

Wege zu mehr Beschäftigung

## Strategiebündel immer noch tragfähig

Was ist aus den Vorschlägen des IAB vom Sommer 1996 geworden?

In aller Kürze



---

## Die neuen Ausgaben des IABkurzberichts im Überblick

---

- Nr. 4  
5.8.97 **Wege zu mehr Beschäftigung  
Wann rechnet sich die Haushaltshilfe?**  
Eine Einschätzung möglicher Arbeitsmarktwirkungen der Steuerförderung und des Haushaltsscheck-Verfahrens
- Nr. 5  
7.8.97 **Die Erfassung der Langzeitarbeitslosigkeit**  
- Ein kaum beachtetes Meßproblem -
- Nr. 6  
18.8.97 **Betriebsgründungen: Hoffnungsträger des ostdeutschen Arbeitsmarkts**  
- Ergebnisse aus IAB-Betriebsdatei und IAB-Betriebspanel -
- Nr. 7  
26.8.97 **Mehr Beschäftigung durch eingeschränkte Lohnfortzahlung im Krankheitsfall?**  
Modellrechnungen des IAB zu den Arbeitsmarktwirkungen der Änderung des Entgeltfortzahlungsgesetzes
- Nr. 8  
5.9.97 **Erziehungsurlaub - und was dann?**  
Die Situation von Frauen bei ihrer Rückkehr auf den Arbeitsmarkt - Ein Ost/West-Vergleich
- Nr. 9  
15.9.97 **Beschäftigungskrise trifft im Westen vor allem die Männer, im Osten die Frauen**  
Eine Analyse der Arbeitsmarktentwicklung zwischen 1991 und 1995 auf der Basis von Mikrozensus-Daten
- Nr. 10  
8.12.97 **Aus der Arbeitslosigkeit in die Selbständigkeit - Teil I  
Existenzgründer bevorzugen Servicebereich**  
Rund 90.000 Arbeitslose wurden 1996 mit über einer Milliarde DM Überbrückungsgeld nach § 55a AFG gefördert. Hochwertiges im Angebot.
- Nr. 11  
9.12.97 **Aus der Arbeitslosigkeit in die Selbständigkeit - Teil II  
Auch für Freie Berufe Starthilfen vom Arbeitsmarkt**  
Mit Überbrückungsgeld geförderte Existenzgründer bieten oft hochqualifizierte Dienstleistungen an und schaffen zusätzlich Arbeitsplätze
- Nr. 12  
12.12.97 **Kann Deutschland von den Niederlanden lernen?**  
Arbeitsmarktbilanz mit hohen Beschäftigungsgewinnen und niedrigen Arbeitslosenquoten. Durch Konsens zu Erfolgen in der Reformpolitik
- Nr. 1  
19.1.98 **Positive Zwischenbilanz für „Überbrückungsgeld-Empfänger“**  
Wer die ersten drei Jahre übersteht, hat einen wichtigen Schritt beim Aufbau einer selbständigen Existenz getan
- Nr. 2  
27.1.98 **Beschäftigung: Formenvielfalt als Perspektive? - Teil 1  
Längerfristige Entwicklung von Erwerbsformen in Westdeutschland**
- Nr. 3  
28.1.98 **Beschäftigung: Formenvielfalt als Perspektive? - Teil 2  
Bestimmungsfaktoren für den Wandel der Erwerbsformen**

*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).*

---

### **IABkurzbericht**

Nr. 4 / 3.2.1998

### **Redaktion**

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

### **Graphik**

FALK Werbeagentur GmbH, Nürnberg

### **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

**IAB im Internet:** <http://www.iab.de>

Dort finden Sie unter anderem auch diesen  
Kurzbericht im Volltext zum Download

### **Rückfragen zum Inhalt an**

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

**ISSN** 0942-167X

Wege zu mehr Beschäftigung

## Strategiebündel immer noch tragfähig

Was ist aus den Vorschlägen des IAB vom Sommer 1996 geworden?

Seit Sommer 1996 liegt die Simulationsstudie des IAB vor, in der Wege zu mehr Beschäftigung aufgezeigt werden<sup>1</sup>. Seitdem ist die Erwerbstätigkeit weiter gesunken, die Arbeitslosigkeit hat noch zugenommen. Auch für 1998 ist kaum mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit zu rechnen. Von der ursprünglich anvisierten Halbierung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2000 sind wir in Deutschland nach wie vor weit entfernt. Es stellt sich daher die Frage, ob das IAB die Beschäftigungseffekte in seinen Modellrechnungen überschätzt hat oder ob die Vorschläge des IAB nur nicht hinreichend umgesetzt wurden. Sind die IAB-Simulationsergebnisse auch heute noch relevant?

Zur Erinnerung die Kernaussage der Studie:

„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.“

Bei der Umsetzung des Strategiebündels kommt der Politik die Aufgabe zu, die Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt zu verbessern. Neben vertrauensbildenden Beschlüssen zur Konsolidierung des Staatshaushalts sind Umschichtungen in den öffentlichen Haushalten notwendig, um einerseits Sozialversicherungsbeiträge und direkte Steuern

senken und andererseits öffentliche Investitionen erhöhen zu können.

Der Hauptbeitrag muß jedoch 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. Unverzichtbar ist auch eine Verringerung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen.

Die für Westdeutschland abgeleiteten ökonomischen Zusammenhänge und Wirkungsmechanismen dürften in ihrer Grundtendenz nach wie vor auch auf Ostdeutschland übertragbar sein, obwohl hier die Arbeitsmarktprobleme besonders schwerwiegend sind. Vorrangig ist hier der Aufbau moderner, international wettbewerbsfähiger Produktions- und Dienstleistungszentren. Die ostdeutschen Lohnstückkosten sind höher als in Westdeutschland. Hier gilt es, den weiteren kontraproduktiven Anstieg der Lohnstückkosten sowohl durch das Schließen der Produktivitätslücke als auch durch Lohnzurückhaltung und Senkung der arbeitskostenwirksamen Sozialversicherungsbeiträge zu bremsen. Hinzukommen müssen - nicht zuletzt wegen der hohen Erwerbsbeteiligung in den neuen Bundesländern - in besonderem Maße flankierende Strategien der Arbeitsplatzumverteilung.

Weshalb ist eine Bündelung mehrerer Maßnahmen nötig? In Anbetracht der Dimension des Beschäftigungsproblems wäre ein einzelnes Instrument völlig überfordert. Auch hat jede Maßnahme Vor- und Nachteile, sowohl hinsichtlich der zeitlichen Reaktionsmuster als auch hinsichtlich der Rück-

<sup>1</sup> Vgl. Klauder, W., Schnur, P., Zika, G.: Wege zu mehr Beschäftigung, IABwerkstattbericht Nr. 5, Nürnberg 1996 und

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

und Nebenwirkungen (vgl. Tabelle). Nur mit einem aufeinander abgestimmten Bündel von Einzelmaßnahmen lassen sich jeweils die Nachteile 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.

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

+ : positive Wirkung      - : negative Wirkung

Wie sind vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung die Ergebnisse der IAB-Simulationen heute einzuschätzen oder konkreter, was ist seither

im Bereich Arbeitszeitpolitik, Lohnpolitik und Fiskalpolitik im Hinblick auf die vom IAB vorgeschlagenen Maßnahmen passiert?

### Arbeitszeitpolitik

IAB-Vorschläge 1996	Bisherige Entwicklung
<p>Verringerung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit, vor allem über</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• eine Ausweitung der Teilzeitarbeit und</li> <li>• eine Verringerung der bezahlten Überstunden.</li> </ul> <p><b>Begründung:</b>  <i>Die größte Beschäftigungswirkung erzielt eine Arbeitszeitverkürzung, die in folgender Form realisiert wird:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- kostenneutral (ohne Lohnausgleich)</li> <li>- freiwillig und individuell (ansonsten Ausweichreaktionen seitens der Betriebe und Arbeitnehmer)</li> <li>- flexibel (Betriebserfordernissen und Arbeitnehmerinteressen genügend)</li> <li>- reversibel (also auch wieder umkehrbar).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimaler Rückgang der tariflichen Arbeitszeit.</li> <li>• Nur moderate Ausweitung der Teilzeitschäftigung.</li> <li>• Annähernd unverändertes Überstunden-volumen.</li> <li>• Arbeitszeiterhöhender Effekt eines abnehmenden Krankenstandes.</li> <li>• Insgesamt keine Verringerung der tatsächlichen Jahresarbeitszeit.</li> </ul>

## Lohnpolitik

### IAB-Vorschläge 1996

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

#### **Begründung:**

*Während der Lohnzurückhaltung kommt es über niedrigere Lohnstückkosten zu einem geringeren Preisanstieg, zu niedrigeren Zinsen und zeitverzögert zu geringerem Produktivitätsfortschritt. Trotz der dadurch ausgelösten Aufwertungstendenz steigen schließlich die Investitionen, das Wirtschaftswachstum erhöht sich.*

*Da diese Reaktionen Zeit erfordern und ein nachhaltiger Beschäftigungseffekt vonnöten ist, bedarf es einer längerfristigen Lohnzurückhaltung.*

### Bisherige Entwicklung

Moderater Anstieg der nominalen Tariflöhne/Stunde (+ 1 ¾ %), der im Jahre 1997 deutlich hinter dem Anstieg der Stundenproduktivität (+ 3 ½ %) bleibt.

## Fiskal- und Sozialpolitik

### IAB-Vorschläge 1996

1. Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern.
2. Verlagerung von der direkten Einkommens- und Abgabenbelastung hin zu indirekten Steuern (wichtige Flankierung für Lohnzurückhaltung und Arbeitszeitverkürzung; Nettoeinkommensverluste würden geringer ausfallen als die Bruttoeinkommensverluste).
3. Umschichtungen von staatlichen Transferzahlungen und Subventionen hin zu staatlichen Investitionen.
4. Vertrauensbildende Beschlüsse zur Konsolidierung des Staatshaushaltes jetzt, deren kaufkraftmindernde Bestandteile aber erst verzögert in Kraft treten.

#### **Begründung:**

*Senkungen der Abgaben und Steuern sowie Erhöhungen der Staatsausgaben einschl. der Sozialausgaben führen in Zeiten einer Unterauslastung der Kapazitäten zu positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekten. Analog hierzu dämpfen umgekehrt Erhöhungen der Abgaben und Steuern bzw. Senkungen der Staatsausgaben Wachstum und Beschäftigung. Die Ergebnisse der Simulationsrechnungen bestätigen in ihren grundsätzlichen Wirkungsrichtungen diese Zusammenhänge. 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 ist.*

### Bisherige Entwicklung

1. Gewisse Entlastung bei einigen Steuerarten, aber Abgabenerhöhungen und Steueranhebungen an anderer Stelle: Zwar wurden beispielsweise Vermögensteuer und Gewerbesteuer abgeschafft sowie der Solidaritätszuschlag gesenkt, Grunderwerbsteuer und Sozialversicherungsbeiträge aber angehoben.
2. Kaum Verlagerung von der direkten zur indirekten Belastung: So wurde durch die beschlossene Anhebung des Mehrwertsteuersatzes lediglich der Anstieg des Beitragssatzes zur Rentenversicherung vermieden.
3. Keine Umschichtung von staatlichen Transferzahlungen hin zu staatlichen Investitionen: So gingen die staatlichen Investitionen im ersten Halbjahr 1997 um 4,3 % zurück.
4. Kurzfristig beschlossene, sofort kaufkraftmindernde Sparmaßnahmen und nicht realisierte Reformvorhaben anstelle von vertrauensbildenden Beschlüssen für eine längerfristig angelegte Konsolidierung der Staatsfinanzen: So wurden mehrere Haushaltssperren verhängt und z.B. die Einkommensteuerreform nicht verwirklicht.

## Résumé

Von den im IAB-Strategiebündel enthaltenen Maßnahmen entsprechen bisher im wesentlichen nur die moderaten Lohnsteigerungen unseren Vorschlägen. Auf allen anderen Politikfeldern gab es u.E. zu wenig Fortschritte: Die durchschnittliche Jahresarbeitszeit ging nicht zurück, die Sozialversicherungsbeiträge stiegen, wichtige Reformvorhaben wie die Einkommenssteuerreform stehen noch aus.

Hinsichtlich arbeitsrechtlicher Bestimmungen sind dagegen durchaus Änderungen zu konstatieren (Lockerung des Kündigungsschutzes, Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Ausweitung befristeter Arbeitsverträge und Liberalisierung der Arbeitnehmerüberlassung). Auch bezüglich der Arbeitszeitflexibilisierung hat es v.a. auf betrieblicher Ebene (z.B. mit Blick auf Jahresarbeitszeiten oder längere Öffnungszeiten) Bewegung gegeben.

Daß die bisher praktizierte zurückhaltende Tarifpolitik nicht die erhofften Beschäftigungserfolge hatte, widerspricht nur auf den ersten Blick den IAB-Simulationsrechnungen: Zunächst nahmen gleichzeitig infolge steigender Sozialversicherungsbeiträge die realen Arbeitskosten zu. Zudem bedarf es für eine nachhaltige Verbesserung der

Angebotsbedingungen einer Lohnzurückhaltung über mehrere Jahre. Schließlich führt eine moderate Lohnpolitik zu verminderten Steuereinnahmen. Eine Grundvoraussetzung für Beschäftigungseffekte aus Lohnzurückhaltung ist aber, daß der Staat das zusätzliche Haushaltsdefizit akzeptiert, das aus den verminderten Steuereinnahmen resultiert. Hierauf hat die öffentliche Hand mit Blick auf die Selbstbindung für eine „Punktlandung“ bei der Erfüllung des Maastricht-Kriteriums zur Nettoneuverschuldung zum 31.12.1997 ( $= < 3\%$  des BIP) jedoch mit Ausgabenkürzungen reagiert. Dadurch wurde dem volkswirtschaftlichen Kreislauf Kaufkraft entzogen und somit die Binnen nachfrage gedämpft. Zusätzlich gingen 1997 aufgrund steigender Belastungen die realen Nettoeinkommen aus unselbständiger Arbeit zurück, wodurch der Spielraum für den privaten Konsum zusätzlich eingeengt wurde.

Alles in allem ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, daß das vorgeschlagene Maßnahmenbündel - würde es nur konsequent umgesetzt - nicht auch heute noch die gewünschten positiven Beschäftigungseffekte haben könnte. Unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg des Programms ist der Wille zum gemeinsamen Handeln. Bei der Realisierung sind kreative Lösungen, Solidaritätsbewußtsein, Kompromißbereitschaft und nicht zuletzt ein langer Atem gefragt.