

## Arbeitslosigkeit als Dauerproblem?

### Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf den Arbeitsmarkt

*Angesichts der weiter zunehmenden Arbeitslosigkeit muß sich die Frage stellen, welche Faktoren für die zukünftige Beschäftigungsentwicklung maßgeblich sind. Wir wollen dem in mehreren Beiträgen nachgehen. Der Autor, Wolfgang Klaunder, ist Leiter des Arbeitsbereichs „Mittel- und langfristige Vorausschau“ am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg. Sein erster Beitrag geht dem Zusammenhang von Bevölkerungsentwicklung und Arbeitsmarkt nach.*

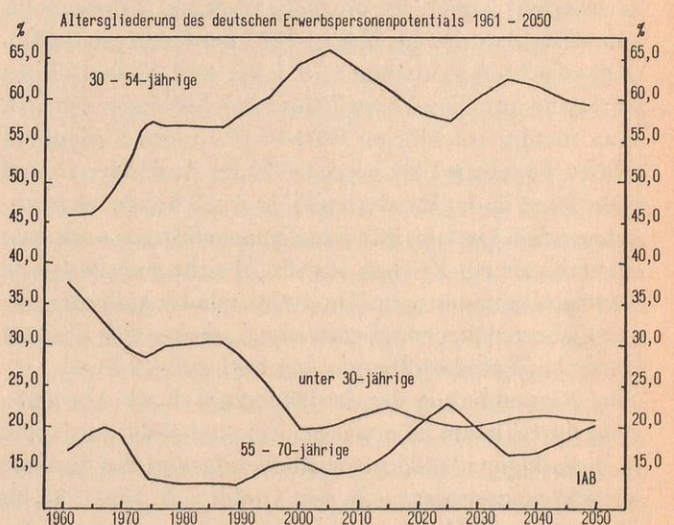
Geburtenberg, Geburtenrückgang, Ausländerzustrom prägen das Bild der demographischen Entwicklung der letzten 20 Jahre in der Bundesrepublik Deutschland. Mit welchen demographischen Tendenzen ist in den nächsten 20 Jahren zu rechnen? Wie werden sie sich auf den Arbeitsmarkt auswirken? Wird das Hineinwachsen der geburtenstarken Jahrgänge in das Erwerbsalter die Arbeitslosigkeit weiter ansteigen lassen? Könnte es 1990 4 Mio. Arbeitslose geben, oder führt der Geburtenrückgang schon bald zu einer Wende auf dem Arbeitsmarkt? Werden bereits nach 1990 die Arbeitskräfte wieder knapp? Wie wird sich die Zahl ausländischer Arbeitskräfte verändern? Das sind Fragen, auf die man in den letzten Jahren, immer wieder stößt und auf die im folgenden versucht werden soll, einige – sicherlich unvollständige – Antworten zu geben.

### Die deutsche Bevölkerung schrumpft

Von Mitte der 60er bis zur Mitte der 70er Jahre hat sich die Anzahl der Geburten von Deutschen in der Bundesrepublik halbiert. Die Gesamtzahl der Deutschen schrumpft seit 1973. Bei diesem Geburtenrückgang handelt es sich um die Fortwirkung eines säkularen Trends, der bereits seit etwa 1970 in fast allen Industrieländern festzustellen ist und sich etwa seit Mitte der 70er Jahre erneut verstärkt hat. Dieser Trend wird lediglich immer wieder überlagert durch sich fortplanzende Wellenbewegungen und Ausschläge, wie sie z. B. durch die beiden Weltkriege ausgelöst worden sind. Auch die jetzt wiederansteigende Zahl der Geburten ist vorwiegend Folge davon, daß nunmehr stark besetzte Jahrgänge ins Fruchtbarealter gelangen. Für den Geburtenrückgang gibt es nicht nur eine Ursache, sondern ein ganzes Bündel tiefgreifender und vielschichtiger Ursachen. Daher ist es unwahrscheinlich, daß es in absehbarer Zeit zu einem dauerhaften Wiederanstieg der Geburten auf das Reproduktionsniveau kommen könnte. Hierzu müßte z. B. die Bereitschaft zum zweiten Kind um fast 50% und die Bereitschaft zum dritten Kind um fast

100% zunehmen. Die heute in unserer Gesellschaft vorherrschenden Motive für den Wunsch nach Kindern lassen sich aber schon mit 1 oder 2 Kindern befriedigen. Möglich erscheint indessen ein leichter Wiederanstieg der Geburtenhäufigkeit und damit eine Abschwächung des langfristigen Geburtenrückganges, wenn der vereinzelt zu beobachtende Wertewandel sich weiter ausbreitet oder die Hemmnisse abgebaut werden, die heute verhindern, daß vorhandene Wünsche nach Kindern auch realisiert werden. Dies wäre insbesondere denkbar, wenn etwa durch politische Maßnahmen oder durch Auswirkungen des Bevölkerungsrückganges einseitige Belastungen von Menschen mit Kindern weiter verringert würden und bessere Voraussetzungen dafür entstünden, daß die Frau z. B. gleichzeitige Wünsche nach Kindern und nach Berufstätigkeit oder sonstigem außerhäuslichem Engagement konfliktfreier miteinander in Einklang bringen könnte.

Nach allen Untersuchungen kann in absehbarer Zeit höchstens mit einer leichten Zunahme der Geburtenhäufigkeit, jedoch nicht mit einem dauerhaften Wiederanstieg auf das Reproduktionsniveau gerechnet werden. Demzufolge dürfte die deutsche Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten mehr oder weniger stark *schrumpfen*. Bei unveränderter Geburtenhäufigkeit z. B. gäbe es –



ohne Berücksichtigung von Einbürgerungen – im Jahre 2000 rd. 5 Mio. und im Jahre 2030 rd. 19 Mio. Deutsche weniger als 1980. Selbst dann würden im Bundesgebiet aber 2030 mit 38 Mio. immer noch so viele Deutsche leben wie um 1925. Das mag diejenigen vielleicht etwas beruhigen, die durch den deutschen Bevölkerungsrückgang bereits in absehbarer Zeit die Erhaltung deutschen Kulturgutes oder nationaler Eigenart gefährdet wähen.



Auf das Gesamtangebot an deutschen Arbeitskräften wird der Geburtenrückgang allerdings *erst um 1990* voll durchschlagen. Die 80er Jahre werden dagegen noch geprägt durch das Hineinwachsen der geburtenstarken Nachkriegsjahrgänge ins Erwerbsalter. Aufgrund des Geburtenberges der 60er Jahre dürfte das Potential an deutschen Erwerbspersonen bis 1989 gegenüber 1980 sogar noch um rd. 800 000 Personen zunehmen. Bereits Mitte der 90er Jahre wird es aber wieder auf das heutige Niveau abgesunken sein und im Jahre 2000 schon um ca. 1 Mio. darunter liegen, um danach weiter stark zurückzugehen. Bei konstanter Geburtenhäufigkeit und unveränderter Erwerbsbeteiligung könnte der Rückgang bis 2030 gegenüber 1980 rd. 8 Mio. erreichen.

Die Bundesrepublik Deutschland wird somit vom Angebot an deutschen Erwerbspersonen her noch bis gegen 1990 vor einer gänzlich anderen Arbeitsmarktsituation stehen als nach 1990. Die *Entwicklung des ausländischen Erwerbspersonenpotentials* dürfte jedoch diese Auswirkungen der demographischen Wellenbewegung vor 1990 noch erheblich verstärken und nach 1990 deutlich abschwächen.

### Das ausländische Arbeitskräftepotential nimmt zu

In den 50er Jahren und noch 1960 lebte in der Bundesrepublik nur etwa eine halbe Million Ausländer. Als nach dem Berliner Mauerbau von 1961 das Potential an deutschen Arbeitskräften insbesondere aus altersstrukturellen Gründen, aber auch wegen verlängerter Bildungszeiten und früheren Ruhestandes bis etwa 1974 um fast 2 Mio. zurückging, kamen im ungefähr gleichen Zeitraum bis zum Anwerbestopp im Herbst 1973 per Saldo gut 2 Mio. ausländische Arbeitnehmer ins Land und glichen diesen Rückgang aus. Die Verweildauer der Ausländer hat sich trotz ständig beachtlicher Rückwanderungen fortlaufend erhöht. So lebten 1981 bereits 43% der Ausländer 10 und mehr Jahre in der Bundesrepublik. Auch holten sie in zunehmendem Umfang ihre Familienangehörigen nach, was ebenfalls als ein Zeichen für die Absicht eines längeren Verbleibs anzusehen ist. Da die Ausländer außerdem einen Geburtenüberschuß aufweisen, erhöhte sich die ausländische Wohnbevölkerung bis 1981 auf 4,6 Mio.

Eine Verminderung der Ausländerzahl durch Abwanderung dürfte kaum zu erwarten sein, zumal die Ausländer in ihren Heimatländern vor allem aufgrund des dortigen Bevölkerungsanstiegs – in der Türkei z. B. von 1980 bis 2000 um ca. 23 Mio. – eine im allgemeinen noch ungünstigere Arbeitsmarktlage vorfinden. So könnte es 1990 in der erweiterten EG auch ohne Rezession fast 15 Mio. und einschl. der Türkei 23 Mio. Erwerbslose geben. Bedenkt man ferner das Nord-Süd-Gefälle bei den Geburtenziffern, so wird man wohl mindestens für die nächsten zwei bis drei Jahrzehnte mit einem erheblichen Anstieg des Wanderungspotentials innerhalb dieser Ländergruppierung rechnen müssen.

Außerdem sollte man bedenken, daß die *Weltbevölkerungsexplosion* um 50% bzw. rd. 2 Milliarden Menschen bis 2000 in den Entwicklungsländern zu Arbeitslosigkeit und Elend in unvorstellbarem Ausmaß zu führen droht. Alle diese Tendenzen dürften weltweit den Wanderungsdruck in die jeweils reicheren Länder in Zukunft noch erheblich verstärken und lassen Völkerwanderungen in neuer Form nicht undenkbar werden. Bereits heute arbeiten in der Welt mindestens 20 Mio. Menschen offiziell als Gastarbeiter in fremden Ländern, ohne die Illegalen gerechnet, deren Zahl man z. B. allein für die USA auf mehrere Millionen veranschlagt. Diese Wanderungen von Arbeitskräften könnten in Zukunft in einem heute noch kaum vorstellbarem Ausmaß zu einem neuen Hauptmerkmal des Weltwirtschaftssystems werden.

Langfristig dürfte es der Bundesrepublik kaum möglich sein, sich völlig zu einer Insel mit überproportionalem Bevölkerungsrückgang, mit zunehmender Kapitalausstattung und mit steigendem Lebensstandard abzuschotten in einer Umwelt mit wachsenden oder geringer schrumpfenden und zugleich ärmeren Bevölkerungen. Gewisse Zuwanderungen werden sich also wohl kaum vermeiden lassen, allein schon im Rahmen der erweiterten EG und im Zusammenhang mit Flüchtlingsströmen. Vor Lösung der inländischen Arbeitsmarkt- und Integrationsprobleme wird aber auch im Interesse der Ausländer wohl jede Bundesregierung eine Lockerung des Anwerbestopps gegenüber Drittländern ablehnen und eine Revision des EG-Freizügigkeitsabkommens mit der Türkei anstreben müssen.

Beim ausländischen Arbeitskräftepotential ist demzufolge auf absehbare Zeit kaum mit einer Konstanz oder gar einer Abnahme, sondern eher mit einer *weiteren Zunahme* zu rechnen. Selbst ohne weitere Nettozuwanderung würde sich das Potential an ausländischen Erwerbspersonen in den 80er Jahren bereits um rd. 500 000 und in den 90er Jahren nochmals um 100 000–200 000 erhöhen, und zwar vor allem als Folge des Hineinwachsens der zweiten Ausländergeneration in das Erwerbsalter.

Berücksichtigt man zusätzlich lediglich das Familiennachzugspotential aus der Türkei mit 35 000 Personen pro Jahr und die Aufnahme von jährlich 20 000 Flüchtlingen aus Osteuropa und der übrigen Welt, also insgesamt einen jährlichen Wanderungsüberschuß von 55 000 Personen, sowie außerdem für die Jahre 1988–1992 die zusätzliche Zuwanderung von insgesamt 150 000 Griechen, Spaniern und Portugiesen im Zuge der EG-Erweiterung, gäbe es 1990 sogar rd. 900 000 und im Jahre 2000 rd. 1,6 Mio. mehr ausländische Erwerbspersonen im Bundesgebiet als 1980 und wüchse die gesamte ausländische Wohnbevölkerung bis 2000 auf 7 Mio. an. Jedoch wäre sicherlich ein Teil bereits nicht mehr als Ausländer zählbar.

Zusammengerechnet könnte also das im Inland vorhandene Potential an deutschen und ausländischen Arbeitskräften *1990 etwa 1,3 bis 1,7 Mio. höher sein als 1980* und frühestens gegen 2000 wieder das Niveau von 1980 unterschreiten. Entgegen einer immer wieder zu hörenden



Meinung ist folglich von der demographischen Entwicklung her mit einer Entlastung des Arbeitsmarktes *kaum vor dem Jahr 2000* zu rechnen. Selbst gegenüber heute, 1982, dürfte der Potentialanstieg bis 1990 immerhin noch eine Größenordnung von 900 000 bis 1,3 Mio. Personen erreichen.

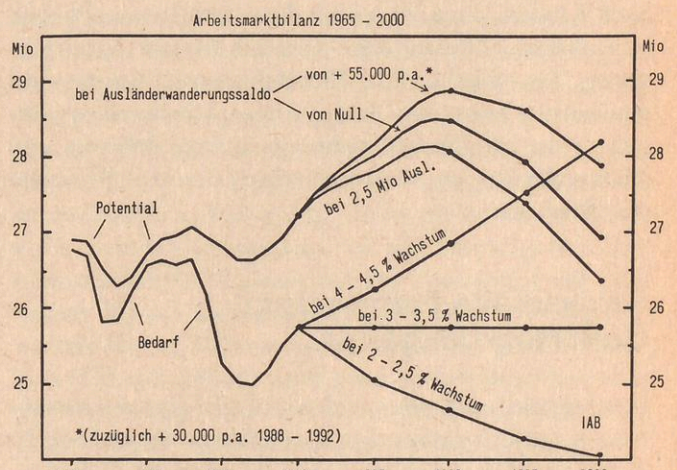
### Wie kann der Arbeitsmarkt entlastet werden?

Das *Wirtschaftswachstum* müßte eine Reihe von Jahren außergewöhnlich hoch sein, um allein mit Hilfe des Wachstums diesen Potentialzuwachs ins Erwerbsleben einzugliedern und zugleich die derzeitige Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Bei einem längerfristigen Wirtschaftswachstum von 3–3,5% pro Jahr würde nach den vorliegenden Projektionen das Angebot an Arbeitsplätzen tendenziell konstant bleiben und demnach die Zahl der Nichtbeschäftigten bis 1990 noch um den Potentialanstieg zunehmen. Bei einem längerfristigem Wachstumstempo von unter 3% – wie es heute oft nur noch für möglich gehalten wird – wäre darüber hinaus noch mit zusätzlichen Freisetzungen zu rechnen.

Bei einem längerfristigen Wirtschaftswachstum von z. B. nur 2–2,5% pro Jahr könnte sich die Spanne zwischen Potential und Bedarf sogar noch bis zur Mitte der 90er Jahre vergrößern und dann eine Größenordnung von 4,3 Mio. erreichen, so daß sich die Zahl der registrierten Arbeitslosen der 3-Mio-Grenze nähern könnte. Bei einem Wachstumspfad von lediglich 1% wäre sogar bis 1990 ein Anstieg der Arbeitslosenzahl auf über 3,5 Mio. und der Zahl aller Nichtbeschäftigten (registrierte Arbeitslose zuzüglich Stille Reserve) auf 5,5 Mio. nicht auszuschließen.

noch weiter drastisch zunimmt und bis weit in die 90er Jahre hinein bestehen bleibt. Damit erhöht sich auch die Gefahr, daß der *Sockel strukturell verhärteter Arbeitslosigkeit* immer größer wird, daß Jugendliche nicht in das Erwerbsleben und den Staat integriert und Leistungsschwache und Ausländer in ein Randgruppendasein abgedrängt werden und daß es schließlich zu gravierenden sozialen Konflikten zwischen Arbeitsbesitzern und Arbeitslosen kommt, die den Staat erschüttern könnten.

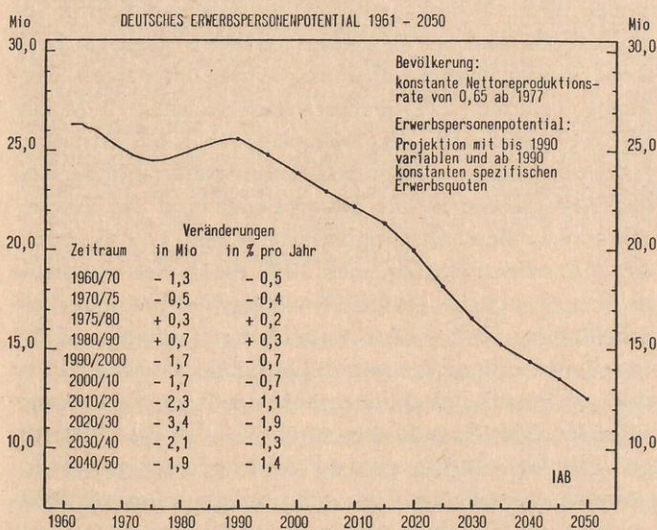
Die Gefahr einer bedeutenden Einengung des Wachstumsspielraums durch den Geburtenrückgang wird demgegenüber aller Voraussicht nach erst nach 2000 relevant werden. Die möglichen jährlichen Abnahmeraten des Arbeitskräftepotentials dürften sich jedoch in einer solchen



Quelle: V. Klauer, P. Schurr, M. Thon: Perspektiven 1990 - 2000, Neue Alternativrechnungen zur Arbeitsmarktentwicklung, 2. Nachtrag zu QuintAB 1 - Nürnberg, 1992

Größenordnung bewegen, daß sie außer durch Zuwanderungen auch durch Forcierung des Produktivitätsfortschrittes und Verzicht auf zusätzliche allgemeine Arbeitszeitverkürzungen sowie teilweise durch vermehrte Frauen- und Alterserwerbstätigkeit kompensiert werden könnten.

Zwar ist in allen Industrieländern ein säkularer Trend zu erhöhter Erwerbsbeteiligung der Frauen zu beobachten und erscheint eine Trendumkehr bei der Alterserwerbstätigkeit nicht undenkbar. Vermehrte Frauen- und Alterserwerbstätigkeit nach 2000 wäre aber ohne größere Probleme und Rollenkonflikte wohl nur bei kürzeren und flexibleren Arbeitszeiten zu verwirklichen. Immerhin ist z. B. etwa die Hälfte aller heute vollzeitbeschäftigten Frauen an Teilzeitarbeit in den verschiedensten Varianten interessiert. Außerdem denken die derzeit nichterwerbstätigen Frauen, die in Zukunft „sicher“ oder „vielleicht“ erwerbstätig sein wollen, überwiegend nur an Teilzeitarbeit. Gesellschafts- und arbeitsmarktpolitisch bemerkenswert ist ferner, daß auch etwa ein Fünftel der vollzeitbeschäftigten Männer an Teilzeitarbeit interessiert ist, daß fast 90% der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer sich für Arbeitszeitverkürzungen auch bei entsprechenden Einkommenseinbußen aussprechen und daß schließlich einerseits sich nur noch ca. 38% der Ehemänner und ca. 23% der Ehefrauen für einen Alleinverdiener



Somit besteht angesichts des demographisch bedingten Potentialanstiegs die große Gefahr, daß ohne Rückkehr zu einem hohen Wirtschaftswachstum und ohne andere den Arbeitsmarkt entlastende Maßnahmen – wie z. B. Verkürzungen der Lebens- und Jahresarbeitszeit in den verschiedensten Formen – die derzeitige Arbeitslosigkeit



in der Familie aussprechen, andererseits aber auch nur eine Minderheit von jeweils ca 16% der Frauen und der Männer eine volle Erwerbstätigkeit beider Ehepartner bevorzugen würde.

Würde man daher heute nicht nur vorwiegend an allgemeine, starre Arbeitszeitverkürzungen denken, sondern insbesondere die Arbeitszeiten weitgehend flexibilisieren, könnte man vermutlich mehrere Effekte zugleich erreichen: eine Abnahme der kurz- und mittelfristigen Arbeitslosigkeit, da heute zunächst der Übergang von Vollzeit- zu Teilzeitarbeit am stärksten zu Buch schlagen dürfte; bessere Voraussetzungen für langfristig steigende Frauenerwerbstätigkeit in Übereinstimmung mit den Wünschen der Frau; eine Abschwächung der langfristigen Bevölkerungsabnahme, da viele Frauen vorhandene Wünsche nach Kindern dann besser mit ihren Berufsvorstellungen vereinbaren könnten; eine generell bessere Verwirklichung der individuellen Wohlfahrtsvorstellungen und eine bessere Anpassung der jeweiligen Arbeitszeitregelungen an die spezifischen technischen Gegebenheiten und Markterfordernisse in den einzelnen Berufen, Betrieben und Branchen.

### Strukturelle Folgen des Geburtenrückganges

Gravierender und früher wirksam als die *globalen Auswirkungen* des Geburtenrückganges dürften die *strukturellen Folgen* sein. Ohne weitere Nettozuwanderungen von Ausländern erreichen die Absolventenzahlen des allgemeinbildenden Schulwesens bereits in der ersten Hälfte der 80er Jahre ihren Höhepunkt. 1990 wird das Absolventenaufkommen um ein Drittel geringer als 1980 und ein Fünftel niedriger als 1975 sein. Die Zahl der Übergänge junger Menschen vom Berufsausbildungssystem in das Beschäftigungssystem wird nach 1985 drastisch zurückgehen und Anfang der 90er Jahre sogar schon unter das Niveau von 1975 absinken.

Dementsprechend wird der Anteil der jüngeren, unter 30jährigen Erwerbspersonen am Erwerbspersonenpotential nach 1985 bis zum Jahre 2000 von den gegenwärtigen rd. 30% um ein Drittel auf rd. 20% zurückgehen. Zwar ist bereits in den 60er Jahren der Anteil der unter 30jährigen an den Erwerbspersonen um ein Fünftel zurückgegangen, ohne zu besonderen Sorgen oder Problemen zu führen, doch fragt sich, ob nicht vielleicht die weitere Abnahme um immerhin ein Drittel und die tendenzielle Erhöhung des Durchschnittsalters in den kommenden Jahrzehnten negative Folgen für die Leistungs-, Innovations- und Anpassungsfähigkeit einer Volkswirtschaft hat.

Ferner wird sich der *Anteil der Ausländer am Erwerbspersonenpotential* zwischen 1980 und 2000 von knapp 9% auf gut 11% bei Nullwanderungssaldo und auf gut 14% bei den erwähnten Zuwanderungsannahmen erhöhen. Da ohne erheblich verstärkte Integrationsanstrengungen die Ausländer weitgehend unausgebildet sein werden, sind negative Auswirkungen auf die Qualifikationsstruktur

des Erwerbspersonenpotentials zu befürchten. Die mangelnde Integration der Ausländer in die Gesellschaft und die Arbeitswelt läßt außerdem Prozesse der sozialen Unterschichtung und Segregation entstehen, die enormen sozialen Konfliktstoff anhäufen und das Aufkommen von Ausländerfeindlichkeit begünstigen.

Wie sehr sich eine chancengeminderte neue soziale Unterschicht bereits heute herausgebildet hat und in der Zukunft noch zu verfestigen droht, machen die folgenden Angaben deutlich. Die Arbeitslosenquote der Ausländer liegt weit – zur Zeit 50% – über dem Durchschnitt. Ca. 20% der Ausländer weisen keinerlei, nur 30% gute deutsche Sprachkenntnisse auf. Zwei Drittel sind ohne formale Qualifikation. Von den Ausländerkindern erreicht nur die Hälfte einen Hauptschulabschluß und besucht die Berufsschule, nur 20% erhalten eine berufliche Vollausbildung.

Es spricht viel dafür, daß den skizzierten negativen Folgen des Geburtenrückganges und der mangelnden Ausländerintegration durch *vermehrte und verbesserte Erstausbildung* und einen erheblichen Ausbau der schulischen und betrieblichen Fortbildung im beachtlichen Ausmaß begegnet werden kann. Es wäre daher problematisch, wenn das Bildungssystem entsprechend dem Geburtenrückgang schrumpfen würde. Eine Verstärkung der Bildungs- und Ausbildungsanstrengungen würde im übrigen nicht nur den langfristigen Erfordernissen gerecht werden, sondern auch den Arbeitsmarkt der 80er Jahre entlasten. Auf jeden Fall dürften Versäumnisse bei der Ausbildung der geburtenstarken Jahrgänge und der zweiten Ausländergeneration später teuer zu stehen kommen, sofern sie überhaupt noch wieder gutzumachen sind. Langfristig muß Qualität die Quantität ersetzen.

Geburtenberg, Geburtenrückgang und Zuwanderung stellen mithin Arbeitsmarkt, Wirtschaft und Politik vor bedeutende und im Zeitablauf teilweise gegensätzliche Anpassungsaufgaben, aber vor keine unlösbaren Probleme. Zentrale Aufgabe wird in den nächsten 10–20 Jahren die dauerhafte Eingliederung der geburtenstarken Jahrgänge, der zweiten Ausländergeneration und der derzeit Arbeitslosen in das Erwerbsleben und die Vermeidung neuer Beschäftigungseinbrüche sein. Um die durch den Geburtenrückgang nach 2000 möglichen Probleme nicht zu verstärken, wäre es wichtig, bei heutigen Entscheidungen auch vorausschauend die *langfristigen Erfordernisse* mitzubeachten und insbesondere die Möglichkeit späterer flexibler Reaktionen auf veränderte Verhältnisse offenzuhalten. Sowohl die mittel- als auch die langfristigen Probleme dürften generell um so leichter zu bewältigen sein, je mehr die Anpassungsfähigkeit unseres Wirtschafts- und Gesellschaftssystems verbessert wird. Hohe Priorität wäre daher beispielsweise beizumessen der Flexibilisierung der Arbeitszeiten sowie der weiteren Verbesserung der Erstausbildung und dem Aufbau eines umfassenden Fortbildungssystems als einer Hauptvoraussetzung für die Bewältigung steigender Flexibilitätsanforderungen.

Wolfgang Klauder