

Dieter Mertens / Lutz Reyher

Zum Beschäftigungsproblem in den nächsten Jahren

Dr. Dieter Mertens, geboren 1931 in Krefeld, ist seit 1967 Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.

Lutz Reyher, geboren 1927 in Berlin, Diplom-Volkswirt, studierte Volkswirtschaft in Hannover und Berlin. Er ist Leiter des Arbeitsbereichs „Kurzfristige Arbeitsmarktanalyse“ im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.

1. Gegenwärtige Situation und Entwicklung am Arbeitsmarkt

Das abgelaufene Jahr stand im Zeichen des konjunkturellen Aufschwungs. Das reale Bruttosozialprodukt war um 6 % größer als im Jahr davor und erreichte damit einen neuen Höchststand. Der „Außenbeitrag“, also der Saldo aus dem Waren- und Dienstleistungsverkehr mit dem Ausland, betrug mit rd. 22 Mrd. DM fast 2 % des Sozialprodukts. Der Anstieg der Verbraucherpreise ließ spürbar nach, zum Jahresende hin belief sich die Teuerungsrate auf weniger als 4 %, und war damit geringer als in fast allen Industrieländern.

Stark verletzt ist jedoch nach wie vor das Beschäftigungsziel. Auch hat uns das abgelaufene Jahr nicht näher an dieses Ziel herangeführt¹: Der Auslastungsgrad des potentiellen Arbeitsvolumens - dies ist der umfassendste Indikator für den gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsgrad - lag mit 91 % genauso niedrig wie im Jahr davor (zum Vergleich: im Vollbeschäftigungsjahr 1970 hat er 98,3 % betragen)². Dabei blieb die Auslastungsquote bei der durchschnittlichen *Jahresarbeitszeit* um rd. 2 % hinter Erfahrungswerten aus Jahren guter Arbeitsmarktlage zurück. Der Auslastungsgrad des *Erwerbspersonen-Potentials* lag dagegen mehr als 5 % unterhalb des Vollbeschäftigungswerts. Immerhin wurden also fast 30 % des konjunkturellen Rückgangs der Nachfrage nach Arbeitsleistung durch die Arbeitszeitkomponente „aufgefangen“.

Die *Zahl der registrierten Arbeitslosen* - der statistisch direkt sichtbare Teil der Unterbeschäftigung - blieb im Jahresdurchschnitt 1976 mit rd. 1,06 Mio. Personen nur ganz geringfügig hinter dem Vorjahreswert zurück. Zum Jahresende hin war das Bild zwar schon etwas günstiger, wurde der Vorjahresstand schon um mehr als 10 % unterschritten. Dennoch ist dies bereits der dritte Winter, in dem die Arbeitslosenzahl die Millionengrenze spürbar überschreitet. Hinzu kommt eine stille Reserve von mehr als einer halben Million Personen.

So bedenklich diese Arbeitsmarktlage auch ist: Die Entwicklung im Jahre 1976 überrascht kaum, liegt vielmehr durchaus im Rahmen aller vor Jahresfrist erstellten Prognosen. Selbst bei noch etwas rascherem Wirtschaftswachstum wäre noch nicht mit einer günstigeren Entwicklung von Beschäftigungsgrad und Arbeitslosigkeit zu rechnen gewesen. Arbeitszeit- und Produktivitätsreserven ermöglichen stets in derartigen Konjunkturphasen zunächst beträchtliche Produktionssteigerungen, sogar bei weiterhin rückläufiger Beschäftigtenzahl. Insofern liefert die Entwicklung 1976 auch weder ein Indiz für die Befürchtung, die Beschäftigungsentwicklung sei nunmehr vom Wirtschaftswachstum „abgekoppelt“, noch etwa eine Rechtfertigung für ein Nachlassen in der Wachstumsförderung.

Der ohnehin nur sehr zögernde Abbau der Arbeitslosenzahl im Jahre 1976 findet denn auch kaum eine konjunkturelle Erklärung. Überwiegend schlugen sich hierin vielmehr Verdrängungsprozesse am Arbeitsmarkt (Frühverrentung, Übergang in die stille Reserve) sowie konjunkturell bedingte Rückwanderung ausländischer Arbeitnehmer nieder.

Von Bedeutung für die weitere Entwicklung ist neben dem Umfang der Arbeitslosigkeit auch ihre *Struktur*. Auch sie spiegelt zunächst vor allem das im Hinblick auf Dauer und Intensität bislang nicht erlebte allgemeine Nachfragedefizit wi-

1 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Jahresgutachten (JG) 1976/77, Ziff. 274.

2 Vgl. „Entwicklung und Auslastung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens 1960-1976“, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) 1/77. Ebenso: SVR/JG 1976/77, Ziff. 89, Tabelle 10.

der. Dies gilt auch weithin für den Bereich der Angestelltenberufe, deren Anteil an den Arbeitslosen insgesamt heute höher liegt als zuvor. Die Bestimmungsgrößen für die Arbeitslosigkeit im Angestelltenbereich sind einerseits — dies lassen die Strukturuntersuchungen klar erkennen - identisch mit denen, die, wie namentlich die Minderqualifikation, auch im Bereich der gewerblichen Berufe den Ausschlag geben. Darüber hinausgehende Verursachungsfaktoren leiten sich weitgehend aus der speziellen Struktur dieser ungewohnt tiefen und langen Wirtschaftskrise her, sind also primär konjunktureller Natur: Zum einen handelt es sich hierbei um arbeitslose Angestellte aus Berufen, die der Vorbereitungsebene der Bauwirtschaft zuzurechnen sind (Architekten, Bauingenieure usw.). Zum anderen — und mit weitaus größerem Gewicht — findet hier die „Konsumkrise“ ihren Niederschlag, die ihrerseits aus der anhaltend schwachen Einkommensentwicklung und aus der ebenfalls konjunkturell bedingten Erhöhung der Sparneigung resultierte.

Das *hervorstechendste Strukturproblem* im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit liegt in der *Unterqualifikation* eines beträchtlichen Teils der arbeitslosen Arbeiter wie auch Angestellten. Benachteiligt sind ferner vor allem leistungsgeminderte und ältere Personen. Sie sind überwiegend die Unterlegenen in dem zweifachen Ausleseprozeß, der sich sowohl bei den Entlassungen wie bei der beruflichen Wiedereingliederung vollzieht³. Im Zuge dieser „Strukturalisierung“ bildet sich ein ständig anwachsender „harter Kern“ von Arbeitslosen mit unterdurchschnittlicher Wiedereingliederungschance. Je länger die Lösung des Problems aufgeschoben wird, desto schwerer ist es zu lösen, desto mehr wandelt sich das ursprünglich konjunkturelle Problem von selbst in ein strukturelles, desto größer werden aber auch Zahl und Anteil von längerfristig Arbeitslosen, bei denen nicht nur die finanziellen Einbußen, sondern vor allem auch die psycho-sozialen Folgewirkungen anhaltender Arbeitslosigkeit zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen ihrer gesamten Lebenslage werden⁴. Mehr als die Hälfte aller gegenwärtig Arbeitslosen hat keine abgeschlossene Berufsausbildung gehabt, fast ein Fünftel ist älter als 50 Jahre, fast ein Fünftel ist bereits länger als ein Jahr lang arbeitslos⁵.

Die *Arbeitsmarktentwicklung im laufenden Jahr 1977* läßt sich gegenwärtig nur in einer gewissen Bandbreite abschätzen. Die Schätzungen über die Zuwachsrate des realen Sozialprodukts (gegenüber dem Jahresdurchschnitt 1976) reichen von 3 bis 6 %. Am häufigsten wird von einer Zunahme um 4 bis 5 % ausgegangen. In welcher Richtung die vorliegenden Prognosen in der nächsten Zeit revidiert werden dürften, läßt sich jetzt nicht abschätzen; die laufend hinzukommenden statistischen Daten ergeben kein hinreichend eindeutiges Bild.

3 Vgl. Christian Brinkmann, Karen Schober-Gottwald: „Zur beruflichen Wiedereingliederung von Arbeitslosen während der Rezession 1974/75“, in: MittAB 2/76, S. 91 ff.

4 Vgl. Christian Brinkmann: „Finanzielle und psycho-soziale Belastungen während der Arbeitslosigkeit“, in: MittAB 4/76, S. 97 ff.

5 Vgl. Presseinformation der Bundesanstalt für Arbeit vom 14. 12. 1976 (Zur Struktur der Arbeitslosen im September 1976).

Folgt man also zunächst der mittleren Annahme, dann eröffnet sich auch für dieses Jahr *keine wesentlich bessere Perspektive für die Entwicklung am Arbeitsmarkt*. Zwar wird der Beschäftigungsgrad wieder leicht ansteigen: Der Auslastungsgrad des potentiellen Arbeitsvolumens dürfte - nicht zuletzt infolge eines weiteren Potentialrückganges durch die Abwanderung von schätzungsweise 100 000 Ausländern - um 1 bis 1,5 % höher ausfallen als 1976. Die Zahl der Erwerbstätigen wird im Jahresdurchschnitt jedoch nur leicht zunehmen (150 000 bis 200 000 Personen). In dieser Gesamtkonstellation wird die Zahl der registrierten Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt daher kaum unter 900 000 zurückgehen, zum Jahreswechsel 1977/78 also möglicherweise wiederum die Millionengrenze erreichen.

Erweisen sich die optimistischeren Schätzungen (+ 6 %) als realistisch, dann wäre auch ein etwas stärkerer Rückgang der Arbeitslosenzahl zu erwarten (ca. 800 000). Fällt die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung dagegen deutlich ungünstiger aus, dann wäre -wohl schon bei einer gesamtwirtschaftlichen Produktionssteigerung um nur 3 % - mit keiner Verbesserung der Arbeitsmarktlage zu rechnen. Eine derartige Entwicklung würde ja vor allem nur weit ungünstigere Erwartungen der Wirtschaft für die Zeit nach 1977 zulassen, so daß die Neigung, Arbeitskräfte ungeachtet der augenblicklichen Unterauslastung durchzuhalten, vermutlich sinken würde. Wo innerhalb des gegenwärtig vertretenen Prognosespektrums die tatsächliche Entwicklung aber auch liegen mag: Der bislang beobachtete Ausleseprozeß wird seine Fortsetzung finden, die strukturelle Verkrustung der Arbeitslosigkeit also tendenziell zunehmen, solange ihr nicht mehr entgegengewirkt wird als bislang.

2. Risiken und Erfordernisse auf mittlere Sicht

Mit welcher *Nachfrageentwicklung in den Jahren nach 1977* zu rechnen ist, läßt sich heute nicht gültig abschätzen. Unsicherheit herrscht nicht allein im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Expansion des realen Welthandelsvolumens. Unsicher ist angesichts der noch immer beträchtlichen Unterauslastung der industriellen Produktionskapazitäten auch, wann die erhoffte Belegung der inländischen Investitionsgüternachfrage eintreten wird. Nicht abzuschätzen ist heute schließlich, welche beschäftigungspolitische Linie die öffentlichen Arbeitgeber insgesamt mittelfristig in ihrem eigenen Bereich einschlagen werden.

In relativ engen Grenzen bewegen sich dagegen die Schätzfehler, die den Vorausberechnungen des Arbeitskräfte-Angebots auf mittlere Frist anhaften. Berechnungen dieser Art zeigen daher recht deutlich die Risiken und Chancen, die mit alternativen Entwicklungspfaden der Nachfrage für die Arbeitsmarktbilanz, also letztlich für die Höhe der Arbeitslosigkeit in der Zukunft verbunden sind.

So ist nach jüngsten Berechnungen⁶, die von den heute gerechtfertigt erscheinenden Erwartungen über die Entwicklung der Erwerbsneigung — insbesondere an

⁶ Vgl. Gerhard Kühlewind, Manfred Thon: „Projektion des deutschen Erwerbspersonenpotentials für den Zeitraum 1975-1990“, in: MittAB 2/76, S. 156 ff.

den beiden Enden der Alterspyramide (Ausbildungsdauer, flexible Altersgrenze) - ausgehen, zu erwarten, daß die Zahl der inländischen Erwerbspersonen zwischen 1977 und 1980 um fast 300 000 zunehmen wird. In dem Jahrfünft danach steigt das Potential abermals um 470 000 Personen an. Erst nach dem Höhepunkt dieser Entwicklung im Jahre 1989 setzt ein abermaliger Rückgang ein. Unter plausiblen Annahmen über die Entwicklung von Produktivität, durchschnittlicher Arbeitszeit und Ausländerbeschäftigung — hierüber ist erst kürzlich an dieser Stelle berichtet worden⁷ - folgt hieraus für die Zeit nach 1977: Nur wenn die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des realen Sozialprodukts bis zum Jahre 1980 einschließlich mindestens 5,5 %, mehr also, als heute weit überwiegend für 1977 unterstellt wird, betragen würde, wäre am Ende dieses Zeitraums eine Arbeitslosenquote von 1 1/2% (zuzüglich einer stillen Reserve von etwa 150 000 Personen) zu erwarten. Dies entspräche noch immer rd. 350 000 registrierten Arbeitslosen, mehr als doppelt soviel, wie in früheren Boomjahren (z. B. 1965 oder 1970) und etwa soviel wie 1973 zu verzeichnen waren.

Zur Erhaltung der Vollbeschäftigung in dem Jahrfünft danach würde rechnerisch eine jährliche Wachstumsrate der gesamtwirtschaftlichen Produktion von knapp 4 % hinreichen. Günstigenfalls - ununterbrochenes, rasches Wirtschaftswachstum vorausgesetzt - würden, geschähe nichts anderes, noch vier Jahre vergehen, bis die Zahl der Arbeitslosen wenigstens die oben für 1980 genannte Größenordnung erreichen würde. Wahrscheinlicher erscheint aus heutiger Sicht, bedenkt man die Skepsis, mit der verbreitet bereits die Entwicklung im eben begonnenen Jahr betrachtet wird, daß sich aus den autonomen Wachstumskräften ein weitaus weniger günstiges Resultat ergibt.

3. Zu den beschäftigungspolitischen Alternativen

Diese Konstellation birgt auf Jahre hinaus eine außerordentliche Herausforderung für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik wie für alle am Arbeitsmarktgeschehen Beteiligten. Die denkbaren Auswege aus diesem Dilemma, also *beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Alternativen zu derartiger Arbeitslosigkeit*, sind in den letzten drei Jahren mehrfach systematisch beschrieben, auf ihre potentiellen Wirkungskreise hin durchgerechnet und - zumindest teilweise - im Hinblick auf jeweilige „Kosten“ analysiert worden. Dies soll hier nicht wiederholt geschehen, zumal nun bereits auf Spezialbibliographien verwiesen werden kann⁸. Die arbeitsmarktpolitische Praxis der letzten Jahre zeigt, daß von den theoretisch vorstellbaren Lösungswegen in der Bundesrepublik faktisch bislang nur ein relativ geringer Teil politisch beschriftet worden ist. Den Schwerpunkt bildete dabei der verstärkte *Ein-satz der klassischen, im Arbeitsförderungsgesetz vorgegebenen Instrumente*: Kurzar-

7 Vgl. Gewerkschaftliche Monatshefte Nr. 12/76, S. 738 ff.

8 Vgl. Ursula Engelen-Kefer: „Beschäftigungspolitik“, Köln 1976.

beit, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Förderung der Fortbildung und Umschulung, Förderung der Arbeitsaufnahme. Dabei waren die quantitativen Arbeitsmarkteffekte, also die Entlastungswirkungen hinsichtlich der Arbeitslosenzahl, die den von Bundesregierung und Bundesanstalt für Arbeit (BA) im Rahmen der Programmhaushalte der BA eingesetzten Finanzmitteln zuzuschreiben sind, durchaus beachtlich. So errechnen sich, zieht man indirekte, auf Vorleistungsverflechtungen zurückzuführende Effekte sowie Folgewirkungen (Multiplikator-Effekte) in die Betrachtung mit ein, für 1975 (1976) auf Jahresbasis Äquivalente in der Größenordnung von 330 000 (235 000) Arbeitslosen. Hinzu kommt die Entlastungswirkung des „Programms zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen“ der Bundesregierung, die für 1976 im Hinblick auf die Arbeitslosenzahl auf weitere 155 000 Personen zu veranschlagen ist. Die gesamten Beschäftigungswirkungen dieses Mitteleinsatzes sind freilich nicht unerheblich (30 %) größer. Dies ist darauf zurückzuführen, daß sich eine gegebene Veränderung in der Beschäftigtenzahl infolge von Abwanderungen ins Ausland und von Übergängen in die stille Reserve nicht voll in einer entsprechenden Veränderung in der Zahl registrierter Arbeitsloser niederschlägt.

Daneben wurde ferner versucht, den *regionalen Ausgleich* von Angebot und Nachfrage durch die Gewährung von Mobilitätzulagen zu fördern und außerdem die Beschäftigungsschwäche im Tiefpunkt der Rezession durch die Gewährung zeitlich befristeter Lohnsubventionen, die einen zeitlichen Vorzieheffekt zum Ziele hatten, zumindest etwas abzufangen. Die hierfür bereitgestellten Mittel wurden nicht voll in Anspruch genommen. Inwiefern mit diesem Ansatz tatsächlich Netto-Effekte erzielt worden sind, ist nicht bekannt. Verbreitet werden starke Mitnehmer-Effekte vermutet⁹.

Schließlich sind der Tagespresse wiederholt Berichte zu entnehmen über die *praktische Erprobung weiterer Lösungsansätze*. Zumeist handelt es sich dabei zwar um eng begrenzte einzelbetriebliche, tarifvertragliche oder administrative Regelungen und Aktionen mit quantitativ sehr begrenzter Wirkung. Dennoch kommt diesen praktischen Beispielen außerordentliche Bedeutung zu, weil sie einmal zum Abbau von Vorurteilen beitragen und zum anderen Initialwirkungen ausüben können.

Zusammenfassend bleibt zu beklagen, daß alle bisherigen Bemühungen das Problem der Unterbeschäftigung zwar zu mildern, aber nicht zu meistern vermochten. Angesichts der oben skizzierten Risiken, die in den Entwicklungstendenzen der kommenden Jahre potentiell enthalten sind, stellt sich daher weiterhin *die Frage, mit welchen Mitteln und in welcher Dosierung Vollbeschäftigung rasch wiederzuerlangen und zu sichern ist* oder, erweist sich dies objektiv als nicht realisierbar, *welche anderen Strukturen unvermeidbarer Unterbeschäftigung vorzuziehen sind*.

⁹ Vgl. SVR/JG 1976/77, Ziff. 91.

Nun ist nicht zu verkennen, daß die Erörterung theoretisch denkbarer Lösungsansätze nach einiger Verzögerung gerade in letzter Zeit massiv in die politisch-programmatische Debatte unter den Entscheidungsträgern hineingetragen worden ist. Mehr und mehr wird auch bewußt, daß man sich auf keinen Fall fatalistisch mit der mageren Perspektive autonomer Entwicklungen abfinden darf, wenn das Vollbeschäftigungsziel unrelativiert weiter gelten soll. Auch wächst das Unbehagen gegenüber einer gegen jegliches beschäftigungsgradbezogene Argument immunisierten Interpretation anderer Ziele (Geldwertstabilität, Staatsquote, Marktwirtschaft). Dennoch scheint die nun aufgelockere, von erhöhtem Problembewußtsein getragene öffentliche Diskussion über Alternativstrategien immer wieder in Sackgassen zu geraten, so daß viele auch für die Zukunft nicht auf bessere und durchschlagendere Lösungen setzen zu können glauben. Dieses „Strategie-Patt“ mag auf eine Reihe unterschiedlicher Gründe zurückzuführen sein: sich widersprechende Interessenlagen, vermeintliche oder wirkliche fiskalisch-ökonomische Zwangslagen, institutionelle Hindernisse (wie z. B. der etablierte, unverbundene Budget-Partikularismus), rigide, traditionalistische Einstellungen und Verhaltensweisen (z. B. kurz-sichtige Vermutungen in der Frage der Reversibilität nur vorübergehend gebotener Regelungen), unklare Kompetenzverhältnisse sowie schließlich auf Unkenntnis basierende Unsicherheit über mikro- wie auch makroökonomische Wirkungsmechanismen am Arbeitsmarkt. Der unterschiedlichen Natur dieser Hindernisse entsprechend unterscheiden sich auch die möglichen Auflösungen voneinander, sind sie teils rein politischer, teils rechtlicher oder auch nur administrativer Art.

4. Für expansive Strategien

Forschung soll und kann hier weiterführen durch den *Abbau von Wissenslücken*, durch die Erarbeitung und Verbreitung gesicherter Erkenntnisse und Informationen, die als politische Orientierungs- und Entscheidungshilfen dienen mögen. Zu diesem Zweck sollen nachstehend Informationen und Forschungsergebnisse neu oder auch wiederholt in die Diskussion eingebracht werden, auch in der Hoffnung, weiterführenden, offenen Diskussionen einen neuen Impuls zu erteilen. Vor allem sind Forschungsergebnisse den zentralen und immer wiederkehrenden Wissenslücken und Einwänden entgegenzustellen, die verhindern, daß dieser oder jener Lösungsweg entweder überhaupt oder in der erforderlichen Dimension beschriftet wird. Klar sollte freilich sein, daß es keinen „Königsweg“ gibt: Kein einziges politisches Instrument ist wohl frei von unerwünschten (meist nur nicht bedachten oder beachteten) Nebenwirkungen. Kein einzelner Ansatz wird das vorliegende Beschäftigungsproblem allein lösen können.

Aus mehreren Gründen verdienen *beschäftigungssteigernde Maßnahmen grundsätzlich den Vorzug*: Einmal ist Wirtschaftswachstum das erklärte Ziel des Gesetzgebers¹⁰. Zweitens sind, wie gerade die gegenwärtige Situation beweist, weder die

¹⁰ Vgl. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 6. 1967.

öffentlichen Haushalte im engeren Sinn noch die der verschiedenen Teile des umfassenden Systems der sozialen Sicherung ohne hohen Beschäftigungsstand und Produktionswachstum finanziell im Gleichgewicht zu halten¹¹. Um so bedenklicher wäre es daher, wenn sich die „öffentliche Hand“ als potenter Beschäftiger - veranlaßt durch eine weit überwiegend rezessionsbedingte Finanznot - auf Dauer ihrer Rolle im intersektoralen Strukturwandel plötzlich und obendrein prozyklisch in einer Phase allgemeiner Nachfrageschwäche auf dem Arbeitsmarkt zu entziehen versuchte. Berechnungen ergeben, daß sich schon bis 1980 ein zusätzliches Defizit von 400 000 Arbeitsplätzen ergäbe, wenn der „öffentliche Dienst“, abweichend von seiner bisherigen Entwicklungslinie, seinen Beschäftigtenstand etwa auf dem gegenwärtigen Niveau einfrieren würde. Hielte diese Personalstagnation gar bis 1990 an, dann beliefe sich das zusätzliche Defizit an Arbeitsplätzen gar auf 1,2 Millionen. Eine derartige Entwicklung wäre gerade in den kommenden Jahren und Jahrzehnten ein außerordentliches Hindernis für den Vollzug des erforderlichen Strukturwandels hin zur reifen, tertiären Gesellschaft, eines Strukturwandels, der über viele Jahre durch Wechselkursverzerrungen künstlich aufgestaut worden und nun möglicherweise beschleunigt nachzuvollziehen ist. Dieser Prozeß muß mit allen verfügbaren Mitteln erleichtert werden. An potentiellen Nachfragebereichen ist dabei kein Mangel, wie jüngst vorgelegte Untersuchungen z. B. über regionalspezifische Defizite im kommunalen Infrastrukturangebot¹² und strukturpolitische Zielkataloge¹³ zeigen.

Neben diesen direkten und dauerhaften Beschäftigungserfordernissen im öffentlichen Bereich bestehen auch kurzfristig zur Überwindung akuter Nachfrageschwächen auf dem Arbeitsmarkt (wie z. Z.) beträchtlich größere Möglichkeiten der Erhöhung des Beschäftigungsstandes im Rahmen gezielter Programme, als sie hier bislang realisiert worden sind. Ausländische Erfahrungen - insbesondere in Schweden und in Kanada - lehren dabei obendrein, daß derartige Beschäftigungsprogramme einerseits durchaus an gegebenen Angebotsstrukturen ausgerichtet werden können und andererseits zugleich langfristigen Erfordernissen des Strukturwandels dienlich zu machen sind. Die im Rahmen der kanadischen „Local Initiatives Programs“ (LIP) seit Jahren erfolgreich praktizierten Modelle unterscheiden sich im Hinblick auf Trägerschaft (bis hin zu rein privatwirtschaftlichen Arbeitslosen-Initiativen) wie

11 Vgl. SVR/JG 1976/77, Ziff. 217.

12 Vgl. Stephan Heckhausen: „Nachholbedarf an haushaltsorientierter Infrastruktur in den Regionen der Bundesrepublik Deutschland“, in: Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Band 114, Göttingen 1976.

13 Vgl. Prognos AG: „Die Bundesrepublik Deutschland 1980,1985,1990“, Prognos-Report Nr. 7, Basel 1976. Sowie: „Potentielle strukturelle Ungleichgewichte zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1990“, Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft, Basel, August 1976. Darin werden als beschäftigungsstrategische Schwerpunkte 4 Hauptnachfragebereiche genannt:

- Altbauansanierung
- Entwicklungshilfe
- Soziale Dienste
- Technologieförderung

auch auf den Gegenstand (öffentliche/kommunale Dienstleistungsangebote, Beratungs- und Sozialdienste usw.) teils beträchtlich von den hier geltenden Regeln im Bereich der Arbeitsbeschaffungs-Maßnahmen¹⁴. Insoweit in derartigen Beschäftigungsprogrammen — wie dies in Kanada häufig der Fall war — *absolut neue Dienstleistungsfunktionen* eingerichtet werden können, werden „Mitnehmer-Effekte“ ausgeschlossen, ist also der Netto-Effekt für den Arbeitsmarkt gesichert. Für derartige Programmstrukturen spricht ferner ihre niedrige Kapitalintensität wie auch die Tatsache, daß sich hieraus (in Kanada) häufig ökonomisch selbsttragende, dauerhafte Funktionen/Arbeitsplätze entwickelt haben.

Der *Finanzierungsaspekt* solcher Beschäftigungsprogramme ist wiederholt erörtert worden¹⁵. In jüngster Zeit hat der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1976/77 erneut die Aufmerksamkeit darauf gelenkt¹⁶. Bei realistischer Einbeziehung aller Neben- und Folgeeffekte ergibt sich bei der Finanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - verglichen mit der alternativen Finanzierung von Arbeitslosigkeit - für die Summe aller öffentlichen und quasi-öffentlichen Haushalte (Parafisci) eher ein Netto-Vorteil.

5. Für den Notfall: Potentialverminderung

Wenn — und nur wenn — es sich nachhaltig als unmöglich oder — mit vermeintlich gebotener Rücksichtnahme auf andere Ziele — als unerwünscht erweisen sollte, die gegenwärtige Nachfrageschwäche durch expansive Maßnahmen zu überwinden, sind weiterhin *andere Alternativen zur Arbeitslosigkeit*, wie sie der „Markt“ in der oben skizzierten Struktur hervorbringt, zu suchen. Diese Alternativen, die im Kern auf eine *vorübergehende Reduzierung des Arbeitspotentials* abzielen, sind in letzter Zeit zunehmend ins öffentliche Bewußtsein gedrungen. In Teilbereichen ist es auch bereits zu entsprechenden Vereinbarungen oder Entscheidungen gekommen. Für eine umfassende Auseinandersetzung mit den zahlreichen Einwänden gegen die verschiedenen Formen möglicher Potentialreduktion ist hier nicht Raum. Einige der zentralen und häufig genannten Gegenargumente lassen sich jedoch mit gesicherten Forschungsergebnissen weitgehend widerlegen.

Zunächst: Obenan muß das *Prinzip der freien Entscheidung* stehen! Nicht von bürokratischer Verwaltung des Mangels an Arbeitsgelegenheit ist die Rede, sondern von einem Mehr an Optionen und Wahlfreiheit zwischen Einkommen und Freizeit. So sollte z. B. jedem - Männern und Frauen jeglichen Qualifikationsgrades - die Möglichkeit der Teilzeitarbeit in ihren verschiedenen Formen geboten werden. Nutzen trügen vermutlich alle davon: Individuen, Betriebe und Gesellschaft. Der Aus-

14 Vgl. Protokoll der IG-Metall-Tagung „Krise und Reform in der Industriegewerkschaft“, Frankfurt am Main, 1976.

S. 186 ff. Vgl. „Local Initiatives Program“, 1972/73, in: Canada Manpower Reviews, Volume 7 Nr. 3/1974.

15 Vgl. Autorengruppe: „Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland (insgesamt und regional) und die Auswirkungen beschäftigungspolitischer Maßnahmen“, in: MittAB 1/76, S. 42 ff.

16 Vgl. SVR/JG 1976/77, Ziff. 92.

druck „Rationierung von Arbeit“ paßt dagegen vielmehr auf die Fortsetzung einer Situation, in der einem großen Teil von Wbeschäftigter Arbeitskräfte ein konstanter oder zunehmender Teil ««beschäftigter Erwerbspersonen gegenübersteht.

Ferner: Notwendig ist — auch im gemeinsamen Eigeninteresse — ein gewisses Maß an *Solidarität*, und unerläßlich ist die *Einsicht, daß heute gebotene Maßnahmen oder Regelungen* eines Tages - wiederum im gemeinsamen Interesse - wieder *aufzuheben sein müssen* („Reversibilität“). Dies ist gar nichts Ungewöhnliches: Häufig schon sind z. B. finanzielle Begünstigungen wieder aufgehoben worden, wenn die Begründung dafür entfallen war. Die hier erforderliche Einsicht stellt sich in der Regel auch von selbst ein, wenn die zeitliche Begrenzung einer Regelung - und ihre Begründung — von vornherein klaggestellt sind. Welcher Grund sollte beispielsweise vorliegen, das gegenwärtig verbreitete Stellensplitting für Junglehrer auch dann beizubehalten, wenn die Arbeitsmarktlage dies nicht mehr rechtfertigt?

Schließlich: Maßnahmen der hier in Frage stehenden Art sollten so weit als möglich *übergeordneten Zielen und Erfordernissen Rechnung tragen*. Dies trifft z. B. zu im Hinblick auf die verstärkte Förderung von Fortbildung und Umschulung in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit, wie sie auch jüngst erneut vom Sachverständigenrat im gerade veröffentlichten Jahresgutachten gefordert wird¹⁷. Die Qualifikationsdefizite, die zur Realisierung von Chancengleichheit wie auch im Hinblick auf die Erfordernisse des Strukturwandels auf längere Sicht zu reduzieren sind, wurden eingangs bereits angedeutet. Die Neuregelungen des Haushaltsstrukturgesetzes haben zwar emerseits bewirkt, daß die Teilnehmerstruktur der Intention des Gesetzgebers etwas näher-, wenngleich auch noch nicht nahegekommen ist. Zugleich ist die Teilnahme insgesamt aber drastisch zurückgegangen: Die Zahl der Neueintritte in Förderungsmaßnahmen der verschiedensten Art liegt im Durchschnitt der vergangenen zwölf Monate fast um die Hälfte niedriger als im Jahr davor. Arbeitsmarktpolitisch wäre hier statt dessen eine antizyklische Entwicklung zu fordern. Das schwedische Beispiel verdient hier nach wie vor besondere Beachtung.

Gegen jedwede Form der *Potentialreduktion*, die hier im Falle anhaltender Unterbeschäftigung stets nur als *Ultima ratio* gesehen wird, werden über die hier behandelten Aspekte hinaus vor allem vier Einwände vorgebracht:

- Das Kostenargument. Hierauf wird demnächst an anderer Stelle gesondert eingegangen. Ein ernsthaftes Gegenargument ist es nicht, verteilungsneutrale Lösungen sind durchaus realisierbar. Vor allem aber ist ja auch Arbeitslosigkeit nicht kostenlos.
- Das Strukturargument,
- das Produktivitätsargument und

¹⁷ Vgl. SVR/JG 1976/77, Ziff. 334. 10

- das Zuständigkeitsargument.

Zu den drei letzteren soll hier abschließend aus der Sicht der Forschung Stellung genommen werden.

Das *Strukturargument* besagt, Arbeitslosigkeit, durch welche Form der Potentialreduktion auch immer, vermeiden oder abbauen zu wollen, sei illusorisch, da die (berufliche, qualifikations- oder regionsbezogene) Struktur des Arbeitskräfte(über)-angebots nicht der Struktur jener Nachfrage entspräche, die durch Maßnahmen der Potentialreduktion induziert werden würde. Gesicherte makroökonomische Forschungsergebnisse widerlegen dieses Argument weitgehend: „Arbeitslosigkeit“ und „Erwerbstätigkeit“ sind keine starren Blöcke, beide unterliegen vielmehr einem ständigen Umschichtungsprozeß enormen Ausmaßes. Die einschlägigen Statistiken weisen 5 bis 6 Mio. zwischenbetrieblicher Arbeitsplatzwechsel bzw. Neubesetzungen von Arbeitsplätzen pro Jahr aus. Hinzu kommt eine statistisch nicht hinreichend belegte Zahl innerbetrieblicher Arbeitsplatzwechsel, die mutmaßlich eine ähnliche Größenordnung haben dürfte. Dies ergibt zusammengenommen ein jährliches Flexibilitätspotential von etwa 10 Mio. Arbeitsplatzwechselfällen horizontaler wie vertikaler Richtung, das die Absorption zusätzlicher Potentiale in nahezu beliebiger Struktur und Dimension ermöglicht. Zumindest das historische Beispiel der Integration von 1,5 Mio. Ausländern in das Beschäftigungssystem der Bundesrepublik Deutschland - als Ausgleich für eine Arbeitszeitreduktion entsprechender Größenordnung - nach 1967 belegt diese Einschätzung eindeutig.

Das *Produktivitätsargument* besagt, eine Reduktion des eingesetzten Potentials führe nicht zu mehr Einstellungen, weil dann die gleiche Produktionsleistung bei entsprechend höherer Produktivität je Beschäftigten erbracht werden würde. Dieses Argument ist nicht ganz von der Hand zu weisen, bisherige Erfahrung lehrt aber, daß ihm kein entscheidendes Gewicht zukommt. Die beträchtlichen Arbeitszeitverkürzungen in der Industrie in den späten 50er Jahren sind zu einem beträchtlichen Ausmaß durch mehr Einstellungen wettgemacht worden. Als Faustregel kann gelten: Ein Drittel der Arbeitszeitverkürzung wird in Produktivitätserhöhung umgewandelt, zwei Drittel in Neueinstellungen.

Es mag wohl sein, daß Potentialreduktionen der hier in Frage stehenden Art mikroökonomisch hier und da Friktionen auslösen würden. Dies war aber auch in früheren, wenn auch anders motivierten Fällen so - und das Beschäftigungssystem ist dennoch damit fertig geworden, weil es weitaus flexibler ist, als zumeist unterstellt wird.

Das *Argument der fehlenden Zuständigkeit* richtet sich gegen eine Auffassung von den Regelmechanismen, die niemand vertritt: Arbeitszeitorientierte Maßnahmen, die in die Zuständigkeit der Tarifpartner fallen, sollen selbstverständlich auch dort geordnet und nicht etwa durch den Staat verordnet werden. Eine Reihe von

möglichen Maßnahmen (Überstundenregelung, Arbeitszeitordnung, Ruhestandsgrenze, Bildungszeit) fällt aber in andere Zuständigkeiten.

Vor allem aber konzentriert sich die Diskussion gegen angebotsseitige Steuerungsmaßnahmen auf dasjenige Element, nämlich die Verkürzung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit, das bei den Befürwortern von potentialorientierten Strategien die geringste Rolle spielt. Wesentlich ernster zu nehmen sind renten-, bildungs- und urlauborientierte Maßnahmen, gegen die die meisten Argumente offensichtlich nicht stechen. Es darf auch nicht übersehen werden, daß Maßnahmen dieser Art in vollem Gange sind - nur von der hierin blinden Theoriediskussion unbemerkt: Die Bildungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit für Erwachsene und insbesondere für Jugendliche werden mit Arbeitsmarkt-Entzugs-Argumenten gefordert; Kurzarbeit ist ein klassisches und jüngst stark genutztes potential- und solidaritätsorientiertes Instrument „der Verteilung des Mangels an Arbeit“; das Planstellen-splitting im Lehramtsbereich hat im letzten Jahr in nahezu allen Bundesländern die Lehrerarbeitslosigkeit vermindert; in Belgien wurde die Ruhestandsgrenze unter arbeitsmarktpolitischem Aspekt weiter flexibilisiert (gemeinsam finanziert von Renten- und Arbeitslosenversicherung); in Holland experimentiert man mit dem Modell „Zwei Jugendliche auf einen Arbeitsplatz“ usw. Was fehlt, ist lediglich die systematische Reflexion und der strategische Einsatz dieses Instrumentariums und seine theoretische Akzeptierung.

Hiermit ist bei weitem nicht das Spektrum der Beschäftigungsprobleme der nächsten Jahre abgehandelt. So war z. B. nicht die Rede von den global und strukturell erforderlichen Entwicklungen des Ausbildungssystems in den kommenden anderthalb Jahrzehnten. Auch darf das Plädoyer für eine energische Wachstumspolitik nicht mißverstanden werden als Verzicht auf behutsame und zukunftsorientierte Strukturpolitik mit dem obersten Ziel der Vollbeschäftigung auf qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen. Und schließlich: Die hier skizzierten Überlegungen sind nicht von einer grundsätzlich pessimistischen Einschätzung getragen. Aber: Selbst bei günstiger Entwicklung der autonomen Antriebskräfte der Wirtschaft auf mittlere Sicht: *Die Realisierung des Vollbeschäftigungsziels kann nicht auf noch mehr Jahre hin vertagt werden.*