

Ausgabe Nr. 2 / 24.3.2000

*In aller Kürze*

➤ Eine geschickte Mischung aus Arbeitszeit- und Lohnpolitik, aus Fiskal- und Sozialpolitik kann zu einer deutlichen Verbesserung der Arbeitsmarktlage in Deutschland führen. Dies war das zentrale Ergebnis einer Studie, in der das IAB bereits im Jahre 1996 Wege zu mehr Beschäftigung aufzeigte.

➤ Im wiederbelebten Bündnis für Arbeit wurde eine Verknüpfung von Arbeitszeitverkürzung und moderater Lohnpolitik verabredet. Die finanzpolitischen Weichenstellungen der Bundesregierung gehen vor dem Hintergrund günstiger Wirtschaftsprognosen u.E. in die richtige Richtung. Würden die tarifpolitischen Verabredungen im Bündnis für Arbeit gemeinsam mit den fiskalpolitischen Vorhaben in die Tat umgesetzt, steht das Strategiebündel des IAB erstmals vor seiner praktischen Bewährungsprobe.

➤ Unabdingbar für einen beschäftigungspolitischen Aufbruch ist der Wille zum gemeinsamen Handeln.

➤ Mögliche Anfangserfolge gilt es jedoch auch nachhaltig zu sichern. Für das Niveau wie für die Struktur der Beschäftigung ist der Strukturwandel von ausschlaggebender Bedeutung: Je offensiver und schneller er vorangetrieben wird, desto größer werden künftige Beschäftigungsgewinne sein.

*Autor/in*

Peter Schnur  
Ulrich Walwei  
Gerd Zika



## *Wege zu mehr Beschäftigung* Strategiebündel des IAB auf dem Prüfstand

*Die Chancen für eine Umsetzung der Vorschläge vom Sommer 1996 sind gestiegen*

Unter dem Eindruck weiter steigender Arbeitslosigkeit hatte das IAB im Sommer 1996 eine Simulationsstudie der Öffentlichkeit präsentiert, in der Wege zu mehr Beschäftigung aufgezeigt wurden. Nachdem sich in den ersten beiden Jahren nach der Veröffentlichung noch keine Besserung am Arbeitsmarkt eingestellt hatte, überprüfte das IAB 1998 sein Strategiebündel, zog ein erstes Fazit und stellte es anlässlich der letzten Bundestagswahl als wesentliches Element seiner umfassenden AGENDA erneut zur Diskussion.

Mittlerweile ist die neue Regierung über ein Jahr im Amt. Der Bündnis für Arbeit-Gedanke wurde wieder belebt. Die Bündnis für Arbeit-Gespräche Anfang dieses Jahres brachten mit der gemeinsamen Erklärung von Tarifparteien und Regierung zur Lohn- und Arbeitszeitpolitik einen ersten Erfolg.

Vor diesem Hintergrund und den sich abzeichnenden fiskalpolitischen Weichenstellungen werden die Vorschläge des IAB erneut diskutiert. Es zeigt sich, dass erstmals eine Umsetzung der wesentlichen Komponenten des Strategiebündels vom Sommer 1996 in greifbare Nähe gerückt ist.

Zur Erinnerung sei die Kernaussage der im Sommer 1996 vorgelegten Studie zitiert:

„Zum raschen, deutlichen Abbau der Arbeitslosigkeit und der gleichzeitigen Erreichung der übrigen wirtschaftspolitischen Ziele einschließlich der Maastricht-Verschuldungskriterien in einer überschaubaren Frist bedarf es eines mittelfristig angelegten Strategiebündels, das von Staat und Tarifvertragsparteien gemeinsam getragen wird und allen Wirtschaftsakteuren Vertrauen in den Erfolg und damit in die Zukunft vermittelt.“

Der Hauptbeitrag muss dabei von den Tarifparteien geleistet werden. Sie haben die Aufgabe, ihre Lohn- und Arbeitszeitpolitik am Beschäftigungsziel zu orientieren. Gefordert ist eine längerfristig zurückhaltende Tarifpolitik bei den Löhnen, deren Anstieg zunächst hinter dem

Produktivitätsfortschritt zurückbleibt und diesen auch später nicht überschreitet. Als unverzichtbar wird auch eine Verringerung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen angesehen.

Der staatlichen Politik kommt bei der Umsetzung des Strategiebündels die Aufgabe zu, die Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt zu verbessern. Neben vertrauensbildenden Beschlüssen zu einer zeitverzögerten Konsolidierung des Staatshaushalts sind Umschichtungen in den öffentlichen Haushalten notwendig, um einerseits Sozialversicherungsbeiträge und direkte Steuern senken und andererseits öffentliche Investitionen erhöhen zu können.

Betont wurde immer wieder, dass in Anbetracht der Dimension des Beschäftigungsproblems ein einzelnes Instrument völlig überfordert wäre. Außerdem

wurde gezeigt, dass jede Maßnahme Vor- und Nachteile hat, sowohl hinsichtlich der zeitlichen Reaktionsmuster als auch hinsichtlich der Rück- und Nebenwirkungen (vgl. Tabelle rechts). Deshalb lassen sich nur mit einem aufeinander abgestimmten Bündel von Einzelmaßnahmen die Nachteile jeweils annähernd ausgleichen. Wichtig für die Akzeptanz des IAB-Vorschlages bei den arbeitsmarktpolitischen Akteuren ist, dass die Verteilung von Vor- und Nachteilen von allen als „gerecht“ empfunden werden kann.

Wie sind nun vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung die Ergebnisse der IAB-Simulationen heute einzuschätzen? Was ist seither im Bereich der Arbeitszeit-, der Lohn- und der Fiskalpolitik im Hinblick auf die vom IAB vorgeschlagenen Maßnahmen passiert?

		Politikstrategien			
		Arbeitszeitverkürzung	Lohnzurückhaltung	Steuer- und Abgabensenkung, Ausgabenerhöhung	Steuer- und Abgabenerhöhung, Ausgabensenkung
Wirkung auf	Beschäftigung	<b>+</b> schnell greifend (bei einmaliger Verkürzung im Zeitverlauf abnehmend)	<b>+</b> langsam anlaufend (bei längerfristiger Zurückhaltung beachtlich)	<b>+</b>	
	Wirtschaftswachstum		<b>+</b>	<b>+</b>	
	Inflationsrate		<b>+</b>	meist <b>+</b>	meist
	Finanzierungssaldo des Staates	<b>+</b>		im Zeitverlauf  abnehmend	<b>+</b> im Zeitverlauf abnehmend

+ : positive Wirkung

- : negative Wirkung

Bis 1998 entsprachen im wesentlichen nur die moderaten Lohnsteigerungen den im IAB-Strategiebündel enthaltenen Empfehlungen. Auf allen anderen Politikfeldern widersprach die reale Entwicklung den Vorschlägen: Die durch-

schnittliche Jahresarbeitszeit ging über mehrere Jahre hinweg nicht zurück, die Sozialversicherungsbeiträge stiegen, wichtige Reformvorhaben wie die Einkommensteuerreform konnten nicht umgesetzt werden.

## Arbeitszeitpolitik

### IAB-Vorschläge 1996

Verringerung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit, vor allem über eine Ausweitung der Teilzeitarbeit und eine Verringerung der bezahlten Überstunden. Die größte Beschäftigungswirkung erzielt eine Arbeitszeitverkürzung, die in folgender Form realisiert wird:

- kostenneutral (ohne Lohnausgleich);
- freiwillig und individuell (ansonsten Ausweichreaktionen seitens der Betriebe und Arbeitnehmer);
- flexibel (Betriebserfordernissen und Arbeitnehmerinteressen genügend);
- reversibel (also auch wieder umkehrbar).

Das IAB zeigt in seinen Simulationsrechnungen, dass Arbeitszeitverkürzungen schnelle Beschäftigungseffekte nach sich ziehen. Diese resultieren aus der Notwendigkeit, zur Aufrechterhaltung der Produktion von Sachgütern oder Diensten schnell zusätzliche Einstellungen vorzunehmen oder ansonsten nötige Entlassungen zu vermeiden.

### Bisherige Entwicklung

#### bis 1998

- Minimaler Rückgang der tariflichen Arbeitszeit
- Dem Trend entsprechende moderate Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung
- Annähernd unverändertes Überstundenvolumen
- Insgesamt fast unveränderte Jahresarbeitszeit der Arbeitnehmer

#### 1999

- Kein Rückgang der tariflichen Arbeitszeit
- Weiterhin moderate Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung
- Nur minimaler Rückgang des Überstundenvolumens
- Insgesamt fast unveränderte Jahresarbeitszeit der Arbeitnehmer.

## Lohnpolitik

### IAB-Vorschläge 1996

Längerfristig zurückhaltende Tarifpolitik bei den Löhnen, deren Anstieg zunächst hinter dem Produktivitätsanstieg zurückbleibt und diesen auch später nicht übersteigt.

Die Simulationsrechnungen verdeutlichen, dass es einer längerfristigen Lohnzurückhaltung bedarf, da die Wirkungen einer Lohnzurückhaltung im Gegensatz zu einer Arbeitszeitverkürzung mehr Zeit erfordern. Die Lohnzurückhaltung führt über niedrigere Lohnstückkosten zu einem geringeren Preisanstieg, zu niedrigeren Zinsen und zeitverzögert zu einem geringeren Produktivitätsfortschritt. Bei anhaltender Lohnzurückhaltung steigen schließlich die Investitionen und das Wirtschaftswachstum sowie die Beschäftigung erhöhen sich.

### Bisherige Entwicklung

#### bis 1998

- Moderater Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter je Stunde, der 1997 und 1998 deutlich hinter dem Anstieg der Stundenproduktivität blieb.

#### 1999

- Deutlich über dem Anstieg der Stundenproduktivität liegende Zunahme der Bruttolöhne und -gehälter je Stunde.

## Fiskal- und Sozialpolitik

### IAB-Vorschläge 1996

- Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern;
- Verlagerung von direkter zu indirekter Abgabenbelastung;
- Umschichtungen von konsumtiven zu investiven Staatsausgaben;
- Zeitverzögerte Konsolidierung des Staatshaushaltes in Aufschwungphasen.

Die Ergebnisse der Simulationsrechnungen bestätigen in ihren grundsätzlichen Wirkungsrichtungen die Lehrbuchmeinung. Senkungen der Abgaben und Steuern sowie Erhöhungen der Staatsausgaben einschließlich der Sozialausgaben führen in Zeiten der Unterauslastung von Kapazitäten zu positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekten. Analog hierzu dämpfen umgekehrt Erhöhungen der Abgaben und Steuern bzw. Senkungen der Staatsausgaben Wachstum und Beschäftigung. Besonders beschäftigungswirksam sind Steuersenkungen, die mit einer Nettoentlastung verbunden sind. Gleichwohl können schon allein durch aufkommens- oder ausgabenneutrale Umschichtungen im Staatshaushalt per Saldo positive Beschäftigungseffekte ausgelöst werden, da je nach Art der Abgabe, Steuer oder Staatsausgabe das Ausmaß der positiven oder negativen Wirkungen unterschiedlich sein kann.

### Bisherige Entwicklung

#### bis 1998

- Keine Senkung der Abgabenlast
- Kaum Verlagerung von direkter zu indirekter Abgabenbelastung
- Kein stärkeres Gewicht öffentlicher Investitionen
- Prozyklische Sparmaßnahmen mit Haushaltssperren.

#### 1999

- Keine Senkung der Abgabenlast
- Verlagerung von direkter zu indirekter Abgabenbelastung
- Umschichtung von konsumtiven zu investiven Staatsausgaben
- Zeitverzögerte Konsolidierung des Staatshaushaltes eingeleitet.

## Ausblick

Seit Anfang des Jahres lassen die Tarif- und Fiskalpolitik vielversprechende Perspektiven erkennen.

Zu den tarifpolitischen Vorhaben gemäß der „Bündnis für Arbeit“ – Gespräche gehören:

- Arbeitszeitverkürzung durch Steigerung der Attraktivität von Teilzeitarbeit und der Schaffung von Möglichkeiten zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben;
- Mittelfristig angelegte beschäftigungsorientierte Lohnpolitik.

Die fiskalpolitischen Vorhaben ergeben sich aus der mittelfristigen Finanzplanung:

- Geringfügige Abgabentlastung (von 43% in 1999 auf 41% in 2003; insbesondere über die geplante Steuerreform 2000);
- Erste Schritte in Richtung einer Konsolidierung des Staatshaushaltes durch sukzessive Rückführung der jährlichen Nettokreditaufnahme (von rd. 60 Mrd. DM Defizit in 1999 auf ein Defizit von rd. 20 Mrd. DM in 2003);
- Verlagerung von der direkten zur indirekten Abgabenbelastung (Anhebung der Ökosteuern zur Stabilisierung bzw. Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung);
- Umschichtung von konsumtiven zu investiven Staatsausgaben (Konsumausgaben des Staates 1998/2003: +½% p.a.; Bruttoanlageninvestitionen des Staates 1998/2003: +2% p.a.).

Die mittelfristigen tarif- und fiskalpolitischen Vorhaben entsprechen insgesamt gesehen erstmals dem Policy-Mix, der auch Gegenstand des IAB – Strategiebündels ist. Unseres Erachtens ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass die Simulationsergebnisse von 1996 nicht auch heute noch Gültigkeit besitzen. Unterstützt durch die erwartete günstige Wirtschaftsentwicklung – sämtliche Prognosen gehen für 2000 vom Anfang ei-

ner Aufschwungphase in Deutschland aus – müsste endlich ein nachhaltiger Beschäftigungsanstieg in Gang kommen. Insofern bleibt zu hoffen, dass der anvisierte Policy-Mix mit allem Nachdruck in die Tat umgesetzt wird.

Unabdingbare Voraussetzung für den beschäftigungspolitischen Erfolg ist der Wille zum gemeinsamen Handeln. Die Absichtserklärungen im „Bündnis für Arbeit“ in Richtung einer mehr beschäftigungsorientierten Lohn- und Arbeitszeitpolitik müssen in ihrer Kombination verwirklicht werden: Arbeitszeitverkürzung, möglichst kostenneutral, freiwillig, flexibel und reversibel sowie gleichzeitig moderate Lohnerhöhungen auf mittlere Sicht. Bei der praktischen Umsetzung sind differenzierte Lösungen, Solidaritätsbewusstsein, Kompromissbereitschaft und nicht zuletzt ein langer Atem gefragt.

Ergänzend dazu müssen jetzt aber auch unter den günstigen gesamtwirtschaftlichen Voraussetzungen die längst überfälligen fiskalpolitischen Schritte, wie die einer Steuerentlastung und einer stufenweisen Konsolidierung des Staatshaushaltes, getan werden. Allerdings gehen derzeit die Meinungen hinsichtlich des aus beschäftigungspolitischer Sicht sinnvollen Tempos der Konsolidierungsmaßnahmen auseinander. Aus unserer Sicht erscheinen zeitlicher Verlauf und Stärke des in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehenen Defizitabbaus zum jetzigen Zeitpunkt beschäftigungspolitisch durchaus vertretbar. Einerseits dürfte der mit dem Sparpaket demonstrierte Wille zum Defizitabbau und zur Rücknahme der Staatsquote zusammen mit den beschlossenen und angekündigten Steuersenkungen positive psychologische Effekte und Erwartungen ausgelöst haben. Andererseits dürften die mit dem Defizitabbau verbundenen kontraktiven Wirkungen für Wirtschaft und Arbeitsmarkt vor dem Hintergrund des erwarteten günstigen Konjunkturverlaufs verkraftbar sein. Sollte jedoch die Wirtschaftsentwicklung schlechter verlaufen als derzeit erwartet, wäre aus beschäftigungspolitischer Sicht eine zeitliche Streckung der Haushaltskonsolidierung wünschenswert. Umgekehrt sollten

dagegen in einer lang anhaltenden Aufschwungphase sowohl weitergehende Konsolidierungsmaßnahmen als auch eine zusätzliche Senkung der Abgabenlast in Angriff genommen werden.

Im gesellschaftlichen Konsens lässt sich zwar mit Hilfe des Strategiebündels ein Beschäftigungsaufbau in Gang setzen. Diesen Beschäftigungsaufbau gilt es jedoch nachhaltig zu sichern. In einer sich ständig wandelnden Welt ist unter marktwirtschaftlichen Bedingungen und bei offenen Grenzen letztlich der Strukturwandel im weitesten Sinne die ausschlaggebende Größe für die längerfristige Entwicklung der Beschäftigung. Dies gilt auch für den dauerhaften Erfolg jeglicher Beschäftigungspolitik, und zwar hinsichtlich der Beschäftigungsstruktur wie des Beschäftigungsniveaus. Sowohl die Geschichte als auch die aktuellen Untersuchungen - wie internationale Vergleiche, Simulationen und Projektionen - belegen: Die Gesamtzahl der Arbeitsplätze wird längerfristig um so höher ausfallen, je weniger Beharrungstendenzen und Abwehrstrategien es gibt, je weniger alte Arbeitsplätze subventioniert und vor Konkurrenz geschützt werden und je offensiver, anpassungsbereiter und schneller der nötige Strukturwandel mit Flexibilität, Innovationen und Investitionen vorangetrieben wird.

## Veröffentlichungen

des IAB zum Thema „Strategiebündel“:

*Klauder, W., Schnur, P., Zika, G.:* Strategien für mehr Beschäftigung, IAB-Kurzbericht Nr. 7, Nürnberg 1996.

*Klauder, W., Schnur, P., Zika, G.:* Wege zu mehr Beschäftigung, IAB-Werkstattbericht Nr. 5, Nürnberg 1996

*Schnur, P., Walwei, U., Zika, G.:* Strategiebündel immer noch tragfähig, IAB-Kurzbericht Nr. 4, Nürnberg 1998

*Autorengemeinschaft:* IAB-AGENDA '98. Wissenschaftliche Befunde und Empfehlungen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, IAB-Werkstattbericht Nr. 10, Nürnberg 1998



---

## Die letzten Ausgaben des IAB*Kurzbericht* im Überblick

---

- Nr. 7 Osterweiterung der Europäischen Union  
17.8.1999 **Droht dem deutschen Arbeitsmarkt eine Zuwanderungswelle?**  
Einschätzung mit Hilfe von Wanderungsdeterminanten und den Erfahrungen mit dem bisherigen Integrationsprozess der Europäischen Union
- Nr. 8 Beschäftigungsförderung  
19.8.1999 **Staatliche Zuschüsse zur Sozialversicherung hinter der 630DM-Grenze?**  
Prüfung eines Teilzeitmodells zur Verbesserung von niedrigen Monatseinkommen
- Nr. 9 Arbeitslandschaft 2010 - Teil 1  
26.8.1999 **Dienstleistungsgesellschaft auf industriellem Nährboden**  
Gesamtwirtschaftliche und sektorale Entwicklung
- Nr. 10 Arbeitslandschaft 2010 - Teil 2  
27.8.1999 **Ungebrochener Trend in die Wissensgesellschaft**  
Entwicklung der Tätigkeiten und Qualifikationen
- Nr. 11 Geringfügige Beschäftigung  
1.9.1999 **Das 630-DM-Gesetz: Was ändert sich für wen?**  
Abschätzung der Betroffenheit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern durch die rechtlichen Änderungen
- Nr. 12 Niedriglohnsektor in den USA  
3.9.1999 **Der „Earned Income Tax Credit“ soll Armut bei Arbeit lindern**  
Lässt sich das amerikanische Zuschussmodell zur Beschäftigungsförderung auf Deutschland übertragen?
- Nr. 13 Zwischenbilanz  
23.9.1999 **Rolle der Europäischen Union in der Beschäftigungspolitik**  
Die gemeinsamen Initiativen sind hilfreich, doch bleiben die einzelnen Mitgliedsländer in der Pflicht
- Nr. 14 Studienfachwahl und Arbeitslosigkeit  
29.9.1999 **Frauen sind häufiger arbeitslos - gerade wenn sie ein „Männerfach“ studiert haben**  
Die These, höhere Arbeitslosigkeit von Akademikerinnen liege an geschlechtstypischer Fachwahl, ist nicht zu halten
- Nr. 15 Hilfen für Existenzgründer  
1.10.1999 **Bessere Fördertechnik in den Vereinigten Staaten**  
Pfiffige Finanzierungskonzepte erleichtern dort auch Arbeitslosen den Sprung in die Selbständigkeit  
- Bei uns herrscht Mangel im Überfluss - Vernetzung als Ausweg
- Nr. 16 Internationale Vergleiche  
18.11.1999 **Vom Sorgenkind Europas zum keltischen Tiger**  
Die Erfolgsgeschichte der Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Irland
- Nr. 1 Bundesrepublik Deutschland  
29.2.2000 **Der Arbeitsmarkt im Jahr 2000**  
Beschäftigungsanstieg und Angebotsentlastung lassen die Arbeitslosigkeit kräftig sinken

*Die Reihe IABKurzbericht gibt es seit 1976. Eine Übersicht über die letzten Jahrgänge finden Sie in den „Veröffentlichungen“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Tel. 0911/179-3025).*

---

### IAB*Kurzbericht*

Nr. 2 / 24.3.2000

#### Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

#### Graphik + Gestaltung

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

#### Technische Herstellung

Hausdruckerei der Bundesanstalt für Arbeit

#### Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

#### Bezugsmöglichkeit

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,  
Regensburger Str. 104,  
D-90327 Nürnberg  
Tel.: 0911/179-3025

#### IAB im Internet:

<http://www.iab.de>  
Dort finden Sie auch diesen Kurzbericht im Volltext zum Download

#### Rückfragen zum Inhalt an

Peter Schnur, Tel. 0911/179-3071  
Dr. Ulrich Walwei, Tel. 0911/179-3083  
Dr. Gerd Zika, Tel. 0911/179-3072

ISSN 0942-167X