

Soltwedel, Rüdiger

Book Part — Digitized Version

Zu den ökonomischen Bestimmungsfaktoren der Frauenarbeitslosigkeit

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Soltwedel, Rüdiger (1978) : Zu den ökonomischen Bestimmungsfaktoren der Frauenarbeitslosigkeit, In: Giersch, H. (Ed.): Längerfristige Perspektiven für den Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland: Bericht über den wissenschaftlichen Teil der 41. Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V. in Bonn am 11. und 12. Mai 1978, ISBN 3-428-04318-9, Duncker & Humblot, Berlin, pp. 93-119

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3640>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Zu den ökonomischen Bestimmungsfaktoren der Frauenarbeitslosigkeit

Von Rüdiger Soltwedel*, Kiel

1. Die Beschäftigungsprobleme bei Frauen haben sich im Verlauf der siebziger Jahre verschärft. Lag die Arbeitslosenquote bei Frauen während der siebziger Jahre deutlich unterhalb der Arbeitslosenquote bei Männern, so liegt sie seit Anfang der siebziger Jahre markant darüber (Tabelle 1). Während die Arbeitslosigkeit der Männer seit dem Tiefpunkt der Rezession im Sommer 1975 wieder um rund 200 000 gesunken ist, verharrt die Frauenarbeitslosigkeit auf ihrem hohen Niveau.

Die andauernde Frauenarbeitslosigkeit ist eine massive Herausforderung an Ökonomie und Politik in einem Gesellschafts- und Wirtschaftssystem, das sich offen zeigt gegenüber dem Streben der Frauen, sich stärker am Erwerbsleben zu beteiligen.

2. Die thematische Eingrenzung auf „ökonomische“ Bestimmungsfaktoren reflektiert meine These, daß sich die Arbeitslosigkeit bei Frauen weitgehend im Rahmen einer ökonomischen Analyse erklären läßt, nämlich aus der Veränderung von relativen Preisen vor dem Hintergrund des Ertrags-Kosten-Kalküls der Anbieter von Arbeitsplätzen. Diese These impliziert, daß alle Maßnahmen, die darauf abzielen, die Frauenarbeitslosigkeit zu verringern, diesem Ertrags-Kosten-Kalkül notwendigerweise Rechnung tragen müssen, wenn sie effektiv und darüber hinaus auch effizient sein sollen.

Im folgenden möchte ich zunächst ganz allgemein auf jene Faktoren, die sich negativ auf die Beschäftigungschancen von Frauen auswirken, eingehen. Danach versuche ich, jene Faktoren herauszuarbeiten, die die gegenwärtige Beschäftigungskrise ausgelöst haben. Abschließend wird es darum gehen, Lösungsvorschläge zur Schaffung von mehr Arbeitsplätzen für Frauen zu diskutieren.

3. Das hohe Arbeitslosigkeitsrisiko von Frauen beruht auf einer Reihe von Wettbewerbsnachteilen. Vor allem ist die hohe Wahrschein-

* Ich danke meinen Kollegen A. Boss, E. Langfeldt, J. Scheide, D. Gebert, S. Nehring und K. D. Schmidt für viele hilfreiche kritische Kommentare.

Tabelle 1

Arbeitslosenquoten nach Geschlecht, 1957—1977

— in vH —

	Männer	Frauen	<u>Frauen</u> <u>Männer</u>
1957	3,4	4,3	1,26
1958	3,7	3,8	1,03
1959	2,5	2,6	1,04
1960	1,3	1,3	1,00
1961	0,8	0,8	1,00
1962	0,7	0,7	1,00
1963	0,9	0,7	0,78
1964	0,8	0,7	0,88
1965	0,7	0,5	0,71
1966	0,8	0,6	0,75
1967	2,4	1,7	0,71
1968	1,7	1,2	0,71
1969	0,9	0,8	0,89
1970	0,7	0,8	1,14
1971	0,7	1,1	1,57
1972	1,0	1,4	1,40
1973	1,0	1,5	1,50
1974	2,2	3,1	1,41
1975	4,3	5,4	1,26
1976	3,9	5,8	1,49
1977	3,6	6,0	1,67

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Amtliche Nachrichten (ANBA), lfd. Jgg. — Eigene Berechnungen.

lichkeit zu nennen, daß die Erwerbstätigkeit für längere Zeit unterbrochen wird; weiterhin haben — davon nicht unabhängig — Frauen eine geringere Berufsqualifikation als Männer. Überdies sind sie mit einem höheren Krankheitsrisiko behaftet.

Für die Anbieter von Arbeitsplätzen bedeuten diese Faktoren höhere Kosten im Vergleich zu den Kosten, die bei der Beschäftigung von Männern entstehen. Unterbricht eine Frau ihre Erwerbstätigkeit für längere Zeit, ist ungewiß, ob die Erträge von berufs- und arbeitsplatzqualifizierenden Investitionen an die Unternehmen zurückfließen, die sie finanziert haben. Die Folge kann ein völliges Unterlassen solcher Investitionen sein; den Frauen werden dann lediglich Arbeitsplätze an-

geboten, die vergleichsweise sehr geringe Qualifikationsanforderungen stellen und kaum Aufstiegschancen bieten. Eine Zahl mag die hohe Wahrscheinlichkeit belegen, daß Frauen ihre Erwerbstätigkeit — vornehmlich wegen Heirat und Niederkunft — irgendwann unterbrechen: Mehr als zwei Drittel der im Juli 1974 als jemals erwerbstätig ermittelten Frauen im Alter von 15 bis 65 Jahren haben ihre Berufstätigkeit mindestens einmal unterbrochen¹.

5. Die Beschäftigung von Frauen an weniger qualifizierten Arbeitsplätzen hat ihre Ursache sicherlich auch in einem tatsächlich niedrigeren Qualifikationsniveau. Zwar sind die Unterschiede in der formalen, d. h. der Schulbildung zwischen Männern und Frauen relativ gering. Schätzungen der schulischen Ausbildungsdauer (in Jahren) ergeben, daß 1970 die männliche Bevölkerung eine nur um knapp 6 vH längere Schulausbildung aufwies; betrachtet man lediglich die Erwerbstätigen, betrug der Unterschied nicht einmal 3 vH². Die im Trend relativ steigende Schulbeteiligung von Mädchen dürfte diese Differenz inzwischen wohl egalisiert haben. Der für die Chancen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt wohl gewichtigere Unterschied liegt vielmehr in der deutlich geringeren Beteiligung von Frauen an der betrieblichen Ausbildung. Waren es während der Zeit von 1970 bis 1975 knapp 40 vH der männlichen Wohnbevölkerung im Alter von 15 bis 20 Jahren, die eine betriebliche Ausbildung erfuhren, so waren es nur wenig mehr als 20 vH der weiblichen Wohnbevölkerung in der entsprechenden Altersgruppe (Tabelle 2). Die geringere Berufsqualifikation bedeutet, daß die Arbeitsplatzanbieter für Frauen Mehrkosten in Kauf nehmen müßten, wenn sie das gleiche Produktivitätspotential erschließen wollten wie bei Männern mit adäquater Berufsausbildung.

6. Ein weiterer Grund für eine relativ schlechte Wettbewerbsposition von Frauen auf dem Arbeitsmarkt ist darin zu sehen, daß sie im allgemeinen ein höheres Morbiditätsrisiko als Männer haben. Im Vergleich zu dem der Männer (Tabelle 3)³ lag der Krankenstand der erwerbstätigen Frauen 1974 um knapp zwei Prozent höher. Eine noch

¹ Vgl. dazu „Unterbrechung und Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit von Frauen — Ergebnis der Mikrozensus-Zusatzbefragung im Juli 1974“, *Wirtschaft und Statistik*, Heft 4 (1976), S. 236—239. — „Aspekte der Erwerbstätigkeit von Frauen — Ergebnis einer Mikrozensus-Zusatzbefragung Juli 1974“, *Wirtschaft und Statistik*, Heft 2 (1977), S. 87—92.

² Statistisches Bundesamt, Fachserie A (Bevölkerung und Kultur), Volkszählung vom 27. Mai 1970, Heft 13, Bevölkerung nach dem Ausbildungsstand, demographischen Merkmalen und Beteiligung am Erwerbsleben. Eigene Berechnungen.

³ Deutliche Unterschiede im Krankenstand von Männern und Frauen gibt es in verschiedenen Wirtschaftsbereichen und Altersgruppen. Am Rande sei bemerkt, daß die größere Krankheitsanfälligkeit der Frauen bei Beamten mit knapp 5 vH am höchsten ist (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 2

Auszubildende nach Geschlecht, 1969—1975

	Auszubildende		Anteil der Auszubildenden an			
	männ- lich	weib- lich	der Wohn- bevölkerung		den abhängig Erwerbstätigen	
			im Alter von 15 bis unter 20 Jahren			
	1000		männ- lich	weib- lich	männ- lich	weib- lich
			vH			
1969	813	470	40	25	69	45
1970	821	449	40	23	74	46
1971	816	457	39	23	73	46
1972	837	466	39	23	78	47
1973	860	471	39	23	80	50
1974	864	467	38	22	82	52
1975	859	470	37	21	83	55

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1977 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 332.

größere Differenz weisen die Ortskrankenkassen für ihre Pflichtmitglieder aus; nicht nur das Krankheitsrisiko der Frauen ist höher, ihre Arbeitsunfähigkeit währt auch länger (Tabelle 4). Insgesamt entstehen für das Unternehmen durch relativ häufigere und längere Ausfallzeiten der Frauen höhere Kosten im Vergleich zu den Männern.

7. Die oben genannten Faktoren tragen dazu bei, daß die Beschäftigungsprobleme von Frauen — offen oder versteckt — generell größer sind als die von Männern und daß bei Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivität Frauen als erste „gefeuert“ und als letzte „geheuert“ werden⁴. Das Ausmaß der gegenwärtigen Frauenarbeitslosigkeit erklären sie indes sicherlich nicht. Denn dies dürfte nicht losgelöst zu sehen sein von den allgemeinen Beschäftigungsproblemen, so daß es angezeigt ist, einige wichtige Ursachen auch im Rahmen meines Themas zu skizzieren.

⁴ Die Ausnahmesituation einer über die Produktionsmöglichkeiten weit hinausschießenden Nachfrage mag indes zeitweilig dazu geführt haben — wie in den sechziger Jahren —, daß die Relevanz der Wettbewerbsnachteile von Frauen auf dem Arbeitsmarkt vernachlässigt werden konnte.

Tabelle 3

Morbiditätsrisiko nach Geschlecht, Alter, Wirtschaftsbereichen, 1974

Altersgruppe	Männer	Frauen	Insgesamt	Frauen ./. Männer
Relativer Krankenstand der Erwerbstätigen ¹				
15 — 40	8,1	10,5	9,0	2,4
40 — 65	14,5	15,7	14,9	1,2
15 — 65	10,9	12,7	11,2	1,8
Relativer Krankenstand der abhängigen Erwerbstätigen ¹				
15 — 40	8,2	10,8	9,1	2,6
40 — 65	15,2	16,5	15,6	1,3
15 — 65	11,0	12,9	11,7	1,9
Relativer Krankenstand der Nicht-Erwerbstätigen ¹				
15 — 40	7,9	8,8	8,6	0,9
40 — 65	38,2	21,2	23,8	-17,0
15 — 65	18,9	15,7	16,3	-3,2
Relativer Krankenstand von Beamten und Richtern ¹				
15 — 65	8,9	13,7	9,6	4,8
Relativer Krankenstand nach Wirtschaftsbereichen ¹				
Land- u. Forst- wirtschaft	11,5	11,4	11,5	-0,1
Produzierendes Gewerbe	11,3	13,5	11,8	2,2
Handel und Verkehr	10,9	12,3	11,5	1,4
Sonstige Wirtschafts- bereiche	10,6	13,2	11,9	2,6
¹ Kranke in vH der entsprechenden gesamten Bevölkerungsgruppe				

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 12 (Gesundheitswesen), Reihe 12.5.1, kranke und unfallverletzte Personen, April 1974; Fachserie A (Bevölkerung und Kultur), Reihe 6, Erwerbstätigkeit, I. Entwicklung der Erwerbstätigkeit (Ergebnisse des Mikrozensus), April 1974. — Eigene Berechnungen.

Tabelle 4

Arbeitsunfähigkeit und Krankenhausaufenthalt

— Pflichtversicherte in den allgemeinen Ortskrankenkassen 1975¹ —
(je 1000 Mitglieder)

Altersgruppe	Arbeitsunfähigkeit		Krankenhausaufenthalt	
	Fälle	Tage	Fälle	Tage
	Männer			
15 — 20	757	7 260	44	615
20 — 25	911	11 509	65	1122
25 — 35	881	13 590	71	1386
35 — 45	797	15 479	77	1815
45 — 55	724	18 969	89	2282
55 — 65	775	30 688	112	3154
65 und mehr	639	19 284	120	3087
Zusammen	810	15 757	77	1733
	Frauen			
15 — 20	831	9 410	91	1130
20 — 25	1131	15 832	146	1905
25 — 35	1027	17 530	142	2115
35 — 45	852	17 797	118	2180
45 — 55	751	19 725	109	2417
55 — 65	701	25 009	94	2592
65 und mehr	620	18 098	110	3103
Zusammen	882	17 716	119	2123
Zusammen ²	847	16 979	103	1948

¹ Pflichtmitglieder ohne Familienangehörige.
² Ohne Komplikation in der Schwangerschaft, bei Entbindung und im Wochenbett.

Quelle: Statistik der Ortskrankenkassen, Krankheitsarten-, Krankheitsursachen- und Sterblichkeitsstatistik, Bonn 1977. — Eigene Berechnungen.

8. Die folgende Aufzählung von Ursachen für die anhaltenden Beschäftigungsprobleme erhebt nicht Anspruch auf Vollzähligkeit und Ausführlichkeit⁵.

- Auslösendes Moment und Katalysator der Beschäftigungskrise war der in seiner Härte und Konsequenz überraschende Kurswechsel der Geldpolitik im Jahre 1973, der eine Stabilisierungskrise einleitete, da Unternehmer wie Gewerkschaften in ihren Transaktionen von der Erwartung eines beschleunigten Preisanstiegs ausgingen. Der Abschwung wurde dadurch verschärft, daß auch in anderen westlichen Industrieländern abrupt auf einen Stabilisierungskurs eingeschwenkt wurde.
- Die explosionsartige Erhöhung des Ölpreises und rasante Preiserhöhungen auch bei anderen Rohstoffen erforderten strukturelle Anpassungsvorgänge beim Faktoreinsatz und in der staatlichen Energiepolitik, über deren Ausmaß erhebliche Unsicherheit herrschte. Zudem bestand Unwilligkeit, die reale Umverteilung zugunsten der Anbieter der Rohstoffe hinzunehmen.
- Die Wechselkursfreigabe im Sommer 1973 deckte Verzerrungen der Produktionsstruktur auf, die durch die langwährende Unterbewertung der D-Mark verdeckt worden waren.
- Hinzu kam, daß in einigen Entwicklungsländern der Industrialisierungsprozeß soweit vorangeschritten war, daß sie bei der Herstellung einer Reihe von standardisierten Industrieprodukten Kostenvorteile realisieren konnten. Dadurch wurde die Bundesrepublik als rentabler Standort für diese Produkte in Frage gestellt.
- Die Lohnpolitik war seit Beginn der siebziger Jahre aus ihrem zyklischen Muster ausgebrochen mit der Folge einer erheblichen Verschiebung der Knappheitsrelationen zwischen Arbeit und Kapital. Rationalisierung wurde das vorherrschende Investitionsmotiv bei insgesamt nur schwacher Investitionstätigkeit.
- Kündigungs- und Rationalisierungsschutzabkommen wurden seit Beginn der siebziger Jahre in zunehmendem Maße komplementär zur Lohnpolitik vereinbart. Solche Vereinbarungen haben zwar dazu beigetragen, Beschäftigungsverhältnisse zu sichern, sie mögen aber auch die Zurückhaltung von Unternehmen bei der Neueinstellung von Arbeitskräften verstärkt haben.

⁵ Zur Analyse der Beschäftigungskrise sei im übrigen auf die Jahresgutachten 1976/77 und 1977/78 des Sachverständigenrates verwiesen.

Als Ergebnis all dieser gleichzeitig und gleichgerichtet wirkenden Faktoren entstand eine Arbeitsplatzlücke, die der Sachverständigenrat z. B. auf gegenwärtig rund eine Million schätzt; etwa 500 000 Arbeitsplätze sind darüberhinaus wegen geringer Kapazitätsauslastung nicht besetzt⁶.

9. Die Last des Anpassungsprozesses bei veränderten Angebots- und Nachfragebedingungen lag im wesentlichen auf den industriellen Bereichen, die — im Vergleich zu anderen Branchen — sich am wenigsten gegenüber der internationalen Konkurrenz, insbesondere auch aus den Entwicklungsländern, haben behaupten können. Dies wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, daß bei den Erzeugnissen der Branchen, die am stärksten geschrumpft sind, die Anbieter aus Entwicklungsländern die höchsten Marktanteile in der Bundesrepublik erringen konnten⁷. Es handelt sich hierbei vor allem um arbeitsintensive, standardisierte oder rohstoffintensive Waren, in deren Produktion in überdurchschnittlichem Maße wenig qualifizierte Arbeit eingesetzt wurde: Die am stärksten betroffenen Branchen beschäftigten entweder einen überdurchschnittlich großen Anteil von Frauen, insbesondere der untersten Lohngruppe, oder (und) einen relativ hohen Anteil von Männern in der untersten Lohngruppe (Tabelle 5).

Zwischen 1974 und 1977 betrug der Freisetzungseffekt von Beschäftigten im produzierenden Gewerbe bei den Frauen knapp 13 vH und 9 vH bei den Männern (Tabelle 6).

10. Der Schrumpfungsprozeß im industriellen Bereich hat wesentlich zu dem Anstieg der Arbeitslosigkeit von unqualifizierten Arbeitskräften beigetragen. Die Zahl der Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung stieg von rund 287 000 im September 1973 auf 485 000 im September 1977⁸. Der beschriebene Strukturwandel läßt erwarten, daß dies nicht nur auf den üblichen vorübergehenden Freisetzungseffekt von unqualifizierten Arbeitskräften zurückzuführen ist, wie er regelmäßig in zyklischen Abschwüngen beobachtet werden konnte. Vielmehr dürften in erheblichem Umfang unqualifizierte Arbeitskräfte ihren bisherigen Arbeitsplatz auf Dauer verloren haben.

⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1977/78, Bundestagsdrucksache 8/1221 vom 22. 11. 1977, Textziffer 327.

⁷ Vgl. dazu H. H. Glismann, E. J. Horn, Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, Diagnose — Prognose, Stuttgart 1977, S. 105 f.

⁸ Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsstatistik 1976 — Jahreszahlen, Nürnberg 1977, S. 73; Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Heft 2 (1978), S. 223.

Tabelle 5
**Industriebranchen mit überdurchschnittlich starkem Beschäftigungs-
 rückgang, Struktur der Beschäftigung**

— Alle Angaben in vH —

	Beschäftigte Personen			
	(Jahres- durch- schnittl. Verände- rungsrate 1970— 1976)	Frauen ¹		Männer ¹
			davon Lohn- gruppe 3	Lohn- gruppe 3
Verarbeitende Industrie	— 2,4	20,2	48,4	11,3
Steine und Erden	— 3,7	1,7	60,1	13,4
Eisen-, Stahl-, Tempergießereien	— 4,5	5,3	56,6	16,3
Ziehereien und Kalt- walzwerke	— 3,2	7,5	52,3	25,0
Säge- und Holz- bearbeitungswerke	— 3,0	8,1	65,9	18,8
Holzschliff-, Zellstoff-, Papier- und Pappe- erzeugung	— 5,3	10,9	63,4	11,5
Gummi- und Asbest- verarbeitung	— 3,4	23,4	60,1	7,3
EBM-Waren	— 2,8	24,6	67,9	19,5
Büromaschinen und Geräte zur Daten- verarbeitung	— 4,4	40,4	57,4	13,8
Feinkeramik	— 3,2	43,4	69,5	24,3
Glasindustrie	— 3,2	16,7	65,2	15,7
Musikinstrumente, Sport-, Spielwaren etc.	— 3,0	46,3	41,6	16,8
Papier- und Pappe- verarbeitung	— 2,9	39,1	42,3	20,9
Druckerei und Vervielfältigung	— 2,7	19,4	26,9	6,0
Ledererzeugung	— 9,4	31,4	55,1	17,1
Lederverarbeitung	— 4,1	65,2	29,1	13,2
Schuhindustrie	— 7,8	61,5	37,3	14,2
Textilindustrie	— 6,2	51,0	24,4	9,2
Bekleidungsindustrie	— 5,1	86,8	16,3	15,7

¹ Anteil an den Arbeitern im Jahr 1976.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart und Mainz, 1fd. Jgg., Fachserie M (Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen), Reihe 15, Arbeitnehmerverdienste in Industrie und Handel, I. Arbeiterverdienste 1976. — Eigene Berechnungen.

Tabelle 6: Entwicklung der Beschäftigtenzahl nach Wirtschaftsbereichen und Geschlecht, 1974—1977 (1000)

	Männer				Frauen			
	1974	1977	Veränderung 1000	in vH	1974	1977	Veränderung 1000	in vH
Land- und Forstwirtschaft, Tierhaltung und Fischerei	850	749	— 101	— 11,9	946	791	— 155	— 16,4
Energiewirtschaft, Wasserversorgung, Bergbau	485	471	— 14	— 2,9	45	45	—	—
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baugewerbe)	7 285	6 738	— 547	— 7,5	3 028	2 636	— 392	— 12,9
Baugewerbe	1 850	1 575	— 275	— 14,9	144	135	— 9	— 6,3
Handel	1 146	1 332	+ 114	+ 7,9	1 771	1 678	— 93	— 5,3
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	1 243	1 204	— 39	— 3,1	292	288	— 4	— 1,4
Kreditinstitute und Versicherungsgewerbe	388	410	+ 22	5,7	382	369	— 13	— 3,4
Dienstleistungen, soweit nicht an anderer Stelle genannt	1 485	1 982	+ 97	6,5	2 379	2 579	+ 200	8,5
Organisationen ohne Erwerbscharakter	126	143	+ 17	13,5	267	268	+ 1	0,4
Gebietskörperschaften und Sozialversicherung	1 803	1 857	+ 54	3,0	639	696	+ 57	8,9
Zusammen	16 960	16 246	— 714	— 4,2	9 893	9 638	— 255	— 2,6
Primärsektor	1 335	1 220	— 115	— 8,6	991	836	— 155	— 15,2
Industrieller Sektor	9 135	8 313	— 822	— 9,0	3 172	2 771	— 401	— 12,6
Dienstleistungssektor	6 490	6 713	223	3,4	5 730	6 031	+ 301	5,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Mikrozensus 1974; 1977; eigene Berechnungen.

11. Die Expansion der Beschäftigung im Dienstleistungsbereich hat zwar bewirkt, daß die Freisetzungseffekte der Beschäftigungskrise für die Frauen insgesamt stärker gemildert wurden als für Männer, verhindern konnte sie den Rückgang der Frauenbeschäftigung per Saldo insgesamt indes nicht (Tabelle 6).

Dazu mag beigetragen haben, daß sich die Beschäftigung von Frauen durch einen überdurchschnittlich starken Anstieg der Gehälter von Frauen im Vergleich zu den Gehältern von Männern relativ verteuert hat. Von 1969 bis 1977 stiegen die Gehälter von Frauen in den Bereichen Handel, Banken und Versicherungsgewerbe jahresdurchschnittlich um 0,7 vH schneller an als die der Männer (Tabelle 7). Während der Zeit von 1964 bis 1969 bewegten sich die effektiven Durchschnittseinkommen der Frauen und Männer — von strukturellen Änderungen bereinigt — nahezu im Gleichschritt. Die Nivellierung der Gehälter war im Bankensektor und im Versicherungsgewerbe am deutlichsten⁹.

12. Diese relative Verteuierung der Beschäftigung von Frauen dürfte mit dazu beigetragen haben, daß sich die Beschäftigungschancen für wenig qualifizierte Frauen im Dienstleistungsbereich spürbar verschlechtert haben: Von 1969 bis 1977 sank der Anteil von Frauen in der Gehaltsgruppe V, der untersten Gehaltsgruppe, jahresdurchschnittlich um 3,5 vH, von 1964 bis 1969 hatte er sich lediglich um 0,6 vH jährlich verringert. Den größten Rückgang verzeichnete der Bankensektor mit rund 10 vH; in dem Zeitraum von 1964 bis 1969 waren es nicht einmal 2 vH gewesen (Tabelle 9).

13. Sowohl im Dienstleistungsbereich als auch im produzierenden Gewerbe ist mithin eine nachhaltige Tendenz zur geringeren Beschäftigung von unqualifizierten Arbeitskräften festzustellen. Diese Entwicklung wurde von der Lohnpolitik gestützt, indem über mehrere Jahre hinweg eine stärkere relative Kostenbelastung für die unteren Einkommensgruppen bewirkt wurde. Im Dienstleistungsbereich betrug im Zeitraum 1964 bis 1969 das Gehalt in der untersten Gehaltsgruppe 71,5 vH des Durchschnittsgehaltes aller Gruppen — um Verschiebungen in der Besetzung der einzelnen Gruppen bereinigt. Diese Relation stieg im Durchschnitt auf über 73 vH in der Zeit von 1969 bis 1977, (Tabelle 10), einer Zeit aber, in der die Nachfrage nach unqualifizierter Arbeit spürbar zurückging.

⁹ Die Entwicklung der Lohnstruktur in der Industrie läßt sich nur unvollkommen analysieren, weil für Arbeiter insgesamt nur drei Qualifikationsgruppen ausgewiesen werden (im Dienstleistungsbereich werden fünf Gehaltsgruppen unterschieden). Nivellierungstendenzen können sich innerhalb der Lohngruppen ergeben haben, ohne daß sich dies im Abstand der Lohngruppen zueinander bemerkbar macht. Für ausgewählte Industriebranchen ist die Entwicklung der Bruttostundenverdienste nach Geschlecht in Tabelle 8 dargestellt.

Tabelle 7

**Entwicklung der Bruttomonatsverdienste in ausgewählten
Dienstleistungsbereichen nach Geschlecht¹**

— Jahresdurchschnittliche Veränderungsraten in vH —

	Handel, Banken, Versicherungs- gewerbe	Einzel- handel	Banken	Versiche- rungs- gewerbe
<u>Männer</u>				
1964 — 1969	6,6	7,0	6,1	6,0
1969 — 1977	8,8	8,6	8,3	9,4
<u>Frauen</u>				
1964 — 1969	6,7	6,5	6,7	6,8
1969 — 1977	9,5	9,3	9,6	10,6
<u>Frauen ./ Männer</u>				
1964 — 1969	0,1	—0,5	0,6	0,8
1969 — 1977	0,7	0,7	1,3	1,2

¹ Hypothetische durchschnittliche Bruttomonatsverdienste, berechnet bei Konstanz der Verteilung der kaufmännischen Angestellten auf die verschiedenen Gehaltsgruppen und Branchen seit 1964. Wurde der Struktureffekt, d. h. die Veränderung der Verteilung auf die Gehaltsklassen, berücksichtigt, so traten die geschlechtsspezifischen Nivellierungstendenzen noch deutlicher hervor.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie M (Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen), Reihe 15, Arbeitnehmerverdienste in Industrie und Handel, II. Angestelltenverdienste, lfd. Jgg. — Eigene Berechnungen.

Tabelle 8: Entwicklung der Bruttostundenverdienste der Arbeiter in ausgewählten Industriezweigen nach Geschlecht¹

— Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate in vH —

	Männer		Frauen		Frauen ./ Männer	
	1964— 1969	1969— 1977	1964— 1969	1969— 1977	1964— 1969	1969— 1977
Chemische Industrie	6,9	9,9	6,8	10,9	—0,1	1,0
Straßenfahrzeugbau	7,3	9,8	7,4	10,1	0,1	0,3
Feinmechanische und optische sowie Uhrenindustrie	7,0	9,3	7,4	10,0	0,4	0,7
EBM-Waren	6,7	9,1	7,2	10,1	0,5	1,0
Feinkeramische Industrie	6,3	9,6	6,8	10,6	0,5	1,0
Holzverarbeitende Industrie	6,9	10,0	7,5	10,7	0,6	0,7
Papier- und pappeverarbeitende Industrie	7,1	9,2	7,5	9,7	0,4	0,5
Druckgewerbe	7,6	8,9	7,7	10,0	0,1	1,1
Kunststoffverarbeitende Industrie	6,7	9,7	7,2	10,1	0,5	0,4
Schuhindustrie	5,3	8,7	5,6	9,1	0,3	0,4
Textilindustrie	6,6	9,5	6,4	9,8	—0,2	0,3
Bekleidungsindustrie	6,9	9,4	6,9	9,7	0	0,3

¹ Vgl. zur Berechnung Tabelle 7.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie M (Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen), Reihe 15, Arbeitnehmerverdienste in Industrie und Handel, I. Arbeiterverdienste, lfd. Jgg. — Eigene Berechnungen.

Tabelle 9: Anteil weiblicher Beschäftigter in ausgewählten Dienstleistungsbereichen nach Gehaltsgruppen¹

— Anteile an der Gesamtzahl der Angestellten in vH —

	Handel, Banken, Versicherungsgewerbe				Banken		
	Insgesamt	davon: Gehaltsgruppe			Gehaltsgruppe		
		IV + V	IV	V	IV + V	IV	V
1964	58,9	76,5	62,8	13,7	84,4	46,8	37,6
1965	58,1	75,4	62,0	13,4	82,4	45,9	36,5
1966	57,2	74,2	60,5	13,7	80,9	44,8	36,1
1967	56,7	73,8	60,2	13,6	80,5	44,8	35,7
1968	56,0	73,3	59,9	13,4	79,3	44,3	35,0
1969	55,5	71,8	58,5	13,3	77,8	43,3	34,5
1970	55,5	72,1	57,7	14,3	76,3	42,4	33,9
1971	55,3	71,5	56,4	15,1	73,9	40,4	33,5
1972	54,9	68,6	55,3	13,3	65,8	39,0	26,8
1973	55,3	65,8	53,5	12,3	56,4	36,2	20,2
1974	55,1	63,9	52,1	11,8	53,6	36,0	17,6
1975	54,5	63,1	52,0	11,1	52,1	36,3	15,8
1976	53,9	61,7	51,3	10,4	50,8	36,2	14,6
1977	53,4	60,6	50,6	10,0	50,2	36,1	14,1
Jahresdurchschnittliche Veränderung							
1964—69	—1,2	—1,3	—1,4	—0,6	—1,6	—1,5	—1,7
1969—77	—0,5	—2,1	—1,8	—3,5	—5,3	—2,2	—10,0

¹ Anteile an der Gesamtzahl der kaufmännischen Angestellten im Handel, bei Banken und Kreditinstituten und im Versicherungsgewerbe.

Quelle: Wie Tabelle 7.

Tabelle 10

Entwicklung der Mindesteinkommen in ausgewählten Dienstleistungsbereichen¹

	Männer		Frauen		Insgesamt	
	1964 — 1969	1969 — 1977	1964 — 1969	1969 — 1977	1964 — 1969	1969 — 1977
Handel, Banken, Versicherungen	60,7	63,4	76,3	77,3	71,5	73,1
Großhandel	60,3	62,1	76,8	75,4	67,5	67,9
Einzelhandel	58,7	63,7	73,9	75,0	70,2	72,2
Geld- und Kredit- institute	80,8	83,6	84,1	88,7	82,5	86,2
Versicherungs- gewerbe	67,6	70,4	78,2	79,4	73,0	75,0

¹ Durchschnittlicher Anteil der Bruttomonatseinkommen der Gehaltsgruppe V am strukturbereinigten Durchschnittsbruttoeinkommen (zur Berechnung vgl. Tabelle 7).

Quelle: Wie Tabelle 7.

14. Der ausgeprägte Rückgang der Nachfrage nach Arbeitskräften und die relative Verteuerung der Beschäftigung von Frauen gerade im Dienstleistungsbereich, in dem der größte Teil der Frauen beschäftigt ist, fiel in eine Zeit, in der das Arbeitsangebot von Frauen beschleunigt zunahm: Von 1970 bis 1977 stieg es — nach Berechnungen des IAB¹⁰ — um rund 270 000 (ohne Berücksichtigung von Ausländern). Sowohl die demographische Entwicklung — d. h. eine Zunahme der Wohnbevölkerung im erwerbstätigen Alter und das größere Gewicht der Altersklassen mit einer höheren Erwerbsbeteiligung — als auch eine stärkere Beteiligung vor allem der mittleren Altersgruppen am Erwerbsleben waren die Ursache für diesen Anstieg. Obgleich die Zahl der Männer im erwerbsfähigen Alter sogar noch vergleichsweise stark zunahm, sank wegen des geringeren Gewichts der Altersgruppen mit hoher Erwerbsbeteiligung das männliche Arbeitskräftepotential um mehr als 700 000.

15. Das Zusammentreffen einer Angebotszunahme mit dem Rückgang der Nachfrage bei gleichzeitiger relativer Verteuerung hat im wesentlichen die Beschäftigungsprobleme für die Frauen verschärft. Die Verschlechterung der Wettbewerbsposition gerade der relativ gering qualifizierten Arbeitskräfte, wie sie die Lohnpolitik bewirkt hat, ist dabei insofern bedenklich, weil Frauen, die zum ersten Mal oder nach längerer Unterbrechung wieder ins Berufsleben treten, kaum Berufserfahrung haben. Ihnen wird dadurch die Möglichkeit verwehrt, sich die nötige Berufserfahrung durch ein zeitweilig niedrigeres Einkommen zu „erkaufen“.

16. Ein weiterer wichtiger Faktor für das große Ausmaß der Frauenarbeitslosigkeit ist die Beschränkung des Arbeitsangebots auf Teilzeitarbeit. Gab es noch 1970 ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage nach Teilzeitarbeit, so hat sich die Lage seither kontinuierlich verschlechtert: 1974 überstieg die Nachfrage das Angebot um das Fünffache, in den ersten Monaten dieses Jahres gab es über zehnmal mehr Teilzeitarbeit suchende Frauen als offene Stellen. Die Beschränkung auf Teilzeitarbeit verdoppelt gleichsam die Schwierigkeiten für die Frauen, eine Beschäftigung zu finden. (Bei Frauen, die eine Vollbeschäftigung suchten, lag die Relation Arbeitsuchende/offene Stellen nur knapp über 5.)¹¹.

¹⁰ G. Kühlewind, M. Thon, Projektion des deutschen Erwerbspersonenpotentials für den Zeitraum 1975 bis 1990, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Heft 2 (1976), S. 157—165.

¹¹ Bundesanstalt für Arbeit, ANBA-Arbeitsstatistik 1976 — Jahreszahlen, ANBA, Heft 3, 4 1978. Eigene Berechnungen.

17. Im Zusammenhang mit dem großen Angebotsüberschuß auf dem Markt für Teilzeitarbeit ist es zu einer Diskussion darüber gekommen, inwieweit es sich bei diesen Arbeitslosen tatsächlich um Arbeitswillige handelt, oder ob, wie Brinkmann es einmal ausdrückte, „das Wissen um diese Diskrepanz in der Weise ‚ausgenutzt‘ wird, daß ein Teil der arbeitslosen Frauen nur deshalb eine Teilzeitarbeit sucht, um mit größerer Wahrscheinlichkeit *keine* neue Beschäftigung zu finden“¹². Es entspräche durchaus ökonomisch rationalem Verhalten, wenn z. B. Frauen, die ohnehin aus dem Erwerbsleben ausscheiden wollen, gegenüber dem Arbeitsamt erklären, sie seien von nun an nur noch an Teilzeitarbeit interessiert, insgeheim damit rechnend, nicht vermittelt zu werden. Oder Frauen mit unregelmäßiger Erwerbstätigkeit könnten auf diese Weise „bezahlten Urlaub“ machen mit einem positiven Nebeneffekt für spätere Rentenansprüche.

18. Inwieweit sich hinter der Zahl von rund 160 000 arbeitslosen Frauen, die ausschließlich an Teilzeitarbeit interessiert sind, tatsächlich „unechte“ Arbeitslosigkeit verbirgt, läßt sich nicht nachweisen. Untersuchungen des hessischen Wirtschaftsministeriums kommen zu dem Ergebnis, der größte Teil sei lediglich statistisch arbeitslos. Da sich keine Grenze ziehen läßt zwischen schwarzen und weißen Schafen, legt sich über die ganze Herde ein Grauschleier. Ein echter Test der Hypothese von der unechten Arbeitslosigkeit ist wohl nur dadurch möglich, den Arbeitslosen Arbeitsplätze zu den nach dem Gesetz erforderlichen Konditionen anzubieten und dann die Reaktion möglichst objektiv zu ergründen.

19. Die These, daß es „unechte“ im Sinne von freiwilliger Arbeitslosigkeit gibt, wird von Untersuchungen gestützt, die König über die Dauer der Arbeitslosigkeit angestellt hat¹³. Die Ergebnisse seiner Untersuchung zeigen, daß die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit für Empfänger von Arbeitslosengeld signifikant höher ist als für den Durchschnitt aller Arbeitslosen. Im Jahre 1976 betrug die Differenz — nach seinen Berechnungen — für Männer knapp einen halben, für Frauen einen Monat. Eine Reduktion der Verweildauer der Leistungsempfänger von Arbeitslosengeld auf die aller Arbeitsloser — die allerdings immer noch höher ist als die von Arbeitslosen, die kein Arbeitslosengeld beziehen — würde den Arbeitslosenbestand bei Männern um rund 4 vH und bei den Frauen um rund 16 vH reduzieren.

¹² Chr. Brinkmann, Steigt langfristig das Niveau der Arbeitslosigkeit? in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Jg. 25, S. 748.

¹³ H. König, Zur Dauer der Arbeitslosigkeit: Ein Markov-Modell, in: Kyklos, Vol. 31 (1978), S. 36—52.

Seine Berechnungen zeigen aber auch, daß das Gewicht dieser freiwillig längeren Arbeitslosigkeit mit der Verschärfung der Beschäftigungsprobleme und ihrem Andauern drastisch zurückgegangen ist. So betrug die Differenz im Jahre 1971 bei erheblich geringerer Arbeitslosigkeit bei Frauen 1½ Monate, bei Männern reichlich einen Monat.

20. Die Diskussion um „echte“ oder „unechte“ Arbeitslosigkeit dürfte für die Beurteilung der Beschäftigungsprobleme von Frauen nicht sehr weit führen, orientiert sie sich doch vornehmlich an der Zahl der registrierten Arbeitslosen. Hierzu muß ein Teil der sogenannten „Stillen Reserve“ zugerechnet werden. Sicherlich wäre es wünschenswert, die Arbeitslosenstatistik aussagefähiger zu machen. Man sollte sich indes davor hüten, das Problem zu bagatellisieren.

21. Nach diesen Bemerkungen über die Diagnose der Beschäftigungsprobleme im allgemeinen und der hohen Frauenarbeitslosigkeit im besonderen werde ich jetzt einige Thesen zur Therapie darstellen.

Ich kann mich dabei, wie auch schon bei der Diagnose, nicht auf die Frage beschränken, wie mehr Arbeitsplätze allein für Frauen bereitgestellt werden können; vielmehr gilt es, das Gesamtproblem der Beschäftigungserhöhung zu berücksichtigen und dann zusätzliche Überlegungen zur Förderung der Frauenbeschäftigung anzustellen.

22. Eine Diskussion über beschäftigungspolitische Strategien kann nicht an den Fragen vorbeigehen, welches die wirtschaftlich relevanten Ziele sind, ob sie miteinander vereinbar sind und welches wirtschaftspolitische Instrument welchem wirtschaftspolitischen Ziel zugeordnet werden soll, um einen effizienten Einsatz der Mittel zu gewährleisten.

Diese Fragen werden sicherlich in der Diskussion heute und morgen behandelt werden. Sie hier zu beantworten, würde den Rahmen meines Themas sprengen. Dennoch halte ich es für sinnvoll, folgende Anmerkungen dazu zu machen:

In der Vergangenheit herrschte in der Bundesrepublik und in den meisten anderen Industriestaaten eine sehr kurzfristig konzipierte Politik vor. Mit den konventionellen Methoden der Globalsteuerung wurde der jeweils größten Zielverfehlung entgegengewirkt und dadurch der hinlänglich bekannte Stop-and-Go-Mechanismus angelegt. Vorzuziehen ist demgegenüber eine wirtschaftspolitische Rollenverteilung, bei der die Bundesbank mit einer vorangekündigten stetigen und trendorientierten Politik die Verantwortung lediglich für die Preisniveaustabilität übernimmt und der Staat mit einer wachstumsgerechten Ausgaben-, Steuer- und Ordnungspolitik, die ebenfalls vor-

hersehbar, stetig und trendorientiert ist, günstige Wachstumsbedingungen garantiert¹⁴.

23. Beschäftigungspolitik muß in erster Linie von den Tarifparteien betrieben werden und ist im wesentlichen Lohnpolitik. Die langanhaltende Arbeitslosigkeit läßt sich als Knappheit von Sachkapital beschreiben. Eine Änderung dieses Knappheitsverhältnisses wird nur erreicht, wenn der Reallohnanstieg hinter dem Produktivitätszuwachs zurückbleibt. Lohnzurückhaltung in einem Jahr allein, wie 1976, reicht nicht aus, eine hinreichende Investitionsbereitschaft zu bewirken bei der gegenüber den 50er und 60er Jahren deutlich erhöhten wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Unsicherheit. Der höheren Unsicherheit muß eine höhere Risikoprämie gegenüberstehen — dies impliziert eine Lohnentwicklung, die auf längere Sicht nicht Umverteilung zu ihrem Ziel erhebt.

24. Die Strategie der relativen Verbilligung des Faktors Arbeit wird auf längere Sicht bewirken,

- daß bestehende Arbeitsplätze, die gefährdet sind, wieder wettbewerbsfähig werden;
- daß arbeitsplatzschaffende Erweiterungsinvestitionen sich wieder lohnen;
- daß Arbeitskräfte, die durch den wirksamen Prozeß des technischen Fortschritts freigesetzt werden, leichter in den Arbeitsprozeß wieder eingegliedert werden.

Eine zurückhaltende Lohnpolitik ist unter den gegenwärtigen Voraussetzungen anzusehen als eine Investition, deren Ertrag in mehr und sichereren Arbeitsplätzen und höheren Reallöhnen in der Zukunft besteht.

Das Gebot, lohnpolitisch eine Ausweitung der Beschäftigung attraktiv zu machen, erfordert auch eine zunehmende Differenzierung sowohl hinsichtlich einzelner Branchen als auch hinsichtlich verschiedener Personengruppen. Dies gilt zumindest solange, wie es erhebliche Unterbeschäftigung gibt und die Branchenkonjunkturen in früher nicht erlebtem Ausmaß differenziert sind. Eine Fortsetzung der lohnpolitischen Nivellierungstendenzen verschärft hingegen die Beschäftigungsprobleme für jene Arbeitskräfte, die am wenigsten leistungsfähig sind, und für jene Branchen, die am stärksten unter strukturellem Anpassungs-

¹⁴ Vgl. dazu G. Fels, H. Giersch, H. Müller-Groeling, K. D. Schmidt, Neue Rollenverteilung in der Konjunkturpolitik. „Die Weltwirtschaft“, 1971, H. 1, S. 5—8. A. Ahnefeld, D. Gebert, J. Roth, J. Scheide, N. Walter, Weltkonjunktur: Abschwächung bei deutlicher Differenzierung. „Die Weltwirtschaft“, 1977, H. 2, S. 21.

druck stehen. Das Tempo des Strukturwandels, ohnehin durch Änderungen in der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung forciert, sollen nicht zusätzlich noch durch zunehmenden Lohnkostendruck verschärft werden.

25. Man mag einwenden, daß sich gerade Arbeitsplätze dieser Gruppen für eine Substitution durch Kapital besonders eignen und daß dabei Kosteneinsparungen erzielt werden können, die durch Flexibilität der Lohnstruktur nicht aufgefangen werden können; Lohnflexibilität — so lautet das Argument — schützt nicht vor technologischer Arbeitslosigkeit.

Dies ist für manche Bereiche sicherlich richtig. Aber: Zum einen hat die überdurchschnittlich starke Verteuerung gerade der vergleichsweise unqualifizierten Arbeitskräfte eine beschleunigte Substitution durch Kapital besonders attraktiv gemacht; zum anderen zielt die Lohnflexibilität ja nicht (nur) darauf ab, bestehende Arbeitsplätze konkurrenzfähig zu halten, sondern insbesondere auch darauf, gerade freigesetzte Arbeitskräfte für andere Arbeitsplätze attraktiv zu machen.

26. Die Relevanz der These, Beschäftigungs-, d. h. Arbeitsmarktpolitik sei im wesentlichen Lohnpolitik, wird häufig mit dem Hinweis bestritten, sie stütze sich auf die neoklassische Grenzproduktivitätstheorie, deren empirische Irrelevanz schon seit Jahrzehnten erwiesen sei. Gegen Ende der 50er Jahre betonte Fürstenberg, der Aussagewert der Grenzproduktivitätstheorie „schrumpft zu der banalen Feststellung zusammen, daß die Arbeitgeber auf lange Sicht den Arbeitnehmern nicht mehr zahlen können, als deren Leistungen ihnen einbringen“¹⁵. Selbst diese „banale Feststellung“ allerdings scheint vielfach in Vergessenheit geraten zu sein.

27. Das Gewicht meiner bisherigen Argumentation lag auf lohnpolitischen Aktivitäten. Ein zwar nicht absolut niedrigeres, aber relativ geringeres Reallohnniveau, als wir es jetzt haben, erachte ich als notwendige Bedingung für einen höheren Beschäftigungsstand. Dennoch impliziert die Zuordnung der Schlüsselrolle für eine höhere Beschäftigung auf die Lohnpolitik nicht Abstinenz des Staates. Staatliche Initiative sollte darauf abzielen, die Schaffung neuer Arbeitsplätze anzuregen, d. h. der Staat sollte im Rahmen einer „Angebotspolitik“ dazu beitragen, „das Investieren attraktiver zu machen“¹⁶. Staatliche Beschäftigungspolitik ist in erster Linie Wachstumspolitik. Das Auf-

¹⁵ F. Fürstenberg, Probleme der Lohnstruktur, Tübingen 1958, S. 81.

¹⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1977/78, Bundestagsdrucksache 8/1221 vom 22. 11. 1977, Tz. 436.

spüren und Erschließen neuer Nachfragebereiche sollte prinzipiell privatwirtschaftlicher Initiative überlassen bleiben, um einen effizienten Suchprozeß zu garantieren.

28. Ob aber zusätzliche Investitionen, die aus wachstumsfördernder staatlicher Initiative resultieren, das Arbeitsplatzangebot vergrößern, ist wesentlich eine Frage der Knappheitsrelationen. Der Staat muß bei seinen Aktivitäten deutlich machen, daß sie nicht die Funktion haben, die Folgen marktwidriger Lohnpolitik zu kompensieren. Die Verantwortung für die Allokation ist weitgehend dem Markt zu überlassen. Hier müssen die entscheidenden Zeichen dafür gesetzt werden, daß sich die Kapitalintensivierung — soweit sie auf eine (mittelfristige) Veränderung der Faktorpreisrelation zurückzuführen ist — nicht weiter beschleunigt, sondern im Gegenteil wieder verlangsamt.

29. Dies muß auch dann gelten, wenn es darum geht, das in den nächsten Jahren wohl gewichtigste Problem auf dem Arbeitsmarkt, das Defizit an Arbeitsplätzen insbesondere für Teilzeitbeschäftigung, zu verringern. Generell erscheint es unumgänglich, daß Teilzeitarbeit sich relativ zur Vollzeitarbeit verbilligt.

Der Staat könnte durch Gesetzesänderungen — wie z. B. eine flexiblere Gestaltung der Ladenschlußzeiten — zusätzliche Nachfrage nach Teilzeitarbeitskräften induzieren. Zudem dürfte auch im öffentlichen Sektor noch Expansionsspielraum für ökonomisch sinnvolle Teilzeitbeschäftigung bestehen. Verstärkte staatliche Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung können die Chancen von Frauen am Arbeitsmarkt erhöhen.

Intensivierte Förderung der räumlichen Mobilität dürfte indes auf die Frauenarbeitslosigkeit nur begrenzt einwirken, denn nahezu zwei Drittel der weiblichen Arbeitskräfte sind verheiratet und daher in ihrer Mobilität erheblich eingeschränkt.

Der Staat könnte seine Aufnahmefähigkeit für Jungakademiker, insbesondere Junglehrer dadurch erhöhen, daß Neueinstellungen von Berufsanfängern zu einer niedrigeren Eingangsstufe erfolgen. Von den derzeit arbeitslosen Lehrern und Lehrerinnen z. B. würden viele sicherlich statt für A 12 auch für A 11 in den Schuldienst eintreten. Dadurch könnten sie Berufserfahrung sammeln und stünden nicht in Gefahr, bereits Erlerntes wieder zu vergessen.

30. In der letzten Zeit sind häufig Vorschläge unterbreitet worden, angesichts der schon bestehenden Beschäftigungsprobleme, den vermuteten geringen Wachstumsaussichten und dem relativ sicheren Anstieg des Arbeitsangebots einem begrenzten Personenkreis, in der Regel

den Problemgruppen, finanzielle Anreize zu geben, zumindest zeitweilig aus dem Erwerbsleben auszuschneiden. Hinter solchen Vorschlägen steht die Hoffnung, dadurch für andere Arbeitslose oder Berufsanfänger Arbeitsplätze zu schaffen.

Zum einen möchte ich dazu bemerken, daß mich solche Vorschläge — der sehr drastische Vergleich möge Sie nicht schrecken — an Abschlachtprämien in dem sogenannten Marktsystem der Europäischen Gemeinschaft für den Agrarbereich erinnern. Wenn dort zu herrschenden „Markt“-preisen ein Überangebot an bestimmten Waren besteht, wird staatlicherseits, um ja das Preissystem nicht zu gefährden, finanzieller Anreiz gewährt, um die überschüssigen Mengen zu beseitigen. Das Erstaunliche an solchen Verfahren ist, daß die Wohlfahrtseffekte des Vernichtens von Gütern als das kleinere Übel angesehen werden gegenüber einem Sinken der Preise.

Zum zweiten ist nicht sicher, daß der erwünschte beschäftigungspolitische Effekt überhaupt eintreten wird. Nehmen wir z. B. den Vorschlag, jungen Müttern ein Erziehungsgeld zu gewähren, um sie in einem „Babyjahr“ vom Arbeitsmarkt fernzuhalten. Durch einen solchen Anreiz wird Frauen die Entscheidung für ein Kind und für einen zeitweiligen Verzicht auf Erwerbstätigkeit erleichtert. Möglicherweise wird dadurch auch ein Anstieg der Geburtenhäufigkeit begünstigt. Wenn aber das Schwangerschaftsrisiko für Unternehmen ein Grund ist, junge Frauen nur ungern einzustellen, kann eine solche Maßnahme, so wünschenswert sie unter familien- und sozialpolitischen Aspekten auch ist, die Anbieter von Arbeitsplätzen veranlassen, weniger weibliche Arbeitskräfte nachzufragen oder weniger für ihre Aus- und Fortbildung auszugeben. Die Maßnahme würde dann auf jene negativ zurück schlagen, die eigentlich begünstigt werden sollten.

31. Die Einführung eines zeitlich begrenzten Erziehungsgeldes könnte sinnfälligerweise nicht nur den jungen Müttern oder Vätern gewährt werden, die erwerbstätig sind; es müßte vielmehr an alle gezahlt werden. Unterstellen wir einen Betrag von monatlich 300,— DM, belaufen sich die Kosten für diese Maßnahme bei rund 600 000 Geburten im Jahr auf nahezu 2,2 Mrd. DM. Angesichts des relativ unsicheren beschäftigungspolitischen Effekts — und nur um dessen Beurteilung handelt es sich hier — erscheint mir ein „Babyjahr“ zu kostspielig.

32. Eine Arbeitsmarktstrukturpolitik mit dem Ziel, das Arbeitsplatzangebot zu erhöhen, sollte darauf gerichtet sein, die Wettbewerbsnachteile von Frauen zu verringern.

Man kann nicht von Unternehmen erwarten, und es wäre vom Effizienzgesichtspunkt auch nicht wünschenswert, den relativ teuren Pro-

duktionsfaktor verstärkt nachzufragen; dies ginge zu Lasten ihrer Kostenrechnung und Wettbewerbsfähigkeit. Ebenso wenig kann man aber erwarten, daß sich die Anpassung allein über jene vollzieht, die unverschuldet und unabwendbar mit einem erheblichen Wettbewerbsnachteil belastet sind. Der Markt ist von sich aus angesichts der momentanen noch verhärteten (sozialen) Strukturen nicht in der Lage, die Divergenz zwischen hohen sozialen und geringen privaten Erträgen von Frauen auszugleichen.

33. Die Devise für staatliche Aktivität — wenn man davon ausgeht, daß Qualifikation insbesondere am Arbeitsplatz erworben wird — sollte vielmehr sein, daß die Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen zumindest nicht verringert werden. Es gilt also, nach Wegen zu suchen, die den Unternehmen eine rentable Beschäftigung von Frauen ermöglicht. Prinzipiell bestünde die Möglichkeit, Frauenarbeit zu subventionieren; so könnte die Lohnsummensteuer, die noch in weiten Bereichen der Bundesrepublik erhoben wird, zumindest für die Einkommen von Frauen abgeschafft werden. Alternativ bestünde die Möglichkeit, die Arbeitseinkommen von Frauen regressiv steuerlich zu entlasten. Durch die daraus resultierende relative Verbilligung würden Frauen verstärkt Nachfrage nach Arbeitskräften auf sich ziehen. Sie würden dann eher niedrige Markteinkommen akzeptieren. Verkürzt heißt diese Strategie: Der Benachteiligung von Frauen wird nicht durch falsche (weil marktwidrige) Löhne entgegengewirkt, sondern durch den interpersonalen Finanzausgleich. Diesen gilt es in politischen Entscheidungsgremien durchzusetzen, nicht aber über das Preissystem.

34. Lassen Sie mich kurz zusammenfassen: Frauen sind in erheblichem Umfang durch biologische Faktoren und die Entbindung in ein spezifisches gesellschaftliches Rollenverhalten in ihrer Erwerbsfähigkeit benachteiligt; dies verringert ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Die Stabilisierungskrise, die Beschleunigung des Strukturwandels und die Lohnpolitik sowie der Anstieg des Arbeitsangebots haben die Beschäftigungsprobleme von Frauen verschärft. Diese Probleme werden allein kaum durch eine sinnvoll betriebene Konjunktur- und Wachstumspolitik und eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik beseitigt werden können. Deshalb sollte flankierend eine den Preismechanismus unterstützende Arbeitsmarktstrukturpolitik des Staates betrieben werden.

Zusammenfassung der Diskussion

Die Diskussion wurde mit einer Ergänzung zu den Ursachen eröffnet, die zum Rückgang der Zahl der arbeitslosen Männer bei gleichzeitiger Zunahme der Frauenarbeitslosigkeit geführt haben. Es wurde auf einen Effekt der Gastarbeiter-Abwanderung hingewiesen: Die Geschlechterproportion bei den in ihre Heimatländer zurückgekehrten Gastarbeitern dürfte einen größeren männlichen Anteil aufweisen, als diejenige der westdeutschen Gesamtbeschäftigung. Infolgedessen sei zu erwarten, daß ein überproportionaler Teil der freigewordenen Arbeitsplätze von Männern besetzt wurde (*Seidler*).

Eine grundsätzliche Kritik brachte *Jeschek* vor: Dem Referat habe ein ganz bestimmtes Frauenbild zugrunde gelegen, ebenso wie ein ganz bestimmtes Berufsbild. Das sei zwar legitim, es sei aber fraglich, ob man innerhalb einer solchen vorgegebenen Eingrenzung dem Sachverhalt gerecht werde. Es sei z. B. festgestellt worden, daß in der Vergangenheit die Löhne der weiblichen Beschäftigten relativ stärker stiegen als die der männlichen Beschäftigten. Diese Entwicklung habe sich aber nicht von selbst ergeben, sondern sei durch politische Zielvorstellungen ausgelöst worden. In der Vergangenheit habe das politische Ziel bestanden, bestimmte Lohngruppen anzuheben. Außerdem hätten Frauen im Laufe der Zeit durch verbesserte Qualifikationen auch Positionen errungen, die besser bezahlt werden. — Überdies kritisierte er die Methode: Es seien lediglich Meinungen vertreten worden, die nicht immer den Kern der Probleme getroffen hätten. So sei die Meinung vertreten worden, daß Qualifikation insbesondere am Arbeitsplatz erworben werde. Dieser Meinung könne man sein. Es müsse aber differenziert untersucht werden, um welche Qualifikation an welchen Arbeitsplätzen es sich dabei handelt. Hier stellten sich Fragen, die über den Bereich der Ökonomie hinausreichen. Ebenso seien Vorbehalte zu machen, wenn am Ende das Rollenverhalten der Frauen erwähnt wurde, am Anfang aber im Sinne eines Befundes kühn konstatiert worden war, Frauen seien häufiger krank als Männer („Frauen bekommen Kinder — Frauen sind häufiger krank.“). Man möge doch bei einer Analyse des Krankheitsstandes auch nachweisen, zu welchem Anteil der Krankheitsstand auf spezifische Faktoren zurückzuführen ist. Man könne dieser Problematik mit einer rein ökonomischen Betrachtungsweise nicht gerecht werden.

Dieser Ansicht widersprach *Willgerodt*. Man müsse im Gegenteil noch weitere Bereiche in das ökonomische Kalkül einbeziehen. Das gelte z. B. für die Leistungen der Frauen im eigenen Haushalt (auch bei der Kindererziehung), die etwa ein Drittel des um diesen Sektor erweiterten Sozialprodukts ausmachen würden. Auch die Krankheits- und Mutterschaftskosten könnten ohne weiteres als soziale Kosten behandelt werden, indem sie wieder auf die Krankenkassen — öffentliche Kassen also — verlagert würden. Bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung müsse man die Sozialkosten im weitesten Sinne einbeziehen, erst danach sollten Wertvorstellungen ins Spiel gebracht werden.

Die Diskussion wandte sich dann den kurz- und längerfristigen Therapievor schlägen gegen die Frauenarbeitslosigkeit zu. *Mertens* wies auf einen Gegensatz zwischen dem gerade gehaltenen Referat und einem unlängst vorgelegten Gutachten *Soltwedels* hin. Früher habe der Referent das Schwergewicht der Maßnahmen auf die Qualifizierung der Frauen gelegt, um ihre Beschäftigungschancen zu verbessern, indem ihre Qualifikation an das Lohnniveau angenähert würde. Dagegen plädiere er heute für den umgekehrten Weg: Lohndämpfung und Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze für gering Qualifizierte. *Soltwedel* wollte dies nicht als Meinungsumschwung verstanden wissen. Die Unterschiede seien vielmehr bedingt durch eine andere Sicht in bezug auf die Fristigkeit. Langfristig sei die primär auf Qualifikation gerichtete Strategie sicher am sinnvollsten. Kurzfristig müßten aber die wenig qualifizierten Arbeitslosen und auch die Frauen Beschäftigung finden. *Mertens* gab sich damit nicht zufrieden. Auf der einen Seite stehe die Möglichkeit, für junge Mädchen, die heute keinen Arbeitsplatz bekommen, weil sie im Vergleich zu Jungen nicht konkurrenzfähig sind, Arbeitsplätze für unqualifizierte Tätigkeiten zu schaffen — und dies in der Bundesrepublik Deutschland als einem Hochlohnland mit den entsprechenden Produktionsperspektiven. Die andere Strategie sei auch auf längere Sicht aussichtsreicher, nämlich für diese Mädchen heute mit denselben Mitteln, mit denen man sonst die unqualifizierten Arbeitsplätze schaffen würde, Qualifikationsmöglichkeiten zu schaffen und sie dann ein, zwei oder drei Jahre später auf einen Arbeitsmarkt zu bringen, der seinerseits inzwischen in der Qualifikationsstruktur seiner Arbeitsplätze, also seiner Produktionsziele ebenfalls aufgeforstet worden ist. In diesem Zusammenhang wies *Seifert* darauf hin, daß auch der Sachverständigenrat diese Therapie als zukunftsorientierte und dauerhafte Lösung favorisierte. *Soltwedel* befürchtete die Unwirksamkeit dieser Strategie, er glaube, daß Bildungsmaßnahmen bei einem großen Teil der nicht qualifizierten Frauen und Männer auf dem Arbeitsmarkt nicht sehr viel bewirken würden, weil deren Lernfähigkeit

und Lernbereitschaft durch Frustration in der Schule und in der Berufsschule beeinträchtigt worden sei.

Eine Reihe von Diskussionsbeiträgen lenkte die Aufmerksamkeit auf spezifische Schwierigkeiten, die zur überproportionalen Frauenarbeitslosigkeit geführt hätten. So wurde darauf hingewiesen, daß die Differenzen zwischen Jungen und Mädchen, was das allgemeine Bildungsniveau angeht, marginal sind, daß die Differenzen beim beruflichen Bildungsniveau aber etwas größer sind. Gerade hier müsse die von *Mertens* favorisierte Strategie ansetzen, um die Differenzen auszugleichen und Mädchen Zugangschancen zu den ihnen bisher verschlossenen Bereichen zu eröffnen (*Seifert, Haller*).

Weiß bemerkte, daß bei der Analyse der Lohnentwicklung der Frauen der technische Wandel eine enorme Rolle spielen und berücksichtigt werden müsse. Gerade in den Bereichen Handel, Banken und Versicherungen, auf die sich die Untersuchung besonders stützte, seien beträchtliche Qualifizierungs- und Rationalisierungseffekte zu verzeichnen gewesen. Ferner warnte er davor, unter dem Einfluß der Importkonkurrenz — die im übrigen schon immer bestanden habe — die Löhne drücken zu wollen, um hier Arbeitsplätze zu erhalten und die Arbeitslosigkeit in den Entwicklungsländern lassen zu können.

Haller erwähnte den Einzelhandel, auch dort seien Freisetzungen von Frauen keinesfalls überall auf die Preis-Kosten-Relationen zurückzuführen. So sei es im Einzelhandel durch massiven ruinösen Wettbewerb von großen Verbrauchermärkten gegenüber den traditionellen Betrieben in erheblichem Ausmaß zu Freisetzungen gekommen. Hier sei die Frage zu stellen: Lassen wir solche Entwicklungen weiterhin zu? Müssen wir uns nicht vielmehr um eine Stabilisierung bemühen? Ebenso müsse man sich fragen, inwieweit sich durch eine Steigerung der Gesamtnachfrage einige der unerwünschten Erscheinungen beseitigen ließen.

Seifert ging schließlich noch einmal auf die unterschiedliche berufliche Qualifikation ein, aus der die unterschiedlichen Produktivitäten berechnet worden waren. Es sei zu fragen, ob Frauen auf ihren Arbeitsplätzen möglicherweise nicht qualifikationsadäquat eingesetzt werden, ob sie also überqualifiziert seien angesichts der Tätigkeiten, die sie dann tatsächlich ausüben. Ob es nicht so sei, daß sie relativ geringe Chancen haben, bestimmte Positionen, die ihrer beruflichen Qualifikation entsprächen, zu erreichen, und ob dies wiederum nicht mit ganz anderen als ökonomischen Faktoren in Zusammenhang zu bringen sei, mit Faktoren, die möglicherweise auch aus berufstraditionellen Verläufen resultieren. Er verwies auf das Beispiel, daß be-

stimmte Erziehungsberufe bis vor einigen Jahren von Mädchen relativ selten ausgeübt wurden. Heute sei das Bild ganz anders, und zwar auf Grund von politischen oder gesellschaftspolitischen Entscheidungen, die eine wichtige außerökonomische Größe darstellten.