

Die Vorausschätzung von Angebot und Bedarf an Arbeitskräften

Die Zahl der Erwerbspersonen wird, wenn man allein die natürlichen Veränderungen durch Eintritt in das Erwerbsleben und durch Ausscheiden daraus berücksichtigt, in den nächsten Jahren zurückgehen. Das ist das nüchterne Ergebnis einer neuen Vorausschätzung, die das Statistische Bundesamt jetzt veröffentlicht hat¹. Bei gleichbleibender Erwerbsbeteiligung in den Altersklassen erwartet es für 1966 einen Fehlbetrag von 90 000 gegenüber 1962, bei etwas verstärkter Erwerbsbeteiligung ein Minus von 70 000. Der Wanderungsgewinn ist eine ungewisse, derzeit wenig Substanz bietende Größe. Selbst eine Erhaltung des gegenwärtigen Jahressaldos würde nach der Auffassung des Statistischen Bundesamtes den Bestand ansässig bleibender Erwerbspersonen 1966 um nicht mehr als 10 000 über 1962 heben. Es zieht aber auch einen Rückgang auf praktisch Null ab 1963 in Betracht. Dann bleibt der Bestand 1966 um 89 000 unter dem von 1962.

Unter diesen Umständen lenkt sich der Blick auf die ausländischen Arbeitnehmer. Deren Zahl hat sich in den letzten Jahren sprunghaft entwickelt. Eine Fortsetzung dieses Trends ist nicht zu erwarten. Das Statistische Bundesamt nimmt vorsichtigerweise nur einen Anstieg auf eine Zahl von 680 000 im Jahresdurchschnitt 1963 an, die es bis 1966 konstant hält, und überläßt es dem Benutzer der Schätzung, diese Annahme nach seinem Dafürhalten zu modifizieren. Das ist natürlich eine Frage des Bedarfs.

In eine Beurteilung der ökonomischen Entwicklung, nach der sich ja der Arbeitskräftebedarf bemißt, läßt sich das Statistische Bundesamt bei dieser Schätzung nicht ein. Man könnte dies auch nur unter mehr oder weniger gewollten Bedingungen. Eine davon ist das von der OECD für ihre Mitgliedsländer insgesamt geforderte Wachstum des Sozialprodukts um 50 % von 1960 bis 1970. Davon ausgehend, daß die Mitgliedsländer unterschiedlich industrialisiert sind, errechnet das Prognoseinstitut, Basel², daß für die stärker industrialisierten

¹ Wirtschaft und Statistik, 1963, Heft 4.

² Prognos: Wirtschaftliche und demographische Wachstumskräfte ausgewählter Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland 1950—1970, Allgemeiner Teil. Vervielfältigung in begrenzter Zahl. Basel, Sept. 1962.

Länder ein höherer als der gesamt durchschnittliche Steigerungssatz von 4,2 % erforderlich ist, und setzt für die Bundesrepublik 4,5 % an. Die Deutsche Bundesbank veranschlagt 4 %. Im Durchschnitt der letzten 5 Jahre betrug er 6,0 % mit rückläufiger Tendenz der Zuwachsraten seit 1960³. Gewiß hatte sich das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts auch nach der ersten Hälfte des 6. Jahrzehnts bis 1958 verlangsamt, um dann bis 1960 wieder zuzunehmen. Die Zuwachsrate von 1962 entspricht mit 4,1 % noch den obigen Entwicklungsansätzen. 1961 betrug sie aber noch 5,7 %. Und die Zuwachsrate von 1958 mit nur 3,1 % macht deutlich, daß auch ein jährlicher Zuwachs von 4 % zunächst einmal eine Forderung, rechnerisch ausgedrückt, eine Annahme darstellt.

Gleichzeitig ist das Bruttoinlandsprodukt (immer in gleichen Preisen gerechnet) je Erwerbstätigen gestiegen, aber diese Zuwachsraten nehmen im langfristigen Zeitvergleich ab. 1951 betrug der Zuwachs 7,7 %, 1955 nach zwischenzeitlicher Verminderung um 1 bis 2 Punkte noch 7,5 %, 1960 nach einem Nachgeben um bis zu 5 Punkten (1958) wieder 6,6 % und 1962 nur 2,9 %. In diese Zeit fallen tarifliche Arbeitszeitverkürzungen und die Zunahme der Teilzeitarbeit. Von 1957 bis 1961 hat die Zahl der Personen nach den Feststellungen des Statistischen Bundesamtes in der einzigen oder vorwiegenden Erwerbstätigkeit um 4 % zugenommen, die geleisteten Arbeitsstunden haben sich aber nur knapp auf gleicher Höhe gehalten⁴. Bei den Männern stehen sich hier Zunahmen um 4,2 und 1,7 % gegenüber, bei den Frauen stieg die Personenzahl um 3,7 % und die Arbeitsstundenzahl nahm um 4,2 % ab. Der geringe Anteil ($\frac{1}{25}$) der zweiten Tätigkeiten, der nach Zahl und Stundenleistung um etwa 25 % gegenüber 1957 zugenommen hat, kann diese Entwicklung nicht ausgleichen. Wenn die Bestrebungen zur Arbeitszeitverkürzung anhalten und Automatisierung und Rationalisierung sich in bisherigem Ausmaß bewegen, wird man annehmen können, daß die Entwicklung des Sozialprodukts je Erwerbstätigen nicht nennenswert von ihrer bisherigen Tendenz abweicht.

Man kann nun, wenn man auf diesen Zahlen des Statistischen Bundesamtes aufbaut, annehmen, daß die Tendenz weiterhin dem langfristigen Trend folgt und sich in den kommenden Jahren wieder so weit verbessert, daß man im Mittel der Bewegung eine Zuwachsrate von 3,8 oder 3,5 % ansetzen kann. Angesichts der Verknappung der Arbeitskräfte wird aber im Hinblick auf die (vom Arbeitskräftebedarf her) zunehmende Bedeutung der Teilzeitarbeit und auf die Bestrebungen zur Verkürzung der Normalarbeitszeit auch eine Stabilisierung

³ Wirtschaft und Statistik, 1963, Heft 1, S. 5.

⁴ Wirtschaft und Statistik, 1963, Heft 3, S. 140.

der Zuwachsrate auf 3% zu erwägen und nach dem Vorgang von 1958 auch ein weiteres Absinken der Zuwachsrate in Betracht zu ziehen sein.

Je nach dem Ansatz für die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen wird die Differenz zwischen Bedarf und einheimischem Angebot an Arbeitskräften bei einem angenommenen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts als Ganzem um jährlich 4% verschieden ausfallen. In seiner günstigeren Annahme der eingangs erwähnten Vorausschätzung des Angebots an Arbeitskräften, d. h., beim Fortbestand eines gewissen jährlichen Wanderungsgewinnes, rechnet das Statistische Bundesamt für 1966 mit rund 25,6 Mill. Erwerbspersonen, die ohne ausländische Arbeitskräfte zur Verfügung stehen würden. Davon setzt es 110 000 Personen im Jahresdurchschnitt als Arbeitslose ab, was gegenüber 1962 ein Gewinn von 30 000 Erwerbstätigen wäre, obwohl schon in diesem Jahr die Arbeitslosen hauptsächlich Stellungswechsler und in ihrer Leistungsfähigkeit Eingeschränkte waren. Dann bleiben also nach dem Ansatz des Statistischen Bundesamtes für 1966 im Jahresdurchschnitt rund 25,5 Millionen Erwerbstätige aus dem Inland verfügbar.

Berechnet man nun demgegenüber den Bedarf aus der Voraussetzung einer jährlichen Zunahme des Sozialprodukts (zu gleichen Preisen) um 4% unter verschiedenen, aus dem bisherigen Verlauf abgeleiteten Hypothesen hinsichtlich der Zuwachsrate je Erwerbstätigen, so bedeutet dies selbstverständlich einen durchaus schematischen Ansatz. Diese letztere Zuwachsrate bestimmt sich ja nicht nur nach personengebundenen Faktoren wie der Arbeitszeitleistung, sondern auch nach arbeitsplatzgebundenen, d. h., den Produktionsmitteln. Es ist nun durchaus denkbar, daß eine Abwägung der Arbeitskosten, also der Löhne usw., gegen den Kapitalaufwand zu einer Verstärkung der Investitionen führt, die eine erhebliche Zunahme der Leistungskapazität je Arbeitsplatz und Beschäftigten zur Folge hat. Dadurch würde der derzeit erscheinende Fehlbedarf an Arbeitskräften sicherlich vermindert, möglicherweise geschlossen, vielleicht sogar überkompensiert werden. Die Automation in den USA hat praktische Beispiele hierfür geliefert. Man kann die Problemstellung also gewissermaßen umkehren, indem man nach der Steigerung der Arbeitsproduktivität fragt, die erforderlich ist, um den Arbeitsmarkt mit der zu erwartenden Zahl an inländischen Arbeitskräften zu saturieren. Das wäre bis 1966 durchschnittlich eine jährliche Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen etwa von 4,9%. Gegenüber dem vom Statistischen Bundesamt für 1966 geschätzten Angebot ergibt sich damit nach den hier von uns gesetzten verschiedenartigen Annahmen folgendes rechnerische Bild der Bedarfssituation:

Jährl. Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstitigen in %	Bedarf an Erwerbstätigkeit in Mill.	Fehlbestand an einheimischen Arbeitskräften in Mill.
4,9	25,5	0,0
3,8	26,2	0,7
3,5	26,6	1,1
3,0	27,1	1,6
2,5	27,6	2,1

Die vom Statistischen Bundesamt in seiner Vorausschätzung des Angebots angenommene Steigerung des Bestandes an ausländischen Arbeitnehmern auf 680 000 würde also den Bedarf unter den Voraussetzungen der zweiten Zeile obiger Übersicht decken. Ob diese Voraussetzungen oder gar diejenigen der ersten Zeile realisierbar sind, hängt davon ab, ob und in welchem Maße sich die vorgesehene Steigerung der Zuwachsrate des Sozialprodukts je Erwerbstitigen gegenüber dem derzeit niedrigeren Stand bewältigen läßt. Wenn nicht, bleibt die Frage der Ergänzung des Fehlbestandes durch ausländische Arbeitnehmer. Sind für das eine oder das andere keine ausreichenden Bedingungen gegeben, so tritt die Frage der Realisierbarkeit eines Wachstums des Sozialprodukts um jährlich 4 %, also der Grundannahme, auf. Das zeigt, daß es sich bei diesen Bedarfshypothesen keinesfalls um eine Prognose dessen handelt, was wie bei einer Wettervorhersage gemäß bestimmten Gesetzmäßigkeiten eintreten wird, sondern nur um eine Vorkalkulation dessen, was unter bestimmten voluntaristischen Bedingungen eintreten kann. Wie diese Bedingungen gestellt werden, ist eine wirtschaftspolitische Zielsetzung und nicht gewissermaßen die Extrapolation eines bisherigen mehr oder weniger gesetzmäßigen Ablaufs wie etwa die Vorausschätzung einer demographischen Entwicklung⁵.

Diese Vorkalkulation ist global. Sie liefert nur einen Ausgangspunkt für differenziertere Untersuchungen. Die weitergehende Frage ist doch die, welche Einflüsse in den einzelnen Wirtschaftszweigen im Hinblick auf das Erreichen oder Nichterreichen der globalen Zielsetzung einzukalkulieren sind. Sie unterliegen selbst der Aufstellung von Teilzielen, die keineswegs ohne weiteres einheitlich oder gleichsinnig, aber auch nicht unbeeinflussbar sind. Andererseits liefert eine nach Wirtschaftszweigen unterschiedene Abwägung der Wirkungselemente noch keine nähere Vorstellung über die Art des Arbeitskräftebedarfs. Die Umschichtungen in der Berufsstruktur beruhen auf den technisch-organisatorischen Veränderungen, die sich in den ver-

⁵ Employment forecasting. OECD-Publ. No. 15, 165. März 1963. — Internationale Studententagung der OECD über Verfahren der Vorausberechnung von Angebot und Bedarf an Arbeitskräften. In: Allg. Stat. Archiv, 1962, Heft 3, S. 285.

schiedenen Gewerben vollziehen. Sie beeinflussen die Tätigkeitselemente, die noch zu wenig durchleuchtet sind, als daß über die quantitativen Auswirkungen der technologischen Vorgänge auf die Berufsstruktur des Bedarfs im allgemeinen auch nur annähernd genaue Aussagen möglich wären. Eine Differenzierung der Vorkalkulation in dieser Richtung kann nur schrittweise entwickelt werden. Sie als eine Arbeitskräftebilanz der Zukunft anzusehen, wäre nicht nur deshalb verfehlt, weil ihre Bedarfsrate eine Konditionalhypothese ist, sondern weil einstweilen mindestens auch die Voraussetzungen zu ihrer Gliederung ungenügend sind.

Wenn man von einer Vorausschätzung des Bedarfs an Arbeitskräften spricht, so gewinnt dieser Ausdruck beim Benutzer solcher Angaben leicht eine Färbung, als folge das Ergebnis einer solchen Berechnung gewissermaßen automatisch ablesbar aus den Gegebenheiten bereits im Laufe befindlicher Vorgänge und sei darum sozusagen die sich von selbst vorschreibende wirtschaftspolitische Konzeption. Genau dies ist aber, wie hier darzustellen versucht wurde, nicht der Fall, sondern die wirtschaftspolitische Konzeption ist die Grundlage der Bedarfsvorausschätzung. Und alles, was rechnerisch auf diesem Kalkül aufbaut, ist — um einen Ausdruck der französischen Wirtschaftsführung zu verwenden — „Planification“, deren Realistik sich erst an dem kommenden Wirtschaftsablauf erweist und nach ihm immer neu orientiert werden muß. Solche Vorkalkulationen auf Grund willentlich gesetzter Annahmen hinsichtlich der wirtschaftlichen Dynamik aufzustellen, fällt wohl nicht mehr in den Rahmen der Massenbeobachtung, die den Gegenstand der amtlichen Statistik bildet. Deshalb wird man es als wohlbedachte Beschränkung auf ihren Bereich ansehen müssen, wenn sie über eine Vorausschätzung des im wesentlichen nach demographischen Abläufen bestimmbaren Angebots an Arbeitskräften nicht hinausgeht.

Hans Sperling, Wiesbaden