

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Dieter Mertens

Längerfristige Arbeitsmarktprognose bei
alternativer Arbeitsmarkt- und Gesellschaftspolitik

Dezember 1969

10

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB),
90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16,
E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0;
Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30.
Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309.
ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Längerfristige Arbeitsmarktprognose bei alternativer Arbeitsmarkt- und Gesellschaftspolitik

Dieter Mertens

Mit den folgenden Überlegungen soll auf den Einfluß aufmerksam gemacht werden, welchen gesellschaftspolitische Zielvorstellungen und künftige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf den Realitätsgehalt längerfristiger Arbeitsmarktprognosen ausüben. Empfohlen wird, die prognostischen Techniken für arbeitsmarktpolitische Variantenrechnungen heranzuziehen, mit denen die Auswirkungen bestimmter gesellschaftlicher oder politischer Tendenzen zur Einschränkung (Ausbildung, Pensionierung, Bildungsurlaub usw.) oder Ausdehnung (Frauenerwerbstätigkeit, Ausländerquoten) des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens auf den Arbeitsmarkt für verschiedene Fristen und Tempi ermittelt werden können. Insbesondere Kombinationen verschiedener arbeitsmarktpolitischer Tendenzen bedürfen einer eingehenden Durchrechnung, damit die Reibungen im Ablauf vermindert werden können. Für die wichtigsten Varianten arbeitsmarktpolitischer Tendenzen werden Faustregeln für die gegenwärtigen Horizonte und Größenordnungen der Effekte auf den Arbeitsmarkt aufgezeigt.

Mittel- und längerfristige Zielangaben der Wirtschaftspolitik haben bislang auf der *Angebotsseite* in der Bundesrepublik überwiegend noch keineswegs den Charakter einer bewußten Zielrechnung, obwohl gerade das der Bürger — schon allein wegen der ihm vorgewiesenen Bezeichnungen („Zielprojektion“) — vermuten dürfte. Insbesondere was die in die Projektionen eingehenden Arbeitsmarktfaktoren betrifft, beinhaltet die amtliche Vorausschau bisher lediglich die auch unter Laissez-faire-Verhältnissen üblichen Verfahren der schlichten (die beobachteten Trends extrapolierenden) Prognose. Eine gesellschafts- und arbeitsmarktpolitische Leitvorstellung über *angestrebte* Zustände geht in die Vorausschau nicht ein, zumindest nicht explizit. Zugrunde gelegt werden *erwartete* Zustände.

Das „Projektions“ verfahren unterscheidet sich heute insofern nicht von den auch schon zu Zeiten der nur reagierenden Wirtschaftspolitik geübten prognostischen Berechnungen. Das Verfahren läßt sich — der Intention nach — wie folgt (in Vereinfachung) zusammenfassen:

Die Altersstruktur der Bevölkerung wird auf das Zieljahr der Projektion fortgeschrieben. So ergibt sich der für das Zieljahr erwartete Bestand an Personen im erwerbsfähigen Alter. Wie viele dieser Personen im Zieljahr erwerbstätig oder erwerbsbereit sein werden, bestimmt sich nach dem Anteil der Erwerbspersonen an den Erwerbsfähigen in der Vergangenheit. Hat sich dieser Anteil in der Vergangenheit mit einer bestimmbaren Tendenz verändert, so wird auch diese Veränderung in die Zukunft projiziert. Allenfalls einige bereits bekannte bevorstehende zusätzliche Änderungen in der Erwerbsbeteiligung (z. B. durch die Einführung weiterer Schuljahre) werden als ergänzende Faktoren in die Berechnungen gesondert einbezogen.

Ebenso werden die durchschnittlich geleisteten Arbeitszeiten je Erwerbstätigen durch die Erwartung bestimmt, daß sich der Arbeitszeittrend der Vergangenheit weiter fortsetzt.

Die erwartbare Produktion je Arbeitsstunde („Arbeitsproduktivität“) wird nach ihrer in der Vergangenheit beobachteten, durchschnittlichen tatsächlichen (also nicht etwa einer irgendwie „möglichen“) jährlichen Zunahme auch für die Zukunft berechnet.

So ergibt sich ein „Wachstumshorizont“, welcher aus dem wie oben berechneten „Reservoir“ an Arbeitsstunden und dem Wachstums „reservoir“ an Produktivität ermittelt wird. (Auf der Seite des Faktors Kapital wird in der empirischen Forschung ähnlich verfahren; die amtliche Vorausschau verzichtet jedoch einstweilen noch weitgehend auf diese Ergänzung.)

Dieser „Wachstumshorizont“ ist der Eckpfeiler der Zielprojektion. Die Projektion nennt die so ermittelte, erwartbare jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der Produktion Zielgröße, in der Erwartung, daß diese am ehesten den Zustand der Vollbeschäftigung bei Preisstabilität repräsentiere. Für diese Zielgröße wird sodann die entsprechende gesamtwirtschaftliche Nachfrage als *Nachfrageziel* postuliert — in dieser Hinsicht nun ist die Projektion also mehr als eine Prognose, nämlich tatsächlich die Angabe einer Zielsetzung. (Außerdem liegt eine — wichtige — Zielkomponente in der erklärten Absicht, die Nachfrage- und Produktionsentwicklung *verstetigen* zu wollen, also die Durchschnittsentwicklung innerhalb der Projektionsperiode nach Möglichkeit von Schwankungen nach unten und oben freizuhalten.)

Das hier nur im Überblick angedeutete Verfahren der Arbeitsmarktvorausschau, wie sie in die

amtliche Wirtschaftsprojektion eingeht, birgt im Detail noch eine Fülle von statistischen und methodischen Problemen, und es läßt sich auch weiter vervollkommen¹⁾.

Sein Grundcharakteristikum, der Verzicht auf explizite *arbeitsmarktpolitische Zielwerte*, wird dabei jedoch nicht berührt. Die Erwerbstätigkeit wird bei diesen Berechnungen als nicht politisch beeinflussbar angenommen; was in der Vergangenheit beobachtet wurde, wirkt danach im wesentlichen weiter fort; eine Vorstellung über wünschbare Veränderungen in den Erwerbsverhältnissen wird nicht eingebracht.

Dies versetzt den Arbeitsmarktprognostiker, der nicht Ziele aufstellen, sondern die wahrscheinlichsten Entwicklungen (ohne sie beeinflussen zu können, was ihn von der Arbeitsmarktpolitik unterscheidet) beschreiben soll, in beträchtliche Verlegenheit. Weiß er doch, daß sehr wohl bestimmte neue gesellschaftspolitische Tendenzen auf den Arbeitsmarkt einwirken werden, welche in der Vergangenheit kaum eine Rolle spielten, also auch bei dem geschilderten Projektionsverfahren außer Betracht bleiben. Als Beispiel sei die sich verstärkende Tendenz zur Anhebung der Erwerbstätigkeit der Frauen genannt oder die Tendenz zur Herabsetzung des Pensionierungsalters oder die Tendenz zur Einführung von Bildungsurlaubsregelungen. Versucht der Prognostiker, diesen und weiteren Tendenzen in seiner Vorausschau Raum zu geben, womit also amtliche Aussagen verändert werden, so wird er sich vorhalten lassen müssen, normativ statt prognostisch vorzugehen, zumindest solange Tendenzen wie diese noch nicht den Stempel erklärter politischer Planung erhalten haben.

Zuweilen allerdings kann der Eindruck entstehen, daß solches insgeheim normative Vorgehen geradezu erwartet wird: Die Prognose soll dann Entwicklungen als gegeben unterstellen, welche durchaus nicht so gegeben, sondern weitgehend politisch gestaltbar sind, so daß als wissenschaftlich ermittelte „Entwicklungstendenz“ vorgewiesen werden kann, was politische Zielvorstellung ist — ohne daß diese im einzelnen diskutiert wird.

So entsteht eine Situation, deren Merkwürdigkeit unmittelbar einleuchtet, wenn man sie auf andere Gebiete, etwa auf die Raumprognose, überträgt: Jemand, der beauftragt wird, einen prognostischen Stadtplan zu entwerfen, also einen Plan, in welchem die bislang noch nicht vorhandenen, aber „erwartbaren“ künftigen Straßenzüge bereits ausgewiesen werden, wird sich zunächst an das Stadtplanungsamt wenden, um in Erfahrung zu bringen, welche Straßenbauten für die Zu-

kunft schon fest vorgesehen sind oder im groben Umriß angestrebt werden. Liegen solche Unterlagen nicht vor oder wird die Einsichtnahme verweigert, so wird der Beauftragte entweder einen „geschätzten“ Zukunftsplan aufzeichnen (wobei er die künftigen Absichten der Planungsinstanzen vorwegzuahnen suchen muß) oder er wird seine eigenen Entwicklungsvorstellungen einzeichnen, oder er wird weitgehend darauf verzichten, überhaupt künftige Straßenverläufe zu berücksichtigen und es bei der Darstellung des gegenwärtigen Zustandes belassen. Wie auch immer, seinen Skizzen wird mit Vorbehalt zu begeben sein.

Zurück zur Arbeitsmarktprognose und zum Beispiel der amtlichen mittelfristigen Wirtschaftsprojektion: Wenn auf die explizite Berücksichtigung von Planzielen bei der rein extrapolativen Arbeitsmarktprognose verzichtet wird, so bedeutet das aber eigentlich gar nicht, daß hinter der Prognose ein politisches Vakuum stünde. *Implizit* enthält jede Aussage über die Zukunft, welche lediglich die Vergangenheit fortschreibt, eine ganze Reihe politischer Leitbilder, welche sämtlich dem Tenor folgen, daß bereits die Vergangenheit die für ideal gehaltene Entwicklung genau widerspiegeln und daß darum für die Zukunft nichts wünschenswerter sein könne als die Fortsetzung der eingeleiteten Trends. Auf die gegenwärtige Situation bezogen bedeutet dies: Jenes Maß der jahresdurchschnittlichen Verringerung der wöchentlichen Arbeitszeit, welches in den vergangenen Jahren zu beobachten war, stelle auch das Ideal für die Zukunft dar; das Maß der jahresdurchschnittlichen Urlaubsveränderung, welches bislang durchgesetzt werden konnte, solle auch in Zukunft eingehalten werden; diejenige Zunahme der Bildungsneigung der Jugendlichen, welche für die letzten zehn Jahre kennzeichnend war, gebe den Maßstab für die Entwicklung in den kommenden zehn Jahren ab; da in der vergangenen Bezugsperiode keine Änderung der Pensionierungszeitpunkte eintrat, solle sich in dieser Hinsicht auch in Zukunft nichts ändern; auch die Frauenerwerbstätigkeit solle sich nicht markanter ändern als bisher; die Erwachsenenbildung schließlich solle nicht mehr Zeit in Anspruch nehmen als bislang, oder jedenfalls als aus der bisherigen Entwicklung abzuleiten ist: All diese verborgenen und meist auch kaum bewußten Soll-Vorstellungen stecken in einer Arbeitsmarktprojektion, welche nach dem oben geschilderten Verfahren vorgeht, bei dem die Vergangenheit den Maßstab für die Zukunft abgibt.

Es wurde schon gesagt: Es ist nicht nur vorstellbar, sondern sogar wahrscheinlich, daß sich in den kommenden Jahren ganz andere Soll-Vorstellungen herauschälen, welche von der Vergangenheitsentwicklung abweichende Tenden-

¹⁾ Vgl. den nachfolgenden Beitrag von Wolfgang Klauer und Gerhard Kühlewind.

zen schaffen werden, so daß man die Vergangenheit auch für die Prognose nicht mehr — zumindest nicht mehr allein — zugrunde legen kann. Für eine zuverlässig in die Zukunft weisende Arbeitsmarktbeschreibung ist es erforderlich, daß die normativen Fragen offen diskutiert werden, ja daß sie innerhalb eines umfassenden normativen Gesellschaftsbildes der Zukunft im Zusammenhang mit ihren Interdependenzen, ihren Neben- und Rückwirkungen, zu einem sinnvollen gesellschaftspolitischen Konzept führen, welches auf der Grundlage vereinbarter Prioritäten die wünschenswerteste Verteilung von Arbeit und Freizeit innerhalb der Gesellschaft und innerhalb des individuellen Lebens darlegt und ein Ablaufprogramm zur Verwirklichung dieses Leitbildes umreißt.

Zur Zeit schöpfen weder die prognostische Forschung noch die Politik ihre Rolle aus: Wohl ist es nicht Aufgabe der Forschung, Normen zu setzen; über ihre rein prognostische Tätigkeit hinaus liegen aber ihre Möglichkeiten in der Beschreibung und Berechnung der Auswirkungen alternativer gesellschaftspolitischer Maßnahmen. Sie ist der Lieferant der Orientierungshilfen, welche es erlauben, die quantitativen Voraussetzungen, Implikationen und Wirkungen verschiedener Entwürfe über die künftige Verwendung potentieller Arbeitszeit in der Gesellschaft bei der Planung und Kombination spezifischer Maßnahmen zu berücksichtigen. Sie kann Modelle entwickeln, mit denen verschiedene Ablaufpläne für die Verwirklichung einer bestimmten Zielvorstellung so durchgespielt werden können, daß die größtmögliche Reibungslosigkeit im Ablauf und in bezug auf andere Ziele gewährleistet wird. Die Politik aber muß sich bewußt bleiben, daß die ihr vorgelegten extrapolativen Prognosen nichts anderes beschreiben als die Auswirkungen einer Fortsetzung vergangener Politik; derartige Prognosen sind also nicht zur Leitlinie politischen Handelns zu nehmen, sondern im Gegenteil: Der politische Gestaltungswille wird durch diese Art von Prognosen in mancher Hinsicht eher herausgefordert, so daß neue Ziele die für die Prognose relevanten Daten und damit die Zukunft selbst verändern. Die Zukunft ist nur zu einem geringen Teil unabänderlich, zum größeren Teil ist sie gestaltbar. Das wird in der gegenwärtigen Phase der prognostischen und projektiven Aktivität häufig übersehen.

Aber auch der Bürger, welcher sich in dem gegenwärtigen Wechselspiel zwischen Wissenschaft und Politik meist als unbeteiligten (wohl aber betroffenen) Beobachter sieht, sollte über diese Zusammenhänge besser unterrichtet werden. Durch die Massenkommunikationsmittel

²⁾ Das Zielsystem wird weiter kompliziert durch das Hineinspielen der dritten großen Vision des Jahrhunderts: der des sozialen Ausgleichs.

wird er mit einer Fülle von Zukunftsbildern bekannt gemacht, von denen er glauben muß, daß sie unabänderlich der Verwirklichung näher rücken. Er muß aber auch wissen, daß in vielen Belangen die Frage nicht heißt: was *wird* sein?, sondern: was wollen wir, daß sein *soll*?

Es gilt demnach nicht nur, eine wahrscheinliche Arbeits- und Freizeitwelt von, sagen wir, 1990 vorauszusagen, sondern es gilt auch, voranzuplanen. Kurz- und mittelfristige Projektionen sind in eine solche langfristig planende Vorausschau einzupassen.

Welches sind die Überlegungen, die einer derartigen langfristigen Vorausschau voranzustellen sind? Zunächst muß man den Widerspruch begreifen, der darin liegt, daß wir gleichzeitig eine *volkswirtschaftliche Leistungsoptimierung* und eine Art *Freizeit- und Bildungsgesellschaft* als Zukunftsvisionen in uns tragen. Schon die letzten zehn Jahre waren dadurch geprägt, daß weder das eine noch das andere mit ganzem Herzen angestrebt wurde, wohl aber abwechselnd einmal dieser Maßnahme die eine und dann einer anderen Maßnahme die andere Vision zugrunde lag. Eine Volkswirtschaft unter reinem Höchstleistungsdruck hätte nämlich vermocht, weit höhere Wachstumsraten der Produktion zu erreichen als sie bei uns für vertretbar gelten. Wahrscheinlich wären sowohl bei der Produktivität wie auch bei der Beschäftigung unter stärkerem Druck höhere „Nutzungsgrade“ erzielbar gewesen (Beispiel: Japan). Auf der anderen Seite hätte die kompromißlose Verfolgung der Freizeit- und Bildungsvision eine sehr viel raschere Freizeitmehrung, allerdings bei schwächerem Wirtschaftswachstum, erlaubt. Statt dessen wurde eine mittlere Linie (ein Kompromiß) verfolgt, und die derzeitigen mittelfristigen Entwicklungsvorstellungen der Bundesregierung deuten an, daß diese mittlere Linie auch für die 70er Jahre Leitvorstellung ist²⁾.

Das bedeutet für die Arbeitsmarktvorausschau, daß — wie bisher — mehr oder weniger (meist weniger) artikulierte Tendenzen zur *Ausweitung* und zur *Einschränkung* menschlicher Arbeit nebeneinander verfolgt werden.

Offen ist dabei vielfach, welche Komponenten der Arbeitsmarktrechnung von diesen Tendenzen in welcher Richtung, Reihenfolge und Intensität verändert werden. Gäbe es eine langfristige arbeitsmarktpolitische Programmatik, so hätte sie für die Planperiode Zielgrößen für insbesondere folgende Erwerbskomponenten zu bestimmen:

1. Die Erwerbsbeteiligung jüngerer Frauen ohne Kinder.

Bei dieser Gruppe, deren Erwerbsbeteiligung bereits sehr hoch ist, ist kaum eine Ausweitung des Arbeitsvolumens denkbar, wohl aber

könnte eine *Einschränkung* der Erwerbstätigkeit zugunsten einer weiter verlängerten allgemeinen und beruflichen Ausbildung eingeplant werden. Es darf dabei aber nicht verkannt werden, daß, insbesondere für die Hochschulausbildung, auch über Möglichkeiten einer zeitlichen Ausbildungsstraffung diskutiert wird. Hier könnte eine gegenläufige Arbeitsmarkttendenz liegen.

2. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen mit Kindern.

Hier liegt bereits ein denkbares Ausweitungsereservoir für den Arbeitsmarkt (insbesondere bei Frauen ohne Kleinkinder); seine stärkere Nutzung wird auch unter Gesichtspunkten der sozialen Emanzipation der Frau zunehmend positiv diskutiert. Eine Eingliederungsplanung würde jedoch ohne gezielte sozial-, steuer- und unternehmenspolitische Maßnahmen nicht auskommen. Eine weitere Einschränkung der Erwerbsbeteiligung dieser Frauen steht zur Zeit wohl nicht zur Debatte, obwohl die Familienpolitik nicht immer eindeutig interpretierbar ist. Berufliche Bildungsmaßnahmen für Frauen in dieser Phase würden wohl ebenfalls nicht zu einer Einschränkung des Arbeitsvolumens führen, sondern zu Lasten bisheriger Nichtarbeitszeit gehen.

3. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen mittleren und fortgeschrittenen Alters.

Auch hier steht eigentlich keine weitere Einschränkung, sondern lediglich die Möglichkeit einer stärkeren Eingliederung in den Arbeitsmarkt (also: *Ausweitung*) zur Diskussion. Bildungsmaßnahmen würden auch hier per Saldo nicht zu Lasten des Arbeitsvolumens gehen.

4. Die Erwerbsbeteiligung männlicher Jugendlicher.

Hier gilt das gleiche wie für die jüngeren Frauen ohne Kinder (per Saldo: *Einschränkung*).

5. Die Erwerbsbeteiligung älterer männlicher Erwerbsfähiger.

Hier liegt eine sehr wichtige Unsicherheit für jede langfristige Arbeitsmarktrechnung. Eine Herabsetzung des Pensionierungsalters bedeutet nur *Einschränkung* des Arbeitsvolumens; eine Freigabe des Pensionierungsalters oder einkommenspolitische Maßnahmen, welche den Anreiz für den Verbleib im Erwerbsleben nach der Pensionierung erhöhen, würden auch gegenläufige Tendenzen auslösen können. Die Wirkung im Saldo würde von der jeweiligen Maßnahmenkombination abhängen, sie ist aber auf jeden Fall nicht leicht vorauszusagen.

6. Ausländische Arbeitskräfte.

Die mittelfristigen Zielprojektionen rechnen mit einem Maximum von knapp 2 Mill. ausländischen Arbeitskräften in der Bundesrepublik Mitte der 70er Jahre. Das bedeutet, daß aus diesem Reservoir mit einer *Ausdehnung* des Arbeitsvolumens gerechnet wird. Längerfristige Überlegungen sind nicht bekannt. Sowohl weitere Ausdehnung wie Einschränkung sind dann vorstellbar. Die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte ist eine der wichtigsten Plangrößen, da sie den Ausgleich zwischen sonst schwer zu vereinbarenden wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Leitvorstellungen herzustellen vermag.

7. Veränderung der Zahl der arbeitsfreien Tage im Jahr.

Nur an eine geplante Vermehrung der Zahl der arbeitsfreien Tage ist hier zu denken, jede Bewegung in der anderen Richtung würde wohl kaum diskutiert werden, da sie an den sozialen Besitzstand rühren würde. Eine Vermehrung der Zahl der arbeitsfreien Tage steht sowohl als Urlaubsverlängerung (einschließlich der Neudefinition des Samstags) wie in der Form von regelmäßigen berufsbegleitenden oder -unterbrechenden Bildungszeiten zur Debatte. Die Wirkung ist stets *Einschränkung* des Arbeitsvolumens.

8. Veränderung der wöchentlichen Arbeitszeit.

Die Tarifbewegung kann auch hier nur zu einer *Einschränkung* des Arbeitsvolumens führen. Verstärkte Überstundenanreize vermöchten dagegen auch in die andere Richtung zu wirken.

Eine prognostische Arbeitsmarktpolitik hätte sodann den *Spielraum* auszumessen, in welchem sich geplante Variationen bei den genannten Zielgrößen auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen auswirken würden. Einige wichtige Größenordnungen seien hier genannt:

1. Eine Verlängerung der durchschnittlichen Erstausbildungsdauer um ein Jahr entspräche gegenwärtig einer Einschränkung des Arbeitsvolumens um gut 2 v. H.
2. Eine Erhöhung des Gymnasiastenanteils an den (männlichen und weiblichen) 15- bis unter 20jährigen um 1 v. H. dieser Altersgruppe würde das Arbeitsvolumen gegenwärtig um etwa 0,15 v. H. verringern.
3. Eine Erhöhung der Zahl der Hochschulüler um 1 v. H. der 20- bis unter 25jährigen würde das Arbeitsvolumen gegenwärtig um 0,18 v. H. verringern.

4. Wenn die Erwerbsbeteiligung der Frauen um einen Punkt (von 30 auf 31 v. H.) erhöht würde, so wäre das Arbeitsvolumen in der Bundesrepublik insgesamt maximal um 1,2 v. H. höher als heute, falls für die hinzukommenden Arbeitskräfte Vollzeitbeschäftigung angenommen wird; bei Teilzeitbeschäftigung wäre der Arbeitsmarktgewinn entsprechend geringer anzusetzen.
5. Wenn die gegenwärtige Erwerbsbeteiligung der 65- bis 70jährigen Männer auf die 60- bis 65jährigen Männer übertragen wird (als Anhaltspunkt für die denkbare Maximalwirkung einer Herabsetzung der Pensionierungsgrenze auf 60 Jahre), so würde sich das Arbeitsvolumen in der Bundesrepublik um etwa 2,6 v. H. vermindern. (Realistische Schätzungen der Arbeitsmarkteffekte einer solchen Maßnahme müssen weit niedriger liegen. Der DGB kommt zu einer Schätzung in der Größenordnung von 1 v. H.)
6. Wenn gezielte Anreize zur Förderung der Alterserwerbstätigkeit dazu führen, daß 10 v. H. der 65- bis unter 70jährigen Männer und der 60- bis unter 65jährigen Frauen zusätzlich im Erwerbsleben verbleiben, so entspräche das etwa 1,3 v. H. des Arbeitsvolumens.
7. Einhunderttausend ausländische Arbeitskräfte mehr oder weniger entsprechen 0,4 v. H. des Arbeitsvolumens.
8. Ein zusätzlicher arbeitsfreier Tag pro Jahr entspricht 0,4 v. H. des Arbeitsvolumens.
9. Eine Wochenarbeitsstunde entspricht 2,8 v. H. des Arbeitsvolumens.

Diese Rechengrößen sagen allerdings noch nichts über die *tatsächlichen Gestaltungsmöglichkeiten* aus. Sie sind lediglich für die Abschätzung der Arbeitsmarkteffekte (welche bei unveränderten Produktivitätsannahmen gleichzeitig die Produktionseffekte sind) verschiedener Zielprojektionsalternativen heranzuziehen. Der tatsächliche Gestaltungsspielraum bestimmt sich danach, was politisch gewollt wird, was gesellschaftlich akzeptiert wird und was technisch erreichbar ist. Gewisse Größenordnungen über das Durchführbare können aus Analogieschlüssen gewonnen werden: Der Gymnasien- und Hochschulbesuch liegt in einigen vergleichbaren Staaten doppelt so hoch wie in der Bundesrepublik (und mehr); die Frauenerwerbsquote liegt in Baden-Württemberg um 4,5 Prozentpunkte über dem westdeutschen Durchschnitt; der Anteil der Ausländer an den Erwerbstätigen liegt in Baden-Württemberg (11 v. H.) um 5 Punkte über dem westdeutschen Durchschnitt (6 v. H.); in einigen westlichen Ländern liegt die Pensionierungsgrenze auch für Männer bereits bei 60 Jahren.

Die durchschnittliche Urlaubsdauer und die wöchentliche Arbeitszeit können an den Verhältnissen in den Spitzenbereichen in der Bundesrepublik (öffentlicher Dienst, Zigarettenindustrie) oder wiederum an Spitzenreitern des Auslandes gemessen werden. Solange man sich im Rahmen solcher Analogien bewegt, wird eine Zielprojektion innerhalb realistischer Größenordnungen verbleiben.

Beachtet werden muß weiter, daß die Arbeitsmarkteffekte der erörterten Gestaltungsalternativen verschieden zu bewerten sind, je nachdem *wann* die Zielverwirklichung erfolgt. Aufgrund der Verzerrungen in der deutschen Alterspyramide ist es für die Arbeitsmarktwirkungen nicht gleichgültig, ob die Einführung eines weiteren Schuljahres oder die Vorverlegung der Pensionierungsgrenze im Jahre 1970, 1973 oder 1975 erreicht wird. Deswegen müssen Maßnahmenpläne auch auf das rechte „timing“ hin durchgerechnet werden.

Wichtig ist ferner die Bestimmung des Veränderungstempos. Stufenpläne können so angelegt sein, daß in jedem Jahr ein gleich großer Schritt in Richtung auf das Ziel erfolgt, sie können aber auch so gestaltet werden, daß in jedem Jahr eine gleich große (oder gleich geringe) Wirkung auf den Arbeitsmarkt ausgeht.

Alle derartigen Berechnungen werden versuchen, unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Prioritäten die verschiedenen Tendenzen in einer solchen Kombination miteinander ablaufen zu lassen, daß nicht zu viele Veränderungen, die in gleicher Richtung wirken, sich kumulieren, sondern daß ein möglichst ausgleichendes Zusammenspiel von den verschiedenen Bestrebungen auf den Arbeitsmarkt ausgeht (z. B. Anhebung der Frauenerwerbstätigkeit bei Pensionierungsverbesserungen für die obersten Altersklassen der Männer).

In diesem Überblick wurde nur eine unter vielen den Arbeitsmarkt bestimmenden Größen, nämlich das Arbeitsvolumen, in seine wichtigsten gestaltbaren Komponenten zerlegt. Ein vollständiges Wirkungsmodell wäre wesentlich komplizierter aufgebaut als es nach dieser Skizze scheinen mag. Im Ernstfall einer echten Zielprojektion darf nicht außer acht gelassen werden, daß

- *Abhängigkeiten* zwischen gesamtwirtschaftlicher Nachfrage und Produktivität bestehen,
- *Struktureffekte* zu berücksichtigen sind, welche von den Mobilitäten der Faktoren ausgehen,
- *Rückkoppelungen, Kreislaufwirkungen und Kumulationen* zwischen den einzelnen Komponenten die quantitativen Effekte einer einzelnen Maßnahme verändern können,

- langfristig eine Ausweitung der Bildungszeit je Erwerbsperson *Fernwirkungen* auf das Produktivitätspotential der Zukunft haben würde,
- sich ändernde Umweltbedingungen und sich ändernde gesellschaftliche Zielpräferenzen eine Fülle von *Anpassungsproblemen* mit sich bringen,
- die *Anpassungsfristen* an sich ändernde Ziele eine wichtige Rolle spielen,

und schließlich, daß

- Arbeitsmarktpolitik nicht für sich allein betrieben wird, sondern nur im Kontext mit der Politik auf anderen Gebieten denkbar ist, und weiter, daß die volkswirtschaftlichen Finanzierungsprobleme wieder eigene Sachzwänge im Hinblick auf Zielkombination, Ablauf und Timing begründen.

Ferner ist zu beachten, daß globale und individuelle Vollbeschäftigung nicht immer zusammenfallen. Es ist weiter hier noch davon abgesehen worden, daß künftig eine geschlossene nationale Arbeitsmarktpolitik angesichts der Verflechtung Europas und der völlig anderen Arbeitsmarktverhältnisse im Mittelmeerraum mögli-

cherweise nicht mehr ohne weiteres betrieben werden kann.

Es kann aber nachgewiesen werden, daß die Kenntnis der gegebenen gesellschaftlichen Tendenzen und die vorhandenen statistischen Mittel ausreichen würden, um mit der Erarbeitung rationaler langfristiger arbeitsmarktpolitischer Strategien zu beginnen. Diese hätten auch die Wegmarken für echt zukunftsorientierte Arbeitsmarktprognosen zu setzen. Bis dahin bleibt der Arbeitsmarktprognose nichts anderes übrig, als auf die Einbeziehung expliziter politischer Zielangaben zu verzichten und vorwiegend die Vergangenheitsentwicklung als Grundlage einer Vorausschau heranzuziehen. Das ist insofern unbefriedigend, ja widersprüchlich, als es ja nicht gerade erklärtes Ziel der Politik ist, nichts zu ändern. Im Gegenteil: Veränderungen, Abweichungen von der Vergangenheit werden angestrebt, nur sind die Aussagen dazu meist leider nicht rechenhaft genug, um in eine Prognose eingehen zu können. Unter diesen Einschränkungen ist es stets zu sehen, wenn trotz allem Prognosen gewagt werden, welche bekannte Entwicklungslinien und ihre Arbeitsmarkteffekte rechnerisch transparent werden lassen und damit auch die Orientierung für eine neue Horizonte anstrebende Politik erleichtern.