

Steigt langfristig das Niveau der Arbeitslosigkeit?

Dipl.-Soziologe Christian Brinkmann, geboren 1942 in Berlin, ist als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, im Arbeitsbereich Konjunktur- und Regionalforschung tätig.

Die Arbeitslosigkeit hat in der Bundesrepublik ein Ausmaß erreicht, das lange Zeit undenkbar schien. Im Sommer 1974 wurden bei den Arbeitsämtern über 2 Millionen Arbeitslose registriert, für den Winter 1974/75 werden über 1 Million Arbeitslose erwartet. Das hat es seit Ende der 50er Jahre nicht mehr gegeben, auch nicht während der Rezession 1966/67.

Vor ein paar Jahren war der Arbeitsmarkt noch weitgehend leergefegt, hatte die Hochkonjunktur die Arbeitslosigkeit auf ein Minimum gedrückt, gab es nur 150 000 Arbeitslose im Jahresdurchschnitt (1965 und 1970). Seither hat jedoch die Arbeitslosigkeit kontinuierlich zugenommen. 1971 wurden im Jahresdurchschnitt 185 000 Arbeitslose gezählt, 1972 246 000, 1973 273 000, 1974 werden es fast 600 000 Arbeitslose sein.

Offensichtlich spielt der gegenwärtige konjunkturelle Abschwung eine wesentliche Rolle bei der jüngsten Zunahme der Arbeitslosigkeit. Die Befürchtung besteht allerdings, daß sich — auch bei einer konjunkturellen Wiederbelebung — die Ar-

beitslosigkeit in der Bundesrepublik auf einem hohen Niveau einpendeln könnte. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren könnte darauf hindeuten, die Gründe hierfür sind jedoch weitgehend unklar.

Insbesondere folgende Faktoren — auf die häufig auch in der öffentlichen Diskussion Bezug genommen wird — könnten zu solch einem (möglichen) längerfristigen Anstieg führen:

- veränderte gesetzliche Bestimmungen, das Verfahren zur Erfassung der Arbeitslosigkeit
- erhöhte Fluktuation
- steigende „Restarbeitslosigkeit“
- der verstärkte Wunsch nach Teilzeitarbeit
- die Bildungsexpansion (die zu höherer Arbeitslosigkeit insbesondere von hochqualifizierten Arbeitskräften führen könnte)
- die Ausländerbeschäftigung
- sektoraler und regionaler Strukturwandel
- vermindertes Wirtschaftswachstum und zunehmendes inländisches Erwerbspersonenpotential

Die aufgeführten Faktoren sollen im folgenden näher erläutert und ihr Einfluß auf die Arbeitslosigkeit so weit wie möglich empirisch überprüft werden. Wichtige empirische Anhaltspunkte ergeben sich vor allem aus den jüngsten Sonderuntersuchungen der Bundesanstalt für Arbeit (BA) über die Struktur der Arbeitslosen. Abschließend wird die Arbeitslosigkeit im Gesamtzusammenhang der gegenwärtigen konjunkturellen Entwicklung interpretiert, und es werden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aufgeführt, die zu einer Verringerung von Arbeitslosigkeit beitragen könnten.

Veränderte gesetzliche Bestimmungen, das Verfahren zur Erfassung der Arbeitslosigkeit

Gesetzliche Veränderungen bei der Definition des Personenkreises der Arbeitslosen hat es in den letzten Jahren nicht gegeben. Nach dem 1969 in Kraft getretenen Arbeitsförderungsgesetz (AFG) gilt als arbeitslos, wer sich beim Arbeitsamt als Arbeitnehmer gemeldet hat und vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht oder nur eine geringfügige Beschäftigung ausübt, unabhängig davon, ob der Betreffende Ansprüche auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe hat. Entsprechende Bestimmungen waren in dem zuvor geltenden Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) enthalten.

Dagegen haben offensichtlich Veränderungen in der Rentengesetzgebung (Frühverrentung und Ausscheiden von Rentnern aus dem Erwerbsleben, Einführung der flexiblen Altersgrenze) zu einer beträchtlichen Verringerung der *Zahl der älteren Arbeitslosen* beigetragen: Ende September 1968 waren noch 84 000 bzw. 48 vH der Arbeitslosen 55 Jahre oder älter, 1970 waren in dieser Gruppe nur

noch 30 000 bzw. 31 vH, 1973 waren es — bei insgesamt höherem Niveau der Arbeitslosigkeit — 46 000 bzw. 21 vH. Weiterhin ist feststellbar, daß sich im Laufe der Jahre eine gewisse *Verminderung der saisonalen Arbeitslosigkeit* ergeben hat¹). Hierzu dürfte vor allem die allgemeine Arbeitsmarktlage in der Vergangenheit beigetragen haben, die weitgehend durch zunehmende Arbeitskräfteknappheit geprägt war, in den letzten Jahren vielleicht aber auch die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft auf der Grundlage des AFG. Auch die *verstärkte Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld*, die in den letzten Jahren zu verzeichnen war, trägt in gewissem Umfang dazu bei, daß sich die Zahl der Arbeitslosen im Vergleich zu früher verringert.

Die aufgeführten Veränderungen lassen erkennen, daß bei einem Zeitvergleich die gegenwärtig registrierte Arbeitslosigkeit statistisch zu niedrig ausgewiesen wird. Möglicherweise zu einer gewissen Erhöhung könnte dagegen die Abschaffung der Meldepflicht („Stempeln“) bei den Arbeitsämtern geführt haben. Die Arbeitsämter werden gerade bei steigender Arbeitslosigkeit nicht immer in der Lage sein nachzuprüfen, ob die Voraussetzungen der Arbeitslosigkeit in jedem einzelnen Fall noch gegeben sind. Untersuchungen, die eine quantitative Gewichtung dieser möglichen Verzerrungen erlauben würden, liegen bislang nicht vor.

Fluktuation

Eine erhöhte Fluktuation könnte längerfristig zu einer Erhöhung der friktionalen Arbeitslosigkeit beitragen. Außerdem wäre es möglich, daß bei gleichbleibender gesamtwirtschaftlicher Fluktuationsrate die friktionale Arbeitslosigkeit statistisch dadurch steigt, daß sich der Einschaltungsgrad der Arbeitsämter bei der Besetzung von Arbeitsplätzen erhöht. Beide Thesen scheinen jedoch nicht zuzutreffen. Sowohl aus Fluktuationsuntersuchungen wie aus Einstellungsanzeigen läßt sich längerfristig eher eine konstante bis leicht rückläufige Entwicklung erkennen. Auch hat sich die Zahl der Arbeitsvermittlungen durch die Arbeitsämter in den letzten Jahren nicht wesentlich verändert²).

„Restarbeitslosigkeit“ (auch Bodensatzarbeitslosigkeit“ genannt)

Als „Restarbeitslosigkeit“ läßt sich die konjunkturneutrale Arbeitslosigkeit bezeichnen, die ausschließlich oder vorwiegend aus personenbezogenen Gründen besteht. Es handelt sich um Arbeitslose, die auch bei starker Arbeitskräftenachfrage schwer oder gar nicht vermittelbar sind, weil sie eigentlich keine Arbeit aufnehmen können oder wollen. Durch die verstärkte Öffentlichkeitsarbeit der BA, d. h. durch verstärkte Informationen über Ansprüche nach dem AFG, könnte die Zahl derjenigen Arbeitslosen gestiegen sein, die nicht primär eine neue Arbeit suchen, sondern die vor allem finanzielle Ansprüche ausschöpfen.

1) Werner Karr, Ingeborg König, Saisonale und konjunkturelle Einflüsse auf die Arbeitslosigkeit in den einzelnen Berufsgruppen, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) 3/1972, S. 267.
2) Vgl. auch Jürgen Kühl, Zum Aussagewert der Statistik der Offenen Stellen, MittAB 3/1970, S. 274.

Besonders Arbeitslose, deren Vermittlungsfähigkeit in gewisser Weise eingeschränkt ist und die daher dem Arbeitsmarkt bzw. der Arbeitsvermittlung „nicht voll zur Verfügung stehen“, werden häufig zu dieser Gruppe von Arbeitslosen gerechnet. Gedacht wird insbesondere an

- Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen,
- Arbeitslose, die Leistungen aus betrieblichen Sozialplänen beziehen,
- ältere Arbeitslose (ab 55 oder 50 Jahren),
- Arbeitslose, die eine Rente wegen Berufsunfähigkeit oder eine sonstige Rente beantragt haben oder beziehen³⁾.

Diese Gruppen werden in den umfangreichen Strukturuntersuchungen der BA, die seit September 1973 mindestens einmal jährlich bei Arbeitslosen durchgeführt werden, gesondert ausgewiesen. Zu beachten ist jedoch zweierlei:

1. Die bisher vorliegenden Ergebnisse reichen nicht zur Stützung der These aus, daß sich in den genannten Gruppen die Arbeitslosigkeit besonders stark erhöht hat. Kurzfristig (d. h. weitgehend konjunkturell bedingt) ergibt sich sogar das Gegenteil (*Tabelle 1*). Auch im Hinblick auf die längerfristige Entwicklung lassen die wenigen zur Verfügung stehenden Vergleichszahlen einen solchen Schluß zumindest bisher nicht zu⁴⁾.

Tabelle 1: Arbeitslose nach ausgewählten Merkmalen

Arbeitslose mit . . .*)	Bestand September 1973		Bestand Mai 1974		Veränderung	
	absolut	in vH	absolut	in vH	absolut	in vH
gesundheitlichen Einschränkungen	69 866	32	113 483	25	+ 43 617	+ 62
Leistungen aus Sozialplänen	9 673	4	8 541	2	— 1 132	— 12
Bezug von Rente bzw. Rentenantrag	19 023	9	15 694	3	— 3 329	— 18
Alter von 55 oder mehr Jahren	45 757	21	62 929	14	+ 17 172	+ 38
Wunsch nach Teilzeitarbeit	44 803	20	81 129	18	+ 36 326	+ 81
Arbeitslose insgesamt	219 105	100	456 603	100	+237 498	+108

*) Zwischen den aufgeführten Gruppen bestehen Überschneidungen

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, eigene Berechnungen

2. Es bestehen grundsätzliche Bedenken, die aufgeführten Gruppen zur Abgrenzung der Restarbeitslosigkeit zu verwenden. Hierzu folgende Erläuterungen: Nach § 103 AFG steht der Arbeitsvermittlung zur Verfügung, wer

3) Vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 8/1974.

4) Der Anteil der Älteren ist, wie bereits erwähnt, im Zusammenhang mit Sondereinflüssen zurückgegangen. Aus einer Arbeitslosenuntersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) geht hervor, daß im Frühjahr 1968 24 o/o der Arbeitslosen gesundheitlich eingeschränkt waren. Vgl. Hans Hofbauer, Lothar Schuster, Werner Dadzio, Die Arbeitsuchenden in der Bundesrepublik Deutschland im Frühjahr 1968. Berichte über Methode und erste Ergebnisse einer Erhebung. Mitt (LAB), 4/1968, S. 177 ff.

- „eine Beschäftigung unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes ausüben kann und darf sowie
- bereit ist, jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen, die er ausüben kann“.

Nur Arbeitslose, die der Arbeitsvermittlung in diesem Sinne zur Verfügung stehen, haben einen Anspruch auf Arbeitslosengeld (§ 100 AFG) oder Arbeitslosenhilfe (§ 134 AFG). Die Feststellung der Arbeitsbereitschaft dürfte erhebliche Schwierigkeiten bereiten, sie wird aber bei allen Arbeitslosen mit Ansprüchen auf finanzielle Leistungen ebenso wie die anderen beiden Voraussetzungen konstatiert. Mindestens in dem Umfange, in dem Arbeitslose finanzielle Leistungen erhalten — dies trifft für die überwiegende Mehrzahl in den aufgeführten Gruppen zu —, muß folglich unterstellt werden, daß sie auch der Arbeitsvermittlung i. S. des AFG zur Verfügung stehen.

Zusätzliche Informationen würden es vielleicht ermöglichen, die tatsächliche Verfügbarkeit bestimmter Arbeitsloser trotzdem anzuzweifeln, nur liegen hierzu bislang keine zusätzlichen Informationen vor. Es läßt sich daher allenfalls vermuten, daß in den o. a. Personengruppen ein überdurchschnittlicher Teil von Arbeitslosen verblieben ist, die dem Arbeitsmarkt doch nicht zur Verfügung stehen.

Bei Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen (oder auch mit dem Wunsch nach Teilzeitarbeit, s. u.) liegen zwar tatsächlich Beschränkungen vor, die die Vermittlungschancen u. U. beeinträchtigen können; sie stehen nur einem begrenzten Teilarbeitsmarkt zur Verfügung. Dies trifft jedoch grundsätzlich für jeden Arbeitslosen zu. Mehr oder weniger große Einengungen des Spektrums von zumutbaren Arbeitsplätzen resultieren z. B. auch aus dem Merkmal Qualifikation: Auch ein Meteorologe oder Baufacharbeiter ist nicht uneingeschränkt vermittlungsfähig. Einige einschränkende Kriterien (z. B. die aufgeführten) herauszugreifen, ohne andere, ebenso relevante (z. B. regionale Bindungen) zu berücksichtigen, erscheint keinesfalls zulässig. Insbesondere ist auch zu bedenken, daß keine der aufgeführten einschränkenden Kriterien Informationen über die „Arbeitsbereitschaft“ vermittelt. Mit welcher Berechtigung ließe sich sagen, alle älteren Arbeitslosen oder alle Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen wollen (oder können) nicht arbeiten? Muß nicht bei Arbeitslosen, die Leistungen aus betrieblichen Sozialplänen erhalten, besonders bei den jüngeren von ihnen, zumindest bis zum Beweis des Gegenteils ein gleich starkes Interesse an einem neuen Arbeitsplatz unterstellt werden wie bei den übrigen Arbeitslosen? Allenfalls bei Arbeitslosen, die eine Rente *wegen Berufsunfähigkeit* beantragt haben bzw. beziehen, erscheint die Annahme berechtigt, daß sie in aller Regel keine Arbeit mehr aufnehmen können oder wollen.

Es bleibt festzustellen, daß vorliegende Informationen über die Struktur der Arbeitslosen es bislang nicht erlauben, die Restarbeitslosigkeit sinnvoll abzugrenzen. Folglich ist bislang auch keine gesicherte Aussage darüber möglich, ob sich die Restarbeitslosigkeit in den letzten Jahren erhöht hat.

Wunsch nach Teilzeitarbeit

In den letzten Jahren haben viele Frauen ihrem Wunsche entsprechend eine Teilzeitarbeit finden können. Ihr Anteil an den beschäftigten Frauen hat sich beträchtlich erhöht, und zwar von 16 vH im Jahre 1968 auf 21 vH bis 22 vH im Jahre 1974. Der Wunsch nach Teilzeitarbeit ist jedoch stärker gestiegen als das Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen, wie sich auch an der Statistik über Arbeit-suchende, Offene Stellen und Vermittlungen ablesen läßt. Diese zunehmende Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage im Bereich der Teilzeitbeschäftigung könnte eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit zur Folge haben. Darüber hinaus könnte es zutreffen, daß das Wissen um diese Diskrepanz in der Weise „ausgenutzt“ wird, daß ein Teil der arbeitslosen Frauen nur deshalb eine Teilzeitarbeit sucht, um mit größerer Wahrscheinlichkeit *keine* neue Beschäftigung zu finden. In dem Maße, in dem dieser zweite Aspekt zutrifft, würde die Restarbeitslosigkeit im oben definierten Sinne ansteigen.

Tatsächlich hat jedoch der Anteil der arbeitslosen Frauen mit dem Wunsch nach Teilzeitarbeit an allen arbeitslosen Frauen lediglich in der Größenordnung zugenommen, wie der Anteil der erwerbstätigen Frauen mit Teilzeitarbeit an allen erwerbstätigen Frauen: Im Frühjahr 1968 hatten bereits 29 vH der arbeitslosen Frauen den Wunsch, eine Teilzeitarbeit aufzunehmen⁵). Mit dem Hinweis auf den recht hohen Anteil von Arbeitslosen mit dem Wunsch nach Teilzeitarbeit — Ende September 1973 traf dies auf 38 vH und Ende Mai 1974 auf 36 vH der arbeitslosen Frauen zu — läßt sich folglich nicht die These einer steigenden Arbeitslosigkeit stützen. Auch die im Vergleich zu Männern höhere Arbeitslosenquote von Frauen dürfte nicht oder nur geringfügig auf die Teilzeitarbeit zurückzuführen sein. Ein Hauptgrund für die hohe Frauenarbeitslosigkeit ist vielmehr der vergleichsweise niedrige Bildungsstand, wie im folgenden Punkt näher ausgeführt wird.

Bildungsexpansion und Qualifikationsstruktur

Häufig wird in der bildungspolitischen Diskussion die These vertreten, daß die Bildungsexpansion zunehmend zu strukturellen Diskrepanzen zwischen der Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte und der Anforderungsstruktur der Arbeitsplätze führen würde. Insbesondere die steigenden Absolventenzahlen im Hochschul- und Fachhochschulbereich würden den Bedürfnissen von Wirtschaft und Gesellschaft nicht entsprechen und folglich zu höherer Arbeitslosigkeit bzw. zu Unterbeschäftigung führen.

Die vorliegenden Arbeitslosenuntersuchungen, wie auch alle verfügbaren Informationen aus dem Ausland, belegen jedoch das Gegenteil: Eine qualifizierte Ausbildung vermindert das Risiko von Arbeitslosigkeit. Je höher das Ausbildungs-

5) Hans Hofbauer, Lothar Schuster, Werner Dadzio, a. a. O.

niveau, desto niedriger ist die Arbeitslosenquote (*Tabelle 2*). Fachhochschüler und Hochschul­er sind am wenigsten von Arbeitslosigkeit bedroht, und die Chance, eine der Ausbildung entsprechende Tätigkeit zu erhalten, wächst ebenfalls mit steigendem Ausbildungsabschluß. Das schließt allerdings nicht aus, daß hochqualifizierte Arbeitskräfte von konjunkturellen Beschäftigungseinbrüchen ebenfalls — wenn auch unterdurchschnittlich häufig — berührt werden.

Tabelle 2: Arbeitslose nach ihrer Berufsausbildung und Geschlecht (Mai 1974)

Berufsausbildung	Insgesamt			Männer			Frauen		
	Arbeitslose		Arbeitslosenquote*) in vH	Arbeitslose		Arbeitslosenquote*) in vH	Arbeitslose		Arbeitslosenquote*) in vH
	absolut	in vH		absolut	in vH		absolut	in vH	
ohne abgeschlossene Berufsausbildung (einschl. Anlernung)	287 266	62,9	3,0	134 063	56,2	2,9	153 203	70,3	3,2
Betriebliche Berufsausbildung	138 486	30,3	1,1	83 976	35,2	0,9	54 510	25,0	1,7
Fachschule / Fachhochschule	23 265	5,1	0,8	14 956	6,3	0,9	8 309	3,8	0,8
Hochschule	7 586	1,7	0,8	5 744	2,4	0,8	1 842	0,8	0,7
Insgesamt	456 603	100	1,7	238 739	100	1,4	217 864	100	2,3

*) Bezugsbasis: Erwerbstätige, nicht Arbeitnehmer

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, eigene Berechnungen

In Umkehrung der ausgesprochenen These scheint eher zuzutreffen, daß es zunehmend Schwierigkeiten bereitet, Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung zu beschäftigen, so daß ihr Anteil an den Arbeitslosen außerordentlich hoch und vielleicht auch längerfristig im Ansteigen begriffen ist. Da entsprechende Vergleichszahlen aus den vorausgegangenen Jahren jedoch fehlen, ist auch diese Aussage nicht eindeutig belegbar.

Immerhin läßt sich nachweisen, daß der Hauptgrund für die vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit von Frauen der im Vergleich zu Männern geringere Ausbildungsstand ist, d. h. insbesondere der höhere Anteil von Un- bzw. Angelernten bei den weiblichen Erwerbstätigen. Überträgt man nämlich die ausbildungsspezifischen Arbeitslosenquoten bei Männern auf die entsprechenden Beschäftigtengruppen bei Frauen, unterstellt man also in allen Ausbildungsgruppen bei Frauen die gleiche Arbeitslosigkeit wie bei Männern, würde sich z. B. im Mai 1974 bei Frauen eine hypothetische Arbeitslosenquote von 1,9 vH ergeben haben, gegenüber 1,4 vH bei Männern. Da die Arbeitslosenquote der Frauen zu diesem Zeitpunkt tatsächlich 2,3 vH betrug (*Tabelle 2*), kann zumindest für diesen Zeitpunkt als belegt gelten, daß mehr als die Hälfte der Differenz zwischen der Arbeitslosig-

keit von Männern und Frauen auf das im Durchschnitt geringere Ausbildungsniveau von Frauen zurückzuführen ist.

Auch von der verbliebenen Differenz dürfte noch ein Teil auf die geringere Qualifikationsstruktur der Frauen zurückzuführen sein. Dies ergibt sich aus der Vermutung, daß ein — im Vergleich zu Männern — größerer Teil der Frauen mit betrieblicher Ausbildung als un- bzw. angelernte Arbeitskräfte beschäftigt sind, die Arbeitslosigkeit in diesen Gruppen jedoch besonders hoch ist. Dies dürfte auch zumindest zum Teil der Grund dafür sein, daß die spezifische Arbeitslosenquote bei Frauen mit betrieblicher Berufsausbildung beträchtlich höher ist als bei Männern, bei den übrigen Ausbildungsgruppen die Unterschiede jedoch nur gering sind⁶⁾.

Ausländerbeschäftigung

Steigende Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig ansteigender Ausländerbeschäftigung — diese Beobachtung aus den letzten Jahren legt zunächst die Vermutung nahe, daß zumindest in bestimmten Bereichen Ausländer den Inländern gegenüber bevorzugt werden. Es könnte sein, daß die „Angebotsprofile“ der Ausländer — d. h. sowohl ihre Qualifikationsstruktur als auch ihre Bereitschaft, unter bestimmten Arbeitsbedingungen zu arbeiten — besser zu den „Anforderungsprofilen“ der Arbeitsplätze passen, als die Angebotsprofile der Inländer, mit der Folge, daß Inländer „verdrängt“ werden und die Arbeitslosigkeit steigt. Diese These ist ebenfalls bislang unbelegt. Mit gleicher Plausibilität läßt sich auch die Gegenthese vertreten, daß die Ausländerbeschäftigung in bestimmten Bereichen erst die Voraussetzungen dafür schafft, daß bestimmte inländische Arbeitskräfte (z. B. Ältere, Leistungsgeminderte, Frauen) die von ihnen bevorzugten oder benötigten Arbeitsplätze erhalten.

Zu beachten ist, daß die Zunahme der Ausländerbeschäftigung in den letzten Jahren einherging mit einem Rückgang der inländischen Erwerbspersonen in gleicher Größenordnung. Dies bedeutet, daß sich trotz des Anstiegs der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik auf über 2,5 Millionen die Zahl der Erwerbstätigen insgesamt nur unwesentlich verändert hat. In der gleichen Zeit hat sich die Erwerbsbeteiligung von verheirateten Frauen (unter 55 Jahren) z. T. beträchtlich erhöht. Dies scheint eher gegen die Verdrängungsthese zu sprechen.

Im Hinblick auf den gegenwärtigen Anwerbestopp und die erklärte Zielsetzung der Bundesregierung, eine Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung zu erreichen, erscheint es auch wenig wahrscheinlich, daß in absehbarer Zukunft von der Ausländerbeschäftigung eine besondere Belastung des Arbeitsmarktes

6) Der in den letzten Jahren gestiegene Anteil von Angestellten unter den Arbeitslosen ist z. T. auf den im gleichen Zeitraum gestiegenen Anteil der Angestellten unter den Beschäftigten zurückzuführen, z. T. könnte er auch mit dem Qualifikationsniveau insoweit zusammenhängen, daß vorwiegend Angestellte der untersten Leistungsgruppen von der gestiegenen Arbeitslosigkeit betroffen sein werden.

ausgeht. Zwar kann wegen der Freizügigkeit zwischen Ländern der Europäischen Gemeinschaft eine gewisse „autonome Zuwanderung“ aus diesen Ländern nicht ausgeschlossen werden; die bloße Vermutung, daß dies eine Quelle künftiger Arbeitslosigkeit von Inländern darstellen könnte, kann jedoch den empirischen Beleg nicht ersetzen.

Sektoraler und regionaler Strukturwandel

Ein wesentlicher Grund dafür, daß Angehörige bestimmter Berufe bzw. Qualifikationen keine Beschäftigung mehr finden, könnte der wirtschaftliche Strukturwandel sein, z. B. der Schrumpfungsprozeß im Baugewerbe, in der Textilindustrie, in der Automobilindustrie, wobei bestimmte Regionen besonders stark betroffen sein könnten. Zu beachten ist allerdings, daß es einen Strukturwandel dieser Art auch in vergangenen Jahren gegeben hat, ohne daß dadurch strukturelle Arbeitslosigkeit in größerem Umfang erzeugt wurde. Offenbar war der Arbeitsmarkt in der Vergangenheit flexibel genug, um den Strukturwandel weitgehend aufzufangen. Diese Flexibilität beruht vor allem darauf, daß Berufstätige häufig in mehreren Wirtschaftszweigen eingesetzt werden können, die gleichen Arbeitsplätze mit Absolventen unterschiedlicher Fachrichtungen (und u. U. unterschiedlichem Abschlußniveau) besetzt werden können und zudem in der Vergangenheit der Berufs- und Wirtschaftszweigwechsel — mit und ohne Zusatzausbildung — beträchtlich war.

Die Flexibilität am Arbeitsmarkt ist allerdings auch abhängig von der konjunkturellen Beschäftigungssituation, d. h. die Möglichkeit einer Beschäftigung in anderen Berufen bzw. Wirtschaftszweigen kann nur realisiert werden, wenn dort zusätzliche Arbeitskräfte nachgefragt werden. Gerade dies ist beim gegenwärtigen konjunkturellen Abschwung in zunehmendem Maße nicht gegeben, wie sich an Hand der bei den Arbeitsämtern registrierten Offenen Stellen ersehen läßt.

Zur Stützung der Behauptung, daß — neben dieser konjunkturellen Ursache — auch der Strukturwandel Ursache für steigende Arbeitslosigkeit sei, müßte zunächst nachgewiesen werden, daß sich der Strukturwandel im Vergleich zur Vergangenheit merklich erhöht hat oder — vielleicht im Zusammenhang mit der veränderten Situation im Bereich der Energieversorgung — erhöhen wird. Während für die Vergangenheit galt, daß der Strukturwandel eher ab- als zunimmt⁷⁾, lassen erste Berechnungen für 1974 erkennen, daß der Wandel der sektoralen Beschäftigungsstruktur in der Industrie höher ist als in den Jahren zuvor. Unklar bleibt allerdings, ob es sich hierbei um einen einmaligen Effekt im Zusammenhang mit der „Energiekrise“ oder aber um eine längerfristige Tendenz handelt.

Regionale Unterschiede in der Höhe der Arbeitslosigkeit gab es in der Vergangenheit sowohl in konjunkturell guten wie schlechten Jahren. Zum Teil ist die

7) Hans-Jürgen Dinter, Zum Tempo der Strukturwandlungen, Mitt (IAB) 6/1969, S. 447 ff.

regionale Arbeitslosigkeit Folge des sektoralen Strukturwandels, von dem die einzelnen Regionen unterschiedlich betroffen sind. Die regionalen Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt, die in der regionalspezifischen Arbeitslosenquote zum Ausdruck kommen, haben sich jedoch — zumindest auf der Aggregationsebene von Landesarbeitsamtsbezirken — in den letzten Jahren sogar vermindert⁸⁾.

Vermindertes Wirtschaftswachstum und zunehmendes inländisches Erwerbspersonenpotential

Auch ohne Beschleunigung des Strukturwandels könnte allein schon ein verringertes Wirtschaftswachstum zu höherer Arbeitslosigkeit führen, weil auch weiterhin mit Produktivitätssteigerungen durch Rationalisierungsmaßnahmen (bislang in der Größenordnung von 4 vH jährlich) und daraus resultierenden Freisetzung gerechnet werden muß. Verstärkt werden könnte diese Tendenz dadurch, daß das inländische Erwerbspersonenpotential — im Gegensatz zu den vergangenen Jahren — von 1975 bis 1988 wieder zunehmen wird, und zwar insgesamt (vor allem wegen der veränderten Alters- und Geschlechtsstruktur sowie einer ansteigenden Erwerbsneigung vor allem bei verheirateten Frauen) um immerhin knapp eine Million⁹⁾. Während in der Vergangenheit die Nachfrage nach Arbeitskräften das rückläufige Angebot zunehmend übertraf — wobei die Lücke durch ausländische Arbeitnehmer gefüllt wurde —, könnte sich nunmehr langfristig ein Übergangangebot an Arbeitskräften ergeben.

Eine neuere Studie, die bereits ein verringertes Wachstum des Bruttosozialprodukts als langfristige Folge der „Energiekrise“ unterstellt (jährlich + 3,9 vH gegenüber jährlich + 4,9 vH im Durchschnitt der Jahre 1960—1970) läßt erkennen, daß *bei dieser Annahme* der Arbeitskräftebedarf in gleicher Größenordnung zunimmt wie das Angebot an Arbeitskräften¹⁰⁾ Arbeitslosigkeit bei diesem Wirtschaftswachstum also nicht droht.

Dieser Studie folgend würde allerdings ein Wirtschaftswachstum, das hinter der „Schwellengröße“ von knapp 4 vH pro Jahr zurückbleibt, per saldo den Umfang der Arbeitslosigkeit erhöhen, sofern nicht arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dies verhindern. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, daß die Bundesregierung laut Finanzplanungsbericht 1975 ein längerfristiges Wirtschaftswachstum von nur 3,5 vH plant, die angegebene Schwelle also unterschreitet.

Ein erzwungenes „Null-Wachstum“, wie unter anderer Perspektive häufig sogar gefordert, hätte in der Tat gravierende Auswirkungen auf den Arbeits-

8) Bei einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 2,1 % wies Baden-Württemberg im Jahre 1967 mit 0,7 % die niedrigste, Nordbayern mit 3,6 % die höchste Arbeitslosenquote auf der Ebene von Landesarbeitsämtern auf. Im Jahre 1970 variierten diese spezifischen Arbeitslosenquoten von 0,2 % bis 1,1%. Im September 1974 betrug die Arbeitslosenquote im Bundesgebiet 2,4 % mit Unterschieden in den einzelnen Landesarbeitsämtern, die von 1,5 % (Baden-Württemberg) bis 3,0 % (Rheinland-Pfalz/Saarland) variierten.

9) Gerhard Kühlewind, Manfred Thon, Projektion des deutschen Erwerbspersonenpotentials für die Jahre 1977, 1980, 1985 und 1990. Trendfortschreibung sowie zusätzliche Schätzung der Auswirkungen der flexiblen Altersgrenze und des Bildungsgesamtplans, MittAB 3/1973, S. 239.

10) Peter Schnur, Projektion des Arbeitskräftebedarfs für die Jahre 1980, 1985 und 1990. Modellrechnung nach 26 Wirtschaftszweigen, MittAB 3/1974, S. 262.

markt. Ist doch zu bedenken, daß bei stagnierender Produktion und unveränderter Arbeitszeit ein jährlicher Produktivitätsanstieg von 1 vH bereits über eine Viertel Million Arbeitskräfte pro Jahr im Produktionsprozeß überflüssig macht. Aus den folgenden Ausführungen ergibt sich allerdings, daß auch bei solch einer Entwicklung — die bislang keineswegs wahrscheinlich ist — arbeitsmarktpolitische Steuerungsmöglichkeiten bestehen, die hohe Arbeitslosigkeit verhindern könnten.

Konjunkturelle und strukturelle Arbeitslosigkeit

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich werden lassen, daß wohl ein vermindertes Wirtschaftswachstum (bei gleichzeitig steigendem Erwerbspersonenpotential) nicht jedoch die übrigen Faktoren geeignet sind, schlüssige Begründungen dafür zu liefern, daß auch bei einer konjunkturellen Wiederbelebung mit einer steigenden Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik gerechnet werden muß: Z. T. lassen sich die zuvor ausgesprochenen Thesen empirisch widerlegen, z. T. fehlen noch die zur Stützung oder Widerlegung benötigten empirischen Daten.

Angesichts der offenkundigen Beweisnot bedürfen Aussagen z. B. über die Auswirkungen von Teilzeitarbeit, Bildungsexpansion oder Ausländerbeschäftigung auf die Arbeitslosigkeit besonders sorgfältiger Überprüfung ihres ideologischen Hintergrundes: Bildungs-, wirtschafts- und gesellschaftspolitische Wertungen bzw. Vorentscheidungen dürften häufig die Ursache für Über- oder Fehlinterpretationen von Informationen über den Arbeitsmarkt und speziell über die Struktur von Arbeitslosen sein.

Immerhin kam die BA in ihren kürzlich veröffentlichten „Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik“ zu dem Schluß, daß es möglich sein müsse, „die nichtkonjunkturelle Arbeitslosigkeit innerhalb der politisch festgesetzten Toleranzquote von 0,7 bis 1,2% mindestens auf dem bisherigen Niveau zu halten. . .“¹¹⁾ Es gibt keine neuen Informationen, die gegen diese Zielprojektion sprechen würden.

Wesentlichste Voraussetzung zum Erreichen des Zieles „hoher Beschäftigungsstand“ bzw. niedrige Arbeitslosigkeit ist also (abgesehen vom Problem des Wirtschaftswachstums) eine konjunkturelle Wiederbelebung, und zwar nicht nur, um die konjunkturelle Arbeitslosigkeit im eigentlichen Sinne abzubauen, sondern auch, um — wie bislang — die Lösung struktureller Probleme, soweit sie bestehen oder entstehen könnten, zu ermöglichen.¹²⁾ Zur Verstärkung der dann ohnehin zu erwartenden Flexibilität am Arbeitsmarkt stehen zusätzliche arbeits-

11) Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg, 1974, S. 55.

12) Eine neuere englische Untersuchung zur Struktur der dortigen Arbeitslosen kommt im wesentlichen zu den gleichen Schlußfolgerungen. Während dort Anfang 1972 viele Beobachter die These vertraten, daß die Arbeitslosigkeit aus strukturellen Gründen nie mehr auf das frühere Niveau zurückgehen würde, hatte die anschließende Wiederbelebung auf dem Arbeitsmarkt zur Folge, daß im Herbst 1973 (also vor der „Ölkrise“) Mangel an Arbeitskräften herrschte. „Statistics of unemployment in the United Kingdom“, in: Department of Employment Gazette, May 1974, S. 382.

marktpolitische Steuerungsinstrumente zur Verfügung. Zu denken ist hier vor allem an einen gezielten Einsatz von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (für die dann geeignete Konzepte zu entwickeln wären) sowie an regionale und sektorale Wirtschaftsförderung zur Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen.

Und wenn die Arbeitslosigkeit dennoch steigt. . .

Gelingt eine solche konjunkturelle Wiederbelebung angesichts weltweiter Probleme nicht oder nicht in ausreichendem Umfang, oder wird langfristig doch eine stärkere Verlangsamung des Wirtschaftswachstums geplant, dann ist eine Reihe weiterer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zur Verhinderung von hoher Arbeitslosigkeit denkbar, deren Anwendung jedoch noch vorbereitender politischer Entscheidungen bedarf. Einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) folgend ist insbesondere an eine — u. U. drastische — Verringerung des Angebots an Arbeitskräften und an eine Reduzierung der Arbeitszeit zu denken¹³⁾.

Das Angebot an Arbeitskräften und an Arbeitszeit ließe sich vor allem durch verstärkte Bildungsmaßnahmen (Ausbildung, Fortbildung, Umschulung), durch Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze, durch ein zusätzliches Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen (soweit gewünscht z. B. auch für Männer mit gesundheitlichen Einschränkungen) oder durch zusätzlichen Urlaub (auch Bildungsurlaub) verringern. Der „Entzugseffekt“ und damit die Möglichkeit, per saldo Arbeitslosigkeit zu verringern oder zu vermeiden, ist z. T. beträchtlich.

Solche Maßnahmen sind nicht unproblematisch, weil sie Geld kosten und über einen Konsumverzicht (zumindest einen gewissen Verzicht auf reale Einkommenssteigerungen) der Erwerbstätigen finanziert werden müßten. Dies würde eine entsprechende Neubewertung von materiellem Konsum, Freizeit und Bildung voraussetzen. Andererseits besteht mit solchen Maßnahmen die Möglichkeit, aus der Not eine Tugend zu machen: Statt die Lasten gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte zufällig betroffenen Arbeitslosen aufzubürden, könnten immaterielle Zielsetzungen verfolgt werden, die als Nebenwirkung den Arbeitsmarkt entlasten und von der Gesamtheit der Erwerbstätigen — nach einem geeigneten Schlüssel — zu finanzieren und zu nutzen wären.

Im Hinblick auf die gegenwärtigen Unsicherheiten am Arbeitsmarkt und die aufgezeigten Interpretationsschwierigkeiten, die ja erst zu der hektisch und nicht immer sachlich geführten öffentlichen Diskussion über die Struktur der Arbeitslosen geführt haben, erscheint es nicht verfehlt, vorsorglich Modellvorstellungen darüber zu entwickeln, welche Möglichkeiten zur Reduzierung oder Verhinderung von Arbeitslosigkeit größeren Ausmaßes bestehen, in welchen Schritten also z. B.

13) Autorengemeinschaft, Alternativrechnungen zur Gesamtentwicklung des Arbeitsmarktes 1974. Annahmen, Maßnahmen und ihre Auswirkungen, MittAB 4/1973, S. 284 f.

die flexible Altersgrenze herabgesetzt und/oder ein allgemeiner Anspruch auf Bildungsurlaub eingeführt werden könnte, um per saldo in einem Zeitraum von 3, 5 oder 10 Jahren eine Reduzierung des Arbeitskräfteangebots in gewünschter Größenordnung (beispielsweise 500 000 Personen) zu bewirken.