

Soltwedel, Rüdiger

Book Part — Digitized Version

Beschäftigung

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Soltwedel, Rüdiger (1986) : Beschäftigung, In: Vaubel, Roland Barbier, Hans Dietmar (Ed.): Handbuch Marktwirtschaft, ISBN 3-7885-0290-8, Neske, Pfullingen, pp. 238-243

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1820>

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.

Rüdiger Soltwedel

Beschäftigung

Das grundlegende Prinzip

Das marktwirtschaftliche System der *Koordinierung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage* gestattet es jedem, der Beschäftigung sucht, zum Marktlohn Beschäftigung zu finden, und jedem der Arbeitskräfte beschäftigen will, zu diesem Lohn Arbeiter zu finden. Für verschiedene Qualifikationen und Tätigkeiten bilden sich verschieden hohe Lohnsätze (Lohngefüge) heraus, abhängig von den jeweiligen Knappheitsverhältnissen.

Vollbeschäftigung ist in einem solchen System dann erreicht, wenn zu dem herrschenden Lohngefüge keine zusätzliche Arbeitsleistung angeboten und nachgefragt wird. Wie dieses Lohngefüge konkret aussieht, ist a priori unbekannt; es läßt sich nur am Markt herausfinden. Vollbeschäftigung kann im marktwirtschaftlichen System nicht unabhängig von den Löhnen und von den individuellen Entscheidungen definiert werden. Dies ist auch der Grund dafür, warum es keine fest vorgegebene maximale Arbeitsmenge (in Form von Arbeitsplätzen) in einer Volkswirtschaft gibt.

Der Prozeß, durch den *Überschuß* und *Mangel* beseitigt werden, vollzieht sich auf dem Arbeitsmarkt nach den gleichen Prinzipien wie auf anderen Märkten auch, nämlich über den *Preismechanismus*, also über *flexible Löhne*. Bei einem Arbeitsangebotsüberschuß sinken die Reallöhne, so daß es sich für Unternehmen lohnt, zusätzliche Arbeitsplätze anzubieten. Das marktgerechte Sinken der Löhne als Reaktion auf eine Zunahme des Arbeitsangebots läßt sich nicht dauerhaft durch Marktzugangsbeschränkungen – z.B. Monopolisierung des Arbeitsangebots – vermeiden. Und zwar um so weniger, je drängender das Motiv ist, Einkommen erzielen zu müssen, je größer die existenzielle Bedrohung der Individuen durch Armut ist.

Ein *Ansteigen der Marktlöhne* setzt voraus, daß die Grenzproduktivität der Arbeit steigt. Dies ist auf lange Sicht gesehen nur durch Investitionen zu erreichen, d.h. durch eine verbesserte *Sachkapitalausstattung* oder auch dadurch, daß der einzelne Arbeitnehmer seine Qualifikation erhöht und so seine *Humankapitalausstattung* verbessert. Damit es zu einer solchen Kapitalakkumulation kommt, muß es sich aus der Sicht des Investors, sei er Unternehmer oder Arbeitnehmer, lohnen zu investieren. Hierin liegt eine »List« des marktwirtschaftlichen Systems: Durch eine vorsichtige Lohnpolitik macht sich der Faktor Arbeit dem Faktor Kapital dienstbar im Sinne einer

zunehmenden *Komplementarität*. In einer Zeit des Kapitalmangels und des Arbeitskräfteüberschusses bedarf es also hoher Gewinnerwartungen – einer Knappheitsrente für Kapital –, damit mehr investiert wird und der Kapitalstock schneller wächst; die verstärkte Kapitalakkumulation macht die Arbeitskräfte knapper und verschafft ihnen dann die Chance, eine Knappheitsrente zu beziehen.

Eine solche Prosperität birgt jedoch die Gefahr in sich, daß sich eine Anspruchshaltung breit macht, daß die Lohnpolitik den Bogen überspannt und über das Maß an Erhöhung hinauschießt, das noch mit dem bisherigen Beschäftigungsniveau vereinbar ist. Dann schlägt das Pendel um, Kapital wird zunehmend dafür verwendet, Arbeit zu ersetzen, die *Substitutionalität* zwischen der Arbeit und Kapital nimmt zu; kapitalintensivere Produktionsverfahren werden eingeführt, der Produktionsfaktor Arbeit verdrängt sich selbst vom Markt. Diese Gefahr ist um so größer, je stärker der Arbeitsmarkt mit Kartellen durchzogen ist und daher schnelle Anpassungen an veränderte Marktbedingungen unterbleiben.

Die Nachkriegsdekade: Kapitalmangel und Arbeitskräfteüberschuß

Der Problemdruck auf dem Arbeitsmarkt in den Jahren unmittelbar nach dem Kriege war durch die starke *Ausweitung des Arbeitsangebots* außerordentlich hoch: So galt es nicht nur, viele der heimkehrenden Soldaten wieder ins zivile Erwerbsleben zu integrieren, sondern auch Millionen von Flüchtlingen und Heimatvertriebenen aufzunehmen und ihnen einen Broterwerb zu ermöglichen. Die Expansion des Arbeitsangebots setzte sich in den fünfziger Jahren fort; bis zum Mauerbau 1961 waren es mehr als 2 Millionen Flüchtlinge aus der DDR, die in der Bundesrepublik eine neue Existenz suchten. Auch gab es vor und nach der Währungsreform *versteckte Arbeitslosigkeit* in beträchtlichem Umfange: So war z. B. die Zahl der abhängig Beschäftigten in der Landwirtschaft um drei Viertel höher als im Jahre 1938.

Humankapital war also reichlich vorhanden – denn es waren überwiegend ausgebildete Arbeitskräfte, die zuwanderten –, *Sachkapital* hingegen war *knapp*. Diese Verhältnisse schlugen sich deutlich in den Knappheitsrelationen nieder: Hohe Gewinnanreize wurden nicht durch eine aggressive Lohnpolitik konterkariert, angesichts der Marktverhältnisse konnte sich keine an Umverteilungszielen orientierte Lohnpolitik durchsetzen. Die Lohnquote sank in den fünfziger Jahren kräftig ab. Bei den Arbeitsverdiensten zeigte sich bis weit in die fünfziger Jahre hinein eine marktgerechte Differenzierung.

Die zurückhaltende lohnpolitische Strategie hat sich für die Arbeitnehmer ausgezahlt: Die Zahl der abhängig Beschäftigten stieg von 1950 bis 1955 um über 3 Millionen, die Arbeitslosigkeit fiel von 1,6 Millionen (10,4 v. H.) auf rund 900 000 (5,2 v. H.). Man sprach im Jahr 1955 schon davon, daß die Vollbeschäftigung wieder erreicht sei. Die realen Nettoverdienste der beschäftigten Arbeitnehmer stiegen jährlich um 6 v. H. Das »*Beschäftigungswunder*« des stürmischen Wiederaufbaus der westdeutschen Wirtschaft setzte sich bis in die frühen sechziger Jahre hinein fort. Die Expansion des

Arbeitsangebots war ein wachstumsfördernder Faktor, und dank der Lohnpolitik vollzog sich der schnelle Strukturwandel über freiwillige Abwanderungen – vor allem aus der Landwirtschaft – und nicht über kostenbedingte Entlassungen. Eine Strategie der Angebotsverminderung z. B. durch Arbeitszeitverkürzung stand von Anfang an überhaupt nicht zur Debatte; im Gegenteil, die wöchentliche Arbeitszeit stieg noch bis zur Mitte der fünfziger Jahre. Das Überangebot am Arbeitsmarkt, das der Zustrom der Vertriebenen und Flüchtlinge in einer vom Krieg und Kriegsfolgen zerrütteten Wirtschaft hervorgerufen hatte, war innerhalb weniger Jahre, insbesondere nach 1955/56, in eine ausgesprochene Knappheit von Arbeitskräften umgeschlagen.

Die Periode des Arbeitskräftemangels

Mit der *Prosperität* wuchs der Wunsch, den zunehmenden Wohlstand nicht nur in klingender Münze, sondern auch als mehr *Freizeit* zu realisieren. Noch in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre wurde die wöchentliche Arbeitszeit kräftig reduziert. Das inländische Arbeitsangebot nahm in den Folgejahren auch durch verlängerte Bildungszeiten und früheren Ruhestand und auch deswegen deutlich ab, weil etwa seit 1960 jährlich weniger Jugendliche in das Erwerbsleben eintraten, als Arbeitskräfte wegen Überschreitens der Altersgrenze, Erwerbsunfähigkeit und durch Tod auschieden. Der Zugang aus der »Stillen Reserve« der bisher nicht Erwerbstätigen – vornehmlich Hausfrauen – glich den Unterschied nicht aus. Der Bau der Mauer in Berlin im Jahre 1961 unterband auch den Zustrom von Arbeitskräften aus der DDR.

Als Ende der fünfziger Jahre die Verknappung am Arbeitsmarkt immer fühlbarer wurde, hat man ihr durch das *Anwerben ausländischer Arbeitskräfte* entgegenzuwirken versucht. Man begann damit zunächst in Italien, dehnte diese Aktion jedoch im Laufe der Jahre auf immer mehr Länder aus, denn der inländische Arbeitsmarkt war ausgetrocknet – die Arbeitslosenquote lag im Schnitt der sechziger Jahre bei 1 v. H. Von 1955 bis 1960 war die Zahl ausländischer Arbeitnehmer langsam von 80000 auf 280000 angestiegen. Im Boomjahr 1961 waren schon mehr als eine halbe Million Gastarbeiter in der Bundesrepublik tätig. Das Reallohniveau war in den sechziger Jahren insgesamt gesehen so niedrig, daß es sich für die Unternehmen lohnte, die Suchkosten des Aufspürens von Arbeitskräften sowie deren Ausbildungskosten zu übernehmen. Bis 1973 stieg die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer noch einmal um zwei Millionen an.

Daß die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften auf dem hohen Niveau gehalten wurde und damit die *Ungleichgewichtslage* der Überbeschäftigung fortauern konnte, ergab sich in erster Linie daraus, daß sich wegen der langwährenden *Unterbewertung der D-Mark* auf den Weltmärkten immer wieder ein Wettbewerbsvorteil der westdeutschen Unternehmen herausbilden konnte.

Der Zustrom ausländischer Arbeitskräfte brachte für die inländischen Arbeitnehmer den Vorteil mit sich, daß der Zwang zur räumlichen, branchenmäßigen und berufli-

chen *Mobilität* vermindert wurde, und daß sich ihnen mehr *Aufstiegschancen* boten (vertikale Mobilität), als es sonst der Fall gewesen wäre.

In den Jahren der Überbeschäftigung war es ein Schock, als die Arbeitslosigkeit in der Rezession 1967 für wenige Monate auf 600000 anstieg. Durch massive staatliche Expansionsmaßnahmen stieg die gesamtwirtschaftliche Nachfrage jedoch schnell wieder an, 1968 herrschte schon wieder Überbeschäftigung. Der Schock der Arbeitslosigkeit saß aber so tief, daß die Gewerkschaften – entgegen der Empfehlung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – sehr niedrige Tarifloohnerhöhungen vereinbarten. In dem stürmischen Boom 1969/70 zahlten die Unternehmen hohe Lohnzuschläge, worauf in vielen Bereichen der Wirtschaft *wilde Streiks* ausbrachen. Diese Erfahrung dürfte für die Lohnpolitik der Gewerkschaften in den siebziger Jahren von außerordentlich hoher Bedeutung gewesen sein: In der Furcht, viele ihrer Mitglieder zu verlieren, wollten die Gewerkschaften eine ausgeprägte Lohndrift nicht mehr zulassen, also die tariflichen Mindestlohnerhöhungen möglichst nah an die Effektivlohnerhöhungen heranführen.

Ein weiteres Ereignis veränderte die Rahmenbedingungen, unter denen Tariflohnverhandlungen stattfinden, grundlegend: Der Kanzler der 1969 neu gewählten sozial-liberalen Koalition, Willy Brandt, sagte zu Beginn des Jahres 1970 programmatisch, daß Vollbeschäftigung nicht der Preis sein könne, der für eine Stabilisierung des Preisniveaus gezahlt werden müßte. Die Arbeitnehmer bräuchten keine Sorge vor einer Unterbeschäftigung zu haben (die Arbeitslosenquote betrug im Jahre 1970 0,7 v. H.). Diese »*Vollbeschäftigungsgarantie*« stärkte – zusammen mit vielen Reformmaßnahmen, die lange schon zum Forderungskatalog der Gewerkschaften gehört hatten – die *Macht der Arbeitnehmerorganisationen*; der Organisationsgrad der Arbeitnehmer, der von 1950 bis 1960 um mehr als 10 Prozentpunkte gesunken und auch während der sechziger Jahre noch leicht zurückgegangen war, stieg nach 1970 sehr kräftig an.

Erneut: Arbeitskräfteüberschuß und Kapitalmangel

Der *Lohnkostendruck* verstärkte sich von 1969 bis 1975 außerordentlich stark. Zunächst verdeckte die überaus starke Expansion des öffentlichen Sektors, daß dadurch die Arbeitsplätze gefährdet wurden.

Die abrupte Korrektur des Ungleichgewichts am Arbeitsmarkt und die gestärkte Gewerkschaftsmacht führten aber dann zu offensichtlichen Problemen, als die westdeutsche Wirtschaft in unruhiges Fahrwasser geriet: Im Jahre 1973 – im Zuge handelspolitischer Turbulenzen (Ölpreisschock), verschärfter Konkurrenz von industriellen Schwellenländern, der Freigabe der Wechselkurse und des scharfen Restriktionskurses der deutschen Bundesbank angesichts der Inflationsbeschleunigung – ergaben sich erhebliche *Anpassungserfordernisse* für die Lohnpolitik. Die Gewerkschaften zeigten sich nicht dazu bereit, diesen Erfordernissen Rechnung zu tragen.

Im Frühjahr 1974 kam es unter der Lohnführerschaft des öffentlichen Dienstes zu Lohnerhöhungen, die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bei weitem überforder-

ten. Die Folge war, daß die Arbeitslosigkeit von 270000 auf nahezu 1,1 Millionen schubartig anstieg. Zwar hielt sich das Ausmaß der Lohnerhöhungen in den folgenden Jahren mehr oder weniger im Rahmen der Produktivität der beschäftigten Arbeitnehmer, zu einer Korrektur der Fehlentwicklung und zu einem nennenswerten Abbau der Arbeitslosigkeit kam es jedoch nicht. Der hohe Bestand an Arbeitslosigkeit und das wieder ansteigende deutsche Erwerbspersonenpotential (aus demographischen Gründen und wegen der steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen) hätten ein deutliches Zurückbleiben der Lohnerhöhungen hinter dem Produktivitätsanstieg erfordert, eine vorsichtiger Preispolitik also, wie sie auf anderen Märkten zu beobachten ist, auf denen ein großer Angebotsdruck lastet.

Daß die Beschäftigung wenigstens kurzfristig am Ende der siebziger Jahre anstieg, ist auf eine *forcierte staatliche Expansionspolitik* zurückzuführen, die mit einer Vielzahl von immer rascher aufeinander folgenden Beschäftigungsprogrammen versuchte, das Problem von Stagnation und Arbeitslosigkeit zu lösen. Der Preis dieser Politik war eine starke Beschleunigung der Inflationsrate. Als 1979/80 die erforderlichen Stabilisierungsmaßnahmen ergriffen wurden, reagierte die Lohnpolitik erneut nicht, der Lohnkostendruck stieg stark an, in der folgenden Rezession stieg die Arbeitslosigkeit auf über 2 Millionen und verharrt seither auf diesem Niveau.

Die Fehlentwicklungen in der Lohnpolitik konnten in ihren Auswirkungen auch nicht durch billigere ausländische Arbeitskräfte abgemildert werden; seit dem Herbst 1973 gilt ein *Anwerbestopp* für ausländische Gastarbeiter aus Nicht-EG-Staaten, die erstmals eine Tätigkeit im Bundesgebiet ausüben wollen. Schon dieser Maßnahme lag die Vorstellung zugrunde, man müsse das *Arbeitsangebot verknappen*, weil es in der Volkswirtschaft nicht genügend Arbeitsmöglichkeiten für alle Arbeitswilligen gebe. Diesem Gedankengang folgten bis weit in die achtziger Jahre hinein auch viele einzelne Maßnahmen (Mutterschutzurlaub, Vorruhestand), die darauf abzielten, beim bestehenden Reallohngefüge das Angebot solcher Arbeitskräftegruppen zu vermindern, die besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen wurden (z. B. Frauen, ältere Arbeitnehmer), um dadurch Arbeitsplätze frei zu machen für andere Gruppen, z. B. Auszubildende und Berufsanfänger.

Der Rückgang der Beschäftigungsmöglichkeiten ist jedoch auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen, die das gemeinsame Charakteristikum haben, daß den Individuen fortwährend falsche Preissignale gegeben wurden: Arbeit wurde künstlich zu einem knappen Gut gemacht, weil die Funktionsbedingungen des Arbeitsmarktes nicht beachtet wurden.

Zusätzliche Arbeitsplätze fordern zusätzliche Investitionen. Seit Mitte der siebziger Jahre ist jedoch eine ausgesprochene *Investitionsschwäche* zu beobachten. Sie resultiert daraus, daß die reale Sachkapitalrendite seit den frühen siebziger Jahren kräftig gesunken ist und zeitweilig sogar unter der Rendite lag, die auf den Finanzmärkten zu erzielen war. Investieren lohnte sich nicht mehr in dem Ausmaße wie früher; daher entstanden weniger Arbeitsplätze.

Von der Lohnpolitik gehen keine Impulse aus, Arbeit billiger zu machen. Daher wird zu *kapitalintensiv* produziert, der Arbeitskräfteüberschuß bleibt bestehen, ja nimmt mit wachsendem Arbeitskräfteangebot sogar zu.

Die *Lohnunterschiede* zwischen qualifizierter und unqualifizierter Arbeit entsprechen nicht den tatsächlichen Knappheitsrelationen; sie signalisieren vielmehr Facharbeiterfülle und Hilfsarbeitermangel und geben daher keine Impulse für Korrekturprozesse in die richtige Richtung. Daher werden zu wenig unqualifizierte Arbeitskräfte beschäftigt, ist der Anreiz für die eigene Qualifizierung zu gering. Unzureichend war auch die Lohndifferenzierung hinsichtlich der Branchen und Regionen.

Die *Reglementierungen* des Arbeitsmarktes (insbesondere Kündigungsschutzgesetze, Sozialplanregelungen) erhöhen die Fixkosten der Beschäftigung und behindern den Marktausgleich. Das Niveau der Beschäftigung sinkt und der Arbeitsmarkt wird durch Segmentierungsprozesse in voneinander getrennte Teilarbeitsmärkte zergliedert, die Marktschranken gerade für unqualifizierte Arbeitskräfte werden erhöht.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, daß es in den fünfziger Jahren leichter war, die Beschäftigung zu erhöhen. Die Arbeitsmärkte haben in jener Zeit gerade deshalb funktioniert, weil keine scheinbare Sicherheit von Einkommen und Beschäftigung durch den Staat – etwa in Form einer Vollbeschäftigungsgarantie – vorgegeben wurde, die zu Fehlverhalten auf Seiten der Anbieter und Nachfrager auf dem Arbeitsmarkt hätte führen können. Eine »Verwaltung des Mangels« schied als Lösungsmöglichkeit schon deswegen aus, weil die Not so offensichtlich war. Auch mag die Qualifikation der Arbeitskräfte den Erfordernissen besser entsprochen haben, als es heute der Fall ist. Und auch der Hinweis erscheint nicht unberechtigt, daß es damals leichter war, durch Investitionen neue Arbeitsplätze zu schaffen. All dies heißt aber nur, daß die Korrekturen bei den relativen Preisen heute um so deutlicher ausfallen müssen, um mehr Arbeitsplätze zu schaffen. Oder es dauert um so länger, bis ein Zustand erreicht ist, bei dem all jene beschäftigt sind, die Arbeit suchen. Dem grundlegenden Prinzip aber, daß sich die Löhne den tatsächlichen Knappheitsrelationen anpassen müssen, wird man nicht ausweichen können.

Weiterführende Literatur

Engels, Wolfram: Arbeitslosigkeit. Woher sie kommt und wie man sie beheben kann. Kronberger Kreis (Hrsg.). Schriftenreihe Band 5. Bad Homburg 1984.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, laufende Jahresgutachten (vor allem Gutachten der sechziger Jahre). Stuttgart–Mainz.