ausgewechselt. Aus den starken Strukturwandlungen der Nachfrage, den Rationalisierungen und nicht zuletzt den Insolvenzen wurden und werden ständig Arbeitskräfte freigesetzt, die je nach Qualifikation, Alter und Standort erst nach einigen Monaten – im Durchschnitt nach über einem halben Jahr – wieder einen neuen Arbeitsplatz finden. Die

Summe der zu einem Stichtag Arbeitslosen bildet eine Bestandsgröße, die sich ganz überwiegend im Laufe eines Jahres mehrfach anders zusammensetzt – ungeachtet eines erheblichen Anteils von Arbeitslosen mit über einjähriger Arbeitslosigkeit (vor allem alters-, qualifikations- und standortbedingt).

### Arbeitszeitverkürzung

Dennoch war schon 1983 klar erkennbar, daß ein erheblicher Anteil der Arbeitslosen strukturell arbeitslos ist. Die Schätzungen liegen zwischen 500 000 und 1 Mill. und sagen nichts anderes, als daß nach einem restlosen Abbau der konjunkturellen Arbeitslosigkeit im Zusammenhang mit einer nachhaltigen Konjunkturbelebung immer noch ein Sockel von bis zu 1 Mill. Arbeitslosen verbleiben würde. Abhilfe schaffen könnte hier nicht eine Wiederauslastung der Kapazitäten im Verlauf des konjunkturellen Aufschwungs, sondern nur ein struktureller Wandel.

Verständlich, daß im Verlauf von 1983 daher immer stärker zur Bekämpfung der erwarteten zukünftigen Arbeitslosigkeit von damals noch über 3 Mill., ja mittelfristig sogar von bis zu 5 Mill., eine drastische Verkürzung der Arbeitszeit als einziger Ausweg erschien. Insbesondere wurde die Hypothese aufgestellt, Arbeit sei in den 80er Jahren nachhaltig knapp, praktisch nicht vermehrbare und müßte daher anders verteilt werden, weniger davon an die noch Beschäftigten und mehr an die Arbeitslosen. Gleichzeitig dürfe sich die Kaufkraft der Arbeitnehmer nicht verringern, um die private Nachfrage zu stabilisieren. Die 35-Stunden-Woche mit vollem Lohnausgleich war aus der Taufe gehoben und entwickelte sich seitdem zu dem wohl am meisten diskutierten und umstrittensten wirtschaftspolitischen Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Auch wenn sich Regierung, Notenbank, Wissenschaft und Tarifpartner darin einig sind, daß dem deutlichen und baldigen Abbau der Arbeitslosigkeit die höchste wirtschaftspolitische Priorität einzuräumen ist, scheiden sich doch die Geister an den dabei einzuhaltenden Nebenbedingungen und vor allem an der Art der dazu erforderlichen Wirtschaftspolitik.

Die Regierung will den Abbau der Arbeitslosigkeit, aber unter der Nebenbedingung, daß die eingeleitete Haushaltskonsolidierung und die zur Verbesserung der Wachstums- und Leistungsstruktur geplante Steuerreduzierung nicht darunter leiden. Die Notenbank räumt der Reduzierung der Arbeitslosigkeit hohe Priorität ein, aber unter der Bedingung, daß dadurch die erfolgreiche Inflationsbekämpfung nicht konterkariert wird.

Der Sachverständigenrat und mit ihm ein Großteil der Wissenschaft setzten zum Abbau der Arbeitslosigkeit

auf eine offensive Strategie, d. h. auf ein höheres Wirtschaftswachstum, und sehen in der Arbeitszeitverkürzung nur eine flankierende und sehr behutsam und reversibel einzusetzende Maßnahme.

Die Arbeitgeber sind generell gegen eine Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit und verweisen auf ihre Bereitschaft zur Diskussion von tariffinanzierten Verkürzungen der Lebensarbeitszeit durch frühzeitigere Verrentung von älteren Arbeitnehmern. Sie sehen in der Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit mit vollem Lohnausgleich eine Gefährdung der Investitionsbelegung und vor allem im Gegensatz zur Frührente eine irreversible Einengung künftiger Wachstumsmöglichkeiten.

Die Gewerkschaften sind sich einig über die Notwendigkeit einer „Neuverteilung der Arbeit“, sie sehen in der Arbeitslosigkeit eine „erzwungene Arbeitszeitreduzierung auf Null“. Durchaus umstritten ist der Weg zur Neuverteilung. Vorkämpfer für die 35-Stunden-Woche sind vor allem die IG-Metall und die IG-Druck und Papier; andere – wie die Gewerkschaft Nahrung, Gaststätten und Genußmittel sowie die Bauarbeitergewerkschaft – setzen sich für Lohnerhöhungen leicht über der Inflationsrate und zusätzlich für die Einführung einer Tariffrente ein. In der Unvereinbarkeit der Ansichten liegt die Gefahr für die Festigung und Langlebigkeit des Aufschwungs.

### Komplexe Wirkungen

Eine rasche Durchsetzung der geforderten Arbeitszeitverkürzung in zwei oder drei Schritten hätte erhebliche, wegen der komplexen Kostenwirkungen allerdings nur in weiteren Grenzen anzugebende Kostenerhöhungen für die betreffenden Wirtschaftszweige zur Folge. Die vorgegebenen Verteilungsspielräume würden überschritten und damit die für die nachhaltige Investitionsentwicklung so wichtigen Gewinnaussichten für die zweite Hälfte der 80er Jahre geschmälert, zumindest aber mit erhöhter Unsicherheit versehen. Daß die Erhöhung der Reallohne über starke Arbeitszeitverkürzungen auf die Beschäftigung sehr viel anders wirken sollte als die Erhöhung über die Nominallohne, ist unwahrscheinlich. In den problembeladenen Jahren zwischen 1973 und 1981 konnten jene Länder den größten Zuwachs an Beschäftigten erzielen, die im Reallohnzuwachs am unteren Ende der beobachteten Bandbreite lagen (vgl. Tabelle).

Auch wenn unmittelbar Vergleiche nicht möglich sind, fallen doch besonders die starken Zunahmen der Beschäftigung in den USA und Japan ins Auge, die sich übrigens im 1982/83 anlaufenden Aufschwung noch verstärkt haben, obgleich in den USA angesichts der gebur-

### Veränderung der Beschäftigtenzahlen zwischen 1973 und 1981

(in 1000)

Land	Vollbeschäftigte	Teilzeitkräfte
Bundesrepublik Deutschland	- 270	685
Kanada	1 085	485
Frankreich	493	540
Italien	2 120	- 154
Japan	3 010	1 150
Großbritannien	- 626	- 86
USA	10 274	2 158

Quelle: OECD: Employment Outlook, September 1983.

tenstarken nachrückenden Jahrgänge der relative Anteil der Arbeitslosen immer noch sehr hoch ist.

Dennoch sehen weder die amerikanischen noch die japanischen Gewerkschaften einen Ausweg in einer starken Beschleunigung der Arbeitszeitverkürzung, obwohl auch auf die USA und Japan eine Rationalisierungswelle früher nicht gekanntes Ausmaßes zukommt. Interessanterweise wird in Japan der Übergang zur 35-Stunden-Woche in der Bundesrepublik Deutschland mit Besorgnis gesehen, obwohl doch eigentlich die dadurch auch in den Augen der Japaner eintretende verschlechterte Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik als Konkurrent begrüßt werden müßte. Man sieht hier weiter und fürchtet vor allem die Zunahme protektionistischer Tendenzen auf dem deutschen Inlandsmarkt, der für Japan außerordentlich wichtig ist.

Arbeitszeitverkürzungen ohne oder mit vertretbaren Kostenerhöhungen ließen sich nur bei Verzicht auf Lohnausgleich erreichen – mit ungeahnten Folgen für staatliche Einnahmen und Ausgaben, für die Nachfrage auf den Konsumgütermärkten und damit die Wachstumsperspektiven – oder mit einer wesentlich flexibleren Verteilung einer (vorher verkürzten) Arbeitszeit über die Woche. Dabei ließen sich bisher brachliegende Produktivitätsreserven erschließen und sogar die internationale Wettbewerbsfähigkeit erhöhen, wodurch – ohne Gefährdung des möglichen Wachstumspfades – die hiermit verbundene Beschäftigtenzunahme früher und nachhaltiger erreicht würde. Hier liegt das eigentliche Feld für erfolgversprechende Verhandlungen. Arbeitszeitverkürzungen, die nicht Produktivität in Anspruch nehmen, sondern helfen, die Produktivitätsgewinne des Aufschwungs zu verstärken, sind eine echte Hilfe für die Arbeitslosen, auch wenn damit die eine oder andere Unbequemlichkeit verbunden ist. Anderen nachhaltig zu helfen, indem man sich selbst begünstigt, Arbeit schaffen zu wollen, indem man selbst weniger für das gleiche Entgelt arbeitet, erscheint demgegenüber unter den gültigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

ebenso verlockend wie unerreichbar. Die dringenden gesellschaftlichen Aufgaben, die Zahl der Arbeitslosen nachhaltig zu verringern, für die 90er Jahre nicht neue Probleme zu schaffen, die Leistungsfähigkeit des Staates zu erhalten und die Wachstumsperspektiven der Konsumgütermärkte nicht zu verschütten, lassen sich nicht über „Umverteilung vorhandener Arbeit“, sondern nur über eine Kräftigung der Neunachfrage nach Arbeit lösen.

### **Lohnhöhe und Arbeitsmarktgleichgewicht**

Wie der Manpower-Ansatz der IAB-Prognose richtig unterstellt, ist die Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs, d. h. der Arbeitsplatzbereitstellung der Unternehmen und damit der Beschäftigungssituation, eine Funktion der Entwicklung von Produktion und Produktivität, wobei deren Zunahmen wiederum stark von der Reallohnentwicklung abhängig sind. Bei einer im Durchschnitt erwarteten jährlichen Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts von 2,5 % in der mittleren Variante für den Zeitraum 1982 bis 2000 und einem dabei erwarteten Zuwachs der Produktivität je Erwerbstätigen von ebenfalls 2,5 % p. a. bzw. je Erwerbstätigenstunde von 3,5 % ergibt sich für die Verteilungsseite ein im Vergleich zu früheren Jahren engerer Spielraum. Um das angestrebte Wachstumsziel tatsächlich zu erreichen, ist die Tarifpolitik daher aufgerufen, bei künftigen Vereinbarungen über Tariflöhne und Arbeitsbedingungen einen Kurs zu steuern, der die Lohnstückkosten auf mittlere Sicht stabil hält. Ein solcher Kurs trägt dazu bei, günstige mittelfristige Erwartungen, wie sie sich aus der derzeitigen konjunkturellen Situation mit einem bescheidenerem Wachstumstrend bei deutlich verringerter Amplitude, aber wesentlich längerer Dauer abzeichnen, zu festigen. Er verringert das Investitionsrisiko und erhöht so die Investitionsneigung.

Mit der Lohnpolitik die Stabilität der Lohnstückkosten ansteuern heißt, die Steigerung der Tariflöhne am Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktivität auszurichten. Dies bedeutet, daß die Gewerkschaften bei künftigen Tarifverhandlungen bei der sogenannten Drei-Komponenten-Formel als Basis zur Ermittlung der Lohnforderungen sowohl von der Inflations- als auch von der Umverteilungskomponente Abstand nehmen und nur auf die Produktivitätskomponente setzen sollten. Zurückhaltende Lohnpolitik heißt aber nicht, daß die Arbeitnehmer damit bei der Einkommensverteilung dauerhaft ins Hintertreffen geraten müssen. Bei den erwarteten Wachstumsaussichten bestehen gute Chancen, daß die Beschäftigung bei maßvollen Tarifabschlüssen kräftig wächst und die Lohnsumme stärker zunimmt als bei einer Lohnpolitik mit höheren Tariflohnsteigerungen.

Soll die Nachfrage nach Arbeit gesteigert werden, müssen sich die Löhne unterhalb des Produktivitätszuwachses entwickeln. Daß Lohnsteigerungen Nachfrage erzeugen, worauf die Kaufkrafttheorie der Löhne ja ständig hinweist, ist zwar richtig, aber nicht vollständig argumentiert; denn Investitionsausgaben repräsentieren ebenso wie der Konsum Nachfrage bzw. Kaufkraft. Aber anders als die Konsumausgaben lassen die Investitionsausgaben dauerhafte Arbeitsplätze entstehen, und zwar um so mehr, je weniger der Druck der Lohnkosten dazu zwingt,

- Arbeit durch Kapital zu ersetzen,
- bei Prozeßinnovationen die arbeitssparenden zu bevorzugen und
- statt Produktinnovationen Prozeßinnovationen zu forcieren.

### **Notwendige Differenzierung**

Das globale Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt – gekennzeichnet durch gleichzeitigen Facharbeitermangel bei einer hohen Zahl registrierter Arbeitsloser – überdeckt die recht unterschiedlichen Marktlagen auf den regionalen, sektoralen und tätigkeitsbezogenen Arbeitsmärkten. Auch dem muß die künftige Lohnpolitik Rechnung tragen. Eine stärkere regionale Differenzierung der Löhne könnte helfen, die Investitions- und damit die Beschäftigungsbedingungen in Problemregionen zu verbessern. Einer bundesdurchschnittlichen Arbeitslosenquote von zur Zeit 8,5 % (Mai 1986) steht eine von 4,8 % in Baden-Württemberg und 5,7 % in Südbayern bis hinauf zu 12,9 % in Hamburg und im Saarland sowie 15,1 % in Bremen gegenüber. Diese starken Unterschiede der Beschäftigungssituation legen es nahe, die Lohnabschlüsse zukünftig stärker zu differenzieren. Es kann zwar nicht um eine durchgehende Abstufung der tariflichen Arbeitsentgelte nach Maßgabe der regionalen Arbeitslosigkeit gehen, wohl aber darum, den notwendigen Anpassungsprozeß in den Krisenregionen auch von der Lohnpolitik her zu erleichtern.

In altindustriellen Problemsektoren, die staatlichen Schutz und Subventionen in Anspruch nehmen, läßt es sich – wie in Problemregionen – ebenfalls nicht rechtfertigen, gleiche Lohnsteigerungen wie in prosperierenden Branchen zu vereinbaren. Eine Differenzierung der Löhne nach der bestehenden Marktlage für die verschiedenen Qualifikationen könnte gleichfalls beschäftigungsfördernd wirken. Hier gilt es zu bedenken, daß unter den registrierten Arbeitslosen die gering qualifizierten eine der großen Problemgruppen sind. Die Bundesanstalt für Arbeit sieht aus diesem Grunde in der Ausgestaltung der sogenannten Qualifikationsoffen-

sive, d. h. der beruflichen Aus- und Weiterbildung von Arbeitslosen entsprechend den Marktanforderungen (z. B. CNC-Dreher), auch eine der wichtigsten Zukunftsaufgaben.

Mit der „sozialen Komponente“ bei Lohnforderungen, d. h. durch die stärkere Anhebung unterer Lohngruppen aus dem Gefühl der sozialen Gerechtigkeit und der Idee der Umverteilung heraus, verfolgten die Gewerkschaften das Ziel, für die betroffenen Arbeitnehmer etwas Gutes zu tun. Da es bei Lohnerhöhungen aber stets auch um Arbeitsplätze geht, fielen durch die damit verbundenen Kostenerhöhungen gerade diese einfachen Arbeitsplätze der Rationalisierung zum Opfer und das Gegenteil der Intention wurde erreicht. Die Verteuerung der einfachen Arbeitsplätze führte nicht zu deren Sicherung, sondern konsequenterweise zum Abbau. Dadurch wurde zudem noch erreicht, daß die Produktivität der Arbeit, also das Produkt je Stunde, statistisch überproportional zunahm und es zum Teil sogar zu „Produktivitätsillusionen“ kam. Dies überrascht aber nur vordergründig; denn natürlich wurden unter dem Druck der Löhne vor allem jene Arbeitskräfte freigesetzt, die am wenigsten produktiv waren. Nach einer Studie der EG-Kommission beruht etwa ein Drittel des deutschen Produktivitätsfortschrittes auf Schrumpfungprozessen. Wenn dann wiederum diese Produktivitätszahlen als Richtgrößen in die Tarifabschlüsse eingehen und der Nivellierungsprozeß der Lohnstruktur damit bei weiter differenzierten Qualifikationsanforderungen forciert wird, dann wird, was anfangs zur Heilung gedacht war, zum pathologischen Prozeß.

Zwar wird es noch große Anstrengungen von seiten der Wirtschaftspolitik erfordern, die Rahmenbedingungen für ein nachhaltiges Wachstum in dem erforderli-

chen Umfang zu stabilisieren und durch eine daran ausgerichtete echte Steuerreform nach 1988 fortzuschreiben. Aber damit könnte es auch gelingen, von 1986 bis 1990 einen Wachstumspfad von durchschnittlich 2,9 % zu erreichen. Das wäre von der Rate her zwar der nach 1981/85 (1,2 %) geringste durchschnittliche Zuwachs eines Fünfjahreszeitraums seit 1964. Aber vergleicht man das bis 1990 zu erreichende Niveau der Güterverwendung mit dem von 1985, so könnte der private Verbrauch rund 150 bis 160 Mrd. DM höher liegen, die Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen um 45 bis 50 Mrd. DM und die Exporte um rund 100 bis 110 Mrd. DM zunehmen bei allerdings entsprechend steigenden Importen, so daß der Außenbeitrag um 40 Mrd. DM gegenüber 1985 auf ca. 40 Mrd. DM fällt und das Wachstum sich auf die wieder „normale“ Struktur der inländischen Verwendung stützt. Nur beim staatlichen Verbrauch hielt sich – dank fortgesetzter Konsolidierung – der Anstieg mit 40 bis 45 Mrd. DM in engen Grenzen – ein bedeutsamer Hinweis auf die sich fortsetzende Verbesserung der Wachstumsstruktur. Selbst der Bauwirtschaft bliebe gegenüber 1985 ein bescheidener Wachstumsspielraum von rund 20 Mrd. DM – bei allerdings stark veränderter Zusammensetzung der Nachfrage und einer erheblich stetigeren Entwicklung im Zeitablauf. Im übrigen entspräche dieser Zuwachs der Bauwirtschaft im Durchschnitt etwa dem eines Fünfjahreszeitraums in der Zeit von 1960 bis 1985.

Eine derart verstetigte Wirtschaftsentwicklung in der zweiten Hälfte der 80er Jahre bietet einen unvergleichlich besseren Rahmen für eine „Aufholjagd“ beim Abbau der Arbeitslosigkeit. Die sich ab 1985 zunehmend verstärkende Binnennachfrage und der ab 1986 wesentlich größere Anteil des privaten Konsums daran begün-

## **VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG**

### **NEUERSCHEINUNG**

**Klaus Fertig**

### **ÖLANGEBOTSMODELLE: ENTSCHEIDUNGSHILFEN FÜR DIE WIRTSCHAFTSPOLITIK?**

Großoktav, 236 Seiten, 1986, brosch. DM 46,-

ISBN 3-87895-302-X

**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**



stigt zunehmend die in der ersten Phase 1983/84 benachteiligten mittelständischen Anbieter. Die dringend erforderliche Aufstockung von Liquidität und Rentabilität für die mittelständische Wirtschaft könnte 1986/89 ähnlich erfolgreich verlaufen wie 1983/85 für die export- und investitionsgüterorientierte Industrie und wie dort einen Einstellungsschub auslösen, vor allem aber den Anteil der Auszubildenden, die einen endgültigen Arbeitsplatz erhalten, erhöhen helfen.

### Perspektiven bis in die 90er Jahre

Gleichzeitig geht die demographisch bedingte Belastung der Arbeitsmärkte in der zweiten Hälfte der 80er Jahre zurück und verkehrt sich ab Anfang der 90er Jahre in das Gegenteil. Von 1970 bis 1980 nahmen die Erwerbspersonen um 850 000 zu, von 1980 bis 1990 werden sie mit 1,5 Mill. fast um das Doppelte ansteigen. Davon entfallen aber 1,2 Mill. auf die erste Hälfte der Dekade. Es macht für die Arbeitsmärkte einen Unterschied, ob zwischen 1970 und 1980 bei einer Wachstumsrate von 2,1 % im ersten Jahrfünft und 3,3 % im zweiten das Arbeitskräftepotential im ganzen Jahrzehnt um 730 000 steigt oder von 1980 bis 1985 bei jährlich nur 1,1 % Wachstum um 875 000. Von 1986 bis 1990 würde das verstetigte Wachstum von 2,9 % bei einem Wachstum des Arbeitskräftepotentials um nur noch 160 000 die Ausgangslage für die Arbeitsmärkte deutlich verbessern<sup>3</sup>. Der ab 1990 einsetzende Rückgang an Erwerbspersonen führt dann bis zum Jahr 2000 etwa auf das Arbeitskräftepotential eingangs der 80er Jahre zurück.

Die schon ab 1986 wirksamer werdenden Nachfragekräfte sollten sich möglichst ungehindert auf den Arbeitsmärkten entfalten können. Hier gilt es daher, die Zeit zu nutzen, um die Arbeit vom Angebot her attraktiver zu gestalten, insbesondere hinsichtlich Mobilität, Qualifikation und Einstellungsrisiko.

Die vorhandene Arbeitslosigkeit Mitte der 80er Jahre ist eine Bestandsgröße, die in der Zusammensetzung durchschnittlich zweimal im Jahr umgeschlagen wird. Erleichterung bei der Arbeitslosigkeit bieten also ein verringerter Zugang und eine kürzere Verweildauer von Arbeitslosen in der Arbeitslosigkeit. Ein verringerter Zugang ergibt sich im Zusammenhang mit stetigem Wachstum, Verstärkung des Anteils der Binnennachfrage am Wachstum und dem Auslaufen der Kapazitätsanpassungen bei Werften, Kohle, Stahl und vor allem der Bauwirtschaft sowie dem Rückgang der Konkurse.

<sup>3</sup> Rein rechnerisch wuchsen Sozialprodukt und Arbeitskräftepotential von 1970 bis 1980 jährlich im Verhältnis 2,7 % zu 0,3 %, von 1980 bis 1985 verschlechterte sich das Verhältnis auf 1 % zu 0,6 %. Von 1986 bis 1990 würde sich das Verhältnis auf 2,5 % zu 0,1 %, d. h. etwa auf die Relation der 70er Jahre verbessern.

Eine kürzere Verweildauer ist vor allem im Zusammenhang mit einer Erhöhung der räumlichen Mobilität und Qualifikationsverbesserung erreichbar. Beides wird durch die Bundesanstalt für Arbeit verstärkt gefördert.

### Chance der Verstetigung

Für die zweite Hälfte der 80er Jahre zeichnet sich daher ab, daß die Nachfragesteigerung der privaten Haushalte auf höheren Beschäftigtenzahlen und einem etwas höheren Anteil an den Produktivitätsfortschritten anstatt auf der Umverteilung von Gewinnen beruhen könnte. Mehrausgaben der öffentlichen Haushalte würden selbst bei sinkenden Steuertarifen die Fortsetzung der Konsolidierung erlauben, insbesondere bei einer wirklichen Umwandlung von speziellen Subventionen in allgemeine Tarifsenkungen. Hier könnte im doppelten Sinne den Lenkungs Kräften der Märkte eine größere Chance eingeräumt und der notwendige Strukturwandel beschleunigt und aus sich heraus finanziert werden. Zusätzliche Investitionsausgaben der Unternehmen könnten mit einer Verbesserung der Eigenkapitalquote einhergehen.

Damit würden sich alle tragenden Komponenten der Inlandsnachfrage aus dem Prozeß heraus in ihrer Wachstumspotenz immer wieder erneuern und dadurch in ihrem Wachstumsbeitrag verstetigen. Die Volkswirtschaft als Ganzes würde ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit auf der Kostenseite verstärken und von der Angebotsqualität her verbessern. Insoweit enthält die zu erwartende Verstetigung der Wirtschaftsentwicklung in der zweiten Hälfte der 80er Jahre die grundlegend neue Option, sich in der Wirtschafts-, Geld- und vor allem Sozialpolitik von den hektischen Ad-hoc-Korrekturen der Vergangenheit zu lösen und dafür mit langem Atem das Wirtschaftswachstum in seiner quantitativen und vor allem auch qualitativen Dimension zu stärken. Ruht die laufende Wirtschaftsentwicklung zunehmend auf vorausschauenden Entscheidungen von gestern, gewinnt die Wirtschaftspolitik Freiheitsgrade für die bessere Zielerreichung in der Zukunft. Diese Freiheitsgrade schließen auch erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten der Tarif-, Steuer- und Sozialpolitik ein, das mögliche Wachstum beschäftigungsintensiver ausfallen zu lassen. Tarifpartner, Staat und Notenbank können über ihre Verhaltensweisen insoweit die Zukunft mitgestalten, als sie innerhalb der Bandbreite der möglichen Optionen der Volkswirtschaft die von der Beschäftigung her günstigste auch zur wahrscheinlichsten machen. Die Einsichten in die Mitverantwortung bei der Ausschöpfung möglicher Gestaltungsspielräume bestimmen die langfristigen Aussichten auf den Arbeitsmärkten entscheidend mit.