

Aktuelle Probleme der Arbeitslosigkeit

Von

Ingeborg Esenwein-Rothe, Egon Görgens,
Walter Hamm, Erich Kaufer, J. Heinz Müller,
Gertrud Neuhauser, Adolf Nussbaumer, Egon Tuchfeldt

Herausgegeben von Otmar Issing



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 100**

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 100

**Aktuelle Probleme
der Arbeitslosigkeit**



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Aktuelle Probleme der Arbeitslosigkeit

Von

Ingeborg Esenwein-Rothe, Egon Görgens,
Walter Hamm, Erich Kaufer, J. Heinz Müller,
Gertrud Neuhauser, Adolf Nussbaumer, Egon Tuchfeldt

Herausgegeben von Otmar Issing



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Alle Rechte vorbehalten
© 1978 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1978 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany**

ISBN 3 428 04305 7

Vorwort

In der Periode ungebrochener Vollbeschäftigung bzw. der zeitweisen Überbeschäftigung konnte die Vorstellung aufkommen, das Problem der Arbeitslosigkeit sei endgültig gemeistert; die Erfahrungen der letzten Jahre haben diese Illusion gründlich zerstört. Die Fragen nach den Ursachen der anhaltenden Arbeitslosigkeit und den Möglichkeiten zur Wiedererlangung der Vollbeschäftigung stellen in gleicher Weise eine Herausforderung für die praktische und die theoretische Wirtschaftspolitik dar.

Der Wirtschaftspolitische Ausschuß der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik) hat diese Thematik aufgegriffen und auf zwei Sitzungen in Anif/Salzburg (1977) und Hohenheim (1978) behandelt. Die in diesem Band abgedruckten Beiträge sind zum einen als eine Art Bestandsaufnahme unseres Wissens zu verstehen; zum anderen stellen sie auch überkommene, weithin akzeptierte Ansichten in Frage und zeigen Ansätze für eine Weiterentwicklung.

Am Anfang steht ein Beitrag zur Terminologie, u. z. untersucht G. Neuhauser, ob sich in Verwendung der geläufigen Begriffe konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit die konkurrierenden Hypothesen zur Existenz struktureller Arbeitslosigkeit empirisch testen lassen; am Ende der Studie steht die Schlußfolgerung, daß die in der Literatur bisher erarbeiteten Definitionen und Abgrenzungsversuche zu den verschiedenen Arten der Arbeitslosigkeit diesem Anspruch nicht genügen.

Analysen der Ursachen der Arbeitslosigkeit wie auch spezifischer Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung sollten von der Kenntnis der Fakten ausgehen; mit der Zuverlässigkeit der „Datenbasis“ setzen sich zwei Artikel auseinander. J. Esenwein-Rothe gibt einen Überblick über den gegenwärtigen Stand der Arbeitsmarktstatistik und prüft die vorliegenden Informationen daraufhin, inwieweit sie zur Unterscheidung zwischen konjunkturellen und strukturellen Einflußfaktoren herangezogen und als Orientierungshilfen für die Beschäftigungspolitik dienen können. J. H. Müller untersucht die Frage, ob die bisher vorliegenden Prognosen, Projektionen usw. über die langfristige Entwicklung des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik eine geeignete Grundlage für eine quantitative, aktive Arbeitsmarktpolitik abgeben. In seinem Resümee warnt er vor den Gefahren, die von einer Politik ausgehen, welche die gravierenden Unsicherheiten über die zukünftige Entwicklung nicht berücksichtigt.

Mit der Ursachenanalyse der Arbeitslosigkeit beschäftigen sich drei Beiträge. W. Hamm geht der Frage nach, warum in der Bundesrepublik — im Gegensatz zu früher — strukturelle Wandlungen in neuester Zeit zu einer hohen, anhaltenden Arbeitslosigkeit führen. Die entscheidenden Ursachen sieht er in einem überhöhten Lohnniveau, einer nicht marktgerechten Lohnstruktur und in einer ganzen Reihe von Fehlern der Wirtschafts- und Sozialpolitik. E. Kaufer richtet seine Ausführungen auf den Zusammenhang zwischen Marktkonzentration und Schwankungen der Beschäftigung innerhalb eines Wirtschaftszweiges, d. h. ein Problem, zu dem in der Literatur bisher völlig kontroverse Positionen vertreten werden. Der Verfasser beschränkt sich in den empirischen Aussagen auf US-amerikanische Daten und warnt vor einer Übertragung der Ergebnisse auf andere Länder. A. Nußbaumer gibt einen Überblick über die Ansätze, die in der Theorie zum Zusammenhang zwischen Außenhandel und Beschäftigung entwickelt wurden; im Mittelpunkt stehen dabei die Anwendungen der Multiplikator- und Akzeleratortheorie auf diesen Bereich sowie die internationale Übertragung von Beschäftigungsschwankungen via Preis- und Einkommenseffekte.

E. Tuchfeldt analysiert das Problem, ob die Schweiz mit einer maximalen „Arbeitslosenquote“ von 0,7 % im Jahre 1977 bei weitgehender Preisstabilität tatsächlich einen „Sonderfall“ im Sinne eines wirtschaftspolitischen Musterlandes darstellt; das besondere Augenmerk gilt dabei der Ausländerbeschäftigung.

Soll und kann die Wirtschaftspolitik auf die Diagnose verschiedener Arten der Arbeitslosigkeit mit unterschiedlichen Arten der Politik reagieren? Mit dieser Frage setzt sich E. Görgens in seinem Beitrag auseinander. Seine Überlegungen münden in ein Plädoyer für eine „gemischte Strategie“, die simultan die Angebots- und Nachfragebedingungen verbessert.

Otmar Issing, Würzburg

Inhaltsverzeichnis

Zum Problem der begrifflichen Unterscheidung von konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit Von <i>Gertrud Neuhauser</i> , Salzburg	9
Strukturelle Arbeitslosigkeit im Spiegel der Statistik Von <i>Ingeborg Esenwein-Rothe</i> , Nürnberg	23
Die Orientierung der Arbeitsmarktpolitik an Aussagen über die mittel- und langfristige Entwicklung des Arbeitsmarktes — Eine Untersuchung der Erfahrungen und der aufgetretenen Probleme Von <i>J. Heinz Müller</i> , Freiburg	51
Hypothesen zur Erklärung der „strukturellen“ Arbeitslosigkeit Von <i>Walter Hamm</i> , Marburg	69
Marktkonzentration und Beschäftigungsschwankungen Von <i>Erich Kaufer</i> , Innsbruck	97
Makro-ökonomische Ansätze zur Untersuchung außenwirtschaftlicher Einflüsse auf die Beschäftigung Von <i>Adolf Nussbaumer</i> , Wien	129
Die schweizerische Arbeitsmarktentwicklung — ein Sonderfall? Von <i>Egon Tuchfeldt</i> , Bern	165
Strategien zur Bekämpfung nicht-konjunktureller Arbeitslosigkeit Von <i>Egon Görgens</i> , Bayreuth	201

Zum Problem der begrifflichen Unterscheidung von konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit

Von Gertrud Neuhauser, Salzburg

1.

„Arbeitslose: Gibt's die?“ — diese Frage ist der Titel einer kürzlich erschienenen Abhandlung, in der sich K. Rothschild kritisch mit dem „job-search“-Ansatz zur Erklärung der Arbeitslosigkeit auseinandersetzt¹. „Strukturelle Arbeitslosigkeit: Gibt's die?“ wäre eine Frage, mit der man eine Untersuchung über einen anderen Aspekt des Themas „Arbeitslosigkeit“ überschreiben könnte. Nicht wenige Nationalökonomien beantworten diese Frage mit „Nein“: Strukturelle Arbeitslosigkeit sei ein Scheinproblem, eine Leerformel; Arbeitslosigkeit sei immer durch einen Mangel an Gesamtnachfrage begründet und verschwinde mit diesem Mangel. Für die Vertreter der extrem entgegengesetzten Meinung ist es gerade umgekehrt. Für sie gibt es *nur* strukturelle Arbeitslosigkeit. Sie führen alle Arbeitslosigkeit auf strukturelle Veränderungen zurück. Wenn eine dieser beiden Ansichten richtig wäre, dann erledigte sich die wirtschaftspolitische Streitfrage über Diagnose und Therapie der ungewohnt hoch gewordenen Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik gleichsam von selbst. Dann wäre die — Anfang der sechziger Jahre aus dem gleichen Anlaß auch in den USA diskutierte²—Frage hinfällig, ob die Zunahme der Arbeitslosigkeit konjunkturell (d. h. aus Mangel an Gesamtnachfrage) oder strukturell oder teils konjunkturell, teils strukturell zu erklären ist. Die anzuwendende wirtschaftspolitische Therapie wäre dann auch kein grundsätzliches Problem.

Läßt sich testen, ob die eine oder andere der konträren Auffassungen stimmt, oder beide falsch sind, d. h. Arbeitslosigkeit konjunkturell oder strukturell bedingt sein kann? Damit diese Frage beantwortet werden kann, muß geprüft werden, wie „strukturelle“ und „konjunkturelle“ (d. h. „Gesamtnachfragemangel-“) Arbeitslosigkeit definiert werden.

¹ Vgl. K. W. Rothschild, Arbeitslose: Gibt's die?, in: *Kyklos, Internationale Zeitschrift für Sozialwissenschaften*, Vol. 31, 1978.

² Eine kurze Darstellung der Kontroverse in den USA gibt H.-D. Hardes, Zur Problematik struktureller Arbeitslosigkeit, in: B. Külp und H.-D. Haas (Hrsg.), *Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik*, N.F. Bd. 92/I, S. 77 ff.

Die folgenden Überlegungen gelten dieser Vorfrage. Es soll untersucht werden, ob die in der Literatur entwickelten und verwendeten Begriffe und begrifflichen Abgrenzungen von „struktureller“ und „konjunktureller“ Arbeitslosigkeit so beschaffen sind, daß sich die konkurrierenden Hypothesen über die Möglichkeit struktureller Arbeitslosigkeit empirisch kontrollieren lassen. Diese Frage läuft darauf hinaus, ob die Definitionen jene Eigenschaften aufweisen, die sie haben müssen, damit in der Realität „strukturelle“ und „konjunkturelle“ Arbeitslosigkeit als solche identifiziert werden können oder ihre Existenz ausgeschlossen werden kann. Die Frage läßt sich in mehrere Unterfragen aufgliedern: Werden mit den Ausdrücken „konjunkturelle“ und „strukturelle“ Arbeitslosigkeit immer, wenn sie benutzt werden, die gleichen Sachverhalte bezeichnet? Stimmen, anders gesagt, die in der Literatur aufzufindenden Definitionen überein? Unterscheiden die Definitionen von „struktureller“ und „konjunktureller“ Arbeitslosigkeit die damit bezeichneten Sachverhalte eindeutig voneinander, und grenzen sie diese Sachverhalte (Gegenstände) auch scharf gegenüber anderen (vor allem anderen Arten von Arbeitslosigkeit) ab? Sind die Begriffe so definiert, daß sie empirische Bedeutung haben, d. h. ist in den Definitionen angegeben, „welche durch Beobachtungen feststellbaren Bedingungen erfüllt sein müssen“³, damit man von struktureller bzw. konjunktureller Arbeitslosigkeit sprechen kann? Dabei ist es irrelevant, wie die Ausdrücke durch die Definitionen mit der Realität verknüpft werden: Ob unmittelbar wahrnehmbare Sachverhalte (Bedingungen) beschrieben werden, oder ob angegeben wird, welche Forschungsoperationen vorgenommen werden müssen, damit das Vorliegen oder Nichtvorliegen der mit den Ausdrücken bezeichneten Sachverhalte beobachtet werden kann⁴.

³ Vgl. W. Stegmüller, *Hauptströmungen der Gegenwart Philosophie. Eine kritische Einführung*, 2. neubearbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart 1960 (Kröners Taschenausgabe Bd. 308), S. 354. Im Original gesperrt.

⁴ Im Fall der Angabe von Forschungsoperationen (z. B. Meßmethoden oder Befragungen) spricht man in der Wissenschaftstheorie von „operationalen“ Definitionen. Der Versuch, das Problem der Definition der sogen. Dispositionen durch operationale Definitionen zu lösen, stammt ursprünglich von Bridgman. Als Dispositionen bezeichnet man Eigenschaften und Beziehungen, die nicht unmittelbar wahrnehmbar sind, wie z. B. „wasserlöslich“ oder „magnetisch“. Auch Ausdrücke wie „marktwirtschaftlich“ oder „sozialistisch“ können als Dispositionen gebraucht werden. Die operationale Definition von „wasserlöslich“ könnte lauten: „wasserlöslich“ heißt ein Gegenstand, der, wenn er ins Wasser geworfen wird, sich auflöst. Carnap, Stegmüller und andere Wissenschaftstheoretiker verwerfen die operationale Definition aus aussagenlogischen Gründen. — Vgl. dazu W. Stegmüller, *Theorie und Erfahrung*, Berlin, Heidelberg, New York, 1974, Bd. II, S. 214 ff. und W. R. Fuchs, *Denkspiele vom Reißbrett. Eine Einführung in die moderne Philosophie*, München-Zürich, 1972, S. 235 ff.

Im folgenden sollen zuerst die Probleme gestreift werden, die mit der Definition von *Arbeitslosigkeit* verbunden sind. Dann werden die wichtigsten in der Literatur unternommenen Versuche zur begrifflichen Unterscheidung von *konjunktureller* und *struktureller* Arbeitslosigkeit dargestellt und kritisch durchleuchtet. Meßprobleme der Statistik bleiben ebenso unbeachtet wie Mängel der derzeit angewandten statistischen Verfahren und verfügbaren Zahlen.

2.

Die Definition von „*arbeitslos*“ und „*Arbeitslosigkeit*“ scheint unproblematisch zu sein. Genauer betrachtet ist sie es nicht. Mit „*arbeitslos*“ und „*Arbeitslosigkeit*“ können verschiedene Sachverhalte bezeichnet werden. Wirtschaftspolitisch ist es aber in mehrfacher Hinsicht bedeutsam, wie man diese Begriffe faßt: Je nachdem, wie man definiert, kann die Frage, ob in einer Volkswirtschaft zu einer bestimmten Zeit Arbeitslosigkeit herrscht, mit „ja“ oder mit „nein“ beantwortet werden. Von den gewählten Definitionen hängt es auch ab, ob man im konkreten Fall mehr oder weniger Arbeitslosigkeit konstatiert. Das Ergebnis der Kontrolle des Erfolgs beschäftigungspolitischer Maßnahmen wird davon beeinflußt, was unter „*arbeitslos*“ und „*Arbeitslosigkeit*“ verstanden wird.

Während der Ausdruck „*arbeitslos*“ regelmäßig auf *Personen* bezogen wird, kann „*Arbeitslosigkeit*“ zweierlei bedeuten. Es kann damit der Zustand, in dem sich eine *Person* befindet, gemeint sein, oder ein *makroökonomischer* Sachverhalt — die Unterbeschäftigung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitskräftepotentials — ausgedrückt werden. Eine gängige Definition von „*arbeitslos*“ lautet ungefähr so: „*arbeitslos*“ sind Personen, die arbeitsfähig und arbeitswillig sind, aber keinen Arbeitsplatz finden. Diese Definition ist aber noch sehr unbestimmt. Man muß erst noch angeben, was mit „*arbeitsfähig*“, „*arbeitswillig*“ und „*keinen Arbeitsplatz finden*“ gemeint ist.

Viele amtliche Definitionen⁵ von „*arbeitslos*“ stellen ab auf die Kriterien „*als arbeitslos registriert*“ (z. B. in der BRD, in Österreich, Großbritannien und in den Niederlanden) oder „*Arbeitslosenunterstützung beziehen*“ (z. B. in Belgien) oder verbinden beide Kriterien (z. B. in Irland und Dänemark) miteinander⁶. Nach dem deutschen Arbeitsmarktförderungsgesetz gelten als „*Arbeitslose*“ alle Personen, die in keinem Beschäftigungsverhältnis stehen oder nur eine Beschäftigung von nicht

⁵ Vgl. zu den folgenden Ausführungen auch I. *Esenwein-Rothe*, Strukturelle Arbeitslosigkeit im Spiegelbild der Statistik, in diesem Band.

⁶ Vgl. U. *Engelen-Kefer*, Beschäftigungspolitik. Eine problemorientierte Einführung mit einem Kompendium beschäftigungspolitischer Fachbegriffe, Köln 1976, S. 73.

mehr als 20 Stunden wöchentlich ausüben und der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen, d. h. eine Beschäftigung ausüben können und bereit sind, jede *zumutbare* Beschäftigung anzunehmen⁷. Hier wird „arbeitsfähig“ und „arbeitswillig“ durch den Bezug auf „zumutbare Beschäftigung“ relativiert. Aber unter welchen Bedingungen ist eine Arbeit „zumutbar“ und unter welchen nicht? Um zu einer genauen Definition zu kommen, müßten eindeutige Kriterien für die Zumutbarkeit aufgestellt werden. In manchen Definitionen wird „arbeitswillig“ umschrieben mit „bereit, zu den herrschenden Bedingungen eine zumutbare Arbeit aufzunehmen“. Auch diese Begriffsbestimmung ist mangelhaft. Sie müßte durch eine Definition von „zumutbar“ ergänzt und präzisiert werden. Nach der bundesdeutschen amtlichen Definition werden auch solche Personen unter die Arbeitslosen gezählt, die, bevor sie sich der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stellten, in keinem oder noch in keinem Beschäftigungsverhältnis gestanden waren (wie z. B. Jugendliche, Frauen, bisher selbständige Erwerbstätige). *Nicht* unter den Begriff „arbeitslos“ fällt dagegen nach dieser amtlichen Definition, wer, nachdem er seinen Arbeitsplatz verlassen oder verloren hat, entweder keine neue Arbeit mehr sucht — zumindest vorläufig — oder Frührentner wird oder Ausländer ist und in sein Heimatland zurückkehrt⁸. Auch Personen, die „umgeschult“ werden, gelten nicht als „arbeitslos“.

Das U. S. amerikanische Bureau of the Census arbeitet mit einem Begriff von „arbeitslos“, der weiter als die bisher besprochenen Begriffe ist. Es geht dabei vom Begriff des Arbeitskräfte-Potentials aus. Zum Arbeitskräfte-Potential (Labor-Force Potential) gehören nicht nur alle Personen, die Arbeit haben (einen Beruf ausüben) und alle Personen, die Arbeit suchen, sondern auch die sogen. „inaktiven Arbeitslosen“. Sie werden wie die Arbeitslosen im engeren Sinn (die Arbeitsuchenden) zu den Arbeitslosen gezählt. Als „inaktive Arbeitslose“ gelten die Personen, die weder arbeiten noch Arbeit suchen und diesen Umstand ungefragt entweder mit vorübergehender Krankheit begründen oder mit der Meinung, „in ihrer Sparte oder an ihrem Wohnort keine Beschäftigung finden“ zu können⁹.

In der Bundesrepublik liegt das Labor-Force-Konzept dem Mikrozensus-Programm zugrunde¹⁰. Auch der Sachverständigenrat, die Bun-

⁷ Vgl. H. Maneval, Art. „Arbeitslosigkeit“ in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), 1./2. Lieferung, 1976, S. 272 f.

⁸ Vgl. U. Cramer u.a., Zum Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit. Ein Nachtrag zum Meßproblem, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 9. Jg. 1976, S. 223.

⁹ Vgl. O. Morgenstern, Über die Genauigkeit wirtschaftlicher Beobachtungen, 2. völlig neu bearbeitete u. erweiterte Auflage. Übersetzt aus dem Amerikanischen von E. Schlecht, Wien-Würzburg 1965, S. 222 f.

¹⁰ Vgl. dazu die Ausführungen von I. Esenwein-Rothe, a.a.O., S. 30 ff.

desbank und die Bundesanstalt für Arbeit versuchen, die nicht registrierten und daher nicht statistisch erfaßten Arbeitslosen (die „potentielle Arbeitslosigkeit“ oder „stille Arbeitsmarktreserve“) zu ermitteln. Geht man von der Vorstellung des Arbeitskräftepotentials aus, dann wären als arbeitslos alle Personen zu bezeichnen, „die bereit, geeignet und nach den persönlichen Voraussetzungen in der Lage sind, eine entgeltliche Beschäftigung auszuüben“, eine solche Beschäftigung aber nicht haben¹¹.

Die vielen verschiedenen Definitionen von „Arbeitslosigkeit“ im Sinne eines makroökonomischen Sachverhalts, die von den Statistikern Westeuropas und Nordamerikas benutzt werden, sind Modifikationen von drei Grunddefinitionen. Diese Grunddefinitionen ergeben sich aus drei grundsätzlichen Möglichkeiten, „Arbeitslosigkeit“ zu definieren:

1. mit Hilfe des Indikators „Arbeitslosenquote“,
2. mit Hilfe des Indikators „Auslastungsgrad des Arbeitskräfte-Potentials“,
3. mit Hilfe des Indikators „Verhältnis zwischen offenen Stellen und Arbeitsplatzsuchenden“.

Die Modifikationen bestehen in verschiedenen Definitionen der Indikatoren bzw. der Größen, aus denen sie errechnet werden.

Die *Arbeitslosenquote* wird in der Regel verstanden als der Anteil der bei Arbeitsämtern, Arbeitslosenversicherungen oder ähnlichen Institutionen als arbeitssuchend oder arbeitslos registrierten Personen an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen. Je nach der Definition von „Erwerbspersonen“ gehören zur Gesamtzahl der Erwerbspersonen entweder nur die gegen Arbeitslosigkeit versicherten oder nur die abhängigen oder die abhängigen *und* die unabhängigen Erwerbspersonen. In der Arbeitslosenquote wird die „stille Arbeitsmarktreserve“ nicht berücksichtigt.

Mit Hilfe des Indikators „*Auslastungsgrad des Arbeitskräfte-Potentials*“ soll auch die „stille Arbeitsmarktreserve“ erfaßt werden.

Der Indikator „*Verhältnis zwischen offenen Stellen und Arbeitsplatzsuchenden*“ verdeckt — wenn mit globalen Größen gearbeitet wird — den Umstand, daß sich möglicherweise ein mehr oder weniger großer Teil der Arbeitsplatzsuchenden für die offenen Stellen nicht eignet. Das Vorhandensein von Arbeitslosen, das auf diesen Umstand zurückgeht,

¹¹ Diese Formulierung lehnt sich an die Definition des Arbeitskräfte-Potentials der Bundesanstalt für Arbeit an. Die „Stille Reserve“ in der Bundesrepublik wird für 1976 auf etwa 500 000 Personen geschätzt. Vgl. Autorengemeinschaft, Zum Problem der „strukturellen Arbeitslosigkeit“ in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 9. Jg. 1976, S. 72.

wird „wegdefiniert“, wenn man diesen Indikator benutzt. Die Arbeitslosenquote kann auch dann hoch sein, wenn gleich viel oder sogar mehr offene Stellen als Arbeitsplatzsuchende ausgewiesen werden. Problematisch ist dieser Indikator auch noch deswegen, weil zu den „offenen Stellen“ regelmäßig nur die *gemeldeten* offenen Stellen gezählt werden, und unter die „Arbeitsplatzsuchenden“ nur solche Personen fallen, die offiziell (amtlich) als arbeitsplatzsuchend registriert sind. Die Dunkelziffern lassen sich kaum schätzen.

3.

3.1. Schon im vorigen Jahrhundert hat man Arbeitslosigkeit in verschiedene Arten eingeteilt. Nach dem Wörterbuch der Volkswirtschaft von 1898 gibt es drei Arten: die „Saison-Arbeitslosigkeit“, die „Konjunkturen-Arbeitslosigkeit“ und die „Überfüllungs-Arbeitslosigkeit“, die dadurch charakterisiert ist, daß entweder insgesamt zuviele Arbeiter da sind oder zuviele in bestimmten Berufen oder an bestimmten Arbeitsorten. Das Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Aufl. 1909, unterscheidet konjunkturelle Arbeitslosigkeit, saisonale Arbeitslosigkeit und „durch Bevölkerungsvermehrung verursachte“ Arbeitslosigkeit. Der Ausdruck „strukturelle Arbeitslosigkeit“ wird da wie dort nicht verwendet, aber mit „Überfüllungs-Arbeitslosigkeit“ und „durch Bevölkerungsvermehrung verursachte“ Arbeitslosigkeit werden Tatbestände bezeichnet, die man heute gewöhnlich unter den Begriff „strukturelle Arbeitslosigkeit“ subsumiert. Das Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Auflage 1923, nennt in einem recht wirren Katalog von Arbeitslosigkeitsarten unter (I) Arbeitslosigkeit „infolge von Unauffindbarkeit von Arbeit“ auf Grund „mangelhafter Organisation des Arbeitsmarktes“. Unter (II) 2.a) findet sich die konjunkturelle Arbeitslosigkeit. „Strukturelle Arbeitslosigkeit“ fehlt auch hier.

Die Massenarbeitslosigkeit der dreißiger Jahre war nicht dazu angestan, den Blick für andere Arten von Arbeitslosigkeit zu schärfen. Keynes' makroökonomische Behandlung des Beschäftigungsproblems schloß diesen Blick ganz aus.

Beveridge kennt „strukturelle Arbeitslosigkeit“ und sieht darin eine Arbeitslosigkeit, die je nach den Umständen, als Form der friktionellen Arbeitslosigkeit angesehen oder einem Mangel an Gesamtnachfrage zugeschrieben werden kann¹².

Zu einem in unserer Wissenschaft allgemein gebrauchten Begriff wurde „strukturelle Arbeitslosigkeit“ erst nach dem zweiten Weltkrieg. Das Problem der empirischen Unterscheidung von struktureller und

¹² Vgl. W. H. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, London 1945, S. 408 ff.

konjunktureller (Gesamtnachfragemangel-) Arbeitslosigkeit wurde in den USA aufgeworfen, nachdem die Arbeitslosigkeitsrate etwa ab Mitte der fünfziger Jahre erheblich zugenommen hatte¹³.

Die Unterscheidung von konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit ist ein klassifikatorisches Problem, das mit einer scharfen definititorischen Abgrenzung dieser beiden Arten von Arbeitslosigkeit nicht vollständig gelöst ist. Das wäre nur der Fall, wenn man davon ausgehen könnte, daß andere als diese beiden Arten von Arbeitslosigkeit nicht vorkommen können, oder wenn wir strukturelle Arbeitslosigkeit mit nichtkonjunktureller gleichsetzen. Eine solche Gleichsetzung wäre aber unzweckmäßig. „Strukturelle Arbeitslosigkeit“ muß also auch gegenüber anderen Arten von nicht-konjunktureller Arbeitslosigkeit abgegrenzt werden.

3.2. In der modernen Literatur werden meistens konjunkturelle, strukturelle, saisonale und friktionelle Arbeitslosigkeit unterschieden. Manchmal kommt noch die Fluktuations- oder Sucharbeitslosigkeit hinzu. Die gelegentlich genannte „Bodensatzarbeitslosigkeit“ der beschränkt Vermittlungsfähigen kann man insofern ausklammern, als sie Personen betrifft, die nicht voll arbeitsfähig sind.

Zur Klassifizierung werden hauptsächlich vier Unterscheidungsmerkmale, regelmäßig alternativ, verwendet: 1. Die Dauer der Beschäftigungslosigkeit der betroffenen Personen, 2. das Verhältnis zwischen offenen Stellen und Arbeitslosen auf Teilarbeitsmärkten, 3. die geeignete wirtschaftspolitische Therapie und 4. die Arbeitslosigkeitsursachen.

3.2.1. Verwendet man das Kriterium „Dauer der Beschäftigungslosigkeit“, werden friktionelle, saisonale, konjunkturelle und strukturelle Arbeitslosigkeit danach unterschieden, wieviel Zeit vergeht, bis die Arbeitslosen einen Arbeitsplatz finden. Friktionelle Arbeitslosigkeit wird regelmäßig als die am kürzesten, strukturelle als die am längsten dauernde Arbeitslosigkeit definiert. Saisonale und konjunkturelle gelten als mittelfristig. Bei den gemeldeten Arbeitslosen läßt sich nun zwar leicht feststellen, wie lange sie arbeitslos sind — aber das ist nur ex post möglich¹⁴. Außerdem und vor allem ist die definititorische Unterscheidung nach der Dauer der Beschäftigungslosigkeit willkürlich. Sie

¹³ Vgl. R. G. Lipsey, Structural and Deficient-Demand Unemployment Reconsidered, in: A. M. Ross (ed.), Employment Policy and the Labor Market, Berkeley and Los Angeles 1967, bes. S. 220 ff.

¹⁴ Man kann zwar zu jedem Zeitpunkt *ermitteln*, wie lange die zu diesem Zeitpunkt gezählten Arbeitslosen bisher arbeitslos waren, aber nur *schätzen*, wieviel Zeit noch vergehen wird, bis sie einen Arbeitsplatz finden. — Wie H. König kürzlich gezeigt hat, wird die Arbeitslosigkeitsdauer in den offiziellen Angaben *überschätzt*. — Vgl. H. König, Zur Dauer der Arbeitslosigkeit: ein Markov-Modell, in: Kyklos, Internationale Zeitschrift für Sozialwissenschaften, Vol. 31, 1978.

kann verschieden ausfallen, je nachdem, welche Arbeitslosigkeitsdauer als kurzfristig, welche als mittelfristig und welche als langfristig aufgefaßt wird. Verwendet man die Arbeitslosigkeitsdauer als Definitionsmerkmal, kann ein und dieselbe beobachtete Arbeitslosigkeit ex post als strukturelle oder als konjunkturelle (oder als friktionelle oder saisonale) Arbeitslosigkeit identifiziert werden — es kommt nur darauf an, wie man die Arbeitslosigkeitsarten zeitlich voneinander abgrenzt.

Das Unterscheidungskriterium „Dauer“ ist also unzulänglich. Das gleiche gilt für Lamperts Versuch zur Identifizierung der strukturellen Arbeitslosigkeit, mit dem sich Maneval kritisch auseinandersetzt¹⁵. Dieser Versuch ist eine Modifikation der Unterscheidung von Arbeitslosigkeitsarten nach der Dauer der Arbeitslosigkeit.

3.2.2. Auf dem Unterscheidungskriterium „Verhältnis zwischen offenen Stellen und Arbeitslosen auf den Teilarbeitsmärkten“ bauen statistische Versuche zur Trennung und Messung der verschiedenen Arbeitslosigkeitsarten auf¹⁶. „Konjunkturelle“ Arbeitslosigkeit wird dabei definiert als der gesamtwirtschaftliche Überschuß der Arbeitslosen über die offenen Stellen. „Strukturelle“ Arbeitslosigkeit ist dadurch gekennzeichnet, daß auf einzelnen Teilarbeitsmärkten die Zahl der Arbeitslosen die Zahl der offenen Stellen übersteigt, auf anderen dagegen umgekehrt mehr Arbeitsplätze angeboten als nachgefragt werden. Der Gesamtarbeitsmarkt kann nach verschiedenen Kriterien in Teilarbeitsmärkte aufgegliedert werden. Je nachdem wie man gliedert, kann man verschiedene Arten von struktureller Arbeitslosigkeit unterscheiden: z. B. regionale, beruflich-fachliche oder branchenmäßige. „Friktionelle“ Arbeitslosigkeit liegt vor, wenn auf den Teilarbeitsmärkten Gleichgewicht zwischen offenen Stellen und Arbeitslosen besteht — also für jede als arbeitslos identifizierte Person ein passender Arbeitsplatz angeboten wird.

Diese definitorische Unterscheidung von drei Arbeitslosigkeitsarten ist auf den ersten Blick bestechend. Die Problematik besteht aber darin, daß jeder gesamtwirtschaftliche Überschuß von Arbeitslosen über die offenen Stellen als konjunkturelle Arbeitslosigkeit identifiziert wird. Damit wird gerade die Frage, um die es in der wissenschaftlichen Diskussion über konjunkturelle und strukturelle Arbeitslosigkeit heute geht, verdeckt — nämlich die Frage, ob in jedem Fall eines globalen Defizits an offenen Stellen ein Mangel an Gesamtnachfrage vorliegt und daher der Einsatz von Mitteln zur Beeinflussung der Gesamtnachfrage geboten ist.

¹⁵ Vgl. H. Maneval, Probleme der Erfassung struktureller Arbeitslosigkeit und Probleme der wirtschaftspolitischen Beeinflussung struktureller Arbeitslosigkeit, in: B. Külp und H.-D. Haas (Hrsg.), a.a.O. S. 125 f.

¹⁶ Vgl. die Darstellung ebendort, S. 116 ff.

Maneval weist auf einen anderen gravierenden Mangel dieses Klassifikationsversuches hin¹⁷. Wenn in einer Volkswirtschaft zu Beginn eines Konjunkturabschwunges nur „strukturelle“ Arbeitslosigkeit konstatiert wurde, also nur partielles Ungleichgewicht zwischen Arbeitsplatzangebot und Arbeitsplatznachfrage, so kann sich diese Arbeitslosigkeit in ex definitione „konjunkturelle“ verwandeln — nämlich dann, wenn der Überschuß an angebotenen Stellen, der bisher auf einzelnen Teilarbeitsmärkten bestand und den Mangel auf anderen ausglich, aus konjunkturellen Gründen verschwindet. Die Arbeitsplatzsuchenden, die bisher als „strukturell“ arbeitslos galten — weil sie die offenen Stellen nicht besetzten — zählen jetzt zu den „konjunkturell“ Arbeitslosen. Kommt es wieder zu einem Konjunkturaufschwung, kann das Umgekehrte geschehen: die „konjunkturelle“ Arbeitslosigkeit sinkt, die „strukturelle“ nimmt zu. Diese Unterscheidung ist also auch nicht brauchbar.

3.2.3. Wenn man die „geeignete wirtschaftspolitische Therapie“ als Unterscheidungskriterium heranzieht, kommt man zur Definition von konjunktureller, struktureller und friktioneller Arbeitslosigkeit „in terms of the results of policy actions“¹⁸. Dann unterscheidet man:

- a) „Nachfragedefizit-Arbeitslosigkeit“ — sie spricht auf Maßnahmen an, durch die die Gesamtnachfrage erhöht wird.
- b) „Strukturelle Arbeitslosigkeit“ — sie kann durch „Arbeitsmarktpolitik“, d. h. *nicht global* wirkende Maßnahmen, die vor allem auf den Abbau von Mobilitätshemmungen zielen, vermindert oder beseitigt werden.
- c) „Friktionelle Arbeitslosigkeit“ wird als Restarbeitslosigkeit verstanden, die in Kauf genommen wird, weil die Kosten ihrer Bekämpfung zu hoch sind.

R. G. *Lipsey* und B. *Berman*, die dieses Unterscheidungskriterium benützen, weichen bei der Abgrenzung der „strukturellen“ von den beiden anderen Arbeitslosigkeitsarten etwas voneinander ab¹⁹.

Lipsey definiert „deficient-demand unemployment“ als jene Arbeitslosigkeit, oder genauer: jenen Teil der Arbeitslosigkeit, that „could be removed by raising aggregate demand without creating unacceptable conflicts with other goals of policy“ — z. B. ohne die „acceptable rate of inflation“ zu überschreiten. „Strukturelle Arbeitslosigkeit“ nennt *Lipsey* die Arbeitslosigkeit, that „can be removed by structural cures, some of which pay for themselves on an analysis of the money costs and money benefits and some of which are justified because the non-

¹⁷ Vgl. ebendort, S. 118.

¹⁸ Siehe B. R. *Berman*, An Approach to an Absolute Measure of Structural Unemployment, in A. M. Ross (ed.), a.a.O., S. 256.

¹⁹ Vgl. R. G. *Lipsey*, a.a.O., S. 210 ff. und B. R. *Berman*, a.a.O., S. 256 ff.

pecuniary social benefits are judged to justify the net money costs of the schemes". Als „frictional unemployment“ bezeichnet er schließlich den Rest, „that we do not wish to remove ... on grounds of an assessment of either the monetary or the social benefits of doing so; the persistence of this amount of unemployment is thus consistent with our notion of full employment....“. Der Begriff „structural unemployment“ wird dann von Lipsey noch einmal umschrieben: „... in a very real sense, structural unemployment is that part of frictional unemployment which is not acceptable either because there could be a net money gain in removing it or because the social gains of removing it are judged to outweigh the net money costs of so doing²⁰.“

Berman definiert „strukturelle Arbeitslosigkeit“ als den Teil der Arbeitslosigkeit, der übrig bleibt, wenn eine bestehende Arbeitslosigkeit durch global wirkende monetäre oder fiskalische Maßnahmen auf das Ausmaß reduziert worden ist, das erreichbar ist, ohne daß es zu regionalen oder qualitativen Engpässen auf wichtigen Teilarbeitsmärkten kommt. Nach der Definition von *Berman* ist „structural unemployment“, „that part of unemployment which should be eliminated through labor market policies, except for that amount which could be eliminated by general demand-stimulation measures unaccompanied by other measures²¹. The essence of structural unemployment as we have defined it is the heterogeneity of labor force²².“ Als „Unemployables“ bezeichnet *Berman* „those whose (transition, d. V.) probability it is impossible or too expensive to raise by retraining or relocation“²³.

Sind diese Definitionen und definitorischen Abgrenzungen dazu brauchbar, konjunkturelle und strukturelle Arbeitslosigkeit in der Realität zu unterscheiden — wenn auch nur ex post? Nach *Lipseys* Überzeugung läßt sich auf keine andere Weise als im Wege beschäftigungs-politischer Versuche, durch trial and error, ermitteln, ob und inwieweit man es im konkreten Fall von Arbeitslosigkeit (im makroökonomischen Sinn) mit konjunktureller oder struktureller Arbeitslosigkeit zu tun hat.

Lipsey muß entgegengehalten werden, daß auch dieser Weg nur dann zum Ziele führen könnte, wenn die Lags aller getroffenen Maßnahmen bekannt wären. Ein zweiter Einwand, der sich vor allem gegen die Begriffsbestimmungen *Lipseys* richtet, kommt hinzu: Bei *Lipsey* werden die Grenzen zwischen konjunktureller, struktureller und friktioneller Arbeitslosigkeit durch politische Entscheidungen gezogen. Ob und wann Maßnahmen zur Ausweitung der Nachfrage in *unakzeptable Konflikte*

²⁰ Siehe *Lipsey*, a.a.O., S. 214 f.

²¹ Siehe *Berman*, a.a.O., S. 257.

²² Siehe ebendort, S. 261.

²³ Siehe ebendort, S. 268.

mit anderen Zielen der Wirtschaftspolitik geraten, ist eine Frage, die nicht der Wissenschaftler, sondern nur der Politiker beantworten kann. Das gleiche gilt für die Frage, bei welchem Ausmaß an Arbeitslosigkeit sich weitere beschäftigungspolitische Maßnahmen nicht mehr lohnen und das Vollbeschäftigungsziel als erreicht anzusehen ist.

3.2.4. Die Einteilung in verschiedene Arbeitslosigkeitsarten nach ihren Ursachen geht zurück auf Hypothesen darüber, unter welchen Bedingungen Arbeitslosigkeit eintritt. Auch der Klassifizierung von *Lipsey* und *Berman* liegen letzten Endes solche Hypothesen zugrunde, denn Aussagen über geeignete wirtschaftspolitische Therapien setzen Erklärungshypothesen voraus.

Bei der Klassifizierung nach Ursachen der Arbeitslosigkeit wird mehr oder weniger fein unterschieden. Weitgehend differenziert wird bei der folgenden Einteilung, die typisch für die in der jüngsten Literatur enthaltenen Versuche zur Unterscheidung verschiedener Arbeitslosigkeitsarten ist.

a) „*Saisonale Arbeitslosigkeit*“: Damit ist die Arbeitslosigkeit gemeint, die auf jahreszeitliche Schwankungen des Bedarfs an Arbeitskräften in bestimmten Branchen zurückgeht. Diese Schwankungen haben natürliche, traditionelle oder institutionelle Ursachen.

b) „*Fluktuations- oder Sucharbeitslosigkeit*“ wird die Arbeitslosigkeit genannt, die bei freiwilligem Wechsel des Arbeitsplatzes dadurch entsteht, daß das Suchen und Besetzen eines neuen Arbeitsplatzes Zeit braucht. Diese Beschäftigungslosigkeit dauert regelmäßig nur kurze Zeit. Die Betroffenen nehmen sie als unvermeidlich in Kauf.

c) „*Friktionelle Arbeitslosigkeit*“ wird definiert als die Arbeitslosigkeit, die wegen mangelhafter Transparenz des Arbeitsmarktes und ungenügender Mobilität der Arbeitskräfte auftritt, wenn einzelne Arbeitnehmer von einzelnen Arbeitgebern entlassen werden und sich eine neue Beschäftigung suchen müssen, die sie unter Umständen nur an einem anderen Ort oder/und an einem Arbeitsplatz mit anderen Qualifikationsforderungen bekommen können.

d) „*Konjunkturelle Arbeitslosigkeit*“. Über ihre Definition besteht praktisch Konsens. „*Konjunkturelle Arbeitslosigkeit*“ heißt die Arbeitslosigkeit, die im Konjunkturverlauf auftritt, wenn die Gesamtnachfrage zu klein ist, um die Produktionskapazität der Volkswirtschaft auszulasten. Sachkapazitäten und Arbeitskräfte sind dann gleichermaßen unbeschäftigt. Die Ursachen dieser Arbeitslosigkeit sind die Ursachen der Konjunkturschwankungen.

e) „*Strukturelle Arbeitslosigkeit*“ ist der Sammelname für mehrere, wiederum nach Ursachen unterschiedene Arbeitslosigkeitsarten, die im Grunde nicht viel miteinander gemeinsam haben.

aa) Traditionell bezeichnet man mit „struktureller Arbeitslosigkeit“ eine partielle, d. h. nur auf einzelnen Teilarbeitsmärkten zu beobachtende Arbeitslosigkeit, die zwei Ursachen hat: Die erste ist eine wachstumsbedingte Veränderung der fachlich-beruflichen Zusammensetzung des Bedarfs an Arbeitskräften, hervorgerufen durch technischen Fortschritt und durch Verschiebungen in der Zusammensetzung der Güternachfrage infolge von Änderungen der Konsumentenpräferenzen. Diese Veränderung der Struktur des Arbeitskräftebedarfs führt zu partiellen Ungleichgewichten auf den Teilarbeitsmärkten: einem Überschuß an Arbeitskräften auf einem Teilarbeitsmarkt steht ein Mangel an Arbeitskräften auf anderen Teilarbeitsmärkten gegenüber. Zwischen den Teilarbeitsmärkten kommt es zu keinem Ausgleich, weil — und das ist die zweite Ursache — die Anbieter und Nachfragenden auf den Arbeitsmärkten nicht genügend mobil und die Löhne zu wenig flexibel sind. Nur als eine Variante dieser Art von „struktureller“ Arbeitslosigkeit ist eine Disproportionalität von Arbeitskräfte-Angebot und Arbeitskräfte-Nachfrage aufzufassen, die durch Präferenzen für bestimmte Berufe hervorgerufen wird.

bb) Als „regionale strukturelle Arbeitslosigkeit“ bezeichnet man meistens eine auf bestimmte Regionen beschränkte Arbeitslosigkeit, die auf ein regionales Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zurückgeht, das wegen bestehender Mobilitätshemmungen und ungenügender Anpassung der Löhne nicht beseitigt wird. Das Mißverhältnis kann durch Standortverschiebungen entstanden sein oder mit der oben beschriebenen, auf Teilarbeitsmärkten auftretenden „strukturellen“ Arbeitslosigkeit zusammenfallen — nämlich dann, wenn die Teilarbeitsmärkte mit schrumpfendem Arbeitskräftebedarf auf bestimmte Regionen konzentriert sind.

cc) „Regionale strukturelle Arbeitslosigkeit“ nennt man auch eine regional beschränkte Arbeitslosigkeit, die unmittelbar zu erklären ist durch ein Mißverhältnis zwischen der Entwicklung des Arbeitskräftepotentials (infolge von Bevölkerungswachstum) und der Zunahme des Bestandes an ökonomisch nutzbaren Arbeitsplätzen (Sachkapazitäten) in der betreffenden Region. Regelmäßig werden als Definitionsbestandteile aber auch hier Mobilitätshemmungen genannt. Das unterscheidet diese Art von „regionaler struktureller“ Arbeitslosigkeit (manchmal kurz „regionale Arbeitslosigkeit“ genannt) von der

dd) „strukturellen Arbeitslosigkeit der Entwicklungsländer“, die hier beiseitegelassen werden kann.

ee) „Exogene strukturelle“ Arbeitslosigkeit heißt jede globale oder partielle Arbeitslosigkeit, die auf vorübergehende, von „außen“ (z. B. durch Kriege, Revolution, Naturkatastrophe) verursachte Gleichgewichtsstörung zurückgeht.

ff) Der Ausdruck „strukturelle Arbeitslosigkeit“ wird in jüngster Zeit aber auch dazu gebraucht, ein globales Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt zu bezeichnen, das nicht konjunkturell bedingt ist und auch nicht mit der „strukturellen Arbeitslosigkeit der Entwicklungsländer“ identisch ist. Der entscheidende Unterschied zwischen der „konjunkturellen“ und dieser Art von „struktureller“ Arbeitslosigkeit wird im folgenden gesehen: Bei „konjunktureller“ Arbeitslosigkeit besteht ein Mißverhältnis zwischen der Zahl der Arbeitsplatzsuchenden und der Zahl der angebotenen Stellen. Bei der „neuen Art“ von „struktureller“ Arbeitslosigkeit handelt es sich um ein Mißverhältnis zwischen der Zahl der Arbeitsplatzsuchenden und den vorhandenen Stellen, dessen unmittelbare Ursache ein „unbewältigter Strukturwandel“ ist. Mit „vorhandenen Stellen“ ist der Bestand an ökonomisch nutzbaren Arbeitsplätzen gemeint. Ein „unbewältigter Strukturwandel“ liegt ex definitione vor, wenn sich partielle Defizite und Überschüsse auf dem Arbeitsmarkt, die durch Strukturveränderungen der Güternachfrage entstehen, nicht gegenseitig ausgleichen, sondern die Defizite überwiegen. Die Gründe dafür, daß mehr Arbeitsplätze (in den schrumpfenden Branchen) aufgelassen als in den expandierenden neu geschaffen werden, sieht man vor allem in mangelnder Innovationsfreudigkeit und Investitionslust und in der Währungs-, Lohn- und Sozialpolitik²⁴.

Wie sind diese Definitionen zu beurteilen? Obwohl man einer beobachteten Arbeitslosigkeit nicht ohne weiteres ansehen kann, welche Ursachen sie hat, lassen sich bei einer oder anderen Arbeitslosigkeit die Ursachen prinzipiell ermitteln²⁵. Das gilt grundsätzlich für die Fluktuationsarbeitslosigkeit, die kein wirtschaftspolitisches Problem ist. Auch gewisse Fälle der traditionell so genannten „strukturellen“ Arbeitslosigkeit dürften als solche identifizierbar sein. Das gleiche gilt, wenn auch eingeschränkt, für saisonale Arbeitslosigkeit, zumindest in bestimmten Branchen. Für die „regional-strukturelle“ Arbeitslosigkeit gibt es ebenfalls einigermaßen brauchbare Indikatoren. Die „fiktionale“ Arbeitslosigkeit ist ex ante kaum identifizierbar — zumal sie in ihrem Ausmaß im Konjunkturverlauf schwankt. Ob „konjunkturelle Arbeitslosigkeit“ empirisch von der traditionell „strukturell“ genannten abzugrenzen ist, muß als äußerst fraglich hingestellt werden. Denn Konjunkturaufschwung wie Konjunkturabschwung gehen unter Strukturveränderungen vor sich. „Konjunkturelle“ und diese Art „struktureller“ Arbeitslosigkeit sind daher immer miteinander verwoben, und es fragt sich, ob diese „strukturelle“

²⁴ Vgl. hierzu *Autorengemeinschaft*, Zum Problem der „strukturellen Arbeitslosigkeit“, a.a.O. S.70, G. Fels, Das Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit, in: Kieler Diskussionsbeiträge, 49, hrsg. vom Institut für Weltwirtschaft Kiel, Kiel 1977, und W. Hamm, Hypothesen zur Erklärung der „strukturellen“ Arbeitslosigkeit, in diesem Band.

²⁵ Ob das beim gegenwärtigen Stand der Statistik möglich ist, ist eine andere Frage.

Arbeitslosigkeit nicht teilweise konjunkturell bedingt ist. *Manevel* kann allerdings nicht zugestimmt werden, wenn er meint, „ein gesamtwirtschaftlicher Nachfragerückgang (Rezession oder Depression)“ wirke sich „einigermaßen gleichmäßig auf alle Wirtschaftszweige einer Volkswirtschaft aus“ und führe „daher auch in fast allen Sektoren einer Wirtschaft zu zyklischer Arbeitslosigkeit²⁶.“ Die Identifizierung der „konjunkturellen“ Arbeitslosigkeit ist gerade wegen der ungleichmäßigen Auswirkung der Nachfrageentwicklung auf die Teilarbeitsmärkte schwierig. Ganz unmöglich erscheint aber die empirische Unterscheidung von „konjunktureller“ Arbeitslosigkeit und „struktureller“ Arbeitslosigkeit „neuer Art“. Um von einer beobachteten Arbeitslosigkeit sagen zu können, ob und inwieweit sie „konjunkturell“ oder „strukturell“ nach „neuer Art“ ist, müßte man sie erklären können. Man müßte wissen, ob ein bestehendes Defizit an Arbeitsplätzen ganz oder teilweise auf einen Mangel an Gesamtnachfrage oder auf eine „Ver- nichtung“ von Arbeitsplätzen zurückzuführen ist. Ob es aber einen Schwund von Arbeitsplätzen ohne Mangel an Gesamtnachfrage geben kann, ist gerade die Streitfrage, von der eingangs die Rede war, und die nur entschieden werden kann, wenn die verwendeten Begriffe so bestimmt sind, daß die konkurrierenden Hypothesen testbar sind.

4.

Die Untersuchung hat gezeigt, daß die begrifflichen Grundlagen der Diskussion um die strukturelle Arbeitslosigkeit unbefriedigend sind. Es besteht kein Konsens darüber, was mit „struktureller“ Arbeitslosigkeit gemeint ist. In der Literatur finden sich verschiedene Definitionen und definitorische Abgrenzungen von konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit, die eines gemeinsam haben: Allen fehlen Eigenschaften, die sie besitzen müßten, um Bestandteile testbarer Hypothesen darüber zu sein, wie Arbeitslosigkeit entstehen und „geheilt“ werden kann.

Das — 1967 veröffentlichte — Papier, das *Lipsey* auf einer Tagung in Boulder, Colorado, im Jahre 1964 vorlegte, enthält folgende Sätze: „The issue of structuralist versus deficient-aggregate-demand theories will arise at other times and at other places. It seems important, therefore, that an effective method of testing between these two theories should be developed, so that the procedure will be ready, when the debate breaks out again²⁷.“ Diese Methode ist noch immer nicht entwickelt. Daher wird die Frage nach der richtigen beschäftigungspolitischen Therapie im konkreten Fall von Arbeitslosigkeit auch weiterhin eine Streitfrage bleiben.

²⁶ Siehe H. *Manevel*, Artikel Arbeitslosigkeit, a.a.O., S. 270.

²⁷ Siehe R. G. *Lipsey*, a.a.O., S. 218.

Strukturelle Arbeitslosigkeit im Spiegel der Statistik

Von Ingeborg Esenwein-Rothe, Nürnberg

1. Die Suche nach einem statistisch operationalen Begriff für Formen der Arbeitslosigkeit

Die Schwierigkeiten einer jeden Wirtschaftsstatistik bestehen darin, daß Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik quantitativ formulierte Antworten auf Fragen fordern, ohne daß zuvor genau erklärt würde, wie der Erkenntnisgegenstand konzipiert und wie er im Rahmen der Konzeption definitorisch in Zeit und Raum abgegrenzt werden soll. Das gilt schon für Summengrößen, wie „das“ Handwerk oder „den“ Viehbestand; es gilt erst recht für so umfassende Pluralbegriffe wie „Volkseinkommen“ oder „Preisniveau“. Die anderen Referate¹ dürften hinreichend beweisen, daß es auch weder eine ökonomisch befriedigende noch eine einheitliche Definition für die Massenerscheinung „Arbeitslosigkeit“ gibt. So erklärt es sich, daß eine wissenschaftstheoretisch fundierte Unterscheidung zwischen „fraktioneller“ und „struktioneller“ Arbeitslosigkeit fehlt, etwa im Vergleich mit einer „saisonalen“ oder „konjunkturellen“ Freisetzung von Arbeitskräften.

Deshalb erscheint es wenig verwunderlich, daß es Schwierigkeiten bereitet, die statistisch ermittelte Anzahl von Arbeitslosen danach zu untergliedern, ob ihre Arbeitslosigkeit durch konjunkturelle Schwankungen des Wirtschaftsprozesses ausgelöst worden ist oder ob sie aus Strukturwandelungen der Wirtschaft resultiert².

Vordergründig könnte wohl so argumentiert werden, daß jene Freisetzung von Arbeitskräften als *konjunkturell* bedingt gelten soll, die auf eine Verunsicherung der Unternehmererwartungen zurückzuführen ist. Es erscheint plausibel, daß sich jegliche Unsicherheit über die Ur-

¹ Vgl. dazu die Beiträge von G. Neuhauser und W. Hamm im gleichen Band.

² Vgl. Strukturanalyse der Arbeitslosen und der offenen Stellen, Ergebnisse der Sonderuntersuchung von Ende Mai 1977, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 25. Jg., Heft 8, 1978 S. 900: „...Gegenwärtig besteht keine Möglichkeit, zweifelsfrei zu ermitteln, inwieweit die Unterbeschäftigung auf eine mangelhafte Auslastung der Arbeitsplatzkapazitäten (= konjunkturelle Arbeitslosigkeit) oder auf das Fehlen von Arbeitsplätzen (=strukturelle Arbeitslosigkeit im quantitativen Sinn) zurückzuführen ist...“

sachen einer rückläufigen Kapazitätsauslastung und über die Dauer einer konjunkturellen Unterbeschäftigung der Branche retardierend auf die Wiederbesetzung vakanter Stellen und (erst recht) auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze auswirkt. Als *strukturell* bedingte Arbeitslosigkeit wäre demgegenüber eine gewollte endgültige Freisetzung von Arbeitskräften bzw. eine langfristig verweigerte Inanspruchnahme des verfügbaren Arbeitskräftepotentials anzusehen. Eine so begründete Arbeitslosigkeit kann sich als Folge von technologisch induzierten oder marktbedingten Störungen eines kontinuierlichen Fertigungsablaufs ergeben. Sie kann aber auch aus grundlegenden Veränderungen im Arbeitskräftepotential selbst resultieren, wie z. B. aus demographisch bedingten Änderungen im Arbeitskräfteangebot (Altersgliederung, Frauenarbeit, Ausländerquote usw.) oder aus neuen sozial-institutionellen Bedingungen (Einführung neuer Altersgrenzen für Jugendarbeitsschutz, Wehrpflicht oder Rentenberechtigung; Höhe der Arbeitsnebenkosten usw.).

Im folgenden können derartige Erörterungen nicht weitergeführt werden, weil die hierfür erforderliche Abstimmung zwischen Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftsstatistik fehlt. Der Bericht muß sich vielmehr darauf beschränken, den Informationsstand der Arbeitslosenstatistik darauf abzufragen, inwieweit sie Orientierungshilfen für eine Beschäftigungs- und Wachstumspolitik bietet und ob sie einen Beitrag zur Klärung der definitorischen Probleme leistet.

2. Ein statistisches Konzept der „Arbeitslosigkeit“

2.1. Die Grundkonzepte der Erwerbsstatistik

Die Amtliche Statistik des Erwerbslebens wird in der Bundesrepublik Deutschland nach mehreren Konzepten erstellt³. Sie beruhen ihrer Entstehung wie ihrer Zwecksetzung nach auf drei möglichen Leitideen für eine statistische Beobachtung der Erwerbsbevölkerung:

(1) Erwerbskonzept

(Statistiken der erwerbstätigen Personen)

Die berufliche Gliederung der im arbeitsfähigen Alter stehenden Personen ist seit 1871 bzw. 1882 regelmäßig im Zusammenhang mit der Volks- und Berufszählung (VZ, BZ) erfaßt worden.

³ Die weiteren Darlegungen müssen auf die Anfang 1977 in der BRD bestehenden organisatorischen und institutionellen Gegebenheiten beschränkt werden; es ist bekannt, daß an der Adäquation der Tabellenprogramme gearbeitet wird. Diese werden zweifellos die noch bestehenden Informationslücken und Fehlermargen abbauen. Aber darüber können noch 2-3 Jahre vergehen.

(2) Belegschaftskonzept

(Statistiken von Beschäftigungsfällen⁴)

Die Verteilung der Arbeitskräfte auf Betriebe wurde seit der gleichen Zeit im Zusammenhang mit den landwirtschaftlichen und gewerblichen Betriebszählungen ermittelt (LBZ, AZ) sowie seit Anfang der 60er Jahre mit sog. Zensuserhebungen, d. h. bereichsspezifischen Statistiken zur Beschreibung der Produktions- und Kostenstruktur.

(3) Arbeitsmarktkonzept

(Statistiken der Beschäftigten und Arbeitslosen)

Seit 1924 bzw. 1927 (Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG)) sowie 1935 (Einführung des Arbeitsbuches) wurde zusätzlich aus den Geschäftsunterlagen der Arbeitsverwaltung bzw. der Sozialversicherung eine Statistik für die unselbständig am Erwerbsleben beteiligten Personen geführt. Diese Sekundärstatistiken sind Ende 1963 eingestellt worden. Für interne Zwecke wurde eine Partialerhebung (als Buchstabenstichprobe) weitergeführt.

In jüngster Zeit hat es sich als unerlässlich erwiesen, diese drei traditionell getrennt geführten Statistiken in ein „Gesamtsystem“ einzubringen, um sie den internationalen und supranationalen Konzepten und Definitionen anzupassen⁵. Aufgrund von Empfehlungen der supranationalen Institutionen und Organisationen sind verfahrenstechnische und methodische Anpassungsarbeiten eingeleitet worden, um eine „gemeinsame Arbeitskräfte-Stichprobe“ in den Ländern der EG durchzuführen und um international vergleichbare Arbeitslosenquoten zu berechnen. Hierfür sind nicht nur Zuständigkeiten, Merkmalsbestimmung

⁴ Die betriebsbezogene Erfassung der Anzahl der besetzten (oder auch ökonomisch nicht besetzbaren) Arbeitsplätze kann lediglich Informationen über Änderungen der regionalen oder branchenweisen Produktionsstruktur liefern. Nicht einmal die Anzahl der Freisetzungen besagt etwas über die Erwerbslosigkeit, solange diese in unterschiedlichem Ausmaß die inländischen Arbeitnehmer und die zur Rückwanderung gezwungenen Gastarbeiter betrifft. Dieser Teil der Erwerbstätigkeitsstatistik im „Gesamtsystem der Erwerbstätigkeitsstatistiken“ wird deshalb in den folgenden Ausführungen beiseite gelassen. Er ist aber im „Gesamtsystem“ nicht unbedeutlich. Vgl. dazu Herberger, L., Das Gesamtsystem der Erwerbstätigkeit und Beschäftigung, (Hrsg.) G. Fürst, Sonderheit 11 des Allgemeinen Statistischen Archivs, 1977, S. 87 ff.

⁵ Diesem Gesamtsystem liegt ein von Richard Stone für die Statistical Commission der UN aufgestelltes Rahmenkonzept zugrunde, das auf die Erfordernisse der Wirtschafts- und Sozialpolitik abgestellt ist. Vgl. UN, Towards a System of Social and Demographic Statistics, Studies in Methods, Ser. F/18, 1975, S. 100 - 111.

und -gliederung, Erhebungszeitpunkt und Tabellenprogramm zu harmonisieren; vielmehr müssen auch die traditionellen Erhebungsprogramme aufeinander abgestimmt werden.

Die Anpassung ist für die Amtliche Statistik der BRD in einem „Globalsystem der Erwerbstätigkeitsstatistik“ weit vorangetrieben, jedoch noch nicht vollendet⁶.

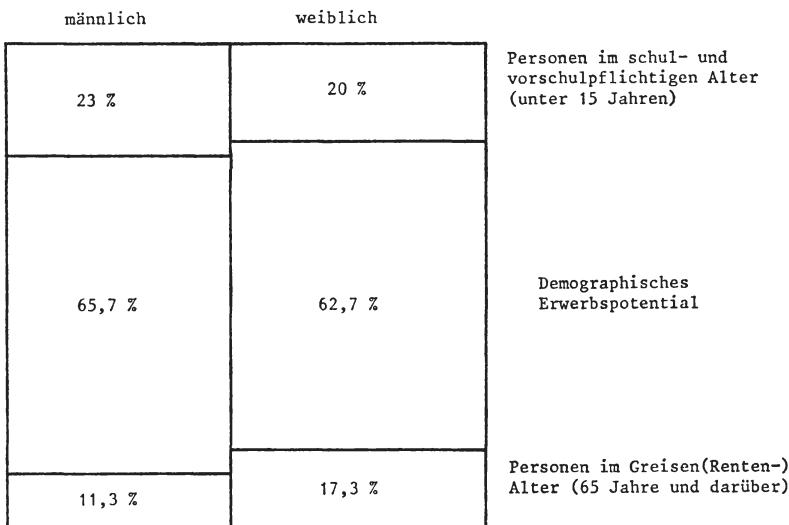
Die drei traditionellen Konzepte sollen im folgenden skizziert werden, um den Unterschied zwischen Zahlen für „Erwerbslose“, „Arbeitslose“ (i. e. S.) und „Arbeitssuchende“ herausarbeiten zu können.

2.2. Die Ausgrenzung von „Erwerbslosen“ aus der Wohnbevölkerung nach dem personenbezogenen Erwerbskonzept

2.2.1. Die demographische „Erwerbsbevölkerung“

Die Erfassung des ökonomischen Erwerbspotentials einer Volkswirtschaft muß davon ausgehen, daß die Wohnbevölkerung sowohl Inländer als Ausländer umfaßt und daß alle Personen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren als „Erwerbsfähige“ bezeichnet werden. Demographisch würde sich somit die „Erwerbsquote“ der BRD im Jahre 1975 als Verhältnis von Erwerbsfähigen zur Wohnbevölkerung wie folgt darstellen:

Diagramm 1: Die demographische Erwerbsbevölkerung der BRD
als Teil der Wohnbevölkerung am 31. 12. 1978



⁶) Wohnbevölkerung: 61 886 000.
Quelle: Statistisches Jahrbuch der BRD, 1977, Tab. 3.10. S. 62.

⁶ Vgl. Herberger, L., Das Gesamtsystem..., a.a.O., Anm. 4.

2.2.2. Die sozio-institutionelle Erwerbsbevölkerung

Aus der Gesamtheit der demographisch Erwerbsfähigen ist nun jene Teilgesamtheit auszugrenzen, die zum Zeitpunkt (für den Zeitraum) einer Erhebung nach ihrem sozialen Status als potentiell Erwerbsbeteiligte anzusehen sind. Die demographische Erwerbsquote erscheint ja nicht allein dadurch überhöht, daß es soziale Gruppen der Erwerbsfähigen gibt, die vorübergehend oder dauernd an der Ausübung einer Erwerbstätigkeit verhindert sind, wie Hausfrauen mit Kleinkindern, Körperbehinderte, Schwachsinnige, Anstaltsinsassen u. a. m. Sondern sie wird auch institutionell durch Ausbildungszeiten und Wehrdienste, Kinder- und Jugendarbeitsrecht sowie durch die geschlechtsspezifische Abgrenzung der flexiblen Altersrente und die Tendenz zur Verlängerung der Ausbildungsdauer (9. Schuljahr) nicht unwesentlich beeinflußt.

Auszugrenzen aus der Teilgesamtheit der demographisch Erwerbsfähigen sind folgerichtig zuerst die *Nichterwerbspersonen*. Nach deutscher Tradition gehören zu dieser Teilgesamtheit

a) **Selbständige Berufslose:**

Ihre Existenzsicherung beruht überwiegend auf fundiertem Einkommen wie z. B. bei Hausbesitzern, Pensionären, Rentnern usw.

b) **Angehörige von Erwerbspersonen oder selbständig Berufslosen, die ohne eigenes Einkommen in ihrem Unterhalt von diesen abhängig sind.**

Diese Personengruppen können aber für die Beurteilung des Erwerbspotentials (und der Erwerbslosigkeit) bedeutsam werden. Denn das Statistische Bundesamt sieht bei der Auswertung von Volkszählungs- und Mikrozensusdaten bereits dann eine Erwerbsbeteiligung als gegeben an, wenn auch nur eine geringfügige (auf mehr als eine Stunde bemessene) erwerbsorientierte Aktivität vorliegt.

Dies widerspricht jedoch vielen Zielsetzungen bei der Verwendung erwerbsstatistischer Daten, insbesondere solchen der Sozialpolitik; auch für arbeitsmarktpolitische Entscheidungen ist weder die Zahl aller in diesem weiten Sinne Erwerbstätigen von Interesse, noch deren regionale und fachliche Gliederung. Es ist deshalb wichtig, daß die Wohnbevölkerung im Rahmen von VZ und MZ zugleich nach der Art des überwiegenden Lebensunterhalts aufgegliedert wird. Nach diesem „Unterhaltskonzept“ ist es möglich, auch die folgenden Gruppen zu unterscheiden:

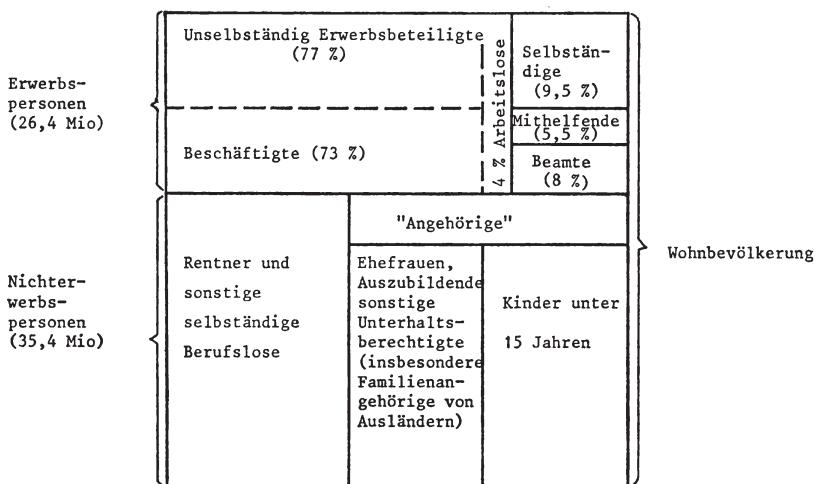
- (1) Erwerbstätige, die überwiegend von der Erwerbstätigkeit leben,
- (2) Erwerbslose, die aufgrund ihrer Beiträge zur Arbeitslosenversicherung ihren Lebensunterhalt überwiegend aus den im Erwerbsleben erworbenen Unterhaltsansprüchen bestreiten,

- (3) Selbständige Berufslose, deren Existenzsicherung überwiegend auf fundiertem Einkommen beruht,
- (4) „Angehörige“ (insbesondere Hausfrauen, Kinder, aber auch Studenten), soweit ihr Unterhalt überwiegend von Personen der ersten drei genannten Gruppen bestritten wird, auch für den Fall, daß sie geringfügig erwerbsbeteiligt sind.

Für viele Untersuchungen wäre es besser, die Gruppen (1) und (2) als Erwerbspersonen und die beiden anderen als Nichterwerbspersonen zu betrachten und deren sozioökonomische Strukturen zu analysieren. Die statistische Untersuchung der Arbeitslosigkeit kann aber nicht auf das Unterhaltskonzept abgestellt werden, weil es sich um eine Statistik von arbeitslosen Personen handelt, unabhängig von deren Existenzgrundlage.

Dem Grundkonzept zufolge wäre folgender Erhebungsrahmen — insbesondere für die Beurteilung der Erwerbslosigkeit — vorzugeben:

Diagramm 2: Sozioökonomische Gliederung der Wohnbevölkerung der BRD nach der Erwerbsbeteiligung (Proportionen für 1975)



Quelle: Zahlen aus dem Mikrozensus 1975, zusammengestellt nach einzelnen Texttabellen in Wirtschaft und Statistik 4/1976, 6/1976 und 4/1977. — Allerdings sind für die einheitlich definierten Personengesamtheiten an den zitierten Fundstellen unterschiedliche Zahlen genannt. Vgl. dazu im folgenden unter 3.1 (iii).

Der Anteil des Erwerbspotentials an der Wohnbevölkerung hängt nach diesem Konzept vornehmlich davon ab, wie groß die Anzahl der Kinder unter 15 Jahren und wie hoch die „Alterslastquote“ ist (Anzahl von Rentnern und unterhaltsbedürftigen älteren Angehörigen im Verhältnis zur jeweiligen Gesamtzahl der Bevölkerung). Überdies spielt auch die Erwerbsbereitschaft verheirateter Frauen und alter Leute eine Rolle, daneben auch die Dauer von Schulpflicht und Wehrdienst

sowie das — von der Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung abhängige — Angebot ausländischer Arbeitskräfte. Der Erhebungsrahmen ist demnach kategorial nicht eindeutig festgelegt. Er wird vielmehr je nach Angebot und Nachfrage nach Kräften am Arbeitsmarkt bestimmt.

Tatsächlich ist der Erhebungsrahmen für das „Erwerbspotential“ gegenüber jenen Gruppen von demographisch noch oder schon erwerbsfähigen Nichterwerbspersonen in den Definitionen des UN-Systems eindeutiger abgegrenzt⁷. Dort zählen lediglich die unter (1) und (2) aufgeführten Personengesamtheiten zur Erwerbsbevölkerung. Alle anderen Teilgesamtheiten gelten als Nichterwerbspersonen.

Die Erwerbsbevölkerung wird bezüglich des Ausmaßes der Erwerbsbeteiligung aufgegliedert. Dabei folgt die deutsche Amtliche Statistik überwiegend dem sog. „occupational concept“. Dieses unterscheidet sich vom international bevorzugten „labour force concept“ in bezug auf die Anforderungen an die Dauer des bestehenden Beschäftigungsverhältnisses und auf die wöchentliche Mindestarbeitszeit.

Im UN-System⁸ wird wie folgt differenziert: Nach dem „occupational concept“ soll diejenige Teilgesamtheit der Wohnbevölkerung statistisch als „erwerbsbeteiligt“ ausgewiesen werden, die während eines längeren Zeitraums — etwa ein Jahr — selbstständig oder in einem vertraglichen Arbeitsverhältnis mindestens 15 Wochenstunden tätig gewesen ist. Nach dem „labour force concept“ sind alle Personen als Erwerbsbeteiligte zu erfassen, die während eines kurz zurückliegenden Zeitraums, z. B. während der letzten 14 Tage, effektiv am Erwerbsleben beteiligt waren.

Nach beiden Konzepten des UN-Systems gehören jedoch nicht nur Kranke und Streikende zur Gesamtheit der Erwerbspersonen, sondern auch die Teilgesamtheit der Erwerbslosen. Dabei gilt es als unerheblich, ob diese sich lediglich als Arbeitssuchende bezeichnen oder ob sie als solche amtlich registriert sind.

2.2.3. Die Teilgesamtheit der „Erwerbslosen“ im statistisch erfaßbaren Erwerbspotential

Wenn schon die Ausgrenzung der Erwerbsbevölkerung aus der Wohnbevölkerung und die Definition der Erwerbsbeteiligung im Mikrozensus nach einem anderen Konzept erfolgt als in der Statistik der Arbeitsverwaltung, so ergeben sich zwangsläufig wesentliche Unterschiede im Verständnis des Tatbestandes „Erwerbslosigkeit“. Dies führt zu einer konzeptionell begründeten „statistischen Differenz“ zwischen den Erwerbslosenzahlen des Mikrozensus und den Arbeitslosenzahlen der Ar-

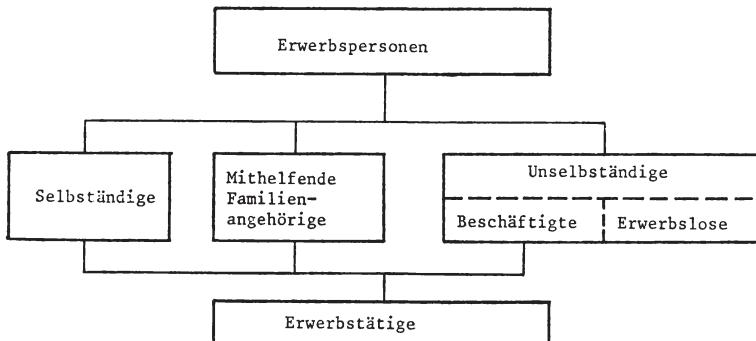
⁷ Vgl. UN, Towards a System..., a.a.O., Absatz 18.9

⁸ ebenda.

beitsmarktstatistik in der BRD⁹. Außerdem stört diese Divergenz den internationalen Vergleich von Arbeitslosenquoten¹⁰.

(i) Die „Erwerbslosen“ im Mikrozensus (MZ)¹¹

Nach dem traditionellen Konzept der Amtlichen Deutschen Statistik ist eine „Erwerbslosigkeit“ primär bei solchen Erwerbspersonen zu vermuten, die bisher nicht als Selbständige oder Mithelfende Familienangehörige erwerbsbeteiligt waren. Denn die Erwerbspersonen werden wie folgt gegliedert:



Diese Sicht des Erwerbslosenstatus wurde im Mikrozensus seit 1975 definitorisch aufgegeben, um den Anforderungen der internationalen Vergleichbarkeit zu genügen.

Im Mikrozensus werden seit 1968 — den Wünschen des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften folgend — auch solche Erwerbspersonen zu den Erwerbslosen gezählt, die lediglich eine grund-

⁹ Vgl. Karr, W., Zur Altersstruktur der Arbeitslosen, Analyse ihrer längerfristigen Entwicklung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H 3, 1977, S. 349 – 362.

¹⁰ Vgl. Koller, M., König, I., Internationaler Vergleich der Arbeitslosenquoten, Studie im Auftrag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für soziale Angelegenheiten, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (Hrsg.) Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 29, 1977, S. 30 – 32, S. 39.

¹¹ Das Konzept dieser „Repräsentativstatistik der Bevölkerung und des Erwerbslebens“ (gem. Ges. v. 15. 7. 75) hat sich in den erhebungstechnischen, definitorischen und systematischen Ansätzen zuerst als Stichprobenerhebung über Arbeitslosigkeit in Groß-Britannien und den USA bewährt. Es wurde 1947 von der 6. Intern. Konferenz der Arbeitsstatistiker in Montreal anerkannt, 1957 durch Ratsbeschuß der OECD für alle Mitgliedsstaaten verbindlich gemacht. In der BRD sind die Eckwerte der Wochenstunden für die Angabe des Beschäftigungsgrades dem geltenden Sozialrecht angepaßt worden: Wochenstundenzahlen unter 15 / 15 bis zur tariflichen Normalarbeitszeit / übertarifliche Arbeitszeit.

sätzliche Erwerbsbereitschaft bekunden bzw. die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit planen. Dabei wird also nicht gefordert, daß sie bisher erwerbstätig waren oder die Arbeitssuche aufgenommen hatten¹². Auch das nach internationalem Brauch verbindliche Kriterium der sofortigen Verfügbarkeit der erwerbslosen Person zur Arbeitsaufnahme wird nicht berücksichtigt¹³.

Demnach gelten im Mikrozensus auch nicht aktivierte Arbeitslose als Erwerbslose, weil sie ein potentielles Kräfтерeservoir gegenüber den „Erwerbstägigen“ darstellen.

Unkontrollierbare Schwankungen entstehen offenbar im Zahlenbild, weil sich in Zeiten angespannter Arbeitsmarktlage eine unbekannte Anzahl von „Mithelfenden Familienangehörigen“ als „arbeitssuchend“ meldet, ohne tatsächlich einsatzbereit oder auch nur im häuslichen Produktionsprozeß abkömmlig zu sein, obgleich sie die festgesetzte Mindeststundenzahl nicht erreichen¹⁴.

Die Zahlen des Mikrozensus sind Niveauangaben über Bestände, die für den Jahresdurchschnitt gelten. Diese Zahlen sind außerordentlich fehleranfällig.

Einmal ist ein nicht unbeträchtlicher Stichprobenfehler zu vermuten. Wie erwähnt, wird der Mikrozensus als „Repräsentativstatistik der Bevölkerung und des Erwerbslebens“ im Wege einer Befragung von 230 000 Haushalten durchgeführt¹⁵. Die Hochrechnung der für die „Segmente“ (Zählbezirke) ermittelten Durchschnitts- und Anteilswerte bezieht sich also auf Haushalte als Merkmale der im Wege einer geschichteten Zufallsstichprobe ausgewählten Zählflächen. Die Fortschreibung von hochgerechneten Zahlen für den Beschäftigtenstand der Wohnbevölkerung bzw. der Erwerbsbevölkerung erstreckt sich sodann auf die Merkmale einer „angepaßten“ Hochrechnung von Haushaltsangehöri-

¹² Vgl. dazu, Karr, W., Zur Altersstruktur..., a.a.O., S. 351: Dies führte natürlich zu einer beachtlichen Vergrößerung der Zahlen der Erwerbslosen. So nahmen die registrierten Arbeitslosen der Arbeitsverwaltung von 501 000 im April 1967 auf 331 000 im April 1968 ab, die Mikrozensuszahlen nahmen dagegen im gleichen Zeitraum aus dem dargelegten Grund von 288 000 auf 402 000 zu.

¹³ Bei Koller und König wird demzufolge festgestellt: „So kann es vorkommen, daß im April oder Mai Schüler und Studenten als Erwerbslose erfaßt werden, obwohl sie erst im Juni oder Juli bereit sind, eine Tätigkeit aufzunehmen. Vgl. Koller, K., König, I., Internationaler Vergleich der..., a.a.O., S. 30.

¹⁴ Vgl. ergänzend Karr, W., Zur Altersstruktur..., a.a.O., S. 350.

¹⁵ Zur Beschreibung des (Flächen-) Stichprobenplanes, der auf einer Schichtung von Zählbezirksergebnissen der VZ 1970 beruht, vgl. Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes, Fachserie A, Reihe 6, 1, 1972; sowie Das Arbeitsgebiet der Bundesstatistik, (Hrsg.) Statistisches Bundesamt, 1976, Methodische Grundzüge der Stichprobenstatistiken, 1977, S. 374 - 375.

gen. Wie groß der Stichprobenfehler bei den Gesamtzahlen für die Bundesländer und das Bundesgebiet letztlich werden kann, mag noch berechenbar sein. Die Fehlermarge bei regionalen, branchen- oder berufsbezogenen disaggregierten Angaben ist kaum abzuschätzen. Dies gilt umso mehr, als die Stichprobensegmente technisch nach einem Rotationsverfahren ausgewählt werden, so daß als Basis für Hochrechnung und Fortschreibung nicht einmal homogene Stichprobenelemente vorhanden sind¹⁶.

Die nach dem Erwerbskonzept des Statistischen Bundesamtes erhobenen und hochgerechneten Zahlen müssen nun aber noch auf das engere Labour-Force-Konzept umgerechnet werden, wenn sie international mit jenen Quoten vergleichbar gemacht werden sollen, die dem UN-System entsprechen.

Für die Bezugsgröße (Erwerbspersonen = Erwerbstätige + Erwerbslose) ist eine Berichtigung in bezug auf die Teilgesamtheit „Mithelfende Familienangehörige“ erforderlich. Denn im Mikrozensus wird (wie unter 2.1.2. ausgeführt) nicht die übliche Mindeststundenzahl von 15 Wochenstunden zur Abgrenzung gegenüber „Angehörigen“ verwendet. Daraus ergibt sich die erwähnte Möglichkeit einer Übererfassung solcher Personen, die normalerweise nicht für eine hauptberufliche, regelmäßige Tätigkeit verfügbar sind.

(ii) Die „Arbeitslosen“ nach dem Arbeitsmarktkonzept (AMSt.)

Träger der laufenden Bestandsstatistiken für (unselbständig) Beschäftigte und Arbeitslose ist die Bundesanstalt für Arbeit mit dem Sitz in Nürnberg. Die in der regionalen Zuständigkeit von Arbeits- und Landesarbeitsämtern erforderliche Erfassung aller Leistungsberechtigten der Arbeitslosenversicherung und aller anderen Arbeitslosen bietet die Möglichkeit zu einer sekundärstatistischen, personenbezogenen Erfassung der Arbeitslosen. Der Erhebungsrahmen dieser Statistik ist unabhängig von demjenigen des Mikrozensus. Er umfaßt den Personenkreis der demographisch und sozio-institutionell Erwerbsfähigen, grundsätzlich unter Ausschluß der Selbständigen, der Mithelfenden Familienangehörigen und der Beamten, es sei denn, sie wären als Stellungs suchende beim Arbeitsamt registriert.

Deshalb ist hier auch der Bezugsrahmen für die vergleichende Beurteilung der „Arbeitslosigkeit“ anders zu definieren: anstelle der Gesamtheit der Erwerbspersonen müßte die Gesamtheit der unselbständig Erwerbsbeteiligten als Bezugsgröße eingesetzt werden. Fraglich bleibt dabei, ob die vom Risiko einer Arbeitslosigkeit nicht betroffene Per-

¹⁶ Vgl. dazu auch die kritischen Anmerkungen bei Koller, M., König, I., Internationaler Vergleich..., a.a.O., S. 38 - 39.

sonengruppe der Beamten zu den „unselbständigen Erwerbsbeteiligten“ gerechnet werden sollte oder ob sie als „unbeteiligte Masse“ auszuschalten ist.

Die traditionelle Arbeitsmarktstatistik hatte sich bei Erfassung und Analyse der Arbeitslosigkeit auf das Konzept der „social securities“¹⁷ bezogen, wie dies im Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenverwaltung (AVAVG) von 1927 bzw. in der Fassung von 1952 festgelegt worden war. Danach gelten als „arbeitslos“ diejenigen Personen, die berechtigt sind, Arbeitslosengeld (bzw. nach Ablauf von 24 Monaten Arbeitslosenhilfe) zu beanspruchen, weil sie während ihrer früheren Tätigkeit als unselbständig Beschäftigte Beiträge zur Arbeitslosenversicherung geleistet haben¹⁸.

Nach dem im Arbeitsförderungsgesetz (1969) vorgegebenen AMSt-Konzept ist der statistische Begriff der „Arbeitslosen“ völlig losgelöst vom System der sozialen Sicherheit. Er umfaßt die in der BRD und in Berlin (West) wohnhaften Erwerbspersonen, die sich beim zuständigen Arbeitsamt als arbeitslos gemeldet haben, um in ein Arbeitsverhältnis als Arbeitnehmer oder in Heimarbeit vermittelt zu werden und weder erwerbstätig noch arbeitsunfähig krank sind. (Der vormalige Ausschluß von Beamten, Selbständigen und Mithelfenden Familienangehörigen entfällt demnach insoweit, als eine Bereitschaft zum Übergang in unselbständige Erwerbstätigkeit deklariert wird.)¹⁹

Er umfaßt nicht jene Personen, die lediglich eine „geringfügige“ Beschäftigung suchen oder eine Erwerbstätigkeit für weniger als drei Monate, noch Arbeitssuchende, die sich schriftlich um Einstellung in einem bestimmten Betrieb bemühen.

Als Kriterium für die „Geringfügigkeit“ der Beschäftigung gilt nach deutschem Arbeitsrecht (§ 102 AFG) die Nebenbeschäftigung oder gelegentliche Dienstleistung von unselbständig Erwerbstätigen, die wegen geringer Stundenzahl und/oder geringen Entgelts nicht der Arbeitslosenversicherungspflicht unterliegen.

¹⁷ Vgl. Galland T., Statistik der Beschäftigten und Arbeitslosen in der BRD, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Heft 3, 1966.

¹⁸ Diese „leistungsberechtigten“ Arbeitslosen sind insofern nach dem Arbeitsförderungsgesetz nicht gleichzusetzen mit „Leistungsempfängern“ als Arbeitslose, über deren Antrag auf Leistung noch nicht entschieden ist oder deren Anspruch auf Leistung erschöpft ist, in den Zahlen der Empfänger von Arbeitslosengeld und -hilfe nicht enthalten sind. — Vgl. dazu Karr, W., Die Leistungsberechtigten in der Arbeitslosenstatistik, in: Mitteilungen d. Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1, 1978, S. 1 – 6.

¹⁹ Diese „marginale“ Definition folgt den erläuternden Ausführungen von Karr, W., Die Leistungsberechtigten..., a.a.O., S. 1. Sie ist weiter gefaßt als dies in entsprechenden früheren Publikationen der BA geschehen war und zugleich genauer in bezug auf die Abgrenzungskriterien.

Dieses „aktuelle“ Arbeitsmarktkonzept stimmt weitestgehend mit den neuesten Empfehlungen der OECD und der ILO überein, bietet aber Raum dafür, einige spezifisch deutsche arbeitsrechtliche und sozialpolitische Fakten zu berücksichtigen, wie beispielsweise Berufsförderungsmaßnahmen, Schlechtwettergeld u. a. m.²⁰.

Tatsächlich trägt diese Anpassung im Erhebungsrahmen und in den Definitionen wesentlich dazu bei, Arbeitsmarktzahlen international vergleichbar zu halten. Allerdings bewirkt die Erweiterung des als „arbeitslos“ zu erfassenden Personenkreises, daß Störungen im zwischenzeitlichen Vergleich auftreten, wie andererseits das Prinzip der Freiwilligkeit bei den Arbeitslosenmeldungen die Vollständigkeit der Erfassung gefährdet.

Die Monatzahlen der BA sollen über die Veränderungstendenzen im Bestand an Arbeitslosen unterrichten. Dafür wäre es unabdingbar, daß der in den Zeitvergleich einbezogene Personenkreis eindeutig definiert ist. Dies ist jedoch nicht der Fall, solange sich Selbständige, Mithelfende Familienangehörige und auch Schulentlassene als „arbeitslos“ registrieren lassen können, ohne wirklich sofort für eine Erwerbstätigkeit zur Verfügung zu stehen. (Zwar gilt als Voraussetzung für die Registrierung die Verfügbarkeit; die entsprechenden Angaben sind aber nicht kontrollierbar!) Nach den Erfahrungen der Arbeitsverwaltung gibt es verschiedene Motive, in irgendeiner Form (primär) Leistungen aus dem Netz der sozialen Sicherung in Anspruch zu nehmen, „... ohne (primär) an einer Arbeitsaufnahme interessiert zu sein...“²¹, so etwa das Streben nach Anrechnung von Ausfallzeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung, nach Übernahme der Beiträge zur Krankenversicherung durch die Arbeitsverwaltung, oder auch der Verzicht auf ernsthafte Arbeitssuche bei denjenigen älteren Arbeitslosen, deren Arbeitslosengeld durch den bisherigen Arbeitgeber (im Rahmen eines betrieblichen Sozialplanes) dem bisherigen Nettoverdienst angenähert wird, bis sie das Lebensalter zum Bezug der Altersrente erreichen. Resignierend wird im zitierten Bericht festgestellt (Anm. 21), es bestünde keine Möglichkeit, „... über die quantitative Bedeutung dieser Form der Arbeitslosigkeit genauere Aussagen zu machen“.

(iii) Die „registrierten Arbeitslosen“ und die „Nichtaktiven“ nach den Empfehlungen von ILO und SAEG

Die definitorischen Unterschiede in den Konzepten zur Erfassung der Arbeitslosigkeit sind neuerlich Gegenstand von klärenden Empfehlun-

²⁰ Vgl. im einzelnen Koller, M., König, I., Internationaler Vergleich ..., a.a.O., S. 33 - 34.

²¹ Vgl. Strukturanalyse der Arbeitslosen ..., a.a.O., S. 901.

gen des International Labor Office (ILO) gewesen, denen sich das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (SAEG) angeschlossen hat. Sie zielen darauf ab, die nach der jeweiligen Sozialgesetzgebung des einzelnen Staates „registrierten“ Arbeitslosen gesondert von der Gesamtheit der „marginal Erwerbslosen“ auszuweisen. Die Unterscheidung sollte mittels tatsächlich statistisch erfaßbarer Kriterien getroffen werden. Sie würden zu folgenden Gruppen führen.

(a) Arbeitslose i. e. S.

- 1: vormal Erwerbstätige, nach dem Verlust eines Arbeitsplatzes
- 2: Erwerbspersonen, die im Erhebungszeitpunkt ohne Tätigkeit sind, jedoch verfügbar und auf Suche nach einer abhängigen Erwerbstätigkeit

(b) Inaktive Personen im erwerbsfähigen Alter, jedoch

- 1: nicht aktiv bei der Arbeitssuche
- 2: zwar arbeitssuchend, aber nicht verfügbar
- 3: nur beschränkt arbeitsfähig
- 4: nur eine gelegentliche oder geringfügige Beschäftigung suchend

Bei der Berechnung von Arbeitslosenquoten und Veränderungsraten sollte überdies berücksichtigt werden, ob die Wehrdienstpflichtigen in der Gesamtzahl der sozial-institutionell definierten Erwerbspersonen enthalten sind. (Diese Teilgesamtheit könnte die Quote der Jugendarbeitslosigkeit erheblich beeinflussen!)

3. Das Zahlenwerk der Arbeitslosenstatistik

Um eine Vorstellung davon zu vermitteln, welche Möglichkeiten für eine Strukturanalyse von Zahlen der Amtlichen Arbeitslosenstatistik gegeben sind, muß das Verfahren geschildert werden, mit dem die „Arbeitskräftebilanz“ erstellt wird. Sie erscheint in zwei Versionen.

3.1. Das integrierte Gesamtsystem der Erwerbstätigkeitsstatistik

(i) Die Grundidee

Seit 1975 wird an einem neuen System der Erwerbsstatistik gearbeitet. Es soll darin bestehen, die Bestandsstatistik aus Volkszählung und Mikrozensus anhand repräsentativer Zahlen über Beschäftigtenfälle aus Zensuserhebungen fortzuschreiben und diese geschätzten Zahlen mit

denen der Arbeitslosen- und Beschäftigtenstatistik der BA abzustimmen. Dabei werden folgende Anpassungsrechnungen²² erforderlich:

- (1) Die aus einer Berichtswoche stammenden Hochrechnungswerte der 1 vH-Mikrozensuserhebung müssen an die Fortschreibungszahlen der Wohnbevölkerung angepaßt werden, die beim Statistischen Bundesamt zusammenlaufen; außerdem wird eine Abstimmung mit dem Nachweis der unselbständig Beschäftigten und Arbeitslosen in den Tabellen der BA erforderlich.
- (2) Die in der Beschäftigtenstatistik der BA fehlenden Zahlen für „Beamte“ müssen aufgrund der Personalstandsstatistiken des Öffentlichen Dienstes (bzw. nach den Sondererhebungen über die Dienstverhältnisse im Bildungs-, Rechts- und Gesundheitswesen) geschätzt werden.
- (3) Die Zahlen für Selbständige und für unbezahlt Mithelfende Familienangehörige müssen sowohl nach den MZ-Ergebnissen als auch gemäß den in den Wirtschaftsbereichen (Landwirtschaft, Handel, Produzierendes Gewerbe usw.) veranstalteten Zensen „fortgeschätzt“ werden.

Die Anpassungsrechnungen werden vom Statistischen Bundesamt wie folgt charakterisiert:

„... Die aus den Daten dieser Total-, Teil- und Stichprobenerhebungen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Definitionen, Abgrenzungen und Erhebungszeitpunkte geschätzten Durchschnittszahlen der Erwerbstätigen sind im Gegensatz zu den meisten verwendeten Basisstatistiken nicht zeitpunkt-, sondern zeitraumbezogen...“ (vgl. Wirtschaft und Statistik, 4/1977, S. 247.)

(ii) Die Arbeitslosenzahlen im Gesamtsystem

Die für das „Gesamtsystem“ erforderlichen Jahresdurchschnittszahlen für die „Arbeitslosen“ werden nicht, wie diejenigen für unselbständig beschäftigte Arbeiter und Angestellte, aus den Mikrozensuszahlen hochgerechnet; vielmehr werden sie aus den Monatszahlen der BA errechnet²³. Dies erscheint nach den Erörterungen über das Erhebungskonzept für die „Erwerbslosen“ im Mikrozensus und die „Arbeitslosen“ im neuen BA-Konzept plausibel.

Weniger verständlich ist jedoch die Richtung der Zahlendifferenz. Es wäre zu erwarten, daß die MZ-Zahlen höher liegen als die der Arbeitsverwaltung, einmal wegen der breiteren Abgrenzung der „Erwerbsbeteiligung“ als „gainful working“ (bereits bei mehr als 1 Wochenstunde); zum anderen wegen der Annahme einer „Erwerbslosigkeit“ in dem

²² Vgl. dazu im einzelnen *Herberger L., Das Gesamtsystem...*, a.a.O., Anm. 4 sowie (bezüglich der im Aufbau befindlichen Statistik über Bestandsveränderungen in der Gesamtheit unselbständig beschäftigter Arbeitnehmer) *Hoffmann, H. P., Hoyer, H., Bayer, H., Die neue Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit, in: Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe, Das Arbeitsamt*, 23. Jg. Heft 9, 1972, S. 281 - 284.

²³ Vgl. Anm. 4 zu Tab. 1 bei *Herberger, L., Das Gesamtsystem...*, a.a.O., S. 99.

Falle, daß eine Arbeitsbereitschaft für 3 Monate bestünde. Tatsächlich lagen die MZ-Zahlen jedoch meist unter denen der Arbeitsmarktstatistik, insbesondere in den Rezessionsjahren 1966/67 und seit 1973.

Diese Divergenz kann nicht allein auf den Stichprobenfehler in den hochgerechneten MZ-Zahlen zurückzuführen sein. Selbst wenn für die hochgerechneten Zahlen ein relativer Fehler von 5 vH vorgegeben wäre, so wäre der Schwankungsbereich seit 1974 allenfalls mit $\pm 50\,000$ anzunehmen. Die effektive Abweichung lag aber in diesen kritischen Jahren ausschließlich im negativen Bereich und machte zwischen 100 000 und 150 000 aus!

Deshalb sind systematische Fehler zu vermuten, von denen einige besonders plausibel erscheinen:

(1) Die gesetzlich erlaubte „Nebentätigkeit“ führt beim MZ zur Einreichung der „geringfügig Beschäftigten“ zu den Erwerbstägigen; zugleich können sie jedoch als Stellungssuchende bei der Arbeitsverwaltung registriert sein und dort als Arbeitslose ausgewiesen werden. (Demzufolge liegt die Arbeitslosenzahl nach dem MZ-Konzept niedriger als bei der AMSt.) Ebenso ist vorstellbar, daß Teilzeitbeschäftigte nach einer Kündigung zwei oder mehrere Arbeitsstellen in Form einer gesetzlich zulässigen „geringfügigen Beschäftigung“ finden. Dabei würden sie als Leistungsempfänger selbst nach dem engsten Arbeitsmarktkonzept zu den Arbeitslosen zu zählen sein, während der Interviewer sie beim MZ wegen des mehrfach „gainful working“ als „erwerbstätig“ bezeichnen würde.

(2) Andererseits könnte das Ausmaß der gelegentlichen Nebentätigkeit so gering sein, daß die Interviewer erkennen würden, wie wenig die „geringfügig Beschäftigten“ (Invaliden, Hausfrauen, Schüler) bereit oder in der Lage wären, eine tatsächlich zugewiesene Arbeit (15 Wochenstunden) aufzunehmen. Die Zuordnung solcher registrierter „Arbeitsloser“ würde in den MZ-Tabellen bei den Nichterwerbspersonen erfolgen; wieder läge die absolute Zahl der Arbeitslosen beim MZ-Konzept unter derjenigen der AMSt.

(3) Völlig anders läge der Fall beim Ausweis registrierter Arbeitsloser, die als Selbständige oder Mithelfende Familienangehörige tätig sind. Sie würden in ihrer sozialen Umwelt weiter als unabhängige Erwerbstägige erscheinen und sich beim MZ auch als solche bezeichnen. Nach dem „aktuellen“ AM-Konzept würden sie aber als „Arbeitslose“ erfaßt und ausgewiesen, weil sie als Stellungssuchende registriert sind.

Statistisch wären alle Abweichungen dieser Art als Coverage-Fehler zu bezeichnen. Die Auswirkung eines solchen Fehlers auf die berechneten Arbeitslosenquoten wird nach dem Fehlerfortpflanzungsgesetz

besonders groß, wenn die Abweichungen im Zähler und Nenner nicht gleichgerichtet sind²⁴.

(iii) Der Informationsgehalt von Arbeitslosenquoten im Gesamtsystem

Die Aussagekraft der Arbeitslosenzahlen wird übrigens dadurch beeinträchtigt, daß innerhalb des Corpus der Erwerbspersonen eine Um- schichtung von bisher Selbständigen und Mithelfenden zur Teilgesamt- heit der unselbständig Erwerbsbeteiligten erfolgt, die sich als „Arbeits- suchende“ registrieren lassen. Auch hier handelt es sich nicht um eine Freisetzung von Arbeitskräften aus dem Produktionsprozeß, sondern allenfalls um einen sozialen Strukturwandel im Erwerbspotential. Außerdem enthalten die Zahlen über den Zugang von Arbeitslosen — je nach der konjunkturellen Gegebenheit — einen mehr oder weniger großen Andrang an Jugendlichen, Hausfrauen, Invaliden, Rentnern usw., die definitionsgemäß zu den Nichterwerbspersonen gehören würden.

Beide Formen der statistisch nicht exakt gegenüber den Leistungsbe- rechtigten i. e. S. abzugrenzenden „Arbeitslosigkeit“ sind nicht nur bei der Zeitreihenanalyse störend; sie verhindern faktisch, daß Ausmaß und Erscheinungsformen der Freisetzung von Arbeitskräften aus bestehen- den Beschäftigungsverträgen ermittelt werden könnten.

Dennoch wäre es wohl hinzunehmen, daß Arbeitslosenquoten und Veränderungsraten im Zeitvergleich durch definitorische Unterschiede in den Zugangs- wie in den Bestandsgrößen leicht verzerrt sind, wenn nur über das Niveau als solches eindeutige Informationen vorlägen. Auch das ist nicht der Fall. Wie erwähnt, liegen die Zahlen für „Er- werbslose“ im Mikrozensus unter denen des „Gesamtsystems“ — 1975 betrug die Differenz 156 000. Indem nun die Zahlen der Arbeitsverwal- tung als „korrekt“ in das Gesamtsystem eingebracht werden, ergibt sich nebenstehendes Zahlenbild.

Wohlgemerkt: Die in Tabelle 1 angegebenen Arbeitslosenquoten ent- halten im Zähler die absoluten Zahlenangaben für die „Arbeitslosen“ un- verändert! Die Abweichungen resultieren aus einer unterschiedlichen Wahl der Bezugsgröße. Bei weitergehenden Formen abweichender Ab- grenzung der Teilgesamtheit „Arbeitslose“ vermehrt sich die Anzahl möglicher Ausprägungen der Arbeitslosenquote auf 11 Kennzahlen, die für 1975 eine Spanweite zwischen 3,42 und 5,58²⁵ haben.

Daß jede dieser Quoten für eine bestimmte Fragestellung sinnvoll sein kann, braucht kaum betont zu werden. Problematisch ist aber eben die zwischenzeitliche und zwischenstaatliche Vergleichbarkeit.

²⁴ Vgl. *Esenwein-Rothe, I.*, Die Arbeitsmarktstatistik im Lichte der Fehlertheorie, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 2, 1977, S. 146 - 149.

²⁵ Vgl. dazu im einzelnen *Esenwein-Rothe, I.*, Die Arbeitsmarktstatistik ..., a.a.O., S. 155.

Tabelle 1

Arbeitslose in der Wohnbevölkerung der BRD im Jahre 1975

Personen- gruppe	absolut in 1 000	Zahlen der Personengruppen				
		in vH der		Erwerbstätige		
		Wohn- bevöl- kerung	Er- werbs- perso- nen	insges.	darunter ab- hängig	Er- werbst.
Nichterwerbs- personen ...	35 432	57,3	—	—	—	—
Erwerbsperso- nen	26 397	42,7	100	—	—	—
davon Er- werbstätige ...	25 323	40,9	95,93	—	—	—
dar. Abhän- gige ^{b)}	(19 253)	(31,1)				
Arbeits- lose	1 074	1,8	4,07	4,24	5,02	5,58
Wohnbevöl- kerung	61 829	100				

a) Vgl. Esenwein-Rothe, I., Die Arbeitsmarktstatistik ..., a.a.O., S. 151, Tab. 1 und S. 153, Tab. 2. — Das Statistische Bundesamt gibt keine solche Zusammenschauf der unterschiedlichen Zahlenangaben für einheitlich definierte Personengesamtheiten. Diese ist aus den Artikeln und Arbeitstabellen in Wirtschaft und Statistik und der dort publizierten Zahlen zusammengestellt worden. Vgl. Wirtschaft und Statistik, (Hrsg.) Statistisches Bundesamt, Hefte 4 und 6, 1976, Hefte 3, 4 und 6, 1977.

b) 8 378 000 Angestellte } = 19 253 abhängige Erwerbstätige.
10 875 000 Arbeiter }

3.2. Die Arbeitslosenzahlen im Vergleich unterschiedlicher Erhebungsprogramme

Angesichts dieses unbefriedigenden Informationswertes werden die Empfehlungen von ILO und EUROSTAT (Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaft) stark beachtet, nach denen künftig die Arbeitskräftebilanz mit einer Unterscheidung zwischen registrierten und marginalen Arbeitslosen vorgenommen werden soll (vgl. Tab. 2, S. 40).

Welches Ausmaß die Divergenz der Arbeitslosenzahlen nach den verschiedenen Erhebungsprogrammen annehmen kann, wird an Zahlen

Tabelle 2

Arbeitslose gemäß einer Arbeitskräftebilanz 1975 für die BRD nach dem Inlandskonzept der Bundesanstalt für Arbeit^{a)} gemäß ILO-Konzept

Gesamtheiten der Erwerbsbevölkerung	Gesamtzahlen in 1 000				
	absolut	in vH	darunter		
			Ausländer	in vH	Spalte 1
Selbständige u. Mithelfende	3 930	14,7	56	1,4	2,3
Arbeitnehmer	21 373	79,6	2 061	9,6	84,4
Erwerbstätige	25 303	94,3	2 117	8,3	86,7
Registr. Arbeitslose	1 074	4,0	151	14,0	6,2
Reserve der Nichtaktiven	453	1,7	172	38,2	7,1
Nichtbeschäftigte Erwerbspersonen	1 527	5,7	323	21,1	13,3
Erwerbspersonenpotential	26 830	100	2 440	9,1	100

a) Die Arbeitsverwaltung erfaßt Bestände und Vorgänge ausschließlich für Erwerbsbeteiligte am inländischen Arbeitsmarkt.

Quelle: Koller, K., König, I., Internationaler Vergleich der ..., a.a.O.

ersichtlich, die von den bereits zitierten Autoren einer international vergleichbaren Studie zusammengestellt worden sind²⁶ (vgl. Tab. 3, S. 41).

Die Erörterung des unbefriedigenden Zahlenbildes der Arbeitslosenstatistik für die BRD darf keineswegs so interpretiert werden, als wäre dies eine besondere Erscheinung deutscher Wirtschaftsstatistik. In der mehrfach zitierten Untersuchung über die internationale Vergleichbarkeit der Arbeitslosenquoten wird gezeigt, daß in den publizierten Arbeitslosenzahlen und -quoten bei sämtlichen Mitgliedsstaaten der EG ebenso große Differenzen, wenn nicht noch größere, bestehen. Dies sei durch einen Auszug aus der Übersicht belegt, die für die Jahre zwischen 1960 und 1976 aufgestellt worden ist, und zwar für diejenigen Jahre, für die in Tab. 3 verhältnismäßig vollständige Angaben für die BRD aufgeführt werden konnten (vgl. Tab. 4, S. 42).

²⁶ Vgl. Koller, M., König, I., Internationaler Vergleich..., a.a.O., Übersichten 15 und 16, S. 181 - 183.

Tabelle 3

Zahl der Arbeitslosen in der BRD nach verschiedenen Quellen 1960 - 1976

Jahr	Zahl der Arbeitslosen (in Tsd.), ermittelt aus				
	Volks-zählung	Mikro-zensus	EG Arbeitskräfte-Stichprobe	ILO	
				1	2
				3	4
1960	.	152	109	271	
1961	108	.	.	181	
1965		57		147	
1967	.	290	.	459	(264)
1970	117	167	57	149	(90)
1975		918	751	1 074	(453)
1976	.	—	—	1 060	613

· = keine Zahlen erhoben.

— = bisher keine Zahlen publiziert.

Quelle: Internationaler Vergleich der Arbeitslosenquoten, Beiträge IAB, a.a.O., S. 40.

4. Zur Ermittlung „struktureller“ Arbeitslosigkeit

Daß der Informationswert der bestehenden Arbeitslosenstatistik in den hochindustrialisierten Staaten der Europäischen Gemeinschaft so verzweifelt unzulänglich ist, ergibt sich teilweise daraus, daß die länderspezifische Sozialgesetzgebung einen maßgeblichen Einfluß auf die Kriterien der Registrierung von Arbeitslosen hat. Auch Ausmaß und Erfolgsaussichten einer Arbeitssuche von Nichterwerbspersonen sind dadurch vorbestimmt²⁷. Für die Arbeitsmarktstatistik der BRD wurde überdies jüngst festgestellt, daß es auch am Erhebungsprogramm liegt, wenn die Strukturverschiebungen innerhalb des Zeitmengenbestandes zwischen zwei Erhebungsstichtagen nicht erkennbar werden. Auf diese Überlegungen wird noch einzugehen sein (vgl. 4.2.2.).

²⁷ So wird bei Koller/König die Frage diskutiert, inwieweit das Netz sozialer Sicherheit in der BRD für die nicht registrierten Arbeitslosen unter den realiter nicht aktivierbaren Nichterwerbspersonen zur „Hängematte“ geworden sei. Vgl. Koller, M., König, I., Internationaler Vergleich ..., a.a.O., S. 101, 102.

Tabelle 4: Die Arbeitslosenquoten der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft nach den Trägern der Erhebung bzw. Anpassungsrechnung

42

Ingeborg Esenwein-Rothe

Mitgliedsstaaten	Berichts-jahr	Amtliche Statistik des jew. Staates	Internationales Arbeitsamt (ILO)	Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften (SAEG)	EG-Stich-probe
BRD	1960	1,3	..	1,0	1,0	0,4
	1970	0,7	0,7	0,6	0,6	0,2
	1975	4,7	4,7	4,7	4,1	2,9
Belgien	1960	5,9	5,4	3,2	3,3	2,7
	1970	3,0	2,9	1,8	1,8	0,9
	1975	6,7	6,7	4,8	4,2	3,3
Dänemark	1960	4,2	4,3	1,9	1,5	Ø
	1970	2,9	2,9	0,7	0,7	Ø
	1975	11,1	11,1	11,1	4,9	6,8
Frankreich	1960	—	—	1,2	1,2	1,1
	1970	—	—	1,7	1,7	1,5
	1975	—	—	4,0	4,2	3,3
Irland	1960	—	6,7	5,6	5,7	Ø
	1970	7,2	7,2	5,8	5,9	Ø
	1975	—	12,2	12,2	8,0	9,6
Italien	1960	4,0	4,2	3,9	4,1	3,5
	1970	3,2	3,2	3,1	3,2	2,7
	1975	3,5	3,3	3,3	3,4	3,3
Luxemburg	1960	—	—	—	0,0	Ø
	1970	—	—	—	0,0	Ø
	1975	—	—	—	0,0	0,6
Nederland	1960	○○○○○	0,9	1,2	1,2	1,0
	1970	—	1,1	1,2	—	Ø
	1975	—	5,2	—	4,3	3,2
United Kingdom	1960	1,7	1,6	1,3	1,3	Ø
	1970	2,6	2,6	2,2	2,2	Ø
	1975	4,3	4,1	3,4	3,4	4,6

... = Bis 1962 erfolgte ein getrennter Ausweis für die BRD und West-Berlin. — — = Kein Ausweis. — Ø = Keine Beteiligung. — O = Nur geschlechtspezifisch ausgewiesen.

Quelle: Internationaler Vergleich der Arbeitslosenquoten, Beiträge IAB, aaO., S. 40.

4.1. Strukturelle Arbeitslosigkeit aus der Perspektive des Arbeitsangebotes

Es ist wenig verwunderlich, daß die Arbeitsverwaltung, wenn sie sich überhaupt mit der Problematik einer strukturellen Arbeitslosigkeit befaßt, vornehmlich die Strukturschäden auf der Seite des Arbeitskräfteangebots untersucht.

Die Arbeitsämter verfügen über eine schlechthin umfassende Kenntnis der demographischen und beruflichen Qualifikation der Teilgesamtheit nichtbeschäftiger unselbstständiger Erwerbspersonen. Aufgrund dieses Urmaterials können eingehende Mitteilungen darüber gemacht werden, welche Diskrepanz zwischen den Strukturmerkmalen des gesamtwirtschaftlichen Kräftebedarfs und denen der „registrierten“ Arbeitslosigkeit besteht²⁸.

4.1.1. Die Altersstruktur der Arbeitslosen²⁹

In souveräner Handhabung der Techniken deskriptiver und analytischer Statistik ist unter solchem Vorzeichen untersucht worden, in welcher Weise die soziale Gesetzgebung zu einer Umschichtung in den Anteilen jugendlicher bzw. älterer Arbeitsloser beigetragen hat: Wandlungen in der Altersstruktur der Arbeitslosen sind nach diesen Erörterungen nicht nur auf einen Selektionsprozeß bei Einstellung und Entlassung von berufserfahrenen, betriebstreuen und anderweitig qualifizierten Arbeitnehmern zurückzuführen, sondern auch auf sozialrechtliche Bestimmungen. — Mit dem Finanzänderungsgesetz von 1968 sei z. B. die Möglichkeit entfallen, zusätzlich zum Altersruhegeld ein Arbeitslosengeld zu empfangen; demzufolge gebe es seit 1968 keine Arbeitslosen mehr, die über 65 Jahre alt sind. — Mit der Herabsetzung des Rentenalters (1972) und mit der durch die „flexible“ Altersgrenze geschaffenen Möglichkeit des Bezugs eines vorgezogenen Altersruhegelds sei eine weitere zahlenmäßig nicht unbedeutende Personengruppe aus der Arbeitslosenstatistik ausgeschieden. Dies führe zwangsläufig zu einer Steigerung der Quoten aller anderen Altersgruppen!

Diese Feststellungen haben Konsequenzen für die Beurteilung des Risikos einer Freisetzung (das zufolge der arbeits- und sozialrechtlichen

²⁸ Vgl. ohne Verf., Strukturanalyse der Arbeitslosen und der offenen Stellen, Ergebnisse der Sonderuntersuchungen von Ende Mai 1977, in: Amtliche Nachrichten, Bundesanstalt für Arbeit, 25. Jg. Heft 8, 1977, S. 900 ff.

²⁹ Vgl. hierzu die höchst informative Studie von Karr, W., Zur Altersstruktur ..., a.a.O.

Absicherung für Jugendliche höher ist als für ältere Arbeitnehmer) und der Chancen einer Wiedereingliederung³⁰.

4.1.2. Die soziale Differenzierung unter den Arbeitslosen

Nicht nur das Arbeitsplatzrisiko wirkte sich offensichtlich für einzelne soziale Gruppen in unterschiedlichem Maße aus, sondern es gibt auch qualitative Abweichungen auf den Teilarbeitsmärkten für die Wiedereinstellung.

Es erscheint selbstverständlich, daß die Ansprüche beim Stellenangebot gegenüber einer normalen Arbeitsplatzofferte oder gar im Vergleich mit entsprechenden Anwerbungsversuchen bei Vollbeschäftigung gesteigert werden. Dennoch überrascht es, daß sich dies zahlenmäßig nachweisen läßt. So sind 1977 mehr als ein Fünftel der Stellenbewerber wegen Gesundheitsschäden oder wegen eines Lebensalters über 50 Jahre zurückgewiesen worden, und zwar ebenso von Firmen der produzierenden Wirtschaft wie von Behörden. Das Ausmaß der solcherart qualifikationsbedingten Arbeitslosigkeit ist auf Teilarbeitsmärkten verschieden groß. Es versteht sich, daß vor allem die erwerbstätigen Frauen einem vergleichsweise höheren Risiko der Arbeitslosigkeit ausgesetzt sind.

Auch läßt sich erkennen, daß Stellenbewerber mit abgeschlossener Berufsfach-, Fach- und Hochschulbildung einem höheren Risiko länger währende Arbeitslosigkeit ausgesetzt sind als Arbeitslose mit abgeschlossener gewerblicher Berufsausbildung. Einmal sind die Absolventenzahlen stark angestiegen; außerdem hält sich die Nachfrage nach höher qualifizierten Angestellten in der Rezession stärker zurück.

Schließlich läßt sich aus der Geschäftsstatistik der Arbeitsvermittlung in Gegenüberstellung mit den Arbeitslosentabellen ablesen, wie hoch das Ungleichgewicht zwischen Stellenangebot und Nachfrage nach Voll- und Teilzeitarbeitsplätzen ist. Auch die Schwierigkeiten im Angestelltenbereich und bei der Teilzeitarbeit wirken sich in der Arbeitslosigkeit von Frauen besonders ungünstig aus.

4.2. Strukturelle Arbeitslosigkeit aus der Perspektive der Wirtschaftspolitik

Die unter 4.1. skizzierten Ansätze der Arbeitsmarktforschung genügen offensichtlich, um für den Jahresvergleich Einsichten in die Struktur-

³⁰ Vgl. dazu u.a., ohne Verf., Stukturanalyse der Arbeitslosen..., a.a.O., S. 906 ff. Befremdlich erscheint eine in diesem Zusammenhang gefundene Sprachregelung der Arbeitsverwaltung: eine Zunahme der Arbeitslosenzahlen wird als „Aufbau der Arbeitslosigkeit“ bezeichnet; rückläufige Zahlen führen entsprechend zu einem „Abbau“!

veränderungen des jeweiligen Bestandes an Arbeitslosenzahlen zu erarbeiten.

Mit den Ergebnissen solcher Untersuchungen lassen sich auch Ansatzpunkte für eine zweckmäßige Betreuung und Förderung einzelner Gruppen der Erwerbslosen gewinnen. Aber sie bieten keine statistischen Informationen über Ursachen und Ausmaß derjenigen Arbeitslosigkeit, die aus Strukturverwerfungen der Volkswirtschaft resultiert, die also nicht konjunkturell bedingt ist. Wenn sich nun aber Strukturverschiebungen vollzogen haben, wie etwa der offensichtliche Wandel der Nachfrage- und Beschäftigungsstruktur zwischen sekundärem und tertiärem Bereich, so müßten jene Einflußgrößen in ihren Auswirkungen auf die Freisetzung von Arbeitskräften untersucht werden.

4.2.1. Die Arbeitslosenbestände als Basis für wirtschaftspolitische Strukturanalysen

Die Erforschung von strukturellen Wandlungen der Volkswirtschaft läßt sich keinesfalls von der Arbeitslosenstatistik aus betreiben. Das verbietet sich schon von der Sache her: die Strukturverschiebungen vollziehen sich zuerst unter den Beschäftigten einzelner Bereiche, Unternehmensgrößenklassen und Branchen. Entlassungen oder Einstellungen vollziehen sich im Ausgleich zwischen Stellenangebot und Stellensuchenden.

Außerdem ist die Arbeitslosenstatistik ihrer Anlage nach nur wenig geeignet, strukturelle Vorgänge aufzudecken.

So erweist es sich etwa bei einer Analyse der regionalen Entwicklung der Arbeitslosenquoten als höchst prekär, daß es für Arbeitsamtsbezirke keine Zahlen über den Bestand an Erwerbspersonen gibt. Damit ist eine Relativierung des Niveaus der Arbeitslosigkeit im Regionalvergleich praktisch unmöglich. Ebensowenig hat sich eine Erklärung für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit durch regional erfaßbare Strukturmerkmale (Beschäftigtenanteile, dominierende Branchen, Ausländer-, Frauen- und Angestelltenanteile an der Arbeitslosenzahl) finden lassen. Auch Versuche einer Regressionsanalyse waren unergiebig³¹. Der in diesem Zusammenhang unternommene Versuch einer Gewichtung von Arbeitslosenquoten erscheint unangemessen streng: die für das Bundesgebiet ermittelten Fehlermargen in den Quoten werden auf der Ebene des Arbeitsamtsbezirks zweifellos überschritten. Was kann dann eine Gewichtung noch bessern? In der zitierten Studie ist zwar die Hypothese über den Einfluß von Konjunkturschwankungen auf die

³¹ Vgl. Cramer, U., Zur regionalen Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit 1970, Eine Regressionsanalyse für Arbeitsamtsbezirke, in: Mitteilungen der Bundesanstalt für Arbeit, Heft 1, 1978 (in Vorbereitung).

geographische Verteilung von Arbeitslosenquoten nicht zurückzuweisen. Aber ein Zeitraum von sieben Jahren genügt nicht, um die Anwendung der multivariablen Einflußgrößenrechnung auf fehlerhaftes Ausgangsmaterial zu rechtfertigen.

Ebenso unergiebig muß jeder Versuch bleiben, die durch die Freisetzung von Arbeitskräften entstehenden Veränderungen in der Branchenstruktur der Beschäftigtenzahlen zu beschreiben oder gar für analytische Urteile zu nutzen. Gegen einen solchen Ansatz spricht zunächst, daß die Zuordnung von Erwerbspersonen und Arbeitslosen zu Wirtschaftszweigen und Berufsklassen — je nach dem Träger der Statistik und dem Zweck der Erhebung — nach unterschiedlichen Klassifikationssystemen erfolgt.

Die systematische Gruppierung kann vorgenommen werden

- nach dem Schwerpunkt der wirtschaftlichen Aktivitäten derjenigen Institutionen, in denen die Erwerbstätigen beschäftigt sind (Wirtschaftszweigsystematik),
- nach den fachlichen Kenntnissen und Fertigkeiten, welche die Erwerbspersonen für die jeweilige wirtschaftliche Tätigkeit benötigen (Berufssystematik)³².

Tabelle 5
Anzahl der Positionen in den genannten Systematiken

Stufenfolge	Wirtschaftszweigsystematik		Klassifikationsschema der Berufe, Ausgabe 1975 (Berufssystematik)
	Grundsystematik 1961 in der Fassg. der AZ 1970	Fassung für die BZ 1970	
Bereiche	٪	4	6
Abteilungen	10	10	٪
Abschnitte	٪	٪	40
Unterabteilungen	29	36	٪
Gruppen	206	100	86
Untergruppen	669	٪	٪
Klassen	1 397	٪	1 669

٪ = Nicht vorgesehen.

³² Eine sachgerechte Unterscheidung der beruflichen Qualifikationen einzelner Erwerbspersonen wäre nur dadurch möglich, daß sowohl der „erlernte“ als auch der „ausgeübte“ Beruf erfaßt und tabelliert würde. Dieses Gliederungsprinzip ist noch in der BZ 1939 praktiziert worden, wurde aber seit 1961 aufgegeben.

Ohne die inhaltlichen Verschiedenheiten der Systematiken eingehend zu erörtern, läßt sich allein von ihrem technischen Aufbau her einsichtig machen, daß keine Vergleichbarkeit zwischen den fachlich gegliederten Teilgesamtheiten gegeben ist, wie aus Tab. 5 ersichtlich.

Die Zuordnung von 18 - 20 000 Berufsbenennungen zu 1 669 Berufsklassen in der Berufssystematik erfolgt nicht mehr nach den früher geltenden Grundsätzen. Damals galt als Ordnungsprinzip das jeweilige Berufsbild; dies war durch Ausbildungsweg und Tradition desjenigen Gewerbezweiges geprägt, in dem sich das Arbeitsleben der Berufsangehörigen abspielen sollte. Neuerlich soll der Beruf (in Anlehnung an „ISCO“³³) als „Job“ in seiner typischen wirtschaftlich-technischen Spezialisierung so beschrieben werden, wie dies den vielfältigen Einsatzmöglichkeiten in der modernen Arbeitswelt entspricht (Schlosser oder Elektroniker in der Spinnerei, Kraftfahrzeughandwerker im Großhandel usw.), d. h. unter dem Aspekt der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung.

In jüngerer Zeit überwiegt somit in den meisten Tabellen wegen der solcherart „modernisierten“ Berufsklassifikation eine funktionale Gliederung der Erwerbspersonen nach Einsatzbereichen, also nach einer Wirtschaftszweigsystematik. Damit läßt sich beschreiben, in welcher Weise die „gesellschaftliche Arbeitsteilung“ vor sich geht — genauer: wie die Berufshäufung sich in einzelnen Wirtschaftszweigen darstellt. Die Vergleichbarkeit zwischen einzelnen Ausweisen der Erwerbsstatistik ist dadurch aber in doppelter Weise beeinträchtigt:

- (i) Die „Beteiligung der Personen am Erwerbsleben“ — nach Alter, Geschlecht und Arbeitszeiten — wird nach BZ und MZ lediglich für die Wirtschaftsbereiche der Wirtschaftszweigsystematik nachgewiesen. Nur für die BZ erfolgt eine Ausfächerung nach den Positionen beider Systematiken bis auf die Ebene der Gruppen.
- (ii) Die Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit ist nach 100 Gruppen der Wirtschaftszweigsystematik gegliedert, die Arbeitslosenstatistik im allgemeinen nur nach 40 Berufsabschnitten; allenfalls bei regional nicht unterteilten Spezialuntersuchungen erfolgt der Ausweis der Arbeitslosen nach 86 Berufsgruppen³⁴.

³³ International Standard Classification of Occupation von 1957.

³⁴ Übrigens ist von der Problematik der Branchensystematik aus auch ein wichtiger Einwand gegen den Versuch begründet, die sog. Strukturveränderungsgeschwindigkeit für einzelne Zweige der Industrie als Instrument für die Erkenntnis struktureller Arbeitslosigkeit nutzen zu wollen, wie dies bei Goergens, E., Strategien zur Bekämpfung nicht-konjunktureller Arbeitslosigkeit angelegt ist (vgl. den Beitrag dieses Autors im gleichen Band).

4.2.2. Die Zu- und Abgänge zu Arbeitslosenbeständen als Basis für wirtschaftspolitische Strukturanalysen

Schließlich bestehen von der zeitlichen Abstimmung her wenig Aussichten darauf, daß sich die strukturelle Arbeitslosigkeit statistisch in einer Form darstellen ließe, die eine Analyse der wirtschaftspolitischen Vorgänge von der Seite der Nachfrage nach Arbeitskräften aus ermöglichen würde. Wie erwähnt, fallen die Erwerbslosenzahlen des Mikrozensus einmal jährlich (für etwa 1 vH der Wohnbevölkerung) aufgrund des Beschäftigungsstandes in einer Berichtswoche an. Die Beschäftigten- und Arbeitslosenzahlen der Arbeitsverwaltung sind Bestandsermittlungen zum jeweiligen Monatsende, die aufgrund der fortlaufenden Zugangs- und Abgangsmeldungen erstellt werden.

Aus dieser zeitlichen Divergenz erwächst nun aber nicht allein die Notwendigkeit, im „integrierten Gesamtsystem“ anstelle von MZ-Zahlen Jahresdurchschnittswerte der Arbeitsmarktstatistik zu verwenden (vgl. unter 3.1.(ii)). Sondern hieraus ergab sich auch innerhalb der Arbeitsmarktstatistik eine Divergenz in der Beurteilung der Arbeitslosigkeitsdauer; völlig unmöglich ist es beim reinen Bestandsvergleich, jene Strukturveränderungen zu ermitteln, die sich im Periodenbestand vollzogen haben, indem sich der Ausgangsbestand durch Zu- und Abgänge zwischen zwei Monatsenden „erneuert“³⁵. Daß es sinnvoll wäre, sich des Instrumentariums der Zeitraumanalyse zu bedienen, um die Wirtschafts- und Sozialstruktur der Arbeitslosen überhaupt erkennen zu können, ist erst in jüngster Zeit realisiert worden: es hat sich nämlich herausgestellt, daß der Bruttozugang an Arbeitslosen nicht identisch ist mit der Vermehrung des Arbeitslosenbestandes³⁶.

Die Verfasser plädieren für eine Zerlegung der Arbeitslosenquoten in die Bewegungskomponenten „Betroffenheit“ (= Häufigkeit der Freisetzung von Erwerbspersonen in der Beobachtungsperiode), „Mehrfacharbeitslosigkeit“ (= Häufigkeit der Freistellung je Person) und „Dauer der Arbeitslosigkeit“ (= mittlere Verweildauer der Freistellungen je Person). Damit dürfte es in der Tat möglich werden, die jeweiligen Konstellationen in bezug auf die nicht-konjunkturelle Arbeitslosigkeit zu verdeutlichen.

³⁵ Zur Terminologie der Zeitraumanalyse mittels chronologischer Mittelwerte und zum einschlägigen Schrifttum vgl. Esenwein-Rothe, I., Die Methoden der Wirtschaftsstatistik, UTB, Bd. 1, Göttingen 1976, S. 158 - 191.

³⁶ Nach einer Studie von Egle, F., Karr, W. war der Bruttozugang an Arbeitslosen seit Beginn der letzten Rezession (Oktober 1973) bis zur Jahresuntersuchung 1977 (Mai 1977) „... etwa 17 mal höher als der Nettozugang“. Vgl. Egle, F., Karr, W., Statistische Probleme einer systematischen Beobachtung der Arbeitslosigkeit, in: Mitteilungen d. Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3, 1977, S. 364.

5. Ausblick

Die ersten Publikationen über methodologische und sachliche Einsichten zu dieser Problematik der Arbeitslosenstatistik sind erfolgversprechend. Auch die Ankündigung, mit den Methoden der Verlaufsstatistik, in Anlehnung an die Empfehlungen Richard Stones, die Abgangsordnung von Arbeitslosen mit branchen- und berufsspezifischen Zahlen über die Besetzung offener Stellen zu kombinieren, verspricht neuartige Informationen, insbesondere auch über die Bedeutung des technischen Fortschritts für den Arbeitsmarkt.

Aber auch mit dieser Ergänzung der Bestandsstatistik durch eine Erneuerungsstatistik werden nur dann zuverlässige Informationen über die strukturelle Arbeitslosigkeit zu gewinnen sein, wenn zuvor alle konzeptionellen und definitorischen Ungereimtheiten beseitigt sein werden und wenn darüber hinaus eine regionale und fachliche Disaggregation der ermittelten Indikatoren möglich gemacht wird. Der Weg bis zu diesem Ziel ist noch weit.

Die Orientierung der Arbeitsmarktpolitik an Aussagen über die mittel- und langfristige Entwicklung des Arbeitsmarktes – Eine Untersuchung der Erfahrungen und der aufgetretenen Probleme

Von J. Heinz Müller, Freiburg

Seit einigen Jahren, und zwar bemerkenswerter Weise beginnend schon vor der Zeit einer größeren Arbeitslosigkeit, wird in der Bundesrepublik Deutschland immer wieder die Forderung nach einer aktiven Arbeitsmarktpolitik erhoben¹. Dieter Mertens², der Leiter des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, schlägt in die gleiche Kerbe. Er kritisiert das „Defizit an Quantifizierung und modellhafter Aufbereitung von Zielen und Verfahren auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik“. Stattdessen will er die Teilziele auf den verschiedenen Gebieten der Arbeitsmarktpolitik „durchweg innerhalb eines Modellzusammenhangs quantitativ darstellen und auf Plausibilität (z.B. Widerspruchsfreiheit und simultan verträgliche Beschäftigungseffekte) kontrollieren, und zwar sowohl für die kurze wie für die mittlere und lange Sicht“³. Nachdem eine größere Zahl einschlägiger Untersuchungen vorliegt und eine gewisse Zeit verstrichen ist, will die vorliegende Arbeit sich mit den dabei aufgetretenen Problemen befassen und die Erfahrungen aufzeigen, die sich daraus ergeben. Das soll unter besonderer Betonung des mittel- und langfristigen Bereiches erfolgen.

Eine quantitativ abgestimmte Einflußnahme auf Arbeitsmarktgrößen, wie sie wesentlicher Inhalt einer Forderung nach einer aktiven Arbeitsmarktpolitik allgemein ist oder speziell den Ausführungen von Mertens als Forderung zugrunde liegt, ist nur möglich auf der Basis von Prognosen der wahrscheinlichen Entwicklung, von Projektionen oder auch von Modellrechnungen. So berechtigt methodische Unterschiede zwischen den damit verbundenen Fragestellungen sind, muß doch zweierlei

¹ So z.B. Peter Michels: Start in eine aktive Arbeitsmarktpolitik, in der gleichnamigen Schrift des DGB-Landesbezirks Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1974.

² Dieter Mertens: Quantitative Arbeitsmarktpolitik — Aktuelle Zielprobleme der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsmarktforschung, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 81, Berlin 1975, S. 10. — Das dieser Publikation zugrundeliegende Referat wurde bereits 1973 gehalten.

³ Ebenda, S. 11.

klargestellt werden. Zunächst wechselt in einschlägigen Untersuchungen nicht selten der methodische Charakter etwa zwischen Überschrift und Schlußfolgerung. Sodann wird dieser entscheidende Unterschied mit großer Wahrscheinlichkeit verloren gehen, wenn die Untersuchungen zur Grundlage einer aktiven Arbeitsmarktpolitik gemacht werden.

Im Rückblick auf diese Untersuchungen kann es nicht Aufgabe der vorliegenden Arbeit sein, einfach Prognosen, Modellannahmen o. ä. und tatsächliche Entwicklung einander gegenüberzustellen. Wer das tut, wie es heute leider oft geschieht, wenn man etwa die „Treffergenauigkeit“ von Sachverständigenratsprognosen bestimmt, handelt leichtfertig: Zunächst ignoriert ein solches Vorgehen die Möglichkeit der Selbstaufhebung von Prognosen, wie sie z. B. bei den der Öffentlichkeit zugänglichen Berufsprognosen oft eintritt. Man übergeht dabei aber auch die Schwierigkeiten, die sich auf vielen Gebieten auch heute noch bei quantitativen Prognosen selbst für sehr fachkundige Untersucher ergeben. Die Fragestellung dieser Arbeit lautet vielmehr, ob die bisher entwickelten einschlägigen Methoden ausreichen, um dem sehr weitgehenden Ziel zu genügen, eine geeinete Basis für eine quantitative, aktive Arbeitsmarktpolitik zu bilden.

Methodisch gehen alle hier zu behandelnden Arbeitsmarktuntersuchungen in der gleichen Weise vor, indem sie getrennt voneinander die Entwicklung der Zahl der Arbeitsplätze und des Erwerbspersonenpotentials⁴ (Inländerkonzept) schätzen.

Dabei bewegt sich — abseits der Frage möglicher Zuwanderungen — die Prognose des inländischen Erwerbspersonenangebotes auf einem verhältnismäßig sicheren Fundament, da alle bis ca. 1990 neu ins Arbeitsleben eintretenden Personen heute bereits geboren sind und die Sterberaten für den arbeitenden Teil der Bevölkerung niedrig liegen. Für die Zeit bis ca. 1990 spielt beim Erwerbspersonenangebot auch die problematische Frage nach der weiteren Entwicklung unserer Geburtenrate nur eine sehr untergeordnete Rolle, nämlich in Bezug auf die durch die Zahl ihrer unversorgten Kinder familiär gebundenen Frauen.

So wird sich nach neuen Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung das deutsche Erwerbspersonenpotential bis 1990 wie folgt entwickeln:

„von rund 24,5 Mio. im Jahr 1975
über rund 24,8 Mio. im Jahr 1980
auf knapp 25,5 Mio. im Jahr 1990“⁵.

⁴ Es werden im folgenden die damit nicht immer identischen Termini der jeweiligen Untersuchungen verwendet.

⁵ Gerhard Kühlewind/Manfred Thon: Projektion des deutschen Erwerbspersonenpotentials für den Zeitraum 1975 bis 1990, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 9. Jg., 1976, S. 157.

Damit liegen die prozentualen Differenzen gegenüber der vorhergehenden Schätzung auf der Basis von 1972 im Durchschnitt aller Jahre bei ca. 1 %.

Im einzelnen beruhen diese Abweichungen auf folgenden Änderungen⁶:

1. Revision der Basiszahlen zur Erwerbstätigkeit durch das Statistische Bundesamt,
2. neue Bevölkerungsvorausschätzungen des Statistischen Bundesamtes, verbunden mit neuen Annahmen zur Entwicklung von Geburten und Sterbefällen,
3. neuere Entwicklungen bei altersspezifischen Erwerbsquoten von Männern und Frauen.

Diese neuen Erkenntnisse und Entwicklungen haben, wie die oben wiedergegebenen Differenzen zeigen, nur ganz unbedeutliche Änderungen in den Projektionen zur Folge. Hier befindet man sich mithin offensichtlich auf einer methodisch recht sicheren Basis. Die Ergebnisse dieses Teils der Projektionen könnten daher für eine Orientierung der Arbeitsmarktpolitik durchaus verwendet werden⁷.

Ganz anders verhält es sich jedoch mit den Projektionen des Arbeitsplatzangebotes. Da in dieser Hinsicht die Arbeiten des IAB bzw. der Bundesanstalt für Arbeit methodisch sehr verschieden vorgehen, ist eine intensive, getrennte Befassung mit den einschlägigen Untersuchungen erforderlich.

Einen Sonderweg gehen zunächst methodisch die Überlegungen der Bundesanstalt für Arbeit⁸. Ausgangspunkt für das Arbeitsplatzangebot ist hier die Forderung, daß die deutsche Volkswirtschaft in der Zukunft mit einer bestimmten Rate wachsen müsse⁹, nämlich mit ca. 4,7 % p. a.

⁶ Gerhard Kühlewind/Manfred Thon, a.a.O., S. 158.

⁷ Andererseits sind auch hier langfristig Abweichungen möglich, z. B. bei einer stärkeren Änderung der Frauenerwerbsquoten oder bei erheblichen Abwanderungen.

⁸ „Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik — zugleich ein Beitrag der Bundesanstalt für Arbeit zu den Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung“, hrsg. von der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 1974 — im folgenden zitiert als „Überlegungen der BA“. Zum methodischen Anspruch heißt es im Vorwort des Präsidenten der BA (S. 3) wie folgt: „Dazu“ — d. h. zu einem konzeptionellen Planen und vorausschauenden Handeln im Sinne des AFG (aus dem Vorsatz ergänzt, H. M.) — „bedarf es der Analyse und Prognose der Arbeitsmarktentwicklung. Ihre Bestimmungsgrößen, Alternativen, Interdependenzen und Auswirkungen müssen geprüft werden, damit Ansatzpunkte für mittel- und längerfristige politische Entscheidungen und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erkannt werden können“.

⁹ Ebenda. S. 34 ff.

Eine direkte Begründung für diesen Zielansatz enthält die Untersuchung nicht; wohl finden sich in der Ablehnung von Alternativen, „die langfristig zu einem geringeren Kräftebedarf führen könnten“¹⁰, wichtige Hinweise dafür, warum die BA ein derartiges Wachstum für erforderlich hält¹¹.

Zunächst wird darauf hingewiesen, daß ein Wachstumsverzicht negative Folgen zeitigen müßte. „Ein Wachstumsverzicht durch Verringerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen erscheint unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht möglich ohne unerwünschte Rückwirkungen auf die Beschäftigungssicherheit“¹².“ Dazu muß zuerst klargestellt werden, daß ein Wachstumsverzicht, wie er seinem Umfang nach damals allein zur Debatte stand, langfristig keinesfalls einen absoluten Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage hätte bedeuten müssen. Dann kann es sich bei der Alternative aber nur darum handeln, daß die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nicht in dem gleichen Maße wächst, wie es in der Zielprognose unterstellt wird. Für diesen Fall werden unerwünschte Rückwirkungen auf die Beschäftigungssicherheit gefolgt. Zwar ist klar, daß jede Zurücknahme des Wachstumstempos eine gewisse Einbuße an Beschäftigungssicherheit zur Folge hat, vor allem für die Fluktuationsarbeitslosigkeit, aber auch für die Arbeitslosigkeit einiger Randgruppen. Doch muß festgestellt werden, daß ein sehr hoher Grad an Vollbeschäftigung, wie ihn die BA mit ihrer angestrebten Höhe der „Beschäftigungssicherheit“ an dieser Stelle verlangt, bei anderen Zielen, vor allem bei der Preisstabilität, nicht unerhebliche Opfer fordert. Wegen der Zielinterdependenz ist schon bei einem geringfügig reduzierten Wachstum eine minimale Einbuße an letzter Beschäftigungssicherheit unvermeidlich; aber wegen des gleichen Zusammenhangs aller Ziele der Wirtschafts- und Sozialpolitik bringt eine jede extreme Erfüllung einzelner Ziele unwiderruflich andere Ziele in eine höhere Gefahr. Da schon eine geringe Rücknahme der Wachstumsrate genügt, um einen nachhaltigen inländischen Arbeitskräftemangel von 560 000 Personen, wie er damals von der BA für 1980 erwartet wurde¹³, zu vermeiden, können andere Nachteile unerörtert bleiben, nachdem die BA sie ausdrücklich nur für den Fall einer *wesentlichen* Verringerung des Wachstumstempos für wahrscheinlich hält.

¹⁰ Ebenda, S. 34.

¹¹ Dazu muß die damals erwartete Fortdauer des Wachstums als Grundlage unterstellt werden.

¹² Überlegungen der BA, S. 34.

¹³ Überlegungen der BA, S. 27. — Differenz zwischen der „auszufüllenden Potentiallücke“ und den 1972 im Inland anwesenden ausländischen Erwerbspersonen.

Ein Argument, das die BA für besonders wichtig ansieht, ist dabei das folgende: „Verringertes Wirtschaftswachstum würde außerdem die Bundesrepublik Deutschland international aus der Spitzengruppe der westlichen Industrieländer zurückfallen lassen“¹⁴. Auch diese Überlegung erscheint nicht stichhaltig¹⁵, vor allem dann nicht, wenn sich nur geringe Wachstumsunterschiede zwischen den Ländern ergeben. Es kommt hinzu, daß die meisten für die internationale Rangordnung relevanten Aspekte weniger das absolute Sozialprodukt als das Sozialprodukt je Kopf betreffen. Niemand wird z. B. deshalb die Schweiz nicht zur Spitzengruppe der westlichen Industrienationen zählen, weil in ihr — wegen ihrer im Vergleich mit anderen Ländern geringen Bevölkerungszahl — das absolute Sozialprodukt niedrig liegt; entscheidend für die Einordnung ist vielmehr das Sozialprodukt je Einwohner oder je Beschäftigten, das in der Schweiz hoch ist. Dieser Wert würde sich aber für die Bundesrepublik auch bei dem damals zur Diskussion stehenden Maß an Wachstumseinbuße kaum ändern, wenn — was im vorliegenden Zusammenhang weitgehend der Fall wäre — dieser Wachstumsverzicht mit einer Verringerung der Zahl der zusätzlich anzuwerbenden ausländischen Arbeitnehmer verbunden gewesen wäre. Wegen der Verringerung der Zahl der Arbeitskräfte gegenüber dem Modell könnte sogar, da dadurch bei der zu erwartenden geringeren Kapitalknappheit ertragsgesetzliche Wirkungen teilweise vermieden werden können, eher mit einem zusätzlichen Anstieg des (realen) Sozialproduktes je Beschäftigten gerechnet werden.

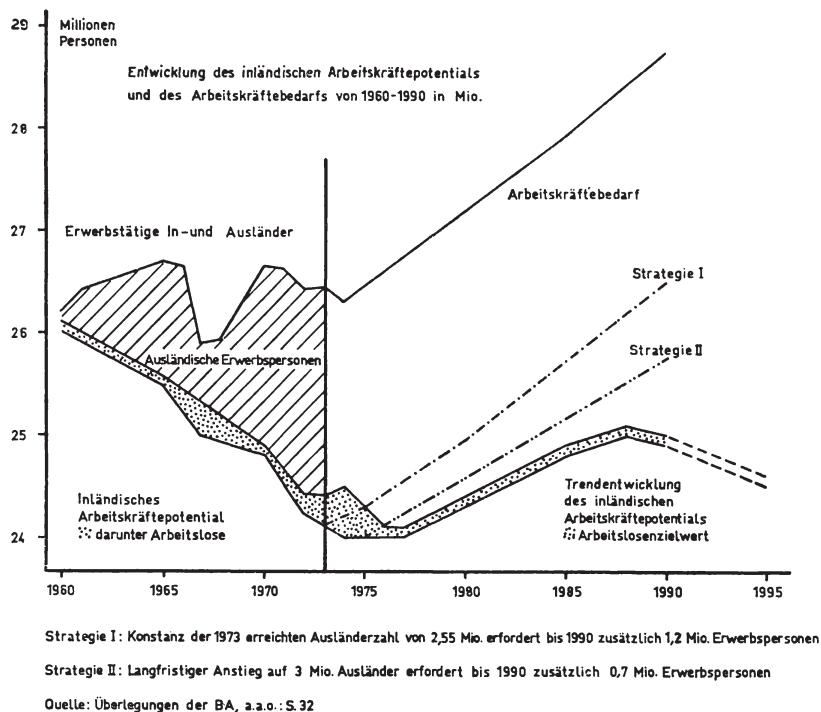
Mit diesen Begründungen eine reale Wachstumsrate von 4,7 % p. a. oder mehr als notwendig zu fordern, erscheint wenig fundiert. Warum kann man sich z. B. nicht mit einer Wachstumsrate zwischen 4,5 und 4,0 % zufrieden geben? Würde diese Reduktion, die — wie noch zu zeigen sein wird — die damals prognostizierten Spannungen auf dem Arbeitsmarkt vermieden hätte, wirklich entscheidende negative Wirkungen im o. g. Sinne hervorgerufen haben? Das war doch nicht zu erwarten.

Hinsichtlich der weiteren Alternativen — der Reduktion des Exportüberschusses, einer beschleunigten Steigerung der Produktionsleistung je Beschäftigungsstunde und einer Trendumkehr bei der Verkürzung der Arbeitszeiten — kann man hier der Ablehnung durch die BA und den dabei verwendeten Argumenten folgen, auch wenn im Rahmen einer darauf speziell eingehenden Untersuchung sich manches kritisch vorbringen ließe.

Mit Hilfe von Annahmen über das jährliche Wachstum der Stundenproduktivität (knapp 5 %) und über den jährlichen Rückgang der Jah-

¹⁴ Überlegungen der BA, S. 34.

¹⁵ Selbst dann nicht, wenn man sie auf dem Hintergrund der damaligen weltweiten Wachstumseuphorie sieht.



Strategie I: Konstanz der 1973 erreichten Ausländerzahl von 2,55 Mio. erfordert bis 1990 zusätzlich 1,2 Mio. Erwerbspersonen

Strategie II: Langfristiger Anstieg auf 3 Mio. Ausländer erfordert bis 1990 zusätzlich 0,7 Mio. Erwerbspersonen

Quelle: Überlegungen der BA, a.a.o.: S. 32

resarbeitszeit (0,7 bis 0,9 %) wird dann die Zahl der im Inland zu besetzenden Arbeitsplätze bestimmt (Graphik 1).

Schon ein flüchtiger Blick auf diese Graphik zeigt einen Entwicklungsbrech, den sie für den Arbeitskräftebedarf fast genau auf der Wende zwischen der damals durch Vergangenheitswerte belegten Periode und dem Prognosezeitraum aufweist, nämlich 1973 - 1974. Während die Werte vorher in der Zeit von 1960 bis 1973/74 langfristig kaum ansteigen^{16, 17}, weisen die für die Zukunft unterstellten Werte des Arbeitskräftebedarfs eine erhebliche langfristige Zunahme auf, die außer durch die vorhin erwähnten Wachstumsforderungen keine Begründung erfährt.

Im einzelnen handelt es sich um folgende Werte für die Zahl der erforderlichen Erwerbstägen (Inlandskonzept)¹⁸:

^{16, 17} Eine unumstrittene Aussage ist wegen des Einbruches 1966 - 1968 kaum möglich.

¹⁸ Überlegungen der BA, S. 27. — Auszug aus Tabelle.

Erwerbstätige (Inlandskonzept) 1970 bis 1990 in 1 000 Personen

1970	26 582
1972	26 400
1977	26 796
1980	27 154
1985	27 900
1990	28 685

(1970 und 1972 = tatsächliche Werte, 1977 ff. Vorausschätzungen)

Diese Werte¹⁹ waren für die — damals — zurückliegende Zeit tatsächlich erfüllt, für die Zukunft handelt es sich um Projektionswerte, d. h. um Erwerbstätigkeitszielwerte. Sie müssen nach Ansicht der BA erfüllt werden, da sonst das Wachstum des Sozialproduktes in seinem als notwendig unterstellten Ausmaß nicht hätte eintreten können.

Damit wird also die Zahl der für die Zukunft geforderten Erwerbstätigen von der als notwendig unterstellten Sozialproduktesteigerung abgeleitet, und zwar muß sie um jährlich durchschnittlich 3,27 ‰ wachsen²⁰.

In einer anderen Studie hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der BA neue Vorausschätzungen der künftigen Arbeitsplatzentwicklung vorgelegt²¹. Zunächst fällt auf, daß auch in dieser Studie die angenommene Entwicklung der Gesamtzahl der Arbeitsplätze auf der Wende zwischen Vergangenheit und Gegenwart einen deutlichen Trendbruch aufweist, indem man 1960 bis 1974 eine langfristig ungefähr konstante Zahl der Arbeitsplätze festgestellt hat, für die Zukunft aber eine wachsende Zahl fordert. Eine ausreichende Begründung dafür ergibt sich wiederum nur aus einer Gegenüberstellung der der Projektion zugrundeliegenden Wachstumsraten. Sie sind insgesamt, vor allem für die Zeit 1970/80 gegenüber den „Überlegungen der BA“, nicht unbeträchtlich reduziert und lauten wie folgt²²:

¹⁹ Unter Einschluß der im Inland tätigen ausländischen Erwerbspersonen.

²⁰ Eine genaue Untersuchung der von der BA angegebenen Entwicklung zeigt, daß die Wachstumsraten der Prognose im Zeitverlauf nicht gleichbleiben. Es wird vielmehr eine Progression unterstellt, ohne daß darauf hingewiesen oder eine Begründung dafür gegeben würde. Unterstellt man die für die Anfangszeit von der BA als notwendig unterstellte Wachstumsrate der erforderlichen Beschäftigten auch für die ganze Folgezeit, so würde sich der nicht im Inland zu deckende Arbeitskräftebedarf für das Endjahr der Prognose (1990) fast halbieren.

²¹ Wachstum und Arbeitsmarkt, Quintessenzen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1/1975, S. 3 ff., im folgenden zitiert als: Quintessenzen des IAB; s. auch: Arbeitsmarktperspektiven der Zukunft, in: Markt und Mensch, Nr. 2/1975.

²² Quintessenzen des IAB, S. 20.

Jährliche Wachstumsrate von	1960/70	1970/80	1980/90
Produktion	+ 4,9	+ 3,7	+ 4,0
Arbeitsproduktivität	+ 4,7	+ 3,6	+ 3,6
Zahl der Arbeitsplätze	+ 0,2	+ 0,1	+ 0,4

Als Folge dieser veränderten Einschätzung der Wachstumsraten kommt das IAB zu einem geringeren Arbeitskräftebedarf als die „Überlegungen der BA“. Es ergibt sich nunmehr für die Vergangenheit und die Zukunft folgende Zeitreihe²³:

Zahl der erforderlichen Arbeitskräfte	
1960	26,1 Mio.
1970	26,6 Mio.
1980	26,7 Mio.
1990	27,8 Mio.

Daß die Zahl der benötigten Arbeitskräfte gegenüber den „Überlegungen der BA“ nicht stärker zurückgeht, liegt entscheidend daran, daß parallel zu einer Zurücknahme des Wachstums auch ein Rückgang des Arbeitsproduktivitätszuwachses unterstellt wird. Würde man das nicht tun, ergäbe sich ein wesentlich verändertes Ergebnis (s. weiter unten). Diese Parallelität erfährt eine eingehende Begründung:

1. Ein langsameres Wirtschaftswachstum hat auch ein langsameres Wachstum der Produktivität zur Folge²⁴;
2. der Anteil der nicht-produktiven Investitionen (Umweltschutz) wird steigen;
3. das Wachstum in den warenproduzierenden Sektoren wird sich weiter abschwächen;
4. die Zahl der Arbeitsplätze in Land- und Forstwirtschaft, Bergbau und privaten Haushalten kann in Zukunft nicht in dem gleichen Maße wie in der Vergangenheit zurückgehen²⁵.

²³ Ebenda, S. 21.

²⁴ Diese Formulierung ist bezeichnend, weil sie offensichtlich Ursache und Wirkung vertauscht.

²⁵ Quintessenzen des IAB, S. 21.

Man wird allen diesen Gründen eine gewisse Berechtigung nicht ab sprechen können. Trotzdem reichen sie insgesamt nicht aus, um eine ausreichende Begründung dafür zu liefern, daß die Entwicklung der Arbeitsproduktivität in Zukunft sehr wahrscheinlich unter der (erforderlichen) Entwicklung der Produktion liegen wird oder gar liegen muß²⁶. Die Entwicklung für die Zukunft hängt aber — im Rahmen dieser Prämissen — hinsichtlich der Zahl der (zusätzlich) erforderlichen Erwerbstätigen allein von der Höhe des Quotienten aus BIP-Wachstum und Wachstum der Arbeitsproduktivität ab.

Unterstellen wir, daß — wie es in den beiden Ansätzen weitgehend geschieht — zwischen der Entwicklung des BIP und derjenigen der Stundenproduktivität stets eine Differenz von 0,2 %-Punkten zu Gunsten der BIP-Entwicklung besteht, so erfolgt für den Quotienten beider Zahlen fast keine Veränderung. Im einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

Vergleich der jährlichen Wachstumsraten (BIP, Arbeitsproduktivität, Erwerbstätige)

Annahmen über Wachstumsraten		dazu erforderliche Wachstumsrate der Erwerbstätigen in %
des BIP in %	der Arbeitsproduktivität in %	
4,7	4,5	1,9138
4,5	4,3	1,9175
4,3	4,1	1,9212
4,1	3,9	1,9249
3,9	3,7	1,9286
3,7	3,5	1,9324
3,5	3,3	1,9361
3,3	3,1	1,9399
3,1	2,9	1,9436

Es zeigt sich mithin, daß das Ergebnis von Unterschieden in der absoluten Höhe der jährlichen Wachstumsraten des BIP und der Stundenproduktivität kaum abhängig ist, sofern diese in diskutablen Grenzen

²⁶ Bei den folgenden Überlegungen wird, wie bei den entsprechenden Ansätzen des IAB, die Entwicklung der Arbeitszeit je Erwerbstätigen vernachlässigt.

variiieren und die Differenz zwischen den beiden Wachstumsraten unverändert bleibt²⁷.

Ganz anders verhält es sich aber, sobald man die Konstanz der Differenz beider Wachstumsraten als Voraussetzung aufgibt. Das zeigt sich — wiederum unter Vernachlässigung des Einflusses der Entwicklung der Arbeitszeit — am deutlichsten, wenn man die Differenz zwischen beiden Wachstumsraten auf Null reduziert. Dann wachsen BIP und Arbeitsproduktivität mit der gleichen Rate, was unter den im Rahmen dieser Studie unterstellten Prämissen zur Folge hat, daß keinerlei zusätzliche Arbeitskräfte für das Wachstum benötigt werden. Es wäre dann sogar noch nicht einmal der von der veränderten Altersstruktur zu erwartende Effekt einer Steigerung der Erwerbstägenquote für das Wachstum erforderlich. Es ist mithin — falls keine kompensierenden Änderungen anderer Variabler auftreten — das Ergebnis der Untersuchungen außerordentlich stark von der relativen Höhe der eingegebenen Werte abhängig.

Unter der Vielzahl möglicher Alternativen interessiert hier vor allem jener Wert des BIP-Wachstums, der in der ersten Studie bei Übernahme der anderen Werte zu einer ausgewogenen Situation auf dem Arbeitsmarkt für 1990 geführt hätte. Zu diesem Zweck gehen wir von der Zahl der Erwerbstägen aus, die von der BA im Jahre 1990 unter Statusquo-Bedingungen als verfügbar angesehen wurde. Diese Zahl beträgt ca. 27,15 Mio. Personen²⁸.

Bei Unterstellung einer normalen Wachstumsfunktion bedeutet das, daß die Zahl der Erwerbstägen im Durchschnitt der Jahre zwischen 1972 und 1990 pro Jahr mit ca. 0,15 % wachsen müßte. Bei Annahme der gleichen Werte für die Entwicklung der Stundenproduktivität und der Arbeitszeit, wie sie oben im Anschluß an die BA unterstellt wurden, würde das bedeuten, daß in diesem Rahmen ein BIP-Wachstum von gut 4,5 % p. a. möglich wäre.

In ähnlicher Weise würde bei Unterstellung eines BIP-Wachstums von 4,7 % p. a., aber Annahme einer etwas stärkeren Steigerung der Stundenproduktivität oder Unterstellung einer etwas weniger starken Abnahme der Jahresarbeitszeit, sich das gleiche Ergebnis einstellen. Endlich könnte man an ein Zusammenwirken aller dieser Faktoren

²⁷ Es treten bei den erforderlichen Wachstumsraten der Erwerbstägen lediglich Änderungen in der zweiten Dezimale hinter dem Komma bei Promille-Werten (!) auf.

²⁸ Deutsche Erwerbspersonen 1990 + ausländische Erwerbstätige 1972 (der Einfachheit halber auch für 1990 unterstellt) - Arbeitslose 1990 Überlegungen der BA, S. 27.	25 000 000 2 351 000 200 000
---	------------------------------------

denken, indem sich alle nur sehr schwach in der jeweils von der Formel angegebenen Richtung ändern. Letztlich kommt es ja nur darauf an, daß der Quotient²⁹

$$w_E = \frac{w_{BIP}}{w_{StP} \cdot w_{AZ}}$$

statt 1,0032 etwa den Wert 1,0015 annimmt, was naturgemäß auf sehr verschiedene Art und Weise erreicht werden kann.

Das bedeutet aber, daß im Rahmen des von der BA verwendeten Wachstumsmodells Abweichungen³⁰ von den unterstellten Schätzungen in ganz geringem Umfang das prognostizierte Ergebnis völlig verändern würden: Statt einer Potentiallücke bei den im Inland tätigen Erwerbspersonen würde sich — unter Einschluß der 1972 bereits in der Bundesrepublik tätigen ausländischen Erwerbstäti gen — eine ausgeglichene Arbeitsmarktbilanz ergeben.

Dieser Gesichtspunkt würde nur an Bedeutung verlieren, wenn zu erwarten stünde, daß die verwendeten Wachstumsraten in einem derartigen engen Zusammenhang miteinander stehen, daß zwar nicht ihr Einzelwert, wohl aber der Quotient aus ihnen einigermaßen gegen Veränderungen der Einzelwerte gesichert wäre. Für diese Annahme könnte man vorbringen, daß das Wachstum des BIP und das der Stundenproduktivität insofern positiv korreliert sein dürften, als eine größere Zunahme der Stundenproduktivität auch ein größeres Wachstum des BIP begünstigt. Für die Änderung der Arbeitszeit gilt, daß ihre Abnahme tendenziell die Stundenproduktivität erhöht, was innerhalb der Formel in der gleichen Richtung wirkt.

Wenn auch ein solcher Zusammenhang keineswegs gelegnet werden soll, ist er doch nicht entfernt so eng, daß man davon ausgehen könnte, daß Änderungen bei *einer* der angeführten Größen entsprechende Änderungen bei anderen Größen bedingen, so daß die Formel *insgesamt*

²⁹ Es bedeuten dabei:

w_E = Wachstumsrate der erforderlichen Erwerbstäti gen

w_{BIP} = Wachstumsrate Bruttoinlandsprodukt

w_{StP} = Wachstumsrate Stundenproduktivität

w_{AZ} = Wachstumsrate Jahresarbeitszeit.

³⁰ Beim Wachstum des BIP bzw. der Stundenproduktivität sind es nur Unterschiede von nicht einmal ganz 5 % der angesetzten Rate, d. h. weniger als 1/20. Dabei ist zu berücksichtigen, daß es für die Prognosevorausschätzung der Entwicklung der Stundenproduktivität bisher keinen „voll befriedigenden Prognoseansatz“ gibt. (W. Klauder/P. Schnur: Mögliche Auswirkungen der letzten Rezession auf die Arbeitsmarktlage bis 1990 — Modellrechnung nach 26 Sektoren und globale Arbeitsmarktbilanz unter alternativen Annahmen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Stuttgart u. a., 9. Jg./1976, S. 237 ff.)

wesentlich weniger empfindlich gegenüber Variationen wäre, weil sich entsprechende Änderungen bei den verwendeten Größen im Rahmen der Formel weitgehend ausgleichen müßten.

Es zeigt sich mithin, daß bei der Art der von der BA gewählten Analyse das Ergebnis—Potentiallücke oder nicht und ggf. Größe der Potentiallücke — von der Höhe der gewählten Wachstumsraten in sehr starkem Maße abhängig ist. Daran ändert sich auch nichts, wenn man berücksichtigt, daß die BA an späterer Stelle zwei unterschiedliche Strategien einführt³¹. Diese beziehen sich nämlich nur auf das Maß, in dem die angebliche Potentiallücke mit Hilfe ausländischer Erwerbstätiger gefüllt wird.

Bei dieser hohen Sensibilität des Modells in Bezug auf das Ergebnis — „Potentiallücke“ oder „Arbeitskräfteüberschuß“, also nur das Vorzeichen der Differenz zwischen Arbeitskräftebedarf und Zahl der inländischen Erwerbstätigen, erst recht aber in Bezug auf die Höhe dieser Differenz — lassen sich aus ihm für die praktische Arbeitsmarktpolitik keinerlei gesicherte Folgerungen ableiten³².

Dazu muß in besonderem Maße betont werden, daß bei dem hier verwendeten Ansatz die Wachstumsrate des BIP als Ziel vorgegeben wird, ein Ziel, das in seiner genauen Höhe ganz und gar nicht begründet werden kann. Es kann doch niemand ernsthaft behaupten, daß die Bundesrepublik — selbst wenn keine Änderung in den von der BA für den „Rest der Welt“ unterstellten Wachstumsraten eintreten würde³³ — wirklich „international aus der Spitzengruppe der westlichen Industrieländer zurückfallen“³⁴ würde, wenn nur ein um 0,2 %-Punkte geringeres BIP-Wachstum³⁵ erreicht würde. Das Gleiche trifft auch für die anderen Argumente zu: Die „Beschäftigungssicherheit“ der inländischen Erwerbstätigen würde bei einer solchen Wachstumsreduktion zwar ein wenig zurückgehen; das käme aber anderen Zielen des Stabilitätsgesetzes, vor allem einer größeren Preisstabilität, zugute. Auch würde sich das Tempo der Umstrukturierung der Wirtschaft etwas verringern, aber auch hier würde die Einbuße kaum merklich sein.

³¹ Überlegungen der BA, S. 36 ff.

³² So operiert z. B. der Finanzbericht 1975 des Bundesministeriums für Finanzen vom 15. 8. 1974 für die mittlere Frist von 1973/78 mit einer Wachstumsrate des BIP von 3,7 % p. a., eine Arbeitszeitabnahme von 0,8 % p. a. und einer Zunahme der Stundenproduktivität von 4,8 % p. a., was eine jährliche Abnahme der Zahl der Erwerbstätigen von 0,3 % p. a. zuläßt.

³³ Der Einwand gilt erst recht, wenn sich auch diese Wachstumsraten, über deren wahrscheinliche Konstanz keinerlei Untersuchungen angestellt werden, nach unten verändern.

³⁴ Überlegungen der BA, S. 34.

³⁵ Statt 4,7 % p. a. 4,5 %.

Mithin kann festgestellt werden, daß die Sensibilität des verwendeten Modells die daraus gezogene Feststellung einer „Potentiallücke“ und darüber hinaus ihre größtmögliche Fixierung³⁶ keinesfalls zulassen. Das Modell ist — das gilt in gleichem Maße für die Projektion der BA in den „Überlegungen“ wie für die des IAB in den „Quintessenzen“ — viel zu sensibel, als daß man das Prognoseergebnis als Basis für eine darauf aufbauende Arbeitsmarktpolitik verwenden könnte³⁷.

In einer neueren Projektion des IAB wird eine ganze Reihe von Varianten der Arbeitsplatzangebots-Entwicklung vorgestellt. Dieses Vorgehen wird mit folgenden Argumenten begründet, „um zum einen das breite Spektrum der möglichen Entwicklungen, zum anderen aber auch die Sensibilität des Arbeitsplatzangebotes auf unterschiedliche Raten des Wirtschaftswachstums deutlich zu machen“³⁸. Diesen Begründungen ist nach den vorhergehenden Ausführungen nur zuzustimmen.

Aber was sind die Folgen eines derartigen, methodisch sicherlich vorzuziehenden Vorgehens? Die Autoren fassen selbst ihr Resultat an Hand mehrerer Tabellen und eines Schaubildes zusammen. Das Prognoseergebnis schwankt dabei für 1980 zwischen 26,73 Mio. (Variante I) und 25,11 Mio. (Variante V) und für 1990 zwischen 27,79 Mio. (Variante I) und 24,00 Mio. (Variante V) Plätzen für Erwerbstätige. Die Schwankungsbreite beträgt also im ersten Fall — für einen vom Veröffentlichungsdatum aus gerechnet nur vier Jahre entfernten Zeitpunkt — 1,62 Mio. Personen oder ca. 6,5 %, für 1990³⁹ 3,79 Mio. Personen oder rd. 16 %. Dabei kann man noch sehr wohl darüber streiten, ob die Varianten das Spektrum der wahrscheinlichen Entwicklung voll abdecken. Sicherlich sind damit — das zeigt etwa ein Hinweis auf eine mögliche Wiederholung der Erdölkrisse — keineswegs alle möglichen Entwicklungen eingefangen.

Stellt man nunmehr diesen Varianten des Arbeitsplatzangebotes die Prognose des Arbeitspotentials gegenüber, so wird die Schwäche des Ansatzes besonders deutlich.

Die beiden ausgewählten extremen Varianten weisen hinsichtlich ihres Arbeitsmarktresultates außerordentlich differenzierte Ergebnisse

³⁶ Bis 1990 hin!

³⁷ Es erscheint geboten, darauf hinzuweisen, daß eine hohe Sensibilität — wenn auch nicht unbedingt in dem gleichen Ausmaß wie bei dem Modell der BA — bei allen ähnlich angelegten langfristigen Modellen auftritt. Wird eine Wachstumsrate statt mit 3 % p. a. mit 3,1 % angesetzt, so stellt sich nach einem Jahr eine Abweichung von 0,1 %-Punkten, nach 30 Jahren aber eine solche von 7,2 %-Punkten ein.

³⁸ W. Klauder/P. Schnur, a.a.O., S. 240.

³⁹ D. h. 14 Jahre nach der Publikation.

auf: Bezogen auf die deutschen Erwerbspersonen steht für 1980 ein Arbeitsplatzüberschuß zwischen 2,04 und 0,42 Mio. Arbeitsplätzen zu erwarten. Für 1990 schwankt das entsprechende Ergebnis zwischen einem Überschuß von 2,43 Mio. und einem Defizit von 1,36 Mio. Arbeitsplätzen.

Arbeitsmarktbilanz 1980 und 1990 in Mio. (Auszug)

	1980	1990
Erwerbspersonenpotential		
(deutsche Erwerbspersonen)	24,69	25,36
Arbeitsplatzangebot:		
Variante I	26,73	27,79
Variante V	25,11	24,00
Arbeitsplatzüberschuß (+)		
Arbeitsplatzmangel (-)		
Variante I	+ 2,04	+ 2,43
Variante V	+ 0,42	- 1,36

Quelle: W. Klauder/P. Schnur, a.a.O., S. 247.

Es ist aber zu bedenken, daß in den obigen Werten des Erwerbspersonenpotentials die heute bereits im Inland anwesenden ausländischen Arbeitnehmer nicht enthalten sind, deren Zahl aus vielfältigen Gründen in Zukunft kaum wesentlich reduziert werden kann. Geht man davon aus, daß die Ausländerbeschäftigung sich etwa auf dem heutigen Stand von ca. 2 Mio. Erwerbstägigen stabilisieren wird, so ließe die Variante I für 1980 eine ausgeglichene Gesamtarbeitsmarktbilanz erhoffen, für 1990 wäre sogar wieder ein leichter Anstieg der Ausländerbeschäftigung möglich. Bei der unteren Variante müßte man für 1980 mit ungefähr 1,6 Mio. in- und ausländischen Arbeitslosen in der Bundesrepublik Deutschland rechnen, wenn nicht eine größere Zahl von ausländischen Arbeitnehmern es vorzieht, in ihre Heimat zurückzukehren. Für 1990 wäre ohne einen solchen Ausweg eine Arbeitslosenzahl von fast 3,5 Mio. zu erwarten.

Auf Prognosen/Projektionen, die mit einem solchen Grad von Schwankungen arbeiten müssen, läßt sich eine konkrete Arbeitsmarktpolitik nicht aufbauen. Die Ausarbeitungen sind zwar in der Lage, „unter genau bestimmten Annahmen und Bedingungen die Zusammenhänge, Größenordnungen und Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt der Zukunft sichtbar zu machen...⁴⁰, aber ihre Ergebnisse sind auch nicht mehr als

⁴⁰ Quintessenzen des IAB, Heft 1/1975, S. 1.

solche Folgerungen aus den jeweils gewählten Voraussetzungen. Sie dürfen insbesondere nicht unabhängig von den Voraussetzungen gesehen werden, wie es leider immer wieder geschieht und wie es geschehen muß, wenn man mit Hilfe dieser Untersuchungen eine konkrete Arbeitsmarktpolitik betreiben will. Dafür fehlt es, wie das IAB durch sein methodisches Vorgehen selbst klar macht, völlig an den erforderlichen Voraussetzungen hinsichtlich der Eindeutigkeit der zu erwartenden Entwicklungen oder der Unempfindlichkeit der Modelle gegenüber den zugrundegelegten Annahmen.

Nun deuten sich aber in der heutigen Arbeitsmarktpolitik noch weitgehende Tendenzen an, die auch in den Publikationen des IAB ihren Niederschlag finden. Sie versuchen, auch Aussagen darüber zu treffen, wie sich in Zukunft die Erwerbstätigkeit in den verschiedenen Wirtschaftssektoren entwickeln wird. Entsprechende Ansätze enthalten sowohl die „Überlegungen der BA“ als auch die Untersuchungen Klauder/Schnur. Ergebnisse werden in folgender Übersicht lediglich für die Änderungen bis 1980 und nur für zwei Varianten summarisch einander gegenübergestellt.

Man fragt sich, was angesichts dieser Schwankungsbreiten mit diesen Unterlagen im Rahmen einer wirtschaftsabteilungsbezogenen Arbeitsmarktpolitik anzufangen sein könnte. Dabei ist wiederum zu berück-

Arbeitskräftebestand und Arbeitskräftebedarfsänderungen nach Wirtschaftsabteilungen 1970 und 1980 (jeweils in 1 000 Personen)

	Bestand 1970	Änderungen 1970/80		
		„Über- legun- gen“	Klauder/Schnur	
			Var. I	Var. V
1	2	3	4	
Land- u. Forstwirtsch.	2 262	- 1 078	- 910	- 700
Produzierendes Gewerbe	12 973	- 252	- 550	- 1 630
Handel und Verkehr	4 769	+ 121	+ 100	- 50
Dienstleistungen	2 943	+ 597	+ 540	+ 350
Organis. o. Erwerbschar.	645	+ 117	+ 70	+ 80
Staat, Sozialvers.	2 990	+ 1 067	+ 890	+ 490
	26 582	+ 572	+ 140	- 1 470

Quellen: Spalte 1 und 2: Überlegungen der BA, S. 120. Spalte 1: Istwerte, Spalte 2: Erwartete Änderungen. — Spalte 3 und 4: W. Klauder/P. Schnur, a.a.O., S. 260. Bei den Varianten I und V: Erwartete Änderungen.

sichtigen, daß im Zeitpunkt der Aufstellung dieser Übersichten bei den „Überlegungen der BA“ ca. drei, bei der Untersuchung Klauder/Schnur fünf Jahre des Zeitraumes, für den die Veränderungen berechnet wurden, schon tatsächlich abgelaufen waren, so daß dafür keine Vorausschätzungen erforderlich waren.

Sieht man von dem Problem des Zustandekommens dieser Schätzungen ab, worüber die herangezogenen Untersuchungen bemerkenswert wenig Konkretes aussagen, so bleibt die Frage des „cui bono“. Man muß sich fragen, wie angesichts der oben herausgestellten Unsicherheiten eine branchenbezogene aktive Arbeitsmarktpolitik möglich sein soll. So liegen z. B. die zu erwartenden Veränderungen beim Produzierenden Gewerbe in der Zeit von 1970/80 zwischen — 252 000 und — 1 630 000 Erwerbspersonen, bei Staat und Sozialversicherung schwanken die Zuwächse an Erwerbspersonen für 1970/80 in den Prognosen zwischen 1 067 000 und 490 000.

Auch in den anderen Wirtschaftsabteilungen sind die Abweichungen in den prognostizierten Veränderungen, obwohl absolut geringer, so doch prozentual beträchtlich. Auf dieser Basis läßt sich eine entsprechend aufgefächerte Arbeitsmarktpolitik sicherlich nicht betreiben.

Wie diese Ausführungen gezeigt haben dürften, ist nach dem gegenwärtigen Stand unseres Wissens eine Prognose des Arbeitsplatzangebotes für die mittlere oder lange Frist mit hinreichender Sicherheit nicht möglich. Was dagegen angeboten werden kann sind Untersuchungen, in denen bestimmte Prämisse gesetzt und aus diesen sodann die Folgerungen abgeleitet werden. Solche Untersuchungen haben aber für konkrete Planungen nur in dem Maße Bedeutung, wie die ihnen zugrundeliegenden Prämisse in der Zukunft auch tatsächlich erfüllt werden. Der Theoretiker kann sich daran erfreuen, aus konditionalen Prämissen Folgerungen im Rahmen eines Modells abzuleiten, die im Grundprinzip bereits in den Prämisse enthalten sind, also ausschließlich explikative Bedeutung besitzen⁴¹. Für die praktische Wirtschaftspolitik haben solche Untersuchungen aber nur einen sehr begrenzten Wert. Sie können, falls es sich um realitätskonforme Prämisse handelt, aufzeigen, wohin eine diesen Prämisse entsprechende Entwicklung tatsächlich führen wird. Besonders wertvoll sind sie in dem Fall, daß die allgemeinen Prämisse den tatsächlichen Verhältnissen sehr weitgehend entsprechen und es dann nur um die Frage geht, wie eine bestimmte Maßnahme — z. B. eine Ausdehnung der flexiblen Altersgrenze oder die Einführung eines zehnten Pflichtschuljahres — sich auf

⁴¹ So ist z. B. in der Prämisse eines Kreises mit einem bestimmten Radius bereits sein Umfang vorwegbestimmt; trotzdem hat es einen (explikativen) Sinn, ihn zu bestimmen.

das Arbeitsplatzangebot und/oder auf die Arbeitsplatznachfrage auswirken wird. Je größer die Zahl der verwendeten Varianten ist, um so stärker werden allerdings auch in diesem thematisch sehr eingeschränkten Aufgabenkreis die Ergebnisse auseinanderfallen.

Aber die Analyse lehrt uns noch ein weiteres: Es ist in sonstigen Bereichen, z. B. bei der Wetterprognose, selbstverständlich, daß man die Grenzen respektiert, die hic et nunc einer jeden Prognose gesetzt sind. So verzichtet man z. B. gegenwärtig (noch) auf eine Langfrist-Wetterprognose. Ein entsprechender Verzicht ist aber auch im Bereich der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik überall da zwingend geboten, wo uns — realistisch gesprochen — die methodischen Voraussetzungen für derartige Überlegungen (z. Zt.) noch nicht zur Verfügung stehen: Genau so unverantwortlich, wie gute Prognosemöglichkeiten nicht zu nutzen, ist es, sich der Grenzen der Prognose nicht bewußt zu werden, und diese Grenzen sind für eine sinnvolle Verwendung im Augenblick noch sehr eng. Insbesondere hängt es von der Art des gestellten Problems und auch davon ab, in welcher Form es gestellt wird. So läßt sich etwa, wie vorstehend gezeigt, das inländische Arbeitskräftepotential für eine Frist von ca. 15 Jahren durchaus mit hinreichender Sicherheit bestimmen, die Arbeitskräfte nachfrage jedoch nicht. Ist die Unsicherheit bei der relativen Änderung der Arbeitskräfte nachfrage schon sehr groß, so gilt das erst recht hinsichtlich der zu erwartenden relativen Änderung des Arbeitsmarktsaldos. Noch empfindlicher werden aber die Werte, wenn sie auf Wirtschaftsabteilungen oder ähnliche sektorale Untergruppierungen bezogen werden.

Das gerade Ausgeführte gilt grundsätzlich auch hinsichtlich Modellen, Projektionen oder ähnlichen Ansätzen. Sie besitzen für die praktische Wirtschaftspolitik nur Aussagefähigkeit, wenn die Randbedingungen, von denen sie ausgehen, im wesentlichen denen der jeweils gegebenen tatsächlichen Situation entsprechen. Ansonsten sind sie für die praktische Wirtschaftspolitik ohne Wert. Sie können sogar zu einer großen Gefahr werden, wenn — wie es leider oft vorkommt — an der praktischen wirtschaftspolitischen Arbeit beteiligte Personen sich dieser Ansätze bemächtigen, sich da über die Grenzen ihrer Aussagefähigkeit — bewußt oder unbewußt — hinwegsetzen und dann Maßnahmen durchsetzen, die eine schwere Schädigung der Volkswirtschaft zur Folge haben können.

Nach dem jetzigen Stand dürfte ein kurzfristiges Reagieren der Arbeitsmarktpolitik auf bestimmte Anzeichen des Arbeitsmarktes zweckmäßiger sein als eine Ausrichtung an langfristigen Prognosen, Projektionen o. ä. Auf jeden Fall sollte man dabei aber stets all jenen Maßnahmen den Vorzug geben, die leicht revidiert werden können, wenn die spätere Entwicklung anders als ursprünglich erwartet verläuft.

Hypothesen zur Erklärung der „strukturellen“ Arbeitslosigkeit

Von *Walter Hamm*, Marburg

Die hohe Dauerarbeitslosigkeit ist in der Bundesrepublik Deutschland zur wichtigsten politischen und sozialen Frage geworden. Die eingehende Betrachtung der Ursachen, die den abrupten Umschwung von der Überbeschäftigung zur Dauerarbeitslosigkeit zu erklären vermögen, erscheint vor allem aus zwei Gründen vordringlich:

Erstens verspricht das Aufspüren der Ursachen Hinweise darauf zu liefern, mit welchen Strategien die Dauerarbeitslosigkeit wirksam bekämpft werden kann.

Zweitens eröffnet eine systematische Ursachenanalyse die Chance, durch sorgfältige Beachtung negativer Erfahrungen ähnliche Fehlentwicklungen in der Zukunft zu vermeiden.

Monokausale Erklärungsversuche werden dem komplexen Phänomen „Dauerarbeitslosigkeit“ ganz offensichtlich nicht gerecht. Es wäre vordergründig, den Tarifvertragsparteien und den von ihnen vereinbarten Lohnsätze die alleinige Schuld zuzuweisen oder allein die „Weltwirtschaftskrise“ für die hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich zu machen. Offensichtlich sind in der Wirtschafts- und Sozialpolitik der letzten Jahre ebenfalls folgenschwere Fehler unterlaufen. Diese beiden Bereiche — Lohnpolitik sowie Wirtschafts- und Sozialpolitik — werden im Mittelpunkt der folgenden Bemerkungen stehen. Unter „struktureller“ Arbeitslosigkeit wird im folgenden jene längere Zeit anhaltende gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit verstanden, die durch eine Diskrepanz fachlicher und regionaler Angebots- und Nachfragestrukturen und/oder durch ein Zurückbleiben des Arbeitsplatzangebots hinter dem Angebot an Arbeitsleistungen hervorgerufen wird. Die im Verlauf eines Konjunkturzyklus auftretende und wieder verschwindende Arbeitslosigkeit bleibt damit ebenso außer Betracht wie die Saison- und die Frictionsarbeitslosigkeit. Zwar lässt sich eine scharfe Trennlinie zwischen friktioneller, saisonaler, konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit nicht ziehen¹. Es wird jedoch allgemein davon ausgegan-

¹ Siehe hierzu Hans Würgler, Arbeitslosigkeit: Schicksal oder gesellschaftliches Versagen?, in: Schaffhauser Kantonalbank (Hrsg.), Die Begegnung, Vortragsreihe 1975/76 des Kaufmännischen Vereins Schaffhausen, Schaffhausen 1976, S. 28 ff.

gen, daß der überwiegende Teil der zur Zeit (Anfang 1977) in der Bundesrepublik Deutschland Arbeitslosen auch bei fortschreitender konjunktureller Erholung keinen Arbeitsplatz fände, daß mit anderen Worten ein erhebliches Ausmaß an struktureller oder Dauerarbeitslosigkeit besteht.

Eine klärende Vorbemerkung erscheint zweckmäßig. Strukturelle Arbeitslosigkeit wird oft ausschließlich als Folge des Auseinanderfallens zweier Gruppen von Eigenschaftsmerkmalen verstanden: der Qualifikationen von Arbeitslosen und der Anforderungen, die Unternehmen an Arbeitskräfte stellen, sowie der regionalen Angebots- und Nachfragekomponenten². Strukturelle Arbeitslosigkeit ist in dieser Sicht Folge eines strukturellen Wandels der Produktion von Gütern und Diensten, dem sich das Angebot an Arbeitsleistungen wegen zu geringer Flexibilität und Mobilität nicht schnell genug anzupassen vermag. Aufgabe der Wissenschaft ist bei dieser Betrachtungsweise die Analyse der Struktur der nachgefragten und angebotenen Qualifikationen und das Auffinden von Möglichkeiten, das Angebot an Arbeitsleistungen über Ausbildung, Fortbildung, Umschulung, höhere räumliche Mobilität, regionale Arbeitsbeschaffungsprogramme sowie „Anpassungs- und Überbrückungshilfen für in eine Krise geratene Wirtschaftszweige“ besser mit der Nachfrage nach Arbeitsleistungen in Übereinstimmung zu bringen³.

Dieser von Hardes und Maneval (verschiedenen Vorbildern folgend) beschrittene Weg wird im folgenden nicht eingeschlagen. Vielmehr wird versucht, einen gedanklichen Schritt früher anzusetzen. Die westdeutsche Wirtschaft hat nach dem Zweiten Weltkrieg tiefgreifende strukturelle Veränderungen durchgemacht. Zugleich ist in den fünfziger Jahren die hohe Arbeitslosigkeit als Folge von Kriegszerstörungen, Demontagen, partiellen Überkapazitäten in den drei westlichen Besatzungszonen, von Wanderungsbewegungen aus den ehemals deutschen Ostgebieten und von Flüchtlingen aus der DDR allmählich abgebaut worden. Die beträchtlichen strukturellen Veränderungen innerhalb der sechziger Jahre⁴ sind nicht von struktureller Arbeitslosigkeit begleitet

² Siehe hierzu das Referat von H.-D. Hardes, Zur Problematik struktureller Arbeitslosigkeit. Theoretische Analyse, auf der Tagung 1976 der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Augsburg, als Manuskript vervielfältigt, S. 3 ff., insbesondere S. 5, und die dort zitierten Literaturstellen.

³ Siehe hierzu Helmut Maneval, Probleme der Erfassung struktureller Arbeitslosigkeit und Probleme der wirtschaftspolitischen Beeinflussung struktureller Arbeitslosigkeit, Referat auf der Tagung 1976 der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Augsburg, als Manuskript vervielfältigt, S. 23 ff., insbesondere S. 25.

⁴ Vgl. Autorengemeinschaft des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Zum Problem der „strukturellen Arbeitslosigkeit“, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1/1976, insbesondere S. 79 ff.

gewesen. Es muß daher gefragt werden, warum strukturelle Wandlungen neuerdings zu einer hohen Dauerarbeitslosigkeit führen, warum also die marktwirtschaftliche Steuerung auf den Arbeitsmärkten heute schlechter funktioniert als noch vor wenigen Jahren⁵.

Unter den in Frage kommenden Erklärungen erscheinen zwei von besonderer Bedeutung zu sein: Nach den Ermittlungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg hat sich erstens die „jährliche Strukturänderungsgeschwindigkeit“⁶ 1974 und 1975 wesentlich erhöht. Die jährliche Änderungsgeschwindigkeit der Beschäftigtenstruktur in der Gesamtwirtschaft hat zwar (von einem niedrigeren Ausgangspunkt beginnend) nicht ganz die Werte des Rezessionsjahres 1967 erreicht, lag aber erstmals zwei Jahre hintereinander wesentlich über dem linearen Trend⁷. Möglicherweise ist damit kurzfristig die Leistungsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Steuerungssystems überfordert worden. Auch hier wäre freilich die Frage zu stellen, wie es zu den ausgeprägten und anhaltenden Strukturänderungen gekommen ist. Der These des Nürnberger Instituts, daß die ungewöhnlich hohen und langanhaltenden Strukturänderungen „vorwiegend konjunkturbedingt“⁸ seien, soll die These entgegengesetzt werden, daß Versäumnisse und Fehlentscheidungen in der Wirtschaftspolitik zu strukturellen Verzerungen und zu einem aufgestauten Strukturanpassungsbedarf geführt haben. Als sich die Korrektur früherer wirtschaftspolitischer Fehler als unabweisbar erwies, kam es zu einem zeitlich komprimierten Nachholen verhinderter struktureller Änderungen und zugleich zur Bereinigung wirtschaftspolitisch induzierter Fehlentwicklungen.

Zweitens könnten lohnpolitische Vorgänge sowie Maßnahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik dazu geführt haben, daß Marktkräfte in geringerem Ausmaß als früher zur Bewältigung struktureller Wandlungen beizutragen vermögen. Hierfür sprechen mehrere Gründe, auf die einzugehen sein wird.

Gegenstand der folgenden Überlegungen sind also nicht primär die technologische und die durch regionale und sektorale Strukturwand-

⁵ In ähnlicher Weise ist Herbert Giersch vorgegangen. Siehe: Ursachen und Auswirkung der Investitionsschwäche, in: Investitionen — Element der Zukunftssicherung, Köln 1976, S. 112 ff. — Vgl. auch die Jahresgutachten 1975/76 und 1976/77 des Sachverständigenrats sowie Walter Hamm, Strukturelle Arbeitslosigkeit, Ursachen und Bekämpfungsmöglichkeiten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 164, vom 19. 7. 1975.

⁶ Vgl. Autorenkollektiv, Zum Problem der „strukturellen Arbeitslosigkeit“, a.a.O., S. 78. Bei der „Änderungsgeschwindigkeit der Beschäftigtenstruktur“ wird die Geschwindigkeit des Strukturwandels „an der Entwicklung der Summe der sektoralen Anteilsveränderungen je Zeiteinheit (ohne Berücksichtigung des Vorzeichens)“ gemessen.

⁷ Vgl. ebenda, S. 79 ff.

⁸ Ebenda, S. 80.

lungen hervorgerufene Arbeitslosigkeit. Vielmehr wird danach gefragt, warum die systemimmanenten Widerstandskräfte gegen die Dauerarbeitslosigkeit geschwächt und überfordert worden sind. Zwar wird nicht verkannt, daß Änderungen der Qualifikationsstruktur von Arbeitsplätzen einerseits und Arbeitskräften andererseits von Marktkräften nicht ohne weiteres beschäftigungsneutral zu bewältigen sind. Dauerarbeitslosigkeit wird sich in vielen Fällen durch Investitionen in human capital vermeiden oder schneller als ohne solche Maßnahmen beseitigen lassen. Da jedoch das Interesse der praktischen Politik ziemlich einseitig auf die Beeinflussung der Qualität des Faktors Arbeit und neuerdings auf die Steuerung sektoraler Strukturen gerichtet ist⁹, erscheint es vertretbar, als Kontrapunkt bisher vernachlässigte Überlegungen in den Mittelpunkt zu rücken.

A. Demographische Einflüsse auf das Arbeitsangebot

Die zu Beginn des Jahres 1977 bestehende Dauerarbeitslosigkeit wird im folgenden Jahrzehnt weiter ansteigen, wenn es nicht gelingt, die Zahl der Dauerarbeitsplätze zu erhöhen: Trotz insgesamt schrumpfender Gesamtbevölkerung wird nämlich die Zahl der Erwerbspersonen in diesem Zeitraum um etwa 1,5 Millionen wachsen, da geburtenstarke Jahrgänge nachrücken und da die Erwerbsbeteiligung der Frauen weiterhin zunehmen dürfte¹⁰. Obwohl etwa 600 000 ausländische Arbeitskräfte seit 1973 in ihre Heimatländer zurückgekehrt sind, obwohl zahlreiche Arbeitskräfte von der Möglichkeit des vorzeitigen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben (Herabsetzung des Rentenalters, vorzeitiges Ausscheiden von Arbeitslosen, die das 59. Lebensjahr vollendet haben und mehr als ein Jahr arbeitslos sind) Gebrauch gemacht haben, obwohl rund 300 000 Arbeitslose sich unter Inanspruchnahme von Mitteln nach dem Arbeitsförderungsgesetz weiterbilden und nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik erscheinen, obwohl die Zahl der Kurzarbeiter 1976 im Jahresdurchschnitt bei knapp 300 000 lag, obwohl rund 500 000 Arbeitslose sich nicht mehr als Arbeitsuchende registrieren lassen und obwohl die Zahl der Erwerbspersonen zwischen 1973 und 1975 zurückgegangen ist, lag 1976 die Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt bei mehr als 1 Million (1 060 000 = Arbeitslosenquote von 4,6 Prozent).

Von erheblicher Bedeutung für das künftige Potential an Erwerbspersonen wird das Verhalten der ausländischen Arbeiter sein. Schwächt

⁹ Siehe hierzu Walter Hamm, Strukturpolitik, sektorale-, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (im Druck).

¹⁰ Vgl. Sighart Nehring und Rüdiger Soltwedel, Probleme der Beschäftigungspolitik, in: Konjunkturpolitik, 22. Jahrg., 1976, S. 211.

sich der Rückwanderungsstrom ab¹¹, wird die erhoffte Entlastung des Arbeitsmarktes gering ausfallen. Holen noch mehr ausländische Arbeitskräfte ihre Familien in die Bundesrepublik, so steige die Zahl der in das Erwerbsalter eintretenden Jugendlichen zusätzlich an. Zuverlässige Prognosen über die weitere Entwicklung der Zahl ausländischer Arbeitskräfte liegen nicht vor. Sie dürften auch auf schwer überwindbare Schwierigkeiten stoßen.

Die derzeitige Arbeitslosigkeit ist nur zum Teil konjunkturell und fraktionell (wachsende „Such-Arbeitslosigkeit“) bedingt. Die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte wird sich unter Berücksichtigung der in das Erwerbsalter eintretenden Kinder dieser Arbeitskräfte vermutlich nicht fundamental verändern. Unter diesen Umständen müssen im nächsten Jahrzehnt aller Voraussicht nach wesentlich mehr als eine Million neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, daß infolge des weiteren Lohnanstiegs, der fortschreitenden Veränderung der Faktorpreisrelationen und der Strukturwandlungen in der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung sehr wahrscheinlich weitere Arbeitsplätze verlorengehen werden. Der Sachverständigenrat hat die Verminderung der Zahl der Arbeitsplätze zwischen 1973 und 1976 auf fast 800 000 geschätzt¹². Bliebe es beim bisherigen Trend der Kapitalintensität und der Investitionszuwächse, so rechnet der Sachverständigenrat bis 1980 mit einem Schrumpfen des Arbeitsplatzangebots um nochmals 800 000¹³.

Aus diesen Daten ergibt sich, daß ohne wesentliche Zunahme der Investitionen kein ausreichendes Angebot an Arbeitsplätzen für die wachsende Zahl an Erwerbspersonen geschaffen werden kann. Als Nutzanwendung für eine Ursachenanalyse läßt sich die Frage ableiten, wie es zu der auffälligen Zurückhaltung bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze in den letzten Jahren gekommen ist. Daß die zunehmende Zahl an Erwerbspersonen derzeit — im Gegensatz zu den fünfziger und sechziger Jahren — eher als Fluch, denn als Segen empfunden wird, ist nur vor diesem Hintergrund verständlich.

¹¹ D. Freiburghaus und G. Schmid sprechen in ihrer Studie „Probleme der Beschäftigungspolitik bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit, Internationales Institut für Management und Verwaltung, Berlin, I/76 - 51, S. 3 (als Manuskript vervielfältigt), sogar davon, daß der Abbau der Ausländerbeschäftigung zum Stillstand gekommen sei.

¹² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1976/77, Stuttgart 1976, S. 54 und S. 212 ff.

¹³ Vgl. ebenda, S. 213.

B. Falsche Preise für Arbeitsleistungen als Ursache von Arbeitslosigkeit

Bleibt auf einem Markt die Nachfrage beträchtlich und nachhaltig hinter dem Angebot zurück, liegt die Erklärung nahe, daß der Preis falsch festgesetzt worden ist. Auf die Arbeitsmärkte bezogen, kann dies zweierlei bedeuten:

Erstens kann das Lohnniveau den die Vollbeschäftigung sichernden Stand überschritten haben.

Zweitens können die Entgelte für einzelne Qualitäten von Arbeit in nicht marktgerechter Weise festgesetzt worden sein.

In der Bundesrepublik treffen derzeit offenbar beide Erklärungshypothesen zu.

1. Überhöhtes Lohnniveau

Der hohe Stand der Dauerarbeitslosigkeit, die vergleichsweise geringe Zahl offener Stellen und die so gut wie alle Berufsgruppen — wenn auch unterschiedlich — treffenden Beschäftigungssorgen sprechen dafür, daß die Lohnrunden in der ersten Hälfte der siebziger Jahre die Tariflöhne über das Vollbeschäftigungsniveau hinaus haben steigen lassen. Mehrere Jahre hintereinander lagen die Lohnerhöhungsraten zum Teil erheblich oberhalb des Produktivitätszuwachses zuzüglich des prozentualen Preisanstiegs. Gleichzeitig stiegen infolge des Zwangs zu arbeitssparenden Investitionen die Kapitalkosten je Produkteinheit und die Weltmarktpreise für Rohstoffe erheblich an. Im Verlauf des Jahres 1974 wurden die Kostenüberwälzungsmöglichkeiten infolge eines Kurswechsels in der Wechselkurs-, Geld- und Finanzpolitik drastisch eingeengt.

Die hohen Lohnsteigerungsraten haben die Arbeitsstückkosten erheblich anwachsen lassen. Kompensatorische Kostenentlastungen bei anderen Kostenarten lagen nicht vor. Im Gegenteil sind die Stückkosten auch dort zum Teil beträchtlich gestiegen. Die Folge war, daß

- eine wachsende Zahl von marginalen Arbeitsplätzen endgültig aufgegeben werden mußte, teils in noch weiterbestehenden Unternehmen durch Schließung einzelner Betriebe oder Betriebsteile, teils infolge Insolvenz der Unternehmen mit nachfolgender Vernichtung der unrentabel gewordenen Arbeitsplätze;
- sich die Faktorpreisrelationen erheblich zuungunsten des Einsatzes des Faktors Arbeit und zugunsten eines verstärkten Kapitaleinsatzes verschoben haben. Das „Wegrationalisieren“ von Arbeitsplätzen wurde auf diese Weise kräftig angeregt.

Das Steigen der Arbeitsstückkosten hat nicht nur vorhandene Arbeitsplätze im Inland unrentabel gemacht und zur Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland (Lohnveredelung, Direktinvestitionen im Ausland, verstärkter Bezug lohnintensiver Vorprodukte und Fertigerzeugnisse aus dem Ausland) veranlaßt. Die Gewinneinbußen waren offensichtlich in vielen Fällen so ausgeprägt, daß auf Neuinvestitionen verzichtet worden ist und daß in etlichen Unternehmen selbst Rationalisierungsinvestitionen keine ausreichende Kapitalverzinsung mehr versprochen haben. Auch Ersatzinvestitionen sind zum Teil wegen der stark ansteigenden Lohnkosten zurückgestellt worden. Die Hoffnung, daß durch Lohnerhöhungen induzierte Rationalisierungsinvestitionen zusätzliche Einkommenseffekte und Multiplikatorwirkungen auslösten, hat sich nicht erfüllt. Die Inlandsnachfrage nach Investitions- und Ausrüstungsgütern ist vielmehr geschrumpft, weil die Neuinvestitionen zurückgingen. Die Altersstruktur des Produktionspotentials hat sich wesentlich verschlechtert. Auch auf dem Umweg über die Rationalisierungsinvestitionen haben die hohen Lohnsteigerungsraten in der ersten Hälfte der siebziger Jahre also nicht etwa kurzfristig beschäftigungsneutral gewirkt.

Seitens der Gewerkschaften werden die beschäftigungsmindernden Folgen hoher Lohnerhöhungsraten mit Hinweisen auf die Kaufkraftwirkungen steigender Lohneinkommen bestritten. Den wachsenden Arbeitsstückkosten der Unternehmen müßten die sich verbessernden Absatzchancen, zunehmende Produktionsmengen und die dadurch ausgelöste Kostendegression sowie vermehrte Investitionsausgaben gegenübergestellt werden. Lohnerhöhungen sorgten gewissermaßen automatisch für ein die Vollbeschäftigung sicherndes Ausgabenvolumen.

Die Kaufkrafttheorie des Lohnes soll auch für Lohnerhöhungen gelten, die oberhalb der Grenze der Verteilungsneutralität liegen. Dabei wird jedoch übersehen, daß nicht die gesamte Lohnerhöhung auf Inlandsmärkten nachfragewirksam wird, daß die Kostensteigerungen für die Unternehmen sofort spürbar werden und gewiß sind, während eine steigende Nachfrage für das einzelne Unternehmen erst mit zeitlicher Verzögerung und in nicht vorhersehbarem Ausmaß eintreten wird, und daß die im Extremfall mit der Lohnerhöhung übereinstimmende Umsatzsteigerung eines Unternehmens kein Ausgleich für eine ebenso hohe Kostensteigerung darstellt. Vielmehr ist davon auszugehen, daß sich regelmäßig die Kapitalrendite verschlechtert. Davon gehen Rückwirkungen auf die Bereitschaft aus, Neuinvestitionen in Realkapital vorzunehmen. Andere Anlageformen werden attraktiv¹⁴. Diese Zusammenhänge beachten die Vertreter der Kaufkrafttheorie des Loh-

¹⁴ Vgl. hierzu auch Manfred Willms, Eine konjunkturpolitische Wunderkur, in: Wirtschaftsdienst, Heft 9/1976, S. 465 f.

nes offensichtlich nicht hinreichend. Steigende Lohnkosten können durchaus rentabilitäts- und beschäftigungsmindernd wirken (sinkende Investitionsneigung, verstärktes „Angstsparen“). In ihrer praktischen Lohnpolitik haben sich die Gewerkschaften im übrigen regelmäßig an dem ihrer Ansicht nach für die Unternehmen tragbaren Lohnkostenzuwachs orientiert, wobei freilich Umverteilungsziele in die Forderungen eingegangen sind. Seit 1975 haben die Gewerkschaften in ihren Lohnforderungen zudem den Zusammenhang von Lohnhöhe und Beschäftigung mittelbar anerkannt. Die Erfahrungen mit einer forcierten Umverteilungspolitik über die Löhne haben deutlich gezeigt, wie fragwürdig das erwähnte lohnpolitische Kaufkraftargument ist.

2. Nicht marktgerechte Lohnstruktur

Den Unterschieden zwischen den Löhnen für verschiedenartige Tätigkeiten sowie den Lohnunterschieden in verschiedenen Branchen und Regionen kommen wichtige Lenkungsfunktionen in einem marktwirtschaftlichen System zu¹⁵. Unterschiede in den Effektivlöhnen sind für die Arbeitskräfte ein Anreiz, auf besser bezahlte, produktivere Arbeitsplätze überzuwechseln. Auf die Unternehmen wird zugleich ein ständiger Zwang ausgeübt, durch produktivitätssteigernde Dispositionen und Erhöhung der Effektivlöhne auf den Arbeitsmärkten wettbewerbsfähig zu bleiben. Die erheblichen strukturellen Wandlungen, die in der Bundesrepublik Deutschland vor allem durch die hohen Lohnsteigerungen der letzten Jahre ausgelöst worden sind und noch werden, lassen sich am reibungslosesten bewältigen, wenn ein Lohngefälle von den schrumpfenden und stagnierenden Branchen zu den wachsenden Wirtschaftsbereichen Arbeitskräfte zum Arbeitsplatzwechsel veranlaßt. Da Berufe heute nur noch in wenigen Fällen unverändert ein ganzes Berufsleben lang ausgeübt werden können und da sich Angebot und Nachfrage auf den Arbeitsmärkten durch Ausbildungspolitik, Berufsberatung und Stellenvermittlung nur mit wachsenden Schwierigkeiten aufeinander abstimmen lassen, kommt der Motivation zum Arbeitsplatzwechsel durch marktgerechte Lohnunterschiede eine zunehmende Bedeutung zu¹⁶.

Die Lohnpolitik der Tarifpartner ist seit vielen Jahren jedoch offensichtlich an ganz anderen Maßstäben orientiert:

¹⁵ Zu den nachfragebedingten Lohnunterschieden und deren Lenkungsfunktion siehe insbesondere Heinz Lampert, Bestimmungsgründe und Lenkungsfunktion branchenmäßiger und regionaler Lohnunterschiede, in: Helmut Arndt (Hrsg.), Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Band 51 N. F. der Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1969, S. 377 ff., insbesondere S. 411 ff. und S. 439 ff.

¹⁶ Siehe hierzu Bruno Molitor, Beschäftigungsorientierte Lohnpolitik, München 1977, S. 16.

Erstens dürfte es das Ziel der Gewerkschaften sein, die Lohndrift so weit wie möglich zu verhindern. Wenn die Effektivlöhne von den Tariflöhnen abweichen, schwindet die Anziehungskraft der Gewerkschaften. Führte gewerkschaftliche Lohnpolitik — im Extremfall — nur zur Festschreibung dessen, was durch Marktkräfte vorweg an Lohnerhöhungen bewirkt worden ist, stellte sich für viele Arbeitskräfte die Frage nach dem Sinn der Gewerkschaften. Bis zu dem entgegengesetzten Extrem, der völligen Beseitigung der Lohndrift durch an der Rentabilität der Unternehmen orientierte, stark differenzierende Lohnpolitik, gibt es freilich viele Zwischenstufen. Je gleichförmiger Tariferhöhungsraten in allen Wirtschaftszweigen festgelegt werden und je weniger damit auf die Lenkungsfunktion der Löhne geachtet wird, desto wichtiger wird ein gewisses Maß an Lohndrift für einen reibungslosen Umsetzungsprozeß der Arbeitskräfte im Verlauf struktureller Wandlungen.

Zweitens orientiert sich die Tarifpolitik der Arbeitsmarktparteien mehr und mehr an dem Ziel, die Löhne der Schlechtverdienenden möglichst stark zu erhöhen, und immer weniger an Leistungs- und Marktüberlegungen. Die zunehmende regionale und fachliche Nivellierung der Bruttolöhne sowie die Einebnung von Lohnunterschieden zwischen verschiedenen Branchen vermindert die Bereitschaft zu beruflichem Aufstieg, den Leistungswillen sowie den Anreiz zum Arbeitsplatzwechsel und erschwert damit reibungslose strukturelle Veränderungen.

Die Einebnung von Lohnunterschieden versuchen die Gewerkschaften vor allem mit überproportionalen Lohnerhöhungen für die Bezieher niedriger Einkommen durchzusetzen. Die Beseitigung von Leichtlohngruppen und die Vereinbarung von Sockelbeträgen neben oder sogar anstelle gleich hoher prozentualer Lohnerhöhungen für alle Arbeitskräfte sind bevorzugte Instrumente¹⁷. Wie die Arbeitslosenstatistik ausweist, hat sich jedoch infolge dieser seit vielen Jahren verfolgten Strategie offensichtlich ein Mißverhältnis zwischen Lohn und Grenzwertprodukt gerade bei den wenig Verdienenden mit geringer beruflicher Qualifikation herausgebildet: Die überproportional zu den Einkommen qualifizierter Kräfte gestiegenen Löhne in diesem Bereich haben Entlassungen gerade der Ungelernten und der schlecht Ausgebildeten angeregt und das „Wegrationalisieren“ dieser Arbeitsplätze besonders reizvoll gemacht. Für diejenigen, denen die Gewerkschaften Vorteile verschaffen wollten, ist damit ein besonders hohes Arbeitsplatzrisiko entstanden. Sozialen Beweggründen entspringende Maßnahmen

¹⁷ Siehe hierzu auch Walter A. S. Koch, Nivellierung der tariflichen Lohn- und Gehaltsstruktur, in: WSI-Mitteilungen, Heft 2/1977, S. 71 ff., insbesondere S. 73 ff.

erweisen sich als unsozial, weil die Kosteneffekte der Umverteilungsstrategie und die leicht zu prognostizierenden Reaktionen der Unternehmen hierauf nicht bedacht worden sind.

Noch in anderer Hinsicht nimmt die Tarifpolitik zu wenig Rücksicht auf Veränderungen der Marktverhältnisse. Starre Einstufungen der Arbeitskräfte in ein althergebrachtes Tarifgefüge ohne Rücksicht auf die Änderung von Angebots- und Nachfrageverhältnissen, wie dies im öffentlichen Dienst der Fall ist, begünstigen die Arbeitslosigkeit in jenen Sparten, in denen ein Überandrang von Bewerbern (z. B. akademisch vorgebildeter Berufsanfänger) herrscht. Falsche Lohnsignale fördern eine nicht nachfragegerechte Steuerung der Berufsausbildung.

Soll die Tariflohnpolitik künftig der Arbeitslosigkeit entgegenwirken, anstatt das Arbeitslosigkeitsrisiko bestimmter Gruppen zu erhöhen, so wird wesentlich mehr auf die Veränderungen der Marktverhältnisse geachtet werden müssen. Verteilungspolitische Ziele dürfen nur eine subsidiäre Rolle spielen, wenn den zu Begünstigenden mehr genützt als geschadet werden soll. Einkommensumverteilung kann ohne nachteilige Auswirkungen für die Bezieher niedriger Einkommen über die staatliche Sozialpolitik erfolgen, die „über die Sekundärverteilung die Lohnpolitik entlasten und sich nicht von ihr die Arbeit tun lassen“ sollte¹⁸.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die derzeitige Tariflohnpolitik in mehrfacher Hinsicht Arbeitslosigkeit fördert:

- Verteilungspolitische Erwägungen schaffen zusätzliche Arbeitsplatzrisiken bei den am wenigsten Qualifizierten, bei denen das Verhältnis von Lohn zu produktiver Leistung besonders ungünstig geworden ist.
- Die Mißachtung der Angebots- und Nachfrageverhältnisse begünstigt Fehlentwicklungen in der Berufsausbildung und bewirkt ein partielles Überangebot an Arbeitsleistungen.
- Die zunehmende Nivellierung regionaler Lohnunterschiede neutralisiert mehr und mehr die regionalpolitischen Maßnahmen. Für die Unternehmen sinkt der Anreiz, sich an relativ ungünstigen Standorten niederzulassen. Die Arbeitslosigkeit in wirtschaftsschwachen Gebieten wird dadurch verschärft.
- Das verminderte sektorale Lohngefälle erschwert den reibungslosen, nicht von Arbeitslosigkeit begleiteten Umsetzungsprozeß von Arbeitskräften aus schrumpfenden in wachsende Wirtschaftszweige. Der Nachfragesog, der ohne Entlassungen den Übergang in neue Tä-

¹⁸ Bruno Molitor, Beschäftigungsorientierte Lohnpolitik, a.a.O., S. 17.

tigkeiten ermöglicht, ist weniger spürbar. Die Umorientierung auf Grund von Marktsignalen wird erschwert.

Nochmals sei betont, daß sich derartige Mängel der Tariflohnpolitik nur dann störend bemerkbar machen, wenn die gewerkschaftliche Politik auf möglichst vollständige Vermeidung der Lohndrift abzielt. Da die Flexibilität der Tariflöhne nach bisherigen Erfahrungen überaus gering ist und da die Arbeitsmarktparteien auf Veränderungen der Angebots- und Nachfrageverhältnisse kaum mit entsprechenden Veränderungen der Lohnunterschiede reagieren¹⁹, wäre eine Lohnpolitik erwünscht, die zu einer unterschiedlich hohen Lohndrift nach Regionen, Branchen und Qualifikationen führt. Die Effektivlöhne könnten dann die Lenkungsfunktionen übernehmen, die von den Tariflöhnen nicht erfüllt werden. Die laufende Anpassung des Arbeitsleistungsangebots an strukturelle Veränderungen der Nachfrage läßt sich zwar „durch aktive Arbeitsmarktpolitik zur Förderung der Mobilität mildern“²⁰. Von flexibleren Effektivlöhnen gingen jedoch wichtige Impulse aus, die den Arbeitskräften aus freiem Entschluß eine Umorientierung ermöglichten und sie zugleich zu einzel- und gesamtwirtschaftlich erwünschten Dispositionen motivierten. Auch ohne oder jedenfalls mit geringeren staatlichen Mobilitätshilfen würden dann offene Stellen zu besetzen sein. Daß ein genereller Mobilitätspessimismus fehl am Platze ist, haben die erst wenige Jahre alten Klagen über die übermäßige Fluktuation von Arbeitskräften in der Bundesrepublik Deutschland gezeigt.

Ohne wirksame Entzerrung der Lohnrelationen wird sich das Arbeitslosigkeitsrisiko auch weiterhin auf wenige Gruppen von Beschäftigten konzentrieren und dort wachsende Unsicherheit und Unzufriedenheit hervorrufen. Die Forderungen nach wirksamem Kündigungsschutz und nach Arbeitsplatzgarantie zeigen, daß eine marktwidrige Lohnfestsetzung zu Fehlentwicklungen führen kann, die Wünsche nach weiterreichenden Folgeinterventionen auslösen.

C. Wirtschafts- und sozialpolitisch bedingte Arbeitslosigkeit

Die hohe Dauerarbeitslosigkeit ist keineswegs nur eine Folge der nicht marktgerechten Lohnpolitik. Sozial- und wirtschaftspolitische Interventionen haben in mehrfacher Hinsicht die von den Arbeitsmärkten ausgehenden, zum Ungleichgewicht führenden Wirkungen verstärkt, die Kostenbelastungen der Unternehmen zusätzlich erhöht sowie den

¹⁹ Zu den Hintergründen dieser Einstellung vgl. Wolfram Mieth, Ein Beitrag zur Theorie der Lohnstruktur, Göttingen 1967, S. 167 ff.

²⁰ Herbert Giersch, Konjunkturelle, strukturelle und internationale Aspekte des Arbeitslosenproblems, in: Kieler Diskussionsbeiträge, Heft 49, Wege zur Überwindung der Arbeitslosigkeit, Kiel 1977, S. 44.

strukturellen Anpassungsbedarf durch zuvor ausgelöste Fehlallokationen und durch strukturkonservierende Maßnahmen beträchtlich vergrößert. Auf die langfristig beschäftigungspolitisch nachteiligen Nebenwirkungen dieser staatlichen Interventionen ist nicht hinreichend geachtet worden. Die erste Gruppe von Maßnahmen (Abschnitte 1. bis 5.) hat die Arbeitskosten der Unternehmen direkt oder indirekt erhöht und auf diesem Wege zur Vernichtung von Arbeitsplätzen beigetragen. Die zweite Gruppe von Maßnahmen (Abschnitte 6. bis 15.) hat das Ausmaß struktureller Veränderungen künstlich vergrößert oder die Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft der Unternehmen oder der Beschäftigten vermindert.

1. Steiles Ansteigen der Personalnebenkosten

Die kräftige Erhöhung der Effektivlöhne — zum Teil bewirkt durch unzureichende konjunkturelle Steuerung, durch Zulassung von Inflation und Überbeschäftigung — ist von verantwortlichen Politikern mehrfach kritisiert worden, vor allem in der Lohnrunde des Jahres 1974. Immer wieder ist in diesem Zusammenhang darauf verwiesen worden, daß zu hohe Lohnsteigerungsraten eine Gefahr für die Geldwertstabilität bedeuteten. Verfolgt man die Veränderungen der gesetzlichen Personalnebenkosten in den letzten Jahren, so stellt sich heraus, daß sich der Gesetzgeber und die Bundesregierung an die eigenen Mäßigungsappelle gegenüber den Tarifvertragsparteien bei ihren Maßnahmen nicht gehalten haben.

In der Zeit von 1966 bis 1976 sind allein die gesetzlichen Personalnebenkosten, jeweils bezogen auf ein „Entgelt für geleistete Arbeit“²¹ von 100 DM von 19,40 DM auf 30,10 DM, also wesentlich stärker gestiegen als das Entgelt für geleistete Arbeit. In der gleichen Zeit erhöhten sich die tarifvertraglichen und freiwilligen Personalnebenkosten je 100 DM Entgelt für geleistete Arbeit „nur“ um 6,80 DM auf 30,80 DM²². Da gesetzliche Personalnebenkosten die den Unternehmen entstehenden Arbeitskosten genauso erhöhen wie entsprechende Steigerungen des Entgelts für geleistete Arbeit, liegt der Schluß nahe, daß Gesetzgeber und Bundesregierung die Auswirkungen der die Personalnebenkosten erhöhenden Beschlüsse unterschätzt haben. Der Widerspruch zwischen

²¹ Vgl. v. D. Personal- und Personalnebenkosten im Produzierenden Gewerbe 1972, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 1/1975, S. 59 ff. Die Personalkosten werden dort in „Entgelt für geleistete Arbeit“ und „Personalnebenkosten“ aufgeteilt. Zu den gesetzlichen Lohnnebenkosten gehören insbesondere Sozialversicherungsbeiträge, bezahlte Feiertage, die Verdienstfortzahlung im Krankheitsfall, Leistungen nach dem Mutterschutzgesetz und Beiträge zur Unfallversicherung.

²² Vgl. Studiengesellschaft für Information und Fortbildung e. V. (Hrsg.), Staat, Gesellschaft, Wirtschaft, Stuttgart 1976, S. 73.

den Appellen an die Tarifpartner und dem eigenen Verhalten ist jedenfalls auffällig.

Das überproportionale Ansteigen der gesetzlichen Personalnebenkosten hat für die Unternehmen den Zwang, nicht mehr rentable Arbeitsplätze zu beseitigen oder „wegzurationalisieren“, erheblich verschärft. Dies wäre nicht der Fall gewesen, wenn sich die Erhöhung der gesetzlichen Personalnebenkosten verteilungsneutral entwickelt hätte oder wenn der überproportionale Anstieg der gesetzlichen Personalnebenkosten durch ein Zurückbleiben anderer Arbeitskostenbestandteile kompensiert worden wäre. Mit dem eingeschlagenen forcierten Tempo bei der Einführung neuer betrieblicher Soziallasten sind offensichtlich — wenn auch isoliert kaum zu quantifizierende — beschäftigungsmindernde Wirkungen ausgelöst worden.

2. Erschwerung von Kündigungen

Die Kündigungsschutzbestimmungen sind in den letzten Jahren wesentlich verschärft worden. Oft sind Entlassungen nur schwer und unter hohen finanziellen Belastungen für die Unternehmen durchzusetzen. Die ungewöhnlich schwere und langanhaltende Rezession 1974/75 hat dies vielen Unternehmen deutlich bewußt gemacht. Die Folge ist eine unverkennbare Zurückhaltung der Unternehmen bei der Einstellung neuer Arbeitskräfte. Rationalisierungsschutzabkommen mit den Gewerkschaften wirken in die gleiche Richtung. Auch das Betriebsverfassungsgesetz erschwert in vielen Fällen die Anpassung an veränderte Marktbedingungen. Solange Unklarheit darüber besteht, ob die Auftragslage eine dauernde Beschäftigung der Neueinzustellenden zuläßt, scheuen die Unternehmensleitungen davor zurück, den Personalbestand zu vergrößern. Es gibt Beispiele dafür, daß Unternehmen eher Aufträge abgelehnt haben (sofern sich Widerstand gegen Überstunden regte), als daß sie zusätzliche Kräfte einstellten.

Giersch hat darauf verwiesen, daß dem Faktor Arbeit damit der wichtige Flexibilitätsvorteil gegenüber der meist langfristigen Bindung des Realkapitals genommen worden sei²³. Die Erschwerung von Kündigungen hat wie eine wesentliche Verteuerung des Faktors Arbeit gewirkt, die um so stärker ins Gewicht fällt, je kürzer die voraussichtliche Dauer eines Arbeitsverhältnisses ist. Der Abbau der hohen Dauerarbeitslosigkeit wird auf diese Weise behindert, die Substitution von Arbeit durch Kapital wird zusätzlich angeregt, eine mögliche Verminderung der Arbeitslosenzahlen wird unterbunden. Gute soziale Absichten führen zu

²³ Vgl. Herbert Giersch, Konjunkturelle, strukturelle und internationale Aspekte des Arbeitslosenproblems, a.a.O., S. 40.

unsozialen Folgen, weil die Nebenwirkungen kündigungserschwerender Regelungen nicht bedacht worden sind.

3. Erhöhung des Arbeitslosengeldes und Maßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz

Zwar ist es sozialpolitisch erwünscht, daß Arbeitskräfte gegen das Risiko unverschuldetter Arbeitslosigkeit befriedigend abgesichert sind. Andererseits ist zu beachten, daß in Abhängigkeit von der Höhe des Arbeitslosengeldes der Bestand an wenig Arbeitswilligen und damit die Gesamtzahl der Arbeitslosen anwachsen dürfte. Wie bei steigendem Arbeitslosengeld den zunehmenden Gefahren des Mißbrauchs der Arbeitslosenversicherung begegnet werden kann, ist an dieser Stelle nicht darzulegen. Nur am Rande sei darauf verwiesen, daß ein hohes Arbeitslosengeld tendenziell die Frikitionsarbeitslosigkeit erhöht und damit die Arbeitslosenzahlen insgesamt steigen läßt. „Das Durchhalten eines zu hohen Lohnanspruchsniveaus“ wird begünstigt²⁴. Dies ist bei der Analyse der Arbeitslosenzahlen zu beachten.

Vieles spricht dafür, daß „eine verschwenderische Ausbildungs- und Arbeitsförderung, die sich nicht an den konkreten Arbeitsmarktverhältnissen orientiert, Beschäftigungslosigkeit geradezu produziert“ hat²⁵. Nehring und Soltwedel haben darauf hingewiesen, daß vor allem die durch die Bundesanstalt für Arbeit stark geförderte Erwerbsbeteiligung der Frauen zu Fehlentwicklungen geführt haben dürfte. Es sei nicht auszuschließen, daß von den finanziell überaus attraktiven Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten nach dem Arbeitsförderungsgesetz auch Personen Gebrauch gemacht hätten, die überhaupt nicht arbeiten, sondern nur arbeitslos werden wollten. Den fertig ausgebildeten Kräften stand selbst dann Arbeitslosengeld zu, wenn sie zuvor niemals erwerbstätig gewesen waren²⁶. Zwar sind die Ziele des Ausbildungsförderungsgesetzes unverändert wichtig. Die Art und Weise, in der das Gesetz zeitweise angewandt worden ist, war jedoch unzweckmäßig. Die statistisch ausgewiesene Arbeitslosigkeit ist erhöht, die Arbeitslosigkeit subventioniert worden²⁷.

4. Steigende Ausbildungskosten und Verteufelung der Ausbilder

Nicht nur durch tarifvertragliche, sondern auch durch gesetzliche Regelungen sind die Ausbildungskosten beträchtlich erhöht worden, und

²⁴ Sighart Nehring und Rüdiger Soltwedel, Probleme der Beschäftigungs- politik, in: Konjunkturpolitik, 22. Jahrg., 1976, S. 212.

²⁵ Bruno Molitor, Beschäftigungsorientierte Lohnpolitik, a.a.O., S. 12.

²⁶ Sighart Nehring und Rüdiger Soltwedel, Probleme der Beschäftigungs- politik, a.a.O., S. 213 f.

²⁷ Vgl. ebenda, S. 215.

zwar vor allem dadurch, daß die Anforderungen an die Ausbilder und an die ausbildenden Betriebe heraufgesetzt wurden. Gleichzeitig verminderten sich die Möglichkeiten zu produktivem Einsatz der Lehrlinge und stiegen die Ausbildungsvergütungen. Pauschale Vorwürfe über die angebliche Ausbeutung der Lehrlinge führten zu Vorschlägen, die berufliche Ausbildung zu verstaatlichen.

Diese und andere Einflüsse, beispielsweise der Erlaß „neuer, anspruchsvollerer, verbindlicher Ausbildungsordnungen“²⁸, haben die Zahl der Ausbildungsplätze erheblich sinken lassen. Daß diese Zahl der bei den Arbeitsämtern registrierten Ausbildungsstellen zwischen 1970 und 1974 um nahezu 50 Prozent zurückgegangen ist²⁹, dürfte maßgeblich auf das Berufsbildungsgesetz zurückzuführen sein. Die ausgeprägte Arbeitslosigkeit Jugendlicher, vor allem der schlecht Qualifizierten, steht mit dieser drastischen Reduzierung der Ausbildungsplatzzahlen im Zusammenhang. Auch in diesem Fall sind die beschäftigungspolitischen Folgen von Reformen offensichtlich nicht beachtet oder erheblich unterschätzt worden. Wie nachteilig es ist, wenn einzelne Gruppen von Erwerbspersonen zu Lasten der Unternehmen ohne Rücksicht auf die Arbeitsmarktverhältnisse begünstigt werden, haben auch die Frauen in Form eines stark gestiegenen Arbeitslosigkeitsrisikos zu spüren bekommen³⁰. Gesetzliche und tarifvertragliche Regelungen haben auch hier die Beschäftigungschancen vermindert³¹.

5. Prozyklische Personalpolitik der öffentlichen Hand und Fehler in der Bildungspolitik

Die öffentliche Hand hat auch mit ihrer Personalpolitik dazu beigetragen, die strukturelle Arbeitslosigkeit zu erhöhen. In der Phase des Booms wurden bei übervollen öffentlichen Kassen über entsprechend attraktive Löhne und Gehälter weit mehr Arbeitskräfte für den öffentlichen Dienst angeworben als nachhaltig beschäftigt werden können. Zu Beginn der Rezession begann dann eine Sparwelle, in deren Verlauf inzwischen — über Einstellungssperren und Stellenstreichungen — eine

²⁸ Bundesanstalt für Arbeit, Bestandsaufnahme und kritische Analyse sowie Vorschläge für Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit Jugendlicher und zur Verbesserung der Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt, Arbeitsmarktprobleme Jugendlicher, Nürnberg 1975, S. 15.

²⁹ Vgl. Rüdiger Soltwedel und Dean Spinanger, Beschäftigungsprobleme in Industriestaaten, Heft 10 der Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 1976, S. 126.

³⁰ Vgl. Sighart Nehring und Rüdiger Soltwedel, Probleme der Beschäftigungspolitik, a.a.O., S. 215 f.

³¹ Vgl. Walter Hamm, Soziale Absichten — unsoziale Folgen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 49, vom 28. 2. 77.

hohe Zahl von Arbeitsplätzen beseitigt worden ist. Offensichtlich hat es an Augenmaß gefehlt, wieviel Personal nachhaltig benötigt wird und wieviel Mittel für die Bezahlung des Personals zur Verfügung stehen.

Bedenklich war diese Personalpolitik erstens deswegen, weil die öffentliche Nachfrage nach Arbeitskräften in Zeiten der Überbeschäftigung das Effektivlohniveau und die Tariflöhne zusätzlich in die Höhe getrieben hat. Die Folgen der erheblichen Tariflohnerhöhungen für die Beschäftigung waren bereits dargestellt worden (vgl. Abschnitt B. 1.).

Zweitens hat der Personalabbau zu Beginn der Rezession nicht nur konjunkturell unerwünschte Wirkungen gehabt, sondern auch zur Vernichtung bisher besetzter, wenn auch überflüssiger Arbeitsplätze und damit zur Erhöhung der strukturellen Arbeitslosigkeit beigetragen. Das Ausmaß dieses Personalabbaus dürfte beträchtlich sein. Allein bei der Deutschen Bundesbahn sind von Herbst 1974 bis Anfang 1977 rund 40 000 Arbeitsplätze eingespart worden. Bei der Deutschen Bundespost lag der Personalbestand im Jahresdurchschnitt 1975 um rund 12 000 unter dem Stand des Jahresdurchschnitts 1973³². Besonders stark ist dabei der Bestand an Nachwuchskräften zurückgegangen, nämlich um rund 11 000 auf 29 000. Zahlen für das Jahr 1976 liegen noch nicht vor. Der Personalabbau ist jedoch auch bei der Deutschen Bundespost weitergegangen. Bundesbahn und Bundespost hatten ihren Personalbestand in den davorliegenden Jahren beträchtlich erhöht. Danach stellte sich heraus, daß der Personalbestand beider Verkehrsverwaltungen zu hoch liegt. Vor allem die Deutsche Bundesbahn soll nach einem noch unveröffentlichten Wirtschaftsprüfergutachten weitere 100 000 Beschäftigte zuviel aufweisen bei einem Personalbestand Anfang 1976 von knapp 410 000.

Strukturelle Arbeitslosigkeit ist auch durch falsch gesetzte Signale für die Berufswahl entstanden. Noch vor wenigen Jahren wurde über den Lehrermangel geklagt, und jungen Menschen wurde geraten, sich diesem aussichtsreichen Beruf zuzuwenden. Inzwischen hat sich längst herausgestellt, daß viel zuviele diesem Rat staatlicher Organe gefolgt sind, daß kein Geld für die Anstellung weiterer Lehrer da ist und daß wegen der seit langer Zeit rückläufigen Geburtenraten zusätzliche Lehrer nur noch für eine Übergangsperiode gebraucht werden. Für das große Heer der in den nächsten Jahren ihr Studium abschließenden Studenten ist der für sie unvorhersehbare Umschwung auch deswegen bitter, weil es für sie kaum berufliche Alternativen gibt. An rechtzeitigen Warnungen vor den nicht mehr aussichtsreichen Lehrerberufen hat es gefehlt. Bei anderen akademischen Berufen bahnt sich — mitausgelöst durch verminderte Anforderungen an das Abitur — ebenfalls ein Akademi-

³² Vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost 1975, S. 43.

kerüberfluß an. Beträchtliche Fehlinvestitionen in *human capital* sind die Folge. Auf der anderen Seite herrscht trotz hoher Arbeitslosigkeit in einigen Bereichen Facharbeitermangel. Die Ausbildungskapazitäten sind offensichtlich falsch dimensioniert worden.

6. Vernachlässigung der Berufsausbildung in der Phase der Überbeschäftigung

Jugendliche haben derzeit ein ganz besonders hohes Arbeitsplatzrisiko zu tragen. Das gilt vor allem für Jugendliche mit schlechter beruflicher Ausbildung. Von den arbeitslosen Jugendlichen unter 20 Jahren hatten 1974 fast 70 Prozent keine abgeschlossene Berufsausbildung³³. Eine wesentliche Ursache hierfür dürfte darin zu sehen sein, daß viele Jugendliche in der vorangegangenen Phase der Überbeschäftigung von den hohen Verdienstchancen für Ungelernte dazu verleitet worden sind, auf eine solche Ausbildung mit zunächst bescheidener Bezahlung zu verzichten. Die versäumte Berufsausbildung nachzuholen sind viele der arbeitslosen Jugendlichen nicht bereit. Auch die Leistungsbereitschaft scheint bei den Berufsanfängern, die in der Phase der Überbeschäftigung in das Erwerbsleben eintraten, nicht besonders ausgeprägt zu sein. „Der größte Wettbewerbsnachteil der jugendlichen Arbeitslosen ist — neben der naturgemäß fehlenden Berufserfahrung — die geringe Leistungsmotivation und /oder -fähigkeit, die sich in ihrem niedrigen Bildungsstand dokumentiert“³⁴.

Da es in der Zeit der Überbeschäftigung auf den Hauptschulabschluß, auf Schulzeugnisse und berufliche Ausbildung wenig ankam und jeder Jugendliche ohne weiteres einen Arbeitsplatz als Ungelernter finden konnte, fehlte es offenbar bei manchen Jugendlichen an dem Willen, durch Schulabschluß und solide Ausbildung die Chancen für die berufliche Qualifikation und den beruflichen Aufstieg zu verbessern. Insofern können viele Jugendliche als Opfer von Überbeschäftigung und Inflation bezeichnet werden — Fehlentwicklungen, die durch die Wirtschaftspolitik seit 1970 begünstigt worden sind. Da fehlende Mindestqualifikationen von Arbeitskräften in einer hochentwickelten Volkswirtschaft mit vergleichsweise hohen Mindestlöhnen zu einem dauerhaften Beschäftigungshindernis werden können, ist es nicht auszuschließen, daß der niedrige Bildungsstand vieler arbeitsloser Jugendlicher zu einem dauerhaften Beschäftigungsrisiko wird. Zwar eröffnet das Ausbildungsförderungsgesetz gerade für Arbeitslose berufliche Fortbildungsmöglichkeiten. Inwieweit es gelingt, arbeitslose Jugendliche von

³³ Siehe Rüdiger Soltwedel und Dean Spinanger, Beschäftigungsprobleme in Industriestaaten, a.a.O., S. 125.

³⁴ Ebenda, S. 126.

der Notwendigkeit besserer beruflicher Qualifikation zu überzeugen, bleibt jedoch abzuwarten.

7. Kindergeldregelung für Kinder ausländischer Arbeitskräfte

Mit zeitlicher Verzögerung beginnt sich jetzt auszuwirken, daß das Kindergeld für ausländische Arbeitskräfte in unzweckmäßiger Weise geregelt worden ist: Für Kinder, die im Heimatland verblieben waren, wurde das Kindergeld wesentlich niedriger festgesetzt als für jene Kinder, die in der Bundesrepublik Deutschland wohnen. Widersinnigerweise wurde hierdurch gerade bei kinderreichen ausländischen Arbeitskräften ein wirksamer Anreiz geschaffen, samt Familie in die Bundesrepublik überzusiedeln oder die Kinder nachkommen zu lassen. Sofern dabei Sparsamkeitsüberlegungen des Gesetzgebers eine Rolle gespielt haben, sind weder die Reaktionen der Betroffenen noch die Folgekosten realistisch eingeschätzt worden, obwohl es an rechtzeitigen Warnungen nicht gefehlt hat³⁵. Nicht nur die Schulausbildung zahlreicher Kinder ausländischer Arbeitskräfte läßt erheblich zu wünschen übrig. Mehr und mehr zeigt sich außerdem, daß die schlecht vorgebildeten ausländischen Jugendlichen in der Bundesrepublik Deutschland nur geringe Berufschancen haben und das Heer schwer oder kaum vermittelbarer Jugendlicher von Jahr zu Jahr vergrößern.

8. Arbeitslosigkeit infolge Inflationsduldung

Nach 1970 sind die steigenden Inflationsraten von verantwortlichen Politikern mehrfach verharmlost worden. Eine systematische und energische Bekämpfung der Geldentwertung unterblieb bis zum Jahre 1974. Beschäftigungspolitischen Zielen wurde der Vorrang vor der Geldwertstabilität zuerkannt, wobei übersehen wurde, daß Inflation den Keim hoher Arbeitslosigkeit in sich trägt.

In mehrfacher Beziehung hat die Inflation zu der hohen Dauerarbeitslosigkeit beigetragen:

- Als Folge steigender Inflationsraten sind strukturelle Fehlentwicklungen eingeleitet worden, die erst nach Abklingen der Inflation voll sichtbar wurden. Infolgedessen ist es zu einer massierten Vernichtung von Arbeitsplätzen, beispielsweise in der Bauindustrie gekommen. Die Flucht in Sachwerte hatte sich vor allem auf Immobilien gerichtet und sowohl in der Bauindustrie als auch auf dem Wohnungsmarkt zu beträchtlichen Überkapazitäten geführt. Zugleich ent-

³⁵ Siehe etwa W. H., Kindergeld für Gastarbeiter, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 158, vom 12. 7. 1974.

standen erhebliche Kapitalverluste der Investoren. Der Struktur-anpassungsbedarf wurde künstlich erhöht³⁶.

- Das unerwartet plötzliche Umschalten der Wirtschaftspolitik auf einen Antiinflationskurs hat viele Unternehmen 1974 völlig überraschend getroffen und zu sich häufigen Illiquiditäten und damit häufig auch zur Vernichtung von Arbeitsplätzen geführt. Die Unternehmen, die sich im Vertrauen auf die staatliche Vollbeschäftigungsgarantie der Hoffnung hingegeben hatten, hohe Lohnsteigerungsraten über die Preise abwälzen zu können, sahen sich im Verlauf des Jahres 1974 als Folge des wirtschaftspolitischen Kurswechsels völlig anderen gesamtwirtschaftlichen Daten gegenüber. Die Ertragslage der Unternehmen hat sich infolgedessen in unvorhersehbarer Weise verschlechtert. Hinzu kamen weitere gewinnmindernde Einflüsse (steigende Energiekosten und Rohstoffpreise, höhere Personalnebenkosten, gewinnunabhängige Steuern, Umweltschutzauflagen etc.).
- Scharf sinkende Gewinne und steigende Verluste als Folge der Stabilisierungsbemühungen haben zahlreiche Unternehmen zu umfangreichen Entlassungen gezwungen, weil nur so die verbleibenden Arbeitsplätze gesichert werden konnten.
- Bei steigenden Inflationsraten und Abschreibungen lediglich vom Anschaffungswert gerieten vor allem Unternehmen mit hohem Anteil langlebiger Kapitalgüter in zunehmende Schwierigkeiten, die Substanz aus versteuerten Gewinnen zu erhalten. Die Bereitschaft und die Fähigkeit, Investitionen vorzunehmen, ist dadurch geringer geworden.
- Die sinkende Verzinsung des in den Unternehmen eingesetzten Kapitals veranlaßte viele Unternehmen zur Zurückhaltung bei Neuinvestitionen. Dies hat einerseits den Altersaufbau des Kapitalbestandes verschlechtert und zu sinkendem Auslastungsgrad der Investitionsgüterindustrien geführt. Andererseits wurde mittelfristig die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen gefährdet. Außerdem entstanden wegen der Investitionslethargie weniger neue Arbeitsplätze als in der Zeit bis 1970.

Die Frage, inwieweit die Bundesregierung die westdeutsche Wirtschaft vor der weltweiten Inflation hätte bewahren können, ist hier nicht zu behandeln. Zwei Anmerkungen erscheinen jedoch angebracht. Erstens hat die Bundesregierung die inflatorische Nachfrageüberhitzung

³⁶ Die Folgen der Inflation für den Wohnungsmarkt und die Bauindustrie hat Otmar Issing in einer „Fallstudie, die Krise im Wohnungsbau. Ein Beitrag zum Thema Spätfolgen der Inflation“, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 4. Jahrg. 1975, S. 281 ff. und 324 ff., eingehend dargestellt.

bis in das Jahr 1974 hinein dadurch kräftig angefacht, daß sie die Ansprüche des Bundes an das Sozialprodukt stärker steigen ließ, als das Sozialprodukt wuchs³⁷. Zweitens wurde zu wenig beachtet, daß als Alternative zum „Inflationsgleichschritt“ mit anderen Ländern häufigere Aufwertungsschritte (oder flexible Wechselkurse) hätten gewählt werden können. Die Inflationsduldung der Jahre 1970 bis Anfang 1974 war kein unentrinnbares Schicksal.

9. Unterbewertung der Mark

Als folgenschwerer Fehler für die Beschäftigungspolitik hat sich ferner das schon in den sechziger Jahren zu beobachtende beinahe stoische Beharren auf der Unterbewertung der DM erwiesen. Die Unterbewertung machte hohe Lohnzugeständnisse der Unternehmen folgenlos: Weder wurde die Exportfähigkeit beeinträchtigt, noch kam es zu verstärkter Auslandskonkurrenz auf den heimischen Märkten. „Die Beschäftigungswirkungen des steigenden Kostenneuaus im Inland wurden dadurch hinausgezögert“³⁸. Erst nach mehreren Aufwertungsschritten wirkte sich das im internationalen Vergleich gestiegene Reallohn- und Kosteniveau der Bundesrepublik Deutschland aus, da die künstliche Subventionierung des Exports und der währungspolitische Schutz importgefährdeter heimischer Produzenten abgebaut wurden.

Die langdauernde Unterbewertung der Mark hat weltwirtschaftlich überfällige strukturelle Veränderungen der westdeutschen Wirtschaft unterbunden oder nur in stark abgeschwächter Form zugelassen (Abbau der Exportlastigkeit; Anpassungzwang für importbedrohte Branchen). Infolgedessen hat sich ein erheblicher Strukturanpassungsbedarf aufgestaut. Es war vorauszusehen, daß der Zustand der Unterbewertung nicht aufrechterhalten werden konnte und daß dann die Strukturwandlungen zeitlich komprimiert nachgeholt werden müßten. Die in mehreren Schritten vollzogene Aufwertung, die zeitlich im wesentlichen mit der beginnenden Rezession zusammenfiel, hat den Verlust von Arbeitsplätzen angeregt und den Beschäftigungseinbruch verschärft.

10. Versagen der konjunkturpolitischen Steuerung

Ein überhitzter Boom führt regelmäßig zu einer besonders ausgeprägten Rezession. Diese mehrfach bestätigte Erfahrung ist vor allem im Jahre 1973 offensichtlich nicht genügend beachtet worden. Die Bundesregierung hat damals zur Überforderung des volkswirtschaftlichen Produktionspotentials maßgeblich beigetragen, indem sie eine „Lücken-

³⁷ Siehe hierzu das Jahresgutachten 1975/76 des Sachverständigenrats, Textziffer 64.

³⁸ Ebenda, Textziffer 64.

büßerrolle“ für den Bundeshaushalt abgelehnt und ihre Ausgaben weit stärker erhöht hat, als das Sozialprodukt stieg. Obwohl es an warnenden Stimmen nicht gefehlt hat, heizte die Bundesregierung den Boom ihrerseits an.

Derartige Fehler der konjunkturellen Steuerung führen üblicherweise zu strukturellen Verzerrungen, zu Disproportionalitäten, die später durch Kapazitätsabbau und Arbeitsplatzverluste in den überdimensionierten Wirtschaftsbereichen bereinigt werden müssen. Je schlechter es gelungen ist, bereits im Aufschwung Überhitzungsscheinungen zu bekämpfen, desto schmerzlicher pflegen die Anpassungs- und Bereinigungsprozesse in der Rezession zu verlaufen. Wie lange es dauert, bis die massierte Freisetzung von Arbeitskräften wieder durch Schaffung neuer Arbeitsplätze ausgeglichen wird, hängt maßgeblich davon ab, wie nachhaltig die Investitionsbereitschaft der Unternehmer während der Rezession beeinträchtigt worden ist.

Noch eine zweite Wirkung konjunktureller Überhitzung ist zu bedenken: Eine das volkswirtschaftliche Produktionspotential überfordernde Nachfragesteigerung setzt den Wettbewerb unter den Anbietern weitgehend außer Kraft. Nach Abklingen des Booms häufen sich auch aus diesem Grunde die Unternehmenszusammenbrüche. Wenn der Wettbewerb seine Auslesefunktion wieder übernimmt, kommt es zu zeitlich komprimierter Vernichtung jener Arbeitsplätze, die nur unter den Verkäufermarktbedingungen der Inflation rentabel waren. Aus beiden Gründen müssen Mängel in der konjunkturellen Steuerung ebenfalls als Ursache der hohen Dauerarbeitslosigkeit bezeichnet werden.

11. Fehlende Klarheit über den wirtschaftspolitischen Kurs

Das Investitionsverhalten der Unternehmen beeinflusst die Beschäftigungsmöglichkeiten nicht nur kurzfristig (Kapazitätsnutzung in der Investitionsgüterindustrie; Einkommenseffekte), sondern auch mittelfristig über die Erhaltung bestehender und das Angebot neuer Arbeitsplätze. Sofern die Wirtschaftspolitik zusätzliche Risiken für Investoren schafft, beeinflusst sie damit unmittelbar das Beschäftigungsvolumen.

Unverkennbar hat die Unsicherheit über den künftigen Kurs der Wirtschaftspolitik — von der Einkommensumverteilungs- und Stabilitätspolitik bis hin zur Ordnungspolitik — das Investitionskalkül vor allem der mittelständischen Eigentümer-Unternehmer maßgeblich mitbestimmt. Die kollektiven Anklagen gegen die Unternehmer, die Verketzerung des Gewinns, die Diskussionen über radikale Reformen bei unternehmerischen Entscheidungsbefugnissen und beim Eigentum über Produktivkapital haben ganz offensichtlich Spuren hinterlassen und die Investitionsbereitschaft schon zu Beginn der siebziger Jahre erheblich

beeinträchtigt. Der schwer zu durchschauende Kurs der Wirtschaftspolitik hat zu einem verbreiteten Vertrauensschwund geführt. Vor allem Eigentümer-Unternehmer bevorzugen heute, sofern sie überhaupt umfangreichere Investitionen vornehmen, sich schnell amortisierende Objekte. Wegen der hoch veranschlagten Risiken wird eine längerfristige Kapitalbindung häufig vermieden. Die Rückwirkungen auf die vorhandenen Arbeitsplätze in den Investitionsgüterindustrien und auf die Bereitstellung neuer Arbeitsplätze sind offenkundig.

12. Zinserhöhende Wirkungen der hohen öffentlichen Schuldaufnahme

In der mittelfristigen Planung der staatlichen Einnahmen- und Ausgabenpolitik sind seit 1970 Fehler begangen worden. Die öffentlichen Ausgaben sind beträchtlich erhöht worden, ohne daß die laufenden Einnahmen entsprechend heraufgesetzt worden wären³⁹. Die Folge war, daß die Gebietskörperschaften mit hohen strukturellen Haushaltsdefiziten in die Rezession hineingingen und sich aus konjunkturpolitischen Gründen noch zusätzlich verschulden mußten.

In dem 1976 zögernd einsetzenden Aufschwung hat der hohe Kapitalbedarf der öffentlichen Hand ein weiteres Absinken der Zinssätze verhindert. Die bei nahezu risikolosen Geldanlagen in Staatsanleihen erzielbaren Renditen lassen sich derzeit bei Anlagen in Realkapital nur ausnahmsweise erzielen. Auch aus Renditeerwägungen ist daher die Zurückhaltung bei privaten Investitionen verständlich. Die weitgehend zinsunelastische öffentliche Kapitalnachfrage und die dadurch ausgelöste zinserhöhende (oder sonst fällige stärkere Zinssenkungen vereitelnde) Wirkung beeinträchtigen die meist wesentlich zinselastischere private Kapitalnachfrage. Für die Beschäftigungspolitik wichtig ist die Feststellung, daß die gegenwärtige öffentliche Neuverschuldung nicht zur Einrichtung neuer Arbeitsplätze führt und allenfalls mittelbar — über die Nachfragewirkungen — Arbeitsplätze erhalten hilft. Dabei ist zu beachten, daß die Sachinvestitionen der Gebietskörperschaften — trotz der Konjunkturbelebungsprogramme — 1976 im Vergleich zu den beiden Vorjahren absolut zurückgegangen sind, und zwar auf 44,5 Milliarden DM nach 45,6 (1974) und 46,0 (1975) Milliarden DM⁴⁰. Insgesamt gesehen hat die zinserhöhende Wirkung des Nettofinanzierungssaldos der öffentlichen Haushalte von 53 Milliarden DM im Jahre 1976⁴¹ in-

³⁹ Siehe hierzu auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium, Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt, Bonn 1972. Dort ist nachdrücklich für die Finanzierung der Ausgabensteigerungen durch Steuererhöhungen plädiert worden.

⁴⁰ Vgl. Jahresgutachten 1976/77 des Sachverständigenrats, a.a.O., Textziffer 204.

⁴¹ Vgl. ebenda, Textziffer 204.

vestitionsmindernde Folgen gehabt. Die Neigung zur Einrichtung neuer Arbeitsplätze ist auf diese Weise vermindert worden.

13. Steigende Steuerlasten

Die steuerliche Belastung der Unternehmen ist in den letzten Jahren gestiegen. Vor allem die stärkere Belastung mit der gewinnabhängigen Vermögensteuer hat kapitalintensiv produzierende Unternehmen hart getroffen. Steigende Steuersätze bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer haben gleichzeitig die nur aus Nettogewinnen zu sichernde Substanzerhaltung (bei Abschreibungen vom Anschaffungswert) zusätzlich erschwert. Entgegen den Vorschlägen, zur Förderung von Investitionen und damit auch zur Schaffung neuer Arbeitsplätze die Vermögensteuer abzubauen⁴², ist die Vermögensteuer während der Rezession kräftig erhöht worden. Infolgedessen ist die Steuerbelastung der Unternehmen, die bisher schon in Rezessionszeiten ihre höchsten Werte erreichte⁴³, noch zusätzlich gestiegen. Der damit verbundene Liquiditätsentzug dürfte die Vernichtung von Arbeitsplätzen gefördert haben, wenn auch der Feststellung Albachs zuzustimmen ist, daß Lohnerhöhungen für die Investitionsrechnungen der Unternehmen regelmäßig viel stärker ins Gewicht fallen als Steueränderungen⁴⁴. Es bleibt jedoch festzuhalten, daß gerade die Steueränderungen zum 1. Januar 1975 tendenziell beschäftigungsmindernd gewirkt haben.

14. Strukturkonservierungsprogramme

Die Arbeitslosigkeit erhöhende Folgen haben auch Strukturkonservierungsprogramme gehabt, die in der Zeit übervoller öffentlicher Kas sen beschlossen oder finanziell aufgestockt, unter dem Zwang verschärf ten Sparsen in der Rezession jedoch abgebaut oder eingeschränkt wor den sind. Auch in diesen Fällen sind strukturelle Anpassungsvorgänge zunächst verzögert und unterbunden worden, was zu im Zeitablauf progressiv steigenden Belastungen der öffentlichen Haushalte geführt hat. Die aufgestaute Strukturanpassung wurde in der Rezession unter besonders ungünstigen Bedingungen für die Beschäftigten eingeleitet. Die zeitliche Zusammenballung struktureller Änderungen als Folge struk turpolitischer Interventionen hat mit dazu beigetragen, die Anpas sungsflexibilität des marktwirtschaftlichen Systems zu überfordern. Auch in diesem Zusammenhang kann die Deutsche Bundesbahn als drastisches Beispiel angeführt werden.

⁴² Siehe hierzu im einzelnen Horst Albach, Steuerpolitik und Investitionsrechnung, in: Investitionen — Element der Zukunftssicherung, Köln 1976, S. 168 ff.

⁴³ Siehe ebenda, S. 160.

⁴⁴ Siehe ebenda, S. 160 f., und das Jahresgutachten 1975/76 des Sachverständigenrats, Textziffer 305.

15. Unrealistisches Unternehmerbild

In der tagespolitischen Diskussion ist die Behauptung aufgetaucht, „die“ Unternehmer hielten mit Investitionen zurück, weil sie einer ihnen nicht genehmen Bundesregierung Schwierigkeiten bereiten wollten. Aus dieser und anderen Erwägungen ist der Schluß gezogen worden, unternehmerische Entscheidungen müßten künftig durch staatliche Industrie-, Struktur- und Forschungspolitik „korrigiert“ und „ergänzt“ werden⁴⁵. Die Unternehmer versagten bei der wirksamen Bekämpfung der Dauerarbeitslosigkeit und sorgten nicht dafür, daß eine genügend große Zahl von Arbeitsplätzen zur Verfügung stehe. Von anderer Seite scheint befürchtet zu werden, der innovationsfreudige Pionierunternehmer (im Schumpeterschen Sinne) sei weitgehend vom Keynesianischen Unternehmer ersetzt worden, der darauf warte, daß „die Wirtschaftspolitik für ausreichende Nachfrage in den gewohnten Bahnen“ sorge⁴⁶.

Die Verschwörungstheorie widerspricht so klar wesentlichen Erkenntnissen der Markt- und Wettbewerbstheorie und steht so deutlich im Gegensatz zu praktischen Erfahrungen, daß das Auftauchen derartiger Behauptungen erstaunlich ist. Aus der Statistik über die privaten Investitionen ist im übrigen ersichtlich, daß zwar ein Stagnieren der Investitionen auf niedrigem Stand, aber keineswegs eine Art Investitionsstreik festzustellen ist. Ein Investitionsverweigerungskartell wäre wegen der höchst unterschiedlichen Interessenlagen in den verschiedenen Wirtschaftszweigen und Unternehmen von vornherein zum Scheitern verurteilt. Die Geschichte der Kartelle bietet hierfür umfangreiches Anschauungsmaterial.

Die vor dem Hintergrund der Verschwörungstheorie geführte Diskussion über die notwendige bürokratische Korrektur und Ergänzung privater Investitionsentscheidungen ist unzweifelhaft ein zusätzlicher Grund für viele Unternehmen, bei Investitionen zurückhaltend zu sein. Die Verschwörungstheorie begünstigt insoweit das von ihr behauptete Verhalten. Ein gewisser Selbsterfüllungseffekt ist unverkennbar.

Daß es derzeit an innovatorischen Ideen und innovationsfreudigen Unternehmen fehlt, ist alles andere als wahrscheinlich. Noch vor wenigen Jahren konnte von Innovationsmüdigkeit und fehlender Risikofreude keine Rede sein. Zwar ist es beim derzeitigen Stand der wirtschaftlichen Entwicklung und bei der erreichten Lohnhöhe in der Bundesrepublik schwierig geworden, erfolgversprechende Innovationen zu verwirklichen. Wenn dem höheren Risiko auch höhere Gewinnchancen entsprä-

⁴⁵ Kritisch hierzu: Walter Hamm, „Anmaßung von Wissen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 7, vom 10.1.1977.

⁴⁶ Siehe Ernst-Jürgen Horn, Wo die deutsche Wirtschaft Erfindungsgeist braucht, in: Blick durch die Wirtschaft, Nr. 49, vom 28.2.1977.

chen, wäre dies allein jedoch kein Hindernis für ein hohes Ausmaß innovatorischer Aktivitäten⁴⁷. An dieser Voraussetzung fehlt es jedoch derzeit in der Bundesrepublik deshalb, weil jedes Anwachsen der Gewinne kurzfristig entsprechend höhere Lohnforderungen induziert. Niedrige aktuelle Gewinne und geringeres Eigenkapital⁴⁸, das noch dazu der ständigen Erosion durch inflationsbedingten Substanzverzehr ausgesetzt ist, veranlassen die Unternehmen verständlicherweise zur Vorsicht bei riskanten wettbewerblichen Vorstößen. Die Dynamik der wirtschaftliche Entwicklung wird infolgedessen gebremst. Vom Ausmaß der Innovationen wird es jedoch abhängen, ob die Bundesrepublik Deutschland ihr jetzt schon relativ hohes Reallohniveau im internationalen Wettbewerb langfristig weiter erhöhen und noch dazu die gegenwärtige Dauerarbeitslosigkeit abbauen kann. Werden die Voraussetzungen für verstärkte Innovationsanstrengungen nicht geschaffen, so wird bei frei schwankenden Wechselkursen (ohne „schmutziges“ Floating) und bei den zu erwartenden Änderungen auf den Weltmärkten (insbesondere zunehmende Industrialisierung von Entwicklungsländern) eine Abwertung der Mark und stagnierendes Realeinkommen unausweichlich sein, wenn Vollbeschäftigung erreicht werden soll.

Auf eine einleuchtende Erklärung für das unternehmerische Verhalten unter besonders ungünstigen Erfolgsaussichten hat Jochen Röpke im Anschluß an Überlegungen von Adam Smith verwiesen⁴⁹. Röpke setzt bei der Leistungsmotivation der Unternehmer an: Bei sehr guten Erfolgsaussichten bewirken die zu lösenden Aufgaben keine großen unternehmerischen Anstrengungen. Die Unternehmer sind nicht voll gefordert. Erfolge gelten nicht als bemerkenswerte Leistung. Werden die Unternehmer vor zu schwierige Probleme gestellt, so fühlen sie sich überfordert. Niemand wird Fehlschläge als unternehmerisches Versagen empfinden. Mit vollem Engagement kann auch in diesem Fall nicht gerechnet werden. Vielleicht resignieren die Unternehmer sogar vor der als unlösbar empfundenen Aufgabe. Nur bei Problemen mittlerer Schwierigkeit kann danach mit der vollen Leistungs- und Einsatzbereitschaft der Unternehmer gerechnet werden.

Vieles spricht dafür, daß die unternehmerischen Problemlösungsfähigkeiten in den letzten Jahren zu gründlich getestet worden sind und daß sich nun bei vielen Unternehmen Resignation breitgemacht hat. Über Jahre hinweg haben Unternehmer die Erfahrung gemacht, daß alle Kostensenkungsbemühungen durch zusätzliche Belastungen vielfältiger

⁴⁷ So auch Ernst-Jürgen Horn, a.a.O.

⁴⁸ Vgl. Horst Albach, Steuerpolitik und Investitionsrechnung, a.a.O., S. 179.

⁴⁹ Siehe Jochen Röpke, Wettbewerb als Problemlösungsverfahren, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Heft 5/1976, S. 45.

Art überkompensiert wurden und die Gewinne infolgedessen beträchtlich zurückgingen. Sofern der Schwierigkeitsgrad der Probleme, die den Unternehmen durch lohn-, sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen gestellt werden, nicht auf ein als lösbar empfundenes Niveau zurückgeschraubt wird, ergäbe sich nach diesen Überlegungen keine grundlegende Änderung im unternehmerischen Verhalten.

D. Ansatzpunkte für Strategien zur Überwindung der Dauerarbeitslosigkeit

Welche Schlußfolgerungen lassen sich aus vorstehendem Versuch einer umfassenden Ursachenanalyse ableiten?

1. Der Vielfalt der Ursachen entsprechend dürfte nur eine mehrgleisige beschäftigungspolitische Strategie Erfolg versprechen. Einmalige Investitionsprämien als isolierte Maßnahme werden keine nachhaltigen Wirkungen hervorbringen.
2. Simplifizierende Erklärungen für die Dauerarbeitslosigkeit, wie Hinweise auf die sogenannte Weltwirtschaftskrise, verschleiern die tatsächlichen Ursachen und verstellen den Weg zu problemadäquaten Lösungen. Nur am Rande sei darauf verwiesen, daß mit konjunkturellen Phänomenen (Krise) die derzeitige Dauerarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland nicht überzeugend zu erklären ist, zumal da der konjunkturbedingte Rückschlag im deutschen Export längst überwunden ist und 1976 sogar die Exportergebnisse der Jahre 1973 und 1974 überschritten worden sind. Die Exportüberschüsse sind allerdings von rund 51 Milliarden DM (1974) auf rund 35 Milliarden DM (1976) zurückgegangen.
3. Vom Gewicht der Kostenfaktoren aus gesehen kommt den Arbeitskosten eine Schlüsselrolle bei der Überwindung der Arbeitslosigkeit zu. Wird der eingeschlagene Geldwertstabilitätskurs beibehalten und scheidet damit die Überwälzung nicht stabilitätsgerechter Lohnerhöhungen über die Preise aus, entscheiden die Tarifvertragsparteien mit ihren Lohnerhöhungsbeschlüssen über das Ausmaß an Arbeitslosigkeit.
4. Die Arbeitskosten der Unternehmen erhöhende gesetzliche Regelungen zugunsten einzelner Gruppen von Erwerbspersonen (z. B. Jugendliche, Frauen) haben sich als unsozial erwiesen, weil sie das Arbeitslosigkeitsrisiko der Angehörigen dieser Gruppen erhöht haben. Einkommensumverteilung zugunsten dieser Gruppen und die Absicherung besonderer Risiken bestimmter Beschäftigter sollten daher arbeitskostenneutral mit Mitteln der staatlichen Sozialpolitik betrieben werden.

5. Die staatliche Wirtschaftspolitik hat fällige strukturelle Wandlungen durch verschiedenartige Maßnahmen längere Zeit hindurch unterbunden und sie dann während der Rezession in zeitlich komprimierter Form ablaufen lassen. Die Anpassungsflexibilität des marktwirtschaftlichen Systems ist auf diese Weise zur Unzeit auf die Probe gestellt und überfordert worden.
6. Die ordnungspolitische Ungewißheit und die Unstetigkeit der Wirtschaftspolitik haben die Investitionsrisiken aus unternehmerischer Sicht beträchtlich erhöht und zu einem verbreiteten Vertrauensschwund geführt. Soll es auf breiter Front zu Arbeitsplätze schaffenden innovatorischen Vorstößen und Erweiterungsinvestitionen kommen, wird auf Verbesserungen des wirtschaftspolitischen Klimas hingearbeitet werden müssen.
7. Wegen der überragenden Bedeutung von Innovationen für die Sicherung vorhandener und die Schaffung neuer Arbeitsplätze wird der Förderung von Forschung und Entwicklung ein größeres Gewicht als bisher beigemessen werden müssen.
8. Zahlreiche staatliche Maßnahmen haben zusammen mit den erheblichen Lohnerhöhungen der letzten Jahre die Problembewältigungsfähigkeiten der Unternehmer offensichtlich überfordert. Der verbreiteten Resignation kann entgegengewirkt werden, indem sich die Gewerkschaften bei ihren Lohnforderungen von der Solidarität mit den Arbeitslosen leiten lassen, indem die staatliche Wirtschaftspolitik auf neue kostenerhöhende Maßnahmen verzichtet und indem durch Verminderung politischer Risiken und der öffentlichen Neuverschuldung ein Beitrag zur Senkung der mit Investitionen verbundenen Kosten geleistet wird.

Marktkonzentration und Beschäftigungs-schwankungen

Von *Erich Kaufer*, Innsbruck

1. Zur Problemstellung

In der wettbewerbstheoretischen Literatur werden zwei unterschiedliche Auffassungen über einen möglichen Einfluß der Höhe der Marktkonzentration¹ auf die Variabilität der Investition wie auch der Beschäftigung vertreten. Nach der einen Auffassung hat die Marktkonzentration einen stabilisierenden, nach der anderen Auffassung einen destabilisierenden Einfluß auf die Investitionstätigkeit innerhalb der Industrie. Ähnlich meint die eine Seite, bei zunehmender Konzentration würde die Beschäftigung während des Konjunkturverlaufs weniger stark schwanken, weil die hochkonzentrierten Industrien im Abschwung Überschußarbeit absorbierten und im Aufschwung entsprechend weniger Arbeit nachfragten. Die andere Seite begründet ihre Gegenposition wie folgt. In hochkonzentrierten Industrien werden die Preise im Aufschwung nur zögernd erhöht und im Abschwung zögernd gesenkt. Also sind die Mengenausschläge größer als bei weniger reaktionsträger Preisbildung. Mit der infolge zunehmender Marktkonzentration wachsenden Absatzvariabilität soll dann eine stärkere Variabilität der Beschäftigung einhergehen. Welche der beiden Auffassungen zutrifft, kann auf verschiedene Weise erörtert und möglicherweise entschieden werden.

Erstens kann man versuchen, die Frage indirekt zu beantworten, indem man untersucht, ob sich ein bestimmtes Muster des Preisverhaltens beobachten läßt, das die eine oder andere These über den Beziehungs-zusammenhang impliziert.

Zweitens kann man theoretisch zu klären trachten, ob marktmächtige Firmen — unterstellt Marktmacht und Konzentrationshöhe korrelieren eng miteinander — einen Anreiz haben, sich im Sinne der einen oder anderen Hypothese zu verhalten.

Drittens kann die Frage zu dem gemacht werden, was sie auch ist: zur empirischen Frage. Dann ist zu testen, ob die eine oder andere Hypothese ausgeschlossen werden kann.

¹ Die Marktkonzentration ist, so wie sie gemessen wird, in der Realität nur eine horizontale Industriekonzentration.

Die Untersuchungen zur ersten Art, die Frage zu beantworten, sind eng mit der Debatte um die Inflation durch „administrierte Preise“ verbunden. Diese Debatte war „eine der weniger ausgezeichneten Episoden in der Geschichte der ökonomischen Theorie“ (F. M. Scherer, 1970, 284)². Aber sie hat im Rahmen dieses Themas eine Bedeutung, die unabhängig davon ist, ob administrierte Preise eine wirtschaftspolitisch belangvolle Inflationsursache sind. Ich möchte deshalb kurz den Stand der empirischen Forschung zur „administrierten Inflation“ darstellen und daraus ableiten, was zur Frage eines möglichen Beziehungszusammenhangs zwischen Konzentration und Variabilität der Beschäftigung zu klären ist. Dieser klärungsbedürftige Teil wird anschließend unternehmenstheoretisch erörtert. Ferner wird die dazu vorliegende empirische Evidenz geprüft.

Im empirischen Teil beschränkt sich die Arbeit auf US-amerikanische Untersuchungen. Das schafft einmal eine gewisse Homogenität in den Ausgangsdaten. Ferner ist auf Grund der Wirtschaftsordnung, insbesondere der Arbeitsmarktordnung in den USA am ehesten die Möglichkeit gegeben, daß die im Thema angesprochene Beziehung in der einen oder anderen Hinsicht besteht. Vor einer Übertragung der Ergebnisse auf andere Länder wird gewarnt.

2. Inflation durch administrierte Preise?

2.1. Die Meanssche Konzeption des administrierten Preises

Im Anschluß an die große Depression stellte Means (1935, 1939) in den USA eine Reihe statistischer Untersuchungen zur Bewegung der Preise im landwirtschaftlichen und industriellen Sektor an. Aus der Statistik des Bureau of Labor (BLS-Serie der Großhandelspreise) errechnete er z. B. für fast 750 Preise einen Index der Preissensitivität PS . Um nicht-depressionsbezogene Preiseffekte auszuschalten, bildete er aus den Listenpreisen der Jahre 1929 und 1937 einen durchschnittlichen Listenpreis $\frac{1}{2}(p_{29} + p_{37})$. Die Differenz zum Listenpreis des Depressionsjahres 1932 war sein Index der Sensitivität $PS = \frac{1}{2}(p_{29} + p_{37}) - p_{32}$. Die PS -Indizes sortierte Means in 10 Gruppen unterschiedlicher Preisamplituden ein, z. B. in eine Gruppe I mit PS -Werten von – 10 bis 0, eine Gruppe II mit solchen von 0 bis 10. Für jede Sensitivitätsgruppe notierte Means ferner die vom Bureau of Labor in der Zeit von 1926 – 1933 berichtete Frequenz der Änderungen der Listenpreise. Für jede Sensitivitätsgruppe ergab sich so eine Häufigkeitsverteilung der Preisänderungen. Insgesamt stellte sich dann heraus. Die Gruppe I mit den niedrig-

² Demgemäß widmet A. P. Jacquemin dem Disput auch nur noch drei Seiten seines Buches „*Economie Industrielle Européenne*“, Paris 1975.

sten Sensitivitätsindizes verzeichnete überwiegend auch die niedrigste Frequenz der Preisänderungen, und die Gruppe X mit den höchsten Amplituden der Preisausschläge verzeichnete die höchste Frequenz. Also entstand das Bild einer zweigipfligen Häufigkeitsverteilung, und Means las daraus die Existenz zweier reiner Arten der Preise ab:

- (1) Die „marktdeterminierten“ Preise, die sich nach dem „klassischen Gesetz“ von Angebot und Nachfrage mit hoher Frequenz und Amplitude bilden.
- (2) Die „administrierten“ Preise, die von einer „Firma gesetzt und für eine Zeitlang konstant gehalten werden“ und sich deshalb in Frequenz und Amplitude nur wenig ändern (Means, 1963, 216)

Zwischen diesen beiden Preisarten liegt die graue Zone der „gemischten Preise“.

Für Means war Wettbewerb niemals auf die Dimension des Preiswettbewerbes reduziert. Deshalb konnte er auch im Falle eines der Paradebeispiele für „Preisadministration“ formulieren:

„In spite of vigorous competition (!) in the steel industry, steel prices do not equate supply and demand. Competition alone does not bring the law of supply and demand into operation (1962,10).“

Mit solchen Formulierungen löste Means ein gerüttelt Maß an Konfusion aus. Man suchte die Preisadministration mit Marktmacht i. S. fehlenden Preiswettbewerbes in Verbindung zu bringen, während Means sie rein vom Erscheinungsbild mit den Merkmalen Frequenz und Amplitude zu fassen suchte. In der Folgezeit stellte sich heraus, daß die scharf dichotome Einteilung der Preise zum Teil eine statistische Illusion der „industrial prices as administered by Dr. Means“ ist, wie Stigler und Kindahl (1973) überpointiert formulieren. Die zweigipflige Häufigkeitsverteilung ist erstens ein aus der Art der Preisnotierung des BL resultierendes statistisches Artefakt. Das Bureau notiert die Listenpreise einmal im Monat bei einem bis wenigen Unternehmen. Also werden nicht alle Listenpreisänderungen aller Firmen in einer Industrie erfaßt. Vor allem aber werden alle Preisänderungen, welche die in der Berichtszeit von 1926 - 1933 maximal erfaßbare Frequenz von 88 bis 96 Änderungen überschreiten, in diese Frequenzgruppe zusammengedrängt.

Zweitens berücksichtigt die Meansasche Klassifikation nicht die Anzahl der Markttransaktionen je Periode. So ändern sich die Preise auf einer Getreidebörsen mehrmals am Tage, während sich der Preis für den Besuch eines College höchstens 2 bis 3mal im Jahr ändern kann.

Stigler und Kindahl (1970) griffen den auch schon früher kritisch vorgebrachten Gedanken auf, daß gerade in den höher konzentrierten

Industrien, also dort, wo oligopolistische Kollusion wahrscheinlich auftritt, die Listenpreise eine Preisrigidität vortäuschen, die nach den Transaktionspreisen geurteilt nicht besteht. Stigler und Kindahl verglichen bei 64 Warengruppen, die der „Administration“ besonders verdächtig sind, aber nur geringe Qualitätsvariationen aufweisen, die BLS-Indizes der Jahre 1957 - 1966 mit denjenigen Indizes, die sich aus den tatsächlich realisierten Transaktionspreisen errechnen³. Meldet das BL während der Rezession der 1950er Jahre Preisrückgänge bei 23 der 64 Produktgruppen, so ermitteln die beiden Autoren 40 Preisrückgänge. Robert Gordon ergänzte diese Feststellung um einen weiteren Aspekt. Die BLS-Großhandelspreise sind vor allem bei dauerhaften Gütern um so stärker nach oben verzerrt, je geringer die Kapazitätsauslastung ist. Steigt sie von 75 % auf 90 %, so erhöht sich die Relation aus Transaktions- und Listenpreis um durchschnittlich 4 %⁴. Damit lautet ein erstes Ergebnis:

Die zunächst so klar umrissene Gruppe der „administrierten“ Preise löst sich in ein Kontinuum von Preisen unterschiedlicher Frequenzen und Amplituden auf.

Der Meansche Versuch, den administrierten Preis phänomenologisch mit Hilfe der Frequenz oder der Amplitude zu definieren, führt nicht zum Erfolg. Soll das Konzept andererseits nicht unter dem endlosen Streit, was „workable competition“ generell oder im Einzelfall ist, begraben werden, so bleibt nur ein Ausweg in die Operationalität. Administrierte Preise sind das Ergebnis diskretionärer Ausübung von Marktmacht, und Marktmacht wird mit dem konventionellen Konzentrationsmaß $CR_{4,8}$ als Proxy erfaßt.

2.2. Administrierte Preise als Inflationsursache

Hatte Means (1935) ursprünglich das Ausmaß der Großen Depression wesentlich darauf zurückgeführt, daß die administrierten Preise beim Nachfragerückgang nicht fielen, so sah er (1959) im Preisanstieg während der Rezession der 1950er Jahre eine verzögerte Anpassung der ad-

³ Allerdings sind die Stigler-Kindahl Transaktionspreise Notierungen aus den Unterlagen von Großnachfragern, die häufig auf der Basis langfristiger Kontrakte oder wenigstens Lieferbeziehungen kaufen. Die BLS-Preise sind Listenpreise für kurzfristige „Kassa-Geschäfte“. Also enthält die Stigler-Kindahl Preisreihe einen Bias in Richtung überhöhte Flexibilität, insofern die Transaktionspreise für kleinere Abnehmer sicher weniger flexibel sind. Damit reduziert sich das Gewicht der Stigler-Kindahl Kritik und die Meanssche Konzeption bleibt bestehen, wenn auch die Unterscheidung der Preise weniger präzise ist. Vgl. auch L. W. Weiss (1977).

⁴ Vgl. S. Lustgarten 1975 a, S. 15 n. 25. Bei diesen Kritikpunkten sind die Qualitätsänderungen nicht berücksichtigt.

ministrierten Preise an die Nachfragesog-Inflation (und Preiskontrollen) der Zeit von 1942 - 1953⁵.

In seiner Schilderung erscheinen die administrierten Preise weniger als selbständige Inflationsursache, so wie sie etwa von Anhängern der mark-up, bottleneck, wage-push oder demand-shift inflation vertreten wird. Vielmehr sind die administrierten Preise dafür verantwortlich, daß der Prozeß einer im übrigen nachfrageseitig bedingten Inflation anders verläuft, als es dem „klassischen“ Bild entspricht. Im Sog der Überschußnachfrage reagieren zunächst die administrierten Preise nicht. Die marktdeterminierten Preise steigen deshalb stärker an, als es bei durchgängiger Preisflexibilität der Fall wäre. Dann steigen mit beträchtlicher Zeitverzögerung die administrierten Preise selbst noch, wenn der Nachfragesog bereits in ein Überschüßangebot umschlägt. Deshalb müssen die marktdeterminierten Preise jetzt um so stärker fallen.

Nach dieser Lehre von den administrierten Preisen hat die Marktkonzentration CR je nach der Phase des inflationären Prozesses einen positiven oder einen negativen Einfluß auf die Änderung des Preisniveaus; zu bestimmten Zeiten mögen sich beide Einflüsse sogar überlagern, so daß kein signifikanter Befund entdeckt wird.

Means selbst demonstrierte den Einfluß der administrierten Preise, indem er die Änderungen des Großhandelspreisindex GPI bei 15 Branchen für den Zeitraum 1953 - 1957 nebeneinanderstellte. In seinem berühmt gewordenen Stabdiagramm bildete Means das Gewicht jeder Branche im Index durch die Breite des Stabes und die Art des Preises durch die Färbung ab. Schwarz waren die seiner Meinung nach administrierten Preise, grau waren die „Mischpreise“ und weiß waren die marktdeterminierten Preise.

In einem späteren Stabdiagramm für 1953 bis Oktober 1958 teilte Means die Branche (1) in die drei Produktgruppen (a) Stahlerzeugung, (b) Stahlprodukte und (c) andere Metallerzeugnisse auf. Die Preisänderungen betrugen im Falle (a) + 38 %, (b) + 22 %, und (c) + 7 %. Waren die Preise der stahlerzeugenden und stahlverarbeitenden Industrie konstant geblieben, so wäre der Großhandelspreisindex statt um 8,1 % nur um 2 % gestiegen.

⁵ „In the beginning of demand inflation, market-dominated prices tend to rise more while administrative-dominated prices lag well behind. Then in a period of readjustment, market-dominated prices fall back while administrative-dominated prices continue to rise until the two groups are more nearly in balance.... Thus, administrative-dominated prices help to slow down the classical inflation rather than initiate it. Only in later stages of this demand inflation did administered prices catch up with the general rise“ (Means, 1959,9).

Mit dieser Aussage kommt Means im Ergebnis nahe an die Studie Ecksteins und Fromms (1959) heran. Sie schätzten den Effekt der Stahlpreiserhöhungen auf die stahlverbrauchenden Industrien mit Hilfe der volkswirtschaftlichen Verflechtungsmatrix. Danach wäre der Großhandelsindex von 1947 - 1958 um 40 % weniger gestiegen, wenn die Stahlpreise nicht rascher als die anderen Preise des Index angestiegen wären. In dieser Konzeption ist die „administrierte“ Inflation kein generelles Problem der Marktkonzentration, sondern ein spezielles Problem der Konzentration bestimmter Märkte⁶. Selbst wenn wir die Quantifizierung der preisseigernden Rolle dieser Industrien akzeptieren — also insbesondere ignorieren, daß die Input-Outputstudie Substitutionseffekte außeracht läßt — so ist natürlich zu fragen, inwiefern eine Studie des Preiseinflusses einer oder zweier konzentrierter Industrien als „Inflationstheorie“ bezeichnet werden kann. Diese terminologische Frage könnte man sich selbst überlassen, wenn die verordneten wirtschaftspolitischen Rezepteure damit nicht vorausbestimmt würden. Reduziert man, wie es Adelman (1961) vorgeführt hat, die Stahlpreiserhöhungen auf das simple preistheoretische Ergebnis, daß die Stahlpreise steigen, weil sich ein kolludierendes Oligopol an die gesunkene Nachfrageelastizität herantastet, so verlangt die Kur höchstens nach einem Einschreiten der Antitrust Division. Verzichtet man jedoch auf mikroökonomische Analyse und möchte man dadurch „profound and up to date“ erscheinen, daß man „administered prices“ ausspricht (Adelman, 1963, 24), so lautet das Rezept auf Preis-Lohnkontrolle.

Depodwin und Selden — D&S — (1963) testen die Hypothese von der administrierten Inflation im Sinne des generellen Einflusses der Konzentration CR auf das Preisniveau P . Gegenüber Means verlängern sie die Untersuchungsperiode um fast ein Jahr. Sie reicht jetzt von Juli 1953 bis Juli 59. Ist P der Anstieg des Großhandelspreisindex mit einer Basis von 100, so testen sie eine lineare und eine quadratische Form der Regressionsgleichung

- (a) $P = a_0 + a_1 CR_{4,8}$
- (b) $P = a_0 + a_1 CR_{4,8} + a_2 CR^2_{4,8}$

⁶ So auch Jesse *Markham* (1964). *Markham* studiert das Preisverhalten in 9 konzentrierten und 4 nicht konzentrierten Industrien. In 3 konzentrierten Industrien (synthetische Fasern, Mineralölraffinierung, Fleischverpackung) war das Preisverhalten wie in den 4 nicht konzentrierten Industrien (Getreidemühlen, Düngemittel, Baumwollweberei, Kartonagen). In 4 konzentrierten Industrien (Zigaretten, Aluminium, Glasbehälter, Blechdosen) waren die Preise nach oben flexibler als nach unten. Doch stiegen sie stets in Reaktion auf Kostenerhöhungen. In der Stahl- und Automobilindustrie blieben die Preise bei Nachfragerückgängen entweder konstant oder sie stiegen sogar an.

Für 322 von etwas über 1 000 Produktklassen (mit 5stelliger SIC-Kennziffer) errechneten D&S einen Korrelationskoeffizienten von + 0,12, wenn die Variablen ungewogen waren, und von + 0,30, wenn sie mit den Industrieumsätzen gewogen wurden. Die quadratische Spezifikation lieferte eine etwas bessere Anpassung der Gleichung. In allen Fällen der gewogenen Gleichungen sind die einfachen Korrelationskoeffizienten signifikant auf dem 5 % Niveau⁷. Anschließend werden die 322 Produktklassen dem Meansschen Stabdiagramm entsprechend zu 11 zweistelligen Branchen aggregiert, und für jede Branche getrennt wird die Gleichung $P = a_0 + a_1 CR$ errechnet. In sieben Fällen resultierten negative, in vier Fällen positive Korrelationskoeffizienten. Die höchsten positiven Koeffizienten finden sich in der Textil- und Möbelindustrie ($r = 0,2780$ bzw. $r = 0,3773$), die beide als nicht administriert gelten. Die administrierten Branchen haben dagegen negative Koeffizienten (z. B. Maschinenbau mit $r = -0,2660$, Metallindustrie mit $r = -0,0924$)⁸. D&S halten die Korrelationskoeffizienten

- (1) für so schwach positiv im Fall der Querschnittsanalyse aller 322 Produktklassen,
- (2) für so widersprüchlich (positiv oder negativ) im Falle der getrennten Analyse der 11 Branchen,

dass sie mit der Aufforderung schließen, die Hypothese von der administrierten Inflation zu beerdigen.

Diese Aufforderung ist wenig fundiert. Erstens ist zwar der Anpassungsgrad der Regression gering, doch ist die Assoziation in einigen Fällen nach konventionellen Kriterien signifikant. Means (1964) kann also zurecht entgegnen, dass P ceteris paribus auf dem Indexniveau 100 verharrt, wenn $CR \rightarrow 0$ geht, und um etwa 20 Punkte ansteigt, wenn $CR \rightarrow 1$ geht. Zweitens sind speziell die Ergebnisse auf der Basis der 11 Branchen mit Skepsis zu betrachten. Die Aggregation zu Branchen minimiert die Varianz der Konzentrationsgrade, erhält aber die Varianz der Preis-Outputänderungen aufrecht.

Drittens ist folgender Punkt gewichtig:

Alfred C. Neal (1942) hatte die Ursache der von Means hervorgehobenen Unterschiede in den Amplituden der Preisänderungen während

⁷ Typisch sind z. B. folgende Schätzungen linearer Gleichungen:

(a) ungewogen: $P = 107,5548 + 0,0895 CR_4$; $r = 0,1210$

Standardfehler der Schätzung 17,1707

(b) gewogen: $P = 100,3828 + 0,1969 CR_4$; $r = 0,2969$

Standardfehler der Schätzung 16,8251

(c) gewogen: $P = 99,3930 + 0,1727 CR_8$; $r = 0,2451$

Standardfehler der Schätzung 17,0823

⁸ Die Ergebnisse für eine Gruppe von 155 von 420 vierstelligen Industrien sind ähnlich.

der Großen Depression genauer untersucht. Unter der Annahme, daß die Outputpreise auf die Inputpreise reagieren, errechnete er für 106 Industrien aus den Inputpreisänderungen „erwartete Outputpreisänderungen“. Der einfache Korrelationskoeffizient zwischen tatsächlichen und erwarteten Outputpreisänderungen betrug $r = 0,92$ für 1929 - 33. Die Amplitude der Kostenänderung „erklärt“ also den überwiegenden Teil der Preisänderung. Neal stellte ferner fest, was später vielfach untermauert wurde⁹, daß nämlich die Preis-(Grenz)kostenmarge in konzentrierten Industrien weniger stark schwankt als in unkonzentrierten Industrien. Wenn Konzentration also weniger den Preis in seiner absoluten Höhe als vielmehr die Preis-Kostenmarge bestimmt, so kann eine Regressionsgleichung vom Typ $P = a_0 + a_1 CR$ kein großes Bestimmtheitsmaß erzielen.

Weiss (1966 a) modifizierte deshalb den Depodwin und Selden Ansatz. Er ergänzte die Regressionsgleichung um eine Variable ΔQ als Proxy für Nachfrageschwankungen, $\Delta (MC/Q)$ für die Variation der Materialkosten je Einheit und $\Delta (LC/Q)$ für die Variation der Lohnkosten je Einheit. Die Bestimmungsgleichung der Preisänderung lautet

$$\Delta P = a_0 + a_1 CR_4 + a_2 \Delta Q + a_3 \Delta (MC/Q) + a_4 \Delta (LC/Q).$$

Von den 155 vierstelligen Industrien Depodwins und Seldens blieben nur 81 von der SIC-Reklassifikation des Jahres 1957 verschont. Aus Gründen der Vergleichbarkeit der Datenbasis beschränkte Weiss sich auf diese 81 Industrien. Dabei mußte er einige Industrien, die der „Administration“ besonders verdächtig sind (z. B. verschiedene Stahlindustrien) ausschließen. Ferner benutzten Weiss wie auch D&S nationale Konzentrationsgrade, die in einigen Fällen die tatsächliche Konzentration unterschätzten. Aus beiden Gründen wird der Einfluß der CR -Variablen eher zu gering ausgewiesen. Die Analyse galt zwei Perioden¹⁰

- (a) 1953 - 59 und (b) 1959 - 63.

Die Ergebnisse sind in beiden Fällen:

$$\begin{aligned}
 (a) \Delta P &= 23,65 + 0,08492 CR_4 - 0,02240 \Delta Q \\
 (\text{SF}) \quad (10,16) \quad (0,03417) &\quad (0,02978) \\
 &+ 0,4995 \Delta (MC/Q) + 0,3325 \Delta (LC/Q); \quad R^2 = 0,6952 \\
 &\quad (0,04828) \quad (0,06913)
 \end{aligned}$$

⁹ Diese statistischen Untersuchungen werfen eine Reihe spezieller Probleme auf, die hier nicht diskutiert werden können.

¹⁰ Für die Periode 1959-63 reduzierte sich die Zahl der Industrien auf 78. Interessant ist, daß in einer Regression mit dem Lohnsatz an Stelle von $\Delta (LC/Q)$ die Variable CR den signifikanten Einfluß verliert. Lohnerhöhungen dienen demnach dazu, Preiserhöhungen, die über die Lohnkosten je Einheit hinausgehen, zu rechtfertigen.

$$(b) \Delta P = 38,20 - 0,01307 CR_4 - 0,02308 \Delta Q$$

(SF)	(10,22)	(0,02162)	(0,03532)
		+ 0,3934 Δ (MC/Q)	+ 0,2648 Δ (LC/Q); R ² = 0,5471
		(0,06663)	(0,07131)

Wie man sieht ist der Anpassungsgrad der Gleichungen besser geworden. Die Konzentration ist in der Periode 1953 - 59 signifikant positiv mit ΔP verknüpft, wenn auch der partielle Einfluß von CR, wie erwartet, relativ klein ist. In der Periode 1959 - 63 hingegen ist der Koeffizient CRs negativ, aber ohne Signifikanz. Für die gesamte Periode 53 - 63 findet Weiss jedoch einen positiven, signifikanten Einfluß von CR auf ΔP . 1971 untersuchte Weiss diese Beziehungen erneut für eine kleinere Auswahl von 43 vierstelligen Industrien. CR hat einen nicht signifikanten negativen Koeffizienten in 1963 - 68 und signifikant negativen Koeffizienten in 1967 - 69. Weiss schließt aus diesen Befunden, daß

erstens: die „administrierte Inflation“ der Zeit von 1953 - 59 eine verzögerte Preisanpassung der konzentrierten Industrien an die Nachfrageg-Inflation der Nachkriegszeit und die sie begleitenden Preiskontrollen ist,

zweitens: der negative Einfluß der Konzentration auf den Preisanstieg in den Jahren der Nachfragesog-Inflation seit Mitte der 1960er Jahre eine verzögerte Preisanpassung signalisiert, die sich in einer um 1970¹¹ beginnenden „administrierten Inflation“ entladen würde.

Dalton (1973) wiederholt die Weissche Analyse mit Modifikationen im Ansatz und in den Ergebnissen. Er verschiebt die Untersuchungsperioden auf

(a) 1958 - 63, (b) 1963 - 66, (c) 1967 - 69

Während Weiss implizit die Kostenvariablen gleich gewichtet, wiegt Dalton die Änderung der Materialkosten und die der Lohnkosten mit der Relation dieser Kosten zum Wert des Absatzes. Dieses Vorgehen ist insofern zu verteidigen, als der Einfluß der Änderung eines Kostenfaktors auf die Preishöhe sicher von dem Anteil dieses Faktors an den Gesamtkosten abhängt. Hochkonzentrierte Industrien sind i. d. R. kapitalintensive Industrien. Eine gewogene Arbeitskostenvariable und eine gewogene Kapitalkostenvariable sind also über die Gewichte mit dem Konzentrationsgrad negativ bzw. positiv assoziiert. Verzichtet man wie Weiss auf die Gewichtung, so neutralisieren sich beide Effekte wahrscheinlich. Gewichtet man unter Ausschluß der Kapitalkosten, so

¹¹ Es ist anzumerken, daß der Council of Economic Advisors von 1960 - 68 eine Politik der Preis- und Lohnleitlinien propagierte; von 1969 - 73 schlug er eine Politik der Restriktion des Geldmengenwachstums vor; im August 1971 begann die Phase der Preis-Lohnkontrollen.

führt man über den Konzentrationsgrad einen Bias in die Regression ein, weil CR nun auch als Proxy für die Kapitalintensität fungiert und insofern einen positiven Einfluß auf ΔP ausübt.

Dalton standen Daten für 70 vierstellige Industrien zur Verfügung, die weitgehend mit denen Weiss' übereinstimmen. Er errechnet Regressionsgleichungen für ungewogene und gewogene Werte.

- (a) 1958 - 63: Der Koeffizient CRs ist nicht signifikant positiv in der ungewogenen Gleichung, er ist signifikant positiv in der gewogenen Gleichung.
- (b) 1963 - 66: Der Koeffizient CRs ist in beiden Gleichungstypen nicht signifikant negativ.
- (c) 1967 - 69: Der Koeffizient CRs ist positiv, aber schwach signifikant nur in der gewogenen Gleichung.

Die Weisschen und Daltonischen Befunde sind in der Gegenüberstellung:

Weiss	Dalton
1953 - 59: 0,085 CR ₄ (t = 2,50)	
1959 - 63: -0,013 CR ₄ (t = 0,619)	1958 - 63: 0,112 CR ₄ (t = 2,29)
1963 - 68: -0,042 CR ₄ (t = 0,894)	1963 - 66: -0,0023 CR ₄ (t = 0,0632)
1967 - 69: -0,128 CR ₄ (t = 3,20)	1967 - 69: 0,053 CR ₄ (t = 1,444)

Nach Dalton ist die Zeit von 1955 - 58 eine Inflationsperiode, der 1958 - 63 eine verzögerte Anpassung der administrierten Preise folgt. Daß in den 1950er Jahren das Preisniveau anstieg, ist jedoch kein hinreichender Grund, diese Periode im Sinne der Lag-Hypothese der administrierten Preise ohne nähere Spezifikation als inflationär zu bezeichnen. Entscheidend für die Folgerung hinsichtlich des für 1958 - 63 behaupteten Aufholeffektes ist, ob 1953 - 58 etwa eine Nachfragesog-Inflation bestanden hat. Das trifft jedoch nicht zu. Vielmehr ist diese Zeit bereits eine Aufholperiode der administrierten Preise. Der Effekt dieser Zeit ist so stark, daß — wie Weiss feststellte — während der beiden Perioden 53 - 59 und 59 - 63 insgesamt ein positiver CR-Einfluß blieb. Er schloß daraus, daß die administrierten Preise (konzentrierten Industrien) ihre relative Position von 59 ab zwar nicht weiter verbesserten, aber im wesentlichen halten konnten.

Hat also Dalton die Zeit der 1950er Jahre im Sinne der Lag-Hypothese unzutreffend interpretiert, so bleibt zu fragen, wieso er einen sig-

nifikant positiven Konzentrationseffekt finden konnte. Dazu ist zu sagen. Erstens verschiebt Dalton seinen Untersuchungszeitraum ein Jahr rückwärts von 59 nach 58, wo ohnehin noch eine Aufholperiode bestand. Da für 1953 - 63 insgesamt ein positiver *CR*-Effekt existiert, mag diese Verschiebung ausreichen, um in seine ungewogene Regressionsgleichung den nichtsignifikanten positiven Effekt einzuschleusen. Da in seiner gewogenen Gleichung die *CR*-Variable zugleich ein Proxy für Kapitalintensität ist, sorgt sie in der oben beschriebenen Weise dafür, daß er jetzt einen signifikant positiven Effekt für *CR* erhält.

Die Regressionen Daltons und Weiss' umfassen mangels verfügbarer Daten nur zwischen $\frac{1}{8}$ bis $\frac{1}{10}$ aller vierstelligen Industrien. Das Kriterium der Datenverfügbarkeit ist jedoch ein problematisches „Auswahlkriterium“, weil i. d. R. unbekannt ist, ob und welche Verzerrungen damit in die Analyse gelangen.

Lustgarten und Weston (1975, 322) haben die Weissche Methode auf eine wesentlich größere Population von 224 vierstelligen Industrien, also etwas mehr als die Hälfte, anwenden können. Sie erhalten folgende Ergebnisse¹² für ΔP als abhängiger Variablen:

Periode	a_0	CR_4	ΔQ	$\Delta(MC/Q)$	$\Delta(LC/Q)$	R^2
1954 - 58 (SF)	0,109	0,0108* (0,0043)	0,0024 (0,0184)	0,4296** (0,0285)	0,3411** (0,0321)	0,78
1958 - 65 (SF)	0,832	- 0,0058 (0,0037)	- 0,0065 (0,0140)	0,3861** (0,0471)	0,0527 (0,0556)	0,353
1966 - 69 (SF)	2,914	- 0,0139* (0,0068)	- 0,0519 (0,0343)	0,3285** (0,0407)	- 0,0688 (0,0505)	0,330
1969 - 70 (SF)	2,563	- 0,0085 (0,0112)	- 0,0139 (0,0273)	0,3825** (0,0331)	0,0550 (0,0370)	0,487
1954 - 70 (SF)	- 1,782	- 0,0028 (0,0041)	- 0,0519 (0,0099)	0,4435** (0,0573)	- 0,1858** (0,0591)	0,469

Damit wird die Weissche Analyse untermauert. Wie bei ihm hat *CR* in den 1950er Jahren einen zunächst signifikant positiven Einfluß auf ΔP . Der verliert seine Signifikanz beim Übergang in die 1960er Jahre und wird leicht negativ. Etwa von der Mitte der 1960er Jahre ab wird

¹² * , ** bedeuten signifikant auf dem 5 %, 1 % Niveau.

er dagegen signifikant negativ. Über den gesamten Zeitraum betrachtet, hat CR auf ΔP einen schwach negativen, nicht signifikanten Einfluß¹³.

Die Tatsache, daß CR nicht allein, sondern nur im multiplen Regressionsansatz in manchen Perioden einen signifikant positiven Einfluß auf ΔP besitzt, veranlaßt die Frage nach bisher nicht behandelten Beziehungen. Hat CR etwa einen signifikanten Effekt, weil die Löhne zu bestimmten Zeiten in konzentrierten Industrien rascher als anderswo ansteigen und die Preise dort nach oben treiben? Diese alte Hypothese ist vielfach und mit unterschiedlichen Ergebnissen getestet worden¹⁴. Aus einem Befund, daß die Löhne in höher konzentrierten Industrien rascher steigen, folgt nicht, daß deshalb dort die Preise ansteigen, weil längerfristig

- nicht auch kurzfristig während der lag-lead Phasen der Reaktion der „administrierten Preise —

die Arbeitsproduktivität in höher konzentrierten Industrien rascher wächst¹⁵.

Weiss (1966 b) testete zwei hier einschlägige Hypothesen. Zahlen erstens höher konzentrierte Industrien höhere Löhne und sind zweitens diese Lohndifferenzen nicht durch persönlich-fachliche Merkmale der Beschäftigten zu erklären? Die erste Hypothese wurde in einem multiplen Regressionsansatz mit folgenden Variablen bestätigt:

Y: Durchschnittliches Lohn- und Gehaltseinkommen des Jahres 1959;

DCR: der aus vierstelligen Industrien aggregierte durchschnittliche Konzentrationsgrad CR_4 für die Branchen Bergbau, Hoch- und Tiefbau, verarbeitendes Gewerbe, Transport, Nachrichten, Public Utilities, korrigiert bei regionalen und lokalen Märkten;

U: Grad der gewerkschaftlichen Organisation;

G: Quotient aus $Beschäftigung_{1960}/Beschäftigung_{1950}$ (Vermutung: Industrien mit hohem Beschäftigungswachstum zahlen bei imperfekter Mobilität höhere Löhne);

¹³ Das deckt sich mit dem Resultat von L. Philips (1971, 7 - 34). Er wendet die Weissche Methode auf die Benelux-Länder und Frankreich an. Zeitraum sind die Jahre 1958 - 64. Die CR-Variable hat keinen signifikanten, aber einen negativen Einfluß.

¹⁴ Vgl. den Überblick in F. M. Scherer (1970), S. 298 - 303.

¹⁵ Vgl. B. Bock, J. Farkas (1969), S. Lustgarten (1975), D. Greer, S. A. Rhoades (1976).

L: Prozentsatz der Beschäftigung in Betrieben mit 250 und mehr Beschäftigten, (Vermutung: große Betriebe zahlen höhere Löhne¹⁶);

D: eine Dummyvariable für dauerhafte ($D = 1$) vs. nicht dauerhafte ($D = 0$) Güter (Vermutung: bei dauerhaften Gütern sind die Absatzschwankungen und deswegen das Beschäftigungsrisiko höher. Folglich sind dort höhere Löhne zu zahlen);

M: Prozentsatz der männlichen und der

SK: qualifizierten Beschäftigten.

Die Regression lautet:

$$\begin{aligned}
 Y &= 1751 + 20,13 DCR + 10,15 U - 0,8907 U \cdot DCR \\
 (\text{SF}) \quad (349,7) \quad (9,259) \quad (4,845) \quad (0,1268) \\
 &+ 5,494 G + 4,253 L - 401,8 D + 7,372 M \\
 &\quad (0,9169) \quad (1,929) \quad (83,47) \quad (2,694) \\
 &+ 5,997 SK ; R^2 = 0,0491 \\
 &\quad (3,278)
 \end{aligned}$$

Konzentration und gewerkschaftliche Organisation behalten also ihren signifikanten Einfluß auf die Lohnhöhe, wenn sie um industrie spezifische Variable wie *G*, *L*, *D*, *M* und *SK* ergänzt werden. Aus dem Bevölkerungszensus des Jahres 1960 fügte Weiss dieser Gleichung insgesamt 31 personenbezogene Merkmale wie Hautfarbe, Rasse, ländlich-städtisch, Süd-, Nordstaaten, Schulalter, Familiengröße, Mobilität, wöchentliche Arbeitszeit etc. hinzu.

Jetzt verliert *CR* und *U* ihre Signifikanz und das Bestimmtheitsmaß wächst beträchtlich auf $R^2 = 0,3421$, *U* behält vom Koeffizienten her gesehen einen größeren marginalen Einfluß als *CR*.

Selbst wenn man konzidierte, daß konzentrierte Industrien ein lohnenderes Ziel für gewerkschaftliche Organisation sind und daß diese Industrien anfänglich deshalb höhere Löhne zahlen, so setzt doch bald ein Ausleseprozeß ein, der das Lohngefälle auf ein Gefälle in der persönlichen Qualifikation reduziert. Wer höhere Löhne zahlt, hat auch ein größeres Potential der Selektion. Schließlich zahlen höher konzentrierte Industrien im Vergleich zur Beschäftigtenqualität keine überhöhten Löhne.

¹⁶ S. Masters (1969) fand einen signifikant positiven Einfluß der Betriebsgröße auf die Lohnhöhe. Seine Erklärung konzentrierte sich darauf, daß große Betriebe höhere Löhne zahlen, um zuverlässigere Arbeitskontrakte zu bekommen.

Ein Rückblick auf die empirische Evidenz veranlaßt folgende Feststellungen:

- (1) Alle Regressionsansätze basieren auf Listenpreisen. Niemand weiß, wie die Koeffizienten lauten, wenn die Analysen mit Transaktionspreisen durchgeführt werden könnten. Die einschlägigen Untersuchungen Stiglers u. a. begründen den Verdacht, daß die administrierten Preise zu einem Teil ein illusionäres Phänomen sein können.
- (2) Wenn wir fortan diesen wichtigen Kritikpunkt vergessen, so hat die Höhe der Marktkonzentration im Verlauf einer längeren Periode keinen positiven, vielmehr einen nicht-signifikant negativen Einfluß auf ΔP . In einzelnen Teilperioden hat sie je nach den Phasen der verzögerten und der aufholenden Anpassung einen (nicht) signifikanten positiven/negativen Effekt.
- (3) Der „Erfolg“ eines Tests der administrierten Inflation hängt entscheidend davon ab, daß man zuvor die Phasen der Verzögerung und des Aufholens identifiziert. Eine andere Zeiteinteilung führt oft zu anderen Testergebnissen, die dann — ex post — anders „erklärt“ werden. Die administrierte Inflation wird damit leicht zu einem Phänomen, das durch beliebige Datenkonstellationen und empirische Befunde stets verifiziert wird.
- (4) Im multiplen Regressionsansatz hat die Konzentration in jedem Fall einen cet. par. geringen \pm Effekt. Der dominierende Einfluß geht von den Kostenvariablen aus. Das stimmt mit allen Ergebnissen der Konzentration-Gewinnstudien überein. Auch dort hat die CR-Variable nur einen bescheidenen Erklärungswert. Die mancherorts anzutreffenden generalisierenden wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen müssen deshalb verwundern. Wird tatsächlich bedacht, daß CR bestenfalls etwa 10 % des relativen Preisanstiegs einer Teilperiode „erklärt“? Wieso wird ferner ignoriert, daß in solchen Fällen CR in anderen Teilperioden auch ein relatives Zurückbleiben der administrierten Preise um 10 % „erklärt“?
- (5) Die Konzentration hat nur im multiplen Regressionsansatz einen signifikanten Einfluß auf ΔP . Damit stellt sich die Frage, ob CR nicht infolge der Interkorrelation mit einer anderen Variablen, z. B. $\Delta(LC/Q)$ einen signifikanten Einfluß gewinnt, der ihr an sich nicht zukommt. Lohndifferenzen hängen in einem industriespezifischen Ansatz signifikant von CR ab. Diese Variable verliert jedoch ihren Einfluß, wenn personengebundene Merkmale in die Gleichung miteinbezogen werden. Es ist also möglich, daß CR

nicht nur ein Index für Marktmacht ist, sondern zugleich als Proxy für Betriebsgröße und personenbezogene Qualifikation fungiert und von daher die Signifikanz bezieht.

- (6) Nach der bisherigen Evidenz ist der administrierte Preis zwar kein Problem, um das sich der Makroökonom Sorgen zu machen hat. Die Erörterung der Evidenz hat jedoch Hinweise geliefert, daß in konzentrierten Industrien ein besonderes Beschäftigungsrisiko bestehen kann, weil die „Preisadministration“ — wo sie besteht — eine erhöhte Outputvariation nach sich zieht.

3. Die Preismengenpolitik einer Firma bei Risikomanagement¹⁷

Die Risikoprämie einer unsicheren Investition wird bestimmt durch¹⁸

$$\bar{r}_j - i = \frac{\bar{r}_M - i}{\sigma_M} R_{jM} \sigma_j$$

Da das Marktportfolio im Gleichgewicht des Kapitalmarktes für alle Investitionen dasselbe ist, ist der Bruch der rechten Gleichungsseite $\lambda = (\bar{r}_M - i)/\sigma_M$ eine Konstante, so daß sich die erwartete Rendite der Anlage j bestimmt als

$$(1) \quad \bar{r}_j = i + \lambda R_{jM} \sigma_j$$

Das ist inhärent plausibel. Denn die erwartete Rendite hängt außer von dem mit dem Marktportfolio gegebenen Preis je Einheit Risiko $\lambda = (\bar{r}_M - i)/\sigma_M$ ab

- von der Standardabweichung der Rendite σ_j und
- vom Ausmaß der Korrelation zwischen dieser Anlage j und dem Marktportfolio M .

Der Marktwert einer Firma mit den erwarteten Gewinnen $\bar{\pi}_j$ — sie seien der Einfachheit halber in allen Perioden gleich hoch — beträgt demnach $V_j = \bar{\pi}_j/\bar{r}_j$.

In einer risikofreien Welt würde er π_j/i betragen. Um den erwarteten Gewinnstrom in sein Sicherheitsäquivalent umzuwandeln, können wir

¹⁷ Die folgenden Überlegungen sind Teil einer größeren Arbeit zur Theorie der Unternehmung. Einige Aspekte sind bereits in Kaufer (1977) behandelt worden. Wesentliche Impulse gehen von der Arbeit R. Shermans und R. Schramms (1974, 1977) aus.

¹⁸ \bar{r}_j ist die erwartete Rendite der Anlage j mit der Standardabweichung σ_j ; i ist der risikofreie Marktzins, \bar{r}_M ist die erwartete Rendite des Marktportfolios und σ_M dessen Standardabweichung; R_{jM} ist das Ausmaß der Korrelation zwischen j und M .

von $\bar{\pi}_j$ auch einen Betrag für das Risiko C_j abziehen und dann mit dem risikolosen Zins i diskontieren

$$(2) \quad V_j = (\bar{\pi}_j - C_j)/i \quad \text{oder} \\ V_j = (\pi_j - \gamma\sigma_{jM})/i .$$

In dieser Gleichung ist γ der Preis des Gewinnrisikos je Einheit des Gesamtwertes des Kapitalmarktes $W_m = \sum_j s_j$ und σ_{jM} ist die Kovarianz zwischen dem erwarteten Firmengewinn $\bar{\pi}_j$ und dem erwarteten Gesamtgewinn aus allen Kapitalmarktobjekten $\bar{\pi}_M$ ¹⁹. Wir betrachten den risikofreien Zins i als gegeben und formen Gleichung (2) um in

$$(3) \quad Z = V_j i = \bar{\pi}_j - \gamma\sigma_{jM}$$

Die Firma, die ihren Marktwert maximiert, kann also genausogut den einfachen Ausdruck der Gleichung (3) maximieren. Im Fall vollständiger Konkurrenz, wo die einzelne Firma den Preis, der sich bilden wird, nicht kennt, muß die Firma zuerst die Höhe der Produktion q festlegen. Setzen sich ihre Produktionskosten aus den variablen Kosten $K(q)$ und den fixen Kosten F zusammen, $K = K(q) + F$, so lautet ihre Zielfunktion — $E(\cdot)$ bezeichnet die Erwartungswerte —

$$Z = E[\pi(p)] - \gamma \operatorname{Cov}[\pi(p), M] \quad \text{oder}$$

bei fixierter Produktionsmenge q

$$Z = q E(p) - K(q) - F - \gamma q \operatorname{Cov}(p, M)$$

Daraus folgt die Maximumbedingung erster Ordnung

$$Z_q = 0 = E(p) - K_q - \gamma \operatorname{Cov}(p, M)$$

Aus der Umformung

$$K_q = E(p) - \gamma \operatorname{Cov}(p, M)$$

ist ersichtlich, daß bei vollständiger Konkurrenz und Preisunsicherheit die gewinnmaximale Ausbringungsmenge der einzelnen Firma kleiner ist als bei Gewißheit.

¹⁹ D. h. $\gamma = \lambda/\sum_j s_j$, wenn es j verschiedene Anlageobjekte des Wertes s_j gibt.

Da $\bar{\tau}_j = \sum_j \frac{s_j \bar{\tau}_j}{\sum_j s_j}$ ist, so folgt für $\gamma = \lambda/\sum_j s_j$

$$\gamma = \frac{\sum_j s_j \bar{\tau}_j - i \sum_j s_j}{\sigma_M^2} = (\bar{\pi}_M - iW_M)/\sigma_M$$

Vgl. dazu P. Kumar (1974) und N. C. Nielsen (1975).

Im Monopolfall, wo die Firma einer sinkenden Nachfragefunktion gegenübersteht, ist die Analyse etwas komplizierter, weil es darauf ankommt, wie die Unsicherheit mit der Nachfragefunktion verknüpft ist. Die in der Nachfragefunktion ausgedrückte Beziehung zwischen p und q kann in additiver oder in multiplikativer Weise unsicher sein. Ist u eine Zufallsvariable mit der Standardabweichung σ_u und $E(u) = 0$, so lauten die Nachfragefunktionen

- bei additivem Risiko: $p = p(q) + u$ und
- bei multiplikativem Risiko: $p = p(q) \cdot u$.

In einer unsicheren Welt bestehen nun beträchtliche allokativtheoretische Unterschiede zwischen einer Firma, die den Preis fixiert und einer solchen, welche die Menge fixiert²⁰. Das ist bereits intuitiv einsichtig, wenn wir uns auf den einfachen Fall des additiven Risikos, auf eine lineare Nachfragefunktion und konstante Grenzkosten konzentrieren.

Die Gewinngleichung lautet

- (1) $\tilde{\pi} = q(\tilde{p} - GK)$, wenn die Firma die Menge fixiert,
und
- (2) $\tilde{\pi} = (p - GK)\tilde{q}$, wenn die Firma den Preis fixiert.

Bei additivem Risiko $q = f(p) + u$ ist in Gleichung (1) das Risiko unabhängig von der Höhe des Preises p , so daß die Variabilität der Gewinne direkt proportional zur Höhe der fixierten Menge ist. Ein niedrigeres Angebot impliziert für die Firma also ein niedrigeres Risiko. Umgekehrt erkennt man aus der Gleichung (2), daß bei additivem Risiko die Standardabweichung der Gewinne direkt proportional zur Preishöhe ist. Eine preisfixierende Firma realisiert also ein niedrigeres Risiko, wenn sie einen niedrigeren Preis setzt²¹.

Bei multiplikativem Risiko bleiben diese Aussagen im Falle der Mengenfixierung unter gewissen Nebenbedingungen bestehen. Bei Preisfixierung unter multiplikativem Risiko wird die gewinnmaximale Ausbringung nicht tangiert, weil die Neigung zur Fixierung eines niedrigen Preises dadurch aufgehoben wird, daß die mit der Absatzmenge verknüpfte Unsicherheit größer wird, wenn der Absatz zunimmt (N. C. Nielsen, 1975).

²⁰ Vgl. J. Lintner (1975) und N. C. Nielsen (1975).

²¹ Ein einfacher Fall, sich diese Zusammenhänge klarzumachen, ist die folgende Situation. Die Nachfrage nach den Würstchen einer Bude zwischen Universität und Mensa hängt ab vom Preis des Würstchens und von der variierten Qualität des Mensaessens. Man kann sich leicht klarmachen, daß bei Mengenfixierung σ_{π} proportional q und bei Preisfixierung σ_{π} proportional p ist.

Marktmächtige Firmen, von denen der Monopolist ein Extrem ist, können in bestimmten Grenzen über ihre Preis-Mengenkombinationen entscheiden. Für jede risikoscheue marktmächtige Firma, die Preise „administriert“, gilt unter obiger Ausnahme:

- (1) wird bei gegebener Unsicherheit der Preis, den die marktmächtige Firma setzt, um so näher an den Grenzkosten liegen, je höher die Risikoscheu ist,
- (2) wird bei gegebener Risikoscheu der Preis einer marktmächtigen Firma um so näher an den Grenzkosten liegen, je höher die Unsicherheit ist.

Bei Mengenfixierung sind beide Ergebnisse umzukehren. Bleiben wir bei der preisadministrierenden Firma, so ist ihr Anreiz zur Beeinflussung des firmenspezifischen Risikos σ_j um so größer, je stammer der positive Zusammenhang R_{jM} mit dem Marktportfolio ist, weil die Risikoprämie bei gegebenem λ entsprechend der Bedingung $\bar{r}_j = i + \lambda R_{jM} \sigma_j$ ansteigt. Ist dagegen R_{jM} gleich null, so können die Investoren ihr Risiko durch Diversifikation beseitigen, $\bar{r}_j = i$. Bei $R_{jM} = -1$ wird die Risikoprämie sogar negativ. Der stärkste Anreiz, σ_j zu senken, besteht folglich bei perfekter positiver Korrelation R_{jM} mit dem Marktportfolio. Dieser Fall wird für die folgenden Überlegungen unterstellt.

Konzentrierte Industrien produzieren häufig kapitalintensiver als weniger konzentrierte Industrien. Die Preis-Grenzkostenmargen umfassen deshalb in hoch konzentrierten Industrien einen größeren Spielraum als in weniger konzentrierten Industrien. Entsprechend größer ist auch der Spielraum zur Gestaltung der Varianz der Gewinnraten. Von zwei mit M korrelierten Firmen hat also diejenige, die in einer höher konzentrierten Industrie zur Spitzengruppe gehört, einen größeren Anreiz, eine Politik relativ rigiderer und niedrigerer Preise zu verfolgen.

Bis jetzt wurde ein diesen Anreiz dämpfender Faktor außer acht gelassen. Eine Politik rigider Preise, dazu noch auf einem relativ niedrigen Niveau, zieht relativ große Schwankungen der abgesetzten Menge nach sich, weil auf den Stimulierungs- und Rationierungseffekt der Preisvariation verzichtet wird. Die Absatzschwankungen σ_{qj} stehen in einer funktionalen Verbindung mit den Schwankungen B an Beschäftigungsmöglichkeiten in der Firma $j : B(\sigma_{qj})$. Für ein bestimmtes Beschäftigungsrisiko wird eine Risikoprämie $\varrho B(\sigma_{qj})$ je Outputeinheit verlangt, so daß die risikoabhängigen Lohnkosten insgesamt $\varrho B(\sigma_{qj}) q_j$ betragen. Die Gewinne der preisadministrativen Firma betragen also

$$\tilde{\pi} = (p - GK) \tilde{q} - \varrho B(\sigma_{qj}) \tilde{q}$$

Die Firma unterliegt also zwei widerstreitenden Einflüssen. Die Korrelation mit dem Marktportfolio spornt dazu an, stabilere, niedrigere

Gewinnraten gegen variablere, höhere Gewinnraten zu tauschen und eine Politik relativ inflexibler Preise zu verfolgen. Damit steigt das Beschäftigungsrisiko an und reduziert die Gewinnrate unter das marktwertmaximale Niveau. Je höher die risikobedingte Beschäftigungsprämie ist, um so flexibler wird die Preispolitik der Firma. Insoweit wie konzentrierte Industrien kapitalintensiver produzieren als weniger konzentrierte Industrien, ist der Anteil der Kapitalkosten größer als der Lohnkosten, so daß konzentrierte Industrien einem größeren Anreiz unterliegen, den Preis inflexibel unterhalb dem des Pfades der kontinuierlichen Gewinnmaximierung zu halten.

In hoch konzentrierten Industrien ist das Gewinnrisiko von der Art der Reaktionsverbundenheit abhängig²². Das Gewinnrisiko in einer Industrie mag auch deshalb hoch sein, weil die oligopolistische Koordination zuweilen zusammenbricht. Risikomanagement schließt deshalb die üblichen Methoden der oligopolistischen Koordination ein. Zu nennen sind etwa die koordinierte Limitpreispolitik im Falle von Kostenänderungen mit Hilfe der Vollkostenpreisbildung oder die Koordination über Lieferfristen im Falle von Absatzschwankungen. Beide Koordinationsinstrumente dienen der Marktwertmaximierung durch Risikomanagement.

Der Anreiz, die Preispolitik als Instrument des Risikomanagement einzusetzen, hängt vom Ausmaß der positiven Korrelation R_{jM} ab. In der Gleichung

$$\bar{r}_j = i + (\bar{r}_M - i) R_{jM} \sigma_j / \sigma_M$$

ist $\beta_j = R_{jM} \sigma_j / \sigma_M$ ein Maß für das „systematische“ Risiko, und aus der Umformung

$$\bar{r}_j - i = \beta_j (\bar{r}_M - i)$$

ist zu ersehen, daß der Investor keine dem firmenspezifischen Risiko entsprechende Risikoprämie erhält. Ist R_{jM} relativ klein, so kann der Investor den größten Teil des Risikos σ_j durch Diversifikation seines

²² Das Risikomanagement einer Firma erstreckt sich ja nicht nur auf den Preisparameter. Die erwartete Rendite \bar{r}_j ist auch seitens der Parameter $F & E$, Werbung und Wachstumsrate der Firma zu beeinflussen, $\bar{r}_j = \bar{r}_j(F & E, W, g)$. Stellt man diesen Ansatz in den Kontext der Heusschen Markttheorie, so kann man zeigen, daß eine marktwertmaximierende Firma

- in den Anfangsphasen eine Wachstums- bzw. Umsatzpolitik à la Marris oder Baumol verfolgt,
- in den Anfangsphasen im Bereich negativer Grenzerlöse der $F & E$ - oder Werbeausgaben operiert,
- erst in den Endphasen dem Gewinnmaximierer bei gegebenem Risiko gleicht.

Als Kandidaten für Risikomanagement durch bloße Preispolitik kommen deshalb hauptsächlich alt-establierte Industrien in Betracht.

Portfolios beseitigen. Eine Streuung über 8 bis 10 Anlagen reduziert das Risiko bereits sehr beträchtlich²³.

In solchen Fällen ist der Anreiz zum Risikomanagement gering, weil β_j sehr viel kleiner als σ_j ist und eine Reduktion von σ_j durch Preispolitik auf den Marktwert der Firma nur schwach einwirkt. Da sich die Industrien (und Firmen) im Grad ihrer Korrelation mit M unterscheiden, ist der Anreiz zum Risikomanagement auch bei gleich hohen Konzentrationsgraden sehr unterschiedlich. Das Aktivitätsniveau der pharmazeutischen Industrie ist z. B. von allgemeinen wirtschaftlichen Schwankungen fast unabhängig, während das der Stahl-, Zement- und Maschinenbauindustrie eng mit dem der anderen Sektoren verflochten ist. Dementsprechend spielt der Preis zur Stabilisierung der Gewinnströme in der ersten Industrie keine, in den anderen Industrien eine große Rolle²⁴.

Bei der Frage, ob β_j oder σ_j entscheidungsrelevant ist, taucht eine Komplikation auf. Zwar mögen die Investoren der Publikumsgesellschaften ihre Anlagen diversifizieren. Der Eigentümer-Unternehmer hat „seiner“ Firma gegenüber jedoch nicht die Mentalität des bloßen Kapitalgebers, er diversifiziert nicht. Soweit wie eine eigentümer- und eine management-kontrollierte Firma jeweils über Marktmacht verfügen, ist es dann möglich, daß die eigentümerkontrollierte Firma sowohl eine höhere Rendite \bar{r}_j als auch eine geringere Standardabweichung σ_j erwirtschaftet²⁵. Der an das firmenspezifische Risiko gebundene Eigentümer fordert einerseits eine höhere Risikoprämie, weil er das Risiko nicht „weg“-diversifizieren kann, und strebt andererseits danach, die Gewinnschwankungen durch Beeinflussung von σ_j zu reduzieren. Die management-kontrollierte Firma kann sich sowohl ein niedrigeres \bar{r}_j als auch ein größeres σ_j leisten, auch weil ihre Investoren nicht dem spezifischen Risiko, sondern lediglich dem systematischen, kleineren Risiko β_j unterworfen sind. Eine solche Differenz im Gewinn-Risikoprofil zwischen beiden Firmentypen ist nicht allein durch Risikomanagement mit Hilfe der Preispolitik zu erreichen. Auch die Parameter Innovation, Werbung, Wachstum, etc. müssen dazu beitragen. Es ist deshalb nicht möglich, für die Frage der „Preisadministration“ eindeutige Aussagen abzuleiten.

²³ Siehe J. L. Evans, S. H. Archer (1968).

²⁴ In einer Querschnittsstudie wird deshalb auch kaum eine systematische Beziehung zwischen CR und σ_x festzustellen sein. Die empirische Evidenz ist jedenfalls widersprüchlich. Stigler (1963, 68 - 70) findet keinen Unterschied in der Varianz der Renditen zwischen 14 konzentrierten und 54 unkonzentrierten Industrien. Samuels und Smyth (1968) hingegen fanden in konzentrierten Industrien eine niedrigere (residuale) Varianz.

²⁵ Vgl. den kurzen Überblick über einige Aspekte der einschlägigen Literatur in Kaufer (1977).

Fassen wir zusammen.

(1) Die These von der administrierten Inflation wird mit dem Argument bestritten, daß die Höhe der Konzentration einen Unterschied im Niveau, nicht jedoch in der Rate des Preisanstieges begründet, es sei denn, die Konzentration steige fortlaufend bis auf $CR = 1$ an. Tatsächlich ändert sie sich jedoch kaum. Dieses klassische Monopolargument ist allokationstheoretisch in einer entscheidenden Hinsicht zu revidieren. Gerade dort, wo Preise administriert werden, führt das Risikomanagement dazu, daß die Preise relativ niedriger festgesetzt werden. Im Niveau der Preise macht die Konzentration insgesamt also kaum einen Unterschied, weil einige hochkonzentrierte Industrien hohe R_{jM} -Werte, andere aber niedrige Werte haben. Die ersten maximieren ihren Marktwert durch inflexible, niedrige Preise, die zweiten durch flexible, höhere Preise.

(2) In denjenigen Industrien, in denen die Renditenerwartung eng mit dem Marktportfolio korreliert, besteht ein großer Anreiz, die Gewinnraten durch inflexible Preise zu stabilisieren. Zwar mögen die Renditen dadurch sinken, aber bei Risikoscheu wird das in seiner Auswirkung auf den Marktwert der Firma durch ein niedrigeres Gewinnrisiko ausgeglichen. Risikomanagement setzt Marktmacht voraus, so daß diese Politik in hochkonzentrierten Industrien eher anzutreffen ist, als in weniger konzentrierten Industrien. Schließt man in die Beeinflussung des Risikos σ_j die oligopolistische Koordination ein, so ergibt sich in diesen konzentrierten Industrien ein Preisverhalten, wie es als „administriert“ empirisch bei Listenpreisen beobachtet wird. Da jedoch nicht alle hochkonzentrierten Industrien durch hohe R_{jM} -Werte gekennzeichnet sind, ist der „administrierte“ Preis kein generelles Problem „der“ Konzentration, sondern ein spezielles Problem bestimmter konzentrierter Industrien.

(3) Insofern wie hoch konzentrierte Industrien kapitalintensiver produzieren als weniger konzentrierte Industrien, wird bei ersteren der Anreiz zum Risikomanagement weniger stark durch die Kosten des Beschäftigungsrisikos gedämpft. Das Risikomanagement erhöht aber die Beschäftigungsschwankungen, weil die Preisinflexibilität die Outputschwankungen verstärkt. Diese Beschäftigungsschwankungen äußern sich über die verzögerte Anpassung der Preise an inflationäre Nachfrageschübe als zyklisch verstärkte Unterbeschäftigung.

4. Konzentration und Beschäftigungsschwankungen:

Bevor wir uns dem Kernpunkt der Analyse zuwenden, sollen einige Aspekte aus der Randzone dieses Problems hervorgehoben werden.

Die empirisch einst als so wohl fundiert geltende Konzentration-Gewinnbeziehung ist in den letzten Jahren im Streit unterschiedlicher Befunde erheblichen Zweifeln ausgesetzt worden. Die damit verknüpften Probleme sind komplex und müssen ebenso wie die umfangreiche Literatur hier unterdrückt werden. In den empirischen Studien zur $CR\text{-}\pi$ -Beziehung ist u. a. fraglich, ob die Beziehung intertemporal stabil ist. Ferner ist umstritten, wie signifikante oder nicht signifikante Befunde — beide gibt es — zu interpretieren sind. Was widerlegt etwa ein nicht signifikanter CR -Koeffizient, wenn in der Regression so offenkundig einflußreiche Variable wie Elastizität der Nachfrage oder Höhe der Marktschranken nicht oder nur mangelhaft zu berücksichtigen sind, oder wenn das Problem der Interkorrelation der unabhängigen Variablen bedacht wird. Auch ein relativ strammer, partieller Zusammenhang zwischen CR und π kann täuschen, sofern CR keinen stetigen Einfluß hat. Schon Bain vermutete, daß kritische Schwellenwerte der Konzentration existieren. Einige Evidenz spricht dafür, daß CR auf die Gewinnrate oder auf die Preis-(Grenz)Kostenmarge einen signifikant positiven Einfluß dann hat, wenn $CR_4 > 0,5$ oder $CR_8 > 0,7$ ist (Dalton & Penn, 1976). Eine ähnliche, diesesmal trichotome Beziehung existiert offenbar im Ausmaß der chronischen Überkapazität der Industrien. „Atomistische“ und „eng“ oligopolistische Industrien (d. h. $CR_4 < 0,4$ und $CR_4 > 0,7$) haben beide eine signifikant geringere Überkapazität im Ausmaß von 5 bis 6 % als die Industrien („weite“ Oligopole) mit mittleren CR -Werten von $0,4 < CR_4 < 0,7$ (Esposito & Esposito, 1974). Ein strammer Zusammenhang zwischen der stetigen CR -Variablen und π kann also auch daraus resultieren, daß faktisch die Mittelwerte einer oberen und unteren Konzentrationsgruppe aufeinander regressiert werden.

Tatsächlich bestünde aber kein kontinuierlich zunehmender Effekt. Vielmehr existierte ein Schwellenwert der Konzentration und oberhalb und unterhalb dieses Wertes gäbe es keine spürbare Beziehung zwischen CR und π . Für unser Problem würde das bedeuten, daß die „Preisadministration“ infolge des Risikomanagements nur oberhalb dieser Schwelle (vermutlich) erfolgreich ist. Aber wo liegt diese Schwelle bei dieser Verhaltensweise?

Auf Grund der empirischen Ergebnisse zur wage-push Inflation ist darauf zu achten, daß die CR -Variable tatsächlich als Proxy für Marktmacht und nicht als Proxy für die persönliche Qualifikation der Beschäftigten dient. Z. B. fand Telser (1972) in einer Analyse von 99 Industrien, daß die Raten der Entlassungen, Kündigungen und Einstellungen in konzentrierten Industrien niedriger als in weniger konzentrierten Industrien waren. Aber sein Versuch, diese Unterschiede durch Faktoren, wie CR , Lohnhöhe, Anteil der weiblichen Beschäftigung und andere

industriespezifischen, unabhängigen Variablen zu erklären, ist problematisch, weil wir wissen, daß CR in solchen Ansätzen auch den Einfluß der persönlichen Charakteristiken wiedergibt. Sie und nicht Marktmacht mögen die Unterschiede erklären.

In direktem Zusammenhang mit unserer Kernfrage steht ein anderer Punkt. Wenn auch die wage-push Konzentrationshypothese empirisch nicht fundiert ist, so ist damit nicht gesagt, daß Konzentration auf die Flexibilität der Löhne keinen Einfluß hat. Gerade wenn Firmen Risikomanagement betreiben, sollten sie nicht nur den Preis, sondern auch Kostenelemente kontrollieren. Ein Kostenfaktor, der sich dazu anbietet, ist die Lohnhöhe. „Preisadministration“ müßte also den Versuch einschließen, die Lohnhöhe während des ganzen Zyklus der wirtschaftlichen Aktivität sowohl nach unten wie auch nach oben (!) in ihrer Flexibilität zu begrenzen. In der Tat stellt sich in einer Analyse der Lohndaten der Jahre 1954 bis 1970 heraus, daß der Konzentrationsgrad im Rahmen anderer Variablen wie etwa Gewerkschaftsstärke und Lohnleitlinien einen selbständigen, starken und signifikanten Einfluß auf die Reagibilität der Löhne ausübt. Obwohl die Häufigkeit der Lohnverhandlungen in konzentrierten und nicht konzentrierten Industrien nicht verschieden ist, ist die Variabilität der Löhne infolge von Änderungen in den Lebenshaltungskosten und der Arbeitslosenquote in den konzentrierten Industrien beträchtlich niedriger (Hamermesh, 1972/73).

Statistisch schwache Ergebnisse, die eher die beschäftigungspolitischen Konsequenzen des preispolitischen Risikomanagements unterstützen, statt sie zu widerlegen, stammen von Ferguson (1964, 94 - 102), Masters (1965) und Scherer (1970, 311 - 314). Ferguson ging von 17 Industrien aus, die er nach verschiedenen Kriterien wie zyklische Stabilität, Konsum- vs. Produktionsgüter ausgewählt hatte. Er konstruierte einen Index der Variabilität der Beschäftigung, der rasch wachsenden Unternehmen, die vermutlich deshalb instabilere Beschäftigung aufweisen, trotzdem als stabil erscheinen läßt. In 13 Industrien konnte er schließlich eine Analyse für die Zeit von 1947 bis 1956 auf der Basis von 94 Firmen durchführen. Bei allen 94 Firmen insgesamt und in 5 der 13 Industrien getrennt, boten große Firmen signifikant stabilere (i. s. seiner Definition) Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Rangkorrelation zwischen den nach Konzentrationshöhe und Variabilität der Beschäftigung geordneten 13 Industrien war jedoch bloß + 0.15 und nicht signifikant.

Masters untersuchte den Rückgang der Umsätze je Beschäftigten in 10 Branchen während rezessiver Phasen. In denjenigen Branchen, in denen der gewogene Konzentrationsgrad höher war, tendierten die Umsätze der Beschäftigten rezessionsbedingt weniger zu fallen. Die Unterschiede waren statistisch jedoch alles andere als signifikant.

Scherer errechnete für den Zeitraum von 1947 bis 1963 die Abweichungen von der trendmäßigen Entwicklung der Beschäftigung bei 108 vierstelligen Industrien. Dabei berücksichtigte er industriespezifische Faktoren wie Dauerhaftigkeit der Güter etc.

Er ging von der Vermutung aus, daß die konzentrierten Industrien ($CR_4 > 0,4$) in den beiden Rezessionsjahren 1954 und 1958 ihren prozentualen Anteil an der Gesamtbeschäftigung und an den insgesamt geleisteten Stundenzahlen der produzierenden Arbeit der jeweiligen Industrie

- über das Trendniveau erhöhen, wenn konzentrierte Industrien in rezessiven Phasen Überschlußarbeit absorbieren,
- unter das Trendniveau senken, wenn sie dann die Beschäftigung rascher abbauen.

Hinsichtlich der geleisteten Stundenzahl der produzierenden Arbeit ergaben sich 1954 und 1958 leicht negative Abweichungen. Aber die Standardfehler übertrafen die Koeffizienten um eine Größenordnung. Beim Anteil der Gesamtbeschäftigung kehrten sich die entsprechenden Vorzeichen um, die Standardfehler waren etwas geringer. Ignoriert man die mangelnde Signifikanz, so folgt daraus, daß die konzentrierten Industrien in Rezessionszeiten die produzierende Arbeit wenigstens stundenmäßig rascher abbauen und an den Angestellten festhalten. In Verbindung mit den Weisschen Resultaten ist zu schließen, daß diese Firmen an den höher qualifizierten Beschäftigten festhalten und das Gewinnrisiko dadurch reduzieren. Scherer fand ferner, daß die residuale Varianz der Relation aus tatsächlicher und trendmäßiger Beschäftigung in den konzentrierten Industrien signifikant größer war. Die konzentrierten Industrien sind beschäftigungspolitisch also eine sehr heterogene Gruppe. Für dieses Ergebnis ist die dichotome Einteilung der Industrien in Gruppen mit $CR_4 \geq 0,4$ wahrscheinlich nicht ausreichend. Eine trichotome Einteilung etwa in die Gruppen $CR_4 < 0,4$; $0,4 < CR_4 < 0,7$ und $CR_4 > 0,7$ hätte vielleicht genauere Aufschlüsse gebracht.

Nach den bisherigen Befunden kann man über die Beziehung zwischen CR und Beschäftigung keine empirisch gesicherten Aussagen machen. Smith (1971) ändert diese Situation. Da man die Analyse nicht beurteilen kann, wenn man sie auf die übliche Weise referiert, möchte ich mehr Zeit auf ihre Darstellung verwenden. Allerdings gehe ich aus Zeitmangel nur auf die Variablen ein, die sich im Test später als signifikant erweisen. Die Untersuchung umfaßt den Zeitraum von 1958 - 1966.

(1) Die abhängigen Variablen:

Sie basieren auf dem Beschäftigungsmaß P = dem Produkt aus produzierender Beschäftigung („Arbeiter“) und den durchschnittlich je Wo-

che geleisteten Arbeitsstunden. Aus dem um saisonale und Trendeinflüsse bereinigten Maß P berechnet Smith

- (a) PM : den Variationskoeffizienten σ_q/\bar{P} ,
- (b) PSy : Schiefemaß $\alpha_3 = \mu_3/\sigma^3$

(2) *Die unabhängigen Variablen:*

- (a) CR_8 : der Absatzanteil der 8 größten Firmen in einer vierstelligen Industrie,
- (b) EC : Proxyvariable für Beschäftigtenmerkmale wie Erziehung und Ausbildung, Geschlecht, Rasse.

Diese Proxyvariable ermittelt Smith auf folgende Weise. Er unterstellt, daß der durchschnittliche Wochenlohn W_i eines Arbeiters in der Industrie i bestimmt wird durch

$$W_i = a_0 + a_1 PM_i + a_2 X_i ,$$

also W_i abhängt von der Instabilität und den persönlichen Charakteristiken x_i . Er nimmt an, daß PM_i und x_i voneinander unabhängig sind. Deshalb schätzt er die reduzierte Gleichung

$$W_i = 67,49 + 4,65 PM_i ; R^2 = 0,22 ; F = 19,75$$

(t-Werte) (9,6) (4,4)

und benutzt die Residuen dieser Regression als Proxy EC für x_i

- (c) CD_i : Dummyvariable für Produkteigenschaften, die möglicherweise Einfluß auf die Absatzschwankungen haben.

CD_1 umfaßt die Gruppe der nicht-dauerhaften Konsumgüter die vermutlich die geringsten Absatzschwankungen haben. Sie bilden die Grundlage der Regression. Mit den weiteren Dummyvariablen CD_2 bis CD_5 werden die nächsten Gruppen eingeschleust und zwar:

CD_2 : dauerhafte Konsumgüter,

CD_3 : intermediäre Güter,

CD_4 : dauerhafte Konsum- und Kapitalgüter²⁶,

CD_5 : intermediäre und Kapitalgüter²⁶.

- (d) Die Daten für das Ausmaß der gewerkschaftlichen Organisation sind auf dieser Ebene der industriellen Disaggregation weitgehend unbrauchbar.

²⁶ In der Regressionsanalyse zeigten sich keine Unterschiede zwischen beiden Gutstypen, so daß sie zu einer Gruppe vereinigt wurden.

(3) Die Datenbasis:

Sie wird einerseits durch die Verfügbarkeit der Beschäftigtenzahlen und andererseits durch die Verfügbarkeit von Konzentrationsdaten bestimmt. Für die Untersuchung bleiben letztlich 73 von 417 vierstelligen Industrien übrig. Auf sie entfallen 23,3 % der Beschäftigten und 24,5 % der Wertschöpfung. Smith legt Wert darauf, daß alle Fälle ausgesondert werden, in denen der Konzentrationsgrad eine verzerrte Proxy für Marktmacht ist, sei es, weil die Industrien regional oder die Konzentrationswerte in den Produktklassen derselben Industrie zu weit gestreut waren. Der Untersuchungszeitraum umfaßt die Jahre 1958 bis 1966.

(4) Die Ergebnisse:

Betrachten wir zuerst die Variabilität der Arbeitsbeschäftigung:

$$\text{I) } PM = 1,86 + 3,80 CR - 0,0068 EC + 4,92 CD_3 \\ (t\text{-Werte}) \quad (3,24) \quad (4,21) \quad (5,88) \quad (8,16) \\ + 3,37 CD_4 ; R^2 = 0,57 ; F = 22,65 \\ (6,92)$$

In dieser Gleichung sind alle Koeffizienten auf dem 99 % Niveau signifikant. Smith untersucht diese Gleichung auf die Existenz etwaiger Schwellenwerte der Konzentration. Zwei Werte kristallisieren sich heraus und zwar $CR > 0,5$ und $CR > 0,9$.

$$\text{II) } PM = 2,94 + 3,25 CR_{0,9} + 1,13 CR_{0,5} - 0,0066 EC \\ (t\text{-Wert}) \quad (7,42) \quad (4,39) \quad (3,04) \quad (5,88) \\ + 5,03 CD_3 + 3,44 CD_4 ; R^2 = 0,6 ; F = 19,65 \\ (8,46) \quad (7,24)$$

Die Werte der anderen Koeffizienten bleiben von dieser Einteilung der CR -Werte durch (0,1) Dummyvariable ziemlich unberührt, aber das Bestimmtheitsmaß wird etwas besser, so daß sehr hohe Konzentrationswerte eine die Beschäftigung destabilisierende Rolle spielen. Smith errechnet, daß der Variationskoeffizient PM um 26,3 % fällt, wenn CR_8 von 0,95 auf 0,4 fällt, während alle übrigen Variablen auf ihren Mittelwert fixiert bleiben. Er korrigiert die Beschäftigungswerte auch auf die Möglichkeit hin, daß konzentrierte Industrien mehr Streiks ausgesetzt sind. Der Koeffizient für CR sinkt dann von 3,80 auf 3,24, bleibt aber auf dem 1 % Niveau signifikant.

Gleichung I und II basieren auf den nichtdauerhaften Konsumgütern als den Industrien mit den vermutlich stabilsten Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Dummyvariablen CD_{2-5} wirken dieser Vermutung entsprechend signifikant variabilitätserhöhend bei den Gruppen der inter-

mediären dauerhaften Konsumgütern und Kapitalgütern. Die Qualifikationseigenschaften der Arbeiter haben das erwartete negative Vorzeichen, wenn auch der Einfluß vergleichsweise schwach ist.

Wie steht es um die Beziehungen zwischen Konzentration und Schiefe der Häufigkeitsverteilung der Beschäftigungsschwankungen?

$$\text{III) } PS_y = 0,18 - 0,71 CR + 0,49 CD_2 + 0,34 CD_5 ; \\ (t\text{-Werte}) \quad (1,01) \quad (2,32) \quad (2,29) \quad (2,05)$$

$$F = 3,19 ; R^2 = 0,12$$

In der Gleichung III hat die CR-Variable einen auf dem 5 % Niveau signifikanten negativen Einfluß auf die Symmetrie der Häufigkeitsverteilung. Tests auf Schwellenwerte zeigen, daß ein Wert bei $CR > 0,7$ liegt.

$$\text{IV) } PS_y = - 0,039 - 0,47 CR_{0,7} + 0,51 CD_2 + 0,28 CD_5 \\ (t\text{-Werte}) \quad (0,32) \quad (2,84) \quad (2,46) \quad (1,78) \\ R^2 = 0,15 ; F = 4,15$$

Gleichung IV ist III überlegen. Steigende (Gl. III) oder den Wert 0,7 überschreitende (Gl. IV) Konzentration macht cet. par. die Häufigkeitsverteilung linksschief (rechtssteil), so daß die positiven Abweichungen vom Trend der Beschäftigung die negativen übertreffen. Der Einfluß der Dummyvariablen auf die Verteilung ist positiv. In Gleichung IV wird bei den dauerhaften Konsumgütern der negative Effekt von CR durch den positiven Effekt von CD_2 dann weitgehend kompensiert, wenn $CR = 0,7$ bis 1 ist. Sonst verbleibt insgesamt ein positiver Effekt. Bei den dauerhaften Konsumgütern schwankt die Beschäftigung im Fall hoher Konzentration also symmetrischer mit dem Zyklus, als bei niedrigerer Konzentration. In der Gruppe der intermediären und Kapitalgüter ist die Verteilung

- bei niedriger Konzentration weniger rechtsschief (linkssteil), als bei CD_2 ,
- bei hoher Konzentration relativ zu CD_2 nicht symmetrisch sondern schwach linksschief (rechtssteil).

Obwohl also Konzentration durchwegs einen negativen Einfluß auf die Symmetrie der Verteilung der Beschäftigungsschwankungen hat, hängt der absolute Wert der Schiefe der Verteilung von der Interaktion zwischen Industriotyp und Höhe der Konzentration ab.

Smith führte dieselbe Analyse auch für die Variablen

S = Staff gemessen als Differenz aus Gesamtbeschäftigung und Arbeitern,

T = Gesamtzahl der Beschäftigten und

I = Arbeiter \times durchschnittlicher Wochenverdienst

durch. Die Ergebnisse für T und I stimmen mit denen für P überein, während sich bei S kein Einfluß auf die Symmetrie SS_y der Fluktuation zeigen läßt. Es bleibt aber die Feststellung, daß die Beschäftigung der Angestellten ebenfalls mit zunehmender Konzentration stärker schwankt.

Untersuchungen, ob hinsichtlich der zeitlichen Reaktion Verschiebungen auftreten, zeigten, daß konzentrierte Industrien keine leads oder lags in der Reaktion auf Aktivitätsänderungen aufweisen.

Es bleibt also festzuhalten, daß Marktmacht Unterschiede im Preisverhalten begründet. Die theoretisch und empirisch fundierten Unterschiede weichen jedoch in wesentlichen Punkten von dem ab, was mancherorts mit „administrierten Preisen“ assoziiert wird. Der Anreiz hochkonzentrierter Industrien, die Preise zu administrieren, wird entscheidend von den Möglichkeiten geprägt, Gewinnrisiko und Beschäftigungsrisiko gegeneinander abzuwägen. Wieviel Beschäftigungsrisiko in konzentrierten Industrien besteht, hängt wesentlich von der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes ab. Je leichter Investoren ihr Gewinnrisiko „weg“-diversifizieren können, je kleiner β_j relativ zu σ_j ist, um so mehr schwindet der Anreiz zum Risikomanagement, um so weniger Industrien mit inflexiblen Preisen und relativ hohen Beschäftigungsschwankungen gibt es.

Damit zeigt sich auch an dieser Stelle, daß ähnlich wie bei der „Fusionskontrolle“ die traditionellen wettbewerbspolitischen Maßnahmen weniger zielführend sind als Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes.

5.1. Zeitschriftenabkürzungen

AER:	American Economic Review
ALER:	Antitrust Law&Economic Review
Econ:	Economica
Ec Inqu:	Economic Inquiry
J Fin:	Journal of Finance
J Ind Ec:	Journal of Industrial Economics
JPE:	Journal of Political Economy
QJE:	Quarterly Journal of Economics
ReSt:	Review of Economics&Statistics
SEJ:	Southern Economic Journal
SwJEC:	Swedish Journal of Economics
WEJ:	Western Economic Journal

5.2. Literaturverzeichnis

- Adelman, M. A.* (1961): Steel, Administered Prices and Inflation, QJE 16 - 40 (Nov. 1961).
- (1963): A Commentary on „Administered Prices“, in: Administered Prices: A Compendium on Public Policy, Washington, D. C. 1963, pp. 22 - 24.
- Bock, B., J. Farkas* (1969): Concentration and Productivity: Some Preliminary Problems and Findings, Nat'l Ind. Conference Board, New York 1969.
- Dalton, J. A.* (1973): Administered Inflation and Business Pricing: Another Look, 55 RESt 516 - 519 (1973).
- Dalton, J. A., D. W. Penn* (1976): The Concentration-Profitability Relationship: Is there a Critical Concentration Ratio? 25 J Ind EC 133 - 142 (Dec. 1976).
- Depodwin, H. J., R. T. Selden* (1963): Business Pricing Policies and Inflation, 71 JPE 477 - 488 (1963).
- Eckstein, O., G. Fromm* (1959): Steel and the Postwar Inflation, Study Paper No. 2, Study of Employment, Growth, and Price Levels, Joint Economic Committee, Washington, D. C. 1959, pp. 1 - 38.
- Esposito, F. F., L. Esposito* (1974): Excess Capacity and Market Structure, 56 RESt 188 - 193 (May 1974).
- Evans, J. L., S. H. Archer* (1968): Diversification and the Reduction of Dispersion. An Empirical Analysis, 23 J Fin 761 - 68 (1968).
- Ferguson, C. E.* (1964): A Macroeconomic Theory of Workable Competition, Durham, N. C. 1964.
- Greer, D. F., S. A. Rhoades* (1976): Concentration and Productivity Changes in the Long and Short Run, 43 SEJ 1031 - 1044 (Oct. 1976).
- Hanermesh, D. S.* (1972): Market Power and Wage Inflation, 39 SEJ 204 - 212 (1972/73).
- Jacquemin, Alexis* (1975): Economie Industrielle Européenne, Paris 1975.
- Kaufer, E.* (1977): Konzentration und Fusionskontrolle, Tübingen 1977.

- Kumar, P.* (1974): Market Equilibrium and Corporation Finance: Some Issues, 29 J Fin 1175 - 1188.
- Lintner, J.* (1975): Optimum or Maximum Growth under Uncertainty, in: R. Marris, A. Wood, eds, *The Corporate Economy*, London 1971.
- (1975): The Impact of Uncertainty on the „Traditional“ Theory of the Firm: Price Setting and Tax Shifting, in: J. W. Markham, G. F. Papanek, eds, *Industrial Organization and Economic Development*, Boston, pp. 238 - 265.
- Lustgarten, S.* (1975 a): Industrial Concentration and Inflation, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D. C. 1975.
- (1975b): Administered Inflation: A Reappraisal, 13 Ec. Inqu. 191 - 206 (June 1975).
- Markham, J. W.* (1964): Administered Prices and the Recent Inflation, in: *Inflation, Growth, and Employment*, Commission on Money and Credit, Englewood Cliffs, N. J. 1964.
- Masters, S. H.* (1965): The Behavior of Output per Man During Recessions: A Study of Underemployment, Ph. D. diss., Princeton 1965.
- (1969): An Interindustry Analysis of Wages and Plant Size, 51 REST 341 - 345 (1969).
- Means, G. C.* (1935): Industrial Prices and their Relative Inflexibility, Washington, D. C. 1935.
- (1939): The Structure of the American Economy, Washington, D. C. 1939.
- (1959): Administrative Inflation and Public Policy, Washington, D. C. 1959.
- (1963): Pricing Power and the Public Interest, in: *Administered Prices: A Compendium on Public Policy* Washington, D. C. 1963, pp. 213 - 239.
- Neal, A. C.* (1942): Industrial Concentration and Price Inflexibility, American Council on Public Affairs, Washington, D. C. 1942.
- Nielsen, N. C.*, The Price and Output Decisions of the Firm under Uncertainty, 77 SwJ Econ. 459 - 469 (1975).
- Philps, L.* (1971): Effects of Industrial Concentration, Amsterdam 1971.
- Scherer, F. M.* (1970): Industrial Market Structure and Economic Performance, Chicago 1970.
- Samuels, J. M., D. J. Smyth* (1968): Profits, Variability of Profits, and Firm Size, 35 Econ. 127 - 39 (May 1968).
- Schramm, R., R. Sherman* (1974): Profit Risik Management and the Theory of the Firm, 41 SEJ 352 - 63 (Jan. 1974).
- — (1977): A Rationale for Administered Prices, 44 SEJ 125 - 135 (July 1977).
- Smith, D. S.* (1971): Concentration and Employment Fluctuations, 9 WEJ 267 - 77 (Sept. 1971).
- Stigler, G. J.* (1963): Capital and Rates of Return in Manufacturing Industries, Princeton 1963.
- Stigler, G. J., J. K. Kindahl* (1970): The Behaviour of Industrial Prices, Princeton 1970.
- — (1973): Industrial Prices as Administered by Dr. Means, 63 AER 717 - 721 (Sept. 1973).

- Telser, L. G. (1972): Competition, Collusion, and Game Theory, Chicago 1972.
- Weiss, L. W. (1966a): Business Pricing Policies and Inflation Reconsidered, 74 JPE 177 - 187 (Apr. 1966).
- (1966b): Concentration and Labour Earnings, 56 AER 96 - 117 (March 1966).
- (1974): The Role of Concentration in Recent Inflationary Price Movements: A Statistical Analysis, 4 ALER 109 - 121 (1974).
- (1977): Stigler, Kindahl, and Means on Administered Prices, 67 ALER 610 - 619 (1977).
- Weston, J. F., S. H. Lustgarten (1974): Concentration and Wage-Price Changes, in: H. J. Goldschmid et al., eds., Industrial Concentration: The New Learning, Boston 1974, pp. 307 - 332.

Makro-ökonomische Ansätze zur Untersuchung außenwirtschaftlicher Einflüsse auf die Beschäftigung

Von *Adolf Nussbaumer*, Wien

1. Außenwirtschaftlicher Strukturwandel und Beschäftigung

In der ökonomischen Literatur finden sich kaum Abhandlungen über die Beziehungen zwischen der regionalen bzw. Warenstruktur des Außenhandels und dem Beschäftigungsgrad einer Volkswirtschaft¹. Dies mag einerseits darin begründet sein, daß die Außenwirtschaftstheorie entweder von stark vereinfachten Modellen, die eine Strukturierung nicht zulassen, ausgeht, etwa auf einem Zweiländer-Zweigüterfall aufbaut, oder die verwendeten makroökonomischen Aggregate jeweils die gesamte Volkswirtschaft umfassen. Bei empirischen Untersuchungen sieht man sich anderseits bald mit dem Problem konfrontiert, daß bereits die Auswirkungen des Außenhandels auf die nationale Produktion wegen des Fehlens oder mangelnder gegenseitiger Abstimmung der statistischen Unterlagen nur schwer erfaßt werden können, und daß es überdies theoretisch wie praktisch schwierig ist, Störfaktoren auszuschließen; dieses Identifikationsproblem dürfte auch bei voll befriedigendem Material nie gänzlich überwunden werden können. Stehen jedoch die Beziehungen zwischen Außenhandelsstruktur und nationaler Produktionsstruktur nicht eindeutig fest, so können auch keine exakten Aussagen über deren Einfluß auf die Beschäftigung gemacht werden. Derartige Aussagen implizieren ja überdies auch Annahmen hinsichtlich des Einflusses außenwirtschaftlicher Beziehungen auf die Änderung der im Inland verwendeten Produktionsfunktionen. Ob etwa generell unterstellt werden kann, daß verschärfter internationaler Wettbewerb zu vermehrten Rationalisierungsinvestitionen und damit zur Steigerung der Arbeitsproduktivität führt, ohne daß es zu negativen

¹ Eine Voraussetzung dafür wäre die Kenntnis interregionaler Input-Output-Tabellen, wie sie in der Regionalökonomie zu erstellen versucht werden. Dazu: Walter Isard, *Methods of Regional Analysis: an Introduction to Regional Science*, M. I. T. Press 1960, p. 309 - 374. — Ein anderer, wenn auch recht rudimentärer Ansatzpunkt die Warenstruktur des Exports mit der Beschäftigung resp. Faktorentlohnung zu verbinden liegt vor, wenn in der Außenhandelstheorie in einem dualen oder Mehr-Güter-Mehr-Sektoren-Mehr-Faktoren-Modell die Wirkung von Zöllen und die dadurch ausgelösten Um- schichtungen in d. Produktion und bei der Faktorentlohnung untersucht werden. Dazu: W. M. Corden, *The Theory of Protection*, Oxford 1971.

Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau kommt, ist durchaus fraglich. Dennoch soll in dem vorliegenden Aufsatz versucht werden, das angedeutete Problem wirtschaftspolitisch näher zu umreißen, auch dann, wenn vorerst sowohl auf ausgeformte exakte Modelle wie auf gesicherte allgemeine wirtschaftspolitische Aussagen verzichtet werden muß.

Das zu behandelnde Thema hat übrigens stark an wirtschaftspolitischem Interesse gewonnen. Dies nicht nur deshalb, weil heute auch in vielen marktwirtschaftlich organisierten Staaten seitens der Regierungen durch gezielte Maßnahmen Einfluß auf die Industriestruktur und auf die Außenhandelsstruktur genommen wird. Auch Veränderungen in der Struktur des Welthandels sind weitgehend wirtschaftspolitischen Entscheidungen unterworfen und ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung müßten deshalb abschätzbar sein. Änderungen der Handelsverflechtung und der Handelsintensität sind etwa zu erwarten als Folge regionaler wirtschaftlicher Integrationen, der Intensivierung des Handels zwischen den planwirtschaftlich organisierten sozialistischen Staaten in Osteuropa und den westlichen Industriestaaten, als Folge des Überdenkens der Wirtschaftsbeziehungen zwischen entwickelten Industriestaaten in Ost und West und den erst auf einer niedrigeren Stufe der wirtschaftlichen Entwicklung stehenden Ländern. Auch massive Änderungen in den Preisen der gehandelten Produkte und damit verbunden in den terms of trade haben, wie etwa die starke Erhöhung der Rohölpreise in den letzten Jahren zeigte, starken Einfluß auf Handelsstruktur, Zahlungsbilanzen und Beschäftigungsentwicklung vor allem in den Industriestaaten genommen. Schließlich kommt es auch im Konjunkturverlauf zu einer Änderung der Außenhandelsstrukturen vor allem dann, wenn einzelne Handelspartner von konjunkturellen Rückschlägen stärker betroffen sind als andere; wirtschaftspolitisch wird man dann meist bemüht sein, Absatzrückgänge in einzelnen Ländern durch Exportinitiativen in anderen, somit durch eine Änderung in der Handelsstruktur hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die inländische Beschäftigungslage auszugleichen. Seit die Sicherung eines hohen Beschäftigungsgrades als Aufgabe der staatlichen Wirtschaftspolitik angesehen wird, werden zu Erreichung dieses Ziels neben Instrumenten der Geld- und Fiskalpolitik auch solche der Außenhandelspolitik eingesetzt.

Relativ früh hat allerdings auch die Wissenschaft auf die Gefahren aufmerksam gemacht, die mit dem Versuch, die binnengesetzliche Beschäftigung durch Einfuhrrestriktionen zu sichern, verbunden sind²; denn wenn Einfuhrrestriktionen eben solche Gegenmaßnahmen der ne-

² J. Robinson: *Beggar-my-neighbour Remedies for Unemployment*. In: *Readings in the Theory of International Trade*, London 1950, p. 393 ff.

gativ betroffenen Staaten auslösen, so kommt es insgesamt nicht zu einer Verbesserung der Beschäftigungslage, sondern lediglich zu einem Schrumpfen des Welthandels und zu einer Verschlechterung der internationalen Faktorallokation. So gesehen ist die heute überwiegend angewandte Methode, für die Sicherung der Arbeitsplätze im Inland nicht durch Einfuhrrestriktionen, sondern eher durch Exportförderung zu sorgen, sicherlich vorzuziehen. Allerdings dürfen auch hier die Nebenwirkungen vor allem die Staatsfinanzen betreffend nicht außer acht gelassen werden. Denn während Einfuhrrestriktionen, besonders wenn es sich um Zölle handelt, die Staatseinnahmen erhöhen und es sogar gelingen kann, die Zollbelastung auf die ausländischen Lieferanten rückzuwälzen, belasten Exportförderungsmaßnahmen immer die öffentlichen Haushalte und führen meist zu einem finanziellen Netto-Transfer an das Ausland. Gerade kleine, exportintensive Länder werden bei einer internationalen Förderungskonkurrenz nur beschränkt mithalten können. Manipulierte Senkung der Exportpreise führt darüber hinaus ebenso wie die manipulierte Erhöhung der Importpreise zu einer Verzerrung der internationalen Wettbewerbsverhältnisse und damit zu internationaler Fehlallokation der Produktionsfaktoren.

Diese Gefahr muß auch bei dem Versuch im Auge behalten werden, eine neue Weltwirtschaftsordnung zu schaffen, welche den Interessen der Entwicklungsländer stärker entgegen kommt als das heutige Prinzip des freien internationalen Wettbewerbs auf Warenmärkten, der Reziprozität und der Gleichstellung aller Handelspartner³. Denn alle im internationalen Wettbewerb gewährten einseitigen Bevorzugungen bringen die Gefahr mit sich, daß zumindest vorübergehend die Produktion an suboptimalen Standorten stattfindet. Dies bedeutet, daß es zumindest langfristig wahrscheinlich sein müßte, daß die anfangs an einem bestimmten Standort geförderten Industrien bzw. Wirtschaftszweige international voll konkurrenzfähig sind, sobald sie ihr Entwicklungsstadium hinter sich haben. Dieser Gedanke, welcher sowohl der Theorie des Entwicklungszolls wie dem regionalökonomischen Konzept der grundsätzlichen offenen Region zugrundeliegt⁴, sollte auch bei den Bemühungen um die Verbesserung der Arbeitsteilung zwischen entwickelten Industriestaaten und Entwicklungsländern berücksichtigt werden.

³ GATT, BGBl. 1951/254, (RV 392, AB 400/VI GP). — Siehe dazu u. a.: Art I „Allgemeine Meistbegünstigungsbehandlung“ Art II „Begünstigungsverzeichnisse“, 1.a).

⁴ Zum Erziehungs(Entwicklungs)effekt von Zöllen siehe als Überblick Klaus Rose, Theorie d. Außenwirtschaft, Berlin und Frankfurt/Main, 2. Aufl., 1968, IV. Teil, 4. Kap. — Siehe aber auch jene Positionen, die für einen weltweiten Freihandel anstatt regionaler Liberalisierungen (EWG etwa) plädierten, So z. B. Gottfried Haberler, Die wirtschaftliche Integration Europas, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, hrsg. v. E. v. Beckerath, Fritz W. Meyer, Alfred Müller-Armack, Frankfurt/Main 1957, S. 521 - 540.

Geht es um die Erfassung der Auswirkungen eines außenwirtschaftlichen Strukturwandels auf die Beschäftigung, so ist schließlich zu prüfen, auf welche Weise Beschäftigungswirkungen gemessen werden können, und wie das Beschäftigungsziel konkretisiert wird. Zumindest vier Zielvarianten, die sich hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Größe, welche maximiert werden soll, unterscheiden, sind grundsätzlich denkbar; die Zahl der allenfalls zu optimierenden Zielkomplexe, in deren Rahmen neben dem Beschäftigungsziel auch noch andere Zielsetzungen angestrebt werden und die sich deshalb auch mit zweitbesten Lösungen für die Beschäftigung selbst begnügen, ist selbstverständlich noch viel größer.

Als Ziel einer aktiven Beschäftigungspolitik kommen insbesondere in Betracht: Erstens, die Maximierung der Zahl der Beschäftigten, bzw. der Erhöhung des Beschäftigtenstandes, wobei von konstanter Normalarbeitszeit ausgegangen wird. Dieses Ziel liegt sowohl für wenig entwickelte Länder mit billigen Arbeitskräften und dennoch hoher Arbeitslosigkeit nahe wie für Industriestaaten mit hohen Arbeitskosten und Mangel an Arbeitsplätzen, die eine genügend hohe Arbeitsproduktivität erlauben. In beiden Fällen sind die Grenzen des Wachstums meist durch den Kapitalbedarf für Investitionen und durch die Aufnahmefähigkeit internationaler Märkte für die hergestellten Waren beschränkt; außenwirtschaftlicher Strukturwandel kann zur Überwindung dieser Schwierigkeiten beitragen.

Zweitens kann die Erhöhung des Arbeitseinkommens der Unselbständigen, gemessen an der Zahl der Beschäftigten multipliziert mit ihren Durchschnittsverdiensten, also der Lohnsumme, Ziel der Beschäftigungspolitik sein. Hier steht die Erhöhung der Wertschöpfung pro Kopf verbunden mit einer Anhebung der durchschnittlichen Arbeitseinkommen im Vordergrund, eine Zielsetzung, welche vor allem für Länder mit relativ billigen Arbeitskräften jedoch ohne nennenswerte Beschäftigungsprobleme aktuell ist, und in denen deshalb auch die Änderung der volkswirtschaftlichen Einkommensverteilung zugunsten der unselbständigen Erwerbstätigen größere Priorität genießt.

Drittens kann die möglichst starke Erhöhung der Wertschöpfung pro Beschäftigten angestrebt werden. Da hier nicht auf die Lohnsumme abgestellt wird sondern auf alle Erwerbseinkünfte, fällt das Ziel der Einkommensverteilung zwischen Selbständigen und unselbständig Erwerbstätigen weg; bei Verteilungskonstanz deckt sich diese Zielsetzung mit der zweitgenannten. Diese Zielsetzung dürfte vor allem in Wohlfahrtsstaaten mit hohem Beschäftigungsniveau und relativ ausgewogener Einkommensverteilung zu finden sein, und demgemäß vor allem durch Umschichtung der erwerbstätigen Bevölkerung zugunsten von Wirtschaftszweigen mit überdurchschnittlicher Wertschöpfung verfolgt werden

können. Hier kann es allerdings auch darum gehen, rechtzeitig neue Arbeitsplätze für qualifizierte Arbeitskräfte, welche in relativ schrumpfenden Sektoren der Wirtschaft freigesetzt werden, bereitzustellen.

Als viertes Ziel könnte noch die maximale Erhöhung der Beschäftigung, bzw. der Wertschöpfung in der Zeit genannt werden; hier wäre zusätzlich die Nachhaltigkeit der Beschäftigungswirkung der einzelnen ergriffenen Maßnahmen zu prüfen. Dies könnte etwa durch Schätzung der Bestandsdauer der neu geschaffenen Arbeitsplätze und durch Abzinsung der Arbeitsverträge auf einen Gegenwartswert erfolgen. Doch dürfte die Erreichung dieses Ziels angesichts der Unsicherheiten hinsichtlich der zu schätzenden Größen, Bestandsdauer des Arbeitsplatzes, künftige Durchschnittseinkommen und Abzinsungsfaktor, für die praktische Wirtschaftspolitik kaum mit ausreichender Genauigkeit meßbar sein.

Selbst wenn die Auswirkungen auf die Beschäftigung anhand einer relativ leicht feststellbaren volkswirtschaftlichen Größe, wie etwa die Zahl der Beschäftigten, gemessen wird, stehen aber dem Versuch, eine quantifizierbare Beziehung zum außenwirtschaftlichen Strukturwandel herzustellen, erhebliche Hindernisse entgegen.

2. Traditionelle Ansätze zur Untersuchung außenwirtschaftlicher Einflüsse auf Produktion, Einkommen und Beschäftigung

Die von der Wirtschaftstheorie bisher erarbeiteten Ansätze verwenden nahezu ausschließlich sehr große volkswirtschaftliche Aggregate, meist Beschäftigung und Wertschöpfung ganzer Volkswirtschaften. Eine Disaggregierung zwecks Erfassung struktureller Einflüsse wäre theoretisch zwar grundsätzlich möglich, doch wird auf sie im allgemeinen verzichtet. Zu nennen sind hier die Theorie der komparativen Kosten, die Theorie des Außenhandelsmultiplikators ohne und mit Begrenzung der inländischen Verfügbarkeit von Arbeit und Kapital, die Anwendung der Akzeleratortheorie zur Erklärung von Beschäftigungsschwankungen in vornehmlich Investitionsgüter exportierenden Industriestaaten, sowie Modelle, welche die internationale Übertragung von Konjunktur- und Beschäftigungsschwankungen bei stabilem Wechselkurs erklären.

Die Theorie der komparativen Kosten erlaubt schon in ihrer üblichen Darstellung an Hand eines statischen Modells wichtige Erkenntnisse hinsichtlich des Einflusses der internationalen Arbeitsteilung auf die Beschäftigung in den am internationalen Handel teilnehmenden Ländern. Sie zeigt, daß bei gegebenen Faktorpreisen, Beschäftigungsniveaus und Produktionsfunktionen, um nur die wichtigsten von Samuelson und Stolper genannten Bedingungen hervorzuheben, die Kosten bzw.

Angebotspreise der am Handel teilnehmenden Industrien bestimmt sind, und die Kostenrelationen die internationale Arbeitsteilung bestimmen. Nimmt man nun die internationale Arbeitsteilung, also die Verteilung der Produktionsstätten in der Welt, als gegeben an — dies ist jedenfalls mittelfristig zulässig, solange nicht durch Investitionen die Struktur der Weltproduktion geändert wird —, so folgt, daß diese gemeinsam mit den Faktorpreisen und Produktionsfunktionen in den einzelnen Ländern die Beschäftigung bestimmen.

Nationale Produktionsstruktur und Spezialisierung, Produktionsmethoden sowie die Kosten von Arbeit, Kapital, Energie und Rohstoffen bestimmen somit im statischen Modell die Beschäftigungsniveaus in den am internationalen Handel teilnehmenden Ländern. Eine Kosten senkung in einem Land erhöht dessen Beschäftigungsniveau, eine Kostensteigerung senkt dieses. In interventionistischen Marktwirtschaften ist darüber hinaus zu beachten, daß es für internationale Arbeitsteilung und nationales Beschäftigungsniveau immer auf die marktwirksamen komparativen Kostenvorteile ankommt, also auf die komparativen Kosten der herkömmlichen Theorie korrigiert durch von der Gesellschaft übernommene Belastungen (social costs), im Interesse der Allgemeinheit vom Unternehmen übernommene Kosten (social benefits), Abgaben, Kostenersätze und Vergütungen. In welcher Recheneinheit immer ausgedrückt, werden die komparativen Kosten auch durch die Austauschrelationen der Währungen beeinflußt und folglich auch die Beschäftigungsniveaus.

Eine dynamische Analyse komparativer Kostenvorteile im Außenhandel hat darüber hinaus, wie insbes. Chenery gezeigt hat⁵, die Möglichkeit strukturelle Ungleichgewichte auf Faktormärkten, die Variation der Nachfrage nach Exporten und substituierenden Importen in der Zeit sowie die Auswirkungen von Änderungen der Konsum- und Produktionsfunktionen zu berücksichtigen. Technischer Fortschritt im Bezug auf die angewandten Produktionsverfahren, und Qualität und Art der hergestellten Produkte ist in der wirtschaftlichen Entwicklung meist entscheidend für Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigtenstand.

Ergänzend zu der immer angebotsseitig orientierten Theorie der komparativen Kostenvorteile ist schließlich wegen der untrennbaren Verbindung von Angebot und Nachfrage in allen Beschäftigungsmodellen auch besonders auf die Nachfragefunktionen hinzuweisen. So wird etwa trotz Kostensenkung mit einer Verbesserung des Absatzes und der Beschäftigung nur bei elastischer Nachfrage in Bezug auf den Preis und langfristig auch bei positiver Einkommenselastizität für die angebotenen

⁵ B. Chenery: Comparative Advantage and Development Policy. Survey of Economic Theory 2 (1969), S. 125 - 155.

Produkte zu rechnen sein. In der Praxis kommt deshalb ergänzend zur Produktion immer der Markterschließung durch Werbung, dem Bekanntheitsgrad eines Produktes und der Ausdehnung und Qualität der Absatzorganisation besondere Bedeutung zu.

Gemäß der Theorie des Außenhandelsmultiplikators führen Exportüberschüsse eines Landes zu Erhöhung von Einkommen und Beschäftigung im Inland, bewirken jedoch in weiterer Folge einen erhöhten Abfluß von Kaufkraft ins Ausland infolge ansteigender Importnachfrage (leakage), welcher nur zum Teil durch die später ebenfalls einkommensinduziert steigende Nachfrage des Auslandes nach Inlandsgütern (seapage) kompensiert wird⁶. Entscheidend für die Größe dieses Multiplikators sind also jeweils die Einkommenselastizitäten der inländischen Nachfrage nach Auslandsgütern. Es liegt auf der Hand, daß dieser Ansatz grundsätzlich einer Sektoralisierung zugänglich ist, und daß derartige Elastizitäten für wichtige Güter- bzw. Aufwandskategorien wie die Nachfrage nach Kraftfahrzeugen, Haushaltmaschinen, Auslandsurlauben oder Investitionsgütern auch meßbar sein müßten. Könnte der Einfluß dieser Strukturkomponenten auf die Entwicklung der Einkommen im Inland und auf die Zahlungsbilanz gemessen werden, so wären damit auch die Auswirkungen eines außenwirtschaftlichen Strukturwandels auf die Beschäftigung im Inland erfaßbar.

Auch in nicht nach Sektoren aufgespaltenen Modellen des Außenhandelsmultiplikators können jedoch verschiedene Fälle mit unterschiedlichen Wirkungen auf die Beschäftigung im Inland untersucht werden. So wird die Wirkung einer Nachfragesteigerung im Inland, sei es durch erhöhte Käufe des Auslandes oder durch einen inländischen Investitionsstoß, vorerst davon abhängen, ob im Inland Beschäftigungsreserven und freie Kapazitäten bestehen oder nicht. Ist dies der Fall, so kommt es zu der von der Theorie meist angenommenen realen Expansion von Einkommen und Beschäftigung im Inland, welche in weiterer Folge positive Beschäftigungswirkungen auch im Ausland auslöst. Trifft die Nachfrageerhöhung jedoch auf eine bereits vollbeschäftigte Wirtschaft oder überwiegend auf Sektoren, deren Produktionskapazität bereits voll ausgelastet ist und kurzfristig auch nicht erweitert werden kann, so kommt es im Inland primär zu Preiserhöhungen, d. h. nur zu einem monetären jedoch nicht auch zu einem realen Expansionsprozeß. Die im Inland erhöhte Nachfrage wird weitgehend unmittelbar real an das Ausland weitergereicht, die dennoch im Inland angestiegenen Geldeinkommen

⁶ F. Machlup, International Trade and the National Income Multiplier (Philadelphia: The Blakiston Co., 1943, wiederabgedruckt by Augustus M. Kelley, Publisher 1965). — Miltiades Chacholiades, Foreign-Trade Multipliers, in: Charles P. Kindleberger, International Economics, Homewood, Ill., 5th ed. 1973, p. 501 - 509.

bewirken, solange Geldillusion herrscht, zusätzliche Importe von Konsumgütern entsprechend der Einkommenselastizität für Importe, und bei festen Wechselkursen kommt es infolge der durch den inländischen Preisauftrieb geänderten Relation zwischen den Preisen von Inlandsgütern und vergleichbaren Auslandsgütern ebenfalls zu vermehrten Einfuhren. Geht die Expansion im Inland nicht vom Export sondern primär von einem inländischen Nachfragestoß aus, so werden die genannten ungünstigen Auswirkungen auf Zahlungsbilanz und inländisches Beschäftigungsniveau auch nicht durch eine anfängliche Exportsteigerung kompensiert. Der genannte Zusammenhang zeigt überdies deutlich die Gefahren einer an der Grenze der nationalen Expansionsfähigkeit geführten staatlichen Wachstumspolitik; Erfahrungen einiger westlicher Industriestaaten, in denen das Wachstum besonders forciert wurde, könnten als Beispiele für den genannten theoretischen Zusammenhang angeführt werden.

Bei Beibehaltung eines globalen Ansatzes ist jedoch noch eine weitere interessante Differenzierung möglich. Trotz bereits bestehender Vollbeschäftigung könnte nämlich eine weitere reale Expansion durch die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte ermöglicht werden. Diese Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte wird die Produktion und Wertschöpfung im Inland jedenfalls um mehr als der Grenzproduktivität der Arbeit selbst entspricht erhöhen, da auch das im Inland befindliche Kapital und die sonstigen Ressourcen nunmehr besser ausgenutzt werden können⁷. Wird gleichzeitig auch Kapital investiert, so erhöhen sich die Wachstumsmöglichkeiten des die Produktionsfaktoren importierenden Landes weiter, und allenfalls negative Auswirkungen des Imports von Arbeitskräften auf die Zahlungsbilanz durch Rücküberweisung eines Teils ihres Arbeitsertrages an zurückgebliebene Verwandte werden mit Sicherheit mehr als kompensiert. Als praktisches Beispiel ließe sich etwa die wirtschaftliche Expansion in den Vereinigten Staaten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts anführen.

Werden lediglich ausländische Arbeitskräfte aufgenommen, um angesichts steigender Nachfrage nach im Inland hergestellten Produkten deren Produktion steigern zu können, wird es dann zu keinen Zahlungsbilanzschwierigkeiten kommen, wenn die genannten Rücküberweisungen von Arbeitskräften in die Herkunftsländer dieser Beschäftigten zumindest durch induzierte Exportsteigerungen des Industrielandes kompensiert werden können, und der mit der Einstellung von Arbeitskräften verbundene zusätzliche Investitionsbedarf für Investitionen aus der Kapitalbildung im Inland finanziert werden kann. Ein gutes Bei-

⁷ Siehe hierzu R. A. Berry and R. Soligo: Some Welfare Aspects of International Migration. Journal of Political Economy, Vol. LXXVII (1969), S. 780 f., 793 f.

spiel für diesen Fall bietet die industrielle Expansion vor allem in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten 20 Jahren, welche vielfach erst durch Aufnahme ausländischer Arbeitskräfte ermöglicht wurde, bei gleichzeitig hohem Exportanteil an der Industrieproduktion, hoher Kapitalbildung im Inland und Kapitalzufuhr aus dem Ausland durch private Investitionen ausländischer Unternehmungen im Inland.

Untersucht man theoretisch oder wirtschaftspolitisch die Auswirkungen einer Nachfrageerhöhung im Inland auf die Entwicklung der inländischen Produktion und Beschäftigung, so wird es angezeigt sein, das Vorhandensein inländischer Produktionsreserven zumindest implizit anzunehmen, wie dies in der herkömmlichen Theorie des Außenhandelsmultiplikators üblicherweise geschieht. Geht man hingegen von der Annahme der Vollbeschäftigung aus, so muß auch erklärt werden, auf welche Weise ein zusätzlicher Expansionsraum geschaffen werden kann. Dies ist grundsätzlich durch Steigerung der Produktivität gemessen etwa an der Erhöhung der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität oder der Senkung des durchschnittlichen Kapitalkoeffizienten möglich; da sich derartige Prozesse aber nicht in allen Sektoren einer Volkswirtschaft gleichmäßig vollziehen, wird die Sektorierung des Modells zur Erfassung des Strukturwandels jedoch unvermeidlich sein. Oder es wird konstante Produktivität, jedoch Vermehrbarkeit von Kapital und Arbeit, sei es aufgrund der nationalen Sparrate bzw. der natürlichen Bevölkerungsbewegung im Inland, sei es durch internationale Wanderungen von Kapital und Arbeit, angenommen. Als theoretischer Ansatz für derartige Untersuchungen liegt die Verwendung eines Solow'schen Wachstumsmodells nahe⁸.

Unmittelbarer als in Modellen des Außenhandelsmultiplikators kommt der Einfluß der Strukturkomponente des Außenhandels auf die inländische Beschäftigung bei der Anwendung der Akzeleratortheorie zur Erklärung der vom Außenhandel ausgehenden Beschäftigungswirkungen im Inland zum Ausdruck. Denn der Akzeleratortheorie liegt ja die Unterscheidung zwischen der Produktion von Konsumgütern und von Investitionsgütern zugrunde, und sie bietet sich deshalb an, wenn die Beschäftigungsprobleme in stark am Export von Industriegütern interessierten Volkswirtschaften behandelt werden sollen. Akzeleratorwirkungen, nämlich die Verstärkung von Beschäftigungsschwankungen in den vor allem Investitionsgüter herstellenden und exportierenden Industriestaaten würden nur dann auftreten, wenn der Weltmarkt

⁸ Neben dem Original-Modell von R. M. Solow, A Contribution to the Theory of Economic Growth, in: QJE, Vol. 70 (1956), siehe auch Klaus Rose, Grundlagen der Wachstumstheorie, Göttingen, 2. Aufl., 1973, und F. H. Hahn and R. C. O. Matthews, The Theory of Economic Growth; A Survey, in: Surveys of Economic Theory, Vol. II, London etc., New York 1966, p. 1 - 124.

für derartige Investitionsgüter als so groß angesehen werden könnte, daß jederzeit bei Auslaufen einzelner Aufträge mit einer genügend großen Gesamtnachfrage gerechnet werden könnte. Dann käme es nämlich nicht zu Schwankungen der Auftragsstände sondern allenfalls nur zu Schwankungen der Preise und Zahlungskonditionen, welche von den Anbietern der Investitionsgüter ohne Rückwirkungen auf ihre Produktionsvolumen vorübergehend hingenommen werden können.

Obwohl das Akzeleratormodell grundsätzlich geeignet ist, auch die Übertragung internationaler Beschäftigungsschwankungen zu erklären, und auch empirische Untersuchungen bereits angestellt wurden⁹, haben derartige Ansätze bisher wenig Interesse gefunden und empirische Untersuchungen haben kaum greifbare Ergebnisse gezeigt. Dies könnte zumindest teilweise darin begründet sein, daß der Weltmarkt in den 50er und 60er Jahren tatsächlich für wichtige Investitionsgüter jene Größe aufwies, welche das Durchschlagen von Akzeleratorwirkungen auf die Herstellerländer verhinderte. Dennoch dürfte es angezeigt sein, die Auswirkungen des weltweiten Konjunktureinbruchs in den Jahren 1974 und 1975 auf die Hersteller von Investitionsgütern und auf die Beschäftigung in den Investitionsgüter exportierenden Ländern zu untersuchen, sobald ausreichende Daten vorhanden sind. Die Tatsache, daß in vielen Investitionsgüterindustrien aber auch von den Herstellern langlebiger Investitionsgüter die Absatzchancen erheblich überschätzt wurden, und in diesen Sektoren weit verbreitet offen oder versteckt erhebliche Beschäftigungsprobleme auftraten, legt die Annahme nahe, daß die allgemeine Konjunktur- und Beschäftigungsschwankung für diese Sektoren durch Akzeleratorwirkungen erheblich verstärkt worden ist¹⁰.

Strukturell bedingte Beschäftigungsschwierigkeiten im Industriegüterexport können darüber hinaus auch darin begründet sein, daß nach Ausschöpfung der Investitionsmöglichkeiten in anderen entwickelten Industriestaaten die zur Vermeidung von Nachfragelücken erforderliche Größe des Marktes nur durch Ausdehnung des Exports in bisher weniger beachtete Absatzgebiete erhalten werden kann. Auch diese Entwicklung böte ein Beispiel für die Auswirkung einer Änderung der Außenhandelsstruktur auf die Beschäftigung. Sie zeigt sich in der For-

⁹ In der Literatur wird dies kaum behandelt. Zu verweisen wäre auf H. Giersch: Akzelerationsprinzip und Importneigung, in K. Rose (Hrsg.) Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Köln, Berlin 1971. Sowie rudimentäre Ansätze bei K. Herrmann, Die Entwicklung d. Imports u. Exports typischer Investitionsgüter innerhalb d. 17 OEEC-Staaten v. 1951 - 1957 unter bes. Berücksichtigung Österreichs u. d. Bundesrepublik Deutschland, Wien 1959 (Diss.).

¹⁰ „In Zeiten normaler wirtschaftlicher Entwicklung wird Stahl für das nächste Jahrzehnt — vielleicht auch länger — knapp sein“. Engineering and Mining Journal, März 1974, S. 81.

cierung des Industrieanlagenexports in Entwicklungsländer zu meist sehr günstigen Konditionen. Wegen der Bedeutung dieses Exports für das nationale Beschäftigungsniveau wird dieser von öffentlichen Stellen und durch öffentliche Mittel in allen Industriestaaten gefördert, sei es durch Bereitstellung langfristiger Finanzierungsfazilitäten, sei es durch Zinsverbilligung oder durch Haftungsübernahmen. Die Exporteure von industriellen Anlagegütern sehen sich darüber hinaus vielfach genötigt, als Zahlung im Kompensationswege Waren jener Länder entgegenzunehmen, welche die Industriegüter geliefert erhielten; dies vor allem dann, wenn die Handelspartner selbst ebenfalls Industriewaren erzeugen, wie die osteuropäischen Länder. Oder es werden eigene Produktionen teilweise in Entwicklungsländer verlegt und die gelieferten Investitionsgüter durch Abnahme der mit diesen Gütern hergestellten Waren, meist Halbfabrikate, bezahlt.

Neben diesen einzelbetrieblichen Maßnahmen stehen dann noch globale Maßnahmen der Industriestaaten, sei es durch Gewährung von Entwicklungshilfe, sei es durch Abnahme von Industrieerzeugnissen der Entwicklungsländer zu sicheren Preisen im Rahmen handelspolitischer Vereinbarungen, sei es durch Assozierungen die Entwicklung der Produktion in den industriell noch weniger entwickelten Staaten der Welt zu fördern. Auch hierdurch werden indirekt neue Märkte für die Investitionsgüterindustrien geschaffen.

Global können diese Zusammenhänge leicht durch einen saldenmechanischen Ansatz dargestellt werden, aus welchem hervorgeht, daß alle Exporte durch reale oder finanzielle Gegentransaktionen gedeckt sein müssen. Der Nachweis von Akzeleratorwirkungen, welche bei internationalen Konjunkturschwankungen die Beschäftigung vor allem in den Investitionsgüterindustrien der Industriestaaten treffen, dürfte jedoch erheblich schwerer sein, da diese Beschäftigungsschwankungen häufig nicht offen zutage treten, durch kompensierende wirtschaftspolitische Maßnahmen neue Exportmöglichkeiten erschlossen werden, und überdies ein stark sektoriertes und durch empirische Daten gedecktes Außenhandelsmodell erforderlich wäre. Darüber hinaus wäre durch Eliminierung aller Störgrößen das Identifikationsproblem zu lösen. Obwohl in Einzelfällen Auswirkungen der Außenhandelsstruktur auf die Beschäftigung relativ leicht nachweisbar sind, und die Entwicklung eines generellen volkswirtschaftlichen Modells zur Erfassung der Strukturkomponenten keine prinzipiellen Schwierigkeiten bietet, dürfte deshalb die makroökonomische, empirische Verifizierung der Modellzusammenhänge dennoch nur schwer möglich sein.

Schließlich beschäftigt sich die ökonomische Theorie seit langem mit der Erklärung der Mechanismen der internationalen Übertragung von

Konjunkturschwankungen, Inflation und Arbeitslosigkeit. In vielen Staaten werden Aufschwungphasen der heimischen Wirtschaft durch eine internationale Nachfragebelebung eingeleitet; es sind häufig nicht so sehr staatliche Investitionen wie die Steigerung des Auslandsabsatzes, welche Konjunkturbelebungen auslösen.

In der Theorie, die meist von festen Wechselkursen ausgeht, wird der internationale Zusammenhang teils durch einen Einkommensmechanismus, teils durch einen Geldmengen-Zinsmechanismus erklärt¹¹. Durch die Belebung der ausländischen Nachfrage steigen Produktion und Einkommen im Inland, und ein nationaler Einkommensmultiplikator kommt in Gang, welcher nur durch die Versickerung von Geldbeträgen in zusätzlichen Kassenhaltungen und durch Abfluß von Kaufkraft ins Ausland im Wege erhöhter Importe beschränkt wird. Weniger Bedeutung als diesem „Keynesianischen“ Zusammenhang wird heute monetaristischen Überlegungen beigemessen: erhöhte Exporte bewirken ein Einströmen ausländischer Zahlungsmittel, eine Vermehrung der inländischen Geldmenge und eine Zinssenkung; durch diese wiederum wird die Investitionsnachfrage angeregt. Verstärkt wird dieser Prozeß weiters durch den Kreditschöpfungsmultiplikator, welcher erstens durch die Schaffung neuen Zentralbankgeldes im Wege der Umwechslung der Devisen in heimische Währung durch die Notenbank entsteht, und zweitens durch die Verminderung der freiwilligen Reservehaltung der Kreditinstitute, also der Erhöhung des praktischen Giralgeldschöpfungskoeffizienten¹², da bei verbesserter Konjunkturlage das Sicherheitsbedürfnis des Kreditapparates sinkt und sich die Bonität der Schuldner überdies verbessert. Auch die letztgenannten Theorien und Modelle der internationalen Konjunktur- und Beschäftigungsübertragung sind jedoch üblicherweise sektoriert.

3. Erfahrungen mit der Messung des Einflusses außenwirtschaftlicher Verflechtungen auf die Beschäftigungslage im Inland

Die möglichst exakte Messung des Einflusses außenwirtschaftlicher Strukturänderungen auf Produktion und Beschäftigung im Inland hat mit der Verwirklichung regionaler Wirtschaftsintegrationen erheblich an Bedeutung gewonnen. Denn die sich ergebenden Veränderungen der Handelsströme müssen erfaßt werden können, wenn Aussagen über Vor- und Nachteile regionaler Integrationen, vor allem über die Größe

¹¹ K. Rose, Theorie der Außenwirtschaft, 2. Aufl., Berlin, Frankfurt/Main 1968, S. 99 ff.; ähnliche Übertragungsmechanismen im Rahmen der Kapitalbilanz wirkung auch über den Zinssatz.

¹² H.-J. Jarchow, Theorie und Politik des Geldes, I Geldtheorie Göttingen 1973, S. 42 ff. oder O. Issing, Einführung in die Geldtheorie, Heidelberg 1974, S. 40 ff.

ihrer handelsschaffenden und handelsumlenkenden Wirkungen gemacht werden sollen. Veränderungen der Handelsströme zu messen, ist jedoch eine Voraussetzung für die Feststellung ihrer Wirkungen auf Produktion, Beschäftigung und Einkommensverteilung im Inland. Darüber hinaus hat auch der regionale Abbau von Beschränkungen des internationalen Handels zu einer neuen regionalen Preisdifferenzierung zwischen Produkten verschiedener Herkunftsländer geführt, welche es erlaubte, die Reagibilität der Außenhandelsströme auf Preisänderungen zu messen. Die Schaffung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der europäischen Freihandelszone, sowie später der Übertritt des Vereinigten Königreichs und Dänemarks aus der EFTA in die EG haben es gestattet, die Auswirkungen genereller handelspolitischer Maßnahmen auf die regionale Struktur des Handels zwischen den betroffenen Volkswirtschaften, aber auch auf die Warenstruktur des Handels zu messen. Auf diesen Messungen aufbauend könnten die Auswirkungen der neuen Handelsstrukturen auf Produktion und Beschäftigung festgestellt werden.

Soweit es zu einer Änderung der relativen Zollbelastung der einzelnen Produkte nach Herkunftsländern kommt, geht es hierbei primär um die Messung der Preiselastizitäten der internationalen Nachfrage bzw. der Kreuzpreiselastizitäten bei substituierbaren und komplementären Waren. Auch bei mengenmäßigen Handelsbeschränkungen können Preiselastizitäten festgestellt werden, wenn die neuen Waren einen anderen Preis erzielen, als ähnliche bisher eingeführte Produkte oder sich die Preise der betroffenen Güter insgesamt ändern; derartige Marktreaktionen auf Handelsumlenkungen können jedoch nicht erfaßt werden, wenn der Preis der Erzeugnisse aus den neuen Herkunftsländern durch staatliche Ausgleichszahlungen dem alten Preis angeglichen wird, oder wenn Waren im Kompensationsweg, etwa aufgrund internationaler Kooperationen zwischen Großfirmen eingeführt werden.

Aber auch dann, wenn in diesen Fällen, die Änderung des Außenhandels nicht durch marktwirtschaftliche Prozesse erklärt und entsprechend über Preis- oder Einkommenselastizitäten gemessen werden, so ist doch der Zusammenhang zwischen Außenhandel und Produktion grundsätzlich feststellbar. In der Praxis geschieht dies durch Gegenüberstellung der Außenhandelsstatistik und der Produktionsstatistik, theoretisch geht es freilich darum, Einflüsse dritter Größen, wie etwa des Inlandsverbrauchs auszuschalten, und die mitunter erheblichen Verzögerungen zwischen einer Änderung der ausländischen Aufträge, des Auslandsabsatzes und des inländischen Produktionsvolumens zu berücksichtigen. Derartige Modelle sind notwendigerweise sehr komplex, und müssen viele Faktoren berücksichtigen, die oft nicht exakt gemessen werden können.

Versucht man, die Auswirkungen einer Änderung der Außenhandelsstruktur auf Produktion und Beschäftigung festzustellen, so beschränkt man sich deshalb meist auf Partialmodelle, nämlich auf die Untersuchung einzelner Warenströme. Deren unmittelbare Wirkung auf Produktion und Beschäftigung wird festgestellt, nicht jedoch die Verflechtung zwischen den einzelnen Sektoren der nationalen Volkswirtschaft; es kommt somit nicht zur Entwicklung oder Anwendung von nach Sektoren unterteilten gesamtwirtschaftlichen Wachstumsmodellen. Verglichen werden im allgemeinen lediglich die Unterschiede in der regionalen und der Warenstruktur des Außenhandels zwischen einem aufgrund der vergangenen Entwicklungen in die Zukunft extrapolierten Trend und der tatsächlichen Entwicklung, welche sich nach einer Zollsenkung, Wechselkursänderung, Gewährung von Wirtschaftshilfe oder Abschluß eines Handelsvertrages ergeben hat. Diese Methode wurde etwa von einem Arbeitsteam der EFTA für Messungen der Integrationswirkungen in den 60er Jahren herangezogen¹³. Wir können hier von der Messung des unbereinigten Außenhandelseinflusses auf die inländische Beschäftigung sprechen.

Sofern eine Änderung der volkswirtschaftlichen Wachstumsrate offensichtlich nicht ausschließlich auf Änderungen im Außenhandel zurückzuführen ist, müssen zusätzlich jedoch auch die Auswirkungen unterschiedlichen Wirtschaftswachstums auf die Gesamtnachfrage erfaßt werden, und die Einflüsse des nicht außenwirtschaftlich bedingten Wachstums auf Produktion und Beschäftigung müssen ausgeschieden werden. Hinsichtlich der Auswirkungen auf die Beschäftigung können wir dann zwischen einer binnengesetzlichen Wachstumskomponente und einer außenwirtschaftlichen Komponente unterscheiden, wobei letztere das Ergebnis von Preis- oder Zollsenkungen ist, (Zollsenkungs- oder Preiskomponente) das Ergebnis einer Einkommenserhöhung im Ausland (ausländische Einkommenskomponente) und das Ergebnis sekundärer, durch die Auslandsnachfrage im Inland induzierter Wachstumsprozesse (auslandsinduzierte Wachstumskomponente). Die Trennung dieser einzelnen Einflüsse könnte allenfalls mittels einer shift and share-Analyse analog der Trennung der Struktur- und Standortkomponente in der Regionalökonomie erfolgen, doch wird dies auch abgesehen von statistischen Problemen nicht leicht sein.

Da die einzelnen Sektoren der Volkswirtschaft von einer Änderung der Außenhandelsverflechtung unterschiedlich betroffen werden, kommt es schließlich auch zu einer Änderung der Struktur der Beschäftigung und der Einkommensverteilung. Hierbei wären sowohl die Änderungen in der Einkommensverteilung zwischen Privaten wie die zwischen dem

¹³ European Free Trade Association: The Effects of Efta on the Economies of Member States, Genf 1969.

privaten Sektor der Volkswirtschaft und der öffentlichen Hand sowie die Rückwirkungen auf die öffentlichen Ausgaben zu berücksichtigen, wenn die Wohlfahrtseffekte außenwirtschaftlicher Strukturänderungen gemessen werden sollen. Abgesehen von der statistischen Meßbarkeit der einzelnen Wirkungen dürften hier auch wohlfahrtstheoretische Überlegungen¹⁴ exakte und im Sinne der Wertfreiheit objektive wissenschaftliche Aussagen unmöglich machen.

Kehren wir deshalb zu den bisher angestellten Meßversuchen zurück:

Die Veränderung der Import- und Exportanteile einzelner Länder am gesamten Außenhandel einer Ländergruppe, zu welcher es infolge der Schaffung einer Zollunion kommt, wurde von R. L. Major¹⁵ und A. Lamfalussy¹⁶ untersucht; gemessen wurden die Anteile der EWG und anderer Integrationsräume am gesamten Außenhandel der beobachteten Länder, wobei die Zunahme des Inner-EWG-Handels den Zollpräferenzen zugeschrieben wurde. Zwischen handelsschaffenden und handelsablenkenden Wirkungen wurde nicht unterschieden. Durch die Zollpräferenzen hätte sich die Wettbewerbsstärke der Produzenten in den einzelnen EG-Staaten gegenüber ausländischen Lieferanten erhöht und damit ihr Handel ausgeweitet. Eine ähnliche Studie wurde auch vom GATT-Sekretariat durchgeführt¹⁷.

Bezogen sich die bisher genannten Untersuchungen ausschließlich auf den Einfluß der Preiselastizitäten der Nachfrage auf regionale Handelsströme, so berücksichtigt eine Untersuchung von P. J. Verdoorn und F. J. M. Meyer zu Schlochtern auch die Angebotselastizitäten der einzelnen Länder¹⁸. Dies sollte ermöglichen festzustellen, ob es zu einer handelsschaffenden Wirkung gekommen ist; doch gelingt es auch mit der von ihnen erarbeiteten Formel nicht, den Einfluß von Konjunkturschwankungen und unterschiedlichen Wachstumsraten auszuschalten. Weiters verglich J. Waelbroeck die Außenhandelsmatrix der EG-Länder für 1958 mit der für 1962¹⁹, um auf diese Weise eine Änderung der Handelsströme festzustellen. Dies setzt allerdings voraus, daß kein neuer

¹⁴ Kenneth J. Arrow, Social Choice and Individual Values, New York and London 1951; — erste Ausgabe.

¹⁵ R. L. Major: The Common Market: Produktion and Trade. National Institute Economic Review 1962.

¹⁶ A. Lamfalussy: Intra-European Trade and the Competitive Position of the EEC. Manchester Statistical Society, Transactions 1963.

¹⁷ GATT: Report 1967, International Trade, 1966, Genf 1967.

¹⁸ P. J. Verdoorn and F. J. M. Meyer zu Schlochtern: Trade Creation and Trade Diversion in the Common Market. Integration Européenne et Réalité Economique, Brugge 1964, S. 96 ff.

¹⁹ J. Waelbroeck: Le Commerce de la Communauté Européenne avec les Pays Tiers Intégration Européenne et Réalité Economique, Brugge 1964, S. 140 ff.

Handel geschaffen wurde. Diese Methode wurde von J. Tinbergen²⁰ sowie von P. Pöyhönen²¹ und K. Pulliainen dadurch verbessert, daß sie versuchten, die Handelsströme unter der Annahme konstanter Handelshemmnisse in Form einer Handelsmatrix jedoch bei wachsendem Bruttonationalprodukt fortzuschreiben. Abweichungen zwischen der tatsächlich realisierten Handelsmatrix und der fortgeschriebenen Matrix können dann als Konsequenzen der Integration interpretiert werden. Da von jedem Wachstum jedoch Änderungen der Außenhandelsstruktur ausgelöst werden, bleibt aber das Problem bestehen, welcher Teil der feststellbaren Änderung auf Handelsablenkung zurückgeführt werden kann.

Weiters wurde versucht, die handelsschaffenden Wirkungen einer Integration isoliert durch Berechnung der Einkommenselastizitäten im Außenhandel zu messen²². Dies kann dann gelingen, wenn die Einkommenselastizitäten der Nachfrage nach ausländischen Gütern für die einzelnen Güter bzw. Gütergruppen ohne Integration konstant sind und sich auch die Nachfragestrukturen in den einzelnen Ländern in dem beobachteten Zeitabschnitt nicht geändert haben. Denn dann können Abweichungen in den Einkommenselastizitäten für die Nachfrage nach Gütern aus einzelnen Ländern als Folge veränderter Wettbewerbsverhältnisse interpretiert werden. Bessere Ergebnisse würde freilich die Verwendung eines vollständigen makroökonomischen Modells ermöglichen, mittels dessen Unterschiede zwischen den tatsächlichen und aufgrund vergangener Erfahrungen errechneten Handelsströmen ermittelt werden können, die dann als Ergebnis der handelspolitischen Maßnahmen angesehen werden können; mittels eines derartigen Modells versuchten Johnston und Henderson die Einflüsse einer speziellen Importabgabe auf den Außenhandel des Vereinigten Königreichs zu ermitteln²³. Schließlich versuchte eine Expertengruppe der EFTA die Auswirkungen der Integration der westeuropäischen Industriestaaten in zwei Wirtschaftsblöcken, nämlich die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die EFTA, auf die Außenhandelsströme der beteiligten Länder im Zeitraum 1959 bis 1965 zu messen²⁴. Auch dieser Versuch geht im wesentlichen vom Vergleich tatsächlicher mit hypothetischen Trends

²⁰ J. Tinbergen: *Shaping the World Economy*, New York 1962.

²¹ P. Pöyhönen: *Towards a General Theory of International Trade and K. Pulliainen: A World Trade Study: An Econometric Model of the Pattern of Commodity Trade Flows in International Trade, 1948 - 1960*, Ekonomisk Samf. Tidskrift 1963.

²² B. Balassa: *Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market*, Economic Journal Vol. 72 (1967).

²³ J. Johnston and M. Henderson: *Assessing the Effects of the Import Surcharge*. The Manchester School, 1967.

²⁴ EFTA: *The Effects of Efta on the Economies of Member States, 1959 - 1965*, Genf 1969.

aus, wobei die sich bereits aus dem Wirtschaftswachstum ergebende Zunahme des Außenhandels in den hypothetischen Trendwerten enthalten wäre. Auf die Verwendung eines allgemeinen Simulationsmodells, wie es von einigen Experten vorgeschlagen wurde, wurde hingegen sowohl wegen der unvermeidlichen Größe des Modells wie wegen nicht überwindbarer Datenschwierigkeiten, insbesondere auch hinsichtlich der für ein umfassendes makroökonomisches Simulationsmodell erforderlichen Produktionsstatistiken, verzichtet.

Auch in rezenteren Untersuchungen finden sich keine grundsätzlich neuen theoretischen Ansätze, die eine wesentlich genauere Erfassung von Integrationseffekten erlauben würden. W. Prewo versuchte deren Messung mittels eines multinationalen Input-Output-Modells²⁵. M. Kreinin²⁶ versucht Integrationseffekte durch Vergleich mit der Entwicklung des Außenhandels dritter Länder festzustellen ; diese Methode ist ähnlich wie eine frühere Untersuchung V. Mastaliers²⁷ dem Vorwurf ausgesetzt, daß die herangezogene Vergleichsentwicklung nicht notwendigerweise einen „Normalverlauf“ charakterisiert. Auch Querschnittsvergleiche können dieses Problem nicht vollständig lösen²⁸. Wenngleich sehr aufwendig, dürften die besten Ergebnisse noch immer mittels kompletter Simulationsmodelle, die über einen stark detaillierten Außensektor verfügen, erzielt werden können²⁹.

Wir haben bisher nur von Verfahren gesprochen, die entweder ausschließlich oder überwiegend zum Zweck entwickelt wurden, die Auswirkungen internationaler Nachfrageverschiebungen, insbesondere der Änderung von Preisrelationen, auf die Außenhandelsströme zu messen. Wir haben gesehen, daß dies bei Anwendung relativ einfacher Verfahren nur annäherungsweise und unter restriktiven Annahmen möglich ist. Dennoch ist die Messung der Handelseffekte nur ein erster Schritt auf dem Wege zur Messung der Beschäftigungswirkungen. Ein zweiter Schritt müßte in der Umlegung der Veränderungen im Außenhandel auf Veränderungen in der Produktion in den einzelnen Staaten bestehen, doch stößt man hier derzeit vielfach bereits auf das Hindernis

²⁵ W. Prewo: Integration and Export Performance in the EEC. Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 110 (1974).

²⁶ M. Kreinin: Effects of the EEC on the Imports of Manufactures, The Economic Journal Vol. 82 (1972).

²⁷ V. Mastalier: Die österreichische Industrieexporte und die europäische Integration. Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung 1/1968.

²⁸ N. D. Aitken: The Effects of the EEC and EFTA on European Trade. A Temporal Cross Section Analysis. American Economic Review, Vol. 63 (1973).

²⁹ Siehe hierzu J. L. Waelbroek: The Models of Project Link, Amsterdam 1976.

ungenügender oder zumindest mit der Außenhandelsstatistik nur schwer vergleichbarer produktionsstatistischer Unterlagen.

Doch selbst wenn diese vorhanden sind, darf nicht ohne weiteres angenommen werden, daß eine Änderung der Produktion für das Ausland ohne Einfluß auf das für den Inlandsabsatz bestimmte Produktionsvolumen erfolgt. Crowding-out-Prozesse sind durchaus denkbar, bei denen entweder weniger attraktive ausländische Abnehmer verdrängt oder ohnehin als sicher angesehene Kunden im Ausland und im Inland vorübergehend auf Warteliste gesetzt werden. Letzteres ist insbesondere bei Markenartikeln, die nur schwer substituiert werden können, nicht selten und kann eine durch die Steigerung der Auslandsnachfrage induzierte Expansion der Produktion relativ lange verzögern. Auch werden die Produktionskapazitäten nur dann erhöht werden, wenn mit einer länger anhaltenden Absatzsteigerung gerechnet wird; vor allem Investitionsgüterindustrien werden durch verzögerte Anpassung an die gestiegene Nachfrage versuchen, unerwünschte Akzeleratorsschwankungen in der Beschäftigung zu vermeiden.

Schließlich kann nicht damit gerechnet werden, daß Produktionssteigerung und Beschäftigungsvermehrung fest korreliert sind. Wie die Erfahrung zeigt, sind wegen der Steigerung der Arbeitsproduktivität die Wachstumsraten der Produktion immer höher als die der Beschäftigung. Da die Realisierung technischen Fortschritts mit Erhöhungen des Ausstoßes nicht fest korreliert ist, und die Freisetzung von Arbeitskräften überdies im Zeitablauf nicht nur durch technische Faktoren bestimmt ist, muß vielmehr mit zeitlichen Schwankungen der gemessenen Arbeitsproduktivität gerechnet werden. Wenn überhaupt, so kann nur langfristig mit einer konstanten Entwicklung der Beziehung zwischen dem Produktionsvolumen einzelner Branchen und deren Arbeitskräfteeinsatz gerechnet werden, eine Beziehung, die bei Änderung der Produktionsstruktur einer Volkswirtschaft durch die Unterschiede in der Arbeitsintensität der einzelnen Wirtschaftszweige wieder überdeckt wird.

Die Berechnung von Beschäftigungswirkungen struktureller Veränderungen des Außenhandels dürfte deshalb nur entweder bei sehr langfristiger oder bei sehr kurzfristiger Betrachtungsweise möglich sein. Bei sehr langfristigen Untersuchungen müssen auf jeden Fall explizit generelle Annahmen über die Änderung der nationalen Produktionsstruktur im Wirtschaftswachstum und über die Änderung des Arbeitseinsatzes in den einzelnen Wirtschaftszweigen gemacht werden. Ein derartiges langfristiges Entwicklungsmodell kann dann durch zusätzliche Annahmen über die Änderung der Außenhandelsstruktur, welchen meist in der Gegenwart zu beobachtende Trends zugrundeliegen werden, weiter modifiziert werden. Es wird sich jedoch immer mehr um theoretische Modell-

projektionen als um realistische Vorhersagen der erwarteten Zukunft handeln.

Sehr kurzfristige Modelle wieder haben den Vorteil, daß viele der hier genannten Schwierigkeiten nicht auftreten, weil der Beobachtungszeitraum zu kurz ist, als daß sekundäre Einflüsse auf die Beschäftigung über Änderungen des gesamtwirtschaftlichen Wachstums, die Veränderung der Produktionsstruktur und der Arbeitsproduktivität eintreten könnten. Die vielen Annahmen hinsichtlich konstanter Nebenbedingungen, welche auch allen erwähnten Maßverfahren zugrundeliegen, sind in ganz kurzen Zeiträumen noch am ehesten erfüllt. Unmittelbare Beschäftigungswirkungen einzelner handelspolitischer Veränderungen, wie etwa des Übertritts Großbritanniens von der EFTA in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, werden noch am ehesten korrekt gemessen werden können.

Hingegen dürfte die isolierte Messung der Beschäftigungswirkungen einer handelspolitischen Integration über einen 10-Jahreszeitraum infolge der Unmöglichkeit, andere Veränderungen auszuschalten, praktisch nicht möglich sein. Auch generelle Simulationsmodelle werden hier bestenfalls Aufschluß über die relative Bedeutung der Auswirkungen des Außenhandels im Vergleich zu anderen wirtschaftlichen Einflüssen auf eine Volkswirtschaft geben können. Wohlfahrtsökonomische Überlegungen, in welche auch Änderungen der Einkommensverteilung eingehen müssen, werden auf noch größere Schwierigkeiten stoßen. Für Zwecke der praktischen Wirtschaftspolitik dürfte deshalb die branchenweise Erfassung der unmittelbaren Auswirkungen einer Änderung der Handelsströme auf die Beschäftigung weiterhin im Vordergrund stehen; diese kann ergänzt werden durch die Erfassung indirekter Beschäftigungswirkungen im Inland, die aufgrund einer Matrix der interindustriellen Verflechtung der inländischen Wirtschaft, somit an Hand eines stationären Modells, errechnet werden.

So begrüßenswert empirische Studien über die internationalen Wettbewerbsverhältnisse in einzelnen Industrien sind, und so treffend diese kurzfristig die Entwicklungschancen einzelner Industriezweige darstellen mögen, so dürfen dennoch nicht die möglichen Fehler übersehen werden, die für derartige Untersuchungen durch die Ausklammerung bzw. Annahme der Konstanz von Rahmendaten entstehen können. Deshalb und wegen des generellen Charakters des vorliegenden Artikels wird hier nur allgemein auf die Branchenuntersuchungen des Kieler Instituts für Weltwirtschaft, internationale Produktivitätsvergleiche, wie sie etwa vom Social Science Research Council und der Royal Economic Society in Auftrag gegeben wurden³⁰, und empirische Untersuchungen

³⁰ I. B. Kravis: A Survey of International Comparisons of Productivity. Survey of Applied Economics, Bd. 2, London 1977, S. 240 ff.

der Wanderung von Arbeitskräften in Westeuropa³¹ verwiesen. Im folgenden sollen daher nur einige Aussagen zur Änderung der Beschäftigungsstruktur nach Sektoren der Volkswirtschaft versucht werden.

4. Einige Ansätze zur Erfassung der Beschäftigungswirkungen außenwirtschaftlicher Strukturänderungen

Spricht man von Struktur der außenwirtschaftlichen Verflechtung und stellt man hierbei vor allem auf die Struktur des Außenhandels ab, so dürfte unter Struktur vor allem der Anteil der einzelnen Sektoren der Volkswirtschaft am Außenhandel, oder der Anteil einzelner Produktgruppen am Außenhandel, oder der Anteil einzelner Handelpartner am gesamten Außenhandel zu verstehen sein. Die allgemeinste Unterscheidung ist hierbei die in die drei Wirtschaftssektoren Landwirtschaft und Urproduktion, Industrie und Gewerbe sowie den Dienstleistungssektor.

Die Land- und Forstwirtschaft sieht sich einem im Inland kaum ausdehbaren Absatzmarkt gegenüber, da die Bevölkerung in den meisten Industriestaaten nur sehr langsam, wenn überhaupt wächst, die Nahrungsmittelaufnahme pro Kopf physiologisch beschränkt ist, und die bei fortschreitender Veredlung von Nahrungsmitteln erhöhte Wertschöpfung überwiegend dem gewerblich-industriellen Sektor zuzurechnen ist. Wichtigster Fall einer innerlandwirtschaftlichen Veredlung wäre die Umwandlung pflanzlicher Rohstoffe in tierische Produkte. Auch die Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Erzeugnisse im Ausland sind beschränkt, vor allem mangels ausreichender Kaufkraft potentieller Importländer, wenn man von den großen Getreidekäufen der Sowjetunion in den letzten Jahren absieht. Da die Möglichkeiten zur Produktions- und Absatzsteigerung deshalb gering sind, führte der in der Land- und Forstwirtschaft rasante technische Fortschritt in den letzten Jahrzehnten zu einer raschen Verminderung der in diesem Sektor Beschäftigten. Sogar in Ländern, welche traditionell als Exporteure auf den Weltagrarmärkten auftreten, wie in den USA, ist der Anteil der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung an den gesamten Beschäftigten kontinuierlich zurückgegangen — er lag 1973 nur noch bei 4,1 % —, ebenso wie der Anteil der land- und forstwirtschaftlichen Wertschöp-

³¹ W. R. Böhning: *The Migration of Workers in the United Kingdom and the European Community*, London, etc. 1972; International Labour Office: *Some Growing Employment Problems in Europe. Report II. Second Item on the Agenda: Manpower Aspects of Recent Economic Developments in Europe*. Second European Regional Conference, Geneva, January 1974. R. Lohrmann, K. Manfrasse: Hrsg. *Ausländerbeschäftigung und Internationale Politik. Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für auswärtige Politik*, Bd. 35, München 1974.

fung an der gesamten Wertschöpfung (4,4)³². Wie die Erfahrung zeigt, kann somit auch bei Export von Nahrungsmitteln zumindest in entwickelten Industriestaaten von der Landwirtschaft kein nennenswerter Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungslage im wirtschaftlichen Wachstum erwartet werden. Lediglich bei längeranhaltenden konjunkturellen Rückschlägen stieg bisher der Anteil der landwirtschaftlichen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung, da industrielle Arbeitskräfte abgebaut wurden, und mangels anderer Erwerbsmöglichkeiten Arbeitskräfte wieder in die Landwirtschaft zurückkehrten, um dort ihren Unterhalt zu suchen; führt dies zu keiner Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion, so wird man allerdings auch hier eher von versteckter Arbeitslosigkeit als von Vermehrung der produktiv Beschäftigten zu sprechen haben.

Dennoch sollte vor allem ein Fall der Beschäftigungssicherung über direkten oder indirekten Export von Agrarerzeugnissen nicht unerwähnt bleiben. Da in den meisten westlichen Industriestaaten die landwirtschaftliche Produktion sei es aus Gründen der Erhaltung der ausreichenden Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln, sei es aus regionalpolitischen Überlegungen oder wegen der Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft für andere Wirtschaftszweige wie etwa dem Fremdenverkehr, oder für die Erhaltung einer gesunden Umwelt geschützt ist, der Faktor Boden einer alternativen Verwendung vielfach nicht zugeführt werden kann und auch die Arbeitskräfte trotz eingeschränkter Erwerbsmöglichkeiten nur beschränkt zum Berufswechsel bereit sind, verfügt vor allem die Landwirtschaft meist über erhebliche Produktionsreserven. Trotz Abwanderung von Arbeitskräften werden potentielle Reserven durch technischen, biologischen, und chemischen Fortschritt weiter erhöht³³. Einmal geschaffene Produktionskapazitäten können wegen der langen Lebensdauer des Kapitals ohne volkswirtschaftliche Verluste auch nicht wieder rasch abgebaut werden.

In der Landwirtschaft dürften deshalb relativ häufig, so etwa in der Zuckerwirtschaft, die Grenzkosten der Produktion über den Bereich der im Inland absetzbaren Menge hinaus sinken; oder es kann langfristig infolge technischen Fortschritts bei Erhöhung des Produktionsvolumens mit besonders großen Produktivitätssteigerungen und mit raschem Sinken der Grenzkosten gerechnet werden. Es lohnt dann, die

³² Statistisches Handbuch der Republik Österreich 1975, S. 219, 522.

³³ So stieg etwa in Österreich der Hektarertrag des Weizens von 24,0 Zentner pro Hektar in 1965 auf 35,1 Zentner pro Hektar 1975. (Zahlen '75 hrsg. Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, Wien 1976, S. 55). Die Milchleistung pro Kuh stieg von 3086,8 kg 1970 auf 3253,8 kg 1975. (errechnet aus ebenda S. 66, bzw. S. 18), in Holland wurden sogar Durchschnittswerte von 4630 kg pro Kuh (1965) errechnet. (ZMB-Berichte: Agrarmärkte 1975, BRD, EMG und Weltmarkt, Tabelle 22, Bad Godesberg 1976).

Mehrproduktion zu exportieren, so lange trotz niedrigerer Exportpreise die Grenzkosten gedeckt sind. Die in der Landwirtschaft erzielbare Wertschöpfung und die Beschäftigung steigen hierdurch über jenes Maß hinaus an, welches bei ausschließlichem Verkauf im Inland oder zu gleichen Preisen im In- und Ausland möglich wäre³⁴. Das Preisniveau auf internationalen Agrarmärkten wird dann niedriger sein können als auf den inländischen Agrarmärkten der einzelnen Staaten. Eine derartige Beschäftigung und Wertschöpfung steigernde Angebotspolitik wird vor allem für jene landwirtschaftlichen Betriebe infrage kommen, deren Produktion zur Sicherung der Inlandsversorgung grundsätzlich aufrechterhalten werden soll.

Ist es bereits riskant, generelle Hypothesen über die Auswirkungen des Außenhandels mit landwirtschaftlichen Produkten auf die Beschäftigung aufzustellen, so dürfte dies für den Außenhandel mit Erzeugnissen des industriell-gewerblichen Sektors angesichts der Vielzahl der in diesem Sektor hergestellten Produkte, der Produktionsfunktionen und der Marktsituationen nahezu ausgeschlossen sein. Immerhin könnte ein wichtiger Unterschied zur landwirtschaftlichen Produktion darin

³⁴ Ein relativ aktueller Literaturüberblick über das Problem des sog. „marginal-cost-pricing“ vor allem bei öffentlichen Gütern findet sich bei Anton Burghardt, Die Preisbildung bei öffentlicher Produktion und Infrastrukturleistungen unter Anwendung des Grenzkostenprinzips. Diss. Wien 1973. — Ähnlich liegen die Dinge, wenn die Fixkosten im Inland gedeckt werden, denn dann kann im Ausland zu Grenzkosten verkauft werden.

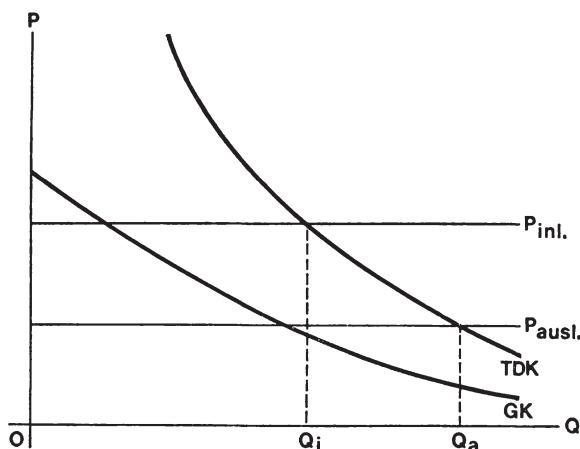
Erläuterung der graphischen Darstellung:

TDK Totale Durchschnittskosten

GK Grenzkosten

OQ_i Absatz im Inland

Q_iQ_a Absatz im Ausland



gesehen werden, daß die nationalen und die internationalen Märkte für gewerbliche und industrielle Erzeugnisse im allgemeinen aufnahmefähiger sind als für die Erzeugnisse der landwirtschaftlichen Urproduktion, und daß überdies die Möglichkeit besteht, immer neue Produkte auf den Markt zu bringen und neue Käuferschichten anzusprechen. Hierin dürfte auch der wichtigste Grund zu sehen sein, wieso der industriell-gewerbliche Sektor ebenso wie später der Dienstleistungssektor in der Lage war, im letzten Jahrhundert laufend die von der Landwirtschaft der Industriestaaten freigesetzten Arbeitskräfte aufzunehmen. Seit dem Zeitalter des Kameralismus und späteren Merkantilismus war die Politik der wirtschaftlichen Entwicklung in den europäischen Industriestaaten immer darauf gerichtet, industrielle Arbeitsplätze mit möglichst hoher Wertschöpfung zu schaffen. Eigene Rohstoffe sollten im Land selbst veredelt werden, Rohstoffe und Halbfertigwaren möglichst eingeführt, industrielle Fertigwaren jedoch ausgeführt werden. Auch heute noch unterstützt die Zollpolitik der meisten Industriestaaten diese Bestrebungen, wie die Tatsache zeigt, daß angesichts extrem niedriger Zölle auf eingeführte Rohstoffe und Halbfabrikate der effektive Zollschatz industrieller Fertigwaren meist erheblich höher ist als die nominellen Zollsätze³⁵.

In Ländern mit bedeutender Arbeitslosigkeit und relativ billigen Arbeitskräften wird es demnach zwar vorerst günstig sein, arbeitsintensive Industriezweige zu fördern, doch mit fortschreitender industrieller Entwicklung und bei grundsätzlich gesicherter Vollbeschäftigung werden arbeitsextensive Produktionsmethoden und die Herstellung hochspezialisierter und forschungsintensiver Produkte an Bedeutung gewinnen. Einerseits wird deren Herstellung erst dann in größerem Umfang möglich, wenn genügend gut ausgebildete Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, andererseits können nur aus dem Verkaufserlös technisch hochentwickelter und spezialisierter Produkte die Einkommenserwartungen der in den westlichen Industriestaaten beschäftigten Menschen befriedigt werden. Angesichts des vielfach großen Exportanteils an der Produktion gerade dieser Erzeugnisse, zeichnen sich die Märkte für qualitativ hochwertige Industrieprodukte durch besonders starke internationale Konkurrenz und durch raschen technischen Fortschritt aus, welcher wiederum bewirkt, daß nur große und leistungsfähige Firmen eine Chance haben und bereits mittelgroße Unternehmungen vielfach gezwungen sind sich mittels langfristiger Kooperationsverträge zusammenzuschließen. Es wird deshalb meist zu dynamischem Wettbewerb auf oligopolistischen Märkten und vielfach zu Substitutionskonkurrenz mittels Produktinnovation kommen.

³⁵ B. J. Cohen, The Use of Effective Tariffs, *Journal of Political Economy* 1971, S. 128 ff.

Diese Vorgänge werden heute vor allem von der Theorie des „Produktzyklus“ beschrieben³⁶, welche allerdings bereits vor mehr als einem halben Jahrhundert in Schumpeters Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung einen Vorläufer hat³⁷. Ein neu entwickeltes und neu in den Markt eingeführtes Produkt muß zuerst in kleinen Serien erzeugt und laufend verbessert werden; dies erfordert wenige, jedoch hochqualifizierte Arbeitskräfte. Der Produktionsprozeß ist meist relativ arbeitsintensiv, der Preis des Produkts jedoch hoch, so daß die Wertschöpfung pro Kopf ebenfalls hoch sein kann. Setzt sich das Erzeugnis im Laufe der Zeit auf größeren Märkten durch, und erreicht es einen Stand der technischen Entwicklung, der rasche Verbesserungen nicht mehr erwarten läßt, so sinken die Anforderungen an die kreative Qualität der Arbeitskräfte und kapitalintensive Methoden der Massenproduktion treten in den Vordergrund. Zwar steigt der technische Ausstoß pro aufgewandter Arbeitsstunde, doch gleichzeitig sinkt der Verkaufspreis des Erzeugnisses. Die Wertproduktivität pro Arbeitsstunde stagniert und kann nur durch noch stärker kapitalintensive Fertigung weiter erhöht werden. Gleichzeitig werden hochqualifizierte Arbeitskräfte frei, welche nur in der Vorbereitung und Erzeugung einer neuen Generation von Produkten lohnende Beschäftigung finden können³⁸.

Besonders hohe Beschäftigungswirkungen werden heute vor allem dem Dienstleistungssektor zugeschrieben. Dieser Sektor ist einerseits sehr arbeitsintensiv, andererseits ist ein Ersatz auch teurer Arbeitskräfte durch Kapital meist nur sehr beschränkt möglich, und die Nachfrage nach Dienstleistungen steigt im wirtschaftlichen Wachstum überproportional an. Sofern die Einkommenselastizität der Nachfrage erheblich über 1 liegt, wird in dem Sektor im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums nicht nur ein immer größerer Teil der insgesamt verfügbaren Arbeitskräfte Beschäftigung finden können, es werden auch die Einkommen der Arbeitskräfte vielfach überdurchschnittlich ansteigen können. Für viele postindustrielle Staaten bietet der Export von Dienstleistungen deshalb bedeutende Beschäftigungsmöglichkeiten, so etwa im Fremdenverkehr oder im Bankwesen. Allerdings sind dem Wachstum mancher Sparten Grenzen gesetzt, etwa der Entwicklung des Fremdenverkehrs, durch zunehmende Knappeit der natürlichen Produktionsgrundlagen, der Erholungslandschaft, oder durch Nachfrageumschich-

³⁶ L. T. Wells: International Trade: The Product Life Cycle Approach, in L. T. Wells ed.: The Product Life Cycle and International Trade, Boston 1972, S. 3 ff.

³⁷ J. Schumpeter: Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Jena 1912.

³⁸ Siehe hierzu auch R. Caves and R. Jones: World Trade and Payments, An Introduction, Boston 1973, S. 221, und G. Haberler: Survey of Circumstances Affecting the Location and Production and International Trade as Analyzed in the Theoretical Literature, Nobel Symposium, Stockholm 1976.

tungen zugunsten neuer Gebiete, welche für eine wachsende Zahl einkommensstarker Konsumenten erreichbar werden.

Gerade für hochentwickelte Industriestaaten dürften viele Beschäftigungsmöglichkeiten aber auch im Grenzgebiet zwischen sekundärem und tertiärem Sektor angesiedelt sein, nämlich in der Auftragsforschung für im Ausland angesiedelte Industrien, im Export des technischen know-how für ganze Industrieanlagen und in der Erarbeitung moderner administrativer Techniken für Interessenten im Ausland. Die Ausfuhr von soft-ware ergänzt oder überflügelt oft die von hard-ware. Wenngleich von der modernen Großindustrie geliefert, ist die hiedurch bewirkte Steigerung von Wertschöpfung und Beschäftigung begrifflich eher dem tertiären als dem sekundären Wirtschaftssektor zuzurechnen. Schließlich sollte auch nicht übersehen werden, daß ein großer Teil der von westlichen Industriestaaten den Entwicklungsländern geleisteten Entwicklungshilfe in der Ausbildung von Arbeitskräften, in der vorübergehenden Bereitstellung westlicher Fachleute und in der Übertragung moderner Techniken in Industrie und Verwaltung besteht, Leistungen, die dem Dienstleistungssektor zuzurechnen sind und auch die Beschäftigungskapazität dieses Sektors erhöhen.

5. Regionale Außenhandelsstruktur und Beschäftigung

Stärker als die Frage nach der Bedeutung der einzelnen Wirtschaftssektoren beschäftigt die moderne Wirtschaftspolitik jedoch jene nach dem Einfluß der regionalen Außenhandelsstruktur auf die Beschäftigung. Theoretisch kann diese sowohl im Rahmen eines statischen Modells als Frage nach der günstigsten Aufteilung eines insgesamt unveränderlich vorgegebenen Handelsvolumens gestellt werden, wie bei dynamischer Betrachtung als Frage nach der Entwicklung der regionalen Außenhandelsstruktur und ihres Einflusses auf die Beschäftigung.

Sieht man die Weltnachfrage insgesamt als gegeben an, dann ist die Beschäftigung in den einzelnen Ländern die Folge der internationalen Arbeitsteilung zwischen diesen. Diese Arbeitsteilung wiederum hängt ab von der Ausstattung der einzelnen Länder mit Produktionsfaktoren wie Menge und Qualität der Arbeit, Kapital, natürlichen Standortvoraussetzungen wie Bodenschätzten, Transportmöglichkeiten und klimatischen Bedingungen, sowie dem technischen know-how, über welches die einzelnen Länder verfügen und welches die Produktionsfunktionen bestimmt. Ist die Höhe der Arbeitseinkommen nicht ausschließlich durch die Grenzproduktivität der Arbeit bestimmt, so beeinflußt diese theoretische „Imperfektion“ des Arbeitsmarktes ebenfalls das Beschäftigungsniveau. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn Lohnvorstel-

lungen aus Ländern mit höherer Arbeitsproduktivität übernommen werden und die Entwicklung der Arbeitsproduktivität im Inland damit zu einer vom Lohnniveau abhängigen Variable wird, soll das Beschäftigungsniveau erhalten bleiben.

Sind Nachfrage, Faktorkosten und Produktionsfunktionen gegeben, dann ist die internationale Arbeitsteilung und damit auch das Beschäftigungsniveau in den einzelnen Ländern durch komparative Kostenvorteile bestimmt. Im stationären Modell stehen hierbei die Komplementaritäts- und Substitutionsbeziehungen zwischen den Produkten der einzelnen Länder fest. Wirtschaftspolitisch besteht allerdings die Möglichkeit, Kostenrelationen etwa durch Infrastrukturausbau oder durch Exportförderungsmaßnahmen zu verändern, durch Förderung von Forschung und industrieller Kooperation auf die Produktionsfunktionen und auf die Palette angebotener Erzeugnisse Einfluß zu nehmen, sowie allenfalls auch die regionale Nachfragestruktur anderer Staaten zu beeinflussen. Hierfür ist allerdings eine detaillierte Kenntnis einzelner Märkte, der Marktchancen einzelner Produkte und der internationalen Konkurrenzverhältnisse erforderlich. Es ergeben sich zusätzliche Aufgaben, welche von Firmenrepräsentanzen, Handelsvertretungen, diplomatischen Missionen oder internationalen Organisationen wahrgenommen werden müssen.

Auf Basis komparativer Kostenvorteile wird es allerdings auch bei Freihandel nicht zum internationalen Ausgleich der Faktorpreise kommen, wie erstmals Samuelson und Stolper gezeigt haben³⁹. Unterschiede in den Transportkosten zu den Verbrauchermärkten, in den Produktionsfunktionen und in der regionalen Verfügbarkeit unbebeweglicher Produktionsfaktoren führen zu dauernden Unterschieden zwischen den regionalen Einkommens- und Beschäftigungsniveaus. Diese werden noch durch die Tatsache verstärkt, daß in der wirtschaftlichen Wirklichkeit niemals alle am internationalen Handel teilnehmenden Länder alle gehandelten Erzeugnisse auch selbst produzieren, weshalb sich bei Änderung der Preisrelationen zwischen den international gehandelten Gütern immer auch die terms of trade und die Einkommensrelationen zwischen den einzelnen Volkswirtschaften ändern. Die Auswirkungen auf die Beschäftigung werden durch in den einzelnen Staaten wirksam werdende Einkommensmultiplikatoren weiter verstärkt. Für eine als wünschenswert und als gerecht empfundene internationale Einkommensverteilung muß deshalb auch bei funktionierenden ökonomischen Mechanismen durch Maßnahmen der Handelspolitik und durch Wirtschaftshilfe gesorgt werden. Zu letzterer zählen neben finanziellen Transfers selbst

³⁹ W. F. Stolper and P. A. Samuelson, Protection and Real Wages, *Review of Economic Studies*, Vol. 9 (1941).

wieder handelspolitische Erleichterungen, wie die Gewährung einseitiger Präferenzen aufgrund internationaler Vereinbarungen oder die Bestrebungen zur Förderung des industriellen Exports der Entwicklungsländer im Rahmen einer verbesserten weltwirtschaftlichen Ordnung⁴⁰. Wie bereits die Theorie des einseitigen Freihandels lehrt, kann die Übertragung von Kaufkraft in weniger leistungsfähige Länder gleichzeitig aber auch den Interessen führender Industriestaaten an der Sicherung eines möglichst hohen Beschäftigungsniveaus im Inland dienen⁴¹.

Bevor wir unsere Überlegungen anhand eines Modells ohne weltwirtschaftliches Wachstum abschließen, kehren wir nochmals zu den Grundzügen des gewählten theoretischen Ansatzes zurück. In jedem einzelnen Land wird eine Tendenz zum Ausgleich der Grenzproduktivitäten aller Produktionsfaktoren im Sinne des Pareto-Optimums wirksam; Frictionen am Arbeitsmarkt und exzessives Horten können allerdings zu Unterbeschäftigung führen. Die jeweils realisierte internationale Arbeitsteilung und die sich aus dieser in den einzelnen Ländern ergebenden Enkommens- und Beschäftigungsniveaus sind zusätzlich durch eine Vielzahl von Rahmenbedingungen des internationalen Wettbewerbs wie historische Spezialisierung, Art der erzeugten Produkte, technische Produktionsfunktionen und Qualität der verfügbaren Arbeitskräfte bestimmt; es kommt deshalb über den Warenaustausch nicht zum internationalen Ausgleich der Faktoreinkommen. Das Wertgrenzprodukt der Arbeit ist hierdurch im allgemeinen um so höher, je billiger die der Arbeit komplementären Produktionsfaktoren beschafft werden können, je höher der technische Entwicklungsstand in den einzelnen Ländern ist, und je spezialisierter und deshalb im Weltmaßstab knapper Produkte erzeugt werden. Dies begünstigt im allgemeinen entwickelte Industriestaaten gegenüber weniger entwickelten Ländern. Von der geringen Elastizität der Nachfrage nach ihren Produkten können allerdings auch jene Länder profitieren, welche nur schwer substituierbare Rohstoffe exportieren. Doch werden die positiven Auswirkungen erhöhter Exporterlöse auf Volkseinkommen und Beschäftigung in diesen Ländern kleiner sein als in entwickelten Industriestaaten, weil ein größerer Teil dieser Einkommen bei Import spezialisierter Fertigwaren und ausländischer Dienstleistungen wieder ins Ausland, vornehmlich in entwickelte Industrieländer zurückfließt, und weil darüber hinaus erhöhte Exporterlöse aus Rohstoffverkäufen auch zu Finanztransfers im Rahmen eigener Hilfsprogramme verwendet werden.

⁴⁰ Resolution I: Erklärung über die Errichtung einer neuen Internationalen Wirtschaftsordnung. Sondersession d. UN-Vollversammlung betreffend Rohstoffe und Entwicklung; 9. IV. - 2. V. 1974, New York.

⁴¹ Vgl. J. N. Behrman, W. E. Schmidt, Theory, Practice, Policy — International Economics, New York 1957, S. 43 ff.

In den entwickelten Industriestaaten muß man bemüht sein, die eingetretene Änderung der internationalen Nachfrage zur Verbesserung der eigenen Exporte und damit der Einkommen und der Beschäftigung im Inland zu nutzen. Darüber hinaus kann auch die Gewährung von finanzieller Wirtschaftshilfe und die Einräumung einseitiger handelspolitischer Präferenz, ähnlich wie die Politik des einseitigen Freihandels im vergangenen Jahrhundert, der Hebung von Einkommen und Beschäftigung im Inland dienen. Der Export spezialisierter, international knapper und deshalb hochwertiger Industrieerzeugnisse, sowie die für die Entwicklung dieser Produkte erforderliche Forschung haben in den Industriestaaten allerdings auch ein reichliches Angebot an hochqualifizierten Arbeitskräften zur Voraussetzung; dies erhöht nicht nur private und öffentliche Ausbildungskosten, sondern kann auch die Arbeitslosigkeit bei jenen Gruppen von Beschäftigten vermehren, welche die erwünschte Spezialisierung oder das geforderte Ausbildungsniveau nicht erreicht haben. Abhilfe gegen diese die Beschäftigung und die Einkommensniveaus einzelner Gruppen von Beschäftigten beeinträchtigenden Friktionen am Arbeitsmarkt wird heute vor allem in der weiteren Entwicklung des Bildungswesens durch Fachausbildung, berufliche Umschulung und verbreiterte Erwachsenenbildung gesehen.

Sollen die Beschäftigungswirkungen des Außenhandels für eine wachsende Weltwirtschaft untersucht werden, so bieten sich vor allem zwei theoretische Ansätze an:

Erstens kann der Einfluß der Kapitalbildung und der Kapitalströme auf die Entwicklung des Welthandels untersucht werden. Zwei Gleichgewichtsbedingungen sind hierbei zu beachten: die reale Grenzproduktivität des Kapitals muß sich in jedem einzelnen Land bei Substituierbarkeit von Kapital und Arbeit tendenziell gleich wie die Grenzproduktivität der Arbeit entwickeln; Länder welche höherwertige Produkte erzeugen und kostensparende Produktionsfunktionen realisieren, werden sowohl höhere Arbeitslöhne zahlen wie eine höhere Produktivität des Realkapitals aufweisen. Daneben muß aber bei gleichem Risiko auch die Kapitalverzinsung, somit die Grenzproduktivität des Geldkapitals, international gleich sein.

Falls dieser der Zinsspannentheorie von Wicksell⁴² nachgebildete Zusammenhang stimmt, dann wird das internationale Geldkapital reale Veranlagung vor allem in entwickelten Industriestaaten oder zumindest in jenen Projekten in weniger entwickelten Ländern suchen, die durch besondere Umstände eine hohe Rentabilität als Voraussetzung für hohe Ausschüttungen oder ein hohes Ansteigen des inneren Wertes des in-

⁴² K. Wicksell, Geldzins und Güterpreise (berichtigte Neuauflage der Ausgabe Jänner 1898), Aalen 1968, S. 93 ff.

vestierten Kapitals aufweisen. Kann die erforderliche Rentabilität des Kapitals nicht durch den knappheitsbedingten Wert der erzeugten Produkte oder durch faktorsparende Produktionsfunktionen erreicht werden, wie dies weitgehend für die Industrie entwickelter Länder angenommen werden kann, so müßte der Verzicht auf die Herstellung entsprechend knapper und spezialisierter Erzeugnisse und auf moderne arbeitssparende Produktionsmethoden im Interesse der Beschäftigung durch besonders niedrige Arbeitslöhne, wie etwa in vielen Entwicklungsländern erkauft werden. Denn bei internationaler Beweglichkeit des Geldkapitals und kommerzieller Veranlagung müßte auch in Entwicklungsländern bei gleichem Risiko immer jener Ertragssatz des Kapitals erreicht werden können, welcher in Industriestaaten erzielbar ist.

Industrieinvestitionen in Entwicklungsländern werden folglich immer dann begünstigt, wenn der erwartete reale Ertragssatz des Kapitals in entwickelten Industriestaaten sei es durch die Verteuerung anderer Einsatzfaktoren wie etwa von Rohstoffen oder durch einen konjunkturellen Rückschlag zurückgeht. Dies deckt sich mit der Erfahrung, daß in konjunkturell schlechten Zeiten sowohl neue Exportmärkte gesucht wie vermehrte Auslandsinvestitionen vorgenommen werden. Für die wirtschaftliche Rezession 1974, 1975 in der westlichen Welt könnte überdies eine weitere Erklärungshypothese geboten werden: Durch die internationale Rohstoffhausse verschlechterten sich auch die Renditen und die Investitionserwartungen in den Industrieländern; die Geldkapitalbildung blieb jedoch angesichts vermehrter wirtschaftlicher Unsicherheit hoch oder stieg sogar weiter an. Infolge der beschränkten realen Absorptionsfähigkeit der meisten Rohstoffe exportierenden Länder waren jedoch auch in diesen Veranlagungsmöglichkeiten knapp und infolge der niedrigen Masseneinkommen in den meisten Entwicklungsländern kam es auch unter Einschluß der teure Rohstoffe exportierenden Staaten zu keinem ausländischen Rückstoß, welcher die Nachfrage nach europäischen Industrieerzeugnissen wesentlich erhöht und damit die Beschäftigungslage in den Industriestaaten verbessert hätte. Die Industriestaaten standen deshalb in ihren Exportbemühungen untereinander auf den Märkten der nunmehr über mehr Kaufkraft verfügenden Rohstoffe exportierenden Länder in besonders starker Konkurrenz. Auch deren Kaufkraft wurde aber vielfach nur teilweise nachfragewirksam, da die erhöhten Rohstofferlöse zu einem erheblichen Teil als Kredite an die Industriestaaten zurückflossen, deren Verschuldung hierdurch anstieg, ohne daß sich auch ihr Bruttonationalprodukt entsprechend erhöht hätte.

Die zweite Gruppe von Entwicklungsmodellen anhand deren die Beschäftigungswirkungen des Außenhandels studiert werden könnten, ist noch längerfristiger. Es sind dies die in den letzten Jahren entwickel-

ten Weltmodelle. Diese sind bisher vor allem rohstofforientiert⁴³ oder an der Entwicklung der Weltbevölkerung und ihrer Verteilung sowie der Ernährung dieser Weltbevölkerung ausgerichtet gewesen⁴⁴. Verläßt man relativ einfache, wenig strukturierte Modellansätze und wird die Welt demnach in einzelne Ländergruppen unterteilt, deren Wachstum und Entwicklungschancen anhand ihrer internationalen Verflechtung über Ein- und Ausfuhren der wichtigsten Gruppen von Rohstoffen und Fertigwaren beurteilt wird⁴⁵, so müßten die entstehenden differenzierteren Weltmodelle neben der Abschätzung künftiger Handelsströme auch die Beurteilung der künftigen Beschäftigungsmöglichkeiten in den einzelnen Ländern bzw. Ländergruppen in Abhängigkeit vom Außenhandel erlauben. Angesichts der vielen Unbekannten, welche in derartigen Modellen verwendet werden müssen und für welche in der Gegenwart vielfach nur schwer beweisbare Annahmen gemacht werden müssen, dürfte der Vorhersagewert solcher Modelle für konkrete handelspolitische Maßnahmen jedoch immer sehr beschränkt sein.

Detaillierte Aussagen über die Auswirkungen von Änderungen in der Außenhandelsstruktur auf Produktion und Beschäftigung in einzelnen Industrien sind überdies im Rahmen allgemeiner, volkswirtschaftlicher Untersuchungen wegen der Vielzahl der zu berücksichtigenden Faktoren leider kaum möglich. Denn zwischen den einzelnen Betrieben gibt es auch in der gleichen Branche erhebliche Unterschiede in Kapazitätsauslastung, Produktionsverfahren, Arbeitskräftebesatz und Lohnniveau. Unternehmungen erzeugen weiters fast ausnahmslos mehrere Produkte, welche im Produktionsprozeß zumindest teilweise gegeneinander substituierbar sind, und überdies besteht ein oft erheblicher Spielraum, innerhalb dessen die Unternehmungsleitungen Gemeinkosten den einzelnen Kostenträgern geschäftspolitisch frei zuordnen können. Sofern man nicht theoretisch von einer dauernden „Normalrate“ der Arbeitslosigkeit ausgeht, sind Produktionsumstellungen und Arbeitslosigkeit überdies zeitliche Prozesse, d. h. auch eine Außenwirtschaftlich bedingte Änderung der Produktionsstruktur beeinflußt das Beschäftigungsniveau nur dann, wenn die Nachfrageänderung schneller wirksam wird als sich die Produktion anpassen kann, und wenn hierbei Arbeitskräfte schneller freigesetzt werden, als sonst im wirtschaftlichen Wachstum zu er-

⁴³ Siehe dazu u. a. Jay W. Forrester, *World Dynamics*, Cambridge Mass. 1971, deutsch: Der teuflische Regelkreis, Stuttgart 1972. — Dennis L. Meadows et. al., *The Limits of Growth*, New York 1972, deutsch: Die Grenzen d. Wachstums, Stuttgart 1972 und die Kritik der sog. Sunex-Gruppe: Christopher Freeman, Marie Jahoda et. al., *A Critique of the Limits of Growth*, Sunex 1973, deutsch: Zukunft aus dem Computer, Neuwied/Berlin 1973.

⁴⁴ Hans Linnemann, *An Econometric Study of International Trade Flows*, Amsterdam 1966.

⁴⁵ Mihailo Mesarović and Eduard Pestel, *Menschheit im Wendepunkt*, 2. Bericht an den Club of Rome zur Weltlage, Stuttgart 1974.

warten ist. Im Einzelfall wird die Untersuchung der zeitlichen Verzögerung der einzelnen Anpassungsprozesse aber gute Hinweise auf die Auswirkungen von Nachfrageänderungen auf die Beschäftigung geben können.

Sollen für einzelne Erzeugnisse dennoch die Auswirkungen handelspolitischer Maßnahmen, welche sich in den Preisen der Produkte niederschlagen, sowie die Konsequenzen einer Änderung der Nachfrage im wirtschaftlichen Wachstum untersucht werden, müssen für die hergestellten Produkte vor allem Einkommenselastizität und Preiselastizität festgestellt werden. Erstere kann zumindest einen allgemeinen Aufschluß darüber bieten, wie sich eine Erhöhung der Einkommen im Inland und im Ausland auf die Größe der Nachfrage nach den einzelnen Produkten auswirkt. Preiselastizitäten und Kreuzpreiselastizitäten wieder zeigen den Einfluß von Preisänderungen auf die nachgefragte und absetzbare Menge an. Die Auswirkungen einer Änderung der Nachfrage auf das Beschäftigungsvolumen können allerdings erst aufgrund der jeweiligen Produktionsfunktionen beurteilt werden.

In der Praxis sind im Einzelfall durchaus unterschiedliche Konsequenzen denkbar. Eine Steigerung der Einfuhr ausländischer Güter kann bei unveränderter Gesamtnachfrage im Inland zur Senkung der Einkommen ausländischer Produktion und in weiterer Folge sekundär zu einem weiteren Ausfall an inländischer Nachfrage führen; es käme zu einem kumulativen Prozeß der Senkung von Einkommen und Beschäftigung im Inland. Oder es können durch vermehrte Importe inländische Produktionsfaktoren freigesetzt werden, welche in neuen und produktiveren Produktionen Beschäftigung finden; die Verdrängung heimischer Produkte durch Importwettbewerb führte zu Rationalisierung und zu Beschleunigung des Wirtschaftswachstums im Inland. Bei schnellem technischen Fortschritt, und wenn die Möglichkeit zu rascher Produktionsanpassung besteht, kann der Importwettbewerb die Faktorallokation verbessern, Wachstum des Volkseinkommens hierdurch erhöhen und durch Umstellung auf neuere und bessere Produkte auch zur Sicherung der Arbeitsplätze beitragen. Auch eine Steigerung der Ausfuhr wird, solange Kapazitäts- und Beschäftigungsreserven bestehen, Beschäftigung und Einkommen im Inland erhöhen. Arbeiten die Unternehmen im Inland allerdings schon an der Kapazitätsgrenze, so wird eine Exportsteigerung primär zu einer Preiserhöhung bei Produktionsmittel und Fertigwaren im Inland führen und damit möglicherweise die künftige Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Erzeugung und die Sicherheit der Arbeitsplätze im Inland beeinträchtigen. Bereits diese wenigen Fälle zeigen, daß die Auswirkung einer Änderung der Außenhandelsstruktur auf die Herstellung einzelner Produkte im Inland, auf einzelne Unternehmungen und auf die Beschäftigung in einzelnen Wirt-

schaftszweigen nur aufgrund der besonderen Bedingungen des Einzelfalls sowohl kurzfristig wie langfristig beurteilt werden kann.

6. Beschäftigungswirkungen bei wirtschaftlicher Integration

Abschließend soll noch kurz auf jene besonderen Beschäftigungswirkungen hingewiesen werden, welche sich bei wirtschaftlicher Integration ergeben. Hier können vor allem drei Gruppen von Effekten unterschieden werden: die Auswirkungen eines plötzlichen Abbaues der Handelsschranken, die Konsequenzen der Unterscheidung der Handelspartner in Teilnehmer an der Integration und Außenseiter bei regionalen wirtschaftlichen Zusammenschlüssen und die Folgen der Freizügigkeit der Arbeitskräfte in voll verwirklichten Wirtschaftsunionen nach dem Muster der Europäischen Gemeinschaft.

Auf die Tatsache, daß der Abbau von Handelsschranken schnelle Anpassung an neue Wirtschaftsräume und damit erhebliche Investitionen erfordern, wurde wiederholt hingewiesen⁴⁶. Bei Übergang zu größeren Wirtschaftsräumen ist zumindest vorübergehend mit einer Belebung des Wirtschaftswachstums und einer Hebung des Beschäftigungsniveaus zu rechnen; in vielen Ländern wurden gerade unter diesem Gesichtspunkt in der Vergangenheit Investitionsbegünstigungen gewährt. Auch die besonderen Beschäftigungswirkungen einer regional beschränkten Integration, bei welcher es neben handelsschaffenden auch zu handelsumlenkenden Wirkungen und damit vielfach zu einer Verzerrung der Handelsströme kommt, haben in der Literatur breite Beachtung gefunden⁴⁷.

Hingegen soll deshalb nur auf die Auswirkungen der Freizügigkeit der Arbeitskräfte auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den einzelnen Teilnehmerstaaten einer Integration eingegangen werden. Inländische und ausländische Arbeitskräfte können nach abgeschlossener Integration des Arbeitsmarktes nämlich nicht mehr als non-competing groups behandelt werden, sie treten in allen Teilnehmerstaaten unmittelbar miteinander in Konkurrenz. Die Bemühungen um Beschäftigungssicherung werden hierdurch vor allem in Ländern mit relativ hohem Lohnniveau erschwert. Ist die Beweglichkeit der Arbeitskräfte zwischen Ländern hoch, zwischen den einzelnen Berufen innerhalb eines Landes jedoch gering, kann ein erheblicher Zuzug ausländischer Arbeitskräfte in allgemein wenig attraktive Beschäftigungen in einem

⁴⁶ Siehe B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, London 1961, S. 179 ff.

⁴⁷ J. Viner: *The Customs Union Issue*, London 1956; J. E. Meade: *The Theory of Customs Unions*, Amsterdam 1955; R. G. Lipsey: *The Theory of Customs Unions: a General Survey*, *Economic Journal*, Vol. 70 (1960).

Hochlohnland mit erheblicher Arbeitslosigkeit qualifizierter Arbeitskräfte verbunden sein; non-competing groups sind dann nicht mehr die Arbeitskräfte in verschiedenen Ländern, sondern jene in verschiedenen Berufen oder mit verschiedener Berufsausbildung.

In der Praxis wird man freilich auch hier beachten müssen, daß die von Samuelson und Stolper für den Faktorpreisausgleich genannten Bedingungen kaum jemals erfüllt sind, und daß auch zwischen den einzelnen an einer Wirtschaftsintegration teilnehmenden Ländern erhebliche Unterschiede in den Arbeitslöhnen bestehen bleiben. Ohne Zweifel ist aber dennoch die marginale Beweglichkeit der Arbeitskräfte etwa in der europäischen Gemeinschaft angestiegen⁴⁸. Solange die Lohnniveaus unterschiedlich sind, wird gerade diese erhöhte Beweglichkeit der Arbeitskräfte die Senkung der Arbeitslosenraten in einzelnen Teilräumen des Integrationsgebietes erheblich erschweren. Denn neue Beschäftigungsmöglichkeiten, etwa durch außenwirtschaftlichen Strukturwandel, führen sofort auch zum Zustrom ausländischer Arbeitnehmer, jedenfalls solange in einzelnen Teilräumen noch Arbeitslosigkeit herrscht. Dies bedeutet allgemein, daß bei vollständiger Wirtschaftsintegration ein vom Export ausgehender Beschäftigungsimpuls auch zu einem zusätzlichen Einstrom ausländischer Arbeitskräfte führt, und daß es trotz Steigerung des Beschäftigungsvolumens nicht zu einem raschen Abbau von Arbeitslosenraten kommt. Infolge der Ausdehnung der sozialen Schutzberechnung auch auf ausländische Arbeitnehmer aus Mitgliedsländern der Integration verläuft der Prozeß der internationalen Beschäftigungsübertragung überdies asymmetrisch, d. h. es kommt bei Konjunktur- und Beschäftigungsrückschlägen nicht zu einem ebenso schnellen Zurückströmen ausländischer Arbeitskräfte in ihre Herkunfts länder. Unter Bedingungen der wirtschaftlichen Integration muß deshalb für Industriestaaten mit überdurchschnittlich hohem Lohnniveau solange mit Erhöhung der Arbeitslosenrate gerechnet werden, als Länder mit erheblicher Arbeitslosigkeit dem integrierten Wirtschaftsraum angehören.

Sofern ein Land innerhalb einer Integrationsgruppe erhebliche natürliche Standortvorteile aufweist, sich durch eine besonders gut ausgebauten Infrastruktur auszeichnet, deren Kosten von der Allgemeinheit getragen werden und durch welche die Produktionskosten der einzelnen Unternehmungen sinken, und in welchem besonders günstige Produktionsfunktionen zur Anwendung gelangen, werden überdies Ka-

⁴⁸ So verdoppelte sich z. B. in Deutschland im Zeitraum 1967 - 1970 die Unterteilung „Übersendungen ausländischer Arbeiter“ des Zahlungsbilanzpostens „privater Nettotransfer“ von (—) 2150 Millionen DM auf (—) 4550 Millionen DM; OECD Economic Surveys, Germany, June 1971, S. 65.

pital und Arbeit in dieses Land einströmen, und es wird zu regionalen Konzentrationen kommen. Die Produktionsvorteile, welche in der Verfügung über dritte Produktionsfaktoren neben Kapital und Arbeit bestehen, ermöglichen hohe Arbeitslöhne auch bei relativ arbeitsintensiven Fertigungen. Dies kann dazu führen, daß der hochentwickelte Industriestaat sogar überwiegend arbeitsintensive Güter exportiert, einer dem Leontieff-Paradoxon ähnlichen Erscheinung. Insbesondere gut ausgebildete Arbeitskräfte würden in großer Menge angezogen, da die Ausbildungskosten der Arbeitskräfte als social costs vom Ausland und nicht von der Volkswirtschaft des entwickelten Landes getragen würden. So hat etwa Kenen darauf hingewiesen, daß das Leontieff-Paradoxon großteils verschwinden würde, wenn die hochqualifizierten Arbeitsleistungen dem Kapital und dem Kapitalkoeffizienten zugeschlagen würden⁴⁹, was der Anrechnung der Ausbildungskosten als Kapitalkosten gleichkommt.

Welche Beschäftigungswirkungen vom Außenhandel und von der Wanderung der Arbeitskräfte regional ausgehen, hängt, wie das letzte Beispiel zeigt, auch davon ab, in welchem Ausmaß soziale Kosten, wir könnten sie auch als volkswirtschaftliche Gemeinkosten bezeichnen, in die Kostenrechnungen der einzelnen Produzenten eingehen, also wirtschaftlich internalisiert werden.

Dies gilt weiters nicht nur für die durch die Produktion selbst verursachten Kosten sondern auch für die social benefits, welche allen Bewohnern einer Region zur Verfügung gestellt werden. Denn solche social benefits erhöhen bei Transferzahlungen direkt sowie bei Verbesserung allgemein zugänglicher Sachleistungen und der öffentlichen Infrastruktur indirekt den Lebensstandard aller Bewohner einer Region und führen deshalb auch zum Zuzug von Beschäftigungslosen, selbst dann, wenn diese gar nicht mit Arbeitsplätzen rechnen können. Die Wanderungen von Arbeitslosen in die Slums amerikanischer Großstädte, welche wie etwa New York besonders hohe Arbeitslosenunterstützungen und Sozialleistungen bieten, könnten als Beispiel angeführt werden. Daneben gibt es aber auch eine Vielzahl nicht ökonomisch bestimmter Gründe von Wanderungen⁵⁰, welche allerdings nur dann relevant werden, wenn wie bei Integration des Arbeitsmarktes die dauernde Niederlassung im Ausland nicht mehr an eine Arbeitsgenehmigung gebunden ist. Freizeitwert und Wohnwert eines Gebietes spielen

⁴⁹ P. E. Kenen: Nature, Capital and Trade. *Journal of Political Economy*, Vol. 73 (1965).

⁵⁰ J. Wulf: Ergebnisse der Wanderungsforschung und ihre Integration in raumwirtschaftliche Modelle. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Bd. 128 (1972), S. 486.

neben kultureller Attraktivität, wie die Regionalökonomie lehrt⁵¹, eine große Rolle. Über Arbeitskräftewanderungen können deshalb, wie diese wenigen Bemerkungen zeigen, innerhalb eines Integrationsraumes ähnlich wie innerhalb eines nationalen Staatsgebietes die Auswirkungen der Warenströme auf die regionale Konzentration von Bevölkerung, den Arbeitsmarkt und die Beschäftigung überlagert werden. Ein ausschließlich mit ökonomischen Faktoren arbeitendes Modell kann die Auswirkungen des Außenhandels auf die Beschäftigung dann bestenfalls ansatzweise erklären.

⁵¹ Siehe etwa H. W. Richardson: *Regional Growth Theory*, London 1973, S. 98 ff.

Die schweizerische Arbeitsmarktentwicklung — ein Sonderfall?

Von Egon Tuchtfeldt, Bern*

1. Problemstellung

Im internationalen Vergleich der OECD-Staaten figuriert die Schweiz hinsichtlich der aktuellen wirtschaftspolitischen Probleme als „Musterland“. Die Arbeitslosigkeit, seit Jahren dringlichstes Problem in den meisten Industrieländern, ist selbst im Tiefpunkt der letzten Rezession nur auf knapp 0,7 % gestiegen (Arbeitslose, bezogen auf alle Erwerbspersonen). Wenn man das Ziel Vollbeschäftigung mit 0,8 % jahresdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit definiert (entsprechend verschiedenen Jahreswirtschaftsberichten der Deutschen Bundesregierung), wäre also die Schweiz praktisch immer über dem Vollbeschäftigungsniveau geblieben¹. Schon dieser Tatbestand lässt die Frage nach den Ursachen der geringen Arbeitslosigkeit gerechtfertigt erscheinen².

Aber auch beim zweiten stabilitätspolitischen Ziel, der Preisniveaustabilität, erreichte die Schweiz 1977 mit nur 1,1 % Inflationsrate (gemessen am Landesindex der Konsumentenpreise) die Bestleistung an

* Überarbeitete Fassung des am 4. März 1978 in Stuttgart-Hohenheim gehaltenen Vortrages. Der Verfasser dankt allen Diskussionsteilnehmern, deren Beiträge ihm geholfen haben, diese Ausführungen zu präzisieren, vor allem seinen Kollegen *E. Hoppmann* (Freiburg i. Br.) und *H. Würgler* (Zürich). Besonderer Dank gebührt Herrn lic. rer. pol. *N. Julier* (Bern) für seine Hilfe bei der Beschaffung von Unterlagen und statistischen Daten.

¹ Eine Quantifizierung des Vollbeschäftigungszieles (wie auch der anderen Ziele des „magischen Dreiecks“ respektive „Vierecks“) erfolgt in der Schweiz nicht.

² Nicht ohne Reiz ist in diesem Zusammenhang eine Stelle aus der Präsidialadresse von *J. Tobin* anlässlich der Jahresversammlung 1971 der American Economic Association: “What is the proper employment goal of policies affecting aggregate demand? *Zero unemployment* in the monthly labor force survey? *That outcome is so conceivable outside of Switzerland that it is useless as a guide to policy*” (im Original nicht kursiv); *J. Tobin*, Inflation and Unemployment. In: The American Economic Review, Vol. LXII, No. 1 (March 1972), S. 1.

Zielerfüllung im OECD-Raum³. Nachdem durch das Zusammentreffen verschiedener Faktoren (Festhalten am unterbewerteten festen Wechselkurs, dadurch anhaltender Exportboom, starke Geldmengenvermehrung, prozyklisches Verhalten der öffentlichen Hände, stark überhitzte Baukonjunktur u. a.) die Inflationsrate 1972 auf fast 10 % gestiegen war (Preisindex des BIP), ging man Anfang 1973 zum Floating über und ab 1975 zu einer monetaristisch beeinflußten Geldmengenpolitik. Im Vergleich zu ähnlichen Experimenten in einigen anderen Ländern konnten die pragmatisch gehandhabten geldmengenpolitischen Zielvorgaben erstaunlich gut realisiert werden⁴.

Angesichts der sonst überall in den OECD-Staaten feststellbaren inneren- und außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte in der Stabilitätspoli-

³ Der „Inflationsgeleitzug“ der OECD-Länder zeigte für 1977 folgendes Bild (Meßgröße: Anstieg der Lebenshaltungskosten, Dezember 1977 gegenüber Dezember 1976):

Schweiz	1,1 %	Schweden	10,3 %
BR Deutschland	3,5 %	Irland	10,8 %
Luxemburg	4,3 %	Finnland	11,9 %
Österreich	4,6 %	Jugoslawien	12,4 %
Japan	5,0 %	Griechenland	12,8 %
Niederlande	5,4 %	Großbritannien	13,3 %
Belgien	6,3 %	Italien	14,9 %
USA	6,8 %	Neuseeland	15,3 %
Dänemark	8,8 %	Spanien	26,5 %
Frankreich	9,0 %	Türkei	ca. 26,5 %
Norwegen	9,1 %	Portugal	27,3 %
Australien	9,3 %	Island	30,2 %
Kanada	9,5 %		

⁴ Die seit 1975 betriebene Geldmengenpolitik der Schweizerischen Nationalbank ist durch folgende Größenordnungen charakterisiert:

Geldmengenpolitik der Schweizerischen Nationalbank 1975 - 1977

Jahr	Zielvorgabe für M_1	Zielerfüllungsgrad	
		realisierte Wachstumsrate von M_1	in % der Zielabweichung
1975	+ 6 %	+ 4,3 %	- 28,4 %
1976	+ 6 %	+ 8,0 %	+ 33,3 %
1977	+ 5 %	+ 5,5 %	+ 10,0 %

Zu den differenzierten Maßnahmen, die der Abwehr von Auslandsgeldern dienen vgl. E. Tuchfeldt, Gentlemen's Agreements als Instrument der schweizerischen Geldpolitik. In: C. A. Andreea, K. H. Hansmeyer und G. Scherhorn (Hrsg.), Geldtheorie und Geldpolitik (Festschrift für G. Schmölders), Tübingen 1968, und ders., Die Abwehr von Auslandsgeldern mittels Gentlemen's Agreements in der Schweiz. In: Kredit und Kapital, Jg. 1 (1968), S. 439 ff., sowie K. Schiltknecht, Beurteilung der Gentlemen's Agreements und Konjunkturbeschlüsse der Jahre 1954 - 1966 unter besonderer Berücksichtigung der Auslandgelder, Diss. Zürich 1969.

tik wird oft gefragt, ob und warum die Schweiz einen „Sonderfall“ darstellt. In den folgenden Ausführungen soll diese Frage nur im Hinblick auf die Arbeitsmarktentwicklung, also das Vollbeschäftigungziel, näher behandelt werden. Auf die weiteren Ziele der Stabilitäts- und Wachstumspolitik wird dabei nicht eingegangen⁵.

Im ersten Teil soll die Entwicklung des Schweizer Arbeitsmarktes 1970 - 1977 skizziert werden, weil während dieser Jahre der „Sonderfall“ am deutlichsten hervorgetreten ist. Der zweite Teil hat dann die langfristige Entwicklung des Schweizer Arbeitsmarktes zum Gegenstand, wobei der Rolle der ausländischen Arbeitskräfte schwergewichtig Aufmerksamkeit gewidmet werden soll. Hatte doch deren Anteil an den Erwerbspersonen bis zum Einsetzen einer restriktiven Politik fast 30 % erreicht (vergleichsweise begann die restriktive Politik in der Bundesrepublik Deutschland bereits bei einem Ausländeranteil von rd. 11 % der unselbstständig Beschäftigten). Andererseits kommt dem Abbau des Ausländerbestandes in der Schweiz das Hauptverdienst für die auch in der Rezession extrem niedrige Arbeitslosenquote zu. Im dritten Teil soll auf die Probleme der Ausländerbeschäftigung eingegangen werden. Denn die Erfahrungen, die man in der Schweiz mit dem Arbeitskräfteimport gemacht hat, sind — wenn auch in geringerem Umfang und mit einigen Vorbehalten — für einige andere Industrieländer ebenfalls relevant, so z. B. für die Bundesrepublik Deutschland, die Niederlande, Frankreich und neuerdings Großbritannien, wo die Einwanderung von Farbigen ein innenpolitisch höchstbrisantes Thema geworden ist⁶.

⁵ Im Rahmen der Phillips-Kurven-Diskussion hat H. Schelbert-Syfrig 1975 in einer vielbeachteten Untersuchung nachgewiesen, daß auch diesbezüglich für den Zeitraum 1952 - 1970 von einem „Sonderfall Schweiz“ gesprochen werden kann, da kein „trade-off-Problem“ bestand. Vgl. H. Schelbert-Syfrig, Phillips-Kurve und Inflationsentwicklung in der Schweiz: Ein Diskussionsbeitrag. In: Kyklos, Vol. 28 (1975), S. 375 ff. Vgl. hierzu ferner H. Schelbert-Syfrig und F. Ritzmann, Grundsätze einer effizienten Stabilisierungs- und Finanzpolitik, Diessenhofen 1978, S. 1 ff., insbesondere S. 12 ff. — Für eine umfassende Darstellung der wirtschaftlichen Entwicklung vgl. den Bericht der Expertengruppe „Wirtschaftslage“: G. Bombach, H. Kleine-wefers und L. Weber, Lage und Probleme der Schweizerischen Wirtschaft. Gutachten 1977/78, 2 Bände, Bern 1977 (im folgenden zitiert als Expertengruppe).

⁶ So ist es ein offenes Geheimnis, daß die zögernde Haltung der EG gegenüber den Aufnahmegesuchen Spaniens, Portugals, Griechenlands und vor allem der Türkei neben agrarpolitischen Problemen zum beträchtlichen Teil arbeitsmarktpolitisch begründet ist, da die Vollmitgliedschaft den ungehinderten Zutritt zum gemeinsamen Arbeitsmarkt impliziert. Allein in der Türkei wird für 1980 mit rd. 3 Mill. Arbeitskräften gerechnet, die im EG-Raum Beschäftigung suchen. Vgl. hierzu H. Zimmermann, Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft als heutiges Dilemma. In: Universitas, Jg. 32 (1977), S. 1261 ff. Diesbezüglich spricht man bereits von der „türkischen Hypothek“ und hat das Aufnahmegesuch der Türkei vorerst zurückgestellt.

2. Der schweizerische Arbeitsmarkt 1970 - 1977

2.1. Massiver Rückgang der ökonomischen Aktivität

Daß die westlichen Industrieländer in den Jahren 1973 ff. den bisher schärfsten Konjunkturrückgang seit der Weltwirtschaftskrise erfahren haben, ist bekannt. Kaum Beachtung hat dagegen außerhalb der Schweiz der Tatbestand gefunden, daß die Schweizer Volkswirtschaft hiervon am stärksten und auch am längsten betroffen gewesen ist. Der Rückgang der ökonomischen Aktivität (Meßgröße: reales Volkseinkommen) war sogar stärker als in der Weltwirtschaftskrise 1931/32⁷.

Ein internationaler Vergleich innerhalb des OECD-Raumes läßt die extremen Auswirkungen der Rezession auf die Schweiz besonders deutlich werden. So betrug die reale Änderungsrate des Pro-Kopf-Inlandprodukts (Basis 1970) 1975 im gesamten OECD-Raum – 1,78 %, in der EG – 2,12 %, in der Schweiz dagegen – 6,85 % (vgl. Tab. 1).

Tabelle 1

Anderungsraten des realen Pro-Kopf-Bruttoinlandprodukts verschiedener Länder 1970 - 1976 (Basis 1970)

Jahr	OECD		EG	CH	BRD	A	F	GB	USA
	Europa	Total							
1970	4,51	1,75	3,69	8,23	5,32	7,81	2,12	2,00	– 2,40
1971	2,56	2,54	2,51	3,16	1,80	4,92	4,30	2,19	1,82
1972	3,42	4,45	3,23	2,22	2,72	5,77	4,85	2,24	4,84
1973	4,78	5,06	5,01	2,32	4,59	5,36	4,59	5,73	4,64
1974	1,45	– 0,73	1,31	1,27	0,56	4,03	1,66	0,21	– 2,26
1975	– 2,06	– 1,78	– 2,12	– 6,85	– 2,90	– 1,83	– 0,37	– 1,32	– 2,37
1976	(5,36)*	(5,57)*	(4,29)	(0,12)	(6,03)	(5,29)	(4,80)	(1,51)	(5,33)

* Ohne Portugal.

Quelle: OECD, Main Economic Indicators, Februar 1978, S. 156 f. (Prozentsätze errechnet).

Die Dramatik des Konjunkturrückgangs in der Schweiz könnte nicht besser illustriert werden als durch die nüchterne statistische Feststellung, daß der Rezession vom Herbst 1973 bis zum Herbst 1976 rd. 340 000 Arbeitsplätze zum Opfer gefallen sind. Dies waren rd. 11 % aller im Herbst 1973 vorhandenen Arbeitsplätze⁸. Auch wenn

⁷ Vgl. hierzu die Graphik 3 in *Expertengruppe*, Bd. I, a.a.O., S. 95.

⁸ Vgl. H. Allenspach, Betrachtungen zum Beschäftigungsrückgang und dessen Folgen. In: Die Volkswirtschaft, Jg. 50 (1977), S. 253.

in dieser Zahl 230 000 zurückgewanderte Ausländer enthalten sind, die man früher oft als „Konjunkturpuffer“ angesehen hat, sind diese Zahlen gravierend, bedeuten sie doch, daß rd. 11 % aller im Herbst 1973 tätigen Erwerbspersonen als Produzenten von Gütern und Dienstleistungen ausfallen, zum größeren Teil — was die in dieser Zahl enthaltenen Ausländer anbelangt — auch als Konsumenten, Mieter und Steuerzahler. Industrie, Gewerbe und Handel verspüren bis heute diesen massiven Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität, weshalb die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung im Jahresdurchschnitt 1977 auch erst wieder rd. 80 % erreichte (mit erheblichen branchenweisen Unterschieden).

Dieser kräftige Konjunkturrückgang läßt sich an allen konjunkturrelevanten Indikatoren ablesen. Erwähnt sei hier noch die Entwicklung des industriellen Produktionsindex für die gleichen Länder bzw. Ländergruppen (vgl. Tab. 2).

Tabelle 2

**Index der industriellen Produktion verschiedener Länder 1970 - 1976
(1960 = 100)**

Jahr	OECD		EG	CH	BRD	A	F	GB	USA
	Europa	Total							
1970	5,26	2,04	6,38	8,3	5,93	8,46	5,26	2,04	- 3,01
1971	3,00	2,00	3,00	2,1	1,40	7,10	4,00	1,00	1,70
1972	4,85	5,88	4,85	2,7	4,24	8,31	10,58	1,98	9,14
1973	7,41	10,19	6,48	4,6	6,81	3,53	4,35	7,77	8,47
1974	0,86	0,84	0,00	1,3	- 1,42	5,00	2,50	- 2,70	- 0,42
1975	- 5,98	- 8,33	- 6,09	- 14,4	- 5,66	- 6,19	- 7,32	- 4,63	- 8,84
1976	6,36	0,09	7,41	1,0	7,33	5,92	8,77	0,97	10,16

Quelle: Expertengruppe, Bd. II, a.a.O., S. 35 (nach OECD und ESTA, Reihenfolge umgestellt).

Der Schweizer Produktionsindex weist für 1975 — 14,4 auf, gefolgt von den USA mit — 8,84 und der OECD mit — 8,33.

Die Ursachen dieses spektakulären Konjunkturrückgangs sind wiederholt dargestellt worden. Sie resultieren aus dem Zusammentreffen verschiedener in- und ausländischer Faktoren, die sich kumuliert haben. Zu den Ursachen, die auch in anderen Ländern wirksam waren, kamen in der Schweiz die Auswirkungen der zunehmenden restriktiven Ausländerpolitik, der Übergang zum Einzelfloating und ein ausgeprägt pro-

zyklisches Verhalten der öffentlichen Hände hinzu. Dadurch wurden besonders jene Branchen betroffen, denen in der Hochkonjunktur (bei festem Wechselkurs und ungehindertem Arbeitskräfteimport) marktwidrige Strukturerhaltungswirkungen zugute gekommen waren⁹.

2.2. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Normalerweise wäre die Annahme gerechtfertigt, ein so drastischer Konjunkturrückgang hätte eine beträchtliche Arbeitslosigkeit zur Folge (wie denn auch die Rezession 1974/75 in den meisten OECD-Ländern einen signifikanten Anstieg der Arbeitslosigkeit mit sich gebracht hat, deren Umfang sich bisher nicht wesentlich wieder zurückgebildet hat, teilweise sogar noch gestiegen ist). Diese Wirkung ist in der Schweiz weitgehend ausgeblieben. Die Arbeitslosigkeit stieg zwar beträchtlich; doch bewegte sie sich in Größenordnungen, die gesamtwirtschaftlich kaum ins Gewicht fallen, vor allem nicht im internationalen Vergleich (s. Tab. 3).

Tabelle 3
**Vergleich der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote
verschiedener Länder 1970 - 1977**

Jahr	CH	BRD	A	F	I	GB	USA
1970	0,004	0,6	1,4	2,4	3,2	2,2	4,9
1971	0,003	0,7	1,3	2,7	3,2	2,9	5,9
1972	0,004	0,9	1,2	2,8	3,7	3,3	5,6
1973	0,003	1,0	1,1	2,7	3,5	2,3	4,9
1974	0,007	2,2	1,3	2,8	2,9	2,2	5,6
1975	0,340	4,2	1,8	4,5	3,5	4,5	8,5
1976	0,691	4,1	2,0	5,3	3,7	6,2	7,7
1977	0,401	4,5	1,8	6,3	7,1	6,7	7,0

Quelle: *Expertengruppe*, Bd. II, a.a.O., S. 81, und *OECD, Main Economic Indicators*.

Dieser Vergleich der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote verschiedener Länder lässt den „Sonderfall Schweiz“ deutlich erkennen. Nicht minder interessant ist die Entwicklung des schweizerischen Arbeitsmarktes im Detail (vgl. Tab. 4).

⁹ Vgl. hierzu ausführlich *Expertengruppe*, Bd. I, a.a.O., insbesondere S. 100 ff.

Tabelle 4
Der schweizerische Arbeitsmarkt 1970 - 1977

Jahr	Erwerbstätige in Mill.	Ände- rungsrate in %	Jahresdurchschnittliche		
			Ganz- arbeits- lose	Offene Stellen	Arbeits- losenquote in %
1970	2,927	0,9	104	4 777	0,004
1971	2,951	0,8	100	3 964	0,003
1972	2,959	0,3	106	4 475	0,004
1973	2,962	0,1	81	3 805	0,003
1974	2,944	- 0,6	221	2 774	0,007
1975	2,784	- 5,4	10 170	2 813	0,340
1976	2,676	- 3,9	20 730	4 625	0,691
1977	2,662	- 0,5	12 020	6 478	0,401

Quelle: Expertengruppe, Bd. II, a.a.O., S. 79 f., und BIGA.

Die Tab. 4 zeigt das Jahr 1973 als Höhepunkt der Erwerbstätigkeit (2,96 Mill.) und als Tiefpunkt der Arbeitslosigkeit (81 Personen) bei gleichzeitig 3 805 offenen Stellen¹⁰. Der rasche Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen mit einer Umkehr der Verhältnisse zwischen Arbeitslosen und offenen Stellen konzentrierte sich im wesentlichen auf die Jahre 1975 und 1976. Schon 1977 ergab sich wieder ein günstigeres Bild, insofern die Zahl der offenen Stellen auf 54 % der Ganzarbeitslosen stieg¹¹.

2.2. „Geräuschlose“ Redimensionierung

Wie ist es in der Schweiz gelungen, diesen spektakulären Schrumpfungsprozeß zu bewältigen und dabei gleichzeitig — gemessen an internationalen Maßstäben — Vollbeschäftigung aufrechtzuerhalten? Die „Redimensionierung“ des Arbeitskräftepotentials erfolgte gewissermaßen „geräuschlos“.

Das Hauptkontingent beim Abbau entfiel auf die *ausländischen Arbeitskräfte* (230 000). Als Ende 1974 die rezessiven Tendenzen in einigen

¹⁰ Zur gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Angebots-Nachfrage-Situation auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt vgl. auch H. Schelbert-Syfrig, Phillips-Kurve und Inflationsentwicklung in der Schweiz: Ein Diskussionsbeitrag, a.a.O., und H. Schelbert-Syfrig und F. Ritzmann, Grundsätze einer effizienten Stabilisierungspolitik in der Schweiz, a.a.O.

¹¹ Berücksichtigt man auch die Kurzarbeit, dann sah die Lage etwas ungünstiger aus als bei Beschränkung auf die Ganzarbeitslosen. Zeitweilig entfielen auf vier Arbeitslose 100 Kurzarbeiter.

Branchen (vor allem im Baugewerbe, im graphischen Gewerbe und in der Textilindustrie) nicht mehr zu übersehen waren, erließen das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) als die für den Arbeitsmarkt zuständige Bundesbehörde in Verbindung mit der Eidgenössischen Fremdenpolizei ein Kreisschreiben, das vorsorglich Richtlinien für die Entlassung von Arbeitnehmern aus wirtschaftlichen Gründen enthielt. Darin hieß es u. a.: „Auch wenn die gegenwärtige Situation noch nicht als beunruhigend bezeichnet werden kann, so sind kurz- und mittelfristig doch Entwicklungen nicht auszuschließen, für die man sich wappnen muß. Vereinzelt vorgekommene Betriebsschließungen, Einführung von Kurzarbeit, Entlassungen von Arbeitskräften usw. lassen erkennen, daß die *notwendigen Maßnahmen heute schon vorbereitet werden müssen. Dem Schutz der einheimischen Arbeitnehmer und der Wahrung des Arbeitsfriedens kommen dabei erste Priorität zu*“¹². Die Richtlinien, die im Frühjahr 1975 durch ein weiteres Kreisschreiben noch ergänzt wurden¹³, enthielten ein gestaffeltes System von Entlassungskriterien für ausländische Arbeitnehmer, das auf den jeweiligen fremdenpolizeilichen Status (Grenzgänger, Saisonarbeiter, Jahresaufenthalter, Niedergelassene), die Dauer des bisherigen Aufenthaltes in der Schweiz¹⁴, die eventuell vorhandene Arbeitslosenversicherung (die damals noch nicht auf Bundesebene obligatorisch war) und andere Kriterien abgestellt war. Ausländischen Arbeitskräften, die nicht wieder vermittelt werden konnten und/oder deren Arbeitslosenversicherungsansprüche abgelaufen waren, wurde die Ausreise nahegelegt. Bei Nichtbefolgung dieser Empfehlung wurde die Aufenthaltsbewilligung nach Ablauf der Gültigkeitsdauer nicht mehr verlängert.

Auch für den Fall, daß von einem Arbeitgeber einheimische Arbeitskräfte entlassen und Ausländer weiterbeschäftigt würden, hatte man vorgesorgt. Ein solcher Arbeitgeber war nach den erwähnten Richtlinien „darauf hinzuweisen, daß sein Verhalten unzulässig ist und zudem den Arbeitsfrieden in erheblichem Maße gefährdet. Es muß alles unternommen werden, um mit dem Arbeitgeber zu einer befriedigenden Lösung zu kommen. Weigert sich ein Arbeitgeber, den Vorstellungen der Behörden nachzukommen, so ist ihm zu eröffnen, daß ihm gegenüber ... Gesuche um Verlängerung von Bewilligungen oder um Zulassung neuer Arbeitskräfte ganz oder teilweise abgewiesen werden. In einem solchen Falle ist zudem dem BIGA und der Eidg. Fremdenpolizei Meldung zu

¹² Kreisschreiben des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit und der Eidgenössischen Fremdenpolizei vom 19. Dezember 1974, S. 1 f. (im Original nicht kursiv).

¹³ Vgl. Kreisschreiben des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit und der Eidgenössischen Fremdenpolizei vom 30. April 1975.

¹⁴ Dabei galt das Lifo-Prinzip (last in, first out).

erstatteten, damit die sich aufdrängenden Maßnahmen geprüft werden können.“¹⁵ Gleichwohl wäre die Annahme verfehlt, alle 230 000 Arbeitslose seien mittels dieser Bestimmungen „zwangsexportiert“. Ein nicht geringer Teil (Zahlen hierfür liegen nicht vor) ist freiwillig ausgereist¹⁶.

Das kleinere Kontingent bei der Redimensionierung des Arbeitsmarktes (110 000) entfielen auf *inländische Arbeitskräfte*. Nach einer Empfehlung des Zentralverbandes Schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen sollte hier vom *Prinzip der geringsten sozialen Härten bei Entlassungen* ausgegangen werden. Nach diesem sog. „*Abbau-Kodex*“ sollte die Frage der Entlassung „*in erster Linie* für folgende Arbeitnehmerkategorien in Betracht fallen:

- Temporäre Kräfte
- Teilzeitbeschäftigte im Nebenverdienst
- Pensionsberechtigte
- Zweitverdienende Ehepartner
- usw.

Andererseits wird im Falle von Entlassungen *besondere Rücksicht* bei folgenden Arbeitnehmer-Kategorien angezeigt erscheinen:

- Ältere Arbeitnehmer
- Langjährige Mitarbeiter
- Arbeitnehmer mit Familienlasten oder besonderen Unterhaltpflichten
- Arbeitnehmer mit stark beschränkter beruflicher oder geographischer Mobilität.

Alle übrigen Arbeitnehmergruppen dürften sich zwischen den vorstehend genannten Gruppen einreihen lassen.

¹⁵ Kreisschreiben vom 19. Dezember 1974, a.a.O., S. 5.

¹⁶ Als „Kronzeuge“ hierfür sei eine Äußerung von *H. Allenspach*, dem Direktor des Zentralverbandes Schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen, zitiert: „Es kann aber keineswegs behauptet werden, die Schweiz hätte so viele erwerbstätige Ausländer zum Verlassen des Landes gezwungen. Ein Teil der Ausreisen erfolgte wie schon früher aus einer Reihe persönlicher Gründe, die mit der Beschäftigungslage nicht in Zusammenhang standen. Ein anderer Teil der Rückwanderer verliess unser Land, weil ihm die Zukunftsaussichten anderswo, beispielsweise in der ursprünglichen Heimat, besser erschienen. Andere reisten zurück, weil sie in der Schweiz ihre Stelle verloren hatten. Nicht wenige erwerbstätige Ausländerinnen gaben ihre Stelle auf, weil sie ihrem rückreisenden Ehemann folgten, obwohl ihre Ausreisen betrieblich oft empfindliche Lücken hinterließen“ (*H. Allenspach*, Betrachtungen zum Beschäftigungsrückgang und dessen Folgen, a.a.O., S. 253).

Es empfiehlt sich, bei solchen Entscheiden auch das Vorhandensein anderer ins Gewicht fallender *Lohnersatzleistungen*, z. B. aus Sozialversicherungen, in Betracht zu ziehen“ (im Original ebenfalls kursiv)¹⁷.

In den Schweizer Massenmedien wurde 1975/76 wiederholt in tendenziöser Weise über die Auswirkungen der Rezession auf die Frauenbeschäftigung berichtet¹⁸. Dabei wurde meist übersehen, daß unter den hauptsächlich von der Rezession betroffenen Branchen einige waren mit traditionell hoher Frauenbeschäftigung (Textil-, Bekleidungs-, Uhrenindustrie usw.), so daß sich verständlicherweise der Anteil der Frauen an den Ganzarbeitslosen leicht vergrößert hat (vgl. Tab. 5).

Tabelle 5
Jahresdurchschnittliche Ganzarbeitslose nach Geschlecht 1970 - 1977

Jahr	Männer		Frauen		Total
	absolut	Anteil %	absolut	Anteil %	
1970	84	81	20	19	104
1971	72	72	28	28	100
1972	61	57	45	43	106
1973	54	66	27	34	81
1974	185	83	36	17	221
1975	7 804	76	2 366	24	10 170
1976	14 904	72	5 799	28	20 703
1977	8 356	70	3 664	30	12 020

Quelle: Die Volkswirtschaft, verschiedene Jahrgänge.

Während also der Anteil der ganzarbeitslosen Frauen 1970 - 1972 stark gestiegen war, wurde er in den Jahren 1972 - 1974 rückläufig, stieg aber 1975 - 1977 wieder leicht an. Betrachtet man dagegen den Anteil der Frauenbeschäftigung an der Gesamtbeschäftigung, läßt sich eine relative Verbesserung der Stellung der Frau auf dem Schweizer Arbeitsmarkt feststellen (vgl. Tab. 6).

¹⁷ Die sozialversicherungsrechtliche Pensionierungsgrenze in der Schweiz liegt für Frauen bei 62 und für Männer bei 65 Jahren. — Zum zitierten „Abbau-Kodex“ vgl. auch H. Allenspach, Arbeitsmarktpolitik in der Rezession (Sonderbericht Nr. 133 der Konjunkturforschungsstelle der Schweizerischen Gesellschaft für Konjunkturforschung), Zürich Mai 1975.

¹⁸ Vgl. hierzu kritisch *Schweizerische Arbeitgeber-Zeitung*, Eindeutig Zweideutiges über „Rezessionsfrauen“, Nr. 2 v. 13. Januar 1977, S. 27 f.

Tabelle 6
Index der Gesamtbeschäftigung (1966 = 100)

Jahr	Männer	Frauen	Total
1970	101,2	104,4	102,3
1971	102,8	105,5	103,6
1972	103,1	105,4	103,8
1973	102,6	106,7	103,9
1974	101,6	106,8	103,3
1975	93,1	98,4	94,8
1976	89,4	95,1	91,2

Quelle: Die Volkswirtschaft, verschiedene Jahrgänge.

Interessant sind noch die Auswirkungen des Schrumpfungsprozesses nach Wirtschaftszweigen, weil hierin die Strukturprobleme zum Ausdruck kommen, die vor der Rezession durch die anhaltende Hochkonjunktur und den festen Wechselkurs verdeckt gewesen sind (vgl. Tab. 7).

Die folg. Tab. 7 weist eine Abnahme der Gesamtbeschäftigung um 13,3 % aus¹⁹. Sie zeigt, daß der sekundäre Sektor (Industrie und Handwerk) die Hauptlast der Redimensionierung zu tragen hatte. Überdurchschnittlich schrumpften vor allem die Bauwirtschaft (auf 65,6), die Uhrenindustrie (auf 71,8) sowie die mit der Bauwirtschaft eng verbundenen Zweige Steine und Erden (auf 74,3) und Holz (77,6). Der Rückgang bei Bekleidung (auf 78,3) und Textil (auf 80,4) erklärt sich aus der rezessionsbedingten Kaufzurückhaltung und der Abnahme der Konsumenten infolge der Rückwanderung von 230 000 Ausländern. Andererseits zeigt die Tab. 7, daß der tertiäre Sektor nur schwach betroffen wurde. Einige Zweige (Banken, Gesundheitswesen und Versicherungen) weisen sogar eine bemerkenswerte Expansion auf und dokumentieren den Tatbestand, daß die schweizerische Volkswirtschaft sich bereits in der postindustriellen Entwicklungsphase befindet²⁰.

¹⁹ Die Differenz zu den für den Zeitraum Herbst 1973 bis Herbst 1976 genannten – 11 % resultiert einmal aus der Hinzunahme des Jahres 1977, zum anderen durch die Bezugsgroße erstes und zweites Quartal (im ersten Quartal fällt bekanntlich die Saisonkomponente stärker ins Gewicht). Auch fehlen in der Tab. 7 einige Wirtschaftszweige (s. Fußnote zur Tab. 7).

²⁰ Der Anteil des sekundären Sektors an der Gesamtbeschäftigung erreichte 1962 und 1963 seinen Höhepunkt mit 49,7 %. Er ist seitdem rückläufig (1976 43,2 %) zu Gunsten des tertiären Sektors, dessen Anteil an der Gesamtbeschäftigung 1976 auf 48,2 % gestiegen ist (vgl. Expertengruppe, Bd. II, a.a.O., S. 183 f.).

Tabelle 7

Entwicklung der Beschäftigung nach Wirtschaftsgruppen 1973 - 1977
(Durchschnitte der Beschäftigungsindices des 1. und 2. Quartals, 1973 = 100)

Wirtschaftsgruppe	1973	1974	1975	1976	1977
Gesamtbeschäftigung ^a .	100	99,4	92,9	87,2	86,7
Industrie und Handwerk	100	99,4	94,0	86,3	85,2
Nahrungs- u. Futtermittel	100	98,3	93,9	90,4	90,1
Textil	100	96,1	85,5	80,0	80,4
Bekleidung	100	94,2	84,5	78,7	78,3
Holz, Kork	100	98,3	88,3	78,5	77,6
Papier	100	100,4	95,5	88,6	88,0
graph. Gewerbe	100	99,4	94,9	88,5	87,8
Kautschuk, Kunststoff ..	100	98,3	87,7	81,2	81,6
Chemie	100	101,2	101,6	96,5	95,4
Steine, Erden	100	98,6	85,7	74,7	74,3
Metalle, Maschinen ...	100	100,4	97,0	88,9	87,2
Uhren	100	103,1	93,0	77,3	71,8
Elektrizität, Gas, Wasser	100	100,4	100,9	99,5	97,9
Bauwirtschaft	100	93,0	73,5	66,1	65,6
Dienstleistungen	100	101,2	100,1	97,2	97,5
Handel	100	100,8	97,3	92,3	92,6
Banken	100	103,5	107,7	109,5	111,7
Versicherungen	100	102,8	104,0	104,4	106,9
Verkehr, Post	100	101,1	101,3	98,7	97,6
Gastgewerbe	100	98,5	96,8	94,0	94,5
Gesundheitswesen	100	104,8	104,8	109,6	110,8
Bundesverwaltung	100	100,1	99,6	99,1	99,7

a) Ohne: Landwirtschaft, Verwaltung der Gemeinden und Kantone, private und öffentl. Schulen, Forschungsanstalten, Wohlfahrtspflege, Sport und Theater.

Quelle *Expertengruppe*, Bd. I, a.a.O., S. 214 (nach BIGA).

3. Die langfristige Entwicklung des schweizerischen Arbeitsmarktes

3.1. Wirtschaftsentwicklung und Ausländerbeschäftigung

Die Besonderheiten des schweizerischen Arbeitsmarktes — extrem hoher Ausländeranteil an der Gesamtbeschäftigung (auf dem Höhepunkt 1964 fast 30 %)²¹, der drastische Abbau des Ausländerbestandes während der letzten Rezession und die gleichwohl permanente Voll- bzw. Überbeschäftigung — sind untrennbar mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verbunden und spiegeln auch deren Probleme wider²². Dabei ist vorab zu bemerken, daß die Schweiz seit Generationen einen nicht unbeträchtlichen Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung aufzuweisen hatte, so (gerundete Prozentsätze):

1860	5 %	1964	14 %
1888	8 %	1970	17 %
1900	12 %	1971	17 %
1910	15 %	1972	17 %
1914	15 %	1973	18 %
1920	10 %	1974	18 %
1930	9 %	1975	16 %
1941	5 %	1976	15 %
1950	6 %	1977	15 %
1960	11 %		

Wenn auch der Anteil der nichterwerbstätigen Ausländer vor 1914 größer war als nach dem Zweiten Weltkrieg, gab es doch schon seit der Mitte des 19. Jahrhunderts eine ausgeprägte Ausländerbeschäftigung. Eine besondere Rolle spielte dabei der Bau der Alpentunnel (St. Gotthard 1882, Simplon 1906), der mit italienischen Arbeitskräften durchgeführt wurde. 1910 arbeiteten beispielsweise rd. 300 000 Ausländer in der Schweiz; der Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung betrug damals bereits rd. 15 % und damit ebensoviel wie 1976. Bis 1941 ging die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte auf rd. 100 000 zurück und stieg dann zunächst nur langsam wieder an²³.

²¹ Nur Luxemburg hatte 1977 mit 57 % Ausländern an der Erwerbsbevölkerung einen noch (wesentlich) höheren Anteil als die Schweiz. Zu den spezifischen Verhältnissen in Luxemburg, das seine beschäftigungspolitischen Probleme (Stahlkrise!) bisher mittels einer funktionierenden „Konzertierten Aktion“ von Arbeitgebern, Gewerkschaften und Staat gelöst hat, vgl. J. F. Poos, *Le modèle luxembourgeois*, Lausanne 1977.

²² Vgl. hierzu E. Tuchfeld, Konjunktursorgen in der Schweiz. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 44 (1964), S. 115 ff., ders., Wachstumsprobleme der schweizerischen Volkswirtschaft (Kieler Vorträge, N. F., Heft 40), Kiel 1965, und ders., Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 45 (1965), S. 641 ff.

²³ Vgl. hierzu P. Bürgi, Arbeitsmarkt und Beschäftigungslage in der Schweiz während des zweiten Weltkriegs, Diss. Zürich 1947 (gedruckt: Zürich 1948).

Statt der von den meisten Experten erwarteten Nachkriegsdepression kam es in der Schweizer Wirtschaft gleich nach Kriegsende zu einem anhaltenden Aufschwung. Dies hing damit zusammen, daß die Produktionskapazitäten völlig intakt und wegen des inländischen Nachholbedarfs und der bald einsetzenden Exportnachfrage binnen kurzem vollbeschäftigt waren. Die vom Kriege betroffenen Volkswirtschaften, insbesondere die Bundesrepublik Deutschland als Schweizer Haupthandelspartner, mußten dagegen erst durch eine längere Wiederaufbauphase hindurch.

Infolge der Hochkonjunktur entstand in einer Reihe schweizerischer Wirtschaftszweige schon 1946 ein ausgeprägter Arbeitskräftemangel. Nach den damaligen Schätzungen des Delegierten für Arbeitsbeschaffung betrug das Arbeitskräftedefizit Mitte 1946 etwa 100 000 bis 155 000. Im Hinblick auf die Exportabhängigkeit der schweizerischen Wirtschaft glaubte man, einen stärkeren Anstieg der Lohnkosten vermeiden zu müssen. Unter den gegebenen Umständen erschien die Zulassung weiterer ausländischer Arbeitskräfte als geeignetes Mittel. Man betrieb daher eine liberale Zulassungspolitik, gekoppelt mit Mobilitätsbeschränkungen im Inland²⁴.

Interessant waren zwei Überlegungen, die dabei eine Rolle gespielt haben. Einmal ging man davon aus, die Heranziehung ausländischer Arbeitskräfte diene nur dazu, im Konjunkturaufschwung den Arbeitsmarkt zu entlasten. Im Falle eines Konjunkturrückgangs mit eintretender Arbeitslosigkeit wollte man zuerst den Ausländerbestand abbauen (sog. „Puffertheorie“). Zweitens kam hinzu, daß noch bis zum Beginn der fünfziger Jahre etwa die Hälfte aller ausländischen Arbeitskräfte aus Saisonarbeitern und Grenzgängern bestand, also aus Arbeitskräften, die keine stärkere Beanspruchung der volkswirtschaftlichen Infrastruktur bedeuten.

Diese beiden Überlegungen sind auch dafür maßgebend gewesen, daß sich die schweizerischen Gewerkschaften im ersten Nachkriegsjahrzehnt der liberalen Zulassungspolitik nicht widersetzt haben (im Gegensatz zu den Gewerkschaften einiger anderer Länder, die von vornherein nur für eine streng selektive Zulassungspraxis plädierten). Nach Kriegsende hatten die schweizerischen Gewerkschaften der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte unter zwei Bedingungen zugestimmt:

²⁴ Zu den generellen Möglichkeiten der Zulassung von ausländischen Arbeitskräften (freie Zulassung, verschiedene Formen restriktiver und selektiver Zulassung, Verbot der Ausländerbeschäftigung) vgl. U. Kurz und E. Tuchfeldt, Gastarbeiter. In: Staatslexikon, 6. Aufl., Bd. 10, Freiburg i. Br. 1970, Sp. 89 ff.

1. Es sollte durch diese Zulassung kein Lohndruck entstehen.
2. Die Arbeitsplätze der Inländer sollten geschützt bleiben²⁵.

In der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre begann sich bei den Gewerkschaften Unbehagen zu regen. Denn die beiden oben genannten Voraussetzungen erwiesen sich je länger um so deutlicher als falsch. Eine auf dem Jahreskongress 1957 des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes gefasste Resolution zur Wirtschaftspolitik enthielt erstmalig einen Passus, der auf die wirtschaftliche Klimaänderung hinwies: „Zur Sicherung der Vollbeschäftigung fordert der Gewerkschaftsbund eine *Konjunkturpolitik, die volkswirtschaftlich nicht gerechtfertigte Aufblähungen des Produktionsapparates verhindert, die den sozial und wirtschaftlich notwendigen Investitionen bei der Kreditgewährung den Vorrang gibt und alle Ursachen, die zu Preisauftrieb, Reallohnverminderung und Geldentwertung führen, nach Kräften ausschaltet. Ausländische Arbeitskräfte sollen höchstens im bisherigen Ausmaß zugelassen werden. Bewilligungen für Industrie und Gewerbe sind zu erteilen, soweit es zur Überwindung wirtschaftlicher Engpässe notwendig ist und die Investitionsvorhaben im Interesse einer gesunden produktiven Entwicklung als wünschenswert anerkannt werden können*²⁶.“

Die erwähnte wirtschaftliche Klimaänderung bestand einmal darin, daß die erwartete Nachkriegsdepression nicht stattfand, da sich die Konjunkturschwankungen nicht mehr um einen waagerechten, sondern um einen aufwärtsgerichteten Trend vollzogen. Der Fall von Massenentlassungen ausländischer Arbeitskräfte zur Stützung des einheimischen Arbeitsmarktes im Sinne der „Puffertheorie“ blieb aus. Selbst eine leichte Bestandsverringerung in der Rezessionsphase 1957/58 vollzog sich zwanglos durch vorübergehende Nichtwiedereinstellung ausländischer Saisonarbeiter.

Weiter gehörte auch die zweite Voraussetzung der Vergangenheit an. Der Anteil der ganzjährig beschäftigten Ausländer stieg auf rd. zwei Drittel aller ausländischen Arbeitskräfte, weil erhebliche Verschiebungen in der Verteilung nach Berufsgruppen stattfanden. In den typischen Saisonberufen (Baugewerbe, Steine und Erden, Hotellerie), die schon immer zahlreiche Ausländer beschäftigt hatten, war die Expansion des Ausländerbestandes weniger stark als in der Industrie, die auf Ganz-

²⁵ Vgl. H. Leuenberger, Gewerkschaft und ausländische Arbeitskräfte. In: *Gewerkschaftliche Rundschau*, Jg. 53 (1961), S. 188. An der gleichen Stelle heißt es dazu: „Damals dachte wohl niemand daran, daß die Zahl der Bewilligungen je das heutige Ausmaß erreichen würde. Aus ‚einigen Tausend‘, von denen die Rede war, sind Zehntausend und schließlich einige Hunderttausend geworden.“

²⁶ Aus „Resolution zur Wirtschaftspolitik“ des 34. Jahreskongresses des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes. In: *Gewerkschaftliche Rundschau*, Jg. 49 (1957), S. 316 (im Original nicht kursiv).

jahresbeschäftigung angewiesen ist. Ferner wurden auch (nach entsprechenden Pressionen Italiens) in zunehmendem Maße die Familien nachgezogen, wodurch sich die infrastrukturellen Probleme und die Schwierigkeiten der sozialen Integration noch vergrößerten²⁷.

Als 1960 die Ausländerbeschäftigung (ohne Grenzgänger) erstmals 400 000 Personen überschritt — eine Schwelle, „die vor allem von gewerkschaftlicher Seite immer wieder als oberste wirtschaftlich noch tragbare Grenze angesehen“ wurde²⁸ —, faßte der Schweizerische Gewerkschaftsbund auf seinem Jahrestagung 1960 eine „Resolution zur Frage der ausländischen Arbeitskräfte“, in der die liberale Zulassungspraxis der Behörden mit Nachdruck kritisiert wurde²⁹. Gleichwohl ließ

²⁷ Die Zusammensetzung der Ausländerbeschäftigung und der ausländischen Wohnbevölkerung wird in der Schweiz (im Gegensatz zu anderen Staaten) eindeutig durch Italiener dominiert. Von den erwerbstätigen Ausländern (alle Kategorien, d. h. Grenzgänger, Saisonarbeiter, Jahresaufenthalter und Niedergelassene) entfielen am 31. Dez. 1977 46,7 % auf Italien. Erst in weitem Abstand folgten Spanien mit 11,1 %, die Bundesrepublik Deutschland mit 10,8 % und Frankreich mit 10,5 %. Vgl. *Eidgenössische Fremdenpolizei, Entwicklung und Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung, 1977*. In: *Die Volkswirtschaft*, Jg. 51, Heft 3 (März 1978), S. 127 ff., insbesondere S. 139. — Anfang der sechziger Jahre hatte der Anteil der Italiener sogar um 60 % gelegen.

²⁸ K. Huber, *Die ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz*, Diss. Bern 1962 (gedruckt: Solothurn 1963), S. 15.

²⁹ Diese Resolution lautete: „Der Schweizerische Gewerkschaftsbund verschließt sich der Notwendigkeit nicht, zur Aufrechterhaltung der Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit unserer Wirtschaft soweit nötig weiterhin ausländische Arbeitskräfte heranzuziehen. Er wendet sich jedoch entschieden gegen die Bestrebungen, die Bestimmungen betreffend die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte derart zu lockern, daß eine wirksame Kontrolle nicht mehr möglich wäre.“

Der SGB erwartet von den Behörden eine Zulassungspolitik, die bei aller Elastizität dafür Gewähr bietet, daß bei einem eventuellen Konjunkturübergang die Arbeitsplätze der einheimischen Arbeiterschaft gesichert werden können und die bestrebt ist — auf längere Sicht — eine Überfremdung unseres Landes abzuwehren.

Die Zulassungspraxis darf nicht dazu führen, daß der Anreiz zur betrieblichen Leistungssteigerung wegfällt; auch darf auf keinen Fall die dringend notwendige vermehrte Ausbildung von einheimischen Fachkräften und Spezialisten vernachlässigt werden, indem man sich auf die Zuziehung auswärtiger Kräfte verläßt.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund stellt fest, daß durch eine aufgeschlossene Lohnpolitik einzelnen Industrien noch eine vermehrte Gewinnung vor allem weiblicher einheimischer Arbeitskräfte möglich wäre; er wendet sich entschieden gegen die Tendenz, auf dem Umweg über die Zulassung vermehrter ausländischer Arbeitskräfte die Verbesserung der Reallöne zu bremsen.

Die dem SGB angeschlossenen Verbände bieten andererseits auch den in unserem Lande tätigen ausländischen Arbeitern und Arbeitерinnen die Hand, um sie vor Ausbeutung jeder Art zu schützen; sie protestieren insbesondere auch gegen die verwerfliche Art und Weise, wie zum Beispiel die Wohnungsnutzung ausländischer Arbeitskräfte an einzelnen Orten ausgenutzt wurde. Sie erwarten von den gewerkschaftlich noch abseitsstehenden Ausländern und Ausländerinnen, daß sie solidarisch mit ihren schweizerischen Kollegen in

man den Ausländerbestand im Zusammenhang mit der damaligen Boomperiode weiter ansteigen, so daß schon 1962 über 600 000 ausländische Arbeitskräfte beschäftigt wurden³⁰. Ökonomische, soziale und vor allem auch staatspolitische Argumente (Überfremdungsgefahr!) machten sich immer stärker bemerkbar. Eine Änderung der liberalen Zulassungspolitik drängte sich auf.

3.2. Umkehr in der Zulassungspolitik

Nachdem 1962 ein Versuch, durch „moral suasion“ eine freiwillige Beschränkung des weiteren Arbeitskräfteimports zu erreichen, gescheitert war, wurde im März 1963 eine betriebsweise *Plafonierung des Gesamtpersonalbestandes* verfügt³¹. Diese Maßnahme sollte die Betriebe daran hindern, zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen. Da austretende Schweizer jedoch durch Ausländer ersetzt werden konnten, erhöhte sich die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte auch weiterhin.

1964 wurde im Rahmen eines Inflationsbekämpfungsprogramms neben dem Geld- und Kapitalmarkt und dem Baumarkt auch der Arbeitsmarkt zum Objekt restriktiver Maßnahmen. Schon die offizielle Zielsetzung dieses Programms weist eine interessante Besonderheit auf. Darin heißt es nämlich: „Oberstes Ziel unserer Konjunkturpolitik muß es sein, ein ruhiges Wachstum unserer Wirtschaft unter voller Beschäftigung der *einheimischen* Arbeitskräfte, optimaler Ausnützung aller verfügbaren Produktionsmittel und Aufrechterhaltung eines stabilen Geldwertes zu sichern, kurz gesagt: ein Wachstum im Gleichgewicht.“³² Diese ausdrücklich erfolgte Einengung des Vollbeschäftigungziels auf die Inländer stellt zweifellos ein Novum dar. Sie war auch insofern problematisch, als die *einheimischen* Arbeitskräfte auf die Dauer immer weniger aus-

den freien Gewerkschaften für die Aufrechterhaltung und den Ausbau der auch für sie geltenden Gesamtarbeitsverträge einstehen.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund stellt fest, daß die Schweiz mit ihrer bisherigen Einwanderungspolitik neben Luxemburg die liberalste Haltung aller europäischen Länder eingenommen und in dieser Beziehung der Tendenz der OECD auf weitgehende Freizügigkeit der Arbeitskräfte im Rahmen des Tragbaren großzügig Rechnung getragen hat.“ Veröffentlicht in: *Gewerkschaftliche Rundschau*, Jg. 52 (1960), S. 293.

³⁰ Vgl. hierzu die Darstellung bei E. Tuchfeldt, *Wachstumsprobleme der schweizerischen Volkswirtschaft*, a.a.O., *passim*.

³¹ Zur Vermeidung von Mißverständnissen wegen des unterschiedlichen Sprachgebrauchs sei hier darauf hingewiesen, daß in der Schweiz stets von „*Plafonierung*“ die Rede ist (abgeleitet vom französischen „*plafonnement*“), in deutschen Publikationen dagegen „*Plafondierung*“ bevorzugt wird (abgeleitet vom französischen „*plafond*“).

³² Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Maßnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens sowie über konjunkturpolitische Maßnahmen auf dem Gebiet der Bauwirtschaft vom 24. Jan. 1964. In: *Bundesblatt*, Jg. 116 (1964), I. Band, S. 181 ff. (Im Original nicht kursiv.)

reichten, die in der Zeit des raschen Wachstums neu geschaffenen Arbeitsplätze auszufüllen.

Im Rahmen des erwähnten Inflationsbekämpfungsprogramms wurde dekretiert, daß Ausländer nur noch dann als Ersatz für schweizerische Arbeitskräfte eingestellt werden durften, wenn dadurch 97 % des betrieblichen Gesamtpersonalbestandes von 1963 nicht überschritten wurden. Als wegen der Ausnahmebestimmungen die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte im August 1964 die Vorjahresziffer wiederum übertraf, führte man die sog. *doppelte betriebliche Plafonierung* ein, bei der für den einzelnen Betrieb sowohl der Gesamtpersonalbestand als auch die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte fixiert wurden. Bis Mitte 1965 mußte die Zahl der Ausländer in allen Betrieben mit zehn und mehr Beschäftigten um 5 % reduziert werden. Bis Mitte 1966 war eine weitere Reduktion um 5 % vorgesehen. Darüber hinausgehende Forderungen einzelner politischer Gruppen und Verbände, die Gesamtzahl der ausländischen Arbeitskräfte schrittweise auf 500 000 zu senken oder gar einen entsprechenden Artikel in die schweizerische Bundesverfassung aufzunehmen, hat sich die Regierung bisher nicht zu eigen gemacht. Zwei Volksabstimmungen (1970 und 1976), die von den Überfremdungsgegnern lanciert waren und quantitative Begrenzungen der ausländischen Wohnbevölkerung vorsahen, wurden von den Stimmbürgern abgelehnt. Der zweiten Abstimmung kam dabei zugute, daß der Ausländerbestand rezessionsbedingt bereits massiv abgenommen hatte.

Interessant ist die statistische Entwicklung der erwerbstätigen Ausländer während des Zeitraumes 1956 - 1977 (vgl. Tab. 8).

Tab. 8 zeigt, daß die Ausländerbeschäftigung trotz zunehmend restriktiver Politik ab 1963 erst 1973 ihren Höhepunkt mit fast 900 000 Beschäftigten erreicht hat. Die Tabelle läßt aber zugleich erkennen, daß es sich dabei nicht um einen Mißerfolg der Restriktionspolitik handelt, sondern um die schweizerische Besonderheit der Aufteilung des Ausländerbestandes in vier Kategorien. Die von den Restriktionsmaßnahmen primär anvisierte Kategorie der *Jahresaufenthalter*, deren Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung jährlich erneuert werden muß, erreichte bereits 1965 ihren Höhepunkt mit 446 493 Personen. Sie konnte bis 1977 auf 170 068 gesenkt werden. Die Kategorie der *Saisonarbeiter* (in der Regel neunmonatige Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung mit Wiederausreisepflicht) war 1964 mit 206 305 Personen am höchsten. Auch hier ist die Verringerung, wenngleich mit Schwankungen (die auf massive Interventionen der Wirtschaft zurückgehen) deutlich erkennbar. 1976 ergab die übliche August-Zählung nur noch 60 698. Die Kategorie der *Grenzgänger*, die stets eine geringere Rolle gespielt hat (sie ist im wesentlichen konzentriert auf die industriellen Agglomerationen Basel,

Tabelle 8 Entwicklung des Bestandes an erwerbstätigen Ausländern in der Schweiz, August 1956 bis August 1977^{a)}

Jahr	Niedergelassene		Jahresaufenthalter		Saisonarbeiter		Grenzgänger		Gesamttotal		
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr		Total		Veränderung gegenüber dem Vorjahr		Total		Veränderung gegenüber dem Vorjahr		
	Total	absolut	in %	Total	absolut	in %	Total	absolut	in %	absolut	in %
1956	76 000	+ 3 000	+ 3,9	181 100	+ 34 268	+ 18,9	108 092	+ 12 549	+ 11,6	36 673	+ 4 215
1957	79 000	+ 3 000	+ 3,8	215 358	+ 5 367	+ 2,5	120 641	+ 10 099	- 15 542	41 088	+ 3 070
1958	82 000	+ 3 000	+ 3,8	220 725	+ 2 266	+ 1,2	105 099	- 8 957	+ 8,5	37 557	- 3 531
1959	85 000	+ 3 000	+ 3,7	215 809	+ 4 926	+ 2,2	114 056	+ 8 957	+ 8,5	34 913	- 7 0
1960	72 000	- 13 000	- 15,3	256 519	+ 40 710	+ 16,3	139 538	+ 25 482	+ 22,3	39 119	+ 4 506
1961	74 000	+ 2 000	+ 2,8	332 354	+ 75 845	+ 29,6	173 459	+ 33 921	+ 24,3	42 489	+ 3 070
1962	84 000	+ 10 000	+ 13,5	405 713	+ 73 349	+ 22,1	194 110	+ 20 651	+ 20,6	622 312	+ 114 836
1963	91 000	+ 7 000	+ 8,3	441 765	+ 36 052	+ 8,9	201 348	+ 7 238	+ 3,7	46 900	+ 2 017
1964	97 000	+ 6 000	+ 6,6	465 366	+ 23 601	+ 5,3	206 305	+ 4 957	+ 2,5	49 230	+ 2 330
1965	104 000	+ 7 000	+ 7,2	446 493	- 18 873	- 4,1	184 235	- 22 070	- 10,7	45 600	- 3 630
1966	117 000	+ 13 000	+ 12,5	435 979	- 10 514	- 2,4	164 569	- 19 666	- 10,7	48 000	+ 2 400
1967	132 000	+ 15 000	+ 12,8	435 931	- 48	- 0,0	158 514	- 11 055	- 6,7	58 637	+ 10 637
1968	146 000	+ 14 000	+ 10,6	440 912	+ 4 981	+ 1,1	144 081	- 9 433	- 6,1	63 062	+ 4 425
1969	158 000	+ 12 000	+ 8,2	442 697	+ 1 775	+ 0,4	154 201	+ 15 120	+ 3,6	67 241	+ 4 279
1970	174 723	+ 16 732	+ 10,6	429 956	- 12 731	- 2,9	154 732	+ 5 531	+ 3,7	74 797	+ 7 456
1971	204 748	+ 30 025	+ 17,2	391 814	- 38 142	- 8,9	180 828	+ 26 096	+ 16,9	87 638	+ 13 041
1972	242 373	+ 37 625	+ 18,4	355 150	- 36 684	- 9,4	196 632	+ 15 804	+ 8,7	97 203	+ 10 7
1973	276 568	+ 34 195	+ 14,1	322 513	- 32 637	- 9,2	193 766	- 2 866	- 1,5	104 573	+ 7 370
1974	309 650	+ 33 082	+ 12,0	288 575	- 33 938	- 10,5	151 962	- 41 804	- 21,6	110 809	+ 6 236
1975	328 532	+ 18 862	+ 6,1	239 755	- 48 820	- 16,9	85 008	- 65 954	- 43,4	99 373	- 11 436
1976	327 543	- 1 289	- 0,4	196 144	- 43 611	- 18,2	50 698	- 25 310	- 29,4	85 184	- 14 189
1977	329 624	+ 2 581	+ 0,8	170 068	- 26 076	- 13,3	67 275	+ 6 577	+ 10,8	83 058	- 2 126

a) 1955 - 1973 zum Teil geschätzt. Ab 1974 Ergebnisse des Zentralen Ausländerregisters.

Quelle: BIGA.

Genf, Tessin und mit einem Abstand Schaffhausen) stieg bis 1974 noch auf 110 809 Personen, um dann einen leichten Rückgang zu erfahren. Hingegen zeigt die Kategorie der *Niedergelassenen* (dieser Status wird in der Regel nach zehn ununterbrochenen Aufenthaltsjahren erreicht und bedeutet eine rechtliche Gleichstellung mit den Inländern) einen außerordentlich starken Anstieg. Im Jahre 1963, als die restriktive Ausländerpolitik begann, erst 91 000 Personen, stieg ihre Zahl bis 1977 auf 329 824 Personen (die jährlichen Zuwachsraten dieser Kategorie waren zwischen 1966 und 1974 mit einer Ausnahme zweistellig). Die Kategorie der Niedergelassenen kann nicht der Restriktionspolitik unterworfen werden, weil sie auf bilateralen Staatsverträgen beruht, deren Verletzung seitens der Schweiz mehrheitlich Retorsionsmaßnahmen durch die Vertragspartner zur Folge hätte. Diese Besonderheit muß berücksichtigt werden, wenn man über Erfolg oder Mißerfolg der schweizerischen Maßnahmen im Hinblick auf den Ausländerabbau urteilen will. Klammt man die Kategorie der Niedergelassenen aus (was aus völkerrechtlichen Gründen notwendig ist), so war diese Abbaupolitik durchaus erfolgreich.

3.3. Sozialpartnerschaft in der Schweiz

Eine Behandlung der schweizerischen Arbeitsmarktentwicklung bliebe unvollständig, würde man nicht auch die Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen berücksichtigen. Denn auch die Sozialpartnerschaft weist in der Schweiz eine durchaus eigenständige Komponente auf. Die oben dargelegte „geräuschlose“ Redimensionierung des Arbeitsmarktes ist nur dank des guten Einvernehmens der Sozialpartner möglich gewesen.

Die eigenständige Komponente, das „Schweizer Modell“ der Sozialpartnerschaft, kommt am eindrücklichsten in der Streikstatistik zum Ausdruck. Ein internationaler Vergleich für die Jahre 1974 - 1976 ergibt folgendes Bild:

**Verlorene Arbeitstage je 1 000
Arbeitnehmer im Durchschnitt 1974/76**

Österreich	2
Schweiz	3
Bundesrepublik Deutschland	25
Schweden	40
Frankreich	243
Japan	245
Großbritannien	353
USA	508
Italien	1 754

Zitiert nach: *Die Quelle*, Jg. 29, Feb. 1978, S. 91.

Hinsichtlich der Schweiz ist dazu noch zu bemerken, daß es sich nur um „wilde“ Streiks gehandelt hat (die zudem fast ausschließlich im französisch und italienisch sprechenden Landesteil stattgefunden haben). Seit dem Friedensabkommen von 1937 in der Maschinen- und Metallindustrie, das seither immer wieder verlängert worden ist, herrscht in der Schweiz praktisch Arbeitsfriede mit teils absoluter, teils relativer Friedenspflicht. Die Vorteile einer friedlichen Konfliktregelung haben sich als so groß erwiesen, daß rd. drei Viertel der Bevölkerung eine positive Einstellung zum Arbeitsfrieden haben. Nur 5 % sind dagegen, wie eine Umfrage im März 1976 gezeigt hat (wobei die erwähnten 5 % Gegner fast ausschließlich auf die französischsprachige Schweiz entfallen, wo seit jeher eine gewisse anarchosyndikalistische Tradition romanischer Prägung vorhanden ist).

Allerdings wird die Sozialpartnerschaft — und dies ist für das Verständnis der langfristigen Entwicklung der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen in der Schweiz von grundlegender Bedeutung — seit dem Friedensabkommen von 1937 in einem weiteren Sinne verstanden als in der Bundesrepublik Deutschland. Sozialpartnerschaft bedeutet in der Bundesrepublik den Tatbestand, daß die Arbeitsmärkte weder dem Preissystem noch dem politisch-administrativen System unterstellt sind, sondern durch die Arbeitsmarktpartner auf dem Verhandlungswege geregelt werden. Diese Tarifautonomie bedingt ein kollektives Arbeitsrecht, ein Schieds- und Schlichtungswesen und als ultima ratio ein Arbeitskampfrecht. Sozialpartnerschaft in diesem engeren Sinne der Tarifautonomie stellt eine zweckbezogene Form der Kooperation dar, die zudem als zeitlich begrenzte Taktik verstanden wird³³.

In der Schweiz versteht man dagegen mehrheitlich unter Sozialpartnerschaft eine wertbezogene höhere Form der Kooperation. Die friedliche Konfliktregelung ist zur Norm geworden. Aus der gegenseitigen Anerkennung als Partner ist ein neues Bewußtsein der Komplementarität, des Aufeinander-Angewiesen-Seins erwachsen. Dieser Wandlungsprozeß ging von einer zweckhaft verstandenen Tarifautonomie im Sinne der „bargaining theory“ zu einer wertbezogenen aufgefaßten Solidarität im Dienste personaler Entfaltung in der Gesellschaft. Hier liegt die Wurzel zum Verständnis dafür, daß in Volksabstimmungen der letzten Jahre die Einführung der Mitbestimmung auf Unternehmungsebene abgelehnt wurde (auf betrieblicher Ebene ist sie de facto weitgehend verwirklicht), daß die gesetzliche Verkürzung der Arbeitszeit auf 40 Wochenstunden nicht angenommen wurde (statt dessen wurde

³³ Vgl. H. Sanmann, Sozialpartner. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. VII, Stuttgart und New York, Tübingen, Göttingen und Zürich 1977, und die dortigen Literaturangaben.

in der letzten Rezession in vergleichsweise wesentlich stärkerem Maße als in der BRD im Einvernehmen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern Kurzarbeit sowie unbezahlter freiwilliger Urlaub genommen, um die Probleme des zu geringen Auftragsbestandes in einigen Branchen zu bewältigen), daß die Herabsetzung des Rentenalters auf 58 Jahre bei Frauen und 60 Jahre bei Männern verworfen wurden usw. An die Stelle jährlicher „Lohnrunden“ mit anfänglichen Maximalforderungen, dann folgenden Streikdrohungen, Arbeitskämpfen und schließlich Konzessionen mit oder ohne Einschaltung von Schlichtern ist das Bewußtsein getreten, in einem Boot zu sitzen und nur vorwärts zu kommen, wenn alle in der gleichen Richtung rudern³⁴.

4. Zur Beurteilung der Ausländerbeschäftigung

4.1. Die Erörterung des Arbeitskräfteimports in der bisherigen Literatur

Die Beschäftigung mit Fragen des Imports ausländischer Arbeitskräfte hat in der Literatur verschiedene Phasen durchlaufen³⁵. Am Anfang standen die transatlantischen Wanderungsbewegungen des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts. Hier ging es um *Migration im Sinne dauer-*

³⁴ Diese Haltung der Komplementarität kommt bereits in der Einleitung zum Friedensabkommen von 1937 zum Ausdruck, in der es heißt: „Im Bestreben, den im Interesse aller an der Erhaltung und Fortentwicklung der schweizerischen Maschinen- und Metallindustrie Beteiligten liegenden Arbeitsfrieden zu wahren, verpflichteten sich ... (die unterzeichnenden Verbände) ..., wichtige Meinungsverschiedenheiten und allfällige Streitigkeiten nach *Treu und Glauben gegenseitig abzuklären*, nach den Bestimmungen dieser Vereinbarung zu erledigen zu suchen und für ihre ganze Dauer *unbedingt den Frieden zu wahren*. Infolgedessen gilt jede Kampfmaßnahme, wie Sperre, Streik oder Aussperrung als ausgeschlossen ... Kein Vertragspartner soll seinem Mitpartner etwas vorenthalten, das er zu leisten in der Lage ist; umgekehrt soll keiner von seinem Mitpartner etwas fordern, das er unter Berücksichtigung aller Umstände von ihm billigerweise nicht verlangen kann“ (im Original nicht kursiv). Es dürfte nur wenige Dokumente geben, in welchen die Idee der sozialen Partnerschaft im Sinne des gegenseitigen Aufeinander-Angewiesen-Seins so deutlich zum Ausdruck kommt. Dazu muß man noch die damalige Situation berücksichtigen, die auf Grund der Weltwirtschaftskrise sehr konfliktreich war (über 100 000 Arbeitslose in der Schweiz, zahlreiche Arbeitskämpfe). Um der beabsichtigten Einführung der Zwangsschlichtung vorzukommen, wurde damals von gewerkschaftlicher Seite die Initiative zum Abschluß dieses Abkommens ergriffen. Vgl. hierzu auch die Darstellung von R. Gallati, Der Arbeitsfriede in der Schweiz und seine wohlstandspolitische Bedeutung im Vergleich mit der Entwicklung in einigen anderen Staaten, Diss. Bern 1975, sowie J. Kämpgen, Die Zusammenarbeit der Sozialpartner, Diss. Bern 1976. — Der Verfasser hat an anderer Stelle versucht, das „Schweizer Modell“ der Sozialpartnerschaft unter Verwendung von Erkenntnissen des Berner Kulturphilosophen und -historikers Jean Gebser literarisch zu vertiefen. Vgl. E. Tuchfeldt, Die soziale Dimension der Marktwirtschaft, Zürich 1978.

³⁵ Vgl. hierzu die zusammenfassende Übersicht bei A. Kruse, Internationale Wanderungen. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 11, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S. 503 ff. (und die dortigen Literaturangaben).

ernder Ein- bzw. Auswanderung. Im Vordergrund des wissenschaftlichen Interesses standen deshalb auch die Motive der Auswanderung und die Anpassungsprobleme der Einwanderer.

Die Analyse der volkswirtschaftlichen Wirkungen kam nicht über einige Anfänge hinaus, da die neoklassische Theorie ihr Hauptaugenmerk auf die Erklärung von Güterströmen richtete, wobei man immobile Produktionsfaktoren, aber unterschiedliche Faktorproduktivitäten und Faktorausstattungen in den üblichen Zwei Länder-Zwei Faktoren-Zwei Güter-Modellen unterstellte. Bei Annahme von Freihandel ließ sich dann eine Tendenz zum Faktorpreisausgleich ableiten³⁶. Soweit später Faktorwanderungen berücksichtigt wurden, geschah dies vornehmlich im Hinblick auf den Faktor Kapital und die Wirkungen von Beschränkungen der Faktormobilität³⁷.

Neben der dauernden Migration gab es schon frühzeitig temporäre Arbeitskräftewanderungen (z. B. polnische Wanderarbeiter in Deutschland, mexikanische Wanderarbeiter in den USA usw.). Diese Wanderarbeit wurde am Rande der Migrationsliteratur mitbehandelt. Immerhin hat es 1907 in Deutschland bereits über eine Million ausländischer Arbeitskräfte gegeben, die rd. 4,5 % aller Beschäftigten ausmachten³⁸. Das Interessenspektrum war aber auch hier durch die sozialen Probleme geprägt.

Die Vollbeschäftigungsdiskussion der vierziger Jahre stand dann zu sehr im Zeichen der Gesamtnachfrage, als daß angebotsseitige Faktoren hätten Berücksichtigung finden können. Um Vollbeschäftigung zu erreichen, muß die Gesamtnachfrage so gesteuert werden, daß sie dem Gesamtangebot bei gegebenen Preisen entspricht („demand-management“). Soweit später der Arbeitsmarkt in die theoretischen Überlegungen einzbezogen wurde, handelt es sich nur um einen aggregierten Arbeitsmarkt.

³⁶ Vgl. hierzu die ausführliche Darstellung bei K. Rose, Theorie der Außenwirtschaft, 6. Aufl., München 1976, S. 222 ff. — Die Bevorzugung des Freihandels in der theoretischen Analyse dürfte wissenssoziologisch einmal darauf zurückzuführen sein, daß Freihandel und Faktormobilität alternative Möglichkeiten bilden, zum anderen auf den Umstand, daß die Annahme völliger Faktormobilität allzu realitätsfern ist. Der Faktor Boden ist von Natur aus immobil, der Faktor Arbeit nur begrenzt mobil; lediglich beim Kapital kann Mobilität angenommen werden (eine entsprechende Rechtsicherheit vorausgesetzt).

³⁷ Vgl. hierzu B. Ohlin, Die Beziehungen zwischen internationalem Handel und internationale Bewegungen von Kapital und Arbeit. In: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 2 (1930/31), S. 161 ff.; wiederabgedruckt in K. Rose (Hrsg.), Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Köln-Berlin 1965, S. 31 ff., C. Iversen, Aspects of the Theory of International Capital Movements, London 1935, J. E. Meade, Trade and Welfare, Fair Lawn 1955, und R. A. Mundell, International Trade and Factor Mobility. In: The American Economic Review, Vol. 47 (1957), S. 321 ff.

³⁸ Vgl. A. Kruse, Internationale Wanderungen, a.a.O., S. 520.

Eine Ausnahme bildete *B. Ohlin*, der schon 1949 in seinem Buch „The Problem of Employment Stabilization“ die Frage der Überbeschäftigung (over-full employment) angeschnitten hatte. Er behandelte die verschiedenen Möglichkeiten, wie Engpässe infolge Überschussnachfrage beseitigt werden können, und bezeichnete in diesem Zusammenhang den Arbeitskräfteimport ausdrücklich als zielkonform³⁹. *Ohlin* hat damit eine Erkenntnis vorweggenommen, die sich erst zwei Jahrzehnte später durchsetzen sollte, nachdem sich die volkswirtschaftlichen Wirkungen des Arbeitskräfteimports in der Praxis gezeigt hatten.

Einen weiteren Ansatz zur Beschäftigung mit Problemen ausländischer Arbeitskräfte bot die *europäische Integrationspolitik*. Dem gemeinsamen skandinavischen Arbeitsmarkt (Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland) folgte die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Die mit der Arbeitsmarktentegration verbundenen Probleme haben eine Fülle von Literatur entstehen lassen, deren Schwerpunkt aber eindeutig auf dem arbeits- und sozialrechtlichen Gebiet liegt (Versicherungsansprüche, Vereinheitlichung von Qualifikationen für den Marktzutritt usw.). Bis heute sind im EG-Raum noch keineswegs alle diskriminierenden Vorschriften abgebaut, die einer besseren Allokation des Faktors Arbeit im EG-Marktgebiet entgegenstehen⁴⁰.

³⁹ „Let me add that the shortage of labor cannot be abolished through immigration. Let us assume that there are in a country 100.000 vacancies and that, therefore, the same number of immigrants are admitted into the country. These newcomers appear not only as workers but as consumers as well. Thus, demand will grow and supply will continue to be insufficient. It is true that the total volume of savings will grow, as a part of the increased output and income will be saved, but investment will have a tendency to rise also, as the need for housing will increase“ (*B. Ohlin*, The Problem of Employment Stabilization, New York 1949, S. 11 f.). Der Zustand der Überbeschäftigung wird bei *Ohlin* wie folgt definiert: „There is a much greater number of vacancies than of people looking for jobs“ (a.a.O., S. 6). Die Ursache für Überbeschäftigung wird in einem Zurückbleiben der Ersparnisse hinter den Investitionen gesehen.

⁴⁰ Vgl. hierzu *G. Hampel*, Die Bedeutung der Sozialpolitik für die europäische Integration, Kiel 1955, *ders.*, Einwanderungsgesetzgebung und inner-europäische Wanderung, Kiel 1957, *W. Driver*, Die Integration des europäischen Arbeitsmarktes, Diss. Köln 1962, *H.-J. Lell*, Die soziale Harmonisierung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihre wirtschaftlichen Auswirkungen der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Freiburg (Schweiz) 1968 (gedruckt: Mannheim 1968), *R. Urfer*, Das Problem der Harmonisierung der Sozialversicherung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Bern und Stuttgart 1969, *R. Hildmann*, Die rechtliche Stellung der Arbeitnehmer aus den Mitgliedstaaten der EWG und aus Drittstaaten beim Zugang zur Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Zürich 1969, *V. Merx*, Ausländerbeschäftigung und Flexibilität des Arbeitsmarktes der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1972, und *M. Boni*, Freizügigkeit und Integration. Struktur und integrationspolitische Bedeutung der Arbeitsmarktverflechtung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Bern und Frankfurt a. M. 1976 (und die Literaturhinweise in den erwähnten Publikationen).

Die volkswirtschaftlichen Wirkungen einer hohen Ausländerbeschäftigung sind in der deutschsprachigen Literatur in stärkerem Maße erst aufgrund des *Schweizer Beispiels* erörtert worden. Die Diskussion darüber begann in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre, als sich Zweifel zu regen begannen, ob die liberale Zulassungspraxis auf die Dauer tragbar sein würde⁴¹. Nach dem Kurswechsel der Schweizer Ausländerpolitik nahm die Beschäftigung mit diesem Thema stark zu und gewann vor allem auch an wissenschaftlichem Gehalt. Dank verschiedener ökonometrischer Untersuchungen konnte die Urteilsbildung, die lange kontrovers gewesen war, einer Klärung zugeführt werden⁴². Die konjunkturellen und strukturellen Wirkungen hoher Ausländerbeschäftigung

⁴¹ Eine herausragende Stellung gebührt dabei der mikrotheoretischen Studie von V. Lutz, *Foreign Workers and Domestic Wage Levels. With an Illustration from the Swiss Case*. In: *Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review*, Nr. 64 (März 1963), S. 3 ff. Aus der Fülle der weiteren Beiträge seien hier (in zeitlicher Reihenfolge) außerdem noch hervorgehoben Th. Keller, *Noch mehr Fremdarbeiter?* In: *Schweizer Monatshefte*, Jg. 36 (1956), S. 684 ff., ders., *Die Freizügigkeit für Arbeitskräfte und Unternehmungen in der Freihandelszone*. In: *Außenwirtschaft*, Jg. 13 (1958), S. 111 ff., G. Winterberger, *Das Problem der Fremdarbeiter in der Schweiz*. In: *Schweizer Monatshefte*, Jg. 41 (1961), S. 120 ff., E. Küng, *Schweizerische Arbeitsmarktprobleme (Orientierungen der Schweizerischen Volksbank, Nr. 41)*, o.O. 1961, W. Wittmann, *Wachstums- und Konjunkturaspekte des Fremdarbeiterproblems*. In: *Wirtschaft und Recht*, Jg. 14 (1962), S. 276 ff., L. Boscardin, *Die italienische Einwanderung in die Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Jahre 1946 - 1959*, Diss. Basel 1962, K. Huber, *Die ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz*, Diss. Bern 1963, Th. Keller, *Volkswirtschaftliche Aspekte des Fremdarbeiterproblems*. In: *Außenwirtschaft*, Jg. 18 (1963), S. 341 ff., F. A. Lutz, *Das konjunkturpolitische Instrumentarium der Schweiz*. In: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Jg. 99 (1963), S. 277 ff., A. Nydegger, *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte im Rahmen der schweizerischen Konjunkturpolitik*. In: ebenda. S. 321 ff., *Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit*, *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte*. Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, Bern 1964, A. Nydegger, *Strukturpolitik und Fremdarbeiterbeschränkung*. In: *Wirtschaft und Recht*, Jg. 17 (1965), S. 1 ff., A. Gnehm, *Ausländische Arbeitskräfte — Vor- und Nachteile für die Volkswirtschaft*, Bern und Stuttgart 1966, H.-M. Hagmann, *Les travailleurs étrangers, Chance et tourment de la Suisse*, Lausanne 1966, und P. Lehmann, *L'influence de la main-d'œuvre étrangère sur l'économie suisse*, Diss. Neuchâtel 1967 (gedruckt: Aarau 1968). — Die spätere Literatur bringt meist Wiederholungen und/oder Stellungnahmen zum „Überfremdungsargument“.

⁴² Vgl. hierzu vor allem W. A. Jöhr und R. Huber, *Die konjunkturellen Auswirkungen der Beanspruchung ausländischer Arbeitskräfte*. In: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Jg. 104 (1968), S. 365 ff., und Jg. 105 (1969), S. 1 ff., A. A. Rossi und R. L. Thomas, *Inflation in the Post-war Swiss Economy — an Econometric Study of the Interaction between Immigration and the Labour Market*. In: ebenda, Jg. 107 (1971), S. 761 ff., sowie J. C. Lambelet und K. Schiltknecht, *On the Importance of an Elastic Supply of Foreign Labor and Capital. Simulation Results for the Swiss Economy*, Zürich 1973.

tigung werden heute ungünstiger beurteilt als in den fünfziger Jahren⁴³.

In der *Bundesrepublik Deutschland* begann man sich im wesentlichen erst Anfang der sechziger Jahre mit den Problemen des Arbeitskräfteimports zu befassen. Das Schwergewicht lag dabei zunächst auf den Fragen der betrieblichen und der sozialen Integration. Vergleiche mit der Schweizer Entwicklung liegen nahe⁴⁴, doch hat die Ausländerbeschäftigung bis zum Herbst 1973, als in Form eines Anwerbestops ebenfalls ein restriktiver Kurs eingeschlagen wurde, niemals die quantitative Bedeutung erlangt wie in der Schweiz. Von 1960 - 1973 (jeweils Jahresende) stieg der Bestand an unselbständigen ausländischen Arbeitskräften zwar von rd. 325 000 auf rd. 2,5 Millionen, ihr Anteil an den unselbständig Beschäftigten jedoch nur von rd. 1,5 % auf rd. 11 % (wobei auch noch zu beachten ist, daß im gleichen Zeitraum die inländische Erwerbsbevölkerung um rd. 1,5 Millionen zurückging, d. h. die Ausländerbeschäftigung in diesem Ausmaß kompensatorischen Charakter hatte)⁴⁵. Beim Vergleich des Anteils der Ausländer an der Wohnbevölkerung stellt sich die deutsche Entwicklung ebenfalls weniger gravierend dar als die schweizerische. So betrug Ende 1973 der Anteil der Ausländer an der deutschen Wohnbevölkerung rd. 6,5 % (absolut rd. 4 Millionen), der Anteil der Ausländer an der schweizerischen Wohnbevölkerung dagegen rd. 18 % (absolut rd. 1 Million).

Schon frühzeitig (1967) hatte C. Föhl aufgrund einer subtilen theoretischen Analyse nachgewiesen, daß die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Ausländerbeschäftigung für das Einwanderungsland insgesamt ungünstig zu beurteilen sind⁴⁶. Föhls Vergleich der Ausländerbeschäftigung mit einem Damoklesschwert, das über der Konjunktur hängt, hat

⁴³ Einen guten Ueberblick über die verschiedenen Argumente und Gegenargumente geben H. Kleinewefers und R. Pfister, Die schweizerische Volkswirtschaft, Frauenfeld 1977, S. 639 ff.

⁴⁴ Vgl. beispielsweise E. Heuss, Probleme mit Ausländern. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 54 (1974), S. 347 ff.

⁴⁵ Die Zahl der selbständigen Ausländer betrug rd. 50 000.

⁴⁶ Vgl. C. Föhl, Stabilisierung und Wachstum bei Einsatz von Gastarbeitern. In: Kyklos, Vol. 20 (1967), S. 119 ff. — Föhl weist ausdrücklich darauf hin, daß diese Feststellung nicht für die Auswanderungsländer gilt. Diese Staaten gewinnen vielmehr durch die Rücküberweisungen der im Ausland tätigen Arbeitskräfte zusätzliche Devisen, die der Finanzierung des Industrialisierungsprozesses zugeführt werden können. Zum anderen erhalten sie nach Rückkehr dieser Arbeitskräfte zusätzliches Humankapital (wegen der im Ausland erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten). Zu diesen bisher wenig untersuchten günstigen Wirkungen für die Herkunftslander der ausländischen Arbeitskräfte vgl. G. Kade, Die Bedeutung der Arbeitskräftewanderung für die plamäßige Entwicklung einiger Mittelmeerländer. In: Probleme der ausländischen Arbeitskräfte in der Bundesrepublik (Beihete der Konjunkturpolitik, Heft 13), Berlin 1966, S. 113 ff. — Kade bringt instruktive Zahlen über die quantitative Bedeutung der Rücküberweisungen für

nicht nur die späteren ökonometrischen Untersuchungen in der Schweiz (siehe Fußnote 42), die zu ähnlichen Ergebnissen gekommen sind, nachhaltig angeregt, sondern auch in der Bundesrepublik Deutschland wissenschaftliche Institutionen und amtliche Instanzen dazu veranlaßt, sich intensiver mit den volkswirtschaftlichen Problemen des Arbeitskräfteimports zu befassen. Das aus dieser Diskussion entstandene Konzept läuft darauf hinaus, den Anwerbestop aufrechtzuerhalten, keinen zwangsweisen Abbau der aus Nicht-EG-Ländern stammenden Arbeitskräfte vorzunehmen (was finanzielle Anreize für eine freiwillige Rückkehr nicht ausschließt), dafür aber der sozialen Eingliederung der vorhandenen Ausländer (und ihrer Kinder!) bevorzugte Aufmerksamkeit zu widmen⁴⁷. Zur Vermeidung von Mißverständnissen muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß sich die deutschen Erfahrungen nur begrenzt auf die schweizerische Entwicklung übertragen lassen und umgekehrt. In qualitativer und quantitativer Hinsicht weisen die Verhältnisse in beiden Ländern, was die Ausländerbeschäftigung anbelangt, erhebliche Unterschiede auf⁴⁸.

4.2. Konjunkturelle und strukturelle Wirkungen

Bei den Wirkungen der hohen Ausländerbeschäftigung, wie sie sich in der Schweiz gezeigt haben, ist es zweckmäßig, konjunkturelle (kurzfristige) und strukturelle (langfristige) Wirkungen zu unterscheiden. Dabei muß man sich darüber klar sein, daß eine genaue Zuordnung im Einzelfall schwierig und erst ex post möglich ist.

die Zahlungsbilanzen und für die Finanzierung der Entwicklungspläne Italiens, Spaniens und Griechenlands. Vgl. hierzu ferner J. C. Reverdy, *Les travailleurs émigrés retournant dans leurs pays*, Paris 1967, und G. Parenti, *L'influence des transfers de fond par les émigrants sur le développement économique des pays européens*. In: *Actes du Congrès Mondial de la Population*, Vol. IV, New York 1969.

⁴⁷ Hervorgehoben seien hier vor allem drei Publikationen aus dem Jahre 1974, die sich auch mit den Möglichkeiten einer konzeptionellen Ausländerpolitik beschäftigen. Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft*, Probleme der Ausländerbeschäftigung (Studien-Reihe, Heft 6), Bonn 1974, *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*, Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik, Bonn 1974, und *Bundesanstalt für Arbeit*, Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1974.

⁴⁸ Diese Unterschiede erstrecken sich nicht nur auf die niedrigeren Anteile der Ausländer an der Beschäftigungszahl und an der Wohnbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch auf die Anwerbepraxis (die Bundesrepublik unterhält in den Mittelmeerländern eigene Anwerbestellen, die Auswahl und Anstellungsverträge der auswanderungswilligen Angehörigen jener Länder überwachen) und die Zusammensetzung des Ausländerbestandes. In der Schweiz dominieren eindeutig Angehörige des Nachbarlandes Italien (ihr Bestand ist von rd. 60 % Anfang der sechziger Jahre auf rd. 50 % zurückgegangen); in der Bundesrepublik Deutschland dominieren dagegen Angehörige der östlichen Mittelmeerstaaten (Türken, Jugoslawen, Griechen).

Die Unterscheidung konjunktureller und struktureller Wirkungen hat zugleich den Vorteil, auch die Entwicklung der diesbezüglichen Diskussion in der Schweiz zu reflektieren. Zunächst stand nämlich durchaus der *konjunkturelle Aspekt* im Vordergrund, wobei sich die Beurteilung mit zunehmenden Erfahrungen und vertiefter wissenschaftlicher Durchdringung allmählich gewandelt hat.

In der früheren Literatur wurde im Sinne der oben erwähnten „Pufferttheorie“ gern auf konjunkturdämpfende, insbesondere inflationshemmende Effekte hingewiesen. Dieses Argument beruhte einmal auf der *ungeöhnlich hohen Sparquote der ausländischen Arbeitskräfte*. Sie lag 1950 bei rd. 60 %, betrug 1955 noch rd. 50 %. Seitdem ist sie langsam auf rd. 30 % zurückgegangen, da die ganzjährig Beschäftigten in zunehmendem Maße ihre Familien nachgezogen haben⁴⁹.

Ein weiteres, vor allem aus der Perspektive der Schweizer Exportwirtschaft konjunkturell günstig beurteiltes Moment sah man in der *Verlangsamung des Lohnanstieges*. Dieser Effekt ist leicht verständlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß ohne den Rückgriff auf ausländische Arbeitskräfte das Lohnniveau entsprechend den inländischen Knappheitsverhältnissen gestiegen wäre. Die Verlangsamung des Lohnanstieges bezieht sich im übrigen nur auf das gesamte Lohnniveau. Sie bedeutet nicht, daß die Schweizer Arbeitnehmer einem relativen Lohndruck ausgesetzt gewesen wären. Die Inländer sind vielmehr in die besser bezahlten Berufe und Funktionen aufgerückt („Flucht aus der manuellen Arbeit“), was dadurch erleichtert und gefördert wurde, daß die kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte keine Freizügigkeit besaßen⁵⁰. In den weniger gefragten Berufen ist es nicht zu knappheitsbedingten Lohnerhöhungen gekommen, weil die hier abwandernden Inländer weitgehend durch Ausländer ersetzt wurden⁵¹.

⁴⁹ Vgl. hierzu A. H. Gnehm, Ausländische Arbeitskräfte, a.a.O., S. 146, ferner H. Kammermann, Der Familiennachzug der ausländischen Arbeitskräfte, Diss. Zürich 1976.

⁵⁰ Daß der vermehrte Einsatz des Faktors Arbeit sich keineswegs in einer entsprechenden Zunahme der Arbeitsproduktivität niederzuschlagen braucht, zeigt ein diesbezüglicher Vergleich zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland für die sechziger Jahre. Während der Beschäftigtenzuwachs in der Schweiz jahresdurchschnittlich 1,8 % betrug und in der BRD 0,3 %, stieg die Arbeitsproduktivität in der Schweiz jährlich nur um 2,5 %, in der BRD dagegen um 4,8 %. Hierzu trägt vor allem der Umstand bei, daß es sich bei den ausländischen Arbeitskräften in hohem Maße um Ungelernte handelt (vgl. E. Dürr, Wachstumspolitik, Bern und Stuttgart 1977, S. 231 f. und S. 235 f.). Die bei Dürr erwähnte Kompensation der mangelnden Ausbildung durch hohes Erwerbsstreben, Leistungsmotivation und günstige Altersstruktur kamen in der Schweiz wegen des „Rotationsprinzips“ und anderer Restriktionen der Freizügigkeit nicht voll zur Geltung.

⁵¹ Auf diese Wirkung hat V. Lutz bereits 1963 aufmerksam gemacht (a.a.O., *passim*).

Kritisch ist dieser konjunkturell positiven Beurteilung entgegengehalten worden, daß die Zunahme der Ausländer und damit (von Grenzgängern abgesehen) auch der Wohnbevölkerung die Investitionsgüternachfrage der Wirtschaft (Kapitalausstattung für zusätzliche Arbeitsplätze), des Wohnungsbaus und der infrastrukturellen Bereiche erhöht hat. Steigende Gewinne (infolge des verlangsamten Lohnanstieges) können ebenfalls die Investitionsgüternachfrage anregen. „Zur Ermittlung der tatsächlichen Wirkung der Einwanderung auf die Gesamtnachfrage darf somit nicht nur auf den Konsum der Einwanderer selbst abgestellt, sondern es müssen auch die induzierten privaten und öffentlichen Investitionen berücksichtigt werden. Bei dieser Betrachtungsweise ist es durchaus möglich, daß die gesamte Zusatznachfrage größer und nicht etwa kleiner als das gesamte Zusatzangebot war“⁵².

Dem großangelegten Simulationsmodell von Jöhr/Huber gebührt das Verdienst, zuerst empirisch nachgewiesen zu haben, daß die zusätzliche Ausländerbeschäftigung in der Schweiz in der ersten Phase expansiv, anschließend kontraktiv gewirkt hat. Ihre Ergebnisse sind später durch die Untersuchung von Lambelet/Schiltknecht bestätigt worden⁵³.

Was die *strukturellen Wirkungen* anbelangt, hat schon in der älteren Literatur eine negative Beurteilung vorgeherrscht. Hätte die Wirtschaftsentwicklung die „Beschäftigungsschranke“ früher erreicht, dann wären an Stelle des Breitenwachstums (capital widening) in stärkerem Maße Rationalisierungsinvestitionen (capital deepening) getreten. Solange die für die hochindustrialisierte Volkswirtschaften atypische Bedingung „unlimited supply of labour“ vorhanden war, werden aber für

⁵² H. Kleinewefers und R. Pfister, Die schweizerische Volkswirtschaft, a.a.O., S. 640 f. — Hier ist ferner daran zu denken, daß auch die Exportnachfrage angeregt wird, und zwar mittelbar oder unmittelbar durch die transferierten Ersparnisse der ausländischen Arbeitskräfte. Soweit Ersparnisse nicht transferiert, sondern auf Konten gespart werden, stehen sie den Banken als zusätzliche Liquidität und entsprechend als Finanzierungsmittel für Investitionen zur Verfügung.

⁵³ Vgl. die in Fußnote 42 erwähnten Publikationen von Jöhr/Huber (1968/69) und Lambelet/Schiltknecht (1973). Damit ist die längere Zeit vorherrschende Auffassung falsifiziert, die eine umgekehrte Wirkung angenommen hatte. Diese Auffassung rührte aus der Beobachtung her, daß in der Zeit von 1945 - 1960 eine langsam zunehmende Ausländerbeschäftigung mit einer jahresdurchschnittlichen Inflationsrate von 1,3 % zusammentraf (Meßgröße: Landesindex der Konsumentenpreise), ab etwa 1960 dagegen eine rasch zunehmende Ausländerbeschäftigung mit einer ebenfalls steigenden Inflationsrate. Die konjunkturelle Überhitzung seit Beginn der sechziger Jahre ist jedoch nachweisbar größtenteils exogen bedingt gewesen, nämlich durch das prozyklische Ausgabenverhalten der öffentlichen Hände und die Exportnachfrage (die durch einen unterbewerteten Wechselkurs subventioniert wurde, so daß die schweizerischen Exportprodukte und -dienstleistungen zu billig verkauft wurden).

die strukturelle Entwicklung falsche Marktsignale gesetzt. Die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze durch Erweiterungsinvestitionen mußte damit aus mikroökonomischer Sicht profitabler erscheinen als die Rationalisierung⁵⁴. Die wachstumsnotwendigen Wandlungen in der Branchen- und Betriebsstruktur, insbesondere die fortlaufende Substitution von Arbeit durch Kapital, sind infolge der zu leichten Beschaffbarkeit weiterer Arbeitskräfte nicht in dem Maße ökonomisch erzwungen worden, wie es sonst der Fall gewesen wäre. Der Abbau der Grenzbetriebe wurde hinausgeschoben; weniger rationelle Produktionsmethoden konnten länger beibehalten werden. Diese Verzögerungswirkungen in der Umstrukturierung der Volkswirtschaft sind negativ zu bewerten, da sie die Anpassungs- und Umstellungsprozesse nur zeitlich hinausgeschoben und damit kumuliert haben⁵⁵.

Als weitere strukturelle Konsequenz ist die zunehmende Abhängigkeit der schweizerischen Wirtschaft von der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte zu erwähnen. Sie wird in der Schweiz aus staatspolitischen Gründen ebenfalls negativ beurteilt. War diesbezüglich der oben bereits erwähnte Ausländeranteil von rd. 30 % der Erwerbspersonen schon problematisch, stellt er doch nur einen statistischen Durchschnitt dar. Verschiedene Wirtschaftszweige hatten in weit stärkerem Maße auf Ausländer zurückgegriffen. So lag 1964 der Ausländeranteil der Gesamtindustrie bei 39,1 %, in folgenden Wirtschaftszweigen dagegen darüber:

Metallindustrie	41,7 %
Spielwaren- und Sportgeräteindustrie	42,8 %
Kautschukindustrie	44,8 %
Textilindustrie	50,5 %
Lederindustrie	50,5 %
Industrie der Steine und Erden	62,1 %
Bekleidungsindustrie	61,1 %

Ein so starker Sockel von Ausländern kann zu ernsthaften Schwierigkeiten bei den betroffenen Betrieben und Branchen führen, wenn es aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen zu einem nennenswerten Rückgang dieser Arbeitskräfte kommt. So war es durchaus gerechtfertigt,

⁵⁴ Vgl. hierzu auch F. A. Lutz, Das konjunkturpolitische Instrumentarium der Schweiz, a.a.O., S. 287. — Damit sind natürlich Embodiment-Effekte bei den Erweiterungsinvestitionen nicht ausgeschlossen.

⁵⁵ Dabei ist zu berücksichtigen, daß vom Beginn der sechziger Jahre bis zum Übergang zum flexiblen Wechselkurs Anfang 1973 der Franken in zunehmendem Masse unterbewertet war, was einem Subventionseffekt für die Exportwirtschaft gleichkam. Die Strukturkonservierung wurde also von zwei Seiten gefördert.

tigt, wenn C. Föhl schon 1967 diese Möglichkeit als „Damoklesschwert“ bezeichnete⁵⁶.

Die schweizerischen Erfahrungen zeigen, daß Arbeitsmarktprobleme nicht einfach durch Aufstockung des inländischen Arbeitskräftepotentials gelöst werden können, sondern dadurch auf längere Sicht noch größer werden, weil der Rückgriff auf weniger qualifizierte ausländische Arbeitskräfte die wachstumsnotwendige Umstrukturierung der Volkswirtschaft verzögert.

4.3. Soziale Probleme

Die bisherigen Ausführungen beschränkten sich im wesentlichen auf die ökonomischen Aspekte des Arbeitskräfteimports. Darüber hinaus wirft jedoch die massive Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte gravierende soziale Probleme auf. „Man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kommen Menschen“ — dieser oft zitierte Ausspruch von Max Frisch charakterisiert treffend das eigentliche Zentralproblem des Arbeitskräfteimports. Im Gegensatz zum Kapitalimport, dessen Vorteile und Nachteile sich leichter rein ökonomisch erörtern lassen, gehen die Folgen des Arbeitskräfteimports weit über die ökonomische Dimension hinaus. Man kann durchaus die Feststellung wagen, daß die Beschränkung auf die ökonomischen Aspekte der Gesamtproblematik überhaupt nicht gerecht wird, weil die sozialen und die politischen Implikationen wichtiger sind. Für die empirische Soziologie hat die Masseneinwanderung ausländischer Arbeitskräfte, die dazu noch zu einem Teil aus einem anderen soziokulturellen Milieu stammen, ein völlig neues Paradigma geschaffen, nämlich dasjenige der sozialen Unterschichtung hochindustrialisierter Gesellschaften. Die Probleme der sprachlichen Verständigung (die schon bei der Anwerbung auftreten, wenn diese nicht — wie in der BRD — durch amtliche Stellen des anwerbenden Staates erfolgt), die wohnungsmäßige Unterbringung, die anderen Konsumgewohnheiten, die schulischen Schwierigkeiten der Kinder von Fremdarbeiterfamilien, die Freizeitgestaltung, die Ausländerkriminalität, andere Auffassungen von persönlicher Ehrenhaftigkeit und Anerkennung, die religiöse Andersartigkeit (bei Orthodoxen und noch stärker bei Moslems) — diese und ähnliche Fragen sind im letzten

⁵⁶ „Bedenklich erscheint vor allem, dass ein fortlaufender starker Zuzug ausländischer Arbeiter die Wirtschaft in eine konjunkturrell höchst labile Situation führt... Es muss damit gerechnet werden, daß nicht wir verfügen, sondern dass eines Tages der Gastarbeiter durch Abwanderung über unser Arbeitskräftepotential verfügt. Diese Bedrohung hängt ständig wie ein Damoklesschwert über unserer Konjunktur... Man kann daraus nur die Konsequenzen ziehen, daß man mit Maßnahmen zur Einschränkung des Gastarbeitereinsatzes äußerst behutsam vorgehen muß“ (C. Föhl, Stabilisierung und Wachstum bei Einsatz von Gastarbeitern, a.a.O., S. 144 f.).

Jahrzehnt ausgiebig erforscht worden⁵⁷. Jenseits von Angebot und Nachfrage auf den Arbeitsmärkten muß mit allem Nachdruck die Frage gestellt werden, ob es mit den Menschenrechten, der christlichen Humanität oder wie immer metaökonomische Prinzipien genannt werden, überhaupt vereinbar ist, ein neues „Subproletariat“ zu schaffen, das man bereits als die „Nigger Europas“ bezeichnet hat⁵⁸.

5. Perspektiven

Werfen wir abschließend noch einen Blick auf die mutmaßliche weitere Entwicklung. Charakteristisch für die bisherige schweizerische Arbeitsmarktpolitik war das Fehlen eines Konzepts, das eine aktive Politik erst ermöglicht — eines arbeitsmarktpolitischen Konzepts, bei dem die ausländischen Arbeitskräfte als Teil des gesamten Arbeitskräftepotentials gesehen werden und dazu die Arbeitsmarktpolitik sich an den konjunktur-, wachstums- und strukturpolitischen Vorstellungen orientiert.

Statt dessen folgte die liberale Einwanderungspolitik, wie sie bis 1963 betrieben wurde, reaktiv den Arbeitskräftebedürfnissen der Wirtschaft (mit allen erwähnten Folgen). Die dann einsetzende Politik der

⁵⁷ Als Standardwerke seien hier besonders hervorgehoben R. Braun, Sozio-kulturelle Probleme der Eingliederung italienischer Arbeitskräfte in der Schweiz, Erlenbach-Zürich 1970, und H.-J. Hoffmann-Nowotny, Soziologie des Fremdarbeiterproblems. Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Schweiz, Stuttgart 1973 (beide Werke mit umfangreichen Literaturangaben). — Die gesellschaftliche Problematik des Arbeitskräfteimports läßt erkennen, daß die der neoklassischen Tradition entstammende Gleichsetzung von Arbeitskräftewanderungen und Kapitalwanderungen eine rigorose Vereinfachung darstellt.

⁵⁸ Vgl. E. Klee, Die Nigger Europas. Zur Lage der Gastarbeiter, Düsseldorf 1971. — In diesem Zusammenhang ist auch an den illegalen Handel mit ausländischen Arbeitskräften zu erinnern, der wohl nur als „Sklavenhandel“ zu charakterisieren ist. In der Bundesrepublik Deutschland wird der Anteil der illegal vorhandenen Fremdarbeiter auf 10 - 15 % des Ausländerbestandes geschätzt (vor allem Türken, Jugoslawen und Nordafrikaner). Die Zahl der illegalen „Verleihfirmen“, die ihre „Sklaven“ in menschenunwürdigen Verhältnissen unterbringen und als Schwarzarbeiter vermieten, wurde Anfang der siebziger Jahre auf 300 - 350 geschätzt. Die „Verleihfirmen“ kassieren Marktlöhne, zahlen aber Niedrigstlöhne aus und hinterziehen außerdem Steuern und Sozialabgaben (vgl. V. McRae, Die Gastarbeiter, Stein-Nürnberg 1971, S. 17 f.). Daß Derartiges auch in der Schweiz vorkommt, zeigt eine Anfang 1978 in der Schweizer Presse verbreitete Meldung. So schrieb *Der Bund* (Bern) in Nr. 22 v. 27. Jan. 1978 unter der Überschrift „Einträglicher Menschenhandel“ folgendes: „Innert Jahresfrist haben zwei Firmen in Zürich 170 Schwarzarbeiter temporär in verschiedene Kantone vermittelt und dafür rund 270 000 Franken kassiert. Die beiden im gleichen Haus domizilierten Firmen zogen für die Arbeitsstunde des Vermittelten 17 bis 21 Franken ein, die Arbeiter bekamen jedoch nur 9 bis 13 Franken ausbezahlt. Die Schwarzarbeiter stammten mehrheitlich aus Jugoslawien und wurden von den Vermittlungsfirmen buchstäblich von der Straße weg engagiert.“

Stabilisierung und später des Abbaus der Ausländerzahl stand weitgehend unter dem innenpolitischen Druck der „Überfremdungsgegner“ und war nicht zuletzt wegen der Rücksichtnahme auf gesellschafts- und staatspolitische Faktoren häufigen Änderungen ausgesetzt. Damit wurde aber das marktwirtschaftliche Grundprinzip „Konstanz der Wirtschaftspolitik“ verletzt, das durch rigorose konjunkturpolitische Eingriffe auf dem Geld- und Kapitalmarkt sowie auf dem Baumarkt ohnehin durchlöchert war. Die Ausländerpolitik wurde so zu einem zusätzlichen Risikofaktor für die Wirtschaft, die nun einmal überschaubare und langfristig kalkulierbare Rechtsnormen für ihre Entscheidungen benötigt. Nicht wenige kleine und mittlere Betriebe mußten geschlossen werden (z. B. in der Hotellerie), weil ihnen infolge der restriktiven Politik einfach die Arbeitskräfte fehlten.

Diese Erfahrungen und die zu erwartenden Perspektiven haben die Behörden und die Spaltenverbände seit 1976 dazu veranlaßt, sich mit den künftigen Arbeitsmarktproblemen zu beschäftigen, insbesondere mit der wünschenswerten arbeitsmarktpolitischen Generallinie⁵⁹. Da diese Fragen auch außerhalb der Schweiz aktuell sind bzw. aktuell werden können, mag ein Blick darauf von allgemeinem Interesse sein.

Als erstes wird an der *Fortführung der restriktiven Ausländerpolitik* nicht gezweifelt. Die staatspolitischen Argumente der „Überfremdungsgegner“ haben zwar durch den rezessionsbedingten Abbau des Ausländerbestandes an Bedeutung verloren, würden aber bei einem erneuten Arbeitskräfteimport im Gefolge des nächsten Konjunkturaufschwungs wieder virulent werden. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Schweizer Arbeitsmarktpolitik grundlegend von derjenigen der EG-Staaten, deren gemeinsamer Arbeitsmarkt durch die mittelmeerischen Mitglieder (und erst recht die künftigen Mitglieder Griechenland, Spanien und Portugal) alimentiert wird. Ein Aufschwung auf breiter Front wird daher in der EG arbeitskräftemäßig vorerst auf keine Wachstumsgrenze stoßen. Arbeitskräfte aus EG-Staaten, die in anderen Mitgliedsländern tätig sind, können im ökonomischen Sinne auch nicht als ausländische Arbeitskräfte angesehen werden, sondern sind Ausdruck

⁵⁹ Vgl. hierzu die Studien der Eidgenössischen Konsultativkommission für das Ausländerproblem, so vor allem dies., Kurz-, mittel- und langfristige wirtschaftliche Auswirkungen der bundesrätlichen Ausländerpolitik, Bern, Juni 1976, sowie N. Blattner, Untersuchungen zur Struktur der Arbeitslosigkeit in der Schweiz. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Jg. 113 (1977), S. 27 ff., der durch die Unterscheidung berufsbedingter, mobilitätsbedingter, personenbezogener und institutioneller sowie anderer Arten der Arbeitslosigkeit einen neuen Ansatz entwickelt hat, der die schwer operationalisierbare Gliederung in konjunkturelle, strukturelle usw. Arbeitslosigkeit vermeidet.

einer besseren Verteilung von Produktionsfaktoren im Gemeinsamen Markt⁶⁰.

Als zweite Perspektive wird daher in der Schweiz bei einem nachhaltigen Konjunkturaufschwung relativ bald mit Wachstumsgrenzen vom Arbeitsmarkt her zu rechnen sein, die sich in einem Anstieg des Lohnniveaus wie auch in Veränderungen der Lohnrelationen (in Richtung auf eine stärkere Nivellierung) bemerkbar machen werden. Diese Aussicht wird vor allem für die Exportwirtschaft Probleme aufwerfen. Nach den vorliegenden Bevölkerungsprojektionen, die zudem mit gewissen Unsicherheitsfaktoren behaftet sind (insbesondere was die angenommene Nettoabwanderung anbelangt), ist auf längere Sicht nicht mit einer nennenswerten Zunahme der inländischen Erwerbsbevölkerung zu rechnen⁶¹. Der Ausländerabbau lässt schon heute einen deutlichen Mangel an ungelernten und angelernten Arbeitskräften erkennen, konzentriert bei Hoch- und Tiefbau, Gaststätten, Hotellerie, Textilindustrie. So schreibt H. Allenspach: „Solange es der größere Teil der einheimischen Arbeitskräfte ablehnt, beschwerliche, schmutzige oder sozial wenig angesehene Arbeit zu übernehmen, solange Schichtarbeit auf große Widerstände stößt oder solange Nachtarbeit als nahezu unzumutbar empfunden wird, werden sich schon bei den ersten Anzeichen eines Wiederaufschwungs relativ rasch arbeitsmarktliche Ungleichgewichte ergeben“⁶². Dabei ist auch an die zwar trendmäßig rückläufige, aber immer noch relativ starke regionale Immobilität zu denken, deren Ursachen in der ethnischen Pluralität, dem ausgeprägten föderalistischen Staatsaufbau und anderen Faktoren liegen.

Die dritte Perspektive ist daher in der vorerst noch ungeklärten Frage zu lokalisieren: Wie reagiert eine hochindustrialisierte, stark weltmarktverflochtene Volkswirtschaft auf einen dauerhaften Engpass an Arbeitskräften ohne Fachausbildung? Maßnahmen zur besseren Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftereservoirs, also der Erhöhung der inländischen Erwerbsquote, sind aus sozialen und institutionellen

⁶⁰ Vergleichbar mit den schweizerischen Verhältnissen ist in der EG nur der Arbeitskräfteimport aus Nicht-EG-Ländern, soweit es sich um eine vorübergehende Erhöhung des Arbeitskräftepotentials handelt. Dieser Unterschied zwischen den Verhältnissen im EG-Raum und der Schweiz wird oft übersehen.

⁶¹ Vgl. hierzu *Eidgenössisches Statistisches Amt*, Bevölkerungsprojektionen für die Schweiz 1976 - 2006. In: *Die Volkswirtschaft*, Jg. 50 (1977), S. 397 ff. — Vgl. hierzu ferner vom bildungsoökonomischen Standpunkt die bis 1987 sich erstreckende Untersuchung von Ch. B. Blankart, *Die Qualifikationsstruktur des Arbeitskräftebedarfs der Schweiz*, Diss. Basel 1969 (gedruckt: Bern 1970).

⁶² H. Allenspach, *Betrachtungen zum Beschäftigungsrückgang und dessen Folgen*, a.a.O., S. 254.

Gründen nur begrenzt erfolgreich⁶³. Im Hinblick auf die ausländischen Arbeitskräfte steht in der Schweiz der Abbau der behördlichen Mobilitätshemmnisse zur Diskussion. Unter ökonomischen Aspekten wäre eine Globalplafonierung bei freier Wahl des Berufes, Arbeitsplatzes und Arbeitsortes, d. h. völlige Mobilität im Gastland, zweifellos die effizienteste Lösung. Sie würde via Lohnanstieg einen starken Rationalisierungsdruck als Dauererscheinung auslösen und auch die Tendenzen zur Verlagerung der Produktion ins Ausland, d. h. in sog. Niedriglohnländer, verstärken.

Insofern in bestimmten Branchen und Regionen eine Strukturerhaltungspolitik betrieben werden soll (was in der Schweiz aus siedlungs-politischen, aber auch aus Gründen der Landesversorgung in Not- und Kriegszeiten der Fall ist, ferner im Hinblick auf den Tourismus als Devisenquelle), dürfte hierzu eine Branchenplafonierung erforderlich sein, die jedoch auf die Kategorien der Grenzgänger und Saisonarbeiter beschränkt bleiben sollte, um geringer qualifizierte Arbeitskräfte dort zur Verfügung zu haben, wo sie zur Aufrechterhaltung der Produktion benötigt werden. Ein arbeitsmarktpolitisches Konzept drängt sich dabei um so mehr auf, je stärker ökonomische Partialinteressen unter Hinweis auf ihre besonderen Bedürfnisse für eine Lockerung der restriktiven Ausländerpolitik plädieren. Ohne langfristige Vorstellungen über das, was wirtschafts- und insbesondere arbeitsmarktpolitisch wünschenswert ist und was nicht, wird man nur allzu leicht von den Ereignissen überrollt.

⁶³ Vgl. hierzu die instruktiven Ausführungen bei E. Dürr, Wachstumspolitik, a.a.O., S. 221 ff. — Zu den hierunter fallenden Maßnahmen gehören u. a. die Weiterbeschäftigung von Rentnern, die vermehrte Teilzeitarbeit bei Frauen sowie generell die Erhöhung der weiblichen Erwerbsquote. Die steuerliche Zusammenveranlagung von Eheleuten wirkt sich hierbei in der Schweiz allerdings als starkes Hindernis aus.

Strategien zur Bekämpfung nicht-konjunktureller Arbeitslosigkeit

Von *Egon Görgens*, Bayreuth

1. Zur Bestimmbarkeit geeigneter Instrumente bei verschiedenen Arten der Arbeitslosigkeit

Angesichts der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland erscheint ihre Bezeichnung als nicht-konjunkturell berechtigt. Diese Einschätzung wird unterstrichen durch Prognosen über das in den nächsten Jahren zu erwartende Arbeitsplatzangebot einerseits und die Zahl der Erwerbspersonen andererseits. Die bekannten Unsicherheiten von Prognosen, die sich beispielsweise aus den Annahmen über Investitionen, Kapitalintensitäten, ausländische Arbeitskräfte, „stille Reserven“ etc. ergeben, gebieten Skepsis gegenüber Quantifizierungen; dennoch wird man mit einer deutlichen Entfernung vom Vollbeschäftigungsniveau für einen Zeitraum rechnen müssen, der über die Länge eines Konjunkturzyklus hinausreicht.

Die wirtschaftspolitische Bedeutung der Unterscheidung verschiedener Arten von Arbeitslosigkeit besteht darin, daß je nach Art der Arbeitslosigkeit zu ihrer Überwindung jeweils verschiedene wirtschaftspolitische Maßnahmenkomplexe für erforderlich gehalten werden. Zur Beurteilung der Erfolgswirksamkeit ist dabei nicht nur ihre Eignung zur Realisierung des Primärziels: Überwindung der Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen; zusätzlich sollen diese Maßnahmen die Realisierung anderer Ziele zumindest nicht beeinträchtigen. Auf die aktuelle Situation in der Bundesrepublik Deutschland bezogen, heißt dies vor allem: Keine Beschleunigung der Inflationsrate und Vermeidung von Wachstumseinbußen.

Die wirtschaftspolitische Faustregel: Verschiedene Arten von Arbeitslosigkeit erfordern verschiedene Arten der Politik¹, erscheint in einfach gelagerten (Modell-)Fällen unmittelbar einleuchtend. Liegt konjunkturelle Arbeitslosigkeit vor, die dadurch näher definiert werden kann, daß kurzfristig das Arbeitsangebot die Arbeitsnachfrage übersteigt, diese Diskrepanz aber nicht in einem Mangel an Arbeitsplätzen,

¹ Vgl. hierzu H. Sanmann, Arbeitsplatzsicherung und Wettbewerbsordnung, Wirtschaft und Wettbewerb, H. 7 u. 8 (1977), S. 449 f.

sondern in einer allgemeinen Unterauslastung der Kapazitäten (und damit Nichtbesetzung vorhandener Arbeitsplätze) begründet ist, dann ist eine allgemeine Nachfragestimulierung via expansiver Geld- und Fiskalpolitik zur Erreichung des Hauptziels und prinzipiell auch der Nebenziele adäquat. Stimmen hingegen die regionale Struktur der Nachfrage nach Arbeitskräften und die nach bestimmten Qualifikationen nicht mit der Angebotsstruktur überein, oder ist es etwa infolge von Faktorsubstitutionen oder branchenmäßigen Verschiebungen zu einer Vernichtung von Arbeitsplätzen gekommen, so daß die Gesamtnachfrage nach Arbeit das Angebot unterschreitet, dann wird eine globale Nachfrageausdehnung zur Überwindung dieser nicht-konjunkturellen Arbeitslosigkeit als unzweckmäßig erachtet. Vor allem wird befürchtet, daß bei einer derartigen Politik die — möglicherweise nur bescheidene — Reduktion der Arbeitslosigkeit mit einer Beschleunigung der Inflation erkauft wird. Als zielkonform werden in dieser Situation vielmehr struktur- bzw. arbeitsmarktpolitische Maßnahmen angesehen, die sich auf eine Beeinflussung der Problembereiche wie etwa Regionen, Qualifikationen, Branchen beschränken².

Solche allgemeinen Therapievorschläge sind jedoch nur von begrenztem wirtschaftspolitischen Wert, und zwar vor allem aus zwei Gründen:

- (1) In diesen Beispielen ist ein Wissen über die Ausgangssituation unterstellt, das wir in der Realität selten haben. Zwar mag für die praktische Wirtschaftspolitik die Information genügen, daß in einer bestimmten Situation z. B. ein konjunktureller Nachfragerückgang die dominierende Ursache ist, weil erwartet werden kann, daß die weniger bedeutsame, nicht-konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit im Zuge allgemeiner Nachfrageexpansion vom Markt absorbiert wird. Verfolgt man jedoch die Diskussion über die Ursachen der seit 1974/75 anhaltenden Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, so stimmen die Diagnosen selbst in bezug auf die dominierenden Ursachen nicht überein. Die Erklärungen reichen von vorwiegend konjunkturellen Ursachen im Sinne eines — gegenüber früheren Rezessionen — besonders heftigen Nachfrageeinbruchs über langfristige Stagnationserscheinungen bis zu systemimmanenten Defekten der Marktwirtschaft. Die Skala der wirtschaftspolitischen Rezeptionen reicht entsprechend von einer massiven Nachfragestimulierung über die Umverteilung des Arbeitsvolumens auf mehr Arbeitskräfte bis zur Systemtransformation.

² Vgl. H. Sanmann, Arbeitsplatzsicherung ..., a.a.O., S. 450 sowie H.-D. Hardes, Zur Problematik struktureller Arbeitslosigkeit, in: B. Külp und H.-D. Haas (Hrsg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 92/I, Berlin 1977, S. 73.

- (2) Selbst wenn etwa strukturelle Diskrepanzen am Arbeitsmarkt eindeutig feststellbar sein sollten, so ist damit noch nicht unbedingt eine Ursachenerklärung gefunden, die als Ansatzpunkt für die Wirtschaftspolitik erforderlich ist. Zur Überwindung einer derartigen „strukturellen“ Arbeitslosigkeit könnten konjunkturpolitische Maßnahmen zweckmäßig sein: Ein allgemeiner konjunktureller Nachfragerückgang kann zu überdurchschnittlichen Arbeitskräftefreisetzungen z. B. bei einzelnen Berufen oder in bestimmten Regionen in Verbindung mit der besonderen Konjunkturempfindlichkeit einzelner Branchen führen. Was empirisch-statistisch als „strukturell“ erscheint, ist konjunkturell verursacht. Bei zunehmender Dauer hoher Arbeitslosigkeit liegt zwar die Vermutung nahe, daß auch nicht-konjunkturelle Faktoren ursächlich sind; eine gezielte wirtschaftspolitische Beeinflussung der identifizierten Problembereiche ist aber wenig aussichtsreich, wenn die strukturellen Diskrepanzen vorwiegend auf frühere wirtschaftspolitische Fehlsteuerungen zurückzuführen sind. Die Therapie wäre eventuell nur ein Kurieren an den Symptomen.

Wenn erhebliche Unsicherheiten in der Diagnose insbesondere hinsichtlich der Gewichtung einzelner Ursachen der derzeitigen Arbeitslosigkeit bestehen, gilt dies ebenfalls für die Therapie³. In einer solchen Situation erscheint es sinnvoll, mit einer gemischten Strategie vorzugehen, d. h. mit einer Kombination verschiedener Politiken, mit deren Hilfe an verschiedenen, als wahrscheinlich anzusehenden Ursachen der Arbeitslosigkeit angesetzt werden kann.

2. Wirtschaftspolitische Strategien zur Überwindung der Dauerarbeitslosigkeit

Versucht man die in der Diskussion angeführten Gründe der Dauerarbeitslosigkeit zu systematisieren, lassen sich drei Hauptursachenkomplexe unterscheiden: Allgemeiner Nachfragerang, strukturelle Umwälzungen, (angebotsseitige) Wachstumsschwäche. Diese Ursachen sind vermutlich nicht unabhängig voneinander, und mit dieser Systematisierung soll auch nicht ausgeschlossen werden, daß hinter den aus Nachfragerang, Strukturwandlungen oder allgemeiner Wachstumsschwäche resultierenden Beschäftigungseinbrüchen tieferliegende Ursachen stehen, wie sie W. Hamm⁴ hervorgehoben hat. Dies muß berück-

³ Über diese Unsicherheiten bestand auf der Augsburger Tagung 1976 des Vereins für Socialpolitik offenbar Konsens. Vgl. die Diskussionszusammenfassung von H. Sanmann, in: B. Külp und H.-D. Haas (Hrsg.) Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, a.a.O., S. 132.

⁴ W. Hamm, Hypothesen zur Erklärung der „strukturellen“ Arbeitslosigkeit, in diesem Band.

sichtigt werden, wenn die den hier unterschiedenen Ursachenkomplexen zuzuordnenden wirtschaftspolitischen Strategien: Nachfragestimulierung, strukturpolitische und wachstumspolitische Maßnahmen erfolgversprechend sein sollen.

Nachfragestimulierung sowie struktur- und wachstumspolitische Maßnahmen wirken meist nur indirekt über die Produktionsentwicklung auf die Beschäftigungslage ein. Da dies möglicherweise unzureichend ist, soll abschließend noch auf einige spezielle arbeitsmarktpolitische Instrumente eingegangen werden.

2.1. Nachfragebelebung und Dauerarbeitslosigkeit

Gegenüber Vorschlägen, Maßnahmen zur Erhöhung der Gesamtnachfrage zu ergreifen, könnte eingewendet werden, hier handle es sich um typisch konjunkturpolitische Maßnahmen, die zur Lösung des Problems nicht-konjunktureller Arbeitslosigkeit irrelevant seien. Es ist jedoch zu bedenken, daß die wegen ihrer langen Dauer als nicht-konjunktuell charakterisierbare Arbeitslosigkeit durch eine anhaltende allgemeine Nachfrageschwäche bedingt sein kann. Sammann⁵ hat daran erinnert, daß die Massenarbeitslosigkeit während der Weltwirtschaftsdepression 1929 bis 1932/33 ganz überwiegend als Strukturarbeitslosigkeit diagnostiziert worden sei, die nach herkömmlichem Verständnis ohne Beschleunigung der Inflation nicht mit allgemeiner Nachfragebelebung behoben werden kann. Es soll hier keine Identität der damaligen und heutigen Situation behauptet, sondern nur darauf hingewiesen werden, daß die lange Dauer der Arbeitslosigkeit a priori die Zweckmäßigkeit einer allgemeinen Nachfragestimulierung noch nicht ausschließt.

Wichtiger scheint mir jedoch ein anderer Gesichtspunkt zu sein. Überwiegend wird angenommen, daß die derzeitige Arbeitslosigkeit auch eine konjunkturelle Komponente (i. S. unzureichender Gesamtnachfrage) hat, wir aber die einzelnen Teile nicht hinreichend verlässlich quantifizieren können. Von gezielten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen abgesehen, werden wir auch nicht in der Lage sein, einzelne Komponenten der Arbeitslosigkeit isoliert abzubauen. Wenn die Hypothese der Nachfrageschwäche stimmt, dann könnten andere Maßnahmen als die der Nachfragebelebung deshalb erfolglos bleiben, weil die flankierende Nachfragestimulierung unterbleibt⁶.

⁵ H. Sammann, Arbeitsplatzsicherung und Wettbewerb, a.a.O., S. 450.

⁶ Zu bedenken wäre weiterhin, ob die Unternehmen überhaupt zwischen konjunkturbedingten und nicht-konjunkturbedingten Nachfragerückgängen unterscheiden können. Sie müßten jedenfalls den künftigen nicht-konjunktuellen Arbeitskräftebedarf kennen.

Eine anhaltende Nachfrageschwäche könnte als Folge der Stabilisierungskrise⁷ vermutet werden. Der nach der Freigabe des Wechselkurses im Jahre 1973 einsetzende scharfe Restriktionskurs der Bundesbank kam zu spät und traf auf langjährig genährte Inflationserwartungen, die sich plötzlich nicht mehr realisieren ließen. Diese stabilisierungspolitischen Ursachen des Beschäftigungseinbruchs wurden verschärft durch die Aufwertung der DM und stabilisierungspolitische Bemühungen der wichtigsten Partnerländer. Die Heftigkeit des konjunkturellen Schocks hat eine weitergehende pessimistische Einschätzung der Absatzmöglichkeiten und einen Attentismus bewirkt, zu dessen Überwindung eine allgemeine Nachfrageexpansion beitragen könnte.

Daß bei einem konjunkturell bedingten Produktions- und Beschäftigungseinbruch zugleich Strukturprobleme auftreten können, ist naheliegend. Allerdings ist der konjunkturelle Abschwung vielfach nicht ursächlich, sondern in dieser Phase werden bis dahin verdeckte Strukturprobleme erst offenbar. Das wohl deutlichste Beispiel für die Offenlegung inflationsbedingter Allokationsverzerrungen durch die konsequente Stabilisierungspolitik ist die Bauwirtschaft.

2.1.1. Strukturelle Differenzierungen bei Schwankungen der Gesamtnachfrage

Die These einer vorwiegend konjunkturellen Arbeitslosigkeit wurde besonders in einer empirischen Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB-Studie) unterstrichen⁸. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, daß sowohl die berufliche wie auch die regionale Konzentration der Arbeitslosigkeit in der letzten Rezession weniger stark ausgeprägt war als in der Rezession 1966/67. Nach neuen Untersuchungen, die bis Mitte 1977 reichen⁹, muß das Ergebnis bezüglich der relativ gleichmäßigeren regionalen Verteilung der Arbeitslosigkeit zwar etwas modifiziert werden, von einer stärkeren regiona-

⁷ Vgl. Jahrestutachten des Sachverständigenrats 1975/76, Textziffer 81. Zur näheren Darstellung des Politikversagens vgl. auch W. Hamm, Hypothesen..., a.a.O., S. 74 ff.

⁸ Autorengemeinschaft (U. Cramer, W. Klauder, D. Mertens, L. Reyher, E. Spitznagel), Zum Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit, wieder abgedruckt in: IG-Metall (Hrsg.), Krise und Reform in der Industriegesellschaft, Frankfurt a. M. 1976, S. 342 ff. Auch H. Maneval (Probleme der Erfassung struktureller Arbeitslosigkeit, in: B. Külp u. H.-D. Haas (Hrsg.), Soziale Probleme..., a.a.O., S. 129) scheint dieser Position zuzuneigen.

⁹ Vgl. G. Schmid, Strukturelle Arbeitslosigkeit in der BRD. Beiträge zur Problemalyse der Unterbeschäftigung und Überlegungen zu arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen, Internationales Institut für Management und Verwaltung, IIM/77 - 6, Berlin 1977, insbesondere S. 25 ff.

len Konzentration als in der damaligen Rezession kann aber nicht gesprochen werden.

Wenn einzelne Berufe oder Regionen nicht stärker von der Arbeitslosigkeit betroffen werden, als dies für einen konjunkturellen Abschwung „normal“ ist, so kann hieraus noch nicht sicher geschlossen werden, daß das (anhaltend) hohe Niveau der Arbeitslosigkeit das Ergebnis einer (anhaltenden) Nachfrageschwäche und in diesem Sinne konjunktureller Natur ist. Es kann sein, daß aufgrund nicht-konjunktureller Einflüsse starke branchenmäßige Verschiebungen stattgefunden haben, die in einzelnen Bereichen zu umfangreicher Vernichtung von Arbeitsplätzen führten, ohne daß kompensatorisch in anderen Bereichen genügend Arbeitsplätze geschaffen worden wären. Danach wäre es zu starken Verschiebungen der Produktions- und Beschäftigtenstrukturen gekommen, die vom Markt kurzfristig nicht beschäftigungsneutral hätten absorbiert werden können¹⁰.

Um die These eines (nicht)konjunkturell bedingten beschleunigten Strukturwandels — und den daraus möglicherweise resultierenden Anpassungsproblemen — zu prüfen, wurden für den industriellen Sektor die jährlichen branchenmäßigen kumulierten Änderungen der Produktions- und Beschäftigtenanteile (ohne Berücksichtigung des Vorzeichens) ermittelt¹¹.

Verfolgt man zunächst einmal das Ausmaß der Veränderungen der Produktions- und Beschäftigtenstruktur für einen Zeitraum von über zwanzig Jahren, so kann von einer langfristigen Beschleunigung nicht gesprochen werden. Auch der Vergleich der beiden Rezessionen 1966/67 und 1974/75 spricht nicht zugunsten der von Fels¹² aufgestellten Hypothese, wonach 1974/75 der schwieriger zu bewältigende inter-industrielle Wandel der Produktionsstruktur vorgeherrscht haben soll, wäh-

¹⁰ Vgl. z. B. G. Fels, Produktionsstruktur im Umbruch, Kiefer Diskussionsbeiträge, Nr. 37 (1975), S. 9 ff. oder K. W. Schatz, Zum sektoralen und regionalen Strukturwandel in der Bundesrepublik Deutschland, WSI-Mitteilungen, H. 11 (1976), S. 653 ff.

¹¹ Diese, in statistisch-methodischer Hinsicht recht grobe Vorgehensweise entspricht der in der IAB-Studie. Vgl. Autorengruppe, Zum Problem ..., a.a.O., S. 357 f. Die Beschränkung auf die Industrie erfolgt, weil dieser Sektor im Vordergrund der Diskussion steht (Der Rückgang der Erwerbstätigten in diesem Bereich entspricht fast der Arbeitslosenzahl). Den in der Tabelle ausgewiesenen Summen der Anteilsveränderungen liegt bis 1969 eine Aufteilung der Gesamtindustrie in 35 Branchen zugrunde. Ab 1970 wird die Herstellung von Büromaschinen und Datenverarbeitungsanlagen gesondert erfaßt; die Vergleichbarkeit der jährlichen Strukturänderungsgeschwindigkeiten wird hierdurch nicht beeinträchtigt. Auf die Einbeziehung der Jahre 1951 - 1953 wurde verzichtet, da eingewendet werden könnte, die strukturelle Entwicklung dieser Jahre sei wegen des Wiederaufbaus der deutschen Wirtschaft und des Einflusses der Korea-Krise anomale.

¹² G. Fels, Produktionsstruktur im Umbruch, a.a.O., S. 9.

Tabelle 1

Strukturänderungsgeschwindigkeit^{a)} bei Produktion und Beschäftigung
in der westdeutschen Industrie (1954 - 1976)^{b)}

Jahr	Prod.	Besch.	Jahr	Prod.	Besch.	Jahr	Prod.	Besch.
			1960	4,3	4,0	1970	3,3	2,9
			1961	3,2	2,8	1971	3,7	2,2
			1962	3,5	2,7	1972	3,5	2,0
			1963	3,9	2,1	1973	4,2	2,3
1954	5,5	3,2	1964	3,5	2,0	1974	4,6	3,1
1955	5,7	4,3	1965	3,0	2,0	1975	5,0	2,5
1956	2,0	2,8	1966	3,6	2,1	1976	4,5	1,7
1957	3,0	2,2	1967	5,8	2,8			
1958	5,1	3,0	1968	5,2	2,4			
1959	4,4	3,3	1969	4,6	2,8			
Durch- schn.	4,3	3,1	Durch- schn.	4,1	2,6	Durch- schn.	4,1	2,4

a) Summe der branchenmäßigen Veränderungen der prozentualen Anteile an der industriellen Nettoproduktion bzw. an den Beschäftigten der Industrie insgesamt.

b) Quelle: R. Krenge, E. Baumgart, A. Boneß, R. Pischner u. K. Droege, Produktionsvolumen und -potential, Produktionsfaktoren der Industrie im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Statistische Kennziffern, 13., 14. und 19. Folge, Berlin 1973 und 1977. Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit anderen statistischen Kennziffern wurde die Aufteilung der Strukturkennzahlen in den DIW-Tabellen reduziert, und zwar wurde nur der Bergbau insgesamt erfaßt und bei den Nahrungs- und Genußmittelindustrien lediglich die tabakverarbeitende Industrie gesondert berücksichtigt.

rend sich in der Rezession 1966/67 der Strukturwandel vornehmlich innerhalb der Branchen und Unternehmen (intra-industrieller Strukturwandel) abgespielt haben soll. Sowohl langfristig als auch beim Vergleich der beiden Rezessionen ist das Ausmaß des inter-industriellen Strukturwandels nicht größer geworden¹³.

Aus theoretischer Sicht ist die Höhe der Strukturänderungsgeschwindigkeit in den letzten Jahren nicht überraschend. Geht man davon aus, daß die Nachfragestruktur eine wichtige Determinante der Produktions- und Beschäftigtenstruktur ist, so müssen entsprechend den unterschiedlichen input-output Koeffizienten und Einkommenselastizitäten der Nachfrage nach verschiedenen Güterkategorien die einzelnen Branchen unterschiedliche Expansionsimpulse von der Nachfrageseite

¹³ Bezieht man die branchenmäßigen Verschiebungen der Produktions- und Beschäftigtenanteile von 1951 - 1953 ein, ergeben sich Durchschnittswerte für die 50er Jahre von 5,1 und 3,2. Zu einer deutlichen Abschwächung der Veränderung der Beschäftigtenstruktur für verschiedene Aufteilungen der Ge-

erhalten. Bei gegebenen input-output Koeffizienten und Einkommenselastizitäten sind die nachfragebedingten Strukturänderungen um so größer, je stärker die Einkommensschwankungen sind¹⁴.

Nun scheint sich allerdings das Muster von Strukturänderungsgeschwindigkeit und Konjunkturentwicklung im Zeitablauf deutlich geändert zu haben. Während in den 50er Jahren die stärksten Strukturänderungen in Boomperioden zu beobachten waren, lagen in den 60er und 70er Jahren die stärksten Ausschläge der Strukturänderungsgeschwindigkeit in den Rezessionen vor. In der IAB-Studie wird diese Umkehrung des Zusammenhangs mit dem Wiederaufbau in den 50er Jahren und den „ruhigeren Bahnen“, in denen die Wirtschaftsentwicklung nach der Wiederaufbauphase verlief, begründet¹⁵.

Folgt man dem oben skizzierten nachfragetheoretischen Ansatz, so beinhaltet dieser Wechsel jedoch nichts Neuartiges. Wenn in den 50er Jahren und Anfang der 60er Jahre Rezessionen nicht mit starken Strukturverschiebungen verbunden waren¹⁶, so dürfte dies eher damit zu erklären sein, daß die niedrigsten Wachstumsraten der industriellen Produktion noch etwa 3 % betragen und damit nicht sehr stark vom langfristigen Durchschnittswert mit 5,5 % abweichen, während sie 1967, 1974 und 1975 mit – 2,8 %, – 2,0 % und – 6,8 % den langfristigen „Normalwert“ erheblich unterschritten¹⁷.

Ebensowenig wie die Wachstumsrate der Produktion nur die Nachfrageentwicklung reflektiert wird man die kurzfristigen Strukturverschiebungen nur mit Nachfragefluktuationen erklären können. Strukturänderungen sind das Ergebnis simultaner Prozesse von Angebot und Nachfrage, so daß für den hier relevanten Zusammenhang folgendes Erklärungsmuster gelten könnte: Solange sich die wirtschaftliche

samtwirtschaft, vgl. Autorengemeinschaft, Zum Problem..., a.a.O., S. 356 ff.

¹⁴ Aus langfristig rückläufigen Wachstumsraten — wie in der Bundesrepublik Deutschland — kann eine Verringerung der Strukturänderungsgeschwindigkeit dann nicht gefolgt werden, wenn die jährlichen Wachstumsraten stark um den Wachstumstrend schwanken. Im theoretischen Grenzfall könnten hohe Strukturänderungsgeschwindigkeiten bei einer langfristigen Wachstumsrate von Null auftreten, wenn diese nämlich das Resultat hoher positiver und niedriger negativer Wachstumsraten ist.

¹⁵ Autorengemeinschaft, Zum Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit, a.a.O., S. 360, Anm. 22.

¹⁶ Eine Ausnahme bildet allerdings das Jahr 1958.

¹⁷ Zudem trifft die Behauptung in der IAB-Studie, in den 60er und 70er Jahren seien hohe Strukturänderungsgeschwindigkeiten mit Rezessionen verbunden gewesen, für die Veränderungen der Produktionsstruktur nicht generell zu. In den beiden Boomjahren 1968 und 1969 waren überdurchschnittlich hohe Wachstumsraten der industriellen Produktion (11,8 % und 12,9 %) mit deutlich überdurchschnittlichen Strukturänderungsgeschwindigkeiten verbunden — was durchaus den Erfahrungen aus den 50er Jahren entspricht.

Entwicklung auf einem Pfad bewegt, der aufgrund der bisherigen Erfahrungen als normal angesehen wird, sehen die Produzenten keinen Anlaß, ihre Investitions- und Produktionsentscheidungen zu revidieren. Branchenmäßige Anteilsverschiebungen der Produktion sind entsprechend der normalerweise sich nur allmählich ändernden Nachfragestruktur relativ gering¹⁸. Stellen sich die Erwartungen jedoch als unzutreffend heraus, so kommt es je nach Ausmaß der Fehleinschätzungen in den einzelnen Branchen zu mehr oder weniger drastischen Revisionen der Investitions- und Produktionsentscheidungen mit der Konsequenz sprunghafter Änderungen der Kapazitäten bzw. deren Auslastungsänderungen.

Dieser Erklärungsansatz stimmt mit der Entwicklung von 1954 bis 1976 überein. Zwischen den in Tabelle 1 wiedergegebenen Änderungsgeschwindigkeiten für die Produktionsstruktur und den realen Wachstumsraten der industriellen Nettoproduktion besteht kein Zusammenhang ($r = + 0,07$). Isoliert man die konjunkturelle Komponente dadurch, daß man die Schwankungen um die langfristige Wachstumsrate heranzieht, so ergibt sich zwischen diesen Abweichungen (ohne Berücksichtigung des Vorzeichens) und der Strukturänderungsgeschwindigkeit ein Korrelationskoeffizient von $r = + 0,73$ ¹⁹.

Diese Ergebnisse gelten zunächst nur für Veränderungen der Produktionsstruktur. Es ist zwar naheliegend, gleichgerichtete Tendenzen der Anteilsverschiebungen von Produktions- und Beschäftigtenstruktur anzunehmen und darüber hinaus auch Gleichförmigkeiten der jährlichen Strukturänderungsgeschwindigkeiten. Auf der anderen Seite kann dieser Zusammenhang aber mehr oder weniger deutlich abgeschwächt werden durch Einflußfaktoren wie etwa rechtliche und sozio-ökonomische Mobilitätshindernisse, die allgemeine Beschäftigungslage oder auch durch branchenmäßig divergierende Möglichkeiten der Substitution der Produktionsfaktoren.

Vergleicht man das Ausmaß der Verschiebungen der Produktions- und Beschäftigtenanteile über den gesamten Zeitraum hinweg, so fällt auf, daß die Geschwindigkeit der Beschäftigtenstrukturveränderung wesentlich geringer ist als die der Produktionsstrukturänderung und daß sie außerdem seit den 50er Jahren fortwährend gesunken ist. Auch die zyklischen Schwankungen sind wesentlich schwächer ausge-

¹⁸ Dies schließt Strukturänderungen infolge von Produkt- und/oder Prozeßinnovationen nicht aus. Sofern sie auf einzelne Branchen beschränkt sind, wird die Strukturänderungsgeschwindigkeit insgesamt nicht merklich beeinflußt.

¹⁹ Verwendet man die Abweichungen der jährlichen Wachstumsraten vom Wachstumstrend zweier Subperioden (1954 - 1964 und 1965 - 1976) so ergibt sich ebenfalls ein Korrelationskoeffizient von $r = + 0,73$.

prägt. Für den Zusammenhang zwischen den Abweichungen der jährlichen Wachstumsraten der Industrieproduktion vom langfristigen Durchschnitt und dem Umfang der jährlichen Änderungen der Beschäftigtenstruktur ergibt sich ein (bei einem Konfidenzniveau von 95 % signifikanter) Korrelationskoeffizient von nur $r = + 0,44^{20}$ — gegenüber $+ 0,73$ für den Zusammenhang mit den Produktionsänderungen.

Angesichts dieser Ergebnisse überrascht nicht, daß für den gesamten Beobachtungszeitraum nur eine schwache Beziehung zwischen dem Umfang der Strukturänderungen der Produktion und dem der Beschäftigung besteht ($r = + 0,42^{21}$). Allerdings scheint der Zusammenhang zwischen den jeweiligen Strukturänderungen im Zeitablauf abgenommen zu haben. Für den Zeitraum der 50er Jahre und 60er Jahre ergibt sich ein Korrelationskoeffizient von $+ 0,50$, für den — jedoch sehr kurzen — Zeitraum der 70er Jahre hingegen lediglich $0,16$. Es ist nicht auszuschließen, daß die von Hamm²² angeführten Einflüsse wie Nivellierung der Lohnstruktur und sozialpolitische Maßnahmen zur Arbeitsplatzsicherung hier ihren Niederschlag gefunden haben²³.

2.1.2. Erhöhung der Gesamtnachfrage als Teilstrategie

Diese Ergebnisse dürfen im Sinne einer für die Wirtschaftspolitik erforderlichen Kausalanalyse nicht überbewertet werden. Das Ausmaß der beobachtbaren Strukturänderungen besagt nichts über einen möglicherweise noch vorhandenen Stau von unbewältigten Strukturproblemen. Geklärt ist hiermit auch noch nicht, welche branchenmäßigen Verschiebungen vorliegen. Sie besagen jedoch immerhin, daß das Ausmaß des Strukturwandels in der letzten Rezession nicht das früheren Konjunkturphasen übertrifft. Das hohe Ausmaß der Arbeitslosigkeit wäre dann nicht auf einen ungewöhnlich raschen (konjunkturunabhängigen) Strukturwandel zurückzuführen, sondern eher auf den massiven Nachfrageeinbruch, der seinerseits die Strukturänderungs-

²⁰ Für den direkten Zusammenhang zwischen Strukturänderungsgeschwindigkeit und Wachstum der industriellen Nettoproduktion besteht keine statistisch signifikante Korrelation.

²¹ Die Berücksichtigung eines time-lags von einem Jahr brachte keine Resultatsverbesserung. Für den schwachen Zusammenhang könnte miterantwortlich sein, daß Anpassungen an Produktionsschwankungen in einzelnen Branchen eher über Arbeitszeitvariationen als über Änderungen der Beschäftigtenzahl erfolgen. Vgl. hierzu die empirische Untersuchung von A. Schmid und I. Stirnberg, kurzfristige Beschäftigungsanpassung an Produktionsveränderungen im industriellen Sektor, Konjunkturpolitik (H. 3) 1977, S. 174 ff.

²² W. Hamm, Hypothesen..., a.a.O., S. 76 ff.

²³ Eine zusätzliche Erklärung könnte in einer verringerten Mobilitätsbereitschaft als Folge der unsicheren Arbeitsmarktlage zu sehen sein.

geschwindigkeit bestimmte. Expansive Maßnahmen zur Erhöhung der Gesamtnachfrage erscheinen deshalb trotz struktureller Differenzierungen als Teilstrategie prinzipiell zweckmäßig.

Eine zumindest skeptische Haltung gegenüber einer Politik der Nachfrageexpansion nimmt der Sachverständigenrat in seinem letzten Gutachten ein. Nach seiner Meinung ist „die binnengesellschaftliche Nachfrageschwäche von ihrem Ursprung her nur Reflex der gestörten Angebotsbedingungen“²⁴. Seine Befürchtung, daß eine Politik der Nachfrageexpansion lediglich ein Strohfeuer entfachen könnte²⁵, ist vermutlich zutreffend, wenn diese Strategie isoliert betrieben würde. Die vom Sachverständigenrat präferierte wachstumspolitische Strategie könnte jedoch erfolglos sein, wenn — als flankierende Maßnahme — eine spürbare Nachfrageexpansion unterbleibt. Er verweist selbst darauf, daß bei seiner Strategie nur mit einem sehr allmählichen Abbau der Arbeitslosigkeit zu rechnen ist, andererseits aber für einen verstärkten Aufschwung eine deutliche Verbesserung der Arbeitsmarktsituation (psychologisch) wichtig gewesen wäre. Die starke Zurückhaltung gegenüber (verstärkten) nachfragestimulierenden Maßnahmen erstaunt auch deshalb, weil er ausführlich die unzulängliche Kapazitätsauslastung analysiert²⁶, die 1976 noch unter dem Normalniveau lag und sich 1977 deutlich verschlechterte. Schließlich beziffert er selbst die konjunkturelle Komponente der Unterbeschäftigung mit einer Größenordnung von 500 000 Arbeitsplätzen²⁷.

Der Sachverständigenrat scheint die steuerlichen Entlastungen für ausreichend zu halten, verweist aber gleichzeitig auf die restriktive Wirkung des Progressionstarifs für die private Nachfrage²⁸. Zudem sind solche Impulse, wie sie von der Auflösung vermögenswirksamer Geldanlagen im Jahre 1977 ausgingen, im Jahre 1978 nicht mehr zu erwarten²⁹. Eine Abschwächung der Entwicklung der privaten Nachfrage

²⁴ Jahresgutachten des Sachverständigenrats 1977/78, Bundestagsdrucksache 8/1221, Textziffer 337.

²⁵ Ebenda, Textziffer 214.

²⁶ Ebenda, Textziffern 87 ff. und 246.

²⁷ Ebenda, Textziffer 327. Die Unternehmensbefragung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und des IFO-Instituts (Struktur, Entwicklung und Bestimmungsgrößen der Beschäftigung in Industrie und Bauwirtschaft auf mittlere Sicht, Mitteilungen des IAB, H. 2 (1977), insbes. S. 295 ff.) ergab, daß 1977 bei einer Vollauslastung der vorhandenen Kapazitäten etwa 700 000 Arbeitsplätze in der Industrie und in der Bauwirtschaft besetzt werden könnten, wobei innerhalb der Hauptsektoren der Industrie keine nennenswerten Differenzen hinsichtlich der potentiellen prozentualen Zunahme der Beschäftigtenzahl vorlagen. Danach dürfte die Vernichtung von Arbeitsplätzen wesentlich geringer sein, als vielfach angenommen wird.

²⁸ Jahresgutachten des Sachverständigenrats 1977/78, Bundestagsdrucksache 8/1221, Textziffern 423 - 426.

²⁹ Ebenda, Textziffern 66 und 220.

ist daher nicht auszuschließen — zumal ein Abebben der Automobilkonjunktur im Jahre 1978 vermutet wird.

Zweckmäßiger als eine Ausweitung öffentlicher Ausgaben erscheint eine lineare unbefristete Senkung der Lohn-/Einkommenssteuer³⁰. Die jüngsten Erfahrungen begründen Zweifel, ob eine Initialzündung über die Ausgabenseite kurzfristig gelingt. Außerdem müßte sichergestellt sein, daß von den zusätzlichen Ausgaben eine Breitenwirkung ausgeht, damit nicht strukturelle Entwicklungen begünstigt werden, die nach Auslaufen der Ausgabenprogramme in den betroffenen Branchen zu einem „Subventionsbedarf“ führen.

Wenn auch unsicher ist, in welchem Ausmaß eine Erhöhung der verfügbaren Mittel durch Steuerentlastungen bei privaten Haushalten und Unternehmen zur Erhöhung der effektiven Nachfrage führt, so kann doch ein kurzfristig spürbarer Nachfrageimpuls erwartet werden, der über verbesserte Kapazitätsauslastung und Anreiz zu Erweiterungsinvestitionen einen deutlichen Anstoß zur Reduktion der Arbeitslosigkeit bewirkt. Abgesehen von dem Ausgleich der im Steuersystem angelegten Progressionswirkungen und den beschäftigungspolitisch unerwünschten Konsequenzen könnten bei einer spürbaren steuerlichen Entlastung den Gewerkschaften bei ihren Lohnforderungen gewisse Konzessionen erleichtert werden.

Angesichts des Ausmaßes unausgelasteter Kapazitäten dürfte das Inflationsrisiko nicht sehr hoch sein, und der Sachverständigenrat sieht — im Rahmen seiner Prognosen und Strategien — für 1978 „keinerlei Anzeichen für eine Übernachfrage, die einen zusätzlichen Preisschub bewirken würde“³¹. Für die Notwendigkeit rascher Nachfragebelebung sprechen auch strukturelle Änderungen am Arbeitsmarkt, die wohl vorwiegend als Folge der langen Dauer der Arbeitslosigkeit anzusehen sind, nämlich die zunehmende Konzentration der Arbeitslosigkeit auf Frauen, bestimmte Altersgruppen (unter 25 und über 55 Jahren) und Personen ohne Berufsausbildung. Hier dürfte sich ein doppelter Selektionsprozeß abspielen: es findet bezüglich dieser Personengruppen sowohl ein Aussieben bei Entlassungen wie auch bei Neueinstellungen

³⁰ Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft schlägt in seinem Gutachten (Aktuelle Probleme der Beschäftigungspolitik, hektogr. Manuskript, Köln, 12. Nov. 1977, S. 8) eine 10 %ige lineare Senkung der Lohn-, Einkommen- u. Körperschaftsteuer vor, die nach dem Stabilitäts- u. Wachstumsgesetz kurzfristig vorgenommen werden kann. Innerhalb des verfügbaren Jahreszeitraums könnten dann strukturelle Reformen des Steuerarifs durchgeführt werden.

³¹ Jahrestgutachten des Sachverständigenrats 1977/78, Bundestagsdrucksache 8/1221, Textziffer 396. Eine verstärkte Geldmengenexpansion, die inflationär wirken könnte, ist wegen der vorhandenen Finanzierungsreserven nicht erforderlich (vgl. Textziffern 182 ff. und 408 ff.).

statt und dies um so stärker je länger die Arbeitslosigkeit insgesamt andauert^{32, 33}. Strukturelle Verzerrungen entstehen nicht nur im ungebremsten Boom, sondern auch in einer anhaltenden Rezession.

2.2. Beschäftigungsorientierte Struktursteuerung als Ursachentherapie?

Die Ausführungen im letzten Abschnitt verfolgten nicht die Absicht, allgemeine Nachfrageschwäche als dominante oder gar als alleinige Ursache der Arbeitslosigkeit herauszustellen. Sie dienten lediglich dem Zweck, einige Anhaltspunkte dafür aufzuzeigen, daß strukturelle Verschiebungen zum Teil lediglich Begleiterscheinungen der scharfen Rezession waren und möglicherweise hieraus resultierende Arbeitslosigkeit durch globale Nachfragebelebung überwunden werden kann. Es gibt jedoch auch deutliche Anhaltspunkte für die strukturelle Komponente, wobei nicht auszuschließen ist, daß via verstärktem Strukturwandel die Rezession und damit auch weitergehende Strukturverschiebungen und Arbeitslosigkeit verschärft wurden.

2.2.1. Zur Bedeutung der strukturellen Komponente

Für die „Strukturalisten“ spielen neben Faktoren wie die Rohölpreisseigerung 1973/74 und selektiv wirkende Umweltschutzregelungen vor allem die veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch die Höherbewertung der DM seit Ende der 60er Jahre und insbesondere durch die Freigabe des Wechselkurses im Jahre 1973 eine maßgebliche Rolle. Durch die langwährende Unterbewertung der DM sind Verzerrungen der Produktions- und Beschäftigtenstruktur entstanden, die durch die Aufwertung der DM offenkundig wurden. Verschärft wurden diese Strukturprobleme noch durch verstärkte Exporterfolge einiger Entwicklungsländer bei standardisierten Industrieprodukten. Durch einen falschen Wechselkurs wurden der Industrie danach über einen langen Zeitraum Orientierungsdaten gesetzt, deren kurzfristige Korrektur zu gravierenden Anpassungsproblemen führen mußte.

Wenn diese These zutrifft, wäre zu erwarten, daß das keineswegs anomale Ausmaß von Strukturänderungen in der jüngsten Rezession

³² Vgl. G. Schmid, Strukturelle Arbeitslosigkeit..., a.a.O., S. 57.

³³ Bei zunehmender Nachfrage könnten wegen dieser „Strukturalisierung“ Engpässe am Arbeitsmarkt und daraus resultierende inflationäre Effekte befürchtet werden. Es ist jedoch zu bedenken, daß — nicht zuletzt wegen der Lohnnivellierungen der letzten Jahre — eine Reihe von Arbeitskräften in Unternehmen Tätigkeiten ausüben dürfte, die unter ihrer Qualifikation liegen. Eine allgemeine Nachfrageerhöhung könnte dies rückgängig machen und damit ohne inflationäre Nebenwirkungen zur Lösung dieses Strukturproblems beitragen.

mit Strukturverschiebungen verbunden war, die deutlich von denen früherer Konjunkturzyklen abweichen. Daß solche Unterschiede tatsächlich vorliegen, legt ein Vergleich der Standardabweichungen für die jährliche Kapazitätsauslastung in 35 Branchen der westdeutschen Industrie nahe³⁴:

1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
6,18	6,49	5,86	4,42	4,92	5,01	5,63	7,03	7,49	7,96	7,35

Die interindustrielle Streuung der Kapazitätsauslastung ist in den Jahren 1974/75 offenbar wesentlich stärker ausgeprägt als 1966/67 und hielt auch im Jahre 1976 an. Hierbei war in der Industrie insgesamt das Niveau der Kapazitätsauslastung 1974/75 nicht niedriger als 1966/67. Dies ist sicher nur ein erster Anhaltspunkt dafür, daß die Branchen in der letzten Rezession ungleichmäßiger getroffen wurden.

Um zusätzlichen Aufschluß über die mögliche strukturelle Komponente der Arbeitslosigkeit zu erhalten, wurde untersucht, ob die branchenmäßige Entwicklung der Produktion und Beschäftigung in der letzten Konjunkturphase sich deutlich unterscheidet von der in früheren Konjunkturphasen. Wenn für einzelne Branchen typische konjunkturelle Produktions- und Beschäftigungsänderungen existieren, müßten für zwei aufeinanderfolgende Konjunkturzyklen signifikante Korrelationen zwischen den jeweiligen Veränderungsraten der Produktion und der Beschäftigtenzahl (bzw. deren relative Abweichungen vom gesamtindustriellen Durchschnitt) bestehen. „Perfekte“ Korrelationen sind nicht zu erwarten, da die zyklischen Veränderungen von langfristigen Strukturänderungen überlagert werden.

Um diesen Zusammenhang zu prüfen, wurden für die einzelnen Branchen jeweils die prozentualen Änderungen des durchschnittlichen Produktions- und Beschäftigungsniveaus zwischen zwei Abschwungsjahren und zwei vorausgehenden Aufschwungsjahren gegenübergestellt³⁵.

³⁴ Quelle: Vgl. Tabelle 1, Anmerkung b).

³⁵ Quelle: Vgl. Tabelle 1. Die Branchengliederung weicht von der in Tabelle 1 insoweit ab, als der Luftfahrzeugbau in allen Fällen aus den Berechnungen herausgenommen wurde. Der Aufbau dieses Industriezweiges Mitte der 50er Jahre war mit außergewöhnlichen Wachstumsraten verbunden (Produktionswachstum 1957/58 gegenüber 1955/56 + 590 %). In methodischer Hinsicht kann dieses Verfahren wegen der unterschiedlichen Dauer der Rezessionsphasen und der nur zufälligen Übereinstimmung mit den (statistisch erfaßbaren) Kalenderjahren nur als grobe Annäherung angesehen werden.

Tabelle 2

Korrelationskoeffizienten für die interindustrielle Veränderung der Produktions- und Beschäftigtenstruktur in verschiedenen Rezessionsphasen

Jahr	1955 - 56 / 1957 - 58		1960 - 61 / 1962 - 63		1964 - 65 / 1966 - 67		1968 - 69 / 1970 - 71	
	P ^{a)}	B ^{b)}	P	B	P	B	P	B
1960 - 61 / 1962 - 63	0,79	0,68						
1964 - 65 / 1966 - 67	0,63	0,71	0,68	0,60				
1968 - 69 / 1970 - 71	0,46	0,56	0,52	0,66	0,40	0,52		
1972 - 73 / 1974 - 75	0,12*	0,35	- 0,12*	0,26*	0,33*	0,36	0,29*	0,62

a) P = Produktionsstruktur.

b) B = Beschäftigtenstruktur.

* Bei einem Konfidenzniveau von 95 % nicht signifikant.

Während für die ersten drei Rezessionsphasen eine beachtliche Gleichförmigkeit der branchenmäßigen Entwicklung feststellbar ist, gilt dies für die industrielle Produktionsentwicklung in den beiden letzten Phasen nicht mehr. Nicht-konjunkturelle Einflüsse schlagen insbesondere in der letzten Rezession stärker durch als früher³⁶.

Auffällig ist allerdings, daß hinsichtlich der Beschäftigtenentwicklung keine so deutlichen Positionswechsel zwischen überdurchschnittlich schrumpfenden bzw. expandierenden Branchen stattgefunden haben wie bei der Produktionsentwicklung. Es könnte sein, daß sich hinter diesen Unterschieden ein Strukturproblem verbirgt, das sich erst allmählich auf dem Arbeitsmarkt auswirkt. Während sich die Änderung der Produktionsstruktur relativ rasch vollzog, hinkt die Änderung der Beschäftigtenstruktur hinterher. Branchen, die besonders starke Produktionseinbußen hinnehmen mußten, paßten sich (gewollt oder ungewollt) beschäftigungsmäßig nur schleppend an; Branchen mit relativ günstigen Produktionsaussichten zögerten, zusätzlich Arbeits-

³⁶ Man könnte einwenden, daß der sehr niedrige Korrelationskoeffizient für die letzte Rezessionsphase das Resultat des besonders starken Nachfrageeinbruchs ist. Abgesehen davon, daß diese Interpretation für den Vergleich der Rezession 1966/67 gegenüber früheren Rezessionen nicht überzeugt, zeigen die Korrelationskoeffizienten, denen Vergleiche größerer zeitlicher Abstände zugrundeliegen, eine fallende Tendenz. Je größer der zeitliche Abstand zwischen den Rezessionsphasen ist, desto geringer wird — erwartungsgemäß — die branchenmäßige Übereinstimmung der Produktions- und Beschäftigtenentwicklung.

kräfte einzustellen. Sollte im Beschäftigungsbereich ein derartiger Anpassungsstau vorhanden sein, so ist er im Jahre 1976 zumindest noch nicht nennenswert abgebaut worden; denn die Änderung der Beschäftigtenstruktur ist in diesem Jahr praktisch zum Stillstand gekommen, während die Strukturänderungsgeschwindigkeit der Produktion noch sehr hoch war³⁷.

Es gibt also deutliche Anzeichen für Strukturänderungen nicht-konjunktureller Art. Nachfragestimulierende Maßnahmen allein dürfen daher unzureichend sein. Sollen nun überhaupt strukturpolitische Maßnahmen (im Sinne wirtschaftspolitischer Beeinflussung von Produktion und Beschäftigung einzelner Branchen) zur Disposition stehen, müßten die Ursachen bekannt sein, die bestimmte Branchen plötzlich vor Strukturprobleme stellten. Änderungen der Nachfragestruktur infolge geänderter Präferenzen oder der Angebotsstruktur infolge neuer Technologien bleiben außer Betracht, da solche Faktoren üblicherweise nur zu allmählichen Strukturänderungen führen und den betroffenen Branchen genügend Anpassungszeit lassen³⁸. Wenn nicht nur einzelne Unternehmen, sondern ganze Branchen plötzlich mit Strukturproblemen konfrontiert sind, kann dies an langfristig wirksamen Struktureinflüssen nur insoweit liegen, als diese über einen längeren Zeitraum durch wirtschaftspolitische oder auch durch kartellartige Praktiken zurückgedrängt worden sind und diese Barrieren plötzlich verschwinden.

Wichtige Gründe für überraschende Strukturprobleme können branchenweite Fehleinschätzungen zukünftiger Absatzmöglichkeiten sein — wobei es im Einzelfall schwierig sein dürfte, festzustellen, inwieweit derartige Fehlprognosen aufgrund wirtschaftspolitischer Fehlentscheidungen zustande kamen — sowie im Zeitpunkt der Investitionsentscheidung unvorhersehbare Kostenbelastungen infolge drastischer Erhöhungen der Löhne und Lohnnebenkosten³⁹ und/oder Erhöhungen von Rohstoffpreisen.

Ob und inwieweit branchenmäßige Entwicklungen mit derartigen Faktoren erklärt werden können, bedarf noch eingehender Untersuchungen. Erste empirische Ergebnisse deuten darauf hin, daß in den Jahren 1974/75 gegenüber 1972/73 zwischen den branchenmäßigen Ver-

³⁷ Vgl. Tabelle 1.

³⁸ Jedenfalls sind keine umfangreichen Präferenzänderungen oder revolutionären Technologien bekannt, die die westdeutsche Industrie insgesamt in den letzten Jahren überrascht hätten.

³⁹ Auch hier kann letztlich die Wirtschaftspolitik mitverantwortlich sein, indem sie über einen langen Zeitraum der Inflationsduldung den Tarifparteien eine nahezu beliebige Überwälzungsmöglichkeit von Kostensteigerungen vortäuscht.

änderungen der Lohnstückkosten und den branchenmäßigen Wachstumsraten der Produktion keine Korrelation besteht — im Gegensatz zu den vier vorangegangenen Rezessionen, wo sich recht enge Zusammenhänge ergeben (überwiegend $r < -0,70$).

Während in den früheren Rezessionen überhaupt kein Zusammenhang zwischen branchenmäßigen Veränderungen der Lohnstückkosten und Änderungen der Beschäftigtenzahl feststellbar war (Werte für r zwischen $-0,10$ und $+0,04$), ergab sich für die jüngste Rezession ein schwacher positiver Korrelationskoeffizient ($r = +0,40$), was vermutlich nur besagt, daß Branchen mit unterdurchschnittlichen Entlastungen überwiegend überdurchschnittliche Erhöhungen der Lohnstückkosten hatten. Wahrscheinlich haben die starken Lohnerhöhungen überwiegend eher das allgemeine Beschäftigungsniveau verringert als Strukturveränderungen bewirkt⁴⁰.

Die plausiblen strukturellen Konsequenzen, die aus der Wechselkursfreigabe gefolgert werden, können empirisch nur teilweise bestätigt werden⁴¹. Für keine der untersuchten fünf Rezessionen ergaben sich signifikante Beziehungen zwischen branchenmäßigen Exportquoten und Produktions- sowie Beschäftigungsänderungen. In der letzten Rezession sind die Korrelationskoeffizienten sogar positiv, während sie in den anderen Rezessionen — 1966/67 ausgenommen — stets negativ waren. Die exportintensiven Branchen haben also trotz Aufwertung eher stabilisierend gewirkt. Entsprechende Berechnungen mit branchenmäßigen Importquoten ergaben stets negative, jedoch nicht signifikante Korrelationskoeffizienten.

Aus diesen nur schwachen Zusammenhängen kann nicht unbedingt gefolgert werden, die relativ kurzfristig entstandenen Strukturprobleme seien von untergeordneter Bedeutung und auf strukturpolitische

⁴⁰ Die hiermit im Einklang stehende interindustrielle Lohnnivellierung in den Tarifabschlüssen (vgl. Jahresgutachten des Sachverständigenrats 1977/78, a.a.O., Tab. 9, Textziffer 78) sollte jedoch nicht überbewertet werden. Die Durchschnittswerte der jährlichen Standardabweichungen für die prozentualen Effektivlohnveränderungen je geleisteter Arbeitsstunde in 35 Branchen der westdeutschen Industrie haben sich mit 1,63 für die 60er Jahre und 1,64 für die 70er Jahre nicht geändert. Die Standardabweichung für die branchenmäßigen Unterschiede im Effektivlohniveau ist hingegen mit 0,54 auf 1,54 stark gestiegen. Legt man die jährliche Lohn- und Gehaltssumme pro Beschäftigten zugrunde, ergeben sich für die Unterschiede der Niveaus wie auch der Veränderungsgraten starke Zunahmen der Standardabweichungen in den 70er Jahren. — Daß durch Lohnerhöhungen in der Form einheitlicher Sockelbeträge zusätzliche Arbeitsplatzrisiken für die Personengruppe am Ende der Lohnskala entstehen können, wird hierdurch jedoch nicht in Frage gestellt. —

⁴¹ Sehr enge Zusammenhänge sind allerdings auch wenig wahrscheinlich. So könnten etwa aufwertungsbedingte Exporteinbußen die betroffenen Unternehmen oder Branchen gerade veranlassen, verstärkt Absatzmöglichkeiten im Inland wahrzunehmen.

Maßnahmen könne schon deshalb verzichtet werden. Es mag sein, daß die in den skizzierten Berechnungen implizierte Monokausalität inadäquat ist. Erst die Summe mehrerer, fast gleichzeitig eingetretener Belastungen hat die kurzfristig nicht zu lösenden Anpassungsprobleme geschaffen. Multiple Ansätze könnten hierüber näheren Aufschluß geben, doch stehen sie bislang noch aus.

2.2.2. Anknüpfungspunkte strukturpolitischer Maßnahmen

Mit dem Hinweis auf die lockeren Zusammenhänge zwischen Strukturänderungen und plausibel erscheinenden unabhängigen Variablen ist im Kern ein allgemeines Problem der Strukturpolitik angesprochen, das sich kurz als Theoriedefizit bezeichnen läßt. Wenn kritisiert wird, daß der marktwirtschaftliche Lenkungsmechanismus nicht (mehr) in der Lage ist, Strukturwandlungen beschäftigungsneutral zu bewerkstelligen und deshalb eine staatliche Branchensteuerung erforderlich sei⁴², so ist dies selbst für den Fall wenig hilfreich, wenn die Basisthese (mangelnde Leistungsfähigkeit des Marktes) zuträfe. Man müßte nämlich die zukünftigen „optimalen Strukturen“, die in der Marktwirtschaft im Wettbewerbsprozeß erst entdeckt werden, kennen und über die erforderlichen Steuerungsinstrumente verfügen, um etwa branchenmäßige oder regionale Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage auszuschließen. Kaum geringere Probleme werfen unmittelbar auf die Beschäftigungslage bezogene Forderungen auf, wonach die „Beschäftigungspolitik ... verstärkt neue und ggf. unbequeme Wege der gezielten Wirtschaftsstrukturpolitik ... gehen (soll), um eine beschäftigungsintensive Wachstumsstruktur zu erreichen“⁴³.

Bei unserem derzeitigen Wissensstand sind wir nicht in der Lage, hinreichend verlässliche Angaben über zukünftige Strukturänderungen zu machen. Die im Anschluß an Chenery unternommenen Versuche, entwicklungsspezifische — vor allem in Abhängigkeit vom Pro-Kopf-Einkommen — „Normalstrukturen“ zu identifizieren⁴⁴, ergaben für westliche Industrieländer zum Teil sehr enge statistische Zusammenhänge, doch schließen diese deutliche Abweichungen einzelner Länder von dem „Normalmuster“ nicht aus. Als wirtschaftspolitische Orientierungshilfe sind sie zudem fragwürdig, wenn man berücksichtigt, daß

⁴² Vgl. etwa die Kritik an den strukturpolitischen Vorstellungen des Sachverständigenrats von W. Meißner/J. Welsch, Der Sachverständigenrat und die Strukturpolitik, WSI-Mitteilungen, H. 2 (1977), S. 65 ff.

⁴³ Perspektivkommission der F.D.P., Aktuelle Perspektiven des sozialen Liberalismus, F.D.P.-Informationsdienst, Nr. 8, Bonn 1977, S. 15.

⁴⁴ Vgl. z. B. H. B. Chenery, Patterns of Industrial Growth, AER, Vol. 50 (1960); G. Fels, K.-W. Schatz, F. Wolter, Der Zusammenhang zwischen Produktionsstruktur und Entwicklungsniveau, WWA, Bd. 106, H. 2 (1971); E. Görgens, Wandlungen der industriellen Produktionsstruktur im wirtschaftlichen Wachstum, Bern und Stuttgart 1975.

stärkere Abweichungen von den „typischen“ Branchenstrukturen mit höheren Wachstumsraten des Sozialprodukts verbunden waren⁴⁵. Selbst wenn die Schätzwerte für einzelne Branchen den tatsächlichen Werten genau entsprächen, so gelten sie doch nur für die Vergangenheit; für zukünftige Entwicklungen kann man aber nicht die Konstanz branchenmäßiger Wachstumselastizitäten unterstellen. Sollten sogar die zukünftigen branchenmäßigen Wachstumselastizitäten exakt bekannt sein, so würde eine zutreffende Prognose der Produktions- und Beschäftigtenstruktur immer noch eine korrekte Prognose der Sozialproduktentwicklung voraussetzen.

Wie unsicher unsere Kenntnisse über zu erwartende Strukturverschiebungen sind, zeigt bereits die Diskussion über die Verschiebung der drei Sektoren. Es ist durchaus plausibel, daß der im internationalen Vergleich „anomal“ hohe Industrieanteil in der Bundesrepublik Deutschland maßgeblich der langen Unterbewertung der DM zuzuschreiben ist, über die zukünftigen Produktions- und Beschäftigtenanteile des sekundären und tertiären Sektors bestehen aber sehr unterschiedliche Vermutungen⁴⁶. Wenn auch die Einkommenselastizitäten der Nachfrage nach Dienstleistungen höher sein mögen als die der Nachfrage nach Industriegütern, so sind die Konsequenzen für die Beschäftigungslage dennoch sehr unsicher. Die Expansion des tertiären Sektors könnte gebremst werden durch industrielle Fertigung von Dienstleistungen sowie durch beschäftigungsreduzierende Rationalisierungen innerhalb dieses Sektors. In einer Situation stark steigender Lohnkosten und allgemeiner Nachfrageschwäche ist der Rationalisierungsdruck besonders hoch; Freisetzung von Arbeitskräften im sekundären Sektor werden vom Dienstleistungssektor kaum aufgefangen. Zudem ist zu berücksichtigen, daß die Entwicklung des tertiären Sektors maßgeblich von politischen Entscheidungen abhängt. Man denke nur an die jüngsten Erfahrungen mit der Einstellungspraxis im öffentlichen Dienst einschließlich der Restriktionen im bildungspolitischen Bereich.

Ist bereits die Prognose der Entwicklung der drei Sektoren mit erheblichen Unsicherheiten belastet, so gilt dies in noch stärkerem Maße für die — strukturpolitisch wichtigere — branchenmäßige Entwicklung⁴⁷. Um zu strukturpolitischen Anknüpfungspunkten zu gelangen,

⁴⁵ Vgl. E. Görgens, *Wandlungen ...*, a.a.O., S. 325 ff.

⁴⁶ Vgl. die von G. Finking (Wachstums- und Strukturprojektionen als Entscheidungshilfen wirtschaftlicher Modernisierung, WSI-Mitteilungen, H. 10 (1976), S. 595 f.) zusammengestellten Sektorprognosen verschiedener Forschungsinstitute.

⁴⁷ Die Drei-Sektoren-Hypothese ist zudem ein zu grobes Referenzsystem, um Branchenprognosen zu erstellen. Vgl. hierzu den Versuch ... von G. Fels u. K.-W. Schatz (Sektorale Entwicklung und Wachstumsaussichten der west-

genügt nicht die Kenntnis der Entwicklung einzelner Branchen; erforderlich ist vielmehr die Kenntnis der Entwicklung der Produktions- und Beschäftigtenstruktur insgesamt. Für einige Branchen lassen sich die wahrscheinlichen Entwicklungstendenzen durchaus aufzeigen, wobei dies allerdings leichter ist für die zukünftigen Schrumpfungsbereiche als für die zukünftigen Wachstumsbereiche. So ist damit zu rechnen, daß in der Bundesrepublik Deutschland die Feinkeramische Industrie, die Lederverarbeitung, die Schuhindustrie sowie die Textil- und Bekleidungsindustrie zu den Schrumpfungsbereichen zählen werden, da die Einkommenselastizitäten der Nachfrage nach diesen Produkten durchwegs kleiner als Eins sein dürften und diese Produkte zudem verstärkt von Entwicklungsländern angeboten werden, weil der relativ geringe Kapitalbedarf, geringe Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitskräfte sowie der niedrige Grad interindustrieller Verflechtung den Produktionsmöglichkeiten vieler Entwicklungsländer entgegenkommen⁴⁸. Berücksichtigt man weiterhin, daß diese Branchen am Ende der Skala interindustrieller Kapitalintensitäten stehen, sind umfangreiche Freisetzungen von Arbeitskräften aus diesen Branchen zu erwarten. Mit protektionistischen Maßnahmen läßt sich dieses strukturelle Beschäftigungsproblem nur temporär überdecken, wobei allerdings selbst ein kurzfristiger Erfolg fraglich ist, da solche Maßnahmen zu einem internationalen Protektionswettlauf führen können und hierdurch auch Branchen in Schwierigkeiten geraten, die nicht „schutzbedürftig“ gewesen wären. Gezielte Maßnahmen zugunsten strukturschwacher Branchen könnten zwar insoweit sinnvoll sein, als Entlassungen von Arbeitskräften auf einer Überreaktion beruhen, die durch eine plötzliche wirtschaftspolitische Kursänderung ausgelöst wurde; diese mögliche Komponente der Arbeitslosigkeit müßte jedoch quantitativ isolierbar sein, wenn Strukturkonservierung vermieden werden soll. Wenn die staatlichen Instanzen eine antizipierende Strukturpolitik in dem Sinne betrieben, daß Schrumpfungsprozesse nicht durch falsche Signale verzögert werden, würden die Beschäftigungsprobleme vermieden, die sich aus späteren abrupten Anpassungswängen ergeben⁴⁹.

Zur Lösung des aktuellen Beschäftigungsproblems könnten Maßnahmen erfolgversprechend sein, die die zukünftigen Wachstumsbereiche

deutschen Wirtschaft bis 1980, in: *Die Weltwirtschaft*, H. 1 (1974), S. 53 f., die Produktions- u. Beschäftigungsrückgänge in der westdeutschen Automobilindustrie im Jahre 1973 mit der „normalen“ Rückläufigkeit des sekundären Sektors in Verbindung zu bringen.

⁴⁸ Vgl. E. Görgens, *Wandlungen ...*, a.a.O., S. 188 f.

⁴⁹ Zu den strukturpolitischen Fehlleistungen vgl. W. Hamm, *Wettbewerb oder Interventionen als Regulativ der Branchenstruktur?* In: D. Cassel, G. Gutmann, H. J. Thieme (Hrsg.), *25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1972, S. 118 ff.

gezielt fördern. Die Identifikation von zukünftigen Wachstumsbranchen dürfte jedoch wesentlich schwieriger sein als die von schrumpfenden Branchen. Zwar erscheint die allgemeine Charakterisierung plausibel, wonach für die Bundesrepublik Deutschland die Produkte und Produktionsverfahren besonders aussichtsreich sind, die humankapital-, forschungs- und entwicklungsintensiv sind⁵⁰; zur Orientierung einer branchenmäßigen Strukturpolitik sind solche Kriterien aber zu allgemein. Würden dennoch anhand derartiger Kriterien günstige Wachstumsaussichten einzelner Branchen quantitativ prognostiziert und diese durch gezielte Förderungsmaßnahmen zu Kapazitätsausdehnungen und Neueinstellungen angereizt⁵¹, werden die politischen Instanzen im Falle einer Überschätzung der Expansionsmöglichkeiten (politisch) regreßpflichtig gemacht⁵². Das wirtschaftspolitisch geschaffene Strukturproblem müßte „gelöst“ werden durch eine allgemeine Nachfrageexpansion mit möglicherweise inflationären Effekten oder durch weitergehende gezielte Unterstützungsmaßnahmen. Der Verzicht staatlicher Stellen auf (quantitative) Branchenprognosen würde nicht nur das politische Problem bei Fehleinschätzungen vermeiden, sondern auch zur Erhaltung der Wettbewerblichkeit beitragen, da die Realisierung der Prognosewerte ohne eine quotenkartellartige MarktAufteilung nicht gewährleistet ist.

Mit der hier vorgetragenen Skepsis gegenüber quantitativen Branchenprognosen als Grundlage strukturpolitischer Maßnahmen soll nicht die Zweckmäßigkeit verbesserter Transparenz struktureller Zusammenhänge in Frage gestellt werden. Detailliertere und schneller verfügbare Statistiken über branchenmäßige Interdependenzen sind wirtschaftspolitisch ebenso nützlich wie eine Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse der betriebenen sektoralen Strukturpolitik notwendig. Eine verbesserte Kenntnis struktureller Zusammenhänge und die Berücksichtigung möglicher struktureller Wirkungen allgemeiner wirtschaftspolitischer Maßnahmen könnten bereits einen Beitrag zur Vermeidung branchenmäßiger Fehlentwicklungen und daraus resultierenden Beschäftigungsproblemen leisten⁵³.

⁵⁰ Vgl. z. B. K.-W. Schatz, Zum sektoralen und regionalen Strukturwandel ..., a.a.O., S. 658.

⁵¹ Vgl. den Vorschlag von R. Kuda, Langfristige Entwicklungstendenzen von Produktion und Beschäftigung, WSI-Mitteilungen, H. 10, (1976), S. 569 f.

⁵² Falsch prognostizierte Schrumpfungen sind weniger problematisch, da erfahrungsgemäß Engpässe leichter überwunden werden als Überkapazitäten.

⁵³ Vgl. hierzu die Untersuchung von J. Schmidt, Zur Bedeutung der Staatsausgaben für die Beschäftigung, DIW-Beiträge zur Strukturforschung, H. 46 (1977). — Diese Untersuchung zeigt aber zugleich, von welchen heroischen Annahmen (z. B. konstante durchschnittliche Arbeitsproduktivitäten, unmittelbare Anpassung von Produktion und Beschäftigung an Nachfrageveränderungen, Vernachlässigung möglicher Akzeleratoreffekte) vorläufig noch ausgegangen werden muß.

Wenn Indizien dafür sprechen, daß humankapital-, forschungs- und entwicklungsintensive Produkte und Produktionsverfahren besonders günstige Expansionschancen haben und in diesen Produktions- und Dienstleistungsrichtungen vermehrte Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen, so muß eine hieran orientierte Strukturpolitik nicht in eine gezielte Branchenförderung einmünden, sondern sie kann sich mit Maßnahmen begnügen, die eine allgemeine Förderung solcher Produkte und Produktionsverfahren bezwecken. Zwar werden hiervon die verschiedenen Branchen unterschiedlich begünstigt, doch handelt es sich nicht mehr um eine sektorale Strukturpolitik im Sinne direkter branchenmäßiger Strukturbereinflussung. Es ist vielmehr eine Art globaler Strukturpolitik, die als Instrument der Wachstumspolitik anzusehen ist.

2.3. Wachstumspolitische Maßnahmen

Für eine wachstumspolitische Vorwärtsstrategie hat sich mit besonderem Nachdruck der Sachverständigenrat in seinen beiden letzten Jahrestutachten eingesetzt⁵⁴. Die allgemeine These lautet, daß zur mittelfristigen Beseitigung der Arbeitslosigkeit eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums erforderlich sei, weil die wichtigsten Ursachen der Dauerarbeitslosigkeit auf der Angebotsseite zu suchen seien. Notwendig ist danach eine Mobilisierung der allgemeinen Investitionstätigkeit, die über eine Begünstigung innovativer Aktivitäten gleichzeitig den wachstumsnotwendigen Strukturwandel bewirken soll. Die Nachfragebelebung als unmittelbare wirtschaftspolitische Strategie tritt demgegenüber zurück, da sie sich automatisch als Resultat des von der Angebotsseite her in Gang gesetzten Wachstumsprozesses ergeben soll.

Die Vorteile dieser Strategie sind naheliegend, können doch außer dem derzeitig wichtigsten Problem der Arbeitslosigkeit gleichzeitig andere, teilweise interdependente Probleme wie Wachstumsschwäche und Strukturanpassungsschwierigkeiten einer Lösung näher gebracht werden. Darüberhinaus ist das Inflationsrisiko relativ gering, und Verteilungsprobleme lassen sich erfahrungsgemäß in einer rasch wachsenden Wirtschaft leichter lösen als in einer stagnierenden. Die beachtliche Problembewältigungskapazität der wachstumspolitischen Strategie setzt allerdings voraus, daß (1) die Annahmen über die Zusammenhänge zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zutreffen und (2) Wachstum tatsächlich machbar ist, wie es der Sachverständigenrat erwartet.

⁵⁴ Vgl. insbesondere die Abschnitte: Konsolidierung und wachstumspolitische Vorsorge (1976/77, Textziffern 272 ff.) und: Vollbeschäftigung durch Wirtschaftswachstum (1977/78, Textziffern 335 ff.).

2.3.1. Zur Überwindung der Wachstumsschwäche

Eine Verlangsamung des Wachstums des realen Bruttoinlandsprodukts ist in der Bundesrepublik Deutschland bereits seit den 60er Jahren im Vergleich zu den 50er Jahren beobachtbar. Diese Verlangsamung hat sich in den 70er Jahren gegenüber den 60er Jahren fortgesetzt. Schienen für die 60er Jahre (Ausnahme 1967) und für die Zeit bis 1973 Engpässe am Arbeitsmarkt eine brauchbare Erklärung der rückläufigen Wachstumsraten für den Fall der Bundesrepublik Deutschland zu sein, so legt die aktuelle Situation die gegenteilige Kausalität nahe: die Zahl der Beschäftigten erscheint als abhängige Variable des Wirtschaftswachstums. Sieht man von der fragwürdigen These allgemeiner Sättigungserscheinungen⁵⁵ sowie von wirtschaftspolitisch nicht lenkbaren Einflüssen auf die westdeutsche Wirtschaft ab, scheinen in der aktuellen Diskussion drei Ursachen eine wichtige Rolle zu spielen, die schlagwortartig umrissen werden können mit: Strukturwandel, Investitionsermüdung und Politikversagen.

Durch Verlagerung von Arbeitskräften zugunsten unterdurchschnittlich produktiver Sektoren oder Branchen könnten — *ceteris paribus* —⁵⁶ gesamtwirtschaftliche Produktivitätsverluste entstanden sein. Bis 1973/74 sind solche negativen Struktureffekte für den sektoralen Strukturwandel jedoch nicht feststellbar, da dieser zumindest bis zu dieser Zeit nicht dem „Normalmuster“ entsprach. Danach ist zwar ein deutlicher Rückgang der Beschäftigtenanteile des überdurchschnittlich produktiven Produzierenden Gewerbes (von 47,3 % im Jahre 1974 auf 45,4 % im Jahre 1976)⁵⁷ zugunsten des tertiären Sektors zu beobachten, doch ist abzuwarten, ob diese Entwicklung der Durchbruch zur „Normalstruktur“ bedeutet oder ob wieder eine gegenteilige Anteilsverschiebung eintritt, wie dies nach 1966/67 der Fall war und für den Produktionsanteil für das erste Halbjahr 1977 zutrifft. Zudem würde dieser rechnerische Produktivitätsverlust verringert durch den weiterhin rückläufigen Beschäftigtenanteil des primären Sektors, dessen Arbeitsproduktivität deutlich unter der des tertiären Sektors liegt. Für den industriellen Strukturwandel ergibt sich ein geringfügiger positiver Struktureffekt

⁵⁵ Vgl. die ablehnende Stellungnahme von K.-D. Schmidt, Sättigungsercheinungen beim privaten Verbrauch? In: Weltwirtschaft im Übergang, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 45 (1976), S. 14 ff.

⁵⁶ Die *cet.-par-*-Klausel bedeutet, daß Produktivitätsänderungen innerhalb der Sektoren oder Branchen als Folge der Strukturänderungen ausgeklammert werden.

⁵⁷ Vgl. Jahresgutachten des Sachverständigenrats 1977/78, a.a.O., Tab. 13. Hinter dieser Strukturänderung steht eine nahezu konstante Zahl von Erwerbstägen im Dienstleistungsbereich. Die Arbeitslosigkeit ist demnach maßgeblich (zu etwa 90 %) durch den Beschäftigtenrückgang im sekundären Sektor bedingt.

für die Zeit von 1970 - 1975. In dieser Zeitspanne stieg die Arbeitsproduktivität in der Industrie um 15,3 %; bei Konstanz der Beschäftigtenstruktur hätte der Anstieg (cet. par.) 14,6 % betragen⁵⁸.

Die fraglos größte Bedeutung wird im allgemeinen der geringen Investitionstätigkeit beigemessen und dementsprechend ihre Stimulierung als wichtige wirtschaftspolitische Aufgabe angesehen. Die statistischen Daten scheinen diese These zu unterstützen. Die Bruttoinvestitionsquote⁵⁹ ist mit 22,2 % für die Zeit von 1974 - 76 gegenüber durchschnittlich 25,8 % für die Zeit von 1970 - 73 stark gesunken. Vor einer Überbewertung der Investitionsquote als entscheidender wachstumspolitischer Hebel muß dennoch gewarnt werden. Einmal begründen eingehende internationale Querschnittsanalysen⁶⁰ Zweifel an der Strenge des Zusammenhangs und zum anderen belegen auch die Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland, daß mit einer Erhöhung der Bruttoinvestitionsquote keine Wachstumsbeschleunigung gesichert ist. Die durchschnittliche Investitionsquote in der Zeit von 1970 - 76 ist mit 24,3 % deutlich höher als in den 50er Jahren, wo sie 22,8 % betrug. Legt man den marginalen Kapitalkoeffizienten der 50er Jahre von 2,9 für die 70er Jahre zugrunde, hätte die Wachstumsrate des realen Sozialprodukts in dieser Zeit durchschnittlich 8,4 % betragen müssen. Dies ist selbstverständlich nur ein Rechenexempel, doch macht es deutlich, daß alle die Einflüsse, die sich notwendigerweise im marginalen Kapitalkoeffizienten niederschlagen, uns aber nur unvollkommen bekannt sind⁶¹, kontrollierbar sein müßten, wenn der Wachstumserfolg durch eine Investitionsstimulierung sichergestellt sein soll.

Das Fehlen eines festen Zuordnungsverhältnisses von Investitionsquote und Wachstumsrate bedeutet nicht, daß Investitionen nicht wachstumsnotwendig wären. Sie sind ebenso eine notwendige Wachstumsbedingung wie die Verfügbarkeit über Arbeitskräfte. Die Wachstumschwäche ist aber wahrscheinlich die Folge tiefer liegender Ursachen, die zu einem anhaltenden Investitionsattentismus führten und zugleich auch die Produktivitätskomponente negativ beeinflußten. Während der Sachverständigenrat die mangelnde Rentabilität infolge zu hoher Lohnstück-

⁵⁸ Den Berechnungen liegt die Branchengliederung in den DIW-Tabellen zugrunde. Quelle: Vgl. Tab. 1.

⁵⁹ Ob der Anteil der Bruttoanlageinvestitionen am Bruttosozialprodukt oder der Anteil der Nettoanlageinvestitionen am Nettosozialprodukt der bessere Indikator ist, läßt sich nicht eindeutig entscheiden. Gegen das Nettokonzept spricht, daß die unterstellten Abschreibungen nicht der tatsächlichen Verminderung der Produktionskapazität zu entsprechen brauchen.

⁶⁰ Vgl. hierzu insbes. E. Dürr, Wachstumspolitik, Bern und Stuttgart 1977, S. 42 ff.

⁶¹ Zu verschiedenen Hypothesen und deren empirischen Überprüfung vgl. Ders., Wachstumspolitik, a.a.O., S. 46 ff.

kosten als wichtige Ursache der geringen Investitionstätigkeit hervorgeht⁶², geht Hamm⁶³ darüber hinaus, indem er auch auf Fehler der Wirtschafts- und Sozialpolitik bis zu unternehmerfeindlichen Einstellungen verweist.

Soweit wirtschaftspolitische Fehler der Vergangenheit (Inflationsduldung, zu späte Bremsung des Booms, Festhalten am Wechselkurs) zur Fehlallokation von Produktionsfaktoren und damit zu Produktivitäts- und Wachstumseinbußen beigetragen haben, können daraus nur programmatiche wirtschaftspolitische Konsequenzen gezogen werden, nämlich den Geldwertstabilitätskurs und die Flexibilität des Wechselkurses beizubehalten. Eine Belebung der Investitionstätigkeit ist hier von kaum zu erwarten, wenn man von dem möglichen Beitrag einer Konstanz der Wirtschaftspolitik absieht. Rasche Erfolge sind auch wenig wahrscheinlich bei Versuchen, mögliche Wachstumshemmisse, die eher im ordnungspolitischen Bereich liegen, zu überwinden. Wenn unrealistische oder unternehmerfeindliche Einstellungen zu einer Zurückhaltung bei den Investitionen beigetragen haben, dürfte eine Korrektur kurzfristig kaum möglich sein. Dies gilt auch für staatliche Auflagen und Kontrollvorschriften, die vor allem kleinere und mittlere Unternehmen überfordern⁶⁴.

Erfolgversprechende Anknüpfungspunkte — auch zur Verbesserung des wirtschaftspolitischen Klimas — liegen vermutlich dort, wo der Staat direkt auf die Kostenlage der Unternehmen Einfluß nimmt. Die Gewähr, daß der Staat auf steigende Gewinne nicht mit weiteren Steuererhöhungen oder Erhöhungen der Personalnebenkosten reagiert, dürfte zum Abbau des Investitionsattentismus beitragen. (Temporäre) steuerliche Entlastungen in der Form degressiver Abschreibungen dürften wachstumsgünstig sein.

Wesentliche Bedeutung für Wachstum und Beschäftigung ist den Tarifabschlüssen beizumessen. Einen bedeutenden direkten Einfluß auf die Lohnhöhe hat die öffentliche Hand als Tarifpartner. Unter den Bedingungen der Tarifautonomie bleibt den staatlichen Instanzen darüber hinaus jedoch kaum mehr, als die Tarifpartner (öffentliche) darauf hin-

⁶² Jahresgutachten 1977/78, a.a.O., Textziffer 337 ff. et passim.

⁶³ W. Hamm, Hypothesen ..., S. 11 ff. Die These des Politikversagens vertritt auch E. Dürr, Die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums in der Bundesrepublik Deutschland, Konsequenzen, Ursachen, wachstumspolitische Möglichkeiten, ORDO, Bd. 27 (1976) S. 109.

⁶⁴ Vgl. Gutachten des Sachverständigenrats 1977/78, Textziffer 458. Zur Bedeutung ordnungspolitischer Bedingungen für das Wirtschaftswachstum vgl. E. Dürr, Geld- und Finanzpolitik als Mittel der Wachstumspolitik, Hamburger Jahrbuch (1976), S. 138. Ähnlich auch W. Hamm, Hypothesen..., a.a.O., S. 25.

zuweisen, daß sie mit den Lohnerhöhungsbeschlüssen maßgeblich auf das Beschäftigungsniveau und auch auf das Wirtschaftswachstum einwirken.

Daß die Veränderungen der Lohnstückkosten bedeutsam für die reale Wachstumsrate der industriellen Produktion sind, legt die negative Korrelation dieser Größen für die westdeutsche Industrie nahe. Für die Zeit von 1954- 76 ergibt sich ein Korrelationskoeffizient von $r = -0,52$. Dies könnte einfach widerspiegeln, daß gegebene Lohnkosten bei niedrigen Wachstumsraten der Produktion hohe Lohnstückkosten bedeuten; versucht man aber der Kausalität durch Berücksichtigung eines time-lag von einem Jahr nahezukommen, ergibt sich ein bedeutend höherer Koeffizient von $r = -0,77$. Statistisch wären danach Wachstumsrückgänge zu rd. 60 % mit Lohnstückkostenerhöhungen des Vorjahres zu erklären⁶⁵.

Als prinzipiell wachstumsgünstig — allerdings kurzfristig kaum beschäftigungserhöhend — können solche Maßnahmen angesehen werden, die eine Aktivierung des innovatorischen Potentials bewirken. Allgemeine steuerliche Vergünstigungen bei betrieblichen Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen sowie finanzielle Unterstützungen bei der Neugründung kleinerer und mittlerer Unternehmen, wie sie der Sachverständigenrat vorschlägt, werden zwar zutreffend als Ausweitung des Gießkannenprinzips kritisiert⁶⁶; die Forderung einer branchenmäßigen oder projektbezogenen Differenzierung ist aber solange fragwürdig, als keine kontrollierbaren Auswahlkriterien genannt werden⁶⁷. Wären die Zukunftsbranchen bekannt, wären finanzielle Unterstützungen weitgehend überflüssig.

Solche Maßnahmen werden jedoch nur dann erfolgreich sein, wenn die Annahme der Existenz eines ausreichenden Innovationspotentials

⁶⁵ Ähnliche Korrelationskoeffizienten ergeben sich für den Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Lohnstückkosten und der der realen Bruttoanlageinvestitionen ($r = -0,18$ und — bei einem time lag von einem Jahr für die Bruttoanlageinvestitionen — $r = -0,73$). In der Tendenz zu gleichen Ergebnissen gelangt man, wenn statt der jährlichen Veränderungen Durchschnittswerte für Zeiträume von fünf Jahren zugrundegelegt werden. Für die Perioden 1956 - 60, 1961 - 65, 1966 - 70 und 1971 - 75 besteht ein inverser Verlauf zwischen der Veränderung der Lohnstückkosten einerseits und der der industriellen Nettoproduktion und der Bruttoanlageinvestitionen andererseits.

⁶⁶ Vgl. z. B. W. Meißner und J. Welsch, Der Sachverständigenrat..., a.a.O., S. 70.

⁶⁷ Zur wirtschaftspolitischen Schlußfolgerung einer breit angelegten Förderung — ergänzt durch verbesserte Information für kleine und mittlere Unternehmen — gelangt auch die Untersuchung von K. Ch. Röthlingshöfer, R.-U. Sprenger, L. Scholz (IFO-Institut f. Wirtschaftsforschung), Effizienz der indirekten steuerlichen Forschungsförderung, München 1977, S. 115 f.

zutrifft⁶⁸. Durch eine staatliche Risikobeteiligung könnten dann Technologieentwicklungen im privatwirtschaftlichen Bereich initiiert werden, die andernfalls unterblieben wären. Auch wenn man das innovatorische Potential insgesamt optimistisch einschätzt, wird man ein erhöhtes Risiko nicht ausschließen können. In den 50er und zu Beginn der 60er Jahre ließen sich aus Informationen über Nachfrageentwicklung und Produktionstechniken — vor allem in den USA — branchenmäßige Zukunftsaussichten einigermaßen abschätzen. Diese Orientierungsmöglichkeit ist inzwischen wesentlich kleiner geworden und damit sind die Anforderungen gewachsen, neue Produktionstechniken zu entwickeln, neue Güter anzubieten und neue Märkte zu erschließen⁶⁹. Die Orientierungsschwierigkeiten sind gewiß nicht neu, wurden aber lange Zeit durch die mehrfach erwähnten wirtschaftspolitischen Steuerungsfehler überdeckt und erscheinen nach der wirtschaftspolitischen Kurskorrektur um so gravierender.

2.3.2. Vollbeschäftigung durch Wachstum

Wenn eine Beschleunigung des Wachstums gelingt, ist damit die Lösung der Probleme der Dauerarbeitslosigkeit noch nicht gewährleistet. Man wird zwar annehmen können, daß von einer erhöhten Wachstumsrate des Sozialprodukts ein Sog auf den Arbeitsmarkt ausgeht; international vergleichende Analysen ergaben zum Teil jedoch nur recht schwache statistische Zusammenhänge⁷⁰, so daß man zumindest das Ausmaß der beschäftigungsvermehrenden Wirkung skeptisch beurteilen muß.

Der Sachverständigenrat⁷¹ stellt mit Annahmen über die Kapitalintensität einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Arbeitsplätzen und Investitionen her. Ist die Kapitalintensität bekannt, läßt sich die zur Schaffung einer bestimmten Anzahl von Arbeitsplätzen erforderliche Wachstumsrate der Bruttoinvestitionen ableiten. Die Problematik steckt selbstverständlich in den Annahmen über die Höhe der zukünftigen Kapitalintensität. So müßte man z. B. die branchenmäßig heterogenen Entwicklungen und Faktorsubstitutionen durch Veränderungen

⁶⁸ Dies wird besonders von G. Mensch bestritten. Nach seiner Auffassung habe es in den letzten 10 - 20 Jahren an Basisinnovationen gefehlt, die heute als Schwungrad weitergehender technologischer Entwicklungen dienen könnten. (Zu einer knappen Darstellung seiner Thesen vgl. sein Beitrag: Indizien für eine Innovationslücke, Wirtschaftsdienst, H. 7 (1977), S. 347 ff.

⁶⁹ Die Schätzung von „Normalstrukturen“ als methodisches Instrument zur Ortung der nationalen Entwicklung im internationalen Vergleich bringt keine Orientierungshilfe mehr, wenn das Land selbst an der Spitze der internationalen Einkommensskala steht.

⁷⁰ Vgl. E. Dürr, Wachstumspolitik..., a.a.O., S. 67 ff.

⁷¹ Jahresgutachten 1976/77, Textziffern 298 ff. und Anhang VIII.

der Faktorpreisrelationen kennen. Insbesondere dürften Kapitalintensität und Investitionswachstum nicht unabhängig voneinander sein. Wenn der Reallohnanstieg in den letzten Jahren eine maßgebliche Investitionsbremse war, könnten geringe Lohnerhöhungen außer die Wachstumsraten der Investitionen — vorübergehend — auch die Kapitalintensität erhöhen⁷².

Abgesehen von dieser generellen Unsicherheit der beschäftigungs-politischen Erfolgswirksamkeit der Wachstumsstrategie, sprechen noch verschiedene Anzeichen der speziellen Situation in der Bundesrepublik Deutschland gegen den Optimismus des Sachverständigenrats. Dies gilt insbesondere gegenüber der Einseitigkeit, mit der der Sachverständigenrat für die „wachstumspolitische Lösung“ eintritt. Wenn es zutrifft, daß ordnungspolitische Bedingungen für das Wirtschaftswachstum sehr wichtig sind, ist es fraglich, ob finanzielle Anreize allein die gewünschte Wirkung haben. Zudem sind bei dem noch großen Umfang unausgelasteter Kapazitäten die erforderlichen zusätzlichen Investitionen ohne flankierende allgemeine Nachfragebelebung, die die Absatzerwartungen verbessert, nicht sehr wahrscheinlich. Selbst wenn die finanziellen Anreize greifen, ist nicht auszuschließen, daß zunächst überwiegend Rationalisierungsinvestitionen durchgeführt werden, deren beschäftigungserhöhende Wirkung in den Investitionsgüterindustrien nicht zur Kompensation der Freisetzung in anderen Bereichen ausreicht. Nimmt man die demographische Komponente hinzu, könnte die Arbeitslosenquote auch bei Lohnerhöhungen, die den Produktivitätsanstieg nicht überschreiten und keinen Inflationsausgleich beinhalten, zunächst sogar steigen und der wachstumspolitische Kurs würde wegen „erwiesener Erfolglosigkeit“ abgebrochen. Die Folge könnte sein, daß die unzureichende allgemeine Nachfragebelebung dann verstärkt nachgeholt wird, allerdings mit dem wichtigen Unterschied, daß Strukturprobleme am Arbeitsmarkt als Folge der langen Dauer der Arbeitslosigkeit verschärft auftreten. Globale Maßnahmen würden zunehmend durch selektive ersetzt (werden müssen). Je länger die Arbeitslosigkeit anhält, desto ausgeprägter wird ihre Konzentration auf bestimmte Gruppen (ungelernte Arbeitskräfte, bestimmte Altersgruppen, Frauen). Die besser ausgebildeten (etc.) Arbeitskräfte bilden den großen Kern der weitgehend Vollbeschäftigte. Wenn sich eine derartige Zweiteilung am Ar-

⁷² Selbst wenn die Lohnkosten relativ zu den Kapitalkosten nicht mehr steigen, ist mit einer Erhöhung der durchschnittlichen Kapitalintensität schon aufgrund der Altersstruktur des Anlagevermögens zu rechnen. Nach den Schätzungen des DIW (Wochenbericht 3 - 4 (1977), S. 26 ff.) beträgt der heutige Kapitalaufwand pro Arbeitsplatz etwa das Vierfache des Kapitalaufwands der ausscheidenden Arbeitsplätze. Der Fortfall von Arbeitsplätzen ist danach weniger das Resultat von Rationalisierungsmaßnahmen (Investitionen mit rasch steigender Kapitalintensität) als vielmehr Folge eines unzureichenden Investitionsvolumens.

beitsmarkt über längere Zeit verfestigt hat, kann der Arbeitsmarkt selbst wiederum zum Wachstumshindernis werden. Globale Maßnahmen reichen dann nicht mehr, sondern müssen ergänzt werden durch spezielle arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, um erneute Wachstumshindernisse zu beseitigen.

2.4. Spezielle arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Die bisherigen Ausführungen beschränkten sich fast ausschließlich auf Möglichkeiten, mit Hilfe globaler Maßnahmen die Arbeitslosigkeit zu reduzieren, wobei die Beschäftigungslage weitgehend als abhängig von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung angesehen wurde. Dieser „Globalstrategie“ liegt die Annahme zugrunde, daß das Ausmaß der Dauerarbeitslosigkeit auf allgemeine Ursachen — insbesondere mangelnde Gesamtnachfrage und Wachstumsschwäche — zurückgeht und daß spezielle Ausprägungen der Arbeitslosigkeit vorwiegend Folgeerscheinungen sind. Wenn diese Diagnose zutrifft, wären gezielte beschäftigungspolitische Maßnahmen weitgehend ein Kurieren an Symptomen.

Nun kann aber nicht ausgeschlossen werden, daß infolge der langen Dauer der Arbeitslosigkeit die „Folgeerscheinungen“ sich zu einem eigenständigen Hindernis gegenüber globalen Maßnahmen entwickelt haben und ohne gezielte Maßnahmen auf absehbare Zeit nicht beseitigt werden können. Außerdem könnten bestimmte Maßnahmen die Globalstrategie unterstützen. Geht man den Katalog der wichtigsten Vorschläge gezielter Beschäftigungspolitik durch, bleibt für eine optimistische Einschätzung jedoch wenig Raum⁷³.

2.4.1. Verringerung der Zahl der Erwerbspersonen

Um die Beschäftigungsmöglichkeiten von Arbeitslosen zu verbessern, werden Umverteilungen der vorhandenen Arbeitsplätze vorgeschlagen. Die wichtigsten Instrumente sind: Abbau der Ausländerbeschäftigung und Verkürzung der Lebensarbeitszeit durch Herabsetzen der Altersgrenze einerseits und durch Hinausschieben des Eintritts in das Erwerbsleben durch verlängerte Schulzeit andererseits⁷⁴.

Bei rd. 1,9 Mio. ausländischen Arbeitskräften in der Bundesrepublik Deutschland scheinen die Fortführung des Anwerbestopps und die Ge-

⁷³ Hierbei wird von dem Problem freiwilliger Arbeitslosigkeit abgesehen. Es ist nicht auszuschließen, daß ein Teil der offenen Stellen wegen mangelnder Bereitschaft von Arbeitslosen, die angebotene Beschäftigung anzunehmen oder wegen übersteigerter Ansprüche in bezug auf Entlohnung und Arbeitsbedingungen unbesetzt bleibt.

⁷⁴ Zumindest in dem Umfang, in dem durch diese Maßnahmen die Erwerbstätigkeit unfreiwillig aufgegeben wird, läßt sich diese Strategie als ein Verstecken der Arbeitslosigkeit kritisieren.

währung von „Rückkehrhilfen“ ein geeigneter Ansatz zu sein, um die Inländerbeschäftigung zu erhöhen. Abgesehen von sozialen und politischen Erwägungen sprechen vor allem zwei Gründe gegen einen beschäftigungspolitischen Erfolg. (1) Wegen der Anspruchsberechtigungen aufgrund der bisherigen Aufenthaltsdauer sowie der Freizügigkeit für Angehörige aus EG-Ländern wird mit einem festen Bestand von 1,5 bis 1,7 Mio. ausländischen Arbeitskräften gerechnet⁷⁵. (2) Über einen längeren Zeitraum erfolgte eine Segmentierung des Arbeitsmarktes in einen Inländer- und Ausländermarkt⁷⁶, so daß zumindest kurzfristig „Ausländerjobs“ kaum mit Inländern besetzt werden können. Eine restriktive Ausländerpolitik kann sogar die Arbeitslosigkeit erhöhen, weil komplementäre Arbeitsplätze für inländische Arbeitskräfte wegfallen. Eine partielle Lockerung des Anwerbestops könnte deshalb beschäftigungs-erhöhend wirken⁷⁷.

Geeigneter erscheinen zunächst die Maßnahmen, die bei der Erwerbsdauer ansetzen, zumal hiermit zugleich zwei Personengruppen erfaßt werden, die von der Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich stark betroffen sind. Bei der Vorverlegung der Altersgrenze ist der quantitative Effekt allerdings unsicher, da nicht ausgeschlossen werden kann, daß ein Teil der älteren Arbeitnehmer nur infolge von Kündigungsschutzbestimmungen weiterbeschäftigt wird, also versteckt arbeitslos ist. Nicht zu bagatellisieren sind die psychischen Folgen, die selbst dann auftreten können, wenn die betroffene Personengruppe ein Wahlrecht hat. Sie sind möglicherweise noch größer als bei einer generellen gesetzlichen Festlegung, wenn nämlich die Unternehmen innerhalb der relevanten Altersgruppe selektiv Druck ausübt. Schließlich würden — tendenziell beschäftigungsmindernde — finanzielle Belastungen entstehen, die die Minderbelastung der Arbeitslosenversicherung selbst für den Fall überschreiten, daß diese Arbeitsplätze für bislang Arbeitslose voll zur Verfügung stünden⁷⁸.

Ein sicherer und quantitativ bedeutsamer Entlastungseffekt am Arbeitsmarkt könnte von einer Verlängerung der Schulzeit ausgehen. Neben der unmittelbaren Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit würden zugleich die Beschäftigungsmöglichkeiten für Ausbildungspersonal ver-

⁷⁵ Vgl. H. Seifert, Alternative Instrumente zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit, WSI-Mitteilungen, H. 2 (1976), S. 71 f.

⁷⁶ Vgl. hierzu die eingehendere Darstellung bei G. Schmid/D. Freiburghaus, Beschäftigungspolitische Möglichkeiten zur Bekämpfung hoher Arbeitslosigkeit bei Inflation, Internationales Institut für Management und Verwaltung, I/76 - 4, Berlin 1976, S. 22 ff.

⁷⁷ Vgl. zu diesem Vorschlag das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Aktuelle Probleme ..., a.a.O., S. 31 f.

⁷⁸ Vgl. B. Molitor, Unterbeschäftigung und Arbeitsmarktpolitik, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 22. Jahr (1977), S. 38.

bessert. Sollte eine verlängerte Schulzeit bildungspolitisch sinnvoll sein, wäre die Vorverlegung ihres Einführungszeitpunktes aus beschäftigungspolitischen Gründen zweckmäßig. Außer den finanziellen Belastungen müßte allerdings auch berücksichtigt werden, daß bei dem Ausfall eines ganzen Jahrgangs erhebliche Anpassungsprobleme entstehen dürften.

2.4.2 Arbeitszeitverkürzungen

Mit einer — über den langfristigen Trend hinausgehenden — Arbeitszeitverkürzung soll das Arbeitsvolumen auf mehr Arbeitskräfte verteilt werden. Die beiden wichtigsten Ansatzpunkte sind: Verkürzung der Wochenarbeitszeit und/oder Verlängerung des Jahresurlaubs⁷⁹. Ergänzend oder auch zur Absicherung dieser Maßnahmen wird eine Beschränkung von Überstunden gefordert.

Da Arbeitszeitverkürzungen praktisch irreversibel sein dürften, hängt ihre Beurteilung zunächst einmal von der erwarteten langfristigen Produktivitäts- und Nachfrageentwicklung ab. Geht man davon aus, daß zur Kompensation des (bisherigen und zukünftigen) Freisetzungseffekts des technischen Fortschritts ein Produktionsvolumen erforderlich wäre, das die Nachfrage deutlich übersteigt⁸⁰, wird man dieses Instrument günstiger beurteilen können als bei der Annahme, daß die Nachfrageentwicklung bei gegebener Produktivitätsentwicklung ausreicht, um Vollbeschäftigung zu sichern. Rechnet man aufgrund demographischer Einflüsse ab Ende der 80er Jahre mit einer Arbeitskräfteknappheit, könnte sich eine heutige Arbeitszeitverkürzung dann als Wachstumshindernis herausstellen⁸¹.

Die langfristigen Entwicklungen sind jedoch sehr unsicher, und es wäre deshalb abzuwägen, ob die Vermeidung des möglichen Engpasses in mehr als 10 Jahren mit einer zwischenzeitlich hohen Dauerarbeitslosigkeit erkauft werden soll. Diese Alternative gilt aber nur dann, wenn keine anderen Mittel zur Bewältigung des Arbeitslosigkeitsproblems zur Verfügung stünden und Arbeitszeitverkürzungen überhaupt ein verlässliches Instrument wären. Letzteres ist durchaus zweifelhaft, und zwar vor allem aus zwei Gründen. (1) Der quantitative Entlastungseffekt am Arbeitsmarkt ist sehr wahrscheinlich deutlich niedri-

⁷⁹ Im Folgenden wird zwischen diesen beiden Instrumenten nicht näher unterschieden, da die Probleme im Kern sehr ähnlich sind.

⁸⁰ Vgl. das Minderheitsvotum im Gutachten des Sachverständigenrats 1977/78, Textziffern 478 f.

⁸¹ Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft 1977, a.a.O., S. 34. Ähnlich äußert sich auch der Sachverständigenrat in seinem Gutachten 1976/77, Textziffer 317.

ger, als er rein rechnerisch der Arbeitszeitverkürzung entspricht⁸². So weit noch eine Unterauslastung der beschäftigten Arbeitskräfte vorliegt⁸³, führt die Arbeitszeitverkürzung lediglich zu einem Produktivitätseffekt. Bei optimaler Auslastung des Arbeitskräftepotentials und Arbeitszeitverkürzung werden in der Regel die zusätzlichen Arbeitskräfte mit Sachkapital ausgestattet werden müssen, wodurch die Kosten im Unternehmensbereich steigen; die weniger kostspielige und zumindest kurzfristig wahrscheinlichere Alternative ist die Ausdehnung von Überstunden, deren schematisches Verbot die Flexibilität der Unternehmen beeinträchtigen würde. Der erhoffte Entlastungseffekt dürfte weiterhin abgeschwächt werden durch Anpassungsschwierigkeiten infolge beruflicher, branchenmäßiger oder regionaler Mobilitätshemmnisse⁸⁴. Es ist nicht auszuschließen, daß mit dieser Maßnahme den „Problemgruppen“ kurz- und mittelfristig kaum geholfen wird, gleichzeitig aber Knappheiten z. B. bei Facharbeitern entstehen oder verstärkt werden. Der mögliche Einwand, daß derartige Probleme auch einer globalen Nachfragebelebung und wachstumspolitischen Maßnahmen entgegenstehen, ist im Kern zutreffend; es ist jedoch zu berücksichtigen, daß — überspitzt formuliert — solche Hindernisse leichter bei Expansion als bei Stagnation überwunden werden.

(2) Inwieweit eine Arbeitszeitverkürzung zur Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte führt, hängt maßgeblich von der Kostenbelastung ab und diese wiederum von der Höhe des Lohnausgleichs und den Lohnnebenkosten. Der Verzicht auf Lohnausgleich ist gleichbedeutend mit einer (relativen) Einkommenseinbuße der bisher Beschäftigten, m. a. W. der „Verteilungskampf“ spielt sich zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen ab. Ob von den Beschäftigten die vermehrte Freizeit als Äquivalent einer (relativen) Einkommenseinbuße angesehen wird, ist zumindest fraglich. Wahrscheinlicher ist die Forderung nach vollem Lohnausgleich, der die Kostenbelastung erhöht und damit allgemein beschäftigungsdämpfend wirken würde. An dieser Konsequenz ändert sich wahrscheinlich auch dann nichts, wenn der Kostendruck im Unternehmens-

⁸² Nach der Unternehmensbefragung des IAB und des IFO-Instituts (Struktur..., a.a.O., insbes. S. 298 ff.) würde eine Verringerung der Arbeitszeit um 5 % zu einer Erhöhung der Beschäftigtenzahl um 2,5 % führen. Bei der Befragung wurde jedoch die nicht sehr wahrscheinliche Annahme zugrundegelegt, daß per Saldo keine höheren Lohnkosten entstünden. Außerdem handelt es sich bei diesem 50 %/igen Ausgleich um einen Mittelwert mit einem erheblichen branchenmäßigen Schwankungsbereich.

⁸³ Vgl. hierzu die Schätzungen von W. Vomfelde, Die Reaktion der Beschäftigung auf Schwankungen des gesamtwirtschaftlichen Wachstums, Konjunkturpolitik, H. 4 (1977), S. 242 ff.

⁸⁴ Die Tarifpartner könnten in ihren Vereinbarungen diesen Schwierigkeiten in gewissem Umfang Rechnung tragen, womit aber der quantitative Entlastungseffekt von vornherein reduziert würde.

bereich durch staatliche Lohnsubventionen, die durch Einsparungen bisheriger Aufwendungen für Arbeitslose möglich wären, gemildert würde⁸⁵.

2.4.3. Maßnahmen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen

Um das Niveau der Arbeitslosigkeit abzubauen, erscheinen Maßnahmen wenig geeignet, die bestimmte Personengruppen schützen sollen. Selektive Kündigungsschutzregelungen, wie sie etwa von Schmid⁸⁶ vorgeschlagen werden, schützen zwar den Teil der relevanten Personengruppen, der beschäftigt ist, führen aber — zur Vermeidung von Personalfixkosten — zu einem diskriminierenden Verhalten der Unternehmer gegenüber dem Teil, der keinen Arbeitsplatz hat. Dieser Diskriminierungseffekt wäre zwar prinzipiell mit Hilfe „struktureller Junktims“⁸⁷, die bestimmte Relationen zwischen Gelernten/Ungelernten, Männern/Frauen u. ä. festlegen, vermeidbar; sie würden jedoch die Anpassungsflexibilität der Unternehmen bei Nachfrageänderungen herabsetzen, so daß diese mit einer generellen Zurückhaltung bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze reagieren dürften. Sind die strukturellen Junktims nicht obligatorisch, sondern werden die Unternehmen durch finanzielle Anreize zu ihrer Einhaltung ermuntert, tritt die nachteilige Wirkung nur abgeschwächt ein.

Inwieweit Lohnkostensubventionen beschäftigungserhöhend wirken, läßt sich bislang kaum beantworten. In der Bundesrepublik Deutschland wurden die hierzu bereitgestellten Mittel nicht ausgeschöpft⁸⁸. Dies könnte zwar an unzureichender Information liegen; ebenso ist es jedoch möglich, daß ungünstige Absatzerwartungen entscheidend waren — ein grundsätzliches Problem, das bei der zunächst einleuchtenden Überlegung, höhere Beschäftigung via Lohnkostensubvention sei zweckmäßiger als gleich hohe Aufwendungen für Arbeitslose, zu berücksichtigen ist. Außerdem ergibt sich bei solchen Maßnahmen generell die Problematik des Mißbrauchs einerseits oder des hohen administrativen Aufwands andererseits.

⁸⁵ Vgl. hierzu H. Adam, B. Buchheit, Kurzfristige Reduktion der Arbeitslosigkeit durch Arbeitszeitkürzung? Diskussionspapier 27, Institut für Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Berlin, Berlin 1977, S. 21 ff. — Alternativ zu Lohnkostensubventionen könnten diese Einsparungen auch zur Erhöhung anderer öffentlicher Ausgaben oder zum Verzicht auf Einnahmen verwandt werden, um den restriktiven Nachfrageeffekt bei Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich zu kompensieren.

⁸⁶ G. Schmid, Strukturelle Arbeitslosigkeit ..., a.a.O., S. 64.

⁸⁷ J. Kühl, Arbeitsmarktpolitik ..., a.a.O., S. 64.

⁸⁸ Ebenda, S. 61 f. Nach der Unternehmensbefragung, des IAB und des IFO-Instituts (Struktur ..., a.a.O., S. 300) haben Lohnkosten- und Einarbeitungszuschüsse praktisch keine Bedeutung für die Erhöhung der Beschäftigungszahl.

Als eine indirekte Lohnkostensubvention kann das Instrument des Kurzarbeitergeldes angesehen werden. Die Unternehmen sparen Kosten, die ihnen andernfalls im Rahmen konjunkturell bedingter Entlassungen und Neueinstellungen entstünden. Wenn auch die Zahl der Arbeitslosen geringer sein dürfte, als es dem rein rechnerischen Umfang der Kurzarbeit entspricht, so handelt es sich insgesamt wohl doch um ein kurzfristig wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik. Hierbei darf allerdings nicht übersehen werden, daß die Zahlung von Kurzarbeitergeld zum Teil auch eine — unbeabsichtigte — direkte Lohnkostensubvention darstellen kann, wenn nämlich in der verbleibenden Arbeitszeit die Arbeitsintensität verschärft wird.

Der mögliche kurzfristige beschäftigungspolitische Erfolg selektiver Subventionen (für die Beschäftigung bestimmter Personengruppen, zur Förderung beschäftigungsintensiver Branchen oder der Lagerproduktion) kann verbunden sein mit dem längerfristigen Nachteil allokativer Fehlentwicklungen aufgrund verzerrter Kostenrelationen, die sich in partieller Strukturkonservierung niederschlagen. Da wir vielfach nicht in der Lage sind, ex ante den Erhaltungscharakter festzustellen, erscheint zur Vermeidung von Fehallokationen ein zurückhaltender Einsatz dieses Instruments angebracht.

Insbesondere unter Allokationsgesichtspunkten problematisch erscheint auch die in Österreich praktizierte Strategie, den Staatsbetrieben beschäftigungspolitische Auflagen zu machen⁸⁹. Wegen des geringen Beschäftigungsvolumens der eindeutig steuerbaren Wirtschaftsunternehmen mit Erwerbscharakter in der Bundesrepublik Deutschland ist das österreichische Beispiel jedoch praktisch irrelevant. Allerdings hätte der Verzicht auf eine prozyklische Beschäftigungspolitik von Bundesbahn und -post am Arbeitsmarkt entlastend gewirkt.

Von größerer Bedeutung hingegen wären die Entlastungseffekte bei verstärkten Einstellungen im übrigen öffentlichen Bereich. Das Problem ist jedoch auch hier, ob kurzfristige beschäftigungspolitische Erfolge nicht mit langfristigen Festlegungen verbunden sind und erhebliche Anpassungsprobleme dann entstehen, wenn andere politische Prioritätensetzungen erfolgen. Die prozyklische Beschäftigungspolitik im öffentlichen Sektor in den letzten Jahren hat die Arbeitsmarktprobleme nicht nur unmittelbar verschärft, sondern möglicherweise auch eine ungünstige psychologische Wirkung ausgeübt, indem sie ein (schlechtes) Vorbild für den privaten Bereich war. Wenn die Diagnose des wis-

⁸⁹ Einen kurzen Überblick über dieses Instrument gibt B. Rürup, Aktive Beschäftigungspolitik durch staatliche Unternehmen, Wirtschaftsdienst, H. 7 (1977), S. 339 ff.

senschaftlichen Beirats⁹⁰ zutrifft, daß die restriktive Beschäftigungspolitik im öffentlichen Bereich in der jüngsten Zeit die erforderlichen Entzerrungen in Teilbereichen erbrachte, erscheint es nicht sinnvoll, aus beschäftigungspolitischen Gründen diesen — wenn auch zum falschen Zeitpunkt errungenen — Erfolg wieder rückgängig zu machen.

2.4.4. Mobilitätspolitische Maßnahmen⁹¹

Mobilitätspolitische Maßnahmen können einmal in der Form von Anreizen zu beruflicher, branchenmäßiger oder regionaler Mobilität bestehen; zum anderen kann mit ihrer Hilfe ganz allgemein die Fähigkeit zur Mobilität verbessert werden. Da auf diesem Wege die Anpassung der Produktionsfaktoren an geänderte Nachfrage- und Produktionsbedingungen erleichtert werden soll, könnte man diese Maßnahmen auch als Instrument der Strukturpolitik ansehen. In welchem Ausmaß durch solche Maßnahmen das Niveau der Arbeitslosigkeit reduziert werden kann — von rein statistischen Effekten sei abgesehen — ist nicht absehbar; doch selbst wenn der unmittelbare beschäftigungspolitische Effekt gering sein sollte, sind weitergehende Entlastungswirkungen am Arbeitsmarkt über verbesserte Wachstumsmöglichkeiten wahrscheinlich.

Diese Zusammenhänge werden deutlich, wenn man an Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen denkt. Es ist zwar abwegig, aus der überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit ungelernter Arbeitskräfte die Schlußfolgerung abzuleiten, durch verstärkte Ausbildung könnte das Niveau der Arbeitslosigkeit entsprechend gesenkt werden. Zu einem großen Teil dürfte zunächst ein Austauschprozeß stattfinden. Bei einer praxisorientierten breiten Ausbildung/Fortbildung könnten jedoch einzelne Engpässe am Arbeitsmarkt, die trotz hoher Arbeitslosigkeit bestehen, beseitigt werden und damit weitergehende Wachstums- und Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden.

Der Erfolg gezielter Mobilitätshilfen in der Form von Umzugsbeihilfen und zeitlich begrenzten Lohnzuschüssen bei niedriger entlohnter neuer Beschäftigung dürfte sehr begrenzt sein. Über die ohnedies bestehenden psychosozialen Mobilitätshindernisse hinaus müßten die Mobilitätshilfen Hindernisse überwinden, wie sie etwa aus der Nivellierung der Struktur der Effektivlöhne entstanden sind. Die Nivellie-

⁹⁰ Vgl. das Gutachten vom 12. November 1977, a.a.O., S. 41 f.

⁹¹ Zu einer eingehenderen Darstellung mobilitätspolitischer Möglichkeiten vgl. B. Molitor, Unterbeschäftigung..., a.a.O., S. 45 ff. Zur Wirksamkeit einzelner mobilitätspolitischer Strategien vgl. H.-D. Hardes, Das Arbeitsmarktpogramm der BRD, Wirtschaftsdienst, H. 1 (1977), S. 28 ff.

rung der Lohnstruktur hat die Mobilität nicht nur allgemein weniger attraktiv gemacht, sondern für die weniger Leistungsfähigen ein zusätzliches Beschäftigungsrisiko geschaffen.

3. Zusammenfassung

Die in der Bundesrepublik Deutschland seit 1974 bestehende hohe Arbeitslosigkeit kann nicht einer dominierenden Ursache zugerechnet werden, die als wirtschaftspolitischer Anknüpfungspunkt ausreichen würde. Man wird vielmehr von mehreren — einzeln nicht quantifizierbaren — Ursachen ausgehen müssen, die der Nachfrageseite und der Angebotsseite zugeordnet werden können. Dieser Diagnose entsprechend erscheint eine gemischte Strategie zweckmäßig, die simultan Angebots- und Nachfragebedingungen verbessert.

Die wachstumspolitische Strategie, die eine allgemeine Erhöhung der Rentabilität der Investitionen anstrebt und diese Maßnahmen z. B. durch die Förderung der Neugründung von Unternehmen und Begünstigung von Forschung und Entwicklung abstützt, erscheint zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen prinzipiell sinnvoll. Die Erfolgsaussichten, die der Sachverständigenrat mit dieser Strategie verbindet, dürfen jedoch nicht überbewertet werden. Die empirisch gefundenen Beziehungen zwischen Investition — Wachstum — Beschäftigung sind nicht so eng, daß (kurzfristig) der erwünschte Beschäftigungseffekt mit der erforderlichen Sicherheit erwartet werden könnte. In instrumenteller Hinsicht bestehen ebenfalls nicht unerhebliche Unsicherheiten; man denke etwa an die begrenzten Möglichkeiten, ordnungspolitische Bedingungen kurzfristig wachstumsgünstiger zu gestalten und die Schwierigkeiten, vollbeschäftigungskonforme Lohnentwicklungen bei Tarifautonomie⁹² zu erreichen. Eine wichtige Erfolgsbedingung der wachstumspolitischen Strategie dürfte eine flankierende Nachfragestimulierung via Steuerermäßigung sein, da bei der geringen Kapazitätsauslastung zu befürchten ist, daß sich andernfalls die Wirkungen der angebotsseitigen Anreize weitgehend in Mitnahmeeffekten erschöpfen. Die kurzfristige Strategie ist hierbei nicht als Alternative zur mittelfristigen Strategie (des Sachverständigenrats) anzusehen; wegen der Interdependenz der Ursachen sind beide Strategien vielmehr komplementär. Gleichzeitige Verbesserungen der Angebots- und Nachfragebedingungen könnten eine kräftige Investitionsbelebung bewirken, zumal wegen der Altersstruktur des Kapitalstocks ein gewisser Nachholbedarf besteht.

⁹² Der vom Sachverständigenrat herausgestellte Realwerteffekt niedriger Lohnerhöhungsraten scheint die Gewerkschaften nicht zu beeindrucken.

Im Gegensatz zu dieser Globalpolitik werden in jüngster Zeit verstärkt strukturpolitische Maßnahmen im Sinne einer Investitionslenkung unter beschäftigungspolitischem Aspekt gefordert. Zwar sprechen deutliche Anzeichen dafür, daß die Strukturänderungen in den letzten Jahren nicht allein der Reflex des scharfen Rückgangs der Gesamtnachfrage sind, doch gezielte Protektionsmaßnahmen zugunsten notleidender Branchen lösen das Strukturproblem nicht. Die Förderung „zukunftsträchtiger“ Branchen setzt die Kenntnis der zukünftigen „optimalen Produktionsstruktur“ voraus. Angesichts der Unzulänglichkeit der prognostischen Basis und der instrumentellen Möglichkeiten einer Branchensteuerung einerseits und der Bewältigung struktureller Anpassungsprobleme bei höherem Wachstum in den 50er und 60er Jahren andererseits, erscheint eine globale Wachstumsförderung, die die branchenmäßige Entwicklung prinzipiell dem Markt überläßt, erfolgversprechender.

Eine Strukturpolitik in der Form gezielter beschäftigungspolitischer Maßnahmen wie etwa partielle Lohnkostensubventionen oder Auflagen zur Beschäftigung bestimmter Personengruppen dürfte vorwiegend nur eine Verlagerung des Beschäftigungsproblems bewirken und damit allokativen Probleme aufwerfen, die auf längere Sicht wachstumshindernlich sind. Eine sinnvolle Ergänzung der Globalpolitik kann hingegen in mobilitätspolitischen Maßnahmen wie Umschulung und Fortbildung gesehen werden. Mit Umverteilungen des Arbeitsvolumens auf mehr Arbeitskräfte kann unter der Bedingung relativer Einkommenseinbußen der bislang Beschäftigten zwar ein spürbarer quantitativer Entlastungseffekt am Arbeitsmarkt erzielt werden; es ist jedoch fraglich, ob solche Regelungen deren Präferenzen entsprechen. Unter der Zielsetzung der Erhöhung des Lebensstandards der Bevölkerung erscheinen die Besetzung vorhandener und Schaffung neuer Arbeitsplätze mit Hilfe nachfragestimulierender und wachstumspolitischer Maßnahmen als bessere Alternative.