

Die Harmonie von Stabilität, Wachstum und Vollbeschäftigung: Das Ende einer Illusion

Prof. Dr. Burkart Lutz, Jahrgang 1925, studierte Mathematik, Geschichte, Volkswirtschaftslehre und Soziologie. Er ist Honorarprofessor an der Universität München und seit 1965 Geschäftsführender Direktor des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung e. V. in München.

Daß „eine gute Wirtschaftspolitik die beste Arbeitsmarktpolitik ist“; daß man Vollbeschäftigung sichere, wenn man nur für kräftige Investitionstätigkeit und kontinuierliches Wachstum bei stabilen Preisen Sorge; daß Beschäftigungspolitik im engeren Sinn allenfalls die Aufgabe hätte, durch zur Wirtschaftspolitik flankierende Maßnahmen für Transparenz des Arbeitsmarktes und Abbau von Mobilitätshemmnissen zu sorgen — dies galt bis vor kurzem und gilt auch heute noch weithin als jedem Zweifel entzogene wissenschaftliche Gewißheit und politische Maxime. Bei dem in allen Industrieländern ab 1973/74 zu beobachtenden starken Anstieg der Arbeitslosigkeit handele es sich demgemäß, so wird landauf, landab argumentiert, ausschließlich um ein konjunkturelles Phänomen, um einen vorübergehenden Tatbestand, der leider in Kauf genommen werden müsse, um die verlorene Stabilität und damit mittel- und langfristig auch die Voraussetzung für Vollbeschäftigung wieder zu gewinnen. Auch wer Vollbeschäftigung prinzipiell als oberstes Ziel betrachte, müsse infolgedessen zum gegenwärtigen Zeitpunkt akzeptieren, daß Förderung der Investitionstätigkeit als zentraler Wachstumsimpuls und Zurückhaltung bei Löhnen, Preisen und Steuern als Vorbedingung von Stabilität die wichtigsten Aufgaben seien.

Die strukturelle Gefährdung der Vollbeschäftigung

Eine von der EG-Kommission (Generaldirektion Soziale Angelegenheiten) eingesetzte Sachverständigengruppe verweist demgegenüber in einem kürzlich vorgelegten Arbeitsbericht¹ auf drei Tatbestände, die in eindeutigen Widerspruch zur Vorstellung eines harmonischen Zusammenhangs zwischen Wachstum, Stabilität und Beschäftigung stehen:

¹ Beschäftigungsperspektiven in der Gemeinschaft bis 1980. Bericht einer Arbeitsgruppe unabhängiger Sachverständiger, Brüssel Juni 1976. Mitglieder der Arbeitsgruppe waren neben dem Verfasser die Herren Bernard Meriaux, Paris, Santosh Mukherjee, Oxford, und Gösta Rehn, Stockholm. (In Klammern hinter den Zitaten die Fundstelle der deutschen Textfassung.)

1. In den meisten Mitgliedsländern der Gemeinschaft waren seit etwa einem Jahrzehnt trotz teilweise starkem Wirtschaftswachstum zunehmend Beschäftigungsprobleme zu verzeichnen: Die durchschnittliche Arbeitslosigkeit ist im mehrjährigen Durchschnitt seit den frühen sechziger Jahren fast überall gestiegen; der Eintritt ins Erwerbsleben wurde sowohl für Jugendliche wie auch für bisher nicht erwerbstätige Frauen zunehmend schwieriger; die regionalen Disparitäten in den Beschäftigungschancen sind trotz oft großer Anstrengungen nicht überall verschwunden, sondern haben sich zum Teil noch weiter verschärft; zumindest in einigen Ländern sanken die Chancen älterer oder behinderter Arbeitskräfte, überhaupt im Erwerbsleben zu verbleiben oder einen ihrer bisherigen Tätigkeit gleichwertigen Arbeitsplatz zu erhalten.-

2. Der Wirtschaftspolitik gelang es in der jüngsten Vergangenheit immer weniger, Preisstabilität mit hohem Beschäftigungsgrad zu kombinieren: Vergleicht man die letzten Konjunkturzyklen miteinander, so drängt sich im Gegenteil der Eindruck auf, daß nachfragebelebende Maßnahmen immer mehr preissteigernde und immer weniger beschäftigungserhöhende Effekte haben, während andererseits nachfragedämpfende Maßnahmen sehr viel rascher und härter auf den Beschäftigungsgrad als auf die Preissteigerungsraten wirken. Das Dilemma, zwischen Preisstabilität und Vollbeschäftigung wählen zu müssen, wird immer schärfer.

3. Die Länder der Europäischen Gemeinschaft müßten in den kommenden Jahren durchschnittliche jährliche Wachstumsraten in der Größenordnung von 5 bis 6 Prozent erreichen, um bis 1980 den Beschäftigungsgrad nachhaltig zu verbessern: Der durchschnittliche „Unterbeschäftigungsgrad“ (offene und versteckte Arbeitslosigkeit sowie Arbeitslosenäquivalent der Kurzarbeiter), der am Ende der Rezession in der Gemeinschaft herrschte, wird von den Sachverständigen anhand vorsichtiger Schätzungen auf 8 Prozent beziffert; das Arbeitskräfteangebot wird zwischen 1975 und 1980 um etwa 3 bis 3,5 Prozent wachsen. Um die Unterbeschäftigungsquote auf etwa 3 Prozent im Jahre 1980 zu senken, ist eine Erhöhung der Zahl der Beschäftigten um 7 bis 8 Prozent, d.h. 1,5 bis 2 Prozent pro Jahr, notwendig. Schreibt man den Trend der Produktivitätssteigerung der letzten eineinhalb Jahrzehnte fort (zwischen 3 und 4 Prozent pro Jahr), so muß hierzu das Bruttosozialprodukt — immer im Durchschnitt der Gemeinschaft — pro Jahr um 5 bis 6 Prozent steigen.

Sind die Industrieländer nicht dazu bereit und in der Lage, ein neues beschäftigungspolitisches Konzept zu entwickeln, so besteht das hohe Risiko, daß sich „ein wirtschaftliches Gleichgewicht der Unterauslastung der materiellen und humanen Kapazitäten einspielt“ (S. 16) und eine beträchtliche Unterbeschäftigung akzeptiert werden muß, „da sie zur Stabilitätssicherung wirtschaftspolitisch notwendig und dank der verschiedenen Maßnahmen zur Einkommenssicherung der Arbeitslosen auch sozial tolerierbar sei“ (S. 16).

Um diesem Risiko zu entgehen, ist zweierlei notwendig: Einmal der vermehrte Einsatz von Maßnahmen, die unmittelbar auf eine Erhöhung des Beschäftigungsgrades zielen; hierzu stellt der Bericht der Sachverständigengruppe eine Reihe von Einzelüberlegungen an, auf die hier nicht eingegangen werden soll².

Zum anderen ist es notwendig, die Beziehungen zwischen Wachstum und Beschäftigung neu und kritisch zu durchdenken. „Die Erfahrungen, die in Westeuropa während der Jahre vor der Rezession gemacht wurden, scheinen hinreichend zu beweisen, daß ein hohes Produktionswachstum nicht genügt, um hohe und hochwertige Beschäftigung zu sichern.“ (S. 38).

Wirtschaftswachstum führt nicht nur dazu, neue Arbeitsplätze zu schaffen, sondern erzeugt auch — zumindest in der Form, in der es sich bisher vollzog — Arbeitsmarktungleichgewichte und Beschäftigungsprobleme, die freilich zumeist erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung sichtbar werden. Diese Arbeitsmarktungleichgewichte und Beschäftigungsprobleme können nicht allein durch Maßnahmen aus dem klassischen Zuständigkeitsbereich der Arbeitsmarktpolitik gelöst werden.

Die möglichen negativen Beschäftigungseffekte von Wirtschaftswachstum lassen sich anhand von drei Problemen illustrieren, die im Bericht der Sachverständigengruppe näher behandelt werden: Einmal der Widerspruch zwischen wachsender Bedeutung des öffentlichen Sektors für die Erreichung und Aufrechterhaltung von Vollbeschäftigung und dem wachsenden Druck auf Begrenzung der Staatsquote am Bruttosozialprodukt; weiterhin die beschäftigungspolitischen Gefahren einer Wachstumspolitik, die vor allem auf Investitionsförderung abgestellt ist; endlich der Konflikt zwischen den Tendenzen zur Starrheit und Segmentierung des Arbeitsmarkts auf der einen und der Notwendigkeit zu Mobilität der Arbeitskräfte auf der anderen Seite.

Der Verfasser stützt sich in weiten Teilen seines Aufsatzes auf die Analysen der Sachverständigengruppe, führt diese jedoch an einigen Stellen über den in ihrem Bericht niedergelegten Reflektionsstand hinaus.

Die beschäftigungspolitische Rolle des öffentlichen Sektors und die Diskussion um die Grenzen der Staatsquote

„Wirtschaftliche Expansion und wirtschaftliche Entwicklung beruhen auf einem Prozeß schöpferischer Zerstörung, der eine ständige Umwälzung der Nachfrage- und Produktionsstruk-

² Hierzu gehören vor allem (1) Ausbau, Verbesserung und Ergänzung des klassischen arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums; (2) Maßnahmen zur Verminderung des Arbeitsangebots und zu einer Umverteilung des Arbeitsvolumens (die allerdings von den Sachverständigen überwiegend mit großen Vorbehalten beurteilt werden) sowie (3) Maßnahmen, die eine mittelbare oder unmittelbare Erhöhung der Nachfrage nach Arbeitskräften bewirken — wobei es der Arbeitsgruppe vor allem darauf ankam, den möglichen inflationären Effekt solcher Maßnahmen zu prüfen und das Augenmerk auf diejenigen Maßnahmentearten zu lenken, die sich wegen ihres inflationsneutralen (wo nicht antiinflationären) Charakters als flankierende Instrumente zu einer Politik der Belebung der volkswirtschaftlichen Nachfrage nach Gütern und Diensten anbieten.

turen bedeutet. Die Beschäftigungsentwicklung wird von diesem Prozeß beherrscht und kennzeichnet sich damit durch gegenläufige Tendenzen der Schaffung und Vernichtung von Arbeitsplätzen. Unter diesen Bedingungen bedeutet eine beschäftigungsfördernde Politik zunächst und auf globaler Ebene, die Bedingungen sicherzustellen, unter denen die Entstehung neuer Arbeitsplätze ... die Beseitigung von Arbeitsplätzen kompensieren kann." (S. 38).

Gemäß dem klassischen Theorem von *Colin Clark* und *Jean Fourastié* vollzieht sich dieser Prozeß vor allem durch ein Wachstum des tertiären Sektors. Im primären Sektor (Landwirtschaft und sonstige Urproduktionen) und im sekundären Sektor (technisierte und technisierbare Produktionen, vor allem in der Industrie) freigesetzte Arbeitskräfte werden — ausreichendes Funktionieren des Arbeitsmarktes unterstellt — ohne Schwierigkeiten im tertiären Sektor aufgenommen, wo hoher volkswirtschaftlicher Leistungsnachfrage niedrige und nur schwer zu steigernde Arbeitsproduktivität gegenübersteht. Dank der steigenden volkswirtschaftlichen Durchschnittsproduktivität sind ausreichend Mittel verfügbar, um die hiermit verbundenen wachsenden Ausgaben für den Verbrauch tertiärer „Produkte“ (im Regelfall: Dienstleistungen) zu finanzieren.

Die tatsächliche Beschäftigungsentwicklung entsprach bisher ziemlich genau diesem Schema. In neuester Zeit werden jedoch einige Tatbestände sichtbar, die mit den bisherigen optimistischen Prognosen kaum in Einklang zu bringen sind: In den privatwirtschaftlichen Teilen des tertiären Sektors (vor allem Handel, Banken und Versicherungen), die in den ersten zwei Nachkriegsjahrzehnten massenhaft neue Arbeitskräfte benötigten und aufnahmen, tendiert die Beschäftigung zu Stabilisierung, wo nicht Stagnation. Neue Betriebsformen und verstärkte Technisierung (insbesondere die Einführung elektronischer Datenverarbeitung) lösten eine Steigerung der Arbeitsproduktivität aus, die sich seit einiger Zeit in einer zunehmenden Zahl von Betrieben und Wirtschaftszweigen dieses Sektors dem Wachstum der Leistungsnachfrage nähert oder sie gar zu übersteigen beginnt. Neuer, gemäß dem Dreisektorenmodell zu erwartender Bedarf an Leistungen manifestiert sich nicht mehr in ausreichendem Maße am Markt; die entsprechenden Leistungen können vielfach nicht mehr über Marktpreise finanziert und durch Neugründung oder Umstellung gewinnorientierter Wirtschaftsbetriebe erbracht werden. Die Masse dieser Leistungsarten — wie Bildung, Gesundheitspflege u. ä." —, auf die sich der mit Wirtschaftswachstum und steigendem Lebensstandard neu entstehende Bedarf richtet, müssen, wenn sie erbracht werden sollen, außerhalb des Marktes und über staatliche oder parastaatliche Umverteilungsprozesse finanziert werden.

Damit können die ihnen korrespondierenden Arbeitsplätze, die notwendig sind, um ein Absinken des Beschäftigungsgrades zu verhindern, nur dank steigendem Anteil des Staatsverbrauchs am Bruttosozialprodukt — und letzten Endes der Steuern und Abgaben am individuellen Einkommen — geschaffen werden. Tendenzen zur Erhöhung der Staatsquote stoßen jedoch in fast allen Industrieländern auf zunehmend stärkeren Widerstand, ist es doch für alle

öffentlich finanzierten Aufgaben charakteristisch, daß ihr Nutzen nur einem Teil derer unmittelbar einsichtig ist, die für ihre Finanzierung aufkommen müssen.

Alles spricht dafür, daß dieser Konflikt zwischen gesellschaftlichem Bedarf an neuen und zusätzlichen Leistungen und an Arbeitsplätzen zu ihrer Erbringung einerseits und dem wachsenden, vielfach auch stabilitätspolitisch begründeten Widerstand gegen steigende Staatsquote andererseits für eine unabsehbare Zukunft bestehenbleiben, ja, sich tendenziell immer weiter verschärfen wird.

Vollbeschäftigung unterliegt insofern einer permanenten Bedrohung, die weder über ordnungspolitische Maßnahmen noch auch durch einmalige politische Entscheidungen aus der Welt geschafft werden kann.

Notwendigkeit und Grenzen des Ersatzes von Arbeit durch Kapital

„Im Prozeß des Wirtschaftswachstums und der Schaffung neuer Arbeitsplätze nimmt die Investitionstätigkeit eine zentrale Stellung ein. Einerseits schafft sie die Produktionsmittel als Voraussetzung neuer Arbeitsplätze, andererseits ist sie ein Faktor der Steigerung der Arbeitsproduktivität und trägt damit zur Freisetzung von Arbeitskräften bei. Der Faktor Kapital steht damit zum Faktor Arbeit in einer sowohl komplementären wie substitutiven Beziehung.“ (S. 45).

Die Realisierung von Vollbeschäftigung hängt infolgedessen davon ab, daß „auf gesamtwirtschaftlicher Ebene eine optimale Kombination von Arbeit und Kapital sichergestellt“ ist (a.a.O.).

Die Maximierung der volkswirtschaftlichen Investitionstätigkeit galt bisher als ein unter allen Bedingungen erstrebenswertes Ziel. Doch wurden in einigen Ländern der Gemeinschaft in jüngster Zeit Zweifel an der Richtigkeit dieser Maxime laut. Zwei Fragen stellen sich hierbei:

„Die erste Frage betrifft den Umfang der getätigten Investitionen. War dieser nicht im Hinblick auf das vorhandene Ressourcenpotential und das erzielte Wachstum überhöht“ (S. 46), was dann zur Verstärkung inflationärer Prozesse beigetragen hat und über die nunmehr notwendigen Stabilisierungsmaßnahmen negative Beschäftigungseffekte bewirkte?

„Die zweite Frage betrifft die Richtung der Investitionstätigkeit: Bezweckte diese nicht eher eine Steigerung der Arbeitsproduktivität (und damit Freisetzung von Arbeitskräften) als eine Erhöhung der Gesamtproduktivität der eingesetzten Produktionsfaktoren?“ (a.a.O.).

Der Grund für diese Tendenz zu einer „Überkapitalisierung“, bei der sich die Einsatzrelationen von Arbeit und Kapital über das Wachstumsoptimum hinaus verschieben, wird vor allem im Zusammenwirken verschiedenartiger Maßnahmen staatlicher Wirtschafts- und Sozialpolitik gesehen, die zwei in die gleiche Richtung weisende Effekte haben:

— Auf der einen Seite werden praktisch von allen Industrieländern die zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben und Sozialleistungen notwendigen Mittel in einer Art und Weise aufgebracht, die zu einer progressiven Erhöhung der Arbeitskosten führen;

— auf der anderen Seite zielt ein von Land zu Land variierendes Spektrum öffentlicher Maßnahmen" (von Steuererleichterungen bis zu Direktsubventionen) darauf ab, die Einsatzkosten je Kapitaleinheit zu verringern, um die Investitionsbereitschaft zu erhöhen.

Während sich auf volkswirtschaftlicher Ebene die Effekte dieser Maßnahmen im Verteilungsprozeß neutralisieren, hatten und haben sie offensichtlich beträchtlichen Einfluß auf das einzelwirtschaftliche Kalkül und auf unternehmerische Entscheidungen zur Ersetzung von (zu teurer) Arbeitskraft durch (relativ billigeres) Kapital, ohne daß dem ein entsprechender volkswirtschaftlicher Produktivitätseffekt gegenüberstehen müßte.

Diese Zusammenhänge sind bisher weder theoretisch noch empirisch soweit geklärt, daß sich sagen läßt, ob es sich hierbei nur um eine Hypothese oder um Realität und, wenn letzteres der Fall ist, um eine vorübergehende Erscheinung in einer bestimmten Wachstumsphase oder aber um eine dauerhafte Tendenz handelt. Sicher scheint jedoch zu sein, daß die Beschäftigungswirkungen von Investitionen nicht nur auf gesamtwirtschaftlicher, sondern auch auf einzelwirtschaftlicher Ebene sehr viel genauer und differenzierter bedacht werden müssen, als dies bisher der Fall war; andernfalls kann eine Wirtschaftspolitik, deren erklärtes Ziel die Schaffung neuer Arbeitsplätze ist, sehr wohl dazu führen, daß sich per Saldo die Beschäftigungschancen in einer Volkswirtschaft verringern.

Der Zusammenhang zwischen Investition, Wachstum und Beschäftigung darf nicht nur — wie in der Bundesrepublik üblich — binnenwirtschaftlich gesehen werden, sondern muß auch die hohe weltwirtschaftliche Verflechtung aller Industrieländer und ihre jeweilige Stellung in der internationalen Arbeitsteilung, vor allem bei der Herstellung industrieller Investitionsgüter, berücksichtigen: Eine Politik, die den Beschäftigungsgrad überwiegend oder ausschließlich durch Investitionsbelebung erhöhen will, kann für die Bundesrepublik, die ihre Investitionsgüter überwiegend selbst herstellt, ganz realistisch sein; wird sie auch in ihren Partnerländern praktiziert, die in erheblichem Umfang Investitionsgüter importieren, so kann dies für die Bundesrepublik in Form zusätzlicher Exportchancen und Beschäftigungsmöglichkeiten sehr vorteilhaft sein, in anderen Ländern jedoch national nicht mehr kompensierbare Nettofreisetzen bewirken.

Wirtschaftswachstum, Strukturwandel und Arbeitsmarktungleichgewichte

„Wirtschaftliches Wachstum — vor allem in der Form, in der es sich in den Gemeinschaftsländern seit Kriegsende vollzog — ist von einem ständigen Prozeß der Zerstörung und Neuentstehung von Arbeitsplätzen begleitet. Wenn nicht besonders günstige Bedingungen vorliegen, erfordert dieser Prozeß beträchtliche — räumliche und berufliche — Mobilität von Arbeitskräften zwischen verschiedenen Arbeitsplätzen des gleichen Betriebes wie zwischen Betrieben und Branchen." (S. 49).

Die Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt können diesem wachstumsbedingten hohen Mobilitätsbedarf jedoch nur dann entsprechen, wenn die betroffenen

Arbeitskräfte damit rechnen dürfen, daß sich ihre Arbeitssituation und berufliche Lage durch freiwilligen Wechsel des Arbeitsplatzes — innerhalb des Betriebes wie zwischen Betrieben — ausreichend verbessern, um die mit dem Wechsel verbundenen Aufwendungen und Risiken zu kompensieren.

Tatsächlich sind jedoch in den meisten großen Industrieländern seit geraumer Zeit Tendenzen zu beobachten, die sich einerseits als Folge oder Begleiterscheinung des bisherigen Wirtschaftswachstums darstellen, jedoch andererseits die Fähigkeit des Arbeitsmarktes zunehmend reduzieren, den vom Wachstum erzeugten Mobilitätsbedarf zu decken.

Zwei Tendenzen verdienen hierbei besondere Aufmerksamkeit: Die eine Tendenz „bewirkt, daß der Qualifikationsbedarf immer betriebsspezifischer wird, während berufliche Qualifikationen mit breiten Einsatzmöglichkeiten an Bedeutung verlieren“ (S. 50). Diese Tendenz ergibt sich aus einer Vielzahl von einzelnen Faktoren — wie vertiefte betriebliche Arbeitsteilung und Spezialisierung; die Formen von Betriebs- und Arbeitsorganisation, die sehr viele Betriebe in der Nachkriegszeit entwickelt haben, um große Mengen von Arbeitskräften ohne einschlägige fachliche Qualifikation problemlos einzusetzen; aber auch die rückläufige Bedeutung traditioneller Berufsqualifizierung bei gleichzeitiger Expansion allgemeinbildender Schulen — und findet ihren Ausdruck in einer zunehmenden Segmentierung des Arbeitsmarkts. Zunehmend richtet sich infolgedessen das Interesse der in einem bestimmten Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer darauf, durch Veränderungen im Arbeitsrecht, in den Tarifverträgen und in der betrieblichen Personalpraxis die Arbeitsplatzgarantie zu erhöhen und hierdurch Barrieren zwischen den „primären“ und „sekundären“ Arbeitsmärkten zu errichten, welche letztere außerhalb des Geltungsbereichs von Beschäftigungsgarantien stehen.

Die andere Tendenz ergibt sich aus der Entwicklung des Bildungssystems. Bildungsexpansion und Wirtschaftswachstum hingen bisher sehr eng miteinander zusammen:

„Zunehmender Wohlstand erlaubt einer wachsenden Zahl von Eltern, ihren Kindern eine bessere und längere Ausbildung angedeihen zu lassen, als sie selbst erworben haben. Wirtschaftswachstum war somit die Ursache für stark steigende Nachfrage nach Bildung als wichtiger Impuls der Bildungsexpansion.“ (S. 52).

„Wachstum schuf zugleich die Voraussetzungen für die Bildungsexpansion: Steigendes Sozialprodukt machte es möglich, weit größere Ressourcen als bisher für das staatliche Bildungssystem freizusetzen; dank steigender Arbeitsproduktivität konnte dies geschehen, obwohl hierdurch eine immer größere Quote der Jugendlichen immer später ins Erwerbsleben eintrat.“ (a.a.O.).

„Auch galt als unbestritten, daß Wirtschaftswachstum und Produktivitätssteigerung insgesamt höhere Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten stellen, die nur durch längere und bessere Bildung und Ausbildung erfüllt werden konnten.“ (S. 52/53).

Tatsächlich spricht jedoch vieles dafür, „daß sich Beschäftigtenstruktur und Bildungssystem in den meisten europäischen Ländern in den letzten zwei Jahrzehnten in divergierende Richtungen entwickelt haben, so daß es immer schwieriger wird, das notwendige Gleichgewicht zwischen dem volkswirtschaftlichen

Arbeitskräftebedarf einerseits und dem Ausstoß des Bildungssystems andererseits zu sichern" (S. 54). So wurden die Produktivitätssteigerungen, die das Wachstum ermöglichten, vielfach durch Formen der Mechanisierung und Rationalisierung bewirkt, die den Anteil einfacher, wenig qualifizierter, aber physisch oder psychisch stark belastender Arbeitsplätze erhöhen — während immer größere Teile der jüngeren Generation nicht mehr bereit sind, derartige Arbeitsplätze zu übernehmen.

Auch die Art und Weise, wie sich die Bildungsexpansion in praktisch allen europäischen Ländern vollzog und vollzieht — nämlich durch Vermehrung der Zahl der Jugendlichen, die mit einer formal hohen, anspruchsvollen Qualifikation ins Erwerbsleben eintreten —, trägt zur Starrheit des Arbeitsmarktes bei: Für die erwachsenen Arbeitskräfte, die ja im Durchschnitt eine wesentlich geringere formale Qualifikation besitzen, verschlechtert sich hierdurch die Wettbewerbsslage auf dem Arbeitsmarkt; sie werden immer mehr zu defensivem, auf Sicherung ihres jetzigen Arbeitsplatzes in ihrem jetzigen Betrieb bedachten Verhalten gezwungen. Zugleich müssen viele Betriebe, um die mit deren formaler Qualifikation verbundenen Ansprüche der neuingestellten Nachwuchskräfte zu befriedigen, oft als Rationalisierungsmaßnahmen ausgewiesene organisatorische Umstellungen vornehmen; auch dies erhöht die Bindung der Arbeitskräfte an den Betrieb oder aber komplementär hierzu das Risiko beruflicher Verschlechterung, wenn man die Schutzzzone der Besitzstandsgarantien verläßt.

„Der Konflikt zwischen hohem volkswirtschaftlichen Mobilitätsbedarf und starken strukturellen und institutionellen Mobilitätshemmnissen kann in mehrfacher Weise wachstumsbedingte inflationäre Impulse auslösen und damit das Dilemma zwischen Inflation und Beschäftigung verschärfen.“ (S. 50).

Einmal trägt die hohe (wie gezeigt, strukturell und institutionell bedingte) Immobilität großer Teile des Arbeitskräftebestandes bei hohem Beschäftigungsgrad zu einer Verstärkung der Lohndrift bei, da Betriebe und Wirtschaftsbereiche mit wachsendem Arbeitskräftebedarf die benötigten zusätzlichen Arbeitskräfte nur durch überdurchschnittlich hohe Lohnangebote rekrutieren können.

Weiterhin zeigen die Erfahrungen in mehreren Gemeinschaftsländern deutlich, „daß eine zum Zwecke der Inflationsbekämpfung eingeleitete oder akzeptierte Senkung des Beschäftigungsgrades überwiegend nur die Arbeitskräfte" mit schwacher Arbeitsmarktposition („sekundäre" Arbeitskräfte) trifft, hingegen den Lohndruck der Arbeitskräfte in festen Beschäftigungen nicht reduziert (S. 51).

Sodann veranlassen in einer Phase beginnenden wirtschaftlichen Aufschwungs die Notwendigkeit betriebsspezifischer Qualifizierung und die auf Arbeitsplatzsicherung gerichteten Bestimmungen viele Betriebe dazu, bei Auftreten zusätzlicher Nachfrage auf ihren Absatzmärkten nicht sofort mit Neueinstellungen zu reagieren; diese zurückhaltenden Personaldispositionen werden erst in dem Maße aufgegeben, in dem sie damit rechnen, „Preiserhöhungen durchsetzen zu können, die eine Deckung der zusätzlichen Kosten und sonstigen Aufwendungen

für die neueingestellten Arbeitskräfte ermöglichen" (S. 23). Insoweit dies der Fall ist, bedeutet dies, daß in der Aufschwungsphase ein schneller Abbau der konjunkturellen Arbeitslosigkeit nicht ohne neue inflationäre Impulse zustande kommen kann.

Für eine neue Beschäftigungspolitik

Wenngleich viele Einzelaspekte der skizzierten Probleme noch durchaus ungeklärt sind und sehr intensiver empirischer und konzeptueller Bearbeitung bedürfen, wird doch klar, daß und warum hoher Beschäftigungsstand nicht einfach als notwendige Folgewirkung einer an Wachstum und Stabilität orientierten Wirtschaftspolitik erwartet werden kann.

Man muß bereit sein, der Beschäftigungspolitik im Rahmen der wirtschaftspolitischen Entscheidungssysteme einen weitaus höheren Stellenwert als bisher einzuräumen, um Formen und Richtungen des wirtschaftlichen Wachstums zu fördern, die dem Ziel besser entsprechen, allen arbeitswilligen Bürgern Beschäftigungschancen zu sichern.

Eine solche „neue Beschäftigungspolitik" muß notwendigerweise langfristige mit kurzfristigen Perspektiven kombinieren.

Wachstumsbedingte Strukturprobleme der Beschäftigung können nicht von heute auf morgen gelöst werden, zumal wirksame politische Maßnahmen vielfach noch gründlicher Vorklärung bedürfen. Sie können nur in langfristiger Perspektive angegangen werden — was allerdings auf keinen Fall bedeuten darf, daß man ihnen gegenüber weiter zuwarten könne.

Kurzfristig ist es hingegen notwendig und möglich, das bestehende Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik Schritt für Schritt auszubauen und zu verbessern, aber bei seinem Einsatz stets mit der Existenz von Strukturproblemen zu rechnen und zu verhindern, daß kurzfristige Maßnahmen entweder von ihnen zum Scheitern verurteilt werden oder sie gar weiter verschärfen. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang all den Maßnahmen zu, die unmittelbar zur Schaffung neuer Arbeitsplätze anregen — sei es in Form von Anreizen, um die Betriebe zu beschleunigter Deckung ihres für die Zukunft zu erwartenden Arbeitskräftebedarfs zu veranlassen, sei es durch Entwicklung moderner Formen wertschaffender Arbeitslosenhilfe (welche das Leistungspotential von Arbeitslosen für gesellschaftlich nützliche Aufgaben mobilisiert). Darüber hinaus sollte selbstverständlich sein, daß jegliche Form von „Ausbildung auf Vorrat" gesellschaftlich wie volkswirtschaftlich sinnvoller ist als bloße Subsistenzsicherung von Bürgern, die gegenwärtig keine Beschäftigung haben.

Für die Gewerkschaften ist die Notwendigkeit einer neuen Beschäftigungspolitik in dreifacher Weise von Bedeutung: Einmal ist gerade in der Bundesrepublik — vor allem, aber nicht nur, durch ihre Beteiligung an der Selbstverwaltung

der Bundesanstalt für Arbeit — der arbeitsmarktpolitische Einfluß der Gewerkschaften beträchtlich; Innovationen mit kurz- wie langfristigem Effekt können nur zustande kommen, wenn die Gewerkschaften aktiv, ja initiativ, an ihnen mitwirken. Weiterhin ist es für die Gewerkschaften unerlässlich, die wachstumsbedingten Strukturprobleme des Arbeitsmarktes klar zu erkennen und sorgfältig zu prüfen, welche Einflüsse von ihnen auf die effektive Vertretung von Arbeitnehmerinteressen zu erwarten sind. Endlich müssen sich die Gewerkschaften fragen, wie sich ihre eigenen gegenwärtigen Aktivitäten — direkt vor allem in der Tarifpolitik, indirekt auf einer Fülle von Gebieten, von der Sozialpolitik über die Berufsbildungspolitik bis zur Betriebsverfassung — zu diesen Strukturproblemen und den sie begründenden Entwicklungen verhalten, inwieweit sie tragfähige Lösungen für solche Probleme erleichtern oder aber auf indirekte Weise gefährlichen Tendenzen, etwa zur Segmentation des Arbeitsmarktes, Vorschub leisten.