

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Rüdiger Soltwedel, Dean Spinanger

Zur Erklärung der Beschäftigungsprobleme in  
ausgewählten Industriestaaten

9. Jg./1976

**2**

## **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)**

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### **Herausgeber**

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### **Begründer und frühere Mitherausgeber**

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,  
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

### **Redaktion**

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de): (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de): (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de): Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### **Rechte**

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### **Herstellung**

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### **Verlag**

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

### **Bezugsbedingungen**

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### **Zitierweise:**

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)  
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)  
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Zur Erklärung der Beschäftigungsprobleme in ausgewählten Industriestaaten

## Bericht über ein Forschungsprojekt\*

Rüdiger Soltwedel, Dean Spinanger \*\*

Die Untersuchung der (mittel- bis langfristigen) Beschäftigungsprobleme in ausgewählten Industriestaaten (Italien, Belgien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und die Vereinigten Staaten von Amerika) geht von einem neoklassischen Erklärungsansatz aus, dessen grundlegende Hypothese besagt, daß die Wettbewerbsposition einer Personengruppe (oder einer Region) das Ausmaß bestimmt, in dem diese Personengruppe (oder Region) von Beschäftigungsproblemen betroffen wird. Hinsichtlich der Wettbewerbsposition wird unterschieden zwischen einer engeren (klassischen) Definition — das Verhältnis von Produktivität und Arbeitskosten — und einer weiteren Definition, die berücksichtigt, daß in einer Welt mit Informations- und Anpassungskosten die tatsächlichen Kosten- und Ertragsunterschiede von den gemessenen abweichen können; das mag z. B. der Fall sein bei Unterschieden in der Infrastruktur- und Humankapitalausstattung, in der wirtschaftsgeographischen Lage, in der Produktionsstruktur und in den Marktbedingungen (Mindestlöhne, Kündigungsschutzmaßnahmen, Diskriminierung).

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, daß vornehmlich Eingriffe in den Marktprozeß (z. B. Mindestlohnvorschriften und Schutzmaßnahmen für die bereits Beschäftigten) dazu führen, daß sich in nahezu allen untersuchten Ländern die Arbeitslosigkeit zunehmend auf Jugendliche und Frauen verlagert. Die verschärften Beschäftigungsprobleme dieser beiden Gruppen resultieren zu einem großen Teil aus negativen Rückkopplungseffekten: Mindestlöhne vermindern die Beschäftigungsmöglichkeiten jener, deren Produktivitätsniveau unter dem Mindestlohniveau liegt; Kündigungsschutzabkommen und Bevorzugung von früher beschäftigten Arbeitslosen bei der Einstellung neuer Arbeitskräfte wenden sich gegen neu ins Erwerbsleben eintretende Personen.

Die Untersuchung der regionalen Unterschiede der Beschäftigungsprobleme zeigt, daß die Definition der Wettbewerbsposition im engeren (klassischen) Sinne allein nicht ausreicht, um das regionale Profil der Arbeitslosigkeit zu erklären, und bestätigt die Notwendigkeit, die oben genannten zusätzlichen Faktoren in die ökonomische Analyse einzubeziehen.

## Gliederung

1. Fragestellung und Gang der Untersuchung
2. Zu den Grundlagen der Untersuchung — Das theoretische Konzept
3. Zum Meßkonzept
4. Die Ergebnisse der Untersuchung
  - 4.1 Überblick über die Beschäftigungsprobleme in den Ländern
  - 4.2 Zur Entwicklung der weiblichen, jugendlichen und älteren Erwerbspersonen
  - 4.3 Untersuchung der regionalen Beschäftigungsprobleme
  - 4.4 Arbeitsmarktpolitische Schlußfolgerungen
5. Relevanz der arbeitsmarktpolitischen Überlegungen für die Bundesrepublik Deutschland

\* Soltwedel, Rüdiger und Dean Spinanger: Beschäftigungsprobleme in Industriestaaten. Das Projekt wurde von der Bundesanstalt für Arbeit finanziert und (über das IAB) an das Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel vergeben.

Das Projekt wurde zum Jahresende 1975/76 abgeschlossen. Es wird demnächst in der Reihe „Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“, BeitrAB 10, veröffentlicht.

\*\* Die Verfasser, Mitarbeiter am Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, danken Dieter Biehl und vielen anderen Kollegen für ihre hilfreiche Kritik und Unterstützung. Das gilt auch für Peter Grosse und seine Mitarbeiter am Rechenzentrum der Universität Kiel, ohne deren Unterstützung die umfangreichen Berechnungen nicht in der kurzen Zeit hätten durchgeführt werden können.

<sup>1)</sup> Bei der gegenwärtigen Auseinandersetzung um das Ausmaß der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik geht es vor allem darum, ob es sich überwiegend um eine konjunkturelle Erscheinung handelt; die Lage auf dem Arbeitsmarkt wird sich dann mit einem anhaltenden Aufschwung normalisieren (vgl. dazu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1975. Stuttgart, Mainz 1975). Dagegen wird argumentiert, daß sich die Wirtschaft in einem tiefgreifenden Umbruch befinde, d. h. einer länger währenden Phase verstärkter Anpassungsbedarfs der Produktionsstruktur an veränderte Nachfragebedingungen (vgl. dazu G. Fels, Der Standort der Bundesrepublik im internationalen Wettbewerb. In: Weltwirtschaft im Übergang. (Kieler Diskussionsbeiträge, 45.) Kiel, Januar 1976, S. 9 ff.).

<sup>2)</sup> In die Untersuchung wurden Italien, Belgien, Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und die Vereinigten Staaten einbezogen.

## 1. Fragestellung und Gang der Untersuchung

Nachdem noch bis vor einigen Jahren die Gefährdung des marktwirtschaftlichen Systems durch die sich beschleunigende Inflation und die Möglichkeiten der Preisstabilisierung die wirtschaftswissenschaftliche und politische Diskussion beherrschte, rückte mit dem weltweiten Anstieg der Arbeitslosenquoten die Frage nach den Bestimmungsgründen der Arbeitslosigkeit in den Vordergrund<sup>1)</sup>. Hierbei geht es in allen Ländern auch um die Frage, warum bestimmte Gruppen aus der Gesamtheit der Erwerbspersonen und bestimmte Regionen einer Volkswirtschaft ein besonders hohes Arbeitslosigkeitsrisiko tragen; denn die ungleiche Belastung steht nicht im Einklang mit dem Ziel, ein höchstes Maß an sozialer Gerechtigkeit zu schaffen.

Es ist diese Frage nach den Bestimmungsfaktoren des unterschiedlichen Ausmaßes von Beschäftigungsproblemen, zu der die Studie „Beschäftigungsprobleme in Industriestaaten“ einen Beitrag leisten will. Dazu wurden die Arbeitsmarktprobleme in sechs Industriestaaten<sup>2)</sup> nach Art, Umfang und Struktur aufgezeigt und analysiert, ausgehend von der Hypothese, daß sich die Beschäftigungschancen in marktwirtschaftlich orientierten Volkswirtschaften nach der relativen Wettbewerbsfähigkeit richten.

Das Gutachten, über das in diesem Artikel berichtet wird, ist in drei Teile gegliedert: Zunächst wird das Konzept der Untersuchung dargestellt; darauf folgen sechs Länderstudien, an die sich eine Zusammenfassung der Ergebnisse und einige Schlußfolgerungen für die Arbeitsmarktpolitik anschließen.

In den Länderberichten werden nach einem Überblick über die wichtigsten Beschäftigungsprobleme in deskriptiver Form die Ursachen des erhöhten Arbeitslosigkeitsrisikos einzelner Personengruppen dargestellt und dann

die Ergebnisse der ökonomischen Untersuchung über die Beschäftigungsprobleme in den Regionen des jeweiligen Landes. Abweichend von dem Gutachten werden in diesem Artikel die Ergebnisse nicht für die einzelnen Länder dargestellt, sondern nach funktionalen Gesichtspunkten zusammengefaßt. Darüber hinaus muß unterstrichen werden, daß es im Rahmen dieses kurzen Artikels nicht möglich ist, die im Gutachten enthaltenen ausführlichen Erläuterungen der Ergebnisse vollständig wiederzugeben.

## 2. Zu den Grundlagen der Untersuchung — Das theoretische Konzept

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Überlegung, daß sich ökonomische Entscheidungen, d. h. Wahlhandlungen zwischen Alternativen, am Ertrags-Kosten-Kalkül orientieren und daß jener Alternative der Vorzug gegeben wird, deren Ertrags-Kosten-Relation (Rentabilitätsposition) vom Entscheidungsträger als vergleichsweise am günstigsten betrachtet wird.

Unter den Annahmen der klassischen Theorie<sup>3)</sup> gibt es dann ein System von relativen Preisen (Lohnsätzen oder Arbeitskosten), bei dem mittel- und langfristig keine Beschäftigungsprobleme auftreten würden, d. h., Vollbeschäftigung herrscht.

Weichen die Rentabilitätspositionen jedoch von diesen Gleichgewichtsrelationen ab, herrscht dort, wo eine — im Verhältnis zur Gleichgewichtsposition — höhere Rentabilität besteht, Überbeschäftigung (Überauslastung des Arbeitskräftepotentials) und, wo eine geringe Rentabilität gegeben ist, Unterbeschäftigung (Unterauslastung des Arbeitskräftepotentials).

Dahinter steht die Vorstellung, daß von den Gütern und Ressourcen einer Region um so mehr nachgefragt wird als von denjenigen einer anderen Region und damit eine höhere Auslastung des Arbeitskräftepotentials realisiert werden kann, je wettbewerbsfähiger die Personengruppen oder die Regionen, gemessen an ihrer Rentabilitätsposition sind<sup>4)</sup>.

Der Gleichgewichtspreisvektor ist allerdings eine hypothetische Größe und deshalb kaum meßbar, so daß es sehr schwierig ist, Abweichungen des tatsächlichen Preisgefüges von diesem Referenzsystem festzustellen. An die Stelle des Vergleichs mit dem Gleichgewichtsreferenzsystem tritt daher die vergleichende Betrachtung der Rentabilitätspositionen von Personengruppen oder Regionen untereinander.

Die grundlegende Annahme ist, daß die Unterschiede in den Rentabilitätspositionen die Abweichungen von dem Gleichgewichtspreissystem widerspiegeln: Ist unter sonst gleichen Bedingungen das Rentabilitätsniveau einer Personengruppe (Region) A im Vergleich zu demjenigen einer anderen Personengruppe (Region) B hoch, ist auch

die Nachfrage nach der Arbeitsleistung von A — das Angebot an Arbeitsplätzen — vergleichsweise groß, und in der Folge die Auslastung des Potentials höher als in B.

Die zentrale Hypothese der Untersuchung lautet dann, daß die zu einem bestimmten Zeitpunkt gegebene relative Rentabilitätsposition von Personengruppen (Regionen) über das Ausmaß entscheidet, in dem diese Gruppen (Region) von Beschäftigungsproblemen betroffen sind.

Analog gilt, daß die Änderung der relativen Rentabilitätsposition von Personengruppen und Regionen darüber entscheidet, in welchem Ausmaß es zu einer Änderung der relativen Beschäftigungslage kommt.

Die zentrale Hypothese des negativen Zusammenhangs zwischen Rentabilität und Arbeitslosigkeit gilt streng genommen nur unter der Annahme, daß die „übrigen“ Bedingungen, die sich nicht (sofort) in der Ertrags-Kosten-Relation niederschlagen, für alle Regionen gleich sind und gleich bleiben. Die Unterschiede in den Ertrags-Kosten-Relationen können nur in diesem Fall ausschließliche Ursachen einer von einem Gleichgewichts-, also dem Vollbeschäftigungszustand abweichenden Beschäftigungssituationen bei verschiedenen Personengruppen bzw. in verschiedenen Regionen sein.

Diese Interpretation der tatsächlich gemessenen relativen Rentabilitätsposition ist also nur unter der Einschränkung möglich, daß die „ceteris paribus“-Bedingung erfüllt ist. Ist sie es nicht, werden die Unterschiede in den gemessenen Rentabilitätspositionen nicht die Abweichungen von der Gleichgewichtsrentabilitätsposition widerspiegeln. Das kann z. B. daher rühren, daß die Anpassung von Kosten und Erträgen an veränderte Bedingungen wegen hoher Informationskosten nur schleppend vorankommt<sup>5)</sup>, daß politische Prozesse oder Wettbewerbsverzerrungen einer solchen Anpassung entgegenwirken — etwa mit dem Ziel, geschlechtsspezifische, rasenbedingte und regionale Einkommensunterschiede zu nivellieren und Konsequenzen marktwirtschaftlicher Gesetzmäßigkeiten für bestimmte Personengruppen (z. B. ältere Arbeitnehmer) aus sozialen Gründen zu kompensieren.

Dies macht es erforderlich, die zentrale Hypothese zu erweitern, d. h. die Variablen einzubeziehen, die bei den gegebenen Ertrags-Kosten-Relationen die Wettbewerbsposition zusätzlich beeinflussen.

Die wichtigsten Faktoren, die es dabei zu berücksichtigen gilt, lassen sich folgendermaßen klassifizieren:

a) Die Ressourcenausstattungen von Personen oder Regionen sind unterschiedlich, und es bestehen Unterschiede vor allem

- in der Qualität des Humankapitals,
- in der Infrastrukturausstattung und
- in der wirtschaftsgeographischen Lage.

b) Die zu Beginn des Untersuchungszeitraumes in den Regionen gegebenen Produktionsstrukturen entsprechen in unterschiedlichem Maße den Anforderungen, die sich aus dem Strukturwandel der Nachfrage ergeben.

c) Das Arbeitskräftepotential verschiedener Personengruppen bzw. Regionen entwickelt sich unterschiedlich.

d) Die Arbeitsmarktbedingungen sind für bestimmte Personengruppen aufgrund von Regelungen bzw. Verhaltensweisen, die in ihren Auswirkungen nicht alle am

<sup>3)</sup> Zur klassischen Theorie des Arbeitsmarktes und der Arbeitslosigkeit vgl. z. B. A. C. Pigou, *The Theory of Unemployment*, London 1933; *Employment and Equilibrium*, London 1949. Zur Kritik und Verteidigung der Grenzproduktivitätstheorie vgl. R. A. Lester, *Shortcomings of Marginal Analysis for Wage-Employment Problems*, „*American Economic Review*“, Vol. XXXVI (1946), S. 63—82; F. Machlup, *Marginal Analysis and Empirical Research*. Ebenda S. 519—555. Zu den neueren Ansätzen der Erweiterung des klassischen Ansatzes vgl. insbes. E. S. Phelps (Hrsg.), *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*, New York 1970.

<sup>4)</sup> Vgl. dazu N. Kaldor, *The Case for Regional Policies*, „*Scottish Journal of Political Economy*“, Nov. 1970, S. 342 f.; H. Giersch, *Beschäftigungspolitik ohne Geldillusion*. „*Die Weltwirtschaft*“, Nr. 2 (1972), S. 217 f.

<sup>5)</sup> Zur Auswirkung von Informationskosten auf das Marktverhalten vgl. A. A. Alchian, *Information-Costs, Pricing and Resource Unemployment*. In: E. S. Phelps, a. a. O., S. 27—52.

Erwerbsleben teilnehmenden Personen gleichermaßen treffen, unterschiedlich. Hierunter fallen insbesondere:

- Verbindliche Mindestlohnvorschriften
- Arbeitsplatzsicherungsvereinbarungen für ältere Arbeitskräfte,
- Vorrecht der Wiedereinstellung von entlassenen Arbeitskräften bei erneuter Erhöhung des Beschäftigungsstandes im entlassenden Unternehmen,
- Diskriminierung von bestimmten Personengruppen,
- regionale Unterschiede in der Höhe der Arbeitslosenunterstützung.

Die Bedeutung dieser zusätzlichen Faktoren soll im folgenden beispielhaft skizziert werden; für alle Beispiele gilt die Annahme, daß sich die oben aufgezählten Faktoren (noch) nicht in der Ertrags-Kosten-Relation niedergeschlagen haben oder daß im Fall unterschiedlicher Marktbedingungen die Anpassung der Rentabilitätsposition sich nicht auf die relative Beschäftigungslage ausgewirkt hat.

— Bei gleicher Bezahlung (z. B. durch Mindestlohngesetze vorgeschrieben) entscheidet die Qualität der Humankapitalausstattung darüber, welche Personen beschäftigt werden. Bei Personen mit einer stärker berufsrelevanten Ausbildung dürften die zusätzlichen Investitionen niedriger sein, um das notwendige berufsspezifische Produktivitätspotential zu erschließen. Gleichermaßen werden Regionen geringere Beschäftigungsprobleme aufweisen, in denen bei gleichen Arbeitskosten die Berufsqualifikation der Arbeitskräfte generell höher ist, weil hier das Produktivitätspotential ebenfalls unter vergleichsweise niedrigen Ausbildungskosten ausgenutzt werden kann.

— Unterschiedliche Infrastrukturausstattungen in verschiedenen Regionen führen bei sonst gleichen Kosten und Preisen zu Wettbewerbsunterschieden und damit — ceteris paribus — zu einer höheren Auslastung des Arbeitskräftepotentials in den Regionen mit der besseren Infrastrukturausstattung, weil die Unternehmen hier mehr öffentliche Vorleistungen in Anspruch nehmen können, d. h. von höheren externen Ersparnissen profitieren als Unternehmen, die in den Regionen mit geringem Infrastrukturkapital angesiedelt sind.

— Regionen mit einer ungünstigen wirtschaftsgeographischen Lage sind wegen höherer Kommunikationskosten benachteiligt; zum einen müssen sie wegen der relativ großen Entfernung zu den regionalen Wachstumszentren höhere Transportkosten aufwenden, um ihre Produkte auf den kaufkräftigen Märkten anbieten zu können, zum anderen sind die Informationskosten in diesen Gebieten in der Regel höher; aus beiden Faktoren resultiert eine geringere Inanspruchnahme des Arbeitskräftepotentials in den peripheren Regionen.

— Regionen mit einer Wirtschaftsstruktur, die stark durch Branchen bestimmt ist, die Güter mit niedriger Einkommenselastizität der Nachfrage produzieren, werden gegenüber anderen im Nachteil sein, weil sich im wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß die Nachfrage zunehmend auf diese anderen Regionen verlagert.

— Eine beschleunigte Zunahme der Zahl der Erwerbspersonen — verursacht z. B. durch das Eintreten geburtenstarker Jahrgänge ins Erwerbsleben oder durch die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen — kann bei unveränderter Ertrags-Kosten-Relation die Beschäftigungsprobleme verschärfen, weil zusätzliche Nachfrage nach Arbeitsplätzen entsteht, ohne daß gleichzeitig ausreichend Anreize geschaffen werden, das Angebot an Arbeitsplätzen auszuweiten.

Die unterschiedlichen Marktbedingungen für bestimmte Personengruppen haben zur Folge, daß trotz einer oftmals vergleichsweise günstigen Ertrags-Kosten-Relation die benachteiligten Personen (Jugendliche, Frauen, aus rassistischen Gründen diskriminierte Gruppen) größere Beschäftigungsprobleme aufweisen. Im Extremfall wird für die Diskriminierten der Marktzugang völlig gesperrt<sup>6)</sup>.

Diese Beispiele zeigen, daß die Gleichsetzung der Ertrags-Kosten-Relation mit der Wettbewerbsposition nur dann möglich ist, wenn sich die übrigen Faktoren bzw. ihre Änderungen voll in der Rentabilität niedergeschlagen haben und wenn der Marktmechanismus ungehindert wirken kann. Ist das nicht der Fall, umfaßt der Begriff Wettbewerbsposition auch diese Faktoren. Die erweiterte Hypothese zur Erklärung der Beschäftigungsprobleme lautet mithin: *Die zu einem bestimmten Zeitpunkt gemessene relative Ertrags-Kosten-Relation (Rentabilitätsposition im engeren Sinne) einschließlich der übrigen, die Wettbewerbsposition bestimmenden Faktoren (Rentabilitätsposition im weiteren Sinne) entscheiden über das Ausmaß der Beschäftigungsprobleme.* Dies kann als die erweiterte Zentralhypothese bezeichnet werden.

Es ist wichtig festzuhalten, daß keiner der zusätzlichen Faktoren für sich genommen die Beschäftigungsprobleme erklären kann, sondern immer vor dem Hintergrund gesehen werden muß, daß er deswegen eine Unterauslastung (Überauslastung) des Potentials hervorruft, weil sich die Ertrags-Kosten-Relation nicht entsprechend verändert hat bzw. der Marktmechanismus institutionell oder verhaltensbedingt eingeschränkt ist<sup>7)</sup>.

Die konkrete Fragestellung, die es zu untersuchen gilt, läßt sich dann folgendermaßen formulieren<sup>8)</sup>:

— Haben bestimmte Personengruppen, die mittelfristig eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit aufweisen, eine vergleichsweise schlechtere Wettbewerbsposition und/oder haben bestimmte Personengruppen, die von einer Verschärfung der Beschäftigungs-

<sup>6)</sup> Mindestlohnvorschriften können z. B. den Marktzugang für diejenigen Personen sperren, deren Produktivitätsniveau einen Lohnsatz erforderlich macht, der noch unter dem Mindestlohnsatz liegt. „Wägt man . . . ab . . . scheint das vorliegende Material zu bestätigen, daß periodische Erhöhungen der Mindestlöhne einen Rückgang der Beschäftigung in den betreffenden Wirtschaftszweigen im Gefolge haben . . .“ C. R. McConnell, Volkswirtschaftslehre. Köln 1975. Bd. 2, S. 744.

<sup>7)</sup> “What we have to look for, therefore, is not a sum of separate causes of unemployment, each accountable for so much of it, but rather a system of interconnected factors jointly responsible for the whole of it. . . the elements involved in this complex are numerous: the set, or rather the interrelated scheme, of employer’s real demand function for labour in various occupations and places; the set of real-wage-rates stipulated for by the workpeople; the distribution of workpeople at different centres; and the degree of their mobility”. A. C. Pigou, The Theory . . ., a. a. O., S. 28.

<sup>8)</sup> Die Hypothese der Abhängigkeit der Beschäftigungsprobleme von der Wettbewerbsfähigkeit kann auch zur Erklärung des zwischenstaatlichen Gefälles der Arbeitslosigkeit herangezogen werden. Die Wettbewerbsposition eines Landes auf den internationalen Märkten drückt sich aus im realen Wechselkurs (rr: „real rate of exchange“), d. h. dem Verhältnis vom heimischen ( $P^H$ ) zum ausländischen Preisniveau ( $P^A$ ) für international handelbare Güter, dividiert durch den nominalen effektiven Wechselkurs (W):

$$rr = \frac{P^H}{P^A} \cdot \frac{1}{W}$$

(Vgl. dazu z. B. B. Balassa, Regional Monetary Integration of the Developing Countries: Comment in R. A. Mundell and A. K. Swoboda (Ed.), Monetary Problems of the International Economy. Chicago 1969, S. 151 ff.) Steigt der reale Wechselkurs einer Währung, so verschlechtert sich die Konkurrenzfähigkeit dieses Landes auf den internationalen Märkten; sinkt er, so verbessert sie sich. Diese Hypothese konnte jedoch in der kurzen Bearbeitungszeit des Gutachtens nicht getestet werden.

Probleme betroffen sind, auch eine relative Verschlechterung ihrer Wettbewerbsposition zu verzeichnen?

- Haben Regionen oder Staaten, die sich über einen längeren Zeitraum hinweg höherer Arbeitslosigkeit ausgesetzt sahen als andere, eine relativ schlechtere Wettbewerbsposition und/oder haben Regionen oder Staaten, die sich einer relativen Verschärfung ihrer Beschäftigungsprobleme gegenüber sahen, auch eine Verschlechterung ihrer Wettbewerbsposition im Vergleich zu anderen Regionen zu verzeichnen?

Als Beschäftigungsproblem ist eine Unterauslastung des Arbeitskräftepotentials zu verstehen<sup>9)</sup>. Das Potential umfaßt neben der offenen auch die versteckte Arbeitslosigkeit sowie die „Stille Reserve“<sup>10)</sup>. Um das Ausmaß der regionalen Beschäftigungsprobleme abschätzen zu können, muß man dem Potential auch jene Erwerbspersonen zurechnen, die eine Region wegen unzureichender Beschäftigungsmöglichkeiten verlassen. Dieses Konzept konnte allerdings wegen der dafür erforderlichen umfangreichen statistischen Arbeiten innerhalb des kurzen Bearbeitungszeitraumes für das Projekt nicht durchgeführt werden. Stattdessen wurde in der Regel die Arbeitslosenquote als Meßgröße für die Beschäftigungsprobleme verwendet. Dort, wo es möglich war, wurden zusätzliche, um Wanderungsbewegungen erweiterte Arbeitslosenquoten bereinigt und Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung annäherungsweise berücksichtigt. Es ist zu vermuten, daß schon solche einfachen Bereinigungen des Indikators der Beschäftigungsprobleme gegenüber der einfachen Arbeitslosenquote verbessern.

Die Analyse konzentriert sich auf die Betrachtung mittel- bis langfristiger Beschäftigungsprobleme; daher bleiben kurzfristige Erscheinungen auf dem Arbeitsmarkt — so z. B. konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit sowie zyklische Schwankungen der Erwerbsbeteiligung — außer Betracht, auch wenn sie sich — im Einklang mit der Zentralhypothese — prinzipiell mit der Veränderung der Arbeitskosten im Verhältnis zu der Produktivität erklären lassen<sup>11)</sup>.

### 3. Zum Meßkonzept

Unter Arbeitslosigkeit wird in diesem Gutachten jener Zustand verstanden, in dem arbeitsfähige und -willige Personen trotz aktiver Suche keinen Arbeitsplatz finden. Dieser Arbeit liegen vornehmlich Daten aus Volkszählungen oder Befragungen zugrunde, die nach einer international weitgehend vergleichbaren Definition der Arbeitslosigkeit erhoben werden. Die Klassifizierung einer Person als arbeitslos beruht nach den in Volkszählungen verwendeten Erhebungskonzepten in den meisten Ländern allein auf eigenen Angaben; d. h. es wird im allgemeinen festgestellt, daß — völlig unabhängig von der Erfüllung irgendwelcher gesetzlicher Bedingungen — eine Person arbeitslos ist, wenn sie im Erhebungszeitraum überhaupt keine Arbeit hatte, aber arbeiten konn-

te und auch wollte und sich außerdem um eine Stellung aktiv bemühte.

Dem Einfluß von Wanderungen auf das Arbeitskräftepotential wurde zum Teil dadurch Rechnung getragen, daß von der Zahl der Arbeitslosen und der Erwerbspersonen der Wanderungssaldo der Erwerbspersonen abgezogen wurde. Zur Bereinigung um regionale Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung wurde die Arbeitslosenquote in der Regel durch den Quotienten aus regionaler und nationaler Erwerbsquote dividiert.

Die Rentabilitätsposition im engeren Sinne ist definiert als Ertrags-Kosten-Relation, d. h. als das Verhältnis der Produktivität zu den Arbeitskosten je Beschäftigten.

Es stößt allerdings auf große statistische Schwierigkeiten, geschlechts- und altersspezifische Ertrags-Kosten-Relationen zu berechnen, die sowohl in der Messung der Produktivität als auch in der Erfassung der Arbeitskosten begründet liegen: Da über Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit einer Personengruppe die von ihr zu erwartenden Erträge, d. h. ihr Produktivitätspotential, im Verhältnis zu den Kosten, die notwendig sind, um das Produktivitätspotential zu erschließen, entscheiden, müßten z. B. für Personen, die neu in das Erwerbsleben eintreten, zusätzliche betriebliche Ausbildungskosten berücksichtigt werden; bei älteren Arbeitskräften müßte die sinkende physische Leistungsfähigkeit, aber auch berufliche Erfahrung und Zuverlässigkeit einbezogen werden. Abgesehen von dem zeitlichen Problem, das bei der Anwendung eines solchen Meßkonzepts entstünde, bliebe wohl auch die Frage nach den Statistiken ungelöst. Für eine grobe Annäherung wurde als Indikator für die personale Produktivität die Humankapitalausstattung herangezogen, gemessen in der Regel an der Ausbildungsdauer bzw. an der Höhe des Schulabschlusses. Soweit es möglich war, wurden auch Angaben über die Art der Ausbildung verwendet, um zwischen der Allgemeinbildung und der stärker berufsorientierten Bildung zu differenzieren: denn es ist zu vermuten, daß für Arbeitskräfte mit einer stärker berufsbezogenen Ausbildung die zusätzlichen Investitionen zur Erschließung des Produktivitätspotentials geringer sind. Als Arbeitskosten werden die tatsächlich gezahlten Löhne angesehen; das Einbeziehen der vom Unternehmen getragenen Soziallasten und der zusätzlichen betrieblichen Ausbildungskosten war nicht möglich.

Die Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Rentabilitätsposition im engeren Sinne für Personengruppen machte es erforderlich, den ökonomischen Test der Hypothese in ihrer engen und ihrer erweiterten Form auf die Erklärung der regionalen Beschäftigungsunterschiede zu beschränken. Dabei wird zur Darstellung der Produktivität hauptsächlich das Bruttoinlandsprodukt bzw. die Wertschöpfung pro Beschäftigten in laufenden Preisen zugrunde gelegt. Als Indikatoren für die Arbeitskosten werden in der Regel die Bruttolohn- und -gehaltssummen betrachtet.

Zur Erweiterung der Rentabilitätsposition im engeren Sinne werden vornehmlich folgende Variablen herangezogen:

- Indikator für die wirtschaftsgeographische Lage, d. h. unterschiedliche interregionale Kommunikationskosten, ist die Entfernung einer Region von den Wachstumszentren eines Wirtschaftsgebietes. Sie wurde definiert als Luftlinienentfernung einer Region von den Wachstumszentren. Für Unterschiede

<sup>9)</sup> „Erst die Einführung der Potentialbetrachtung in die Analyse und Prognose des Arbeitskräfteangebots ermöglicht es, den genauen Spielraum beim Arbeitskräfteangebot explizit aufzuzeigen“. W. Klauder, G. Kühlewind: Zur längerfristigen Vorausschätzung des Arbeitskräfteangebots in der Bundesrepublik Deutschland, in: „Mitteilungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“, Nürnberg 1969, S. 795.

<sup>10)</sup> Vgl. zum Konzept und zur Berechnung W. Klauder, G. Kühlewind, a. a. O., insbes. S. 795 ff.

<sup>11)</sup> Vgl. M. Friedman, The Role of Monetary Policy. American Economic Review, Vol. 58, 1968. H. Giersch, Beschäftigungsprobleme ohne..., a. a. O.

in den intraregionalen Informationskosten wurde die Bevölkerungsdichte herangezogen<sup>12</sup>).

- Für die Bundesrepublik wurde explizit eine Infrastrukturvariable eingeführt, die das hypothetische Bruttoinlandsprodukt je Einwohner angibt, das auf der Grundlage der regionalen Infrastrukturausstattungen erzielt werden kann<sup>13</sup>).
- Zur Messung der Adäquanz der im Ausgangspunkt bestehenden regionalen Produktionsstruktur hinsichtlich der Nachfragestruktur wurde eine „shift-and-share“-Analyse durchgeführt, die eine von der Gesamtwirtschaft abweichende regionale Entwicklung in einen Wachstums- und einen Struktureffekt zerlegt<sup>14</sup>).

Diese Variablen und die Rentabilitätsposition im engeren Sinne wurden mit einem multiplen Regressionsansatz auf ihren Erklärungsgehalt hinsichtlich der Unterschiede in den regionalen Beschäftigungsproblemen getestet.

#### 4. Die Ergebnisse der Untersuchung

##### 4.1 Überblick über die Beschäftigungsprobleme in den Ländern<sup>15</sup>)

###### *Italien:*

In Italien ist die Arbeitslosigkeit insgesamt von 1961 bis 1970 bei einer durchschnittlichen Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 4,7 % bei einer rückläufigen Nettoauswanderungsbewegung leicht zurückgegangen; es gab jedoch eine zunehmende Polarisierung der Beschäftigungsprobleme:

- Die ohnehin schon hohe Jugendarbeitslosigkeit hat sich im Verlauf der sechziger Jahre stark erhöht und sich dabei vornehmlich auf die Berufsanfänger verlagert;
- das niedrige Arbeitslosigkeitsrisiko älterer Erwerbspersonen hat sich weiter verringert;
- das regionale Gefälle der Arbeitslosigkeit hat sich zu Lasten der südlichen Regionen verschoben;
- die Unterauslastung des weiblichen Arbeitskräftepotentials hat weiter zugenommen.

###### *Belgien:*

Die belgische Wirtschaft hatte im Untersuchungszeitraum (1961 bis 1970) bei einer jahresdurchschnittlichen Zuwachsrate des realen Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 5 %, geringem natürlichen Bevölkerungswachstum und erheblicher Einwanderung von Arbeitskräften mit beträchtlichen Beschäftigungsproblemen zu kämpfen, wengleich die Arbeitslosenquote von 2,8 % im Jahre 1961 auf 2,2 % 1970 zurückgegangen ist:

- Das Arbeitslosigkeitsrisiko der Jugendlichen ist stark angestiegen;

- die Beschäftigungsprobleme der Frauen haben sich verschärft, sie waren 1970 am stärksten von der Arbeitslosigkeit betroffen;
- die regionalen Unterschiede in den Beschäftigungsproblemen, die weitgehend parallel zur Sprachengrenze verlaufen, haben sich in den beiden Sprachgebieten 1970 gegenüber 1961 umgekehrt;
- die hohe Arbeitslosigkeit von älteren Arbeitskräften und die lange Dauer der Arbeitslosigkeit dürften überzeichnet sein, da Arbeitslosenunterstützung auch Personen gewährt wird, die wegen verminderter Erwerbsfähigkeit dem Arbeitsmarkt im Grunde nicht mehr zur Verfügung stehen.

###### *Frankreich:*

In Frankreich ist es in der Zeit nach 1962 bei einer jahresdurchschnittlichen Zuwachsrate des realen Bruttoinlandsprodukts von 5,7% (1962—1972) und einem durchschnittlichen Anstieg der Zahl der Erwerbspersonen um rund 1 % im gleichen Zeitraum zu einem trendmäßigen Anstieg der Arbeitslosigkeit gekommen.

Die Beschäftigungsprobleme lassen sich folgendermaßen charakterisieren:

- Jugendliche Erwerbspersonen unter 25 Jahren haben ein merklich höheres Arbeitslosigkeitsrisiko als ältere;
- der Anteil jugendlicher Berufsanfänger an den Arbeitslosen ist im Verlauf der sechziger Jahre stark zurückgegangen;
- Frauen sind im Vergleich zu den Männern von einer höheren und seit dem Beginn der siebziger Jahre auch stärker steigenden Arbeitslosigkeit betroffen;
- die regionalen Unterschiede in den Beschäftigungsproblemen sind erheblich, ihre Struktur hat sich im Zeitverlauf nur geringfügig verändert.

###### *Bundesrepublik Deutschland:*

In der Bundesrepublik waren die Beschäftigungsprobleme während des Untersuchungszeitraums (1961—1970) vor allem deswegen erheblich geringer als in den anderen Staaten, weil die langwährende Unterbewertung der D-Mark die internationale Wettbewerbsposition der Bundesrepublik begünstigte mit der Folge stark steigender Auslandsnachfrage. Trotz des Überangebots an Arbeitsplätzen gab es strukturelle Unterschiede in der Arbeitslosigkeit:

- Jugendliche und Ältere haben die höchsten Arbeitslosenquoten;
- das Arbeitslosigkeitsrisiko verlagert sich zunehmend auf Jugendliche und Frauen;
- es gibt deutliche regionale Unterschiede im Ausmaß der Beschäftigungsprobleme.

###### *Großbritannien:*

Die Beschäftigungsprobleme in Großbritannien haben sich im Untersuchungszeitraum (1961—1971) bei einer tendenziell abnehmenden Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts (durchschnittliche jährliche Zuwachsrate 1961 bis 1966: 3,0%; 1966—1971: 2,2%) im allgemeinen verschärft. Diese Entwicklung dürfte vor allem durch die Verschlechterung der britischen Wettbewerbsposition auf den Weltmärkten bestimmt worden sein.

<sup>12</sup>) Auf die Zusammenhänge zwischen Agglomeration und sinkende Kommunikationskosten haben auch F. Buttlar (Entwicklungspole und räumliches Wirtschaftswachstum, Tübingen 1973, S. 38 f.) und G. Davies (Regional Unemployment, Labor Availability and Reemployment, „Oxford Economic Papers“, London 1968) hingewiesen.

<sup>13</sup>) Vgl. zum Konzept D. Biehl, E. Hußmann, S. Schnyder, Bestimmungsgründe ... a. a. O., S. 40 ff.

<sup>14</sup>) Die ersten Ansätze der „sas“-Analyse finden sich schon bei C. Goodrich et al., Migration and Economic Opportunity. The Report of the Study of Population Redistribution, Philadelphia 1936. Zur verwendeten Formel vgl. A. P. Thirlwall, A measure of the „proper distribution of industry“. Oxford Economic Papers, Vol. 19, Nr. 1, März 1967.

<sup>15</sup>) Die Untersuchung erstreckt sich wegen der Verfügbarkeit von Zensusdaten hauptsächlich auf den Zeitraum 1960—1971. Soweit vergleichbare Daten bis zum Jahre 1975 vorhanden waren, wurden sie herangezogen.

Die speziellen Beschäftigungsprobleme Großbritanniens lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Jugendarbeitslosigkeit hat sich im Laufe des Untersuchungszeitraums verschärft;
- die Arbeitslosigkeit der älteren Erwerbspersonen ist deutlich zurückgegangen, wenngleich sie immer noch recht hoch ist;
- die Beschäftigungsprobleme der weiblichen Erwerbspersonen haben sich im Untersuchungszeitraum relativ verringert;
- die Dauer der Arbeitslosigkeit hat zugenommen;
- das „regionale Problem“, also das Einkommens- und Beschäftigungsgefälle zwischen den nördlichen und südlichen Regionen Großbritanniens, hat sich in dem untersuchten Zeitraum eher verschärft als verbessert.

#### *Vereinigte Staaten von Amerika:*

Die Arbeitsmarktsituation in den Vereinigten Staaten im Untersuchungszeitraum (1960—1970 — durchschnittliche jährliche Zunahme des realen Bruttosozialprodukts: 4,0 %) war — zumindest in der zweiten Hälfte — durch einen relativ hohen Beschäftigungsgrad gekennzeichnet. Dies wurde nicht zuletzt durch eine expansive Wirtschaftspolitik bzw. das zunehmende militärische Engagement der USA in Vietnam bewirkt und dürfte die Auswirkung der immer stärker bemerkbar gewordenen Unterbewertung des US-Dollars überlagert haben.

Folgende Probleme kennzeichnen den amerikanischen Arbeitsmarkt in diesem Zeitraum:

- Die Beschäftigungsprobleme der Jugendlichen verzeichneten im Laufe des Zeitraumes eine deutliche Verschärfung;
- die relativen Arbeitslosenquoten bei Frauen — vor allem weißen Frauen — nahmen zu;
- die nichtweißen Erwerbspersonen konnten ihre Beschäftigungsposition — abgesehen von den Jugendlichen — erheblich verbessern;
- Beschäftigungsprobleme bei älteren Erwerbspersonen verringerten sich;
- regionale Unterschiede in den Beschäftigungsproblemen, zum Teil durch Wanderungsbewegungen beeinflusst, die rassenspezifische Merkmale aufwiesen, dürften eher größer geworden sein.

#### **4.2 Zur Entwicklung der weiblichen, jugendlichen und älteren Erwerbspersonen**

##### **Weibliche Erwerbspersonen**

Insgesamt stieg die Zahl der weiblichen Erwerbspersonen in vier der sechs Länder, wobei in drei (Großbritannien, Belgien und den USA) dies vornehmlich auf eine Erhöhung der Erwerbsquote zurückzuführen ist (Tabellen 1 und 2).

Während die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Frauen in Belgien, Frankreich und den USA hauptsächlich in den Altersgruppen 20—35 besonders ausgeprägt war, stieg sie in Großbritannien am stärksten in der sogenannten zweiten Erwerbstätigkeitsphase (35—65 — Schaubild 1).

##### **Jugendliche Erwerbspersonen**

In den meisten Ländern — Italien und die Bundesrepublik ausgenommen — nahm die Zahl der jugendlichen

**Tabelle 1:**  
**Zur Entwicklung der weiblichen Erwerbspersonen (in 1000)**

	Änderung der Zahl der Erwerbspersonen <sup>a</sup>		Aufschlüsselung der Änderung der Zahl der weiblichen Erwerbspersonen: Änderung der Erwerbsquote und Bevölkerungszahl	
	Insgesamt	Frauen	Erwerbsquote	Bevölkerungszahl
Belgien (1961—1970)	160 (4,7)	156 (17,3)	132	24
Bundesrepublik (1961—1970)	481 (1,9)	—228 (—2,4)	—219	—9
Frankreich (1962—1968)	1451 (8,0)	608 (9,8)	163	445
Großbritannien (1961—1971)	1155 (5,1)	1300 (17,4)	1212	88
Italien (1961—1970)	—700 (—3,5)	—804 (—13,4)	—1130	326
USA (1960—1970)	12432 (19,3)	8055 (37,9)	4530	3525

<sup>a</sup> v. H. in Klammern

Quelle: Nationale Volkszählungsdaten bzw. Arbeitsmarkterhebungen

Erwerbspersonen zu; dies war eher auf einen Anstieg der Bevölkerungszahl (Großbritannien, Belgien und Frankreich) als auf eine Erhöhung der Erwerbsquote (USA) zurückzuführen (Schaubild 1 und Tabelle 3). In dem nahezu überall verzeichneten Rückgang der Erwerbsquoten (USA ausgenommen) kommt vor allem die höhere Schulbeteiligung der Jugendlichen zum Ausdruck.

##### **Ältere Erwerbspersonen**

Die Zahl der älteren Erwerbspersonen (55—64) erhöhte sich in nur zwei der sechs Länder (USA und Großbritannien — Tabelle 3). Die Erwerbsbeteiligung sank jedoch in allen Ländern; diese Entwicklung war bei den männlichen Erwerbspersonen besonders ausgeprägt (Schaubild 1) — Ausdruck eines vorgezogenen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben.

##### **Zusammenfassung und Interpretation der Ergebnisse**

Im folgenden sollen die Ergebnisse der Untersuchung der Beschäftigungsprobleme von Jugendlichen, Frauen und älteren Erwerbspersonen dargestellt werden. Danach wird auf die Erklärung regionaler Unterschiede in den Beschäftigungsproblemen eingegangen.

##### *Beschäftigungsprobleme der Jugendlichen*

Das hohe Arbeitsloskeitsrisiko, dem die Jugendlichen (in der Regel 15—24 Jahre) in den meisten Ländern ausgesetzt sind (vgl. Schaubild 2), gründet sich vornehmlich darauf, daß die Erschließung ihres Produktivitätspotentials — d. h. die Vermittlung des berufsspezifischen technischen Wissens — mit hohen Kosten verbunden ist; mit anderen Worten: die Kosten, die ihre Beschäftigung verursacht, sind zunächst höher als die Erträge, die sie den Unternehmen bringen. Das kann zum einen an den mit der Ausbildung verbundenen Aufwendungen des Unternehmens liegen, zum anderen auch daran, daß die Jugendlichen selbst nach der Ausbildung nicht den gesetzlichen oder tariflich vereinbarten Tariflohn erwirtschaften bzw. ihr Lohnanspruchsniveau höher ist als ihre Produktivität.

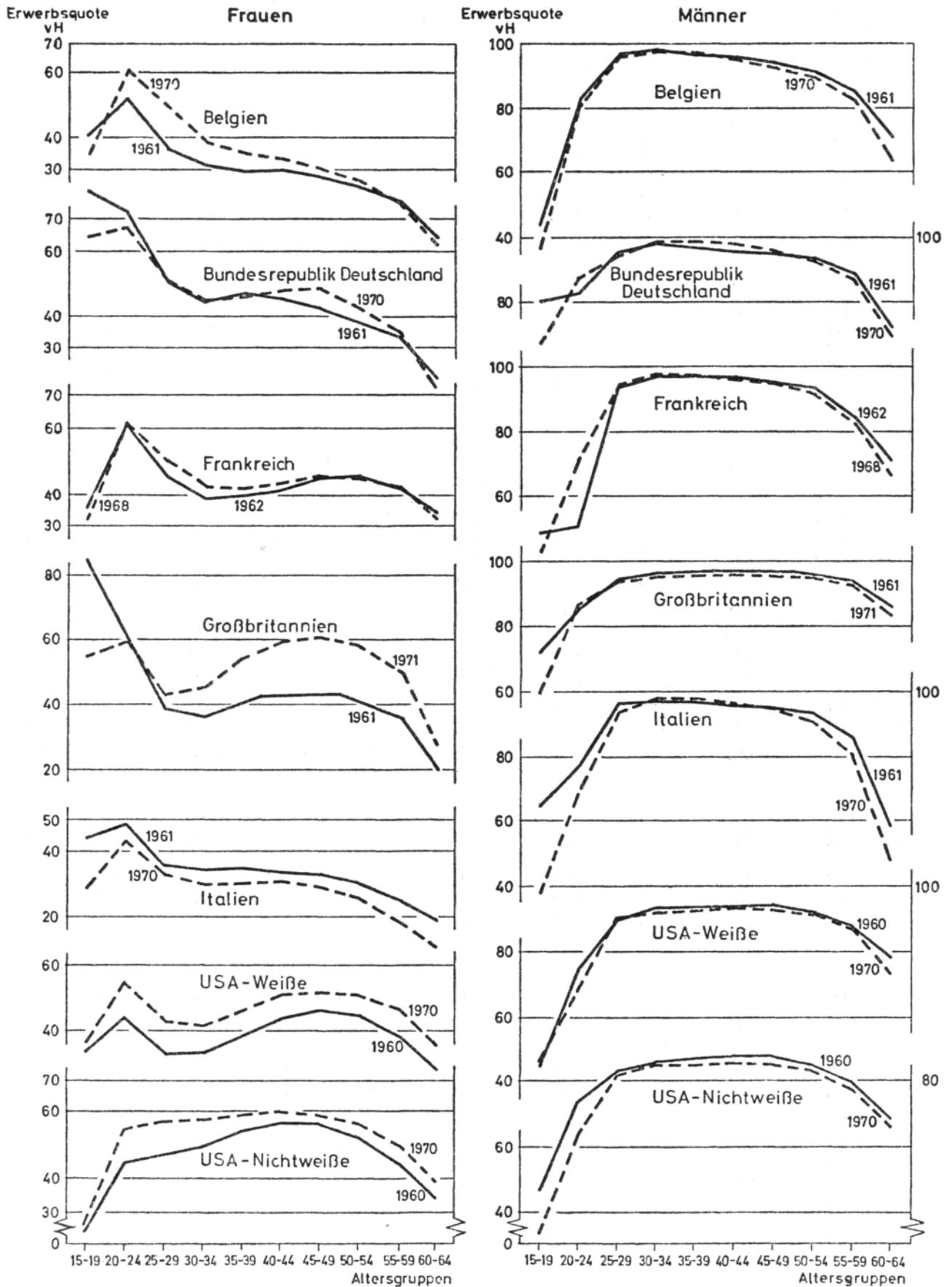
Tabelle 2:  
Entwicklung der Erwerbspersonen<sup>a</sup> und Arbeitslosen in ausgewählten Industrieländern (in 1000)

Alter	Erwerbspersonen <sup>a</sup>				Arbeitslose				Durchschnittliche jährliche Änderung (%)		Erwerbspersonen <sup>a</sup>				Arbeitslose				Durchschnittliche jährliche Änderung (%)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(3:1)	(4:2)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13:1)	(14:2)
	<b>Großbritannien</b>																			
	1961				1971						1961				1971					
15 - 19	1 305	5,8	33,0	8,7	1 121	4,7	98,2	10,0	- 1,5	11,5	1 250	5,5	25,5	6,9	996	4,2	62,9	6,3	- 2,2	9,4
20 - 24	1 350	6,0	31,7	8,5	1 791	7,5	106,9	10,8	2,9	12,9	996	4,4	20,6	5,5	1 217	5,1	51,9	6,3	2,0	9,7
25 - 44	6 483	28,7	100,7	27,1	6 258	26,3	234,5	23,8	- 0,3	8,8	2 736	12,1	35,5	9,5	3 236	13,6	118,5	12,0	1,7	12,8
45 - 54	3 447	15,2	45,0	12,1	3 125	13,1	90,0	9,1	- 1,0	7,2	1 591	7,0	16,3	4,4	2 024	8,5	56,4	5,7	2,4	13,2
55 - 64	2 550	11,3	52,9	14,2	2 694	11,3	126,2	12,8	0,6	9,1	919	4,1	10,9	2,9	1 320	5,6	40,4	4,1	3,7	14,0
	15 135	66,9	267,9	72,0	14 989	63,0	655,5	66,5	- 0,1	8,1	7 492	33,1	108,8	28,0	8 793	37,0	330,1	33,3	1,6	11,7
	<b>Italien</b>																			
	1961				1970						1961				1970					
15 - 19	1 438	7,2	145	20,0	871	4,5	110	17,9	- 5,4	- 3,0	1 000	5,0	90	12,4	647	3,4	76	12,4	- 4,7	- 1,9
20 - 29	2 981	15,0	147	20,3	2 887	15,1	167	27,2	- 0,4	1,4	1 590	8,0	83	11,5	1 443	7,5	100	16,3	- 1,1	2,1
30 - 39	3 540	17,8	85	11,7	3 677	19,2	53	8,6	0,4	4,9	1 357	6,8	29	4,0	1 158	6,0	19	3,1	- 1,7	- 4,6
40 - 49	2 768	13,9	58	8,0	3 519	18,4	42	6,8	2,7	- 3,5	1 026	5,2	17	2,3	1 154	6,0	9	1,5	1,3	- 6,8
50 - 64	3 145	15,8	64	8,8	3 022	15,8	35	5,7	- 0,4	- 6,5	1 024	5,2	6	0,8	791	4,1	4	0,7	- 2,8	- 4,4
	13 872	69,8	499	68,9	13 976	72,9	407	66,2	0,1	- 2,2	5 997	30,2	225	31,1	5 193	27,1	208	33,8	- 1,6	- 0,9
	<b>Belgien</b>																			
	1961				1970						1961				1970					
15 - 19	133,0	3,9	3,6	3,7	135,5	3,8	4,6	5,8	0,2	2,8	120,7	3,6	2,5	2,6	123,1	3,5	6,3	8,0	0,2	10,7
20 - 24	226,3	6,7	5,1	5,3	294,0	8,3	6,2	7,8	3,0	2,2	143,5	4,2	3,2	3,3	215,5	6,1	7,4	9,4	4,6	9,7
25 - 39	933,1	27,6	13,0	13,5	877,0	24,8	7,5	9,5	- 0,7	- 5,9	311,8	9,2	5,8	6,1	366,1	10,3	6,7	8,5	1,8	1,6
40 - 54	774,3	22,9	19,7	20,4	803,8	22,7	10,0	12,6	0,4	- 7,2	236,7	7,0	6,9	7,1	273,9	7,7	7,7	9,8	1,6	1,3
55 - 64	413,9	12,2	32,4	33,6	373,8	10,6	18,7	23,7	- 1,1	- 5,9	88,1	2,6	4,1	4,3	78,2	2,2	3,9	4,9	- 1,3	- 0,6
	2 480,6	73,4	73,7	76,6	2 484,1	70,2	47,0	59,4	0	- 4,9	900,8	26,6	22,6	23,4	1 056,8	29,8	32,1	40,6	1,8	4,0
	<b>Frankreich</b>																			
	1962				1968						1962				1968					
15 - 19	853	4,7	12	5,9	914	4,7	34	7,8	1,2	19,0	597	3,3	14	6,9	652	3,3	33	7,6	1,5	15,4
20 - 24	724	4,0	13	6,4	1 389	7,1	46	10,6	1,5	23,4	815	4,5	16	7,9	1 150	5,9	47	10,8	5,9	19,7
25 - 39	4 683	25,8	32	15,8	4 620	23,5	64	14,7	- 0,2	12,2	1 932	10,6	27	13,3	2 027	10,3	55	12,6	0,8	12,6
40 - 54	3 723	20,5	29	14,3	3 959	20,2	53	12,2	1,0	10,6	1 764	9,7	22	10,8	1 883	9,6	39	9,0	1,1	10,0
55 - 64	2 000	11,0	22	10,8	1 943	9,9	37	8,5	- 0,5	9,1	1 077	5,9	14	6,9	1 079	5,5	23	5,3	0,0	8,6
	11 984	66,0	109	53,7	12 827	65,4	238	54,7	1,1	13,9	6 185	34,0	94	46,3	6 793	34,6	197	45,3	1,6	13,1
	<b>BRD</b>																			
	1961				1970						1961				1970					
15 - 19	1 510	6,0	4,7	4,4	1 367	5,3	6,7	6,0	- 1,1	4,0	1 408	5,6	5,7	5,4	1 250	4,8	6,5	5,8	- 1,3	1,5
20 - 24	2 009	7,9	7,1	6,7	1 653	6,4	7,0	6,3	- 2,1	- 0,2	1 669	6,6	8,2	7,7	1 172	4,5	6,4	5,7	- 3,9	- 2,7
25 - 39	5 422	21,4	15,6	14,7	6 647	25,7	22,4	20,0	2,3	4,1	2 814	11,1	12,7	12,0	2 978	11,5	14,1	12,6	0,6	1,2
40 - 54	4 354	17,2	16,0	15,1	4 454	17,2	14,7	13,1	0,3	- 0,9	2 533	10,0	11,0	10,4	2 635	10,2	10,8	9,7	0,4	- 0,2
55 - 64	2 567	10,2	17,7	16,7	2 459	9,5	17,0	15,2	- 0,5	- 0,4	1 058	4,2	7,0	6,6	1 129	4,4	6,2	5,5	0,7	- 1,3
	15 871	62,6	61,4	57,9	16 580	64,2	67,9	60,7	0,5	1,1	9 482	37,7	44,6	42,1	9 254	35,8	44,0	39,3	- 0,3	- 0,2
	<b>USA-Nichtweiße</b>																			
	1960				1970						1960				1970					
15 - 19	247	0,4	40	1,3	339	0,4	60	1,8	3,2	4,1	153	0,2	30	1,0	268	0,3	53	1,6	5,8	5,9
20 - 24	464	0,7	57	1,8	600	0,8	65	1,9	2,6	1,3	316	0,5	42	1,3	596	0,8	69	2,1	6,6	5,1
25 - 39	1 595	2,5	130	4,1	1 704	2,6	86	2,6	0,7	- 4,0	1 081	1,7	92	2,9	1 394	1,8	97	2,9	2,6	0,5
40 - 54	1 342	2,1	98	3,1	1 464	1,9	59	1,8	0,9	- 4,9	920	1,4	58	1,9	1 167	1,5	57	1,7	2,4	- 0,2
55 - 64	527	0,8	40	1,3	610	0,8	25	0,7	1,5	- 4,6	295	0,5	17	0,5	423	0,6	17	0,5	3,7	0,0
	4 175	6,5	365	11,6	4 717	6,1	295	8,8	1,2	- 2,1	2 765	4,3	239	7,6	3 848	5,0	293	8,8	3,4	2,1
	<b>USA-Weiße</b>																			
	1960				1970						1960				1970					
15 - 19	2 085	3,2	233	7,4	2 974	3,9	308	9,2	3,6	2,8	1 545	2,4	135	4,3	2 332	3,0	240	7,1	4,2	5,9
20 - 24	3 484	5,4	259	8,3	4 757	6,2	308	9,2	3,2	1,8	2 150	3,3	126	4,0	4 069	5,3	239	7,1	6,6	6,6
25 - 39	14 223	22,1	520	16,6	14 291	18,6	390	11,6	0,1	- 2,8	5 613	8,7	281	9,0	7 040	9,2	317	9,4	2,3	1,2
40 - 54	13 350	20,7	497	15,9	14 237	18,5	344	10,2	0,7	- 3,6	6 650	10,3	275	8,8	8 325	10,8	304	9,1	2,3	1,0
55 - 64	5 765	9,0	268	8,6	6 483	8,4	189	5,6	1,2	- 3,4	2 552	4,0	99	3,2	3 716	4,8	121	3,6	3,8	2,0
	38 907	60,4	1 777	56,8	42 742	55,6	1 539	45,8	0,9	- 1,4	18 510	28,7	916	29,3	25 482	33,1	1 221	36,3	3,2	2,9

a Zivile Erwerbspersonen. — b Anteil an allen Erwerbspersonen bzw. Arbeitslosen.

Quelle: Vgl. Tab. Z-1.

Schaubild 1:  
Erwerbsquoten in ausgewählten Industrieländern



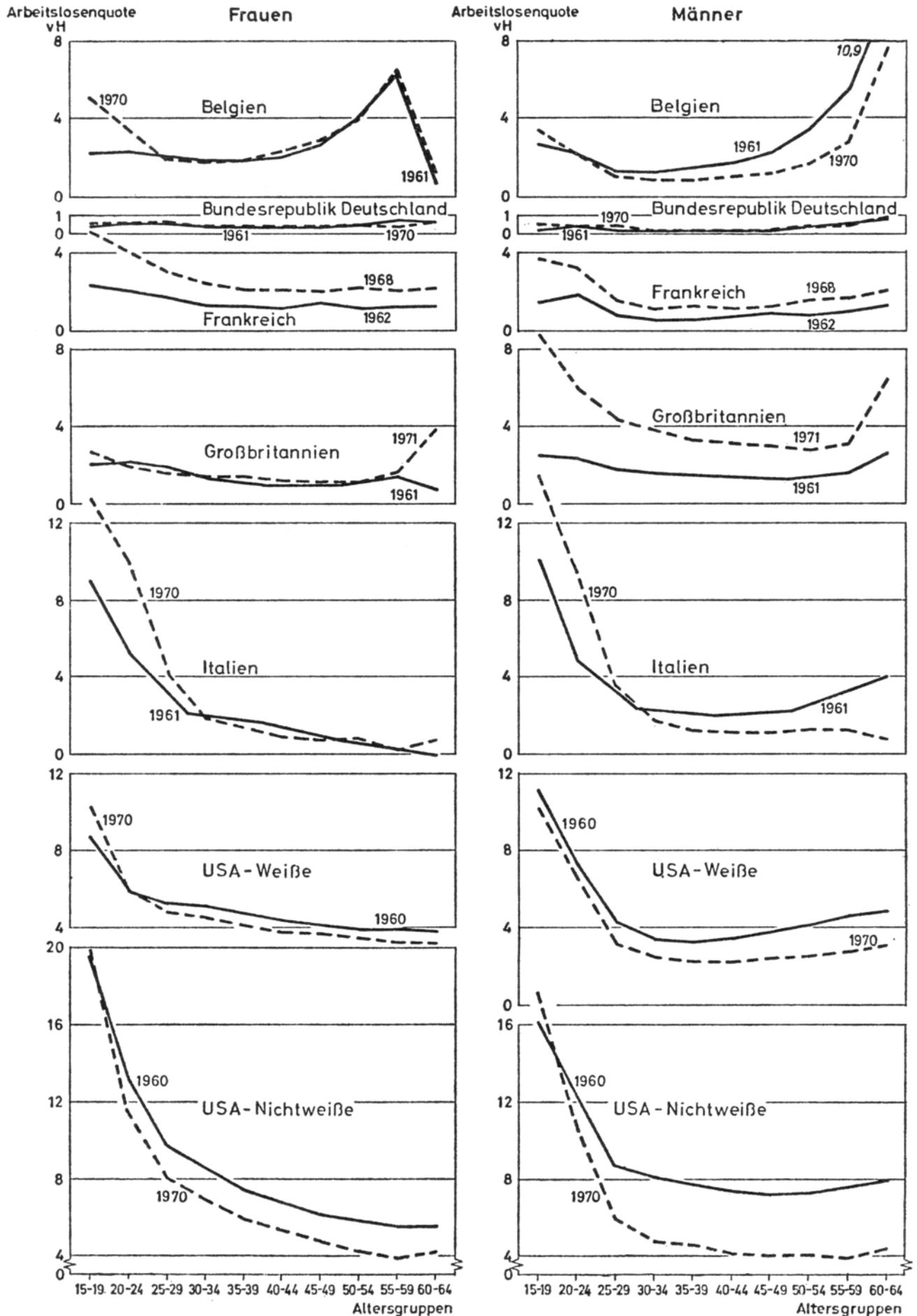
**Tabelle 3:**  
**Entwicklung der Erwerbspersonen<sup>a</sup> und Arbeitslosen in ausgewählten Industrieländern insgesamt (in 1000)**

Alter	Erwerbs-	% <sup>b</sup>	Arbeits-	% <sup>b</sup>	Erwerbs-	% <sup>b</sup>	Arbeits-	% <sup>b</sup>	Durchschnittliche	
	personen		lose		personen		lose		(3:1)	(4:2)
	(1)		(2)		(3)		(4)		(%)	(%)
<i>Großbritannien</i>										
		1961				1971				
15-19	2555	11,3	58,5	15,8	2117	8,9	161,1	16,3	-1,9	10,7
20-24	2346	10,4	52,3	14,0	3008	12,6	158,8	16,1	2,5	11,7
25-44	9219	40,8	136,2	36,6	9494	39,9	353,0	35,8	0,3	8,7
45-54	5038	22,2	61,3	16,5	5149	21,6	146,4	14,8	0,2	9,1
55-64	3469	15,5	63,8	17,1	4014	16,9	166,6	16,9	1,5	10,1
	22627	100,0	376,7	100,0	23782	100,0	985,9	100,0	0,5	10,1
<i>Italien</i>										
		1961				1970				
15-19	2438	12,2	235	32,4	1518	7,9	186	30,3	-5,1	-2,6
20-29	4571	23,0	230	31,8	4330	22,6	267	43,5	-0,6	1,7
30-39	4897	24,6	114	15,7	4835	25,2	72	11,7	-0,2	-5,0
40-49	3794	19,1	75	10,3	4673	24,4	51	8,3	2,3	-4,2
50-64	4169	21,0	70	9,6	3813	19,9	39	6,4	-1,0	-6,3
	19864	100,0	724	100,0	19169	100,0	615	100,0	-0,4	-1,8
<i>Belgien</i>										
		1961				1970				
15-19	253,7	7,5	6,1	6,3	258,6	7,3	10,9	13,8	0,2	6,7
20-24	369,8	10,9	8,3	8,6	509,5	14,4	13,6	17,2	3,6	5,6
25-39	1244,9	36,8	18,8	19,6	1243,1	35,1	14,2	18,0	-0,0	-3,1
40-54	1011,0	29,9	26,5	27,5	1077,7	30,4	17,7	22,4	0,7	-4,4
55-64	502,0	14,8	36,5	37,9	452,0	12,8	22,6	28,6	-1,0	-5,2
	3381,4	100,0	96,2	100,0	3540,9	100,0	79,1	100,0	4,2	-2,2
<i>Frankreich</i>										
		1962				1968				
15-19	1450	8,0	26	12,8	1466	8,0	67	15,4	1,3	17,1
20-24	1539	8,5	29	14,3	2539	13,0	93	21,4	8,7	21,4
25-34	6615	36,4	59	29,1	6647	33,8	119	27,3	0,1	12,4
40-54	5487	30,2	51	25,1	5842	29,8	92	19,2	1,1	10,3
55-64	3077	16,9	36	17,7	3022	15,4	60	13,8	-0,2	8,9
	18169	100,0	203	100,0	19620	100,0	435	100,0	1,3	13,5
<i>BRD</i>										
		1961				1970				
15-19	2918	11,6	10,4	9,8	2617	10,1	13,2	11,8	-1,2	2,7
20-24	3678	14,5	15,3	14,4	2825	10,9	13,4	12,0	-2,9	-1,5
25-39	8236	32,5	28,3	26,7	9625	37,2	36,5	32,6	1,7	2,9
40-54	6887	27,2	27,0	25,5	7089	27,4	25,5	22,8	0,3	-0,6
55-64	3634	14,2	24,7	23,3	3588	13,9	23,2	20,7	-0,1	-0,7
	25353	100,0	106,0	100,0	25844	100,0	111,9	100,0	0,2	0,6
<i>USA-Nichtweiße</i>										
		1960				1970				
15-19	400	0,6	70	2,1	607	0,7	113	3,4	4,3	4,9
20-24	780	1,2	99	3,0	1196	1,6	134	4,0	4,4	3,1
25-39	2676	4,2	222	6,7	3098	4,0	183	5,5	1,5	-1,9
40-54	2262	3,5	156	4,7	2631	3,4	116	3,5	1,5	-2,9
55-64	822	1,3	57	1,7	1033	1,4	42	1,2	2,3	-3,0
	6940	10,8	604	18,2	8565	11,1	588	17,6	2,1	-0,3
<i>USA-Weiße</i>										
		1960				1970				
15-19	3630	5,6	368	11,2	5306	6,9	548	16,3	3,9	4,1
20-24	5634	8,7	385	11,7	8826	11,5	547	16,3	5,7	3,6
25-39	19836	30,8	801	24,3	21331	27,8	707	21,0	0,7	-1,1
40-54	20000	31,0	772	23,4	22562	29,3	648	19,3	1,2	-1,7
55-64	8317	13,0	367	11,1	10199	13,2	310	9,2	2,1	-1,7
	57417	89,1	2693	86,1	68224	88,9	2760	82,1	1,7	0,2

a Zivile Erwerbspersonen. — b Anteil an allen Erwerbspersonen bzw. Arbeitslosen.

Quelle: (vgl. Tabelle 1)

Schaubild 2:  
Arbeitslosenquoten in ausgewählten Industrieländern



**Tabelle 4:**

**Relative Arbeitslosenquoten<sup>a</sup> nach dem Bildungsniveau in Italien, Belgien, Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten**

Italien		Belgien (1970)		Frankreich (1972)				
1964	1973	Männer	Frauen	Männer	Frauen			
<i>Berufsanfänger<sup>b</sup></i> (alle Altersgruppen)		<i>Jugendliche</i> (15–24 Jahre)		<i>Berufsanfänger<sup>c</sup></i> (unter 25 Jahren)				
Analphabeten	—	0,1	0,9	2,1	Kein Abschluß	3,9	6,1	
Kein Schulabschluß	0,1	0,1	0,8	2,1	Primarstufe	3,1	5,5	
Elementarstufe	0,3	0,3	1,8	2,2	Berufsschule	1,6	4,4	
Mittelstufe	0,9	1,1	3,1	2,5	Mittelstufe	4,5	5,4	
Abitur	1,9	2,3	1,2	2,0	Abitur	4,1	4,1	
Hochschule	0,6	1,3	Insgesamt		Hochschule	4,7	3,3	
		<i>Alle Altersgruppen</i>		Insgesamt		3,3	5,1	
<i>Ehemals beschäftigte Arbeitslose</i> (alle Altersgruppen)		Primarstufe		1,1	1,7	<i>Alle Altersgruppen</i>		
		untere } Sekundar-		0,4	1,3			
		obere } stufe		0,7	1,3	Kein Abschluß	1,0	1,4
Analphabeten	0,9	0,7	Hochschule	0,3	0,8	Primarstufe	0,7	1,3
Kein Schulabschluß	0,7	0,5	Insgesamt	0,9	1,5	Berufsschule	0,6	1,3
Elementarstufe	0,6	0,3			Mittelstufe	0,9	1,3	
Mittelstufe	0,5	0,4			Abitur	0,7	1,2	
Abitur	0,5	0,4			Hochschule	0,7	1,1	
Hochschule	0,1	0,0			Insgesamt	0,8	1,3	
BRD (1970)		USA (1970)		Weißer Erwerbspersonen		Nichtweiße Erwerbspersonen		
Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	
<i>Jugendliche</i> (unter 25 Jahren)		<i>Jugendliche</i> (unter 25 Jahren)						
Volksschule	1,1	1,3	Ohne High School	2,3	2,8	3,5	4,8	
Mittelschule	0,7	0,6	Nur High School	1,3	1,5	1,9	3,3	
Berufsfach-, <sup>d</sup>			College 1–3 Jahre	1,1	1,1	1,9	2,0	
Fachschule	0,6	1,0	College 4 Jahre und mehr	0,7	0,7	0,8	0,9	
Abitur <sup>d</sup>	1,8	2,8	Insgesamt	1,5	1,7	2,7	3,4	
Hochschule <sup>d</sup>	3,6	2,6						
Insgesamt	1,0	1,2	<i>Alle Altersgruppen</i>					
		Ohne High School		1,0	1,5	1,4	1,8	
		Nur High School		0,6	0,9	1,2	1,6	
		College 1–3 Jahre		0,6	0,8	1,1	1,2	
		College 4 Jahre und mehr		0,3	0,5	0,3	0,4	
		Insgesamt		0,8	1,0	1,2	1,6	
<i>Alle Altersgruppen</i>								
Volksschule	1,0	1,1						
Mittelschule	0,7	0,8						
Berufsfach-, <sup>d</sup>								
Fachschule	0,5	1,0						
Abitur <sup>d</sup>	1,1	1,8						
Hochschule <sup>d</sup>	0,8	1,2						
Insgesamt	0,9	1,1						

<sup>a</sup> Arbeitslosenquote (ALQ) der jeweiligen Gruppe, dividiert durch die ALQ insgesamt.

<sup>b</sup> Personen auf der Suche nach dem ersten Arbeitsplatz. Diese ALQ kann als die ALQ jugendlicher Berufsanfänger angesehen werden, da nahezu 90 v. H. der Berufsanfänger jünger als 25 Jahre sind. Die arbeitslosen jugendlichen Berufsanfänger machten 1964 rund 70 v. H., 1973 mehr als 80 v. H. der arbeitslosen Jugendlichen aus.

<sup>c</sup> Personen, die sich in der Befragung des Vorjahres noch nicht zu den Erwerbspersonen gerechnet haben. Diese Gruppe ist nicht identisch mit den Berufsanfängern in Italien (vgl. b), da sie durchaus Arbeitskräfte umfaßt, die im Verlaufe des letzten Jahres schon gearbeitet, ihren Arbeitsplatz aber wieder verloren haben.

<sup>d</sup> Die ALQ dieser Personengruppen können durch Rundungseffekte beeinflusst sein, die jedoch die Rangfolge der relativen ALQ nicht entscheidend ändern.

Quellen: Italien ISTAT, *Annuario Statistiche del Lavoro* 1964, 1973. — Belgien: Institut National de Statistique, *Recensement de la Population*, 1970, unveröff., Tabelle 11.01. — Frankreich: INSEE, *Enquête sur l'Emploi*, 1972. — BRD: Stat. Bundesamt, *Volkszählung vom 27. Mai 1970*, Heft 13. — USA: US Dept. of Commerce, 1970, *Census of Population, Employment Status and Work Experience*, Tab. 9.

Die Relevanz dieser Überlegungen wird besonders deutlich an dem niedrigen Arbeitslosigkeitsrisiko der Jugendlichen, die einen Berufsschulabschluß vorweisen können (dies gilt insbesondere für Männer, vgl. Tabelle 4)<sup>16)</sup>. Diese Gruppe unterscheidet sich von den anderen Jugendlichen dadurch, daß den Unternehmen ihr Produktivitätspotential ohne große zusätzliche Investitionen zur Ver-

füngung steht, so daß die Ertrags-Kosten-Relation für diese Personengruppe besonders hoch sein dürfte; überdies hat sie relativ klare Berufsvorstellungen, schon intensivere Kontakte zur Arbeitswelt und — nicht zuletzt durch diesen Informationsvorsprung — auch realistischere Gehaltserwartungen.

Im Gegensatz dazu haben (mit Ausnahme der USA) vor allem männliche Jugendliche mit langer schulischer oder universitärer Ausbildung ein hohes Arbeitslosigkeits-

<sup>16)</sup> Statistische Angaben lagen nur für Frankreich und die Bundesrepublik vor.

risiko (dies zeigte sich vor allem in Frankreich, Belgien und Italien).

Allerdings ist das höhere Arbeitslosigkeitsrisiko dieser Jugendlichen nur eine vorübergehende Erscheinung, denn die relativen Arbeitslosenquoten sinken mit zunehmendem Alter schlagartig ab, während die Minderqualifizierten immer stärker der Arbeitslosigkeit ausgesetzt sind<sup>17)</sup>. Zudem dürfte sich auch bei den Jugendlichen ähnlich wie bei den Erwerbspersonen insgesamt ein Teil der Beschäftigungsprobleme Minderqualifizierter in ihrer relativ geringen Erwerbsbeteiligung verbergen (vgl. Tabelle 5).

Die Wettbewerbsposition der Personen mit einem höheren Ausbildungsniveau ist offenbar deswegen zunächst relativ ungünstig, weil das Lohnanspruchsniveau dieser

Gruppe sich häufig daran orientiert, was schon beschäftigte Jugendliche mit gleichem Schulabschluß — aber schon einiger Berufserfahrung — verdienen; dieses Lohnniveau liegt über dem, das die Unternehmer Berufsanfängern zu zahlen bereit sind<sup>18)</sup>. Die Anpassung des Lohnerwartungsniveaus der Jugendlichen an die Marktgegebenheiten dürfte sich indes langsamer vollziehen — und damit eher Arbeitslosigkeit bewirken — als bei den Jugendlichen niedrigerer Bildungsstufen, da der Arbeitsmarkt für diese Gruppe weniger transparent ist und die Befürchtung besteht, man legt sich voreilig fest („Such-Arbeitslosigkeit“<sup>19)</sup>). Wenn die Jugendlichen am Ende der schulischen Ausbildung noch keine klare Vorstellung davon haben, welchen Beruf sie ergreifen sollen und wenn die Meinung vorherrscht, ein häufiger Arbeitsplatzwechsel schon zu Beginn der Berufstätigkeit schade den Karriereaussichten, wird die Bereitschaft, eine Stellung zu nehmen, weiter gedämpft.

In den Vereinigten Staaten nimmt im Gegensatz zu den Beobachtungen für die untersuchten europäischen Länder<sup>20)</sup> das Arbeitslosigkeitsrisiko der Jugendlichen mit dem Bildungsniveau ab. Dieses Phänomen mag damit zusammenhängen, daß die Mindestlohnregelung in den USA konsequenter gehandhabt wird als in den europäischen Ländern und daß für einen vergleichsweise großen Teil der jugendlichen Minderqualifizierten das Qualifikationsniveau noch nicht einmal den Mindestlohn rechtfertigt. Zudem besteht die Vermutung, daß der hohe Mindestlohn den arbeitssparenden technischen Fortschritt beschleunigt hat, der gerade die unqualifizierten Arbeitskräfte ersetzt: Die immer komplizierter werdende Technologie erfordert einen Wissensstand, der von den weniger qualifizierten Jugendlichen nicht erreicht wird<sup>21)</sup>. Darüber hinaus dürfte die Bereitschaft der höher ausgebildeten Jugendlichen, die Stellung nach relativ kurzer Zeit zu wechseln, größer sein als in den anderen Ländern; dadurch wird die Zeit für die Suche nach dem geeigneten Arbeitsplatz, bevor man überhaupt mit der Arbeit beginnt, verringert.

<sup>17)</sup> So betrug in Frankreich 1972 die Arbeitslosenquote der Hochschulabsolventen (Personen ohne Schulabschluß) unter 25 Jahren, die seit 1971 am Erwerbsleben teilnehmen, 10,3 % (8,5 %), die Arbeitslosenquote der Erwerbspersonen unter 35 Jahren ohne diese beiden Gruppen jedoch nur 1,6 % (2,3%).

<sup>18)</sup> Einen konkreten Hinweis hierfür gab es z. B. in den USA: „In comparing the expected rate of pay of the unemployed with the actual rate of pay of the employed, . . . unemployed students with work experience sought a higher mean rate of pay than those employed were earning. The opposite relationship prevailed among nonstudents. . . . Unemployed students, in other words are the only group that held 'unrealistic' wage expectations at the time of the 1968 survey.“ D. R. C. Faulk, „Job Expectation and Unemployment among Young Women with Work Experience“, unveröffentlichte Masters Thesis, Ohio State University, 1972, S. 53.

<sup>19)</sup> Zur Problematik der „Such-Arbeitslosigkeit“ (search unemployment) vgl. E. Phelps et al., Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory, New York 1970, und vor allem die Aufsätze von A. Alchian und C. Nolt und die darin enthaltenen Literaturhinweise.

<sup>20)</sup> Für Großbritannien lagen keine Angaben über das bildungsspezifische Arbeitslosigkeitsrisiko vor.

<sup>21)</sup> Vgl. A. L. Sorkin: „The employment outlook for these poorly equipped individuals will likely continue to deteriorate. Not only are they falling further and further behind the average member of the labor force in terms of number of years of school completed, but the increasing complexity of modern production seems to indicate that mental requirements for blue collar as well as many white collar jobs may be rising. This phenomenon, coupled with an increasing social minimum wage, make the low mental ability worker less and less employable.“ Education, Unemployment and Economic Growth, Lexington 1974, L. 97 und E. Ginzberg: „Therefore, with the rapid elimination of semiskilled and unskilled jobs — the historic route into work for young people — the only other major route into work is a substantial degree of educational background for a wholly different set of jobs. A strong back is no longer a guarantee for getting work, but a good head should find work, for the time being at least.“ Needed: A New Perspective. In: Manpower Policies for the Youth, E. E. Cohen, L. Kapp (Hrsg.), New York 1966, S. 139.

**Tabelle 5: Bildungsspezifische Erwerbsquoten in Italien, Belgien, Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten**

Italien <sup>a</sup> (1961)				Belgien <sup>b</sup> (1970)				Frankreich <sup>c</sup> (1972)			
	Männer	Frauen	Insgesamt		Männer	Frauen	Insgesamt		Männer	Frauen	Insgesamt
Analphabeten	59,0	17,8	33,7	Primarstufe	68,7	20,3	42,1	Kein Schulabschluß	70,6	29,6	47,5
Kein Schulabschluß	73,6	13,8	35,1	untere } Sekundarstufe	94,2	47,1	75,7	Primarstufe	78,3	43,4	58,7
Elementarstufe	86,0	23,9	53,2	obere }	92,8	54,7	76,6	Berufsschule	95,4	64,7	84,6
Mittelstufe	91,6	35,5	66,9	Hochschule	90,6	70,4	86,7	Mittelstufe	87,2	55,7	67,8
Abitur	90,4	54,0	73,2	Insgesamt	79,3	28,1	52,3	Abitur	89,1	66,3	78,4
Hochschule	89,9	66,7	84,3					Hochschule	88,4	81,2	86,4
Insgesamt	83,7	25,1	52,9					Insgesamt	80,2	42,9	60,4

Bundesrepublik Deutschland <sup>d</sup> (1970)				Vereinigte Staaten <sup>e</sup> (1970)						
	Männer	Frauen	Insgesamt	Weiße			Nichtweiße			
	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	
Volksschule	80,5	36,0	55,6	Ohne High School	66,2	30,5	47,8	63,2	39,0	50,5
Mittelschule	87,4	46,6	62,3	Nur High School	88,6	50,0	65,2	84,8	63,8	73,4
Berufsfach-, Fachschule	84,5	42,4	66,8	College 1-3 Jahre	80,3	47,0	65,1	78,6	62,3	67,7
Abitur	89,2	57,4	75,2	College 4 Jahre und mehr	90,8	58,0	77,6	88,4	79,7	83,5
Hochschule	86,1	63,9	78,7							
Insgesamt	82,2	39,1	57,9	Insgesamt	77,6	40,9	58,4	69,9	47,8	58,0

a Personen über 6 Jahre, ohne Schüler und Studenten.  
b Personen über 14 Jahre.  
c Personen über 15 Jahre.  
d Personen von 15 bis 64 Jahren.  
e Personen über 16 Jahre.  
Quelle: Vgl. Tabelle 4.

Die Wettbewerbsfähigkeit minderqualifizierter Jugendlicher in den meisten untersuchten Ländern ist dadurch gekennzeichnet, daß der Wunsch, schnell einen Arbeitsplatz zu finden, eine größere Lohnflexibilität bewirkt, so daß zumindest die männlichen Jugendlichen trotz ihres niedrigen Produktivitätsniveaus leichter als Jugendliche mit hohem Bildungsniveau Beschäftigung finden. Daß dies für die USA nicht gilt, liegt — wie erwähnt — vor allem daran, daß es den Unternehmen wegen der gesetzlichen Mindestlohnvorschriften nicht möglich ist, diese Jugendlichen zu marktgerechten Löhnen zu beschäftigen, selbst wenn jene es wollten.

Die minderqualifizierten Jugendlichen, die in der Regel den größten Teil der jugendlichen Arbeitslosen ausmachen, versuchen mit dem frühzeitigen Eintritt in das Erwerbsleben den Frustrationen der sie umgebenden sozialen Verhältnisse zu entkommen. Diese Umgebung, die einer Förderung der Motivation zu konsequentem Arbeiten entgegenwirkt, führt dazu, daß die Jugendlichen häufig schon in der Schule versagen, zumal auch in den Schulen die Bedingungen meist nicht dergestalt sind, daß diese Schüler die größte Förderung erhalten. Die bedrückenden Verhältnisse, unzureichende Information über berufliche Möglichkeiten und fehlende Zukunftsperspektiven begünstigen ein vorzeitiges Verlassen der Schule und den Versuch einer frühen Eingliederung in das Erwerbsleben, um schnell Geld zu verdienen.

Wegen ihres geringen Produktivitätspotentials stehen ihnen indes meist nur Arbeitsplätze zur Verfügung, die ihnen wenig Befriedigung — d. h. geringen Verdienst, keine Aufstiegschancen und kein Sozialprestige — vermitteln<sup>22)</sup>. Die Unzufriedenheit zieht oft eine Instabilität der Beschäftigung nach sich — sei es, daß diese Jugendlichen von sich aus häufig die Arbeitsstelle wechseln, sei es, daß sie im Verdrängungswettbewerb unterliegen. Wegen ihrer nur gering entwickelten Lernfähigkeit erfahren sie auch weniger als andere Arbeitskräfte betriebsinterne Weiterbildung, entwickeln überdies auch von sich aus kaum Initiativen, um ihre Produktivität zu erhöhen, wohl deswegen, weil sie — eingedenk ihrer schulischen Erfahrungen — nicht an Erfolgsaussichten glauben.

In den einzelnen Ländern wird das Arbeitslosigkeitsrisiko der Jugendlichen auch durch unterschiedliche Marktbedingungen für die verschiedenen Gruppen der Erwerbspersonen erhöht.

— In Italien schützen institutionelle Regelungen die bereits Beschäftigten und erschweren den Eintritt anderer ins Erwerbsleben; dadurch hat sich der generelle Rückgang der Nachfrage nach Arbeitskräften, bedingt vor allem durch die starke Verteuerung der

Arbeitsleistung, zu Lasten der jugendlichen Berufsanfänger ausgewirkt.

- In Frankreich ist demgegenüber der Arbeitsmarkt offener und daher die Arbeitslosigkeit von jugendlichen Berufsanfängern vergleichsweise gering; die starke Zunahme des jugendlichen Arbeitskräftepotentials ist zunächst mit einer Verdrängung weniger qualifizierter Gleichaltriger einhergegangen. Gegen Ende der sechziger Jahre hat sich dann aber auch das Arbeitslosigkeitsrisiko älterer Arbeitskräfte erhöht, insbesondere wohl deshalb, weil sich die Berufsqualifikation der Jugendlichen erhöht hat und somit älteren Erwerbspersonen eine zunehmende Konkurrenz entsteht.
- In der Bundesrepublik dürften ausbildungs- und sozialpolitische Maßnahmen (Erhöhung der Qualitätsanforderungen an die Ausbildung Jugendlicher und Kündigungsschutzabkommen) die mittelfristigen Beschäftigungsmöglichkeiten der jugendlichen Arbeitskräfte beeinträchtigen.
- Auch in Großbritannien haben offenbar arbeitsmarktpolitische Maßnahmen („redundancy payments“) das Arbeitslosigkeitsrisiko Jugendlicher erhöht.
- In den Vereinigten Staaten bewirkten vor allem Mindestlohngesetze, daß sich die Nachfrage nach jugendlichen Arbeitskräften verringerte, wobei diejenigen am stärksten getroffen wurden, die die geringste Humankapitalausstattung hatten — darunter vor allem die schwarze Bevölkerung.

#### *Beschäftigungsprobleme der Frauen*

In der Untersuchung der Beschäftigungsprobleme der weiblichen Erwerbspersonen zeigt sich, daß auch sie durch ihre relativ schlechte Wettbewerbsposition hinreichend erklärt werden können. Diese schlechtere Wettbewerbsposition ist — auf der Produktivitätsseite — allerdings weniger auf das Niveau der schulischen Ausbildung zurückzuführen — in den meisten Ländern war es sogar höher oder wenigstens genauso hoch wie bei den Männern —, sondern vielmehr auf das Verhalten der Frauen im Erwerbsleben. Denn die Frau verbringt aufgrund der ihr von der Gesellschaft zugewiesenen Rolle als Erzieherin der Kinder erheblich weniger Zeit im Arbeitsprozeß als der Mann; nicht zuletzt wegen der häuslichen Belastungen bleibt sie auch häufiger dem Arbeitsplatz fern. Infolgedessen zögern die Unternehmen, Investitionen in die Ausbildung (on-the-job training) von weiblichen Arbeitnehmern vorzunehmen, da es unsicher ist, ob ihnen die Erträge wieder zufließen werden<sup>23)</sup> <sup>24)</sup>. Personen, die ein solches Training bekommen haben, werden von den Unternehmen wegen des in sie investierten Kapitals in der Regel auch dann weiterbeschäftigt, wenn — z. B. im Zuge eines Nachfragerückgangs — ihr Grenzwertprodukt kurzfristig unter ihr Lohnniveau sinkt<sup>25)</sup>.

Die geschlechtsspezifischen Nachteile führen dazu, daß die Frauen nur zu einem geringeren Lohn als die Männer eingestellt werden oder bei gleichem Lohn ein höheres Bildungsniveau aufweisen müssen. Eine Verringerung der Lohndifferenz zwischen Männern und Frauen verschlechtert ceteris paribus die Wettbewerbsposition der Frauen, ein Ansteigen dieser Differenz erhöht sie.

Das Zusammentreffen der Bestrebungen, die Differenz zwischen der Entlohnung von Männern und Frauen zu

<sup>22)</sup> „Recent research has demonstrated conclusively that schooling has a substantial income value for those who obtain it . . . High levels of educational attainment lead to desirable occupations upon entry into the labor force, increase the chances for job promotion, and insure relative stability of employment and comings.“ Vgl. W. Folter, The Effect of Low Educational Attainment on Incomes: A Comparative Study of Selected Ethnic Groups. Journal of Human Resources, Vol. I (1966), S. 23.

<sup>23)</sup> B. Niemi, „The Female-Male Differential in Unemployment Rates“, Industrial and Labor Relations Review, 1973/1974. Wie Becker ausführt, ist „on-the-job training“ spezifisches Training. „Specific training“ ist „training that increases productivity more in firms providing it . . . Much on-the-job training is neither completely specific nor completely general but increases productivity more in firms providing it and falls within the definition of specific training.“ G. Becker, Human Capital, New York, 1974, S. 19, 26 u. 32.

<sup>24)</sup> Frauen sind auch häufig wegen ihrer Doppelbelastung weniger in der Lage als Männer, den physischen und psychischen Kräfteaufwand für eine Weiterbildung zu erbringen.

<sup>25)</sup> „If the decline (in demand) were temporary, specifically trained workers might not be laid off even though their marginal product was less than their wage because the firm would suffer if they took other jobs.“ G. Becker, a. a. O., S. 32.

beseitigen oder zumindest zu verringern, mit dem in nahezu allen Ländern zunehmenden weiblichen Arbeitskräfteangebot, erhöht die Gefahr der Arbeitslosigkeit der Frauen. Eine Zunahme des Arbeitsangebots wird bei einer gegebenen Lohnstruktur in einer expandierenden Wirtschaft nur dann die Arbeitslosigkeit nicht erhöhen, wenn der Kapitalstock entsprechend zunimmt, so daß sich die Knappheitsrelationen zwischen Arbeit und Kapital nicht verändern, d. h. solange die Zunahme der Zahl der Erwerbspersonen den Produktivitätsanstieg nicht überkompensiert. Ändert sich indes die Zahl der Erwerbspersonen bei gleicher Bezahlung um mehr, als die Unternehmen durch eine Änderung der Produktivität an Kosten einsparen können, kann das erhöhte Angebot an Arbeitskräften nur durch eine Verringerung der Arbeitskosten beschäftigt werden.

Damit das im Vergleich zu den Männern stärker steigende Arbeitsangebot der Frauen nicht zu einem Anstieg der Frauenarbeitslosigkeit führt, bedarf es hinreichend flexibler Lohnrelationen. Analog zu der Lohnflexibilität können auch eine vergleichsweise starke Zunahme der Produktivität der Frauen und/oder eine überdurchschnittlich starke Expansion jener Bereiche, in denen vornehmlich Frauen beschäftigt sind, verhindern, daß es zu einer Verschärfung der Beschäftigungsprobleme weiblicher Erwerbspersonen kommt.

Dieser Zusammenhang zeigte sich deutlich in Frankreich: Seit dem Ende der fünfziger Jahre ist der durchschnittliche Abstand zwischen den Stundenlöhnen der Männer und der Frauen (bei gleicher Qualifikation) auf über 10% im Jahre 1965 angestiegen; dadurch war es möglich, nicht nur das im Vergleich zu den Männern stärker steigende Arbeitskräfteangebot zu absorbieren, sondern auch das Arbeitslosigkeitsrisiko der Frauen zu verringern. Als sich aber nach 1968 im Gefolge der drastischen Heraufsetzung der Mindestlöhne die Differenz sehr schnell zurückbildete (1975: 3,6%/o), kam es bei noch deutlich stärkerer Zunahme der Zahl weiblicher Erwerbspersonen gegenüber der Expansion des männlichen Arbeitsangebots zu einem kräftigen Anstieg des Arbeitslosigkeitsrisikos.

Für die meisten anderen Länder läßt sich dieser Zusammenhang nur schwer zeigen, weil die Statistiken der Arbeitskosten keine eindeutige Aussage darüber erlauben, inwieweit die Zunahme auch auf Änderungen in der Qualifikations- und Berufsstruktur zurückgeht. Orientiert man sich an den Stundenlöhnen, so zeigt sich, daß — zumindest was den industriellen Bereich angeht — die Löhne der Frauen durchweg stärker gestiegen sind als die der Männer.

In Belgien hat dies sicher dazu beigetragen, daß das gestiegene Arbeitsangebot der Frauen auf keine hinreichend große Nachfrage stieß. Interpretiert man den Rückgang der Erwerbsquote der 15—19jährigen beider Geschlechter als Zunahme der Schulbeteiligung, so zeigt sich auch keine stärkere Zunahme der weiblichen Humankapitalausstattung: Die Erwerbsquoten sanken für beide Gruppen in annähernd gleichem Umfang.

<sup>26)</sup> „Tradition has undoubtedly played a part in some areas where, although it is acceptable for women to work in the fields, a job in the factory is viewed in quite a different light. In consequence, the movement of females from agriculture has frequently been into the non-employed rather than the employed.“ K. Allen, A. Stevenson, *An Introduction to the Italian Economy*, London 1974, S. 113.

<sup>27)</sup> Bereinigt um Änderungen der Berufsstruktur.

<sup>28)</sup> Wenn hier nur auf Diskriminierung im Arbeitsmarkt eingegangen wird, so vor allem deswegen, weil sie eher im Rahmen der Untersuchung liegt und nicht, weil sie unbedingt wichtiger als die andere Erscheinungsform ist.

Auch in Italien hat sich, obgleich die Zahl weiblicher Erwerbspersonen von 1961 bis 1971 abgenommen hat, die Unterauslastung des weiblichen Arbeitskräftepotentials vergrößert. Die stärkere Expansion der Arbeitskosten wurde nicht kompensiert durch eine schnellere Verbesserung des Bildungsstandes. Hinzu kommt, daß traditionelle Verhaltensmuster in Italien die Erwerbstätigkeit der Frauen nicht nur im industriellen Bereich<sup>26)</sup>, sondern offenbar auch im Dienstleistungssektor erschweren, in dem — anders als in den anderen Industrieländern — vornehmlich Männer beschäftigt sind.

In den Vereinigten Staaten erhöhte sich das Arbeitslosigkeitsrisiko der weißen weiblichen Erwerbspersonen, da der starke Anstieg des Arbeitskräfteangebots von einer im Vergleich zu den Männern kräftigen Zunahme der Einkommen<sup>27)</sup> begleitet wurde, ohne daß sich ihre Humankapitalausstattung entsprechend erhöht hat. Demgegenüber verbesserte sich die Wettbewerbsposition der nichtweißen weiblichen Arbeitskräfte — sowohl aufgrund der Entwicklung ihres Bildungsniveaus als auch der Arbeitskosten —, so daß sich trotz noch stärkerer Expansion des Arbeitsangebotes die relative Arbeitslosenquote nicht erhöhte.

In Großbritannien blieb das Arbeitslosigkeitsrisiko der Frauen trotz der starken Zunahme des weiblichen Arbeitsangebots, annähernd gleicher Entwicklung der Arbeitskosten wie bei den Männern und der Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums unverändert; abgesehen davon, daß sich das durchschnittliche Bildungsniveau der Frauen — gemessen an der Änderung der Erwerbsquote Jugendlicher — relativ stark erhöht hat, begünstigte die starke Expansion des tertiären Sektors vor allem die Beschäftigung von Frauen.

Der Frage nachzugehen, inwieweit die allgemein höheren Beschäftigungsprobleme der weiblichen Erwerbspersonen auf Diskriminierung zurückgeführt werden könnten, war im Rahmen dieser Untersuchung nur bedingt möglich. In diesem Zusammenhang muß zwischen zwei Formen der Diskriminierung unterschieden werden, nämlich derjenigen, die im Arbeitsmarkt stattfindet, und auch derjenigen, die sich außerhalb des Arbeitsmarktes abspielt, wobei sich die beiden Erscheinungsformen nicht gegenseitig ausschließen. Während im ersten Fall sowohl die Ursache als auch das Resultat der Diskriminierung im Arbeitsmarkt festzustellen sind (z. B. der Zugang zu einem Arbeitsplatz wird — trotz der notwendigen Qualifikationen — verhindert), so sind im zweiten Fall die Parameter schon vor dem Eintritt in den Arbeitsmarkt festgesetzt (z. B. die Wahl der Ausbildung).

Geschlechtsbedingte Diskriminierung findet im Arbeitsmarkt insofern statt<sup>28)</sup>, als Frauen, die die Absicht haben, im Erwerbsleben zu bleiben und auch in eine Erhöhung ihres Humankapitals schon investiert haben, häufig nicht nach ihrer Wettbewerbsposition bewertet werden, sondern nach der gruppendurchschnittlichen Wettbewerbsposition aller Frauen. Wenn über das Ausmaß dieser Form der Diskriminierung keine Zahlen vorliegen, so dürfte sie in den letzten Jahren — angesichts des sich ändernden Rollenverhaltens der Frau — in dem Maße zugenommen haben, wie die Unternehmen sich nicht an die neuen Parameter angepaßt haben.

#### *Beschäftigungsprobleme älterer Erwerbspersonen*

Hervorstechendes Merkmal der Beschäftigungsprobleme älterer Erwerbspersonen ist — abgesehen von Belgien —

weniger die Höhe als vielmehr die Dauer der Arbeitslosigkeit. Dies erklärt sich vor allem durch ihre relativ geringe berufliche und räumliche Mobilität. Darüber hinaus versuchen die älteren Arbeitskräfte trotz relativ sinkenden Produktivitätsniveaus ihr bisheriges Einkommen aufrechtzuerhalten bzw. gleichermaßen wie jüngere an der Einkommensexpansion teilzuhaben<sup>29)</sup>. Würden die älteren Arbeitslosen ihre Lohnforderungen dem Niveau der jüngeren Erwerbspersonen anpassen, so bedeutete dies, daß ihr bisheriger Lebensstandard nicht länger aufrechterhalten werden könnte: So kommt es, daß ältere Personen, die lange Zeit eine Stellung suchen und nicht finden, in stärkerem Maße, als dies bei den anderen Altersgruppen der Fall ist, aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Das bedeutet, daß die Beschäftigungsprobleme der älteren Erwerbspersonen zu einem großen Teil erst in den niedrigen Erwerbsquoten zum Ausdruck kommen.

In Anbetracht der Tatsache, daß die Wettbewerbsposition älterer Erwerbsloser verhältnismäßig schlecht ist, wurden in verschiedenen Ländern Anstrengungen unternommen, die älteren Arbeitnehmer aus sozialen Gründen gegen den Marktmechanismus abzusichern. So dürfte z. B. die Politik der Gewerkschaften, die älteren Arbeitnehmer vor Entlassungen zu schützen, das Niveau der Arbeitslosigkeit bei älteren Erwerbspersonen erheblich gesenkt haben. Die gleiche Wirkung wird durch staatliche Kündigungsschutzmaßnahmen — wie in der Bundesrepublik Deutschland — auch erzielt. Dies schützt zwar die beschäftigten älteren Arbeitskräfte, hat aber negative Auswirkungen auf die Beschäftigungschancen anderer Gruppen; denn in dem Maße, wie ältere Arbeitnehmer einen höheren Lohn erhalten, als es ihrem Produktivitätsniveau entspricht, müssen andere Personen entlassen werden oder werden gar nicht erst eingestellt. Hierbei dürfte es sich vornehmlich um die wenig qualifizierten handeln bzw. um diejenigen, in die bisher kaum investiert worden ist, also die jüngeren Erwerbspersonen.

Im Gegensatz zu den anderen Ländern gibt es in Belgien nach wie vor ein hohes altersbedingtes Arbeitslosigkeitsrisiko, vor allem bei den Männern<sup>30)</sup>. Das große Gewicht der Arbeitslosigkeit älterer männlicher Arbeitskräfte dürfte wohl zu einem Teil auf dem hohen Anteil der Schwerindustrie und des Bergbaus an der Wirtschaft Belgiens beruhen. Ihre Wettbewerbsposition wird durch die im Alter abnehmende physische Leistungsfähigkeit erheblich beeinträchtigt; dies setzt die älteren Arbeitskräfte naturgemäß einem größeren Risiko aus, durch jüngere verdrängt zu werden, zumal kaum zu vermuten

<sup>29)</sup> Ihre bisherige Berufserfahrung, die ihre Wettbewerbsposition vor allem gegenüber Jugendlichen verbesserte, kommt ihnen meist nur dann zugute, wenn sie in einer neuen Stellung den gleichen Beruf ausüben. Da sie aber nicht selten deswegen arbeitslos geworden sind, weil sich die Beschäftigungsmöglichkeiten in ihrem Beruf verschlechterten, sind sie in einem neuen Beruf jüngeren Erwerbspersonen gegenüber im Nachteil.

<sup>30)</sup> Diese Aussage ist indes mit einer gewissen Unsicherheit behaftet, da zu den Empfängern von Arbeitslosenunterstützung auch Personen gehören, die wegen verminderter Erwerbsfähigkeit bei einem anderen System der sozialen Sicherung gar nicht den Erwerbspersonen zugerechnet würden. Zwar wurden der Untersuchung Zahlen aus den Ergebnissen der Volkszählungen zugrunde gelegt; doch kann nicht ausgeschlossen werden, daß diese Personen sich, weil sie ja Arbeitslosenunterstützung beziehen und formal dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, auf Befragen als arbeitslos bezeichnen.

<sup>31)</sup> Das Rentenalter beginnt in Italien für die Frauen mit 50 und für die Männer mit 55 Jahren.

<sup>32)</sup> Vgl. Allen, Stevenson, a. a. O., S. 21.

<sup>33)</sup> Die ökonomischen Untersuchungen regionaler Beschäftigungsprobleme wurden anhand folgender räumlicher Abgrenzung in den einzelnen Ländern durchgeführt: Italien — 18 verwaltungsmäßig abgegrenzte Regionen, Belgien — neun Provinzen, Frankreich — 21 „régions de programme“, Bundesrepublik — 10 Bundesländer und 37 Gebietseinheiten nach dem Bundesraumordnungsprogramm, Großbritannien — 10 „Standard regions“ — USA 243 „Standard metropolitan statistical areas“ (SMSA's).

ist, daß sie ihren Produktivitätsrückgang durch eine entsprechende Minderung ihres Einkommens auszugleichen suchen.

Die relative Arbeitslosigkeit älterer Erwerbspersonen war in Italien nicht zuletzt wegen des frühen Rentenalters<sup>31)</sup> am geringsten. Abgesehen davon, daß auch hier das Entlassen von Arbeitskräften durch staatliche Regelungen und Vereinbarungen der Tarifpartner spürbar erschwert wurde — dies wirkte sich über eine zurückhaltende Personalpolitik eindeutig zu Lasten der jüngeren Erwerbspersonen aus —, hat der Faktor Berufserfahrung in Italien offenbar noch ein größeres Gewicht als in den anderen Ländern; dies liegt vornehmlich in dem häufig als unzulänglich bezeichneten italienischen System der formalen und beruflichen Bildung begründet<sup>32)</sup>.

#### 4.3 Untersuchung der regionalen Beschäftigungsprobleme

Die Ergebnisse der ökonomischen Untersuchungen auf regionaler Basis brachten meist zwar durchaus befriedigende Ergebnisse; sie zeigen jedoch auch, daß eine Erweiterung des Begriffs „Beschäftigungsprobleme“ — also das Miteinbeziehen von Wanderungsbewegungen und Unterschieden in der Erwerbsbeteiligung in die Arbeitslosenquote — weitaus bessere Resultate brachte als die Arbeitslosenquote selbst — das gilt insbesondere für Belgien, Italien, die Bundesrepublik und Großbritannien. Auch in Frankreich und in den Vereinigten Staaten ließ sich ein Zusammenhang zwischen Wanderungen und Arbeitslosigkeit nachweisen.

Aus den Berechnungen geht ebenfalls hervor, daß generell die Verletzungen der „ceteris paribus“-Bedingungen so gravierend waren, daß die Rentabilitätsposition im engeren Sinne die regionalen Unterschiede im Rentabilitätspotential zwar der Tendenz nach widerspiegeln, als alleinige Erklärungsvariable häufig jedoch hinter dem Erklärungsgehalt der anderen, die Rentabilitätsposition im weiteren Sinne beschreibenden Variablen zurückblieb.

Die Untersuchung der regionalen Beschäftigungsprobleme in den einzelnen Ländern läßt sich folgendermaßen zusammenfassen<sup>33)</sup>:

— In *Italien* erwies sich vor allem die regional unterschiedliche Humankapitalausstattung und die große Entfernung von den Wachstumszentren angesichts der starken Bemühungen um eine Einkommensnivellierung als der entscheidende Faktor. In jenen Regionen, die wegen des vergleichsweise geringen Ausbildungsniveaus der Arbeitskräfte ihre Wettbewerbsposition hätten verbessern müssen, übertraf statt dessen der Anstieg der Arbeitskosten die Produktivitätszuwächse, wodurch sich ihre Wettbewerbsposition weiter verschlechtert. Die Folge davon war, daß die Investitionen eher auf die Substitution von Arbeit durch Kapital gerichtet waren und damit die Beschäftigungsprobleme des hier relativ stärker zunehmenden Arbeitskräftepotentials verschärft wurden: Daraus resultierten die steigende Arbeitslosigkeit von Berufsanfängern und anhaltende Abwanderung von Arbeitskräften.

— In *Belgien* kam es zu einer Verschiebung der Beschäftigungsprobleme zuungunsten vor allem der wallonischen Provinzen; hier hatte sich die Rentabilitätsposition verschlechtert: In diesen Provinzen waren die geringsten Produktivitätszuwächse erzielt wor-

- den, ohne daß die Arbeitskosten entsprechend weniger stark als in den anderen Provinzen gestiegen waren. Dies wäre aber allein schon deswegen notwendig gewesen, weil das weibliche Arbeitskräftepotential, bedingt durch zunehmende Erwerbsbeteiligung, überdurchschnittlich stark expandierte.
- In *Frankreich* wird die regionale Struktur der Arbeitslosigkeit stark von Wanderungsbewegungen beeinflusst, und zwar sowohl von den aus Algerien rückwandernden Franzosen als auch den sonstigen Zuwanderungen aus dem Ausland und den Binnenwanderungsströmen. Die Wanderungsbewegungen waren vornehmlich in jene Regionen gerichtet, die eine überdurchschnittlich hohe Wettbewerbsfähigkeit im weiteren Sinne aufwiesen, die jedoch nicht ausreichte, um eine hinreichend große Nachfrage nach Arbeitskräften zu induzieren.
  - In der *Bundesrepublik Deutschland* waren es vor allem Regionen mit vergleichsweise schlechter Ausstattung mit Infrastruktur- und Humankapital sowie mit einem Übergewicht strukturschwacher Branchen bzw. geringen regionalen Wachstumsimpulsen, die sich angesichts des geringen regionalen Lohngefälles den stärksten Beschäftigungsproblemen gegenübersehen.
  - In *Großbritannien* zeigte sich vor dem Hintergrund starker Tendenzen zur Einkommensnivellierung die Entfernung von dem Wachstumszentrum London als signifikantester Erklärungsfaktor. Die großen Beschäftigungsprobleme führten zur verstärkten Abwanderung aus den peripheren Regionen, wodurch sich wiederum die Wettbewerbsposition dieser Regionen verschlechterte, da vornehmlich die besser ausgebildeten Erwerbspersonen abwanderten.
  - In den *Vereinigten Staaten*, wo städtische Gebiete (SMSA's) der Untersuchung zugrunde lagen, trugen vor allem die Agglomerationsvorteile erheblich zum Erklärungswert bei<sup>34</sup>), wenn auch diese — nachdem die SMSA's innerhalb bestimmter regionaler Abgrenzungen untersucht wurden — regionale Unterschiede aufwiesen. Darüber hinaus stellte sich die Höhe der Arbeitslosenunterstützung als signifikanter Erklärungsfaktor heraus, indem sie hauptsächlich bei den männlichen Erwerbspersonen das Arbeitsmarktverhalten — also die Zeit, die für die Suche nach einem Arbeitsplatz in Anspruch genommen werden muß — beeinflusst. Dabei kamen auch rassische Unterschiede zum Ausdruck — bei den männlichen schwarzen Erwerbspersonen war der Einfluß dieses Faktors am stärksten —, die bei den Bestimmungsgründen der Wanderung noch deutlicher wurden.

<sup>34</sup>) Die Agglomerationsvorteile wurden durch eine Variable, die sowohl die intrastädtische Mobilität (Verkehrsmittel) als auch die Kommunikationsmöglichkeiten (Bevölkerungsdichte) berücksichtigt, dargestellt.

<sup>35</sup>) Die Vermutung, daß sich die arbeitsrechtlichen Vorschriften zum Schutze der erwerbstätigen Frau zu Lasten der Beschäftigungschancen der Frau auswirken können, äußerte Sullerot in ihrem Bericht über die Frauenerwerbstätigkeit in der Europäischen Gemeinschaft: „Man sieht aber auch die Pferdefüße dieses ‚Schutzes‘: Die Addition der spezifischen Maßnahmen kann dazu führen, die sozial geschützte Frau wirtschaftlich um so anfälliger zu machen. So erscheint es beispielsweise für die Gesamtheit der Arbeitnehmerinnen gefährlich, daß ihre Mutterschaft, wenn auch nur teilweise, weiterhin zu Lasten ihrer Arbeitgeber geht: Der Reichtum der Nationen, den die Geburten der Kinder darstellen, äußert sich dann als ein ‚Risiko‘ im Hinblick auf die Beschäftigung.“ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Erwerbstätigkeit der Frauen und ihre Probleme in den Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft, Brüssel 1972, S. 49.

<sup>35a</sup>) Eine theoretische Alternative zur relativen Verbilligung des Faktors Arbeit wäre ein gesellschaftlicher Konsensus über eine Verbesserung der Verteilungsrelationen zugunsten der Arbeitnehmer; hierbei ist jedoch zu beachten, daß die Kapitalerträge wegen der hohen Mobilität des Kapitals nicht unter das Niveau sinken dürfen, das in Konkurrenzländern erzielt werden kann.

4.4 Arbeitsmarktpolitische Schlußfolgerungen Die aus den Ergebnissen der Untersuchung resultierenden arbeitsmarktpolitischen Überlegungen zielen — der Anlage des Gutachtens entsprechend — darauf ab, die Arbeitslosigkeit zu verringern, die unabhängig davon auftritt, ob sich auf dem Gütermarkt die Nachfrage im Verhältnis zum Angebot verändert.

Die Untersuchung der Beschäftigungsprobleme in den ausgewählten sechs Industriestaaten zeigt, daß in erster Linie Eingriffe in den Marktmechanismus verhindern, daß sich die Lohnstruktur der Produktivitätsstruktur anpaßt. Diese Eingriffe, die in der Regel zum Schutze bestimmter Personengruppen vorgenommen werden, führen zu negativen Rückkoppelungseffekten: So bewirken Mindestlohngesetze, die ein bestimmtes Einkommensniveau sichern sollen, daß das Arbeitslosigkeitsrisiko der minderqualifizierten Arbeitskräfte erhöht wird, denn solche Vorschriften lassen eine Beschäftigung dieser Personengruppe zu marktgerechten Bedingungen nicht zu. Ebenso kommt es infolge des Versuchs, ältere Arbeitskräfte durch Kündigungsschutzabkommen gegen das Arbeitslosigkeitsrisiko zu schützen, zu einer Verschärfung der Beschäftigungsprobleme vor allem der jüngeren Erwerbspersonen. Der Versuch, bestimmte Personengruppen mit einer relativ schlechten Wettbewerbsposition durch Eingriffe in den Marktmechanismus zu schützen, führt in der Regel dazu, daß Beschäftigungsprobleme nicht beseitigt, sondern eher verschärft, zumindest aber auf andere, nicht geschützte Gruppen verlagert werden<sup>35</sup>).

Die Beschäftigungsprobleme insbesondere der minderqualifizierten Arbeitskräfte und der Berufsanfänger verschärfen sich aber auch dann vergleichsweise stärker, wenn sich das Arbeitsangebot erhöht — z. B. durch das Auftreten geburtenstarker Jahrgänge am Arbeitsmarkt und/oder die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung —, und nicht gleichzeitig die Arbeitskosten dieser Gruppe relativ sinken oder ihre Produktivität durch eine relativ bessere Sachkapitalausstattung je Arbeitsplatz steigt. Dies bedeutet in erster Linie eine relative Verringerung der Reallöhne, um zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften zu induzieren<sup>35a</sup>).

Eine Arbeitsmarktpolitik, die an dem Ziel der Vollbeschäftigung aller Gruppen orientiert ist, muß von einer Sozialpolitik begleitet werden, die die Lohnstruktur nicht verzerrt. Es muß auf jeden Fall möglich sein, daß marktgerechte Löhne vereinbart werden können.

Gleichzeitig muß, um langfristig mehr Chancengleichheit gegenüber dem Arbeitslosigkeitsrisiko zu erreichen, sichergestellt werden, daß sich mit dem allgemeinen Ansteigen des Bildungsniveaus der Abstand zwischen den Minderqualifizierten und den übrigen Arbeitskräften verringert. Das bedeutet, daß die Bildungspolitik Systeme entwickeln muß, die gerade die Minderqualifizierten stärker begünstigen als die anderen Gruppen. Die Herstellung von Chancengleichheit impliziert mithin, daß das bildungspolitische Bemühen sich zugunsten jener Gruppen relativ verlagert, die hinsichtlich der Entwicklung der Lernbereitschaft und Leistungsmotivation die schlechtesten Ausgangsbedingungen besitzen. Diese Strategie dürfte mittelfristig erfolgreicher sein als eine Politik direkter Eingriffe und Behinderungen des Marktprozesses.

Im Rahmen dieser Politik, die den Unternehmern die Möglichkeit gibt, Minderqualifizierte zu marktgerechten

Löhnen einzustellen, und die langfristig darauf hinwirkt, das Qualifikationsgefälle zu verringern, bliebe die sozialpolitische Problematik zunächst ungelöst. Denn die produktivitätsfördernden bildungspolitischen Maßnahmen erhöhen vornehmlich die Wettbewerbsfähigkeit der Jugendlichen, die erst am Beginn des Ausbildungsprozesses stehen; jene aber, die diesen Prozeß schon hinter sich haben und nur wenig oder keine Motivations- und Leistungsförderung erfahren haben, werden in solche Maßnahmen nur mit geringen Erfolgsaussichten zu integrieren sein. Für sie werden die marktgerechten Einkommen auch weiterhin unter jenem Niveau liegen, das als Mindesteinkommen angesehen wird. Ein Weg, dieser Personengruppe dennoch zu helfen, könnte darin bestehen, sie zwar zu marktgerechten Bedingungen in den Unternehmen zu beschäftigen, über Umverteilungsmaßnahmen jedoch das Mindesteinkommen zu sichern. Dies würde zum Beispiel eine Subventionierung von Arbeitsplätzen oder eine negative Einkommensteuer für die zu unterstützenden Personen bewirken können. In der Ausgestaltung einer solchen Maßnahme müßte darauf geachtet werden, daß keine negativen Anreize hinsichtlich der Arbeitsbereitschaft entstehen und eine Weiterbildung attraktiv bleibt.

Die Sozialpolitik würde dann nicht zu Lasten jener gehen, die zum Mindestlohn keine Beschäftigung finden, sondern sie würde von allen Arbeitnehmern getragen. Die beschäftigten Arbeitnehmer müssen sich darüber im klaren sein, daß dies möglicherweise eine Minderung der Realeinkommen bedeutet; sie sorgen durch einen geringeren Reallohn dafür, daß diejenigen, die bislang nicht in den Arbeitsprozeß integriert werden konnten, nunmehr beschäftigt werden können.

Dieses Ziel der Umverteilungsmaßnahmen würde indes nicht erreicht, wenn die Arbeitnehmer versuchten, einen durch steuerliche Redistribution entstandenen Realeinkommensverlust mit Lohnerhöhungen auszugleichen. Die Solidarität mit den nicht beschäftigten Minderqualifizierten schließt auch einen Einkommensverzicht zugunsten dieser Gruppe ein.

Eine solche Minderung des Realeinkommens ist allerdings nur dann zwingend, wenn die durch die steuerlichen Redistributionsmaßnahmen entstehenden Ausgaben die Aufwendungen für die Arbeitslosenunterstützung und die Deckung der sozialen Folgekosten der Arbeitslosigkeit übertreffen. Dies mag zwar kurzfristig der Fall sein, aber über eine längere Frist dürften die sonst entstehenden Sozialkosten der Arbeitslosigkeit so hoch sein, daß eine beschäftigungsfördernde Sozialpolitik billiger ist und somit das Realeinkommen erhöht.

Wird auf diese Weise versucht, Beschäftigungsmöglichkeiten für jene zu schaffen bzw. zu erhalten, die am unteren Ende der Bildungsskala stehen, so wird das Ausmaß der Friktionen verringert, die von dem Wandel der Produktionsstruktur ausgehen. Denn da es in der Regel die Grenzbetriebe sind, die überwiegend die minderqualifizierten Arbeitskräfte beschäftigen, würden marktge-

rechte Löhne das Tempo des Anpassungsprozesses der Beschäftigung an veränderte Nachfragebedingungen verlangsamen. Daraus würde auch eine Verringerung der regionalen Beschäftigungsprobleme resultieren, die sich häufig aus der räumlichen Konzentration strukturschwacher Branchen, meist in peripheren Regionen, ergeben.

Das Einebnen des regionalen Gefalles der Arbeitslosigkeit über eine größere Flexibilität der Lohnrelationen muß — analog zu dem Bemühen, den Bildungsstand der Gruppen mit einer schlechten Wettbewerbsposition zu erhöhen — begleitet werden von einer Regionalpolitik, die darauf zielt, das Produktivitätspotential gerade der strukturschwachen Gebiete zu erhöhen und eine Ansiedlung von Wachstumsindustrien zu fördern. Die Strukturpolitik insgesamt muß eher antizipierende als konservierende Maßnahmen ergreifen; nur auf diese Weise ist es möglich zu verhindern, daß der Bedarf an Strukturwandel zeitweilig überdeckt wird und dann, wie es sich in der gegenwärtigen Krise gezeigt hat, nur in Überreaktionen mit erheblichen Beschäftigungsproblemen nachgeholt werden kann<sup>36</sup>).

## 5. Relevanz der arbeitsmarktpolitischen Überlegungen für die Bundesrepublik

Obwohl es nicht das explizite Anliegen dieses Gutachtens war, die unmittelbare Relevanz der arbeitsmarktpolitischen Schlußfolgerungen für die Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik im einzelnen darzustellen, scheint dies jedoch in Anbetracht der im Vergleich zu den sechziger Jahren neuen Konstellation auf dem Arbeitsmarkt geboten. Denn in den nächsten Jahren wird die Zahl der Erwerbspersonen durch das Auftreten geburtenstarker Jahrgänge und eine seit Anfang der siebziger Jahre zu beobachtende Zunahme der Erwerbsbeteiligung der Frauen stärker ansteigen als in den Jahren zuvor.

War es in den sechziger Jahren möglich, einen sehr hohen Beschäftigungsgrad durch eine langanhaltende Periode der Unterbewertung der DM zu sichern, so kann dieser Weg künftig nicht mehr beschritten werden, da die höhere Flexibilität der Wechselkurse eine solche Wettbewerbsverzerrung zugunsten der Bundesrepublik verhindern wird<sup>37</sup>). Aus diesem Grunde ist es also unwahrscheinlich, daß es wieder zu einer vergleichbaren Übernachfrage nach Arbeitskräften kommen wird, bei der auch weniger qualifizierte Arbeitskräfte bei der gegebenen Lohnstruktur beschäftigt werden können.

Gegenwärtig dürfte die Lage auf dem Arbeitsmarkt nicht zuletzt deswegen so schlecht sein, weil viele Unternehmen — wegen der Ungewißheit über die künftige internationale Wettbewerbsposition der Bundesrepublik — zögern, Investitionsausgaben zu tätigen. Obwohl dies vielleicht nur eine vorübergehende Erscheinung ist, die dann abklingt, wenn es den Unternehmen klar wird, daß — bei dem gegebenen wirtschaftlichen Entwicklungsniveau — die komparativen Vorteile der Bundesrepublik in der Erzeugung von hochwertigen (humankapital- sowie forschungs- und entwicklungsintensiven) Produkten liegen, bewirkt sie — solange dieser Zustand anhält — jedoch, daß nur zögernd zusätzliche Arbeits- und Ausbildungsplätze zur Verfügung gestellt werden.

Im Hinblick auf diese Problematik muß es das vorrangige Ziel einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik sein, die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen zu sichern,

<sup>36</sup>) Vgl. dazu G. Fels, Der Standort Bundesrepublik im internationalen Wettbewerb. In: Weltwirtschaft im Übergang. Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 45, Kiel 1976.

<sup>37</sup>) Dies gilt unter der Annahme, daß die Flexibilität der Wechselkurse in Europa wegen der immer noch erheblichen regionalen Beschäftigungsunterschiede weitgehend erhalten bleibt; sollte es indes eine Rückkehr zu festen Wechselkursen geben, ist es wahrscheinlich, daß es zu einer erneuten Phase der Unterbewertung der D-Mark kommen wird. Um einen Abbau der Beschäftigungsprobleme innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu ermöglichen, ist es daher notwendig, über eine gemeinschaftlich betriebene Regionalpolitik während der Phase flexibler Wechselkurse das Wirtschaftspotential in den peripheren Regionen so zu erhöhen, daß dort genügend Arbeitsplätze geschaffen werden.

d. h. die für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik notwendigen Investitionen in das Humankapital zu fördern. Im Rahmen dieser Politik bedarf es auch weiterhin einer Verbesserung der beruflichen Ausbildung. Dabei muß dafür Sorge getragen werden, daß die den Unternehmen durch die Erhöhung der Qualitätsanforderungen in der Ausbildung entstehenden Kosten — die im Grunde eine Erhöhung der Mindestlöhne für Auszubildende darstellen — die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen nicht verringern. Eine solche Verhaltensweise seitens der einzelnen Unternehmen ist zwar aus ihrer Sicht verständlich, denn es ist unsicher, ob ihnen selbst die in die Ausbildung investierten Erträge wieder zufließen. Insgesamt gesehen profitieren aber alle Unternehmen und auch die übrigen Bereiche der Gesellschaft von der mit der Ausbildung steigenden Produktivität. So zeichnet sich auch hier als Lösungsmög-

lichkeit ab, daß die zusätzlichen Ausbildungskosten über Umverteilungsmaßnahmen finanziert werden sollten.

Auch die Zunahme des weiblichen Arbeitskräfteangebots wird die Gefahr eines anhaltend hohen oder gar zunehmenden Arbeitslosigkeitsrisikos der Frauen mit sich bringen, wenn sie nicht begleitet wird von hinreichender Flexibilität der Lohnrelationen und/oder einer vergleichsweise starken Expansion jener Wirtschaftsbereiche, die überwiegend Frauen beschäftigen.

Alles in allem stellen die sich seit einiger Zeit abzeichnende demographische Entwicklung und die zunehmende Erwerbsbeteiligung der Frauen erhöhte Anforderungen an die Flexibilität des Arbeitsmarktes, um eine Eingliederung des steigenden Arbeitskräfteangebots dieser Gruppen in das Erwerbsleben ohne ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit zu ermöglichen.