

Soltwedel, Rüdiger; Walter, Norbert

Working Paper — Digitized Version

Arbeitszeitverkürzung - Lösung für die wirtschaftlichen Probleme der 80er Jahre?

Kiel Working Paper, No. 141

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Soltwedel, Rüdiger; Walter, Norbert (1982) : Arbeitszeitverkürzung - Lösung für die wirtschaftlichen Probleme der 80er Jahre?, Kiel Working Paper, No. 141, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/317>

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.

Kieler Arbeitspapiere

Kiel Working Papers

Arbeitspapier Nr. 141

Arbeitszeitverkürzung - Lösung für
die wirtschaftlichen Probleme der
80er Jahre?

von Rüdiger Soltwedel und Norbert Walter

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Institut für Weltwirtschaft
2300 Kiel, Düsternbrooker Weg 120

Arbeitspapier Nr. 141

Arbeitszeitverkürzung - Lösung für
die wirtschaftlichen Probleme der
80er Jahre?

von Rüdiger | Soltwedel und Norbert Walter

A 15 57 / 82
Weltwirtschaft
Kiel

April 1982

Mit den Kieler Arbeitspapieren werden Manuskripte, die aus der Arbeit des Instituts für Weltwirtschaft hervorgegangen sind, von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung sind die Autoren verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an sie zu wenden und etwaige Zitate aus ihrer Arbeit vorher mit ihnen abzustimmen.

ISSN 0342-0787

Arbeitszeitverkürzung - Lösung für die wirtschaftlichen Probleme der 80er Jahre?

- Zusammenfassung in Thesen -

1. In der Bundesrepublik wird die schon hohe Arbeitslosigkeit in nächster Zeit noch weiter steigen. Dies resultiert aus der seit 1980 international synchronen geld- und finanzpolitischen Restriktion und ist zu erwarten wegen des weiteren demografisch bedingten Anstiegs des Arbeitskräftepotentials, des sich international verschärfenden Wettbewerbs, der sich verstärkenden Protektion und der Spätfolgen technologischer Prozesse, die überwiegend arbeitssparend angelegt sind.
2. Geld- und finanzpolitische Expansion werden zu Recht nicht mehr als wirkungsvolle Instrumente der Beschäftigungspolitik angesehen. Um dem immer drängenderen Problem der Arbeitslosigkeit zu begegnen, wird immer häufiger vorgeschlagen, die Arbeitszeit zu verkürzen, um damit die 'knappen' Arbeitsplätze auf eine größere Zahl von Arbeitnehmern zu verteilen.
3. Arbeitszeitverkürzung heißt aber Verzicht auf an sich mögliche Leistung, heißt also letztlich Wachstums- und Einkommensverzicht. Ob die mit der Arbeitszeitverkürzung gewonnene Freizeit von der Mehrzahl der Mitbürger unter der Bedingung nachhaltig verminderter Realeinkommen überhaupt gewünscht wird, ist mehr als zweifelhaft.
4. Sind aber solche Rationierungen von Arbeitsplätzen eher erzwungen als freiwillig, so ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß arbeitswillige und einkommensorientierte Arbeitskräfte in die Schattenwirtschaft ausweichen.
5. Vieles spricht dafür, daß eine Tarifrente oder eine geringere wöchentliche Arbeitszeit die Arbeitslosigkeit nicht vermindern werden. Wahrscheinlich ist, daß die Beschäftigungskosten für Unternehmen und/oder die Gesellschaft dann steigen. Damit werden

jedoch noch mehr der prinzipiell physisch-technisch vorhandenen Arbeitsplätze unbesetzt bleiben, da ihre Besetzung unrentabel wird. Ganz sicherlich wird dadurch die Fähigkeit der Unternehmen geschmälert, neue, international wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen; beschleunigte Rationalisierung und nicht mehr Neueinstellungen oder nennenswerter Austausch von Arbeitsplatzbesitzern wären zu erwarten.

6. Arbeitszeitverkürzung ist ein kaum umkehrbarer Prozeß. Schon heute ist aber absehbar, daß wegen des 'Pillenkicks' die Zahl der neu ins Erwerbsleben eintretenden Personen in den neunziger Jahren erheblich schrumpft. Würde heute das Problem der Arbeitslosigkeit durch eine allgemeine Verkürzung der Arbeitszeit begegnet, erhöht dies die Gefahr einer Arbeitskräfteknappheit in den 90er Jahren.
7. Arbeitszeitverkürzung als Mittel zum Abbau der Arbeitslosigkeit ist Kapitulation vor den Problemen der achtziger Jahre, ist nichts anderes als Verwaltung von Mangel. Statt einer Symptomkur ist indessen eine offensive Strategie notwendig: Die Zahl der Arbeitsplätze ist nicht im physischen Sinne zu gering; vielmehr ist die Zahl der Arbeitsplätze, die Aussicht auf Gewinn versprechen, nicht ausreichend. Entscheidend für die Vergrößerung der Nachfrage nach Arbeitskräften ist die Verringerung der Arbeitskosten. Zurückhaltung bei den Lohnforderungen kommt jedoch wohl kaum zustande, wenn das Ausscheiden aus dem Produktionsprozeß staatlich subventioniert wird.

Arbeitszeitverkürzung - Lösung für die wirtschaftlichen Probleme der 80er Jahre?

Wirtschaftspolitisch betrachtet begannen die achtziger Jahre mit einem Fehlstart. In der Bundesrepublik Deutschland wurden praktisch alle wirtschaftspolitischen Ziele verfehlt. Die Inflation beschleunigte sich. Das außenwirtschaftliche Gleichgewicht ging verloren; die Leistungsbilanz rutschte ins Defizit. Die staatlichen Finanzen gerieten in Not. Die Wirtschaft hörte auf zu wachsen, ja es kam sogar zur Schrumpfung. Beunruhigender als diese Zielverfehlungen erscheint der massive und lang anhaltende Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die Zahl der Arbeitslosen liegt zu Beginn des Jahres 1982 mit 1,6 Millionen (saisonbereinigt) auf einem seit den frühen fünfziger Jahren nicht mehr beobachteten Niveau. Fast ausnahmslos wird in Prognosen mit weiter steigender Arbeitslosigkeit gerechnet.

Die massive Verfehlung des Beschäftigungsziels schon seit der Mitte der siebziger Jahre hatte nur schwache Reaktionen der Öffentlichkeit und der Gruppen, die sich für die Arbeitnehmerinteressen einsetzen, zur Folge¹. Erst im Verlauf von 1981, als klar wurde, daß sich die Beschäftigungsprobleme erneut verschärften, änderte sich das Verhalten. Wichtig war dabei wohl die sich verbreitende Erkenntnis, daß sich das Problem in den Folgejahren aufgrund der demographischen Einflüsse verschärfen würde und gleichzeitig bekannte Rezepturen entweder als nicht anwendbar oder aber als nicht allzu erfolgversprechend erschienen.

Wachstumsablehnung und weitverbreiteter Wachstumspessimismus forderten die Suche nach alternativen Methoden zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit geradezu heraus. Die verschiedenen Konzepte zur Verkürzung der Arbeitszeit (im weitesten Sinne) sind das auf den ersten Blick plausible Ergebnis: Das als knapp erscheinende "Gut" Arbeitsplatz wird zugeteilt und umverteilt. Die Rationierung erfolgt über kürzere Wochen- und Jahresarbeitszeit (Urlaub, Bildungsurlaub), über längere Ausbildungs- und frühere Pensionierungszeiten. Die Arbeit soll von

¹ Vgl. hierzu beispielsweise Zeitgespräch in Wirtschaftsdienst Nr. 2, 1982, Hamburg, S. 59-71.

den Arbeitsplatzbesitzenden zu den Arbeitsplatzsuchenden umverteilt werden. Tarifvertragliche oder auch administrativ-gesetzliche Regelungen sollen dies ermöglichen. Einigkeit über die Notwendigkeit und die Wirksamkeit der Arbeitszeitverkürzung als Mittel zur Lösung der Beschäftigungsprobleme ist fast hergestellt. Die politischen Parteien sind sich in der Grundausrichtung ebenso einig wie die Tarifparteien (wobei dies eher für die Funktionäre als für die von ihnen Vertretenen gilt). Auch in der Öffentlichkeit, repräsentiert durch die Medien, wird sehr viel von der Notwendigkeit der Arbeitszeitverkürzung und der Suche nach optimalen Formen gesprochen, selten jedoch die Frage nach der prinzipiellen Wünschbarkeit oder gar nach der grundsätzlichen Alternative gestellt.

Die Pläne in Richtung Arbeitszeitverkürzung wären wohl noch weiter fortgeschritten, gäbe es da nicht einige Bedingungen, die einzelne Gruppen auf dem Weg zur kürzeren Arbeitszeit erfüllt sehen wollen. So hat die Bundesregierung einer Kommission, die sich mit Vorschlägen zur Arbeitszeitverkürzung befassen soll, zur Bedingung gemacht, nur solche Vorschläge zu erarbeiten, die nicht zu einer zusätzlichen Belastung der Rentenversicherung beitragen. Ebenso fordern die Unternehmer, daß alle Schritte zur Arbeitszeitverkürzung kostenneutral sind, d.h. die Gesamtkosten der Unternehmen nicht erhöhen. Dem kommt freilich auf Seiten der Gewerkschaften die Bereitschaft entgegen, bei Lohnforderungen nachzugeben, um sich an den Kosten der Verkürzung der Arbeitszeit z.T. zu beteiligen (Gewerkschaft Nahrung, Genuß, Gaststätten und IG Chemie).

Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung, die heute ergriffen werden, um dem drängenden Problem der Arbeitslosigkeit zu begegnen, dürften jedoch ebenso wie wirtschaftspolitische Weichenstellungen in der Vergangenheit eine Reihe von nicht bedachten Nebenwirkungen bei anderen wirtschaftspolitischen Zielen aufweisen. Ebenso wichtig ist es zu bedenken, daß wirtschaftspolitische Maßnahmen oft nur mit großer Verzögerung wirksam werden; oftmals treten die Effekte erst dann ein, wenn sich die Probleme aufgelöst haben oder gar in ihr Gegenteil verkehrt haben. Daher erscheint es sinnvoll, der Diskussion über die Vorschläge zur Arbeitszeitverkürzung Überlegungen voranzustellen, in denen gefragt wird nach den wirtschaftlichen Zielen der Bundesbürger

und nach den Rahmenbedingungen, in denen sich im nächsten Jahrzehnt die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik vollziehen wird. Eine solche Problemskizze erleichtert die Antwort auf die Frage, vor welche Herausforderungen sich die Wirtschaftspolitik jetzt und auf längere Sicht gestellt sieht. Nur wenn man die Frage der Arbeitszeitverkürzung in den Gesamtkontext wirtschaftlicher Zielsetzungen stellt, d.h. eine Verkürzung der Debatte allein auf Umverteilungsmaßnahmen vermeidet, und wenn man mit seinen Überlegungen nicht nur die unmittelbar vor uns liegenden Jahre, sondern auch das nächste Jahrzehnt noch mit ins Blickfeld nimmt, kommt man zu ökonomisch vernünftigen und zu gesellschaftspolitisch dauerhaften Lösungen. Ansonsten wäre das Stolpern von einem Problem zum nächsten vorprogrammiert.

I. Welche wirtschaftlichen Ziele haben die Bundesbürger?

Wirtschaftspolitische Empfehlungen in einer demokratischen Gesellschaft haben sich an den wirtschaftlichen Zielen der Bürger zu orientieren. Freilich sind diese und die daraus abgeleiteten wirtschaftspolitischen Präferenzen nur sehr indirekt, sehr verschwommen erkennbar, oft sogar passen die Zielsetzungen nicht zusammen. Und: Oft ist man sich nicht einmal über die Alternativen klar, zwischen denen man zu wählen hat.

Erkennbar ist zu Beginn der achtziger Jahre, möglicherweise deutlicher als in den Jahrzehnten zuvor, daß die Interessen einzelner Gruppen divergieren. Am deutlichsten drückt sich dies dort aus, wo auf der einen Seite junge Leute im Ringen um den besseren Platz in der Gesellschaft bereits in der Schule "Punkte sammeln", und auf der anderen Seite junge Leute "aussteigen", ein alternatives, naturbezogenes Leben suchen. Ist es da verwunderlich, wenn gesellschaftliche, wirtschaftliche Probleme zu verschiedenen Antworten führen?

Wenn trotz dieser Schwierigkeiten im folgenden versucht wird, eine Antwort auf die Frage nach den wirtschaftlichen Zielen zu Beginn der achtziger Jahre zu finden, so bedeutet dies freilich nicht, daß die Autoren meinen, sie hätten einen Weg gefunden, zur "objektiven" Ant-

wort vorzustoßen. Es kann sich hier nur um eine vorläufige, im subjektiven Verständnis als gut (genug) begründet angesehene Antwort handeln.

Zweifelsfrei empfinden die Bundesbürger im Durchschnitt die gegenwärtige Beschäftigungssituation als unbefriedigend und die herrschende Arbeitslosigkeit als - zum größten Teil - nicht "freiwillig". Die ökonomischen und sozialen Konsequenzen werden als nachteilig gewertet. Eine Überwindung der Situation wird angestrebt. Die einzelnen sind bereit, dafür etwas zu tun.

Weitgehend zweifelsfrei erscheint es auch, daß die Bundesbürger eine Verminderung der noch immer hohen Inflationsraten für unverzichtbar halten. Während das Arbeitsplatzrisiko ein sehr unmittelbar empfundenes Problem darstellt und von daher zu eigener Mitleistung bei der Lösung herausfordert, sind die Einflußmöglichkeiten und die politisch artikulierten Wünsche bei der Inflationsbekämpfung weniger ausgeprägt. Das Vertrauen, daß die autonome Bundesbank dies "richten" wird, ist im wesentlichen intakt. Dies geht soweit, daß - mindestens über längere Zeit - auch die "Kosten" der jeweiligen Bundesbankstrategie in Form der Verfehlung anderer wirtschaftspolitischer Ziele "ertragen" werden. Vielfach ist man sich der Kosten aber nicht bewußt.

Weniger eindeutig ist es, ob es den Bundesbürgern Anfang der achtziger Jahre auf eine weitere Steigerung ihres materiellen Wohlstandes ankommt. Von vielen Gruppen und bei vielen Einzelfragen wird immer wieder Bereitschaft signalisiert "zurückzustecken". Vor die Aufgabe gestellt, dabei mitzuhelfen, die Arbeitslosigkeit durch Arbeitszeitverkürzung zu reduzieren, erklärt man - in Interviews - Bereitschaft zu Lohnkürzungen. Vor die Aufgabe gestellt, den Umweltschutz zu bezahlen, sind viele - verbal - bereit, Einkommenseinbußen zu akzeptieren. Solche Äußerungen kontrastieren auffällig mit dem durchschnittlichen Handeln der Bundesbürger. Da sind biologisch-dynamisch produziertes Gemüse und nicht aus Legebatterien stammende Eier wohl wegen ihrer vergleichsweise hohen Preise nicht gerade Absatzrenner. Da sind "freiwillig" aus dem Erwerbsleben ausscheidende Arbeitskräfte nach ihrer Verrentung meist nicht ohne bezahlte Nebenbeschäftigung.

Da fordern Arbeitsplatzbesitzer und ihre Vertreter eine Reallohnsicherung auch in Perioden schrumpfender Produktion. Da nimmt Schwarzarbeit in vielen Bereichen des Wirtschaftslebens ein immer größeres Ausmaß an. Während man also äußert, die Wünsche nach mehr Wohlstand seien im wesentlichen befriedigt, zeigt sich im Handeln der Menschen ein weiterhin ungestillter Bedarf nach steigendem - auch materiell steigendem - Wohlstand. In jedem Fall gilt wohl, daß eine Verminderung des bereits erreichten Wohlstandes vermieden werden soll.

Wenn diese Skizze der Zielprioritäten zutreffend ist, so lautet die Frage, an der man jede wirtschaftspolitische Strategie überprüfen muß, nicht allein, ob sie hilft, die Arbeitslosigkeit hier und heute zu vermindern. Leider ist die Problemlage sehr viel komplizierter: Es gilt, die Arbeitslosigkeit hier und heute zu vermindern, gleichzeitig die Inflation einzudämmen und einen nachhaltigen Wohlfahrtsgewinn zuzulassen oder aber wenigstens eine Wohlfahrtseinbuße zu vermeiden.

II. Welche wirtschaftlichen Entwicklungen sind vorgezeichnet?

Anfang des Jahres 1982 sind viele entscheidende Rahmenbedingungen für das, was auf die Bundesrepublik in den achtziger Jahren zukommt, unbekannt. Um so mehr gilt es, die heute schon abgreifbaren Entwicklungen ins Auge zu fassen und bei der wirtschaftspolitischen Strategie zu berücksichtigen. Besonders wichtig erscheinen

- die Beschäftigungs- und Wachstumsschäden der international überzogenen Restriktionspolitik der letzten drei Jahre,
- die Beschäftigungsfolgen der in den sechziger und siebziger Jahren angelegten technologischen Prozesse,
- die demographischen Entwicklungstendenzen,
- die Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen des sich verschärfenden internationalen Wettbewerbs.

1. Spätfolgen der weltweiten Restriktionspolitik zu Beginn der achtziger Jahre

Knappe öffentliche Kassen und mangelnde Fähigkeit zu Einsparungen bei den staatlichen Personalausgaben, Subventionen und Transferzahlungen haben zu massiven Kürzungen der staatlichen Investitionsausgaben geführt. Die Erhöhung staatlicher Abgaben und Steuern wirkt ebenfalls rezessionsverstärkend. Gleichzeitig wird eine Geldpolitik betrieben, die nur dann nicht die Rezession verschärfen würde, wenn Preisstabilität herrschte. Dabei ist die Geldpolitik nicht allein in der Bundesrepublik Deutschland restriktiv; auch in den anderen Ländern wird die Geldmengenausweitung so knapp gehalten, daß rezessive Effekte nur dann vermieden würden, wenn die Inflationsrate nur halb so hoch wäre, wie sie tatsächlich ist. Absatzprobleme, Beschäftigungsabbau und Konkurse sind die Folge, solange die Unternehmer und Konsumenten ihre Preiserwartungen und die Arbeitnehmer ihre Lohnforderungen an der tatsächlichen Preisentwicklung orientieren. Da die wirtschaftspolitische Bremsaktion wahrscheinlich noch nicht so bald und dann nur zögerlich beendet wird, dürfte die so begründete wirtschaftliche Schwächephase noch wenigstens ein Jahr anhalten. Für die Bundesrepublik heißt dies, daß das reale Sozialprodukt erst im Verlauf von 1983 wieder das Niveau von 1980 erreichen und die Investitionstätigkeit bis weit ins Jahr 1983 rückläufig sein wird. Ein konjunkturbedingter Anstieg der Arbeitslosigkeit bis Mitte 1983 auf (saisonbereinigt) reichlich zwei Millionen ist damit vorgezeichnet. Dies bedeutet auch, daß die staatlichen Finanzen noch mehr als bislang aus dem Gleichgewicht geraten, basieren doch die staatlichen Ausgaben- und Einnahmepläne auf Vorstellungen von einem Anstieg des nominalen Sozialprodukts von 6 bis 7 Prozent. Da der Zuwachs aber wahrscheinlich geringer sein wird (höchstens 5 Prozent), dürfte 1983 ein unerwartet großes staatliches Defizit klaffen. Daß dies die Neigung zu aktivem Gegensteuern lähmt, darf mit Fug und Recht angenommen werden.

2. Spätfolgen der angelegten technologischen Prozesse

Die Technik wird gegenwärtig oft mit dem Zauberlehrling verglichen, den man rief und nun nicht mehr los wird. Es wird befürchtet, daß die

Technologien der menschlichen Kontrolle entgleiten. Solche Schreckensvisionen gab es auch in früheren Umbruchszeiten, man denke nur an die Maschinenstürmerei im Weberaufstand des vorigen Jahrhunderts. Neue technologische Prozesse funktionieren nicht auf Knopfdruck, sondern sind komplizierte Vorgänge, die - einmal in Schwung gebracht - Eigendynamik entfalten. Die technologischen Entwicklungen von heute, die Automatisierung und der Einsatz von Robotern und Computern in der Produktion und bei Dienstleistungen, sind Resultat der Unternehmer- und Ingenieuranstrengungen, die auf Problemstellungen und Wertvorstellungen der 60er und 70er Jahre aufbauen. Damals waren folgende Faktoren dominierend für die Entwicklung neuer Technologien:

- Kapital war außerordentlich billig (Kreditzinsen unter Berücksichtigung der Inflationsraten und steuerlicher Abzugsmöglichkeit waren sehr niedrig).
- Umwelt und Rohstoffe verteuerten sich erst im Verlauf der 70er Jahre.
- Menschliche Arbeitskraft wurde zunehmend teurer.

Insgesamt kam es unter solchen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen zu einem technischen Fortschritt, der kapital- und umweltintensiv sowie extrem arbeitssparend ist.

Die Eigendynamik solcher Prozesse, verstärkt durch fortbestehende - falsche - wirtschaftspolitische Weichenstellungen, sorgt dafür, daß die technologische Entwicklung den heutigen arbeitsmarktpolitischen Notwendigkeiten nicht entspricht. Da sich die Faktorpreisrelationen - trotz hoher Arbeitslosigkeit und wachsendem Arbeitsangebot - bislang noch nicht nachhaltig verändert haben, d.h. die Arbeitskosten noch immer relativ hoch sind, ist selbst jetzt noch keine Neuausrichtung der technologischen Prozesse zu einer weniger arbeitssparenden Produktionsweise angelegt.

Das Duopol am Arbeitsmarkt verhinderte und verhindert noch das Entstehen marktgerechter Lohnniveaus und -strukturen, und auch die staatlichen Reglementierungen und Umverteilungsmaßnahmen erhöhen die Produktionskosten. Zwar ist Finanzkapital teurer geworden; damit ist seine Verschwendung weniger wahrscheinlich. Ist dies aber systema-

tisch mit hoher staatlicher Kreditnachfrage für nicht produktive Zwecke und einer Verdrängung privater Kreditnachfrage für Investitionszwecke verbunden, so ist auch ein höherer Zins kein Instrument für eine bessere Verwendung der Produktionsmittel, in diesem Falle des Sparkapitals. Allerdings ist die Frage berechtigt, ob es trotz hoher Arbeitslosigkeit nicht doch sinnvoll ist, die Produktionsprozesse auch in den achtziger Jahren in arbeitssparender Richtung umzugestalten. Dies wird zum Teil durch die internationale Konkurrenz erzwungen. Nur dann, wenn es Grund gäbe anzunehmen, man könne technologische Prozesse rasch wieder umkehren, wäre die Entwicklung weiterer arbeitssparender Technologien in den achtziger Jahren als kontraproduktiv zu bezeichnen, denn nach der Phase reichlicher Arbeitskräfteausstattung in den achtziger Jahren dürften danach Arbeitskräfte erneut knapp werden. Ganz so ungünstig für die Arbeitsmarktentwicklung in den achtziger Jahren ist die Einführung arbeitssparender Technologien freilich nicht: In aller Regel ist in der Einführungsphase ein hoher Humankapitaleinsatz notwendig. Die Entwicklung von software, von Know-how bindet eine große Zahl von - freilich zumeist qualifizierten - Arbeitskräften.

3. Schärferer internationaler Wettbewerb

Die schwache Konjunktur in den Industrieländern und die Herausforderung neu in den internationalen Handel eintretender Entwicklungsländer haben es den "alten" Industrieländern und damit auch der Bundesrepublik immer schwerer gemacht, etablierte Absatzmärkte zu halten und neue zu erobern. Dem widersprechen auch zeitweise - durch Wechselkursbewegungen induzierte - Schönwetterphasen wie im Jahr 1981 nicht. Sehen sich alle Länder gleichzeitig vor Absatzprobleme gestellt, so besteht die Gefahr, daß man aus kurzsichtiger Interessenpolitik zur Protektion heimischer Märkte greift.

Hinweise, daß die Welt zu Beginn der achtziger Jahre in diese Richtung treibt, sind unübersehbar. Dennoch läßt die Tatsache, daß es bislang noch zu keinem wirklichen Dammbbruch kam, auf eine wettbewerbsorientierte Lösung hoffen.

Statt ängstlich nach Mechanismen zum Schutz deutscher Produktionsstandorte auszuschaun, sollten die Märkte der Zukunft in den Entwicklungsländern offensiv exploriert und ausgebaut werden. Dort sind die Probleme meist völlig anders gelagert als in der Bundesrepublik. Insbesondere in Lateinamerika, Afrika und Asien, wo ein starker Bevölkerungsanstieg zu einer kräftigen Steigerung des Bedarfs und zu nur unzureichender Produktionsausweitung führt, stellt sich die Frage, ob die Komplementarität der genannten Regionen zur Bundesrepublik nicht zur Kooperation mit gegenseitigem Nutzen führen kann.

Es ist sicher, daß das Produktionspotential in den Industrieländern und das Nachfragepotential in den Entwicklungsländern nur aktiviert werden können, wenn für die Finanzierung des Realtransfers zu den Entwicklungsländern gesorgt ist. Es bedarf also eines funktionierenden weltweiten Kapitalmarktes. Industrieländer müssen Kapitalhilfe leisten und eine steigende Verschuldung der Entwicklungsländer zulassen. Da Hilfe von internationalen Organisationen und Regierungen immer schwerfällig, bürokratisch und z.T. sachfremd sein wird, wäre eine weitgehende private Abwicklung solcher Kapitaltransfers wünschenswert. Die Staaten sollten hierfür - wie in fast allen wirtschaftspolitischen Fragen - nur die Rahmenbedingungen schaffen, nämlich solide definierte und abgesicherte Eigentumsrechte. Internationale Schutzabkommen für ausländisches Kapital wären ein wichtiger Bestandteil einer weltweiten Strategie zur Überwindung der gegenwärtigen Wirtschaftsprobleme. Alte, reiche Industrieländer transferieren Know-how, Kapitalgüter und Finanzmittel in schneller wachsende, entwicklungsfähige Länder. Sie erwerben Titel, die ihnen für die Zukunft eine Teilhabe an den Erträgen der Entwicklungsländer sichern. Die Entwicklungsländer ihrerseits fördern einen bei sich erwünschten Wachstumsprozess. Damit würden die Ressourcen überall besser genutzt, Arbeitslosigkeit also abgebaut und Kapazitäten besser ausgelastet. Eine Nutzung von Komplementaritäten ließe beide Ländergruppen reicher werden.

Die Tatsache, daß Komplementaritäten bislang nicht stärker genutzt wurden, mag verschieden begründet sein: Es ist nicht ausgeschlossen, daß es an Informationen darüber mangelt, daß sich die Ländergruppen

in der beschriebenen Weise ergänzen. Es mag aber auch sein, daß die einzelnen Gruppen noch immer glauben, ihre Kräfte dann am besten einzusetzen, wenn sie über eine Umverteilung der jeweils anderen Gruppe etwas wegnehmen. Dies gilt für die Forderung der Entwicklungsländer im Nord-Süd-Dialog ebenso wie für die Versuche der Industrieländer, den Wettbewerb aus Niedriglohnländern zu behindern. Ebenso wie im internationalen Bereich beeinträchtigt auch im nationalen Bereich der Streit um die Verteilung des Volkseinkommens die Anreize für die Erhöhung des verteilbaren Produkts.

4. Demographische Entwicklungen

Für einen Zeitraum von 10 Jahren ist die Bevölkerungsentwicklung recht zuverlässig vorauszuschätzen. Die Sterbehäufigkeiten sind relativ stabil, und die für die Erwerbsfähigkeit in Frage kommenden Altersgruppen sind zahlenmäßig bekannt. Auch für die Zahl der Geburten sind "Überraschungen" kaum wahrscheinlich.

Auch dürften internationale Wanderungen die Kalkulationen kaum durcheinander bringen. Da die Probleme der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik bereits ausgeprägt sind und tendenziell zunehmen, dürfte der bestehende Anwerbestopp für Gastarbeiter von außerhalb der EG nicht aufgehoben werden. Wie die Bemühungen der Politiker im Fall der Asylananten zeigen, werden Zuwanderungen in anderen Formen ebenfalls tendenziell eingeschränkt. Somit ist eine Zuwanderung in stärkerem Ausmaß höchst unwahrscheinlich. Betrachtet man die wirtschaftliche Lage und Aussichten international, so ist aber auch eine Auswanderung von Deutschen in größerem Umfang nicht zu erwarten.

Bei der zu erwartenden natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Sterbefälle/Geburten) ist per Saldo ein Schrumpfen der deutschen Bevölkerung von 61 Millionen im Jahr 1981 auf etwa 59 Millionen im Jahr 1990 angelegt. Während die Zahl der Inländer um rd. 2 1/2 Millionen abnimmt, steigt die Zahl der Ausländer um ungefähr eine halbe Million, weil die ausländische Bevölkerung hauptsächlich in den unteren und mittleren Altersgruppen, also in den Altersgruppen mit einer allenthalben hohen Geburtenhäufigkeit, vertreten ist. Die skizzierte Bevöl-

kerungsentwicklung läßt auf den ersten Blick den Schluß zu, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage werde sich in den achtziger Jahren abschwächen. In einer Reihe von Nachfragebereichen dürfte dies in der Tat der Fall sein (vor allem die öffentliche Nachfrage nach Schulen, Krankenhäusern etc.). Es sollte jedoch nicht übersehen werden, daß die kräftige Verwerfung der Alterstruktur in einer Reihe von Bereichen auch erhebliche Nachfrageschübe auslösen dürfte, die zu erheblichen Investitionsanstrengungen führen dürften. So wird etwa der Anstieg der Zahl der Twens nach der bereits laufenden Motorradwelle im weiteren Verlauf der achtziger Jahre zu einer "Autowelle", später zur "Haushaltsgründungswelle" und gegen Ende der achtziger Jahre zu Anstößen im Eigenheimbau führen.

Eindrucksvoller als die Veränderung der Gesamtbevölkerung ist die Verwerfung im Altersaufbau der deutschen Bevölkerung¹. Nicht nur die beiden Weltkriege haben markante Spuren in der Bevölkerungspyramide hinterlassen, sondern auch die kräftige Geburtensteigerung in der Nachkriegszeit (bis 1965) bestimmt den Altersaufbau. Seit vielen Jahren ist die Zahl der Geburten nur etwas mehr als halb so hoch wie die während des Babybooms nach dem letzten Weltkrieg. Dies hat zur Folge, daß seit 1975 der Anteil der unter 15-jährigen sinkt. Diese Entwicklung dürfte anhalten, Kinder werden und bleiben "Mangelware". Die Gruppe der 15- bis 20-jährigen wird in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre schrumpfen. Dann also werden Lehrlinge wieder knapp. Die Zahl der 20- bis 60-jährigen, d.h. also jener Personen, die voll im Erwerbsleben stehen, wird bis zum Ende dieses Jahrzehnts zunehmen. Die Zahl der über 60-jährigen steigt im Verlauf der achtziger Jahre nur ganz wenig (die Zahl der Männer sinkt, die der Frauen steigt).

Wegen der geringen Zahl der ausscheidenden Erwerbspersonen - die jetzt ins Pensionsalter wachsenden Altersjahrgänge, speziell bei den Männern, sind äußerst schwach besetzt - und wegen der großen Zahl der jetzt erwerbsfähig werdenden Jugendlichen steigt das Erwerbspersonen-

¹ Vgl. Alfred Boss, Norbert Walter, Zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland in den achtziger Jahren. Kieler Arbeitspapier, Nr. 126, Oktober 1981, S. 41.

potential an. Insgesamt steigt es in den achtziger Jahren um rund 100 000 pro Jahr an. Der Trendbruch in der Entwicklung des Arbeitskräftepotentials ist gesellschaftlich und wirtschaftlich noch nicht "verdaut". Die Konsequenz: Die Arbeitslosigkeit steigt. Dies gilt nicht nur bei konjunktureller Schwäche. Auch in Zeiten guter Konjunktur bleibt die Arbeitslosigkeit hoch.

Aber nicht allein die Zahl der potentiell Erwerbsfähigen ändert sich; auch ihre Struktur verschiebt sich rasch. Viele junge, berufsunerfahrene Arbeitskräfte dürften dazu beitragen, daß der Produktivitätsfortschritt (in den sechziger und siebziger Jahren im Durchschnitt etwa 4 Prozent) erheblich kleiner werden wird¹.

Die demographischen Entwicklungen haben ein Doppelgesicht. Einerseits ist die zunehmende Zahl von potentiellen Erwerbspersonen eine Belastung für den ohnehin strapazierten Arbeitsmarkt. Andererseits stellt diese Herausforderung auch eine Chance dar. Die gängige Annahme, man habe einen Anspruch auf einen Arbeitsplatz, könnte einer Haltung weichen, die durch Lernbereitschaft mit Zurückhaltung bei Einkommensansprüchen gekennzeichnet ist. Dann könnte man mehreren Zielen gleichzeitig näherkommen: der Beschäftigung neu ins Erwerbsleben tretender Jugendlicher, der Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und - besonders wichtig - der Entwicklung einer hohen Arbeitsproduktivität für die neunziger Jahren, um bei dann rückläufigem Arbeitskräfteangebot für hohe Realeinkommen sorgen zu können.

¹ Eine solche Entwicklung erscheint trotz der sicherlich zum Teil durch bessere Ausbildung erreichten höheren Qualifikation der heute ins Erwerbsleben Eintretenden nicht unplausibel. Daß es sich dabei oftmals mehr um schulische und nicht um berufsbezogene Qualifikation handelt, mag man aus der Entwicklung in den USA ableiten. Dort trug der zeitlich frühere Nachkriegsbabyboom bereits in den siebziger Jahren zu den im Durchschnitt deutlich sinkenden Produktivitätszuwächsen bei.

III. Was soll wirtschaftspolitisch geschehen?

Das zu realisierende Zielbündel enthält nicht nur mehr Beschäftigung, sondern auch weniger Inflation und mehr Wachstum. All dies gleichzeitig zu erreichen erfordert, falls es voneinander unabhängige Ziele sind, wenigstens drei verschiedene Instrumente. Die Instrumente befinden sich nicht - und schon gar nicht ausschließlich - in der Hand der wirtschaftspolitischen Instanzen. Dennoch können diese wichtige Weichenstellungen vornehmen bzw. falsche unterlassen.

- Will man mehr Beschäftigung erreichen, bedarf es vor allem einer Verminderung der Lohnkosten, insbesondere bei jenen, deren Arbeitsplätze besonders gefährdet sind, nämlich bei den weniger Qualifizierten. Soll sich eine derartige Lohnpolitik am Markt durchsetzen, darf der Staat nicht durch sozialpolitische Regelungen die vermehrte Inanspruchnahme von Freizeit attraktiv machen.
- Will man mehr Wachstum erreichen, bedarf es kräftiger Investitionen in Sach- und Humankapital. Voraussetzung dafür sind in Zeiten zunehmender Risiken verbesserte Ertragserwartungen. Anstrengung und Risiko müssen sich (nach Steuer) wieder lohnen. Dazu hilft die Sicherheit, daß Steuer- und Abgabenbelastung ebenso wie bürokratische Regelungen eher ab- als zunehmen.
- Will man weniger Inflation erreichen, bedarf es einer nachhaltigen Verminderung der Geldmengenausweitung. Ob dazu drastische Bremsaktionen der Notenbank das geeignete Mittel sind, darf nach historischen Erfahrungen bezweifelt werden: Bisläng folgte noch jeder geldpolitischen Bremsaktion eine inflationsfördernde hohe Geldmengenerweiterung. Besser wäre eine weniger abrupte, aber lang anhaltende Antiinflationspolitik, die angekündigt und durchgehalten wird.

Keines dieser Instrumente allein kann zum gewünschten Ergebnis führen. Nur ihr gemeinsamer Einsatz verspricht Erfolg; die Warnung, daß auch ein umgehendes Umsetzen solcher Vorschläge nicht zum raschen Verschwinden der Probleme führt, braucht man heute fast nicht mehr zu formulieren. Dennoch erscheint es - insbesondere nach dem Mißverständnis über das Tempo der möglichen Erfolge des Wirtschaftspro-

gramms von Präsident Reagan - nützlich darauf hinzuweisen, daß jede marktmäßige Lösung von Problemen relativ lange Zeit erfordert, und zwar mehr, als die Geduld von Politikern meist zuläßt. Politiker glauben nämlich, die Öffentlichkeit verlange von ihnen Aktionismus und umgehende Erfolge.

Je mehr sich die Erkenntnis verbreitet, daß schnelle Erfolge meist das Gegenteil von nachhaltiger Besserung sind, um so eher dürften Politiker in den Stand gesetzt werden, sachgerechte Politik durchzusetzen, weil die Gefahr schwindet, dafür abgewählt zu werden.

IV. Arbeitszeitverkürzung als "deus ex machina"?

Die hohe Arbeitslosigkeit, das wachsende Arbeitskräfteangebot und pessimistische Erwartungen über die weitere wirtschaftliche Entwicklung legen insbesondere den Gewerkschaften eine "solidarische Arbeitsmengenpolitik" nahe. Die Furcht vor der sozialen und politischen Bedrohung einer anhaltenden Arbeitslosigkeit von bald zwei Millionen Arbeitskräften läßt es vielen als dringend notwendig erscheinen, "daß sich das Denken in Umverteilungskategorien ausbreitet, da andere Lösungsmodelle nicht mehr ernsthaft gehandelt werden, zumindest nicht Modelle, die noch systemgerecht wären"¹. Das Ziel einer solchen Mengenpolitik ist es, das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot zu verringern und dabei gleichzeitig derart umzuschichten, daß bislang Arbeitslose in Beschäftigung gebracht werden. Damit soll die Praxis der EG-Agrarmarktregulierungen auch auf den Arbeitsmarkt angewendet werden, bei denen ein Teil des Angebots aus dem Markt "herausgekauft" wird, um so preissenkende Angebotsüberschüsse zu vermeiden. Zu fragen ist jedoch, ob die erhoffte Entlastungswirkung auf dem Arbeitsmarkt mit einer hohen Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist und - eingedenk der sich drastisch ändernden Knappheitsrelationen auf dem Arbeitsmarkt von den neunziger Jahren an - ob sich diese Vorschläge in die Erfordernisse der Wachstumspolitik einfügen lassen.

¹ Dieter Mertens, integrations- und solidaritätsorientierte Arbeitspolitik. In: Längerfristige Perspektiven für den Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland. Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 25 (1978), S. 146.

Befürworter einer umfassenden Strategie der Arbeitsumverteilung betonen, daß die Verkürzung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit um ein Viertel in der Zeit von 1950 bis 1975 als Wohltat empfunden wurde; es falle schwer zu glauben, daß das, was einst Segen war, nun ein Übel sei. Dabei wird jedoch verkannt, daß die Arbeitszeitverkürzung in früheren Zeiten Begleiterscheinung des unerwartet hohen Anstiegs des Lebensstandards aufgrund eines kräftigen Wachstums gewesen ist.

Dieser Wachstumsprozeß erlaubte es, sowohl mehr zu konsumieren als auch mehr zu sparen und gleichzeitig mehr Freizeit zu haben. Heute würde jedoch eine Verringerung des Lebensstandards die Folge einer Arbeitszeitverkürzung sein. Insofern verschleiert der Hinweis auf die segensreichen Wirkungen der Arbeitszeitverkürzung in der Vergangenheit den Blick darauf, worum es nunmehr geht.

Als Alternative zur Verringerung des Arbeitsangebotes ist die marktmäßige Reaktion des Preises, hier des Lohnes in Form einer Lohnzurückhaltung zu sehen, bei der der Produktionsfaktor Arbeit zumindest relativ billiger wird. Auch bei dieser Strategie wird sich der Lebensstandard auf kurze Sicht den gegenwärtigen wirtschaftlichen Möglichkeiten anpassen; die Frage ist jedoch, bei welcher Strategie die größere Aussicht besteht, daß die Beschäftigungsprobleme auf mittlere Sicht abnehmen und sich gleichzeitig der Lebensstandard verbessert.

Die Vorschläge der Angebotsverminderung zielen nicht in erster Linie darauf ab, mehr Raum für individuelle Wahlentscheidungen zwischen Realeinkommen und nicht-marktorientierter Beschäftigung zu schaffen. Um einen vergrößerten individuellen Freiheitsbereich geht es indes nicht. Vielmehr reichen die Vorschläge von einer "Bestechung", d.h. von dem Versuch, das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben durch eine Verringerung der individuellen Kosten einer solchen Entscheidung attraktiv zu machen (z.B. in Form der Tarifrente), bis zu autoritären Eingriffen in die Arbeitszeitgestaltung (Verkürzung der allgemeinen Arbeitszeit, abgestützt durch einschränkende Regulierungen möglicher Ausweichstrategien von Unternehmen und Arbeitnehmern, z.B. hinsicht-

lich der Überstunden). Ersteres ist solange unproblematisch, wie die "Bestechungskosten" von jenen - z.B. von den Unternehmen - getragen werden, die sich per saldo einen Vorteil davon erhoffen (Kompensationsprinzip). Problematisch wird es indes, wenn die Kosten die Vorteile übersteigen und durch den mitwirkenden Gesetzgeber über Umverteilungsstrategien der Allgemeinheit zur Last fallen.

Die Vorschlagspalette zur Arbeitszeitverkürzung ist vielfältig:

- Verkürzung der täglichen bzw. der Wochenarbeitszeit,
- Verlängerung des Jahresurlaubs, Einführung bzw. Ausweitung des Bildungsurlaubs,
- Ausweitung der Teilzeitarbeit z.B. in Form des Job-Sharing,
- Verkürzung der Lebensarbeitszeit durch früheres Ausscheiden aus dem Erwerbsleben, längere Unterbrechungsmöglichkeiten (Babyjahr für Vater/Mutter), späterer Eintritt in den Beruf (Verlängerung der Schulzeit).

Bei der Frage nach den Beschäftigungswirkungen einer Mengenpolitik ist zu prüfen, welche Kosten entstehen und wer sie zu tragen hat. Es ist zu vermuten, daß die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften nicht in dem Umfang steigt, wie ein Ersatzbedarf aufgrund einer Arbeitszeitverkürzung entsteht, wenn durch diese Maßnahmen die Beschäftigungskosten erhöht werden.

In den vorliegenden Analysen der kurzfristigen Effekte einer Umverteilungsstrategie wird im Prinzip folgendermaßen vorgegangen:

- Der Rückgang des Arbeitsvolumens wird quantifiziert,
- dieser Ausfall wird um mögliche Produktivitätserhöhungen vermindert,
- die Restgröße wird als Einstellungspotential angesehen und auf Beschäftigte umgerechnet und
- nach Abstrichen für eine höhere Erwerbsbeteiligung die mögliche Verminderung der Arbeitslosenzahl geschätzt.

Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene wird bei einigen Modellen zudem berechnet, ob verminderte Zahlungen an Sozialleistungen für bislang

Arbeitslose die Aufwendungen für die Finanzierung der Maßnahmen kompensieren können, d.h. ob die Maßnahmen per saldo für den Staat Kosten verursacht. Der Saldo wird meist nur für kurzfristig anfallende Kosten gezogen - und schon dies ist kontrovers; eine längerfristig wirkende Verminderung des Wachstumsspielraums wird kaum in das Kalkül einbezogen.

Im Zentrum der aktuellen Auseinandersetzung um Arbeitszeitverkürzungen stehen die Tarifrente und die Verkürzung der Wochenarbeitszeit (Einstieg in die 35-Stundenwoche). Auf diese beiden Vorschläge konzentrieren sich die folgenden Ausführungen. Daran schließen sich Überlegungen zu anderen Formen der Arbeitszeitverkürzung an. Nach einer zusammenfassenden Wertung der angebotssenkenden Maßnahmen wird diesen die alternative Strategie der relativen Lohnsenkung kurz gegenübergestellt.

1. Einstieg in die 35-Stundenwoche

Aus zahlreichen theoretischen und empirischen Arbeiten zur Verkürzung der Wochenarbeitszeit¹ wird deutlich, daß es für die beschäftigungspolitische Wirksamkeit dieses Instruments insbesondere darauf ankommt, ob Arbeitszeitverkürzung und Lohnerhöhung zusammengenommen den Verteilungsspielraum übersteigen.

- Wird mehr an Lohnerhöhung und Arbeitszeitsenkung verteilt, als aller Voraussicht nach erwirtschaftet werden kann, steigen die Kosten der Unternehmen. Dies beeinträchtigt die Auslastung der bestehenden Arbeitsplätze und verschlechtert die Aussicht darauf, daß die Unternehmen mehr Arbeitsplätze anbieten.

¹ Vgl. z.B. Eckhardt Wohlers, Diana Winkler, Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung. Hamburg 1981; Uwe Vor-kötter, Susanne Wied-Nebbeling, Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer beschleunigten Verkürzung der Wochenarbeitszeit. Tübingen 1981; Peter A. Görres, Beschäftigungseffekte von Arbeitszeitverkürzungen - bessere Schätzung und klareres Verständnis durch Komponentenzerlegung. Diskussionsbeitrag Nr. 4/1981, Institut für Volkswirtschaftslehre, Universität Hohenheim; Wolfgang G. Müller, Voraussetzungen und Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und ihre regionale Bedeutung. Konstanz 1982; sowie die jeweils angegebene Literatur.

- Fällt die Arbeitszeitverkürzung in die Phase abgeschwächter wirtschaftlicher Aktivität, wird auch kurzfristig ein positiver Impuls auf das Beschäftigungsniveau ausbleiben, weil zu erwarten ist, daß nur die tarifliche Arbeitszeit der effektiven angepaßt wird. Bei Kostenneutralität würde allenfalls ein sonst erforderlicher Rückgang der Beschäftigtenzahl nicht mehr so hoch sein.

Beim Abschätzen der quantitativen Auswirkungen von Verkürzungen der wöchentlichen Arbeitszeit bieten die Arbeiten ein breites Spektrum von Antworten. Aus den Modellrechnungen von Vorkötter, Wied-Nebbeling geht hervor, daß im besten Fall (ohne Lohnausgleich) die Arbeitszeitverkürzung von 5 vH (2 Stunden) zu knapp zwei Drittel in eine höhere Nachfrage nach Arbeitskräften umgesetzt wird, im schlechtesten (mit vollem Lohnausgleich) führt sie kurzfristig - vor allem wegen verschlechterter internationaler Wettbewerbsfähigkeit - zu einem weiteren Rückgang des Arbeitsvolumens bzw. hat keinen positiven langfristigen Effekt¹.

Wohlers, Winkler geben alternative Verhaltensweisen der Unternehmen vor (Neueinstellungen, Überstunden, Produktivitätssteigerung) und berechnen die Kostenwirkungen verschiedener Reaktionsweisen. Ihre Berechnungen belegen das erwartungsgemäße Ergebnis, "daß die beschäftigungspolitisch wünschenswerte Alternative einer möglichst großen Zahl von Neueinstellungen - unter den zugrundeliegenden Annahmen - unter Stabilitätsgesichtspunkten die 'teuerste' ist"², d.h. sie führte zur stärksten Erhöhung des Preisanstiegs.

Görres kommt in seinen Simulationsrechnungen zu dem Ergebnis, daß der Beschäftigungseffekt einer Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit um fünf Stunden mit vollem Lohnausgleich "immerhin noch ein Fünftel der relativen Verkürzung"³ beträgt, also rund 2,5 vH.

¹ Vorkötter/Wied-Nebbeling, a.a.O., S. 119 ff.

² Wohlers/Winkler, a.a.O., S. 119.

³ Görres, a.a.O., S. 35.

Bei allen genannten Autoren herrschen jedoch mehr oder weniger deutlich auch Zweifel an der kurzfristigen Wirksamkeit der Verkürzung der Wochenarbeitszeit zur Beschäftigungserhöhung vor. Selbst Görres sichert seine Rechnungen nach unten ab¹: "Eine Auswertung zahlreicher Erfahrungen mit früheren Arbeitszeitverkürzungen auch in anderen Ländern läßt es nahezu als sicher erscheinen, daß negative Beschäftigungseffekte ausgeschlossen werden können. Schlimmstenfalls, so darf also vermutet werden, hätte eine Arbeitszeitverkürzung eben keine Auswirkung auf die Beschäftigung". Um letztlich doch eine Beschäftigungserhöhung zu erreichen, schlägt er weitere Maßnahmen vor: "Hier wären - nur als Beispiel - das Verbot oder die Einschränkung von Überstunden, die Verhinderung jeglicher Intensivierung der Arbeit, möglicherweise auch eine Einwirkung auf unternehmerische Investitionsentscheidungen oder Eingriffe in die Personalplanungsautonomie der Betriebe zu nennen". Nach herkömmlichem ökonomischen Verständnis sind solche Maßnahmen zur Vergrößerung des Arbeitsplatzangebots jedoch kontraindiziert. Daß solch abwegige Gedanken wie Eingriffe in die Personalplanungsautonomie der Unternehmen im politischen (und auch im wissenschaftlichen²) Bereich dennoch nicht als so abwegig erachtet werden, darauf weist die Tatsache hin, daß ernsthaft eine Meldepflicht für offene Stellen erwogen wurde. Hier wird der essentiell wirtschaftliche Gehalt des Begriffs "Arbeitsplatz", nämlich die Abhängigkeit von Rentabilitätsüberlegungen des Unternehmers, offenbar völlig verkannt, und der Begriff wird in einem eher technischen Sinne verwendet.

Selbst wenn eine mittlere Variante des in den Modellrechnungen bezifferten Ersatzbedarfs unterstellt würde, bliebe noch die Frage offen, ob das Arbeitsangebot hinreichend elastisch wäre, um die erhöhte Nachfrage zu befriedigen. Hierüber bestehen jedoch Zweifel: Die Strukturprobleme des Arbeitsmarktes würden die volle Umsetzung der vermuteten Mehrnachfrage in eine Beschäftigungssteigerung beeinträchtigen. Sowohl regionale wie sektorale, qualifikations- und geschlechtsspezifische Verwerfungen zwischen Angebot und Nachfrage

¹ Görres, a.a.O., S. 36 und 38.

² Vgl. dazu z.B. Burkhard Lutz, Werner Sengenberger, Segmentierungsanalyse und Beschäftigungspolitik. WSI-Mitteilungen, Heft 5 (1980), S. 291-299.

dürften dazu beitragen, daß sich die Beschäftigungswirkung einer allgemeinen Arbeitszeitverkürzung nicht in eine entsprechende Verminderung der Arbeitslosigkeit - und dies dürfte das ursprüngliche Ziel dieser Maßnahme sein - umsetzen lassen. So käme es zu Engpässen vor allem im Verarbeitenden Gewerbe, in Regionen mit unterdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit und bei der Besetzung von Arbeitsplätzen mit hohen Qualifikationsanforderungen². Vor allem das große Angebot unqualifizierter Arbeitskräfte und der hohe Anteil weiblicher Arbeitsloser dürfte hier Probleme mit sich bringen. Auch die vergleichsweise geringe regionale Mobilität gerade der Mehrzahl weiblicher Arbeitsloser dürfte sich nachteilig auswirken.

Die vorstehenden Ausführungen haben deutlich gemacht, daß die Nachfragewirkungen von Verkürzungen der Wochenarbeitszeit in starkem Maße von den Annahmen über die Reaktion der Unternehmen abhängen. Die Zuordnung von Wahrscheinlichkeiten zu den jeweiligen Verhaltensannahmen ist sicher mit einiger Willkür behaftet; gleichwohl dürften folgende Überlegungen eine größere Sicherheit beim Verteilen der Gewichte geben:

- Die Erfahrungen mit den Arbeitszeitverkürzungen in der Vergangenheit lassen sich nur schwer auf die gegenwärtige Situation übertragen: In dem damals herrschenden "Wachstumsklima" mit hohen Gewinnerwartungen standen Kapazitätserweiterungen im Vordergrund und damit auch Expansionsstrategien bei der Beschäftigung; zudem war während der späten fünfziger und der sechziger Jahre Arbeit im Vergleich zu Kapital billiger als heute. Unter den heutigen Bedingungen künstlich verteuerter Arbeit und durch die Geldpolitik künstlich verteuerten Kapitals dürften Unternehmen auf Kostenerhöhungen eher mit Produktionsverminderung und/oder Rationalisierungsbemühungen als mit Neueinstellungen reagieren. Wohl nur der nötigste Ersatzbedarf dürfte befriedigt werden; dadurch ließe sich die Arbeitslosigkeit kaum nachhaltig verringern.
- Erfahrungen aus dem Ausland sind nur schwer auf die Bundesrepublik und die jetzt herrschenden Verhältnisse zu übertragen. Oft wird

² Vgl. dazu Vorkötter/Nebbeling, a.a.O., S. 127 ff.

darauf verwiesen, daß Österreich just zum Zeitpunkt der Rezession 1975 die Wochenarbeitszeit von 42 auf 40 Stunden gesenkt und dadurch zur Stabilisierung der Beschäftigungslage beigetragen hat. Dabei wird jedoch verkannt, daß gleichzeitig eine massive Expansionspolitik betrieben wurde, die bei den Unternehmen Erwartungen auf ein Anspringen der wirtschaftlichen Aktivität weckte, die sich alsbald bestätigte. Die Schwierigkeiten mit dem "keynes'schen Trick" sind indes weltweit offenbar geworden; ein erneuter Versuch würde eher das Gegenteil von dem bewirken, was noch in der vorigen Rezession Besserung bewirkte¹. Zudem geht es in erster Linie nicht um die Lösung zyklischer Probleme, sondern um strukturelle Anpassungen an marktgerechte Preisrelationen. Vor allem geht es darum, für die sich in wenigen Jahren drastisch verändernden Rahmenbedingungen keine falschen Weichenstellungen festzulegen.

Es bleibt festzuhalten, daß bei den gegenwärtigen Kostenrelationen die unternehmerische Reaktion eher auf schnell wirkende Substitution von Arbeit durch Kapital ausgerichtet sein würde als auf Neueinstellungen.

2. Einführung einer Tarifrente

In den letzten Monaten hat der Vorschlag, die Lebensarbeitszeit durch früheres Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu verkürzen, erhebliches Gewicht bekommen². Aus der Sicht jener Arbeitskräfte, die unter besonders anstrengenden Bedingungen arbeiten, wird die Möglichkeit, früher "in Rente" zu gehen, wünschenswert sein. Solchen Wünschen kann

¹ Wie gering faktisch die Effekte von arbeitszeitsenkenden Regulierungen selbst bei expansiver Politik heute sind, mag man am Fehlschlag der Arbeitszeitverkürzung zu Anfang dieses Jahres in Frankreich ablesen.

² Betriebliche bzw. branchenmäßige Vereinbarungen über einen flexiblen Ausstieg älterer Arbeitskräfte aus dem Arbeitsprozeß gibt es bereits vereinzelt; in der Zigarettenindustrie besteht seit 1978 für Sechzigjährige die Wahlmöglichkeit, ob sie bei Fortzahlung von 75 vH der Bruttobezüge von der Arbeit freigestellt werden oder bei vollem Entgelt zwanzig Stunden pro Woche arbeiten wollen. Ähnliche Regelungen - bei im einzelnen unterschiedlicher Ausgestaltung - gibt es z.B. bei Daimler, Pieroth und den großen Chemieunternehmen.

kostenneutral durch flexible Regelungen in der gesetzlichen Rentenversicherung Rechnung getragen werden mit allen Konsequenzen für ein dann wesentlich niedrigeres Renteniveau¹, anders als im Fall der bestehenden Regelungen für das vorgezogene Altersruhegeld². Es steht aber zu erwarten, daß eine solche Regelung nicht zu einer nennenswert verringerten Erwerbsbeteiligung bei älteren Arbeitskräften führen wird. Daher wird im Bundesministerium für Arbeit erwogen, die Einkommenseinbußen, die bei versicherungsmathematischen Rentenabschlägen eintreten, deutlich zu verringern, indem die Bundesanstalt für Arbeit und die Unternehmen an den Kosten beteiligt werden. Ein solcher Rahmengesetzentwurf dürfte in Kürze vorgelegt werden.

In den Überlegungen der Befürworter der Tarifrrente dominiert bei den Gestaltungsansätzen folgende Fragestellung: Welche Kosten entstehen im status quo (ohne Tarifrrente) für die Arbeitslosenversicherung? Damit ist für sie die "ohnehin vorliegende Belastung" angezeigt. Eine Alternative, die unterhalb dieser Kosten bleibt und gleichzeitig die Arbeitslosenzahlen senkt, ist vorzuziehen. Abgesehen aber davon, daß kritisch zu prüfen ist, inwieweit durch die Inanspruchnahme der Tarifrrente Neueinstellungen bewirkt werden, ist im Auge zu behalten, daß mit einer Rahmengesetzgebung für die Tarifrrente dauerhaft eine Kostenbelastung bzw. eine Verminderung des Produktionspotentials bewirkt wird, während die Arbeitslosenversicherung von ihrer Konzeption her temporär Einkommensausfälle vermindert. Der für die Chemieindustrie entwickelte Vorschlag beinhaltet folgende Regelungen³:

- Arbeitnehmer im Alter von 58 Jahren können sich freiwillig für ein Jahr von der Arbeit freistellen lassen. Sie erhalten 75 vH des bis-

¹ Bei einer finanzierungsneutralen Lösung müßten Abschläge in Höhe von 7 vH pro vorgezogenem Jahr gemacht werden. Vgl. H. Kaltenbach, Früher in Rente mit versicherungsmathematischen Abschlägen? In: Die Angestelltenversicherung, Heft 12 (1981), S. 484-490.

² Alle Arbeitnehmer können vorgezogen mit 63 Jahren Altersruhegeld beziehen, Schwerbehinderte, Frauen und Arbeitslose nach einjähriger Arbeitslosigkeit mit 60 Jahren.

³ Zitiert nach der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 17. März 1982.

herigen Bruttoeinkommens zuzüglich der Arbeitnehmeranteile zur Sozialversicherung, die der Arbeitgeber trägt. Die Tarifrrente wird als Arbeitsentgelt betrachtet und unterliegt der Steuerpflicht.

- Zurückhaltung beim Lohnabschluß soll die Finanzierung der Tarifrrente erleichtert.
- Nach vollendetem 59. Lebensjahr wird das Arbeitsverhältnis durch den Arbeitgeber gelöst. Der Arbeitgeber erstattet nach der neuesten gesetzlichen Regelung des Arbeitsförderungsgesetzes dem Arbeitnehmer für ein Jahr 68 vH des Nettoeinkommens. Die Arbeitnehmer erhalten zusätzlich einen Zuschuß aus dem (seit 1975 bestehenden) Unterstützungsfonds der Chemischen Industrie, der den letzten Nettoverdienst gewährleistet. Vom 60. Lebensjahr an kann vorgezogenes Altersruhegeld beantragt werden.
- Die Erstattungen der Bundesanstalt für Arbeit an den Arbeitgeber im Rahmen der "59-er" Regelung werden nur dann vorgenommen, wenn für den Ausscheidenden eine Neueinstellung erfolgt.

Die im Arbeitsministerium diskutierten Vorschläge¹ laufen darauf hinaus, Arbeitnehmern, die mit 58 Jahren in den Ruhestand treten, fünf Jahre lang eine Betriebsrente in Höhe von 68 vH des Nettoeinkommens zu gewähren. Davon und von den weiterlaufenden Sozialversicherungsbeiträgen sollen je 50 vH die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitgeber bezahlen, die einen Teil davon durch Lohnerhöhungsverzicht auf die Gewerkschaften überwälzen; den Zuschuß der Bundesanstalt erhalten die Unternehmen jedoch nur dann, wenn für den ausgeschiedenen Arbeitnehmer ein neuer eingestellt wird.

Die arbeitsmarktpolitischen Erwartungen, die an das Rahmengesetz geknüpft werden, sind recht hoch gegriffen: rund 500 000 Arbeitsplätze sollten durch die Regelungen zur Tarifrrente besetzt werden können; die Arbeitgeber hätten eine zusätzliche Kostenbelastung in Höhe von knapp einem Prozent der Bruttolohn- und Gehaltssumme; für die Bundesanstalt für Arbeit könnten aufs Ganze gesehen Mehrausgaben von 200

¹ Zitiert nach der Frankfurter Rundschau vom 27. Februar 1982.

bis 300 Millionen Mark herauskommen¹.

Die Schätzungen sowohl der Kosten als auch des Einstellungspotentials sind außerordentlich kontrovers. So schätzen die Arbeitgeberverbände die Gesamtkosten einer solchen Regelung auf rund 17 Mrd. D-Mark im Jahr²; dabei dürfte die Belastung der Bundesanstalt für Arbeit deutlich höher liegen als in anderen Modellrechnungen³.

Die Kosten werden im Zeitverlauf indes nicht konstant bleiben, sondern eher wegen zunehmender Inanspruchnahme ansteigen⁴. Sollen sie aus dem verteilbaren Produktivitätszuwachs erbracht werden, um einen Anstieg der Beschäftigungskosten bei den Unternehmen zu vermeiden, so ist es mit der Berücksichtigung der Tarifrrente bei den Lohnabschlüssen nur im Jahr der Einführung nicht getan, vielmehr werden auch in künftigen Tarifrunden (zunehmende) Teile des Lohnerhöhungsspielraums dafür gebunden⁵. Das Herauskaufen bestimmter Erwerbstätigengruppen aus dem Arbeitsmarkt hätte seinen Preis in anhaltendem Realeinkommensverzicht der Beschäftigten.

Es dürfte schwer sein, die ausscheidenden älteren Arbeitskräfte durch entsprechend qualifizierte jüngere zu ersetzen. Dabei würde sich insbesondere der große Anteil weiblicher und unqualifizierter Arbeitsloser als Handicap erweisen, da in erster Linie wohl ältere männliche Arbeitskräfte ausscheiden werden, die in der Regel qualifiziert sind.

¹ Schätzung von Minister Ehrenberg laut Handelsblatt vom 16.2.1982.

² Angaben lt. Handelsblatt vom 19./20. Februar 1982.

³ Vgl. dazu z.B. Sighart Nehring, Tarifrrente in der Diskussion: Der NGG-Vorsschlag. Wirtschaftsdienst, Heft 2 (1982), S. 91.

⁴ Laut Mikrozensus 1981 umfaßte die Altersgruppe 58-62 Jahre reichlich eine Million abhängiger Erwerbspersonen; die Altersgruppe der 55-59jährigen - sie wären 1984 im Tarifrrentenalter - umfaßte 1,74 Millionen.

⁵ Die Arbeitgebervereinigung Gesamtmetall hat in Zusammenarbeit mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung errechnet, daß für eine Frühpensionierung von dem 60. Lebensjahr an 1982: 82 000 Personen in Betracht kommen (1983: 108 000; 1985: 150 000; 1990: 190 000). Der Kostenausgleich würde sich 1982 auf 1,8 vH Lohnsteigerungsverzicht belaufen und auf 4,2 vH im Jahr 1990 ansteigen. Angaben laut Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. November 1981.

Vielfach dürfte es im betrieblichen Alltag darauf hinauslaufen, daß qualifizierte Tarifrentner "rentenunschädlich" weiterbeschäftigt werden.

Auch hilft der Hinweis wenig, daß es während der sechziger Jahre in den Unternehmen eine hohe vertikale Mobilität der Beschäftigten gab, in ganz erheblichem Maße also Mitarbeiter unternehmungsintern "heraufqualifiziert" wurden. Solche Prozesse laufen nun einmal gleichsam automatisch ab, wenn sie von hohen - oder zumindest positiven - Gewinnerwartungen getrieben werden; der Prozeß wird zäher und erstreckt sich vor allem auf weniger Begünstigte, wenn er nur zur Kostenminderung und nicht zur Nutzung von Expansionspielräumen betrieben wird.

Zweifelhaft erscheint, ob die Freiwilligkeit der Inanspruchnahme des Tarifangebots nicht nur auf dem Papier stehen wird. Aus gewerkschaftlicher Sicht wird oft hervorgehoben, daß es "schlicht eine Frage der Solidarität mit den Arbeitslosen sei, für die Tarifrente" einzutreten". Es steht zu befürchten, daß sich hierin ein Potential sozialen Drucks abzeichnet, dem ältere und arbeitswillige Arbeitskräfte sich in der betrieblichen Wirklichkeit nicht leicht werden widersetzen können.

Auch ist es eine Tatsache, daß Unternehmen nur geringe Neigung haben, ältere Arbeitslose einzustellen; diese dürfte durch eine solche Maßnahme weiter abnehmen, da die Unternehmen durch die Tarifrentenoption der Arbeitnehmer mit erheblichen zusätzlichen Kostenrisiken rechnen müssen. Die Folge ist dann, daß das Durchschnittsalter der schwer vermittelbaren Arbeitskräfte sinkt. Daraufhin würde über kurz oder lang der Ruf ertönen, höhere staatliche Förderungsmaßnahmen zur Beseitigung der durch Marktkräfte angeblich nicht mehr verringerbaren "strukturellen" Arbeitslosigkeit im Fall von älteren Arbeitnehmern seien geboten.

Die Strategie des Herauskaufens aus dem Arbeitsmarkt erscheint nicht nur wegen der vermutlich hohen Kosten und des wahrscheinlich geringen Effekts auf die Arbeitslosigkeit als ungeeignet, die Probleme der

achtziger Jahre zu lösen. Geradezu unverantwortlich wird sie vor dem Hintergrund der ohnehin steigenden Alterslastquoten in den neunziger Jahren beispielsweise bei der Rentenversicherung. Von daher erschiene eher eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit angezeigt, um zu höherem Wachstum und verringerter Abgabelast und/oder geringerer Rentenreduktion beizutragen¹.

Als Fazit für die beiden Instrumente Wochenarbeitszeitverkürzung und Tarifrente bleibt festzuhalten:

- Die Beschäftigungskosten werden eher steigen als sinken, so daß auch kurzfristig selbst die Besetzung vorhandener Arbeitsplätze beeinträchtigt und die Fähigkeit zum Angebot neuer Arbeitsplätze verringert werden.
- Wird durch solche Zwangsmaßnahmen arbeitswilligen und einkommensorientierten Arbeitskräften verwehrt, ihre Präferenzen am Markt in Aktivität umzusetzen, dürfte eine erhebliche Zunahme der Betätigung in der "Schattenwirtschaft" zu erwarten sein; dort wird dann die marktgemäße Reaktion auf ein Überangebot an Arbeitskräften vollzogen, indem zu niedrigeren Löhnen Arbeit angeboten und nachgefragt wird.
- Nahezu zwangsläufig dürfte zur Absicherung der Umverteilungspolitik der Ruf nach verstärkter Kontrolle im Bereich der "Schattenwirtschaft" laut werden². In einem weiteren Schritt wird man dann individuelle Freiheitsrechte einschränken, so wie es sich z.B. in Frankreich abzeichnet³.

¹ Es ist auch schwer einzusehen, warum die höhere Lebenserwartung nicht zu einem Hinausschieben der Altersgrenze führt. Dieser Prozeß ergibt sich offensichtlich nur bei den selbständig Tätigen und in der Schattenwirtschaft.

² Eine empirische Analyse zur Entwicklung der statistisch nicht erfaßten wirtschaftlichen Aktivität zeigt, daß gerade während der siebziger Jahre die Aktivität in der "Schattenwirtschaft" deutlich stärker zugenommen haben dürfte als die reguläre Ökonomie. Vgl. Enno Langfeldt, The Unobserved Economy in the Federal Republic of Germany: A Preliminary Assessment. Unveröffentlichtes Diskussionspapier.

³ Vgl. dazu "Frankreichs Rentner sollen nicht mehr arbeiten dürfen", in: Sozialer Fortschritt, Heft 2 (1982), S. 45f.

3. Verlängerung der Schulausbildung, Bildungsurlaub, Babyjahr, Job-Sharing

Eine Verlängerung der Schulzeit erscheint auf den ersten Blick positiv, weil sie eine produktivitätserhöhende Maßnahme sein kann. Indes läßt sich eine stärkere Berufsorientierung der Ausbildung wohl nicht so schnell in konkrete Lehrpläne umsetzen, wie dies für die arbeitsmarktpolitischen Zwecke wünschenswert wäre; die Alternative zur Arbeitslosigkeit wäre für viele Jugendliche dann faktisch die oft ohnehin als widerwärtig empfundene Präsenzpflcht in der Schule.

Zum anderen ist nicht erwiesen, daß eine stärkere Berufsorientierung der Lehrinhalte notwendig eine längere Schulzeit voraussetzt; manches in der heutigen Schulausbildung dürfte ohne Schaden für die allgemeine und berufsbezogene Qualifikation wegfallen können. Ein zusätzliches Schuljahr als bloße "Parkschleife" brächte kaum die gewünschte produktivitätssteigernde Wirkung und könnte vor dem Eintritt in den Arbeitsmarkt - ähnlich wie temporäre Arbeitslosigkeit - Frustration mit sich bringen. Was schwerer wiegt, muß hier offenbleiben¹. Zu bedenken ist, daß die Arbeitslosigkeit Jugendlicher - wie Verlaufsanalysen ausweisen - in der Regel von kurzer Dauer ist. Auch gilt es, bei solchen angebotsbeschränkenden Maßnahmen im Auge zu behalten, daß bereits in den späten achtziger Jahren aus demographischen Gründen weniger Jugendliche auf den Arbeitsmarkt kommen werden.

Die Einführung bzw. Ausweitung eines Bildungsurlaubs könnte ebenfalls längerfristig darauf hinwirken, die Produktivität der Arbeitskräfte zu erhöhen. Doch wären hier betriebsinterne Vereinbarungen generellen gesetzlichen Regelungen vorzuziehen, denn letztlich müssen Arbeitnehmer und Unternehmer beurteilen, welche Maßnahmen sinnvoll sind und wie die Kosten zu verteilen sind. Nennenswerte Entlastungswirkungen auf den Arbeitsmarkt dürften von verstärkter Nutzung solcher Optionen kaum zu erwarten sein. Am ehesten werden wohl ohnehin qualifizierte Arbeitskräfte das Investitionsangebot für eine zusätzliche Steigerung

¹ Gegen eine weitere Verlängerung der Schulausbildung spricht auch, daß diese in der Bundesrepublik ohnehin länger dauert als in anderen Industrieländern.

ihres Produktivitätspotentials (d.h. ihres Marktwertes) nutzen wollen. Wichtig wäre es indes, gerade die weniger qualifizierten Arbeitskräfte für eine Weiterbildung zu motivieren.

Aus dem Blickpunkt unmittelbaren Interesses ist die Einführung eines Baby-Jahres für beide Elternteile, das ein zeitweiliges Ausscheiden aus dem Arbeitsprozeß ermöglichen soll. So wünschenswert das Babyjahr familienpolitisch auch sein mag, so positiv eine Lockerung geschlechtsspezifischer Rollenverteilung hier und da empfunden wird, eine solche Maßnahme ist teuer und hat einen zweifelhaften arbeitsmarktpolitischen Effekt. Da nicht zu erwarten steht, daß sich das Rollenverständnis durch die Einführung einer solchen Maßnahme schnell spürbar ändert, ist zu befürchten, daß sich der kalkulatorische Risikozuschlag erhöht, den Unternehmen nun einmal bei der Beschäftigung junger Frauen vornehmen. Denn die Dauer ihrer Erwerbstätigkeit wäre dann im Durchschnitt noch kürzer und ließe sich noch weniger prognostizieren als bisher. Von daher dürfte sich eine solche "Verbesserung" insgesamt eher als Benachteiligung für junge Frauen auf dem Arbeitsmarkt erweisen. Das Angebot an Arbeitsplätzen für sie würde rasch abnehmen.

In den letzten Jahren hat die Diskussion um mehr Möglichkeiten für Teilzeitbeschäftigung erheblich zugenommen, nicht zuletzt unter dem Eindruck der nachhaltig hohen Arbeitslosigkeit von Frauen, die nur Teilzeitbeschäftigung suchen. Dies hat auch zu Überlegungen geführt, Vollzeitarbeitsplätze so umzuwandeln, daß sich zwei Arbeitskräfte die Arbeit teilen (Job-Sharing). Prinzipiell ist zu sagen, daß sich hier ein preisgünstiges Angebot schon seine Nachfrage suchen würde: Wenn das Unternehmen Produktivitätsvorteile sieht, (z.B. konzentrierteres Arbeiten), die mögliche Produktivitätsnachteile (z.B. erhöhte Kommunikationszeit aufgrund des Wechsels der Arbeitskräfte) Risikofaktoren (z.B. Ausfall eines Job-Partners) und Kostennachteile (z.B. bei Lohnnebenkosten) ausgleichen, werden sie ihren Vorteil wahren und solche Arbeitsplätze anbieten. Zwar gibt es auch Hinweise darauf, daß den Unternehmen Phantasie fehlt, die Vorschläge für ein Job-Sharing in die Tat umzusetzen; in der Regel dürften aber Unternehmen in einer Zeit stark gestiegener Personalkosten kaum darauf verzichten wollen,

jede Chance für Kostensenkungen wahrzunehmen. Es dürfte deshalb vielmehr in erster Linie an Rentabilitätsüberlegungen liegen, wenn das Angebot von Teilzeitarbeitsplätzen bislang nicht stärker zugenommen hat.

Eine staatliche Förderung der Umstellung von Vollzeit- auf Teilzeitarbeitsplätze ist nicht angebracht. Es macht wenig Sinn, daß die Gesamtheit der Bürger die Kosten übernimmt, die den einzelnen Unternehmen offenbar zu hoch sind. Die Nachfrager von Teilzeitarbeitsplätzen haben durch Lohnkonkurrenz die Möglichkeit, auf eine Angebotsexpansion hinzuwirken. Erneut ist hier auf die "Schattenwirtschaft" hinzuweisen, in der die Arbeitsanbieter offenbar zu marktgerechten niedrigeren Löhnen bereitwillig arbeiten.

4. Arbeitszeitverkürzung als temporäre Ausweichstrategie?

Eine kritische Beurteilung der am Arbeitsvolumen orientierten Umverteilungspolitik muß sich mit dem Argument auseinandersetzen, daß die demographisch bedingte Arbeitskräfteknappheit sich erst gegen Ende dieses Jahrzehnts wieder einstellt. Die jetzt Arbeitslosen können indes kaum darauf getröstet werden, daß sich in knapp zehn Jahren die Problemlage umgekehrt haben wird. Gegenwärtig und in nächster Zeit wird nach wie vor der Angebotsüberhang das vorrangige Problem sein.

Damit ist die Frage angesprochen, ob gesetzliche und tarifvertraglich geregelte Arbeitszeitverkürzungen reversibel gestaltet werden können. Engagierte Vertreter von Arbeitszeitverkürzungen bejahen dies. Die meisten Arbeitszeitinstrumente seien durchaus reversibel gestaltbar: "Durch Befristung, durch gelegentliche Novellierung, durch Kompensation (der Einführung des zehnten oder elften Schuljahres an Hauptschulen heute könnte bei geänderter Lage später die Aufhebung des dreizehnten Sekundarstufenjahres gegenüberstehen) und selbstverständlich durch marktwirtschaftliche Anreize, sprich durch eine sich automatisch bei gewandelten Nachfrageverhältnissen ergebende Arbeitszeit-Drift, ähnlich der Lohndrift"¹.

¹ Mertens, a.a.O., S. 145.

Diese Argumentation erscheint aus verschiedenen Gründen nicht überzeugend:

- Es ist wahrscheinlich, daß sich die Einführung der 35-Stundenwoche - ähnlich wie der 8-Studentag und die 40-Stunden-Woche - als Erfolg der Gewerkschaften im Bewußtsein verankern wird; ein solcher Meilenstein würde auch bei veränderter Problemlage nicht anders beurteilt werden. Ein Hinweis auf solche Verhaltensmuster ist die gegenwärtig recht emotional geführte Debatte um die Korrektur der Sozialgesetzgebung auf einen finanzierbaren Rahmen. Reversibilität dürfte allenfalls bei marginalen Instrumentvariablen möglich sein.
- Einen Hinweis auf die Hartnäckigkeit einmal gewährter "Vergünstigungen" liefert Mertens selbst durch die Vorgabe für jegliche wirtschaftspolitische Strategie zur Verminderung der Arbeitslosigkeit: "Der soziale und sozialpolitische Besitzstand hinsichtlich der Arbeits- und Existenzbedingungen ist unantastbar (frühkapitalistische Lohnpolitik scheidet z.B. aus)"¹.
- Damit ist dann auch die Frage beantwortet, warum der marktwirtschaftliche Anpassungsmechanismus nicht für die Lösung der gegenwärtigen und mittelfristigen Probleme als förderlich herangezogen wird: Dieser "paläoliberalere" Mechanismus würde direkt auf eine zumindest relative Verbilligung des Produktionsfaktors Arbeit hinwirken, vor allem für die vergleichsweise wenig qualifizierten Arbeitskräfte. Die Bewegung der Faktorpreisrelationen in die erforderliche Richtung ist aber offenbar nicht erwünscht; Mengenregulierung des Angebots wird vorgezogen.

Diese Kritikpunkte treffen auf solche Maßnahmen indes nicht zu, die nicht arbeitsplatzverteuernd wirken, d.h. bei denen eine echte Wahlentscheidung zwischen Realeinkommen und Freizeit getroffen wird: Wenn sie von marktbestimmenden Faktorpreisrelationen ausgeht und wenn es dabei zu nennenswerten angebotssenkenden Reaktionen kommt, ist die Vermutung berechtigt, daß der gleiche Mechanismus auch in die andere Richtung wirken wird. Auch effiziente bildungspolitische Maßnahmen, die mit zeitweiliger Arbeitszeitverkürzung einhergehen, wären positiv

¹ Mertens, a.a.O., S. 139.

zu beurteilen. Indes müssen Zweifel ausgeräumt werden, daß staatliche Regulierungen hier von größerer oder auch nur gleicher Wirksamkeit sind als individuelle bzw. unternehmensinterne Entscheidungen.

Fazit: Kein Votum für Arbeitszeitverkürzungen

Es ist unwahrscheinlich, daß durch Arbeitszeitverkürzungen ein niedriges Niveau der Arbeitslosigkeit erreicht wird. Es sind keine Kostenentlastungseffekte erkennbar, die die Rentabilitätsposition der Unternehmen verbessern; aus der Sicht der Unternehmen werden im günstigsten, aber unwahrscheinlichen Fall die Beschäftigten auf den Arbeitsplätzen ausgetauscht. Wenn die Freizeit kostenneutral verringert wird, dann dürften die Reallohnaussichten bei dem ohnehin geringen Verteilungsspielraum so ungünstig erscheinen, daß dies nicht mehr erstrebenswert ist. Es ist dem Urteil Rothschilds zuzustimmen, der betont, daß "es eine Politik der Resignation ist, des Zweifels an der Möglichkeit, in naher Zukunft Vollbeschäftigung zu erreichen. ... Wenn man einen optimistischeren Standpunkt einnimmt, dann erscheint eine Arbeitszeitverkürzung, die wahrscheinlich irreversibel ist, weniger attraktiv, da sie in Zukunft Schwierigkeiten erzeugen könnte"¹.

Die Arbeitslosigkeit würde durch Arbeitszeitverkürzungen nicht beseitigt, sondern lediglich umverteilt. Richtig beseitigt würde sie allein dadurch, daß die Arbeitsmöglichkeiten in der Wirtschaft vermehrt werden. Dazu ist es erforderlich, Wege zu finden, um die Produktion auszudehnen, damit Kapitalstock und Arbeitsmarktangebot besser ausgelastet werden und den Unternehmen ein größeres Arbeitsplatzangebot rentabel erscheint. "Sich mit einem niedrigeren Lebensstandard zufrieden zu geben und die Arbeit nur umzuverteilen, wäre eine Kapitulation vor der Wachstumsaufgabe"². Die Ursachen der strukturellen Arbeitslosigkeit werden dadurch nicht bekämpft, Arbeitszeit-

¹ Kurt W. Rothschild, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit. Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 3 (1978), S. 246.

² Gerhard Fels, Das Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit, in: Wege zur Überwindung der Arbeitslosigkeit, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 49, Kiel 1977, S. 14.

verkürzungen bewirken nur ein Verdecken der Symptome¹.

V. Die Alternative: Lohnzurückhaltung

Hinter den Vorschlägen, einen Mengenausgleich auf dem Arbeitsmarkt durch Arbeitszeitverkürzungen anzustreben, stehen oft Vorstellungen, daß es in einer Wirtschaft eine maximale Arbeitsmenge gibt, die - weil sie zu gering ist - solidarisch aufgeteilt werden müsse; dies impliziert die Hypothesen, daß Arbeitsangebot und -nachfrage nicht erwartungsgemäß auf Lohnsenkungen reagieren oder daß das Reallohn-niveau, bei dem mehr Beschäftigung möglich ist, nicht akzeptiert wird. Zur zweiten Hypothese ist zu bemerken, daß das Herauskaufen aus dem Markt für die Gesellschaft teuer ist und daß die Kosten dafür letztlich das verfügbare Realeinkommen mindern. Offensichtlich besteht noch immer bei vielen Wirtschaftssubjekten die Illusion, der Staat oder das Kollektiv der Arbeitslosen-, Renten- oder Krankenversicherten seien Einrichtungen, die allen Individuen per Saldo Verpflichtungen abnehmen könnten. Daß der einzelne letztlich die gemeinsame Last anteilig zu tragen hat, wird offensichtlich noch immer erfolgreich verdrängt. Die Kosten für die vermeintliche Umgehung der Markterfordernisse und damit die Realeinkommensminderungen sind im Zweifel höher als die Einkommenseinbußen aufgrund von Marktanpassungen - eine leidvolle Erfahrung aus der EG-Agrarregelungspraxis. An einer temporären Verminderung des Realeinkommens kommt man mithin nicht vorbei. Die Mengenanpassung ist letztlich - und das spricht entscheidend gegen sie - eine Leistungsminderung. Um indes das von der Mehrheit der Bevölkerung angestrebte langfristige Ziel höherer Reallöhne und steigender Beschäftigung zu erreichen, ist jede Minderleistung zu vermeiden; jede Form der nicht-produktiven Arbeitszeitverkürzung widerspricht somit der Problemlage. Arbeitszeitverkürzung macht nur dort Sinn, wo sie das Produktivitätspotential erhöht (bessere Ausbildung und Weiterbildung) und damit der notwendigen Mehranstrengung dient.

¹ Vgl. Carl-Fridrich Laaser, Welche Wirkungen könnte eine Verkürzung der Arbeitszeit auf dem Arbeitsmarkt haben? Unveröffentlichte Diplomarbeit, Kiel 1977, S. 81.

Damit die erstellten Produkte auf dem internationalen Markt absetzbar sind, müssen sie wettbewerbsfähig sein, d.h. kostengünstiger werden. Deshalb ist Reallohnzurückhaltung der zentrale Baustein für jede Beschäftigungsstrategie, auch und vor allem dann, wenn die technologischen Prozesse weiterhin eher auf Arbeitersparnis ausgerichtet sind. Diese normative Vorgabe für die Lohnpolitik der nächsten Jahre findet Rückhalt in empirischen Analysen, die einem Elastizitätspessimismus hinsichtlich der Beschäftigungswirkungen von Reallohnzurückhaltung widersprechen¹. Unterstellt man zudem eine lohnelastische Arbeitsangebotskurve, dann ergibt sich, daß ein Teil der Arbeitskräfte durch die überhöhten, unrealistischen Löhne als Anbieter im Markt gehalten wird; erkennen sie, wie der Markt ihre Arbeit tatsächlich entlohnt, ziehen sie ihr Angebot zurück. Wenn der Reallohn in Zukunft marktbedingt wieder steigt, wird dies die - ebenfalls erwünschte - Zunahme des Angebots zur Folge haben.

Die Reallohnanpassung im Niveau und in der Struktur ist - und dies soll in aller Deutlichkeit hervorgehoben werden - notwendige Bedingung für eine bessere Beschäftigungslage. Hinreichend wird sie erst bei stetiger und potentialorientierter Nachfragesteuerung und wenn unternehmerische Initiative existiert. Letztere ist wiederum um so eher zu erwarten, je geringer die staatlichen Interventionen in die marktmäßigen Prozesse sind.

Um Enttäuschungen vorzubeugen: Auf Arbeitszeitverkürzung zu verzichten und statt dessen eine Strategie der Lohnzurückhaltung konsequent zu befolgen, heißt nicht, daß die Arbeitslosigkeit schnell sinkt. Es wäre auch verfehlt, dies zum Kriterium einer wirtschaftspolitischen Konzeption zu machen: ein weiteres Ansteigen der Arbeitslosigkeit in unmittelbarer Zukunft ist durch Fehler in der wirtschaftspolitischen Steuerung, die bereits hinter uns liegen, vorgezeichnet und auch durch Aktionsprogramme kaum mehr abwendbar. Man

¹ Vgl. dazu Jürgen Roth, Mehr Beschäftigung durch Reallohnzurückhaltung, Zum Streit zwischen kosten- und nachfrageorientierter Lohnpolitik. Kieler Diskussionsbeiträge, 85, Kiel, März 1982.

wird in den nächsten Jahren mit der hohen Arbeitslosigkeit von mehr als 1,5 Millionen Personen leben müssen¹. Daran würde auch eine durchgreifende Arbeitszeitverkürzung nichts nennenswert ändern. Die vielbeschworene Solidarität mit den Arbeitslosen darf indes die wirtschaftspolitisch Verantwortlichen nicht dazu verleiten, in der Interessenabwägung die künftig drohenden Probleme gering zu gewichten. Es kommt darauf an, einen Weg einzuschlagen, der - wenn vielleicht auch mühsam - aus der Krise herausführt und die Weichen für einen höheren Wachstumspfad in der Zukunft stellt.

Die empfohlene Strategie ist Ausdruck der Überzeugung, daß ein höherer Beschäftigungsstand nicht durch Leistungsverzicht - nämlich geringere Arbeitszeit - zu erreichen ist, sondern aus höherer Leistungsbereitschaft folgt. Dabei ist es wichtig zu sehen, daß eine insgesamt zurückhaltende Lohnpolitik den Spielraum für die Investitionstätigkeit vergrößert und eine größere Differenzierung der Lohnstruktur den Anreiz für Ausbildungsinvestitionen verstärkt. Beide Faktoren erhöhen den in Zukunft verteilbaren Produktivitätszuwachs und damit den künftigen Lebensstandard.

¹ Natürlich werden durch die hohe Arbeitslosigkeit erhebliche Kosten verursacht, die zum einen die beschäftigten Arbeitnehmer über ihre Beiträge zur Arbeitslosenversicherung bezahlen und zum anderen die Gesamtheit der Steuerzahler über die Abdeckung des Defizits der Bundesanstalt für Arbeit. Diese hohen Kosten sind auf Leistungsverpflichtungen gegründet, die der Staat in einer Zeit eines stürmischen Wachstums und geringer Inanspruchnahme des Sozialsystems geschaffen hat. Auch hier gilt es zu erkennen, daß dieses Versprechen aus der "Schönwetter-Periode" nicht glaubhaft im Dauerregen aufrechterhalten werden kann. Deshalb ist die Frage der Verringerung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu stellen. Auch aus einem weiteren Grund wäre es sinnvoll, die Finanzierungsprobleme der Bundesanstalt für Arbeit auf diesem Wege zu lösen: Die Absicht, Mißbrauch bei der Inanspruchnahme der Versicherungsleistung durch verschärfte administrative Kontrollen und härtere Zumutbarkeitsregelungen zu vermindern, dürfte wenig erfolgreich sein, nicht zuletzt wegen des bei den herrschenden Löhnen bestehenden Arbeitsplatzdefizits. Es erscheint sinnvoller - und auch humaner -, den einzelnen Arbeitslosen darüber entscheiden zu lassen, was er als zumutbar erachtet, und statt dessen den finanziellen Rahmen enger zu ziehen. Zudem ersparte sich die Gesellschaft dadurch einen weiteren Vormarsch bürokratischer Gängelung und Reglementierungen.

Literaturverzeichnis

- B o s s, Alfred, Norbert W a l t e r, Zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland in den achtziger Jahren. Kieler Arbeitspapier, 126. Kiel, Oktober 1981.
- F e l s, Gerhard, "Das Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit". In: Wege zur Überwindung der Arbeitslosigkeit. Kieler Diskussionsbeiträge, 49. Kiel, Januar 1977, S. 9-14.
- G ö r r e s, Peter A., Beschäftigungseffekte von Arbeitszeitverkürzungen - bessere Schätzung und klareres Verständnis durch Komponentenzerlegung. Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre, 4. Stuttgart, 1981.
- K a l t e n b a c h, Helmut, "Früher in Rente mit versicherungsmathematischen Abschlägen?" In: Die Angestelltenversicherung, 1981, H. 12, S. 484-490.
- L a a s e r, Carl-Friedrich, Welche Wirkungen könnte eine Verkürzung der Arbeitszeit auf dem Arbeitsmarkt haben? Unveröff. Diplomarbeit. Kiel, 1977.
- L a n g f e l d t, Enno, The Unobserved Economy in the Federal Republic of Germany: A Preliminary Assessment. Unveröff. Diskussionspapier. Kiel, April 1982.
- L e h m e n t, Harmen, Der Einfluß der Lohnpolitik auf Produktion, Beschäftigung und Preise in der Bundesrepublik Deutschland seit 1973. Kieler Diskussionsbeiträge, 82, Kiel, Februar 1982.
- L u t z, Burkhard, Werner S e n g e n b e r g e r, "Segmentierungsanalyse und Beschäftigungspolitik". In: WSI-Mitteilungen, 1980, H. 5, S. 291-299.
- M e r t e n s, Dieter, "Integrations- und solidaritätsorientierte Arbeitspolitik". In: Längerfristige Perspektiven für den Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland. Beihefte der Konjunkturpolitik, Berlin 1978, 25, S. 122-147.
- M ü l l e r, Wolfgang G., Voraussetzungen und Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und ihre regionale Bedeutung. Dissertation Universität Konstanz, Konstanz 1982.

- N e h r i n g, Sighart, "Tarifrente in der Diskussion: Der NGG-Vorschlag". In: Wirtschaftsdienst, 1982, H. 2, S. 90-92.
- R o t h, Jürgen, Mehr Beschäftigung durch Reallohnzurückhaltung - Zum Streit zwischen kosten- und nachfrageorientierter Lohnpolitik. Kieler Diskussionsbeiträge, 85. Kiel, März 1982.
- R o t h s c h i l d, Kurt W., "Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit". In: Wirtschaft und Gesellschaft, 1978, H. 3, S. 233-248.
- V o r k ö t t e r, Uwe, Susanne W i e d - N e b b e l i n g, Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer beschleunigten Verkürzung der Wochenarbeitszeit. Tübingen 1981.
- W o h l e r s, Eckhardt, Diana W i n k l e r, Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung. Hamburg 1981.