

Beschäftigungsperspektiven für das vereinte Deutschland – Zeit zum Umdenken

Gegen Ende der achtziger Jahre keimte die Hoffnung auf, die Arbeitslosigkeit in Deutschland sei in den Griff zu bekommen. Die Zahl der Erwerbstätigen war seit 1983 um 3,2 Mill. Personen gestiegen, die Arbeitslosigkeit auf 1,7 Mill. zurückgegangen. Zum ersten Mal seit Beginn der siebziger Jahre zeigten sich wieder Anzeichen von Arbeitskräfteknappheit. Die strukturellen Probleme des Arbeitsmarktes, die lange Zeit die Diskussion über die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik bestimmt hatten, schienen im Beschäftigungsboom verschwunden zu sein.

Die neunziger Jahre haben uns gelehrt, daß wir das Beschäftigungsproblem keineswegs beherrschen. Die scharfe Rezession in Westdeutschland birgt vor dem Hintergrund eines kräftig gestiegenen Arbeitskräfteangebots die Gefahr, den Arbeitslosensockel – wie in früheren Abschwungphasen – dauerhaft um eine weitere Stufe zu erhöhen. Das unveränderte Niveau an offener und verdeckter Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland zeigt, daß ein langer Atem notwendig sein wird, um diesen Arbeitsmarkt wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Es stellt sich daher nicht nur die Frage nach konjunkturpolitischen Rezepturen, sondern nach einer grundlegenden Veränderung des Umfelds für die Beschäftigung, die es erlaubt, Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt wieder besser in Einklang zu bringen.

Die Ausgangslage: Beschäftigungseinbruch im Westen – Stabilisierung im Osten

Im westlichen Bundesgebiet kamen seit Beginn der achtziger Jahre 5 Mill. Arbeitskräfte zusätzlich auf den Arbeitsmarkt (vgl. Abb. 1). Dafür waren zunächst der Eintritt geburtenstarker Jahrgänge in das Erwerbsleben und die steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen verantwortlich. Gegen Ende der achtziger Jahre hat die Zuwanderung aus den neuen Bundesländern, aus Mittel- und Osteuropa sowie aus anderen Ländern zu diesem starken Anstieg geführt. Die Beschäftigung im westlichen Bundesgebiet hat mit der starken Angebotsexpansion zunächst Schritt gehalten. Mit 29,5 Mill. Erwerbstätigen wurde 1992 das höchste Beschäftigungsniveau seit Bestehen der Bundesrepublik gemessen. Gleichzeitig kam es zu einem spürbaren Abbau der registrierten Arbeitslosigkeit. Die sog. »stille Reserve«, also jene Arbeitskräfte, die bei günstiger Arbeitsmarktlage eine Arbeit aufnehmen würden, ist nach den Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hingegen gestiegen. Mit dem Nachlassen der Wachstumskräfte öffnete sich 1993 die Schere zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt erneut.

Auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt hat sich der Beschäftigungsrückgang im Laufe des letzten Jahres deutlich verlangsamt. Dennoch werden es im Durchschnitt dieses Jahres fast 4 Mill. Erwerbstätige weniger sein als in der ehemaligen DDR. Auf der Angebotsseite des ostdeutschen Arbeitsmarktes ergeben sich kaum Anzeichen, daß die Erwerbsneigung der Bevölkerung abnimmt. Bei nur geringem Rückgang des Erwerbspersonenpotentials

bleibt damit die offene und verdeckte Arbeitslosigkeit sehr hoch. Beschäftigungswünsche und -chancen klaffen stärker auseinander denn je.

Beschäftigung 1994: Rückgang setzt sich fort

Aus der konjunkturellen Perspektive zeigt sich in den vorliegenden Prognosen ein weitgehend einheitliches Bild.¹ Für das westliche Bundesgebiet bestehen folgende Erwartungen (Tabelle):

- Das reale Bruttoinlandsprodukt wird 1994 nach Meinung des Sachverständigenrats (SVR) stagnieren. Die an der Gemeinschaftsdiagnose (GD) beteiligten Institute erwarten hingegen mehrheitlich ein Wachstum von 1% gegenüber dem Vorjahr: Ausnahme ist das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), das die Meinung des Sachverständigenrats teilt.
- Die Arbeitsproduktivität (je geleisteter Arbeitsstunde) wird zwischen 2,5 und 3,5% höher liegen als 1993. Im Vorjahr wurde nur ein Anstieg um 0,5% erreicht.

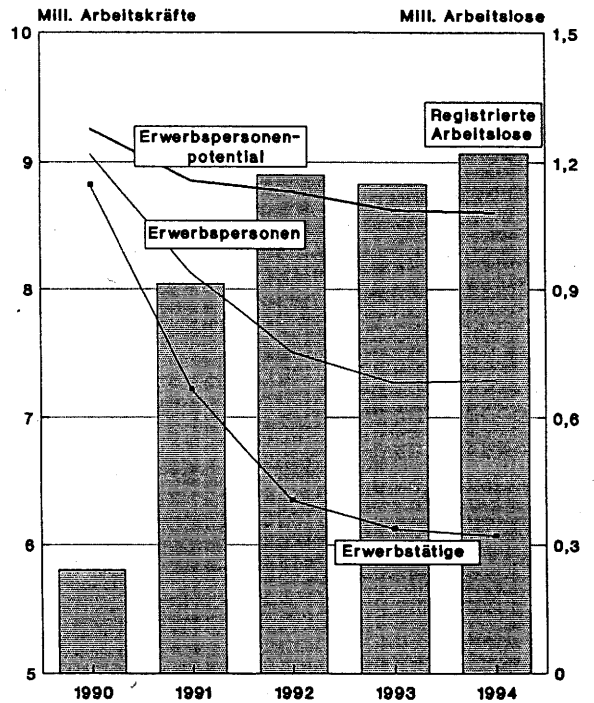
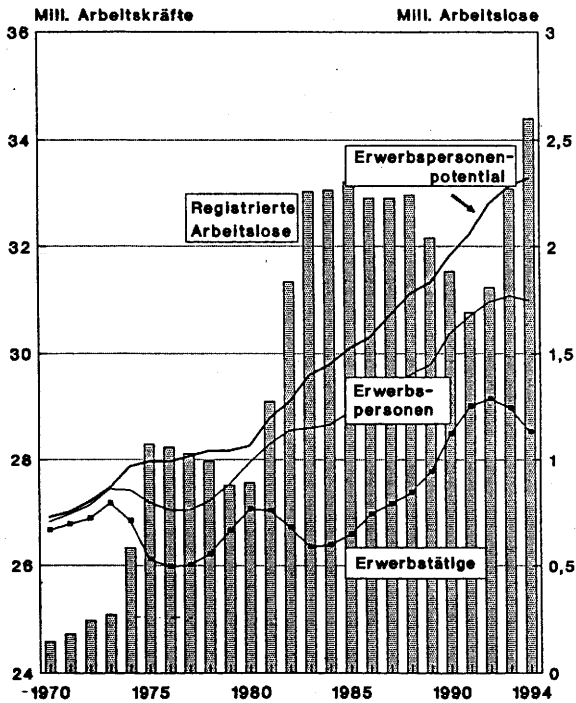
¹ Aus der Vielzahl veröffentlichter Konjunkturprognosen wurden drei Prognosen ausgewählt, die für das aktuelle Meinungsspektrum stehen sollen. Dies sind die Prognose des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom November 1993, die Arbeitsmarktprognose des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vom März 1994 und die Prognose der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (Gemeinschaftsdiagnose) vom April 1994. Darüber hinaus haben auch die an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Institute, das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) sowie das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut des deutschen Gewerkschaftsbundes (WSI) eigene Prognosen zur Arbeitsmarktentwicklung vorgelegt, die aber hier nicht im einzelnen behandelt werden.

Arbeitsmarktentwicklung

Abb. 1

Westdeutschland

Ostdeutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt, IAB, Gemeinschaftsdiagnose.

- Die nominellen Effektivlöhne je Arbeitsstunde werden mit 2,0% deutlich weniger steigen als 1993. Der Verbraucherpreisanstieg liegt im Durchschnitt des Jahres 1994 bei 3%; die laufende Jahresrate sinkt in der zweiten Jahreshälfte auf rund 2%.
- Für die Lohnstückkosten wird ein Rückgang um 0,5 bis 1,5% erwartet.

Damit werden auf der Kostenseite Korrekturen in Richtung einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit erwartet, die allerdings noch in Wachstum umzusetzen sind. Zunächst wird der hohe Produktivitätsanstieg vor allem Beschäftigungsmöglichkeiten kosten. Alle Prognosen erwarten daher einen weiteren Rückgang in der Beschäftigung um 350 000 bis 550 000. Damit wird die Erwerbstätigkeit im Jahresdurchschnitt 1994 um etwa eine Million niedriger liegen als 1992.

Alle Vorausschätzungen der Erwerbstätigkeit wurden mit vorsichtigen Annahmen zur Arbeitszeitverkürzung getroffen. Nur das IAB rechnet mit einem Rückgang der durchschnitt-

lichen Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen, der über den Effekt einer geringen Anzahl von Arbeitstagen hinausgeht. Die Vereinbarungen in der Metallindustrie und anderen Sektoren sind nicht in allen Prognosen berücksichtigt und dürften zu Korrekturen der vorgelegten Werte führen.

Die Prognosen zur Entwicklung des Arbeitskräfteangebots gehen von einem leichten Rückgang der Zahl der Erwerbspersonen aus. Die Zuwanderung dürfte nur noch halb so groß sein wie in den letzten Jahren. Der Pendlersaldo mit dem östlichen Bundesgebiet wird sich nicht nennenswert verändern.

Die Zahl der registrierten Arbeitslosen wird 1994 nach Einschätzung des Sachverständigenrats um annähernd eine halbe Million steigen. Die anderen Prognosen folgen dieser pessimistischen Einschätzung nicht ganz. Sie rechnen mit etwa 300 000 zusätzlichen Arbeitslosen. Die Arbeitslosenquoten liegen zwischen 8,2 und 9,0% der inländischen Erwerbspersonen. Darüber hinaus rechnen das IAB und die Gemeinschaftsdiagnose mit einer Zunahme der stillen Reserve um 200 000 bis 250 000 Personen, so daß die

Arbeitsmarkt 1994
Kurzfristige Prognosen

| Prognoseaggregate und -annahmen | Einheit | Westdeutschland | | | | Ostdeutschland | | | |
|---|----------------------------|-----------------|---------------------------------------|-------------------|--------------------|----------------|---------------------------------------|-------------------|--------------------|
| | | 1993 | 1994 Veränderung gegenüber Vorjahr | | | 1993 | 1994 Veränderung gegenüber Vorjahr | | |
| | | | SVR Nov. 1993 | IAB Febr. 1994 | ARGE April 1994 | | SVR Nov. 1993 | IAB Febr. 1994 | ARGE April 1994 |
| Erwerbspersonen (Inländer) ^{a)} | 1 000 | 30 882 | - 92 | - 60 | - 100 | 7 665 | - 25 | 69 | - 10 |
| Pendlersaldo | 1 000 | 364 | 16 | - 13 | - 7 | - 360 | 20 | 31 | 20 |
| Erwerbstätige (im Inland) | 1 000 | 28 970 | - 550 | - 350 | - 440 | 6 145 | - 115 | 0 | - 60 |
| Arbeitszeit ^{b)} | Stunden/Jahr | 1 595 | - 8 | - 21 | - 8 | 1 762 | - | - | - 18 |
| Arbeitsvolumen | Mill. Stunden | 46 231 | - 1 156 | - 1 164 | - 925 | 10 827 | - | - | - 162 |
| | % | - | - 2,5 | - 2,5 | - 2 | - | - | - | - 1,5 |
| Arbeitslosigkeit registrierte | | | | | | | | | |
| Arbeitslose | 1 000 | 2 276 | 474 | 295 | 330 | 1 160 | 110 | 100 | 70 |
| stille Reserve ^{c)} | 1 000 | 1 881 | - | 212 | 250 | 150 | - | 150 | - |
| Arbeitslosenquote ^{d)} | % | 7,5 | 9,0 | 8,2 | 8,5 | 15,0 | 16,5 | 16,3 | 16,1 |
| Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: | | | | | | | | | |
| Teilnehmer insgesamt | 1 000 | 1 188 | - 134 | - 196 | - | 1 660 | - 210 | - 269 | - 430 |
| Kurzarbeiter | 1 000 | 767 | - 138 | - 217 | - | 201 | 9 | 39 | - 70 |
| ABM ^{e)} | 1 000 | 50 | 10 | 10 | - | 257 | 53 | 35 | - 40 |
| Fortbildung, Umschulung ^{f)} | 1 000 | 351 | 9 | 14 | - | 348 | - 38 | - 110 | - 120 |
| Vorruhestand ^{g)} | 1 000 | 20 | - 15 | - 3 | - | 854 | - 234 | - 233 | - 200 |
| Annahmen | Veränderungen geg. Vorjahr | | | | | | | | |
| reales BIP | % | - 2,0 | 0,0 | 0,5 | 1,0 | 6,5 | 7,5 | 7,0 | 7,5 |
| Produktivität (je Arbeitsstunde) | % | 0,5 | 2,5 | 3,1 | 3,5 | 9,5 | - | - | 9,0 |
| Effektivverdienst (nominal) ^{h)} | % | 3,9 | 2,0 | - | 2,0 | 14,0 | 10,0 | - | 9,5 |
| Preise (BIP) | % | 3,5 | 2,5 | - | 2,5 | 13,5 | 7,0 | - | 4,5 |
| Lohnstückkosten | % | 3,7 | - 0,5 | - | - 1,5 | 4,5 | ± 0 | - | 0,5 |

^{a)} Erwerbstätige und Arbeitslose. - ^{b)} Effektive Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen. - ^{c)} Differenz zwischen Erwerbspersonenpotential und Erwerbspersonen. - ^{d)} Arbeitslose in % der inländischen Erwerbspersonen. - ^{e)} Einschl. Maßnahmen nach § 249 h AFG. - ^{f)} Bezieher von Vorruhestandsgeld oder Altersübergangsgeld. - ^{h)} Je Arbeitsstunde.

Quelle: Sachverständigenrat (SVR), Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (ARGE); ifo Institut.

Nicht-Beschäftigungsquote (registrierte Arbeitslose + stille Reserve im Verhältnis zum Erwerbspersonenpotential) im westlichen Bundesgebiet bei etwa 14% liegen wird.

Die Arbeitsmarktpolitik wird nach übereinstimmenden Vorausschätzungen die Beschäftigung weit weniger stützen als im vergangenen Jahr. Vor allem die Zahl der Kurzarbeiter wird spürbar zurückgehen. Fortbildung und Umschulung sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden nur geringfügig ausgeweitet.

Für das *östliche Bundesgebiet* sind sich alle drei Prognosen einig: Das Wirtschaftswachstum dürfte 1994 etwa 7,5% betragen und die Arbeitsproduktivität um 9% zunehmen. Die nominellen Effektivverdienste werden um 9,5%

steigen und damit den Produktivitätsfortschritt erneut leicht übertreffen. Inflationsraten zwischen 4,5 und 7% bedeuten einen deutlichen Rückgang des Preisauftriebs. Die Lohnstückkosten nehmen leicht zu.

Auf der wirtschaftlichen Seite ist damit vieles zum Besseren gewendet. Der Umschwung auf dem Arbeitsmarkt läßt allerdings noch auf sich warten. Zumindest zwei der drei Prognosen rechnen mit einem weiteren Rückgang der Beschäftigung um 60 000 bis 115 000 Personen im Jahresdurchschnitt. Nur das IAB sieht bereits die Talsohle der Beschäftigung erreicht. Gestützt auf die Annahme, daß die Neugründungen von Betrieben den Beschäftigungsabbau in den alten Betrieben kompensieren können, rech-

net das IAB damit, daß der Beschäftigungsabbau im Frühjahr 1994 zum Stillstand gekommen ist.

Die Zahl der ostdeutschen Erwerbspersonen wird weiter leicht zurückgehen. Dies wird allerdings durch einen geringeren Pendlersaldo mit dem westlichen Bundesgebiet teilweise kompensiert, so daß das Arbeitsangebot insgesamt keine wesentlichen Veränderungen erfahren dürfte. Damit ist mit einer weiterhin hohen registrierten Arbeitslosigkeit in der Größenordnung von 16% der inländischen Erwerbspersonen zu rechnen. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen wird um 70 000 bis 110 000 steigen. Unter den schlechten Nachfragebedingungen auf dem Arbeitsmarkt rechnet das IAB auch mit einer Verdoppelung der bisher geringen stillen Reserve auf insgesamt 300 000 Personen.

Die Arbeitsmarktpolitik wird nach allen Prognosen weit weniger entlastend wirken als 1993. Das Auslaufen der Vorruhestandsregelung und die Einschnitte bei der Fortbildung und Umschulung senken die Zahl der unterstützten Personen um etwa 300 000. Die Lohnsubventionierung nach § 249 h Arbeitsförderungsgesetz und die Umsetzung der Arbeitsbeschaffungsprogramme werden zwar langsam greifen, aber ihr Ausmaß bleibt insgesamt zu gering, um die zuvor genannten Einschränkungen zu kompensieren.

Damit bleibt die Arbeitsmarktlage in *Gesamtdeutschland* ungünstig. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen wird nach den vier Prognosen um 360 000 bis 580 000 auf insgesamt 3,8 bis 4,0 Mill. steigen. Die amtliche Arbeitslosenquote wird bei 10% liegen. Die Nicht-Beschäftigungsquote beträgt 15%. Zählt man die durch die Arbeitsmarktpolitik im Rahmen von Kurzarbeit, ABM, Fortbildung und Umschulung sowie die Vorruhestandsregelung gestützten Personen hinzu, werden 1994 22% der an Beschäftigung interessierten Personen keine gesicherte Arbeit haben.

Auch auf mittlere Sicht nur schwache Erholung

Mittelfristige Szenarien für die Produktions- und Beschäftigungsentwicklung, die das ifo Institut im Jahr 1993 erstellt hat, kommen für das *westliche Bundesgebiet* zu der Einschätzung, daß ab 1994 wieder mit einem Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Produktion zu rechnen ist.² Bereits ab 1995 kann das reale Bruttoinlandsprodukt wieder mit 2% und mehr steigen. Die Produktionsentwicklung folgt einem klassischen Konjunkturmuster, das 1997 zu einer leichten Abschwächung führen kann. Die Zuwachsraten werden insgesamt deutlich schwächer ausfallen als in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre. Dies ist durch die sehr vorsichtige Einschätzung der internationalen Konjunktur-

entwicklung bedingt, aber auch durch die Wettbewerbsprobleme, denen sich Deutschland gegenübersteht. Vom Beitritt der EFTA-Staaten zur EU werden geringere markterweiternde Effekte ausgehen als von der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes, da diese Länder schon stark mit der EU und besonders Deutschland verflochten sind.

Mit dem vergleichsweise verhaltenen Wirtschaftswachstum und den veränderten Wettbewerbsbedingungen werden sich auch die Personalstrategien der Unternehmen ändern. Waren sie gegen Ende der achtziger Jahre zunehmend auf Expansion gerichtet, orientieren sie sich gegenwärtig und auch auf mittlere Frist wieder stärker an Kosteneinsparung und Rationalisierung. Die Beschäftigungselastizität, die im Laufe der achtziger Jahre angestiegen war, wird wieder stärker unter den Wert 1 sinken. Bei einem Produktivitätswachstum von durchschnittlich 2% wird die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden gesamtwirtschaftlich weiter zurückgehen. Unter der Annahme einer nur leichten Reduzierung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit eröffnen sich für die Erwerbstätigkeit nur geringe Expansionspielräume. Erst ab 1995 ist wieder mit einem leichten Zuwachs zu rechnen, der sich aber 1997 schon wieder in eine geringfügige Abnahme umkehren wird. Die geringe Arbeitsnachfrage wird das Lohnwachstum deutlich beschränken.

Für das *östliche Bundesgebiet* wird erwartet, daß das reale Bruttoinlandsprodukt bis 1997 mit Raten zwischen 5 und 8% wächst (Abb. 2). Ein Alternativszenario entwickelt etwas positivere Perspektiven mit Wachstumsraten um 10%. Die vorsichtigere Einschätzung geht von der Annahme aus, daß eine selbsttragende Entwicklung in Ostdeutschland im Prognosezeitraum bis 1997 noch nicht erreicht werden kann, daß die Nachteile bei Produktivität und Lohnkosten nur langsam verringert werden und daß der Staat in hohem Maße für Nachfrage und Beschäftigung verantwortlich bleibt. Das staatliche Engagement ist aber auf Dauer nicht in gleichem Umfang wie heute aufrechtzuerhalten. Es ist daher unterstellt, daß die Transferleistungen zurückgehen und der Bedarf an Bau- und Infrastrukturinvestitionen zunehmend gedeckt ist. Das positivere Szenario unterstellt eine stärker steigende Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Betriebe und eine größere regionale Eigendynamik. Damit übertragen sich auch positive Wachstumsimpulse aus dem Westen in erhöhtem Maße auf Ostdeutschland.

Für die Abschätzung der Beschäftigungsentwicklung sind vor allem vier Bedingungen von Bedeutung:

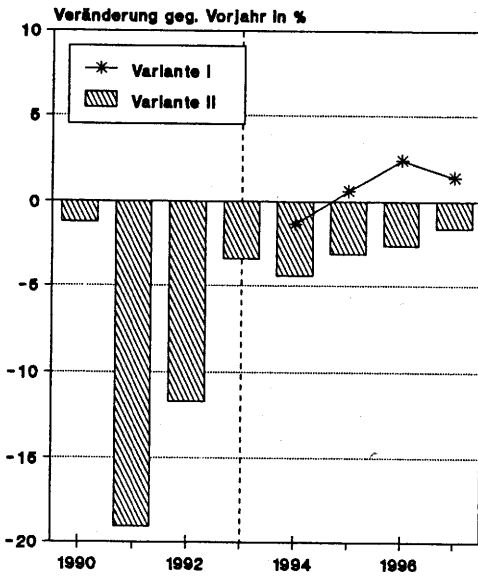
- Die nominellen Effektivlöhne werden im Basisszenario bis 1997 90% des westlichen Niveaus erreicht haben. Im Alternativszenario geht die Lohnanpassung langsamer voran und erreicht nur 80% des Westniveaus.

² R. Morawetz, K. Vogler-Ludwig, *Medium Term Employment Forecasts by EC Districts and Sectors of Industry, Germany, Gutachten im Auftrag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, München 1993.*

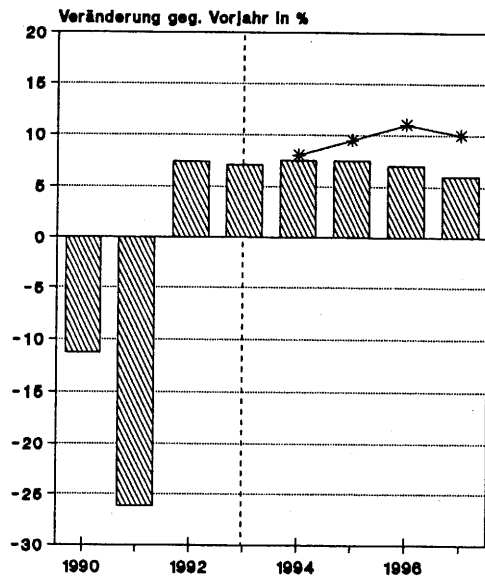
Beschäftigung 1997 Ostdeutschland

Abb. 2

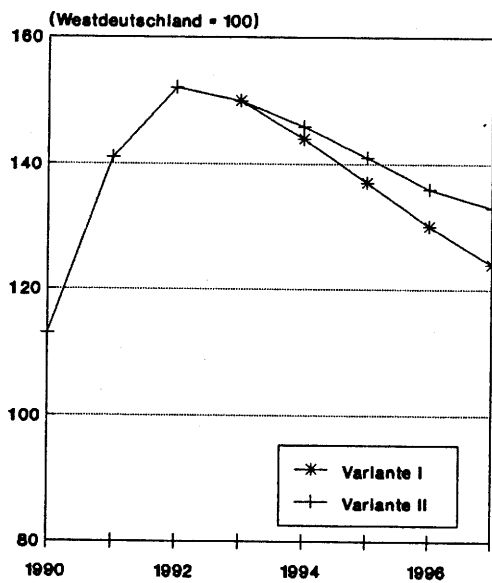
Erwerbstätigkeit



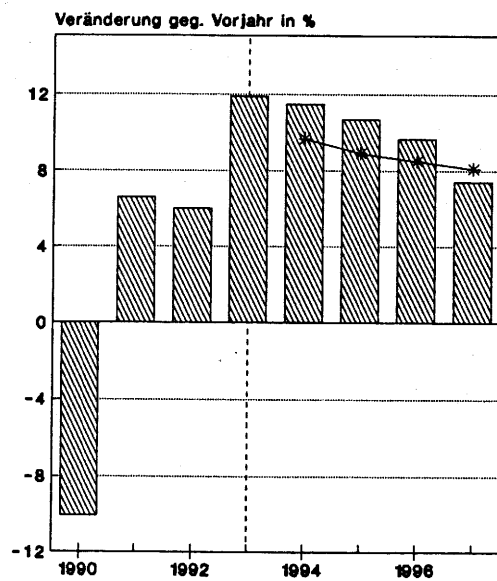
Reales BIP



Lohnstückkosten Ost-West-Relation



Produktivität je Arbeitsstunde



Quelle: ifo Institut

- Die Produktivitätsentwicklung wird weiterhin ein hohes Tempo einhalten. Eine entscheidende Quelle war bisher das Ausscheiden unproduktiver Altbetriebe. In Zukunft wird der Produktivitätsfortschritt hingegen in immer stärkerem Maße von den Neuinvestitionen getragen werden. In der Basisvariante werden durch die stärkeren Lohnsteigerungen in allen Bereichen höhere Zuwachsraten erzwungen werden. Bei niedrigeren Lohnsteigerungen bleibt den Betrieben hingegen mehr Spielraum für weniger produktiven Arbeitseinsatz.
- Die Lohnstückkosten, die 1992 um 50% über dem westlichen Niveau lagen, verringern sich in beiden Szenarien in Relation zum Westen. Im Basisszenario erfolgt die Anpassung wegen der stärkeren Nominallohnsteigerungen allerdings nur langsam. Auch im Alternativszenario bleiben die Lohnstückkosten im gesamten Prognosezeitraum über dem westlichen Niveau.
- Die durchschnittlichen Arbeitszeiten bleiben weitgehend unverändert.

Im Zusammenhang mit der Wachstumsprognose führen diese Annahmen im Basisszenario zu einer Fortsetzung des negativen Beschäftigungstrends bis 1997. Die Zahl der Erwerbstätigen wird 1997 bei 5,5 Mill. liegen, rund 600 000 weniger als 1993. Im Alternativszenario steigt die Beschäftigung ab 1995 und führt bis 1997 zu einem Zuwachs von 200 000. Damit erscheint der Umschwung auf dem Arbeitsmarkt in den nächsten Jahren möglich. Er setzt aber eine hohe Investitionsdynamik, einen Abbau des negativen regionalen Außenhandelsaldos und eine zurückhaltende Lohnpolitik voraus.

Arbeitsmarktgleichgewichte bleiben langfristig bestehen

Auch über den mittelfristigen Horizont hinaus bleibt die Arbeitsmarktlage schwierig. Dies wird durch die langfristigen Prognosen des IAB bestätigt, die auch für die nächsten 15 Jahre nicht davon ausgehen, daß sich die Arbeitsmarktlücken in West- und Ostdeutschland schließen werden.³ Es wird erwartet, daß sich das Wirtschaftswachstum in Westdeutschland langfristig bei etwa 2% pro Jahr einpendelt. Der Produktivitätsanstieg wird dies aber weitgehend kompensieren, so daß nur mit einem geringen Beschäftigungswachstum zu rechnen ist. Die Beschäftigung in Westdeutschland kann im Jahr 2010 um etwa eine Million höher liegen als heute.

³ Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, *Arbeitslandschaft bis 2010. Schwerpunktheft der Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1, 1990. W. Klauder, Droht hohe Dauerarbeitslosigkeit? Mittelfristige Perspektiven für den deutschen Arbeitsmarkt, Herderkorrespondenz, Heft 9, 1993.*

Diese Einschätzung kann als vorsichtig gewertet werden, schreibt sie doch die gegenwärtigen Schwierigkeiten im internationalen Wettbewerb auf lange Frist fort. Wie schnell sich aber ein Umschwung in den Wachstums- und Wettbewerbsbedingungen ergeben kann, haben die achtziger Jahre gezeigt. Ein günstigeres Szenario könnte unterstellen, daß es der deutschen Wirtschaft durchaus gelingt, Innovationen schnell zu realisieren und auf den stark wachsenden asiatischen Märkten Fuß zu fassen. Dennoch ist angesichts des weiten Abstands zwischen Erwerbspersonenpotential und Beschäftigung ein ausgeglichener Arbeitsmarkt in den nächsten 15 Jahren kaum vorstellbar. Der starke Anstieg des Erwerbspersonenpotentials, den Deutschland zu Beginn der neunziger Jahre erlebte, wird sich zwar nicht fortsetzen, aber nur mit einer sehr vorsichtigen Schätzung des zukünftigen Wanderungssaldos kommt das IAB zu dem Ergebnis, daß sich nach 1995 der Rückgang der deutschen Bevölkerung auch im Arbeitsangebot durchsetzen wird.⁴ Langfristig wäre danach mit einer fast konstanten Zahl von 2 Mill. registrierten Arbeitslosen zu rechnen. Die stille Reserve könnte sich etwa halbieren.

Für das *östlichen Bundesgebiet* liegen noch keine hinreichend abgesicherten Langfristprognosen vor.⁵ Die Schließung der gegenwärtigen Beschäftigungslücke erscheint aber nur unter äußerst günstigen Bedingungen einer anhaltend hohen Investitionstätigkeit und starker Nachfrageentwicklung vorstellbar. Vielmehr ist zu erwarten, daß die Beschäftigung angesichts des Produktivitätsrückstands und der hohen Lohnkosten nur langsam steigen, gleichzeitig aber das Angebot an Arbeitskräften aufgrund der hohen Erwerbsorientierung kaum sinken wird.

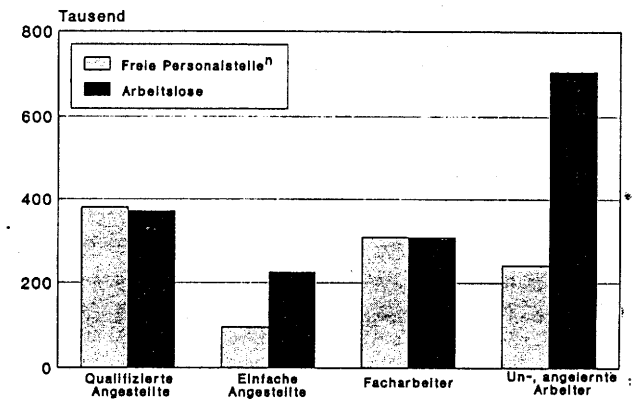
Ein Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage ist damit auch für *Gesamtdeutschland* kaum zu erwarten. Dazu reicht weder die prognostizierte Beschäftigung noch der eventuelle Rückgang des Erwerbspersonenpotentials. Die Arbeitsmarktbedingungen nähern sich damit wieder der Situation in den siebziger und frühen achtziger Jahren, in denen sich die strukturelle Arbeitslosigkeit aufgebaut hat. Wenn die Prognosen in ihren Annahmen richtig liegen, steht Deutschland am Beginn einer neuen Phase, in der nicht Wachstum, sondern Rationalisierung den Beschäftigungstrend bestimmen, in der bestehende Arbeitsplätze

⁴ Das IAB unterstellt zwischen 1990 und 2000 einen Wanderungssaldo von 1,3 Mill. Nach Schätzungen des ifo Instituts dürfte der Wanderungssaldo auch unter Berücksichtigung der gegenwärtig restriktiveren Einwanderungspolitik im gleichen Zeitraum zwischen 3 und 5 Mill. liegen (Vgl. R. Koll, W. Ochel, K. Vogler-Ludwig, *Die Auswirkungen der internationalen Wanderungen auf Bayern, ifo Schriftenreihe, Band 134, Berlin-München 1993, S. 92ff.*)

⁵ Die Prognos AG hat in ihrem *Deutschland Report Nr. 1* Berechnungen für den ostdeutschen Arbeitsmarkt vorgelegt, die aber hier nicht übernommen werden. Insbesondere der dort unterstellten Annahme eines deutlichen Rückgangs des Erwerbspersonenpotentials kann nicht gefolgt werden. (Vgl. Prognos AG, *Die Bundesrepublik Deutschland 2000–2005–2010*, Basel 1993).

Abb. 3

Arbeitsmarkt-Ungleichgewichte
in der Hochkonjunktur
Westdeutschland, September 1991



verteidigt werden, aber nur wenig neue entstehen, in der Arbeit eher umverteilt als geschaffen wird. Es steht daher erneut die Frage nach den strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit im Vordergrund.

Strukturproblem Nr. 1: Diskrepanzen in der Qualifikationsstruktur

Die Bundesrepublik Deutschland gehört im internationalen Vergleich zu jenen Ländern, deren Arbeitskräfte ein hohes Ausbildungsniveau aufweisen. 80% der westdeutschen Erwerbstätigen von 1991 hatten eine berufliche Ausbildung und über 90% der Schulabgänger erhalten heute einen formalen Berufsabschluß.⁶ Das Problem sind die Arbeitslosen, unter denen annähernd 50% ohne abgeschlossene Berufsausbildung sind und die besonders schlechte Chancen auf eine Wiederbeschäftigung haben, wenn sich die beschäftigungshemmenden Faktoren kumulieren: Ein Arbeitsloser, der keine Berufsausbildung hatte, älter als 45 Jahre war und dessen Arbeitsfähigkeit durch gesundheitliche Einschränkungen beeinträchtigt war, blieb im Jahr 1992 in Westdeutschland durchschnittlich 16 Monate arbeitslos. Lag jedoch keine dieser Einschränkungen vor, dauerte die Arbeitslosigkeit nur 4,5 Monate.⁷

Dies verdeutlicht den Auswahlprozeß, der insbesondere bei der Einstellung von Arbeitskräften wirksam wird. Unter den zur Verfügung stehenden Bewerbern werden die qualifiziertesten und leistungsfähigsten ausgewählt. Erst wenn das Arbeitsangebot in einzelnen Berufsgruppen oder Regionen knapp wird, erhalten auch weniger geeignete Arbeitskräfte eine Chance. Dies ist aber seit Anfang der siebziger Jahre so gut wie nicht mehr der Fall gewesen, denn die Baby-Boom-Generation und die Einwanderer haben für ein ausreichendes Angebot gesorgt. Vor allem aber hat die junge Generation angesichts des Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt in hohem Maße in ihre Ausbildung investiert und ein flächendeckendes Angebot an beruflichen Qualifikationen zur Verfügung gestellt. Die von allen Seiten getragene Ausbildungsinitiative hat damit das Problem der weniger qualifizierten und weniger leistungsfähigen Arbeitskräfte verstärkt und ihre Beschäftigungschancen eingeschränkt.

Das Ausmaß dieses qualifikationspezifischen Ungleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt wird in Abbildung 3 verdeutlicht. Während die Zahl der Arbeitslosen bei qualifizierten Angestellten und Facharbeitern etwa gleich groß war wie die Zahl freier Personalstellen, blieb selbst im Hochkonjunkturjahr 1991 die Zahl der arbeitslosen einfachen

Angestellten oder un- bzw. angelernten Arbeiter um das Zwei- bis Dreifache höher als die Zahl der freien Personalstellen.⁸ In der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage ist diese Diskrepanz zwar nicht mehr so deutlich sichtbar, da der Beschäftigungsabbau auch die qualifizierten Arbeitskräfte erfaßt hat, die schlechte Konjunkturlage deckt aber das strukturelle Problem nur zu, sie beseitigt es nicht. Mit anziehender Nachfrage ist zu erwarten, daß die qualifizierten Arbeitskräfte wieder eine Beschäftigung finden werden, während ein großer Teil der weniger qualifizierten weiterhin arbeitslos bleiben wird.

Daraus läßt sich folgern, daß arbeitsmarktpolitische Strategien, die die Qualifikation – insbesondere der Arbeitslosen – verbessern, zwar grundsätzlich am richtigen Punkt ansetzen, aber nur dann erfolgreich sein können, wenn sie auch eine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen für qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stellen können. Sie setzen damit hinreichendes Wirtschaftswachstum und einen zunehmenden Anteil qualifizierter Arbeitsplätze voraus. Darüber hinaus gehen sie von der Erwartung aus, daß eine Steigerung von Qualifikation und Leistungsfähigkeit bei einem größeren Teil der Arbeitslosen möglich ist. Zu den Problemgruppen des Arbeitsmarktes gehören aber vor allem jene Arbeitslosen, die aus unterschiedlichen gesundheitlichen, mentalen oder sozialen Ursachen heraus dazu nicht in der

⁸ Die freien Personalstellen umfassen neben den bei den Arbeitsämtern registrierten offenen Stellen auch alle anderen Stellen, für die die Unternehmen zu einem bestimmten Zeitpunkt Arbeitskräfte suchen. Die Zahlen beruhen auf Erhebungen, die das ifo Institut im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit seit 1989 durchführt. Die Quantifizierung des Personalbedarfs erfolgt im westlichen und östlichen Bundesgebiet. Sie wird im Jahr 1994 fortgeführt. Vgl. H.P. Leikeb, E. Spitznagel, Das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1993, IAB-Werkstattbericht, in Vorbereitung.

⁶ Ch. F. Büchtemann, J. Schupp, D. J. Soloff, Übergänge von der Schule in den Beruf – Deutschland und USA im Vergleich. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, 1993.

⁷ Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarkt 1992, Nürnberg 1992, S. 910.

Lage sind. Dies sind die eigentlich Benachteiligten in der Gesellschaft, deren Integration in das Arbeitsleben unter den gegenwärtigen Bedingungen kaum gelingt.

Auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt sind strukturelle Diskrepanzen angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in allen Berufsgruppen und des guten Ausbildungsstands kaum erkennbar. Die Nachfrage richtet sich aber noch stärker als im Westen auf qualifizierte Arbeitskräfte. Im Herbst 1993 waren 55% der sofort zu besetzenden Stellen für Facharbeiter und 28% für qualifizierte Angestellte vorgesehen. Dennoch zeigen sich auch hier gewisse Engpässe bei kaufmännischen und technischen Berufen.⁹ Der hohe Produktivitätsfortschritt wird in zunehmendem Maße von qualifizierten und leistungsfähigen Arbeitskräften getragen und längerfristig zu ähnlichen Ausschlußerscheinungen führen wie im Westen. Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit werden die Wiederbeschäftigungschancen der weniger qualifizierten Arbeitskräfte geringer und die strukturellen Diskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt größer.

Strukturproblem Nr. 2: Löhne, Lohnnebenkosten ...

Die Herausbildung des globalen und strukturellen Ungleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt ist nicht erklärbar ohne Bezug auf die Lohnentwicklung. Lohnniveau und Lohnstruktur spielen dabei gleichermaßen eine wichtige Rolle. Gegenüber der Wachstums- und Produktionsentwicklung sind die Löhne zwar keineswegs dominant, aber signifikant für die Erklärung der Beschäftigungsentwicklung. Für sich genommen führt eine Erhöhung der realen Stundenlöhne um 1% im Durchschnitt des Unternehmenssektors zu einem Rückgang des Arbeitsvolumens um 0,4%.¹⁰ Im gesamtwirtschaftlichen Kreislauf wirkt sich dieser Effekt in Abhängigkeit von Wachstum und Einkommensverteilung unterschiedlich aus. Im historischen Rückblick läßt sich feststellen, daß in Wachstumsphasen der westdeutschen Wirtschaft die Lohnelastizität der Beschäftigung geringer war als in Stagnationsphasen. Die Verlangsamung des Reallohnanstiegs in den achtziger Jahren auf jährlich 2% gegenüber 4% im Laufe der siebziger Jahre hat dazu beigetragen, daß sich die Beschäftigungsentwicklung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre so positiv entwickelt hat.

Die westdeutsche Lohnpolitik hat bisher die Teilhabe der Arbeitnehmer am Produktivitätsfortschritt als eines ihrer wichtigsten Ziele definiert. Die beschäftigungspolitische Seite der Lohnentwicklung war demgegenüber zweitrangig. Beschäftigungspolitik wurde dem Verantwortungsbe-

reich der Wirtschafts- und Sozialpolitik zugewiesen. Dies hat sich erst mit der Tarifrunde dieses Jahres verändert, in der die Arbeitnehmer angesichts des scharfen Beschäftigungsrückgangs erhebliche Zugeständnisse bei Löhnen und Mindestarbeitszeiten gemacht haben. Allerdings dienen die Vereinbarungen eher der Stabilisierung bestehender Beschäftigungsverhältnisse als der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. Mit der Flexibilisierung der Arbeitszeiten und Lohnneinkommen ist sogar zu erwarten, daß die Beschäftigung im Konjunkturaufschwung noch später als bisher auf Produktionssteigerungen reagiert, da zunächst die Arbeitszeiten der Beschäftigten verlängert werden, bevor zusätzliches Personal eingestellt wird. Zusätzliche Arbeitsplätze werden nur dann entstehen, wenn der größere Flexibilitätsspielraum tatsächlich zu einer Reduzierung des Auslastungsrisikos für die Unternehmen führt.

Auch die Sozialpolitik hat sich in ihrer Beitragsgestaltung wenig an beschäftigungspolitischen Kriterien orientiert. Im Gegenteil: Die Lohnnebenkosten sind in den siebziger und achtziger Jahren noch stärker gestiegen als die Löhne. Während die durchschnittlichen Bruttostundenlöhne aller Arbeitnehmer seit 1980 um jährlich 4,6% angehoben wurden, nahmen die Sozialkosten der Arbeitgeber um 5,1% und die Sozialbeiträge der Arbeitnehmer um 5,7% pro Jahr zu. Darüber hinaus wurde von den Arbeitnehmern jährlich 6,1% mehr an Lohnsteuer bezahlt, so daß sich die Schere zwischen Lohnkosten der Arbeitgeber und Nettolöhnen der Arbeitnehmer immer weiter geöffnet hat. Nur 54% der durchschnittlichen Lohnkosten pro geleisteter Arbeitsstunde wurden 1992 als Nettolohn ausbezahlt. Wäre die Abgabenbelastung der Löhne prozentual auf dem Stand von 1970 eingefroren worden, hätten die Lohnkosten pro Stunde im Jahr 1992 nicht 36 DM sondern nur 29,44 DM betragen (Abb. 4); dies ist ein Unterschied von 18%. Von der Sozial- und Steuerpolitik wurde auf diese Weise ein *Circulus vitiosus* erzeugt, der Arbeit überproportional verteuert und damit ihre Freisetzung verursacht. Da insbesondere Arbeitskräfte mit schlechten Vermittlungschancen in die Arbeitslosigkeit entlassen werden, steigen die Kosten der sozialen Sicherung.

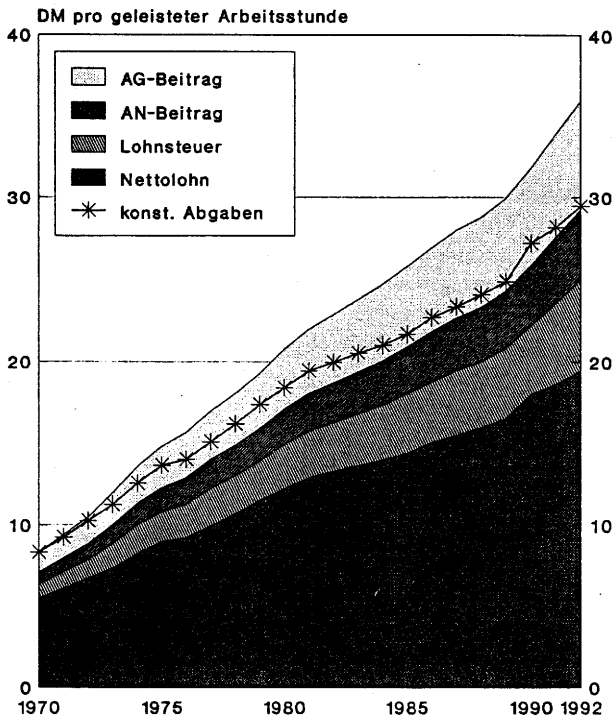
Die *ostdeutsche Lohnpolitik* ist mittlerweile auf einen gemäßigeren Pfad eingeschwenkt. Die starken Lohnsteigerungen seit 1990 stellen aber eine schwere Bürde für den Anpassungsprozeß dar. Die durchschnittlichen effektiven Bruttolöhne verdoppelten sich seit 1990 und erreichten 1993 66% der Westlöhne. Die Produktivität je Erwerbstätigen stieg hingegen nur um 28% und hob damit die Lohnstückkosten deutlich über das westdeutsche Niveau an. Allerdings ist ein Vergleich mit Westdeutschland nur bedingt möglich. Zum einen ist zu erwarten, daß in einer Umbruchphase, in der die Produktivitätspotentiale nicht voll ausgeschöpft werden können, die Produktivität niedriger liegt als bei einer optimierten Produktion. Zum anderen

⁹ H.P. Leikeb, E. Spitznagel, a.a.O. S 15.

¹⁰ W. Gerstenberger, H. Schedl, K. Vogler-Ludwig, *Investitionen, Beschäftigung und Produktivität, ifo Studien zur Strukturforchung, Band 10, München 1988.*

Löhne und Lohnnebenkosten Westdeutschland, Gesamtwirtschaft

Abb. 4



Quelle: Statistisches Bundesamt, ifo Institut.



wächst die Zahl jener Betriebe, deren Produktivitätsniveau mit dem Westen vergleichbar ist, während andere Betriebe aufgrund fehlender Investitionen und Marktchancen nach wie vor weit von diesem Niveau entfernt sind. Über beides hat man sich aber hinweggesetzt: Die möglichen Produktivitätsfortschritte wurden bereits weit vorweggenommen, und die wenig differenzierten Tarifabschlüsse haben der heterogenen Problemlage in den Betrieben kaum Beachtung geschenkt.

Eine Lohnpolitik, die sich so weit von den ökonomischen Fundamentaldaten entfernt, nimmt die Freisetzung von Arbeit bewußt in Kauf. Insbesondere den neu gegründeten Betrieben macht sie den Aufbau schwer. Sie betreibt aber auch Lohnpolitik auf Staatskosten, soweit es sich um die unrentablen Betriebe im Treuhand- und sonstigem Staatsbesitz handelt. Es wäre unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sehr viel besser, bei den Tariflöhnen ein langsames Anpassungstempo an das westliche Lohnniveau anzustreben, gleichzeitig aber über eine Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer die Arbeitnehmereinkommen in den produktiveren Unternehmen schneller steigen zu las-

sen. Dies würde die Lohnkostenbelastung in weniger rentablen Betrieben begrenzen, aber auch die Perspektive auf steigende Einkommen nach erfolgreicher Umstrukturierung eröffnen.

... und Lohnrelationen

Das eigentliche Kernproblem der Lohnpolitik liegt in den fast unveränderten Lohnrelationen zwischen den Qualifikationsgruppen.¹¹ Über Jahrzehnte sind diese Relationen sehr stabil geblieben. Wie 1960 verdiente ein männlicher Facharbeiter im Jahr 1992 in der westdeutschen Industrie im Durchschnitt 24% mehr als ein ungelernter Arbeiter. Ein qualifizierter Angestellter hatte einen um 114% höheren Lohn als ein einfacher Angestellter ohne Berufsausbildung. Dreißig Jahre früher war der Abstand mit 130% sogar etwas größer. Die Lohnpolitik hat die bestehenden Ungleichgewichte auf den beruflichen Teilarbeitsmärkten nicht berücksichtigt. Gleichzeitig hat sich aber das Qualifikationsangebot der Arbeitskräfte erheblich verändert. Es kam nicht nur eine größere Zahl qualifizierter Arbeitskräfte auf den Arbeitsmarkt, sondern es ist auch zu vermuten, daß das Qualifikationsniveau kontinuierlich gestiegen ist. Die längere Bildungsdauer und die steigende Beteiligung an der beruflichen Weiterbildung sind nur zwei Indizien dafür. Darüber hinaus haben sich die Bildungsinhalte den beruflichen Anforderungen immer wieder angepaßt. Qualifizierte Arbeitskräfte boten damit für den relativ gleichen Lohn mehr und bessere Leistung an – ein Wettbewerbsparameter der den gering qualifizierten in ihrem Tätigkeitsbereich nur beschränkt zur Verfügung stand. Damit ist der sog. Effizienzlohn der qualifizierten Arbeitskräfte, also die Relation von individueller Leistung zum Lohnsatz, im Vergleich zu den gering qualifizierten gesunken und folglich die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften gestiegen. Erst das Zusammenspiel von starren Lohnstrukturen und steigenden Ausbildungsinvestitionen erklärt die ungünstige Position der weniger qualifizierten Arbeitskräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt.

Eine Beschäftigungsstrategie, die dieses qualifikations-spezifische Ungleichgewicht ins Visier nimmt, kommt an der Frage, wie gering qualifizierte Arbeitskräfte wettbewerbsfähiger gemacht werden können, nicht vorbei. Sie muß sich nicht nur fragen, welchen Qualifikationsbedarf die Wirtschaft hat, sondern auch, zu welchen Löhnen die nicht qualifizierten Arbeitskräfte rentabel beschäftigt werden können. Die bisherige Strategie, möglichst viele zu

¹¹ Ähnliche Beobachtungen stabiler Lohnrelationen lassen sich auch in sektoraler und regionaler Hinsicht machen. Vgl. K. Vogler-Ludwig, *Flexibilisierung der Lohnstrukturen – ein Patentrezept der Beschäftigungspolitik?* in: ifo Schnelldienst 16/1985; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1993/94, Bonn 1993, Ziff. 368 ff.

qualifizieren und damit die Produktivität der Arbeitskräfte zu steigern, ist mit Wachstums- und Wettbewerbszielen gut zu begründen. Sie hat jedoch nicht verhindert, daß ein wachsender Teil des Arbeitskräftepotentials zu hohen sozialen Kosten von der Erwerbstätigkeit ausgeschlossen blieb. Die Lösung des Problems über die Sozialpolitik geht immer weniger auf. Sie ist nicht nur teuer, sondern sie verstärkt im Grunde das Problem.

Als Ansatzpunkte werden die Schaffung eines zweiten Arbeitsmarktes und der verstärkte Einsatz von Lohnsubventionen für benachteiligte Gruppen diskutiert. Beides können nur Lösungen sein, die sich auf einen kleinen Kreis von besonders hart betroffenen Arbeitslosen beziehen. Für die Mehrheit der gering qualifizierten Arbeitslosen muß die Tarifpolitik die Verantwortung übernehmen und die Löhne so festsetzen, daß mehr Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen entstehen. Ein arbeitsintensiveres Wachstum ist nur mit Lohnzugeständnissen und einer breiteren Spreizung der Lohnrelationen möglich.

Arbeitsmärkte im internationalen Wettbewerb

Die Lohnpolitik als den wesentlichen Parameter im internationalen Wettbewerb einzusetzen, macht sicherlich wenig Sinn. Aufgrund der höheren Produktivität wäre es zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit zwar nicht notwendig – wie ein landläufiges Argument behauptet – die Löhne auf Entwicklungsländerniveau abzusenken. Aber die bisher verfolgte Strategie, mehr auf die Steigerung der Produktivität als auf die Anpassung der Löhne zu setzen, ist im Hinblick auf Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Einkommensentwicklung vorzuziehen. Darüber hinaus wurden in der Vergangenheit Rückgänge der realen Lohnstückkosten häufig durch Wechselkurssteigerungen konterkariert.¹²

Trotzdem befindet sich die Bundesrepublik in einem intensiver werdenden internationalen Wettbewerb, der auch die Arbeitsmärkte und damit die Lohnentwicklung betrifft. Die Erweiterung der Europäischen Union, die Assoziierungsverträge mit den mittelosteuropäischen Ländern, die GATT-Vereinbarungen zur Liberalisierung des Welthandels und nicht zuletzt die Fortsetzung der wirtschaftlichen Integration innerhalb der EU zwingen die Bundesrepublik, sich dem Strukturwandel zu stellen. Vor allem aber sind immer mehr Konkurrenzländer der von der Bundesrepublik bevorzugten Humankapital-Strategie gefolgt. Basis dieser Strategie ist die breite handwerkliche, gewerbliche und

¹² Seit 1987 sind z.B. die realen Lohnstückkosten der Bundesrepublik (West) um insgesamt 5% gesunken. Wurde dies zunächst bis 1991 durch die Wechselkursentwicklung unterstützt, führten die dann folgenden Aufwertungen der DM zu einem Anstieg der realen Lohnstückkosten im Vergleich zu den 19 wichtigsten Handelspartnern um 8%, im Vergleich zu den EU-Partnerstaaten sogar um 14%. Vgl. *European Economy*, No. 55, 1993, S. 170.

kaufmännische Ausbildung, die bisher in kaum einem anderen Land der Welt einen so großen Teil der Arbeitskräfte erfaßt hat. Allerdings zeigen sich heute die Grenzen dieses komparativen Vorteils immer deutlicher. Die deutsche Wirtschaft wird im internationalen Wettbewerb gerade dort angegriffen, wo sie sich bisher am sichersten fühlte:

- Viele Staaten haben in die Ausbildung ihrer Arbeitskräfte investiert. Dazu zählen nicht nur Japan, sondern auch Südkorea, die EU-Staaten und vor allem die jetzt offenen osteuropäischen Länder. Das Humankapital wächst weltweit mit beträchtlichen Raten und wird zu wesentlich niedrigeren Löhnen angeboten als in Deutschland.
- Die Informations- und Kommunikationstechnik als Basistechnologie hat sich im Laufe der letzten Jahrzehnte extrem verbilligt und in ihrer Handhabung vereinfacht. Intelligenz wird auf Maschinen übertragen und entwertet damit vorhandenes Wissen und Können. Wirtschaftsräume mit geringerer Humankapital-Ausstattung können diese Technologien nutzen und sich im Wettbewerb durchsetzen.
- Über die neuen Medien fließen Informationen sehr viel schneller und vor allem in weit höherer Intensität als bisher. Wissen ist nicht mehr in gleichem Maße »monopolisierbar« und verschafft daher nicht mehr die gleichen Wettbewerbsvorteile.

Bei steigender internationaler Verflechtung der Produktion können sich die deutschen Arbeitskräfte nicht mehr allein auf die deutschen Unternehmen verlassen, wenn es um die Bereitstellung von Arbeitsplätzen geht. Sie stehen mit ihren Qualifikationen, ihrer Leistungsbereitschaft und ihren Löhnen im internationalen Wettbewerb um die Neuansiedlung von Betrieben. Je weniger unter solchen Bedingungen die höheren Löhne durch bessere Qualifikation und höhere Produktivität ausgeglichen werden können, um so mehr werden – freiwillig oder unfreiwillig – die Löhne zum Anpassungsparameter.

Arbeitsmarktflexibilität – ein zweischneidiges Schwert

Die strukturellen Probleme des deutschen Arbeitsmarktes lassen sich nicht auf Qualifikation und Löhne reduzieren. Es kommt hinzu, daß

- sich erhebliche Diskrepanzen zwischen den regionalen Arbeitsmärkten aufgetan haben, die nach einer höheren Mobilität der Arbeitskräfte verlangen,
- kleinere Unternehmen zwar eine hohe Beschäftigungsdynamik aufweisen, aber aufgrund ihrer schwächeren Wettbewerbsposition auf dem Arbeitsmarkt nicht immer die geeigneten Arbeitskräfte finden können,

- eine Vielzahl von Beschäftigungssicherungs- und Arbeitsschutzvorschriften den Ausgleich zwischen Produktionsschwankungen und Beschäftigung verzögern.

Nicht jede dieser strukturellen Dimensionen kann im Rahmen dieses Aufsatzes behandelt werden. Aber auf die Grundfrage einer raschen Anpassung der Beschäftigung an wechselnde Geschäftslagen soll an dieser Stelle eingegangen werden.

Zögerlicher als die meisten anderen europäischen Staaten hat die Bundesrepublik die Politik der Arbeitsmarktflexibilisierung betrieben. Sie hat nicht, wie Großbritannien, auf Quasi-Selbstständigkeit und geringfügige Beschäftigung gesetzt. Sie ist auch nicht dem spanischen Modell mit einem hohen Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse gefolgt. Sie hat weniger als Frankreich in das geltende Arbeitsrecht eingegriffen, und sie hat das niederländische Teilzeitmodell (bisher) nicht nachgeahmt. Dem US-Konzept eines weitgehend unregulierten Arbeitsmarktes mit hoher Fluktuation der Arbeitskräfte hat sie sich erst recht nicht angenähert. Ist sie damit zu sehr dem Leitbild des dauerhaft beschäftigten Vollzeitarbeitnehmers gefolgt?

Aus der Sicht der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie ist dies sicherlich der Fall. So hat der Internationale Währungsfonds in seinem jüngsten World Economic Outlook die Bundesrepublik gemahnt, für eine höhere Flexibilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu sorgen.¹³ Diese Forderung übersieht allerdings, daß sich der deutsche Arbeitsmarkt durch eine hohe interne Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte an veränderte Rahmenbedingungen auszeichnet (interne Flexibilität), die die geringere externe Flexibilität zumindest zum Teil kompensiert. Vor allem aber übersieht sie den grundsätzlichen Widerspruch zwischen einer hohen Fluktuation der Beschäftigten und der Effizienz des Faktors Arbeit. Durch häufige Betriebswechsel geht nicht nur Humankapital verloren, sondern es verkürzen sich die Investitionshorizonte für Ausbildungsinvestitionen sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber. Die langfristigen Beschäftigungsverhältnisse in der Bundesrepublik sind damit die Grundlage für die breite Ausbildungsbeteiligung und die Aufwendungen der Arbeitgeber für Ausbildung und Weiterbildung. Diese Zusammenhänge werden auch in den USA zunehmend erkannt und führen zu neuen Konzepten der Ausbildungs- und Arbeitsmarktpolitik.¹⁴

Aus beschäftigungspolitischer Sicht ist allerdings zu fragen, ob nicht die Förderung weniger stabiler Beschäftigung unvermeidlich ist, wenn der Beschäftigungsstand er-

höht werden soll. Die Deregulierungskommission hat in ihrer Analyse des Arbeitsrechts darauf hingewiesen, daß Schutzvorschriften für besondere Arbeitnehmergruppen, wie Schwerbehinderte oder ältere Arbeitnehmer, mit einer Erhöhung der Markteintrittsbarrieren verbunden sind.¹⁵ Dies gilt in gleicher Weise für die generellen Schutzvorschriften, wie Kündigungsschutz, Sozialplanregelungen usw. Eine Reduzierung dieser Rechte senkt den Schattenpreis der Arbeit und führt dadurch zu einem höheren Beschäftigungsstand. Gleichzeitig steigt das Risiko, daß die Beschäftigung in der Rezession rascher abgebaut wird und insbesondere weniger qualifizierte Arbeitskräfte durch diese Unsicherheiten weiter ausgegrenzt werden.

Arbeitszeitverkürzung – die defensive Strategie

Die Reduzierung der individuellen Arbeitszeiten scheint gegenwärtig als Patentrezept gegen die Arbeitslosigkeit eingesetzt zu werden. Die Präferenz für diese Lösung geht sogar soweit, daß die Arbeitnehmer auf den bisher geforderten Lohnausgleich verzichten. Auch die Flexibilisierung der Arbeitszeit, die verhindern soll, daß sich mit der Arbeitszeit die Betriebszeiten der Produktionsanlagen verkürzen, ist kein Streitpunkt mehr. Dennoch erscheint dies als die defensivste unter allen denkbaren Lösungen, nimmt sie doch den geringeren Bedarf an Arbeit als Datum hin und betreibt Beschäftigungspolitik in Form von Arbeitszeitumverteilung.

Hinsichtlich der Beschäftigungswirkungen der Arbeitszeitverkürzung bestehen unterschiedliche Einschätzungen. Klar scheint, daß vor allem in Wachstumsphasen, wie in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, positive Beschäftigungseffekte ausgelöst werden. Allerdings sind sie vom Ausmaß der mit der Arbeitszeitverkürzung ausgelösten Produktivitätseffekte abhängig; Je nach Anpassung der Löhne werden sie auf 20 bis 70% der Arbeitszeitverkürzung geschätzt.¹⁶ Die Schätzungen streuen deshalb so weit, weil davon auszugehen ist, daß die vorhandenen Produktivitätspotentiale zumindest auf mittlere Frist auf jeden Fall von den Unternehmen ausgenutzt werden. Die Arbeitszeitverkürzung ist damit zwar Auslöser, aber nicht die eigentliche Ursache des Produktivitätsanstiegs. Die im Laufe dieses Jahres vereinbarten Arbeitszeitverkürzungen zielen insbesondere auf die Vermeidung von Entlassungen. Der Abfederung des Beschäftigungsrückgangs in der gegenwärtigen Phase wird ein geringeres Beschäftigungswachstum im Aufschwung gegenüberstehen. Arbeitszeitverkürzung dient damit als Instrument zur Stabili-

¹³ International Monetary Fund, Worldbank, World Economic Outlook, Washington 1994.

¹⁴ Vgl. J. Mincer, Investment in US Education and Training, in: Ch.F. Büchtemann (Hrsg.), Human Capital Investment and Economic Performance (in Vorbereitung).

¹⁵ Deregulierungskommission, Marktöffnung und Wettbewerb, Stuttgart 1991, Ziffer 576.

¹⁶ H. Seifert, Ausmaß und Effekte der Arbeitszeitverkürzung, in: P. Hampe (Hrsg.), Zwischenbilanz der Arbeitszeitverkürzung, München 1993.

sierung der Beschäftigung, und weniger zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten.

Dies gilt nicht in gleichem Maße für die Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen. Hier besteht nicht nur ein hinreichend großes Angebot an Teilzeitkräften, sondern auch ein ungenutztes Potential an Teilzeitarbeitsplätzen. Erwartungen von 1,5 Mill. zusätzlichen Teilzeitarbeitsplätzen, wie sie kürzlich diskutiert wurden, dürften die Möglichkeiten allerdings überschätzen. Teilzeitbeschäftigung bleibt auf jene Arbeitsplätze beschränkt, die ein geringes betriebsspezifisches Know-how erfordern und die vergleichsweise wenig in den Betriebsablauf integriert sind. Es dürfen keine wesentlichen Informationskosten oder Informationsverluste durch die Aufteilung der Beschäftigung entstehen. Dies trifft am ehesten auf weniger qualifizierte Tätigkeiten zu. Insofern könnte Teilzeitarbeit zum Abbau des bestehenden Arbeitsmarktgleichgewichts beitragen.

Fazit: Priorität für die Beschäftigung

Angesichts der Wachstums- und Wettbewerbsbedingungen, die gegenwärtig in der Bundesrepublik herrschen, bleibt die Hoffnung auf einen nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit wahrscheinlich auf längere Zeit unerfüllt. Der weitere Anstieg des Erwerbersonenpotentials, der scharfe Wettbewerb auf den internationalen Märkten und die hohen Lohnkosten machen es unwahrscheinlich, daß auf mittlere Frist ein hinreichender Beschäftigungsanstieg zustande kommt.

Natürlich treffen solche Prognosen nur selten exakt ein. Sonderentwicklungen können durchaus zu einem anderen Resultat führen. Wie die Erfahrungen der achtziger Jahre bestätigen, konnte in den Langfristprognosen weder der Beschäftigungsboom durch den Europäischen Binnenmarkt, noch die starke Einwanderungswelle vorausgesehen werden. Aber jene Faktoren, die die Situation heute zum Besseren wenden könnten, bleiben dennoch wenig wahrscheinlich: Die Innovationskraft, die der deutschen Industrie zu einer starken Stellung in wichtigen Technologiebereichen verhelfen könnte, bedarf weiterhin der Unterstützung.¹⁷ Neue Nachfragepotentiale in Mittel- und Osteuropa werden sich nur langsam entwickeln. Die Partizipation an den Wachstumsmärkten Südostasiens muß erst noch verbessert werden. Soweit in diesen Bereichen Verbesserungen möglich sind, werden sie nur langsam erreichbar sein. Dagegen wird immer offensichtlicher, daß neue Wettbewerber auf den Märkten auftreten, die sich

¹⁷ K.H. Oppenländer, *Läßt sich über wirtschaftliches Wachstum auf Dauer höhere Beschäftigung erreichen?* in: ifo Schnelldienst 12/1994 sowie B. Hof, *Beschäftigungsschwelle und Wachstum – was besagt die Empirie?* Referat anlässlich des Symposiums »Wachstum und Beschäftigung« des ifo Instituts am 17. März 1994 in München, erscheint in: ifo Studien 3/1994.

nicht nur auf niedrige Löhne, sondern auch auf qualifizierte Arbeitskräfte stützen können.

Mit jeder konjunkturellen Krise hat die Arbeitslosigkeit im Westen der Bundesrepublik ein höheres Niveau erreicht, das sie im nachfolgenden Aufschwung nicht spürbar unterschritten hat. Dieser »Ratchet«-Effekt ist zum einen durch das steigende Arbeitskräfteangebot bedingt, zum anderen aber auch durch Reorganisations- und Rationalisierungsmaßnahmen der Unternehmen in der Rezession. Dadurch kam es zu dauerhaften Freisetzungen von Arbeitskräften. Gleichzeitig blieb das gesamtwirtschaftliche Wachstum zu schwach, um für alle Arbeitskräfte neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu bieten.

Unter den vielschichtigen Ursachen für diese Entwicklung spielt die Einkommens- und Lohnpolitik eine wichtige Rolle. Eine Lohnpolitik, die auf Teilnahme am Produktivitätsfortschritt ausgerichtet ist, sichert den Beschäftigten zwar steigende Einkommen, aber sie schafft keine zusätzliche Beschäftigung. Hätte die Lohnpolitik gestattet, den Produktivitätsfortschritt in stärkerem Maße in sinkenden Preisen an die Märkte weiterzugeben, wäre – ceteris paribus – mehr Beschäftigung entstanden. Die deutschen Tarifpartner haben aber eine andere Strategie gewählt: Sie haben die wachsenden Einkommen an die Beschäftigten verteilt, durch steigende Lohnkosten hohen Produktivitätsfortschritt erzwungen, hohe Marktpreise mit hoher Produktivität ausgeglichen und schließlich Arbeitslosigkeit durch Sozialtransfers zumindest finanziell abgefangen. Die lohnpolitische Entscheidung zwischen mehr Beschäftigung und mehr Einkommen fiel de facto immer zugunsten von mehr Einkommen aus.

Mit der neuen Welle an Arbeitslosigkeit und den hinzugekommenen Problemen in Ostdeutschland stößt diese Sozialstaatstrategie an ihre Grenzen. Der Staat kann das letzte Risiko für die Einkommenssicherung der Bevölkerung nicht mehr tragen, wenn ein immer größerer Teil dieser Bevölkerung sich nicht (oder nicht mehr) aktiv an der Einkommenserzeugung beteiligt. Darüber hinaus werden die Belastungen für die Aktiven immer höher, so daß die Anreize für die Einkommensschaffung abnehmen. Dies erfordert eine grundsätzliche Änderung in der Einkommenspolitik, die sowohl die Lohnpolitik als auch die Sozialpolitik mit ihren Redistributionsmaßnahmen betrifft.

Die produktivitätsorientierte Lohnpolitik kann nicht weiter aufrechterhalten bleiben, wenn auch nur für einen Teil der Arbeitslosen Beschäftigung geschaffen werden soll. Der Arbeitsmarkt leidet seit langem unter einem hohen Überschuss an weniger qualifizierten oder leistungsfähigen Arbeitskräften, die – im Gegensatz zu den besser qualifizierten – auch im Aufschwung keine Beschäftigung finden können. Das deutsche Beschäftigungssystem ist auf hohe Arbeitsintensität, hohe Produktivität und qualifizierte Arbeit ausgerichtet. Leistungsschwächere haben darin keinen

Platz. Dies gilt es umzukehren. Nur wenn auch Arbeitsplätze entstehen, die bei geringen Qualifikationsanforderungen und niedrigen Löhnen wirtschaftlich sind, kann Beschäftigung und Einkommen für diese Bevölkerungsgruppen geschaffen werden. Dies erfordert ein Auseinanderdriften der Lohnabstände und die Bereitschaft, der Beschäftigung höhere Priorität einzuräumen als dem Einkommenszuwachs.

Auch der Sozialpolitik kommt dabei eine wichtige Rolle zu. Sie sollte zum einen ihre Finanzierung nicht überwiegend auf den Faktor Arbeit stützen, sondern auch die Möglich-

keiten einer allgemeinen Wertschöpfungsabgabe oder einer Besteuerung von Umweltbelastungen prüfen. Darüber hinaus kann eine Konzentration von sozialen Leistungen auf die eigentlich Bedürftigen Einsparungen einbringen. Die Reduzierung von Lohnkosten für weniger qualifizierte Arbeitskräfte kann aber letztlich nur dann gelingen, wenn die Grundbedürfnisse wie insbesondere Gesundheit und Wohnung zu günstigeren Preisen angeboten werden.

Kurt Vogler-Ludwig