

## Zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den 80er Jahren\*

---

*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.*

Ende August 1981 zählten die Arbeitsämter in der Bundesrepublik fast 1,3 Mio. Arbeitslose. Das waren 1½ mal soviel wie vor einem Jahr. Man muß diese Statistik fast 30 Jahre zurückverfolgen, um — 1952! — eine nur etwas höhere Zahl von Arbeitslosen im August zu finden. Zudem steigt sie nun saisonbereinigt kontinuierlich und rasch an. Wohin führt dies? Was steht uns noch bevor?

### *Zur Lage: Anhaltend rasche Verschlechterung am Arbeitsmarkt*

Die Phase der Erholung am Arbeitsmarkt ist eindeutig vorbei. Mehr als vier Jahre hat sie gedauert und das Resultat sollte nicht unterschätzt werden: Im Durchschnitt des Jahres 1980 war die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer um 900 000 höher als im Tiefstpunkt von 1976, ja sie übertraf sogar den Stand von 1974. Hierzu haben - allen gezielten Legenden zum Trotz - die gemäßigt expansive Fiskalpolitik der Jahre 1978/79 und das Einstellungsverhalten der öffentlichen Hände einen beträchtlichen Beitrag geleistet<sup>1</sup>. Beigetragen hat hierzu auch - dies sollte ebenfalls nicht übersehen werden — der Rückgang der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit um rund 5 % in diesem Zeitraum. Und schließlich ging eine spürbare Entlastung des Arbeitsmarktes von den Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit aus (Fortbildung und Umschulung, Arbeitsbeschaffung, Kurzarbeit). Angesichts des kräftigen Potentialanstiegs in diesem Zeitraum (+ 400 000 deutsche Erwerbspersonen) war dies freilich nicht genug: Die Arbeitslosenzahl ging zwar um fast ein Fünftel zurück, blieb aber immer noch unerträglich hoch.

Seit über einem Jahr überwiegen nun wieder negative Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt. Gesamtwirtschaftlich ist die Beschäftigung wieder rückläufig, die Arbeitslosenzahl steigt permanent an, seit Jahresfrist durchschnittlich um 40 000

---

\* Der Beitrag gibt die persönliche Einschätzung des Verfassers wieder.

<sup>1</sup> Vesper, D., „Welchen Beitrag hat die Finanzpolitik zum Aufschwung 1978 und 1979 geleistet?“. DIW-Wochenberichte, Nr. 11/1980.

Personen im Monat (saisonbereinigt). Ziemlich sicher wird die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 1,26 Mio. betragen, über 40 % mehr als im vergangenen Jahr, fast 9mal soviel wie 1970. Daneben wird die - in ihrer Höhe strittige - „Stille Reserve“ anwachsen.

Dabei trügen die Jahresdurchschnittszahlen noch, ist die Perspektive für 1982 noch wesentlich ungünstiger: Zum Ende dieses Jahres wird die konjunkturelle Arbeitslosigkeit — die winterliche Saisonarbeitslosigkeit bleibt hierbei also außer Betracht - bereits rd. 1,5 Mio. Personen ausmachen. Mit diesem „Überhang“ (Differenz zwischen Jahresend- und Jahresmittelwert der saisonbereinigten Arbeitslosenzahl) von rund 250 000 Arbeitslosen gehen wir also in das kommende Jahr.

### *1982: Leichte Belebung der Wirtschaft, weitere Verschlechterung am Arbeitsmarkt*

Die „Delle“, der konjunkturelle Einbruch, hat sich länger hingezogen, als die gesamte Wirtschaftsprognostik vor Jahresfrist geschätzt hatte. Nun wird für 1982 verbreitet ein leichter konjunktureller Wiederanstieg erwartet. Für wie wahrscheinlich ein Anstieg des realen Sozialprodukts um wenigstens 2 % zu halten ist, ist dabei noch sehr ungewiß. Unterstellt man dies einmal und verknüpft damit obendrein die optimistische Annahme einer weiterhin schwachen Produktivitätssteigerung, vertraut also darauf, daß die volle Anpassung der Beschäftigtenzahl an den gesunkenen Bedarf weiterhin unterbleibt, dann ergibt sich hieraus unausweichlich eine weitere Verschlechterung am Arbeitsmarkt. Denn einmal stehen wir auf dem Höhepunkt der demographischen Welle, wachsen im nächsten Jahr also (einschl. Ausländern) rund 180 000 Erwerbspersonen zu. Zweitens ist aus heutiger Sicht nicht mit einem entsprechend ausgeprägten Entlastungseffekt durch weitere Arbeitszeitverkürzung zu rechnen.

So wird also die Erwerbstätigkeit weiter abnehmen, schätzungsweise um 100 000 bis 200 000 Personen, und die Zahl der registrierten Arbeitslosen wird im Jahresdurchschnitt mindestens 1,5 Mio. betragen. Ob und wieviel darüber, ist heute schwer abzuschätzen. Dies hängt in erster Linie vom zeitlichen Profil und von Intensität und zeitlicher Dauer der Wirtschaftsbelebung ab. Hierüber ist zur Zeit nichts zu erfahren.

### *Die Zeit danach: Modellrechnungen*

Bestenfalls bis hierhin reicht die Prognostik. Weder gibt es Prognosen noch in irgendeinem Sinne als verbindlich zu bezeichnende Zielprojektionen, denen der Verlauf der Wirtschaftsentwicklung über den Horizont eines einzigen Jahres hinaus zu entnehmen wäre. Aussagen über die Arbeitsmarktlage in Zeiträumen, die jen-

seits dieses engen Horizonts liegen, haben demzufolge einen grundsätzlich anderen Charakter. Niemand ist heute im Stande zu sagen, wieviel Arbeitslose es etwa im Jahre 1985 geben *wird*. Denn für die für eine Prognose unerläßlichen Annahmen über die Bedingungen oder über die Bestimmungsgrößen der Arbeitslosigkeit gibt es dann nicht mehr nur jeweils *eine* Möglichkeit, die den höchsten und zugleich einen sehr hohen Wahrscheinlichkeitsgrad für sich in Anspruch nehmen könnte. Möglich bleiben also Alternativrechnungen oder -projektionen mit jeweils unterschiedlichen Grundannahmen.

Dies verdeutlicht ein kurzer Blick auf die Hauptbestimmungsgrößen der Arbeitslosigkeit auf mittlere Sicht. Unsicherer denn je sind z.B. mittelfristige Vorausschätzungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Weltkonjunktur, Welt-handelsvolumen, Zinsniveau, Energiepreise, Währungsrelationen usw.), zumal sie einer Unzahl politischer Entscheidungen unterworfen sind, die nur zum Teil rational nachvollziehbar sind. Nicht weniger schwierig ist es gegenwärtig, hier den Fortgang politischer Entscheidungen auf nationaler Ebene vorauszuschätzen, vor allem in den Bereichen der öffentlichen Finanzwirtschaft, des Einstellungsverhaltens der öffentlichen Hände sowie in der tariflichen Arbeitszeitpolitik. Unsicherheit erwächst für den Prognostiker zudem aus unverkennbaren Bestrebungen, Definition und Konditionen von Arbeitslosigkeit gesetzlich zu ändern. Welche Abdrängungsprozesse und Verhaltensänderungen hiermit verbunden sein werden, läßt sich nur schwer abschätzen.

Dennoch sind Modellprojektionen dieser Art hilfreich. Denn je deutlicher die Abhängigkeit der Arbeitslosigkeit von der Entwicklung all dieser Bestimmungsgrößen wird, desto deutlicher wird sowohl der Handlungsbedarf wie auch der handlungspolitische Gestaltungsspielraum aller Beteiligten. Hierauf frühzeitig die Aufmerksamkeit zu lenken ist der Zweck solcher Berechnungen.

Versucht man so, im Zusammenhang die Entwicklung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahre 1985 abzuschätzen, dann ergibt sich etwa folgendes Bild: Mit Sicherheit steigt das deutsche Arbeitskräftepotential weiter spürbar an. Zur Mitte der 80er Jahre hin nimmt der Zuwachs zwar bereits ab, doch beträgt er zwischen 1982 und 1985 noch rund eine Viertel Million Erwerbspersonen. Bisheriger Erfahrung nach muß außerdem auch mit einem weiteren leichten Anstieg des ausländischen Erwerbspersonenpotentials in der Bundesrepublik gerechnet werden (Annahme: 50 000 Personen pro Jahr). Insgesamt drängen also innerhalb dieser 3 Jahre rund 400 000 Personen mehr auf den Arbeitsmarkt.

Das Tempo des wirtschaftlichen Wachstums in diesem Zeitraum läßt sich nur hypothetisch setzen. Hier sei einmal von der sicherlich angesichts der Unzahl von Unwägbarkeiten eher optimistischen Annahme ausgegangen, daß das reale Sozialprodukt jährlich um durchschnittlich 3 % steigt.

Das Verbindungsglied zum Arbeitsmarkt, die Steigerungsrate der Produktivität, muß mindestens auf 3½ % jährlich veranschlagt werden. Es kann also nicht davon ausgegangen werden, daß die unerwartet schwache Produktivitätssteigerung in den konjunkturschwachen Jahren 1980 und 1981 den mittelfristigen Trend beschreibt. Eher ist von einem noch stärkeren Anstieg um etwa 4% auszugehen, wie dies auch mancherorts geschieht. Vor allem muß damit gerechnet werden, daß die aufgestauten „Produktivitätsreserven“ sowohl im Falle eines Aufschwungs wie auch im Falle eines weiter anhaltenden Konjunkturtiefs aufgelöst werden.

Demzufolge wäre für den hier beschriebenen Zeitraum von einem anhaltenden Rückgang des nachgefragten Arbeitsvolumens um jährlich rund ½ % auszugehen. Dies kann aller Erfahrung nach durch eine laufende weitere Verkürzung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit in ihren verschiedenen Konkretisierungsformen aufgefangen werden. Die Zahl der Erwerbstätigen könnte also auf dem Niveau von 1982 gehalten werden.

Das alles bedeutet für die Arbeitsmarktbilanz: Der erwartbare Potentialanstieg wird unter diesen Bedingungen vom Arbeitsmarkt nicht aufgenommen: Für 1985 ist bei einem solchen Modell mit rund 1,8 Mio. registrierten Arbeitslosen zu rechnen. Daneben steigt auch die „Stille Reserve“ weiter an.

Im Jahre 1990 schließlich würde die Arbeitslosenzahl unter den gleichen Bedingungen spürbar über der 2-Millionen-Grenze liegen. Dies ist der erwartbaren weiteren Potentialentwicklung zuzuschreiben. Zwar kehrt sich die Entwicklungstendenz des deutschen Erwerbspersonenpotentials am Ende dieses Jahrzehnts ins Gegenteil um, doch erhöht sich die Zahl der deutschen Erwerbspersonen in diesem Jahrfünft noch einmal um rund eine Viertel Million. Aber auch bei dem ausländischen Potential ist ein weiterer Zuwachs anzunehmen, selbst wenn keine Netto-Zuwanderungen mehr stattfinden.

### *Schlußbetrachtungen*

Die hier skizzierte Modellrechnung verdeutlicht die beträchtliche Gefahr eines spürbaren Anstiegs der Arbeitslosigkeit in den 80er Jahren. Dabei ist keineswegs auszuschließen, daß die hier beschriebenen Größenordnungen in Wirklichkeit sogar beträchtlich übertroffen werden. Die hier getroffenen Grundannahmen könnten sich durchaus als zu optimistisch erweisen.

Das gilt zumal für das wirtschaftliche Wachstumstempo. So ist auch die jüngste mittelfristige Wirtschaftsprojektion der Bundesregierung für den Zeitraum von 1979 bis 1984 nicht mehr zu realisieren. Denn ein Wachstumstempo, das für den Rest dieses Zeitraums erforderlich wäre, um die für den Durchschnitt dieses Jahrfünfts angestrebte Zuwachsrate von (auch nur) 3 % zu erreichen, liegt nicht nur außerhalb jeglicher Erwartungen, sondern - so steht obendrein zu befürchten -

würde zumindest geldpolitisch unterdrückt werden. Da ein kontinuierliches Wachstumstempo über mehrere Jahre offensichtlich nicht erwartet werden kann, ist eher wahrscheinlich, daß mit jedem konjunkturellen Einbruch — so wie in diesem Jahr — die Arbeitslosigkeits-Spirale eine weitere Umdrehung nach oben erfährt. Die wirtschaftliche Erholung in den darauffolgenden Jahren aber fällt zu schwach aus, um die Arbeitslosigkeit zumindest auf das alte Niveau zurückzuführen - geschweige denn weiter abzubauen. Bleibt z.B. das Wirtschaftswachstum hinter den hier unterstellten 3 % pro Jahr zurück, dann gilt: 1 % weniger Anstieg des realen Sozialprodukts pro Jahr bedeutet rund 100 000 Arbeitslose im Jahresdurchschnitt zusätzlich. Mit dem schwächeren Wirtschaftswachstum geht zwar erfahrungsgemäß auch die Produktivitätssteigerung tendenziell zurück, nicht jedoch im gleichen Ausmaß.

Ferner: Wenn es auch nicht das Anliegen dieses Beitrages ist, die wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Tendenzen und Konsequenzen der sich jüngst abzeichnenden politischen Umorientierung zu diskutieren, so kann doch der Versuch einer Arbeitsmarktvorausschätzung für die 80er Jahre nicht an der Tatsache vorbeigehen, daß auch von daher zusätzliche Beeinträchtigungen zu befürchten sind. Einmal stellt die sich abzeichnende Entwicklungstendenz zu einer sich zumindest vorübergehend von den arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen abkoppelnden Fiskalpolitik bisherige Wachstumserwartungen oder -hoffnungen abermals in Frage. Zugleich kann damit wohl auch die Hoffnung auf eine an den demographischen Wechsellagen dieses Jahrzehnts orientierte Wirtschafts- und Fiskalpolitik, wie sie mehrfach auf der Grundlage detaillierter Modellrechnungen in letzter Zeit gefordert wurde, aufgegeben werden.

Auch die zunehmende Tendenz, die Beschäftigtenzahl im Öffentlichen Dienst nicht nur nicht mehr auszuweiten, sondern sogar zu reduzieren - und das obendrein mitten in der Rezession —, bedeutet eine spürbare Zusatzbelastung für den Arbeitsmarkt.

Ferner kann nicht übersehen werden, daß die mit der vorgesehenen Verschlechterung der Konditionen voraussichtlich bewirkte Verringerung der Zahl von Teilnehmern an Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung nicht nur eine unmittelbare Zusatzbelastung für den Arbeitsmarkt mit sich bringt, sondern auch langfristige negative Folgewirkungen für die Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte und damit schließlich auch für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft nach sich zieht. Auch die Abdrängung aus Vollzeit- in berufs begleitende Maßnahmen führt ja bei der gegebenen Unterauslastung am Arbeitsmarkt in voller Höhe zu zusätzlicher Arbeitslosigkeit.

Mehr Arbeitslose sind auch zu befürchten durch die starke Verringerung des Mitteleinsatzes für Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung. Wünschenswert wäre stattdessen eine sinnvolle Weiterentwicklung zu einem Instrument, mit dem, in Kombination mit Maßnahmen der beruflichen Fortbildung, der Entstehung von Dauerarbeitslosigkeit hätte entgegengewirkt werden können.

Auch ist nicht auszuschließen, daß die vorgesehene Erschwerung der Bedingungen bei Kurzarbeit die zyklischen Beschäftigungsschwankungen verstärkt und damit ebenfalls zur Erhöhung der Arbeitslosigkeit beigetragen wird.

Schließlich können in einer derartigen Vorausschau die Strukturprobleme nicht unerwähnt bleiben, zumal ihr Umfang zunehmen wird. Wie immer in Phasen der Zunahme konjunktureller Arbeitslosigkeit ändert sich auch zur Gegenwart die Struktur der Arbeitslosen. Entsprechend der Branchenstruktur der Rezession steigen zunächst die Anteile der Männer und der Ausländer an den Arbeitslosen. Verbreitete Einstellungsstopps erschweren zudem den Jugendlichen den Erstzugang auf den Arbeitsmarkt. Die Zahl der älteren sowie der schwerbehinderten Arbeitslosen steigt zwar auch, jedoch nur unterdurchschnittlich an.

Freilich darf diese Strukturbetrachtung nicht darüber hinwegtäuschen, daß die *absolute* Zahl derjenigen Arbeitslosen, die im langjährigen Strukturalisierungsprozeß herausgefiltert werden und infolge ihrer geringeren Wiedereingliederungschancen eine besondere Aufgabe für die Arbeitsvermittlung sind, keineswegs zurückgegangen, sondern sogar noch angestiegen ist. Auch muß man davon ausgehen, daß der Strukturalisierungsprozeß seinen Fortgang nimmt, daß also im Zuge der doppelten Selektion bei Entlassungen und Wiedereinstellungen in den vor uns liegenden Jahren anhaltend hoher oder steigender Arbeitslosigkeit zunehmend Ältere, Leistungsgeminderte und formal weniger Qualifizierte ihren Arbeitsplatz verlieren werden. Die Anforderungen an selektive Arbeitsmarktpolitik, unter Einsatz aller verfügbaren Arbeitsförderungsinstrumente die Wiedereingliederung dieser Personengruppen zu fördern und damit einer weiteren Verkrustung der Arbeitslosigkeitsstruktur entgegenzuwirken, werden daher in den kommenden Jahren noch weitaus größer sein als in der Vergangenheit.

Wie angedeutet, ist das hier für die 80er Jahre skizzierte Bild von Ausmaß und Struktur von Arbeitslosigkeit aber keineswegs zwangsläufig. Beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Alternativlösungen, ihre potentiellen Ansatzpunkte, Bedingungen, Wirkungsweisen und Kosten sind in den vergangenen Jahren ausgiebig untersucht und diskutiert worden. Dies kann und soll an dieser Stelle nicht wiederholt geschehen.