

Zur Problematik struktureller Arbeitslosigkeit: theoretische Analyse

Heinz-Dieter Hardes

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Hardes, Heinz-Dieter. 1977. "Zur Problematik struktureller Arbeitslosigkeit: theoretische Analyse." In Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft: Verhandlungen auf der Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik in Augsburg 1976, edited by Bernhard Külpe and Heinz-Dieter Haas, 73-110. Berlin: Duncker & Humblot. <https://doi.org/10.3790/978-3-428-43891-4>.

Soziale Probleme der
modernen Industriegesellschaft

Herausgegeben von Bernhard Külp und Heinz-Dieter Haas

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 92/I

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 92/I

Verhandlungen auf der Arbeitstagung
der Gesellschaft für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften - Verein für Socialpolitik -
in Augsburg
vom 13. - 15. September 1976

Herausgegeben von
Bernhard Külp
und
Heinz-Dieter Haas

Erster Halbband



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Verhandlungen auf der Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
in Augsburg 1976**

Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft

Erster Halbband



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Verhandlungen auf der Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik ... — Berlin : Duncker und Humblot.

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften : N. F. ; ...)

1976. In Augsburg vom 13. - 15. September 1976. → Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft

Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft : Verhandlungen auf d. Arbeitstagung d. Vereins für Socialpolitik, Ges. für Wirtschafts- u. Sozialwiss. in Augsburg 1976 / hrsg. von Bernhard Külp u. Heinz-Dieter Haas. — Berlin : Duncker und Humblot.

ISBN 3-428-03891-6

NE: Külp, Bernhard [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Bd. 1. — 1. Aufl. — 1977.

(Verhandlungen auf der Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik ; 1976) (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften : N. F. ; Bd. 92)

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1977 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1977 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 03891 6

Inhaltsverzeichnis

ERSTER HALBBAND

Plenum

Eröffnungsveranstaltung	1
Leitung: <i>Heinz Lampert</i> , Augsburg	
Begrüßung der Teilnehmer durch den Vorsitzenden der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, <i>Wilhelm Krelle</i> , Bonn	3
<i>Jan Tinbergen</i> , Den Haag:	
Gerechtigkeit als gesellschaftspolitisches Ziel. Der Beitrag der Theorie der Wirtschaftspolitik zur Entwicklung gesellschaftspolitischer Ziel- systeme	9
Diskussionszusammenfassung	30
<i>Wolfram Fischer</i> , Berlin:	
Der Wandel der sozialen Frage in den fortgeschrittenen Industriegesell- schaften	35
Diskussionszusammenfassung	69

Arbeitskreise 1 - 4

Soziale Probleme als Folgeerscheinung des Industrialisierungsprozesses

Arbeitskreis 1

Strukturelle Arbeitslosigkeit

Leitung: *Horst Sanmann*, Hamburg

Heinz-Dieter Harges, Augsburg:

Zur Problematik struktureller Arbeitslosigkeit. Theoretische Analyse .. 73

Helmut Maneval, München:

Probleme der Erfassung struktureller Arbeitslosigkeit und Probleme der
wirtschaftlichen Beeinflussung struktureller Arbeitslosigkeit 111 |

Diskussionszusammenfassung

 130 |

Bibliographie

 133 |

Arbeitskreis 2**Umweltschutz**

Leitung: *Alois Oberhauser*, Freiburg

Horst Siebert, Mannheim:

Die Grundprobleme des Umweltschutzes. Eine wirtschaftstheoretische Analyse 141

Martin Pfaff und *Anita B. Pfaff*, Augsburg:

Verteilungspolitische Auswirkungen der Umweltverschmutzungen und Umweltschutzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Verursacherprinzips 183

Harald Jürgensen, Hamburg:

Das wirtschaftspolitische Instrumentarium der Umweltschutzpolitik. Analyse und Koordinationsmöglichkeiten 221

Diskussionszusammenfassung 250

Bibliographie 254

Arbeitskreis 3**Verstädterungstendenz**

Leitung: *J. Heinz Müller*, Freiburg

Paul Klemmer, Bochum:

Ursachen des Verstädterungsprozesses. Der Beitrag der Ökonomie 265

Detlef Marx, München:

Soziale Probleme der heutigen Verstädterungstendenzen. Bestandsaufnahme und Folgerungen 289

Gerhard Kleinhenz, Köln:

Die Verstädterung als sozialpolitisches Problem 339

Diskussionszusammenfassung 374

Bibliographie 379

Arbeitskreis 4**Geburtenrückgang und Bevölkerungsprozeß**

Leitung: *Ingeborg Esenwein-Rothe*, Nürnberg

Gustav Feichtinger, Wien:

Ursachen und Konsequenzen des Geburtenrückganges 393

Max Wingen, Bonn/Bochum:

Bevölkerungspolitische Leitvorstellungen in der gegenwärtigen wissenschaftlichen und politischen Diskussion 435

Inhaltsverzeichnis	XI
Diskussionszusammenfassung	474
Bibliographie	481

ZWEITER HALBBAND

Arbeitskreise 5 - 8

**Zur Frage der Effizienz gesellschaftspolitischer
Maßnahmen und Institutionen**

Arbeitskreis 5

Die Systeme der sozialen Sicherheit

Leitung: *Theo Thiemeyer*, Bochum

Franz-Xaver Kaufmann, Bielefeld:

Zur Problematik der Effektivität und ihrer Erfassung im Bereich der sozialen Sicherung 489

Winfried Schmühl, Frankfurt:

Einkommensumverteilung im Rahmen von Einrichtungen der sozialen Sicherung 519

Philipp Herder-Dorneich, Köln:

Kostenexplosion im Gesundheitswesen 577

Diskussionszusammenfassung 598

Bibliographie 602

Arbeitskreis 6

Die Systeme der Tarifpartner

Leitung: *Erik Boettcher*, Münster

Ulrich Teichmann, Frankfurt:

Bestimmungsgründe des Organisationsgrades der Tarifverbände und ihr Einfluß auf die Tarifpolitik 609

Fritz-Heinz Himmelreich, Köln:

Der Einfluß des Organisationsgrades auf die Tarifpolitik aus der Sicht der Arbeitgeberverbände 639

Gerhard Himmelmann, Braunschweig-Volkmarode:

Der Einfluß des Organisationsgrades auf die Tarifpolitik aus der Sicht der Gewerkschaften 649

Diskussionszusammenfassung	698
Bibliographie	703

Arbeitskreis 7

Die Bildungseinrichtungen

Leitung: *Theodor Dams*, Freiburg

Reimut Jochimsen und *Dirk Beckerhoff*, Bonn:

Bedarfsorientierung eines expandierenden Bildungssystems?	709
---	-----

Horst Albach, Bonn:

Zielkonflikte zwischen einzelwirtschaftlichen Entscheidungen und gesamtwirtschaftlichen (-gesellschaftlichen) Erfordernissen im Bildungssystem	731
--	-----

Heinrich Mäding, Freiburg:

Effizienz und Effektivität — Kriterien zur Beurteilung des beruflichen Ausbildungssystems und der Ausbildungspolitik	759
--	-----

Diskussionszusammenfassung	786
----------------------------------	-----

Bibliographie	791
---------------------	-----

Arbeitskreis 8

Der Staat als Träger der Verteilungspolitik

Leitung: *Horst Zimmermann*, Marburg

Werner Steden, Berlin:

Die Finanzpolitik im Konflikt zwischen verteilungs- und stabilisierungspolitischen Zielen	797
---	-----

Hermann Berié, Bonn:

Das Sozialbudget als Instrument der staatlichen Sozialpolitik	829
---	-----

Diskussionszusammenfassung	869
----------------------------------	-----

Bibliographie	874
---------------------	-----

Plenum

Politische Realisierbarkeit gesellschaftspolitischer Ziele und Sekundärwirkungen gesellschaftspolitischer Maßnahmen	877
---	-----

Leitung: *Helmut Meinhold*, Frankfurt

Guy Kirsch, Fribourg:

Die politische Realisierbarkeit gesellschaftspolitischer Ziele — ein Beitrag der Ökonomischen Theorie der Politik	879
---	-----

Sozialpolitisches Forum	
Diskussionszusammenfassung	928

Schlußveranstaltung

Leitung: <i>Theodor Pütz</i> , Wien	933
---	-----

Willi Albers, Kiel:

Grenzen des Wohlfahrtsstaates	935
-------------------------------------	-----

Diskussionszusammenfassung	961
----------------------------------	-----

Christian Watrin, Köln:

Ordnungspolitische Aspekte des Sozialstaates	963
--	-----

Schlußwort	986
------------------	-----

Anhang: Tischrede	989
-------------------------	-----

Verzeichnis der Referenten	995
----------------------------------	-----

Zur Problematik struktureller Arbeitslosigkeit. Theoretische Analyse

Von *Heinz-Dieter Harges*, Augsburg

Die Identifikation struktureller Arbeitslosigkeit bildet im Hinblick auf geeignete beschäftigungspolitische Maßnahmen ein grundsätzliches Problem. Das herkömmliche Verständnis versucht insbesondere eine Abgrenzung gegenüber der konjunkturellen Arbeitslosigkeit: Beruht eine zunehmende Unterbeschäftigung auf einem Mangel an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage oder auf größeren Änderungen in der Struktur der Nachfrage nach Arbeit? Im Fall von strukturellen Ursachen zunehmender Arbeitslosigkeit werden konjunkturelle Expansionsmaßnahmen allein für ungeeignet gehalten, gefordert werden primär Maßnahmen der Struktur-, vor allem der Arbeitsmarktpolitik. Wir bezeichnen dieses Verständnis als herkömmlich, weil es sich im wesentlichen an einer Auseinandersetzung in den sechziger Jahren orientiert.

Einige Ansätze der jüngeren Zeit betreffen dagegen die Abgrenzung gegenüber der friktionellen Arbeitslosigkeit. Das Interesse verlagert sich außerdem von einer Zunahme der Unterbeschäftigung, einem dynamischen Problem, zur Struktur der Arbeitslosigkeit als einem dauerhaft vorhandenen Problem zu Lasten bestimmter Gruppen.

Damit wird der geplante Aufbau bereits angedeutet: Wir beginnen mit einer begrifflichen Analyse. Im zweiten Teil werden strukturelle Ursachen einer zunehmenden Arbeitslosigkeit entsprechend dem herkömmlichen Verständnis behandelt. Der dritte Teil beschäftigt sich schließlich mit einigen neueren Konzepten.

Entsprechend der thematischen Absprachen werde ich mich im folgenden nicht damit befassen, das konkrete Maß an struktureller Arbeitslosigkeit etwa in der gegenwärtigen Situation der Bundesrepublik Deutschland zu bestimmen. Eine theoretische Analyse schließt jedoch im Sinne der Popperschen Scheinwerfertheorie das empirische Leitinteresse nicht aus¹. Die grundsätzliche Frage, wie man empirisch das Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit erfassen kann, bildet

¹ Demnach hat die Theorie quasi die Funktion eines Scheinwerfers für die empirische Arbeit; vgl. *K. R. Popper*, *Naturgesetze und theoretische Systeme*, in: *H. Albert (Hrsg.), Theorie und Realität*, Tübingen 1964, S. 91.

deshalb den Hintergrund der folgenden Analyse. Angestrebt wird vornehmlich ein Literaturüberblick. Dabei wird sich zeigen, daß der Versuch einer theoretischen Analyse zum Teil scheitert, weil verschiedene Ansätze in der Literatur wegen ihres tautologischen Charakters einen Mangel an Theorie aufweisen.

1. Zum Begriff struktureller Arbeitslosigkeit

Beim Versuch einer begrifflichen Klärung ist zunächst festzustellen, daß in den Lehrbüchern regelmäßig verschiedene Arten der Arbeitslosigkeit unterschieden werden, darunter auch die strukturelle Arbeitslosigkeit. Die Definitionen sind jedoch häufig verschieden und unklar, z. T. beschränken sie sich auf eine Aufzählung. Wir wollen deshalb zuerst versuchen, anhand einiger Beispiele verschiedene Begriffsmerkmale zu erkennen und zu einer allgemeinen Definition vorzudringen.

Eine erste Gruppe von Autoren definiert den fraglichen Begriff als jene Arbeitslosigkeit, die nicht auf fehlender gesamtwirtschaftlicher Nachfrage, sondern auf größeren Strukturänderungen der Arbeitsmarktnachfrage beruht. Solche Strukturänderungen können durch sektorale Verschiebung der Nachfrage, durch technischen Fortschritt und/oder regionale Standortverschiebungen bewirkt sein². Charakteristisch für diese Art der Definition ist — neben einer negativen Abgrenzung — die Angabe der Ursachenfaktoren, die sich hier sämtlich auf die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes beziehen.

Ein weiteres Begriffsmerkmal wird in anderen Definitionen herausgestellt: Struktureller Art ist jene Arbeitslosigkeit, die Personengruppen mit bestimmten Berufen, bestimmter Qualifikation, in einzelnen Regionen oder Sektoren überdurchschnittlich trifft, obwohl anderswo ausreichend offene Stellen vorhanden sind³. Hier wird der Begriff durch eine auf Teilmärkte konzentrierte Struktur der Arbeitslosigkeit beschrieben. Der Hinweis auf das Vorhandensein offener Stellen bedeutet wiederum eine Abgrenzung gegenüber rezessionsbedingter, konjunk-

² Vgl. *L. C. Hunter and D. J. Robertson, Economics of Wages and Labour*, London 1969, S. 174; *E. G. Gilpatrick, Structural Unemployment and Aggregate Demand*, Baltimore 1966, S. 4; vgl. auch *A. Stobbe, Gesamtwirtschaftliche Theorie*, Berlin u. a. 1975, S. 389, dessen Definition außerdem auf die partielle Konzentration der Arbeitslosigkeit abstellt. Bei *Lord Beveridge (Full Employment in a Free Society, London 1944 [reprint 1967], S. 19, 409 f.)* fehlt das Abgrenzungskriterium der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, er beschränkt sich auf das Definitionsmerkmal „Arbeitslosigkeit durch größere Strukturveränderungen der Arbeitsnachfrage“.

³ Ähnlich: *K. Lancaster, Modern Economics*, New York u. a. 1973, S. 576; *N. J. Simler, Longterm Unemployment, the Structural Hypothesis and Public Policy*, in: *The American Economic Review*, Vol. 54 (1964), S. 987 f.; *B. R. Bergmann and D. E. Kaun, Structural Unemployment in the United States*, (The Brookings Institution) Washington 1966, S. 4 ff.

tureller Arbeitslosigkeit. Auch Begriffe wie Jugend- oder Frauenarbeitslosigkeit gehören in diese Kategorie, da sie vielfach eine Konzentration von Arbeitslosen bei den genannten Gruppen behaupten. Das zweite Begriffsmerkmal orientiert sich folglich an der Struktur der Arbeitslosen und versucht, bestimmte Problemgruppen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit zu identifizieren.

Das Kriterium der Arbeitslosenstruktur enthält implizit eine Differenzierung des Arbeitsmarktes in Teilmärkte. Ein gesamtwirtschaftlicher Arbeitsmarkt ist gewiß eine modelltheoretische Fiktion. In der Realität bestehen verschiedene Teilarbeitsmärkte, z. B. in regionaler, beruflicher, sektoraler und demographischer Hinsicht. Zwischen den Teilmärkten müssen Bedingungen vorhanden sein, die eine Angleichung der Arbeitslosenquoten oder der Löhne verhindern. Bei vollkommener Information sowie Mobilität der Arbeitnehmer oder vollkommener Flexibilität der Arbeitsnachfrage andererseits gäbe es keine Teilmärkte bzw. keine strukturelle Arbeitslosigkeit. Teilarbeitsmarktbedingungen herrschen bei beschränkter Mobilität der Arbeitslosen und/oder beschränkter Nachfrageflexibilität; sie bilden eine notwendige Voraussetzung struktureller Arbeitslosigkeit. Je ausgeprägter die Teilmarktbedingungen, um so mehr verschärfen sich die strukturellen Probleme.

Ein viertes Merkmal, die Dauer der Erwerbslosigkeit, hängt mit den konkreten Teilmarktbedingungen zusammen. Ältere Arbeitnehmer z. B. besitzen im allgemeinen eine relativ geringe Mobilität, so daß eine langfristige Periode bis zur Wiederbeschäftigung vermutet werden muß, wenn vornehmlich ältere Arbeitnehmer zu den betroffenen Problemgruppen gehören. Bei den Jugendlichen besteht eher eine umgekehrte Tendenz. Strukturelle Arbeitslosigkeit kann somit im Prinzip sowohl ein langfristiges wie auch ein kurzfristiges, jedoch relativ häufiges Problem für die betroffenen Gruppen darstellen.

Eine weitere Definition betont die Art der wirtschaftspolitischen Therapie⁴ als Kriterium zur Abgrenzung struktureller gegenüber friktioneller und konjunktureller Arbeitslosigkeit. Die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen bilden offenbar den eigentlichen Grund für die Differenzierung: Die friktionelle Komponente erfordert keine politischen Gegenmaßnahmen, da sie als normale Folge des Strukturwandels mit vorübergehender Dauer empfunden wird. Die konjunkturelle Komponente erfordert Maßnahmen zur Erhöhung der gesamt-

⁴ Diese Definition findet man z. B. bei R. G. Lipsey, *Structural and Demand-Deficient Unemployment Reconsidered*, in: A. M. Ross (ed.), *Employment Policy and the Labor Market*, Berkeley 1965, S. 211 ff. W. W. Heller, *Statement Before the Subcommittee on Employment and Manpower of the Senate Committee on Labor and Public Welfare*, October 28, 1963, wieder abgedruckt in: Council of Economic Advisers (CEA), *Annual Report 1964*, S. 167.

wirtschaftlichen Nachfrage. Die strukturelle Arbeitslosigkeit verlangt hingegen gezielte Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik wie spezielle Qualifizierung, Regionalprogramme u. a.⁵.

Aus den verschiedenen Begriffsmerkmalen läßt sich nun eine allgemeine Definition zusammenfügen: Strukturelle Arbeitslosigkeit bedeutet konzentrierte Arbeitslosigkeit bei bestimmten Problemgruppen aufgrund von Ungleichgewichten in der Struktur zwischen Arbeitsnachfrage und -angebot (partiellen Angebotsüberschüssen) unter der Voraussetzung von Teilarbeitsmärkten mit geringer Flexibilität und Mobilität. Die Problemgruppen sind durch eine langfristige Dauer oder/und ein relativ häufiges Risiko von Arbeitslosigkeit besonders hart betroffen, so daß spezielle Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik für notwendig gehalten werden. Diese allgemeine Definition verlangt eine Konkretisierung verschiedener Aspekte:

- die Frage nach den relevanten *Ursachen*,
- die Identifikation der *Problemgruppen*,
- eine Analyse der *Teilmarktbedingungen*,
- der durchschnittlichen *Dauer* der Arbeitslosenzeit und
- der geeigneten *Gegenmaßnahmen*.

Die verschiedenen Merkmalsausprägungen sind zum Teil nicht unabhängig voneinander. Die Art der Immobilität z. B. beeinflusst die durchschnittliche Dauer und die Wahl geeigneter Maßnahmen. Wir verzichten jedoch auf eine intensive Analyse potentieller Beziehungen, da wir den Merkmalskatalog im folgenden vorwiegend zu systematischen Zwecken verwenden, um verschiedene Arten struktureller Arbeitslosigkeit einzuordnen.

Das herkömmliche Verständnis konzentriert sich auf einen Ursachenkomplex, Strukturänderungen der Arbeitsnachfrage. Wir stellen zunächst die Version der Strukturalisten vor, die in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion der sechziger Jahre Bedeutung hatte und die gängige Auffassungen zur strukturellen Arbeitslosigkeit weitgehend geprägt hat.

2. Zunahme struktureller Arbeitslosigkeit durch Strukturänderungen der Arbeitsnachfrage

Die Diskussion um strukturelle Ursachen der Unterbeschäftigung beginnt regelmäßig, wenn sich die Arbeitslosenquote gegenüber dem Trend der Vorjahre deutlich erhöht hat. Da im Verlauf des konjunkturellen Zyklus die Arbeitslosenquoten in der Rezession ihren Höhepunkt

⁵ Die konkrete Frage nach geeigneten politischen Maßnahmen bleibt dem Referat von *H. Maneval* (S. 111 - 129 dieses Bandes) überlassen.

haben, beginnt die Diskussion jeweils zur Zeit der Rezession. Es ist deshalb naheliegend, daß die Abgrenzung zur konjunkturellen Arbeitslosigkeit häufig kontrovers ist. Die einen betonen zyklische, die anderen strukturelle Ursachen der *Zunahme* der Arbeitslosigkeit. Die Diskussion bezieht sich also häufig weniger auf ein Niveauproblem, sondern auf den dynamischen Aspekt.

2.1 Zur Kontroverse zwischen dem Council of Economic Advisers (CEA) und den Strukturalisten

Das Thema einer zunehmenden strukturellen Arbeitslosigkeit war insbesondere zu Beginn der sechziger Jahre in den USA Gegenstand der wirtschaftspolitischen Diskussion. Die nationale Arbeitslosenrate war seit 1957 deutlich gegenüber den früheren Jahren angestiegen: Sie hatte während der Dekade 1948-57 im langfristigen Durchschnitt 4,3 Prozent betragen und die 4-Prozent-Marke nur zu Zeiten von Rezessions- und frühen Wiederaufschwungphasen deutlich überschritten. Demgegenüber stieg die Arbeitslosenquote im Durchschnitt des anschließenden Fünfjahreszeitraums auf 6,0 Prozent, lediglich in einem Monat lag die Quote unter 5 Prozent⁶.

Nach Auffassung des CEA waren die höheren Arbeitslosenraten durch eine geringe Expansion der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bedingt: Vor allem die „built-in“-Flexibilität des Steuersystems führte im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums zu einer überproportionalen Entwicklung der Steuereinnahmen im Vergleich zu den Staatsausgaben und den notwendigen Staatsaktivitäten. Diese als „fiscal drag“ bezeichnete Tendenz zu einem Vollbeschäftigungsüberschuß bewirkte einen restriktiven Einfluß und deshalb eine zunehmende Abweichung vom Vollbeschäftigungspfad der US-Wirtschaft⁷. Als „interim full employment target“ galt eine Arbeitslosenrate von 4 Prozent, d. h. man hielt eine Quote knapp unterhalb der Durchschnittsquote der Dekade bis 1957 durch globale Nachfrageexpansion kurzfristig für erreichbar. Als geeignete Therapie wurde eine umfangreiche Steuersenkung empfohlen. Hinsichtlich der längerfristigen Entwicklung der Beschäftigung war man optimistisch: „If we move firmly to reduce the impact of structural unemployment, we will be able to move the unemployment target steadily

⁶ CEA, Annual Report 1963, S. 23.

⁷ „In a growing economy, periodic budget adjustments are required to maintain adequate expansion of total demand. The volume of tax revenues rises as incomes grow if tax rates remain unchangend . . . If program needs do not require expenditures to grow at the same rate, tax rates must be reduced, or a growing full-employment surplus will result, with increasingly restrictive effects on the economy. In the past this very process has been a major factor in slowing expansions and precipitating downturns . . .“ (CEA, Annual Report 1964, S. 42).

from 4 percent to successively rates.“⁸ Kurzfristig sollte jedoch die Priorität der Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bei der Expansion der allgemeinen Nachfrage liegen.

Die Gegenposition wurde von den sogenannten Strukturalisten vertreten. Diese meinten, das vom CEA vorgeschlagene Beschäftigungsziel sei mittels Nachfrageexpansion nicht erreichbar. Die angestrebte Expansion wäre trotz der hohen nationalen Arbeitslosenquote durch Engpässe an Teilarbeitsmärkten behindert bzw. von einer nicht tolerierbaren Inflationswelle begleitet⁹. Die Strukturalisten neigten deshalb — im Vergleich zum CEA — zu weniger expansiven Maßnahmen der Nachfragesteuerung, sie empfahlen eine größere Priorität zugunsten der Arbeitsmarktpolitik. Als theoretische Basis diente die These, die strukturelle Arbeitslosigkeit habe im Verlauf der fünfziger Jahre zugenommen¹⁰.

Diagnose und Therapie waren somit umstritten. Nach Ansicht der Strukturalisten waren die höheren Arbeitslosenquoten Ausdruck eines zunehmenden Ungleichgewichts am Arbeitsmarkt in der Struktur der nachgefragten und angebotenen Qualifikationen: Einem Überangebot an Arbeitskräften mit geringer beruflicher und formaler Ausbildung stand demnach eine steigende Nachfrage bei höher qualifizierten Berufen gegenüber. Die These des strukturellen Arbeitsmarktungleichgewichts wurde begründet durch verschiedene Aspekte eines *beschleunigten Strukturwandels* der US-Wirtschaft in der Nachkriegszeit:

- die Land-Stadt-Wanderung vor allem ungelerner Arbeitskräfte durch eine massive Freisetzung in der Landwirtschaft;
- die Änderung der Beschäftigungsstruktur im verarbeitenden Gewerbe zugunsten der „white collar“-Berufe in den fünfziger Jahren,

⁸ CEA, Annual Report 1962, S. 46.

⁹ Ein prominenter Vertreter dieser These der Strukturalisten war z. B. Myrdal: „American unemployment is ... increasingly structural ... This structural character of unemployment in America means, first, that already at the present high and rising level of unemployment there is a scarcity of educated and skilled labor which shows up in the high figures for overtime among employees belonging to this elite. A rising trend of business activity would very soon be bottlenecked by a lack of this type of worker ... Expansion simply cannot proceed very far before it meets its physical limitation, which must be also have inflationary effects since wages must tend to rise“ (G. Myrdal, zit. nach R. M. Solow, *The Nature and Sources of Unemployment of the United States*, Wicksell Lectures, Stockholm 1964, S. 16 f.).

¹⁰ In der Auseinandersetzung um die These der Strukturalisten wurde diese z. T. fälschlich als ein plötzlicher Strukturwandel am Arbeitsmarkt um das Jahr 1957 dargestellt; vgl. E. D. Kalachek and J. W. Knowles, *Higher Unemployment Rates, 1957 - 60: Structural Transformation or Inadequate Demand*, Subcommittee on Economic Stat. of the Joint Economic Committee, 87th Congress, 1st Session, Washington 1961, S. 55 ff.; R. M. Solow, a. a. O., S. 37; W. W. Heller, a. a. O., S. 174 ff.; zur Kritik vgl. R. G. Lipsey, *Structural and Demand-Deficient Unemployment Reconsidered*, a. a. O., S. 247 f.

bedingt u. a. durch die Wirkungen der Automation im produzierenden Bereich;

- der sektorale Strukturwandel zugunsten des Dienstleistungssektors; die wachstumsstärksten Dienstleistungsbereiche, das Ausbildungs- und Gesundheitswesen, benötigen dabei besonders hohe Anteile an ausbildungsintensiven Arbeitskräften;
- schließlich die regionalen Strukturverschiebungen, die zu Lasten der traditionellen Industriezentren im Norden und Nordosten der USA gingen sowie die verstärkte Industrieansiedlung in Stadtrandregionen außerhalb der cities¹¹.

Die verschiedenen Aspekte des Strukturwandels der Beschäftigten wurden der kombinierten Wirkung eines beschleunigten technologischen Fortschritts und einer verstärkten Strukturänderung der Güternachfrage zugeschrieben. Nach dem eingangs entwickelten Kriterienkatalog haben wir damit den *Ursachenkomplex* beschrieben.

Zu den *Problemgruppen* gehörten die im Produktionsbereich beschäftigten Industriearbeiter (blue collar workers). Nach Auffassung der Strukturalisten konzentrierte sich die Automation vor allem im produzierenden Bereich und führte dort verstärkt zu Freisetzen. Der sektorale Strukturwandel zugunsten des tertiären Sektors unterstützte diese Entwicklung. Weiterhin wurde angenommen, daß das Arbeitsplatzrisiko bei den unteren Qualifikationen, also bei ungelerten und angelernten Industriearbeitern besonders hoch sei. Da das Niveau der beruflichen und formalen Ausbildung bei älteren im Vergleich zu jüngeren Arbeitnehmern allgemein niedriger war, hielt man die älteren Industriearbeiter für die am meisten betroffene Problemgruppe, die sich regional in den nördlichen und östlichen Industriegebieten der USA konzentrierte¹².

Die *Teilarbeitsmarktstrukturen* basierten vornehmlich auf den Kriterien beruflicher Qualifikation und Region. Hinsichtlich der Berufsqualifikation bestand die Vorstellung einer Hierarchie, an deren Spitze die sogenannten akademischen Berufe und an deren Ende die ungelerten Industrie- und Landarbeiter standen. Diese Hierarchie schien durch Art

¹¹ Vgl. u. a. C. C. Killingsworth, *Structural Unemployment in the United States*, in: J. Stieber (ed.), *Employment Problems of Automation and Advanced Technology. An International Perspective*, London 1966, S. 128 ff.; ders., *Full Employment and the New Economics*, in: *The Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 16 (1969), S. 8 f.

¹² N. J. Simler, a. a. O., S. 990 ff., verwendet z. B. den Anteil älterer Arbeitnehmer an den Erwerbepersonen als Regressionsvariable zur Bestimmung des steigenden Trends der langfristigen Arbeitslosigkeit; vgl. auch C. C. Killingsworth, *Full Employment and the New Economics*, a. a. O., S. 9. Der empirische Nachweis blieb allerdings umstritten. Vgl. ebenda; E. G. Gilpatrick, a. a. O., S. 175 ff.; dagegen E. D. Kalachek and J. W. Knowles, a. a. O., S. 49 ff.; R. M. Solow, a. a. O.

und Dauer der Ausbildung weitgehend determiniert zu sein. Die berufliche Mobilität war gering, insbesondere die zwischen „blue-collar“- und „white-collar“-Berufen. Die arbeitslosen Industriearbeiter schienen kaum in der Lage, die Engpässe in der oberen Hierarchie der technischen Berufe auszufüllen, da die Besetzung qualifizierter Arbeitsplätze Spezialausbildung und Erfahrungen am Arbeitsplatz (on the job training) voraussetzten. Der allgemeine Trend zu längerer und höherer Ausbildung schien außerdem die Jugendlichen relativ gegenüber den älteren Arbeitnehmern zu begünstigen.

In ähnlicher Weise wirkten auch die regionalen Mobilitätsbedingungen. Denn nach allgemeiner Ansicht nimmt gewöhnlich die Bereitschaft zur regionalen Mobilität mit dem Alter ab, während sie in der beruflichen Hierarchie tendenziell zunimmt. Dies mußte sich folglich zu Lasten der Ungelernten, vor allem der älteren Arbeitnehmer auswirken.

Nach Meinung der Strukturalisten war die Arbeitslosigkeit der genannten Gruppen überwiegend ein Problem von langfristiger *Dauer*¹³. Das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Nachfrage und Angebot schien auf ein Defizit an beruflicher Qualifikation, dies vornehmlich bei älteren Arbeitnehmern, hinzudeuten. Der Mangel an Qualifikationen konnte langfristig kaum überwunden werden, zudem waren die Wiederbeschäftigungschancen, allein bedingt durch das überdurchschnittliche Alter der Betroffenen, gering. Die These der strukturellen Arbeitslosigkeit der Strukturalisten behauptete somit eine steigende Dauerarbeitslosigkeit. Das Kriterium der Dauer erlaubte daher zunächst eine relativ unproblematische Abgrenzung zwischen friktioneller und struktureller Arbeitslosigkeit¹⁴.

Das herkömmliche Verständnis orientiert sich an der Auffassung der Strukturalisten. Im Vordergrund steht vielfach das Kausalitätsmerkmal, wir werden deshalb im folgenden drei Ursachenfaktoren von Strukturveränderungen der Arbeitsnachfrage analysieren, den technischen Wandel sowie den sektoralen und regionalen Wandel.

2.2 Technologische Arbeitslosigkeit

Die Diskussion zur technologischen Arbeitslosigkeit ist vor allem mit dem Stichwort „Automation“ verknüpft. Wegen der beinahe immensen Literatur zur Automationsdebatte möchten wir uns auf wenige Aspekte beschränken, die in den nachfolgenden Thesen genannt werden:

¹³ Vgl. *R. M. Solow*, What Happened to Full Employment?, in: *Quarterly Review of Economics and Business*, Vol. 13 (1973), Nr. 2, S. 10 ff.; *N. J. Simler*, a. a. O., S. 985 ff.

¹⁴ Die Therapie, das fünfte Definitionsmerkmal, haben wir oben bei der Darstellung der Debatte um die Thesen der Strukturalisten bereits erwähnt.

1. Es wird behauptet, der technische Wandel tendiert in der Nachkriegszeit zu einem beschleunigten Tempo (Beschleunigungsthese).
2. Die technische Entwicklung bewirkt eine wachsende Freisetzung von Arbeitskräften (Freisetzungsthese).
3. Der technische Wandel hat selektiven Charakter im Hinblick auf die Beschäftigungsstruktur (Selektionsthese).

Die *Beschleunigungsthese* orientiert sich häufig an spektakulären technischen Erscheinungen wie der inzwischen allerdings auf Eis gelegten Entwicklung der Raumfahrt, der Kernenergie u. a. Weitere Indizien bilden die Zahl der Computer, der numerisch gesteuerten Werkzeugmaschinen und andere Beispiele fortgeschrittener Produktionsanlagen. Außerdem wird darauf verwiesen, daß die Ausgaben für Forschung und Entwicklung überproportional gestiegen sind und daß sich der Zeitraum der Innovation und Diffusion technischer Neuerungen verringert hat¹⁵. Die genannten Indikatoren sind jedoch unbefriedigend, weil sie lediglich Teilaspekte des technischen Wandels erfassen.

Im Rahmen der Automationsdebatte wurde z. T. die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität als Maßstab des ökonomisch-technischen Wandels verwendet¹⁶. Dieses Vorgehen läßt sich begründen mit der Annahme limitationaler Produktionsbedingungen bei relativer Knappheit des Faktors Arbeit. Nach der neoklassischen Produktionstheorie muß dieser Maßstab hingegen als ungeeignet gelten, da die partielle Faktorproduktivität sowohl von einer Kapitalintensivierung wie vom technischen Fortschritt beeinflußt wird. Folglich setzt die Verwendung der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität als Indikator des technischen Wandels eine konstante Kapitalintensität voraus. Diese Voraussetzung widerspricht jedoch der Realität, weil allgemein eine steigende Kapitalintensität zu beobachten ist. Andererseits hat aber auch die empirische Schätzung der Wachstumsrate der totalen Faktorproduktivität im Rahmen neoklassischer Produktionsfunktionen bisher kaum Fortschritte gemacht. Weder die Residualmethode noch die Methoden simultaner Parameterschätzung haben das Grundproblem der Trennung zwischen Substitutions- und Fortschrittseffekt zu lösen vermocht¹⁷.

¹⁵ Vgl. den Bericht der National Commission on Technology, Automation, and Economic Progress, in: K. O. Pöhl, Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Fortschritts in den USA, Göttingen 1967, S. 54 ff.

¹⁶ Vgl. ebenda; E. D. Katuchek and J. W. Knowles, a. a. O., S. 25 ff.; G. Friedrichs, Technischer Wandel und seine Auswirkungen auf Beschäftigung und Lohn, in: H. Arndt (Hrsg.), Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 51, Berlin 1969, S. 634 ff.; P. Huber u. a., Technischer Fortschritt, Arbeitsproduktivität und Freisetzung in der Bundesrepublik Deutschland und in acht Bundesländern, Studie im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Tübingen 1971.

Solange dieses Problem nicht befriedigend gelöst ist, scheint es — trotz der theoretischen Mängel — immerhin vertretbar, die Entwicklung der Arbeitsproduktivität neben der Kapitalintensität als einen Indikator für das Tempo des technischen Wandels zu nehmen. Dabei wird allerdings aus produktionstheoretischer Sicht implizit und ungeprüft angenommen, daß sich die partiellen Produktionselastizitäten nicht wesentlich verändern¹⁶.

Mit entsprechenden Vorbehalten lassen sich zumindest einige Argumente anführen, die für die mittelfristige Zukunft der Bundesrepublik — im Gegensatz zur Beschleunigungsthese — eher auf eine Verlangsamung des ökonomisch-technischen Wandels gegenüber den beiden letzten Jahrzehnten hindeuten:

Nach der These der kapitalgebundenen Fortschritts bilden vor allem die Bruttoinvestitionen das Vehikel der technischen Entwicklung. Ein überproportionales Wachstum der Arbeitsproduktivität geht folglich mit überproportionalem Anstieg der Kapitalintensität einher. Für die siebziger Jahre ist jedoch eine abnehmende Rate der Kapitalintensivierung wahrscheinlich, einmal wegen der Stagnation der realen Investitionen in der jüngsten Vergangenheit; außerdem wird das Potential primärer Erwerbsspersonen¹⁹ reichlicher zur Verfügung stehen, so daß die Arbeitsmarktlage weniger einen Anreiz zur Kapitalintensivierung bildet als in den sechziger Jahren.

Selbst bei gleicher Investitionstätigkeit würde zudem der Kapazitätseffekt der Nettoinvestitionen geringer, da das Durchschnittsalter des Kapitalbestandes im Vergleich zu den vorherigen Dekaden zunehmen und der Ersatzbedarf dadurch höher wird. Außerdem wird ein größerer Teil der Investitionen mit zunehmender Dauer für den Umweltschutz und andere Zwecke der Wachstumssicherung erforderlich. Beide Tendenzen haben zur Folge, daß die Investitionen zu einem geringeren Ausbau der Produktionskapazitäten führen. Der Kapitalkoeffizient wird dadurch stärker zunehmen.

¹⁷ Vgl. *G. Bombach, N. Blattner* u. a., Technischer Fortschritt. Kritische Beurteilung von Meß- und Prognosekonzepten. Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Band 95, Göttingen 1976, S. XLII, 264; *B. Gahlen* unter Mitarbeit von *F. Rahmeyer*, Einführung in die Wachstumstheorie, Bd. 1: Makroökonomische Produktionstheorie, Tübingen 1973, S. 15, 90.

¹⁸ Bei Annahme einer homogenen Produktionsfunktion entspricht die Fortschrittsrate der gewichteten Summe von Arbeits- und Kapitalproduktivität. Die Gewichte entsprechen den partiellen Produktionselastizitäten. Die Kapitalproduktivität ergibt sich aus der tautologischen Beziehung von Arbeitsproduktivität und Kapitalintensität (vgl. *B. Gahlen*, a. a. O., S. 22, 91).

¹⁹ Nichtausländische, männliche Personen etwa im Alter zwischen 25 und 55 Jahren, die langfristig voll erwerbstätig sind, vgl. den Begriff „primary workers“ in der angelsächsischen Literatur.

Schließlich wird für die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität ein negativer Struktureffekt wirksam sein, wenn sich die Produktions- und Beschäftigungsstruktur zu Lasten des sekundären Sektors verändert. Solange Niveau und Wachstum der industriellen Arbeitsproduktivität überschnittlich hoch sind, vermindert sich durch den Strukturwandel die Zunahme gesamtwirtschaftlicher Arbeitsproduktivität.

Zur Freisetzungsthese: Die Wirkungen des technischen Wandels auf den Arbeitskräftebedarf werden häufig durch die Ermittlung theoretischer Freisetzungen darzustellen versucht. Dabei wird regelmäßig von folgender Definitionsgleichung ausgegangen:

$$\text{Produktionsvolumen} \equiv \text{Beschäftigte} \cdot \text{durchschnittliche Arbeitszeit} \cdot \text{Arbeitsproduktivität/Stunde}$$

In entsprechenden Wachstumsraten formuliert, lautet die Definitionsgleichung:

$$W_Q \equiv W_L + W_h + W_y \quad \text{bzw.} \\ -W_I \equiv -W_Q + W_h + W_y$$

Man versucht, den Zusammenhang zwischen Produktivitäts- und Beschäftigungsentwicklung zu isolieren. Dabei wird hypothetisch von Veränderungen der Arbeitszeit und der Produktionsmenge abgesehen. Ist nun die Entwicklung der Arbeitsproduktivität ein Indikator des technischen Wandels, kann nach häufiger Interpretation die theoretische Freisetzung oder die potentielle, technologisch bedingte Arbeitslosigkeit bei Nullwachstum ermittelt werden²⁰.

Zwei Grundprobleme machen den Versuch jedoch weitgehend unbrauchbar: Das erste Problem, die Messung des technischen Wandels, wurde bereits erwähnt; das zweite betrifft die Verwendung der tautologischen Grundgleichung. Man erhält aus dieser Identitätsformel — bei Annahme von Nullwachstum und konstanter Arbeitszeit — lediglich den (negativen) Wert des Wachstums der Arbeitsproduktivität, also kein neues empirisches Ergebnis. Die statistische Entwicklung der Arbeitsproduktivität wird somit zunächst als Indikator des technischen Wandels interpretiert; danach dieselbe Größe als Freisetzung bezeich-

²⁰ Zur Ermittlung und Interpretation der Freisetzungen (oder Einsparungen) vgl. *L. Uhlmann, G. Huber*, Technischer und struktureller Wandel in der wachsenden Wirtschaft, RKW (Hrsg.), Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Wandels in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, Frankfurt/M. 1971, S. 69 ff.; *G. Friedrichs*, a. a. O., S. 654 ff.; *O. Mühlhäuser*, Beschäftigungseffekte des technischen Wandels, RKW-Schriftenreihe Technischer Fortschritt und struktureller Wandel, München 1970, S. 23 ff.; Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Soziale Auswirkungen des technischen Fortschritts, Berlin 1962, S. 43.

net. Der Ausdruck „technologisch bedingte Arbeitslosigkeit“ liegt dann nahe. Unzulässigerweise werden damit Begründungszusammenhänge angedeutet, die Anlaß zu Mißverständnissen bieten.

Die dritte These behauptet einen selektiven Einfluß der technologischen Entwicklung auf die Struktur der Arbeitsnachfrage, insbesondere nach dem Kriterium der Qualifikation der Arbeitskräfte. Die Strukturalisten hatten angenommen, daß die Automation den Bedarf an qualifiziertem Personal erhöht, während Ungelernte freigesetzt und z. T. arbeitslos werden. Diese These wurde aus einem speziellen Charakter der Automation begründet: Der Produktivitätsfortschritt der Vergangenheit hätte seine Ursachen vor allem in der verstärkten Arbeitsteilung gehabt, welche allgemein eine Vereinfachung individueller Tätigkeiten ermöglicht hätte. Der Automation wurde demgegenüber eine reintegrative Wirkung auf die Produktionsprozesse zugeschrieben, die umgekehrt wieder zu einer Komplizierung von Tätigkeiten und damit zu einem verstärkten Bedarf an höheren Qualifikationen führe²¹. Besonders der Anteil der Handarbeit in der Produktion würde reduziert; dadurch würden vornehmlich ungelernete Arbeitskräfte freigesetzt und z. T. entlassen²². Ungelernte hätten zudem bei einem erhöhten Qualifikationsbedarf größere Schwierigkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden, so daß eine Zunahme technologischer Arbeitslosigkeit bei der Gruppe der Ungelernten vermutet wurde.

Der den Strukturalisten zugeschriebenen Auffassung technologischer Arbeitslosigkeit liegt somit eine Hypothese über den dynamischen Zusammenhang zwischen Technologie und Qualifikation zugrunde. Hierzu einige kritische Anmerkungen: In der Literatur findet man vielfach alternative Hypothesen über den genannten Zusammenhang. Nach der Untersuchung vieler Fallbeispiele in automatisierten Betrieben wurde beispielsweise die gegenläufige These vertreten, daß Automation in der Tendenz einen geringeren Bedarf an Qualifikationen bewirke²³.

²¹ Vgl. z. B. *E. D. Kalachek and J. W. Knowles*, a. a. O., S. 11; *B. B. Seligman*, Technischer Fortschritt und Beschäftigung in den USA, in: G. Friedrichs (Hrsg.), *Automation und technischer Fortschritt in Deutschland und den USA*, Frankfurt/M. 1963, S. 57.

²² *C. C. Killingsworth*, *Structural Unemployment in the United States*, a. a. O., S. 136; ähnlich Ifo, a. a. O., S. 46 f.

²³ „... es gab mehr Beweise für eine *Verringerung* der beruflichen Anforderungen des Bedienungspersonals und gelegentlich sogar der gesamten Belegschaft einschließlich des Instandhaltungspersonals durch Automation.“ „Insgesamt zeigen diese begrenzten Beobachtungen..., daß zunehmende Automation nicht notwendigerweise die allgemeine Höherstufung der beruflichen Anforderungen bewirkt. Tatsächlich tendiert die Automation häufig dahin, die Fertigkeiten und die Ausbildung für einzelne Aufgaben zu reduzieren“ (*J. R. Bright*, Lohnfindung an modernen Arbeitsplätzen in den USA, in: G. Friedrichs (Hrsg.), *Automation und technischer Fortschritt in Deutschland und in den USA*, a. a. O., S. 139 und S. 166).

Eine andere Hypothese behauptet schließlich eine Tendenz zur Polarisierung der Qualifikationsanforderungen, bei der einfache und repetitive Arbeiten erhalten bleiben und andererseits neue qualifizierte Tätigkeiten erforderlich werden²⁴. Das Feld der logischen Möglichkeiten ist damit beinahe vollständig erfaßt.

Die Alternativen verdeutlichen die Schwierigkeit und Unsicherheit genereller Aussagen zum Einfluß der Technik auf die qualitative Beschäftigungsstruktur. Ein Problem bildet beispielsweise die unterschiedliche Bestimmung des Begriffs Qualifikation. Die Kriterien Ausbildung und Berufsgruppe sind ohne Zweifel unscharf, eine analytische Bewertung der Tätigkeitsmerkmale andererseits trägt normativen bzw. subjektiven Charakter oder sie scheitert häufig an dem erforderlichen Aufwand. Ähnlich wie bei der technischen Entwicklung besteht also ein Problem der Messung der Qualifikation. Technik und Qualifikation bilden in der Realität komplexe Phänomene, so daß man nicht leicht zu generellen Aussagen kommt. Einzelbeispiele oder Ergebnisse von Fallstudien haben daher den Nachteil mangelnder Repräsentanz. Die Komplexität mag auch erklären, warum man in diesem Forschungsbereich zu sehr unterschiedlichen Hypothesen gelangt ist. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die qualitative Beschäftigungsstruktur nicht allein von der Technik determiniert wird, sondern auch von der globalen Arbeitsmarktsituation und der Struktur des verfügbaren Arbeitspotentials abhängt. Aus der Entwicklung der Beschäftigungsstruktur kann daher nicht unmittelbar auf den autonomen Einfluß der Technik geschlossen werden²⁵.

Zusammenfassend läßt sich somit für den Aspekt der technologischen Arbeitslosigkeit feststellen, daß der Ursachenkomplex des technischen Wandels als ein möglicher Ansatzpunkt der Analyse der strukturellen Arbeitslosigkeit signifikante Ergebnisse kaum erwarten läßt. Das Problem liegt wohl darin begründet, daß — trotz aller Bemühungen — eine empirisch gehaltvolle sozialwissenschaftliche Theorie technischen Wandels noch nicht vorhanden ist.

²⁴ Vgl. *H. Kern, M. Schumann*, *Industriearbeit und Arbeiterbewußtsein*, RKW (Hrsg.), *Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Wandels in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt/M. 1969, S. 138 f., sowie *M. Baethge* u. a., *Produktion und Qualifikation. Eine Vorstudie zur Untersuchung von Planungsprozessen im System der beruflichen Bildung*, Bd. 14 der Schriften zur Berufsbildungsforschung, Hannover 1974, S. 50 ff. sowie die dort diskutierten Arbeiten.

²⁵ Diese Kritik richtet sich z. B. gegen *M. Baethge* u. a., a. a. O., S. 43 ff., sowie *F. Gerstenberger*, *Produktion und Qualifikation. Technisch-organisatorischer Wandel und die Veränderung der Qualifikationsforderungen*, in: *Leviathan* (Zeitschrift für Sozialwissenschaft), 3. Jg. (1975), S. 270, 272.

2.3 Durch sektoralen Strukturwandel bedingte Arbeitslosigkeit

Eine Beschleunigung des sektoralen Strukturwandels führt nach herkömmlichem Verständnis zu einer Zunahme struktureller Arbeitslosigkeit, wenn in bestimmten Sektoren Arbeitskräfte freigesetzt und entlassen werden, die in anderen Sektoren trotz vorhandener Arbeitsnachfrage nur geringe Beschäftigungschancen haben. Diese Definition enthält einige Komplikationen; wir werden hierzu drei Aspekte behandeln; erstens die Abgrenzung zur technologischen Arbeitslosigkeit, zweitens den Zusammenhang zwischen Strukturwandel und Arbeitslosigkeit und drittens die Tendenzen des sektoralen Strukturwandels.

Zum ersten Punkt: Die Unterscheidung verschiedener Arten struktureller Arbeitslosigkeit nach den Ursachen technischer und sektoraler Wandel ist reichlich fiktiv. Diese These wird deutlich, wenn man sich zunächst die zuvor erwähnten tautologischen Beziehungen in Erinnerung ruft. Demnach entspricht die Zahl der Beschäftigten dem Produkt aus Produktionsvolumen und Arbeitsproduktivität (je Beschäftigten). Mißt man den Strukturwandel an der Veränderung der sektoralen Beschäftigtenanteile, läßt sich entsprechend die Beschäftigungsstruktur in zwei Komponenten aufteilen, die Produktions- und Produktivitätsstruktur. Veränderungen der Produktivitätsstruktur werden konventionsgemäß dem Einfluß des technischen Wandels zugerechnet. In der Beschäftigtenstruktur schlagen sich folglich technischer Wandel und sektorale Wachstumsunterschiede gemeinsam nieder.

Nur unter der Annahme einer konstanten Produktivitätsstruktur oder unter der Annahme eines gleichgerichteten Zusammenhangs zwischen Produktions- und Produktivitätswachstum kann aus der Entwicklung der Beschäftigtenstruktur auf den sektoralen Strukturwandel der Produktion geschlossen werden. Beide Annahmen sind jedoch nur teilweise möglich. Die industrielle Produktivitätsstruktur erwies sich zwar in einigen Untersuchungen als relativ stabil²⁶. Die Rangfolge der sektoralen Arbeitsproduktivitäten muß sich jedoch bei großen Unterschieden im Niveau trotz unterschiedlicher Wachstumsraten der Produktivität nicht ändern. Hier aber kommt es auf die Wachstumsraten an. Für die zweite Annahme findet man im theoretischen Bereich zwar einige Thesen²⁷, doch die empirische Wirtschaftsforschung zeigt, daß sich auch

²⁶ W. G. Hoffmann, Die Produktivitätsstruktur der Industrie in verschiedenen Entwicklungsstadien, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 115 (1959), S. 536 ff.; G. Bombach, Die Stabilität der industriellen Produktivitätsstruktur, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 116 (1960), S. 18 ff. Der Satz gilt nur für die Wertproduktivität.

²⁷ Schmookler z. B. behauptet einen engen Zusammenhang zwischen Investitionstätigkeit und Erfindungsaktivitäten (inventions), die Investitionen ihrerseits seien von den sektoralen Wachstumschancen abhängig. Weiterhin wird auf eine enge Korrelation zwischen sektoralen Forschungsausgaben und

schrumpfende Sektoren unter den Spitzenreitern der Produktivitätskala befinden²⁸. Die exakte Unterscheidung struktureller Arbeitslosigkeit nach den Ursachen Technologie und Strukturwandel der Produktion bleibt also ungelöst.

Der zweite Problemkreis betrifft den Zusammenhang zwischen Strukturwandel und Arbeitslosigkeit. Zunächst ist festzustellen, daß eine Beschleunigung des Strukturwandels, gemessen an der Veränderung der sektoralen Beschäftigungsstruktur, nicht notwendig zu einer Zunahme der Arbeitslosen führt. Dies gilt sicher nicht, wenn die These zutrifft, daß gesamtwirtschaftliches Wachstum und Strukturwandel positiv korrelieren²⁹. Wenn sich nämlich der sektorale Strukturwandel in Zeiten schnellen Wachstums beschleunigt, wird das Tempo des Strukturwandels vornehmlich durch eine unterschiedliche Expansion der Beschäftigung in den Sektoren bestimmt sein. Der Strukturwandel wird dann, abgesehen von der intersektoralen Fluktuation der Arbeitskräfte, durch die Zugänge zur Beschäftigung bewältigt. Der Strukturwandel im Zuge einer starken Expansion führt daher insgesamt zur Reduktion, nicht zur Zunahme der Arbeitslosigkeit.

Dieser Fall war ohne Zweifel — mit Ausnahme der Landwirtschaft — charakteristisch für den Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den fünfziger Jahren. Wenn nun zwei wissenschaftliche Institutionen, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), feststellen, daß sich das Tempo sektoralen Strukturwandels gegenüber der Nachkriegszeit tendenziell verringert habe³⁰,

Wachstumsraten der Produktion hingewiesen. Vgl. hierzu die Darstellung bei E. Görgens, *Wandlungen der industriellen Produktionsstruktur im wirtschaftlichen Wachstum, Sozioökonomische Forschungen*, Bd. 3, Bern und Stuttgart 1975, S. 220 ff.

²⁸ Vgl. u. a. RKW, *Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Wandels in der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, Frankfurt/M. 1970, S. 29 ff. und 95 ff.

²⁹ „In der Tat scheint die Wirtschaftsgeschichte zu zeigen, daß sich die Struktur der Volkswirtschaft fortwährend zu ändern pflegt, am auffallendsten oft gerade in Perioden besonders schnellen Wachstums“ (J. Niehans, *Strukturwandlungen als Wachstumsprobleme*, in: F. Neumark [Hrsg.], *Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 30/I, Berlin 1964, S. 24).

³⁰ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (im folgenden: Sachverständigenrat), *Jahresgutachten 1975* (Bundestagsdrucksache 7/4326), Tz 361; U. Cramer u. a., *Zum Problem der „strukturellen Arbeitslosigkeit“*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Jg. 9 (1976), S. 77 ff. Der empirischen Aussage wird allerdings von Fels widersprochen, der eine Beschleunigung des Strukturwandels in den siebziger Jahren feststellt (vgl. G. Fels, *Der Standort Bundesrepublik im internationalen Wettbewerb*, in: Institut für Weltwirtschaft [Hrsg.], *Weltwirtschaft im Übergang*, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 45, Kiel 1976, S. 9). Umstritten dürfte die Frage sein, ob die Entwicklung in der jüngsten Vergangenheit einen veränderten Trend oder zyklische Einflüsse widerspiegelt.

entspricht das Ergebnis der erwähnten Korrelation von Wachstum und Strukturwandel. Es widerlegt jedoch in keiner Weise die Befürchtung einer Zunahme der strukturellen Arbeitslosigkeit, weil der Strukturwandel der fünfziger Jahre unter dem Aspekt Arbeitslosigkeit nicht mit der Entwicklung bei stagnierender oder rückläufiger Beschäftigung zu vergleichen ist.

Eine Veränderung der sektoralen Beschäftigtenanteile kann neben der natürlichen Fluktuation (Zu- und Abgänge bei Beginn und Ende der Erwerbsphase) durch intersektorale Fluktuation erfolgen.

Beide Arten der Fluktuation können z. T. mit kurzen Perioden von Arbeitslosigkeit verbunden sein (friktionelle A.). Eine Beschleunigung des sektoralen Strukturwandels kann deshalb eine Zunahme von Arbeitslosigkeit bewirken, die jedoch nach herkömmlichem Verständnis nicht struktureller Art ist, solange die Arbeitslosen nach kurzer Zeit in anderen Sektoren wiederbeschäftigt werden. Hier wird das Kriterium der Dauer der Erwerbslosigkeit oder der Chancen der Wiederbeschäftigung entscheidend.

Die Wiederbeschäftigungsmöglichkeiten schließlich hängen von den Teilmarktbedingungen ab. Der Zusammenhang zwischen Strukturwandel und struktureller Arbeitslosigkeit wird stärker, je strenger die sektoralen Teilarbeitsmärkte abgegrenzt sind. Nach Auffassung der Strukturalisten handelt es sich hier vor allem um ein Problem fehlender Fachqualifikation. Wenn diese Auffassung zutrifft, lassen sich generell zwei Aussagen machen: Das Risiko durch den Strukturwandel bedingter Arbeitslosigkeit ist erstens größer, je höher der Anteil betriebs- oder wirtschaftszweigspezifischer Qualifikation. Facharbeiter mit spezieller Qualifikation wie Bergleute, Schneider, Bäcker sind somit einem höheren Risiko struktureller Arbeitslosigkeit ausgesetzt. Auf ein größeres Risiko ist zweitens bei den Gruppen zu schließen, die eine unterdurchschnittliche berufliche Qualifikation besitzen, z. B. ältere Arbeitnehmer oder Frauen. Das Kriterium der Qualifikation bildet allerdings nicht die einzige Teilmarktbedingung. Hinzu kommen häufig bei älteren Arbeitnehmern und Frauen regionale Immobilität und berufliche Diskriminierung.

Wegen der Fluktuationsströme kann somit aus dem sektoralen Wandel der Beschäftigtenstruktur nicht unmittelbar auf strukturelle Arbeitslosigkeit geschlossen werden. Der Strukturwandel wird erst unter der Voraussetzung einer Stagnation oder einer Wachstumsreduktion zu Entlassungen größeren Umfangs in den Schrumpfungssektoren führen, so daß sich in der Regel strukturelle und konjunkturelle Effekte überlagern. Der Wandel der Beschäftigtenstruktur bietet deshalb lediglich einen Hinweis auf Arbeitsplatzverluste, die sich bei schlechter Kon-

junkturlage oder allgemeiner Stagnation beschleunigen und dann zu Schwerpunkten von Arbeitslosigkeit führen. Selbst wenn man vom Zusammenhang zwischen dem Tempo des Strukturwandels und der Konjunkturentwicklung absieht, also etwa eine konstante Geschwindigkeit des Strukturwandels annimmt, ist folglich eine Trennung zwischen Wachstum und Konjunktur einerseits und struktureller Arbeitslosigkeit andererseits nicht möglich.

Die aktuelle Diskussion um strukturelle Arbeitslosigkeit hängt ohne Zweifel mit einem verbreiteten Wachstumspessimismus zusammen. Realiter mangelt es jedoch vielfach an der Fähigkeit zuverlässiger Wachstumsprognosen. Häufig werden deshalb alternative Wachstumsprojektionen angenommen³¹. Hier genügt, die Möglichkeit eines geringeren Wirtschaftswachstums als in der Vergangenheit anzunehmen. Die Tendenzen des Strukturwandels werden dann aus der Perspektive des Arbeitsmarktes zum größeren Problem.

Ich komme damit zum dritten Problemkreis, der Frage nach den Tendenzen des Strukturwandels. Die Strukturalisten nahmen zur Begründung ihrer These Bezug auf die Drei-Sektoren-Hypothese³², die einen typischen Verlauf der Beschäftigten- und Produktionsstruktur im Entwicklungsprozeß behauptet. Dieser Bezug lag besonders für die US-Wirtschaft nahe, da diese bereits zu Anfang der fünfziger Jahre das Maximum des Anteils der Industriebeschäftigten überschritten hatte. Die USA schienen das Reifestadium der Entwicklung mit einer Verschiebung der Dominanz vom sekundären zum tertiären Sektor erreicht zu haben³³.

Einen aktuellen Bezug der gegenwärtigen strukturpolitischen Diskussion zeigt die These der „Überindustrialisierung“ der Bundesrepublik Deutschland. Diese These basiert auf einer internationalen Querschnittsanalyse der Produktions- und Beschäftigtenstruktur von OECD-Ländern im Jahr 1971, in der das Drei-Sektoren-Theorem bestätigt wurde. Dem durchschnittlichen Strukturmuster der OECD-Länder wurde eine Zeitreihenanalyse des Strukturverlaufs der drei Sektoren in der Bundesrepublik Deutschland (1950 - 73) gegenübergestellt. Gemessen am internationalen Querschnitt erwies sich der Industrie-

³¹ So verfahren beispielsweise *W. Klauder* u. a., Zur Arbeitsmarktentwicklung bis 1980. Modellrechnungen unter Berücksichtigung der „Energiekrise“, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 7. Jg. (1974), S. 1 ff.

³² Vgl. u. a. die Darstellungen von *F. Kneschaurek*, Wachstumsbedingte Wandlungen der Beschäftigungsstruktur im industriellen Produktionssektor, in: *F. Neumark* (Hrsg.), Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 30/II, Berlin 1964, S. 721 ff., sowie *E. Görgens*, a. a. O., S. 5 ff.

³³ *C. C. Killingsworth*, Structural Unemployment in the United States, a. a. O., S. 130 ff.; vgl. auch *E. D. Kalachek* and *J. W. Knowles*, a. a. O., S. 11.

anteil bei vergleichbarem Pro-Kopf-Einkommen als überdurchschnittlich hoch; der Industrieanteil der Beschäftigten schien zudem erst relativ spät (beim Entwicklungsstand um 1970) sein Maximum erreicht zu haben³⁴. Die empirischen Ergebnisse sollten allerdings nicht unmittelbar für den zukünftigen Strukturwandel überinterpretiert werden. Überindustrialisierung bedeutet hier zunächst lediglich eine statistische Beschreibung im Lichte der Drei-Sektoren-Hypothese. Nach den bisherigen Analysen hat sich zwar der für den primären und tertiären Sektor behauptete kontinuierliche Trend allgemein bestätigt. Der Eintritt der Reifephase, in der der Industrieanteil rückläufig und der Dienstleistungssektor zum dominierenden Bereich wird, bleibt jedoch unklar (vgl. auch das Beispiel Japan). Außerdem schließt die Querschnittsanalyse Abweichungen vom durchschnittlichen Strukturbild nicht aus, wenn etwa nationale Faktoren wie Standort, Exportorientierung u. a. maßgeblich sind. Notwendig ist also eine zuverlässige Diagnose des relativen Industrieanteils, auf deren Basis eine Prognose der zukünftigen Entwicklung des Industriesektors möglich wird. Häufig wird die Unterbewertungsthese als Diagnose angeboten: „In der Nachkriegszeit hatte die deutsche Exportwirtschaft dank einer sich über längere Zeit erstreckenden Unterbewertung der D-Mark keine nennenswerten Schwierigkeiten, sich trotz oftmals rascher Veränderungen auf den Weltmärkten zu behaupten, ja ihre Position ständig auszubauen. Seit Anfang der siebziger Jahre ist dies jedoch zunehmend schwieriger geworden.“³⁵ Die außenhandelsintensive Industrie wurde demnach durch währungsbedingte Preisvorteile im internationalen Handel begünstigt; diese Vorteile verschwanden mit einer Reihe von Aufwertungen und dem Übergang zu teils flexiblen Wechselkursen.

Ein weiterer relevanter Erklärungsfaktor für die Entwicklung des industriellen Sektors dürfte — ähnlich wie in Japan — der Höhe der Investitionsausgaben zuzuschreiben sein, da sich die Investitionsnachfrage primär an den Industriesektor (incl. Bauwirtschaft) richtet. Die Investitionsquote war in der Nachkriegszeit bis zum Ende der sechziger Jahre in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zum internationalen Querschnitt der OECD-Länder relativ hoch³⁶. Die Gründe hierfür sind komplexer Natur: der nachkriegsbedingte Nachholbedarf, die massive Investitionsförderung des Staates, die zurückhaltende Lohnpolitik, die Expansion der Außenwirtschaft u. a. Mit der realen Stagnation

³⁴ G. Fels, K. W. Schatz, Sektorale Entwicklung und Wachstumsaussichten der westdeutschen Wirtschaft bis 1980, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1/1974, S. 57; K. W. Schatz, Wachstum und Strukturwandel der westdeutschen Wirtschaft im internationalen Verbund. Analysen und Prognosen, Kieler Studien Nr. 128, hrsg. von H. Giersch, Tübingen 1974, S. 204 ff. u. a.

³⁵ Sachverständigenrat, a. a. O., Tz 319.

³⁶ K. W. Schatz, a. a. O., S. 122 f., 137.

der Investitionen in den frühen siebziger Jahren war schließlich eine Reduktion des Industrieanteils verbunden.

Beide Erklärungen, die sich nicht gegenseitig ausschließen, scheinen insbesondere mit Bezug auf die Entwicklung des Industrieanteils vor und nach 1970 nicht ohne Plausibilität. Die Konsequenzen sind allerdings verschieden. Folgt man der These einer Investitionskrise, hängt der weitere Industrialisierungsprozeß davon ab, ob die Investitionskrise überwunden wird. Man betrachtet dies vornehmlich als ein gesamtwirtschaftliches Problem der Wachstums- und Konjunkturpolitik.

Folgt man dagegen der These des endgültigen Abbaus von Preisvorteilen im internationalen Handel, wird ein Strukturwandel zu Lasten der außenhandelsabhängigen Industrie (Export- und Importsubstitutionssektor) unausweichlich. Tempo und Ausmaß des außenwirtschaftlich bedingten Strukturwandels bleiben jedoch ungewiß. Um den Wandel der Beschäftigtenstruktur quantitativ abzuschätzen, bedarf es zuerst einer Entwicklungsprognose des gesamtwirtschaftlichen Pro-Kopf-Einkommens. Außerdem muß das durchschnittliche Entwicklungsmuster der Drei-Sektoren-Hypothese zur Norm erhoben werden. Beides ist höchst problematisch und nach dem vorher Gesagten widersprüchlich, da alternative Thesen zur Erklärung des Strukturverlaufs nicht ausgeschlossen werden können.

Die Thesen zum außenhandelsbedingten Strukturwandel differenzieren ferner zwischen einzelnen Industriesektoren. Auf der Basis der Theorie der komparativen Kosten bzw. des Faktorproportionentheorems wird eine verstärkte Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern erwartet und empfohlen. Den Entwicklungsländern wird zu einer exportorientierten Industrialisierung bei arbeitsintensiven Verbrauchsgütern sowie rohstofforientierter Verarbeitung geraten, den Industrieländern zu einer forcierten Aufhebung ihrer Schutzmaßnahmen zugunsten der von der Importkonkurrenz betroffenen Bereiche. Zu den Schwerpunkten anpassungsbedrohter Bereiche werden demnach insbesondere die Branchen Bekleidungsindustrie, Leder- und Schuhindustrie, Textilindustrie sowie Holzbearbeitung und arbeitsintensive Investitionsgüterbereiche (Elektrotechnik, Feinmechanik und Büromaschinen) gehören. Die genannten Bereiche besitzen überwiegend Produktionsbedingungen mit einer relativ geringen Kapitalintensität; sie erfordern insbesondere einen geringen Bedarf an Ausbildungskapital oder, anders formuliert, einen geringen Bedarf an qualifiziertem Personal³⁷.

³⁷ Vgl. *G. Fels*, The Choice of Industry Mix in the Division of Labour between Developed and Developing Countries, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 108 (1972), S. 71 ff.; *G. Fels* und *E. J. Horn*, Der Wandel der Industriestruktur im Zuge der weltwirtschaftlichen Integration der Entwicklungsländer, in: *Die Weltwirtschaft*, Heft 1 (1972), S. 107 ff.

Der außenwirtschaftlich bedingte Strukturwandel in den einzelnen Branchen wird teilweise von Binnenfaktoren überlagert. Eine bekannte Hypothese behauptet, daß sich im Verlauf verschiedener Industrialisierungsstadien das Übergewicht des industriellen Sektors von Konsum- zu Kapitalgüterindustrien verlagert. Neben angebotsseitigen Faktoren wird dieser Strukturwandel vor allem durch die Entwicklung der inländischen Nachfrage nach einzelnen Gütergruppen im Verlauf des wirtschaftlichen Wachstums begründet³⁸. Empirisch ermittelte Wachstums- oder Einkommenselastizitäten für Industriesektoren deuten außerdem auf eine Rangfolge hin, an deren unterem Ende sich die Nahrungs- und Genußmittelindustrien sowie die Verbrauchsgütersektoren Textil, Leder und Bekleidung befinden³⁹. Die innerhalb des industriellen Strukturwandels schrumpfenden Sektoren werden also in relativer Übereinstimmung genannt.

Dennoch bestehen einige Vorbehalte gegenüber dem Negativkatalog des sektoralen Strukturwandels: Beim weltwirtschaftlichen Aspekt wird die theoretische Basis, d. h. die Aussagefähigkeit des Faktorproportionentheorems, bestritten. Verschiedene Prämissen des Theorems widersprechen offenbar der Realität. Die Annahme identischer Nachfragestrukturen und Produktionsbedingungen schließt nachfrageabhängige und technologische Divergenzen aus. Beide sind jedoch bei unterschiedlicher Produkt- und Faktorqualität zwischen Entwicklungs- und Industrieländern wahrscheinlich⁴⁰. Qualitative und technologische Merkmale sind vielfach auf der Ebene der Produktgruppen für die Struktur des Welthandels entscheidend⁴¹. Dies bedeutet, daß die Strukturanalyse für einzelne Produkte und Produktgruppen fortgeführt werden müßte. Ähnliches gilt für die Beurteilung der Thesen zum binnenwirtschaft-

³⁸ W. G. Hoffmann, Stadien und Typen der Industrialisierung. Ein Beitrag zur quantitativen Analyse historischer Wirtschaftsprozesse, Jena 1931; ders., Stadien und Typen der Industrialisierung, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 103 (1969), S. 321 ff.

³⁹ E. Görgens, a. a. O., S. 127.

⁴⁰ Außerdem bleibt die Frage umschlagender Faktorintensitäten ungeklärt, ebenso das Problem von Marktmachtunterschieden; vgl. K. Rose, Theorie der Außenwirtschaft, 4. Aufl., München 1972, S. 263 ff.; H. R. Hemmer, Probleme einer Spezialisierung der Entwicklungsländer auf arbeitsintensive Erzeugnisse, in: das wirtschaftsstudium (wisu), 4. Jg. (1975), S. 585 ff.

⁴¹ Auf Produktebene wird unterschieden zwischen „Heckscher-Ohlin-Gütern“, die eine ausgereifte und in andere Länder übertragbare Produktionstechnik besitzen (für die das Faktorproportionentheorem gilt), und „Produktzyklus-Gütern“, die technisches Know-how und qualifiziertes Personal erfordern (für die das Theorem nicht gilt). Die Unterscheidung weist auf die Bedeutung der Produktebene hin, dürfte aber in praxi schwierig anzuwenden sein, da eine Prognose der jeweiligen Produkttechnologie erforderlich ist. Zur Definition der beiden Gütergruppen vgl. S. Hirsch, Hypothesen über den Handel zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, in: H. Giersch und H.-D. Haas (Hrsg.), Probleme der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 78, Berlin 1974, S. 71 ff.

lichen Strukturwandel. Die empirisch ermittelten Elastizitäten liefern lediglich globale Aussagen über Trendzusammenhänge in der Vergangenheit. Der auf der Ebene der Produktgruppen maßgebliche qualitative Aspekt wird erneut vernachlässigt.

Der Negativkatalog des sektoralen Strukturwandels liefert somit aus verschiedenen Gründen keine zuverlässigen Informationen zur strukturellen Arbeitslosigkeit. Immerhin wird ein Indiz zur Strukturanalyse möglicher Schwerpunkte der Arbeitslosigkeit gegeben.

2.4 Regionaler Strukturwandel

Eine Zunahme struktureller Arbeitslosigkeit kann ferner ein wachsendes Ungleichgewicht zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage in bestimmten Regionen bedeuten. Dabei ist eine Abgrenzung regionaler oder lokaler Teilarbeitsmärkte grundlegend, zwischen denen eine relativ geringe Faktormobilität besteht⁴². Nach allgemeinem Verständnis gilt eine wachsende regionale Konzentration der Arbeitslosigkeit als augenfälliges Beispiel des strukturellen Charakters der Unterbeschäftigung.

Auch die wissenschaftliche Analyse orientiert sich gewöhnlich beim regionalen Aspekt der strukturellen Arbeitslosigkeit an deren Verteilung zwischen verschiedenen Regionen⁴³. Zur Klarstellung ist allerdings darauf aufmerksam zu machen, daß hier nach der oben entwickelten begrifflichen Systematik ein Wechsel zwischen den Kriterien bzw. Merkmalen vorgenommen wird. Die Analyse setzt hier beim Kriterium „Struktur der Arbeitslosigkeit“ an, während vorher entsprechend dem Verständnis der Strukturalisten die Ursache „Strukturwandel der Arbeitsnachfrage“ im Vordergrund stand⁴⁴. Nach der Logik des bisherigen

⁴² Das konkrete Problem der Abgrenzung von Arbeitsmarktregionen wird hier nicht erörtert. In empirischer Hinsicht hat dieses Problem allerdings — ebenso wie beim sektoralen Strukturwandel — eine zentrale Bedeutung, da die jeweilige Abgrenzung die Ergebnisse beeinflusst. Zur grundsätzlichen Problematik vgl. *P. Klemmer, D. Kramer, Regionale Arbeitsmärkte. Ein Abgrenzungsvorschlag für die Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1 der Beiträge zur Struktur- und Konjunkturforschung, hrsg. von P. Klemmer, Bochum 1975, S. 10 ff.

⁴³ Für die Bundesrepublik Deutschland vgl. *U. Cramer u. a., a. a. O.*, S. 74 ff.; für die USA vgl. *L. E. Gallaway, Labor Mobility, Resource Allocation and Structural Unemployment*, in: *The American Economic Review*, Vol. 53 (1963), S. 712 ff.; *O. Eckstein, Aggregate Demand and the Current Unemployment Problem*, in: *A. M. Ross (ed.), Unemployment and the American Economy*, New York 1963, S. 120 ff.; *A. L. Sorkin, Education, Unemployment, and Economic Growth*, Lexington 1974, S. 61 ff.

⁴⁴ Derselbe Wechsel in der Untersuchungsmethode liegt vor bei *U. Cramer u. a., a. a. O.*, S. 73 ff.: Die Untersuchung beginnt mit der Analyse der *Struktur* der Arbeitslosigkeit nach Berufen und Regionen. Diese Analyse konnte auf sektoraler Ebene nicht fortgesetzt werden, da die Arbeitsmarktstatistik der

Verständnisses muß sich dieser Abschnitt zunächst mit dem Ursachenkomplex befassen, d. h. mit einer möglichen Zunahme struktureller Arbeitslosigkeit durch regionalen Strukturwandel.

Der Auffassung der Strukturalisten entspricht insbesondere ein Strukturwandel zu Lasten „wirtschaftsschwacher Gebiete“ und „industrieller Problemgebiete“⁴⁵, wenn sich deren Beschäftigungsmöglichkeiten weiter relativ verschlechtern.

Zu den wirtschaftsschwachen Gebieten zählen vornehmlich landwirtschaftlich strukturierte Regionen, bei denen der primäre Sektor noch einen relativ großen Beitrag zur Wertschöpfung leistet. Diese Regionen bieten zwar im allgemeinen freie Arbeitskraftreserven, ein niedriges Lohnniveau, billige Grundstücke und staatliche Subventionen. Dennoch mag sich die Industrieansiedlung verstärkt in den Ballungsgebieten und deren Randzonen konzentrieren. Die Standortvorteile dieser Gebiete übertreffen die Kosten der Ballung weiterhin. Im Raumordnungsbericht 1974 urteilt die Bundesregierung hierzu: „Die Industrie investierte in den zurückliegenden Jahren vor allem an Standorten mit leistungsfähigen Arbeitsmärkten, guter Infrastrukturausstattung und guten Erreichbarkeitsverhältnissen, oder anders ausgedrückt, im wesentlichen entsprechend der regionalen Beschäftigungsverteilung in der Bundesrepublik, d. h. aber vorwiegend in den großen Verdichtungsräumen.“⁴⁶ Die regionale Struktur der Beschäftigten des tertiären Sektors deutet ferner darauf hin, daß die Agglomerationsvorteile dort noch größer als im industriellen Bereich sind⁴⁷. Somit ist ein weiterer Strukturwandel der Beschäftigten zu Lasten inländischer Gebiete möglich.

Die Auswirkungen dieses regionalen Strukturwandels auf die Struktur der Arbeitslosigkeit hängen u. a. von den Wanderungsströmen zwischen den Regionen ab. In mehreren empirischen Untersuchungen wurde festgestellt, daß sich die Richtung der Nettowanderungsströme

Bundesrepublik Deutschland sektorale Arbeitslosenquoten nicht ermittelt. Die weitere Analyse konzentrierte sich deshalb auf das Tempo des sektoralen Strukturwandels, eine potentielle *Ursache* struktureller Arbeitslosigkeit.

⁴⁵ Zur Terminologie vgl. J. H. Müller u. a., Überprüfung der Eignung des Arbeitsplatzes als Zielgröße regionaler Strukturpolitik einschließlich des Problems der Qualität des Arbeitsplatzes, Bd. 17 der Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, hrsg. von J. H. Müller und Th. Dams, Berlin 1975, S. 9. Das in den USA gravierende Unterbeschäftigungsproblem der cities paßt nicht in diesen Zusammenhang, da der Grund allgemein nicht in einem örtlichen Mangel an Arbeitsplätzen, also einem Defizit an Arbeitsnachfrage gesehen wird (A. L. Sorkin, a. a. O., S. 65 ff.).

⁴⁶ Bundesregierung, Raumordnungsbericht 1974 (Bundestagsdrucksache 7/3587), S. 68.

⁴⁷ Vgl. D. Schröder u. a., Strukturwandel, Standortwahl und regionales Wachstum, prognos studien, Nr. 3, Stuttgart u. a. 1968, S. 49.

im allgemeinen arbeitsmarktkonform verhält, d. h. Gebiete mit niedriger Arbeitslosenquote besitzen meist einen Wanderungsüberschuß, während Gebiete mit relativ hoher Arbeitslosigkeit einen negativen Wanderungssaldo aufweisen⁴⁸. Folglich tendieren die Wanderungsströme unmittelbar zu einer Verschiebung des regionalen Arbeitsangebots in Richtung auf einen Ausgleich der regionalen Arbeitslosenquoten. Langfristig wirken die Wanderungsverluste jedoch eher umgekehrt. Eine permanente Abwanderung bewirkt allmählich eine „soziale Erosion“ der peripheren Gebiete, da die Mobilitätsbereitschaft eine deutliche Altersschichtung enthält⁴⁹. Das Arbeitsangebot der ländlichen Regionen verschiebt sich vor allem zu Lasten der Gruppe der 25- bis 35jährigen männlichen Arbeitnehmer. Langfristig verschlechtern also die Wanderungsverluste die Struktur des regionalen Arbeitsangebots, wodurch sich die Standortnachteile ländlicher Regionen weiter verstärken. Der Einfluß der Wanderungen auf die Beziehung zwischen regionalem Strukturwandel und Arbeitslosigkeit tendiert folglich in zwei Richtungen: kurzfristig auf einen Ausgleich, langfristig jedoch eher auf eine Verstärkung des regionalen Ungleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt.

Die Relation der Arbeitslosenquoten gibt zudem das relative Arbeitsmarktgleichgewicht der ländlichen Gebiete nur unzureichend wieder, da in diesen Gebieten ein relativ starkes Maß an „versteckter Arbeitslosigkeit“ zu vermuten ist⁵⁰. Häufig läßt sich nämlich beobachten, daß das Angebot vor allem an weiblichen Arbeitskräften im Zuge einer Industrieansiedlung erheblich zunimmt. Im Umkehrschluß ist dann anzunehmen, daß bei einem Arbeitsplatzmangel versteckte Reserven in Form eines reduzierten Arbeitsangebots vorhanden sind.

Industrielle Problembereiche mit hoher Arbeitslosigkeit besitzen eine ungünstige Branchenstruktur mit einem geringen Grad an Diversifika-

⁴⁸ Für die Bundesrepublik Deutschland vgl. *H. Hofbauer, E. Nagel, Regionale Mobilität bei männlichen Erwerbspersonen in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 6. Jg. (1973), S. 268; für die USA *A. L. Sorkin*, a. a. O., S. 78; für England *L. C. Hunter and D. J. Robertson*, a. a. O., S. 470.

⁴⁹ Vgl. *R. Mackensen* u. a., *Probleme regionaler Mobilität*, Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 19, Göttingen 1975, S. 86 ff.; *L. C. Hunter and D. J. Robertson*, a. a. O., S. 473.

⁵⁰ In Großbritannien scheint aus institutionellen Gründen die versteckte Arbeitslosigkeit bei Frauen besonders hoch zu sein. Empirische Analysen zeigten, daß das Wachstum der regionalen Beschäftigung und die regionalen Arbeitslosenquoten nur eine geringe negative Korrelationsbeziehung aufweisen. Ein wesentlicher Grund wird in den unterschiedlichen Erwerbsquoten der Frauen in verschiedenen Regionen in Abhängigkeit vom jeweiligen Wachstum gesehen (*A. J. Brown, Regional Economics, With Special Reference to the United Kingdom*, in: *The Royal Economic Society (ed.), Surveys of Applied Economics*, Vol. I, London 1973, S. 12).

tion. Es handelt sich in der Regel um monostrukturierte Räume, in denen sich schrumpfende Sektoren mit einem hohen Produktions- und Beschäftigungsanteil konzentrieren. Wegen des hohen Anteils führt der Schrumpfungsprozeß absolut zu einem hohen Rückgang der Beschäftigten in der Region und damit zu hohen Zugängen zur Arbeitslosigkeit. Wegen der geringen Diversifikation der Branchen sind außerdem die Chancen der Wiederbeschäftigung schlecht, insbesondere bei den Gruppen mit geringer Mobilitätsneigung. Ältere Arbeitnehmer und Frauen werden folglich überproportional betroffen sein.

Der Fall industrieller Problemgebiete macht erneut Abgrenzungsschwierigkeiten deutlich: Der sektorale Strukturwandel wirkt sich mit der regionalen Monostruktur überproportional auf einzelne Regionen aus, so daß zwei Ursachefaktoren der strukturellen Arbeitslosigkeit zusammenwirken, der sektorale Strukturwandel und regionale Standortfaktoren. Im Rahmen der Shift-Analyse gibt es zwar ein bekanntes Verfahren der Komponentenzerlegung. Demnach läßt sich das Wachstum der regionalen Beschäftigung im Vergleich zur Gesamtwirtschaft in einen Struktureffekt (bei hypothetischer Konstanz der regionalen Verteilung der Branchen) und einen Standorteffekt (durch Veränderung der regionalen Anteile der Branchen) zerlegen⁵¹. Da es sich wiederum um eine tautologische Beziehung handelt, hat das Verfahren lediglich definitorischen Charakter. Die Frage nach den Ursachen bleibt unbeantwortet. Wegen der Interdependenzen zwischen sektoralem und regionalem Strukturwandel kann in kausaler Hinsicht nicht zweifelsfrei differenziert werden. Folglich kann keine exakte Abgrenzung zwischen sektoralen und regionalen Ursachen vorgenommen werden, wenn Rückgänge des Beschäftigtenanteils von Regionen zu einer Zunahme struktureller Arbeitslosigkeit führen.

Es folgt eine abschließende Rückschau zum zweiten Teil: Wir sind bisher dem Verständnis der Strukturalisten gefolgt und haben uns im wesentlichen mit dem Ursachenkomplex „Strukturwandel der Arbeitsnachfrage“ beschäftigt. Die Kausalanalyse schien von grundsätzlicher

⁵¹ Die Komponentenzerlegung entspricht der folgenden Beziehung:

$$\frac{\sum c_1^i B_1^i}{\sum B_1^i} \setminus \frac{\sum c_0^i B_0^i}{\sum B_0^i} \equiv \left(\frac{\sum c_0^i B_1^i}{\sum B_1^i} / \frac{\sum c_0^i B_0^i}{\sum B_0^i} \right) \frac{\sum c_1^i B_1^i}{\sum c_0^i B_1^i}$$

Summiert wird über die verschiedenen Branchen i ; B_0 bzw. B_1 bezeichnet die Beschäftigten in der Anfangs- bzw. in der Endperiode; c_i den Anteil der Region an der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung in verschiedenen Branchen. Der Ausdruck in der Klammer beschreibt den Struktureffekt, der folgende Ausdruck den Standorteffekt; vgl. hierzu *H. Gerfin*, Gesamtwirtschaftliches Wachstum und Regionale Entwicklung, in: *Kyklos*, Vol. 17 (1964), S. 585 f.; *D. Schröder* u. a., a. a. O., S. 62 - 66.

Bedeutung, da das Hauptproblem der Strukturalisten darin bestand, zwischen strukturellen und konjunkturellen Ursachen einer zunehmenden Unterbeschäftigung zu unterscheiden.

Auf Abgrenzungsprobleme sind wir an verschiedenen Stellen der vorliegenden Untersuchung gestoßen. Schwierigkeiten zeigten sich erstens bei der Abgrenzung und Identifikation des technischen Wandels, des sektoralen und regionalen Strukturwandels. Eine Unterscheidung verschiedener Arten struktureller Arbeitslosigkeit nach der jeweiligen Ursache wird dadurch hinfällig. Zweitens, eine zweifelsfreie Differenzierung des Strukturwandels und des gesamtwirtschaftlichen Wachstums bzw. der Konjunktur erwies sich als unmöglich. Die Trennung zwischen wachstums- oder konjunkturbedingter Unterbeschäftigung und struktureller Arbeitslosigkeit bleibt daher problematisch⁵².

Außerdem fällt auf, daß die Strukturalisten den Strukturwandel lediglich auf die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes beziehen. Arbeitsangebotsbezogene Hypothesen zur Erklärung struktureller Arbeitslosigkeit werden vernachlässigt. Aktuelle Möglichkeiten wie demographische Änderungen der Erwerbspersonenstruktur (höherer Anteil Jugendlicher) oder Änderungen des Erwerbsverhaltens (Teilzeitbeschäftigung) bleiben dadurch außer Betracht.

Aus dem Vorhergehenden ergibt sich nach unserer Ansicht eine Schlußfolgerung für die empirische Analyse: Da die einzelnen Faktoren des Ursachenkomplexes Strukturwandel nicht getrennt werden können und da zudem die Abgrenzung gegenüber konjunkturellen Ursachen Schwierigkeiten bereitet, bildet der Ursachenkomplex einen wenig geeigneten Ansatzpunkt. Die Empirie zur strukturellen Arbeitslosigkeit sollte daher zunächst bei einem anderen Merkmal, der Struktur oder der Dauer der Arbeitslosigkeit, ansetzen. Eine Abgrenzung gegenüber konjunktureller Arbeitslosigkeit könnte durch Wahl eines längerfristigen, zyklenunabhängigen Zeitraumes oder vergleichbarer zyklischer Perioden versucht werden.

3. Neuere Konzepte

Zuvor lag das Schwergewicht der Erklärungsversuche bei der Frage nach den Ursachen einer *Zunahme* struktureller Arbeitslosigkeit. Nun verschiebt sich das Hauptinteresse zum Merkmal der *Struktur* der Arbeitslosigkeit: Beobachtet wurde eine ungleiche Verteilung der Arbeitslosen unter verschiedenen Personengruppen, die unabhängig von der jeweiligen Phase des konjunkturellen Zyklus bestand und sich lang-

⁵² Dem entspricht die Definition bei Lord *Beveridge*, a. a. O., S. 409 ff., der auf eine exakte Abgrenzung verschiedener Arten von Arbeitslosigkeit verzichtet.

fristig nicht grundlegend veränderte. Selbst eine übermäßige Expansion der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage schien die ungleiche Struktur zu Lasten der Problemgruppen nicht wesentlich zu verbessern⁵³.

Ein überdurchschnittliches Niveau der Arbeitslosigkeit bei bestimmten Gruppen kann im Prinzip nach dem Kriterium der *Dauer* zwei unterschiedliche Ausprägungen haben:

- eine langfristige Dauer der Arbeitslosigkeit, wenn jemand arbeitslos geworden ist oder
- eine relative Häufigkeit von Perioden der Arbeitslosigkeit bei geringer Dauer.

Die erste Alternative wurde von den Strukturalisten angenommen, das Problem der Dauerarbeitslosigkeit einer steigenden Zahl von Arbeitnehmern mit Qualifikationsmängeln und/oder regionaler Immobilität. Die zweite Alternative wird demgegenüber in den neueren Konzepten herausgestellt. Arbeitslos zu sein, gilt als ein vorübergehendes Phänomen, das bei den Problemgruppen jedoch relativ häufig auftritt, so daß die gruppenspezifischen Arbeitslosenquoten überdurchschnittlich hoch bleiben. Häufige kurzfristige Arbeitslosigkeit oder, anders formuliert, ein relativ hohes Risiko, arbeitslos zu werden, bei geringer durchschnittlicher Arbeitslosenzeit kennzeichnen nach dieser Auffassung die betroffenen Gruppen. Damit wird die eingangs erwähnte Abgrenzung zur friktionellen Arbeitslosigkeit, die vorher nach dem Merkmal der Dauer möglich schien, zu einem zusätzlichen Problem.

Die betroffenen Gruppen werden vor allem durch demographische Kriterien des Arbeitspotentials identifiziert. Alter, Geschlecht und Rasse dienen zur Bestimmung von *Problemgruppen* mit einem überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenrisiko: Jugendliche, Frauen und Farbige. Als weitere Problemgruppen kommen zugewanderte bzw. ausländische Arbeitnehmer in Betracht, die den örtlichen bzw. nationalen Arbeitsmarkt nur wenig kennen und in ihre neue soziale Umgebung nur wenig integriert sind.

Die *Teilarbeitsmarktbedingungen* werden unterschiedlich interpretiert. Neoklassisch orientierte Theoretiker neigen dazu, die gruppenbezogene Arbeitslosigkeit aus einem Defizit an Arbeitsmarktinformation sowie „natürlichen“ Verhaltensunterschieden zu erklären, die an

⁵³ "Perhaps the most important characteristic of our current unemployment is the differences in unemployment experience among demographic groups. The unemployment rates in certain groups are not only very high but also quite unresponsive to changes in the aggregate demand for labor" (*M. Feldstein, The Economics of the New Unemployment, in: The Public Interest, No. 33, 1973, S. 7.*)

demographische Merkmale der Bevölkerungsgruppen gebunden sind. Die kurzfristige Dauer der Arbeitslosigkeit gilt als Indikator hoher Arbeitsplatzmobilität, hoher Transparenz und geringer Schranken zwischen den Teilmärkten. Dagegen meinen Vertreter der dualen Strukturansätze, daß die Teilarbeitsmärkte in zwei Kategorien mit völlig unterschiedlicher Qualität der Arbeitsplätze und geringer vertikaler Mobilität getrennt sind. Gesellschaftliche Diskriminierung schlägt sich auf Seiten der Arbeitsnachfrage nieder. Benachteiligte Gruppen werden dadurch an die Kategorie schlechter Arbeitsplätze gebunden. Traditionelle Maßnahmen der *Arbeitsmarktpolitik*, die auf Qualifizierung oder Mobilitätserhöhung abzielen, bleiben deshalb für die Problemgruppen relativ wirkungslos.

Im folgenden werden wir zunächst einen Ansatz der Arbeitsmarktfuktuation erläutern, um die zwei unterschiedlichen Aspekte hoher Arbeitslosigkeit aufzuzeigen. Danach werden wir kurz zwei theoretische Konzepte zur Erklärung der Struktur der Arbeitslosigkeit darstellen.

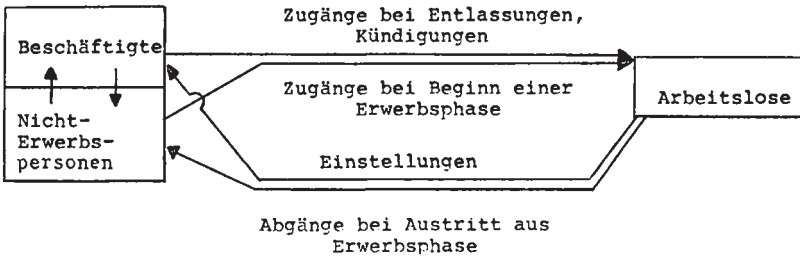
3.1 Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktfuktuation

Zur Beschreibung der Vorgänge am Arbeitsmarkt wird vielfach auf Arbeiten von C. C. Holt u. a. zurückgegriffen, die den Arbeitsmarkt als Kreislaufschema von Bestands- und Stromgrößen darstellen⁵⁴. Unter Vernachlässigung der offenen Stellen als Bestandsgröße läßt sich das folgende Schema der Arbeitsmarktfuktuation⁵⁵ verwenden.

⁵⁴ Vgl. C. C. Holt and M. H. David, The Concept of Job Vacancies in a Dynamic Theory of the Labor Market, in: NBER, The Measurement and Interpretation of Job Vacancies, New York 1966, S. 79; C. C. Holt, Improving the Labor Market Trade-off between Inflation and Unemployment, in: The American Economic Review, Vol. 59, Papers and Proceedings, May 1969, S. 136; ders., Job Search, Phillip's Wage Relation, and Union Influence: Theory and Evidence, in: E. S. Phelps (ed.), Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory, New York 1970, S. 57; C. C. Holt et al., The Unemployment-Inflation Dilemma: A Manpower Solution, Washington 1971, S. 48. Holt verwendet das Kreislaufschema zur Ableitung der Hyperbelrelation zwischen Offene-Stellen- und Arbeitslosenrate; vgl. eine ähnliche Ableitung bei R. G. Lipsey, The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom (1862 - 1957): A Further Analysis, in: *Economica*, Vol. 27 (1960), S. 15. Die Hyperbelrelation kann als globaler Ausdruck der Friktionen zwischen offenen Stellen und Arbeitslosen betrachtet werden.

⁵⁵ Ein solches Schema wird in verbaler Form beschrieben bei G. L. Perry, Unemployment Flows in the U.S. Labor Market, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 3 (1972), S. 247 ff., und R. E. Hall, Why is Unemployment Rate so High at Full Employment?, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1 (1970), S. 714 ff. Der Begriff „Arbeitsmarktfuktuation“ dient hier als Übersetzung des Ausdrucks „Labor market turnover“. Das begriffliche Verständnis unterscheidet sich hier von der eingeschränkten Bedeutung der „zwischenbetrieblichen Mobilität“ (H. Adebahr, Die Fluktuation der Arbeitskräfte. Voraussetzungen und wirtschaftliche Wirkungen eines sozialen Prozesses, Berlin 1971, S. 15 f.).

Schaubild 1: Fluktuation des Arbeitslosenbestandes



Ein zentrales Kriterium der Arbeitsmärkte in den Industrieländern bildet demnach eine hohe Fluktuation des Arbeitslosenbestandes. In jeder Periode erfolgt ein breiter Strom von neuen Zugängen zur Arbeitslosigkeit, die — mit Ausnahme der Abgänger aus der Erwerbsphase — eine Stelle suchen. Die arbeitslosen Stellensuchenden finden im Durchschnitt nach einigen Wochen (Monaten) eine Stelle, so daß dem Strom der Zugänge ein hoher Strom von Einstellungen (Abgängen aus der Arbeitslosigkeit) gegenläuft. Der Bestand an Arbeitslosen befindet sich daher in einem ständigen Wechsel⁵⁶.

Der Arbeitsmarkt gilt weiterhin generell als typisches Beispiel eines heterogenen Marktes mit begrenzter Information. Die Stellensuchenden besitzen unterschiedliche Eigenschaften hinsichtlich Qualifikation u. a. sowie unterschiedliche Präferenzen; andererseits ist die Struktur der Stellenangebote ebenfalls sehr stark differenziert. Das Informationsvermögen ist außerdem dadurch beschränkt, daß die Stellensuche keine tagtägliche Erfahrung des einzelnen darstellt. Für den individuellen Prozeß der Stellensuche oder die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit kann man daher kaum generalisierte Aussagen machen. Der Strom der Einstellungen oder die Dauer der Arbeitslosigkeit können bestenfalls als Zufallsprozeß betrachtet werden, so daß stochastische Aussagen möglich sind⁵⁷.

Mit Ausnahme von hohen kurzfristigen Schwankungen des Arbeitslosenbestandes wird ein stetiges Gleichgewicht der Fluktuation ange-

⁵⁶ "Since unemployment is viewed as a transitory state through which most workers pass rather than an experience suffered only by some particular kinds of people, it is relevant to examine the tremendous turnover of workers that keeps the labor market in a continual state of flux" (C. C. Holt, *Improving the Labor Market Trade-off between Inflation and Unemployment*, a. a. O., S. 135).

⁵⁷ "The stochastic (probabilistic) nature of the labor market is a result of the heterogeneity of workers and jobs and the imperfection of knowledge" (L. Slijman, *Occupational Mobility of Low Income Workers*, Ph. D. Washington University 1971, S. 11).

nommen. Da die Stromgrößen/Jahr im allgemeinen ein Vielfaches der Bestandsgröße Arbeitslose darstellen, bedeutet eine relative Konstanz oder eine stetige Veränderung der Zahl der Arbeitslosen, daß der Strom der Zugänge zur Arbeitslosigkeit etwa dem Strom der Abgänge entspricht bzw. nur wenig differiert. Gleiches gilt für gruppenspezifische Teilarbeitsmärkte unter der Annahme einer relativ konstanten Struktur der Arbeitslosigkeit. Holt bezeichnet diese Annahmen als stochastisches Arbeitsmarktgleichgewicht: „If the labor market were in stochastic equilibrium, the expected (mathematical expectation of) levels and composition of stocks would be constant, and the expected flows into and flows out of each stock would be equal in level and composition.“⁵⁸ Unter der Annahme dieses Gleichgewichts gilt eine Beziehung zwischen den Zugängen und der wahrscheinlichen Dauer der Arbeitslosigkeit:

$$\text{Arbeitslose} = \text{Zugänge/Zeiteinheit} \cdot \text{Dauer der Arbeitslosigkeit.}$$

Die Zugänge/Zeiteinheit lassen sich als Produkt der Häufigkeit (des durchschnittlichen Risikos) der Arbeitslosigkeit und der Personen der Bevölkerungsgruppe auffassen. Damit erscheinen die zuvor erwähnten zwei Aspekte als Determinanten des Arbeitslosenbestandes, die wahrscheinliche Dauer der Arbeitslosigkeit und deren Häufigkeit.

Bei hoher Fluktuation des Arbeitslosenbestandes kann die wahrscheinliche Dauer der Arbeitslosigkeit gering sein. Verschiedene statistische Berechnungen zeigen, daß die Dauer, die ein durchschnittlicher Arbeitsloser zu erwarten hat, allgemein geringer sein dürfte als nach den offiziellen Querschnittsdaten vermutet wurde⁵⁹. Ein durchschnittlich geringer Erwartungswert für die Arbeitslosendauer schließt allerdings die Existenz langfristig Arbeitsloser nicht aus. Der Anteil der langfristigen Arbeitslosigkeit wird von den Vertretern des Ansatzes für gering gehalten⁶⁰.

⁵⁸ C. C. Holt, Job Search, Phillip's Wage Relation, and Union Influence, a. a. O., S. 58.

⁵⁹ Vgl. für die USA H. B. Kaitz, Analyzing the Length of Spells of Unemployment, in: Monthly Labor Review, Vol. 93, Nr. 11 (1970), S. 12; für England R. F. Fowler, Duration of Unemployment on the Register of Wholly Unemployed, Studies in Official Statistics, Research Paper No. 1, London 1968; T. F. Cripps and R. J. Tarling, An Analysis of the Duration of Male Unemployment in Great Britain 1932 - 73, in: The Economic Journal, Vol. 84 (1974), S. 306. Die Angaben für die erwartete durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit schwanken zwischen ca. 1 bis 2 Monaten. Die amtlichen Daten messen die bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit im Querschnitt des Stichtagsbestandes an Arbeitslosen. Die durchschnittlichen Erwartungswerte liegen unterhalb der Querschnittsdaten, wenn mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit die Chancen des Abgangs geringer werden.

⁶⁰ Vgl. C. C. Holt u. a., The Unemployment-Inflation Dilemma, a. a. O., S. 49; R. E. Hall, Why is Unemployment so high?, a. a. O., S. 384 ff.

Nach dem eben erläuterten Modell der Arbeitslosenfluktuation wurden die isolierten Teilarbeitsmärkte der Problemgruppen untersucht. Die Ergebnisse (für USA) fassen wir kurz zusammen:

- Die wahrscheinliche Dauer der Arbeitslosigkeit verhält sich deutlich in positiver Korrelation zum Alter. Jugendliche haben somit eine geringere Arbeitslosenzeit zu erwarten als erwachsene Arbeitnehmer. Eine Konzentration der Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen folgt daher aus einem überproportionalen Risiko, arbeitslos zu werden⁶¹.
- Die gruppenspezifische Dauer der Arbeitslosenzeit bei Frauen ist nach den vorliegenden Ergebnissen weniger eindeutig, da die Zeit z.T. geringer, z.T. aber auch höher als bei den Männern angegeben wird⁶². Die relativen Abweichungen sind jedoch gering, so daß die höhere Arbeitslosigkeit der Frauen primär durch relativ häufige Zugänge bedingt ist.
- Für Farbige gilt ähnliches im Vergleich zu den weißen Bevölkerungsgruppen⁶³.

Insgesamt wird die oben formulierte These bestätigt, daß die genannten Problemgruppen stärker von der hohen Arbeitslosenfluktuation betroffen sind. Die Konzentration der Arbeitslosigkeit scheint vornehmlich ein Problem der Häufigkeit kurzer Perioden der Arbeitslosigkeit. Zu beachten bleibt allerdings, daß der vorliegende Ansatz wegen versteckter Arbeitslosigkeit (Abgänge aus der offiziellen Arbeitslosenstatistik zu den Nicht-Erwerbspersonen nach der Entmutigungshypothese) die effektive Dauer der Nichtbeschäftigung unterschätzt. Die nach dem Fluktuationskonzept ermittelte relative Dauer der Arbeitslosigkeit darf daher nicht unmittelbar mit der relativen Chance, einen Arbeitsplatz zu finden, gleichgesetzt werden.

- Beim internationalen Vergleich scheint die wahrscheinliche Dauer der Arbeitslosigkeit im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt in den USA niedriger als in europäischen Ländern zu sein. Die relativ hohen Arbeitslosenquoten der USA scheinen somit auf einer besonders hohen Fluktuation der Arbeitslosen zu beruhen⁶⁴.

⁶¹ *G. L. Perry*, a. a. O., S. 269; *R. E. Hall*, Turnover in the Labor Force, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 3 (1972), S. 716; *R. S. Toikka*, The Economics of Information: Labor Markets Aspects, in: *The Swedish Journal of Economics*, Vol. 76 (1974), S. 63 f.; *N. S. Barret* and *B. Södersten*, Unemployment Flows, Welfare and Labor Market Efficiency in Sweden and the United States, in: *The Swedish Journal of Economics*, Vol. 77 (1975), S. 300; die unterschiedlichen Methoden der Messung werden vernachlässigt.

⁶² *R. E. Hall*, Turnover in the Labor Force, a. a. O., S. 721; *R. S. Toikka*, a. a. O., S. 70; *N. S. Barret* and *B. Södersten*, a. a. O., S. 297.

⁶³ *R. E. Hall*, Turnover in the Labor Force, a. a. O., S. 716 und 720; *R. S. Toikka*, a. a. O., S. 70.

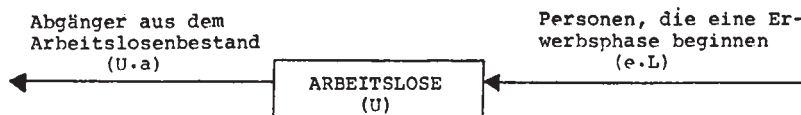
Die letzte These ist empirisch allerdings bisher wenig abgesichert, da die Vergleichbarkeit der Arbeitsmarktdaten beschränkt ist bzw. vergleichbare Zahlen zur wahrscheinlichen Dauer der Arbeitslosigkeit nicht vorliegen. Wir verzichten darauf, die Ergebnisse in Frage zu stellen, sondern fragen im folgenden nach theoretischen Ansätzen zur Erklärung der beobachteten Ergebnisse.

3.2 Suchttheoretische Aspekte struktureller Arbeitslosigkeit

Neoklassisch orientierte Modelle der Sucharbeitslosigkeit wurden insbesondere im Zusammenhang mit der Phillipskurvendiskussion entwickelt⁶⁵. Vorübergehende Arbeitslosigkeit gilt nach diesem Konzept als rationales Verhalten der Suche nach einem Arbeitsplatz. Sucharbeitslosigkeit bedeutet bei heterogenem Arbeitsmarkt mit geringer Transparenz Informationsgewinnung. Dieser Prozeß erfordert einerseits Zeit und verursacht Kosten, macht aber andererseits zukünftige Erträge in Form höherer Einkommen wahrscheinlich. Die beobachtete Arbeitslosigkeit hat folglich nach den Basisannahmen dieses Konzeptes freiwilligen Charakter. Die ungleiche Struktur der Arbeitslosigkeit ergibt sich demnach aus einer normalen Verteilung der Arbeitslosenfluktuation: Die Gruppen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenrate hätten im allgemeinen eine relativ hohe Neigung zum Arbeitsplatzwechsel und zur Fluktuation in bzw. aus der Erwerbsphase.

Den zweiten Aspekt verdeutlicht ein sehr einfaches Strommodell des Arbeitsmarktes, daß im folgenden Schaubild in Anlehnung an Mortensen⁶⁶ gezeigt wird.

Schaubild 2: Arbeitslosigkeit und Eintritte in die Erwerbsphase



Dabei bedeuten: a die Wahrscheinlichkeit pro Periode, daß ein Arbeitsloser eine Beschäftigung findet;

b Anteil der Personen, die in einer Periode ihre Erwerbsphase beginnen, an den Erwerbepersonen (L).

⁶⁴ R. J. Flanagan, The U.S. Phillips Curve and International Unemployment Rate Differentials, in: The American Economic Review, Vol. 63 (1973), S. 121; R. S. Toikka, a. a. O., S. 67; N. S. Barret and B. Södersten, a. a. O., S. 293 ff.

⁶⁵ Siehe hierzu verschiedene Beiträge in: E. S. Phelps et al., The Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory, New York 1970.

⁶⁶ D. T. Mortensen, Job Search, the Duration of Unemployment, and the Phillips Curve, in: The American Economic Review, Vol. 60 (1970), S. 884 f.

Dieses Strommodell nimmt an, daß Personen, die eine Erwerbsphase beginnen, zunächst eine Zeit der Sucharbeitslosigkeit durchlaufen, bevor sie eine Beschäftigung finden. Unter der Annahme eines stetigen Gleichgewichts ($U = \text{konstant}$) gilt:

$$U \cdot a = e \cdot L$$

$$U/L = e/a$$

Die Arbeitslosenquote⁶⁷ wird folglich um so höher sein, je größer der Anteil der Personen ist, die ihre Erwerbsphase beginnen und je geringer die durchschnittlichen Beschäftigungschancen sind.

Da die Dauer der Arbeitslosenzeit offenbar nicht das gruppenspezifische Problem darstellt, lassen wir hier die Chancen zur Beschäftigung unberücksichtigt. Allein die höhere „extra labor force“-Mobilität der Jugendlichen und der Frauen bedingt nach suchtheoretischen Vorstellungen eine höhere Arbeitslosenquote: Jugendliche sind quasi ex definitione Berufsanfänger, so daß der Anteil der Sucharbeitslosigkeit notwendig relativ hoch sein muß. Frauen scheiden vielfach nach einer ersten Erwerbsphase aus, um familiäre Aufgaben zu übernehmen; ein großer Teil von ihnen sucht später wieder eine bezahlte Beschäftigung.

Sucharbeitslosigkeit wird darüber hinaus bei zwischenbetrieblicher Mobilität angenommen. Die individuelle Kündigungsneigung bei verschiedenen Gruppen sei durch ein Ertrags-Kosten-Kalkül bestimmt: Je größer die Differenz zwischen den erwarteten Nettoerträgen eines Stellenwechsels und den Kosten der Stellensuche, um so höher sei die Neigung zur Kündigung und zur zwischenbetrieblichen Mobilität. Mit diesem Ertrags-Kosten-Kalkül lassen sich verschiedene Hypothesen zum Kündigungsverhalten ableiten. Jugendliche haben demnach eine hohe Kündigungs- bzw. Mobilitätsneigung, weil u. a. die zukünftige Beschäftigungsdauer und damit der mögliche Ertragsstrom relativ lang sind, so daß Arbeitsplatzwechsel lohnend erscheinen, um berufliche Erfahrungen zu sammeln⁶⁸. Bei den anderen Gruppen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit (Frauen, Farbige, Ausländer) ist der Anteil der Ungelernten hoch, insbesondere fehlt eine betriebsspezifische Qualifikation⁶⁹. Dadurch werden die Mobilitätskosten reduziert bzw. die

⁶⁷ Die Definition der Arbeitslosenquote entspricht hier der US-Statistik; in der deutschen Arbeitsmarktstatistik erscheinen lediglich die abhängigen Erwerbsspersonen im Nenner.

⁶⁸ Vgl. *M. Reder*, *The Theory of Frictional Unemployment*, in: *Economica*, Vol. 36 (1969), S. 20; den Einfluß der erwarteten Beschäftigungsdauer betont auch *G. J. Stigler*, *Information in the Labor Market*, in: *The Journal of Political Economy*, Vol. 70 (Suppl. Oct. 1962), S. 98: "The most direct implication of the formal analysis is that the gains from search are larger the longer the prospective period of employment."

Mobilitätsneigung wird erhöht, weil Lohn- und Karriereverluste beim Betriebswechsel kaum eintreten.

Schließlich wird behauptet, die im internationalen Vergleich relativ hohen Arbeitslosenquoten in den USA seien kein Kriterium eines relativ ineffizienten Arbeitsmarktes. Nach suchtheoretischer Meinung spricht vielmehr die relativ geringe Dauer der Arbeitslosigkeit für eine größere Effizienz des US-Arbeitsmarktes im Vergleich zu europäischen Arbeitsmärkten. Die relativ hohe Arbeitslosenzahl sei im wesentlichen eine normale Folge der hohen Fluktuation; diese wiederum werde durch eine geringe Dauer der Sucharbeitslosigkeit, also geringe Kosten der Stellensuche, begünstigt⁷⁰. Eine hohe Arbeitsmarktfluktuation sei unter dem Aspekt der Allokationseffizienz positiv zu beurteilen.

Gegen die zuvor skizzierten Thesen der Sucharbeitslosigkeit lassen sich allerdings einige kritische Einwände erheben. Insbesondere kann nicht a priori auf den freiwilligen Charakter einer kurzfristigen Arbeitslosigkeit geschlossen werden. Freiwillig bedeutet hier, daß Sucharbeitslosigkeit auf rationalen Entscheidungen des Arbeitnehmers beruht. Hierzu gehören die Stellensuche bei Eintritt in die Erwerbsphase und bei Kündigung des bisherigen Arbeitsverhältnisses. Beide Prozesse der Stellensuche führen jedoch nicht notwendig zur registrierten Arbeitslosigkeit⁷¹. Der Übergang von der Schule zur Berufswelt oder die Rückkehr der Frauen in das Erwerbsleben bringen lediglich ein besonderes Arbeitslosenrisiko, wenn es an speziellen Stellen mangelt. Der Stellenmangel aber hat nichts mit Sucharbeitslosigkeit zu tun. Außerdem führen Kündigungen bei der zwischenbetrieblichen Mobilität erheblich seltener zur Arbeitslosigkeit als Entlassungen. Entlassungen beruhen nicht auf Entscheidungen des Arbeitnehmers. Die Theorie der Sucharbeitslosigkeit nimmt an, die Stellensuche sei ein zeitraubender Prozeß, der effizienter bei Arbeitslosigkeit als während des Beschäftigungsverhältnisses durchzuführen sei⁷². Diese grundlegende Annahme

⁶⁹ Zur Unterscheidung zwischen allgemeiner und betriebsspezifischer Qualifikation vgl. G. S. Becker, Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis, in: *The Journal of Political Economy*, Vol. 70 (Suppl. Oct. 1962), S. 9 ff.; zum Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Qualifikation siehe Beckers zweite These (ebenda, S. 10).

⁷⁰ Vgl. N. S. Barret and B. Södersten, a. a. O., S. 295 ff.

⁷¹ Die Argumentation unterstellt eine Statistik der bei der Arbeitsvermittlung registrierten Arbeitslosen. Hier zeigt sich, daß das theoretische Konzept der Sucharbeitslosigkeit z. T. einfach mit der statistischen Praxis verknüpft ist. Nach der US-Arbeitsmarktstatistik bildet die aktive Arbeitsplatzsuche das entscheidende Kriterium der Zuordnung zu arbeitslosen Erwerbspersonen oder Nicht-Erwerbspersonen. Eine Sucharbeitslosigkeit beim Arbeitsmarktzugang wird dadurch zwangsläufiger.

⁷² A. A. Alchian, Information Costs, Pricing, Resource Unemployment, in: E. S. Phelps et al., *The Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*, New York 1970, S. 29.

erweist sich jedoch überwiegend als falsch, da Arbeitslosigkeit eher ein belastendes Merkmal bei der Bewerbung bedeutet⁷³.

Die Annahme einer freiwilligen, kurzfristigen Sucharbeitslosigkeit kann wegen des fehlenden Realitätsbezugs nicht aufrecht erhalten werden. Mit dieser Annahme schwindet die Basis der suchtheoretischen Ansätze. Folglich werden die Schlußfolgerungen zur Beurteilung der Struktur der Arbeitslosigkeit und zur Effizienz des Arbeitsmarktes höchst zweifelhaft. Wenn a priori nicht mehr freiwillige rationale Fluktuation der Arbeitskräfte anzunehmen ist, kann z. B. nicht von einer relativ hohen Fluktuation der Arbeitslosen am US-Arbeitsmarkt auf die relative Effizienz geschlossen werden.

3.3 Segmentierungstheorien

Die als Segmentierungstheorien bezeichneten Ansätze versuchen, Teilarbeitsmarktstrukturen darzustellen und möglichst zu erklären. Die Ansätze stehen prinzipiell im Gegensatz zur These eines Marktgleichgewichts. Statt einer allgemeinen Tendenz zum Gleichgewicht und zur Angleichung der Teilmärkte durch den Lenkungsmechanismus der Löhne wird hier eine Tendenz zu einem fortbestehenden strukturellen Ungleichgewicht zwischen den Segmenten behauptet⁷⁴. Wir beschränken uns hier auf einige Argumente dualer Arbeitsmarkttheorien⁷⁵, die eine Polarisierung der Arbeitsmärkte in zwei Typen mit guten (bevorzugten) Arbeitsplätzen einerseits sowie instabilen (sekundären) Beschäftigungsmöglichkeiten andererseits annehmen.

Das Problem häufiger, kurzfristiger Arbeitslosigkeit bei bestimmten Gruppen wird hier gänzlich anders interpretiert als bei den suchtheoretischen Ansätzen. Es wird festgestellt, die überdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten der Farbigen z. B. könnten nicht als Folge einer normalen Arbeitsmarktfluktuation erklärt werden. Das Hauptproblem

⁷³ Vgl. die Kritik bei *J. Tobin*, *Inflation and Unemployment*, in: *The American Economic Review*, Vol. 62 (1972), S. 6 ff.; *J. P. Mattila*, *Job Quitting and Frictional Unemployment*, in: *The American Economic Review*, Vol. 64 (1974), S. 235 ff.

⁷⁴ *Freiburghaus* und *Schmid* sprechen von einem Wechsel des neoklassischen Paradigmas (*D. Freiburghaus* und *G. Schmidt*, *Theorie der Segmentierung von Arbeitsmärkten: Darstellung und Kritik eines „neuen“ Paradigma unter besonderer Berücksichtigung arbeitsmarktpolitischer Konsequenzen*, in: *Seminar Proceedings of the Conference on Active Labor Market Policy in Selected Countries*, Reprint Series of the International Institute of Management [Wissenschaftszentrum Berlin], Berlin 1975, S. 117; vgl. auch *D. M. Gordon*, *Theories of Poverty and Underemployment*, Lexington/Mass. 1972, S. 43.

⁷⁵ Vgl. die Darstellungen bei *P. B. Doeringer* und *M. J. Piore*, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Lexington/Mass. 1971; *D. M. Gordon*, a. a. O.

bilde vielmehr eine exzessive Fluktuation oder instabile Beschäftigung einzelner Gruppen⁷⁶. Die geringe Beschäftigungsstabilität sei zum wesentlichen Teil unfreiwillig. Zur Begründung wird darauf verwiesen, daß die Häufigkeit der Entlassungen den wichtigsten Grund für Arbeitslosigkeit bei zwischenbetrieblichem Wechsel bildet. Ein hoher Anteil von Kündigungen der Arbeitnehmer könne außerdem nicht als Kriterium freiwillig begonnener Arbeitslosigkeit gelten, da der Wechsel vor allem durch schlechte Arbeitsbedingungen und fehlende Arbeitszufriedenheit bedingt sei⁷⁷. Auch das Ausscheiden aus der Erwerbsphase geschehe zum großen Teil nicht freiwillig⁷⁸. Diese Interpretation der statistischen Ergebnisse zur Häufigkeit und Dauer der Arbeitslosenzeiten der Gruppen entspricht dem Konzept dualer Arbeitsmarktstrukturen.

Nach diesem Konzept lassen sich die Arbeitsplätze in fortgeschrittenen Industrieländern zwei verschiedenen Sektoren zuordnen:

Der bevorzugte Sektor wird charakterisiert durch das Vorherrschen unternehmensinterner Arbeitsmärkte mit hierarchischer Arbeitsplatzstruktur. Extern werden lediglich bestimmte Positionen (entry jobs) durch Neueinstellungen besetzt; die übrigen Arbeitsplätze dagegen vorzugsweise durch Beförderung innerhalb des Unternehmens bzw. Betriebs⁷⁹. Innerhalb des Unternehmens besteht eine hohe Arbeitsplatzmobilität. Die externe Mobilitätsneigung wird jedoch mit längerer Zugehörigkeit zum Unternehmen sehr stark eingeschränkt, da die Arbeitnehmer mit langer Beschäftigungsdauer Vorteile (Aufstiegsmöglichkeiten, Einkommensvorteile, relativen Schutz vor Entlassungen) gegenüber Neueingestellten genießen. Wegen der betriebsspezifischen Ausbildung wird die geringe Mobilitätsneigung von den Unternehmen verstärkt und gefördert.

Der sekundäre Sektor ist demgegenüber durch eine Kumulation verschiedener Nachteile gekennzeichnet. Es handelt sich um Arbeitsplätze mit vergleichsweise niedrigen Löhnen, schlechten Arbeitsbedingungen, geringen Karrierechancen und instabiler Beschäftigung. Löhne und Arbeitsbedingungen bieten den Arbeitern wenig Anreiz zu ständiger Arbeit, so daß die Kündigungsrate relativ hoch ist. Die Erwerbsphase wird häufig unterbrochen. Auch das Risiko von Entlassungen ist hoch,

⁷⁶ R. E. Hall, *Why is Unemployment Rate So High at Full Employment*, a. a. O., S. 389 ff.; ähnlich für Jugendliche G. L. Perry, a. a. O., S. 269.

⁷⁷ R. E. Hall, *Turnover in the Labor Force*, a. a. O., S. 710, 713.

⁷⁸ G. L. Perry, a. a. O., S. 270 f.

⁷⁹ Ähnliche Vorstellungen enthalten bereits die Arbeiten von C. Kerr (*The Balkanization of Labor Markets, Labor Mobility and Economic Opportunity*, Cambridge 1954, S. 105) und J. T. Dunlop (*Job Vacancy Measures and Economic Analysis*, in: NBER, *The Measurement and Interpretation of Job Vacancies*, New York 1966, S. 31 ff.).

da die Unternehmen nach dem Prinzip „last in — first out“⁸⁰ verfahren. Im sekundären Sektor herrscht deshalb eine hohe Fluktuation, verbunden mit relativ hoher Arbeitslosigkeit.

Die hohe Arbeitslosigkeit im sekundären Sektor bildet nach Ansicht der Dualisten kein Problem fehlender Nachfrage, also fehlender Arbeitsplätze. Sie bildet vielmehr ein strukturelles Problem, das wesentlich durch die mangelhafte Qualität der Arbeitsplätze des sekundären Sektors bedingt ist. In der Literatur wird diese Interpretation als „neue strukturelle Arbeitslosigkeit“ bezeichnet⁸¹.

Wenn nun das vorliegende Konzept von Teilarbeitsmärkten einen Beitrag zur Erklärung von struktureller Arbeitslosigkeit leisten will, muß es annehmen, daß ein überdurchschnittlicher Anteil der vorher genannten Gruppen an den sekundären Sektor des Arbeitsmarktes gebunden ist. Vor allem müssen die Mechanismen herausgestellt werden, die eine relativ starke Zuordnung der Problemgruppen zu den sekundären Arbeitsplätzen bewirken.

Ein wesentlicher Grund liegt bei der hohen Fluktuationsneigung vieler Mitglieder der Problemgruppen. Das instabile Beschäftigungsverhalten verhindert betriebliche Ausbildungs- und Karrieremöglichkeiten, da die Arbeitgeber die Kosten des „on the job training“ wegen der geringen Beschäftigungsdauer nicht amortisieren können. Die geringe Beschäftigungsdauer erhöht zudem nach dem „lifo“-Prinzip das Risiko der Entlassungen. Durch wiederholte Perioden von Arbeits- oder Erwerbslosigkeit werden folglich die Chancen, zu einem Arbeitsplatz im primären Sektor zu kommen, reduziert. Dabei wirken Feedback-Mechanismen. Denn durch instabile Arbeitsverhältnisse werden Arbeiter zu einem tatsächlich schlechten Arbeitsverhalten veranlaßt⁸².

Das Beschäftigungsverhalten ist nicht individuell determiniert, sondern von der sozialen Umwelt abhängig. Gegen die Problemgruppen wirken vielfältige Prozesse gesellschaftlicher Diskriminierung, die sich am Arbeitsmarkt auswirken. Durch einen Komplex von institutionellen Hemmnissen, Ghettobedingungen, Vorurteilen und sozialen Verhaltensmustern werden Teilarbeitsmarktbedingungen geschaffen. Dadurch werden viele Mitglieder der benachteiligten Gruppen von bevorzugten Berufen und Arbeitsplätzen ferngehalten, obwohl kein indivi-

⁸⁰ R. E. Hall, Turnover in the Labor Force, a. a. O., S. 713.

⁸¹ Vgl. M. L. Wachter, Primary and Secondary Labor Markets: A Critique of the Dual Approach, in: Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 4 (1974), S. 665 ff.

⁸² Vgl. P. B. Doeringer and M. J. Piore, a. a. O., S. 172; D. M. Gordon, a. a. O., S. 46 f.; M. L. Wachter, a. a. O., S. 661.

dueller Mangel an Qualifikation besteht. Lohndiskriminierungen führen zu einer Konzentration in Niedriglohngruppen⁸³.

In der Kritik der dualen Arbeitsmarkttheorie ist zunächst darauf hinzuweisen, daß es sich um ein idealtypisches Strukturmodell handelt. Die Literatur liefert keine operationale Definition bevorzugter und sekundärer Arbeitsplätze, so daß eine generell akzeptierte Zuordnung der Arbeitsplätze nicht existiert. Ein strikte Zweiteilung der Arbeitsmärkte wird außerdem von den Dualisten nicht beibehalten. Das Strukturmodell ist daher kaum der empirischen Überprüfung zugänglich⁸⁴. Lediglich einzelne Aspekte, wie die zwischenbetriebliche Mobilität verschiedener Gruppen, erlauben empirische Evidenz. Auch die Ursachefaktoren, z. B. Diskriminierung, sind wegen ihres komplexen Charakters empirisch schwer zu erfassen. Die dualen Ansätze öffnen jedoch den Weg zu einem neuen Verständnis struktureller Arbeitslosigkeit.

Die Ansätze wurden aus der Beobachtung von Arbeitsmärkten in den USA entwickelt. Wir fragen abschließend, ob sie auf europäische Verhältnisse übertragbar sind⁸⁵. Zur Beantwortung dieser Frage müßten die Struktur der Arbeitslosigkeit, ihre Dauer und die Mobilität bestimmter Gruppen näher untersucht werden. Zu vermuten ist zunächst, daß die neue strukturelle Arbeitslosigkeit weniger gravierend ist, da vor allem die Rassendiskriminierung kein verbreitetes Problem darstellt. Hierauf deuten auch die vorliegenden Schätzungen zur relativen Dauer der Arbeitslosigkeit zwischen USA und Europa hin. Bei Frauen, Ausländern und Ungelernten scheinen allerdings zum Teil ähnliche Probleme vorhanden zu sein. Diese gehören allgemein zu den Gruppen, die überdurchschnittlich arbeitslos werden. Ihre Beschäftigungsdauer in einem Betrieb scheint im allgemeinen relativ gering. Nach einer Studie des IAB korrelieren betriebliche Fluktuation und Qualifikation bei männlichen Arbeitnehmern negativ, d. h. Hilfsarbeiter haben eine relativ hohe Fluktuation⁸⁶. Zu den Gruppen mit hoher Fluktuation gehören ferner Frauen (unter Berücksichtigung des Wechsels zwischen Erwerbs- und Haushaltstätigkeit) und ausländische Arbeitnehmer⁸⁷.

⁸³ Der soziale Bezug des Problems der strukturellen Arbeitslosigkeit wird herausgestellt von *P. B. Doeringer* and *M. J. Piore*, *Unemployment and the "dual labor market"*, in: *The Public Interest*, No. 38, 1975, S. 72 f.

⁸⁴ Vgl. *M. L. Wachter*, a. a. O., S. 652 f.

⁸⁵ Für einen Vergleich zwischen den USA und Großbritannien vgl. *N. Bosanquet* and *P. B. Doeringer*, *Is There a Dual Labor Market in Great Britain?*, in: *The Economic Journal*, Vol. 83 (1973), S. 421 ff.

⁸⁶ *H. Hofbauer* u. a., *Betriebszugehörigkeitsdauer bei männlichen deutschen Arbeitnehmern*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Jg. 7 (1974), S. 288 ff.

⁸⁷ *B. Lutz* und *W. Sengenberger*, *Arbeitsmarktstrukturen und öffentliche Arbeitsmarktpolitik. Eine kritische Analyse von Zielen und Instrumenten*,

Nach einer Regionalstudie des Arbeitsmarktes im Augsburger Raum⁸⁸ gibt es empirische Evidenz für das Vorhandensein interner oder betriebsspezifischer Teilarbeitsmärkte. Die duale Struktur der Arbeitsmärkte wird allerdings um fachspezifische Teilarbeitsmärkte erweitert. Diese Erweiterung scheint im Vergleich zu USA notwendig, da ein fachlich gegliedertes berufliches Ausbildungssystem dort nicht einheitlich vorhanden ist.

Das System der dualen Berufsausbildung sorgt andererseits bei den Jugendlichen für eine im Vergleich zu USA relativ starke Stabilität der Beschäftigung zumindest während der Ausbildungszeit. Vergleichbare Probleme instabiler Beschäftigung scheinen hier auf die Gruppe der Jungarbeiter konzentriert.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß in neueren Konzepten die traditionelle Abgrenzung struktureller gegenüber friktioneller Arbeitslosigkeit nach dem Kriterium der Dauer aufgehoben wird. Geringe Beschäftigungsstabilität bzw. hohe Arbeitsplatzfluktuation belasten trotz eines allgemein hohen Beschäftigungsstandes bestimmte Problemgruppen überdurchschnittlich. In unterschiedlicher Interpretation wird die Struktur der Arbeitslosigkeit teils als „normal“, teils als pathologisches Problem von Bevölkerungsgruppen betrachtet.

Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 26, Göttingen 1974, S. 80.

⁸⁸ B. Lutz und W. Sengenberger, a. a. O., S. 10 ff.