

Aktuelle Probleme der Arbeitslosigkeit

Von

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

Herausgegeben von Otmar Issing



DUNCKER & HUMBLLOT / 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 & HUMBLLOT / BERLIN

Aktuelle Probleme der Arbeitslosigkeit

Von

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

Herausgegeben von Otmar Issing



DUNCKER & HUMBLLOT / 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. Käufer 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. Tuchtfeldt 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 Käufer</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 Tuchtfeldt</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 NationalökonomInnen 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 benützt 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 Gegenwartsphilosophie. 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.