

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 326

Die Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1974-1978

Eine wirkungsanalytische Untersuchung vor dem Hintergrund
des spezifischen Charakters der Wirtschaftskrise und unter
Berücksichtigung der aktuellen Funktionsmechanismen
des Arbeitsmarktes

Von

Dr. Friedhelm Hemmerich



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

FRIEDHELM HEMMERICH

**Die Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik
Deutschland in den Jahren 1974-1978**

Volkswirtschaftliche Schriften

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. J. Broermann, Berlin

Heft 326

Die Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1974-1978

Eine wirkungsanalytische Untersuchung vor dem Hintergrund
des spezifischen Charakters der Wirtschaftskrise und unter
Berücksichtigung der aktuellen Funktionsmechanismen
des Arbeitsmarktes

Von

Dr. Friedhelm Hemmerich



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1982 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 05253 6

Vorwort

Auf die im Jahre 1974 hereinbrechende Arbeitslosigkeit reagierten die Träger der Wirtschaftspolitik zunächst gelassen: man wähnte sich im Besitz wirksamer Instrumente zur Wiedererlangung der Vollbeschäftigung. Entgegen den Erwartungen hatte der Einsatz dieser Instrumente jedoch nicht den gewünschten Erfolg.

Seit die Krise, etwa im Jahre 1977, ihren Charakter als längerfristig angelegte Wachstums- und Beschäftigungskrise endgültig enthüllte, führte das zu zunehmender wirtschaftspolitischer Ratlosigkeit, die bis heute anhält.

Der Kern der vorliegenden Arbeit besteht in einer Wirkungsanalyse der Beschäftigungspolitik in den Jahren 1974—78. Es kann deutlich gemacht werden, daß die Wirtschaftspolitik sich zwischen dem Einsatz keynesianischen Instrumentariums, beschäftigungspolitischer Abstinenz und dem Versuch einer mittelfristig orientierten Verstätigungspolitik bewegte. In den Untersuchungszeitraum fiel das — hoffentlich vorläufige — Ende einer auf Vollbeschäftigung zielenden Wirtschaftspolitik.

Die schrittweise Zurücknahme des Vollbeschäftigungszieles blieb bisher überraschenderweise politisch weitgehend folgenlos. Die großen gesellschaftlichen Institutionen blieben von der nun bereits über sieben Jahre andauernden Massenarbeitslosigkeit bis heute weitgehend unberührt. Dies dürfte nicht zuletzt auch mit den herrschenden Erklärungsmustern der Krise als einer extern verursachten zusammenhängen.

Aus der Sicht der Analyse des gewählten 5-Jahreszeitraumes und unter Berücksichtigung des neuartigen Charakters der Krise kann deutlich gemacht werden, daß sich die Lebensbedingungen der von Arbeitslosigkeit betroffenen und bedrohten Bevölkerungsteile in den 80er Jahren weiter verschlechtern werden, sofern der Verzicht auf Vollbeschäftigungspolitik fortgesetzt wird. Dies würde einen bedrohlichen Problemdruck politischer und sozialpsychologischer Art hervorrufen.

Schließlich können als ein Resultat der Untersuchung einige wichtige Komponenten einer erfolgsversprechenden künftigen Beschäftigungspolitik ausgemacht werden.

Meinem Oldenburger Freund, Ulrich Bernath, danke ich für eine Reihe hilfreicher Anregungen zu dieser Arbeit. Carlos Ossorio-Capella danke ich dafür, daß er mir die Möglichkeit gegeben hat, dieses Thema als Dissertation an der Universität Oldenburg zu bearbeiten.

Freiburg i. B., im Juni 1981

Friedhelm Hemmerich

Inhalt

1.	Einleitung	13
1.1.	Die Kosten der Arbeitslosigkeit	13
1.2.	Ziel, Aufbau und Methode der Arbeit	17
2.	Die makroökonomischen Ursachen von Wirtschaftskrise und Massenarbeitslosigkeit	21
2.1.	Vorbemerkungen	21
2.2.	Die langfristigen Ursachen	21
2.2.1.	Der Überblick	21
2.2.2.	Die Phase von 1950 - 1965	23
2.2.3.	Die Zeit seit 1966	25
2.3.	Die konjunkturellen Ursachen	29
2.3.1.	Konjunktur- und Beschäftigungsindikatoren im Überblick ...	29
2.3.2.	Die Verwendungskomponenten des Sozialprodukts und ihre jeweiligen Bestimmungsgründe	32
2.3.2.1.	Der Überblick	32
2.3.2.2.	Der private Verbrauch	32
2.3.2.3.	Der Außenbeitrag	36
2.3.2.4.	Die Investitionen	36
2.4.	Zusammenfassung der Krisenursachen	43
2.5.	Exkurs zur Erklärung der Arbeitslosigkeit sowie zur Strategieempfehlung des Sachverständigenrates	44
2.5.1.	Vorbemerkungen	44
2.5.2.	Darstellung der Sicht des SVR	44

2.5.3.	Kritik der Krisenerklärung des SVR	46
2.5.4.	Kritik der Strategieempfehlung des SVR	49
3.	Der Arbeitsmarkt und seine aktuellen Funktionsmechanismen	52
3.1.	Vorbemerkungen	52
3.2.	Das Angebot an Arbeitskräften	52
3.3.	Die Nachfrage nach Arbeitskräften	56
3.3.1.	Das Niveau der Nachfrage nach Arbeitskräften	56
3.3.2.	Die Struktur der Nachfrage nach Arbeitskräften	59
3.3.2.1.	Vorbemerkungen	59
3.3.2.2.	Die beiden Hauptsegmente des Arbeitsmarktes: das primäre und das sekundäre Segment	60
3.3.2.2.1.	Der Überblick	60
3.3.2.2.2.	Das primäre Arbeitsmarktsegment	62
3.3.2.2.3.	Das sekundäre Arbeitsmarktsegment	64
3.4.	Der Arbeitsmarktprozeß	68
4.	Beschäftigungspolitik in den Jahren 1974 - 78 vor dem Hinter- grund der ökonomischen und politischen Entwicklung	72
4.1.	Zum Aufbau dieses Kapitels	72
4.2.	Die politische Ausgangslage vor Beginn der Krise	72
4.3.	Die globale Gestaltung der Staatshaushalte in konjunktur- und beschäftigungspolitischer Perspektive	75
4.3.1.	Vorbemerkungen	75
4.3.2.	Die Ergebnisse der Schätzung der konjunkturellen Wirkungen in den beiden ausgewählten Budgetkonzepten	79
4.3.3.	Methodische Erläuterungen zu den beiden Budgetkonzepten ..	83
4.3.3.1.	Das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts des Sachver- ständigenrates	83
4.3.3.2.	Das System von Fiskalindikatoren des IFO-Instituts und seine Unterschiede zum Konzept des konjunkturneutralen Haushalts	88
4.3.4.	Die Beurteilung der konjunkturellen Wirkungen	90

4.4.	Die konjunktur- und beschäftigungspolitischen Einzelmaßnahmen vor dem Hintergrund der allgemeinen ökonomischen und politischen Entwicklung	95
4.4.1.	Vorbemerkungen	95
4.4.2.	Die Phase 1974/75: zunächst Abwarten, dann indirekt-antizyklische Politik, unzureichend dimensioniert	96
4.4.2.1.	Die konjunkturelle Situation unmittelbar vor Ausbruch der Krise	96
4.4.2.2.	Die Maßnahmen des Jahres 1974	97
4.4.2.3.	Die Maßnahmen des Jahres 1975	100
4.4.2.3.1.	Der Überblick	100
4.4.2.3.2.	Die Wirkungen der wirtschaftspolitischen Maßnahmen im Jahre 1975 (exkl. Investitionszulage)	103
4.4.2.3.3.	Die Investitionszulage	105
4.4.2.4.	Zusammenfassung der Wirkungen der Einzelmaßnahmen in der ersten Phase des Untersuchungszeitraumes	110
4.4.3.	Die Phase 1976/77: krisenverschärfende Politik der Haushaltskonsolidierung	112
4.4.3.1.	Vorbemerkungen	112
4.4.3.2.	Das Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen vom August 1975	112
4.4.3.3.	Der finanzpolitische Kurswechsel: Beschlüsse über Sparmaßnahmen und Steuererhöhungen	117
4.4.3.3.1.	Der politische Hintergrund des Kurswechsels	117
4.4.3.3.2.	Das Programm der Sparmaßnahmen und Steuererhöhungen vom September 1975	120
4.4.3.3.3.	Sonstige Maßnahmen in den Jahren 1976/77	124
4.4.3.4.	Zusammenfassung der Wirkungen der Einzelmaßnahmen in der zweiten Phase des Untersuchungszeitraumes	125
4.4.4.	Das Jahr 1978: mäßig expansive Wirtschaftspolitik	128
4.4.4.1.	Wieder leichte Kurskorrektur der Finanzpolitik	128
4.4.4.2.	Das Programm für Zukunftsinvestitionen	129
4.4.5.	Zusammenfassende Beurteilung der konjunktur- und beschäftigungspolitischen Einzelmaßnahmen in den Jahren 1974 - 1978	133
4.4.6.	Sonstige Maßnahmenbereiche von beschäftigungspolitischer Relevanz	139
4.4.6.1.	Vorbemerkung	139
4.4.6.2.	Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Dienst	139
4.4.6.3.	Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gegenüber Ausländern ..	144
4.4.6.4.	Arbeitszeitverkürzung	146

5.	Kurze Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick	149
5.1.	Die wichtigsten Ergebnisse in Kurzfassung	149
5.2.	Was bleibt in bezug auf die Beschäftigungspolitik seit 1974 erklärungsbedürftig?	150
5.3.	Konsequenzen eines künftigen Verzichts auf Beschäftigungspolitik	154
5.4.	Ansatzpunkte einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik in den 80er Jahren aus heutiger Sicht	157
	Literaturverzeichnis	162

Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder

Tabellen

1: Belastungsfaktoren der Arbeitslosigkeit und ihre Gewichtung	16
2: Erwerbspersonenpotential	22
3: Bestimmungsgründe des Arbeitskräfteeinsatzes	23
4: Index der Auslastung des Produktionspotentials (Sachkapazitäten) im gesamten Unternehmenssektor (ohne Wohnungsvermietung) und in der verarbeitenden Industrie	29
5: Erwerbspersonenpotential und sein Auslastungsgrad	30
6: Erwerbstätige, Bruttowertschöpfung und Anlageinvestitionen im verarbeitenden Gewerbe und im Baugewerbe	31
7: Reales Bruttosozialprodukt (BSP) und seine Verwendung sowie Arbeitslosigkeit	33
8: Investitionen, Kapitalintensität und Produktionspotential	42
9: Veränderung der registrierten Arbeitslosigkeit nach Merkmalsgruppen zwischen September 1975 und September 1978	69
10: Veränderung der Zahl der Arbeitslosen mit verschiedenen Merkmalskombinationen zwischen September 1975 und September 1978	70
11: Konjunktureller Impuls der öffentlichen Haushalte gemäß Konzept des SVR und konjunktureller Effekt gemäß Konzept des IFO-Instituts im Vergleich	79
12: Konjunkturelle Effekte der öffentlichen Haushalte gemäß Konzept des IFO-Instituts	81
13: Maß für Konjunkturgerechtigkeit der öffentlichen Haushalte im Vorjahresvergleich	91
14: Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur und zur Verminderung der Kreditaufnahmen	121
15: Programm für Zukunftsinvestitionen	129
16: Die finanziellen Auswirkungen der wichtigen finanzpolitischen Beschlüsse in den Jahren 1974 - 1978	134
17: Beschäftigte im unmittelbaren öffentlichen Dienst	140
18: Vollbeschäftigte bei den Gebietskörperschaften	140

12	Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder	
19:	Vollbeschäftigte der Gebietskörperschaften insgesamt nach ausgewählten Aufgabenbereichen	141
20:	Wohnbevölkerung und Erwerbstätigkeit von Ausländern	145
21:	Arbeitsmarktentlastung durch Verkürzung der Lebensarbeitszeit ..	147

Schaubilder

1:	Verteilung der direkt zurechenbaren fiskalischen Kosten der Unterbeschäftigung nach Kostenarten und Personengruppen im Jahre 1978	14
2:	Struktur der Investitionen in der verarbeitenden Industrie	40
3:	Arbeitsplatzentwicklung in der verarbeitenden Industrie	43

1. Einleitung

1.1. Die Kosten der Arbeitslosigkeit

„Bei uns im Betrieb, einer Druckerei, gibt es zwar noch keine Entlassungen, aber unter Druck setzen sie einen trotzdem. Da wird auf die momentane wirtschaftliche Lage verwiesen, da heißt es, du mußt deine Leistung steigern, du mußt mehr arbeiten, wenn du deinen Arbeitsplatz erhalten willst. Dann verweisen sie auf die Artikel in den Zeitungen, soundso viele Druckereien in der Bundesrepublik hätten schon zugemacht, soundso viele Drucker seien arbeitslos, es könnten nur die im Betrieb bleiben, die wirklich viel leisten, die viel bringen. So üben die von der Geschäftsleitung einen Leistungsdruck auf dich aus, und das kriegst du tagtäglich zu hören. So wollen sie dich klein machen. . .

Mit diesen Drohungen werden natürlich viele Kollegen völlig eingeschüchtert. Da gibt es welche, die stecken drauf wie die Wahnsinnigen, die arbeiten zum Beispiel die Pausen durch, nur damit sie in der Stunde tausend Bogen mehr schreiben können, die meinen, sie würden sich dadurch ihren Arbeitsplatz erhalten. Aus lauter Angst, auf der Straße zu stehen, machen die das. . . Ich hab Magengeschwüre, nicht zuletzt auch von der Schichtarbeit. Wenn du jetzt zum Beispiel krank bist, dann lesen sie dir vor: Du hast in diesem Jahr schon soundso viele Tage gefehlt, und dann heißt es ganz formell: Wenn Sie sich nicht zusammenreißen, werden wir Sie entlassen müssen, oder Sie suchen sich freiwillig eine andere Arbeitsstelle. So exerzieren sie mit der Angst bei uns im Betrieb¹.“

In der langfristigen Entwicklung dieses Jahrhunderts ist Arbeitslosigkeit in den westlichen Industrieländern nicht die Ausnahme, sondern eine fast normale Erscheinung². Nimmt man an, daß die Trends von Wirtschaftswachstum, Arbeitsproduktivität und Arbeitszeit sich auch in der Zukunft fortsetzen, so läßt sich anhand von Modellrechnungen zeigen, daß sich das gegenwärtige Niveau der Massenarbeitslosigkeit in der BRD bis ca. 1990 noch drastisch erhöhen wird³. Es gibt heute keine Anzeichen dafür, daß sich diesem Problem mit den herkömmlichen Konzepten der Wirtschaftspolitik beikommen ließe.

Die Arbeitslosigkeit kennt diverse „Kostenarten“:

So etwa die *gesamtwirtschaftlichen* Kosten in Form von entgangener Produktion. So hätte z. B. das Sozialprodukt im Jahre 1978 bei Vollaus-

¹ Sperner, F., Angst, S. 40.

² Vgl. etwa: Zinn, K. G., Der Niedergang des Profits, S. 12.

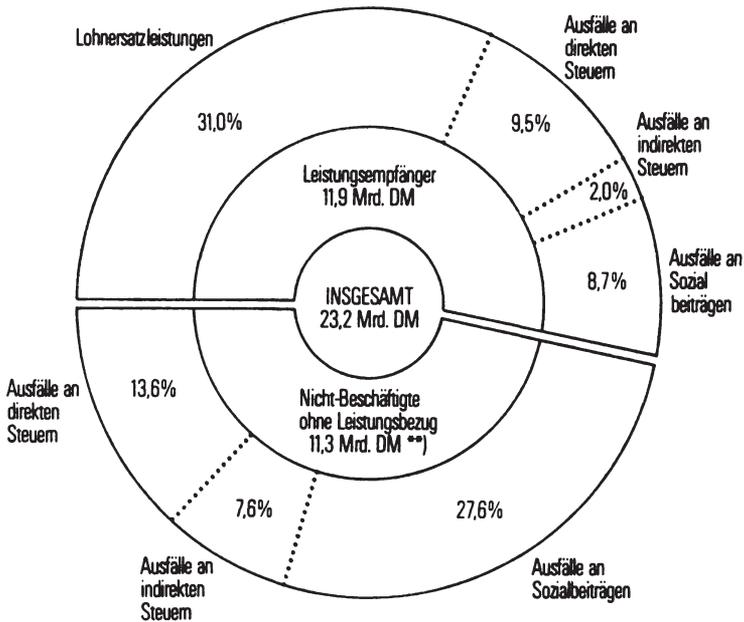
³ Vgl. z. B. Gattinger, J., Krumper, A. und Russ, H., Wachsendes Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt bis Ende der achtziger Jahre — Folgerungen für die Beschäftigungspolitik, S. 99—105 sowie: Frenzel, U., Die Bombe tickt, in: Die Zeit vom 6. 2. 1981.

lastung des potentiellen Arbeitsvolumens um ca. 127 Mrd. DM oder rund 10 % höher gelegen als es tatsächlich der Fall war⁴.

Oder die *fiskalischen* Kosten:

Schaubild 1

Verteilung der direkt zurechenbaren fiskalischen Kosten der Unterbeschäftigung*) nach Kostenarten und Personengruppen im Jahre 1978⁵



*) ohne „Bestandssockel“ an Arbeitslosen und Stiller Reserve

***) darunter 5,8 Mrd. DM bei registrierten Arbeitslosen ohne Leistungsbezug

Die fiskalischen Kosten pro nicht beschäftigter Erwerbsperson beliefen sich gemäß dieser Rechnung 1978 auf rund 18 000,— DM⁶. Dabei sind die Daten des Schaubilds 1 insoweit „geschönt“, als die der Rechnung zugrundeliegenden Daten einen „Bestandssockel“ an Arbeitslosigkeit und Stiller Reserve in Höhe von 350 000 Personen nicht berücksichtigen⁷.

⁴ Koller, M., Die Kosten der Erwerbslosigkeit, S. 187.

⁵ Ebd., S. 188.

⁶ Ebd.

⁷ Ebd.

Oder die *individuellen* Kosten der Arbeitslosigkeit: gemäß einer Repräsentativbefragung unter erwachsenen Arbeitslosen, die sowohl im September 1974 als auch — noch oder wieder — im September 1975 arbeitslos waren, betrug die Einkommenseinbußen infolge der Arbeitslosigkeit 45 % des vorher bezogenen Einkommens. Das Durchschnittseinkommen der befragten Gruppe betrug monatlich 625,— DM gegenüber 1145,— DM vor der Arbeitslosigkeit⁸.

Auch wenn sich über die exakte Festlegung der Armutsgrenze streiten läßt, ist ersichtlich, daß Arbeitslosigkeit in ihrer dauerhaften Form einen stetigen Zustrom von Personen und Familien in das ohnehin umfangreiche gesellschaftliche Lager der Armut erzeugt⁹.

Es wäre jedoch verfehlt, die individuellen Kosten der Arbeitslosigkeit ausschließlich finanziell zu bestimmen. In einer Gesellschaft, in der Erwerbstätigkeit mit den meisten Lebensbereichen eng verknüpft ist und in der aufgrund herrschender Wertmuster der soziale Status des größten Teils der erwachsenen Personen von der erwerbstätigen Arbeit her (ihrem Vorhandensein, ihrer relativen Machtposition in Hierarchien und ihrem Einkommensniveau) bestimmt wird, ist Arbeitslosigkeit ein zentrales Stück Identitätsverlust und ist Angst vor Arbeitslosigkeit gleichbedeutend mit einer Identitätsbedrohung.

Einige der mit Arbeitslosigkeit verbundenen Belastungsfaktoren und ihre relative Bewertung finden sich in Tab. 1, deren Daten im Rahmen einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage zu Problemen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsbedingungen erhoben wurden.

Die Frage, deren Beantwortung zu den Resultaten der Tab. 1 führte, lautete:

„In den Jahren 1975, 1976 und Anfang 1977 gab es in der Bundesrepublik zeitweilig mehr als eine Million Arbeitslose. Nehmen Sie einmal an, Sie würden selbst arbeitslos sein. Was glauben Sie, würden für Sie sehr wichtige, weniger wichtige oder keine Probleme sein?“

Der ermittelte Index kann Werte zwischen Null (für alle Personen unwichtig) und Zweihundert (für alle Personen sehr wichtig) annehmen.

⁸ Brinkmann, C., Finanzielle und psycho-soziale Belastungen während der Arbeitslosigkeit, S. 403.

⁹ Vgl. Geißler, H., Die Neue Soziale Frage, Freiburg/Br. 1976, S. 48 f.; dort wird ermittelt, daß 1974 in der BRD knapp 6 Mio. Personen mit ihrem Nettoeinkommen unter den Bedarfssätzen der Sozialhilfe lagen. Roth, J., Armut in der Bundesrepublik, Reinbek bei Hamburg 1979, S. 28 ff. kommt mit anderen Armutskriterien zu noch weit höheren Werten als Geißler.