

Beschäftigungsperspektiven in der Gemeinschaft bis 1980: Bericht einer Arbeitsgruppe unabhängiger Sachverständiger

Lutz, Burkart (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version

Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. - ISF München

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lutz, B. (Hrsg.). (1976). *Beschäftigungsperspektiven in der Gemeinschaft bis 1980: Bericht einer Arbeitsgruppe unabhängiger Sachverständiger*. Brüssel: Kommission der europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Soziale Angelegenheiten. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-101099>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



KOMMISSION DER
EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Generaldirektion
Soziale Angelegenheiten

BESCHÄFTIGUNGSPERSPEKTIVEN IN DER
GEMEINSCHAFT BIS 1980

(Bericht einer Arbeitsgruppe unabhängiger
Sachverständiger)

Brüssel, Juli 1976

VORWORT DER KOMMISSION

Die Kommission hatte Anfang 1975 beschlossen, eine Gruppe unabhängiger Sachverständiger einzusetzen, um die wichtigsten Tendenzen und Aussichten festzustellen, die sich mittelfristig auf die Entwicklung der Beschäftigungslage auswirken, die Aktionsbereiche und die vordringlichsten Gegenmaßnahmen zu bestimmen und gegebenenfalls spezifische Leitlinien oder Empfehlungen herauszuarbeiten.

Der angefügte Bericht ist das Ergebnis der ersten Arbeiten dieser Gruppe. Zu den Voraussetzungen, unter denen er erstellt wurde, ist folgendes zu bemerken:

Die Studie wurde anfangs mit Ausrichtung auf zwei Zielsetzungen in Auftrag gegeben:

Einmal wollte sie einen Bezugsrahmen und eine Konzeptionsgrundlage schaffen, um die von der Gemeinschaft zu fördernden Maßnahmen auf dem Gebiet der Beschäftigung besser zu untermauern, und sich dabei auf die in den Mitgliedstaaten angestellten Betrachtungen stützen. Daß ein solcher Bezugsrahmen notwendig ist, um die Stellung der Beschäftigungspolitik im Gesamtrahmen der Entwicklung der Gemeinschaft zu ermitteln, hat sich vor allem seit Beginn der Arbeiten für die Wirtschafts- und Währungsunion und die Regionalpolitik der Gemeinschaft mit großer Deutlichkeit gezeigt.

Zum anderen wollte sie die über die derzeitige Rezession hinausgehenden Aussichten erforschen, um eine Antwort auf die Fragen zu finden, die sich die Kommission und auch andere Gemeinschaftsorgane hinsichtlich der Möglichkeiten stellten, ob die Wiederbelebung der Wirtschaft allein die herrschende Unterbeschäftigung auffangen kann.

Der diesem Dokument beigefügte Arbeitsplan gab der Gruppe bei der Wahl der Arbeitsschwerpunkte einen breiten Spielraum. Die mannigfaltigen Einflüsse, die sich auf die Entwicklung der Beschäftigungslage auswirken, das Fehlen ähnlicher Gemeinschaftserfahrungen auf diesem Gebiet sowie die Qualifikation der Sachverständigen machten eine solche Einstellung erforderlich.

Die Gruppe sah sich in der Tat recht bald veranlaßt, eine Richtung einzuschlagen, die ihr die konjunkturelle Entwicklung auferlegte. Die Schwere der Rezession und die wachsende Besorgnis um die mittelfristigen Aussichten hatten zur Folge, daß die Gruppe ihre Arbeiten und zwei zentrale Fragen konzentrierte : einmal Inflation und Beschäftigung und zum anderen Wachstum und Beschäftigung. Die damit vollzogene Abweichung vom ursprünglichen Mandat schien jedoch dem Gebot der Stunde voll und ganz zu entsprechen.

Wie bei allen Berichten dieser Art sind die von der Gruppe dargelegten Analysen und Vorschläge weder für die Kommission verbindlich noch geben sie notwendigerweise deren Meinungen wieder. Sie bilden eine Diskussionsgrundlage bei der Entwicklung zukünftiger Arbeiten.

MITGLIEDER DER GRUPPE

- Burkart LUTZ, Professor am Institut für Sozialwissenschaftliche
Forschung e.V., München
- Bernard MERIAUX, Wirtschaftsingenieur, Paris
- Santosh MUKHERJEE, Universität Oxford
- Gösta REHN, Professor am Institut für Sozialforschung, Stockholm

BEOBACHTER

- J.S. PILLARD, Abteilungsleiter bei der O.E.C.D.

SEKRETARIAT (Dienste der Kommission)

- Roland TAVITIAN
- John MELLORS bis 30.11.75
- John FLOWER ab 1.12.75

INHALTSVERZEICHNIS

| | <u>Seite</u> |
|---|--------------|
| Kapitel I : EINFÜHRUNG | 3 |
| Kapitel II : SITUATION UND PERSPEKTIVEN DES ARBEITSMARKTES IN DER GEMEINSCHAFT | 8 |
| A - Die Lage unmittelbar vor der Krise | 9 |
| B - Die Langzeittendenzen | 13 |
| a) Die Bevölkerungsentwicklung | 14 |
| b) Die Folgen der Bildungsexpansion auf die Beschäftigung | 15 |
| c) Die Lage der "marginalen" Gruppen | 16 |
| C - Zentrale Probleme der nächsten 5 Jahre | 18 |
| Kapitel III : BESCHÄFTIGUNGSFÖRDERNDE MASSNAHMEN KÖNNEN ANTIINFLATIONÄR SEIN | 21 |
| A - Zum Dilemma Beschäftigung - Preisstabilität | 22 |
| B - Möglichkeiten einer antiinflationären Beschäftigungspolitik | 26 |
| 1) Maßnahmen zur Beeinflussung des Arbeitsangebots | 27 |
| 2) Arbeitsvermittlung und Ausbildung | 31 |
| 3) Maßnahmen zur Beeinflussung der Arbeits- kräftenachfrage | 33 |
| Schlußfolgerungen | 37 |
| Kapitel IV : DIE RISIKEN EINES UNTERBESCHÄFTIGUNGSGLEICH- GEWICHTS ERFORDERN MASSNAHMEN ZUR BEEINFLUSSUNG DER NACHFRAGESTRUKTUR | 40 |
| A - Eine Feststellung - Die Folgen des Wirtschafts- wachstums für die Beschäftigung sind nicht immer positiv | 41 |

| | <u>Seite</u> |
|---|--------------|
| B - Die Ursachen von Gleichgewichtsstörungen: | 43 |
| 1) Tendenzen der Beschäftigungsentwicklung nach Wirtschaftsbereichen | 44 |
| 2) Schaffung von Arbeitsplätzen und Investitionen | 47 |
| 3) Wachstum und qualitative Beschäftigungs- strukturen | 52 |
| a) Wachstum, Strukturwandel und wachsende Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt | 52 |
| b) Volkswirtschaftlicher Qualifikations- und Ausbildungsbedarf | 55 |
| Kapitel V : SCHLUSSFOLGERUNGEN | 59 |
| A - Die Verfeinerung der Konzepte wirtschaftlicher Global-Steuerung | 61 |
| B - Die Entwicklung von Gegenmaßnahmen gegen die Unterbeschäftigungstendenzen | 65 |
| a) Anreize zum vermehrten Einsatz von Arbeitskraft | 65 |
| b) Exploration des zukünftigen Potentials neuer Arbeitsplätze | 66 |
| C - Intensivere Analyse der mit der Beschäftigungs- entwicklung zusammenhängenden Probleme | 66 |
| ANLAGEN | |
| A - 5 Tabellen | 69 - 73 |
| B - ARBEITSPLAN | 74 |

Kapitel I

EINFÜHRUNG

1. Die Arbeiten zu diesem Bericht begannen im Juni 1975. Zu diesem Zeitpunkt waren die Fachleute noch überwiegend und die Politiker fast einhellig der Meinung, die seit einigen Monaten zu beobachtende Verschlechterung der Beschäftigungslage sei lediglich ein konjunkturelles Phänomen, das durch den zu erwartenden wirtschaftlichen Aufstieg mehr oder minder automatisch wieder überwunden würde.
2. Demgegenüber war die Arbeitsgruppe überwiegend davon überzeugt, daß die beobachteten Schwierigkeiten grundsätzlicheren Charakter tragen und daß es den Gemeinschaftsländern sehr schwer fallen wird, ohne erhebliche Umstellung in ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik den hohen Beschäftigungsstand vom Beginn der siebziger Jahre wieder zu erreichen. Im Fortgang der Arbeiten gelangten die Mitglieder der Arbeitsgruppe einhellig zu der Erkenntnis, daß eine noch größere Gefahr droht, daß nämlich die Gemeinschaftsländer auf ein wirtschaftliches Gleichgewicht mit hoher Unterbeschäftigung zusteuern. Eine solche Perspektive würde jedoch, wenn sie sich realisieren sollte, eine grundlegende Änderung gegenüber den Verhältnissen bedeuten, an die sich die Gemeinschaftsländer seit Kriegsende gewöhnt hatten.
3. Diese Perspektive beinhaltet zwei Risiken, die den Ausgangspunkt des vorliegenden Berichts darstellen:
4. Das eine Risiko besteht darin, daß die Regierungen unter dem Druck sozialer Konflikte und der öffentlichen Meinung versucht sein könnten, die Beschäftigungslage durch ad-hoc-Maßnahmen zur Überwindung der jeweils aktuellsten Probleme zu verbessern. Mangels eines realistischen Gesamtkonzepts könnten solche Maßnahmen jedoch entweder wirkungslos bleiben oder längerfristig sehr negative Folgen für die Volkswirtschaft und das Gemeinwohl haben. Um dies zu verdeutlichen, genügt es, sich die voraussehbaren Folgen der traditionellen Maßnahmen zur Sicherung oder Wiedergewinnung hohen Beschäftigungsstandes vor Augen zu halten:

- eine übermäßige oder ungezielte Belebung der Gesamtnachfrage droht zu Abweichungen vom volkswirtschaftlichen Gleichgewichtspfad zu führen;
- künstliche gesetzliche Maßnahmen der Arbeitsplatzsicherung drohen eine weitere Erstarrung der Produktionsstrukturen in dem Augenblick zu bewirken, in dem ihre Anpassung am notwendigsten ist;
- protektionistische Handelspolitik oder Währungsabwertung könnten das internationale Gleichgewicht, die Verpflichtungen der Gemeinschaft und endlich sogar deren Bestand in Frage stellen, ohne daß dies mit wirklichen Vorteilen verbunden wäre.

5. Das zweite Risiko bestünde darin, eine hohe Unterbeschäftigungsrate zu akzeptieren, da sie zur Stabilitätssicherung wirtschaftspolitisch notwendig und dank der verschiedenen Maßnahmen zur Einkommenssicherung der Arbeitslosen auch sozial tolerierbar sei. Hohe Unterbeschäftigung wäre jedoch wegen des mit ihr notwendig verbundenen Verzichts auf eine an sich mögliche Steigerung des Sozialprodukts kaum mit der Tatsache zu vereinbaren, daß innerhalb der Gemeinschaft - vor allem aber im Rest der Welt - noch große unbefriedigte Bedürfnisse bestehen. Auch widerspräche der Ausschluß einer großen Zahl von Arbeitswilligen vom Produktionsprozeß den erklärten sozialpolitischen Zielen der Gemeinschaft und der Mitgliedsländer: Produktive Arbeit ist ja nicht nur Einkommensquelle, sondern auch eine der wichtigsten Formen sinnvoller menschlicher Betätigung überhaupt.

Sich nur auf die Sicherung eines ausreichenden Einkommensniveaus für die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Personen zu beschränken, hätte schwerwiegende negative Konsequenzen, nicht nur im Hinblick auf die damit verbundenen wirtschaftlichen und finanziellen Lasten, sondern auch im Hinblick auf die gesellschaftliche Entwicklung und das individuelle Verhalten.

6. Deshalb ist die Gruppe überzeugt, daß das zentrale Problem der Beschäftigungspolitik in den kommenden Jahren darin liegt, Wege zur Vermeidung einer Stabilisierung der Volkswirtschaften der Gemeinschaft auf einem niedrigen Beschäftigungsniveau zu finden.

Dies veranlaßte die Gruppe dazu, ihre Arbeiten so schnell wie möglich zu einem ersten, in mehreren Punkten noch durchaus vorläufigen Ergebnis zu bringen, um der Kommission die ihr besonders wichtig erscheinenden Gesichtspunkte, Analysen und Argumente ohne Verzug vorzulegen.

7. In diesem ersten Bericht konnten mehrere sehr wichtige und dringliche Einzelpunkte nicht so intensiv behandelt werden, wie es wünschenswert erschienen wäre, und nicht immer mit entsprechenden Analysen und Statistiken belegt werden - letzteres vor allem, weil vielfach ausreichende, international vergleichbare Unterlagen fehlen und der Gruppe nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung standen.

8. Im übrigen machten es die oft sehr diffizilen in diesem Bericht behandelten Fragen notwendig, der Formulierung der Argumentation besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Obwohl die Gruppe im Hinblick auf die meisten Teile des Textes einer Meinung ist, bedeutet dies doch nicht, daß jedes Mitglied allen Aussagen stets voll zustimmen würde; es bestand jedoch Übereinstimmung darüber, daß es wichtiger sei, unverzüglich den Bericht in seiner vorliegenden Form zu verabschieden, als weitere Zeit mit der Diskussion und Verbesserung einzelner problematischer Argumentationen zu verlieren.

9. Die Struktur des Berichts spiegelt die Erkenntnis wieder, daß unverzüglich daran gegangen werden muß, alternative Lösungen zu entwickeln, zu diskutieren und zu praktizieren, um die sich gegenwärtig abzeichnende Tendenz zu einer wirtschaftlichen Stabilisierung auf niedrigem Beschäftigungsniveau zu vermeiden.

10. Im Bewußtsein der hohen politischen und sozialen Bedeutung des individuellen Rechts auf Arbeit wie der Gefahr "malthusianistischer" Lösung geht die Gruppe von dem Postulat aus, daß volle Beschäftigung für alle arbeitswilligen Bürger ein Ziel der Wirtschaftspolitik bleiben muß; die dauerhafte Erreichung dieses Ziels ist möglich, wenn man nicht in einer zu ausschließlich makroökonomischen Perspektive verharrt; doch ist es hierzu notwendig, nach neuen Wegen und zusätzlichen Maßnahmen zu suchen. Die Arbeitsgruppe betrachtet ihren Bericht als Beitrag zur Lösung dieser dringlichen Aufgabe.

11. Kapitel II will einen Überblick über die wichtigsten mit der Be-

schäftigungslage und ihren Entwicklungsperspektiven verbundenen Probleme geben. Ein Rückblick auf die Entwicklung bis 1974 macht es möglich, zu zeigen, wie sich bestimmte wichtige Gleichgewichtsstörungen schon vor der gegenwärtigen Krise abzeichneten. Weiterhin werden einige die zukünftige Entwicklung belastende Langzeittendenzen, vor allem demographischer Art, benannt. Das Kapitel schließt mit einem Aufriß der wichtigsten kurz- und mittelfristigen Probleme.

12. Ausgehend von dieser ersten Bilanz argumentiert der Bericht in zwei komplementären Perspektiven, von denen die erste der Frage nach den Bedingungen für eine nichtinflationistische Beschäftigungsexpansion stellt. Dementsprechend analysiert Kapitel III mehrere Felder, auf denen Maßnahmen zur Realisierung dieser Bedingungen möglich erscheinen. Ausgehend von einer Analyse des Dilemmas Beschäftigung-Inflation will dieses Kapitel, das ein notwendiges Bündnis von Wirtschaftspolitik und Beschäftigungspolitik voraussetzt, Orientierungen für eine Politik aufzeigen, die sowohl der Erhöhung der Beschäftigung wie der Preisstabilisierung dient.

13. In der zweiten Perspektive werden mehrere Ungleichgewichte behandelt, die von der bisherigen Form wirtschaftlichen Wachstum erzeugt werden. Es ist in der Tat fraglich, ob direkte Einwirkungen auf Volumen und Struktur der Beschäftigung, wie sie im vorhergehenden Kapitel behandelt werden, zur mittelfristigen Sicherung eines ausreichenden Beschäftigungsgleichgewichts genügen. Kapitel IV analysiert demgemäß Wachstumsfolgen, die das Beschäftigungsgleichgewicht stören können und strukturell korrigierende Politiken notwendig machen, die an den arbeitsmarktexternen Faktoren ansetzen müssen.

14. Die in Kapitel V formulierten Schlußfolgerungen tragen vorläufigen Charakter. Sie bezeichnen lediglich die hauptsächlichen Richtungen, in denen nunmehr nach Meinung der Arbeitsgruppe Aktionen notwendig sind, und versuchen, diese Richtungen in einigen, keineswegs erschöpfenden Aspekten zu erläutern.

P.S.: Diskussionen in verschiedenen Gruppen über die Endfassung des Berichtes zeigten, daß Leser dazu neigen, den vermehrten Einsatz von Prämien für Arbeitsplätze als die hauptsächliche und zentrale Empfehlung seiner Autoren zu betrachten. Eine Lektüre der Zusammenfassung in Kapitel V sowie eine volle Berücksichtigung des Inhalts von Kapitel III und IV sollten diesen Eindruck jedoch korrigieren.

Kapitel II

SITUATION UND PERSPEKTIVEN DES ARBEITSMARKTES IN DER GEMEINSCHAFT

1. Zur Zeit sind in der Gemeinschaft mehr als 5 Mio Menschen als arbeitslos gemeldet bei einer verfügbaren Erwerbsbevölkerung von ungefähr 106 Mio. Berücksichtigt man ferner die Kurzarbeiter, die an ihrem Arbeitsplatz nicht ausgetasteten Arbeitskräfte und diejenigen, die gern arbeiten würden, jedoch vorübergehend die Arbeitssuche aufgegeben haben, so läßt sich die gesamte Unterbeschäftigung im Verhältnis zur verfügbaren Erwerbsbevölkerung auf etwa 7 - 8 % beziffern.¹⁾

2. Ein großer Teil dieser Nichtausschöpfung menschlicher Ressourcen ist selbstverständlich konjunkturell verursacht und dürfte in dem sich allmählich durchsetzenden wirtschaftlichen Aufschwung wieder verschwinden. Aber die in den Mitgliedsländern und auf Gemeinschaftsebene durchgeführten Analysen führen zu dem Schluß, daß die Länder der Europäischen Gemeinschaft kaum Chancen haben, am Ende dieses Aufschwungs Beschäftigungsgrade zu erreichen, die denen vor Beginn der Rezession von 1974 vergleichbar sind.

3. Die gegenwärtige Rezession scheint eine Reihe von Ungleichgewichten aufgedeckt zu haben, welche die Entwicklung des Arbeitsmarkts beeinflussen. Diese Ungleichgewichte, oft von einer günstigen gesamtwirtschaftlichen Situation verdeckt, begannen für den aufmerksamen Beobachter schon vor der Rezession sichtbar zu werden. Ihre Wirkungen vermengen sich heute mit den Folgen der allgemeinen konjunkturellen Verschlechterung.

1) Unterbeschäftigung ist hier die geschätzte Summe aus der Zahl der Arbeitslosen (Personen, die als Arbeitssuchende gemeldet sind) und den drei anderen hier aufgezählten Kategorien (Kurzarbeit und ohne produktive Gegenleistung bezahlten Arbeitsstunden, jeweils in Arbeitslosenzahlen ausgedrückt, sowie die Personen, die arbeiten möchten, aber die Arbeitssuche aufgegeben haben). Diese Schätzung ist nur eine grobe Annäherung angesichts der Abgrenzungs- und Erfassungsprobleme bei den beiden zuletzt angeführten Kategorien. Außerdem ist zu beachten, daß diese Unterbeschäftigungsquote die langfristige Nichtausschöpfung potentieller Arbeitskraft nicht erfaßt, welche in gewissen Ländern und Regionen vor der gegenwärtigen Rezession existierte.

4. Diese dichte Vermischung von konjunkturellen und strukturellen Faktoren der gegenwärtigen Krise erschwert eine Analyse im Hinblick auf politische Maßnahmen. Die zur Lösung der aktuellen Krise formulierten Positionen reichen von den traditionellsten Empfehlungen weiser Zurückhaltung zur Erleichterung des Wiederaufschwungs bis zu den radikalsten Vorschlägen, völlig neue Grundlagen zu schaffen. Die Verschiedenheit der Analysen macht die Diskussionen auf Gemeinschaftsebene besonders kompliziert, obwohl es gerade wegen der in der Gemeinschaft erreichten gegenseitigen Abhängigkeit entscheidend sein könnte, Lösungen auf dieser Ebene zu suchen.

5. Es schien daher notwendig, die Situation in aufeinanderfolgenden Stufen zu analysieren, wobei sich dieses Kapitel auf die Fakten und offensichtlichen Probleme beschränkt. Dies geschieht in drei Schritten.

Zunächst werden in großen Zügen die Beschäftigungsprobleme in Erinnerung gerufen, wie sie sich unmittelbar vor der gegenwärtigen Rezession stellten. Es gilt, die damals aufgetretenen Ungleichgewichtsfaktoren hervorzuheben und Anhaltspunkte für eine vorläufige Bilanz zu liefern.

Dann sollen die Haupttendenzen der zukünftigen Entwicklung aufgezeigt werden; den zahlreichen ihr anhaftenden Unsicherheitsfaktoren werden einige unbestreitbare Tatsachen gegenübergestellt. Schließlich werden die Hauptprobleme der gegenwärtigen Situation geschildert. Diese Problemliste dient als Grundlage für die Analysen, welche in den folgenden Kapiteln entwickelt werden.

A - Die Lage unmittelbar vor der Krise

6. In den ersten zwei Jahrzehnten nach dem Krieg machten die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft in unterschiedlichem Grad beträchtliche Fortschritte in Richtung auf Vollbeschäftigung. Die hohen Wachstumsraten, die in den meisten Ländern erreicht wurden, schienen auszureichen, um das Wachstum der Erwerbsbevölkerung zu absorbieren und alle, die arbeiten wollten, mit Arbeitsplätzen zu versorgen.

Während dieses Zeitraums wurde die Beschäftigungspolitik wesentlich von zwei Arten von Problemen beherrscht:

- In einigen Ländern löste eine oft ausgeprägte Knappheit an Arbeitskräften eine Zuwanderung (hauptsächlich aus Drittländern) aus, die im Laufe der sechziger Jahre rapide zunahm;
- der Fortbestand von manchmal hoher Arbeitslosigkeit (und Auswanderung) in bestimmten Regionen der Gemeinschaft unterstrich gewisse strukturelle Defizite, die das allgemeine Wirtschaftswachstum nicht beseitigen konnte; diese Schwächen wurden geographischen oder sozialen Faktoren oder auch dem Rückgang traditioneller Industrien zugeschrieben.

7. Zu Anfang der siebziger Jahre beherrschte dieses relativ optimistische Bild nach wie vor die öffentliche Meinung. Doch zeigten sich erste Schatten.

Erstens wurden Schwierigkeiten für ganz bestimmte Kategorien von Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt trotz einer Situation der Fast-Vollbeschäftigung zunehmend sichtbar.

Zweitens zeigte sich zunehmende Diskrepanz zwischen der Art der angebotenen Arbeitsplätze und den Merkmalen der Arbeitskräfte (vornehmlich für junge, ins Erwerbsleben eintretende Arbeitskräfte); hierdurch traten mit von Land zu Land unterschiedlicher Intensität Probleme einerseits der Ausbildung und der Arbeitsinhalte, regionaler Disparitäten andererseits in den Vordergrund.

In bestimmten Ländern entwickelte sich darüber hinaus eine Tendenz zum unterwertigen Einsatz älterer oder behinderter Arbeitskräfte oder gar zu ihrem Ausschluß vom Arbeitsmarkt.

Schließlich erreichte die Zuwanderung, die inzwischen zu einem wesentlichen Element des Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt der Gemeinschaft geworden war, ein Niveau, das beträchtliche soziale und politische Probleme aufwarf.

8. Zusätzlich machte die Untersuchung langfristiger Tendenzen der Arbeitslosigkeit ein wichtiges Phänomen sichtbar. Generell begannen die Arbeitslosenzahlen, die sich überall bis 1965 - 67 verringert hatten, ab diesem Zeitpunkt tendenziell anzusteigen. In den meisten Mitgliedstaaten war die während der letzten Boomphasen registrierte Arbeitslosigkeit jeweils höher als die früherer Boomphasen.

Tabelle 1

Arbeitslosenzahl (in % der Erwerbsbevölkerung)

| Land | 1955 - 59 | Mehrjahresdurchschnitte | | |
|----------------|-----------|-------------------------|-----------|-----------|
| | | 1960 - 64 | 1965 - 69 | 1970 - 73 |
| Bundesrepublik | 3.1 | 0.7 | 1.0 | 0.8 |
| Großbritannien | 1.4 | 1.7 | 2.0 | 2.9 |
| Italien | 9.6 | 7.0 | 5.8 | 5.7 |
| Frankreich | 0.6 | 0.7 | 1.0 | 1.6 |
| Niederlande | 1.0 | 0.5 | 1.1 | 1.7 |
| Belgien | 3.0 | 2.1 | 2.1 | 2.1 |
| Dänemark | n.v. | 1.2 (1) | 1.1 | 1.1 |
| Irland | n.v. | 5.1 | 5.0 | 6.1 |
| Luxemburg | (e) | (e) | (e) | (e) |

Bemerkungen: (1) 1961 - 1964
n.v. = nicht verfügbar
(e) = zu vernachlässigen

Quellen: Nationale Statistiken

Dieses Phänomen wurde erst ziemlich spät erkannt wegen der Schwierigkeit bei der Interpretation der Arbeitslosenzahlen die konjunkturellen Faktoren von den langfristigen Trends auseinanderzuhalten. Jedoch konnte es auf eher intuitive Art dadurch entdeckt werden, daß es für die einzelstaatliche Politik immer schwieriger wurde, die Ziele der Vollbeschäftigung und Preisstabilität in Einklang zu bringen. Um dasselbe Beschäftigungsniveau zu erhalten, schien eine immer höhere Inflationsrate erforderlich zu sein.

9. Trotz dieser allgemeinen Tendenzen unterschieden sich die einzelnen Mitgliedstaaten beträchtlich in ihrer Beschäftigungssituation. Unmittelbar vor der Rezession konnte man die Länder der Gemeinschaft ziemlich einfach in zwei Gruppen einteilen:

- solche, in denen Vollbeschäftigung herrschte, besonders dank einer ziemlich hohen Wachstumsrate (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Benelux-Staaten, Dänemark);
- und solche, in denen eine hohe Arbeitslosigkeit herrschte (um oder über 3 %): Italien, Irland und Großbritannien.

Mit Ausnahme von Dänemark und den Niederlanden verzeichneten alle Länder der ersten Gruppe eine beträchtliche Zuwanderung. Doch unterschieden sich die einzelnen Länder erheblich im Hinblick auf ihre demographische Struktur. In Frankreich und den Niederlanden lag das Bevölkerungswachstum (Gesamtbevölkerung, Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und Erwerbsbevölkerung) deutlich über dem Gemeinschaftsdurchschnitt. Im Gegensatz dazu bleiben diese drei Größen in Deutschland, Belgien und Dänemark stabil, wo infolgedessen das Durchschnittsalter der Erwerbsbevölkerung höher lag.

Tabelle 2

Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 - 64 Jahre)

| Land | Jährliche Zuwachsrate | | | |
|--------------------------|-----------------------|-----------|-----------|-----------|
| | 1965 - 70 | 1970 - 75 | 1975 - 80 | 1980 - 85 |
| Bundesrepublik | - 0,20 | - 0,01 | 0,49 | 0,92 |
| Großbritannien | - 0,01 | 0,14 | 0,50 | 0,61 |
| Italien | 0,40 | 0,44 | 0,49 | 0,96 |
| Frankreich | 0,82 | 0,61 | 0,69 | 1,17 |
| Niederlande | 1,31 | 1,12 | 1,12 | 1,02 |
| Belgien | 0,30 | - 0,15 | 1,00 | 0,71 |
| Dänemark | 0,53 | 0,35 | 0,39 | 0,51 |
| Irland | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. |
| Luxemburg | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. |
| Europäische Gemeinschaft | 0,29 | 0,31 | 0,59 | 0,90 |

Quelle: O.E.C.D.

Von den Ländern der zweiten Gruppe hatten Italien und Irland ziemlich hohe Wachstumsraten bei einer anhaltenden Auswanderung und hoher Arbeitslosigkeit. Die besondere Lage Großbritanniens charakterisierte

sich durch steigende Arbeitslosenzahlen bei Wachstumsraten, die besonders am Ende des Zeitraums niedrig waren.

10. Der Schock der tiefgreifenden schweren Rezession bewirkte eine dichte Vermischung konjunktureller und struktureller Aspekte, was jede vorausschauende Analyse besonders schwierig macht. Die Aussagekraft der vorliegenden Wirtschafts- und Beschäftigungsprognosen wird empfindlich beeinträchtigt durch die Unsicherheiten im Hinblick auf die internationale Entwicklung, das Investitions- und Konsumverhalten und die politischen Maßnahmen der einzelnen Regierungen. Die Mehrzahl der jüngsten Untersuchungen arbeiten mit alternativen Szenarios, die im allgemeinen auf zwei Typen von Hypothesen beruhen:

- Die erste zielt auf eine Rückkehr zu Wachstumsraten ab, wie sie vor 1974 beobachtet wurden - mit den großen Risiken einer Wiederbelebung der Inflation und eines Zahlungsbilanzungleichgewichts und, nicht selten, einer Akzentuierung des Wachstums in Richtung auf Produktivitätssteigerungen anstatt Beschäftigungsexpansion.
- Die zweite bezieht sich auf eine Politik gemäßigten Wachstums, welche besser mit den Zielen der Preisstabilität und den Finanzierungsmöglichkeiten übereinstimmt, aber noch ungünstigere Beschäftigungsperspektiven beinhaltet.

11. Diese Alternativen werden an den kompetenten Stellen diskutiert.¹⁾ Für die Zwecke dieses Berichts wird das Gewicht auf folgendes gelegt:

- einerseits die für die Beschäftigung relevanten Langzeittendenzen insbesondere demographischer Art;
- andererseits die Hauptprobleme, mit denen die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten konfrontiert sein wird und die entscheidenden Einfluß auf die Beschäftigung haben werden.

B. - Die Langzeittendenzen

12. Drei Gruppen von Faktoren sollen hervorgehoben werden:

- die mittel- und langfristige Bevölkerungsentwicklung insoweit wie sie das Arbeitskräfteangebot berührt;
- die Auswirkungen der Bildungsexpansion auf die Struktur dieses Angebots;

1) besonders im Rahmen der Arbeiten der "Expertengruppe der Kommission für mittelfristige Wirtschaftsperspektiven".

- die besonderen Aussichten einiger Arbeitskräftegruppen, deren bislang entscheidender Beitrag zur notwendigen Flexibilität des Arbeitsmarkts abzunehmen scheint.

a) Die Bevölkerungsentwicklung

13. Die demographische Entwicklung in den nächsten Jahren wird im allgemeinen durch ein beträchtliches Wachstum der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter gekennzeichnet sein. Betrachtet man nur den Einfluß des natürlichen Bevölkerungswachstums (ohne die Wanderungsströme zwischen den Ländern), so zeigt sich, daß die Altersgruppen, die in das Erwerbsleben eintreten, in den meisten Mitgliedsländern größer sind als die Altergruppen, die aus ihnen ausscheiden.

Tabelle 3

Verfügbare Erwerbsbevölkerung

| Land | Jährliche Zuwachsrate | | | |
|--------------------------|-----------------------|-----------|-----------|-----------|
| | 1965 - 70 | 1970 - 75 | 1975 - 80 | 1980 - 85 |
| Bundesrepublik | - 0,64 | - 0,09 | 0,35 | 0,50 |
| Großbritannien | - 0,32 | 0,09 | 0,61 | 0,66 |
| Italien | - 0,77 | 0,19 | 0,62 | 0,60 |
| Frankreich | 0,87 | 0,91 | 1,21 | 1,26 |
| Niederlande | 0,99 | 0,37 | 0,53 | 0,80 |
| Belgien | 0,42 | 0,47 | 0,62 | 0,49 |
| Dänemark | 0,89 | 0,70 | 0,40 | 0,56 |
| Irland | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. |
| Luxemburg | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. |
| Europäische Gemeinschaft | - 0,14 | 0,27 | 0,67 | 0,74 |

Quelle: O.E.C.D.

In den meisten Mitgliedsstaaten ist diese Situation nur eine Fortsetzung früherer Trends. Im Fall der Bundesrepublik Deutschland und Belgiens bedeutet sie eine Umkehr und ist Ausdruck des Wiederanstiegs der Geburtenhäufigkeit um 1960.

14. Ganz anders sieht die langfristige Bevölkerungsentwicklung (1985 und später) aus. Der Rückgang der Geburtenrate, der seit 1968 - 1970 in allen Mitgliedsstaaten zu verzeichnen ist, wirkt sich ab 1985 (unter sonst gleichen Bedingungen) in einer Abnahme der Bevölke-

rung im erwerbsfähigen Alter und der Erwerbsbevölkerung aus. Das heißt, daß sich die Entwicklungstendenz der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und des Arbeitskräfteangebots im Laufe der 80er Jahre umkehren wird. Bis dahin wird das Hauptproblem in etwa der Hälfte der Mitgliedsstaaten darin bestehen, neue Arbeitsplätze für eine langsam wachsende Erwerbsbevölkerung zu schaffen. Danach stellt sich vielmehr als Hauptproblem das immer ungünstiger werdende Verhältnis von Erwerbstätigen zu Nichterwerbstätigen dar, die in ihrem Einkommen (Altersruhegelder) und ihrer sozialen Wohlfahrt (Gesundheit usw.) auf jene angewiesen sind; im übrigen ist nicht auszuschließen, daß es dann wieder zu Arbeitskräfteknappheit kommt.

Diese voraussehbare Tendenzwende in weniger als zehn Jahren muß bei der Wahl der beschäftigungspolitischen Maßnahmen berücksichtigt werden. Insbesondere muß die Reversibilität der kurz- und mittelfristigen Maßnahmen zur besseren Verteilung der Arbeitsmenge, vor allem Arbeitszeit, gesichert sein.

b) Die Folgen der Bildungsexpansion auf die Beschäftigung

15. Die fortschreitende Verlängerung der Dauer des Schulbesuchs¹⁾ war eine der charakteristischsten Erscheinungen der letzten 20 Jahre; sie entsprach einer gestiegenen Nachfrage nach Bildung und Ausbildung, in der sowohl die Erwartungen der Jugend und ihrer Eltern, als auch der Bedarf der Volkswirtschaft zum Ausdruck kamen. Eine derartige Entwicklung hat für die Beschäftigung zweierlei Konsequenzen:

- kurzfristig vermindert sie die Zahl derer, die erstmals ins Erwerbsleben eintreten;
- langfristig wird damit das Niveau der Qualifikation und der Ansprüche der Jugendlichen an ihre Beschäftigung verändert.

16. Es ist nicht einfach, den möglichen Verlauf dieser Tendenz in den nächsten Jahren anzugeben. Einige Faktoren könnten sie stützen - so ist es nicht auszuschließen, daß die Schwierigkeiten, denen die Jungen bei der Stellensuche begegnen, manche von ihnen zu verlängertem Schulbesuch veranlassen. Andere Faktoren sind geeignet, die Tendenz abzuschwächen, besonders die finanziellen Lasten der Bildungs-

1) Es handelt sich hier um effektive Bildungsdauer, die Dauer der Schulpflicht hat sich ebenfalls vor allem in den 50er und 60er Jahren verlängert.

expansion, die sich immer mehr durchsetzende Erkenntnis, daß die Berufschancen stärker von der sozialen und familiären Herkunft als von der Länge der Ausbildungszeit abhängen, und das Gefühl einer tiefen Kluft zwischen Schule und Erwerbsleben. Darüber hinaus wird die Bildungspolitik in den meisten Mitgliedsländern wohl mehr Wert auf eine qualitative Reorganisation der Bildungssysteme als auf deren quantitative Erweiterung legen.

17. Wie auch immer sich das Bildungssystem in Zukunft entwickeln wird, das wichtigste Phänomen liegt wohl in der Differenz zwischen dem Qualifikationsniveau der jungen Generation und der Art der von der Wirtschaft angebotenen Arbeitsplätzen. Diese Differenz offenbart sich auf besondere Weise in der fehlenden Bereitschaft der Abgänger weiterführender Schulen, ganz bestimmte Berufe zu ergreifen. Sie zeigt sich besonders deutlich in der Entwicklung der Universitätsausbildung. Derzeit besitzen 4 bis 10 % der erstmals ins Erwerbsleben eintretenden Altersgruppen einen Hochschulabschluß, verglichen mit durchschnittlich 3 % der gesamten Erwerbsbevölkerung und noch erheblich weniger bei den Altersgruppen, die sich der Pensionierung nähern. Selbst wenn man annimmt, daß sich der Anteil der Hochschulabgänger pro Generation im Laufe der nächsten 10 Jahre nicht mehr erhöht, wird die Wirtschaft bis 1985 ca. 2 bis 3 Millionen Arbeitsplätze für Arbeitskräfte mit diesem Ausbildungsniveau schaffen (oder entsprechend verändern) müssen.

Selbst wenn man sowohl auf Seiten der Nachfrage als auch des Angebots eine gewisse Flexibilität voraussetzt, darf doch das Ausmaß des Problems nicht unterschätzt werden, besonders weil es relativ neu ist: Die massive Expansionswelle der Hochschulen begann in den meisten Mitgliedsstaaten erst vor 8 oder 10 Jahren und fiel bis heute mit einer Phase starker wirtschaftlicher Expansion zusammen, wodurch die meisten ehemaligen Studenten im tertiären (speziell im öffentlichen) Sektor absorbiert werden konnten.

c) Die Lage der "marginalen" Gruppen

18. Während der Expansionsphase der 60er Jahre verfügte der Arbeitsmarkt über eine hohe Flexibilität dank der Existenz bestimmter Arbeitskräftekategorien, die aus verschiedenen Gründen dadurch Anpassungsprozesse erleichterten, daß sie je nach konjunkturellen Erforder-

nissen und den Knappheitsverhältnissen auf dem Markt auf den Arbeitsmarkt strömten oder ihn wieder verließen. Die beiden Hauptgruppen, die so als Anpassungsfaktoren wirkten, waren weibliche und ausländische Arbeitskräfte.

Obwohl sich diese beiden Kategorien in ihren sozio-ökonomischen Eigenschaften, in ihrem Verhalten und in dem Grad ihrer gesellschaftlichen Integration sehr stark unterscheiden, haben sie doch eines gemeinsam: Sie konzentrierten sich auf die am geringsten qualifizierten oder am stärksten konjunkturellen Schwankungen ausgesetzten Arbeitsplätze. Sie waren die Basis für den sogenannten "sekundären Arbeitsmarkt".

Die Prozesse zur Mobilisierung zusätzlicher Arbeitskräfte, die während der Zeit des Arbeitskräftemangels in Gang gesetzt wurden, können in den nächsten Jahren nicht ohne weiteres wieder gestoppt werden. Manches läßt vermuten, daß der Flexibilitätseffekt, den die Existenz dieser Arbeitskräftegruppen für die Wirtschaft hatte, sich in den nächsten Jahren erheblich reduzieren wird.

19. Dies ist sehr wahrscheinlich für die weiblichen Arbeitskräfte. Diese waren immer weniger bereit, sich einzig auf den familiären Aufgabenbereich zu beschränken, und begannen am Arbeitsleben teilzunehmen. Die Bewegung, die dazu führte, ist nicht nur das Ergebnis wirtschaftlichen Kalküls und des Wunsches nach zusätzlichem Einkommen: Es ist auch die Folge eines weitreichenden Anspruchs auf Gleichberechtigung und auf Zugang zur außerhalb der Familie liegenden Welt, dessen Erfüllung unter den gegenwärtigen Wohnverhältnissen in der Stadt nicht immer möglich ist. Die meisten Mitgliedsstaaten erkennen, daß die zunehmende Frauenerwerbstätigkeit ein wesentliches Merkmal unserer Gesellschaft bleibt und daß die Forderung der Frauen nach Teilnahme am Erwerbsleben in Zukunft wohl eher die Regel als die Ausnahme sein wird - selbst in einer schwierigen Beschäftigungssituation.¹⁾

20. Im Hinblick auf die Anpassungsfunktion der Gastarbeiter sind die Perspektiven differenzierter: Sicherlich ist der Rückgriff auf

1) Außerdem ist zu beobachten, daß der wachsende Anteil arbeitender Ehefrauen zu einer Verminderung der geographischen Mobilität der Ehepaare führt und strukturelle Probleme der Diversifikation auf den örtlichen und regionalen Arbeitsmärkten erzeugt.

Zuwanderer nicht immer nur eine Antwort auf generelle Arbeitskräfteknappheit, sondern kann ebenso das Ergebnis eines spezifischen Mangels an bestimmten Arten von Arbeitskräften sein. Dennoch wird die Zuwanderung in den nächsten Jahren wohl nicht mehr die Bedeutung haben wie in der jüngsten Vergangenheit. Es ist kaum denkbar, daß die Gastländer in nächster Zukunft zu einer gleich offenen Zuwanderungspolitik zurückkehren wie sie vor der Krise bestand. Das Haupthindernis liegt in der sozio-ökonomischen Integration, wie sich schon kurz vor der Krise in vielen Industrieregionen der Gemeinschaft herausstellte (Infrastrukturbedarf, Bildung, Gefahr sozialer Spannungen).

21. Daher ist damit zu rechnen, daß diese beiden Faktoren der Arbeitsmarktflexibilität in den nächsten Jahren erheblich an Bedeutung verlieren. Diese Entwicklung stellt eine wichtige Tatsache dar, auf die sich die Arbeitsmarktpolitik einstellen muß.

C. - Zentrale Probleme der nächsten 5 Jahre

22. Um das Ausmaß der in den nächsten Jahren zu lösenden Probleme zu bestimmen, seien einige Zahlen angeführt, die zwar keinen normativen oder prognostischen Anspruch erheben können, aber doch Größenordnungen bezeichnen.

Die Unterbeschäftigungsquote - in der am Anfang des Kapitels verwendeten Bedeutung beträgt derzeit ca. 8 %. Die verfügbare Erwerbsbevölkerung wird zwischen 1975 und 1980 um 0,6 - 0,7 % jährlich¹⁾ anwachsen, das sind 3 - 3,5 % in 5 Jahren.

Um die Unterbeschäftigungsquote auf rund 3 % im Jahr 1980 zu senken, ist daher eine generelle Zunahme der Beschäftigung von 7 bis 8 % bis 1980 (das sind 1,5 - 2 % pro Jahr) notwendig. Geht man davon aus, daß die Produktivitätssteigerungen dem früheren Trend der Jahre 1960 - 1973 folgen (das heißt etwa 3 - 4 % für die gesamte europäische Gemeinschaft), so ist für einen solchen Beschäftigungsanstieg eine jährliche Wachstumsrate der Gemeinschaft von durchschnittlich 5 - 6 % erforderlich. Bestimmte Länder müssen, ausgehend von der jetzigen Situation und unter sonst gleichen Bedingungen, noch höhere Wachstumsraten erreichen (Frankreich z.B. 9 - 10 %).

1) vgl. Tabelle 2, S. 9

23. Diese Größenordnungen zeigen klar, daß es illusorisch wäre, sich zur Wiederherstellung eines ausreichenden Beschäftigungsgleichgewichts allein auf ein starkes Wachstum zu verlassen. Dies würde unvermeidlich zu einer starken erneuten Beschleunigung der Inflation und zu Zahlungsbilanzschwierigkeiten führen und schließlich in einen Wechsel von Expansion und harter Restriktion (stop and go) münden.

Im übrigen sind die Lehren aus der Vergangenheit¹⁾ klar; selbst bei starkem Wachstum hatten die Länder der Gemeinschaft zunehmende Schwierigkeiten, ihre Beschäftigungsziele zu erreichen. Dies erfordert eine Überprüfung mittelfristiger Wachstumsziele, insbesondere unter Beachtung der in Kapitel IV betrachteten Probleme.

Auf der anderen Seite hätten Stagnation oder sehr schwaches Wachstum dramatische Folgen für die Beschäftigung. Zwischen diesen beiden Extremen muß sich die Wirtschaftspolitik bewegen, ausgehend von einer hochgradig instabilen Situation. Ohne den Anspruch auf Formulierung einer Gesamtstrategie zu erheben, was den Auftrag der Arbeitsgruppe weit überschreiten würde, wollte sie sich doch mit dem auseinandersetzen, was ihrer Ansicht nach die größten Risiken für die Beschäftigung in dem untersuchten Zeitraum zu sein scheinen.

24. Das erste Risiko ist der Rückfall in die Inflation. Ohne hier die breiten Diskussionen über mögliche Inflationsursachen aufs neue zu eröffnen, genügt es, festzustellen, daß die klassischen "Gegenmittel" in den meisten Mitgliedsstaaten kaum erfolgreich waren.

Ein zweites Risiko besteht darin, daß sich ein wirtschaftliches Gleichgewicht der Unterauslastung der materiellen und humanen Kapazitäten einspielt. Dies kann sich aus einem schnellen Wechsel von Expansions- und Restriktionsphasen, aber auch aus einem generalisierten zurückhaltenden Wirtschaftsverhalten ergeben.

- Bei den Unternehmen, welche zunächst die Rentabilität sichern, bevor sie investieren und einstellen, und unter dem Druck stehen, bei ihren Investitionen Arbeitseinsparungen vor Kapazitätsausweitungen den Vorrang zu geben, die Nachfragesteigerungen voraussetzen würden;
- bei den Haushalten, die eine hohe Sparquote aufrecht erhalten;
- bei den Arbeitskräften, deren Verhalten vor allem von der Furcht vor Verlust ihrer Arbeitsplätze bestimmt ist;

1) vgl.

- bei den Wirtschaftspolitikern, die mit existierenden oder potentiellen Problemen des Zahlungsbilanzgleichgewichts, des Haushaltsausgleichs und der Preisstabilität konfrontiert sind.

25. Um beiden Gefahren zu entgehen, müssen die Mitgliedsstaaten eine komplexe Strategie entwickeln. Gesamtwirtschaftliche Expansionspolitik muß sich in vorsichtigen Grenzen bewegen. Sie kann nur dann ausreichendes Beschäftigungsniveau sichern, wenn sie von ergänzenden beschäftigungspolitischen Maßnahmen flankiert wird. Solche Maßnahmen sollen in zwei Richtungen entwickelt werden:

Die erste Richtung bestünde in nichtinflationärer beschäftigungsfördernder Arbeitsmarktpolitik und Maßnahmen der staatlichen Arbeitsbeschaffung. Dies ist Inhalt von Kapitel III.

Die zweite Richtung betrifft die Orientierung und die Formen des Wachstums; gestützt auf die in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen mit den beschäftigungswirksamen Einflüssen des Wachstums soll ein Typ von Wachstum herbeigeführt werden, der den beschäftigungspolitischen Zielen besser entspricht. Im Vergleich zur ersten Richtung handelt es sich hier um ein größeres und weniger untersuchtes Feld, auf dem es vor allem um die Anzahl und die Qualität der Arbeitsplätze in Beziehung zur Nachfragestruktur und zum Umfang und Art der Investitionen geht. Die Arbeitsgruppe beschreitet dieses Feld in Kapitel IV mit der Vorsicht, die sich aus dem vorläufigen Charakter ihrer Arbeit ergibt.

korrigierende oder stützende Maßnahmen für ein sicher zu erwartendes Wirtschaftswachstum; vielmehr geht es um die Entwicklung einer aktiven Beschäftigungspolitik, die den Wiederaufschwung in Richtung auf ein nichtinflationäres, vielleicht sogar antiinflationäres Wachstum unterstützt - und steuert.

5. Im ersten Teil dieses Kapitels werden unter dieser Perspektive einige für die Gegenwart besonders relevant erscheinende Zusammenhänge zwischen Gesamtnachfrage, Beschäftigung und Preisen untersucht. Die Arbeitsgruppe behauptet keineswegs, im Rahmen dieser Arbeit das Problem erschöpfend zu behandeln. Es schien ihr jedoch unerlässlich, hier die theoretischen Grundlagen für bestimmte, im zweiten Teil entwickelte Überlegungen aufzuzeigen. Dann werden einige Politikbereiche betrachtet, die für eine nichtinflationistische Beschäftigungsförderung in Frage kommen.

A. - Zum Dilemma Beschäftigung - Preisstabilität

6. Das Ausmaß dieses Dilemmas war bereits vor der Ölkrise abzuschätzen, da ja die Inflationsrate bei einem bestimmten Beschäftigungsniveau tendenziell stieg.¹⁾ Es wurde jedoch besonders seit 1974 aktuell, als selbst stark restriktive Maßnahmen unter Inkaufnahme beträchtlicher Arbeitslosigkeit meist nur geringen Einfluß auf die Inflation hatten. Und heute scheuen die Regierungen sich, massive wachstumsstimulierende Maßnahmen zu ergreifen, aus Furcht, neue inflationäre Impulse auszulösen.

Zahlreiche Arbeiten beschäftigen sich mit dem Problem der Inflation. Die meisten ihrer Schlußfolgerungen legen das Gewicht entweder auf die Strukturpolitik, deren Wirkungen erst nach mehreren Jahren effektiv werden, oder auf das Problem der Einkommenspolitik und des gesellschaftlichen Konsensus. Ohne zur relativen Bedeutung dieser Faktoren Stellung nehmen zu wollen, hält es die Gruppe für erforderlich, an einige elementare, aber entscheidende Aspekte dieses Phänomens zu erinnern, die besonders eng mit der Politik der Globalsteuerung zusammenhängen und sich daher auch besonders zur Lösung aktueller Probleme eignen.

1) Vgl. Kap. II, S. 20

Kapitel III

BESCHÄFTIGUNGSFÖRDERNDE MASSNAHMEN KÖNNEN ANTIINFLATIONÄR SEIN

1. Die vorausgegangene Analyse stellte die beiden schwerwiegendsten der zukünftigen Beschäftigungsentwicklung drohenden Gefahren in den Vordergrund. Es wird noch viele Monate dauern, bis sich der wirtschaftliche Aufschwung effektiv in einem spürbaren Rückgang der Arbeitslosigkeit niederschlagen wird. Auf längere Sicht besteht für die Mitgliedstaaten die Gefahr, daß die Unterbeschäftigung zum Dauerzustand wird.
2. Die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiker stehen gegenwärtig vor einer besonders schwierigen Situation. Einerseits wird es schwierig, das klassische Instrument zur Erhöhung der Beschäftigung, nämlich Steigerung der Gesamtnachfrage mit geld- und finanzpolitischen Maßnahmen, in dem Umfang einzusetzen, wie es das Ausmaß der gegenwärtigen Unterbeschäftigung erfordern würde. Überall befürchtet man, die Inflation zu beschleunigen, bevor überhaupt merkliche Beschäftigungseffekte erreicht werden, zumal diese Instrumente zur Wachstumsanregung eine sehr viel genauere Dosierung erfordern als zur Konjunkturdämpfung. Andererseits konnten die Instrumente einer aktiven Beschäftigungspolitik (Ausbildung, Arbeitsvermittlung und andere beschäftigungsfördernde Maßnahmen) noch nicht so weit entwickelt werden, daß ihnen mehr als akzessorische Bedeutung in der Periode der Unterbeschäftigung zukäme.
3. Dies kann zur Resignation führen, die aber ihrerseits die Unterbeschäftigung noch vergrößern und stabilisieren würde. In den meisten Ländern widerstand man bisher der Versuchung, das Arbeitskräfteangebot zu verkleinern oder beschäftigungspolitische Schutzmaßnahmen (Handelsprotektionismus, Kartellbildung) zu ergreifen. Dieser Widerstand könnte jedoch immer schwieriger werden, je länger die gegenwärtige Unterbeschäftigung dauert.
4. Permanente Unterbeschäftigung ist jedoch nicht unvermeidlich; dies kann verhindert werden, wenn die Mitgliedsstaaten ihr Instrumentarium überprüfen und sich auf diejenigen Maßnahmen konzentrieren, welche sich am besten für die neue Situation eignen. Denn es handelt sich hier nicht mehr nur um beschäftigungspolitisch flankierende,

7. Zu fragen ist, ob die gegenwärtig vorherrschenden Konzepte der Globalsteuerung zwei besonders wichtige Aspekte des Zusammenhangs von Nachfrage und Beschäftigung ausreichend berücksichtigen.

8. Der erste Gesichtspunkt betrifft die Existenz "automatischer Konjunkturstabilisatoren" - besonders bei der Arbeitslosenunterstützung. Der Übergang von Beschäftigung zu Arbeitslosigkeit bringt häufig infolge des gemeinsamen Effekts von Arbeitslosenunterstützung und Einkommenssteuerentlastung nur eine geringe Einbuße an verfügbarem Einkommen mit sich. Um die Gesamtnachfrage effektiv mit restriktiven, geld- und finanzpolitischen Maßnahmen drosseln zu können, muß also ein massiver Beschäftigungsrückgang erstrebt werden. Hieraus kann eine kumulative Rezession entstehen, die in eine völlige Vertrauenskrise mündet. Insgesamt wurde offenbar der Wirkungszusammenhang zwischen dem klassischen konjunkturpolitischen Instrumentarium und dem Beschäftigungsniveau sowohl in der Rezession wie im Aufschwung, sowohl im Hinblick auf den quantitativen wie den zeitlichen Effekt immer unzuverlässiger und unkontrollierbarer.

9. Die Segmentation des Arbeitsmarkts verschärft diese Tendenz. Die ersten Auswirkungen des Konjunkturrückgangs treffen die Randgruppen des Arbeitsmarktes. Restriktive Maßnahmen müssen also sehr massiv sein, um die für die Lohn-Preis-Spirale ausschlaggebenden Kategorien von Arbeitskräften zu erreichen. Diese Arbeitskräfte entwickeln übrigens ein immer ausgebautes System zum Schutz ihrer eigenen Arbeitsplätze; dadurch wird der antiinflationäre Effekt restriktiver Maßnahmen weiter abgeschwächt.

10. Beide Tendenzen machen das reziproke Verhältnis zwischen Arbeitslosigkeit und Preisen höchst instabil. Die Effizienz und Treffsicherheit von Globalsteuerung wird so stark beeinträchtigt, was immer massivere Eingriffe mit unvorhersehbaren Folgen nach sich zieht.

11. In dieser Situation kann man zwei Wege ins Auge fassen:

Der erste bestünde darin, die verschiedenen gesetzlichen und tarifvertraglichen Maßnahmen, welche die konjunkturelle Reagibilität von Beschäftigung und Einkommen vermindert haben, in Frage zu stellen, um schließlich der reinen Lehre wieder Geltung zu verschaffen. Ein derartiger sozialer Rückschritt ist jedoch kaum vorstellbar. Er

wäre übrigens äußerst gefährlich und könnte im Gegenteil noch zu einer Verstärkung der Maßnahmen sozialer Sicherheit führen, die den größten malthusianistischen und inflationistischen Effekt haben.

Der zweite Weg bestünde in der Einsicht, daß Globalsteuerung nicht imstande ist, allein und gleichzeitig die Ziele hoher Beschäftigung und stabiler Preise zu erreichen und daß flankierende Maßnahmen notwendig sind, unter denen am häufigsten Einkommenspolitik genannt wird. Die meisten Mitgliedsländer haben - bisher bei Übernachfrage, heute in einer Situation unzureichender Nachfrage - mit einkommenspolitischen Maßnahmen Erfahrungen gesammelt, die nur sachlich und zeitlich begrenzt positiv waren. Da diese Maßnahmen eine befristete Beruhigung der Lohn- und Preisbewegungen bezwecken, sind sie kaum als Instrument gegen Ursachen von Inflation oder gegen die anfangs erwähnten Rigiditäten geeignet.

12. Beschäftigungspolitische Maßnahmen werden sehr viel seltener als integraler Bestandteil einer antiinflationären Konjunkturpolitik empfohlen. Institutionell der Sozialpolitik zugeordnet, wird ihr Zweck meist in der Verbesserung sozialer Sicherheit und in der Überbrückung wirtschaftlicher Krisensituationen bis zu einer konjunkturellen Erholung gesehen.

Die vorstehenden Überlegungen zu den Schwächen der Globalsteuerung sollten aber den Schluß nahelegen, daß diesen Maßnahmen auf der Suche nach wirksamer Unterstützung für die Lösung des Dilemmas Beschäftigung - Inflation ein zumindest gleichwertiger Rang neben der Einkommenspolitik einzuräumen ist.

13. Tatsächlich lassen die relative Bedeutung der Arbeitskosten und die erheblichen Starrheiten auf dem Arbeitsmarkt vermuten, daß hier ein breiter Aktionsspielraum zur Senkung der Produktionskosten oder zur Steigerung des Angebots vorhanden ist.- sowohl im konjunkturellen Zusammenhang der nächsten zwei Jahre als auch in mittelfristiger Perspektive.

Im Hinblick darauf sind zweierlei Maßnahmen denkbar:

- unmittelbare Eingriffe zur Reduzierung oder Beseitigung der tatsächlichen Hindernisse für die berufliche oder geographische Mo-

bilität von Arbeitskraft und zur Verbesserung der Produktivität der Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt (Ausbildungs- und Mobilitätshilfen, Arbeitsvermittlung);

- finanzielle Anreize zur Kompensation der zusätzlichen Kosten der Unternehmen bei Neueinstellungen (Prämien zur Belegschaftsvergrößerung, Differenzierung der lohnbezogenen Steuern), mit der Absicht, die Nachfrage und das Angebot auf dem Arbeitsmarkt einander anzupassen, ohne einen Nachfrageüberhang in den stärksten Wachstumsbereichen oder für die Arbeitskräftegruppen mit der günstigsten Arbeitsmarktposition zu erzeugen.

Beide Maßnahmen verringern tendenziell die Kosten und erhöhen das Arbeitsplatzangebot und tragen so gleichzeitig zu den Zielen der Vollbeschäftigung und Preisstabilität bei. Eine geeignete Kombination aus verschiedenen Maßnahmen dieser beiden Kategorien, abgestimmt auf die einzelnen Konjunkturphasen, könnte die Aufgaben der Globalsteuerung wesentlich erleichtern und ihre Zielkonflikte verringern.

14. Diese Behauptung sei im folgenden für eine spezifische Konjunkturphase erläutert, in der wirtschaftlicher Aufschwung nach erfolgter Aktivierung aller in den Unternehmen vorhandenen Arbeitskräfte ein Wiederansteigen der Beschäftigung auslösen könnte.

Inflationäre und deflationäre Faktoren der Kosten- und Preisentwicklung in der Aufschwungphase

15. Im wirtschaftlichen Aufschwung wirken zwei gegeneinander gerichtete Kräfte. Einerseits hat die Steigerung des Produktionsvolumens einen preissenkenden Effekt infolge einer Vergrößerung des Angebots und einer Verringerung der Stückkosten, da sich die Fixkosten auf eine größere Zahl von Produkteinheiten verteilen. Umgekehrt erhöht die Zunahme der monetären Nachfrage den Preisauftrieb und ermöglicht sowohl Unternehmen wie Arbeitnehmern eine Erhöhung ihrer Nominal-einkommen (Löhne, Gehälter und Gewinne) über den Produktivitätszuwachs hinaus. Die von der monetären Nachfrage ausgelösten inflationären Impulse sind im allgemeinen stärker als die inflationshemmenden Effekte von Kostenreduktion und vermehrtem Angebot. Die allge-

meine Nachfragebelegung ist also - selbst bei gemäßigtem Lohnanstieg - tendenziell mit dem Risiko erneuten Preisauftriebs verbunden, selbst wenn die Ausgangssituation durch erhebliche Unterbeschäftigung charakterisiert ist.

16. Das Kräfteverhältnis zwischen beiden Tendenzen kann jedoch durch flankierende Maßnahmen beeinflusst werden, welche den preissenkenden Effekt der allgemeinen wirtschaftlichen Belebung (Kostenreduzierung) unterstützen. Diese müssen ebenfalls kostensenkend und angebotssteigernd, jedoch gezielt auf bestimmte Kostenfaktoren wirken.

17. Einer der wichtigsten Ansatzpunkte hierfür in einer Situation der Unterbeschäftigung sind wohl die Arbeitskosten. Unter heutigen Bedingungen liegen die Kosten für die Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte effektiv über den bloßen Lohnkosten; diese zusätzlichen Kosten sind Ausfluß von Selektion und Ausbildung der Arbeitskräfte, den Risiken größerer Fluktuation und späterer, mit dem Kündigungsschutz verbundener Risiken.¹⁾

18. Wenn der wirtschaftliche Aufschwung einen Punkt erreicht, in dem Neueinstellungen erforderlich werden, erhöhen die Unternehmer nur zögernd ihre Nachfrage nach Arbeitskräften: Oft geben sie diese Vorbehalte nur auf, wenn sie sicher sind, Preiserhöhungen durchsetzen zu können, die eine Deckung der zusätzlichen Kosten und sonstigen Aufwendungen für diese neuen Arbeitskräfte ermöglichen. Mangels geeigneter Maßnahmen ist die Wirtschaftspolitik gezwungen, den Preisauftrieb hinzunehmen, um einen Beschäftigungsanstieg zu sichern; durch finanz-, geld- oder wechselkurspolitische Maßnahmen muß sie ihn sogar auslösen, obwohl ein niedrigeres Preisniveau völlig mit dem anvisierten höheren Beschäftigungsniveau zu vereinbaren wäre, sobald dieses einmal erreicht und stabilisiert ist.

B. - Möglichkeiten einer antiinflationären Beschäftigungspolitik
=====

19. Die Hauptaufgabe der nächsten Monate ist die Herbeiführung des wirtschaftlichen Aufschwungs. Die Auswahl der einzusetzenden und zu

1) In anderen Worten, die Grenzkosten der Arbeit liegen über den Durchschnittskosten.

entwickelnden beschäftigungspolitischen Instrumentenwirft große Probleme auf. Einerseits werden die Forderungen nach beschäftigungs- und einkommenssichernden Maßnahmen bestehen bleiben. Andererseits kann sich das anzuwendende und zu entwickelnde Instrumentarium nicht auf kurzfristige Lösungen beschränken; es muß auch mittelfristig sinnvoll sein.

20. Unter der Perspektive einer kurz- und mittelfristigen, anti-inflationären Beschäftigungsförderung seien im folgenden einige politische Maßnahmen erörtert, insbesondere:

- Maßnahmen, die das Volumen und die Verteilung der verfügbaren Arbeitsmenge durch eine Beeinflussung der Zahl der Erwerbstätigen oder der Arbeitszeit betreffen;
- Maßnahmen zur wechselseitigen Anpassung von Arbeitsangebot und -nachfrage: im wesentlichen die unter dem Begriff Arbeitsmarktpolitik (im engeren Sinne) zusammenzufassenden Maßnahmen der Arbeitsvermittlung und der Berufsausbildung;
- Maßnahmen, die durch spezifische arbeitsplatzschaffende Interventionen die Nachfrage nach Arbeitskräften erhöhen können; sie zielen von Fall zu Fall auf eine Stärkung oder einen Ausgleich der globalsteuernden Maßnahmen in spezifischen Wirtschaftsbereichen.

Andere Maßnahmen, die eine qualitative Anpassung der Nachfrage an Arbeitskräften an die Angebotsstruktur zum Ziel haben, werden hier nicht besprochen. Dieses von der Arbeitsgruppe für besonders wichtig gehaltene Problem wird im folgenden Kapitel untersucht.

1. Maßnahmen zur Beeinflussung des Arbeitsangebots

21. Diese Maßnahmen scheinen eine einfache Antwort auf die Krise darzustellen. Sie können zweierlei Formen annehmen:

- Verminderung der verfügbaren Arbeitskraft durch eine Erschwerung des Zugangs zu bestimmten Arbeitsplätzen oder durch Anreize für andere Arbeitskräftegruppen, aus dem Erwerbsleben auszuscheiden;
- Veränderte Verteilung der Arbeitslast entsprechend der wirtschaftlichen Lage.

22. Beide Formen haben eines gemeinsam: Sie stützen sich auf die Vorstellung eines festen Bedarfs an Arbeit, der so gut wie möglich aufzuteilen ist.

Dieser Ausgangspunkt ist grundsätzlich falsch, da die Menge der zu leistenden Arbeit unmittelbar vom Arbeitskräfteangebot selbst abhängt, welches das sozio-ökonomische System hervorbringt. Im übrigen unterstellt die Idee einer Umverteilung der Arbeitsmenge bei konsequenter Anwendung die generelle Substituierbarkeit von Arbeitsplätzen und Arbeitskräften; doch ist diese Hypothese weder mit der Wirtschaftsstruktur noch mit der konkreten Struktur des Arbeitsmarkts vereinbar. Die Arbeitsgruppe lehnt deshalb prinzipiell eine restriktive Politik ab, welche Menschen davon abhalten will, am Erwerbsleben teilzunehmen, wenn diese selbst es wünschen. Dies käme einem wirtschaftlichen und sozialen Rückschritt gleich.

Es bleibt jedoch die Tatsache, daß die Arbeitskräfte in nach Ländern, Branchen und konkreten Arbeitssituationen unterschiedlichem Grad länger und härter arbeiten müssen, als sie dies tun würden, wenn sie hierüber frei (d.h. auch mit entsprechendem Einkommensausgleich) entscheiden könnten.

23. Aus diesen allgemeinen Ausführungen ergibt sich:

- Maßnahmen, die den Zugang zum Erwerbsleben für gewisse Arbeitskräftegruppen erschweren, sind nicht wünschenswert und schwierig zu realisieren - außer einer Beschränkung der Einwanderung, von der bereits in Kapitel II die Rede war. Es wurde bereits auf die Gründe¹⁾ hingewiesen, die es wenig glaubwürdig und wünschenswert erscheinen lassen, die Frauen vom Arbeitsmarkt fernhalten zu wollen; eine solche Politik stünde im übrigen im Gegensatz zu den in der ganzen Gemeinschaft anerkannten Zielen der Chancengleichheit und Gleichberechtigung. Die Verlängerungen von Schulbesuch und Militärdienst waren einst, wo sie bestanden, die üblichen Mittel globaler Beschäftigungsanpassung. Heute scheinen sie dafür gleichermaßen ungeeignet. Schule und Armee haben ihre eigenen Probleme und es ist kaum anzunehmen, daß die staatlichen Instanzen riskieren können,

1) Vgl. S.

diese durch eine Aufblähung ihres Bestandes zu komplizieren, nur um den Arbeitsmarkt zu entlasten. Der Bedarf an zusätzlicher Bildung erfordert andere Lösungen als eine schematische Verlängerung der Schulpflicht, die weiter unten erörtert werden.

24. - Maßnahmen, die es Arbeitskräften nach eigenem Gutdünken erlauben, früher aus dem Erwerbsleben auszuschcheiden, sind anderer Natur, soweit es sich hierbei in zahlreichen Ländern nicht um Zwang zur vorzeitigen Pensionierung handelt. Die Höhe der Altersrenten ist für große Bevölkerungsteile gering; die Altersbedingungen sind rigide. Maßnahmen zur Anhebung der Renten, zur Einführung flexibler Altersgrenzen und Anrechenbarkeit geleisteter Schwerarbeit verdienen besondere Beachtung. Soweit sie Bestandteil umfassender Sozialpolitik für ältere Menschen und einer flexibleren Gestaltung der Grenzen der Erwerbstätigkeit sind, können sie sehr wohl zu einer Entlastung des Arbeitsmarkts beitragen. Unter diesem Gesichtspunkt kann ihnen je nach den Umständen relative Priorität zukommen.

25. - Maßnahmen zur Verringerung der Wochen- und Jahresarbeitszeit sollen nicht nur unter dem ausschließlichen Aspekt einer Umverteilung der Arbeitslast ins Auge gefaßt werden, die sich als weitgehend illusorisch erweisen und außerdem unweigerlich gefährliche Rigiditäten nach sich ziehen würde; übrigens müßte hierbei das Problem eines adäquaten Lohnausgleichs für die betroffenen Arbeitnehmer sowie des Kosteneffekts für die Unternehmen berücksichtigt werden. Anders wäre die Lage allenfalls, wenn dies mit lohnpolitischer Zurückhaltung aller anderen Arbeitnehmer als Form wirtschaftlicher Solidarität verbunden wäre.

Aber je nach Land und Industrie ist die Situation verschieden. In einigen Fällen ist die Arbeitszeit sehr lang, und ihre Verkürzung besitzt hohe sozialpolitische Priorität. Dies rechtfertigt die Suche nach Wegen und Mitteln für eine rasche Verbesserung, insbesondere die Verkürzung langer Arbeitszeiten, nicht zuletzt bei schweren Arbeiten (z.B. Wechselschicht). Dann kann man Methoden und Anwendungsbereiche zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze entwickeln (z.B. bei Schichtarbeit). Um eine Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen zu erreichen, wären Verhandlungen zwischen den verschiedenen Ländern über die strittigen Punkte angebracht (besonders Schichtarbeit).

Schließlich ist die Frage des Bildungsurlaubs aufzugreifen, der es Arbeitskräften erlaubt, ihre Erwerbstätigkeit für den Besuch allgemeiner oder berufsbezogener Ausbildung zu unterbrechen. Solche in einigen Ländern seit mehreren Jahren durchgeführten Maßnahmen (Frankreich, Belgien, Bundesrepublik Deutschland) stießen auf gewisse Schwierigkeiten. In der gegenwärtigen Konjunkturlage kann bei Inanspruchnahme von Bildungsurlaub Vorsicht geboten sein (Furcht davor, nach der Rückkehr zu seinem Arbeitgeber mit einem weniger interessanten Arbeitsplatz vorliebnehmen zu müssen). Dennoch ist diese Maßnahme auf längere Sicht positiv zu bewerten (bessere Verknüpfung von Bildung und Beschäftigung) und verdient besondere Aufmerksamkeit.

2. Arbeitsvermittlung und Ausbildung

(Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinn)

26. Der Wirkung von Maßnahmen der Arbeitsvermittlung und Ausbildung in einer Periode der Unterbeschäftigung sind offenkundige Grenzen gesetzt, die jedoch nicht zu einer Unterschätzung ihrer Bedeutung führen dürfen.

Einmal haben diese Instrumente auch in der Rezession wichtige Funktionen für den Arbeitsmarkt. Sie jetzt nicht zu nutzen, weil die eigentlichen Probleme auf der Nachfrageseite lägen, kann aus mehreren Gründen teuer zu stehen kommen:

Bei erneutem Anstieg des Beschäftigungsgrades werden Einrichtungen der Arbeitsvermittlung und Ausbildung gebraucht, die schnell auf die dann auftretende Nachfrage reagieren können, die sicherlich in vielen Fällen eine Neuorientierung der Arbeitnehmer verlangen wird. Darüber hinaus kann die Qualität dieser Einrichtungen in dem Maße, in dem sie das Auftreten lokaler Arbeitsmarktknappheit verhindern, das Volumen zusätzlicher Nachfrage nach Arbeitskräften sehr positiv beeinflussen. Endlich tragen - generell, aber auch im konkreten Einzelfall - Arbeitsvermittlung und Ausbildung dazu bei, die Einstellungskosten zu verringern und das Angebot zu erhöhen; sie haben deshalb erhebliche antiinflationäre Effekte.

27. Im übrigen sind die Einrichtungen der Arbeitsvermittlung aufgrund ihrer zentralen Stellung zwischen Nachfrage und Angebot auf dem lokalen Arbeitsmarkt Vorstufen auf dem Weg zu echten - in Schweden und Deutschland im Gegensatz zu anderen Gemeinschaftsländern bereits entwickelten - beschäftigungspolitischen Nationalanstalten, die über die Gesamtheit der notwendigen Daten verfügen und die verschiedenen Maßnahmen koordinieren. Diese seit einigen Jahren eingeleitete Entwicklung steht in Gefahr, durch die gegenwärtige Rezession blockiert zu werden. Die hohe Beanspruchung durch die Arbeitslosenunterstützung kann zu Rückfall in traditionelle Verwaltungsroutine führen; so kann der Erfolg einer notwendigerweise nur langfristig realisierbaren Reform in Frage gestellt werden.

28. Eine ähnliche Gefahr droht den öffentlichen Einrichtungen beruflicher Ausbildung. Viele Gemeinschaftsländer begannen in den ver-

gangenen Jahren mit Ausbau und Modernisierung dieser Einrichtungen, um sowohl den Bedürfnissen der Wirtschaft wie den Erwartungen der Arbeitnehmer besser entgegenzukommen. Diese Entwicklung ist gegenwärtig zwei Gefahren ausgesetzt:

Die erste Gefahr betrifft die Höhe der verfügbaren Mittel, da die Verminderung der Nachfrage nach Arbeitskräften und damit des unmittelbaren Ausbildungsbedarfs sowie die Unsicherheit über die zukünftige Bedarfsentwicklung zu einem Abbau öffentlicher Ausbildungsförderung Anlaß geben könnte. Dies wäre jedoch nicht dazu angetan, die Reaktionsfähigkeit des Arbeitskräftebestandes zum Zeitpunkt einer Wiederbelebung der Nachfrage zu erhöhen.

Eine zweite Gefahr liegt darin, berufliche Ausbildung zur Beschäftigung von Arbeitslosen und vor allem von jugendlichen Arbeitslosen ("training for stock") zu benutzen. Die in dieser Richtung in einigen Gemeinschaftsländern ergriffenen Maßnahmen sind in mehrfacher Hinsicht eindeutig positiv; es besteht jedoch die Gefahr, daß sie nur eng begrenzte Spezialqualifikation vermitteln und die Jugendlichen in berufliche Sackgassen führen, wenn nicht geprüft wird, ob diese Ausbildungen auch tatsächlich mit den Bedürfnissen der Wirtschaft und der Arbeitskräfte übereinstimmen. Es scheint deshalb wichtig, praxisbezogener breiter Grundausbildung eindeutig den Vorzug zu geben. Die gegenwärtige Situation könnte auch den Anlaß zu vermehrtem Einsatz neuer, bereits erprobter didaktischer Verfahren geben, die eine bessere Lösung des Problems der Arbeits- und Bildungsmotivation versprechen - vor allem dann, wenn die Folgen unzureichender Schulbildung zu überwinden sind.

29. Zum besseren Funktionieren des Arbeitsmarkts sind noch andere Typen von Maßnahmen notwendig, wie:

- Informationsaustausch zwischen Arbeitgebern, Arbeitsämtern und Arbeitssuchenden (einschließlich rechtzeitiger Voranmeldung von Personalabbau oder -ausweitung);
- Förderung betrieblicher Maßnahmen zur Anpassung der Arbeitsgestaltung an die Struktur des Arbeitskräfteangebots (hierzu gehören auch Maßnahmen zum Schutze bestimmter Personengruppen);

- Berufsberatung für jugendliche und erwachsene Arbeitnehmer (unter Berücksichtigung der individuellen Fähigkeiten wie der Chancen der einzelnen Berufe).

Diese Maßnahmen seien hier lediglich als Beispiele für die Aufgaben genannt, die im Zusammenhang mit dem Ausbau vollentwickelter nationaler Arbeitsanstalten zu lösen sind.

3. Maßnahmen zur Beeinflussung der Arbeitskräftenachfrage

30. Angesichts der notwendigen Zurückhaltung bei globaler Nachfragebelebung sind gezielte Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen besonders aktuell - worunter allerdings in den einzelnen Ländern sehr verschiedenes verstanden wird. In der Absicht, den Beschäftigungseffekt konjunkturpolitischer Maßnahmen hervorzuheben, werden gelegentlich auch Maßnahmen als beschäftigungsfördernd oder arbeitsbeschaffend bezeichnet, mit denen solche Wirkungen nur indirekt verbunden sind.

31. Man kann Maßnahmen zur gezielten Förderung der Entstehung neuer Arbeitsplätze in drei Gruppen einteilen:

- Ziel einer ersten Gruppe von Maßnahmen ist es, die Nachfrage nach den Erzeugnissen bestimmter Branchen entweder durch verbesserte Finanzierungsbedingungen (für Wohnungsbau bzw. Kauf dauerhafter Konsumgüter) oder durch gezielte Erhöhung der öffentlichen Ausgaben (zum Beispiel für Infrastrukturvorhaben) anzuregen. Diese Maßnahmen haben einen sekundären Beschäftigungseffekt, dessen Umfang vom Urteil und von der Entscheidung der Kreditnehmer oder der öffentlichen Hände im Hinblick auf die bestmögliche Nutzung der gebotenen Möglichkeiten angesichts der jeweils spezifischen Bedürfnisse abhängt;
- andere Maßnahmen zielen unmittelbarer auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und zwar über öffentlich subventionierte Investitionsvorhaben - einerseits in Form von Investitionsprämien, andererseits in der traditionellen Form öffentlicher Arbeiten;
- bei einer dritten Gruppe von Maßnahmen wird die Vermehrung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen in Privatbetrieben oder im öffentlichen Dienst direkt subventioniert.

Unter Ausklammerung von Stützungsaktionen für konkursbedrohte Unternehmen seien aus dieser dritten Gruppe vor allem Maßnahmen behandelt, deren Zweck darin besteht, in beliebigen Betrieben, jedoch gezielt für bestimmte Regionen oder benachteiligte Arbeitnehmergruppen, zusätzliche Arbeitsplätze entstehen zu lassen.

32. Diese direkten Hilfen zur Schaffung von Arbeitsplätzen verdienen gegenwärtig besondere Aufmerksamkeit. Sie werden im allgemeinen nicht sehr positiv bewertet, da sie einerseits eine künstliche Nachfrage wecken, die Marktmechanismen oder die Entscheidungspräferenzen der öffentlichen Haushalte verfälschen und Arbeitsplätze geringer Dauerhaftigkeit schaffen würden, andererseits komplizierter und schwieriger durchzuführen und zu kontrollieren seien als Investitionshilfen (mit unmittelbar sichtbarem Effekt) und vor allem gezielte Nachfragebelebung.

Diese beiden Einwände sind jedoch nur begrenzt stichhaltig. Vergleicht man Beschäftigungshilfen und Investitionshilfen, so zeigt sich einmal, daß auch letztere Entscheidungen auslösen können, die sich nachträglich als falsch (und außerdem teuer) erweisen; weiterhin hängt die Beurteilung der Durchführungs- und Kontrollprobleme stark von der besonderen Art der Maßnahme ab, denn bestimmte Formen der Beschäftigungshilfe können geringe und bestimmte Formen der Investitionshilfe größeren Verwaltungsaufwand verursachen.

Es scheint an der Zeit, die generelle Bevorzugung von Investitionshilfen gegenüber direkten Beschäftigungshilfen in Frage zu stellen.

33. Als die Theorien der Globalsteuerung entwickelt wurden, erschien der Arbeitsmarkt als ein relativ homogenes System, in dem sich die Nachfrageimpulse gleichmäßig ausbreiten konnten.¹⁾ Die Einstellungskosten stellten keine Schwelle für die Erhöhung des Beschäftigungsstandes dar. Die Problematik regionaler Ungleichgewichte hatte nicht die gleiche Bedeutung, die ihr heute zuerkannt wird, und die geographische Mobilität der Arbeitskräfte stand außer Frage. Auch wurde die Spaltung des Arbeitsmarktes in relativ privilegierte Gruppen mit hoher Arbeitssicherheit und zentraler Stellung in den Lohnbewegungen und in schwächere, bloß passiv reagierende Gruppen kaum gesehen.

1) Die folgenden Überlegungen stützen sich auf die Analyse in Abschnitt A dieses Kapitels S. 19 ff.

Unter diesen Umständen war die Gleichsetzung von Einkommens- und Beschäftigungswachstum selbstverständlich: Jede zusätzliche Schaffung von Kaufkraft mußte mit einem Minimum an inflationären Nebenwirkungen auf den Beschäftigungsgrad durchschlagen. Neue Arbeitsplätze konnten somit auf indirektem Weg, aber mit hohem Effekt, durch eine Erhöhung der Nachfrage geschaffen werden, die ihrerseits durch Steuerensenkung oder vermehrte Investitionen auslösbar war. Der Einkommensmultiplikator war mit dem Beschäftigungsmultiplikator identisch. Unter den heutigen Bedingungen erhöht hingegen die Arbeitsmarktsegmentation die Gefahr, daß sich - auch bei Unterbeschäftigung - ein Teil der zusätzlich geschaffenen Kaufkraft in Preiserhöhungen und zusätzlichen Lohnforderungen niederschlägt. Die zurückhaltende Rekrutierungspolitik der Beschäftiger kann den Konjunkturaufschwung bremsen und damit die Koexistenz von Inflation und Unterbeschäftigung verstärken. Der Einkommensmultiplikator ist deutlich vom Beschäftigungsmultiplikator verschieden.¹⁾

Die negative Bewertung direkter Beschäftigungshilfen ist wenigstens zum Teil Ausdruck einer Konzeption, die maximale Breiteneffekte öffentlicher Interventionen sicherstellen will. Demgegenüber machen die gegenwärtig vorherrschenden Arbeitsmarktstrukturen und Bedingungen des Verteilungskampfes Instrumente notwendig, die einen maximalen Beschäftigungseffekt und einen minimalen Einkommenseffekt haben. In dieser Perspektive scheint es angebracht, die direkten Beschäftigungshilfen aufzuwerten.

34. Um die Unterschiede zwischen den drei oben aufgeführten Maßnahmengruppen deutlich zu machen, muß man sich ihre relativen Effekte für Preis- und Beschäftigungsentwicklung vergegenwärtigen. Maßnahmen der ersten Gruppe - gezielte Nachfrageanregung - haben im Regelfall die stärkste inflationäre Wirkung; sie stellen in keiner Weise sicher, daß das zusätzliche Angebot dort entsteht, wo es notwendig wäre, um einen Preisanstieg zu verhindern.

1) Die Frage, ob dies Folge von tatsächlichen Veränderungen seit Keynes oder Folge einer besseren Kenntnis der Realität ist, hat in diesem Zusammenhang nur zweitrangige Bedeutung.

Etwas weniger ist dies der Fall bei Maßnahmen wie Investitionshilfen, die eine direkte Erhöhung der Beschäftigung über einen Multiplikator mit indirekten Effekten im Sinne zusätzlicher Nachfrage außerhalb des unmittelbar angezielten Bereichs kombinieren. Selbst wenn sie in erster Linie auf Branchen und Bereichen mit Unterauslastung der Anlagen und Arbeitskräfte gerichtet sind, können doch ihre indirekten Effekte an anderen Stellen inflationäre Einflüsse auslösen. Je geringer diese indirekten Effekte sind (oder je mehr sie durch Besteuerung abgeschöpft werden), desto inflationsneutraler sind solche Maßnahmen - abgesehen von der möglichen Beeinflussung der Lohnentwicklung durch die Erhöhung der Beschäftigung. Dieser letztgenannte Einfluß hängt selbst wiederum davon ab, welcher Ausschnitt aus dem Arbeitsmarkt von einer Maßnahme betroffen wird; er ist um so geringer, je mehr dieser Ausschnitt Arbeitnehmer mit hohem Arbeitsplatzrisiko und schwacher Stellung in den Lohnbewegungen umfaßt.

Am geringsten ist das genannte Risiko bei direkt auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze gerichteten Maßnahmen. Die Mehrheit der Arbeitsgruppe ist der Meinung, daß diese Maßnahmen unter bestimmten Bedingungen einen inflationsneutralen, wenn nicht antiinflationären Nettoeffekt haben. Die Überlegungen im ersten Abschnitt dieses Kapitels¹⁾ machten den Unterschied zwischen Grenzkosten und Durchschnittskosten der Arbeitskraft deutlich; hieraus folgt das Interesse an öffentlichen Interventionen, welche die Unternehmen veranlassen, ihren Absatz ohne die Erwartung höherer Preise zu erhöhen und ihre aus den zusätzlichen Rekrutierungskosten resultierenden Vorbehalte gegen Neueinstellungen zu überwinden, die oftmals ihr Zögern erklären, die Produktion auszuweiten. Dieser kritische Punkt kann durch eine zeitlich begrenzte Hilfe für die Beschäftigung zusätzlichen Personals überwunden werden; hierdurch würde es den Betrieben erleichtert, in den mit der Produktionsausweitung verbundenen Prozeß der Kostensenkung einzutreten. Direkte Hilfen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze können also oft die wirksamste und stabilitätsfreundlichste Form der Förderung zusätzlicher Arbeitskräftenachfrage darstellen. In vieler Hinsicht sind solche Maßnahmen das genaue Gegenteil von Stützungsaktionen für vom Zusammenbruch bedrohte Betriebe, deren volkswirtschaftlich negativer Charakter außer Zweifel steht.

1) Vgl. oben S. 19 ff.

Schlußfolgerungen

35. Die vorstehenden Überlegungen wollen vor allem zeigen, warum und wie es möglich ist, den Handlungsspielraum beim Verfolgen der Ziele stabiler Preise und hoher Beschäftigung zu vergrößern. Dieser Handlungsspielraum ist durch zwei Tatbestände charakterisiert:

- er ist einmal um so enger, je kürzer der Zeithorizont ist; in mittelfristiger Perspektive besteht eine recht weitgehende Deckung der Ursachen von Arbeitslosigkeit und Inflation, also kann ihnen durch Maßnahmen entgegengewirkt werden, die sich vor allem auf die Beseitigung struktureller Ungleichgewichte des Arbeitsmarkts richten; dies schließt freilich nicht aus, daß in kurzfristiger Perspektive ein Handlungsspielraum besteht, wenngleich er wesentlich enger ist;
- er kann nur in dem Maße wahrgenommen und ausgeschöpft werden, in dem man den Segmentationserscheinungen auf dem Arbeitsmarkt Rechnung trägt und entsprechend gezielte Maßnahmen ergreift.

36. In der Beschränkung auf die kurzfristigen Probleme stellt die Arbeitsgruppe fest, daß die berechtigte Furcht vor einer erneuten Beschleunigung der Geld entwertung sowohl den Umfang der konjunkturbelebenden Maßnahmen wie die Dauer des sich jetzt abzeichnenden Aufschwungs zu begrenzen droht. Sie ist der Meinung, daß diese Gefahren gemindert und die Grenzen des Aufschwungs ausgeweitet werden können, wenn man bereit ist, eine Reihe von Maßnahmen zu ergreifen, deren Effekt in einer Erhöhung der Beschäftigung bei gleichzeitiger Dämpfung der Faktoren des Preisauftriebes besteht.

37. Dieser doppelte Effekt kann erreicht werden durch Maßnahmen zur Reduzierung der Grenzkosten und Erhöhung des Grenzangebots in Situationen, in denen die zusätzlichen, über die bloßen Lohnkosten hinausgehenden Rekrutierungskosten die Entscheidung zum Übergang auf ein höheres Produktions- und Beschäftigungsniveau, der auch ein Beitrag zur Preisstabilisierung wäre, zu blockieren drohen.

Zwei Typen von Maßnahmen sind in dieser Hinsicht vorrangig:

38. Einmal Maßnahmen zur Vermittlung, Ausbildung und Wiedereingliederung von Arbeitnehmern. Die Arbeitsgruppe stellt fest, daß in eini-

gen Gemeinschaftsländern immer noch die Tendenz zu einer zyklischen Entwicklung der öffentlichen Aufwendungen für Ausbildung und Vermittlung in Abhängigkeit von der aktuellen Nachfrage vorherrscht. Es scheint ihr notwendig, diese Aufwendungen antizyklisch zu gestalten und schon jetzt den Bedarf in Rechnung zu stellen, der dann aktuell auftreten wird, wenn der Aufschwung auch den Arbeitsmarkt erfaßt hat. Die augenblicklich bestehende Unsicherheit im Hinblick auf die benötigten Qualifikationen und Ausbildungsinhalte scheinen ihr dann kein entscheidendes Gegenargument zu sein, wenn Ausbildungen mit vielseitiger Verwendbarkeit eindeutig der Vorzug gegeben wird.

39. Zum anderen Maßnahmen, die finanzielle Entlastungen und Anreize für die Betriebe bedeuten. Hier scheint es der Arbeitsgruppe wichtig, ein möglichst breitgefächertes Instrumentarium zu entwickeln; sie ist jedoch der Meinung, daß das wichtigste - und am wenigsten inflationäre - Instrument in direkten Hilfen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze besteht, denen im Verhältnis zu Investitionshilfen eine höhere Bedeutung zukommen sollte. Angesichts der mit der Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte verbundenen Kosten und Risiken scheint ihr - auch unter streng volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten - die Gewährung von Prämien (oder der Aufschub von lohnbezogenen Steuern) für diejenigen Betriebe gerechtfertigt, die eine Nettoerhöhung ihrer Belegschaft vornehmen - wobei solche Prämien notfalls bestimmten Regionen oder bestimmten Arbeitnehmergruppen vorbehalten bleiben können (so weit dies verwaltungstechnisch ohne Schwierigkeiten möglich ist).

40. Angesichts der dominierenden Rolle von Produktivitätssteigerungen im Aufschwung und angesichts der sich eröffnenden mittelfristigen Perspektiven besteht jedoch die Gefahr, daß diese Maßnahmen allein nicht ausreichen. Deshalb empfiehlt die Gruppe, vor allem auf Gemeinschaftsebene den folgenden Tatbestand zu überdenken: Die öffentlichen Hände sind bereit, in letzter Instanz einzuspringen, um das Einkommen der Erwerbstätigen ohne Beschäftigung zu sichern. Sie sind viel weniger bereit, die gleichen Beträge einzusetzen, um ihnen einen Arbeitsplatz oder eine andere nützliche Betätigung, wie zum Beispiel Bildung oder Ausbildung, zu beschaffen. Und doch wäre es ohne große Kosten möglich, das Schwergewicht von gegenwärtig ganz überwiegend passiven Maßnahmen auf Maßnahmen aktiver Beschäftigungspolitik zu verlagern.

41. Dies würde den beschäftigungslosen Teilen der Erwerbsbevölkerung anstelle der gegenwärtigen harten Alternative mehrere Optionen eröffnen:

- an erster Stelle einen neuen, mit dem bisherigen vergleichbaren Arbeitsplatz;
- an zweiter Stelle einen Arbeitsplatz, der nach vorhergehender Umschulung besetzt werden kann.
- an dritter Stelle Arbeit im Rahmen einer Serie von öffentlichen Programmen (einschließlich von Projekten in örtlicher Eigeninitiative, wie sie zum Beispiel in Kanada existieren);
- an vierter Stelle die Chance zu einer vielseitig verwendbaren Ausbildung, die nicht bloß einzelne spezielle Fertigkeiten vermittelt, sondern die berufliche Befähigung insgesamt erhöht;
- erst an letzter Stelle Arbeitslosenunterstützung traditioneller Art.

42. Die Mehrheit der Arbeitsgruppe ist der Meinung, daß ein wichtiger Beitrag der Gemeinschaft darin bestehen könnte, die Regierungen zu einer Revision ihrer Haltung und ihrer Politik gegenüber den Problemen von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in diesem Sinne zu ermutigen. Sie schlagen deshalb der Kommission vor, die hiermit verbundenen finanziellen und administrativen Fragen mit den Arbeits-, Finanz- und Bildungsministerien zu untersuchen.

Kapitel IV

DIE RISIKEN EINES UNTERBESCHÄFTIGUNGSGLEICHGEWICHTS ERFORDERN MASSNAHMEN ZUR BEEINFLUSSUNG DER NACHFRAGESTRUKTUR

1. Das vorausgehende Kapitel konzentrierte sich auf die Frage danach, wie beschäftigungspolitische Maßnahmen dazu beitragen können, die Rückkehr zu nichtinflationärem Wachstum zu ermöglichen. Im wesentlichen ging es darum, den Arbeitsmarkt an die sich aus der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergebenden Bedingungen anzupassen und im Rahmen eines als vorgegeben betrachteten Wachstumspfades bessere Bedingungen für die Beschäftigungsentwicklung zu schaffen.

Die gegenwärtige Rezession und die ihr vorausgegangenen Entwicklungen legen jedoch die Vermutung nahe, daß es immer schwieriger werden wird, Beschäftigung lediglich als abgeleiteten Faktor des Wachstums zu betrachten und sich mit marginalen Anpassungen für die vom Wirtschaftswachstum verursachten Ungleichgewichte zu begnügen.

Obwohl die Sicherung ausreichenden Wirtschaftswachstums das wichtigste Ziel ist, wird hierdurch die sehr viel schwierigere Frage nicht gegenstandslos, wie die vom Wirtschaftswachstum verursachten Beschäftigungsungleichgewichte besser bewältigt werden können. Dies ist sowohl notwendig, um in längerfristiger Perspektive eine beschäftigungsfreundlichere Form des Wirtschaftswachstums vorzubereiten, wie, um die Politik wirtschaftlicher Globalsteuerung von einem Teil der Spannungen zu entlasten, die sich aus der Zielkonkurrenz zwischen Beschäftigung und Preisstabilisierung ergeben.

2. Wie schon in der Einleitung gesagt, geht es hier nicht darum, vorschnelle Lösungen für oftmals ganz neue Probleme anzubieten, sondern sehr viel mehr darum, einige dieser Probleme schärfer als bisher zu formulieren.

Das folgende Kapitel versucht also, einige wichtige, vom Wirtschaftswachstum erzeugte Gleichgewichtsstörungen zu identifizieren, die nach Meinung der Gruppe schon bisher und wahrscheinlich auch in Zukunft nicht mehr ausschließlich im Rahmen der von den klassischen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und den gesetzlichen oder tariflichen Formen der Beschäftigungssicherung gebotenen Möglichkeiten bewältigt werden können.

Hier wird in einem ersten, eher theoretischen Abschnitt kurz gezeigt, daß Wirtschaftswachstum nicht automatisch, sondern nur unter bestimmten Bedingungen eine günstige Beschäftigungsentwicklung auslöst. In einem zweiten Abschnitt werden die hauptsächlichsten, in der jüngsten Vergangenheit zu beobachtenden wachstumsbedingten Ungleichgewichte dargestellt, die Gegenstand besonderer Aufmerksamkeit sein sollten.

A. - Eine Feststellung: Die Folgen des Wirtschaftswachstums für die Beschäftigung sind nicht immer positiv
=====

3. Wirtschaftliche Expansion und wirtschaftliche Entwicklung beruhen auf einem Prozeß schöpferischer Zerstörung, der eine ständige Umwälzung der Nachfrage- und Produktionsstrukturen 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 gesamtwirtschaftlich und, wenn möglich auch regional die Verlagerung oder Beseitigung von Arbeitsplätzen kompensieren kann. Zugleich muß sichergestellt sein, daß die Qualität der neuen Arbeitsplätze der Qualität der entfallenen zumindest gleichwertig ist.

4. 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. Die offenkundigsten Belege hierfür bestehen im stetigen Anstieg der Arbeitslosigkeit und in der Vermehrung von wenig qualifizierten, mit ausländischen Arbeitskräften besetzten Arbeitsplätzen. Sicherlich war diese Entwicklung nicht in allen Ländern gleich stark ausgeprägt: Dort, wo das höchste Wachstum zu verzeichnen war, gelang es zumindest, die quantitativen Beschäftigungsprobleme abzuschwächen, aber selten, ihr Auftreten ganz zu verhindern.

5. Weiterhin legen zahlreiche Hinweise die - allerdings sehr schwer zwingend zu belegende - These nahe, daß die westeuropäischen Länder weitaus größere Fortschritte im Hinblick auf den Lebensstandard als im Hinblick auf die Beschäftigungslage und die Arbeitsbedingungen realisieren konnten.

Ganz offensichtlich spielte der Arbeitsmarkt im Wirtschaftsprozeß, so wie er sich bisher entwickelt hat, nur eine nachgeordnete und passive Rolle. Der Arbeitsmarkt wird beherrscht von den Einflüssen, die (über die Arbeitskräftenachfrage) von der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen ausgehen; ihnen gegenüber traten die Einflüsse des inländischen Arbeitskräfteangebots und des vom ihm dargestellten Leistungspotentials in den Hintergrund. Um sich dies zu veranschaulichen, genügt es, sich die beiden häufigsten Formen von Maßnahmen im Falle von Beschäftigungsungleichgewichten vor Augen zu halten: Die Antwort auf das Risiko verlangsamten Wirtschaftswachstums besteht in der Forderung nach allgemeiner Nachfragebelebung; auf Arbeitskräfteknappheit wird mit der Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften reagiert. Ohne eine detaillierte Begründung hierfür geben zu wollen, liegt es doch nahe, dieses Mißverhältnis auf die Reaktionszeit des Arbeitskräfteangebotes und auf die Komplexität der es bestimmenden sozialen und psychologischen Faktoren zurückzuführen.

Diese Situation ist nicht ohne Zusammenhang mit den Schwierigkeiten, die der Entwicklung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik entgegenstanden. So lange eine solche Politik ausschließlich auf die Binnenstruktur des Arbeitsmarkts konzentriert ist, kann sie angesichts der genannten Ungleichgewichte nur begrenzt wirksam sein. Eine wirkliche Beschäftigungspolitik kann weder bloß passiv auf die Entwicklung der volkswirtschaftlichen Nachfrage reagieren, noch sich darauf verlassen, daß Wirtschaftswachstum von selbst zu einem generellen Gleichgewicht zwischen Nachfrage und Angebot auf dem Arbeitsmarkt führen wird. Sie muß vielmehr versuchen, auf das Wachstum selbst Einfluß zu nehmen, ohne seine Antriebskräfte zu gefährden.

6. Eine solche Orientierung muß mit zwei Schwierigkeiten rechnen: Die erste Schwierigkeit ergibt sich aus der traditionellen Unterscheidung zwischen einem wirtschaftlichen und einem sozialen Bereich, die beide als klar voneinander getrennte Welten mit ihren jeweils spezifischen politischen Strukturen und administrativen Zuständigkeiten betrachtet werden, wobei die Wirtschaftspolitik das Wachstum sicherzustellen hat, während die Aufgabe der Sozialpolitik darin besteht, die Früchte des Wachstums zu verteilen und die Opfer des Wachstums zu unterstützen. Will man sicherstellen, daß das Wirtschaftswachstum besser als bisher den beschäftigungspolitischen Zielen entspricht, so ist ein

enger, ständiger Dialog zwischen diesen beiden Bereichen notwendig. Eine zweite Schwierigkeit ergibt sich aus den weitverbreiteten Konflikten zwischen kurzfristigen und langfristigen Überlegungen. Viele der Maßnahmen, mit denen versucht werden könnte, das Wirtschaftswachstum unter beschäftigungspolitischen Zielen zu beeinflussen, bedeuten lediglich eine statische Verteidigung der bestehenden Arbeitsplätze; nur allzu häufig entsteht hieraus die Versuchung zu restriktiver, protektionistischer Handelspolitik. Aber derartige kurzfristige, zum Schutz der bestehenden Arbeitsplätze bestimmte Maßnahmen gefährden genau hierdurch oftmals die Beschäftigung von morgen. Positive Maßnahmen mit dem Ziel, bessere Beschäftigungsmöglichkeiten anzubieten, sind im allgemeinen zumindest mittelfristiger Art; ihre Durchsetzung wird dadurch erschwert, daß ihre Vorteile nicht immer klar erkannt werden und daß sie mit sozial inakzeptablen Übergangsproblemen verbunden sein können.

Insbesondere angesichts dieser Schwierigkeiten erschien es der Arbeitsgruppe geraten, ihre Aussagen in diesem Kapitel im wesentlichen darauf zu beschränken, Probleme zu definieren, in der Hoffnung, daß einige ihrer Überlegungen in Zukunft durch gezieltere Untersuchungen vertieft werden können.

B. - Die Ursachen von Gleichgewichtsstörungen

7. Mehr und mehr setzt sich die Erkenntnis durch, daß die gegenwärtigen Schwierigkeiten nicht nur vorübergehender Natur sind. Die aktuellen Krisenerscheinungen öffneten den Blick für eine Reihe von Wachstumsungleichgewichten, die sich im Laufe der vorausgegangenen Jahre aufgestaut haben.

8. In beschäftigungspolitischer Perspektive sind vor allem drei Typen von Ungleichgewichten hervorzuheben.

Ein erstes Ungleichgewicht betrifft die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungslage, wie sie sich aus den Prozessen der Vernichtung und Schaffung von Arbeitsplätzen ergibt; zu fragen ist hier insbesondere, in welchen Wirtschaftsbereichen die neuen Arbeitsplätze liegen sollen, durch die sich im Laufe der kommenden Jahre die Beschäftigung wieder auf ein ausreichendes Niveau anheben läßt.

Das zweite Ungleichgewicht betrifft die Beziehungen zwischen Investi-

tion und Beschäftigung. Investitionen sind sicherlich eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung für die Entstehung neuer Arbeitsplätze. In den Beziehungen zwischen Investition und Beschäftigung traten anscheinend in der neueren Vergangenheit Störungen auf, die analysiert und gegebenenfalls überwunden werden müssen.

Das dritte Ungleichgewicht betrifft das Verhältnis zwischen Arbeitsplatzstruktur und Qualifikationsstruktur. In den Arbeitsmarktstrukturen und -prozessen vollzogen sich Entwicklungen, die keineswegs optimal sind: Wachsende Starrheit des Arbeitskräftebestandes und Veränderungen in der qualitativen Struktur der Arbeitsplätze beinhalten oftmals nicht wahrgenommene negative Momente, denen entgegengetreten werden müßte.

1. Tendenzen der Beschäftigungsentwicklung nach Wirtschaftsbereichen

9. Gemäß den Schätzungen in Kapitel II setzt eine Reduzierung der durchschnittlichen Arbeitslosenquote in der Gemeinschaft auf 3 % eine Erhöhung der Beschäftigtenzahlen in vier Jahren um 3 - 4 Mio. voraus.

10. Um zu ermesen, was dies bedeutet, muß man sich die Beschäftigungsentwicklung nach Wirtschaftsbereichen in der Vergangenheit vor Augen halten. Diese Entwicklung charakterisierte sich in den Gemeinschaftsländern durch einen stetigen Rückgang im primären Sektor (Landwirtschaft u.ä.), durch einen Anstieg im tertiären Sektor (private und öffentliche Dienstleistungen) und durch Stagnation (teilweise leichter Anstieg) im sekundären Sektor (Industrie).

Generell konzentrierte sich die Beschäftigungszunahme im Lauf der jüngsten Vergangenheit vor allem auf den tertiären Sektor. Im sekundären Sektor wurde allenfalls ein leichter Überschuß im Verhältnis zwischen vernichteten und neugeschaffenen Arbeitsplätzen erzielt.

11. Wie stellen sich die mittelfristigen Perspektiven des Netto-Beschäftigungszuwachses in den großen Wirtschaftsbereichen dar? Trotz der bereits genannten Unsicherheiten ist es möglich, hierfür einige Hinweise zu geben.¹⁾

Im sekundären Sektor ist anzunehmen, daß nicht wesentlich mehr Arbeitsplätze neu geschaffen als vernichtet werden. Aufgrund von Konkurrenzdruck, wünschenswerter Produktionsverlagerung in Entwicklungslän-

1) Vgl. Bericht über die sektoralen Beschäftigungsperspektiven

Tabelle 4

Beschäftigungsentwicklung nach Wirtschaftsbereichen

| Wirtschaftsbereich | 1960 | | 1965 | | 1970 | | 1980 | |
|---|-------|-------|--------------------------------|-----------------|--------|-------|------------------|-------|
| | Mio. | % | Mio. | % | Mio. | % | Mio. | % |
| primärer Sektor | 16,74 | 16,8 | 13,27 (-4,5%) ¹⁾ | 12,9 (-4,0%) | 10,38 | 10,0 | 6,90 | 6,5 |
| sekundärer Sektor | 41,38 | 41,5 | 44,97 (1,7%) | 43,6 (0,0%) | 44,87 | 43,3 | 44,02 (-0,2%) | 41,3 |
| tertiärer Sektor | 41,66 | 41,7 | 44,93 (1,5%) | 43,5 (1,4%) | 48,28 | 46,6 | 55,75 (1,4%) | 52,3 |
| davon | | | | | | | | |
| - Privatwirtschaft | 30,35 | 30,4 | 32,17 (1,2%) | 31,2 (1,1%) | 34,02 | 32,9 | 37,83 (1,1%) | 35,5 |
| - öffentlicher Dienst | 11,31 | 11,3 | 12,76 (2,4%) | 12,4 (2,2%) | 14,26 | 13,8 | 17,92 (2,3%) | 16,8 |
| <u>Insgesamt (alle Länder der Gemeinschaft)</u> | 99,78 | 100,0 | 103,17 | 100,0 | 103,53 | 100,0 | 106,67 | 100,0 |

Quelle: O.E.C.D.

1) Die Zahlen in Klammern entsprechen der durchschnittlichen jährlichen Zuwachsrate für die betreffende (5-Jahres- oder 10-Jahres-) Periode.

dern sowie möglichen Sättigungserscheinungen in beschäftigungsintensiven Branchen (Kfz-Industrie und, in einigen Ländern, Baugewerbe) wird die bisherige Tendenz starker Produktivitätssteigerung (mit hoher Kapitalintensität) und schwachen Zuwachses (bzw. leichter Abnahme) der Beschäftigung anhalten.

12. Die Perspektiven im tertiären Sektor sind nuancierter zu bewerten, wobei zwei Teilbereiche zu unterscheiden sind.

Der Bereich der privatwirtschaftlichen Dienstleistung (Handel, Banken und Versicherungen, persönliche Dienstleistungen) hat sich sehr rasch entwickelt, wobei offensichtlich zunächst vor allem die Beschäftigung, dann (seit Ende der 60er Jahre) die Produktivität stieg. Die Zukunftsperspektiven dieses Bereiches sind unsicher und können offenbar von zwei Faktoren negativ beeinflußt werden: Einmal eine Verlangsamung des Nachfrageanstiegs aufgrund der zu erwartenden geringeren Zuwachsraten der Realeinkommen der Haushaltungen und im Bank- und Versicherungsgewerbe; zum anderen eine Fortsetzung der bisherigen Tendenz erheblicher Produktivitätssteigerung.

Der Bereich der öffentlichen Dienstleistung war bisher gleichfalls durch starken Beschäftigungsanstieg gekennzeichnet, insbesondere im Bildungswesen und im Gesundheitswesen. Seine mittelfristigen Perspektiven hängen vor allem von politischen Faktoren ab, für die sowohl Haushaltsengpässe wie demographische Entwicklungen ausschlaggebend sein werden. Die Beschäftigungsexpansion im Bildungswesen wird sich wahrscheinlich wegen des Rückgangs der Jahrgangsstärken im schulpflichtigen Alter in den meisten Gemeinschaftsländern verlangsamen, wobei die Zunahme von Weiterbildung eine partiell kompensierende Wirkung haben kann; hingegen dürfte die Nachfrage nach Leistungen des Gesundheitswesens mit dem Anwachsen der ältesten Altersgruppen weiter steigen; auch die Nachfrage nach Kinderkrippen dürfte (wegen stärkerer Erwerbsbeteiligung der verheirateten Frauen) noch zunehmen. Es ist gegenwärtig nicht möglich, zu beurteilen welche öffentlichen Finanzierungsmöglichkeiten dieser zu erwartenden Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen gegenüberstehen werden. Doch sind Zweifel gerechtfertigt, daß die Beschäftigung im öffentlichen Bereich im Verlaufe der kommenden Jahre gleichermaßen ansteigen wird, wie dies z.B. zwischen 1965 und 1973 der Fall war.

13. Der mögliche Beitrag dieser beiden Dienstleistungsbereiche zur Schaffung neuer Arbeitsplätze ließe sich nur anhand einer prognostischen Analyse ihrer Entwicklungsmöglichkeiten in den Gemeinschaftsländern zuverlässiger beurteilen. Die Arbeitsgruppe hofft, daß die auf Gemeinschaftsebene im Rahmen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik unternommenen Arbeiten die gegenwärtigen Unsicherheiten verringern werden.

Dennoch erscheint es der Arbeitsgruppe wenig wahrscheinlich, daß die spontane Entwicklung der privaten und öffentlichen Wirtschaft mittelfristig die Nachfrage nach Arbeitskräften soweit erhöhen wird, wie dies zur Erreichung der Vollbeschäftigung notwendig wäre. Der auch für die Zukunft zu erwartende Zwang zur Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit und zur Beschränkung des Zuwachses öffentlicher Ausgaben drohen die Möglichkeiten zur Schaffung neuer Arbeitsplätze zu vermindern. Wenn diese Hypothese von zukünftigen Untersuchungen bestätigt wird, stellt sich die Frage, wie beschäftigungspolitische Aspekte mehr als in der Vergangenheit bei der Steuerung der Nachfrageentwicklung berücksichtigt werden können.

2. Schaffung von Arbeitsplätzen und Investitionen

14. In dem Augenblick, in dem der erneute Aufschwung und der Strukturwandel der Wirtschaft in den Gemeinschaftsländern eine starke Zunahme der Investitionen voraussetzen¹⁾, wird in einigen Ländern der Gemeinschaft die Beschäftigungswirkung von Investitionen zum Streitpunkt. Es erschien der Gruppe unmöglich, auf dieses Problem nicht einzugehen, gleichzeitig jedoch notwendig, hervorzuheben, mit welcher Vorsicht es behandelt zu werden verdient: Die Beziehungen zwischen Investitionen und Beschäftigung sind komplex und können nur im Zusammenhang mit dem gesamten Wirtschaftsprozeß analysiert werden; auch tragen die folgenden Überlegungen mittelfristigen Charakter und können in keiner Weise die absolute Notwendigkeit einer kurzfristigen Belebung der Investitionstätigkeit infrage stellen.

1) Es sei daran erinnert, daß die Anlagenkapitalbildung in der Gemeinschaft zwischen 1973 und 1975 um % abgenommen hat.

15. 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.

Die Realisierung der Vollbeschäftigung hängt damit von einer sehr feinfühligem Steuerung ab, die auf gesamtwirtschaftlicher Ebene eine optimale Kombination von Arbeit und Investition sicherstellt. Diese Kombination wird in mittelfristiger Perspektive durch den technischen Fortschritt, die Nachfragestruktur und die relativen Kosten der beiden Produktionsfaktoren beeinflusst.

16. Die Entwicklung der beiden letzten Jahrzehnte war gekennzeichnet durch einen rapiden Anstieg des je Arbeitskrafteinheit eingesetzten Kapitals. Diese Entwicklung, die für alle Industriegesellschaften normal ist, muß mit der Steigerung des Nettoproduktionswertes je Arbeitskraft in Beziehung gesetzt werden.

Dieser rasche Anstieg hatte vor allem zwei Konsequenzen:

17. Einerseits bedeutete er, daß ein wachsender Teil des Sozialproduktes für investive Zwecke verwendet wurde. Diese Tendenz gilt nicht nur für die Industrie, sondern in den meisten Ländern auch für den Dienstleistungsbereich. Sie kombiniert sich mit einer realen Zunahme der öffentlichen Investitionsausgaben.

18. Andererseits wiesen Analysen in einigen Gemeinschaftsländern (vor allem in Frankreich) eine Tendenz zum Sinken der Wertschöpfung je eingesetzter Kapitaleinheit nach. Um die Auswirkung dieser Tendenz auf die globale Faktorproduktivität und damit auf die Gesamteffizienz der Faktorkombination zu begrenzen, war man bestrebt, die meßbare Arbeitsproduktivität zu steigern. Diese Entwicklung ließ in einigen Ländern Zweifel an der Produktivität und Wirksamkeit der getätigten Investitionen aufkommen; sie hatte darüber hinaus auch

Konsequenzen für die Zahl und Qualität der bestehenden Arbeitsplätze.

Tabelle 5

Brutto-Anlagenkapitalbildung (in % des BSP)

| Land | 1950 - 55 | 1956 - 61 | 1962 - 67 | 1968 - 71 |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Bundesrepublik | 20.2 | 23.3 | 25.7 | 25.6 |
| Großbritannien | 12.7 | 15.0 | 17.5 | 18.4 |
| Italien | 17.2 | 20.7 | 20.8 | 20.2 |
| Frankreich | 16.0 | 19.1 | 23.7 | 25.5 |
| Niederlande | 20.1 | 22.9 | 25.3 | 25.0 |
| Belgien | n.v. | 18.9 | 21.1 | 21.5 |
| Dänemark | 14.9 | 17.2 | 21.6 | 21.6 |
| Irland | 16.1 | 14.2 | 19.0 | 21.4 |
| Luxemburg | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. |

19. Aus diesen Feststellungen - deren zweite noch für die anderen Gemeinschaftsländer zu überprüfen ist - ergeben sich zwei wichtige Fragen. Die erste Frage betrifft den Umfang der getätigten Investitionen: War dieser nicht - zumindest in einigen Ländern - im Hinblick auf das vorhandene Ressourcenpotential und das erzielte Wachstum überhöht, und hat er nicht zur Stützung inflationärer Prozesse beigetragen? Die zweite Frage betrifft die Richtung der Investitionstätigkeit: Bezweckten diese nicht eher eine Steigerung der Arbeitsproduktivität (und damit Freisetzung von Arbeitskräften) als eine Erhöhung der Gesamtproduktivität der eingesetzten Produktionsfaktoren?

Die Arbeitsgruppe hatte nicht die Möglichkeit, diese Fragen, deren mittelfristig erstrangige Bedeutung ihr bewußt ist, eingehender zu behandeln. Dennoch schien es ihr notwendig, zwei Aspekte dieser Problematik besonders hervorzuheben.

Rationalisierungsinvestitionen und Erweiterungsinvestitionen

20. Angesichts der sehr schwierigen Liquiditäts- und Rentabilitätslage, in der sich gegenwärtig die meisten Unternehmen in Europa befinden, ist zu vermuten, daß der größere Teil der in den nächsten zwei oder drei Jahren zu erwartenden Investitionen der Rationalisierung und Produktivitätssteigerung dienen und damit die Beschäftigungsmöglichkeiten eher verringern als vermehren wird. Das wird um so mehr der Fall sein, je höher der Lohnanstieg ausfallen wird; eine solche Investitionspolitik droht also den Beschäftigungseffekt der Rezession noch zu verlängern.

21. Es erscheint infolgedessen legitim zu fragen, wo kompensatorische Maßnahmen ergriffen werden könnten, um arbeitsplatzschaffende Investitionen zu fördern. Hierfür käme vor allem der Bereich öffentlicher Ausgaben in Frage, wo der Rentabilitätsdruck weniger stark ist. Insbesondere wäre zu überlegen, ob die Dringlichkeit der Inangriffnahme von Maßnahmen nicht geändert werden könnte, um erstrangig Vorhaben einzuleiten, bei denen ein gegebenes Ausgabenvolumen einen maximalen Effekt im Hinblick auf zusätzliche Arbeitsplätze hat - entweder im Zusammenhang mit der Durchführung der Vorhaben selbst oder als Folge ihres Abschlusses. Desgleichen könnten Investitionshilfen (insbesondere im Zuge von Regionalförderung) durch direkte Unterstützung der Schaffung neuer Arbeitsplätze ergänzt werden.¹⁾

Veränderung der relativen Kosten von Kapital und Arbeit

22. Die Beziehung zwischen Investition und Beschäftigung hängt unter anderem von der Art und Weise ab, wie sich die Arbeits- und Kapitalkosten im Verhältnis zueinander entwickeln. Wenn die Arbeitskosten je Produkteinheit schneller steigen als die Kapitalkosten, so ergibt sich hieraus unter sonst gleichen Bedingungen ein Anreiz zur Erhöhung des je Beschäftigten eingesetzten Kapitals.

1) Vgl. Kapitel III.

23. Im Wachstumsprozeß wird die Entwicklung der Arbeitskosten je Produkteinheit gewöhnlich in erster Annäherung durch die Differenz zwischen Anstieg des Reallohnes und Anstieg der Produktivität je Beschäftigtem bestimmt. Die Entwicklung der Kapitalkosten hängt von einem komplexen Faktorenbündel ab, zu dem insbesondere der Realzinssatz, Skaleneffekte und die Entwicklung der Preise (für die in Vorperioden getätigten Investitionen) gehören. Grosso modo und im mehrjährigen Durchschnitt kann man sagen, daß die realen Arbeitskosten je Produkteinheit bisher gleich blieben oder leicht stiegen, während die realen Kapitalkosten je Produkteinheit, vor allem aufgrund von Skaleneffekten und der Wirkung von Preissteigerungen, sinkende Tendenz aufwiesen.

24. Der hieraus resultierende Druck zu verstärktem Kapitaleinsatz je Beschäftigtem entspricht an sich einem normalen Effekt im Wachstumsprozeß. Um der Volkswirtschaft eine Erhöhung der Realverdienste und insbesondere der realen Arbeitseinkommen zu ermöglichen, muß die Wertschöpfung je Beschäftigtem steigen. Dieser Anstieg hängt unter anderem von der Erhöhung des je Beschäftigtem verfügbaren Kapitals ab.¹⁾

25. Diese Tendenz kann jedoch durch zusätzliche Einflüsse verstärkt werden, die sich aus öffentlichen Interventionen ergeben. Die Gewährung von Zinszuschüssen, von Steuererleichterungen für Abschreibungen und von (regionalen oder sonstigen) Investitionshilfen bewirkt eine Senkung der Einsatzkosten von Kapital. Weiterhin verändert die Benutzung der Löhne als Berechnungsbasis und Erhebungsbasis für die Sozialversicherungsbeiträge und bestimmte parafiskalische Umlagen letzten Endes den einzelwirtschaftlichen Kalkül und beschleunigt damit die Substitution von Arbeit durch Kapital.

26. Eine Reihe von Überlegungen legt die Vermutung nahe, daß die staatliche Politik in den meisten Gemeinschaftsländern seit etwa einem

1) Gleichung einsetzen.

Jahrzehnt dazu führte, die Kosten von Arbeit (insbesondere zur Finanzierung der wachsenden Soziallasten) bzw. die Kosten von Investitionen¹⁾ über die Entwicklung der primären Faktorkosten hinaus zu erhöhen bzw. zu vermindern.

27. Die Konsequenz dieses doppelten Anreizes besteht darin, die notwendige Kapitalmenge je Arbeitskrafteinheit zu erhöhen und zu einer gewissen "Überkapitalisierung"²⁾ beizutragen. Hierdurch kann sich das Verhältnis Arbeit - Kapital über den Wert hinaus verschieben, der zur Sicherung des Wachstums unbedingt notwendig ist.

28. Schlußfolgerungen aus diesen Überlegungen müssen allerdings im gegenwärtigen Konjunkturklima mit Vorsicht gezogen und bewertet werden. Gegensteuerungen können nur in mittelfristiger Perspektive und nur anhand einer umfassenden Analyse der Kosten, der Zielsetzungen und der Alternativen der verschiedenen, zu diesem Ungleichgewicht beitragenden Maßnahmen ins Auge gefaßt werden.

3. Wachstum und qualitative Beschäftigungsstrukturen

a) Wachstum, Strukturwandel und wachsende Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt

29. Wie schon gesagt, ist wirtschaftliches Wachstum - vor allem in der Form, in der es sich in den EG-Ländern seit Kriegsende vollzog - von einem ständigen Prozeß der Zerstörung und Neuentstehung von Arbeitsplätzen begleitet. Wenn nicht besonders günstige Bedingungen (hohe Einwanderung, starke Abwanderung aus der Landwirtschaft oder starkes demographisches Wachstum) vorliegen, erfordert dieser Prozeß beträchtliche - räumliche und berufliche - Mobilität von Arbeitskräften zwischen verschiedenen Arbeitsplätzen des gleichen Betriebes wie zwischen Betrieben und Branchen.

1) Im Hinblick auf die Investitionen wurde diese Tendenz teilweise - und in von Land zu Land verschiedenem Grad - kompensiert durch die Erhöhung der Kapital- und Gewinnbesteuerung.

2) Die Gruppe bedauert es, daß keine empirischen Untersuchungen zu diesem Problem auf europäischer Ebene vorliegen. Ihre Überlegungen stützen sich einerseits auf einige nationale (französische) Analysen, andererseits auf Eindrücke und nicht systematisch gewonnene Einzelbelege.

Diesem Mobilitätsbedarf stehen die Auswirkungen zweier mächtiger Entwicklungen entgegen, die sich zur gleichen Zeit vollzogen:

30. Eine erste Entwicklung scheint zu bewirken, daß der Qualifikationsbedarf immer betriebsspezifischer wird, während berufliche Qualifikationen mit breiten (betriebs- wenn nicht branchenunspezifischen) Einsatzmöglichkeiten in den meisten Gemeinschaftsländern an Bedeutung verlieren. Diese Entwicklung ergibt sich zum Teil aus den in der Nachkriegszeit eingetretenen Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur.

Das Wirtschaftswachstum vollzog sich in erheblichem Umfang durch Mobilisierung zusätzlicher erwachsener Arbeitskräfte für den sekundären und tertiären Sektor. Diese neueingestellten Beschäftigten besaßen im Regelfall keine nennenswerten beruflichen Qualifikationen, so daß Betriebe mit hohem Arbeitskräftebedarf dazu veranlaßt wurden, ihre Arbeitsorganisation sowie ihre Personal- und Ausbildungspolitik umzustellen, um diese Arbeitskräfte nach schneller und betriebsspezifischer Anlernung kurzfristig produktiv einsetzen zu können. Damit hat sich die Bedeutung der bestehenden oder neu geschaffenen berufsfachlichen Qualifikationen im gesamten Qualifikationsbestand der Erwerbsbevölkerung tendenziell vermindert.

Zugleich verringert der Ausbau der weiterführenden Schulen und Hochschulen die Attraktivität der klassischen beruflichen Ausbildungsgänge.

31. Ferner tendieren Arbeitsrecht, Tarifverträge und Praxis der industriellen Beziehungen dazu, die Arbeitsplatzgarantie zu erhöhen und demzufolge die Mobilität bereits beschäftigter Arbeitskräfte zu verringern. Dies trug wesentlich zur Entstehung von Barrieren zwischen "primären" und "sekundären" Arbeitsmärkten bei, welche letztere außerhalb des Geltungsbereichs von Beschäftigungsgarantien stehen.

32. Der Konflikt zwischen hohem volkswirtschaftlichem Mobilitätsbedarf und starken strukturellen und institutionellen Mobilitätshemmnissen kann in mehrfacher Weise wachstumsbedingte inflationäre Impulse auslösen und damit das Dilemma zwischen Inflation und Beschäftigung verschärfen:

a) Die Erfahrungen in mehreren Gemeinschaftsländern zeigen deutlich, daß eine zum Zwecke der Inflationsbekämpfung eingeleitete oder akzeptierte Senkung des Beschäftigungsgrads überwiegend nur die Arbeitskräfte auf sekundären Märkten betrifft, hingegen den Lohndruck der Arbeitskräfte auf primären Arbeitsmärkten nicht reduziert, sondern möglicherweise noch erhöht, um das wachsende Arbeitsplatzrisiko abzuwehren.

b) Weiterhin können die genannten Faktoren einen verstärkten Druck auf Gewährung direkter oder indirekter öffentlicher Subventionen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen auslösen, die durch die wirtschaftliche Entwicklung obsolet wurden.

c) Endlich trägt die geringe Mobilitätsbereitschaft eines großen Teils der Arbeitskräfte bei hohem Beschäftigungsstand zu einer Erhöhung des Lohndrucks in den Bereichen mit wachsendem Arbeitskräftebedarf bei, da nur durch überdurchschnittlich hohe Lohnangebote noch die benötigten zusätzlichen Arbeitskräfte mobilisiert werden können.

33. Die bisherigen Versuche, z.B. durch verstärkte öffentliche Ausbildungsförderung die generelle Mobilität der Arbeitskräfte zu erhöhen, waren im allgemeinen von so begrenzter Tragweite, daß sie die Wirkung der genannten Faktoren kaum nennenswert zu kompensieren vermochten.

Zusätzliche öffentliche Maßnahmen kamen oft zu spät oder waren im Hinblick auf die Zahl der angebotenen Plätze wie im Hinblick auf den Wert der vermittelten Ausbildung zu bescheiden. Jedenfalls waren diese Programme bis heute nicht in der Lage, in nennenswertem Umfang neue oder erweiterte Absatzmöglichkeiten für die von ihnen vermittelten Qualifikationen zu erschließen.

34. Auf einige weitere Konsequenzen der Tendenz zu vermehrter, lediglich auf die Bedürfnisse eines Betriebs ausgerichteter Qualifizierung sei wenigstens hingewiesen: Überwiegend betriebsspezifische Qualifikationen haben eine starke (wechselseitige) Bindung zwischen Arbeitnehmer und Betrieb zur Folge und erhöhen damit das Risiko von Konflikten im Falle von Umstellungen der Arbeitsplatzstruktur und Betriebsorganisation. Die erhöhte Segmentierung zwischen einem

primären (innerbetrieblichen) und einem sekundären Arbeitsmarkt wird auch indiziert durch den erhöhten Anteil, den Jugendliche in einer Rezessionsperiode an den Arbeitslosen stellen: Wenn Bildung und Ausbildung im öffentlichen Schulwesen auf die Vermittlung allgemeiner, nicht unmittelbar produktiv nutzbarer Qualifikationen gerichtet sind, so ist das jugendliche Neuangebot auf dem Arbeitsmarkt nur von geringem unmittelbarem Nutzen für die Betriebe. Jugendliche werden von den Betrieben als potentielle Erwerber betriebsspezifischer Qualifikationen, nicht als Träger effektiv verwendbarer Kenntnisse bewertet. Wenn aufgrund der Rezession die Gewinn- und Produktionsaussichten unsicher sind, wird die Einstellung jugendlicher Arbeitnehmer verschoben, so daß sich die Warteschlange der Jugendlichen vor dem Zugang zu primären betrieblichen Arbeitsmärkten verlängert.

b) Volkswirtschaftlicher Qualifikations- und Ausbildungsbedarf

35. Es wird allgemein angenommen, daß Wirtschaftswachstum und Produktionssteigerung mit einer allgemeinen Erhöhung des Qualifikationsniveaus einhergehen. Berufliche Ausbildung - als Investition in Humankapital - wird in dieser Perspektive als wesentliche Voraussetzung von Vollbeschäftigung und Wachstum betrachtet. In Wirklichkeit verläuft die Entwicklung wesentlich differenzierter und erfordert eine eingehendere Analyse.

36. Bisher waren Bildungsexpansion und Wirtschaftswachstum eng miteinander verbunden. Zunehmender Wohlstand erlaubte einer wachsenden Zahl von Eltern, ihren Kindern eine bessere und längere Ausbildung angedeihen zu lassen, als sie selbst erworben hatten. Wirtschaftswachstum war somit die Ursache für stark steigende Nachfrage nach Bildung als wichtiger Impuls der Bildungsexpansion.

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.

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 könnten.

37. Erst seit einigen Jahren zeigt sich, daß diese vermutete Übereinstimmung zwischen gesellschaftlicher Nachfrage nach mehr Bildung und wirtschaftlichem Bedarf an mehr Bildung nicht selbstverständlich und nicht ohne weiteres zu realisieren ist:

Einmal wurden die das Wachstum ermöglichenden Produktivitätssteigerungen in vielen Bereichen der Industrie und zunehmend auch der Dienstleistungen durch Formen von Mechanisierung und Rationalisierung bewirkt, die den Anteil einfacher, wenig qualifizierter, aber psychisch oder physisch stark belastender Arbeitsplätze erhöhen - während immer größere Teile vor allem der jüngeren Generation nicht mehr bereit waren, derartige Arbeitsplätze zu übernehmen.

So ist zu erklären, daß in einigen Ländern der Gemeinschaft trotz wachsender Unterbeschäftigung der einheimischen Bevölkerung immer mehr (anspruchlose) Arbeitskräfte aus industriell weniger entwickelten Ländern importiert werden mußten, um diese Arbeitsplätze am unteren Ende der Qualifikationsskala zu besetzen, die weder dem Bildungsniveau noch dem Erwartungsniveau der einheimischen Bevölkerung entsprechen.

38. Zum anderen wurde in den meisten Ländern der Gemeinschaft der steigenden Nachfrage nach Bildung vor allem durch eine quantitative Expansion der attraktivsten (und kostspieligsten) Bildungsgänge ohne wesentliche inhaltlich-qualitative Reformen begegnet: Der durchschnittliche Anstieg von Bildungs- und Qualifikationsniveau der Bevölkerung kam vor allem dadurch zustande, daß eine wachsende - aber immer noch minderheitliche - Zahl von Jugendlichen in die hochqualifizierenden Ausbildungsgänge traditioneller Art (Gymnasium und Universität) eintraten, obwohl die den dort vermittelten Qualifikationen entsprechenden Arbeitsplätze (in Bildung und Wissenschaft sowie in den Spitzen von Wirtschaft und Verwaltung) nur begrenzt vermehrbar sind.

Sobald der expansionsbedingte Eigenbedarf des Bildungssystems gedeckt ist, droht infolgedessen ein Überschuß an Hochschulabgängern.

Vieles spricht dafür, daß sich Beschäftigungsstruktur 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. Hieraus können Arbeitsmarktprobleme sehr gravierender Art entstehen.

39. Um die Ansprüche und Erwartungen der Bevölkerung an Bildung und Ausbildung sowie an Arbeitsqualität mit dem Bedarf der Volkswirtschaft in ein langfristiges Gleichgewicht zu bringen, sind im Prinzip zwei Wege denkbar:

Einmal könnte man ins Auge fassen, den Ausbau von Sekundarschulen und Hochschulen zu stoppen bzw. wieder auf den Stand vor ein oder zwei Jahrzehnten zu reduzieren. Dieser Weg wäre jedoch sicherlich mit solchen Konflikten und Problemen verbunden, daß er politisch gänzlich unrealistisch und wohl auch wirtschaftlich wenig sinnvoll ist.

Der andere Weg bestünde darin, die Struktur der Arbeitsplätze in der Volkswirtschaft dem gesteigerten Qualifikationspotential und Anspruchsniveau anzupassen; dieses würde aber unter anderem bedeuten, daß sich die Länder der Gemeinschaft in Zukunft stärker als bisher auf diejenigen wirtschaftlichen Aktivitäten (Güterproduktion und Dienstleistungen) konzentrieren, die sich durch große Innovationsmöglichkeiten mit hoher Qualifikationsintensität charakterisieren.

40. Das wachsende Ungleichgewicht zwischen dem Qualifikationsbedarf und der Qualifikationsstruktur des Neuangebots auf dem Arbeitsmarkt scheint eng mit dem besonderen Typ des Wirtschaftswachstums zusammenzuhängen, der in den letzten zwanzig Jahren in den meisten Ländern der Gemeinschaft dominierte.

41. Um dies zu verdeutlichen, seien zwei Formen industrieller Entwicklung unterschieden: Einerseits mittels Innovation der Produktions-

methoden durch verstärkten Kapitaleinsatz zur Senkung der Arbeitskosten je Stück und durch verstärkte Standardisierung der Produkte; andererseits mittels Innovation der Produkte, was nicht notwendigerweise erhöhte Kapitalintensität des Produktionsverfahrens bedingt. (Eine ähnliche Unterscheidung ließe sich auch im Dienstleistungssektor treffen).

42. Während die häufigsten Formen der Produktionsinnovation (Innovation der Produktionsverfahren) in aller Regel zu einer Polarisierung der Qualifikationsanforderungen und damit überwiegend zu Entqualifizierung führen, erfordert Produktinnovation stets ein höheres qualifikatorisches Durchschnittsniveau, das in den meisten Fällen zu akzeptablen Kosten nur dann erzielt werden kann, wenn die Mehrzahl der Beschäftigten über eine verhältnismäßig hohe Qualifikation verfügt.

43. In großen Teilen der Wirtschaft der Gemeinschaft dominieren heute kapitalintensive Produktionsprozesse mit hohen Innovationsraten der Produktionsverfahren, aber relativ geringe Produktinnovation - wie Herstellung von Kraftfahrzeugen, Fernsehgeräten oder Haushaltsmaschinen. Dies sind dann auch die Wirtschaftszweige, in denen gering qualifizierte Arbeitskräfte mit belastenden Arbeitsbedingungen einen besonders großen und bisher tendenziell wachsenden Anteil an den Beschäftigten stellen.

Kapitel V

SCHLUSSFOLGERUNGEN

1. Die mittelfristigen Beschäftigungsperspektiven werden beherrscht von einem doppelten Tatbestand: Einerseits scheint es angesichts der Erfahrungen der letzten fünfzehn oder zwanzig Jahre unbestreitbar, daß globale Wachstumsförderung zwar zur Stützung der Beschäftigtenentwicklung notwendig, jedoch für sich allein nicht ausreichend ist, um Vollbeschäftigung zu sichern. Andererseits scheint auch die Möglichkeit, dauerhaftes Wirtschaftswachstum unter so günstigen Bedingungen wie in den beiden letzten Jahrzehnten zu sichern, in Frage zu stehen.

2. Während der Wohlstandsphase, die Europa in der jüngsten Vergangenheit erlebte, entwickelte sich zunehmender Widerstand gegen die vorherrschenden Formen und Bedingungen von Arbeit. Es ist sicherlich nicht ausgeschlossen, daß dieser Widerstand Folge des Wohlstandes war und sich abschwächt, wenn die Zeiten schlechter werden. Doch wäre es sehr riskant, die Wirtschafts- und Sozialpolitik auf eine solche Hypothese zu gründen. Dies würde einerseits die Versuchung zu malthusianistischen Lösungen (Handelsprotektionismus; Widerstand gegen Strukturwandel; erhöhte Rigidität des Arbeitsmarktes) verstärken. Dies würde andererseits dazu führen, die Legitimität wirtschaftspolitischer Entscheidungen in den Augen der Bürger in Frage zu stellen: Fortdauernde hohe Arbeitslosigkeit, die sich vor allem auf die heranwachsende Generation konzentriert, könnte in einem Klima verschärfter Konkurrenz sehr wohl der sozialen Unzufriedenheit einen neuen, besonders neuralgischen Kristallisationspunkt bieten. Eine Gesellschaft, die nicht in der Lage ist, den Arbeitswilligen Beschäftigungsmöglichkeiten anzubieten, muß damit rechnen, daß eines Tages der gesellschaftliche Wert der Arbeit als solcher fragwürdig wird.

3. Besonders besorgniserregend ist in diesem Zusammenhang die häufig anzutreffende Verwechslung zwischen dem Risiko eines andauernden Unterbeschäftigungs-Gleichgewichts und den Perspektiven einer auf Freizeitorientierung und hohe Produktivität gegründeten "nachindustriellen" Gesellschaft. Wer diese Gleichsetzung vornimmt, vergißt

zwei wesentliche Tatbestände: Einmal, daß Europa - vor allem seit der Energiekrise - in seiner Versorgung von der Weltwirtschaft abhängig ist; zum anderen, daß es unter den Bedingungen schwachen Wirtschaftswachstums sehr schwierig sein wird, die wirtschaftlichen und sozialen Umstellungen zu bewältigen, die notwendig sind, um das nachindustrielle Zeitalter vorzubereiten.

4. Deshalb konzentrierte die Arbeitsgruppe ihre Überlegungen auf die Frage nach möglichen Wegen zur Vermeidung des Risikos wirtschaftlicher Stabilsierung auf niedrigem Beschäftigungsniveau. Sie mußte feststellen, daß der bisher beschrittene Weg dazu führte, das Streben nach individueller Befriedigung in Richtung auf erhöhten materiellen Konsum statt in Richtung auf Entfaltung und Nutzung der menschlichen Fähigkeiten zu lenken.

5. Es scheint von nun an nicht mehr möglich, Beschäftigung bloß als passive Variable eines Prozesses zu betrachten, der einerseits von der Gesamtheit der wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungen und andererseits von der langsamen Entwicklung des Bildungssystems gesteuert wird. Eine der eindeutigsten Schlußfolgerungen der Gruppe liegt in der Erkenntnis, daß jede Beschäftigungspolitik zum Scheitern verurteilt ist, die sich nicht zentral mit einer ganzen Serie von für die Beschäftigungsentwicklung entscheidenden Problemen auseinandersetzt; sie wird bloß deklamatorischen Charakter behalten, wenn ihre Ziele nicht in die entsprechenden Politiken integriert werden.

6. Dies setzt jedoch weitreichende Veränderungen der heute in den meisten Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik vorherrschenden Orientierungen und Methoden voraus. Die folgenden Anregungen wollen, ohne irgendeinen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, hierzu beitragen.

7. Diese Überlegungen und Vorschläge lassen sich drei Ebenen zuordnen. Eine erste Ebene bezieht sich auf einige gegenwärtig in der Wirtschaftspolitik weitverbreitete Mißverständnisse, die vermutlich viele der im vorausgehenden Kapitel beschriebenen Fehlentwicklungen erklären. Eine zweite Ebene betrifft die unmittelbar beschäftigungs-

wirksamen Maßnahmen. Eine dritte Ebene befaßt sich mit dem Stand der einschlägigen Forschung, der in vieler Hinsicht sehr lückenhaft ist.

Diese Anregungen sind vor allem als Impulse für die Diskussion auf Gemeinschaftsebene bestimmt und müssen vielleicht anhand der von ihnen ausgelösten Reaktionen neu überprüft werden.

A. - Die Verfeinerung der Konzepte wirtschaftlicher Global-
steuerung=====

8. Die Konzepte gesamtwirtschaftlicher Politik enthalten einige Halbwahrheiten, deren Folgen auf Dauer gesehen gefährlich sind und von denen zwei wegen der von ihnen bewirkten schwerwiegenden Irrtümer besonders hervorgehoben seien:

a) Ein zu undifferenziertes Konzept von Arbeitslosigkeit

9. Die Arbeitslosenquote fungiert als einer der zentralen Indikatoren für die volkswirtschaftliche Nachfragesteuerung: Wenn sie steigt, erhebt sich in der öffentlichen Meinung die Forderung nach konjunkturbelebenden Maßnahmen; wenn sie unter ein bestimmtes Niveau sinkt, löst dies umgekehrt Forderungen nach restriktiven Maßnahmen aus.

10. Eben wegen seiner symbolischen Bedeutung wurde dieser Indikator offensichtlich nicht immer richtig benutzt. Indem sich Wirtschaftsanalytiker und Wirtschaftspolitiker mit einer Interpretation der globalen Arbeitslosenstatistiken begnügten, übersahen sie ganz offensichtlich einige Aspekte, die auch in gesamtwirtschaftlicher Perspektive von hoher Bedeutung sind: Eine unzureichende Berücksichtigung der Struktur der Arbeitslosigkeit (nach Dauer, nach Qualifikationsniveau, nach Arbeitskräftegruppen) hatte oftmals zur Folge, daß die Wirtschaftspolitik durch Einflußnahme auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage Probleme zu lösen versuchte, die weit eher gezielte Strukturmaßnahmen erfordert hätten - sei es für bestimmte Arbeitnehmergruppen, sei es im Hinblick auf bestimmte Teile der Gesamtnachfrage.

11. Diese Tendenz wird im übrigen durch die weitverbreitete Vorstellung gestützt, daß wachstumsfördernde Maßnahmen ein besonders billiger Weg zum Abbau von Arbeitslosigkeit seien, während strukturpolitische Maßnahmen mit erheblichen Belastungen für die öffentlichen Haushalte verbunden wären. Die volkswirtschaftlichen Kosten von Inflation werden nur ex post sichtbar und lassen sich überdies nur schwer einzelnen Maßnahmen zuschreiben. Demgegenüber erscheinen die Kosten von Strukturmaßnahmen bereits ex ante. Deshalb empfiehlt die Arbeitsgruppe:

aa) Daten über die Struktur der Arbeitslosigkeit - ihre regionale Verteilung, die Dauer der Arbeitslosigkeit wie Qualifikationsniveau und persönliche Merkmale der Arbeitslosen - systematischer in Konjunkturanalysen und -prognosen einzubeziehen; die Entwicklung entsprechender konjunkturpolitischer Indikatorensysteme würde sicherlich den Dialog zwischen Wirtschaftspolitikern und Arbeitsmarktpolitikern erleichtern;

bb) durch kontinuierliche Bemühungen zu einer schärferen Unterscheidung zwischen den Faktoren von Arbeitslosigkeit, die unmittelbar mit dem Konjunkturablauf verbunden sind oder aber aus unzureichender Nachfragestruktur (z.B. strukturelle Schwächen der Exportwirtschaft), aus der regionalen Wirtschaftsstruktur oder aus strukturellen Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt resultieren, wirtschaftspolitische Entscheidungen besser zu fundieren; eine solche Differenzierung ist schwierig, aber im Hinblick auf die Begründung wirtschafts- und finanzpolitischer Orientierungen unverzichtbar; sie ist besonders notwendig auf Gemeinschaftsebene, um (vor allem im Hinblick auf die Abstimmung der Wirtschaftspolitiken) die Bedeutung eines Indikators wie die Arbeitslosenquote richtig einschätzen zu können;

cc) intensive Diskussionen über das Problem der Arbeitslosigkeit, vor allem zwischen den Sozialpartnern, zu fördern; der Tatbestand der Arbeitslosigkeit hat sich seit eineinhalb Jahrzehnten, insbesondere aufgrund des eingetretenen Strukturwandels und der Entwicklung der sozialen Sicherheit, in seiner Bedeutung stark verändert, wird jedoch in der Öffentlichkeit immer noch recht undifferenziert

vor allem im Hinblick auf mögliche Allheilmittel und in einer Weise diskutiert, die letzten Endes wenig dazu angetan ist, dauerhafte Lösungen für das Beschäftigungsproblem zu finden.

b) Mißverständnisse über die Rolle der Investitionen und der Produktivität

12. Der Zwang zu schnellem Entscheiden und Handeln veranlaßte die Wirtschaftspolitiker dazu, die Rolle der Investitionen im Wirtschaftswachstum zu simplifizieren. In den internen Beratungen und den öffentlichen Diskussionen wurde vor allem der Wachstums- und Innovationseffekt von Investitionen hervorgehoben und trat die Frage nach möglichen Fehlentwicklungen zu oft in den Hintergrund.¹⁾

13. Zwei besonders offensichtliche Konsequenzen dieser vereinfachenden Konzeption seien hervorgehoben: In der Finanzpolitik werden Investitionen der Öffentlichen Hände fast immer als positiv und zukunftssträchtig betrachtet, während die konsumptiven Ausgaben als "Verwaltungsaufwendungen", ja gelegentlich als Verschwendungen gelten. Wozu dies führt, zeigte sich in vielen Gemeinschaftsländern im Laufe der sechziger Jahre in Form einer systematischen Bevorzugung von Großprojekten ("Dome in der Wüste") und in der entsprechenden Unterbewertung der laufenden Instandhaltung. Es sei darauf hingewiesen, daß eine Investition immer Risiken mit sich bringt und mit Verschwendung verbunden sein kann, während umgekehrt öffentliche konsumptive Ausgaben sozialen Funktionen entsprechen, die ihrerseits in unterschiedlichem Grad investiven Charakter tragen können (Aufwendungen für Bildung und Gesundheit), ohne daß dies sich in Infrastruktureinrichtungen materialisieren müßte.

14. Die gleiche Gegenüberstellung von "guten" Investitionen und "schlechtem" Verbrauch wird auch auf volkswirtschaftlicher Ebene vorgenommen: Investitionshilfen werden als wertvoll, direkte Hilfen zur Schaffung von Arbeitsplätzen hingegen als gefährlich betrachtet, weil sie zum Fortbestand nicht konkurrenzfähiger Strukturen beitragen könnten und schwieriger zu kontrollieren seien.²⁾ Doch während in al-

1) Vgl. Kapitel IV

2) Vgl. Kapitel III usf. /

len Ländern zwar Statistiken über die Zahl der durch Investitionshilfen geschaffenen Arbeitsplätze veröffentlicht werden, kennt niemand die Zahl der Arbeitsplätze, die korrelativ im gleichen oder in einem anderen Land vernichtet wurden.

15. Es gibt keine einfache Alternative zu diesem Konzept. Man kann nicht einfach die Entwicklung aufhalten oder der volkswirtschaftlichen Analyse und Gesamtrechnung, die diese Gegenüberstellung begründeten, jeglichen Wert absprechen. Dennoch muß man anerkennen, daß die Realität komplexer ist.

In diesem Sinn erachtet die Arbeitsgruppe folgende Anregungen als notwendig:

aa) In der Analyse der Wirkungen von Investitionen wird im allgemeinen der Einkommensmultiplikator als zentrale Größe benutzt; es erscheint immer dringlicher, den Beschäftigungsmultiplikator als eigenständige Größe zu betrachten und seine gleichberechtigte Verwendung neben den Einkommensmultiplikator durchzusetzen; die Aufstellung von "Arbeitsbilanzen" würde eine sinnvolle Ergänzung der von der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gelieferten Daten erlauben;

bb) das positive Vorurteil gegenüber Investitionen kann oft Folge unzureichender Verfahren der Analyse und Kontrolle öffentlicher Ausgaben sein; es wäre zu untersuchen, inwieweit eine Verbesserung dieser Verfahren zu einer veränderten Bewertung Anlaß geben könnte; im gleichen Zusammenhang wäre auch die Ordnung der Haushaltstitel zu überprüfen;

cc) endlich gibt es Hinweise dafür, daß eine mit Dezentralisierung verbundene größere "Bürgernähe" öffentlicher Entscheidungen in die gleiche Richtung wirken könnte.

16. Doch jenseits dieser mehr technischen Details stellt sich eine grundlegende Frage: Wenn Sachinvestitionen nicht die einzige Ursache von Produktivitätssteigerung volkswirtschaftlicher Faktorkombination sind - welche Konzepte müssen dann entwickelt werden, damit sich die Wirtschaftspolitik von der automatischen Gleichsetzung von Investitionswachstum und Produktivitätssteigerung lösen kann?

B. - Die Entwicklung von Gegenmaßnahmen gegen die Unterbeschäftigungstendenzen=====

17. Die in den beiden vorausgegangenen Kapiteln angestellten Überlegungen zum Problem der Schaffung neuer Arbeitsplätze zeigen die Notwendigkeit, das gegenwärtige Instrumentarium zu verbessern und eventuell neue Wege zu beschreiten. Die Gruppe empfiehlt hierbei zwei Richtungen ins Auge zu fassen:

- a) den Ausbau aller Anreize zu vermehrtem Einsatz von Arbeitskraft;
- b) in längerfristiger Perspektive die Suche nach Formen wirtschaftlicher Entwicklung, die zur Schaffung gesellschaftlich rentabler Arbeitsplätze beitragen.

a) Anreize zum vermehrten Einsatz von Arbeitskraft

18. Die Analysen dieses Berichts sind so differenziert, daß Empfehlungen in dieser Richtung nicht als Leugnung der Bedeutung von Investitionen und Produktivität verstanden werden können. Es handelt sich vielmehr darum, die gesamtwirtschaftliche und sektorale Entwicklung im Sinne eines besseren Mischungsverhältnisses der Faktoren Arbeit und Kapital zu steuern.

19. In diesem Sinne wäre es vor allem notwendig:

- die arbeitsbezogenen Umlagen und die kapitalbezogenen Hilfen im Hinblick auf ihre positiven oder negativen Anreizwirkungen auf den Einsatz des jeweiligen Faktors zu überprüfen;
- direkte Unterstützung zur Arbeitsbeschaffung (im sekundären und tertiären Bereich) für Privatbetriebe wie Gebietskörperschaften auszubauen;
- zusätzliche beschäftigungsfördernde Instrumente in Form öffentlicher Unterstützung für örtliche Initiativen zur Arbeitsbeschaffung zu entwickeln, insbesondere für Aktionen, die klar umgrenzten gesellschaftlichen Zwecken dienen und mit geringem Kapitalein-

satz verbunden sind (z.B. Maßnahmen der Landschafts- und Stadtpflege, Maßnahmen für Alte u.ä.).

b) Exploration des zukünftigen Potentials neuer Arbeitsplätze

20. Mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit werden in den entwickeltesten Ländern der Gemeinschaft neue Arbeitsplätze vor allem im Dienstleistungsbereich entstehen müssen (Kapitel IV B 3). Dem stehen allerdings Hindernisse entgegen, die nichts mit der Art oder Intensität der Bedürfnisse zu tun haben, sondern nur mit der Finanzierungsweise zusammenhängen (und sich aus der Notwendigkeit des Ausgleichs der öffentlichen Haushalte und den Grenzen der Steuerlastquote ergeben).

Nach Meinung der Arbeitsgruppe ist es dringend, dieses Problem auf Gemeinschaftsebene entsprechend seiner Bedeutung für das langfristige Beschäftigungsgleichgewicht eingehend zu untersuchen.

C. - Intensivere Analyse der mit der Beschäftigungsentwicklung zusammenhängenden Probleme=====

21. Die Kenntnis der vom Prozeß der Schaffung und Vernichtung von Arbeitsplätzen implizierten Tatbestände ist sehr lückenhaft. Die Schließung dieser Lücken ist angesichts der für die kommenden Jahre zu erwartenden Situation von erstrangiger Bedeutung. Die Gruppe hat zwar keinen umfassenden Katalog der in Angriff zu nehmenden Untersuchungen aufgestellt, will jedoch exemplarisch einige Felder benennen, auf denen Erkenntnisfortschritte möglich wären und zu einer Konkretisierung der auf nationaler wie auf Gemeinschaftsebene einsetzenden Diskussion beitragen könnten:

a) Die mit Kapitalproduktivität und Kapitalintensität zusammenhängenden Probleme sind in Europa wenig geklärt; nur wenige Untersuchungen haben sich in Europa im letzten Jahrzehnt mit ihnen beschäftigt; die in Kapitel IV angeführten Thesen stützen sich lediglich auf Befunde aus ein oder zwei Ländern. Hier müßten dringend intensivere Analysen ansetzen.

b) Das Arbeitsmarktverhalten und insbesondere das Mobilitätsverhalten hängt von einem komplexen Faktorenbündel ab. Die Wirkung dieser Faktoren überlagert oftmals die von direkten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (wie z.B. Mobilitäts- oder Ausbildungsförderung) erwarteten Effekte. Detaillierte Untersuchungen über den Zusammenhang zwischen diesen verschiedenen Faktoren in der Perspektive des individuellen Arbeitsmarktverhaltens könnten bessere Entscheidungsgrundlagen liefern. In der gleichen Perspektive wäre es besonders wichtig, daß Arbeitsmarktfachleute und Finanzwissenschaftler gemeinsam die relativen Kosten und Vorteile der verschiedenen beschäftigungssichernden bzw. beschäftigungsfördernden Maßnahmen überprüfen und der Frage nach dem optimalen Verhältnis öffentlicher Aufwendungen in der einen und anderen Richtung nachgehen.

c) Die Entwicklungstendenzen und Veränderungen der Arbeitsplatz- und Qualifikationsstruktur sind sehr wenig bekannt. Die meisten wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen werden aufgrund unzureichender Kenntnisse getroffen, wobei Arbeitskräfte und Arbeitsplätze nur als Aggregat behandelt werden und unterstellt wird, daß notwendige Anpassungen durch vermehrte Ausbildung (oder vermehrten Einsatz ausländischer Arbeitnehmer) bewirkt werden könnten. Trotz der offenkundigen Schwierigkeiten scheint es unabdingbar, die Grundtendenzen der Entwicklung der Arbeitsinhalte freizulegen. Ohne ihre Kenntnis besteht die Gefahr von Fehlentscheidungen mit weitreichenden Konsequenzen für das wirtschaftliche Gleichgewicht und die gesellschaftliche Entwicklung. Die Gruppe ist der Meinung, daß die zu erwartenden Strukturwandelprobleme nur schwer bewältigt werden können, wenn den Fachleuten für Beschäftigungs-, Bildungs- und Ausbildungsprobleme nicht die Möglichkeit gegeben wird, ihre Erkenntnisse besser abzusichern und den Wirtschafts- und Finanzpolitikern nahezubringen.

ANLAGEN

TABELLE A 1

A r b e i t s l o s e n q u o t e

(Anteil der Arbeitslosen an der Zahl der Erwerbspersonen in %)

| <u>Land</u> | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Bundesrepublik Deutschland | 0.7 | 0.6 | 0.7 | 0.6 | 0.5 | 0.6 | 1.7 | 1.2 | 0.7 | 0.6 | 0.7 | 0.9 |
| Vereinigtes Königreich | 1.1 | 1.6 | 1.9 | 1.4 | 1.1 | 1.1 | 1.9 | 2.1 | 2.0 | 2.2 | 2.9 | 3.2 |
| Italien | 3.4 | 2.9 | 2.5 | 2.7 | 3.6 | 3.9 | 3.4 | 3.5 | 3.4 | 3.1 | 3.1 | 3.6 |
| Frankreich | 1.0 | 1.2 | 1.4 | 1.1 | 1.3 | 1.4 | 1.8 | 2.1 | 1.6 | 1.7 | 2.1 | 2.3 |
| Niederlande | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 0.7 | 0.8 | 1.0 | 2.0 | 1.8 | 1.4 | 1.2 | 1.4 | 2.4 |
| Belgien | 2.4 | 2.0 | 1.7 | 1.5 | 1.7 | 1.8 | 2.4 | 2.9 | 2.3 | 1.9 | 1.9 | 2.3 |
| Dänemark | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | 1.2 | n.v. | 1.2 | n.v. | 1.1 | 0.7 | 1.1 | 0.9 |
| Irland | 5.0 | 4.8 | 5.0 | 4.7 | 4.6 | 4.7 | 5.0 | 5.3 | 5.0 | 5.8 | 5.8 | 6.4 |
| Luxemburg | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. |

ANMERKUNG : n.v. = nicht verfügbar

QUELLE : O.E.C.D.

TABELLE A 2

Gesamtbevölkerung

| Land | Absolute Zahlen (in Tausend) | | | | | Jährliche Zuwachsrate (%) | | | |
|------------------------|------------------------------|--------|--------|--------|--------|---------------------------|---------|---------|---------|
| | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1965-70 | 1970-75 | 1975-80 | 1980-85 |
| Bundesrep. Deutschland | 59.014 | 60.596 | 61.720 | 62.743 | 63.995 | 0,53 | 0,37 | 0,33 | 0,40 |
| Vereinigtes Königreich | 54.520 | 55.870 | 57.167 | 58.607 | 50.154 | 0,49 | 0,46 | 0,50 | 0,52 |
| Italien | 52.443 | 54.303 | 56.375 | 58.093 | 59.597 | 0,70 | 0,75 | 0,60 | 0,51 |
| Frankreich | 48.562 | 50.524 | 52.256 | 54.413 | 56.708 | 0,80 | 0,68 | 0,81 | 0,83 |
| Niederlande | 12.211 | 12.958 | 13.655 | 14.395 | 15.098 | 1,19 | 1,05 | 1,06 | 0,96 |
| Belgien | 9.428 | 9.660 | 9.749 | 9.805 | 9.866 | 0,49 | 0,18 | 0,11 | 0,12 |
| Dänemark | 4.741 | 4.901 | 5.010 | 5.107 | 5.189 | 0,67 | 0,44 | 0,38 | 0,32 |
| Irland | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. |
| Luxemburg | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. |
| GEMEINSCHAFT | | | | | | 0,65 | 0,57 | 0,56 | 0,56 |

QUELLE : O.E.C.D.

TABELLE A 3

Erwerbspersonen

| Land | Absolute Zahlen (in Tausend) | | | | | | Jährliche Zuwachsrate (%) | | | |
|------------------------|------------------------------|--------|--------|--------|--------|--|---------------------------|---------|---------|---------|
| | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | | 1965-70 | 1970-75 | 1975-80 | 1980-85 |
| Bundesrep. Deutschland | 27.300 | 26.443 | 26.320 | 26.787 | 27.465 | | - 0,64 | - 0,09 | 0,35 | 0,50 |
| Vereinigtes Königreich | 26.049 | 25.637 | 25.747 | 26.548 | 27.433 | | - 0,32 | 0,09 | 0,61 | 0,66 |
| Italien | 20.964 | 20.169 | 20.357 | 20.997 | 21.633 | | - 0,77 | 0,19 | 0,62 | 0,60 |
| Frankreich | 20.439 | 21.339 | 22.333 | 23.721 | 25.253 | | 0,87 | 0,91 | 1,21 | 1,26 |
| Niederlande | 4.502 | 4.730 | 4.819 | 4.947 | 5.148 | | 0,99 | 0,37 | 0,53 | 0,80 |
| Belgien | 3.783 | 3.864 | 3.956 | 4.080 | 4.181 | | 0,42 | 0,47 | 0,62 | 0,49 |
| Dänemark | 2.140 | 2.237 | 2.316 | 2.363 | 2.430 | | 0,89 | 0,70 | 0,40 | 0,56 |
| Irland | n. v. | n. v. | n. v. | n. v. | n. v. | | n. v. | n. v. | n. v. | n. v. |
| Luxemburg | n. v. | n. v. | n. v. | n. v. | n. v. | | n. v. | n. v. | n. v. | n. v. |
| GEMEINSCHAFT | | | | | | | - 0,14 | 0,27 | 0,67 | 0,74 |

Quelle : O.E.C.D.

TABELLE A 4

Personen im erwerbsfähigen Alter

| Land | Absolute Zahlen (in Tausend) | | | | | | Jährliche Zuwachsrate (%) | | | |
|------------------------|------------------------------|--------|--------|--------|--------|---------|---------------------------|---------|---------|--|
| | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1965-70 | 1970-75 | 1975-80 | 1980-85 | |
| Bundesrep. Deutschland | 38.667 | 38.279 | 38.266 | 39.209 | 41.047 | - 0,20 | - 0,01 | 0,49 | 0,92 | |
| Vereinigtes Königreich | 35.309 | 35.289 | 35.544 | 36.443 | 37.577 | - 0,01 | 0,14 | 0,50 | 0,61 | |
| Italien | 34.617 | 35.308 | 36.084 | 36.969 | 38.769 | 0,40 | 0,44 | 0,49 | 0,96 | |
| Frankreich | 30.243 | 31.501 | 32.477 | 33.610 | 35.621 | 0,82 | 0,61 | 0,69 | 1,17 | |
| Niederlande | 7.586 | 8.098 | 8.562 | 9.053 | 9.522 | 1,31 | 1,12 | 1,12 | 1,02 | |
| Belgien | 5.995 | 6.088 | 6.041 | 6.349 | 6.577 | 0,30 | - 0,15 | 1,00 | 0,71 | |
| Dänemark | 3.076 | 3.159 | 3.215 | 3.278 | 3.363 | 0,53 | 0,35 | 0,39 | 0,51 | |
| Irland | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | |
| Luxemburg | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | |
| GEMEINSCHAFT | | | | | | 0,29 | 0,31 | 0,59 | 0,90 | |

QUELLE : O.E.C.D.

TABELLE A 5

Erwerbsquote

(Anteil der Erwerbspersonen an der Gesamtbevölkerung in %)

| Land | 1965 | | 1970 | | 1975 | | 1980 | | 1985 | |
|------------------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|
| | Gesamte- völkerung | Erwerbs- quote | Gesamte- völkerung | Erwerbs- quote | Gesamte- völkerung | Erwerbs- quote | Gesamte- völkerung | Erwerbs- quote | Gesamte- völkerung | Erwerbs- quote |
| Bundesrep. Deutschland | 100,0 | 46,3 | 100,0 | 43,6 | 100,0 | 42,6 | 100,0 | 42,7 | 100,0 | 42,9 |
| Vereinigtes Königreich | 100,0 | 47,8 | 100,0 | 45,9 | 100,0 | 45,0 | 100,0 | 45,3 | 100,0 | 45,6 |
| Italien | 100,0 | 40,0 | 100,0 | 37,1 | 100,0 | 36,1 | 100,0 | 36,1 | 100,0 | 36,3 |
| Frankreich | 100,0 | 42,1 | 100,0 | 42,2 | 100,0 | 42,7 | 100,0 | 43,6 | 100,0 | 44,5 |
| Niederlande | 100,0 | 36,9 | 100,0 | 36,5 | 100,0 | 35,3 | 100,0 | 34,4 | 100,0 | 34,1 |
| Belgien | 100,0 | 40,1 | 100,0 | 40,0 | 100,0 | 40,6 | 100,0 | 41,6 | 100,0 | 42,4 |
| Dänemark | 100,0 | 45,1 | 100,0 | 45,6 | 100,0 | 46,2 | 100,0 | 46,3 | 100,0 | 46,8 |
| Irland | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. |
| Luxemburg | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. | n.v. |
| GEMEINSCHAFT | 100,0 | 43,6 | 100,0 | 42,0 | 100,0 | 41,3 | 100,0 | 41,6 | 100,0 | 42,0 |

QUELLE : O.E.C.D.

ANLAGE B

ARBEITSPLAN

Die Sachverständigen der Arbeitsgruppe "Beschäftigungsperspektiven" werden 1975 folgende Arbeiten durchführen:

- 1) Bestimmung der die Entwicklung und Verwendung des Arbeitskräftepotentials in den Mitgliedstaaten während der nächsten Jahre am stärksten beeinflussenden Faktoren und Trends.
- 2) Ermittlung der Gebiete, in denen man mit Vorrang tätig werden sollte, damit solche Trends zur Vollbeschäftigung hin gelenkt werden, und Suche nach den geeignetsten Lösungen für diese Aktionsgebiete.
- 3) Aufstellung bereichsadäquater Leitlinien oder Empfehlungen für einige dieser Aktionsbereiche. Diese Leitlinien werden entweder als gemeinsames Produkt der Arbeitsgruppe oder als voneinander abweichende Meinungen der einzelnen Mitglieder der Gruppe vorgelegt werden.

Der Beitrag jedes Sachverständigen umfaßt sowohl seine Mitarbeit am gemeinsamen Bericht als auch die individuellen Beiträge während der Arbeit und gegebenenfalls die Beiträge zur Ergänzung des Berichts.

Der Auftragnehmer verpflichtet sich, die zur Durchführung der vorgenannten Arbeit erforderliche Verbindung zur Kommission und zu den anderen Mitgliedern der Arbeitsgruppe "Beschäftigungsperspektiven" aufrechtzuerhalten, bis die Arbeiten abgeschlossen sind.