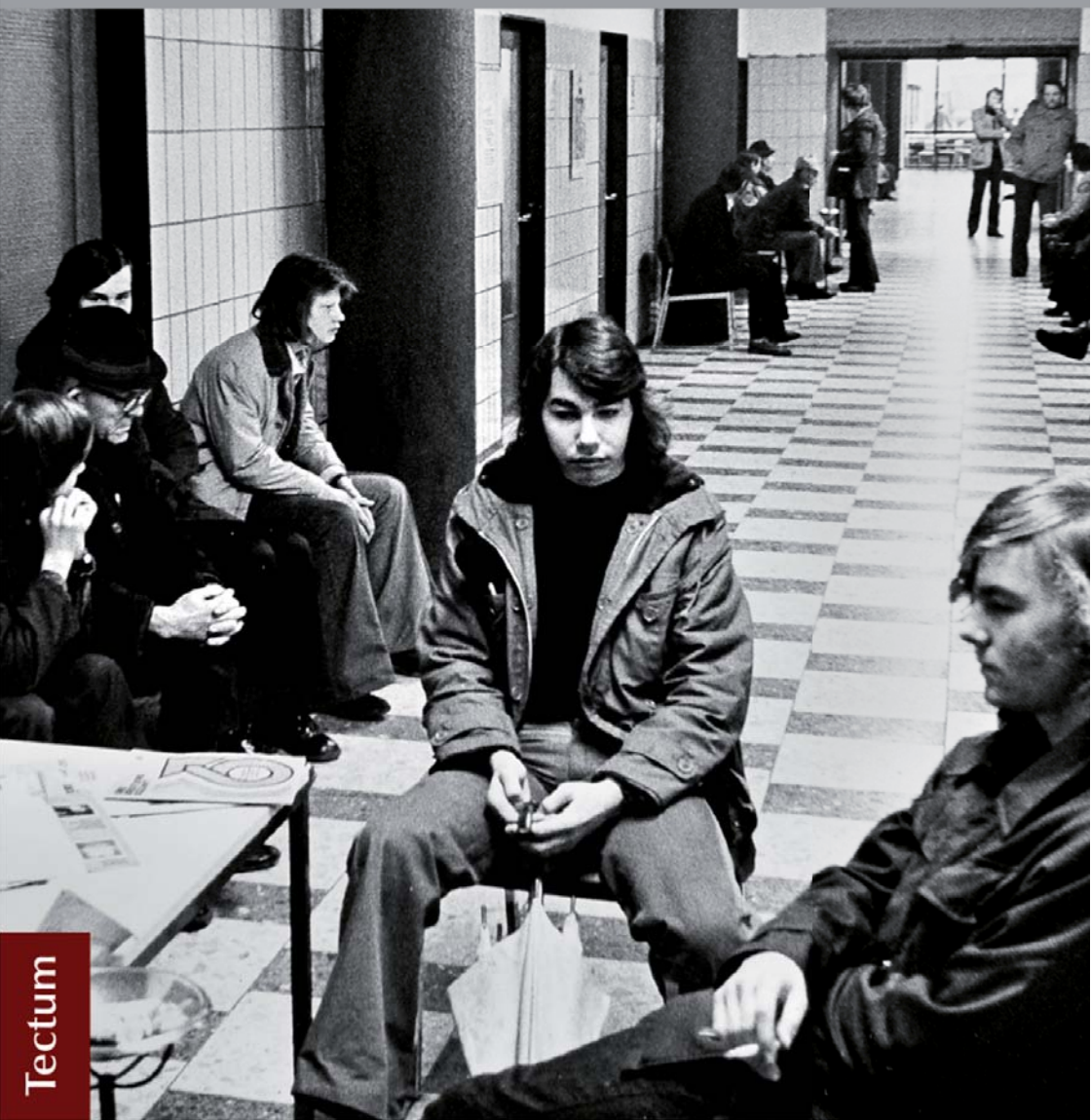


Klaus Neumann

# Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik

Öffentlicher Umgang mit einem Dauerproblem



Klaus Neumann

**Arbeitslosigkeit  
in der Bundesrepublik**

**Über den Autor:**

Klaus Neumann ist Historiker an der Freien Universität Berlin und forscht überwiegend zur Geschichte der Arbeit und des europäischen Wohlfahrtsstaates. Mehr Informationen zum Autor unter [www.klaus-neumann.eu](http://www.klaus-neumann.eu)

Klaus Neumann

# **Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik**

**Öffentlicher Umgang mit einem Dauerproblem**

Tectum Verlag

Klaus Neumann

Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik. Öffentlicher Umgang mit einem Dauerproblem

Umschlagabbildung: © Manfred Vollmer: „Korridor des Arbeitsamtes Essen“, Januar 1975, [www.manfred-vollmer.de](http://www.manfred-vollmer.de);  
© Tectum Verlag Marburg, 2013

ISBN 978-3-8288-5830-5

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Buch unter der ISBN 978-3-8288-3186-5 im Tectum Verlag erschienen.)

Besuchen Sie uns im Internet  
[www.tectum-verlag.de](http://www.tectum-verlag.de)  
[www.facebook.com/tectum.verlag](https://www.facebook.com/tectum.verlag)

**Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

## **Inhalt**

<b>1</b>	<b>Thema und Aufbau der Arbeit</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Forschungsüberblick: Die Arbeitslosigkeit der siebziger und achtziger Jahre in der Bundesrepublik</b> ..	<b>5</b>
2.1	Geschichtswissenschaft: Fragmente einer Geschichte der Arbeitslosigkeit.....	5
2.1.1	Die Debatte über die Arbeitslosigkeit: Entproblematisierung der Arbeitslosigkeit? .....	5
2.1.2	Arbeitslosigkeit als Teil einer Epochenwende in der Mitte der siebziger Jahre?.....	8
2.1.3	Arbeitslosigkeit: Trends der achtziger Jahre.....	10
2.1.4	Vergleich der Arbeitslosigkeit der 1970er und 1980er Jahre mit anderen Phasen historisch hoher Arbeitslosigkeit .....	15
2.2	Volkswirtschaftslehre: Ursachen der Arbeitslosigkeit der siebziger und achtziger Jahre .....	17
2.2.1	Zum Wandel der volkswirtschaftlichen Betrachtungsweise der Arbeitslosigkeit.....	18
2.2.2	Der Einfluss des Lohnniveaus auf die Arbeitslosigkeit .....	20
2.2.3	Demografische Einflüsse auf den Arbeitsmarkt.....	24
2.2.4	Die Rolle des technischen Fortschritts .....	26

2.2.5	„Rigiditäten“ und andere außerökonomische Faktoren als Gründe für Arbeitslosigkeit .....	28
<b>3</b>	<b>Konzeption der Studie .....</b>	<b>31</b>
3.1	Theoretische Grundlage der Studie.....	31
3.1.1	Arbeitslosigkeit als <i>Problem</i> .....	31
3.1.2	Arbeitslosigkeit als <i>soziales</i> Problem .....	33
3.1.3	Die Debatte über die Arbeitslosigkeit als kontroverse Auseinandersetzung mit einem sozialen Problem .....	38
3.1.4	Entscheidende Akteure in der Debatte .....	39
3.2	Konzeption der empirischen Analyse .....	44
3.2.1	Auswahl der untersuchenden Akteure .....	44
3.2.2	Auswahl der zu untersuchenden Quellen .....	45
3.2.3	Auswahl des Untersuchungszeitraumes .....	52
3.2.4	Kategorien der Analyse .....	55
<b>4</b>	<b>Empirischer Teil: Die öffentliche Auseinandersetzung mit der Arbeitslosigkeit in der BRD von 1972 bis 1984 .....</b>	<b>57</b>
4.1	Quantitativer Überblick: Die Entwicklung der Debatte über die Arbeitslosigkeit.....	57
4.2	Arbeitslosigkeit als ‚Problem‘ .....	60
4.2.1	Ausgangslage 1972/1973: Arbeitslosigkeit – kein Problem....	60
4.2.2	Arbeitslosigkeit als Verstoß gegen die Norm der ‚Vollbeschäftigung‘ .....	62
4.3	Die Debatte über den ‚Kern‘ des Problems .....	67
4.3.1	Arbeitslosigkeit als Problem von Über- oder Unterqualifikation .....	67
4.3.2	Jugendarbeitslosigkeit als Problem.....	75
4.3.3	Die Kosten der Arbeitslosigkeit als Problem.....	85
4.3.4	Armut in der Arbeitslosigkeit als Problem.....	90
4.4	Die Debatte über die Ursachen der Arbeitslosigkeit .....	99

4.4.1 Lohnniveau und Arbeitslosigkeit .....	99
4.4.2 Weltwirtschaftliche Einflüsse und Strukturkrise.....	103
4.4.3 Technischer Fortschritt und Arbeitslosigkeit .....	109
4.4.4 Demografische Einflüsse .....	120
4.4.5 Arbeitslose als Schuldige.....	123
4.5 Vorschläge zur Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit ...	130
4.5.1 Die Auseinandersetzung um die Regelungen zur ‚Zumutbarkeit‘ .....	130
4.5.2 Arbeitszeitverkürzung als letztes Mittel gegen die Arbeitslosigkeit?.....	139
4.6 Historische Referenzpunkte zur Einordnung der Arbeitslosigkeit .....	147
4.6.1 Quantitative Auswertung .....	148
4.6.2 Weltwirtschaftskrise und Nationalsozialismus .....	150
4.6.3 Die „Rezession“ 1966/67 und die Zeit der Vollbeschäftigung .....	155
4.7 Zusammenfassung .....	160
4.7.1 Hochphasen der Debatte über die Arbeitslosigkeit.....	160
4.7.2 Der Aufstieg der Arbeitslosigkeit zum Hauptproblem .....	161
4.7.3 Wechselnde Problemgruppen .....	161
4.7.4 Wechselnde Koalitionen bei der Beschreibung der Problemursachen .....	163
4.7.5 Zwei Lösungsversuche .....	164
4.7.6 Zwei historische Referenzpunkte .....	165



<b>5</b>	<b>Interpretation: Die Debatte über die Arbeitslosigkeit im historischen Kontext</b> .....	167
5.1	Die Debatte im Spannungsfeld ihrer Akteure .....	167
5.2	Nachwirkungen der Industriegesellschaft? .....	173
5.3	Arbeitslosigkeit als Symptom einer Gesellschaft in der Krise? .....	177
5.4	Von der Krise zur Erfolgsgeschichte? .....	182
5.6	Aufgaben für die Forschung .....	186
<b>6</b>	<b>Literatur- und Quellenverzeichnis</b> .....	191
<b>7</b>	<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	217

## 1 Thema und Aufbau der Arbeit

Die siebziger und achtziger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts können in Bezug auf die Arbeitslosigkeit als *Periode der Krise* angesehen werden. Seit Beginn der fünfziger Jahre war die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Jahr für Jahr zurückgegangen. Ab 1960 herrschte für dreizehn Jahre Vollbeschäftigung. Gegen Mitte der siebziger Jahre begann jedoch ein Prozess, den Eric Hobsbawm als „Erdrutsch“ beschrieb:<sup>1</sup> Die Zahl der offiziell registrierten Arbeitslosen stieg von weniger als 150 000 im Jahr 1970 auf einen Höchststand von 2,3 Millionen im Jahr 1985. Die Arbeitslosenquote erhöhte sich entsprechend von 0,7% auf 9,3%.<sup>2</sup> Erstmals in der Geschichte der BRD ging in den siebziger und achtziger Jahren die Arbeitslosigkeit auch bei hohem Wachstum kaum zurück. Sie entwickelte sich zum *Dauerproblem*, welches zudem durch das verstärkt auftretende Phänomen der Langzeitarbeitslosigkeit verschärft wurde.

Diese Entwicklung hinterließ auch in der öffentlichen Auseinandersetzung deutliche Spuren: Politiker aller Parteien, Arbeitgeber und Gewerkschaften verkündeten einstimmig die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als oberstes Ziel. Die Ursachen der Arbeitslosigkeit und die richtige Strategie ihrer Bekämpfung waren hingegen heftig umstritten. In zunehmendem Maße rekurrierte man auf Experten aus der Wissenschaft, um die eigene Position zu untermauern. Doch

---

1 Hobsbawm überschrieb so den dritten Teil seines Buches, der die Zeit ab 1973 bis zum Ende des 20. Jahrhunderts behandelt. Vgl. Eric Hobsbawm, *Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, München 42000.

2 Quelle: Deutsches Statistisches Bundesamt (destatis), Arbeitsmarkt. URL: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/LangeReihen/Arbeitsmarkt/Content100/lrab01ga,templateId=renderPrint.psm>.

auch die Wirtschaftswissenschaftler waren uneins über Ursachen und Auswege aus der Arbeitslosigkeit.<sup>3</sup> Zu Beginn der achtziger Jahre sahen nicht wenige Journalisten und Wissenschaftler in der Arbeitslosigkeit ein Zeichen für das bevorstehende „Ende der Arbeitsgesellschaft“.<sup>4</sup> Schließlich spielte Arbeitslosigkeit auch im Bewusstsein der Bevölkerung eine herausragende Rolle. So wurde in demoskopischen Umfragen die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit regelmäßig als eines, wenn nicht das wichtigste zu lösenden Problem der Zeit angegeben.<sup>5</sup>

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Bundesrepublik gegen Mitte der siebziger Jahre mit der Arbeitslosigkeit mit einem Problem konfrontiert wurde, das bis dahin seit Jahrzehnten als überwunden gegolten hatte. Bis in die siebziger Jahre waren Wachstum und Vollbeschäftigung die Grundlage, auf der sich der bundesrepublikanische Wohlfahrtsstaat entwickelte.<sup>6</sup> Nicht wenige sahen daher durch den

- 
- 3 Vgl. Tim Schanetzky, *Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982*, Berlin 2007, S. 184–211.
  - 4 Vgl. die Beiträge in: Joachim Matthes (Hg.), *Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982, Frankfurt a. M./New York 1983; Arbeitslosigkeit – Schicksal der achtziger Jahre? Diagnosen und Therapien*, hg. von der Wirtschaftsredaktion der „Neuen Züricher Zeitung“, Zürich 1983.
  - 5 Vgl. Horst Friedrich/Michael Wiedemeyer, *Arbeitslosigkeit – ein Dauerproblem. Dimensionen, Ursachen, Strategien*, Opladen 1998, S. 64.
  - 6 Vgl. Lutz Raphael, *Europäische Sozialstaaten in der Boomphase (1948–1973). Versuch einer historischen Distanzierung einer „klassischen Phase“ des europäischen Wohlfahrtsstaats*, in: Hartmut Kaelble/Günther Schmid (Hg.), *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, Berlin 2004, S. 62–64; Hartmut Kaelble, *Das europäische Sozialmodell – eine historische Perspektive*, in: ebd., S. 35–37.

Anstieg der Arbeitslosigkeit auch die Grundlagen des deutschen Sozialstaates bedroht.

Die vorliegende Arbeit soll der Frage nachgehen, wie die bundesrepublikanische Gesellschaft der siebziger und achtziger Jahre mit dem Problem der Arbeitslosigkeit umging. Dies geschieht durch eine Analyse der *Debatte über die Arbeitslosigkeit* in den siebziger und achtziger Jahren. Durch die Analyse der Auseinandersetzung der Zeitgenossen mit dem für die siebziger und achtziger Jahre zentralen Problem der Arbeitslosigkeit soll auch einen Beitrag zum Verständnis dieser Zeit insgesamt geleistet werden.

Eine historische Arbeit zur *Debatte über die Arbeitslosigkeit* steht zunächst vor der Aufgabe, die Arbeitslosigkeit der siebziger und achtziger Jahre historisch zu verorten. Bisher liegen jedoch weder zu dieser Debatte, noch zur Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik kohärente, geschichtswissenschaftliche Arbeiten vor.

Ich behelfe mir daher, indem ich zunächst die verschiedenen relevanten Bruchstücke aus der geschichtswissenschaftlichen Literatur zur Debatte über die Arbeitslosigkeit, sowie zur Arbeitslosigkeit selbst (Kapitel 2.1) sammle. Zusätzlich werde ich Erkenntnisse der Volkswirtschaft einbeziehen (Kapitel 2.2). In Kapitel 3.1 wird der Versuch unternommen, einen historisch-systematischen Zugriff auf die Debatte über die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik zu gewinnen. Darauf aufbauend werden dann Konzeption und Methode für die empirische Analyse entwickelt (Kapitel 3.2). In Kapitel 4 folgt die empirische Untersuchung der Quellen. In Kapitel 5 werden die Ergebnisse der Quellenanalyse im Hinblick auf ihren historischen Kontext interpretiert und ihre Bedeutung für übergreifende Fragen der historischen Forschung diskutiert.



## 2 **Forschungsüberblick: Die Arbeitslosigkeit der siebziger und achtziger Jahre in der Bundesrepublik**

### 2.1 Geschichtswissenschaft: Fragmente einer Geschichte der Arbeitslosigkeit

#### 2.1.1 Die Debatte über die Arbeitslosigkeit: Entproblematisierung der Arbeitslosigkeit?

Die Debatte über die Arbeitslosigkeit in den siebziger und achtziger Jahren war bisher kaum Gegenstand der historischen Forschung. Lediglich einzelne Elemente der Debatte werden in der Literatur erwähnt, in aller Regel aber nicht historisch verortet. Genauer beschäftigt hat sich die Forschung bisher lediglich mit der Frage, ob in der Debatte über die Arbeitslosigkeit den Arbeitslosen die *Schuld* für ihr Schicksal zugeschoben wurde. In aller Regel wird diese Frage von den Autoren bejaht.

Friedrich/Wiedemeyer haben versucht, verschiedene Phasen der gesellschaftlichen Einschätzung der Arbeitslosigkeit zu skizzieren. Demnach sei Arbeitslosigkeit bis Mitte der siebziger Jahre als gefährliches, aber letztlich von der sozialen Marktwirtschaft beherrschbares und beherrschtes Problem angesehen worden. Von der Mitte der siebziger bis zur Mitte der achtziger Jahre sei sie als „entschieden zu bekämpfendes Kernproblem“ in den Mittelpunkt politischer Debatten gerückt. Gegen Ende der achtziger Jahre habe man Arbeitslosigkeit dann vermehrt als selbstverschuldetes Phänomen betrachtet.<sup>7</sup>

---

7 Friedrich/Wiedemeyer, Arbeitslosigkeit, S. 46.

In diesem Zusammenhang werfen verschiedene Autoren insbesondere dem „Neoliberalismus“ der Regierung Kohl vor, das strukturelle und ökonomische Problem der Arbeitslosigkeit auf die individuelle und moralische Ebene verschoben zu haben. Mit der Betonung von mangelndem Fleiß, „struktureller Faulheit“ oder Arbeitsunwilligkeit als Ursachen für die Arbeitslosigkeit sei versucht worden, den Arbeitslosen selbst die Schuld für ihre Situation zuzuweisen.<sup>8</sup> So habe man Arbeitslose als „Schmarotzer“, „Drückeberger“ und „Versager“ denunziert.<sup>9</sup> Die Zuweisung der *Schuld* an der Arbeitslosigkeit an die Arbeitslosen selbst ist auch das Kernthema der Dissertation „Das Fest der Faulenzer. Die öffentliche Entsorgung der Arbeitslosigkeit“ von Hans Uske.<sup>10</sup> In seiner Arbeit, die sich vor allem auf die Jahre 1982 bis 1989 Jahre bezieht, versucht Uske zu zeigen, dass man im Verlauf der Debatte über die Arbeitslosigkeit das Problem der Arbeitslosigkeit allein dadurch ‚gelöst‘<sup>11</sup> habe, indem man es systematisch

---

8 Vgl. Gerhard Stapelfeldt, *Wirtschaft und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Kritik der ökonomischen Rationalität*, Band 2, Hamburg 1998, S. 229 und 359, Zitat S. 229; Frank Niess, *Geschichte der Arbeitslosigkeit. Ökonomische Ursachen und politische Kämpfe: Ein Kapitel deutscher Sozialgeschichte*, Köln 1982, S. 237f.

9 Friedrich/Wiedemeyer, *Arbeitslosigkeit*, S. 44.

10 Vgl. Uske, *Fest*; Ders., *Die diskursive Entsorgung der Massenarbeitslosigkeit*, in: *Revue belge de philologie et d'histoire* 73 (1995), S. 755–772.

11 Anführungszeichen werden in dieser Arbeit wie folgt verwendet: Doppelte Anführungszeichen sind immer wörtliche Zitate mit Beleg. Einfache Anführungszeichen kennzeichnen in aller Regel Begriffe oder implizite Denkmuster, welche die von mir besprochene Literatur oder Quellen prägen und dort immer wieder an verschiedenen Stellen auftauchen. Diese Begriffe sind nicht einzeln belegt. Um die zeitgenössische Debatte verständlich zu machen verwende ich diese Begriffe mitunter selbst, zeige aber