

**Arbeitslosigkeit in Deutschland –
Folge unzureichender Anpassung an
sich ändernde wirtschaftliche und
gesellschaftliche Bedingungen**

Gutachten im Auftrag
der Ernst Freiberger-Stiftung

Gesamtverantwortung:
Prof. Dr. Meinhard Miegel

Stefanie Wahl

unter Mitwirkung von
Dr. Peter Hefele
Adrian Ottnad
Ralf Ringenberger

Bonn, Februar 2001

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	9
Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	13
1. Konstanter Erwerbstätigenanteil und permanente Arbeitslosigkeit kennzeichnen den Arbeitsmarkt in Deutschland	33
2. Erwerbstätige erwirtschaften immer mehr Güter und Dienste	39
3. Steigende Produktion bei sinkendem Arbeitseinsatz	46
4. Produktivitätsanstieg ist auf den vermehrten Einsatz von Wissen und Kapital zurückzuführen	68
5. Wissens- und kapitalintensive und damit arbeitssparende Produktionsweise ist gewollt.....	81
6. Unzureichende Anpassung an wissens- und kapitalintensive Produktionsweise erzeugt unfreiwillige Nicht-Norm- beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Arbeitskräftemangel ...	84
6.1 Änderungen in der Produktionsweise erforderten von der Bevölkerung stets hohe Anpassungsleistungen	85
6.2 Anpassung durch Arbeitszeitverkürzungen funktionierte abnehmend	99
6.3 Abwanderung in niedrig produktive Tätigkeiten wurde sowohl durch deren zahlenmäßigen Rückgang als auch deren geringe Akzeptanz erschwert	105
6.4 Nicht-Normarbeitsverhältnisse und Arbeitslosigkeit nahmen zu.....	116
7. Arbeitslosigkeit in Deutschland wird überzeichnet	122
7.1 Zahl der Arbeitslosen muss relativiert werden	122
7.2 Arbeitslosigkeit konzentriert sich immer stärker auf bestimmte Gruppen der Erwerbsbevölkerung	135
7.3 Für einen Teil der Arbeitslosen dauert die Arbeitslosigkeit nur kurz.....	142
7.4 Arbeitslose sind in der Regel materiell auskömmlich versorgt.....	146
7.5 Arbeitslosigkeit konzentriert sich auf bestimmte Regionen	152

8. Trotz hoher Arbeitslosigkeit fehlen zunehmend Arbeitskräfte	166
8.1 Arbeitskräftemangel nimmt zu	166
8.2 Fachkräfte und Nicht-Fachkräfte werden gesucht.....	168
8.3 Bedarf wird abnehmend durch Arbeitslose gedeckt	176
9. Demographische und sozio-kulturelle Rahmenbedingungen für die Anpassung an die wissens- und kapitalintensive Produktionsweise werden günstiger	181
9.1 Wissens- und Kapitaleinsatz steigt	181
9.2 Arbeitskräfteangebot nimmt ab	185
9.3 Leistungsprinzipien gewinnen an Bedeutung.....	193
10. Mismatch im Arbeitsmarkt abbauen – Erwerbsbevölkerung auf Wissensgesellschaft vorbereiten.....	197
10.1 Aus- und Weiterbildung verbessern.....	197
10.2 Durch kürzere und flexiblere Arbeitszeiten neue Arbeitsplätze schaffen.....	201
10.3 Vorbehalte gegenüber personenbezogenen Dienstleistungen abbauen.....	204
11. Niedriglohnsektor zulassen.....	206
12. Erwerbsarbeit von der Verteilung von Wertschöpfung teilweise entlasten.....	212
12.1 Vermögensbildung verbreitern	212
12.2 Soziale Sicherungssysteme reformieren und Erwerbsarbeit und soziale Sicherung entkoppeln	214
Bibliographie	216

Tabellen- und Schaubilderverzeichnis

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Nationale und international vergleichbare Arbeitslosenquoten in ausgewählten Ländern 1998.....	126
Tabelle 2:	Erweiterte und international vergleichbare Arbeitslosenquoten in ausgewählten Ländern 1996.....	130
Tabelle 3:	Regionale Arbeitsmarktdaten in Deutschland 1999.....	154

Schaubilderverzeichnis

Schaubild 1:	Erwerbstätigenanteile in Deutschland 1800-2000.....	35
Schaubild 2:	Reales Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigem in Deutschland 1800-2000.....	41
Schaubild 3:	Reales Volkseinkommen pro Einwohner in Deutschland 1900-2000.....	43
Schaubild 4:	Reales Bruttoinlandsprodukt und Arbeitsvolumen pro Einwohner in Deutschland 1900-2000.....	47
Schaubild 5:	Arbeitsvolumen und reale Bruttowertschöpfung pro Einwohner nach Wirtschaftsbereichen in Deutschland 1960-1999.....	49
Schaubild 6:	Arbeitsvolumen pro Einwohner und individuelle Jahresarbeitszeit pro Erwerbstätigem in Deutschland 1900-2000.....	51
Schaubild 7:	Arbeitsvolumen und Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner in Deutschland, Japan und den USA 1970-2000.....	55
Schaubild 8:	Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigenstunde in Deutschland, Japan und den USA 1970-2000.....	59

Schaubild 9:	Zeitverwendung der Bevölkerung in Deutschland 1991/92.....	61
Schaubild 10:	Individuelle Jahresarbeitszeit pro Erwerbstätigem in Deutschland 1800-2000.....	65
Schaubild 11:	Kapitalintensität der deutschen Volkswirtschaft 1950-1999.....	71
Schaubild 12:	Entwicklung von Wertschöpfung, Kapitalstock und Arbeitsvolumen pro Einwohner in Deutschland 1800-2000.....	75
Schaubild 13:	Kapitalausstattung pro Erwerbstätigem in Deutschland, Japan und den USA 1970-1994.....	79
Schaubild 14:	Anteile der Erwerbspersonen an der Wohnbevölkerung in Deutschland 1950-2000.....	89
Schaubild 15:	Anteile der Erwerbsfähigen an der Wohnbevölkerung in Deutschland 1950-2000.....	91
Schaubild 16:	Anteile der Erwerbspersonen an den Erwerbsfähigen in Deutschland 1950-2000.....	93
Schaubild 17:	Investitionsziele westdeutscher Unternehmen 1961/65-2000.....	95
Schaubild 18:	Anteile der Erwerbsarbeit am Volkseinkommen in Westdeutschland, Japan und den USA 1960-2000.....	101
Schaubild 19:	Abhängig Beschäftigte in Norm- und Nicht- Normarbeitsverhältnissen in Westdeutschland 1970-1998.....	117
Schaubild 20:	Ausgewählte Arbeitslosenquoten in Deutschland 1965-2000.....	123
Schaubild 21:	Standardisierte Arbeitslosenquoten in der OECD, der EU und Deutschland 1965-2000.....	131
Schaubild 22:	Arbeitsvolumen pro Einwohner in West- und Ostdeutschland 1970-2000.....	133
Schaubild 23:	Arbeitslose nach beruflicher Ausbildung in Westdeutschland 1975-1998.....	137

Schaubild 24:	Kurz- und Langzeitarbeitslose in Westdeutschland 1967-1999.....	143
Schaubild 25:	Arbeitslosenanteile nach unterschiedlicher Dauer der Arbeitslosigkeit in Deutschland 1978-1999.....	147
Schaubild 26:	Arbeitslosenquoten 1999 nach Arbeitsamtsbezirken in Deutschland.....	155
Schaubild 27:	Arbeitslosenquoten 1975 nach Arbeitsamtsbezirken in Westdeutschland.....	157
Schaubild 28:	Arbeitslosenquoten 1985 nach Arbeitsamtsbezirken in Westdeutschland.....	159
Schaubild 29:	Differenz der Arbeitslosenquoten 1985-1999 nach Arbeitsamtsbezirken in Deutschland.....	161
Schaubild 30:	Arbeitslose und offene Stellen in Deutschland 1973-1999.....	169
Schaubild 31:	Anteil der bezahlten Überstunden an der effektiven Jahresarbeitszeit eines Arbeitnehmers in Deutschland 1960-2000.....	171
Schaubild 32:	Anteil der gemeldeten offenen Stellen ohne Berufsausbildung an allen offenen Stellen in Westdeutschland 1985-1999.....	177

Kurzfassung

Keine Vollbeschäftigung durch Wirtschaftswachstum

Zusammen mit den übrigen Bürgern der EU hoffen und harren die Westdeutschen seit nunmehr annähernd dreißig und die Ostdeutschen seit reichlich zehn Jahren auf einen Wirtschaftsaufschwung, der ihnen Vollbeschäftigung bringt. Dieses Hoffen ist sinnlos. Das zeigt die Entwicklung der Wirtschaft auf der einen und des Arbeitsvolumens, gemessen in effektiv geleisteten Erwerbsarbeitsstunden, auf der anderen Seite.

Von 1973 – dem Beginn der bis heute anhaltenden Beschäftigungsprobleme – bis 2000 stieg der Wert der in Deutschland erwirtschafteten Güter und Dienste im derzeitigen Geldwert um fast 50 vH von rund 33.000 auf annähernd 49.000 DM pro Kopf. Das ist im langfristigen Vergleich viel. Während des 19. Jahrhunderts beispielsweise betrug die durchschnittliche Pro-Kopf-Wachstumsrate der Wirtschaft nur reichlich die Hälfte der Wachstumsrate der zurückliegenden 27 Jahre.

Doch dieses Wachstum reichte nicht aus, um das Arbeitsvolumen auch nur konstant zu halten. Vielmehr verminderte es sich pro Kopf um reichlich ein Siebtel. Im Durchschnitt arbeitet heute ein Erwerbstätiger jährlich 56 Tage weniger als 1973 oder konkret: Millionen von Vollzeitarbeitsplätzen wurden umgewandelt in Teilzeit- und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. Ohne diese Umwandlung und die Verkürzung der individuellen Arbeitszeit hätte es 2000 – modellhaft – nicht 3,9, sondern etwa 11 Millionen Arbeitslose gegeben.

Der lange Trend

Diese Entwicklung folgt einem stabilen Trend. Seit 150 Jahren steigt die pro Kopf erwirtschaftete Gütermenge und zugleich sinkt das Arbeitsvolumen. Pro Stunde werden heute in Deutschland 71 vH mehr Güter und Dienste erzeugt wie 1973, reichlich sechsmal so viel wie 1950 und zwölfmal so viel wie 1900. Ursächlich hierfür ist der rasant ansteigende Einsatz von Wissen und Kapital. Er treibt den Produktivitätsfortschritt seit vielen Generationen schneller voran als das Wachstum der Wirtschaft.

Das war und ist gewollt. Die überwältigende Bevölkerungsmehrheit will größeren materiellen Wohlstand und gleichzeitig mehr Freizeit. Sie wünscht steigende Realeinkommen, aber auch einen frühen Feierabend, ungestörte Wochenenden, lange Urlaube und einen frühen Eintritt in den erwerbsarbeitsfreien dritten Lebensabschnitt. Deshalb wird sich – das zeigt auch der internationale Vergleich – am bisherigen Trend kaum etwas ändern. Der Produktivitätsfortschritt wird auch künftig dem Wirtschaftswachstum häufig vorauslaufen.

Folglich lässt sich Vollbeschäftigung nur selten – wenn überhaupt – durch hohe Wachstumsraten erreichen. Nicht zufällig waren die drei Vollbeschäftigungsphasen, die Deutschland im 20. Jahrhundert erlebte, nicht wachstums-, sondern kriegs- und demographiebedingt bzw. in der ehemaligen DDR das Ergebnis technischen Rückstands und krasser Unterkapitalisierung. Unter normalen Bedingungen vermindert der erhöhte Einsatz von Wissen und Kapital die Menge an Erwerbsarbeit.

Erwerbsbevölkerung muss sich anpassen

So wünschenswert Wirtschaftswachstum ist – die Beschäftigungsprobleme lassen sich mit ihm nur zum kleineren Teil lösen. Ungleich wichtiger ist die Anpassung der Erwerbsbevölkerung an die sich ändernden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen. Hier haben Deutsche und Europäer einen erheblichen Nachholbedarf. Viele pflegen noch immer industrie-gesellschaftlich geprägte Sicht- und Verhaltensweisen, die historisch überholt sind. Politik und Gesetzgebung spiegeln das wider. Auch sie stehen in weiten Teilen für eine Ordnung, deren Grundlagen entfallen sind.

Nichts zeigt das deutlicher als das tradierte Sozialstaatskonzept. Durch seine enge Verknüpfung mit Erwerbsarbeit hat es deren Kosten dermaßen erhöht, dass sie nur bezahlbar ist, wenn sie ganz unmittelbar an der Produktivität von Wissen und Kapital teilhat. Erwerbsarbeit, die in größerer Ferne zu Wissen und Kapital angesiedelt ist, wurde in großem Umfang vom Arbeitsmarkt verdrängt. Sie bleibt entweder ungetan oder sie entzieht sich den Kosten des Sozialstaats.

Erwerbsarbeitspotential außerhalb des Arbeitsmarkts erschließen

Derzeit wird auf dem Schwarzmarkt das Arbeitsvolumen von knapp sechs Millionen Vollzeitbeschäftigten angeboten und nachgefragt. Ein mindestens ebenso großes Arbeitsvolumen wird als Eigenarbeit erbracht, obwohl es genauso gut oder noch besser über den Markt abgewickelt werden könnte. Das aber geschieht nicht, weil historisch überholte Rechts- und Sozialstrukturen nur schwer überwindliche Barrieren darstellen. Sie sind auch ein Grund dafür, warum von den fast zwei Milliarden Überstunden, die derzeit in Deutschland erbracht werden, nicht ein Teil in zusätzliche Arbeitsplätze umgewandelt wird. Der Aufwand bei Neueinstellungen und Entlassungen ist zu hoch.

Darüber hinaus lehnt die ansässige Erwerbsbevölkerung jährlich Millionen von Arbeitsplätzen ab, weil sie nicht ihren industriegesellschaftlich geprägten Sichtweisen entsprechen. Hunderttausende von Stellen können nur mit großem zeitlichem Verzug besetzt werden; rund eine Million Nicht-EU-Ausländer wird jedes Jahr in Deutschland vorübergehend beschäftigt, weil sich niemand hierzulande für die angebotenen Arbeitsplätze findet; neben regionaler und sektoraler Arbeitslosigkeit besteht ein nicht minder beachtlicher Arbeitskräftemangel, weil Erwerbspersonen zu unflexibel sind, der konkreten Nachfrage zu entsprechen.

Unternehmerisches Verhalten entfalten

Gepägt von den Bedingungen des Industriezeitalters erwarten nicht wenige Erwerbspersonen genau da abgeholt zu werden, wo sie sich räumlich oder qualifikationsmäßig gerade befinden. Sie denken nicht daran, selbst initiativ und zu Unternehmern ihrer eigenen Arbeitskraft zu werden. Das hat man sie nicht gelehrt und nicht von ihnen gefordert. Mehr noch: Die Politik hat ihnen versprochen, für alles, einschließlich des Arbeitsplatzes, zu sorgen. Dieses Versprechen war unter den Bedingungen einer sozialen Marktwirtschaft von Anfang an unredlich. Ein freiheitlich-demokratischer Staat kann keine Vollbeschäftigungsgarantie geben.

Gelänge es durch die Entkrustung des Arbeitsmarktes einen Teil der Schwarzarbeit und der nicht notwendig als Eigenarbeit zu erbringenden Tätigkeiten in den regulären Arbeitsmarkt zu überführen; gelänge es ferner,

einen Teil der Überstunden in zusätzliche Arbeitsplätze umzuwandeln sowie die Akzeptanz von Millionen aktueller und potentieller Arbeitsplätze zu erhöhen; und gelänge es schließlich, mehr Menschen zu unternehmerischem Verhalten zu bewegen, könnten in Deutschland und der Europäischen Union alle beschäftigungsfähigen und -willigen Erwerbspersonen einer Erwerbsarbeit nachgehen.

Vollbeschäftigung ist möglich

Die Arbeitslosigkeit, die die Deutschen und Europäer seit nunmehr einer Generation beklagen, ist nicht in erster Linie die Folge zu geringen Wirtschaftswachstums sondern die Folge tief wurzelnder, individueller und kollektiver Sicht- und Verhaltensweisen, die die Anpassung an die sich ändernde Wirklichkeit und damit die Entstehung zusätzlicher Arbeitsplätze behindern. So lang große Bevölkerungsteile sowie die Politik und die Gewerkschaften mental im Industriezeitalter verharren, wird ein Mehr an Erwerbsarbeit auf sich warten lassen. Doch Besserung ist in Sicht. Die Bevölkerung lernt langsam, sich auf die Veränderungen einzustellen. Das ist Anlass zu berechtigter Hoffnung.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Arbeitskräftemangel trotz Arbeitslosigkeit

Auf dem Arbeitsmarkt Deutschlands und anderer EU-Länder geschieht Seltsames. Unter einer dicken Schicht hartnäckiger Arbeitslosigkeit breitet sich Arbeitskräftemangel aus. Bundesländer suchen Lehrer und Polizisten, Betriebe tüchtige Mitarbeiter, Forschungseinrichtungen fähige Wissenschaftler, Hotels und Gaststätten Zimmermädchen und Kellner, Winzer und Gemüsebauern Erntekolonnen. Regional – beispielsweise in Deutschlands Süden und Südwesten – ist der Arbeitsmarkt praktisch leergefegt. Aber auch in Ostdeutschland ist Arbeitskräftemangel mittlerweile kein Fremdwort mehr. Immer wieder fehlen qualifizierte und selbst nicht qualifizierte Erwerbepersonen. Arbeitskräftemangel hat sich regional und sektoral zu einer spürbaren Wachstumsbremse entwickelt. Trotzdem ist die Arbeitslosigkeit fast überall beachtlich.

Dieser Befund erhellt schlaglichtartig ein Dilemma, das sich durch die ganze neuere Geschichte zieht und vermutlich auch schon früher bestand: Es fehlt nicht an sinnvollen und wertschöpfenden Aufgaben. Die gibt es im Überfluss. Aber Teile der Erwerbsbevölkerung und mitunter die ganze Gesellschaft haben Schwierigkeiten, sich verändernden technischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen anzupassen. Sie hinken dem Wandel hinterher und manche verlieren den Anschluss ganz. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass mit sich beschleunigendem Wandel die Anpassungsprobleme zunehmen. Viele Menschen ändern sich nicht gern, sondern halten zäh an ihren gewohnten Sicht- und Verhaltensweisen fest. Die zurückliegenden 25 Jahre liefern hierfür reiches Anschauungsmaterial.

Das Ziel: mehr Wohlstand bei weniger Arbeit

Von außergewöhnlichen und meist vorübergehenden Ereignissen abgesehen ist die eigentliche Ursache der immer wiederkehrenden Beschäftigungsprobleme das Phänomen, dass Individuen und Gesellschaften Veränderungen anstreben, deren Folgen sie überfordern. Zu den bedeutsamsten dieser Veränderungen gehört die ständige Vergrößerung der Güter- und Dienstleistungsmenge bei möglichst gleichzeitiger Verminderung des indi-

viduellen Arbeitsvolumens, gemessen in effektiv geleisteten Erwerbsarbeitsstunden. Anders gewendet: Die große Bevölkerungsmehrheit erstrebt eine ständige Erhöhung ihres materiellen und immateriellen Lebensstandards, wobei sie unter letzterem nicht zuletzt die Rückführung der individuellen Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeit versteht. Menschen wollen arbeiten. Aber die meisten wollen nicht in Erwerbsarbeit aufgehen. Sie arbeiten um zu leben, nicht umgekehrt.

Dieses Streben nach höherer Lebensqualität in Form von mehr Wohlstand und weniger „Arbeitsfron“ ist die treibende Kraft hinter einem Großteil des technischen Fortschritts, verbunden mit Veränderungen der wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen. Die Menschen wollen für mehr Wohlstand nicht auch mehr, sondern möglichst weniger arbeiten. Dieses Anliegen ist in der einschlägigen Literatur vom Märchenschatz der Völker bis hin zu deren großen Utopien allgegenwärtig. Es hat aber auch ihr praktisches Handeln nachhaltig geprägt. Diese Einsicht ist der Schlüssel zum Verständnis vieler Schwierigkeiten und Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt.

Der Weg: mehr Wissen

Dem Ziel: mehr Wohlstand bei weniger Arbeit näherten sich die Menschen von jeher durch Erkenntnisse, die sich im Laufe der Zeit zu Wissen verdichteten. Sie lernten, den Boden, Energiequellen, Rohstoffe und vieles andere erkenntnisgesteuert zu nutzen, und machten so ihre Arbeit produktiver. Allerdings war der Produktivitätsfortschritt über lange Zeit gering. So stieg in den rund 1.000 Jahren von Karl dem Großen bis Napoleon die Güter- und Dienstleistungsmenge pro Kopf der Bevölkerung in Europa nur etwa auf das Doppelte und die individuelle Arbeitszeit verminderte sich kaum. Wenn dennoch auch damals schon Arbeitslosigkeit verbreitet war, dann vorwiegend aufgrund des extrem ungleichen Zugangs zu den natürlichen Ressourcen, namentlich Boden. Die feudalistischen gesellschaftlichen Strukturen entsprachen nur unzureichend den Produktionsbedingungen.

Mit der Industrialisierung wurde die Wissensintensität des Wirtschaftens außerordentlich gesteigert. In vielen Generationen war ein stattlicher Wissensstock aufgebaut worden, der ein wesentlich produktiveres Arbeiten er-

mögliche. Vor allem die Nutzung extramuskularer Energie stieg steil an. Anstatt menschlicher und tierischer Muskelkraft sowie etwas Wind und Wasser wurden nunmehr fossile Brennstoffe in großem Umfang zur Energiegewinnung verwendet. Dadurch erhöhte sich die landwirtschaftliche und handwerkliche Produktivität. Beide Bereiche wurden industrialisiert.

Diese Industrialisierung schlug sich nieder in einer bis dahin beispiellosen Zunahme der Güter- und Dienstleistungsmenge, die sich allein im 19. Jahrhundert pro Kopf der Bevölkerung mehr als verdoppelte, obwohl diese sich gleichzeitig auf reichlich das 2,5-fache erhöhte. Allerdings stieg zunächst auch noch das Arbeitsvolumen, das in Deutschland von 1800 bis 1850 um rund 50 vH pro Kopf der Bevölkerung zunahm. Die Gesellschaft hatte sich ihrem Ideal der Steigerung der Güter- bei gleichzeitiger Verminderung der Arbeitsmenge nur zum Teil genähert.

Doch trotz dieses einzigartigen Anstiegs des Arbeitsvolumens blieb die Arbeitslosenquote mit durchschnittlich 10 vH hoch und zugleich wanderten schätzungsweise 27 Millionen Menschen aus dem sich industrialisierenden Europa aus, weil viele keine ihnen gemäße Arbeit fanden. Schon damals zeigte sich ein Bild, das seitdem immer wieder zu sehen war: In Deutschland und weiten Teilen Europas herrschten gleichzeitig Arbeitslosigkeit und Arbeitskräftemangel. Mit dem Ausbau von Bildungseinrichtungen oder der Gründung sogenannter Industrieschulen bemühten sich Staat und Wirtschaft, den Widerspruch aufzulösen. Diese Bemühungen hatten aber erst langfristig Erfolg. Auf kürzere Sicht hatte die weitgehend bäuerlich geprägte Bevölkerung erhebliche Schwierigkeiten, sich den industriellen Produktionsbedingungen anzupassen. Nicht wenige zerbrachen an ihnen. Die Folgen waren schwere soziale Unruhen.

Wissen verzwölffacht Stundenproduktivität

Schon Mitte des 19. Jahrhunderts schwenkte die Bevölkerung aber wieder auf den gewollten Pfad ein. Die Gütermenge erhöhte sich weiter und zugleich sank das pro Kopf erbrachte Arbeitsvolumen. Bis 1900 hatte es sich gegenüber 1850 bereits um ein Siebtel vermindert. Frauen brauchten nicht mehr, Kinder durften nicht mehr arbeiten. Während des ganzen 20. Jahrhunderts setzte sich dieser Trend fort. In Deutschland beispielsweise

halbierte sich das Arbeitsvolumen von 1900 bis 2000 und die reale Güter- und Dienstleistungsmenge versechsfachte sich, die Stundenproduktivität stieg also auf das real Zwölfwache. Besonders stark war der Anstieg der Güter- und Dienstleistungsmenge in der zweiten Jahrhunderthälfte, in der sie sich real knapp verfünffachte. Eine auch nur annähernd ähnliche Wohlstandsexplosion hatte es bis dahin noch nie gegeben.

Diese Entwicklung wird in der Landwirtschaft besonders deutlich. 1850 konnte ein hier Tätiger in Deutschland drei Menschen ernähren, 1950 waren es bereits zwölf. Gegenwärtig sind es mehr als 120. Die Pro-Kopf-Produktivität ist also in 150 Jahren auf das Vierzigfache und in den zurückliegenden 50 Jahren auf das Zehnfache gestiegen. In die gleiche Richtung bewegt sich das Verarbeitende Gewerbe. Hier konnte 1950 eine Arbeitskraft – so wie 100 Jahre zuvor in der Landwirtschaft – drei Konsumenten mit industriellen Gütern versorgen. Jetzt sind es zehn und der Zeitpunkt ist absehbar, in dem in der Industrie die Relationen ähnlich sein werden wie heute in der Landwirtschaft.

Das gleiche gilt grundsätzlich auch für den Dienstleistungsbereich. Auch hier steigt die Dienstleistungsmenge bei sinkendem Arbeitseinsatz. Allerdings weist der Dienstleistungsbereich gegenüber der Landwirtschaft und dem verarbeitenden Gewerbe wesentliche Unterschiede auf. Zum einen gibt es viele Dienstleistungen, die – wenn überhaupt – kaum produktiver erbracht werden können. Hierzu zählen vor allem personennahe Tätigkeiten in Lehre, Pflege und ähnlichem. Zum anderen sind Grenzen für neue Dienstleistungen vorerst nicht absehbar. Deshalb kann hier ständig neues Arbeitsvolumen entstehen.

Dieses Potential reichte jedoch in den meisten Volkswirtschaften nicht aus, den Schwund des Arbeitsvolumens in der Landwirtschaft, dem Verarbeitenden Gewerbe und Teilen des Dienstleistungsbereiches auszugleichen. Das pro Kopf erbrachte Arbeitsvolumen verminderte sich fast überall drastisch. Dennoch stieg die Arbeitslosenquote während der zweiten Hälfte des 19. und des ganzen 20. Jahrhunderts im Vergleich zu vorangegangenen Zeiten nicht an. Tendenziell ging sie sogar – wenn von so dramatischen Einbrüchen wie der Weltwirtschaftskrise Anfang der dreißiger Jahre abgesehen wird – über einen Zeitraum von mehr als einem Jahrhundert zurück. Der

Anpassungsprozess an die veränderten Wirtschafts- und Gesellschaftsbedingungen war gelungen. Das trifft besonders auf Deutschland zu, wo mit zum Teil brachialen Methoden ein Volk von Bauern, Handwerkern und Dienstleistern – noch 1900 war ein Zehntel der Erwerbsbevölkerung als Hausangestellte tätig – binnen einer Generation zu hoch qualifizierten und engagierten Industriearbeitern umgeformt worden war. Von diesem Zeitpunkt an verliefen der Rückgang des Arbeitsvolumens und die Verminderung der individuellen Arbeitszeit in einem insgesamt recht harmonischen Wechselspiel, wobei einmal sinkende Arbeitskräftenachfrage und dann wieder der Wunsch nach individuellen Arbeitszeitverkürzungen die Führungsrolle übernahm.

Die industrielle Ordnung

Diese Umformung der Deutschen und vieler anderer Europäer zu Industriearbeitskräften war so gründlich und erfolgreich, dass sie bis in die Gegenwart Bestand hat und die seit etwa einer Generation erneut notwendigen Anpassungen erschwert. In gewisser Weise befindet sich die Erwerbsbevölkerung derzeit in einer Lage, die jener zu Beginn des Industriezeitalters ähnlich ist. Sie hat eine Wirtschafts- und Sozialordnung verinnerlicht, deren materielle und immaterielle Grundlagen schwinden und die sich in Teilbereichen sogar schon aufgelöst hat.

Wesenselemente dieser Ordnung sind der massenhafte Einsatz von Rohstoffen und Energie (Tonnenideologie), die kolonnenhafte Organisation von Erwerbsarbeit, schematisch und übersichtlich gegliederte Arbeitsabläufe (Taylorismus), ein klares Gegenüber von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, die zugleich häufig auch Kapitaleigner sind („Gegnerfreiheit“), und schließlich ein Staat, der eine Vielzahl von Funktionen erfüllt, die vormals in privaten Haushalten sowie bäuerlichen und Handwerksbetrieben erbracht worden waren (Sozialstaat). Entsprechend sind gesellschaftliche und staatliche Organisationen gestaltet: Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie umfassende gesetzliche Sozialsysteme.

Das Fundament dieser Ordnung ist Erwerbsarbeit, um die das gesellschaftliche und individuelle Leben kreist. Sie ist in erheblichem Umfang mit Handarbeit gleichgesetzt. Hammer und Sichel oder der starke Arm, der

alle Räder still stehen lässt, sind ihre Symbole. Unter Arbeit wird ganz wesentlich körperlicher Einsatz verstanden. Wer ihn nicht erbringt, arbeitet nicht wirklich. Folglich sind geistige Aktivitäten selbst nach den Normen der Kirche auch an arbeitsfreien Sonn- und Feiertagen zugelassen.

Ordnung und Lebenswirklichkeit im Widerspruch

Diese Ordnung entsprach bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts mehr oder minder der Lebenswirklichkeit. Doch spätestens mit den siebziger Jahren entfernte sich letztere. Ursächlich hierfür war der historisch einzigartige Produktivitätsschub, der in den fünfziger und sechziger Jahren in den frühindustrialisierten Ländern einsetzte und bis heute nichts von seiner Kraft eingebüßt hat. Dieser Schub relativierte nachhaltig die Bedeutung des Produktionsfaktors Erwerbsarbeit und hob ein weiteres Mal die Rolle von Wissen im Wertschöpfungsprozess hervor.

Aufgrund der enorm gestiegenen Wissensintensität sank - gemessen an der Wertschöpfung, zum Teil aber auch absolut - der Bedarf an Rohstoffen und Energie; die Arbeitsabläufe wurden spezieller und differenzierter. Besonders einschneidend wirkte, dass durch den Vormarsch sogenannter Informations- und Kommunikationstechnologien Wissen zunehmend über Kapital verbreitet und eingesetzt wurde. Waren bis dahin Wissen und Erkenntnisse weitgehend an Menschen gebunden, konnten sie nunmehr vermehrt durch Kapital in den Wertschöpfungsprozess eingebracht werden.

Die Statistik spiegelt das wider. Während der Arbeitseinsatz ständig zurückging, nahm der Kapitaleinsatz kräftig zu und zwar stärker als die Produktion. Pro Erwerbstätigem ist der reale Kapitaleinsatz heute fast fünfmal so hoch wie 1950, während sich die von ihm produzierte Güter- und Dienstleistungsmenge nur reichlich vervierfachte. Pro Erwerbstätigenstunde ist der reale Kapitaleinsatz in den zurückliegenden fünfzig Jahren sogar auf das reichlich Siebenfache gestiegen.

Dieser Bedeutungszuwachs von Kapital verwischt die historische Frontlinie zwischen Kapital und Arbeit, zwischen Arbeitgebern und -nehmern. Nur Arbeitskraft zur Verfügung stellen zu können, ist zu wenig. Sie muss mit Wissen und nach Möglichkeit auch mit Kapital gepaart sein. Dadurch ändert sich die Stellung von Arbeitnehmern. Sie können ihre Verwendung

bei der Wertschöpfung nicht mehr blind Dritten überlassen. Vielmehr müssen sie für ihre Verwendbarkeit verstärkt selbst Sorge tragen. Sie werden – zu unterschiedlichen Graden – „Unternehmer ihrer eigenen Arbeitskraft“. Das aber lässt die Einsichtigkeit sozialstaatlicher Regelungen schwinden, die für eine intensiv arbeitende, gleichzeitig aber mittellose und uninformierte Bevölkerung geschaffen worden waren. Eine weitere Folge ist die Relativierung der großen Arbeitsorganisationen, allen voran der Gewerkschaften.

Mangelhafte Anpassungsbereitschaft

Die Bereitschaft der Bevölkerung, diesem Wandel angemessen Rechnung zu tragen, war bis in jüngste Zeit nur mäßig und ist auch heute oft noch nicht ausreichend. Viele zögern, die industriegeprägten Sicht- und Verhaltensweisen aufzugeben und sich den Bedingungen einer Wissens-, Kommunikations- und Informationsgesellschaft zu stellen. Politik und Gewerkschaften bestärkten und bestärken sie in dieser Haltung, indem sie lange die Veränderungen als vorübergehend oder korrekturbedürftige Fehlentwicklungen darstellten.

Anfangs sollte mit kreditfinanzierten Wirtschafts- und Beschäftigungsprogrammen eine heile Welt suggeriert und mittelfristig der ursprüngliche Zustand wieder hergestellt werden. Als sich diese Maßnahmen als unwirksam erwiesen, wurden sie aufgegeben. Die Politik fand sich jedoch auch jetzt noch nicht bereit, konstruktiv auf die Veränderungen einzugehen und beispielsweise das in besonderer Weise industriegesellschaftlich geprägte System der sozialen Sicherungen weiter zu entwickeln. Sie sah sich dabei in Übereinstimmung mit den Gewerkschaften, die sich dem Wandel besonders hartnäckig widersetzen und alles unternahmen, um die Bedingungen ihrer Entstehung und großen politischen Erfolge so lange wie möglich aufrecht zu erhalten.

Die Weigerung, die sich ändernde Wirklichkeit anzunehmen, war nicht auf West- und später ganz Deutschland beschränkt. Fast überall in der EU und zahlreichen außereuropäischen Ländern war die Bevölkerung ebenfalls nur mäßig anpassungsbereit und verbreitet verfolgten Regierungen und Gewerkschaften ähnliche Strategien. Nicht zuletzt deshalb stieg in Deutsch-

land, der EU und der OECD die Arbeitslosenquote seit der ersten Hälfte der siebziger Jahre in drei großen Schüben auf ein jeweils höheres Niveau.

Der erste Schub erreichte seinen Höhepunkt um 1976 mit einer Arbeitslosenquote von knapp 4 vH in Westdeutschland und 5 vH in der EU. 1983 kletterten die Quoten auf knapp 7 vH bzw. 10 vH. 1997 wurde der vorerst letzte Gipfel mit reichlich 8 vH bzw. annähernd 11 vH erreicht. Seitdem geht die Arbeitslosigkeit allgemein zurück und vieles – nicht zuletzt deutlich geänderte Sicht- und Verhaltensweisen – spricht dafür, dass dieser Rückgang von einiger Dauer sein wird.

Auslöser für diese Schübe waren jeweils konjunkturelle Abschwünge, wie sie immer wieder auftreten. Im Unterschied zu früher bildete sich die Arbeitslosigkeit in der Folgezeit jedoch nicht wieder auf ihr Ausgangsniveau zurück. Ein Teil der Arbeitslosen verblieb in der Arbeitslosigkeit, so dass sich deren Sockel von Mal zu Mal erhöhte. Die Anpassungsfähigkeit der Erwerbsbevölkerung reichte nicht aus, um die Bewegungen von Wirtschaft und Arbeitsmarkt abzufedern. Die Bevölkerung verließ sich darauf, dass es irgendwie gelingen werde, die Beschäftigungsbedingungen der sechziger Jahre wieder herzustellen.

Beschäftigungsbedingungen verändern sich

Mit ihren Erwartungen orientierten sich Politik und Erwerbsbevölkerung an einer historischen Phase, die in mehrerer Hinsicht atypisch und deshalb nicht verallgemeinerungsfähig war. Die ganzen sechziger Jahre, die in der Folgezeit den Maßstab für eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik bildeten, standen unter dem Eindruck eines starken Rückgangs des erwerbsfähigen Bevölkerungsteils, der sich trotz der Zuwanderung von rund zwei Millionen ausländischer Erwerbspersonen, sogenannten Gastarbeitern, von Mitte der fünfziger Jahre bis 1970 um rund 5 Prozentpunkte verminderte. Dieser Rückgang wurde in Westdeutschland durch eine sinkende Erwerbsbeteiligung verstärkt. Männer traten später in das Erwerbsleben ein und schieden früher aus ihm aus; eine hohe Geburtenrate hielt viele junge Frauen vom Arbeitsmarkt fern.

Die dadurch bewirkte Arbeitskräfteverknappung stärkte die Stellung der Gewerkschaften, die eine zügige Verkürzung der individuellen Wochen-

und Jahresarbeitszeit durchsetzten. Der Samstag wurde in der Regel arbeitsfrei gestellt, die Zahl der Urlaubstage vermehrt. Lohneinbußen brauchten sie dabei nicht zu befürchten. Denn kriegs- und nachkriegsbedingt boomte die deutsche Wirtschaft. Vor allem im Baubereich bestand sowohl im Wohnungs- als auch im Wirtschafts- sowie im öffentlichen Hoch- und Tiefbau ein großer Bedarf. Daneben strebten die Deutschen zur Vollmotorisierung. Bau und Auto bildeten während jener Jahre die bei weitem wichtigsten Wachstumsmotoren.

In den siebziger Jahren begannen diese Motoren zunächst zu stottern, dann ihren Schub umzukehren. Der Anteil Erwerbsfähiger an der Bevölkerung nahm genauso steil zu, wie er zuvor abgenommen hatte. Parallel dazu stieg die Erwerbsbeteiligung. Gesellschaftliche Sicht- und Verhaltensweisen hatten sich verändert. Frauen wollten ähnlich wie Männer einer Erwerbsarbeit nachgehen. Das führte zu einem scharfen Einbruch der Geburtenrate.

Der Anstieg des Arbeitskräfteangebots schwächte aber auch die Verhandlungsposition der Gewerkschaften. Individuelle Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich oder gar steigenden Realeinkommen waren kaum noch durchzusetzen. Oder genauer: Jede reale Einkommenserhöhung führte zu einem entsprechenden Rückgang des Arbeitsvolumens. Vollzeitbeschäftigte wurden durch Teilzeitbeschäftigte, diese durch geringfügig Tätige ersetzt. Schließlich ging auch beim Bauen und der Motorisierung die große Expansionsphase zu Ende, ohne dass eine neue, ähnlich wachstumsfördernde Aufgabe an ihre Stelle getreten wäre.

Niedrig produktive Tätigkeiten werden vom Arbeitsmarkt verdrängt

Die wahrscheinlich wichtigste Veränderung war jedoch die weitgehende Beseitigung niedrig produktiver Erwerbsarbeit. Hierzu trug der objektive Arbeitskräftemangel während der sechziger Jahre bei, der eine Konzentration der verbliebenen Erwerbsbevölkerung auf höher und hoch produktive Tätigkeiten nahelegte. Noch bedeutsamer waren aber wiederum gewandelte Sicht- und Verhaltensweisen. Die Lohnfindung sollte sich nicht mehr vorrangig oder gar ausschließlich an ökonomischen Kriterien orientieren. Maßgeblich waren sozio-kulturelle. Gefragt wurde nicht mehr: Was ist der

ökonomische Wert einer Arbeit? sondern, was braucht eine Erwerbsperson für ein Einkommen, um einen sozio-kulturell angemessenen Lebensstandard genießen zu können?

Ausdruck dieser Sichtweise war die Beseitigung sogenannter Leichtlohngruppen. Sie hatte für die Gewerkschaften einen hohen Rang. Ihr Ziel, diese Gehaltsstufen durch Höhergruppierungen aufzuheben, erreichten sie allerdings nur ausnahmsweise. In den meisten Fällen wurde die in diesem Bereich angesiedelte Erwerbsarbeit gleich mit beseitigt. Zum Teil übernahmen Wissen und Kapital ihre Funktion. Zum größeren Teil tauchte sie jedoch als Schwarz- und Eigenarbeit sowie als hauswirtschaftliche Tätigkeit und Nachbarschaftshilfe wieder auf.

Diese Entwicklung ging einher mit der gesellschaftlichen Ächtung derart niedrig produktiver Tätigkeiten, vor allem im Bereich personennaher Dienste. Solche Dienste nachzufragen galt als unschicklich, sie anbieten zu müssen, als unzumutbar. Auf diese Weise verschwanden Millionen von Arbeitsplätzen in privaten Haushalten, Tankstellen, Gaststätten und an vielen anderen Orten. Eher wurden Menschen arbeitslos als dass sie Tätigkeiten aufnahmen, die – zumindest hierzulande – nicht mehr als Erwerbsarbeit angesehen wurden. Dies war eine späte Nachwirkung der industriegesellschaftlichen Prägung, die die Deutschen, wie viele andere Europäer, in Generationen erhalten hatten. Erwerbsarbeit setzten sie gleich mit Industriearbeit oder Tätigkeiten die dieser – sei es in der Landwirtschaft oder im Dienstleistungsbereich – angenähert waren.

Staatliche Vollbeschäftigungsgarantie und Ausbau der Sozialsysteme

Der Staat bestärkte diese Haltung mit einer faktischen Vollbeschäftigungsgarantie. Die Verantwortung des einzelnen für seinen Arbeitsplatz wurde minimiert, die des Gemeinwesens maximiert. Dem einzelnen wurde ein Recht auf Arbeit versprochen. Zwar wurde ein solches „Recht“ nur vereinzelt gesetzlich normiert. Doch die Bevölkerung glaubte daran. Politisch hatte es großes Gewicht. Dabei legte sich die Politik nie Rechenschaft darüber ab, wie dieses Versprechen eingelöst werden könne. Hätte sie es getan, wären ihr schnell die Grenzen ihrer Möglichkeiten deutlich geworden. Stattdessen entließ sie auch noch die Tarifparteien aus ihrer Pflicht, durch eine

vorausschauende Lohnpolitik zur Schaffung von Arbeitsplätzen beizutragen. Vor allem in den siebziger Jahren wurden Abschlüsse getätigt, die jedes vertretbare Maß sprengten. Die Politik hatte sich hoffnungslos übernommen. Trotzdem wirkte sie lange nach und zeitigt auch heute noch Wirkungen.

Das gilt in noch größerem Maße für den Ausbau der Sozialsysteme. Durch ihn sollten die Menschen in die Lage versetzt werden, möglichst nur solche Tätigkeiten auszuüben, die sie für angemessen und genehm erachteten. Wirtschaftlicher Druck zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit sollte vermieden werden. Er war gesellschaftlich unakzeptabel. Deshalb wird bis heute ein Arbeitslosengeld gezahlt, das häufig so bemessen ist, dass mit ihm der gewohnte Lebensstandard geraume Zeit aufrecht erhalten werden kann. Bei längerer Arbeitslosigkeit wird Arbeitslosenhilfe gewährt, die im internationalen Vergleich ebenfalls recht hoch angesetzt ist. Besteht kein Anspruch auf solche Hilfe oder reicht sie nicht aus, erhält der Erwerbslose Sozialhilfe, die faktisch ein Mindesteinkommen darstellt. Das Problem: Die Wertschöpfung eines Großteils niedrig produktiver Tätigkeiten liegt – wenn überhaupt – nur wenig über dem Sozialhilfesatz vor allem von Mehrpersonenhaushalten. Wirtschaftliche Anreize, niedrig produktive Tätigkeiten auszuüben, sind folglich gering.

Beschäftigungsunterschiede in West- und Ostdeutschland

Alle diese Faktoren: der steigende Erwerbsfähigenanteil, die steigende Erwerbsbeteiligung, namentlich von Frauen, die weitgehende Eliminierung niedrig produktiver Arbeitsplätze durch eine sozio-kulturell orientierte Lohnfindung und die gesellschaftliche Ächtung vor allem personennaher Dienste, die staatliche Vollbeschäftigungsgarantie sowie die Minimierung wirtschaftlichen Drucks zur Aufnahme von Erwerbsarbeit müssen in ihrem Zusammenwirken gesehen werden, um die Entwicklung des Arbeitsmarktes seit den siebziger Jahren verstehen und Wege aus der derzeitigen Arbeitslosigkeit aufzeigen zu können. Hinzu kommen muss ferner eine nüchterne Bestandsaufnahme der Arbeitslosigkeit. Dabei ist zwischen West- und Ostdeutschland zu unterscheiden.

Während in Westdeutschland die Arbeitslosigkeit über 25 Jahre Schritt für Schritt anstieg, erhöhte sie sich in Ostdeutschland seit der Wiedervereinigung sprunghaft auf das etwa Zweieinhalbfache des westdeutschen Vergleichswerts. Die Gründe für diese ungleiche Entwicklung haben sich im Laufe der Zeit verändert. Anfangs spielte in Ostdeutschland eine im historischen und internationalen Vergleich hohe Erwerbsbeteiligung, die ideologisch und wirtschaftlich bedingt war, die maßgebliche Rolle. Zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung lag der Anteil derer, die einer Erwerbsarbeit nachgehen wollten, in Ostdeutschland fast ein Viertel höher als in Westdeutschland. Bis 2000 sank allerdings die Erwerbsquote mit 72 vH der Erwerbsfähigen unter die westdeutsche. Dort lag sie bei 76 vH.

Wenn trotzdem die Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern weiterhin wesentlich höher ist als in den alten, hat das drei Gründe. Reichlich die Hälfte der überschießenden Arbeitslosigkeit ist auf das geringere Arbeitsangebot zurückzuführen. In Westdeutschland lag das Arbeitsvolumen pro Kopf der Bevölkerung im Jahre 2000 bei 704, in Ostdeutschland bei nur 663 effektiv geleisteten Arbeitsstunden. Ein weiteres Drittel erklärt sich mit dem geringeren Anteil an Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten sowie einer höherer Wochenstundenzahl Vollzeitbeschäftigter. In den neuen Bundesländern ist das Arbeitsvolumen auf weniger Erwerbstätige konzentriert als in Westdeutschland. Zu knapp einem Zehntel ist die im Osten höhere Arbeitslosigkeit im höheren Erwerbsfähigenanteil begründet. Da in den neuen Bundesländern reichlich 70 vH der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahre alt sind, im Westen aber nur reichlich 67 vH, ist der ostdeutsche Erwerbspersonenanteil trotz geringerer Erwerbsbeteiligung etwas höher als im Westen. Schließlich ist in den neuen Bundesländern der Anteil Selbständiger noch geringer als in den alten.

Keine Massenarbeitslosigkeit in Deutschland

Von diesen Besonderheiten abgesehen, ist die Struktur der Arbeitslosigkeit in ganz Deutschland ähnlich. Massenarbeitslosigkeit ist in Westdeutschland nirgendwo und in Ostdeutschland nur in begrenztem Umfang anzutreffen. Dieser Begriff wurde vor Jahren von politisch und institutionell interessierter Seite als Kampfbegriff in die Welt gesetzt, um einen hohen sozialpolitischen Handlungsbedarf zu signalisieren. Die Wirklichkeit hat er immer nur äußerst bedingt wiedergegeben. Dem Sachverhalt angemessen wäre es, diesen Begriff ausschließlich einigen ostdeutschen Regionen vorzubehalten und ihn im übrigen aus dem Verkehr zu ziehen. Deutschland ist nicht von Massenarbeitslosigkeit gekennzeichnet, sondern von erheblichen regionalen Unterschieden. In Westdeutschland mehren sich die Gebiete mit weitgehender Vollbeschäftigung; in Ostdeutschland haben die stärksten Regionen die schwächsten westdeutschen beschäftigungsmäßig beinahe eingeholt.

Der Versachlichung der Debatte dient auch, mit international vergleichbaren Statistiken zu arbeiten. Sie zeigen, dass die westdeutsche Arbeitslosenquote fast immer erheblich unter dem Durchschnitt der EU und der OECD einschließlich der USA und Japan lag. Aber auch die gesamtdeutsche Quote hat den europäischen Durchschnittswert nie erreicht und den Durchschnitt der OECD um nur reichlich einen Prozentpunkt überschritten. Zwar hilft diese Feststellung den Arbeitslosen wenig, aber sie trägt dazu bei, die Größe der Herausforderung zutreffend abzuschätzen. Alles in allem war und ist die Beschäftigungslage in Deutschland im internationalen Vergleich recht zufriedenstellend. Das gilt besonders, wenn in die Betrachtung auch die sogenannte stille Reserve einbezogen wird. Dann kann Deutschland mit Ländern, die eine gewisse Vorbildfunktion inne haben, wie die Niederlande oder Dänemark, nicht nur mithalten. Es überflügelt diese sogar.

Unterschiedliche Arten von Arbeitslosigkeit

Unter Arbeitslosigkeit wird in den verschiedenen Ländern Unterschiedliches verstanden. Aber auch in Deutschland verbergen sich hinter diesem Begriff Sachverhalte, die nur wenig miteinander gemein haben.

Für zahlreiche Erwerbspersonen ist Arbeitslosigkeit der bewußt gewählte Übergang vom Erwerbs- in das Nichterwerbsleben. Sie suchen keine Ar-

beit, sondern machen Ansprüche geltend, die mit dem Status der Arbeitslosigkeit einhergehen. Für andere ist Arbeitslosigkeit ein freiwilliger Zwischenstopp zwischen der Ausbildung und dem Beruf oder zwischen zwei beruflichen Stationen. Auch sie suchen keine Arbeit, da sie bereits einen Arbeitsplatz in Aussicht haben. Wieder andere sind zwar unfreiwillig ohne Beschäftigung, aber so problemlos zu vermitteln, dass ihre Arbeitslosigkeit nur kurz währt und kaum wirtschaftliche, berufliche oder soziale Nachteile hat. Insgesamt setzt sich weit mehr als ein Drittel der registrierten Arbeitslosen aus solchen Übergangs- sowie freiwilligen und unfreiwilligen Kurzarbeitslosen zusammen. Ob und inwieweit sie überhaupt zu den Arbeitslosen zu rechnen sind, ist diskussionsbedürftig. Denn eigentlich ist ihre Beschäftigungslosigkeit kein Krankheitssymptom, sondern mehrheitlich Ausdruck einer dynamischen und im Umbruch befindlichen Volkswirtschaft. Sie stehen für wirtschaftliche Stärke, nicht Schwäche.

Auf der gegenüberliegenden Seite des Spektrums finden sich etwa ebenso viele Menschen, die zumeist länger als ein Jahr arbeitslos sind und aufgrund ihrer persönlichen Voraussetzungen nur geringe Chancen haben, wieder im Erwerbsleben integriert zu werden. Viele sind älter als 54 Jahre, gesundheitlich beeinträchtigt oder beruflich nicht qualifiziert und ein hoher Anteil weist alle drei Benachteiligungen gleichzeitig auf. Dabei ist eine mangelhafte berufliche Qualifikation das größte Beschäftigungshemmnis. Von ihm sind weit überdurchschnittlich oft Ausländer betroffen. Unzureichende Sprachkenntnisse kommen bei ihnen hinzu. Schließlich sind gerade Langzeitarbeitslose nicht selten nur wenig motiviert, einer Erwerbsarbeit nachzugehen.

Auch bei dieser Gruppe ist ernsthaft zu erwägen, ob und inwieweit arbeitsmarktpolitische Maßnahmen angemessen und sinnvoll sind. Denn hier hat häufig nicht der Arbeitsmarkt versagt. Vielmehr ist ein Teil der Langzeitarbeitslosen unter den derzeitigen Beschäftigungsbedingungen nicht mehr beschäftigungsfähig. Diese Tatsache wird in der öffentlichen Diskussion häufig verdrängt. Damit ist den betroffenen Langzeitarbeitslosen jedoch nicht geholfen. Erfolgversprechender als arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind für sie sozialpolitische.

Wirtschaftliche und demographische Beschäftigungsbedingungen günstig

Die Zahl der Arbeitslosen, die spezifischer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zugänglich und bedürftig ist, verringert sich damit derzeit auf etwa 1,5 bis 2 Millionen. Zwar ist auch diese Zahl noch hoch, aber sie stellt eine gesellschaftliche Herausforderung dar, die durchaus zu bewältigen ist. Wird die Beschäftigungspolitik auf diese Gruppe konzentriert, können Erfolge kurzfristig erreicht werden. An sich verfügt Deutschland nämlich über ein großes ungenutztes Beschäftigungspotential.

Konjunkturbedingt hat die Zahl offener Stellen im Jahre 2000 die Millionengrenze überschritten. Darüber hinaus werden seit geraumer Zeit etwa 3 vH des Arbeitsvolumens als Überstunden erbracht. Würde ferner nur ein Drittel der derzeitigen Schwarzarbeit wieder dem regulären Markt erschlossen, könnte allein dadurch die Zahl Vollzeitbeschäftigter um rund zwei Millionen steigen. Schließlich werden jährlich etwa eine Million Sondergenehmigungen für vorübergehend in Deutschland arbeitende Nicht-EU-Ausländer erteilt, weil für bestimmte Arbeitsplätze, z.B. in der Landwirtschaft oder der Gastronomie, keine Deutschen oder anderen EU-Bürger zur Verfügung stehen. Nähmen Deutsche auch nur einen Teil dieser Arbeitsplätze ein, würde die Arbeitslosenquote weiter sinken.

Hinzu kommt, dass nunmehr auch der demographische Druck, der seit den siebziger Jahren auf dem Arbeitsmarkt lastete, deutlich geringer wird. Schon in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre hat der Erwerbsfähigenanteil seine bisherige Höchstmarke hinter sich gelassen. Seitdem geht er fortwährend zurück. Allerdings wurde bislang dieser Rückgang durch die weiter steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen kompensiert. Ob und wie lange sich dieser Trend fortsetzt, ist nicht absehbar.

Sozio-kulturelle Voraussetzungen für Vollbeschäftigung schaffen

Vor diesem wirtschaftlichen und demographischen Hintergrund kann der beschäftigbare Teil der Arbeitslosen rasch abgebaut werden, wenn einige sozio-kulturelle Voraussetzungen erfüllt werden.

Am wichtigsten ist die Überwindung industriegesellschaftlich geprägter Sicht- und Verhaltensweisen, die das Leben der Ostdeutschen bis zur Wie-

dervereinigung weitestgehend bestimmten und die in Westdeutschland in den sechziger und siebziger Jahren institutionell verankert, rechtlich zementiert und ideologisch überhöht worden sind. Sie haben wesentlich zur Arbeitslosigkeit der jüngeren Vergangenheit in West und Ost beigetragen.

In der nachindustriellen, weltweit kooperierenden Dienstleistungsgesellschaft, deren Wertschöpfung zunehmend auf Wissen und Kapital ruht, muss sich die Erwerbsbevölkerung unternehmerischer verhalten als bisher. Zwar wird die Mehrzahl der Erwerbstätigen weiterhin einer abhängigen Beschäftigung nachgehen. Aber sie kann nicht mehr im bisherigen Umfang darauf bauen, dass Dritte – Unternehmer oder ggf. der Staat – für ihre Arbeitsplätze sorgen.

Das heißt erstens, dass alle, die die Fähigkeit haben, einen Arbeitsplatz zu schaffen – und sei es auch nur für sich selbst –, das auch tun müssen. Der Anteil Selbständiger kann und muss steigen und mit ihm steigt erfahrungsgemäß auch die Zahl abhängig Beschäftigter. Zweitens müssen alle nach Kräften dafür sorgen, dass sie beschäftigbar werden und bleiben. Das Gemeinwesen kann ihnen die Verantwortung hierfür nicht abnehmen. Es kann ihre Bemühungen nur unterstützen. Drittens müssen Wissen, Können und Arbeitskraft von ihren Trägern aktiv in den Markt eingebracht werden. Die noch immer verbreitete Haltung, der Markt müsse die Fähigkeiten des Einzelnen entdecken und nutzbringend verwerten, hat keine Fundierung mehr. Und viertens muss sich die Erwerbsbevölkerung den Beschäftigungsmöglichkeiten flexibel stellen. Eine Bevölkerung, die Erdbeeren essen, aber nicht ernten, in Hotelbetten schlafen, aber sie nicht machen will, und zugleich über Arbeitslosigkeit klagt, hat ein Problem mit sich selbst.

Daraus folgt im Einzelnen:

Unternehmerisches in der Gesellschaft entfalten

Deutsche und Europäer müssen ihre unternehmerischen Potentiale wecken, fördern und pflegen. Das ist in Gesellschaften, die sich seit Generationen als Arbeitnehmergeellschaften verstehen, schwierig. Denn solche Gesellschaften sind an den Interessen und Bedürfnissen ihrer Mehrheit ausgerichtet. Die Folge: In ihnen ist der Arbeitnehmerstatus oft attraktiver als der Status derer, die Arbeitskräfte nachfragen. Seit langem drängt es deshalb

auch solche Personengruppen in abhängige Beschäftigungsverhältnisse, die an sich in der Lage sind, Arbeitsplätze zu schaffen.

Hieran wird sich auf absehbare Zeit wenig ändern. Dennoch muss die Bevölkerungsmehrheit schon aus Gründen ihres wohlverstandenen Eigeninteresses begreifen und anerkennen, dass ihre Arbeitsplätze von der Fähigkeit und dem Willen einer Minderheit abhängen, sie zu schaffen und zu erhalten. Fehlt diese Minderheit oder verhält sie sich passiv, verkümmert die Volkswirtschaft.

Dieser Minderheit kann sich jeder anschließen. Praktisch gewendet: Wer einer Erwerbsarbeit nachgehen will, sollte zunächst prüfen, ob er nicht selbst einen Arbeitsplatz schaffen kann. Die Bevölkerung muss verinnerlichen, dass es eine ungleich größere Leistung ist, einen Arbeitsplatz zu schaffen, als ihn zu fordern. Das muss sich in der gesellschaftlichen Wertschätzung für die Schaffer von Arbeitsplätzen niederschlagen.

Darüber hinaus müssen unternehmerische Fähigkeiten aktiv gefördert werden. Das beginnt in der Schule, setzt sich fort in der beruflichen Ausbildung und Hochschule und erstreckt sich bis in die Politik. Das gemeinsame Ziel muss die Entfaltung von Persönlichkeiten sein, die für sich und möglichst andere Verantwortung übernehmen können und wollen. Das ist eine vorrangig kulturelle Aufgabe, die allerdings auch andere Lebensbereiche erfasst.

Denn der Sozialstaat hat die Menschen entwöhnt, Verantwortung zu tragen. Er hat ihnen Aufgaben entzogen, die sie nicht nur eigenständig hätten wahrnehmen, sondern an denen sie auch hätten wachsen können. Um das Unternehmerische in der Bevölkerung zu wecken und zu fördern, muss beispielsweise ein Teil der Vorsorge für die Fährnisse des Lebens in den Gestaltungsbereich der Einzelnen zurückverlagert werden. Hier können sie sich erproben und bewähren. Objektiv wären viele hierzu in der Lage, wenn ihnen der Sozialstaat nicht die Anreize und Mittel genommen hätte.

Zugleich hat er Arbeitsplatzbeschaffer benachteiligt. Er richtet sein Handeln am Klischee schwacher, schutzbedürftiger Arbeitnehmer und starker zu kontrollierender Arbeitgeber aus. Die Wirklichkeit ist anders. Es gibt viele wirtschaftlich schwache Arbeitgeber und starke Arbeitnehmer. Dennoch subventioniert im bestehenden gesellschaftlichen Gefüge die gering

verdienende selbständige Gemüsefrau die Rente des gut verdienenden, aber abhängig beschäftigten Geschäftsführers. Ebenso ungereimt ist die staatliche Förderung der Vermögensbildung aller abhängig Beschäftigten und der Ausschluss aller Selbständigen, unabhängig von der jeweiligen Einkommens- und Vermögenslage. Die Liste solcher Ungereimtheiten ist lang. Sie ist Ausdruck einseitiger gesellschaftlicher Orientierung an Arbeitnehmerinteressen, die die dringend gebotene Entfaltung des Unternehmerischen in der Gesellschaft behindern.

Beschäftigungsfähigkeit erhalten

Alle, abhängig Beschäftigte und Selbständige, haben ferner dafür zu sorgen, dass sie beschäftigungsfähig werden und bleiben. Auch das beginnt bereits in einer frühen Lebensphase und setzt sich während des ganzen Erwerbslebens fort. Dabei obliegt es der Gesellschaft, Schul- und Ausbildungsformen bereitzustellen, die die Menschen befähigen, später ihren Lebensunterhalt zu erzielen. Hier besteht in Deutschland mittlerweile Nachholbedarf. Deutschlands Schulen und berufliche Ausbildung sind keineswegs mehr so vorbildlich, wie sie es noch vor wenigen Jahrzehnten waren.

Allerdings kann und darf der Einzelne sich nicht darauf verlassen, dass der Staat schon für die richtige Ausbildung sorgen werde. Vielmehr muss er selbst darauf achten, dass er dem Gemeinwesen nützlich werden kann. Das gilt besonders in fortgeschrittenem Lebensalter. Die Bereitschaft zur Weiterbildung und mehr noch zum Erwerb neuer Fähigkeiten ist unter älteren Arbeitnehmern oft gering. Sie müssen sich gerade in einer stark alternden Bevölkerung Neuem öffnen. Die hohe Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer ist ein Alarmzeichen.

Wissen, Können und Arbeitskraft aktiv vermarkten

Wissen, Können und Arbeitskraft aktiv in den Arbeitsmarkt einzubringen, bedeutet zuvorderst, sich ihm zu stellen. Für viele ist das eine Selbstverständlichkeit, für viele aber auch nicht. Sie ergreifen kaum eigene Initiativen, sondern warten darauf, dort abgeholt zu werden, wo sie sich gerade befinden. Der Anteil vor allem Langzeitarbeitsloser, der seine Wiederbe-

schäftigung ganz in die Hände Dritter gelegt hat, ist hoch. Hier hat ein vormundschaftlicher Staat schwere Schäden angerichtet.

Unter den sich ändernden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen müssen Erwerbstätige Unternehmer ihres Wissens und Könnens sowie ihrer Arbeitskraft sein. Das schliesst ein, dass sie ihre Fähigkeiten und Potentiale vermarkten. Nicht jedem ist das gegeben; aber viele könnten es, wenn sie dazu hingeführt und gefördert würden. Auch hier machen sich die paternalistisch-vormundschaftlichen Strukturen der überwundenen Industriegesellschaft noch immer bemerkbar. Zwar werden sie schwächer, aber sie wirken nach.

Flexibel den Beschäftigungsmöglichkeiten stellen

Mit der Forderung, die Erwerbsbevölkerung müsse sich den Beschäftigungsmöglichkeiten flexibel stellen, ist der weiteste und zugleich schwierigste Aufgabenbereich angesprochen. In seinem Mittelpunkt steht der in vielerlei Hinsicht missliche Befund, dass die Bevölkerung in großem Umfang Arbeitsleistungen nachfragt, die sie nicht bereit ist, auf dem regulären Arbeitsmarkt oder selbst oder überhaupt zu erbringen. Leistungen, die sie nicht auf dem regulären Arbeitsmarkt zu erbringen bereit ist, hat sie in die Schwarz- und Eigenarbeit sowie die Bereiche hauswirtschaftlicher Tätigkeit und Nachbarschaftshilfe gedrängt. Sofern sie sie nicht selbst erbringen will, wirbt sie in großer Zahl ausländische Arbeitskräfte an. Einem nur wenig qualifizierten deutschen Arbeitslosen wird nicht zugemutet, gering entlohnte oder unattraktive Tätigkeiten auszuüben. Dass diese Tätigkeiten dann mitunter von polnischen Hochschulabsolventen oder ukrainischen Ingenieuren erbracht werden, findet sie hingegen normal. Schliesslich unterlässt sie bestimmte Leistungen auch ganz, weil sie ihr zu mühsam erscheinen. Würde auch nur Teil dieser Tätigkeiten dem regulären Arbeitsmarkt erschlossen, gäbe es in Deutschland kaum noch Arbeitslosigkeit.

Voraussetzung hierfür sind wiederum veränderte Sichtweisen. Dazu sind bestimmte Tätigkeiten aufzuwerten. Beispiele hierfür sind die Stellung von Müllwerkern oder auch Krankenschwestern. Beide Berufe wurden noch vor wenigen Jahrzehnten gemieden. Heute sind sie durchaus geschätzt. In einigen Fällen wird eine solche Aufwertung mit einer besseren Bezahlung ver-

bunden werden müssen. Allerdings kann der Lohn nicht dauerhaft über der Produktivität liegen und nicht minder problematisch sind dauerhafte Einkommenssubventionen. Zur Lösung dieses Dilemmas führt kein Königsweg. Die Politik muss entscheiden. Dabei darf sie die Frage des faktischen Mindesteinkommens in Form der Sozialhilfe nicht aussparen. Die Sozialhilfe ist innerhalb des bestehenden Einkommensgefüges so hoch, dass die Bezahlung niedrig produktiver Arbeiten mit ihr nicht Schritt hält.

Erwerbsarbeit und soziale Sicherung entkoppeln

Von zentraler Bedeutung ist schließlich die Entkoppelung von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung. Die Verbindung beider ist ein Relikt aus dem 19. Jahrhundert, das die Entwicklung eines zukunftsfähigen Arbeitsmarktes empfindlich hemmt. Die sozialen Sicherungssysteme können und müssen so organisiert werden, dass sie unabhängig von der Erwerbsarbeit funktionieren. Abgesehen davon kann und darf soziale Sicherheit kein Attribut abhängiger Beschäftigung sein. Auf sie hat jeder Anspruch, unabhängig von seinem Erwerbs- oder Nichterwerbsstatus.

Die Entkoppelung von abhängiger Beschäftigung und sozialer Sicherung hat darüber hinaus zur Folge, dass die Vermögenslage breiter Bevölkerungsschichten verbessert wird. Der private Haushalt der Zukunft muss in der Regel auch über ein Vermögenseinkommen verfügen können. Nur dann kann er in angemessenem Umfang an der Wertschöpfung wissensgeladenen Kapitals teilhaben. Ausschließlich über Erwerbsarbeit ist eine derart angemessene Teilhabe an der Wertschöpfung zumeist nicht mehr möglich.

1. Konstanter Erwerbstätigenanteil und permanente Arbeitslosigkeit kennzeichnen den Arbeitsmarkt in Deutschland

Im Blick zurück stellt die gegenwärtige Arbeitsmarktsituation in Deutschland keine Ausnahme dar. Unabhängig davon, ob die zurückliegenden zehn, fünfzig, hundert oder fünfhundert Jahre zum Vergleich herangezogen werden, weist der Arbeitsmarkt bemerkenswerte Übereinstimmungen auf. Obwohl sich Zahl und Alterszusammensetzung der Bevölkerung wie auch Umfang und Struktur von Erwerbsarbeit¹ und Beschäftigung in der Vergangenheit deutlich veränderten, waren während der meisten Zeit etwa 45 vH der Bevölkerung auf dem Erwerbsarbeitsmarkt beschäftigt. Zugleich boten fast immer mehr Arbeitskräfte ihre Arbeitskraft an als Arbeitsplätze zur Verfügung standen. Nur während Kriegen und Epidemien herrschte Arbeitskräftemangel. In der Regel befanden sich Arbeitskräfteangebot und -nachfrage somit nicht im Gleichgewicht, obwohl zu dessen Herstellung immer wieder erhebliche Anstrengungen unternommen wurden.

1950 bis 2000: Arbeitsmarkt zwischen Arbeitslosigkeit und Arbeitskräftemangel

Gegenwärtig gelten in Deutschland knapp 56 Millionen bzw. reichlich zwei Drittel der Wohnbevölkerung als erwerbsfähig.² Von ihnen bieten knapp 42 Millionen bzw. knapp 75 vH ihre Arbeitskraft auf dem Erwerbsarbeitsmarkt an.³ Bezogen auf die Wohnbevölkerung sind dies knapp 51 vH. Effektiv erwerbstätig sind derzeit 38,5 Millionen bzw. knapp 47 vH der Wohnbevölke-

¹ Unter Erwerbsarbeit wird die auf dem Markt für Dritte erbrachte und bezahlte Arbeit verstanden.

² Als erwerbsfähig gilt die 15- bis 64-jährige Wohnbevölkerung. Zwar stehen 15- bis 19-Jährige und 60- bis 64-Jährige dem Arbeitsmarkt kaum zur Verfügung, da erstere entweder Schulen besuchen oder sich in Ausbildung befinden und letztere in ihrer großen Mehrheit bereits im Ruhestand sind. Doch spricht für diese Sichtweise die internationale Vergleichbarkeit – die meisten Statistiken der EU und OECD wählen diese Altersgrenze – sowie Veränderungen der Rentengesetzgebung, die derzeit auf eine Erhöhung des Renteneintrittsalters von Altersrentnern hinwirken.

³ Zu den Erwerbspersonen zählen die abhängig Beschäftigten, die Selbständigen und die registrierten Arbeitslosen. 2000 beträgt ihre Zahl nach der revidierten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) des Statistischen Bundesamtes 41,707 Millionen.

rung.⁴ Knapp vier Millionen bzw. ein Elftel der Erwerbspersonen sind arbeitslos.⁵

Die derzeitige Erwerbstätigenquote von knapp 47 vH ist – wie Schaubild 1 zeigt – im historischen Vergleich hoch. Dies gilt auch für die westdeutsche Quote. Ursächlich hierfür sind vor allem die Zunahme geringfügig Beschäftigter sowie deren präzisere Erfassung in der Erwerbstätigenstatistik.⁶ Ähnlich hoch war die Erwerbstätigenquote lediglich in der zweiten Hälfte der fünfziger und Anfang der sechziger Jahre sowie zu Beginn der neunziger Jahre. Der Grund hierfür war in beiden Fällen ein außergewöhnlicher Nachfragestau: das erstemal kriegs- und nachkriegsbedingt, das zweitemal teilungsbedingt. Umgekehrt waren die größeren Ausschläge nach unten Anfang der fünfziger und Mitte der siebziger Jahre auf spezielle Nachkriegsprobleme⁷ und den Ölpreisschock zurückzuführen. Im langjährigen Mittel lag die westdeutsche Erwerbstätigenquote bei etwa 45 vH. Dabei befanden sich Arbeitskräfteangebot und -nachfrage immer nur kurzfristig im Gleichgewicht. Während der längsten Zeit herrschte mehr oder minder große Arbeitslosigkeit. Für die Dauer eines Jahrzehnts bestand ein Mangel an Arbeitskräften. Vielfältige und kostspielige Versuche, am Arbeitsmarkt ein Gleichgewicht herzustellen, hatten allenfalls vorübergehenden Erfolg.⁸

Sonderentwicklung in Ostdeutschland

Völlig anders entwickelte sich – wie ebenfalls aus Schaubild 1 hervorgeht – der Arbeitsmarkt in Ostdeutschland. Hier führte zunächst die massenhafte Abwanderung von Arbeitskräften nach Westdeutschland und später die im Vergleich zum Westen wesentlich wissens- und kapitalärmere und daher ar-

⁴ Zu den Erwerbstätigen zählen die abhängig Beschäftigten sowie die Selbständigen einschließlich mithelfender Familienangehöriger. 2000 beträgt ihre Zahl nach dem Inländerkonzept der VGR 38,460 Millionen. Die Zahl der Erwerbstätigen wurde bisher stark unterzeichnet, da die geringfügig Beschäftigten nur unzureichend erfasst waren. Der in den zurückliegenden Jahren zu beobachtende Anstieg der Erwerbstätigen ist deshalb weniger auf eine Zunahme der Beschäftigung als auf die präzisere Erfassung der geringfügig Beschäftigten zurückzuführen.

⁵ Zu Einzelheiten der Berechnung der Arbeitslosenquote vgl. Ziffer 7.1.

⁶ Durch die Einbeziehung der geringfügigen Beschäftigung in die Sozialversicherungspflicht erhöhte sich in den zurückliegenden zwei Jahren die Zahl registrierter geringfügig Beschäftigter um über zwei Millionen. Vgl. Ziffer 6.4.

⁷ Hinzu kam die Integration von rund 13 Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen.

⁸ Vgl. Ziffer 6.

Schaubild 1

beitsintensivere Produktionsweise zu einer außerordentlich hohen Erwerbstätigkeit der Bevölkerung. Darüber hinaus begünstigten die politische Zielsetzung und das System der DDR-Zentralverwaltungswirtschaft einen möglichst hohen formellen Erwerbstätigenanteil. 1989, im letzten Jahr der DDR, waren knapp 90 vH der Erwerbsfähigen und knapp 60 vH der Wohnbevölkerung erwerbstätig. Trotzdem konnte der Mangel insbesondere an qualifizierten Arbeitskräften nicht behoben werden. Zugleich herrschte verdeckte Arbeitslosigkeit.⁹ Diese trat mit dem Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft nach der Wiedervereinigung offen zutage. Mit einem Sechstel der Erwerbspersonen sind heute doppelt so viele Erwerbspersonen arbeitslos wie in Westdeutschland. Zurzeit beträgt der ostdeutsche Erwerbstätigenanteil nur 92 vH des westdeutschen.¹⁰

Arbeitslosigkeit ist keine neue Erscheinung

Ein relativ konstanter Erwerbstätigenanteil und hohe Arbeitslosigkeit im Wechsel mit sporadischem Arbeitskräftemangel kennzeichnen auch den deutschen Arbeitsmarkt in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Wie ebenfalls Schaubild 1 verdeutlicht, waren trotz Wirtschaftskrisen und Kriegen auch damals um die 45 vH der Bevölkerung erwerbstätig. Zugleich bestand während der meisten Zeit Arbeitslosigkeit. Nur während der beiden Weltkriege herrschte Arbeitskräftemangel. Vor dem Ersten Weltkrieg waren ständig bis zu 2,5 vH der Industriearbeiter arbeitslos. Hinzu kamen eine ausgeprägte Winterarbeitslosigkeit bei Beschäftigten in der Landwirtschaft und im Baugewerbe sowie regionale Arbeitsmarktungleichgewichte.¹¹ Mitte der zwanziger Jahre waren bereits zwei Millionen, 1932 – auf dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise – sogar knapp sechs Millionen bzw. knapp ein Fünftel der Erwerbspersonen arbeitslos gemeldet.¹² Nach dem Zweiten Weltkrieg

⁹ Das genaue Ausmaß der verdeckten Arbeitslosigkeit lässt sich rückblickend nicht genau bestimmen. Gemessen an Westdeutschland wäre 1989 zur Erzeugung des ostdeutschen Bruttoinlandsproduktes nur jeder dritte ostdeutsche Erwerbstätige benötigt worden. Vgl. Ottnad, A./Linnartz, E. (1997), S. 31.

¹⁰ 2000 waren in Westdeutschland 31,859 Millionen und in Ostdeutschland 6,621 Millionen erwerbstätig.

¹¹ Vgl. Frerich, J./Frey, M. (1996), Bd. 1, S. 150.

¹² Vgl. Frerich, J./Frey, M. (1996), Bd. 1, S. 197.

nahm die Arbeitslosigkeit erneut zu.¹³ Von Kriegszeiten und den Jahren 1960 bis 1975 abgesehen herrschte damit während des ganzen 20. Jahrhunderts Arbeitslosigkeit.

Ähnlich verlief die Arbeitsmarktentwicklung im 19. Jahrhundert. Auch damals trugen etwa 45 vH der Wohnbevölkerung mit ihrer Arbeitskraft auf dem Erwerbsarbeitsmarkt zur Wertschöpfung bei. Während sich von 1800 bis 1900 die Bevölkerung von 23 auf reichlich 56 Millionen knapp verzweieinhalbfachte, stieg die Zahl der Erwerbstätigen von knapp 11 auf knapp 26 Millionen.¹⁴ Dabei bestand insbesondere in den Städten recht großer Arbeitsplatzmangel. Arbeitslosenquoten von 10 bis 15 vH waren keine Seltenheit.¹⁵ Dies und oft nicht existenzsichernde Einkommen führten dazu, dass Mitte des 19. Jahrhunderts rund die Hälfte der Bevölkerung kaum mehr als ein Existenzminimum hatte.¹⁶

Im weiteren Blick zurück sieht das Bild kaum anders aus. Obwohl damals Erwerbsarbeit von Eigenarbeit schwer zu trennen war, wird zwischen 800 und 1800 der Erwerbstätigenanteil mit durchschnittlich rund 45 vH so hoch geschätzt wie im westdeutschen Durchschnitt der zurückliegenden fünfzig Jahre.¹⁷ Allerdings lebten bis zu drei Viertel der Bevölkerung von der Hand in den Mund.¹⁸ Regelmäßige, bezahlte Arbeit war rar. Häufig sicherte sie nicht einmal den Lebensunterhalt. Die Gesellschaft bemühte sich nach Kräften, die wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen zu meistern. Mit Hilfe von Heiratsbeschränkungen und militärischen Konflikten versuchte sie, den Anstieg des Arbeitskräfteangebots zu bremsen. Bettelverbote und Erziehungsprogramme sollten "unständiges Gesindel"¹⁹ zur Arbeit anhalten und die Qualität der Erwerbsarbeit verbessern. Dennoch bestand die Erwerbsbevölkerung zum überwiegenden Teil aus relativ unqualifizierten Arbeitskräften.

¹³ 1950 waren in Westdeutschland knapp 1,5 Millionen Arbeitskräfte bzw. 10,7 vH der abhängigen Erwerbspersonen arbeitslos.

¹⁴ Vgl. Henning, F.-W. (1984), S. 17 und 20.

¹⁵ Vgl. Miegel, M. (1994), S. 38.

¹⁶ In der Hungerkrise 1845/46 erreichte die Massenarmut, der sogenannte Pauperismus, seinen Höhepunkt. Vgl. Kaufhold, K.H. (1993), S. 553.

¹⁷ Vgl. Henning, F.-W. (1985), S. 24. Dies schließt regionale und intertemporale Schwankungen nicht aus.

¹⁸ Vgl. Miegel, M. (1994), S. 39.

¹⁹ Vgl. Frerich, J./Frey, M. (1996), Bd. 1, S. 10.

2. Erwerbstätige erwirtschaften immer mehr Güter und Dienste

Obwohl sich über die Jahrhunderte der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung kaum veränderte, stieg die Menge an Gütern und Diensten pro Kopf: Die Erwerbstätigen wurden produktiver. Derzeit werden in Deutschland auf dem Erwerbsarbeitsmarkt pro Erwerbstätigem real knapp sechsmal so viele Güter und Dienste erstellt wie vor 100 Jahren. Gegenüber Mitte des 19. Jahrhunderts sind es sogar etwa dreizehnmal soviel. Auf die zurückliegenden 1000 Jahre bezogen verzwanzigfachte sich die durchschnittliche Wertschöpfung pro Arbeitsplatz reichlich. Mit der wachsenden Wertschöpfung stiegen die Einkommen der Erwerbstätigen und damit der materielle Wohlstand der Bevölkerung. Dieser erhöhte sich, da der Erwerbstätigenanteil relativ unverändert blieb, in Einklang mit der Arbeitsproduktivität.²⁰

Arbeitsproduktivität stieg in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts mit beispielloser Geschwindigkeit

Gegenwärtig erwirtschaftet ein Erwerbstätiger in Deutschland im Durchschnitt Güter und Dienste im Wert von jährlich reichlich 100.000 DM.²¹ Vor 50 Jahren schuf er erst ein Viertel dieses Wertes. Wie Schaubild 2 zeigt, war im historischen Vergleich der Anstieg der Arbeitsproduktivität in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts beispiellos. Allerdings gilt dies nur für Westdeutschland. Hier hatte sich das Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigem bereits von 1950 bis 1964 verdoppelt, bis Mitte der siebziger Jahre verdreifacht und bis Ende der achtziger Jahre vervierfacht. Danach verlangsamte sich der Zuwachs.

Dagegen lag die ostdeutsche Arbeitsproduktivität bereits 1950 weit hinter der des Westens.²² Die Gründe hierfür waren – neben grundsätzlichen

²⁰ Arbeitsproduktivität bezeichnet das Verhältnis zwischen Menge oder Wert einer Produktion und der dafür eingesetzten Arbeitsmenge. Hier – und soweit nicht anders vermerkt auch im Folgenden – wird unter Arbeitsproduktivität die durchschnittliche Bruttowertschöpfung pro Erwerbstätigem verstanden.

²¹ Stand 2000.

²² 1950 betrug die ostdeutsche Arbeitsproduktivität rund 52 vH der westdeutschen. Vgl. Merkel, W./Wahl, S. (1991), S. 87.

Standortnachteilen – die im Vergleich zum Westen größeren Demontagen und Reparationszahlungen. Bis 1989 öffnete sich die Schere weiter – bedingt durch das ineffiziente ostdeutsche Wirtschaftssystem. Insgesamt erhöhte sich von 1950 bis 1989 die Wertschöpfung pro Erwerbstätigem in Ostdeutschland nur halb so stark wie in Westdeutschland. Auch heute erwirtschaftet ein ostdeutscher Erwerbstätiger trotz seiner seit der Wiedervereinigung stark gestiegenen Arbeitsproduktivität im Durchschnitt noch immer erst rund 70 vH seines westdeutschen Kollegen.

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts nahm die Arbeitsproduktivität dagegen – wie ebenfalls Schaubild 2 verdeutlicht – kaum zu. Zwei Weltkriege sowie zahlreiche Wirtschaftskrisen warfen die Wirtschaft ständig zurück. Nach relativ starkem Wachstum bis zu Beginn des Ersten Weltkriegs wurden Mitte der zwanziger Jahre pro Erwerbstätigem lediglich etwa drei Viertel des Vorkriegsniveaus und damit deutlich weniger als zu Jahrhundertbeginn erwirtschaftet. Erst 1934 wurde wieder der Stand von 1900 erreicht. Fünf Jahre später, bei Ausbruch des Krieges, war die Wertschöpfung pro Erwerbstätigem aufgrund massiver Aufrüstung ein Sechstel höher als im Vorkriegsjahr 1913. Danach ging sie erneut stark zurück.

Deutlich besser hatte sich dagegen – wie aus Schaubild 2 weiter hervorgeht – die Arbeitsproduktivität in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelt. 1900 erstellte ein Erwerbstätiger im Durchschnitt reichlich doppelt so viele Güter und Dienste wie 1850. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts war die Arbeitsproduktivität aufgrund der napoleonischen Kriege und zahlreichen Wirtschaftskrisen nur um ein Zehntel gestiegen.²³

In der Zeit davor war der Anstieg der Arbeitsproduktivität allerdings äußerst gering. Schätzungen zufolge wurde zu Beginn des 19. Jahrhunderts pro Erwerbstätigem auf dem offiziellen Markt nur eineinhalb mal mehr als 1000 Jahre zuvor erwirtschaftet.²⁴

Auch die Einkommen nahmen zu

Mit steigender Produktivität erhöhten sich auch die Einkommen der Erwerbstätigen. Noch nie waren sie so hoch wie heute. Mit knapp 36.000 DM²⁵

²³ Vgl. Henning, F.-W. (1984), S. 20 und 25.

²⁴ Vgl. Henning, F.-W. (1985), S. 23f.

²⁵ Stand 2000.

Schaubild 2

Schaubild 3

ist – wie Schaubild 3 zeigt – das Pro-Kopf-Einkommen gegenwärtig in Deutschland real reichlich fünfmal so hoch wie 1950.²⁶ Zugleich hatten noch nie so viele Menschen am materiellen Wohlstand teil. Insbesondere von 1950 bis in die frühen achtziger Jahre verringerten sich die Einkommensunterschiede deutlich.²⁷ Aber auch der immaterielle Lebensstandard erhöhte sich spürbar. Der Gesundheitszustand der Bevölkerung besserte sich und die durchschnittliche Lebenserwartung stieg.²⁸ Zudem erhielten breite Bevölkerungsschichten Zugang zu Bildung, Ausbildung und kulturellen Gütern.²⁹ Allerdings war der Wohlstandszuwachs in Westdeutschland wesentlich ausgeprägter als in Ostdeutschland. Hier nahm das reale Pro-Kopf-Einkommen von 1950 bis 2000 nur um rund 20.000 DM zu gegenüber etwa 32.000 DM in Westdeutschland.³⁰

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts hatten die Pro-Kopf-Einkommen in Deutschland aufgrund von Kriegen und Wirtschaftskrisen nur um rund ein Siebtel zugenommen, und die Verteilung des Wohlstands war deutlich ungleichmäßiger als in der zweiten Jahrhunderthälfte. Während sich die Pro-Kopf-Einkommen im 20. Jahrhundert versechsfachten, verdoppelten sie sich im 19. Jahrhundert nur reichlich. In den davorliegenden Jahrhunderten war die Zunahme der Einkommen wie die der Arbeitsproduktivität sehr gering. Die Arbeitseinkommen blieben oft über lange Phasen hinweg unverändert.³¹

²⁶ Das Volkseinkommen ist die Summe der der inländischen Wohnbevölkerung innerhalb eines Jahres zufließenden Arbeits- und Kapitaleinkommen. Vom Bruttoinlandsprodukt, d.h. dem Wert aller innerhalb eines Jahres im Inland erzeugten Güter und Dienste, unterscheidet sich das Volkseinkommen insbesondere dadurch, dass es keine Abschreibungen mehr enthält. Die Abschreibungsquote, d.h. der Anteil der Abschreibungen am Bruttoinlandsprodukt, ist im Zeitablauf ständig gestiegen. Bei der Umrechnung in reale Werte wurde anders als beim Bruttoinlandsprodukt der Verbraucherpreisindex verwendet.

²⁷ Vgl. OECD (1995), S. 67.

²⁸ In Westdeutschland erhöhte sich die Lebenserwartung bei Geburt von 64,6 Jahren für Männer und 68,5 Jahren für Frauen Ende der fünfziger Jahre auf 68,3 bzw. 72,4 Jahre Mitte der siebziger und 74,4 bzw. 80,5 Jahre Ende der neunziger Jahre.

²⁹ Vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Teil I, S. 14.

³⁰ In Preisen von 2000. Zu den Gründen s.o.

³¹ Vgl. Mikl-Horke, G. (1997), S. 20.

3. Steigende Produktion bei sinkendem Arbeitseinsatz

Trotz der wachsenden Menge an Gütern und Diensten sank das Arbeitsvolumen gemessen in effektiv geleisteten Arbeitsstunden pro Erwerbstätigem und pro Einwohner ständig. Noch nie wurde mit so geringem zeitlichem Arbeitsaufwand soviel erwirtschaftet wie heute. Um eine gleich große Menge an Gütern und Diensten zu erarbeiten, müssen die Erwerbstätigen in Deutschland heute lediglich 7 vH der Zeit ihrer Kollegen vor 100 Jahren und etwa 3 vH der Zeit ihrer Kollegen vor 150 Jahren aufwenden.³² Um 1850 arbeiteten die Erwerbstätigen im Durchschnitt länger als zuvor und danach. In dieser Zeit entwickelte sich die Erwerbsarbeit zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Dominante. Neben wirtschaftlichen übernahm sie vermehrt gesellschaftspolitische, namentlich Verteilungsfunktionen. Letztere behielt sie bei, obwohl sich ihr Gewicht im Wertschöpfungsprozess ständig verringerte. Vor allem deshalb bestimmt sie bis heute das gesellschaftliche und politische Denken und Handeln.

Materielle Bedeutung der Erwerbsarbeit im Wertschöpfungsprozess sinkt

Obwohl die Erwerbstätigen immer mehr Güter und Dienste erwirtschafteten, verringerte sich ihr Arbeitseinsatz ständig. Vor allem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts strebten – wie Schaubild 4 zeigt – Wertschöpfung und zeitlicher Arbeitseinsatz auseinander. Während pro Einwohner heute real viereinhalbmal so viele Güter und Dienste geschaffen werden wie 1950, sank das Arbeitsvolumen, d.h. die von allen Erwerbstätigen auf dem Erwerbsarbeitsmarkt erbrachten Arbeitsstunden, um knapp 30 vH.³³ 1950 wurden zur Erstellung von Gütern und Diensten im Wert von einer Million DM rund 91 Arbeitsstunden benötigt. Heute sind es nur noch reichlich 14 Stunden.

³² Für 1850 sind ein Arbeitsvolumen von reichlich 58 Milliarden Stunden und ein Volkseinkommen von umgerechnet knapp 100 Milliarden DM unterstellt. Die Werte von 1850 und 1900 sind mit den heutigen nur bedingt vergleichbar, da 1850 und 1900 das kleinere Volkseinkommen, 2000 das größere Bruttoinlandsprodukt verwendet wurde.

³³ Für 2000 wird auf gesamtdeutsche Werte abgestellt. Nur auf Westdeutschland bezogen ver-
fünffachte sich das Bruttoinlandsprodukt knapp und das Arbeitsvolumen verringerte sich um
reichlich 27 vH.

Schaubild 4

Schaubild 5

Schaubild 6

Pro Erwerbstätigenstunde wird also heute reichlich sechsmal soviel erwirtschaftet wie vor 50 Jahren. 1950 wurden in einer Erwerbstätigenstunde Werte in Höhe von real rund 11 DM geschaffen. Heute sind es rund 70 DM.³⁴

Am stärksten öffnete sich die Schere zwischen Wertschöpfung und zeitlichem Arbeitseinsatz in der Landwirtschaft. Wie Schaubild 5 zeigt, stieg die Wertschöpfung pro Einwohner zwischen 1960 und 1999 auf etwa das Eineinhalbfache. Das Arbeitsvolumen verminderte sich jedoch auf ein Siebtel. Deshalb kann ein in der Landwirtschaft Beschäftigter heute 120 Menschen ernähren. In den fünfziger Jahren waren es erst 12.

Ähnlich entwickelte sich der Trend in der Industrie. Auch hier stieg die Gütermenge pro Einwohner seit 1960 auf das Eineinhalbfache. Das Arbeitsvolumen halbierte sich jedoch nur. Ein in der Industrie Tätiger versorgt daher heute erst 12 Menschen mit industriellen Gütern – ebenso viele wie ein in der Landwirtschaft Tätiger in den fünfziger Jahren mit landwirtschaftlichen Produkten versorgt hat. Doch die Industrie holt zügig auf. Auch hier sind immer weniger Erwerbstätige in der Lage, die nachgefragte Gütermenge bereitzustellen.

Etwas anders verlief die Entwicklung im Dienstleistungssektor. Zwar stieg auch hier die Wertschöpfung schneller als der Arbeitseinsatz. Dieser ging jedoch nicht wie in den übrigen Wirtschaftsbereichen zurück, sondern erhöhte sich um knapp ein Fünftel. Dieser Anstieg reichte jedoch bei weitem nicht aus, um den Rückgang des Arbeitsvolumens in den beiden anderen Sektoren zu kompensieren.

Von 1950 bis 2000 ging die individuelle Arbeitszeit um ein Drittel zurück

Noch nie mussten die Erwerbstätigen im Durchschnitt so wenig arbeiten wie heute, um die Bevölkerung mit Gütern und Diensten zu versorgen. Ging ein Erwerbstätiger 1950 im Durchschnitt jährlich 2.330 Stunden einer Erwerbsarbeit nach, waren es – wie Schaubild 6 verdeutlicht – 2000 nur noch 1.481 Stunden. Dabei verlief in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts der Rückgang von Arbeitsvolumen und individueller Arbeitszeit auf-

³⁴ Stand 2000.

grund des relativ konstanten Erwerbstätigenanteils weitgehend parallel.³⁵ Das zeigt ebenfalls Schaubild 6. Lediglich Anfang der fünfziger Jahre, als der Erwerbstätigenanteil aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit unterdurchschnittlich war,³⁶ entwickelten sich Arbeitsvolumen pro Einwohner und individuelle Jahresarbeitszeit pro Erwerbstätigen deutlich unterschiedlich.

Insgesamt wurde in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die tarifliche Wochenarbeitszeit von durchschnittlich 48 auf 37,5 Stunden verkürzt sowie der Jahresurlaub mehr als verdoppelt.³⁷ Dabei war der Rückgang der effektiven individuellen Arbeitszeit im dritten Quartal des 20. Jahrhunderts mit knapp einem Viertel stärker als im vierten, in dem sie sich nur um reichlich ein Sechstel verringerte.

In auffälligem Gegensatz zur zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts war die Spreizung zwischen Wertschöpfung und Arbeitsvolumen in der ersten Jahrhunderthälfte – wie Schaubild 4 zeigt – nur mäßig. Ursächlich hierfür war jedoch ausschließlich der geringe Anstieg der Wertschöpfung. Denn wie ebenfalls aus Schaubild 4 und ferner aus Schaubild 6 hervorgeht, war der Rückgang des Arbeitsvolumens absolut in der ersten Jahrhunderthälfte sogar etwas stärker als in der zweiten. Nur aufgrund der nationalsozialistischen Rüstungsprogramme stieg es gegen Ende der dreißiger und zu Beginn der vierziger Jahre vorübergehend an.

Insgesamt halbierte sich das Arbeitsvolumen pro Einwohner im Laufe des 20. Jahrhunderts, wobei recht genau die Hälfte des relativen Rückgangs auf die erste und die andere Hälfte auf die zweite Jahrhunderthälfte fällt.

³⁵ Hinter diesem gleichförmigen Verlauf verbergen sich allerdings komplexe Wechselwirkungen. Einerseits wurde in Reaktion auf eine rückläufige Arbeitsnachfrage mehrfach die individuelle Arbeitszeit verkürzt, um Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Andererseits trieben jedoch wiederholt Verkürzungen der individuellen Arbeitszeit, die nicht kostenneutral erfolgten, die Ersetzung von Erwerbsarbeit durch Wissen und Kapital und damit die Reduzierung des Arbeitsvolumens voran.

³⁶ Vgl. Schaubild 1.

³⁷ 1960 betrug der durchschnittliche Jahresurlaub abhängig Beschäftigter 16, 1999 31 Tage.

Schaubild 7

In Deutschland war der Rückgang des Arbeitsvolumens besonders ausgeprägt

In allen frühindustrialisierten Ländern entwickelten sich Wertschöpfung und Arbeitseinsatz auseinander. In Deutschland war dieser Trend jedoch besonders ausgeprägt. Wie Schaubild 7 zeigt, öffnete sich seit 1970 die Schere zwischen Wertschöpfung und Arbeitseinsatz in den USA deutlich langsamer als in Deutschland oder Japan. In den USA nahm der Arbeitseinsatz sogar deutlich zu.³⁸ Ende der neunziger Jahre arbeiteten die Erwerbstätigen hier pro Einwohner reichlich ein Viertel länger als 1970, um ein reichlich eineinhalbmals höheres Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt zu erstellen. In Japan wurde dagegen im Vergleich zu 1970 ein fast doppelt so hohes Bruttoinlandsprodukt mit knapp neun Zehnteln des damaligen Arbeitseinsatzes erwirtschaftet. In Deutschland vereineinhalbfachte sich von 1970 bis heute die Wertschöpfung reichlich, während der Arbeitseinsatz im selben Zeitraum um knapp ein Fünftel zurückging. Um Güter und Dienste im Wert von einer Million DM zu erzeugen, mussten Ende der neunziger Jahre die Erwerbstätigen in Japan reichlich 20, in den USA 18, in Deutschland aber nur reichlich 14 Stunden arbeiten. Anfang der siebziger Jahre waren es in Japan mit 44 reichlich und in Deutschland mit knapp 29 noch genau doppelt so viele Stunden gewesen. In den USA wurde 1970 mit 22 Stunden nur rund ein Fünftel länger gearbeitet als heute.

Entsprechend hatte Deutschland – wie Schaubild 8 zeigt – nicht nur einen schnelleren Anstieg, sondern 1999 auch ein höheres Niveau der Wertschöpfung pro Erwerbstätigenstunde zu verzeichnen. Mit knapp 68 DM wurde 1999 in Deutschland pro Erwerbstätigenstunde etwa ein Fünftel mehr erwirtschaftet als in den USA.³⁹ 1970 war es noch umgekehrt gewesen. Damals erreichten die Erwerbstätigen in Deutschland pro Stunde lediglich drei Viertel dessen, was ihre amerikanischen Kollegen erzielten.

³⁸ Die Angaben der durchschnittlichen individuellen Arbeitszeit für die USA schwanken beträchtlich. Während die OECD für 1998 pro Erwerbstätigem 1.976 Stunden angibt, geht z.B. Scarpetta von 1.833 Stunden aus. Vgl. OECD (2000/1), S. 219 sowie Scarpetta, S. u.a. (2000), S. 85. Das IWG BONN orientiert sich im Folgenden an den Angaben der OECD.

³⁹ In Preisen von 1998.

Quantitative Bedeutung der Erwerbsarbeit nahm auch im Verhältnis zu anderen Tätigkeiten ab

Mit rückläufigem Arbeitseinsatz auf dem Erwerbsarbeitsmarkt wurde die Bevölkerung allerdings nicht untätig. Sie verlagerte lediglich ihre Aktivitäten in andere Bereiche. Denn Erwerbsarbeit ist nur eine von vielen menschlichen Tätigkeitsformen. Diese wurden in der Vergangenheit von der Gesellschaft immer wieder unterschiedlich bewertet und daher unterschiedlich intensiv ausgeübt.

Wie Schaubild 9 zeigt, wendete Anfang der neunziger Jahre die Bevölkerung in Deutschland im Durchschnitt fast die Hälfte ihrer Tageszeit für Regeneration, knapp ein Viertel für Freizeit und Bildung sowie knapp ein Drittel für Arbeit auf. Von dieser Arbeitszeit entfielen 45 vH auf bezahlte Erwerbsarbeit, 47 vH auf unbezahlte Eigenarbeit⁴⁰ und 8 vH auf unentgeltlich erbrachte Tätigkeiten für Dritte, wie Nachbarschaftshilfe oder ehrenamtliche Aktivitäten.⁴¹ Werden Wegezeiten und Zeiten der Arbeitssuche ausgeklammert, lag der durchschnittliche Zeitaufwand für reine Erwerbsarbeit Anfang der neunziger Jahre lediglich bei einem Zehntel und Ende der neunziger Jahre sogar bei nur noch 9 vH bzw. 136 Minuten pro Tag.⁴² Mitte der sechziger Jahre hatte die Erwerbsarbeit im Tagesablauf der Bevölkerung noch eine wichtigere Rolle gespielt. Zwar verbrachte die Bevölkerung⁴³ auch 1965 knapp die Hälfte der Zeit mit Regeneration. Die Arbeit insgesamt nahm jedoch reichlich ein Drittel und die Erwerbsarbeit ein Sechstel der Tageszeit in Anspruch. Nur rund ein Sechstel der Zeit blieb für Freizeit und Bildung.

Allerdings ist die klare Trennung von Erwerbsarbeit und sonstigen wertschöpfenden Tätigkeiten historisch gesehen eine recht neue Entwicklung. In der vorindustriellen Zeit wurden Erwerbsarbeit, Eigenarbeit und unentgeltliche Tätigkeiten für Dritte häufig miteinander verwoben. Sie alle dienten direkt oder indirekt der Existenzsicherung und trugen zu Selbstverwirkli-

⁴⁰ Eigenarbeiten sind Arbeiten, die der Einzelne (unentgeltlich) für sich selbst erbringt und durch die er über den Markt erzeugte und produzierte Güter ersetzt. Vgl. Schäfer, D./Schwarz, M. (1994), S. 598.

⁴¹ Zu unentgeltlichen Tätigkeiten für Dritte gehören Tätigkeiten, die außerhalb des Marktes ohne Gegenleistung erbracht werden.

⁴² Arbeitsvolumen bezogen auf die über 12-jährige Bevölkerung.

⁴³ Die Zahlen beziehen sich auf die Bevölkerung Westdeutschlands.

Schaubild 8

Schaubild 9

chung, Identitätsfindung und gesellschaftlicher Einbindung bei. Freizeit und Muße waren für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung bestimmten Tagen im Jahr vorbehalten. Allerdings waren dies kaum weniger als heute. Im Mittelalter war rund ein Drittel des Jahres arbeitsfrei.⁴⁴ Vor allem die zahlreichen christlichen Feiertage strukturierten Jahr und Alltag.⁴⁵ Bauern und Handwerker arbeiteten im Schnitt etwa 10 Stunden täglich.⁴⁶ Folglich dürften die Erwerbstätigen in dieser Zeit insgesamt nicht länger gearbeitet haben als zu Beginn der fünfziger Jahre des 20. Jahrhunderts.⁴⁷

Hoher Arbeitseinsatz während der Industrialisierung war historisch einmalig

Mit der Industrialisierung der Produktion und dem Entstehen der Fabriken wurden Arbeit und Nichtarbeit für einen wachsenden Teil der Bevölkerung getrennt.⁴⁸ Zugleich wurden immer mehr Tätigkeiten in die Erwerbsarbeit verlagert und die Grenzen zwischen ihr und anderen Arbeitsformen schärfer gezogen. Darüber hinaus wurde die Erwerbsarbeit straffer organisiert und stärker in einzelne Tätigkeiten zerlegt.⁴⁹ Dies trug dazu bei, dass mit der Zeit wesentlich intensiver und rationeller gearbeitet wurde.⁵⁰ Innerhalb der Erwerbsarbeit bildete sich eine neue Form heraus: die Industrie- bzw. Fabrikarbeit. Hier verrichtete der Einzelne auf Weisung Dritter in strengen Hierarchien und nach striktem Zeitregime vor allem standardisierte, oft wenig qualifizierte Arbeiten. Wöchentliche Arbeitszeiten von bis zu 90 Stunden waren im industriellen Sektor in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts keine Seltenheit.⁵¹ Mit durchschnittlich etwa 3.900 Jahresarbeitsstunden pro

⁴⁴ Vgl. Garhammer, M. (1999), S. 65. Vom 14. bis 19. Jahrhundert war bei den meisten Handwerkern der sogenannte "blaue Montag", in wirtschaftlich prosperierenden Zeiten auch der folgende Dienstag arbeitsfrei.

⁴⁵ So war beispielsweise in den Städten die gesamte Oster-, Pfingst- und Weihnachtswoche arbeitsfrei. Vgl. Garhammer, M. (1999), S. 67.

⁴⁶ Vgl. a.a.O., S. 66.

⁴⁷ Die Wochenarbeitszeit wird in dieser Zeit auf etwa 40 bis 45 Stunden geschätzt. Vgl. Klug, S. (1995), S. 13. Anfang der fünfziger Jahre betrug die individuelle Jahresarbeitszeit pro Erwerbstätigem ca. 2.300 Stunden.

⁴⁸ Vgl. Garhammer, M. (1999), S. 74f.

⁴⁹ Vgl. Mickl-Horke, G. (1997), S. 67.

⁵⁰ Vgl. Nahrstedt, W. (1972), S. 162.

⁵¹ Die wöchentliche Arbeitszeit der Lohnarbeiter in Deutschland lag im 19. Jahrhundert bei über 60 Stunden. Vgl. Henning, F.-W. (1984), S. 195.

Erwerbstätigem war Mitte des 19. Jahrhunderts die Arbeitszeit etwa zweieinhalb Mal so lang wie heute. Insgesamt verbrachte die Bevölkerung Mitte des 19. Jahrhunderts im Durchschnitt reichlich ein Viertel ihrer Tageszeit mit Erwerbsarbeit.

In der Folgezeit verringerte sich – wie aus Schaubild 10 hervorgeht – die individuelle Arbeitszeit allerdings wieder.⁵² Die Tagesarbeitszeit wurde zunächst auf 12 Stunden, in den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts auf 11 Stunden begrenzt.⁵³ 1900 wendete die Bevölkerung noch reichlich ein Fünftel ihrer Zeit für Erwerbsarbeit auf. Heute ist es nur noch rund ein Zehntel. Der Zeitaufwand für Erwerbsarbeit hat sich also innerhalb des 20. Jahrhunderts nochmals halbiert. Ähnliches gilt für die Lebensarbeitszeit eines Durchschnittsbeschäftigten. Der Geburtsjahrgang 1892 verbrachte noch 20 vH seines Lebens mit Erwerbsarbeit. Der Geburtsjahrgang 1956 dürfte nur noch halb so viel Lebenszeit mit Erwerbsarbeit verbringen.⁵⁴

Erwerbsarbeit übernahm immer mehr verteilungs- und gesellschaftspolitische Funktionen

Im Blick zurück wird deutlich, dass die Industrialisierung zwischen 1800 und 1950 mit einem beispiellosen Einsatz menschlicher Arbeitskraft einherging, der weder vorher noch nachher erreicht wurde. Andere Arbeiten – wie Eigenarbeit, insbesondere Hausarbeit und unentgeltliche Tätigkeiten für Dritte – wurden zum Anhängsel der Erwerbsarbeit. Industrielle Erwerbsarbeit strukturierte Alltag und Leben. Die Gesellschaft war um Erwerbsarbeit zentriert. An ihr richtete sich alles aus.

Dieser Prozess wurde verstärkt durch die Einführung lohnfinanzierter und lohnabhängiger staatlicher Systeme zur Verhinderung materieller Not bei Erwerbsunfähigkeit durch Krankheit, Unfall, Invalidität und im Alter

⁵² 1869 wurde die Altersgrenze für Kinderarbeit auf 12 Jahre festgesetzt, 1891 die Kinderarbeit unter 13 Jahren verboten und auf 6 Stunden täglich beschränkt.

⁵³ Vgl. Ruppert, W. (1986), S. 148.

⁵⁴ Vgl. Hof, B. (1986), S. 47.

Schaubild 10

Dieser Prozess wurde verstärkt durch die Einführung lohnfinanzierter und lohnabhängiger staatlicher Systeme zur Verhinderung materieller Not bei Erwerbsunfähigkeit durch Krankheit, Unfall, Invalidität und im Alter sowie später bei Arbeitslosigkeit.⁵⁵ Erwerbsarbeit war damit für die große Mehrheit nicht nur wichtigste Einkommensquelle, sondern auch Grundlage sozialer Sicherheit. Darüber hinaus wurde sie wichtigstes Instrument gesellschaftlicher Anerkennung und für manche Quelle der Sinnerfüllung. Die Erwerbsarbeit übernahm somit im Laufe der Zeit neben den wirtschaftlichen immer mehr soziale und sozio-kulturelle Funktionen.

Deshalb besteht heute im öffentlichen Bewusstsein eine klare Rangfolge verschiedener Arbeitsformen. An der Spitze steht die Erwerbsarbeit. Sie ist der Maßstab für die Bewertung von Eigenarbeit, hauswirtschaftlichen Tätigkeiten, Nachbarschaftshilfe, unentgeltliche Erziehung von Kindern, der Betreuung Hilfsbedürftiger und anderem mehr. Alle diese Tätigkeiten werden in ein Verhältnis zur Erwerbsarbeit gesetzt. Das gilt sogar für Tätigkeiten, die nicht als Arbeit angesehen werden, wie Freizeit-, Unterhaltungs- und einige Bildungsaktivitäten. Zwar werden sie alle von der Bevölkerung geschätzt, aber ihre Wertschätzung steigt in Verbindung mit Erwerbsarbeit.

⁵⁵ Krankenversicherungsgesetz 1883, Unfallversicherungsgesetz 1884, Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz 1889 sowie Arbeitslosenversicherungsgesetz 1927.

4. Produktivitätsanstieg ist auf den vermehrten Einsatz von Wissen und Kapital zurückzuführen

Der entscheidende Grund für den ständigen Zuwachs an Gütern und Diensten bei gleichzeitig sinkendem Arbeitsvolumen ist der steigende Einsatz von Wissen und Kapital. Mit Hilfe neuer Technologien produzierte die Wirtschaft immer wissens- und kapitalintensiver und immer arbeitssparender. Dieser Trend ist nicht neu. Allerdings hat er sich in den zurückliegenden Jahren beschleunigt. In allen frühindustrialisierten Ländern ersetzen Wissen und Kapital zunehmend Erwerbsarbeit. In Deutschland ist jedoch dieser Prozess besonders weit fortgeschritten. In kaum einem anderen Land wird so wissens- und kapitalintensiv gewirtschaftet wie hier.

Wissen wird zunehmend zum zentralen Produktionsfaktor

Wissen ist in den frühindustrialisierten Ländern neben Erwerbsarbeit und Kapital zum zentralen Produktionsfaktor geworden. Berechnungen der Europäischen Zentralbank für die Jahre 1991 bis 1997 zufolge trug Wissen mit rund 45 vH zum wirtschaftlichen Wachstum der Euroländer bei. Der Wachstumsbeitrag von Kapital lag im gleichen Zeitraum bei 67 vH, während der des Faktors Arbeit mit –13 vH negativ war.⁵⁶ Nach Schätzungen der Weltbank wird heute in den OECD-Ländern sogar bereits die Hälfte der Wertschöpfung durch Produktion und Transfer von Wissen – konkretisiert in Information und Kommunikation – erzeugt. In den USA sind derzeit schon mehr Menschen mit der Produktion und Verteilung von Wissen beschäftigt als mit der Erzeugung materieller Güter.⁵⁷

Dieses Wissen wird nicht mehr vorrangig in der Verbindung mit menschlicher Arbeit, sondern zunehmend menschenungebunden, d.h. in Verbindung mit Kapital wirksam. Da Wissen immer stärker alle wirtschaft-

⁵⁶ Vgl. EZB (2000), S. 41. Allerdings bestehen nach wie vor erhebliche Probleme, den Beitrag von Wissen in Form von Innovation und technischem Wandel zum wirtschaftlichen Wachstum zu erfassen und zu quantifizieren. Zum einen ist Wissen zu wesentlichen Teilen an die Produktionsfaktoren Arbeit und vor allem Kapital gebunden. Die entsprechenden Kosten sind somit in den jeweiligen Einkommen für Arbeit und Kapital enthalten. Zum anderen trägt auch ungebundenes Wissen zur Produktion bei. Dessen Wert lässt sich ebenfalls nur teilweise (z.B. Lizenzen) erfassen.

⁵⁷ Vgl. Weltbank (1999), S. 29.

lichen und auch gesellschaftlichen Bereiche durchdringt, kann von einer Wissensgesellschaft gesprochen werden.

Zwar hat Wissen immer entscheidend zur Wohlstandsentwicklung beigetragen. Es ist geradezu konstitutives Element menschlichen Wirtschaftens. Die Erfindung des Faustkeils, des Hakenpflugs oder des Geldwesens hat die wirtschaftliche Entwicklung zur jeweiligen Zeit entscheidend vorangetrieben. Noch nie hat es aber eine derartige Verdichtung und Verbreitung von Wissen gegeben. Dadurch kann ein rasch wachsender Teil der Wertschöpfung mit sinkendem Ressourceneinsatz einschließlich Arbeit erzeugt werden. Immer mehr Maschinen produzieren Güter und Dienste ohne bzw. mit geringem menschlichen Arbeitseinsatz. Der Mensch hat sich damit seine eigene Konkurrenz geschaffen.⁵⁸ Entsprechend steigt die Bedeutung von Wissen und – da dieses vorrangig in Verbindung mit Erwerbsarbeit und Kapital erfassbar und quantifizierbar ist – die Bedeutung von wissensgeladener, d.h. qualifizierter Erwerbsarbeit, vor allem aber Kapital.

Steigender Kapitaleinsatz erhöhte die Wirtschaftsleistung

1950 war der Kapitalstock⁵⁹ der Volkswirtschaft 4,6-mal so groß wie der Wert der jährlich erwirtschafteten Güter und Dienste. 1960 betrug er nur noch das knapp Vierfache der Wirtschaftskraft.⁶⁰ Bis Ende der neunziger Jahre erreichte er mit dem 5,3-fachen einen neuen Höhepunkt.⁶¹ Für die Produktion von Gütern und Diensten von einer Million DM wurden 1960 26 Arbeitskräfte mit Produktionsanlagen im Wert von 3,7 Millionen DM benötigt. 1999 wurde die gleiche Menge an Gütern und Diensten mit 11 Arbeitskräften erzeugt, denen Produktionsanlagen im Wert von 5,3 Millio-

⁵⁸ Am Roboter wird dies besonders deutlich.

⁵⁹ Unter Kapitalstock wird das Bruttoanlagevermögen verstanden.

⁶⁰ Die fünfziger Jahre stellen rückblickend eine Ausnahmesituation dar, in der die gesamtwirtschaftliche Produktion schneller als der Kapitalstock wuchs. Dies erklärt sich vor allem durch die besonderen Umstände des Wiederaufbaus nach dem Krieg. U.a. dürfte eine Rolle spielen, dass Kapital zunächst knapp und die Finanzierungsmöglichkeiten für Investitionen begrenzt waren. Mit der Entstehung funktionsfähiger Kapitalmärkte änderte sich dies dann zunehmend. Zugleich entwickelten sich in dieser Zeit die Löhne langsamer als die Produktivität. M.a.W. Arbeit verbilligte sich im Vergleich zu Kapital, was eine – langfristig atypische – Ersetzung von Kapital durch Arbeit begünstigte. Hinzu kommt, dass der Wert für 1950 aufgrund der schlechten Datenlage mit Unsicherheiten behaftet ist.

⁶¹ In Preisen von 1991 betrug der westdeutsche Kapitalstock 1950 2.052 Milliarden DM, 1960 3.480 Milliarden DM. 1999 belief er sich in ganz Deutschland auf etwa 17.100 Milliarden DM.

nen DM zur Verfügung standen. 1999 wurde also - wie aus Schaubild 11 hervorgeht - in der deutschen Volkswirtschaft pro Erwerbstätigem knapp fünfmal mehr Kapital eingesetzt als vor fünfzig Jahren. Pro Erwerbstätigenstunde war es sogar das reichlich Siebenfache.⁶²

Dabei erhöhte sich die Kapitalintensität im dritten Jahrhundertquartal pro Erwerbstätigem und pro Erwerbstätigenstunde etwa doppelt so stark wie im vierten Jahrhundertquartal. Für die Verlangsamung bei der Zunahme der Kapitalintensität im vierten Jahrhundertquartal gibt es im Wesentlichen drei Gründe. Zunächst fällt in diese Phase die deutsche Wiedervereinigung. Da die ostdeutsche Wirtschaft unter chronischem Kapitalmangel litt, verringerte sich die durchschnittliche Kapitalintensität in ganz Deutschland durch die Einbeziehung Ostdeutschlands zunächst deutlich. Allerdings wurde dieser Sprung in den folgenden zehn Jahren durch eine starke Investitionstätigkeit im Beitrittsgebiet zu einem beträchtlichen Teil wieder ausgeglichen. Zusätzlich wurde aber in den neunziger Jahren unter wachsendem internationalen Konkurrenzdruck auch in Westdeutschland das vorhandene Sachkapital durch längere Maschinenlaufzeiten und betriebsorganisatorische Innovationen intensiver genutzt. Insofern unterzeichnet die am jeweiligen Kapitalbestand orientierte Betrachtung die tatsächliche Bedeutung des Kapitaleinsatzes etwas. Der wichtigste Grund dürfte jedoch sein, dass die Zunahme des Kapitaleinsatzes zunehmend an Grenzen stieß, da die im internationalen Wettbewerb erforderliche Sachkapitalrendite im Inland zunehmend nicht mehr erzielbar war.⁶³

Hinzu kommt schließlich, dass sich die Attraktivität des Investitionsstandorts Deutschland schon in den siebziger Jahren zu verschlechtern begann. Die Investitionsdynamik liess im internationalen Vergleich nach. Zwar profitierte Deutschland in den achtziger Jahren teilweise noch von vergleichsweise günstigen Rahmenbedingungen wie der Unterbewertung der D-Mark im europäischen Währungsverbund,⁶⁴ doch insgesamt schwächten sich Sachkapitalbildung und Wertschöpfung im Inland ab.

⁶² Die Werte basieren auf der alten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 1990, 2. Auflage)

⁶³ Vgl. Otnad, A./Wahl, S./Grünwald, R. (1995), S. 84ff.

⁶⁴ Vgl. a.a.O., S. 120.

Schaubild 11

Aufgrund des höheren Wissens- und Kapitaleinsatzes wurde zunächst mehr, dann immer weniger gearbeitet

Die Ersetzung der menschlichen Arbeitskraft durch Wissen und Kapital ist keine neue Entwicklung. Schon früh gelang es mit Hilfe technischer Neuerungen, wie dem Trittwebstuhl, dem Spinnrad, dem Hochofen oder dem Buchdruck, die Produktion von Gütern und Diensten zu beschleunigen und gleichzeitig den Arbeitseinsatz zu senken.⁶⁵ Allerdings vollzog sich dieser Prozess zunächst langsam. Langfristigen Untersuchungen über die Produktionsweise in der vorindustriellen Zeit zufolge veränderten sich zwischen 800 und 1800 die Faktorrelationen nur wenig.⁶⁶ Das Arbeitsvolumen blieb mehr oder weniger konstant, der Einsatz von Wissen und Kapital erhöhte sich nur geringfügig. Da sich die individuelle Arbeitszeit pro Erwerbstätigem und der Erwerbstätigenanteil an der Bevölkerung in dieser Zeit kaum veränderten, blieb auch die Pro-Kopf-Arbeitsmenge im Großen und Ganzen unverändert. Doch verdoppelte sich das pro Erwerbstätigem eingesetzte Wissen und Kapital.⁶⁷ Der höhere Kapitaleinsatz führte in Verbindung mit Verbesserungen sowohl in der Produktionstechnik⁶⁸ als auch in der -organisation⁶⁹ und -verbreitung⁷⁰ zu einer Zunahme der Wertschöpfung pro Erwerbstätigem um 50 vH und – da die Erwerbsbeteiligung weitgehend konstant blieb – zu einem ebenso hohen Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens.⁷¹

Mit der Industrialisierung im 19. Jahrhundert änderte sich – wie Schaubild 12 zeigt – das Produktionsmuster grundlegend. Neue Techniken führten in Verbindung mit Arbeitsteilung zu einer explosionsartigen Erhöhung des Einsatzes aller Produktionsfaktoren, insbesondere von Kapital. Kennzeichnend für die Industrie war neben der hohen Arbeitsteilung der Einsatz von Maschinen, die die menschliche Arbeit nicht nur unterstützten, sondern in vielen Bereichen ersetzten, da sie schneller und besser arbeiteten. Folglich wurde die menschliche Arbeit immer stärker an der Maschine ausge-

⁶⁵ Vgl. Mickl-Horke, G. (1997), S. 14.

⁶⁶ Alle diese Aussagen basieren auf groben Schätzungen.

⁶⁷ Vgl. Henning, F.-W. (1985), S. 23.

⁶⁸ Z.B. durch die Einführung des Wendepflugs oder des Hüttenwesens.

⁶⁹ Z.B. durch das Zunft- und Verlagswesen.

⁷⁰ Z.B. durch Gründung von Handelsgesellschaften.

⁷¹ Vgl. Henning, F.-W. (1985), S. 24.

richtet. Ihr Takt bestimmte Arbeitsbeginn, -ende und -ablauf. Da die Maschine in der Regel einen hohen Kapitaleinsatz erforderte, wuchs zunächst der Druck zur Verlängerung der Betriebszeit, was nicht zuletzt durch die neue Gasbeleuchtung erleichtert wurde.⁷² Entsprechend erhöhte sich der individuelle und kollektive Arbeitseinsatz.⁷³

Durch den vermehrten Einsatz von Maschinen verdreifachte sich im 19. Jahrhundert der Kapitalstock pro Kopf.⁷⁴ Zugleich erhöhte sich die Leistungsfähigkeit pro Kapitaleinheit. Ähnliches gilt für die berufliche Qualifikation der Erwerbsbevölkerung. Während zu Beginn der Industrialisierung für die zum Teil repetitiven Teilarbeiten häufig keine Qualifikationen erforderlich waren, gewannen insbesondere in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts Facharbeiter mit teilweise hohem handwerklichen Können an Bedeutung.⁷⁵ Ursächlich hierfür waren neue Maschinen und Produktionstechniken, die zu einer Verdichtung der Arbeit führten. Zugleich setzte sich die Erkenntnis durch, dass eine höhere Leistung erzielt werden könne, wenn besser ausgebildete Arbeitskräfte kürzer und intensiver arbeiteten.⁷⁶ Dadurch stieg die reale Wertschöpfung pro Kopf um das knapp 2,5-fache, während gleichzeitig zum ersten Mal – wie Schaubild 12 weiter verdeutlicht – der Arbeitseinsatz deutlich zurückging.⁷⁷

Der steigende Kapitaleinsatz bewirkte also zusammen mit der gleichzeitigen Ausweitung der Produktion zunächst einen wachsenden Arbeitseinsatz. Der beispiellose Anstieg der individuellen und kollektiven Arbeitszeit bis Mitte des 19. Jahrhunderts und deren anschließender ebenso deutlicher Rückgang haben somit eine gemeinsame Wurzel: den sich beschleunigenden Einsatz von Wissen und Kapital.⁷⁸

Der Trend zu wissens- und kapitalintensivem Wirtschaften verstärkte sich im 20. Jahrhundert. Allerdings gilt dies – wie Schaubild 12 weiter zeigt – nur für die ersten 14 Jahre und die zweite Jahrhunderthälfte. In der ver-

⁷² Vgl. Garhammer, M. (1999), S. 78.

⁷³ Vgl. Ziffer 3 und Schaubild 10.

⁷⁴ Die jährliche Steigerung betrug etwa 1,07 vH. Vgl. Henning, F.-W. (1985), S. 23.

⁷⁵ Vgl. Mickl-Horke, G. (1997), S. 37.

⁷⁶ Vgl. Ruppert, W. (1986), S. 149.

⁷⁷ Vgl. Ziffer 3.

⁷⁸ Daneben spielten natürlich auch veränderte sozio-ökonomische und rechtlich-institutionelle Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle. Dazu gehören u.a. die Auflösung der feudalen Ordnung und die Entstehung moderner Geldwirtschaften und Sozialökonomien.

Schaubild 12

bleibenden Zeit wurde der Kapitalstock durch die beiden Kriege und die Weltwirtschaftskrise zu großen Teilen vernichtet. Während er von 1900 bis 1914 pro Einwohner noch um ein Drittel zunahm, fiel er bis Anfang der zwanziger Jahre auf das Niveau von 1900 zurück. Erst Ende der dreißiger Jahre wurde der Vorkriegsstand wieder überschritten. Im Zweiten Weltkrieg wurde der Kapitalstock erneut stark dezimiert. In Westdeutschland war er erst 1955 wieder so hoch wie 1914.⁷⁹

Insgesamt versechsfachte sich der Kapitalstock pro Erwerbstätigem und Einwohner im 20. Jahrhundert knapp.⁸⁰ Da sich die Arbeitszeit im gleichen Zeitraum halbierte, wurde 2000 pro Erwerbstätigenstunde rund elfmal mehr Kapital eingesetzt als 1900. In diesem Zuwachs dürfte sich nicht zuletzt die ständige Zunahme von Wissen widerspiegeln.

Deutschland wirtschaftet besonders wissens- und kapitalintensiv

Dabei wird in Deutschland pro Erwerbstätigem deutlich mehr Kapital eingesetzt als in den USA. Wie aus Schaubild 13 hervorgeht, war 1994⁸¹ die Kapitalausstattung pro Erwerbstätigem in Deutschland um ein Fünftel höher als in den USA und um reichlich ein Viertel höher als in Japan. 1970 hatte der Vorsprung zu den USA lediglich reichlich ein Zwölftel betragen. Im Vergleich zu Japan war die Kapitalausstattung der deutschen Wirtschaft damals allerdings dreimal so hoch gewesen. Folglich kam in den USA zur Erzeugung von Gütern und Diensten im Vergleich zu Deutschland mehr Erwerbsarbeit und weniger Kapital zum Einsatz.⁸²

⁷⁹ Vgl. Henning, F.-W. (1979), S. 19 sowie Statistisches Bundesamt (1998), Fachserie 18, Reihe 1.3.

⁸⁰ Vgl. Henning, F.-W. (1979), S. 19.

⁸¹ Neuere Vergleiche in dieser Abgrenzung sind nicht verfügbar.

⁸² Vgl. auch Ziffer 3 und Schaubild 7.

Schaubild 13

5. Wissens- und kapitalintensive und damit arbeitssparende Produktionsweise ist gewollt

Menschen hatten stets ein zwiespältiges Verhältnis zur Arbeit, namentlich zur Erwerbsarbeit. Einerseits war sie unverzichtbare Grundlage ihrer Existenz. Andererseits ist sie oft mit Belastungen verbunden, die viele zu vermeiden suchen. Nicht arbeiten zu müssen und dennoch auskömmlich leben zu können, war immer ein erstrebenswertes individuelles und kollektives Ziel, auch wenn dieses Ziel phasenweise verdunkelt oder hinter Ideologien versteckt worden ist.

Menschen waren immer bestrebt, ihren Arbeitseinsatz zu verringern

Menschen empfanden Arbeit während des längsten Teils der Geschichte zumeist als Joch. In der griechischen und römischen Antike, aber auch im Judentum wurde Arbeit mit körperlicher Mühsal und Plage gleichgesetzt. Schon vor 2300 Jahren plädierte Aristoteles deshalb für die Befreiung des Menschen von der entwürdigenden Sklaverei der Arbeit als einem der höchsten Menschheitsziele. Selbstverwirklichung wurde in der Muße und in schöpferischem Handeln, das nicht der Existenzsicherung diene, gesucht und gefunden. Das höchste Ansehen genossen jene Bürger, die nicht für ihren Lebensunterhalt und für andere arbeiten mussten.⁸³ Wo möglich wurde Arbeit Sklaven, Tieren und dann zunehmend Maschinen übertragen.

Auch im Christentum pendelte die Bewertung der Arbeit zwischen Fluch und Segen. Einerseits war sie Strafe für den Sündenfall. Im Paradies wurde nicht wirklich gearbeitet. Andererseits war sie Voraussetzung zu Erlösung und Heil. Gegenüber der Antike wurde vor allem die Handarbeit aufgewertet. Mit Beginn des Mittelalters wurde sie dem Gebet gleichgestellt. In bestimmten Bevölkerungskreisen erhöhte sie sogar das gesellschaftliche Ansehen. Daneben wurde die mittelalterliche Kultur jedoch stark vom ritterlichen und höfischen Denken geprägt, in dessen Mittelpunkt der edle Ritter stand, der im Dienst für seinen Herrn Land und Leute mit dem Schwert verteidigte, die Erwerbsarbeit jedoch gesellschaftlich niedrigeren Schichten überließ.

⁸³ Vgl. Mickl-Horke, G. (1997), S. 10.

Die Reformatoren erklärten die Arbeit zur Teilhabe am Schöpfungswerk Gottes. Ein arbeitsames Leben war einem Leben in Müßiggang sittlich überlegen. Arbeit wurde zum Ziel in sich selbst.⁸⁴ Umgekehrt galt Armut als selbst verschuldet und sündig. Entsprechend änderte sich beispielsweise die Einstellung zum Betteln, das im Mittelalter nicht als Schande gewertet worden war. Bettler – die zahlreich waren, da die Arbeitsmöglichkeiten mit der Bevölkerungszunahme nicht Schritt hielten – wurden zunehmend als arbeitsscheu angesehen, die mit Hilfe von Disziplinierungsmaßnahmen zur Arbeit gezwungen werden mussten.⁸⁵ Mit der Renaissance gewannen darüber hinaus Wissenschaft und Technik für den Arbeitsprozess an Bedeutung. Mit der Rechenhaftigkeit des Protestantismus, insbesondere des Calvinismus, wurde die Basis für kapitalistisches Denken gelegt.⁸⁶ Der Drang zur Erkenntnis sowie zu Entwicklung und Einsatz neuer Techniken, die der Vervielfältigung und Verbesserung der Produktion dienen sollten, wuchs.

In der Aufklärung verstärkte sich dieser Trend noch. Wissenschaft und Technik sollten nicht nur materiellen Fortschritt ermöglichen, sondern den arbeitenden Menschen von den vorhandenen feudalen und klerikalen Abhängigkeiten befreien. Der Arbeiter sollte frei von zünftischen und herrschaftlichen Zwängen seine Arbeitskraft auf dem Markt anbieten können.⁸⁷ Daneben wurde der Traum vom arbeitsfreien Leben weiter geträumt. Höchstes gesellschaftliches Ansehen genossen geistig und schöpferisch arbeitende Menschen sowie nicht Arbeitende, die ehrenamtlich tätig waren.

Arbeitszeitverkürzung rückte ins Zentrum gesellschaftlichen Interesses

Diese Einstellung breitete sich mit dem Aufkommen von industrieller Lohnarbeit und der Entstehung des Proletariats weiter aus. Vor dem Hintergrund der zum Teil unmenschlichen Arbeitsbedingungen in der frühindustriellen Phase wurde der arbeitsfreie Zustand als erstrebenswertes Ziel propagiert. Je stärker sich die Lohnarbeit am Zeitaufwand und weniger an der geleisteten Aufgabe orientierte, desto mehr rückte die Verkürzung der Arbeitszeit in den Mittelpunkt des gesellschaftlichen Interesses. Seit Mitte des 19. Jahrhunderts

⁸⁴ Vgl. Nahrstedt, W. (1972), S. 162f.

⁸⁵ Vgl. Mickl-Horke, G. (1999), S. 17ff.

⁸⁶ Vgl. Van der Ven, F. (1972), Bd. 2, S. 229; Weber, M. (1988), Bd. 1, S. 17ff.

⁸⁷ Vgl. Mickl-Horke, G. (1999), S. 23.

spielten kürzere Tages-, Wochen- und Lebensarbeitszeiten in den Auseinandersetzungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern eine herausragende Rolle. Allerdings stießen die Forderungen der Arbeiter nach kürzerer Arbeitszeit zunächst auf taube Ohren. Dies änderte sich mit dem Voranschreiten der technischen Möglichkeiten und neuen naturwissenschaftlich-medizinischen Erkenntnissen.⁸⁸ Dennoch hatten vor dem Ersten Weltkrieg noch immer weniger als 5 vH der Arbeiter einen Urlaubsanspruch, 1920 waren es bereits über 80 vH.

1918 wurde der 8-Stunden-Tag eingeführt. Er wurde allerdings in der Folgezeit meist überschritten. 1946 wurde der achtstündige Arbeitstag erneut zur Norm erhoben. Unter dem Motto "Samstags gehört Papi mir" forderten 1955 die Gewerkschaften trotz Arbeitskräftemangels die 5-Tage-Woche bei vollem Lohnausgleich. Nachdem sie Mitte der siebziger Jahre verwirklicht worden war, wurde 1977 zum erstenmal die 35-Stunden-Woche gefordert. Da diese allerdings nicht mit Lohnausgleich durchgesetzt werden konnte, wurde sie bisher nicht verwirklicht. Heute liegt die tarifliche Arbeitszeit bei etwa 37,5 Stunden. Effektiv arbeiteten 1998 Vollzeitarbeitskräfte Umfragen zufolge jedoch 44 Stunden in der Woche.⁸⁹

Nicht zuletzt deshalb ist der Wunsch nach Arbeitszeitverkürzung nach wie vor weit verbreitet. Umfragen zufolge würden Vollzeitkräfte heute lieber rund 8 Stunden weniger arbeiten. Ein Viertel will sogar nur Teilzeit, d.h. weniger als 35 Stunden beschäftigt sein.⁹⁰ Ähnliches gilt für die Lebensarbeitszeit. Obwohl ältere Menschen in den zurückliegenden 100 Jahren physisch und psychisch immer leistungsfähiger wurden, scheiden sie heute aus Altersgründen 8 Jahre früher als damals aus dem Erwerbsleben aus.⁹¹ Zugleich plädierte Ende der neunziger Jahre knapp die Hälfte der Bevölkerung für die Beibehaltung der Vorruhestandsregelungen. Dass dies eine große Belastung für die Rentenversicherung bedeutete, nahm sie dabei in Kauf.⁹²

⁸⁸ Vgl. Ruppert, W. (1986), S. 148 f. sowie Ziffer 3.

⁸⁹ Vgl. Bielenski, H. (2000), S. 231.

⁹⁰ Bei Teilzeitarbeitskräften ist die Tendenz umgekehrt: Hier war die gewünschte Arbeitszeit knapp 5 Stunden höher als die tatsächliche. Vgl. Bielenski, H. (2000), S. 231.

⁹¹ Heute liegt das durchschnittliche Rentenzugangsalter für Altersrenten bei 62 Jahren.

⁹² Lediglich ein Drittel der Bevölkerung war für die Abschaffung der Vorruhestandsregelung. Vgl. Noelle-Neumann, E./Köcher R. (1997), S. 710.

6. Unzureichende Anpassung an wissens- und kapitalintensive Produktionsweise erzeugt unfreiwillige Nicht-Normbeschäftigung, Arbeitslosigkeit und Arbeitskräftemangel

Der Rückgang des Arbeitsvolumens, den die wissens- und kapitalintensivere Produktionsweise bewirkte, hätte zu Massenarbeitslosigkeit geführt, wenn sich nicht fortlaufend die individuelle Arbeitszeit zurückgebildet hätte.⁹³ Wäre bei derzeitiger Wissens- und Kapitalausstattung die individuelle Arbeitszeit noch so hoch wie 1950, läge – modellhaft – die Arbeitslosenquote nicht bei knapp 10 vH, sondern rund 40 vH. Etwa 17 Millionen Erwerbspersonen würden vergeblich einen Arbeitsplatz suchen. Wäre die individuelle Arbeitszeit noch so hoch wie 1975, läge die Arbeitslosenquote bei rund 24 vH. Das entspricht rund 10 Millionen Arbeitslosen. Arbeitslosigkeit wurde ferner dadurch vermindert, dass Arbeitskräfte den wissens- und kapitalintensiven Sektor der Volkswirtschaft verließen und in arbeitsintensivere Tätigkeiten überwechselten.

Dieser Anpassungsprozess geriet im vierten Jahrhundertquartal ins Stocken, als die Arbeitszeit nicht mehr mit vollem Lohnausgleich verkürzt wurde und immer weniger Arbeitskräfte in niedrig produktive Tätigkeiten abwandern konnten oder wollten. Beides ist mittelbar auf den vermehrten Einsatz von Wissen und Kapital zurückzuführen. Denn mit der wissens- und kapitalintensiveren Produktionsweise verringerten sich die Spielräume für Lohnerhöhungen, da ein wachsender Teil des Volkseinkommens an Wissen und Kapital und damit an Wissensträger und Kapitaleigner, ein abnehmender an Erwerbsarbeit, d.h. die Arbeitnehmer floss. Hinzu kam, dass der wissens- und kapitalbedingte Produktivitäts- und Wohlstandsanstieg, insbesondere auch bei Arbeitnehmern, die gering produktive Tätigkeiten ausübten, zu Einkommens- und Transfervorstellungen führte, die durch deren Wertschöpfung nicht gedeckt und folglich abnehmend auf dem ersten Arbeitsmarkt erwirtschaftet werden konnten. Hierdurch reduzierte sich die Erwerbsarbeit auf ein immer kleineres Segment von Tätigkeiten.

⁹³ Dabei darf die Verkürzung der individuellen Arbeitszeit nicht allein als Reaktion auf die Intensivierung des Kapital- und Wissenseinsatzes interpretiert werden. Vgl. auch Anmerkung 35.

Arbeitskräfteangebot und -nachfrage klappten somit zunehmend auseinander. Die Folgen dieser Entwicklung waren zum einen der Schwund traditioneller arbeits- und sozialrechtlich abgesicherter Vollzeitarbeitsplätze, sogenannter Normarbeitsverhältnisse und die Zunahme unfreiwilliger Teilzeit sowie geringfügiger und befristeter Beschäftigung, sogenannter Nicht-Normarbeitsverhältnisse und zum anderen wachsende Arbeitslosigkeit. Zugleich nahm sowohl im Bereich qualifizierter als auch weniger qualifizierter Tätigkeiten der Arbeitskräftemangel zu, da zum einen die gestiegenen Qualitätsanforderungen einer Wissensgesellschaft nicht schnell genug erfüllt wurden und zum anderen die ansässige Erwerbsbevölkerung bestimmte Tätigkeiten im niedrig produktiven Bereich nicht ausüben wollte.

Die Wirkungen des vermehrten Wissens- und Kapitaleinsatzes waren somit ambivalent. Einerseits bescherte er der Bevölkerung nie dagewesene Wohlstandssteigerungen. Andererseits führte er zu einer rückläufigen Nachfrage nach Erwerbsarbeit und damit zu Verteilungsproblemen. Erzeugung und Verteilung von Wertschöpfung gerieten damit zunehmend miteinander in Konflikt.

6.1 Änderungen in der Produktionsweise erforderten von der Bevölkerung stets hohe Anpassungsleistungen

Im Blick zurück zeigt sich, dass tiefgreifende Veränderungen in der Produktionsweise auch früher keineswegs reibungslos vonstatten gingen, sondern erhebliche Rückwirkungen auf die Wirtschafts-, Verteilungs- und sozio-kulturellen Strukturen hatten. Wurden sie ausnahmsweise – wie im dritten Quartal des 20. Jahrhunderts – ohne große Verwerfungen bewältigt, war dies vornehmlich auf außergewöhnliche Einflüsse zurückzuführen.

Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft war von Massenarbeitslosigkeit begleitet

Besonders groß waren die Verwerfungen beim Übergang von der Agrar- und Handwerks- zur Industriegesellschaft. Anfang des 19. Jahrhunderts führte die Industrialisierung zu einer massenhaften Verelendung von Handwerkern, da diese mit der maschinellen Fertigungsweise nicht konkurrieren konnten.⁹⁴ Sie

⁹⁴ Vgl. Frerich, J./Frey, M. (1996), Bd. 1, S. 35.

bildeten zusammen mit den freigesetzten mittellosen Landarbeitern das Arbeitskräftereservoir der Industrie, das durch das rasche Bevölkerungswachstum noch verstärkt wurde.⁹⁵ Dieses hohe Arbeitskräfteangebot konnte von der erst im Aufbau befindlichen Industrie nur teilweise aufgenommen werden. Das führte zu sinkenden Arbeitseinkommen und Arbeitslosigkeit. Um die dadurch entstehenden Einkommensverluste auszugleichen, stellten sich vermehrt Frauen und selbst Kinder dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Die Folgen waren ein beschleunigter Einkommensverfall und noch größere Arbeitslosigkeit. Die Erwerbsbevölkerung war in einen Teufelskreis geraten. Viele verloren ihre wirtschaftlichen Grundlagen und kulturellen Wurzeln. Die tradierte Ordnung zerbrach.

Die Lage verbesserte sich erst ab Mitte des 19. Jahrhunderts. Zu diesem Zeitpunkt waren die Löhne auch dank des wissens- und kapitalgetriebenen Produktivitätsanstiegs soweit gestiegen, dass ohne Verluste für das Haushaltseinkommen zunächst Kinder und dann Frauen den Arbeitsmarkt verlassen und Männer weniger arbeiten konnten. Zwar wurden in der Folgezeit Armut und Arbeitslosigkeit nicht vollständig beseitigt, doch sorgte die Einführung sozialer Sicherungssysteme⁹⁶ dafür, dass soziale Not zumindest verringert wurde.

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden die Wirkungen des steigenden Wissens- und Kapitaleinsatzes auf die Nachfrage nach Erwerbsarbeit durch Kriege und Wirtschaftskrisen überlagert.⁹⁷ Im dritten Quartal des 20. Jahrhunderts setzte sich aber – zumindest in Westdeutschland – der Trend zur wissens- und kapitalintensiven und zugleich arbeitssparenden Produktionsweise in nie dagewesener Geschwindigkeit fort.⁹⁸ Die Nachfrage nach Erwerbsarbeit, gemessen am Arbeitsvolumen, sank stärker denn je. Doch zugleich erhöhten sich die Einkommen so stark, dass die individuelle Arbeitszeit kräftig zurückgeführt werden konnte und trotzdem die Kaufkraft der abhängig Beschäftigten stieg. Für die arbeitende Bevölkerung war das die beste aller Welten: In immer kürzerer Zeit verdiente sie mehr und mehr.

⁹⁵ Von 1750 bis 1850 verdoppelte sich die Bevölkerung in Deutschland von 18 auf reichlich 35 Millionen. Vgl. Miegel, M./Wahl, S. (1998), S. 81.

⁹⁶ Vgl. Anmerkung 55.

⁹⁷ Vgl. auch Ziffer 1.

⁹⁸ Vgl. Ziffer 4 und Schaubild 11.

Außergewöhnliche Rahmenbedingungen erleichterten im dritten Jahrhundertquartal die Anpassung an die wissens- und kapitalintensivere Produktionsweise

Die relativ reibungslose Anpassung an die wissens- und kapitalintensivere Produktionsweise im dritten Jahrhundertquartal in Westdeutschland wurde allerdings durch ein außergewöhnliches wirtschaftliches und demographisches Umfeld ermöglicht. Der Bedarf an lebensnotwendigen Gütern war nicht zuletzt aufgrund von Kriegszerstörungen und Zuwandererströmen zumindest bis weit in die sechziger Jahre ungesättigt. Wohnungsbau und Motorisierung waren die wichtigsten Wachstumsmotoren.⁹⁹ Darüber hinaus beflügelten die Unterbewertung der DM und die Wiedereröffnung von ausländischen Märkten die deutsche Außenwirtschaft. Unterstützt wurden die günstigen objektiven wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch die Ausbreitung individualistischer Sicht- und Verhaltensweisen der Bevölkerung, die den Konsum materieller Güter ankurbelten.

Zugleich verringerte sich – wie Schaubild 14 zeigt – das Arbeitskräfteangebot. Der Grund hierfür war ein Rückgang sowohl des Erwerbsfähigenanteils als auch der Erwerbsbeteiligung. Wie Schaubild 15 zeigt, ging von 1950 bis 1975 der Anteil der Erwerbsfähigen an der Wohnbevölkerung von knapp 68 auf 64 vH zurück.¹⁰⁰ Im selben Zeitraum nahm die Erwerbsbeteiligung – wie aus Schaubild 16 ersichtlich – deutlich ab, da sich viele Frauen aus dem Erwerbsleben zurückzogen,¹⁰¹ die Schul- und Ausbildungszeiten verlängert wurden sowie ältere Arbeitnehmer früher in Rente gingen. Darüber hinaus wurde die individuelle Arbeitszeit stärker verkürzt als es von der Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage her nahegelegen hätte.¹⁰² Die Gewerkschaften nutzten ihre starke Verhandlungsposition, die ihnen durch den Rückgang der Erwerbsfähigkeitszahlen und der Erwerbsbeteiligung

⁹⁹ Vgl. Miegel, M. (1979), S. 52ff.

¹⁰⁰ In der zweiten Hälfte der sechziger Jahre nahm sogar die Zahl der Erwerbsfähigen um über 400.000 ab. Ursächlich hierfür waren die Verluste und Geburtenausfälle während des Zweiten Weltkriegs und der Nachkriegszeit, die insbesondere das männliche Erwerbspersonenpotential dezimierten.

¹⁰¹ Von 1960 bis 1971 nahm die Zahl weiblicher Erwerbspersonen um 300.000 ab, ihre Erwerbsquote sank von 49,4 auf 48,2 vH der weiblichen Erwerbsfähigen.

¹⁰² Vgl. Miegel, M. (1984), S. 116ff.

sowie der günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zugewachsen war, ohne Rücksicht auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes. Die Lücken, die sie hierdurch rissen, konnten auch durch die Anwerbung von 2 Millionen ausländischen Arbeitskräften nicht geschlossen werden. Es kam zu einem empfindlichen Arbeitskräftemangel, auf dessen Höhepunkt bis zu 800.000 Arbeitsplätze unbesetzt blieben. Dieser Arbeitskräftemangel beflügelte den Wissens- und Kapitaleinsatz. Wie Schaubild 17 zeigt, planten in dieser Zeit überdurchschnittlich viele Unternehmen Rationalisierungsinvestitionen.

Mit Produktivität und materiellem Wohlstand stiegen die Ansprüche an Entlohnung und Qualität der Erwerbsarbeit

Die Rationalisierung nahm auch deshalb zu, weil sich im gleichen Zeitraum viele arbeitsintensive Tätigkeiten, die aufgrund ihrer geringen Ausstattung mit Wissen und Kapital im niedrig produktiven Bereich angesiedelt waren, entweder überdurchschnittlich verteuerten und dadurch unrentabel wurden oder von einheimischen Arbeitskräften nicht mehr ausgeübt wurden. Denn mit dem durch Wissen und Kapital erzeugten Wohlstand stiegen die Ansprüche der Erwerbsbevölkerung an Entlohnung und Qualität der Erwerbsarbeit. Dies galt auch für Erwerbstätige auf Arbeitsplätzen, deren Wertschöpfung aufgrund der geringen Ausstattung mit Wissen und Kapital unterdurchschnittlich gestiegen war.

Die Gewerkschaften und die ihnen nahestehenden Parteien förderten diese Entwicklung, indem sie für wissens- und kapitalarme Tätigkeiten ähnliche Löhne wie für wissens- und kapitalintensive Tätigkeiten durchsetzten. Auf diese Weise hatten auch Erwerbstätige in niedrig produktiven Tätigkeiten an einer Einkommensentwicklung teil, die vom wissens- und kapitalintensiven Bereich der Volkswirtschaft vorgegeben wurde. Die Kehrseite hiervon war, dass die Unternehmen alles daran setzten, gerade solche unrentablen Arbeitsplätze zu eliminieren.

Dabei war der Anstieg der Effektivlöhne noch bedeutsamer als der der Tariflöhne. Erstere werden wesentlich durch weitere Gehaltsbestandteile wie Leistungszulagen bestimmt. Ursprünglich waren diese gedacht, um überdurchschnittliche Leistungen zu honorieren. Nach und nach verloren

Schaubild 14

Schaubild 15

Schaubild 16

Schaubild 17

sie jedoch diese Funktion und wurden Bestandteil des Grundlohnes. Die Gehaltspolitik im öffentlichen Dienst vollzog diese Entwicklung weitgehend nach, teilweise förderte sie sie sogar. Da hier eine Leistungsbewertung nach Marktpreisen nur schwer möglich war, dienten als Orientierung die Tarifabschlüsse in vergleichbaren Segmenten der Privatwirtschaft. Damit wurde die Illusion einer vergleichbaren Produktivitätssteigerung erzeugt.¹⁰³

Allerdings konnten mittelfristig die geforderten Einkommen auf vielen dieser Arbeitsplätze nicht erwirtschaftet werden. Sie wurden deshalb entweder beseitigt oder mit ausländischen Arbeitskräften besetzt, die deutlich geringere Ansprüche an Einkommen, Qualität und Prestige der Erwerbsarbeit stellten. Ihnen wurden vor allem körperlich anstrengende Arbeiten in der Landwirtschaft und Schwerindustrie sowie zeitlich unattraktive Tätigkeiten im Pflegebereich oder Hotel- und Gaststättengewerbe überlassen.

Ungünstige Rahmenbedingungen erschwerten die Anpassung im vierten Jahrhundertquartal

Diese außergewöhnlichen wirtschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen verkehrten sich im vierten Quartal des 20. Jahrhunderts in ihr Gegenteil. Damit wurden weitere Anpassungen an die wissens- und kapitalintensivere Produktionsweise schwieriger. Der Bevölkerung gelang es abnehmend, diese Schwierigkeiten zu meistern. Je produktiver sie wurde, desto größere Probleme bereitete es ihr, das auf die Erwerbsarbeit gegründete Verteilungssystem funktionsfähig zu halten.

Die zunehmende weltweite Verfügbarkeit von Wissen und Kapital verschärfte den internationalen Wettbewerb und setzte die Erwerbsbevölkerung frühindustrialisierter Länder – namentlich Deutschland – unter zusätzlichen Kosten- und Qualitätsdruck.

Arbeitskräfteangebot nahm demographiebedingt zu

Ab Mitte der siebziger Jahre stieg das Arbeitskräfteangebot demographiebedingt deutlich. Von 1976 bis Ende der neunziger Jahre erhöhte sich in

¹⁰³ Mehr noch – da die Produktivitätsmessung im öffentlichen Dienst aufgrund fehlender Marktpreise anhand der Produktionskosten vorgenommen wird, schlagen sich Kostensteigerungen – z.B. aufgrund von Lohnerhöhungen – statistisch als Produktivitätssteigerung nieder.

Westdeutschland die Zahl der Erwerbspersonen um 5,8 Millionen.¹⁰⁴ Ihr Anteil an der Wohnbevölkerung stieg – wie wiederum Schaubild 14 zeigt – um rund ein Sechstel von 44 auf knapp 51 vH. Dies war neben rein statistischen Gründen¹⁰⁵ zum einen auf eine Zunahme der Erwerbsfähigen um 5,5 Millionen zurückzuführen. In dieser Zeit traten die geburtenstarken Jahrgänge der späten fünfziger und sechziger Jahre ins Erwerbsleben, während relativ schwach besetzte Jahrgänge aus dem Erwerbsleben ausschieden. Dadurch stieg der Erwerbsfähigenanteil – wie aus Schaubild 15 hervorgeht – von rund 64 vH 1976 auf 70 vH 1987 und verharrte dann auf knapp 68 vH. Zum anderen nahm – wie Schaubild 16 weiter verdeutlicht – die Erwerbsbeteiligung von knapp 69 vH auf knapp 76 vH zu. Verursacht wurde dies durch eine steigende Frauenerwerbstätigkeit, während die der Männer nur mäßig zurückging. Von 1976 bis 1999 stieg die Erwerbsquote der Frauen von rund 48 auf rund 62 vH. Im selben Zeitraum nahm die der Männer aber nur von 86 auf 80 vH ab.¹⁰⁶

Arbeitskräfteangebot stieg auch in anderen Ländern

Diese Zunahme des Arbeitskräfteangebots im vierten Quartal des 20. Jahrhunderts beschränkte sich allerdings nicht auf Deutschland. In fast allen frühindustrialisierten Ländern traten in den siebziger und achtziger Jahren zahlenmäßig stärkere Jahrgänge ins Erwerbsleben als aus ihm ausschieden. Gleichzeitig nahm die Frauenerwerbstätigkeit zu. Noch wesentlich stärker als in Westdeutschland erhöhte sich der Erwerbspersonenanteil in den Niederlanden.¹⁰⁷ Den höchsten Anteil verzeichnete Ende der neunziger Jahre Japan mit knapp 54 vH, dahinter folgten die USA und die Niederlande mit 51 vH. Der Grund für den hohen Erwerbspersonenanteil dieser Länder liegt allerdings weniger in einem überdurchschnittlichen Anstieg der Erwerbsfähigen – hier hatte Westdeutschland den relativ stärksten Anstieg zu verzeichnen –, als vielmehr in der überdurchschnittlichen Zunahme der Er-

¹⁰⁴ Die Zahlen von 1976 und 1999 sind nur bedingt vergleichbar, da durch die Revision der VGR und die präzisere Erfassung geringfügig Beschäftigter die Zahl der Erwerbspersonen stark stieg.

¹⁰⁵ Vgl. Anmerkung 104.

¹⁰⁶ Daten des Mikrozensus. Vgl. Statistisches Bundesamt (2000/3), S. 183.

¹⁰⁷ Von Mitte der siebziger bis Ende der neunziger Jahre betrug der Anstieg in den Niederlanden rund 38 vH.

werbsbeteiligung von Frauen.¹⁰⁸ Ende der neunziger Jahre boten in den USA 71 vH und in den Niederlanden 64 vH der 15- bis 64-jährigen Frauen ihre Arbeitskraft an. Mitte der siebziger Jahre waren es erst 52 bzw. 30 vH gewesen.

6.2 Anpassung durch Arbeitszeitverkürzungen funktionierte abnehmend

Zwar wurde der wissens- und kapitalbedingte Rückgang der Nachfrage nach Erwerbsarbeit durch Verkürzungen der individuellen Arbeitszeit weiter kompensiert. Doch reichte diese Kompensation nicht mehr aus. Anders als im dritten Jahrhundertquartal hatte die Arbeitszeitverkürzung für viele Arbeitskräfte an Attraktivität verloren, da sie nicht mehr mit vollem Lohnausgleich erfolgte.

Fortgesetzte Arbeitszeitverkürzungen bei vollem Lohnausgleich waren schon deshalb nicht möglich, weil diese wiederum eine noch stärkere Intensivierung des Einsatzes von Kapital und Wissen erfordert hätten. Der Einsatz international mobilen Wissens und Kapitals lässt sich jedoch nur soweit steigern, wie im Inland dafür der am Weltmarkt gültige Preis gezahlt und erwirtschaftet wird. Die Voraussetzungen hierfür waren jedoch in Deutschland spätestens seit Mitte der achtziger Jahre in immer geringerem Maß gegeben, nicht zuletzt aufgrund der bereits erreichten hohen Kapitalintensität.¹⁰⁹

Schon dieser Wirkungszusammenhang hätte für sich genommen der Anpassung durch Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich Grenzen gesetzt. Verschärfend kam hinzu, dass sich ab Anfang der achtziger Jahre mit der Produktionsstruktur der Wertschöpfung zunehmend auch deren Verteilung veränderte. Mit der zunehmenden Bedeutung von Wissen und Kapital im Wertschöpfungsprozess stieg auch der Einkommensanteil, der an Wissensträger und Kapitaleigner floss, während der der Erwerbsarbeit zurückging. Dadurch verengten sich die Spielräume für Lohnerhöhungen zusätzlich.

¹⁰⁸ Von Mitte der siebziger bis Ende der neunziger Jahre stieg die Erwerbsbeteiligung in den Niederlanden um rund 29, in den USA um knapp 14 und in Japan um knapp 10 vH. Allerdings ist in den Niederlanden das besonders niedrige Ausgangsniveau zu berücksichtigen.

¹⁰⁹ Vgl. dazu Otnad, A./Grünewald, R./Wahl, S. (1995), S. 85ff.

Sinkende Lohnquote begrenzte Spielräume für Lohnerhöhungen und Arbeitszeitverkürzung

Wie Schaubild 18 zeigt, verringerte sich seit Anfang der achtziger Jahre in Deutschland, insbesondere aber in Westdeutschland, der Anteil der Arbeitseinkommen *aller Erwerbstätigen* am Volkseinkommen. Oder anders gewendet: Das Durchschnittseinkommen aus Arbeit erhöhte sich langsamer als deren durchschnittliche Produktivität. Während Anfang der achtziger Jahre in Westdeutschland bis zu 87 vH des Volkseinkommens bzw. der Nettowertschöpfung an den Faktor Erwerbsarbeit flossen, waren es Ende der neunziger Jahre reichlich zehn Prozentpunkte weniger.¹¹⁰ In ganz Deutschland betrug der Anteil aufgrund des höheren Niveaus in Ostdeutschland 80 vH. Wie Schaubild 18 weiter verdeutlicht, war der Wertschöpfungsanteil des Faktors Arbeit auch in Japan und den USA rückläufig.¹¹¹

¹¹⁰ Nach Schätzungen des IWG BONN auf Grundlage der Angaben der alten VGR der Länder (ESVG, 2. Aufl.).

¹¹¹ Zu beachten ist allerdings, dass nur die Lohnquote, nicht aber der Anteil aller Arbeitseinkommen am Volkseinkommen statistisch erfasst ist. Zu letzterem gelangt man, indem für die Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen ein kalkulatorisches Durchschnittseinkommen auf der Grundlage des Durchschnittsarbeitseinkommens der abhängig Beschäftigten unterstellt wird. Bei einigen Ländern dürfte dies aufgrund einer stark abweichenden Erwerbstätigenstruktur allerdings zu Verzerrungen führen. Dies gilt insbesondere für Japan, wo das Durchschnittsarbeitseinkommen der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen deutlich unter dem der abhängig Beschäftigten liegen dürfte. Deshalb wurde in Schaubild 18 für Japan zusätzlich der Anteil des gesamten Arbeitseinkommens am Volkseinkommen unter der Annahme ermittelt, dass das Durchschnittseinkommen der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen lediglich 50 vH des Durchschnittseinkommens der abhängig Beschäftigten beträgt.

Schaubild 18

Weniger einheitlich ist das Bild, wenn die ebenfalls in Schaubild 18 abgebildete sogenannte Lohnquote, d.h. der Anteil der Einkommen von *abhängig Beschäftigten* am Volkseinkommen betrachtet wird. Sie war in Deutschland seit Anfang der achtziger Jahre rückläufig, während sie in den USA nahezu konstant blieb und in Japan sogar zunahm. Ursächlich hierfür ist vornehmlich die unterschiedliche Entwicklung des Anteils abhängig Beschäftigter an den Erwerbstätigen insgesamt. Während dieser Anteil – die sogenannte Arbeitnehmerquote – seit Anfang der achtziger Jahre in Deutschland wie in den meisten EU-Ländern nahezu konstant blieb, stieg er in den USA um etwa 3 Prozentpunkte. In Japan erhöhte er sich sogar um reichlich 10 Prozentpunkte.¹¹²

Für die seit den achtziger Jahren in vielen Ländern, namentlich in Deutschland, zu beobachtenden rückläufigen Einkommensanteile der Erwerbsarbeit am Volkseinkommen kommen mehrere Ursachen in Betracht. Aufgrund des Strukturwandels der Wirtschaft und des technologischen Fortschritts – verbunden mit der Intensivierung des Kapitaleinsatzes – nahm zum einen die Bedeutung der Erwerbsarbeit im Wertschöpfungsprozess ab. Anders gewendet: Entgegen früherer Erfahrungen wirkt sich heute die Ersetzung von Erwerbsarbeit durch Wissen und Kapital zunehmend auf die Verteilung des Volkseinkommens aus. Zum anderen verringert sich seit Anfang der achtziger Jahre in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern die gewerkschaftliche Verhandlungsmacht deutlich. Denn im Zuge der Globalisierung gerieten inländische Arbeitskräfte zunehmend unter den Konkurrenzdruck ihrer ausländischen Kollegen.¹¹³ Darüber hinaus verstärkte sich als Folge der zunehmenden Ersetzung von Erwerbsarbeit durch Wissen und Kapital der Wettbewerb auch innerhalb der inländischen Arbeitnehmerschaft. Insofern wurden die Gewerkschaften zunehmend Opfer ihres Erfolges. Schließlich spiegelt der Rückgang der Lohnquote in Westdeutschland auch eine gewisse Normalisierung wider, nachdem vor allem in den siebziger Jahren im Zuge einer expansiven Lohnpolitik Lohnsteigerungen durchgesetzt worden waren, die den Produktivitätsfortschritt deutlich übertrafen.¹¹⁴

¹¹² Vgl. Bedau, K.-D. (1997), S. 938.

¹¹³ Teils konkurrieren diese als Zuwanderer oder Pendler auf dem inländischen Arbeitsmarkt, teils indirekt über den Wettbewerb auf den Gütermärkten.

¹¹⁴ Vgl. Ziffer 6.3.

Versuche, die Lebensarbeitszeit zu verringern, kamen die Bevölkerung teuer zu stehen

Als sich die Verkürzung der Tages-, Wochen- und Jahresarbeitszeit wegen der damit verbundenen Lohneinbußen verlangsamte, versuchten Tarifparteien und Politik, die Anpassung an die rückläufige Nachfrage nach Erwerbsarbeit durch eine Verringerung der Lebensarbeitszeit, beispielsweise die Verlängerung von Bildungszeiten, vor allem aber Frühverrentungen zu erreichen. Anders als die Verkürzung der tariflichen Arbeitszeit stieß diese Strategie auf Zustimmung der betroffenen Arbeitskräfte, da die Kosten dieser Maßnahme nicht von ihnen direkt, sondern von der Gemeinschaft der Steuer- und Beitragszahler getragen wurden. Zwar konnte durch die Verringerung der Lebensarbeitszeit der demographiebedingte Anstieg des Arbeitskräfteangebots gebremst werden,¹¹⁵ doch führten diese Maßnahmen zu erheblichen Steuer- und Beitragserhöhungen, die wiederum die Beschäftigung beeinträchtigten. Die Kosten der Frühverrentung wurden deshalb zu einem überwiegenden Teil den betroffenen Arbeitnehmern auferlegt.¹¹⁶ Damit dürfte auch diese Form der Arbeitszeitverkürzung an Attraktivität verlieren.

Angesichts des wachsenden Arbeitskräfteangebots war die Arbeitszeitverkürzung unzureichend

Wurde die Arbeitszeit im dritten Jahrhundertquartal zu schnell verkürzt und dadurch der demographiebedingte Arbeitskräftemangel verschärft, reichte die Arbeitszeitverkürzung im vierten nicht aus, um die Zunahme des Arbeitskräfteangebots und die durch die Intensivierung des Wissens- und Kapitaleinsatzes bedingte Freisetzung von Arbeitskräften zu kompensieren. Die Folge war ein wachsender Arbeitskräfteüberschuss, der trotz Auswei-

¹¹⁵ Von 1975 bis 1999 sank die Erwerbsquote der 15- bis 20-Jährigen von 54 auf rund 31 vH und die der 20- bis 25-Jährigen von 75 auf 72 vH. Dabei ging sie sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen zurück. Im selben Zeitraum nahm die Erwerbsquote der über 60-Jährigen von knapp 34 auf knapp 24 vH ab. Dies war vor allem auf einen Rückgang der männlichen Erwerbsbeteiligung zurückzuführen.

¹¹⁶ Bei vorzeitigem Rentenbezug wird bei Jahrgängen nach 1942 die Rente um 0,3 vH monatlich gekürzt.

tung des Dienstleistungssektors nicht schnell genug absorbiert werden konnte.

Dadurch gerieten Arbeitskräfte vor allem in gering qualifizierten Tätigkeiten, aber auch in qualifizierten Tätigkeiten, in denen das Automatisierungspotential besonders groß war, unter Druck. Diese Erwerbspersonen waren vom technologiebedingten Rückgang der Arbeitskräftenachfrage besonders betroffen. Insbesondere bei gering qualifizierten Arbeitskräften wurde der Trend zur Freisetzung durch Produktionsverlagerungen in Länder mit niedrigeren Lohnstückkosten verstärkt. Während Anfang der achtziger Jahre der Anteil der Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung noch knapp 30 vH betrug, waren es Ende der neunziger Jahre nur noch knapp ein Fünftel.¹¹⁷ Allein in den neunziger Jahren entfielen zwei Drittel des Beschäftigtenrückgangs auf Arbeitskräfte ohne abgeschlossene Berufsausbildung.¹¹⁸

6.3 Abwanderung in niedrig produktive Tätigkeiten wurde sowohl durch deren zahlenmäßigen Rückgang als auch deren geringe Akzeptanz erschwert

Für diese Arbeitskräfte gab es kaum alternative Beschäftigungsmöglichkeiten, da sich in den zurückliegenden 25 Jahren Wunsch und Wirklichkeit bei den für sie in Frage kommenden Tätigkeiten auseinanderentwickelt hatten. Obwohl der Produktivitäts- und Wohlstandsanstieg vor allem dem vermehrten Einsatz von Wissen und Kapital und damit einer Minderheit der Bevölkerung zu verdanken war, hatten wie schon im dritten Jahrhundertquartal hieran alle Arbeitskräfte mehr oder weniger gleichermaßen teil, selbst wenn sie hierzu nur unterdurchschnittlich beigetragen hatten. Anders gewendet: Obwohl mit zunehmendem Wissens- und Kapitaleinsatz die Beiträge der Erwerbsbevölkerung zur Wertschöpfung immer ungleicher wurden, verzeichneten viele Arbeitskräfte in gering produktiven Tätigkeiten weiter hohe Einkommenssteigerungen.

Von 1980 bis Mitte der neunziger Jahre stiegen die realen Arbeitseinkommen von gering verdienenden Vollzeitbeschäftigten wesentlich stärker

¹¹⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (1985), S. 85 und Statistisches Bundesamt (1997), S. 87.

¹¹⁸ Die Werte beziehen sich auf die Jahre 1991 bis 1997. Vgl. SVR (1998), Tabelle 77.

als von Arbeitskräften mit mittleren und hohen Einkommen. Im OECD-Vergleich verzeichneten in Deutschland gering entlohnte Männer, vor allem aber gering entlohnte Frauen in Vollzeitverhältnissen sogar den stärksten Anstieg.¹¹⁹ Dagegen nahm beispielsweise in den USA und den Niederlanden die Lohnspreizung in den unteren Einkommensgruppen zu. Nicht zuletzt deshalb stiegen die durchschnittlichen Arbeitskosten in Deutschland deutlich stärker als in den USA und den Niederlanden. Während von 1982 bis 1998 die realen Arbeitskosten je Erwerbstätigenstunde in Deutschland um etwa 40 vH stiegen, erhöhten sie sich in den Niederlanden nur um knapp 20 vH. In den USA blieben sie sogar konstant.¹²⁰ Dies trug maßgeblich dazu bei, dass Mitte der neunziger Jahre der Anteil von Vollzeitbeschäftigten, die weniger als zwei Drittel des Medianeinkommens¹²¹ erzielten, in Deutschland mit 13 vH nur halb so hoch war wie in den USA.¹²²

Bei gering produktiven Tätigkeiten nahm die Kluft zwischen Anspruchslohn und Produktivität weiter zu

Dahinter stand die Vorstellung, dass sich die Löhne weniger an der individuellen Leistungskraft, sondern am gesellschaftlich definierten Bedarf orientieren sollten. Als Maßstab hierfür diente der von Wissen und Kapital erzeugte Wohlstandsanstieg. Häufig war sogar die Leitgröße der Lohnfindung die Produktivität der besonders wissens- und kapitalintensiven Metall- und Elektroindustrie.¹²³ Dies galt auch für das sozio-kulturelle Existenzminimum, das in Deutschland die Funktion eines Mindestlohns einnimmt. Von 1975 bis 1999 stieg das durch die Sozialhilfe definierte Existenzminimum größerer Haushalte stärker als das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt aller Beschäftigten.¹²⁴ Um den Abstand zwischen Arbeitseinkommen in

¹¹⁹ Vgl. OECD (1996), Employment Outlook, S. 61f.

¹²⁰ Vgl. Ochel, W. (2000), S. 35.

¹²¹ Einkommen, bei denen 50 vH der Einkommensbezieher darüber und 50 vH darunter liegen.

¹²² Vgl. OECD (1996), Employment Outlook, S. 72.

¹²³ Vgl. Streeck, W./Heinze, R. (1999), S. 44.

¹²⁴ So bezog ein Vier-Personen-Haushalt ein Sozialhilfeeinkommen in Preisen von 1999 von 1975 knapp 2.300 DM und 1999 von knapp 3.000 DM (+ 30 vH). Im selben Zeitraum erhöhten sich die durchschnittlichen Bruttolöhne pro abhängig Beschäftigten von 3.530 DM auf 4.450 DM (+ 26 vH).

gering produktiven Tätigkeiten und Sozialtransfers für vergleichbare Haushaltsgrößen zu wahren und zu vermeiden, dass Erwerbstätige in gering produktiven Tätigkeiten massenhaft zu Sozialhilfeempfängern wurden, durften deren Einkommen nicht schwächer steigen. Dadurch wurde bei vielen gering produktiven Tätigkeiten der beschäftigungsneutrale Verteilungsspielraum überschritten.¹²⁵

Einfache Tätigkeiten fielen weg

Die Folge war, dass diese Einfacharbeitsplätze unrentabel wurden und aus dem ersten Arbeitsmarkt verschwanden bzw. gar nicht erst entstanden. Die dort ausgeübten Tätigkeiten wurden entweder zu geringeren Löhnen an Zuwanderer vergeben oder in Schwarzarbeit bzw. Eigenarbeit verlagert. Da die Arbeitskräftenachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften zu- und nach gering qualifizierten abnahm, hätten aus arbeitsmarktpolitischen Gründen die Löhne stärker entsprechend der unterschiedlichen Qualifikationen differenziert werden müssen.¹²⁶ Vor dem Hintergrund der effektiven arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen wäre deshalb im vierten Jahrhundertquartal eine differenziertere Entlohnung, die sich an der jeweiligen Produktivität der Tätigkeit orientiert, angebracht gewesen.¹²⁷ Um die Arbeitslosenquote sowohl bei gering qualifizierten als auch bei mittel qualifizierten Arbeitskräften zu halbieren, müssten die nominalen Löhne im unteren Qualifikationsbereich zwischen 14 und 37 vH und im mittleren Qualifikationsbereich zwischen 10 und 34 vH sinken.¹²⁸ Da sich hierdurch zugleich die Preise für Güter und Dienste verringerten, wären allerdings die realen Einkommenseinbußen deutlich geringer.¹²⁹

¹²⁵ Ist der Produktivitätsanstieg auf höhere Wissens- und Kapitalintensität statt höheren Arbeitsinsatz zurückzuführen, sprengen Lohnerhöhungen, die sich an diesem Produktivitätsanstieg orientieren, den Verteilungsspielraum. Dies gilt erst recht, wenn die Beschäftigung zurückgeht. Vgl. Lehment, H. (2000), S. 318.

¹²⁶ Vgl. Reinberg, A. (1999), S. 441.

¹²⁷ Vgl. auch Lehment, H. (2000), S. 327.

¹²⁸ Vgl. Fitzenberger, B. (2000), S. 1.

¹²⁹ Vgl. a.a.O.

Auch die Ansprüche an die Qualität der Arbeitsplätze stiegen

Im Gegensatz zu manchen anderen europäischen und außereuropäischen Ländern sind Arbeitslose in Deutschland bis heute weder gesellschaftlich stigmatisiert noch stehen sie unter einem existentiellen Druck, einer Erwerbsarbeit nachzugehen.¹³⁰ Vielmehr sind sie nach wie vor eingebettet in eine Gesellschaft, die im Großen und Ganzen Verständnis für ihre Lage hat und häufig dem Staat die Verantwortung für ihre Beschäftigung zuweist. Der Einzelne ist dieser Verantwortung weitgehend enthoben.

Als Folge hiervon neigt er dazu, an seinen Arbeitsplatz, für den nicht er, sondern ein Dritter verantwortlich ist, hohe materielle, aber auch immaterielle Ansprüche zu stellen. Da Gewerkschaften und Parteien dem zu genügen versuchten, hat sich in Deutschland und einigen Nachbarländern die Erwerbsarbeit auf einen Bereich besonders attraktiver Tätigkeiten verengt. Selbständigkeit ist für viele unattraktiv. Die Erwerbsbevölkerung fragt lieber Arbeitsplätze nach und zwar vorzugsweise im hoch produktiven und das heißt zumeist besonders wissens- und kapitalintensiven Sektor der Volkswirtschaft. Wenig produktive Bereiche werden hingegen gemieden oder gar nicht erst als Erwerbsarbeit für den Markt erschlossen.

Selbständigkeit hat geringen Stellenwert

Derzeit ist nur ein Neuntel der Erwerbstätigen bereit, sich Erwerbsarbeit selbst zu erschließen und einen Arbeitsplatz zu schaffen. Neun Neuntel verharren dagegen mehr oder minder passiv in einer Arbeit-Nehmer-Haltung.

Wie in allen frühindustrialisierten Ländern sank der Selbständigenanteil mit der rückläufigen Arbeitsintensität des landwirtschaftlichen Sektors. In Deutschland ging er von einem Drittel 1950 auf rund 12 vH 1980 zurück. Seit Anfang der achtziger Jahre verharrt er auf diesem Niveau. Wird allerdings lediglich die Entwicklung der Selbständigen im nicht-landwirtschaftlichen Bereich betrachtet, ist der Selbständigenanteil vom Tiefpunkt 1980 bis 1999 von 6,7 vH wieder auf 9,1 vH gestiegen. Dennoch ist die Bereitschaft, sich künftig selbständig zu machen, in der Bevölkerung noch immer gering. Nur eine knappe Mehrheit der Bevölkerung ist der Ansicht,

¹³⁰ Vgl. auch Ziffer 7.4.

dass es sich lohne, sich selbständig zu machen.¹³¹ Selbst die Mehrheit der deutschen Hochschulabsolventen strebt nach einer abhängigen Beschäftigung.¹³² Als wichtigste Hindernisse für eine selbständige Tätigkeit galten bis Ende der neunziger Jahre fehlendes Kapital, eine unternehmerfeindliche Gesetzgebung und die Furcht vor einer hohen Arbeitsbelastung.¹³³

Kosten der sozialen Sicherungssysteme belasten Arbeitsplätze im unteren Lohnsegment überdurchschnittlich

Ferner soll der Arbeitsplatz einen umfassenden Sozialschutz verschaffen. Er soll bei Krankheit, Arbeitslosigkeit, Pflegebedürftigkeit und im Alter Transferansprüche vermitteln. Er eröffnet also nicht nur ein Arbeits- sondern auch ein Sozialeinkommen. Da diese von den abhängig Beschäftigten erwirtschaftet werden müssen, stiegen die Arbeitskosten und zwar überproportional bei Arbeitsplätzen im unteren Lohnsegment.¹³⁴ Dies beschleunigte deren Ersetzung durch Wissen und Kapital. Je höher die Belastung durch Steuern und Abgaben, desto niedriger war die Beschäftigung.

Unattraktivere Tätigkeiten werden vielfach Ausländern überlassen

Hinzu kommt, dass die Arbeit nicht sehr anstrengend sein soll. Schicht- und Wochenendarbeit wird häufig abgelehnt. Gleiches gilt für unangenehme und/oder körperlich anstrengende Arbeit. Sie wird häufig Ausländern überlassen. Schon in den sechziger Jahren konnte der Bedarf an Arbeitskräften vor allem in der Fertigungsindustrie nur noch durch ausländische Arbeitskräfte gedeckt werden. In den siebziger und achtziger Jahren verfestigten sich trotz des wirtschaftlichen Strukturwandels diese Tätigkeitsschwerpunkte. So stellten Ende der neunziger Jahre Ausländer rund 30 vH der Hilfsarbeiter und knapp ein Fünftel der Beschäftigten in der Metallherstellung und -

¹³¹ Vgl. Bundesverband Deutscher Banken (2000), S. 5.

¹³² Diese Neigung wird durch die bestehenden Formen der Hochschulausbildung zusätzlich verstärkt, wo hauptsächlich für Tätigkeiten im öffentlichen Dienst und in Großunternehmen qualifiziert wird, obwohl dort nur noch ein geringer Teil der Absolventen eingestellt wird. Der Anteil von Hochschulabsolventen an Existenzgründungen liegt gegenwärtig bei rund 10 vH. Vgl. Hochschulrektorenkonferenz (1998) sowie Ziffer 10.1.

¹³³ Vgl. Möhlig, G./Diethelm, G./Feidiher, H. (2000).

¹³⁴ Hierzu tragen z.B. die Bemessungsgrenzen bei der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung sowie der Renten- und Arbeitslosenversicherung bei

verarbeitung. Bei den Reinigungs- und Entsorgungsberufen betrug der Anteil ausländischer sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigter rund 17 vH gegenüber einem durchschnittlichen Ausländeranteil an allen Vollzeitbeschäftigten von 6 vH.¹³⁵

Zwar sind seit Anfang der neunziger Jahre Ausländer zunehmend auch in qualifizierteren Tätigkeiten, etwa im Gesundheitswesen oder in der Verwaltung, tätig.¹³⁶ Doch wird die Arbeitskräftenachfrage bei körperlich anstrengenden oder zeitlich unattraktiven Tätigkeiten in der Landwirtschaft, im Baugewerbe oder in der Gastronomie trotz hoher Arbeitslosigkeit inländischer Arbeitskräfte nur durch Ausländer gedeckt. 1999 waren in den drei Bereichen rund 400.000 Ausländer beschäftigt. Dies waren 12 vH aller dort Beschäftigten.¹³⁷

Darüber hinaus wird auch sehr risikoreiche oder verantwortungsvolle Arbeit häufig abgelehnt. Diese Haltung ist bis in die Führungsetagen zu beobachten. Arbeit mit geringem Kündigungsrisiko wird besonders bevorzugt. Entsprechend ausgeprägt ist die Neigung zum öffentlichen Dienst bzw. zu Erwerbsarbeit, die dem öffentlichen Dienst nachmodelliert ist.

Personenbezogene Dienstleistungen genießen geringes gesellschaftliches Ansehen

Die Erwerbsarbeit soll darüber hinaus gesellschaftlich angesehen sein. Nicht zuletzt deshalb werden personenbezogene Dienstleistungen häufig gemieden. Nur knapp ein Drittel der Bevölkerung steht der Schaffung dieser Dienste positiv gegenüber.¹³⁸ Ursächlich für die geringe Wertschätzung personenbezogener Dienstleistungen sind die beruflichen Leitbilder, die noch stark von den Bedingungen eines industriewirtschaftlichen Systems geprägt sind, das seinen Schwerpunkt in der Produktion von Waren und nicht in der Bereitstellung von Diensten hatte.

Schließlich soll Erwerbsarbeit nicht generell, aber häufig sinnvoll und sinnpendend sein. Gerade die jüngere Generation erwartet von ihren Ar-

¹³⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (1999), Statistisches Jahrbuch 1999, S. 113.

¹³⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt, diverse Jahrgänge, sowie dass. (1997), S. 571ff.

¹³⁷ Errechnet nach Statistischem Bundesamt (2000), S. 115.

¹³⁸ Vgl. Thomsen, F. (1999), S. 98.

beitsplätzen, dass diese abwechslungsreich und vielfältig sind. Möglichst viel Geld zu verdienen wird hingegen als weniger wichtig eingestuft.¹³⁹

Erwerbsarbeit soll möglichst auch Spaß machen. Umfragen zufolge waren in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zwei Fünftel der Arbeitslosen in Deutschland nicht bereit, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen, wenn sie keinen Spaß macht.¹⁴⁰

Deutsche Arbeitskultur orientiert sich am Arbeitnehmer

Insgesamt stiegen die materiellen und immateriellen Ansprüche an die Arbeitsplätze ständig und zwar unabhängig von deren Leistungsfähigkeit. Folglich löste sich der Bezug von Leistung und Gegenleistung zunehmend auf. Dadurch wurden Leistungsunterschiede weiter eingeebnet. Diese Anforderungen der Erwerbsbevölkerung an ihre Arbeitsplätze sind Ausdruck einer tief wurzelnden Arbeitnehmermentalität in einem hoch entwickelten Sozialstaat.

Aus der Sicht des einzelnen Arbeitnehmers ist es rational, solche im historischen und internationalen Vergleich singular hohen Anforderungen an seinen Arbeitsplatz zu richten und die ihm vom bestehenden Sozialstaat gebotenen Möglichkeiten auszuschöpfen. Ebenfalls rational sind Bestrebungen, die eigenen Interessen zu bündeln und über Institutionen und Parteien, die sie unterstützen, in den politischen Prozess einzubringen. Insbesondere ist ein solches Verhalten rational aus der Sicht derer, die einen entsprechenden Arbeitsplatz besitzen. Längerfristig entfaltet ein solcher Prozess jedoch eine sich selbst verstärkende Dynamik.

Die Folge ist eine allmähliche Verengung der Erwerbsarbeit auf Tätigkeiten, die diesen Anforderungen möglichst entsprechen. Tätigkeiten, die ihnen nicht entsprechen, werden aus der Erwerbsarbeit verdrängt oder gar nicht erst in sie integriert. Folglich ist die heutige Erwerbsarbeit in Deutschland das Substrat materiell und immateriell attraktiver Tätigkeiten. Noch nie ging ein so hoher Bevölkerungsanteil so attraktiven Tätigkeiten nach. Rund 98 vH der tarifgebundenen Beschäftigten erhalten Weihnachtsgeld. Immerhin 95 vH haben Anspruch auf Urlaubsgeld. Dabei gewähren viele

¹³⁹ Vgl. Deutsche Shell (2000), S. 193.

¹⁴⁰ Vgl. Köcher, R. (1994), Tabelle A2.

Wirtschaftsbereiche, insbesondere Banken und Versicherungen weitere Zusatzleistungen.¹⁴¹ Die Anzahl attraktiver Tätigkeiten wird allerdings künftig aufgrund der wirtschaftlich-technologischen Entwicklung¹⁴² abnehmen. Dies dürfte große Teile der Bevölkerung vor nicht unerhebliche Probleme stellen.

Anteil einfacher Dienste in Deutschland vergleichsweise gering

Anders als in Deutschland, wo Einfacharbeitsplätze größtenteils wegrationalisiert wurden oder aus Kosten- oder Mentalitätsgründen gar nicht erst entstanden, verfügen beispielsweise die USA über erhebliche Beschäftigungsmöglichkeiten in diesem Bereich. Während 1998 mit je zwei Dritteln der Erwerbstätigen in beiden Ländern gleich viele qualifizierte Angestellte beschäftigt waren, war der Anteil derer, die einfache Arbeiten verrichteten, in den USA mit einem Siebtel annähernd doppelt so hoch wie in Deutschland. Mit einem Sechstel war dieser Anteil im Dienstleistungssektor sogar noch höher. In Deutschland arbeiteten dagegen mehr qualifizierte Erwerbstätige. Lediglich ein Dreizehntel der Arbeitskräfte war mit einfachen Arbeiten beschäftigt.¹⁴³

Zugleich war der Beschäftigtenanteil des Dienstleistungsbereichs insgesamt und bei einfachen Diensten in den USA deutlich höher als in Deutschland.¹⁴⁴ Der größere und beschäftigungsintensivere US-amerikanische Dienstleistungssektor ist auch für die höhere wirtschaftliche Dynamik verantwortlich. Dadurch, dass in den USA öfter im Restaurant gegessen wird, mehr Kinder außer Haus erzogen, mehr Tüten im Supermarkt gepackt, Autos durch Parkwächter bewacht und mehr Schuhe von professionellen Schuhputzern geputzt werden als in Deutschland, sind nicht nur mehr Arbeitskräfte, insbesondere Frauen erwerbstätig,¹⁴⁵ sondern werden auch mehr Güter und Dienste über den Markt ausgetauscht und damit bei der Messung wirtschaftlicher Aktivitäten statistisch erfasst. Entsprechend waren in frei-

¹⁴¹ Vgl. IW (2000/5), S. 2.

¹⁴² Vgl. Ziffer 9.1.

¹⁴³ Vgl. OECD (2000/1), S. 85.

¹⁴⁴ Neuesten Untersuchungen der OECD zufolge lag dieser 1998 in den USA bei 73,8 und in Deutschland bei 62,1 vH. Vgl. OECD (2000/1), S. 85. Vgl. auch Grömling, M./Lichtblau, K. (2000), S. 28.

¹⁴⁵ Vgl. Ziffer 6.1.

zeitbezogenen Dienstleistungen, wie Gastgewerbe, Kultur, Sport und Erholung in den USA pro Einwohner doppelt so viele Arbeitskräfte erwerbstätig wie in Deutschland. Eine Erhöhung auf amerikanisches Niveau würde 1,9 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze bedeuten.¹⁴⁶ Daneben ist das höhere wirtschaftliche Wachstum allerdings auch auf vergleichsweise höhere Investitionen in I- und K-Technologien in den USA zurückzuführen.¹⁴⁷

Jährlich werden zusätzlich 900.000 Arbeitserlaubnisse an Ausländer vergeben

Im Gegensatz zu den USA wurden in Deutschland einfache und damit gering produktive Tätigkeiten in den zurückliegenden Jahren zunehmend aus dem regulären Arbeitsmarkt ausgegliedert und zu Sonderkonditionen an Zuwanderer vergeben oder schwarz oder in Eigenarbeit erledigt. Ursächlich hierfür waren häufig geringe Einkommen und/oder unattraktive Arbeitsbedingungen bei regulären Erwerbsarbeitsplätzen.

Ein Indiz für die gestiegenen Ansprüche einheimischer Arbeitskräfte an die Erwerbsarbeit sind die knapp 900.000 arbeitsmarktabhängigen Arbeitserlaubnisse, die die Bundesanstalt für Arbeit im Laufe des Jahres 1999 Ausländern für Tätigkeiten erteilte, für die sich weder eine deutsche noch eine Erwerbperson aus einem anderen EU-Land fand. Neun Zehntel dieser Ausländer waren in Westdeutschland tätig. Der größte Teil von ihnen arbeitete für Einkommen, die deutlich unter denen des regulären Erwerbsarbeitsmarktes lagen, in der Landwirtschaft sowie im Bereich personenbezogener Dienstleistungen, vor allem im Hotel- und Gaststättengewerbe.¹⁴⁸

Deutsche arbeiten mehr schwarz

Um Angebot und Nachfrage nach einfachen Tätigkeiten zu akzeptablen Kosten bzw. Einkommen zur Deckung zu bringen, wurden vermehrt niedrig produktive Tätigkeiten schwarz ausgeführt. 1999 wurde in Deutschland so viel schwarz gearbeitet wie nie zuvor. Nach Schätzungen werden gegenwärtig Güter und Dienste im Wert von etwa 600 Milliarden DM erstellt, das

¹⁴⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (1999), S. 9.

¹⁴⁷ Von 1987 bis 1999 stieg der Anteil dieser Investitionen an allen Investitionen von 29 auf 52 vH. Vgl. OECD (2000/2), S. 49.

¹⁴⁸ 1999 waren dies insgesamt reichlich 300.000 Personen.

entspricht knapp 16 vH des Bruttosozialprodukts.¹⁴⁹ Würden diese Güter und Dienste über den offiziellen Markt erbracht, würden rein rechnerisch bis zu 5,8 Millionen zusätzlicher Vollzeitarbeitskräfte benötigt.¹⁵⁰ Bruttosozialprodukt und Erwerbstätigenzahl wären damit etwa um ein Sechstel höher als offiziell ausgewiesen. Schwerpunkte der Schwarzarbeit waren Bau-, Renovier- und Reparaturtätigkeiten, Schreib- und Sekretariatsarbeiten, KFZ-Dienste sowie weitere handwerkliche Tätigkeiten.

Deutschland liegt damit im europäischen Mittelfeld. Deutlich höhere Anteile an Schwarzarbeit wiesen Ende der neunziger Jahre die südeuropäischen sowie skandinavischen Länder auf. Einen unterdurchschnittlichen Schwarzarbeitssektor verzeichneten die USA, Österreich und die Schweiz.¹⁵¹ Dabei nahm die Schwarzarbeit in den zurückliegenden 30 Jahren überall deutlich zu. In Deutschland betrug ihr Anteil am Bruttonationaleinkommen 1970 erst schätzungsweise 3 vH. Das entsprach der Arbeitsleistung von 0,8 Millionen Vollzeitarbeitskräften. Zehn Jahre später hatte sich der Anteil der Schwarzarbeit an der Wertschöpfung gegenüber 1970 bereits verdreieinhalbfacht. Das entsprach der Arbeitsleistung von 2,8 Millionen Arbeitskräften.¹⁵² Ursächlich für die wachsende Schwarzarbeit ist nach eigenem Bekunden der Bevölkerung die hohe Steuer- und Abgabenbelastung, die Dienstleistungen unattraktiv teuer mache.¹⁵³ Für mehr als die Hälfte der Bevölkerung ist Schwarzarbeit akzeptabel, obwohl mehr als vier Fünftel der Auffassung sind, dass sie Arbeitsplätze koste.¹⁵⁴

Viele Eintätigkeiten wurden in die Eigenarbeit verlagert

Darüber hinaus wurden in den zurückliegenden Jahren viele Eintätigkeiten, bei denen die Einkommensvorstellungen auf dem regulären Erwerbsarbeitsmarkt nicht realisiert werden konnten, in den Bereich der Ei-

¹⁴⁹ Vgl. Schneider, F./Enste, D. (2000), S. 35.

¹⁵⁰ Bei einer unterstellten durchschnittlichen Produktivität pro Erwerbstätigem von 103.000 DM. In der Regel dürfte die Produktivität im Bereich der Schwarzarbeit allerdings unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegen. Wird dies berücksichtigt, würden rein rechnerisch noch mehr zusätzliche Vollzeitarbeitskräfte benötigt.

¹⁵¹ Vgl. Schneider, F./Enste, D. (2000), S. 34.

¹⁵² Vgl. Schneider, F./Enste, D. (2000), S. 34ff.

¹⁵³ Vgl. Schneider, F./Enste, D. (2000), S. 47.

¹⁵⁴ Vgl. Schneider, F./Enste, D. (2000), S. 42.

genarbeit verlagert. Hierbei handelt es sich um ehemals bezahlte, personenbezogene Dienstleistungen, die heute häufig vom Kunden selbst erledigt werden, wie das Betanken von Autos, das Bedienen in Gaststätten oder Einzelhandelsläden, oder die in den privaten Haushalt zurückverlagert wurden. So waren 1999 knapp 12.000 Tankwarte weniger beschäftigt als Mitte der siebziger Jahre, obwohl heute wesentlich mehr getankt wird als damals. Im gleichen Zeitraum nahm die Zahl der Schaffner um 33.000 ab. Die Zahl der Wäscher und Plätter verringerte sich um 31.000, die der Fahrzeugreinger um 7.000. Zugleich waren 10.000 weniger Drogisten beschäftigt.¹⁵⁵

Vermutlich würden viele private Haushalte bei einem anderen Kosten- und/oder Qualitätsniveau zumindest einen Teil dieser Tätigkeiten sowie darüber hinaus weitere handwerkliche und hauswirtschaftliche Arbeiten auf dem offiziellen Arbeitsmarkt anbieten bzw. nachfragen. Denn ursächlich für die Erbringung dieser Tätigkeiten in Eigenarbeit sind vor allem deren hohe Kosten, die häufig ihre Produktivität übersteigen. Würden diese Tätigkeiten über den offiziellen Markt erbracht, wäre die Zahl der Arbeitsplätze um mehrere Millionen höher.

Dass die Nachfrage nach einfachen Dienstleistungen etwa im Haushalt in Deutschland vergleichsweise gering ist¹⁵⁶ und die Umwandlung von Eigenarbeit in bezahlte Fremdarbeit nur schleppend vorangeht, liegt neben mentalitätsbedingten Vorbehalten¹⁵⁷ auch an bürokratischen Hürden.¹⁵⁸ Immerhin würden rund ein Fünftel der berufstätigen Frauen mit Kindern haushaltsbezogene Dienstleistungen in Anspruch nehmen, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familien zu erleichtern.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Vgl. Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Berufsordnungen der Bundesanstalt für Arbeit.

¹⁵⁶ Nach einer Umfrage des Allensbacher Instituts für Demoskopie beschäftigten 1997 nur rund 8 vH der Bevölkerung Personen für Haus- oder Gartenarbeiten. Vgl. Allensbach (1997), Tabelle A8.

¹⁵⁷ Einer Umfrage zufolge sind nur rund ein Viertel der Befragten der Auffassung, dass "zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sehr viel mehr Menschen geringer bezahlte Dienstleistungen ausüben müssen". Vgl. Stern (2000), S. 98.

¹⁵⁸ Nur rund 10 vH der Bevölkerung würden selbst bei steuerlicher Absetzbarkeit („Dienstmädchenregelung“) eine Haushaltshilfe einstellen. Hinderlich wirkt der hohen Verwaltungsaufwand, der häufig in keinem Verhältnis zum Arbeitseinsatz steht. Vgl. a.a.O.

¹⁵⁹ Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach (1997), Umfrage 6048, September/Oktober.

6.4 Nicht-Normarbeitsverhältnisse und Arbeitslosigkeit nahmen zu

Da das wachsende Arbeitskräfteangebot nur bedingt in gering produktive Tätigkeiten abwandern konnte oder wollte, kam es zu einem Arbeitskräfteüberschuss, der nicht zuletzt die tarifpolitische Position der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter schwächte. Viele Arbeitskräfte waren gezwungen, weniger attraktive Arbeitsverhältnisse einzugehen. Eine Minderheit wurde vorübergehend oder ganz aus dem Erwerbsarbeitsprozess ausgeschlossen. Sie wurde arbeitslos.

Erwerbsarbeit franste aus

Wo sich gering produktive Tätigkeiten bzw. Tätigkeiten mit hohem Automatisierungspotential aufgrund starker Nachfrage auf dem regulären Arbeitsmarkt halten konnten, wurden sie vor allem aus Kosten- und Flexibilitätsgründen immer häufiger im Rahmen von arbeits- und sozialrechtlich weniger abgesicherten und damit vielfach unattraktiveren Arbeitsverhältnissen erbracht. Besonders seit den achtziger Jahren wurden im Bereich von Tätigkeiten mit einfachen und mittleren Qualifikationsanforderungen dauerhafte, arbeits- und sozialrechtlich abgesicherte Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse zunehmend durch Teilzeit-, geringfügige und befristete Beschäftigung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Leiharbeit und anderes ersetzt. Wie Schaubild 19 zeigt, arbeiteten Ende der neunziger Jahre reichlich ein Drittel der abhängig Beschäftigten¹⁶⁰ in Westdeutschland in einem Nicht-Normarbeitsverhältnis.¹⁶¹ 1970 hatte ihr Anteil erst ein Sechstel, 1980 ein Fünftel, 1990 ein Viertel betragen. Die größten Anteile entfielen 1998 mit reichlich 16 vH der Beschäftigten auf ausschließlich geringfügig Beschäftigte und knapp 12 vH auf Teilzeitbeschäftigte. Den stärksten relativen Anstieg in den neunziger Jahren verzeichneten abhängig Selbständige und ausschließlich geringfügig Beschäftigte.¹⁶²

¹⁶⁰ Inklusive abhängig Selbständiger.

¹⁶¹ In Ostdeutschland betrug der Anteil 1996 rund 30 vH. Vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1998), S. 47.

¹⁶² Allerdings ist bei geringfügig Beschäftigten zu berücksichtigen, dass deren Zahl aufgrund der Einbeziehung in die Sozialversicherungspflicht allein aus statistischen Gründen gestiegen ist.

Schaubild 19

Die Nicht-Normarbeitsverhältnisse wurden insbesondere von Frauen und hier wiederum überdurchschnittlich im Dienstleistungssektor eingenommen. An der Spitze standen Tätigkeiten in der Gastronomie. Am zweithäufigsten waren Putztätigkeiten in Privathaushalten oder Betrieben.¹⁶³ Da die Einkommen aus Teilzeit- oder geringfügiger Beschäftigung den Bedarf häufig nur unzureichend decken bzw. sich die Nettoeinkommen in manchen Vollzeitarbeitsverhältnissen nur geringfügig erhöhten, haben inzwischen knapp 3 vH der Beschäftigten einen Zweitjob.¹⁶⁴

Allerdings hatte sich die Mehrheit der Erwerbsbevölkerung freiwillig für die Nicht-Normbeschäftigung entschieden. Ende der neunziger Jahre entsprachen knapp drei Fünftel der Nicht-Normarbeitsverhältnisse den Vorstellungen der Beschäftigten. Die verbleibenden reichlich zwei Fünftel wurden nicht freiwillig eingegangen. Gründe hierfür waren die geringere Arbeitsplatzsicherheit in diesen Beschäftigungsverhältnissen¹⁶⁵ und die oft verminderten Einkommensmöglichkeiten.

Während sich die Einkommen im Normarbeitsbereich im Großen und Ganzen parallel zur Wertschöpfung entwickelten, stieg der Anteil von Beschäftigten in Nicht-Normarbeitsverhältnissen, in denen geringe Arbeits-einkommen und folglich kaum noch existenzsichernde Transfer-, namentlich Rentenansprüche erworben wurden, deutlich an. Zu letzteren dürfte derzeit reichlich ein Viertel der abhängig Beschäftigten zählen.

Besonders groß war die Kluft zwischen Wunsch und Wirklichkeit bei ABM-Beschäftigten, Leiharbeitnehmern sowie befristet Vollzeitbeschäftigten.¹⁶⁶ Sie waren auch bereits überdurchschnittlich oft arbeitslos gewesen.¹⁶⁷ Selbst Teilzeitbeschäftigte würden – obwohl bei ihnen Wunsch und Wirklichkeit noch am ehesten übereinstimmten – häufig gerne länger arbeiten.¹⁶⁸

¹⁶³ Vgl. Globus-Graphik Ka-5250.

¹⁶⁴ Vgl. Globus-Graphik Kc-3939.

¹⁶⁵ Umfragen zufolge gaben Ende der neunziger Jahre 50 vH der Beschäftigten in Nicht-Normarbeitsverhältnissen und 37 vH der Beschäftigten in Normarbeitsverhältnissen an, bereits einmal arbeitslos gewesen zu sein. Vgl. Friedrich, W. (1997), S. 73.

¹⁶⁶ Von ihnen gaben lediglich zwei Fünftel bis die Hälfte der Befragten an, dass diese Beschäftigungsform ihren Wünschen entsprach. Vgl. Friedrich, W. (1997), S. 81.

¹⁶⁷ Vgl. Friedrich, W. (1997), S. 73.

¹⁶⁸ Statt durchschnittlich reichlich 21 Stunden lag die gewünschte wöchentliche Arbeitszeit von Teilzeitbeschäftigten bei knapp 26 Stunden. Vgl. Bielenski, H. (2000), S. 231.

Arbeitslosigkeit stieg

Während die überwiegende Mehrheit der freigesetzten Arbeitskräfte erneut im ersten Arbeitsmarkt und hier zumindest in Nicht-Normarbeitsverhältnissen unterkam, fand ein geringer, jedoch wachsender Teil keine neue Beschäftigung und wurde arbeitslos. Umfragen zufolge waren Ende der neunziger Jahre rund zwei Fünftel der Beschäftigten bereits einmal arbeitslos gewesen.¹⁶⁹

Unfreiwillige Arbeitslosigkeit ist heute eine der größten Sorgen der erwerbsarbeitszentrierten Bevölkerungen frühindustrialisierter Länder.¹⁷⁰ Ende der neunziger Jahre glaubten 90 vH, dass eine gute Zukunft Deutschlands davon abhängt, dass die Arbeitslosigkeit zurückgeht. Entsprechend entscheidet die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit über Erfolg und Misserfolg von Wirtschaft und Politik. Maßstab sind dabei die Beschäftigungsbedingungen der sechziger und frühen siebziger Jahre, obwohl diese eine Ausnahmesituation darstellten.¹⁷¹ Diese atypische kriegs- und nachkriegsbedingte Beschäftigungssituation hat jedoch das Bewusstsein von Politik und Öffentlichkeit bis heute geprägt.

Um Vollbeschäftigung zu erreichen, war lange Zeit fast jedes Mittel recht,¹⁷² nicht zuletzt jahrelange hohe Geldentwertungsraten¹⁷³ sowie die ausufernde Verschuldung der öffentlichen Hand. Trotzdem nahm die Arbeitslosigkeit tendenziell weiter zu, denn der wahre Grund lag tiefer.

Die Bevölkerung hatte sich in ein Dilemma manövriert. Einerseits strebte sie nach vermehrtem Wissens- und Kapitaleinsatz, da er der Garant für Wohlstandssteigerungen war. Andererseits führte diese Produktionsweise zu einer rückläufigen Nachfrage nach Erwerbsarbeit und einer Einkommensverteilung, die zu Lasten des Faktors Erwerbsarbeit ging. Indem die

¹⁶⁹ Vgl. Friedrich, W. (1997), S. 73.

¹⁷⁰ 1972 stand die Sorge, arbeitslos zu werden, bei den Westdeutschen unter 18 Möglichkeiten noch an letzter Stelle. Vgl. Noelle, E./Neumann, E. (1974), S. 350.

¹⁷¹ Vgl. Ziffer 6.1.

¹⁷² Im Wahlkampf 1972 wurde Arbeitslosigkeit mit Existenzangst und Radikalismus gleichgesetzt. Vgl. CDU (Hrsg.) (1976), S. 55.

¹⁷³ So Bundesfinanzminister Helmut Schmidt 1973: "Die letztere (Vollbeschäftigung) gehört nach der festen Überzeugung der Bundesregierung zu den gesellschaftlichen Grundforderungen. Sie ist die wichtigste Bedingungen der sozialen Stabilität und kann deshalb auch aus Gründen der Preisstabilität nicht aufs Spiel gesetzt werden." Vgl. Deutscher Bundestag (1973), S. 3430.

Bevölkerung nach einer wachsenden Zahl hoch attraktiver, gut bezahlter und damit wissens- und kapitalintensiver Arbeitsplätze verlangte, um sich so ihre Ansprüche an Einkommen, soziale Sicherung und gesellschaftlichen Status zu erfüllen, wurde bei vielen Arbeitsplätzen der Verteilungsspielraum überzogen. Die Folgen waren anhaltende Ungleichgewichte zwischen Arbeitskräftenachfrage und Arbeitskräfteangebot und damit wachsende Verteilungsprobleme. Dieses Dilemma wird bis heute in der öffentlichen Diskussion kaum thematisiert. Die Arbeitslosigkeit ist somit das Ergebnis einer unzureichenden Anpassung an die veränderten demographischen, wirtschaftlichen und technologischen Rahmenbedingungen.

7. Arbeitslosigkeit in Deutschland wird überzeichnet

Die Arbeitslosigkeit in Deutschland und der Europäischen Union ist hoch, aber keineswegs so dramatisch, wie sie oft dargestellt wird. Von Massenarbeitslosigkeit kann – von Regionen in Ostdeutschland abgesehen – keine Rede sein. Auch ist die Erwerbsbevölkerung keineswegs gleichmäßig von Arbeitslosigkeit bedroht. Vielmehr ist diese auf bestimmte Bevölkerungsgruppen und Regionen konzentriert. Zu Recht befürchten in Westdeutschland nur 6 vH und in Ostdeutschland 20 vH der Erwerbspersonen, ihren Arbeitsplatz in absehbarer Zeit verlieren zu können.¹⁷⁴ Das sind erheblich weniger als beispielsweise in den USA. Hinzu kommt, dass von denen, die arbeitslos sind, ein erheblicher Anteil entweder gar nicht wieder arbeiten will oder bereits eine neue Stelle in Aussicht hat oder innerhalb kurzer Zeit findet. Zur Arbeitslosmeldung trägt häufig die auskömmliche materielle Versorgung bei. Noch immer ist es vielfach attraktiver, arbeitslos zu sein, als eine ungeliebte Tätigkeit aufzunehmen. Die Zahl der Arbeitslosen, die spezifischen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zugänglich sind, dürfte deshalb derzeit zwischen 1,5 und 2 Millionen liegen. Die übrigen bedürfen entweder solcher Maßnahmen nicht oder sind eher dem Bereich der Sozialpolitik zuzuordnen.

7.1 Zahl der Arbeitslosen muss relativiert werden

Im internationalen Vergleich wird Arbeitslosigkeit in Deutschland sehr extensiv definiert. Dadurch ist die deutsche Arbeitslosenquote vergleichsweise hoch. Deutschlands Position bessert sich jedoch, wenn international gebräuchliche Konzepte zur Messung der Arbeitslosigkeit verwendet und aufgrund der besonderen Situation in Ostdeutschland lediglich auf Westdeutschland abgestellt wird. Dies gilt insbesondere, wenn in den internationalen Vergleichen Erwerbsloser neben den Arbeitslosen auch diejenigen einbezogen werden, die sich derzeit in Beschäftigungs- und Frühverrentungsprogrammen befinden.

¹⁷⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (2000/1), S. 483.

Schaubild 20

Nationale Arbeitslosenzahl übersteigt die international gebräuchliche deutlich

2000 war die für die öffentliche Diskussion maßgebliche nationale Arbeitslosenzahl um 642.000 oder ein Fünftel höher als nach international gebräuchlichen Standards.¹⁷⁵ Da sie zudem häufig zu den abhängigen Erwerbspersonen¹⁷⁶ und nicht, wie im internationalen Vergleich üblich, zu allen Erwerbspersonen¹⁷⁷ ins Verhältnis gesetzt wird, lag 2000 die nationale Arbeitslosenquote mit 10,7 vH, wie Schaubild 20 zeigt, sogar reichlich ein Drittel höher als die für den internationalen Vergleich standardisierte Arbeitslosenquote, die nur 7,8 vH betrug.¹⁷⁸ Selbst bezogen auf alle Erwerbspersonen war 2000 die nationale Arbeitslosenquote mit 9,6 vH noch immer knapp ein Viertel höher als die international vergleichbare.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Diese Standards beruhen auf ILO-Konventionen. Allerdings veröffentlicht die ILO keine vergleichbaren Arbeitslosenquoten. Im internationalen Vergleich werden die standardisierten Arbeitslosenquoten der OECD oder die vergleichbaren Arbeitslosenquoten von Eurostat benutzt. Somit sind die Quoten nach wie vor nur begrenzt vergleichbar. Die Zahl der bei der BA registrierten Arbeitslosen betrug 2000 3,889 Millionen. Nach ILO Standards wurden 3,247 Millionen erfasst.

¹⁷⁶ Die Zahl der abhängigen Erwerbspersonen ergibt sich aus der Summe der abhängig Beschäftigten und den registrierten Arbeitslosen. 2000 betrug diese Zahl in Deutschland nach der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit (BA) 36,3 Millionen. Nach der VGR des Statistischen Bundesamtes waren es 37,8 Millionen.

¹⁷⁷ Zu den Erwerbspersonen zählen die abhängig Beschäftigten, die Selbständigen und die registrierten Arbeitslosen. 2000 betrug ihre Zahl nach BA-Statistik 40,5 Millionen bzw. 41,7 Millionen nach der VGR des Statistischem Bundesamtes.

¹⁷⁸ Die international vergleichbare Arbeitslosenquote basiert auf den Ergebnissen der gemeinschaftlichen Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union, die im Frühjahr eines jeden Jahres stattfindet und in Deutschland als Unterstichprobe in den nationalen Mikrozensus integriert ist. Die Daten weichen geringfügig von der Zahl der verfügbaren Arbeitslosen nach Mikrozensus ab. Vgl. OECD (1999), S. 242.

¹⁷⁹ Allerdings wird die nationale Arbeitslosenstatistik zunehmend den international üblichen Erfassungsmethoden angepasst. Dies gilt insbesondere für die Zahl der Erwerbstätigen. Vgl. Klös, H.-P. (1999), S. 22ff. Zudem führte die präzisere Erfassung der geringfügig Beschäftigten zu einer Erhöhung der Erwerbstätigen- und Erwerbspersonenzahlen. Dadurch verringert sich rein rechnerisch die Arbeitslosenquote.

Deutschland nimmt im internationalen Arbeitslosenvergleich einen hinteren Platz ein

Je nachdem, welche Arbeitslosenquote verwendet wird, ändert sich Deutschlands Stellung in der internationalen Rangfolge der Arbeitslosigkeit. Wird die nationale Erfassungs- und Berechnungsmethode angewendet, gehörte Deutschland 1999 mit einer Arbeitslosenquote von 10,5 vH im EU-Vergleich zusammen mit Italien zu den Ländern mit der höchsten Arbeitslosigkeit. Wird dagegen das internationale Konzept mit einer Quote von 8,3 vH zu Grunde gelegt, nahm Deutschland unter den 15 EU-Ländern den neunten Platz ein.

Die Arbeitslosigkeit wird durch die nationale Statistik allerdings nicht nur in Deutschland überzeichnet. Wie Tabelle 1 zeigt, gilt dies beispielsweise auch für Belgien und Dänemark. Dagegen ist im Vereinigten Königreich und in Schweden die Arbeitslosenquote gemessen nach internationalen Standards deutlich höher als die nationale.¹⁸⁰

Tabelle 1: Nationale und international vergleichbare Arbeitslosenquoten (ALQ) in ausgewählten Ländern 1998

Land	nationale ALQ	International vergleichbare ALQ
Deutschland*	12,3/11,1	9,4
Belgien	11,6	9,5
Dänemark	6,4	5,2
Frankreich	12,0	11,8
Italien	12,3	11,9
Niederlande	4,1	4,0
Schweden	6,5	8,3
Spanien**	ca. 12	18,8
Vereinigtes Königreich	4,7	6,3
Japan	4,1	4,1
USA	4,5	4,5

*bezogen auf abhängige Erwerbspersonen bzw. alle Erwerbspersonen, nicht revidierte Werte

**auf der Basis früherer Jahre geschätzt

Quellen: US Department of Labor (2000), S. 14f., OECD (1999), S. 241f. sowie Schettkat, R. (2000).

¹⁸⁰ Im Vereinigten Königreich werden in der nationalen Arbeitslosenstatistik nur Arbeitslose erfasst, die arbeitslosenbezogene Leistungen empfangen. In Schweden werden in der nationalen Arbeitslosenstatistik im Gegensatz zum internationalen Konzept arbeitssuchende Schüler und Studenten nicht berücksichtigt. Vgl. EU (1998), S. 89 und 95 sowie Nickell, S. (1999), S. 9.

Arbeitslosmeldung begründet staatliche Leistungen

Die Unterschiede zwischen nationaler und internationaler Statistik sind auf unterschiedliche Erfassungsmethoden und Definitionen von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Während die international vergleichbaren Arbeitslosenzahlen im Wege der Befragung ermittelt werden, beruht die nationale Arbeitslosenstatistik in den meisten europäischen Ländern - namentlich auch in Deutschland - auf der jahresdurchschnittlichen Zahl der Arbeitslosmeldungen, die ihrerseits Ansprüche auf staatliche Transfers und Hilfe bei der Vermittlung eines neuen Arbeitsplatzes begründen. Die Höhe der nationalen Arbeitslosenzahlen hängt somit ganz wesentlich von den Bezugskriterien und dem Umfang staatlicher Sozialleistungen ab. Entsprechend können die Arbeitslosenzahlen durch politische Eingriffe relativ leicht nach oben oder unten verändert werden.¹⁸¹

Darüber hinaus grenzt das internationale Konzept Arbeitslosigkeit deutlich enger ab als beispielsweise die deutsche Statistik.¹⁸² International gilt als arbeitslos, wer zum Zeitpunkt der Befragung ohne Arbeit ist, sich aktiv um einen Arbeitsplatz bemüht und sofort, d.h. innerhalb von zwei Wochen verfügbar ist. Arbeitssuchende, die einer geringfügigen Beschäftigung – und seien es nur ein bis zwei Stunden pro Woche – nachgehen, werden ausschließlich zu den Erwerbstätigen gezählt.¹⁸³ Dies ist in der deutschen nationalen Statistik nicht immer der Fall. Hier werden geringfügig Beschäftigte häufig gleichzeitig auch als Arbeitslose erfasst.¹⁸⁴ Denn als arbeitslos wird

¹⁸¹ So wurden insbesondere in den achtziger Jahren ältere Arbeitslose und arbeitserlaubnispflichtige Ausländer bei einer erstmaligen Beschäftigung in Deutschland aus der nationalen Arbeitslosenstatistik herausgenommen. Vgl. Düll, N./Vogler-Ludwig, K. (1998), S. 21.

¹⁸² Zwar enthalten die internationalen Arbeitslosenzahlen im Gegensatz zu den nationalen auch Arbeitslose, die ohne Einschaltung des Arbeitsamts eine Stelle suchen. Dies konterkariert jedoch nicht die Effekte der restriktiveren Definition von Arbeitslosigkeit.

¹⁸³ Allerdings ist fraglich, ob eine Tätigkeit von ein bis zwei Stunden wöchentlich bereits als Erwerbstätigkeit bezeichnet werden kann. So waren beispielsweise 1997 10 vH der erwerbstätigen Frauen in den Niederlanden weniger als 10 Stunden pro Woche tätig. Vgl. EU (1999), S. 143.

¹⁸⁴ Sie werden vom Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) für 1998 auf 200.000 geschätzt. Angesichts der Tatsache, dass der Mikrozensus nach wie vor nicht alle geringfügig Beschäftigten ausweist, dürfte jedoch diese Zahl in Wirklichkeit höher liegen. Vgl. Autoren-gemeinschaft (2000), S. 26. Europaweit belief sich der Anteil derjenigen, die sowohl als Arbeitslose als auch als Erwerbstätige gezählt wurden, im Durchschnitt auf 2 vH der erwerbstätigen Männer und knapp 3 vH der erwerbstätigen Frauen. Vgl. EU (1999), S. 146.

gezählt, wer keine Beschäftigung oder nur eine von weniger als 15 Stunden wöchentlich ausübt, eine Beschäftigung sucht¹⁸⁵ und beim Arbeitsamt gemeldet ist.¹⁸⁶

Viele Arbeitslose suchen nicht ernsthaft Arbeit

Schließlich enthält Deutschlands nationale Statistik im Gegensatz zur internationalen eine Vielzahl von Personen – die Schätzungen bewegen sich zwischen einem Siebtel und einem Drittel – die kurzfristig dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen.¹⁸⁷ Unter ihnen sind viele, die nur die Zeit bis zum Beginn des Ruhestandes, der Mutterschaft, einer Ausbildung oder des Wehr- und Zivildienstes überbrücken wollen. Andere melden sich in erster Linie arbeitslos, um in den Genuss staatlicher Transferansprüche bzw. -leistungen wie Rentenanwartschaften oder Kindergeld zu kommen. Einige wiederum haben kein Interesse an einer Arbeitsaufnahme, da diese mit finanziellen Einbußen verbunden wäre. Hierzu gehören geschiedene Arbeitslose mit hohen Unterhaltsverpflichtungen und überschuldete Arbeitslose, denen eine Lohnpfändung droht.¹⁸⁸

Beim Vergleich der erweiterten Arbeitslosenquote schneidet Deutschland besser ab

Wird zur ausgewiesenen nationalen Arbeitslosenzahl auch die sogenannte Stille Reserve addiert, d.h. Erwerbsfähige, die zwar an einer Erwerbsarbeit interessiert, aber nicht als arbeitslos registriert sind,¹⁸⁹ erhöhen sich die Zahl der Arbeitssuchenden 2000 in Deutschland auf 6 Millionen und ihr Anteil am Erwerbspersonenpotential¹⁹⁰ – wie Schaubild 19 weiter verdeutlicht –

¹⁸⁵ Als beschäftigungssuchend gilt, wer bereit ist, eine "zumutbare" Beschäftigung aufzunehmen. Hierzu musste der Arbeitslose alle drei Monate persönlich beim Arbeitsamt erscheinen. Diese Regelung wurde inzwischen aufgehoben.

¹⁸⁶ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (2000/1), S. 53 und SGB III § 117ff.

¹⁸⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (1999), S. 41 sowie Handelskammer Hamburg (1997), S. 14f.

¹⁸⁸ Vgl. IW (2000/2), S. 4 (Wirtschaft und Unterricht Nr. 4), 25. Mai 2000.

¹⁸⁹ Hierzu gehören nicht erwerbstätige Männer und insbesondere Frauen in privaten Haushalten, potentielle Arbeitskräfte, die sich in Warteschleifen des Bildungs- oder Ausbildungssystems befinden, Vollzeitteilnehmer in Fortbildung und Umschulung sowie Rehabilitationsmaßnahmen, Empfänger von Vorruhestandsleistungen, Teilnehmer des Sofortprogramms zur Jugendarbeitslosigkeit etc.

¹⁹⁰ Dieses umfasst Erwerbspersonen und Stille Reserve.

auf knapp 14 vH. Allerdings ist auch dieses statistische Messkonzept sehr weit gefasst, so dass das Problem der Unterbeschäftigung wiederum überzeichnet wird. Denn die Berechnung der Stillen Reserve beruht auf einem fiktiven Vollbeschäftigungskonzept aus den siebziger Jahren.¹⁹¹ Dadurch dürfte insbesondere die Stille Reserve i.e.S., d.h. diejenigen, die in konjunkturell günstigeren Phasen auf dem Arbeitsmarkt als Arbeitssuchende auftreten würden, überschätzt werden.¹⁹²

Aussagekräftiger in Bezug auf das volle Ausmaß der Unterbeschäftigung ist das international gebräuchliche Konzept der erweiterten Arbeitslosigkeit. Es umfasst neben den international vergleichbaren Arbeitslosenzahlen de facto arbeitslose Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, wie Fortbildung und Umschulung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Kurzarbeit, die vorübergehend die Arbeitslosenstatistik entlasten oder im Wege von Frühverrentungsprogrammen das Arbeitskräfteangebot reduzieren.¹⁹³ Diese erweiterte Arbeitslosenquote betrug in Deutschland Ende der neunziger Jahre etwa 14 vH.¹⁹⁴ Damit lag Deutschland - wie Tabelle 2 zeigt - im vorderen Mittelfeld des internationalen Arbeitslosenvergleichs - noch vor den Niederlanden und Dänemark, obwohl beide eine deutlich niedrigere internationale Arbeitslosenquote aufwiesen.¹⁹⁵ Die vergleichsweise niedrige Arbeitslosenquote dieser Länder ist somit zu einem erheblichen Teil auf umfangreichere arbeitsmarktpolitische, insbesondere Frühverrentungsprogramme zurückzuführen.¹⁹⁶

¹⁹¹ Die Stille Reserve ergibt sich aus der Differenz zwischen potentiellm Arbeitskräfteangebot bei Hochkonjunktur und Vollbeschäftigung sowie tatsächlicher Erwerbspersonenzahl. Unklar ist, bei welcher Höhe der Arbeitslosigkeit gegenwärtig von Vollbeschäftigung gesprochen werden kann, da die Vollbeschäftigung in Westdeutschland mehr als 20 Jahre zurückliegt. Vgl. auch Holst, E./Schupp, J. (1997), S. 926 sowie Düll, N./Vogler-Ludwig, K. (1998), S. 25.

¹⁹² Dem steht nicht entgegen, dass sich die Zunahme der Beschäftigung zu einem Drittel aus der Stillen Reserve speist und dass dieses Konzept geeignet ist, um insbesondere Bewegungen am Arbeitsmarkt zu verfolgen. Dies wird in besonderer Weise von den Untersuchungen der Stillen Reserve des DIW nach dem Sozio-ökonomischen Panel geleistet. Vgl. auch Holst, E./Schupp, J. (1997). Vgl. Schmidt, D./Fuchs, J. (1999), S. 4 sowie Ziffer 5.1.

¹⁹³ Einen ähnlichen Ansatz verfolgt der Sachverständigenrat mit seinem Konzept der verdeckten Arbeitslosigkeit. Vgl. SVR (1999), S. 87.

¹⁹⁴ Vgl. SVR (2000), Tabelle 12*.

¹⁹⁵ Allerdings sind die Zahlen nicht immer ganz vergleichbar. Die OECD weist für die Niederlande sogar eine erweiterte Arbeitslosenquote von 25 vH aus. Vgl. OECD (1998), S. 34.

¹⁹⁶ Vgl. Van Oorschot (2000), S. 334 sowie Ifo (2000), S. 29.

Tabelle 2: Erweiterte und international vergleichbare Arbeitslosenquoten in ausgewählten Ländern 1996

Land	erweiterte ALQ	international vergleichbare ALQ
Deutschland	15,0	8,9
Belgien	21,4	9,7
Dänemark	20,5	6,8
Frankreich	23,0	12,4
Niederlande	15,6	6,3
Vereinigtes Königreich	12,9	8,2

Quelle: Stille, F. (1999), S. 7

Überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland treibt deutsche Quote nach oben

Ursächlich für die hohe ausgewiesene Arbeitslosigkeit in Deutschland ist neben den beschriebenen statistischen Effekten die seit der Wiedervereinigung überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland. Mit einer Arbeitslosenquote von 17,4 vH war die Arbeitslosigkeit 2000 reichlich doppelt so hoch wie in Westdeutschland. Für sich genommen lag die international vergleichbare Arbeitslosenquote in Westdeutschland 2000 – wie Schaubild 21 zeigt – bei schätzweise etwa 6,2 vH und damit deutlich unter dem Durchschnitt der EU- und auf dem der OECD-Länder. Dies gilt in noch höherem Maße für die erweiterte Arbeitslosenquote. Hier dürfte Westdeutschland zusammen mit dem Vereinigten Königreich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zu den Ländern mit der niedrigsten Arbeitslosenquote in der EU gehört haben.¹⁹⁷

Die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland hat mehrere Gründe, die sich im Zeitablauf veränderten. Zum einen war in Ostdeutschland die Erwerbsneigung trotz stark rückläufiger Tendenz im Durchschnitt der neunziger Jahre weiterhin höher als in Westdeutschland.¹⁹⁸ Dies war ein Relikt aus DDR-Zeiten. Allerdings ist mittlerweile die ostdeutsche Erwerbsneigung mit 72 vH der Erwerbsfähigen niedriger als die

¹⁹⁷ 1998 stammten 50 vH der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aus Ostdeutschland. Vgl. SVR (1999), S. 87.

¹⁹⁸ Vgl. Schaubild 16.

Schaubild 21

Schaubild 22

westdeutsche, die 76 vH beträgt. Zum anderen steigt seit 1991 – anders als in Westdeutschland – der Erwerbsfähigenanteil, weil die geburtenstarken Jahrgänge der späten siebziger Jahre das Erwerbsalter erreichen.¹⁹⁹ Dies macht etwa ein Zehntel der höheren Arbeitslosigkeit im Osten aus. Ein weiteres Drittel ist auf die längere individuelle Arbeitszeit der ostdeutschen Vollzeitbeschäftigten sowie den niedrigeren Anteil an Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten zurückzuführen. 2000 lag die individuelle Jahresarbeitszeit pro Erwerbstätigem in Ostdeutschland mit 1.586 Stunden reichlich 8 vH über der westdeutschen.

Die Hälfte der höheren Arbeitslosigkeit ist schließlich durch die geringere Arbeitskräftenachfrage zu erklären. So war 2000 das ostdeutsche Arbeitsvolumen pro Kopf der Wohnbevölkerung – wie aus Schaubild 22 hervorgeht – mit 663 Stunden um 6 vH niedriger als in Westdeutschland, wo pro Kopf der Wohnbevölkerung 704 Arbeitsstunden geleistet wurden.

7.2 Arbeitslosigkeit konzentriert sich immer stärker auf bestimmte Gruppen der Erwerbsbevölkerung

Anders als in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, als breite Bevölkerungskreise von Arbeitslosigkeit betroffen waren, war die Arbeitslosigkeit in den zurückliegenden 25 Jahren kein Massenphänomen, sondern betraf vor allem Erwerbspersonen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, in fortgeschrittenem Lebensalter, mit gesundheitlichen Einschränkungen sowie mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Wer eines oder gar mehrere Merkmale aufweist, ist in der Regel nicht nur öfter, sondern auch länger arbeitslos. Anders gewendet: Jung, gesund, deutsch und gut ausgebildet zu sein ist zwar keine Garantie gegen Arbeitslosigkeit, aber doch ein wirksamer Schutz, insbesondere gegen Langzeitarbeitslosigkeit.²⁰⁰

Unqualifizierte

Überdurchschnittlich arbeitslos sind vor allem Arbeitskräfte ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Ihre Arbeitslosenquote war – wie Schaubild 23

¹⁹⁹ Vgl. Schaubild 15.

²⁰⁰ Vgl. auch Ziffer 7.3.

zeigt – 1998²⁰¹ in Westdeutschland mit 23 vH dreimal so hoch wie von Arbeitskräften mit betrieblicher Ausbildung und fast zehnmal so hoch wie von Arbeitskräften mit Fachhochschulausbildung.²⁰² Dabei hat sich – wie Schaubild 23 weiter verdeutlicht – der Abstand zwischen gering qualifizierten und qualifizierten Arbeitslosen ständig vergrößert. In den neunziger Jahren war das Risiko, arbeitslos zu werden, für Arbeitskräfte ohne abgeschlossene Berufsausbildung dreimal so groß wie für höher qualifizierte Arbeitskräfte; in den achtziger Jahren war es hingegen nur 50 vH höher.²⁰³

Neben der Tatsache, dass im industriellen Sektor Arbeitsplätze für gering Qualifizierte wegrationalisiert wurden und im Bereich unternehmensbezogener Dienstleistungen überdurchschnittlich viele hoch qualifizierte Arbeitskräfte beschäftigt sind,²⁰⁴ ist dies auch darauf zurückzuführen, dass in Deutschland ein Defizit an einfachen Dienstleistungen besteht.²⁰⁵ Hinzu kommt, dass gering Qualifizierte bei der Stellenbesetzung zunehmend durch Qualifizierte verdrängt werden. Derzeit sind über ein Viertel der Hochschulabsolventen als einfache Bürokraft, angelernte Arbeiter, Facharbeiter, Verkäufer oder Sachbearbeiter tätig.²⁰⁶

Ältere

Öfter und länger sind ferner über 54-Jährige arbeitslos. Ihre Quote war 1999 in Westdeutschland mehr als doppelt so hoch wie die der unter 55-Jährigen. In den meisten EU-Ländern weisen dagegen vor allem junge Arbeitskräfte eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote auf.

²⁰¹ Letzter verfügbarer Stand.

²⁰² In Ostdeutschland war 1998 die Arbeitslosenquote von Arbeitskräften ohne abgeschlossene Berufsausbildung mit 53 vH sogar noch wesentlich höher als in Westdeutschland. Dies ist allerdings mit auf die wesentlich geringere Gesamtzahl der gering qualifizierten Erwerbspersonen in Ostdeutschland zurückzuführen.

²⁰³ Vgl. Kaltenborn, B./Klöß, H.-P. (2000), S. 10.

²⁰⁴ 1995 hatten in Westdeutschland im EDV-Bereich 39 vH der Beschäftigten einen Hochschulabschluss gegenüber 8,5 vH im privaten Sektor insgesamt. Vgl. Pfeifer, F. (1999), S. 4.

²⁰⁵ Vgl. auch Ziffer 6.3.

²⁰⁶ Vgl. Burkhardt, A./Schomburg, H./Teichler, U. (2000). Bei Absolventen der Geisteswissenschaften sind rund 25 bis 30 vH in fachfremden Berufen tätig. Vgl. auch Hofmann, S./Vogeler, G. (1995).

Schaubild 23

Der hohe Anteil älterer Arbeitsloser in Deutschland hat mehrere Gründe. Zum einen erfüllen viele ältere Arbeitskräfte angesichts der immer kürzeren Halbwertszeit von Wissen, der Verbreitung neuer EDV-Techniken und der gestiegenen Bedeutung von Schlüsselqualifikationen nicht mehr die nachgefragten Qualifikationsanforderungen.²⁰⁷ Dies wird verschärft durch das unzureichende Angebot, aber auch die Bereitschaft zur Weiterbildung.²⁰⁸ Zum anderen bieten die bestehenden Frühverrentungsprogramme im Zusammenspiel mit der Arbeitslosenversicherung Arbeitnehmern einen Anreiz, über die Brücke der Arbeitslosigkeit früher aus dem Erwerbsleben auszusteigen. So können Personen, die wenigstens 60 Jahre alt sind, nach mindestens einjähriger Arbeitslosigkeit und der Erfüllung einiger weiterer Voraussetzungen vorzeitig Altersruhegeld beziehen.²⁰⁹ Das erleichtert es vielen Unternehmen, sich von älteren und deshalb teureren Arbeitskräften zu trennen und sie durch jüngere oder Maschinen zu ersetzen.²¹⁰ Insgesamt befand sich 1999 rund eine Million in arbeitsmarktbedingtem Ruhestand.²¹¹

Die bestehenden arbeitsmarktpolitischen Regelungen trugen auch dazu bei, dass ältere Arbeitskräfte deutlich länger arbeitslos waren als jüngere. Während bei den unter 55-Jährigen nur reichlich ein Viertel länger als zwölf Monate arbeitslos war, betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosen bei den über 54-Jährigen knapp drei Fünftel.

Gesundheitlich Beeinträchtigte

Eine dritte Gruppe bilden gesundheitlich Beeinträchtigte. Zu ihr zählte 1999 ein Viertel der Arbeitslosen. Von den Arbeitslosen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen war ein Fünftel schwerbehindert. Die Arbeitslosenquote Schwerbehinderter betrug damit 1999 17,9 vH. Zugleich waren 1999 mit rund 311.000 reichlich eineinhalb mal so viele offene Stellen für diesen Personenkreis zu besetzen. In Westdeutschland waren es sogar fast doppelt

²⁰⁷ Vgl. EU (1999), S. 90 f.

²⁰⁸ Vgl. auch Klös, H.-P. (2000) sowie Ziffer 10.1.

²⁰⁹ Zwar wurde diese Möglichkeit mit dem Rentenreformgesetz 1999 beseitigt. Doch wurden umfangreiche Vertrauensschutzregelungen gewährt, so dass die Frühverrentung auch in den nächsten Jahren anhalten dürfte.

²¹⁰ So erhöhte sich die Zahl älterer Arbeitsloser z.B. in Böblingen und Wolfsburg um das Zehn- bis Fünfzehnfache. Vgl. Koller, M./Schwengler, B. (2000), S. 21.

²¹¹ Vgl. BA (2000/1), S. 61, 69 und 71.

so viele. Selbst in Ostdeutschland standen fünf schwerbehinderten Arbeitslosen vier offene Stellen gegenüber. Rein rechnerisch hätten somit alle schwerbehinderten Arbeitslosen beschäftigt werden können. Doch kauften sich die Unternehmen lieber mit Hilfe der Schwerbehindertenabgabe frei, als das Risiko einzugehen, einen nur schwer kündbaren Behinderten einzustellen.

Ausländer

Schließlich sind ausländische Arbeitskräfte überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Ihre Arbeitslosenquote war 1999 mit 19,2 vH weit mehr als doppelt so hoch wie die der Deutschen. Dabei vergrößerte sich der Abstand in den neunziger Jahren noch. Im Vergleich zu deutschen Arbeitslosen waren unter den ausländischen Arbeitslosen Männer, Arbeitskräfte ohne abgeschlossene Berufsausbildung sowie zwischen 20- und 35-Jährige deutlich überrepräsentiert. Hauptgrund für die hohe Arbeitslosigkeit ausländischer Arbeitskräfte ist deren häufig unzureichende berufliche Qualifikation.²¹² So hatten nahezu 80 vH der arbeitslosen ausländischen Jugendlichen keine abgeschlossene Ausbildung.²¹³ Hinzu kommt, dass ausländische Arbeitskräfte häufig in Bereichen tätig sind, in denen überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze abgebaut wurden.²¹⁴ Ähnliches gilt, wenn auch in abgeschwächter Form, für arbeitslose Aussiedler. 1999 betrug ihr Arbeitslosenanteil etwa 23 vH.²¹⁵

Fast zwei Drittel der Arbeitslosen gehören zu den sogenannten Risikogruppen

Insgesamt waren 1999 reichlich zwei Drittel der westdeutschen Arbeitslosen und rund die Hälfte der ostdeutschen Arbeitslosen²¹⁶ ohne abgeschlos-

²¹² Mit 76,5 vH war der Anteil ausländischer Arbeitsloser ohne Abschluss der Berufsausbildung rund zweieinhalb mal so hoch wie bei den deutschen. Vgl. BA (2000/2), S. 178.

²¹³ Vgl. Zimmermann, K./Hinte, H./Thalmaier, A. (1999), S. 26.

²¹⁴ Hierzu gehören die Metallindustrie sowie der Baubereich.

²¹⁵ Bei Aussiedlern werden nur Arbeitslosenzahlen und keine Arbeitslosenquoten ausgewiesen. Zur Berechnung der Arbeitslosenquote der Aussiedler wurden die in den letzten fünf Jahren zugezogenen Erwerbspersonen unter den Aussiedlern zugrunde gelegt. Vgl. BA (2000/1), S. 180 f.

²¹⁶ Anders als die westdeutsche entspricht die ostdeutsche Arbeitslosenstruktur noch stärker der der Erwerbsbevölkerung.

sene Ausbildung und/oder gesundheitlich beeinträchtigt und/oder älter als 54 Jahre.²¹⁷ Arbeitskräfte mit diesen Merkmalen, sogenannte Risikogruppen, wurden überdurchschnittlich oft als Erste entlassen bzw. bei Neueinstellungen nicht berücksichtigt. Von einigen Ausnahmen abgesehen ist dieser Ausleseprozess seit Mitte der siebziger Jahre zu beobachten.²¹⁸ Dabei hat der Anteil von Arbeitskräften, die zwei oder drei dieser Merkmale aufweisen, im Zeitablauf zugenommen. Dies trifft insbesondere auf Arbeitslose zu, die über 54 Jahre alt und gesundheitlich beeinträchtigt sind. Ihr Anteil an allen Arbeitslosen hat sich in den zurückliegenden 15 Jahren knapp verdreifacht.²¹⁹ Dies dürfte allerdings auch auf die bereits erwähnten arbeits- und rentenrechtlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen sein.

Da die sogenannten Risikogruppen seltener an Fort- und Weiterbildungs- sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen teilnahmen,²²⁰ sanken ihre Wiederbeschäftigungschancen weiter. Ihre Arbeitslosigkeit verfestigte sich. 1999 stellten sie reichlich drei Viertel der Langzeitarbeitslosen.²²¹

Exkurs: Ostdeutsche Frauen

Zwar bilden ostdeutsche Frauen keine Risikogruppe. Dennoch lag 1999 ihre Arbeitslosenquote mit 20,9 vH (1999) erheblich über dem Durchschnitt.

Ursächlich für die hohe Frauenarbeitslosigkeit in Ostdeutschland ist die im Vergleich zu Westdeutschland überdurchschnittliche Frauenerwerbsbeteiligung. Sie war 1999 ein Fünftel höher als in Westdeutschland.²²² Die Beschäftigungsproblematik der Frauen in Ostdeutschland verliert allerdings an Brisanz, wenn berücksichtigt wird, dass der Beschäftigungsgrad der ostdeutschen Frauen gemessen am Erwerbstätigenanteil sogar etwas höher ist als in Westdeutschland.²²³

²¹⁷ Vgl. BA (2000/4), Zahlen-Fibel, S. 70 f.

²¹⁸ Mitte der achtziger Jahre war der Anteil der Personen mit Vermittlungshemmnissen vorübergehend auf 60 vH gesunken.

²¹⁹ Vgl. BA (2000/4), Zahlen-Fibel, S. 70 f.

²²⁰ Vgl. Steiner, V./Hagen, T. (2000), S. 6 f.

²²¹ Vgl. BA (2000/4), a. a. O.

²²² 1999 zählten in Ostdeutschland 73,0 vH der 15- bis 64-jährigen Frauen zu den Erwerbspersonen. In Westdeutschland lag dieser Anteil bei 61,7 vH. Vgl. Statistisches Bundesamt (2000/3), S. 278. Nicht revidierte Ergebnisse.

²²³ 1998 betrug der Erwerbstätigenanteil der ostdeutschen Frauen bezogen auf die ostdeutsche Wohnbevölkerung 37,3 vH gegenüber 36,3 vH in Westdeutschland. Auf die erwerbsfähige Be-

7.3 Für einen Teil der Arbeitslosen dauert die Arbeitslosigkeit nur kurz

Arbeitslosigkeit ist nicht gleich Arbeitslosigkeit. Je länger sie dauert, desto schwieriger ist es, wieder in die Erwerbstätigkeit zurückzukehren. Denn während der Phase der Arbeitslosigkeit gehen häufig fachliche und Schlüsselqualifikationen sowie erwerbsbedingte Prägungen verloren. Während das Risiko, arbeitslos zu werden, für die Erwerbsbevölkerung insgesamt relativ gering ist, ist das Risiko, arbeitslos zu bleiben, wesentlich höher. Einer Längsschnittuntersuchung in Westdeutschland zufolge wurden im Laufe der neunziger Jahre von 100 abhängig Beschäftigten lediglich 4 arbeitslos. Im gleichen Zeitraum gelang es jedoch nur 27 vH der Arbeitslosen, wieder eine Beschäftigung zu finden.²²⁴ Unter ihnen hatten Kurzarbeitslose die besten Chancen. Knapp die Hälfte der westdeutschen Arbeitslosen, die in den Arbeitsmarkt zurückkehrten, waren 1998 weniger als drei Monate arbeitslos gewesen. Bei zwei Fünfteln hatte die Arbeitslosigkeit zwischen vier und zwölf Monaten, bei einem Siebtel länger als ein Jahr gedauert.²²⁵

Kurz- und Langzeitarbeitslosigkeit qualitativ unterschiedlich

Kurzarbeitslosigkeit zwischen Ausbildung und Beschäftigung oder zwei Beschäftigungsverhältnissen kann nur bedingt als Arbeitslosigkeit angesehen werden. Dagegen ist Langzeitarbeitslosigkeit häufig mit existenziellen materiellen und immateriellen Problemen für die Betroffenen verbunden. Dies gilt umso mehr, als sich die Langzeitarbeitslosigkeit auf einen immer kleineren Kreis von Erwerbspersonen zu konzentrieren scheint.²²⁶

Von den 4,1 Millionen Arbeitslosen in Deutschland waren 1999 30 vH kürzer als drei Monate und reichlich ein Drittel länger als ein Jahr arbeitslos. Die übrigen hatten zwischen drei und zwölf Monaten keinen Arbeitsplatz. An diesen Anteilen hat sich, wie Schaubild 24 verdeutlicht, in den letzten Jahren nur wenig verändert. Insgesamt liegt Deutschland damit im europäischen Trend. Einen deutlich geringeren Langzeitarbeitslosenanteil

völkerung bezogen lag der ostdeutsche Anteil bei 56,4 vH, der westdeutsche bei 55,3 vH. Vgl. Statistisches Bundesamt, a.a.O. Nicht revidierte Ergebnisse.

²²⁴ Vgl. Kaltenborn, B./Klöß, H.-P. (2000), S. 8.

²²⁵ Vgl. ANBA (1999), S. 200.

²²⁶ Vgl. Kaltenborn, B./Klöß, H.-P. (2000), S. 6.

Schaubild 24

wiesen Dänemark, Österreich und Finnland auf, während in Italien, Irland und Belgien der Anteil Langzeitarbeitsloser den deutschen noch übertraf.²²⁷

Allerdings wird das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland unterzeichnet,²²⁸ da die wachsende Zahl von Arbeitslosen, die ihre Arbeitslosigkeit aufgrund einer Krankheit oder Bildungsmaßnahme unterbrochen hat, in der Statistik nicht oder nur als kurz- bzw. mittelfristige Arbeitslosigkeit erfasst wird. Letzterem steht jedoch entgegen, dass sich Kurz-, Mittel- und Langzeitarbeitslose insbesondere in ihrer Altersstruktur statistisch deutlich unterscheiden. So befanden sich unter den Kurzzeitarbeitslosen überdurchschnittlich viele jüngere Arbeitskräfte, während bei sogenannten Mittelzeitarbeitslosen mittlere und bei Langzeitarbeitslosen ältere Jahrgänge überwogen. Bei Kurz- und Langzeitarbeitslosen war 1999 das Verhältnis von unter 30- und über 54-Jährigen beinahe umgekehrt.²²⁹ Darüber hinaus wiesen Langzeitarbeitslose einen doppelt so hohen Anteil an Arbeitskräften mit gesundheitlichen Einschränkungen auf wie Kurzzeitarbeitslose.

Kurzzeitarbeitslosigkeit ist Ausdruck einer Wirtschaft im Umbruch

Mit Ausnahme des hohen Anteils von Kurzzeitarbeitslosen ohne abgeschlossene Ausbildung, der auf spezifische Probleme im Ausbildungsbereich zurückzuführen ist,²³⁰ ist Kurzzeitarbeitslosigkeit kein Krankheits- und Schwächesymptom, sondern Ausdruck einer Wirtschaft im Umbruch. Auf einem Arbeitsmarkt, in dem jährlich etwa ein Achtel der abhängig Beschäftigten den Arbeitsplatz wechselt,²³¹ ist vorübergehende Erwerbslosigkeit eine natürliche Begleiterscheinung, deren materielle und immaterielle Folgen für die Betroffenen in der Regel gering sind. Dafür spricht, dass viele der Kurzzeitarbeitslosen kurzfristig für einen Arbeitsplatz nicht zur Ver-

²²⁷ Vgl. Eurostat (1998), S. 226 f.

²²⁸ Vgl. Rudolf, H. (1998), Karr, W. (1997) sowie Statistisches Bundesamt (1999), S. 108.

²²⁹ Der Anteil der unter 30-Jährigen betrug bei den Kurzzeitarbeitslosen reichlich 38 vH, bei den Langzeitarbeitslosen reichlich 5 vH. Der Anteil der über 54-jährigen Arbeitslosen belief sich bei den Kurzzeitarbeitslosen auf knapp 9 vH, bei den Langzeitarbeitslosen auf reichlich 40 vH. Vgl. BA (2000/2), S. 116.

²³⁰ Dies gilt z.B. für jüngere Kurzzeitarbeitslose, die ihre berufliche Ausbildung abgebrochen haben.

²³¹ 1999 waren dies 4,3 Millionen. Vgl. vorläufige Ergebnisse der Erhebung von ifo und BA zu Personalbedarf und offenen Stellen.

fügung stehen, sich aber arbeitslos melden, um ihren Anspruch auf Sozialleistungen zu wahren.²³² Werden Kurzarbeitslose modellhaft in der Arbeitslosenstatistik nicht berücksichtigt, präsentiert sich die Arbeitslosigkeit quantitativ – wie Schaubild 25 zeigt – in einem anderen Licht.

Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit erfordert sozialpolitische Maßnahmen

Im Gegensatz zu den Kurzarbeitslosen sind Langzeitarbeitslose nicht nur eine Herausforderung für den Arbeitsmarkt, sondern für die ganze Gesellschaft.²³³ Sie werden von der klassischen Arbeitsmarktpolitik derzeit nur bedingt erreicht.²³⁴ Vermutlich sind bei einem Teil von ihnen sozialpolitische Maßnahmen wirkungsvoller. Sie müssen allerdings stärker auf spezifische Probleme und Bedürfnisse von Langzeitarbeitslosen zugeschnitten werden.²³⁵ Beispiele hierfür gibt es im Vereinigten Königreich und in den USA.

Anstrengungen der Arbeitsmarktpolitik müssen auf die Arbeitslosen mit mittlerer Dauer konzentriert werden

Die Hauptadressaten der traditionellen Arbeitsmarktpolitik bilden die knapp 1,4 Millionen Arbeitslosen, die 1999 zwischen vier und zwölf Monaten arbeitslos waren. Je ein Fünftel ist jünger als 30 und älter als 54. Die verbleibenden drei Fünftel sind zwischen 30 und 54 Jahre alt. Wie bei den Kurz- und Langzeitarbeitslosen sind auch hier rund zwei Fünftel ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Die Anstrengungen der Arbeitsmarktpolitik müssen deshalb soweit möglich an der Weiterqualifizierung ansetzen.²³⁶

7.4 Arbeitslose sind in der Regel materiell auskömmlich versorgt

Arbeitslose sind heute in Deutschland in der Regel materiell abgesichert. Im Gegensatz zur ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts oder auch den fünfziger

²³² Vgl. Ziffer 7.1.

²³³ Vgl. Ziffer 7.2.

²³⁴ Vgl. Steiner, V./Hagen, T. (2000), S. 6 f.

²³⁵ Ein Anfang wurde in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre mit der Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose und mit dem Eingliederungsvertrag, der Einstellungen auf Probe vorsieht, gemacht. Vgl. Kröger, M./van Suntum, U. (1999), S. 192 f.

²³⁶ Vgl. Ziffer 10.1.

Schaubild 25

Jahren leiden sie, von wenigen Ausnahmen abgesehen, keine materielle Not.²³⁷ Auch im Vergleich mit anderen europäischen Ländern oder den USA ist ihr Versorgungsniveau relativ hoch. Aufgrund ihrer im internationalen und historischen Vergleich zumeist guten materiellen Versorgung sind Arbeitslose in Deutschland nicht gezwungen, jede Erwerbsarbeit auszuüben.

Arbeitslose sind meist abgesichert

1999 bezogen in Deutschland knapp neun Zehntel der Arbeitslosen staatliche Transfers in Form von Geldleistungen aus der Arbeitslosenversicherung oder – wenn weder Versicherungsschutz besteht noch die Leistungsvoraussetzungen der Arbeitslosenversicherung erfüllt sind – bei materieller Bedürftigkeit aus der Sozialhilfe.²³⁸ Reichlich zwei Fünftel erhielten Arbeitslosengeld²³⁹, reichlich ein Drittel Arbeitslosenhilfe²⁴⁰ und knapp ein Zehntel Sozialhilfe²⁴¹. 1999 wurde in Deutschland im Durchschnitt Arbeitslosengeld in Höhe von monatlich 1.317 DM und Arbeitslosenhilfe in Höhe von 964 DM gezahlt.²⁴² Dies entsprach knapp der Hälfte bzw. reichlich einem Drittel des Nettoarbeitsentgelts aller abhängig Beschäftigten. Der durchschnittliche Sozialhilfebetrag belief sich 1997 auf 787 DM oder 30 vH des damaligen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts.²⁴³ Arbeitslosengeld wird abhängig vom Lebensalter zwischen maximal zwölf und zweiunddreißig

²³⁷ Auf die vermehrt auftretenden psychischen Probleme wird hier nicht eingegangen.

²³⁸ Letzteres ist der Fall, wenn weder Versicherungsschutz besteht, noch die Leistungsvoraussetzungen der Arbeitslosenversicherung erfüllt sind und der Arbeitslose bedürftig ist.

²³⁹ Arbeitslosengeld ist eine Versicherungsleistung der Arbeitslosenversicherung in Höhe von 60 vH des letzten Nettoarbeitsentgelts (bzw. 67 vH bei Arbeitnehmern mit Kindern), unabhängig von sonstigen Einkommens- und Vermögensverhältnissen. 1999 waren dies maximal 5.895 DM im Monat.

²⁴⁰ Arbeitslosenhilfe ist ebenfalls eine Leistung der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung in Höhe von 53 vH (57 vH mit Kind) des früheren Nettoarbeitsentgelts, die bei Bedürftigkeit gewährt wird. 1999 lag sie bei monatlich maximal 2.200 bzw. 2.400 DM.

²⁴¹ Die Sozialhilfe orientiert sich nicht am früheren Nettoarbeitsentgelt, sondern an einem Bruttobedarf, der 1999 für einen Ein-Personen-Haushalt in Westdeutschland bei maximal etwa 1.200 DM und für einen Vier-Personen-Haushalt bei etwa 3.150 DM im Monat lag.

²⁴² Vgl. BA (2000/1), S. 75.

²⁴³ Letzter verfügbarer Wert. Dieser Betrag ist nur bedingt vergleichbar, da er sich auf alle und nicht nur auf die arbeitslosen Sozialhilfeempfänger bezieht.

Monaten gezahlt.²⁴⁴ Dagegen werden die bedarfsbezogene Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe unbegrenzt gewährt.²⁴⁵ 1999 betrug die durchschnittliche Laufzeit beim Arbeitslosengeld 23, bei der Arbeitslosenhilfe 45 Wochen.

Bezogen auf das verfügbare Einkommen insgesamt, hatten 1997 Arbeitslosenhaushalte pro Kopf rund drei Viertel dessen, was in Arbeiterhaushalten und über reichlich die Hälfte dessen, was in Angestelltenhaushalten zur Verfügung stand.²⁴⁶ Etwas schlechter standen sich hingegen arbeitslose Sozialhilfeempfänger. Sie erreichten pro Kopf nur rund drei Fünftel des Einkommens von Arbeiter- und reichlich zwei Fünftel des Einkommens von Angestelltenhaushalten. 1998 waren drei Fünftel der West- und zwei Fünftel der Ostdeutschen mit ihrer finanziellen Absicherung bei Arbeitslosigkeit zufrieden. 29 vH bzw. 50 vH bezeichneten sie als unzureichend.²⁴⁷

Früher war die staatliche Arbeitslosenunterstützung niedriger

Verglichen mit früher ist die staatliche Versorgung bei Arbeitslosigkeit heute in Deutschland ausgesprochen gut. Bis Mitte der zwanziger Jahre des 20. Jahrhunderts waren Arbeitslose vornehmlich auf öffentliche und private Fürsorge angewiesen. Nach Einführung der Arbeitslosenversicherung²⁴⁸ 1927 betrug die staatliche Arbeitslosenunterstützung zwischen 54 vH des Bruttolohns für die unterste und 36 vH für die höchste Lohnklasse. Bezogen auf den Nettolohn lagen die Ersatzquoten zwischen etwa 50 und 42 vH. Hinzu kamen Familienzuschläge in Höhe von 5 vH des durchschnittlichen Bruttolohns pro Familienmitglied.²⁴⁹ Die Höchstzeit der Unterstützung betrug 26 Wochen. Unter bestimmten Umständen konnte sie auf 39 Wochen erhöht werden.²⁵⁰ Diese Regelungen wurden bis Mitte der fünfziger Jahre weitgehend beibehalten. 1957 wurden vor allem mittlere und untere Lohn-

²⁴⁴ Für unter 45jährige Arbeitslose maximal zwölf Monate, für über 57jährige, die seit wenigstens 64 Monaten ununterbrochen beschäftigt waren, 32 Monate.

²⁴⁵ Ausgenommen ist die sogenannte organäre Arbeitslosenhilfe. Sie ist auf insgesamt zwölf Monate befristet.

²⁴⁶ Wert je Verbrauchereinheit. Vgl. Bedau, K.-D. (1999), S. 82.

²⁴⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt, (2000/1), S. 485.

²⁴⁸ Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitsverwaltung (AVAG).

²⁴⁹ Vgl. Frerich, J./Frey, M (1996), Band 1, S. 200f.

²⁵⁰ Vgl. Preller, L. (1978), S. 364f.

klassen besser gestellt und die Familienzuschläge angehoben.²⁵¹ 1967 wurde mit der Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes das heutige Leistungssystem begründet.

Im internationalen Vergleich ist die Absicherung in Deutschland hoch

Auch im internationalen Vergleich ist die finanzielle Absicherung von Arbeitslosen großzügig. Dies gilt insbesondere für die absolute Höhe des Arbeitslosengeldes. Letzteres liegt in fast allen europäischen Ländern einschließlich Dänemarks und Schwedens trotz vereinzelt höherer Ersatzquoten²⁵² deutlich unter dem deutschen Höchstwert.²⁵³ Besonders groß ist der Abstand zum Vereinigten Königreich, das bei Arbeitslosigkeit nur noch eine Grundsicherung gewährt.²⁵⁴ Hinzu kommt, dass in Deutschland Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe relativ lange gewährt werden. Nur Belgien, Frankreich und Dänemark weisen vielfach noch längere Laufzeiten auf. Allerdings ist in einigen dieser Länder die Inanspruchnahme der Transferleistungen mit deutlich strengeren Auflagen verbunden als in Deutschland. So müssen beispielsweise in Dänemark unter 25-jährige Arbeitslose nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit eine 18monatige Bildungsmaßnahme durchlaufen. Arbeitslose zwischen 25 und 60 Jahren sind verpflichtet, nach zweijähriger Arbeitslosigkeit ein durch das Arbeitsamt vermitteltes Arbeits- oder Bildungsangebot anzunehmen. Dabei wird die Geldleistung entzogen, wenn der Arbeitslose nicht dazu bereit ist oder wenn er innerhalb eines Jahres zweimal ein Stellenangebot ablehnt.²⁵⁵ In Deutschland wird das Arbeitslosengeld bei einmaliger Ablehnung lediglich zwölf Wochen ausgesetzt.²⁵⁶

²⁵¹ Vgl. Bundesgesetzblatt, Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (A-VAG) vom 3. April 1957 Band 1, S. 321f.

²⁵² Sie betragen in Schweden 80 vH und in Dänemark 90 vH. Vgl. Kröger, M./van Suntum, U. (1999), S. 114 f. und 148 f.

²⁵³ 1997 betrug in Schweden das Arbeitslosengeld 2.660 DM bzw. die Arbeitslosenhilfe 1.100 DM. In Dänemark lag das Arbeitslosengeld bei 2.760 DM. Vgl. Kröger, M./van Suntum, U., a.a.O.

²⁵⁴ Sogenannter „Zuschuss für Arbeitssuchende“ in Höhe von 544,- DM pro Monat 1997. Vgl. Kröger, M./van Suntum, U. (1999), S. 83 f.

²⁵⁵ Vgl. Kröger, M./van Suntum, U. (1999), S. 149.

²⁵⁶ In bestimmten Fällen kann das Arbeitslosengeld allerdings auch vollständig gestrichen werden.

Abstand zwischen Einkommen aus Arbeit und staatlicher Unterstützung ist gering

Nach wie vor setzt die deutsche Arbeitsmarktpolitik mehr auf Versorgung als auf Arbeitsaufnahme. So ist es hierzulande nicht selten attraktiver, zumindest vorübergehend arbeitslos zu sein, als eine unattraktive Tätigkeit aufzunehmen – vor allem, wenn das Transfereinkommen durch Schwarzarbeit aufgebessert werden kann. Zwar wurde 1997 eine Reihe von Leistungskürzungen beschlossen.²⁵⁷ Jedoch wurden einige von ihnen im Zuge des Regierungswechsels 1998 wieder zurückgenommen.²⁵⁸ Insbesondere für Arbeitslose, die ausschließlich Sozialhilfe oder neben Einkommen aus der Arbeitslosenversicherung noch ergänzende Sozialhilfe beziehen und während ihrer früheren Erwerbstätigkeit unterdurchschnittlich verdienten, lohnt sich die Arbeitsaufnahme kaum. Dabei gilt: Je größer die Familie, desto geringer der Lohnabstand. So beträgt das Sozialhilfeeinkommen eines arbeitslosen Vier-Personen-Haushalts inklusive Kindergeld mit 2.893 DM nur 181 DM weniger als das eines Vier-Personen-Haushalts mit einem verheirateten Alleinverdiener, der ein Bruttoarbeitsentgelt von 3.000 DM monatlich bezieht. Dabei kann der Sozialhilfeempfänger derzeit etwa 137 DM monatlich dazuverdienen, ohne dass die Sozialhilfe gekürzt wird. Der Anreiz zur Arbeitsaufnahme ist folglich gering. Nicht zuletzt deshalb ging Ende der neunziger Jahre schätzungsweise nur ein Zehntel der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger einer Erwerbstätigkeit nach.²⁵⁹

7.5 Arbeitslosigkeit konzentriert sich auf bestimmte Regionen

Trotz einheitlicher Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik auf Bundesebene weist die Arbeitslosigkeit in Deutschland, insbesondere seit der Vereinigung, große regionale Unterschiede auf. Während in den zurückliegenden 25 Jahren einige Regionen überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betrof-

²⁵⁷ So wurden Abfindungen auf die Höhe des Arbeitslosengeldes angerechnet. Ferner mussten Arbeitssuchende nachweisen, dass sie sich aktiv um einen Arbeitsplatz bemüht hatten.

²⁵⁸ Abfindungen wurden nicht mehr auf die Arbeitslosenversicherungsleistungen angerechnet. Arbeitslosengeldempfänger wurden von der Verpflichtung befreit, sich alle drei Monate beim Arbeitsamt zu melden. Ferner wurde die maximal zumutbare Pendelzeit zwischen Wohnung und Arbeitsstätte von drei auf zweieinhalb Stunden verringert.

²⁵⁹ Vgl. OECD (1999/2), S. 98.

fen waren, herrschte in anderen Teilen Deutschlands mehr oder weniger Vollbeschäftigung²⁶⁰ bzw. nur geringe Arbeitslosigkeit. Dabei hat sich die Kluft zwischen Regionen mit niedriger und hoher Arbeitslosigkeit im Laufe der Zeit vergrößert.

Zwischen den Regionen bestehen bei der Arbeitslosigkeit große Unterschiede

Deutschland verfügt derzeit über Regionen, deren Arbeitslosenquoten sowohl zu den niedrigsten als auch zu den höchsten in der Europäischen Union zählen. Die niedrigste Arbeitslosenquote unter den Bundesländern hatte 1999, wie Tabelle 3 zeigt, Bayern mit 6,4 vH und Baden-Württemberg mit 6,5 vH. Ihre Arbeitslosenquoten lagen um 28 vH unter dem Bundesdurchschnitt und nur geringfügig über der Arbeitslosenquote des Vereinigten Königreichs, die 1999 6,1 vH betrug.²⁶¹ In beiden Ländern war auch die Dauer der Arbeitslosigkeit kürzer und das Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen günstiger als im übrigen Bundesgebiet. Mehr als dreimal so hoch war dagegen die Arbeitslosenquote in den ostdeutschen Ländern Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern, wo 1999 20,3 vH bzw. 18,2 vH der Erwerbspersonen arbeitslos waren. Hier schnitt Thüringen mit 15,4 vH am besten ab, das zum westdeutschen Schlusslicht Bremen mit 14,3 vH fast aufgeschlossen hat.

Im Süden Deutschlands ist die Arbeitslosigkeit am niedrigsten

Noch deutlicher werden das Ost-Westgefälle und die regionalen Unterschiede innerhalb West- und Ostdeutschlands beim Vergleich der Arbeitslosigkeit in den Arbeitsamtsbezirken. Wie Schaubild 26 zeigt, war die

²⁶⁰ Vollbeschäftigung bzw. ein Gleichgewicht am Arbeitsmarkt ist nicht gleichbedeutend mit dem völligen Verschwinden von Arbeitslosigkeit. Vielmehr besteht auch in einer solchen Gleichgewichtslage ein gewisses Maß an friktioneller Arbeitslosigkeit (Sucharbeitslosigkeit), die durch den stetigen Arbeitsplatzwechsel in einer dynamischen Volkswirtschaft bedingt ist. Die Höhe dieser "natürlichen" Arbeitslosigkeit hängt u.a. von institutionellen Rahmenbedingungen ab. Für frühindustrialisierte Volkswirtschaften dürfte sie zwischen 3 und 5 vH der Erwerbspersonen liegen. Insofern signalisieren Arbeitslosenquoten, die darunter liegen, bereits Überbeschäftigung. Zum Begriff der natürlichen Arbeitslosigkeit vgl. z.B. Mankiw, N.G. (1994), S. 159ff.

²⁶¹ Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurde beim Vereinigten Königreich auf die standardisierte Arbeitslosenquote abgestellt. Vgl. Ziffer 7.1.

Tabelle 3: Regionale Arbeitsmarktdaten in Deutschland 1999

Land	Arbeitslosenquote in vH	Durchschnittl. Dauer der Arbeitslosigkeit in Wochen	Anteil Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen in vH	Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen*
Bayern	6,4	22,7	31,4	1,5
Baden-Württemberg	6,5	27,0	34,5	1,4
Rheinland-Pfalz	8,2	27,4	34,1	1,4
Hessen	8,3	29,9	37,0	1,5
Schleswig-Holstein	9,4	27,1	34,6	2,0
Nordrhein-Westfalen	10,2	32,6	40,0	1,8
Niedersachsen	10,3	29,3	37,0	1,6
Hamburg	10,4	31,4	37,5	1,6
Saarland	10,8	33,0	41,4	1,9
Bremen	14,3	32,8	39,9	2,0
Thüringen	15,4	25,6	27,1	2,0
Berlin	15,9	33,7	33,1	2,4
Sachsen	17,2	29,8	33,5	2,1
Brandenburg	17,9	30,7	31,1	2,7
Mecklenburg-Vorp.	18,2	28,6	30,0	2,1
Sachsen-Anhalt	20,3	32,1	35,5	2,2
Deutschland	10,5	29,2	35,0	1,8
Westdeutschland	8,8	29,1	36,7	1,6
Ostdeutschland	17,6	29,6	31,4	2,2

*jeweils gemessen am jahresdurchschnittlichen Zugang von Arbeitslosen und offenen Stellen

Quellen: BA (2000/1), S. 163 ff., BA (2000/2), S. 16 f., BA (2000/3), S. 56 f.

Arbeitslosenquote unter 6 vH und damit eine auch im internationalen Vergleich niedrige Arbeitslosenquote auf. Die niedrigste Arbeitslosenquote hatte mit 3,5 vH der bayerische Bezirk Freising. Reichlich viermal so hoch war die Arbeitslosenquote im nordrhein-westfälischen Gelsenkirchen. Hier war fast jeder zweite länger als ein Jahr arbeitslos. In Freising war dies nur reichlich jeder Fünfte. In Ostdeutschland war die Arbeitslosenquote im thüringischen Bezirk Suhl mit 13,9 vH am niedrigsten und im sächsisch-anhaltinischen Bezirk Sangerhausen mit 22,9 vH am höchsten.

Schaubild 26

Schaubild 27

Schaubild 28

Schaubild 29

Manche Regionen sind seit 25 Jahren von Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich betroffen

Auch im Blick auf die zurückliegenden 25 Jahre zeigt sich, dass sich die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland stets auf bestimmte Regionen konzentrierte. Dabei sind zwei Arten von Regionen zu unterscheiden: Regionen, die nur vorübergehend überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten aufwiesen, wie Teile von Rheinland-Pfalz oder Schleswig-Holstein, und Regionen, die seit fünfundzwanzig Jahren zu den Bezirken mit den höchsten bzw. niedrigsten Arbeitslosenquote gehören, wie Teile des Ruhrgebiets, des Saarlands oder Bremens.

Wie aus Schaubild 27 hervorgeht, waren 1975 Arbeitsamtsbezirke überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen, die die West- bzw. Ostgrenze Westdeutschlands bildeten. Hinzu kamen Binnenregionen mit spezifischen Strukturproblemen aufgrund ihrer Monokultur. In Rheinland-Pfalz waren dies z.B. Pirmasens und Kaiserslautern, in Nordrhein-Westfalen Gelsenkirchen und Coesfeld, in Bayern Ingolstadt und in Niedersachsen Leer und Emden.²⁶² Dagegen waren große Regionen in Baden-Württemberg und Südbayern sowie in der Mitte Westdeutschlands bereits damals unterdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen.

Mitte der achtziger Jahre war, wie Schaubild 28 zeigt, neben die Kluft zwischen Binnen- und Grenzregionen ein Nord-Südgefälle getreten. Die Arbeitsamtsbezirke mit der höchsten Arbeitslosenquote lagen mit zwei Ausnahmen²⁶³ ausschließlich in Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Die niedrigste Arbeitslosigkeit wiesen wiederum Bezirke in Baden-Württemberg auf.²⁶⁴

In den darauffolgenden fünfzehn Jahren schwächte sich das Nord-Südgefälle deutlich ab. Wie aus Schaubild 29 hervorgeht, nahm die Arbeitslosenquote in Teilen Schleswig-Holsteins, Niedersachsens, Rheinland-Pfalz und Bayerns überdurchschnittlich ab. Dagegen verschlechterte sich die Ar-

²⁶² Hierzu gehören vor allem ländliche sowie Montangebiete. Vgl. BfLR (1980), S. 105f. sowie Hurler, P. (1984), S. 314f.

²⁶³ Dies sind Dortmund und Saarbrücken.

²⁶⁴ 1985 stammten alle zehn Arbeitsamtsbezirke mit der niedrigsten Arbeitslosenquote aus Baden-Württemberg.

beitsmarktsituation zumindest relativ in Teilen Nordrhein-Westfalens und geringfügig auch in Hessen sowie Baden-Württemberg, das zusammen mit Bayern jedoch noch immer zu den Regionen mit den geringsten Arbeitslosenquoten zählt.

Regionale Unterschiede sind wesentlich auf unterschiedliche Wirtschafts- und Arbeitskulturen zurückzuführen

Ursächlich für den Rückgang der Arbeitslosigkeit sind neben außenpolitischen Entwicklungen, wie dem Fall des Eisernen Vorhangs oder des Ausbaus des Europäischen Binnenmarktes und dem Zusammenwachsen des Europäischen Wirtschaftsraums gezielte strukturpolitische Maßnahmen der jeweiligen Landesregierungen. So trugen z.B. in Rheinland-Pfalz der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und die gezielte Förderung des ländlichen Raumes dazu bei, den Arbeitsmarkt in ehemaligen Problemgebieten (Trier, Eifelraum) zu beleben. Aus der Vernetzung von Teilräumen haben sich beschäftigungsfördernde Impulse ergeben.²⁶⁵ Ähnliches gilt für Bayern. Hier führten langfristig angelegte Maßnahmen zum Ausbau der Infrastruktur, zur Einrichtung von Hoch- und Fachhochschulen sowie zur Förderung von Unternehmen zu einer grundlegenden Verbesserung der Wirtschafts- und Beschäftigungsbedingungen. Dagegen ist die geringfügige Zunahme der Arbeitslosigkeit in Teilen Baden-Württembergs u.a. auf deren spezifische industrielastige Wirtschaftsstruktur zurückzuführen, die sich im Vergleich zu Teilen des Dienstleistungssektors weniger dynamisch entwickelte.²⁶⁶

Dies alles erklärt jedoch nicht hinreichend, warum bestimmte Regionen in Deutschland über fünfundzwanzig Jahre hinweg unverändert zu den Arbeitsamtsbezirken mit den niedrigsten bzw. den höchsten Arbeitslosenquoten gehören. Zu letzteren zählen Arbeitsamtsbezirke im Ruhrgebiet (Gelsenkirchen, Dortmund), Saarland (Saarbrücken) oder Bremen (Bremerhaven). Zu ersteren Regionen in Baden-Württemberg (Göppingen, Nagold). Die Konstanz der Trends liegt weniger in günstigen internationalen und nationalen ökonomischen Rahmenbedingungen, sondern in bestimmten Sicht- und Verhaltensweisen, d.h. einer bestimmten Wirtschafts- und Ar-

²⁶⁵ Informationen des Landesarbeitsamtes Rheinland-Pfalz-Saarland.

²⁶⁶ Dies gilt z.B. für die Metall- und Elektroindustrie.

beitskultur der Bevölkerung begründet.²⁶⁷ Diese ist z.B. in Regionen Baden-Württembergs deutlich wirtschafts-, markt- und erwerbsorientierter sowie individualistischer geprägt als in vielen Regionen Nord-, vor allem aber Ostdeutschlands. Diese Prägungen fördern beispielsweise die Tendenz, Erfolg an wirtschaftlichen Kriterien zu messen. Die Folge ist eine hohe erwerbswirtschaftliche Aktivität, die nicht selten eine bessere Wirtschafts- und Beschäftigungslage bewirkt. Umgekehrt gilt entsprechendes. In gemeinschaftsorientierten Bevölkerungen, bei denen wirtschaftlicher Erfolg einen geringeren gesellschaftlichen Stellenwert hat, ist die Wirtschafts- und Beschäftigungslage häufig schlechter.

²⁶⁷ Vgl. hierzu die umfassenden, empirisch gestützten Untersuchungen des IWG BONN in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung zur Wirkung außerökonomischer Faktoren auf die Beschäftigung. Vgl. Miegel, M. (1992).

8. Trotz hoher Arbeitslosigkeit fehlen zunehmend Arbeitskräfte

Allerdings herrscht in Deutschland derzeit nicht nur Arbeitsplatz-, sondern auch Arbeitskräftemangel. Angebotene und nachgefragte Qualifikationen am Arbeitsmarkt stimmen abnehmend überein. Viele Stellen bleiben unbesetzt oder werden gar nicht erst ausgeschrieben. Der Mangel an Arbeitskräften, insbesondere im IT-Bereich, bremst das Wachstum inzwischen mehr als fehlendes Risikokapital.²⁶⁸ Er begrenzt den Beschäftigungsaufbau und zwingt zu Verzicht auf Produktionsausweitung. Darüber hinaus beschleunigt er den Einsatz von Wissen und Kapital.²⁶⁹

8.1 Arbeitskräftemangel nimmt zu

Für einen wachsenden Arbeitskräftemangel spricht die steigende Zahl sowohl offener Stellen als auch bezahlter Überstunden. Arbeitskräftemangel besteht vor allem im Süden und Südwesten Deutschlands, aber zunehmend auch in Teilen Ostdeutschlands, insbesondere in Thüringen.²⁷⁰ Besonders betroffen sind die Metall- und Elektroindustrie sowie das Hotel- und Gaststättengewerbe.²⁷¹ Dabei hat sich der Arbeitskräftemangel in den zurückliegenden Jahren spürbar verschärft.

Zahl der offenen Stellen steigt auf 1,2 Millionen

Dies verdeutlicht die Entwicklung der Zahl offener Stellen. 1999 wurden im Jahresdurchschnitt 1,167 Millionen offene Stellen gezählt. Davon wurden 36 vH dem Arbeitsamt gemeldet.²⁷² Bis Anfang der neunziger Jahre entwickelten sich in Westdeutschland Arbeitslosigkeit und offene Stellen gegenläufig. Nahm die Arbeitslosenquote zu, sank die Zahl der offenen Stellen und umgekehrt. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre änderte sich das Bild. Seitdem stiegen die Arbeitslosigkeit und gleichzeitig die Zahl offener

²⁶⁸ Vgl. Fischer, M. (2000), S. 22.

²⁶⁹ Rationalisierungen bilden nach Überstunden und Verzicht auf Leistungen die dritthäufigste Reaktion von Unternehmen auf Arbeitskräftemangel. Vgl. Magvas, E./Spitznagel, E. (2000), S. 6.

²⁷⁰ Vgl. Kroker, R. (2000), S. 12.

²⁷¹ Hier wurde die Situation durch die Kündigungen von 100.000 geringfügig Beschäftigten noch verschärft. Vgl. Arbeitgeber (2000), S. 34.

²⁷² Vgl. Magvas, E./Spitznagel, E. (2000), S. 2.

Stellen. Von 1993 bis 1999 erhöhte sich in Westdeutschland die Zahl der Arbeitslosen und offenen Stellen jeweils um insgesamt 486.000.²⁷³ Anders verlief die Entwicklung in Ostdeutschland. Hier erhöhte sich im selben Zeitraum die Zahl der Arbeitslosen um 194.000, während die der offenen Stellen um 13.000 zurückging.

Den trotz steigender Arbeitslosigkeit wachsenden Arbeitskräftemangel am Arbeitsmarkt verdeutlicht Schaubild 30. In der ersten Hälfte der achtziger Jahre – auf dem vorläufigen Höhepunkt der Arbeitslosigkeit mit einer Arbeitslosenquote von etwa 8 vH – kamen in Westdeutschland 3,3 registrierte Arbeitslose auf eine gemeldete offene Stelle.²⁷⁴ 1999 standen bei einer deutlich höheren Arbeitslosenquote von 11,7 vH nur noch 1,8 Arbeitslose einer offenen Stelle gegenüber.²⁷⁵ Dabei war das Verhältnis in Westdeutschland mit 1,6 wesentlich günstiger als in Ostdeutschland, wo reichlich zwei Arbeitslose auf eine offene Stelle kamen. Erhebliche regionale Unterschiede bestanden auch innerhalb West- und Ostdeutschlands. Das numerisch günstigste Verhältnis verzeichnete 1999 Baden-Württemberg mit 1,4 gefolgt von Bayern mit 1,5. In Städten wie München, Landshut und Stuttgart gingen 1999 sogar mehr gemeldete offene Stellen zu als Arbeitslose. In vielen Arbeitsamtsbezirken Bayerns und Baden-Württembergs kam etwa ein Arbeitsloser auf eine offene Stelle.²⁷⁶ Dagegen kamen im Saarland 1,9 Arbeitslose auf eine offene Stelle, ebenso viele wie in Thüringen. Das Schlusslicht bildete Sachsen-Anhalt mit 2,2. Der wachsende Mangel an Arbeitskräften, insbesondere in Westdeutschland, zeigt sich auch darin, dass seit Mitte der neunziger Jahre offene Stellen länger unbesetzt bleiben.²⁷⁷

Überstundenanteil nimmt zu

Der zusätzliche Bedarf an Arbeitskräften wird auch in der steigenden Zahl bezahlter Überstunden deutlich. Umfragen zufolge sind sie für Unternehmen das wichtigste Instrument zur Überbrückung von Arbeitskräfteengpäs-

²⁷³ Gemeldete und nicht gemeldete offene Stellen. Vgl. a.a.O., S. 2.

²⁷⁴ Im folgenden Absatz wird auf Zugänge von Arbeitslosen und gemeldeten offenen Stellen abgestellt.

²⁷⁵ Werte bezogen auf abhängige Erwerbspersonen in Deutschland.

²⁷⁶ So u.a. in Freising, Weilheim, Ravensburg und Waiblingen.

²⁷⁷ 1996 betrug die durchschnittliche Laufzeit der offenen Stellen 43 Tage, 1999 knapp 54 Tage.

sen.²⁷⁸ 1999 wurden in Deutschland 1,8 Milliarden Überstunden geleistet. Das waren pro Arbeitnehmer knapp 60 Stunden bzw. 4 vH ihrer effektiven Jahresarbeitszeit. Dabei entfielen 61 Stunden je Arbeitnehmer in West- und 53 Stunden je Arbeitnehmer in Ostdeutschland. Obwohl die Möglichkeit, Arbeit z.B. mit Hilfe von Gleitzeit oder Arbeitszeitkonten flexibler einzusetzen, in den zurückliegenden Jahren erheblich zugenommen hat, stieg seit Mitte der neunziger Jahre – wie Schaubild 31 zeigt – der Überstundenanteil sogar an. Das hohe Niveau, das 1970 zu Zeiten der chronischen Arbeitskräfteknappheit bestand, wurde jedoch bei weitem nicht erreicht.

Würde auf bezahlte Überstunden ganz verzichtet, könnten statt dessen rein rechnerisch bis zu 1,2 Millionen Vollzeitkräfte eingestellt werden. Doch selbst in Fällen, in denen regelmäßig Überstunden anfallen, ziehen viele Unternehmen den außerplanmäßigen Einsatz vorhandener Mitarbeiter Neueinstellungen vor. Sie greifen lieber auf alt Bewährtes zurück als das Risiko eines möglicherweise wesentlich kostspieligeren Fehlgriffs einzugehen. Darüber hinaus lassen sich Überstunden bei nachlassender Konjunktur wesentlich leichter zurückführen als ein durch zusätzliche Einstellungen erhöhter Personalbestand. Zudem finden die Unternehmen nicht immer kurzfristig Arbeitskräfte mit geeigneter Qualifikation auf dem Arbeitsmarkt. Und schließlich sind in Zeiten stagnierender Nettoeinkommen nicht wenige Arbeitnehmer bereit, diese durch Überstunden aufzubessern.

8.2 Fachkräfte und Nicht-Fachkräfte werden gesucht

Der Mangel an Arbeitskräften erstreckt sich sowohl auf hoch qualifizierte als auch zunehmend auf weniger qualifizierte Tätigkeiten. So waren 1999 in Deutschland reichlich drei Fünftel der gemeldeten offenen Stellen für Arbeitskräfte mit abgeschlossener Berufsausbildung und knapp zwei Fünftel für Arbeitskräfte ohne abgeschlossene Berufsausbildung ausgeschrieben.

²⁷⁸ Vgl. Klös, H.-P./Egle, F. (1999), S. 16.

Schaubild 30

Schaubild 31

Das gleiche Verhältnis wiesen übrigens auch die Arbeitslosen auf, was ein deutliches Indiz dafür ist, dass sich die konkret angebotenen und nachgefragten Qualifikationen abnehmend decken. Dabei betrifft der Bedarf sowohl Führungs-, Fach- und Nicht-Fachkräfte als auch alle drei Wirtschaftssektoren.

Bei IT-Experten ist der Arbeitskräftemangel besonders groß

Umfragen in Nordrhein-Westfalen zufolge hatten 1999 53 vH der befragten Unternehmen Probleme, geeignete Fachkräfte zu finden. 1996 waren es erst 30 vH.²⁷⁹ Dabei fehlten im industriellen Bereich vornehmlich Facharbeiter, Meister und Techniker, im Dienstleistungsbereich vor allem Hochschulabsolventen.²⁸⁰ Bei letzteren nahm die Nachfrage insgesamt deutlich zu.²⁸¹ Auf Berufe bezogen stieg sie am stärksten bei Fachkräften mit IT-Kenntnissen bzw. Computerfachleuten. Gesucht werden Multimedia-Designer, Netzwerk-Ingenieure, System-Integratoren, Callcenter-Profis, Software-Entwickler, Webmaster und Programmierer.²⁸² Derzeit sind mehr als 75.000 Stellen für IT-Fachkräfte unbesetzt,²⁸³ obwohl gleichzeitig 10.000 IT-Fachkräfte arbeitslos sind. IT-Fachkräfte fehlen nicht nur bei Unternehmen, die IT-Dienstleistungen und Software anbieten, sondern – da es sich bei Informations- und Kommunikationstechnologien zunehmend um eine Querschnittstechnologie der Wirtschaft handelt²⁸⁴ – bei allen Anwendern neuer Informations- und Kommunikationstechnologien. Untersuchungen im Dienstleistungsbereich zufolge klagt derzeit jedes siebte Unternehmen über fehlende Fachkräfte, insbesondere mit IT-Kenntnissen.²⁸⁵ Für die Mehrzahl der Dienstleistungsunternehmen stellt der Mangel an Fachkräften mittlerweile ein wachsendes Innovationshemmnis dar.²⁸⁶ Die Geschwindigkeit der Ausbreitung der Informationstechnologie ist von allen Betroffenen

²⁷⁹ Vgl. IW (2000/4), S. 4.

²⁸⁰ Vgl. a.a.O.

²⁸¹ Vgl. IW (1999), S. 4f.

²⁸² Vgl. Landesarbeitsamt Bayern (2000).

²⁸³ Vgl. Dostal, W. (2000), S. 2.

²⁸⁴ Derzeit arbeiten rund 13 Millionen Erwerbstätige zumindest gelegentlich mit Computern. Vgl. Troll, L. (2000), S. 1.

²⁸⁵ Vgl. Ebling, G. u.a. (2000), S. 19.

²⁸⁶ Vgl. a.a.O. sowie Landesarbeitsamt Bayern (2000), 12.5.2000.

unterschätzt worden. Deshalb sind weder genügend IT-Kräfte ausgebildet noch ist das Ausbildungssystem rechtzeitig den neuen Anforderungen dieser Technologie angepasst worden.²⁸⁷

Auch Ingenieure fehlen

Besonders deutlich wird dies am Beispiel von Ingenieuren, die in Teilbereichen ähnlich knapp wie IT-Fachkräfte sind.²⁸⁸ Bis Anfang der neunziger Jahre war die Arbeitsmarktsituation von Ingenieuren im nationalen wie im internationalen Vergleich überdurchschnittlich gut.²⁸⁹ In den drei Folgejahren stieg ihre Arbeitslosigkeit. Ursächlich hierfür war u.a. ein überholtes Bildungskonzept, das weder den gewandelten formalen noch informellen Anforderungen ausreichend Rechnung trug.²⁹⁰ Die gesunkenen Beschäftigungschancen von Ingenieuren führten dazu, dass deutlich weniger Ingenieure ausgebildet wurden. Während 1990 noch 20.000 Menschen ein ingenieurwissenschaftliches Studium begannen, waren es 1999 nur noch knapp halb so viele.²⁹¹ Damit war für die darauf folgenden Jahre der Mangel an Ingenieuren programmiert. Zwar nahm nicht zuletzt wegen der berufsbezogeneren Gestaltung der Ingenieurausbildung deren Attraktivität wieder zu. Doch wird es noch Jahre dauern, bis der künftig weiter steigende Bedarf, insbesondere im IT-Bereich, befriedigt werden kann.²⁹²

Bis dahin müsste insbesondere im Bereich von IT-Fachkräften ein Teil des Bedarfs durch Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte gedeckt werden.²⁹³ Da jedoch die Beschäftigungsbedingungen vergleichsweise inflexi-

²⁸⁷ Es war zu sehr berufsspezifisches Wissen und zu wenige Computerkenntnisse, Schlüsselqualifikationen, Sprachkenntnisse etc. vermittelt worden. Vgl. Ebling, G. u.a. (2000), S. 17f.

²⁸⁸ Vgl. VDE (2000), S. 43.

²⁸⁹ In den meisten OECD-Ländern verschlechterte sich die Beschäftigung von Ingenieuren schon Ende der neunziger Jahre.

²⁹⁰ Vgl. Staudt, E./Kottmann, M. (2000), S. 52.

²⁹¹ Vgl. Staudt, E./Kottmann, M. (2000), S. 52. Allerdings begannen 2000 wieder mehr Studenten ein ingenieurwissenschaftliches Studium.

²⁹² Untersuchungen zufolge wird der Bedarf an Ingenieuren jährlich etwa um 8 vH steigen. Vgl. VDE (2000), S. 34.

²⁹³ Seit 1. August 2000 können bis zu 20.000 ausländische Computerexperten für maximal 5 Jahre angeworben werden, die entweder über eine abgeschlossene Hochschul- oder Fachhochschulausbildung mit Schwerpunkt I- und K-Technologie verfügen, oder in Deutschland mindestens 100.000 DM pro Jahr verdienen.

bel und wenig attraktiv sind,²⁹⁴ wird auch weiterhin ein Großteil des Bedarfs aus Nicht-IT-Fachkräften, d.h. Quereinsteigern befriedigt werden müssen.²⁹⁵ Weniger erfolgreich dürfte die Einstellung arbeitsloser IT-Arbeitskräfte sein. Denn ihr Wissen ist angesichts der überdurchschnittlich schnellen Entwicklung in diesem Bereich häufig veraltet. Hinzu kommt, dass auch für die Aus- und Weiterbildung Fachkräfte fehlen. Während sich seit 1997 die Zahl der Auszubildenden in IT-Berufen verdreifachte, sank die Zahl neu ausgebildeter IT-Lehrer um ein Fünftel.²⁹⁶ Das Problem dürfte sich künftig noch verschärfen. Bis 2005 wird fast jeder vierte Berufsschullehrer aus Altersgründen ausscheiden.

Auch Unqualifizierte werden zunehmend gesucht

Auch wenn in Deutschland nach wie vor mehr qualifizierte als unqualifizierte Arbeitskräfte fehlen, ist der Mangel bei letzteren in den zurückliegenden fünfzehn Jahren – wie Schaubild 32 zeigt – größer geworden. 1999 war in Westdeutschland mit rund 39 vH reichlich ein Drittel mehr offener Stellen für Arbeitskräfte ohne Berufsausbildung ausgeschrieben als Mitte der achtziger Jahre. Wird statt dem Ausbildungsstand die Stellung nach dem Beruf herangezogen, war 1999 sogar reichlich jede zweite Stelle für Nicht-Facharbeiter bzw. Angestellte mit einfachen Tätigkeiten vorgesehen. 1985 lag dieser Anteil erst bei einem Drittel.

Überdurchschnittlich viele gering Qualifizierte wurden 1999 im Bereich der Land- und Forstwirtschaft, der privaten Haushalte, des Gastgewerbes sowie des Verkehrs und der Nachrichtenübermittlung gesucht.²⁹⁷ Gegenüber den achtziger Jahren nahmen besonders stark offene Stellen für landwirtschaftliche Arbeitskräfte,²⁹⁸ Lagerarbeiter sowie Versandfertigmacher zu.

²⁹⁴ Allgemein werden die Beschäftigungsbefristung auf 5 Jahre als zu kurz und das Jahresgehalt von 100.000 DM als zu hoch empfunden.

²⁹⁵ Derzeit sind dies 50 vH. Vgl. VDE (2000), S. 36.

²⁹⁶ Vgl. IW (2000/3), S. 2.

²⁹⁷ Vgl. IW (2000/1), S. 2.

²⁹⁸ Ihr Anteil an den offenen Stellen betrug 1985 0,2 vH, 1999 5,8 vH.

Deutlich verstärkt hat sich auch die Nachfrage nach Bürohilfskräften, Raumreinigern sowie KFZ-Führern. Selbst für einfache Hilfskräfte wurden 1999 gegenüber 1985 mehr offene Stellen ausgeschrieben.²⁹⁹ Das Gleiche gilt für Kellner und Verkäufer.³⁰⁰

Nachwuchs fehlt

Die deutsche Volkswirtschaft hat Nachwuchssorgen. Hiervon ist die Wissenschaft ebenso betroffen wie das Handwerk. Nicht nur, dass sich insbesondere im Bereich der Naturwissenschaften immer weniger zum Studium anmelden.³⁰¹ Nach dem Diplom gehen auch viele Absolventen direkt in die Wirtschaft. Im Wettbewerb um qualifizierte Hochschulabgänger ist die Wissenschaft gegenüber den Unternehmen zunehmend benachteiligt. Zudem wandern viele junge Forscher ins Ausland ab. Der Nachwuchsmangel droht die Forschung zu beeinträchtigen.

In der gewerblichen Ausbildung schlägt inzwischen der Lehrstellenmangel in ein Lehrstellenüberangebot um. Nach jahrelangem Mangel an Ausbildungsplätzen ist derzeit in Westdeutschland das Lehrstellenangebot mittlerweile größer als die Zahl der Bewerber. 100 offenen Ausbildungsplätzen stehen derzeit durchschnittlich nur noch 61 Bewerber gegenüber.³⁰² Besonders angespannt ist die Situation in Bayern und Baden-Württemberg. Bedarf an Auszubildenden besteht vor allem bei einfachen Lehrberufen, wie Maschinenführern, Bodenpflegern, Fahrradmonteuren oder Servicefahrern.³⁰³

8.3 Bedarf wird abnehmend durch Arbeitslose gedeckt

Für ein zunehmendes Auseinanderklaffen von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage spricht auch, dass der wachsende Bedarf an qualifizierten und unqualifizierten Arbeitskräften abnehmend durch Arbeitslose gedeckt wird. 1999 konnten in Westdeutschland nur 54 vH der vermittelten Stellen mit

²⁹⁹ Deren Anteil an den offenen Stellen betrug 1985 0,6 vH, 1999 1,5 vH.

³⁰⁰ Vgl. BA (2000/2), S. 174ff.

³⁰¹ In den zurückliegenden 10 Jahren hat sich beispielsweise die Zahl der Studienanfänger in Chemie auf rund 3.000 nahezu halbiert. Vgl. Wettach, S. (2000), S. 31.

³⁰² Vgl. Handelsblatt (2000).

³⁰³ Vgl. a.a.O.

Schaubild 32

Arbeitslosen besetzt werden.³⁰⁴ Vor fünfzehn Jahren lag der Anteil der Arbeitslosen an den Vermittlungen noch bei etwa 70 vH. In die gleiche Richtung weist die Tatsache, dass 1999 in Westdeutschland nur 42 vH der Arbeitslosen ihre Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit beendeten.³⁰⁵ Von ihnen trat jeder Siebte in eine beschäftigungsfördernde Maßnahme ein. Einen rentablen Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt fand demnach nur reichlich ein Drittel der Arbeitslosen.³⁰⁶ Ende der achtziger Jahre hatte dagegen die Wiederbeschäftigungsquote von Arbeitslosen noch bei zwei Dritteln gelegen.³⁰⁷

Viele Arbeitslose gelten als wenig motiviert

Ursächlich für die abnehmende Vermittlungsquote von Arbeitslosen ist nach Bekunden von Unternehmern deren häufig mangelnde Arbeitsmotivation sowie unzureichende Vermittelbarkeit.³⁰⁸ Vier Fünftel stuften fehlende Arbeitsmotivation der Arbeitslosen als wichtigstes Einstellungshemmnis ein.³⁰⁹ Dies zeige sich u.a. darin, dass Arbeitslose Arbeitsangebote ablehnten³¹⁰ bzw. nach kurzer Zeit aus dem Arbeitsverhältnis wieder ausschieden, oder dass sie nicht bereit waren, für den Arbeitsplatz den Wohnort zu wechseln.³¹¹

Vor allem an körperlicher Arbeit sind Arbeitssuchende wenig interessiert. Einer Umfrage des deutschen Bauernverbandes von 1998 zur Beschäftigung von Arbeitslosen für Saisonarbeiten zufolge führten von 3.200 Arbeitslosen, die zum Vorstellungsgespräch eingeladen worden waren, 292, d.h. weniger als ein Zehntel, die Arbeit ordnungsgemäß aus. Knapp zwei Fünftel waren der Einladung zum Vorstellungsgespräch gar nicht erst gefolgt. Von den 967 Arbeitslosen, die als geeignet eingestellt wurden, traten lediglich vier Fünftel die Arbeit an. Ein Viertel gab innerhalb von einer, ein

³⁰⁴ Nur Vermittlungen in Beschäftigungsverhältnisse über 7 Tage Dauer. Vgl. BA (2000/1), S. 81.

³⁰⁵ Die Verbleibenden meldeten sich wegen Arbeitsunfähigkeit ab, traten eine Weiterbildungsmaßnahme an oder schieden aus dem Erwerbsleben aus. Vgl. a.a.O., S. 83f. und S. 75.

³⁰⁶ Vgl. BA (2000/1), S. 84.

³⁰⁷ Die Werte beziehen sich auf 1987. Vgl. BA (1987), ANBA 11, S. 1433.

³⁰⁸ Vgl. IW (2000/4), S. 4 sowie Klös, H.-P./Egle, F. (1999), S. 18ff.

³⁰⁹ Vgl. Klös, H.-P./Egle, F. (1999), a.a.O..

³¹⁰ Vgl. Klös, H.-P./Egle, F. (1999), S. 19.

³¹¹ Vgl. IW (2000/4), S. 4.

weiteres Viertel innerhalb von zwei Wochen die Arbeit wieder auf. Als Gründe für dieses Verhalten wurden neben geringer Motivation mangelnde körperliche Fitness, fehlende Mobilität sowie fehlende soziale Anerkennung genannt.³¹²

Vermittlungshemmend wirkt ferner die mangelnde Qualifikation vieler Arbeitsloser.³¹³ Neben der Tatsache, dass sich unter den Arbeitslosen überdurchschnittlich viele Arbeitskräfte ohne abgeschlossene Berufsausbildung befinden, dürfte auch eine Rolle spielen, dass immer weniger Arbeitslose vorher erwerbstätig waren. 1999 kamen in Westdeutschland nur knapp die Hälfte und in Ostdeutschland 55 vH der Arbeitslosen aus vorangegangener Erwerbstätigkeit gegenüber 70 vH Mitte der achtziger Jahre.³¹⁴ Die überwiegende Mehrheit der vorher nicht erwerbstätigen Arbeitslosen war zwar früher bereits einmal einer Erwerbstätigkeit nachgegangen, doch hatte sie diese seit längerem unterbrochen und dadurch nicht selten notwendige Qualifikationen und Prägungen eingebüßt.

³¹² Vgl. DBV (1998). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt der Hilfskräfte für Haus und Hof e.V. Vgl. Hilfskräfte für Haus und Hof e.V. (1998).

³¹³ Vgl. IW (2000/4), S. 4.

³¹⁴ Vgl. BA (2000/1), S. 51.

9. Demographische und sozio-kulturelle Rahmenbedingungen für die Anpassung an die wissens- und kapitalintensive Produktionsweise werden günstiger

Der Trend zur wissens- und kapitalintensiven und zugleich arbeitssparenden Produktionsweise wird weiter anhalten. Hierfür spricht, dass die Bevölkerung auch künftig materielle Wohlstandssteigerungen unter möglichst geringem Einsatz körperlich belastender sowie einkommensmäßig und zeitlich unattraktiver Erwerbsarbeit erzielen will. Bei unveränderten Rahmenbedingungen wird damit die Nachfrage nach regulärer Erwerbsarbeit weiter abnehmen. Zugleich wird sich die Qualität der Erwerbsarbeit weiter ändern und damit die traditionelle Arbeitnehmersgesellschaft zunehmend in eine unternehmerische Wissensgesellschaft übergehen. Anders als im vierten Quartal des 20. Jahrhunderts wird jedoch künftig die Anpassung an den Rückgang der Nachfrage nach Erwerbsarbeit zum einen durch die demographiebedingte Verringerung des Arbeitskräfteangebots erleichtert. Langfristig wird sich der Wissens- und Kapitaleinsatz sogar beschleunigen, da er das wirksamste Mittel ist, um zu verhindern, dass die wirtschaftliche Entwicklung durch Arbeitskräftemangel beeinträchtigt wird. Zum anderen gibt es Anhaltspunkte, dass zunehmend Sicht- und Verhaltensweisen Platz greifen, die die durch Wissen und Kapital erzeugten Produktivitätsunterschiede bei der Primärverteilung der Einkommen akzeptieren. Damit verbessern sich die Voraussetzungen sowohl für künftige Wohlstandssteigerungen als auch für die Lösung der Verteilungsprobleme und die Verringerung der Arbeitsmarktungleichgewichte. Erforderlich hierfür ist allerdings die Schaffung entsprechender institutioneller Rahmenbedingungen. Hier besteht Handlungsbedarf.³¹⁵

9.1 Wissens- und Kapitaleinsatz steigt

Da die Bevölkerung auch künftig nach materiellem Wohlstand streben dürfte, wird unter den gegebenen Rahmenbedingungen der Einsatz von Wissen und Kapital in bestimmten Wirtschaftsbereichen weiter steigen und der von

³¹⁵ Vgl. Ziffern 10 bis 12.

Erwerbsarbeit zurückgehen. Darüber hinaus dürften technologiebedingte qualitative Veränderungen der Erwerbsarbeit von der Erwerbsbevölkerung zusätzliche Anpassungsleistungen erfordern. Auf mittlere Frist ist mit einem Wiederanstieg des Einkommensanteils, der an Erwerbsarbeit fließt, nicht zu rechnen. Im Gegenteil – ein weiterer Rückgang dieses Anteils erscheint möglich.³¹⁶ Zwar ist sehr langfristig eine Umkehr dieses Trends nicht auszuschließen. Vorläufig dürfte jedoch die Erwerbsarbeit insbesondere abhängig Beschäftigten in abnehmendem Maße eine Beteiligung am Volkseinkommen garantieren. Der Zugang zum Volkseinkommen über andere Einnahmequellen, insbesondere über Kapital, gewinnt daher weiter an Bedeutung.

Wissen und Kreativität gewinnen weiter an Bedeutung

Mit fortschreitender Verbreitung von I- und K-Technologien, verstärkter Internationalisierung der Güter- und Faktormärkte sowie veränderten Qualitätsansprüchen an Güter und Dienste nehmen Kosten- und Qualitätsdruck auf Unternehmen und Erwerbsbevölkerung und damit der Zwang zur Rationalisierung zu. Neue Techniken und Produkte verändern zudem Arbeits-, Kommunikations- und Lebensformen. Dabei verwischen sich nicht nur die Grenzen zwischen Erwerbsarbeit und Nicht-Erwerbsarbeit bzw. Tätigkeiten außerhalb von Erwerbsarbeit, sondern auch die zwischen Produktion, Vermarktung und Vertrieb, zwischen Industrie- und Dienstleistungssektor sowie zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Damit stoßen bestehende institutionelle Regelungen von Organisation und Entlohnung der Erwerbsarbeit bis hin zu der an sie gekoppelten sozialen Sicherung an Grenzen.

Angesichts einer immer stärkeren Angleichung von Produkten, kürzerer Produktlebenszyklen und eines schärferen Preiswettbewerbs ergänzen Unternehmen zunehmend ihre Produkte um komplementäre, güterbezogene Dienstleistungen. Dadurch können sie ihr Angebot individualisieren und den Kunden dauerhaft an sich binden. So entwickelt sich beispielsweise die Autoproduktion zur Automobilwirtschaft, der Autokonzern zum Mobilitäts-

³¹⁶ Für Deutschland insgesamt ist ein weiterer Rückgang der Lohnquote in den nächsten Jahren schon allein deshalb wahrscheinlich, weil sich die nach wie vor überdurchschnittlich hohe ostdeutsche Lohnquote weiter der westdeutschen annähern wird. Vgl. Ottnad, A./Ringelberger, R. (2000), S. 5.

anbieter.³¹⁷ Damit wird die Geschäftsbeziehung zum Kunden wichtiger. Zugleich sinkt die Bedeutung der traditionellen Güterproduktion für den Wertschöpfungsprozess. Entsprechend nehmen immaterielle Produktionsfaktoren, wie Wissen und Kreativität, weiter an Bedeutung zu. In bestimmten Bereichen werden sie wichtiger als Kapital.

Die veränderten technologischen und Wettbewerbsbedingungen stellen in Bezug auf Schnelligkeit, Marktorientierung und Flexibilität wachsende Anforderungen an die Unternehmen, die diese mit auf Massenproduktion ausgerichteten und hierarchisch organisierten Strukturen abnehmend bewältigen können. Diese werden durch neue, flexible Organisationsformen, bestehend aus kleinen, autonomen Einheiten, flachen Hierarchien und vermehrter Kooperation mit anderen Unternehmen ersetzt. Damit verlieren fester Unternehmensstandort und Mitarbeiterstamm an Bedeutung. Zugleich wird die Produktion immer stärker von der Arbeitskraft entkoppelt.

Arbeitnehmer wird Unternehmer seiner Arbeitskraft

Der Wandel zur wissensintensiven, kundenorientierten Dienstleistungsgesellschaft stellt auch zusätzliche Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft der Arbeitskräfte. Erwerbsarbeit wird künftig abnehmend in festgefühten Strukturen und eher in wechselnden Projektgruppen und Teams erbracht. Sie wird dadurch flexibler, selbstbestimmter und örtlich ungebundener. Telearbeit und gemeinsam genutzte Schreibtische (shared-desk) sowie weitere Nicht-Normbeschäftigungsformen nehmen zu.³¹⁸ Regelarbeitszeiten verlieren an Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund ist der Einzelne für seine Leistung und Verwendbarkeit zunehmend selbst verantwortlich. Er wird damit immer mehr zum Unternehmer seiner eigenen Arbeitskraft. Mit dem Vordringen betriebsungebundener Projektarbeit auf individueller Vertragsbasis wird auch die Entlohnung ergebnisorientierter. Erwerbs- und Einkommensbiographien werden dadurch unberechenbarer und unregelmäßiger. Zugleich können

³¹⁷ Vgl. Eller-Braatz, E. (1998), S. 7f.

³¹⁸ Bis zum Jahr 2010 wird sich die Zahl der Telearbeitsplätze von heute 2 Millionen auf 4 Millionen verdoppeln. Vgl. Bundesverband Deutscher Banken (2000), S. 2.

jedoch künftig Erwerbsbiographien stärker nach den Vorstellungen des Einzelnen gestaltet werden.

Qualifikationsanforderungen verändern sich

Mit der Beschleunigung des technischen Fortschritts verändern sich auch die Qualifikationsanforderungen schneller. Einem langen Trend folgend werden sie generell steigen. Noch wichtiger ist jedoch, dass sie in weiten Tätigkeitsbereichen einem raschen Wandel unterliegen. Viele Menschen werden im Laufe ihres Erwerbslebens – anders als früher – unterschiedliche Qualifikationen erwerben müssen.

Neben fundierten fachlichen Qualifikationen gewinnen vor allem Schlüsselqualifikationen, wie gedankliche Flexibilität und Selbständigkeit, Ausdrucks- und Kooperationsfähigkeit sowie Konflikt- und Kompromissbereitschaft, Durchsetzungsvermögen und Eigenverantwortung an Bedeutung. Gefragt sind ferner Computerkenntnisse sowie die Beherrschung der englischen Sprache. Die Kompetenz im Umgang mit Kunden wird wichtiger. Entscheidend sind vor allem Qualifikationen und Kompetenzen, die eine immer ältere Erwerbsbevölkerung³¹⁹ zu selbständigem, eigenverantwortlichem Handeln in einer globalisierten Welt befähigen.

Allerdings bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass künftig nur hoch qualifizierte Erwerbstätige beschäftigt werden können. Vielmehr dürfte mit steigender Wissens- und Kapitalintensität auch der Bedarf an gering qualifizierten Arbeitskräften beachtlich sein. Die Nachfrage könnte sogar wachsen. Zum einen können sie unmittelbar in hoch technisierten Bereichen beschäftigt werden, wo Qualifikationen nicht mehr verlangt werden. Zum anderen dürfte bei weiterer wissens- und kapitalgetriebener Wohlstandsmehrung die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften im Dienstleistungssektor, vor allem im Bereich personenbezogener Dienste, zunehmen.

Bei unveränderten Rahmenbedingungen ist Arbeitsvolumen weiter rückläufig

Wie sich der Arbeitsmarkt unter den beschriebenen wirtschaftlich-technologischen Veränderungen konkret entwickeln wird, hängt von einer

³¹⁹ Vgl. Ziffer 9.2.

Fülle von Faktoren ab. Unter der Annahme, dass die bestehenden arbeitsmarktrelevanten Rahmenbedingungen und -strukturen sowie die derzeit geltende Erfassung von entlohnter Arbeit, Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit künftig beibehalten werden, wird sich die Nachfrage nach Erwerbsarbeit gemessen am Arbeitsvolumen,³²⁰ insbesondere in Bereichen mit hohem Automatisierungs- und Wertschöpfungspotential weiter verringern.³²¹ Qualifizierte und unqualifizierte produktionsorientierte Tätigkeiten im Bereich der Herstellung oder Reparatur von Gütern werden zurückgehen.³²² Obwohl der Trend zur Tertiarisierung anhält, dürfte insbesondere die Zunahme güterbezogener Dienstleistungen im Bereich Forschung und Entwicklung, Finanzdienstleistungen, Service, Marketing und Vertrieb den weiteren Rückgang des Arbeitsvolumens im industriellen Sektor nicht kompensieren.

Zwar könnte der Rückgang des Arbeitsvolumens dadurch gemildert werden, dass – wie in den USA – einfache, personenbezogene Dienstleistungen dem Markt erschlossen werden. Doch müssen hierfür die bestehenden Kosten- und mentalen Hemmnisse überwunden werden, die sowohl bei Anbietern als auch bei Nachfragern dieser Dienstleistungen bestehen.³²³

9.2 Arbeitskräfteangebot nimmt ab

Allerdings dürfte die Anpassung an die rückläufige Nachfrage nach Erwerbsarbeit erleichtert werden, weil das Arbeitskräfteangebot in den kommenden Jahrzehnten zahlen- und anteilmäßig demographiebedingt ebenfalls abnehmen wird. Die Zahl der Erwerbsfähigen geht zurück. Wie in den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts werden künftig zahlenmäßig relativ stark besetzte Jahrgänge aus dem Erwerbsfähigenalter ausscheiden, während deutlich schwächer besetzte Jahrgänge ins Erwerbsalter kommen. Entsprechend nimmt der Anteil jüngerer Erwerbsfähiger ab, während der älterer steigt. Zuwanderung kann Rückgang und Alterung der Erwerbsbevölkerung nur mildern, nicht aber aufhalten. Deshalb muss langfristig die Er-

³²⁰ Bezogen auf die Wohnbevölkerung.

³²¹ Prognos zufolge wird bis 2010 die Zahl der Beschäftigten in der Automobilindustrie in Deutschland um 200.000 zurückgehen. Vgl. Eller-Braatz, E. (1998), S. 6.

³²² Vgl. a.a.O., S. 22.

³²³ Vgl. Ziffer 6.3 sowie Ziffern 10.3 und 11.

werbsbeteiligung weiblicher und insbesondere aber älterer Erwerbspersonen erhöht werden. Ferner muss – wo möglich – Erwerbsarbeit durch Wissen und Kapital ersetzt werden. Dadurch beschleunigt sich die wissens- und kapitalintensive Produktionsweise mit allen ihren Folgen für die Einkommensverteilung.

Erwerbsfähigkeitszahl nimmt künftig ab

Ohne Zuwanderung sinkt in Deutschland die Zahl der Erwerbsfähigen, d.h. der 15- bis 64-jährigen Wohnbevölkerung von heute rund 55,5 Millionen bis 2010 um knapp 2,9 Millionen und bis 2020 um weitere 3,6 Millionen. Wandern jährlich per Saldo 100.000 Menschen nach Deutschland zu, wird sich die Zahl der Erwerbsfähigen bis 2010 noch immer um rund 2,1 und bis 2020 um weitere 2,6 Millionen verringern. Damit beträgt ihr Anteil an der Wohnbevölkerung statt heute 68 vH im Jahr 2010 nur noch reichlich 66 und 2020 nur noch rund 64 vH. Selbst wenn per Saldo jährlich 200.000 Zuwanderer nach Deutschland kämen, würde der Rückgang der Erwerbsfähigen lediglich verlangsamt, aber nicht aufgehalten. In diesem Fall würde die Zahl der Erwerbsfähigen bis 2010 immer noch um 1,2 Millionen bzw. auf 67 vH und bis 2020 um weitere 1,7 Millionen bzw. auf 65 vH der Wohnbevölkerung zurückgehen.

Dabei ist der Rückgang in Ostdeutschland deutlich stärker als in Westdeutschland. Ohne Zuwanderung sinkt der Erwerbsfähigenanteil in Ostdeutschland von heute etwa 70 vH über 67 vH im Jahr 2010 auf 63 vH im Jahr 2020 um insgesamt rund 1,4 Millionen. Dagegen verringert er sich in Westdeutschland von heute 67 auf 66 und dann knapp 64 vH. Ursächlich hierfür sind Unterschiede im Geburten- und Wanderungsverhalten in den achtziger und neunziger Jahren zwischen West und Ost. Während in Westdeutschland die Geburtenrate auf niedrigem Niveau verharrte, stieg sie in Ostdeutschland in den frühen achtziger Jahren zunächst an und sank nach der Wiedervereinigung auf ein historisch niedriges Niveau.³²⁴ Hinzu kam, dass sich die in den achtziger Jahren einsetzenden Zuwandererströme auch

³²⁴ Zwischen 1975 und Ende der neunziger Jahre pendelte die westdeutsche Geburtenrate um 1,4 Kinder pro gebärfähiger Frau. In Ostdeutschland stieg sie von 1,5 Kindern im Jahr 1975 auf 1,9 1980. Von 1989 bis 1993 sank sie von 1,6 auf 0,8 Kinder. 1998 war sie wieder auf 1,04 angestiegen.

nach der Öffnung der Mauer überwiegend nach Westdeutschland orientierten.³²⁵ Wird dieses Muster auch für künftige Wanderungen unterstellt,³²⁶ verringert sich der ostdeutsche Erwerbsfähigenanteil bis 2020 unverändert auf 63 vH, während er in Westdeutschland nur von 67 auf 66 vH abnimmt.

Künftige Zahl der Erwerbspersonen hängt stark von der Erwerbsneigung ab

Inwieweit sich der Rückgang der Erwerbsfähigen auf das Arbeitskräfteangebot auswirken und dort möglicherweise zu Arbeitskräfteengpässen führen wird, hängt von der künftigen Erwerbsbeteiligung der Erwerbsbevölkerung ab. Wird unterstellt, dass die gegenwärtige Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen in den jeweiligen Altersgruppen bis 2020 unverändert bleibt,³²⁷ nimmt die Zahl der Erwerbspersonen von heute etwa 40 Millionen³²⁸ bis 2010 auf knapp 39 und bis 2020 auf knapp 36 Millionen ab. Entsprechend bieten dann statt heute reichlich 48 vH knapp 48 vH bzw. 45 vH ihre Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt an.³²⁹ Dabei ist nicht zuletzt wegen der stärkeren Abnahme der Erwerbsfähigen der Rückgang in Ostdeutschland, vor allem zwischen 2010 und 2020, besonders ausgeprägt.³³⁰ Bezogen auf die Wohnbevölkerung ist jedoch das Arbeitskräfteangebot in Ostdeutschland mit knapp 54 vH 2010 und knapp 58 vH 2020 noch immer deutlich höher als in Westdeutschland, wo die Erwerbspersonen dann knapp 47 vH bzw. knapp 45 vH der Wohnbevölkerung ausmachen.

³²⁵ Die Zuwanderer verteilten sich in den neunziger Jahren zu etwa 88 vH auf West- und rund 12 vH auf Ostdeutschland.

³²⁶ Hierfür sprechen die nach wie vor ungleichen Lebensverhältnisse in West- und Ostdeutschland (Lohn- und Gehaltsniveau, Arbeitslosenquote etc.). Unterstellt ist ein Wanderungssaldo von 200.000 jährlich.

³²⁷ Stand Mikrozensus 1998. Dies hat eine gewisse Plausibilität, da sich die Erwerbsbeteiligung ohne politische Eingriffe im allgemeinen nur sehr langsam verändert. In diesem Fall würde der Anteil der Erwerbspersonen an den Erwerbsfähigen von heute 72 auf 70 vH im Jahr 2020 zurückgehen.

³²⁸ Hier und im folgenden wird die unrevidierte Erwerbsbevölkerungsstatistik verwendet. Die Zahlen sind mit denen der vorangegangenen Ziffern nur bedingt vergleichbar.

³²⁹ Hierbei und im Folgenden ist unterstellt, dass die Geburtenrate in Westdeutschland bis 2020 auf dem heutigen Niveau von 1,4 Kindern pro Frau verharrt und sich in Ostdeutschland bis 2010 an die westdeutsche annähert, jährlich netto 100.000 Personen nach Deutschland wandern sowie von diesen Zuwanderern 96.000 nach West- und 4.000 nach Ostdeutschland ziehen. Es handelt sich um eigene Bevölkerungsvorausrechnungen des IWG BONN.

³³⁰ Von 2000 bis 2010 beträgt die jährliche Abnahme der Erwerbspersonenzahl in Ostdeutschland reichlich -0,3, in Westdeutschland knapp -0,3 und von 2010 bis 2020 in Ostdeutschland -1,5 vH, in Westdeutschland -0,6 vH.

Wird hingegen angenommen, dass sich die Erwerbsbeteiligungen in West- und Ostdeutschland künftig annähern und sich gleichzeitig bei älteren Kohorten wieder erhöhen,³³¹ wird in Deutschland die Zahl der Erwerbspersonen bis 2010 sogar etwas zu- und erst danach deutlich abnehmen. 2010 werden dann statt heute reichlich 48 vH kurzfristig knapp 51 vH eine Erwerbsarbeit nachfragen. Bis 2020 wird dieser Anteil dann wieder auf 48 vH zurückgehen. Dabei erstreckt sich die zahlenmäßige Zunahme der Erwerbspersonen bis 2010 ausschließlich auf Westdeutschland. In Ostdeutschland wird die Zahl der Erwerbspersonen dagegen schon 2010 um knapp eine halbe und im Jahr 2020 um knapp 1,1 Millionen unter dem heutigen Stand liegen. Mit rund 48 vH wird deshalb die Erwerbsquote im Jahr 2020 in West- und Ostdeutschland gleich hoch sein.

Schließlich kann die Erwerbsbeteiligung sowohl in West- als auch in Ostdeutschland sinken.³³² Für einen Rückgang der Erwerbsbeteiligung spricht die seit längerem zu beobachtende Relativierung der traditionellen Erwerbsarbeit in der Lebensplanung, insbesondere für Menschen in mittlerem und höherem Alter. Entsprechend geht die Zahl der Erwerbspersonen in Deutschland bis 2010 um knapp 3,2 Millionen und bis 2020 um weitere 4,4 Millionen zurück. Der Anteil der Erwerbspersonen an der Wohnbevölkerung sinkt auf reichlich 45 im Jahr 2010 und knapp 41 vH im Jahr 2020. Wiederum ist in Ostdeutschland der Rückgang stärker als in Westdeutschland. Folglich bieten im Jahr 2010 reichlich 49 vH der Ost- und knapp 45 vH der Westdeutschen ihre Arbeitskraft an. Im Jahr 2020 werden es in West- und Ostdeutschland knapp 41 vH sein.

³³¹ Dafür sprechen die Trends der letzten Jahre. Die im historischen und internationalen Vergleich hohe Frauenerwerbstätigkeit sinkt, während die vergleichsweise niedrige westdeutsche steigt. Zugleich spricht die zunehmende Lebenserwartung für ein späteres Eintrittsalter. Entsprechend steigt der Anteil der Erwerbspersonen an den Erwerbsfähigen von heute 72 vH auf 76 vH im Jahr 2010. Im Jahr 2020 beträgt er 75 vH.

³³² Dies ist z.B. der Fall, wenn die Erwerbsbeteiligung der Männer im mittleren und höheren Alter in West- und Ostdeutschland zurückgeht und die ostdeutsche Frauenerwerbsquote auf Westniveau sinkt. Denkbar ist allerdings auch, dass sich – ähnlich wie im 19. Jahrhundert und in den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts – bei einer generellen Verknappung des Faktors Arbeit namentlich Frauen vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Entsprechend fällt in Deutschland der Anteil der Erwerbspersonen an den Erwerbsfähigen von heute 72 vH auf 69 vH im Jahr 2010 und 63 vH im Jahr 2020.

Abnahme des Arbeitskräfteangebots beschleunigt sich nach 2010

In allen drei Szenarien nimmt somit das Arbeitskräfteangebot im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts zum Teil deutlich ab. Statt heute knapp 40 Millionen bzw. 48 vH der Wohnbevölkerung werden dann je nach Szenario nur noch zwischen 32 und knapp 38 Millionen bzw. zwischen 41 und 48 vH eine Erwerbsarbeit nachfragen. Bis zum Jahr 2010 dagegen ist das Bild, insbesondere in Westdeutschland, weniger einheitlich. Hier kann das Arbeitskräfteangebot sowohl geringfügig steigen als auch fallen, während es in Ostdeutschland je nach Szenario mehr oder weniger stark zurückgeht.

Verständnis von Erwerbsarbeit ändert sich

Allerdings kann dahingestellt bleiben, wie hoch die Zahl der Erwerbspersonen in zehn oder zwanzig Jahren effektiv ist, denn im gleichen Zeitraum wird sich das Verständnis von Erwerbsarbeit verändern. Die starren Grenzen zwischen Erwerbsarbeit und Nicht-Erwerbsarbeit lösen sich weiter auf. Viele Tätigkeiten inner- und außerhalb von Erwerbsarbeit werden einander zunehmend ähnlicher. Zudem werden immer mehr Menschen künftig gleichzeitig sowohl im Rahmen von entgeltlichen als auch von unentgeltlichen Projekten arbeiten. Folglich wird es für die Gesellschaft und den einzelnen immer schwerer, zwischen Erwerbsarbeit und Nicht-Erwerbsarbeit sowie Erwerbspersonen, Nicht-Erwerbspersonen und Erwerbslosen zu unterscheiden. Selbst wenn künftig die Zahlen von Erwerbspersonen, Erwerbstätigen und Arbeitslosen noch erhoben werden sollten, werden sie mit den heutigen nur bedingt vergleichbar sein.

Erwerbsbevölkerung wird älter

Unabhängig davon, wie viele Erwerbsfähige künftig formal oder informell eine Tätigkeit nachfragen werden, steht fest, dass diese Personen im Durchschnitt deutlich älter sein werden als heute. In allen drei Szenarien wird das Durchschnittsalter des Arbeitskräfteangebots von heute 39,1 bis 2010 auf 40,1 Jahre und bis 2020 auf 40,7 Jahre steigen. Vor allem der Anteil über 50-jähriger Erwerbspersonen wird in allen drei Szenarien von heute reichlich einem Fünftel auf ein Viertel im Jahr 2010 und rund 30 vH im Jahr 2020 steigen. Der Anteil der 15- bis 30-Jährigen wird bis 2010 ebenfalls

geringfügig von heute reichlich einem Fünftel auf knapp ein Viertel steigen, um dann bis 2020 auf sein Ausgangsniveau zurückzufallen. Über den ganzen Zeitraum deutlich abnehmen wird dagegen der Anteil der Erwerbspersonen im mittleren Alter, d.h. der 30- bis 50-Jährigen. Ihr Anteil sinkt von heute rund 55 vH auf rund 52 vH im Jahr 2010 und etwa 47 vH im Jahr 2020. In absoluten Zahlen steht bis 2020 einem Rückgang bei den unter 30-jährigen Erwerbspersonen je nach Szenario von einer halben bis einer Million ein Anstieg bei den über 50-Jährigen von einer bis einer halben Millionen gegenüber. Dabei ist der absolute Rückgang junger Erwerbspersonen in Ostdeutschland besonders ausgeprägt. Hier geht bis 2020 die Zahl der unter 30-Jährigen um 600.000 bis 700.000 zurück. In Westdeutschland sind es nur etwa 500.000.³³³

Verändern sich die Erwerbsbeteiligungen wie unterstellt, wird das Arbeitskräfteangebot in zwei Szenarien³³⁴ auch zunehmend weiblicher werden. Heute kommen in Deutschland auf 100 männliche Erwerbspersonen etwa 76 weibliche. 2020 könnten es etwa 83 sein. Dabei wird der Anteil weiblicher Erwerbspersonen in West- und Ostdeutschland nahezu gleich hoch sein. Mit der relativen Zunahme weiblicher Erwerbspersonen dürfte die Nachfrage nach kürzerer und flexiblerer Arbeitszeit, insbesondere nach Teilzeitbeschäftigung, steigen.

Zuwanderung ist kein Königsweg

Bewegt sich die Zuwanderung künftig wie unterstellt im Durchschnitt der zurückliegenden 30 Jahre,³³⁵ wird sie den Rückgang des Arbeitskräfteangebots nur geringfügig verlangsamen. Etwas anderes würde gelten, wenn ständig mehr und vor allem jüngere Zuwanderer nach Deutschland kämen. Um ersteres zu erreichen und darüber hinaus sicherzustellen, dass die Zuwanderer über die nachgefragten Qualifikationen und Prägungen verfügen, müsste ein langfristiges und aufwendiges Einwanderungs- und Integrationskonzept entwickelt und umgesetzt werden. Dies ist allerdings auch ge-

³³³ D.h., wenn unterstellt wird, dass die Erwerbsbeteiligungen künftig sinken.

³³⁴ Dies gilt nicht für die Annahme, dass die gegenwärtige Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen in den jeweiligen Altersgruppen bis 2020 konstant bleibt.

³³⁵ 1970 bis 2000 wanderten per Saldo jährlich 170.000 Menschen nach Deutschland zu. Vgl. Bade, K.J./Münz, R. (2000), S. 40.

boten, weil durch die mangelnde Integration eines wachsenden Bevölkerungsanteils erhebliche wirtschaftliche und gesellschaftliche Friktionen und folglich Kosten entstehen.

Allerdings ist fraglich, ob eine Zuwanderungsstrategie erfolgreich verwirklicht werden kann. Zum einen lehren die Erfahrungen aus den sechziger und frühen siebziger Jahren, dass Zuwanderung den Mangel an Arbeitskräften verschärfen statt abbauen kann. Dadurch, dass damals ausländische Arbeitnehmer im Laufe der Zeit ihre Familienangehörigen nachholten, nahm nicht nur die Wohnbevölkerung, sondern auch deren Nachfrage nach Erwerbsarbeit immer weiter zu.³³⁶ Zum anderen ist die Integrationsfähigkeit und -bereitschaft einer schrumpfenden, alternden Bevölkerung voraussichtlich geringer als die einer wachsenden Bevölkerung mit hohem Jugendanteil. Dies gilt vor allem, wenn die Zuwanderer nicht wie früher aus kulturell vertrauten Regionen, sondern aus außereuropäischen Regionen kommen. Die alternde ansässige Bevölkerung könnte sich gegen eine solche Zuwanderung sperren. Schließlich ist zweifelhaft, ob Deutschland mit seiner alternden Bevölkerung für diese Zuwanderer attraktiv sein wird.³³⁷ Denn da alle europäischen Länder vor ähnlichen demographischen Problemen stehen wie Deutschland, wird um junge, motivierte Zuwanderer ein harter Wettbewerb entbrennen.

Deshalb sind Wirtschaft, Gesellschaft und Politik gut beraten, Zuwanderung als ein Instrument unter anderen zur Bewältigung des demographiebedingten Rückgangs des Arbeitskräfteangebots zu begreifen. Dies bedeutet nicht, dass nicht künftig trotzdem erwerbsfähige Zuwanderer gewisse Kriterien³³⁸ erfüllen und zugleich die erforderlichen Voraussetzungen für deren Integration geschaffen werden müssen. Hier besteht politischer Handlungsbedarf.³³⁹

³³⁶ Vgl. Miegel, M. (1984), S. 102.

³³⁷ Dies hängt neben materiellen Bedingungen wiederum entscheidend von der Integrationsbereitschaft der ansässigen Bevölkerung ab.

³³⁸ Z.B. in Bezug auf Alter, Geschlecht, Sprachkenntnisse etc.

³³⁹ Für einen aktuellen Diskussionsüberblick vgl. u.a. www.cdu.de/wochenthema/zuwanderung/inhalt.htm.

Beschäftigungspotential älterer Erwerbspersonen muss erschlossen werden

Trotz Zuwanderung wird sich künftig der Wettbewerb um junge, gut qualifizierte ansässige Arbeitskräfte erheblich verschärfen. Um zu verhindern, dass es hier zu spürbaren Engpässen kommt und die Alterung der Erwerbsbevölkerung Innovationen und internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt, müssen die Bildungs- und Ausbildungszeiten verkürzt und das Bildungsniveau ausländischer Jugendlicher verbessert werden.³⁴⁰ Dies wird vielerorts jedoch nicht ausreichen, um den Bedarf an Arbeitskräften zu decken. Hinzu kommen muss eine veränderte Einstellung der Arbeitgeber gegenüber der Beschäftigung älterer Erwerbsfähiger. Hier besteht erhebliches Beschäftigungspotential. Um dieses zu erschließen, müssen neben dem Abbau mentaler Vorbehalte die Weiterbildungsfähigkeit und insbesondere -bereitschaft verstärkt werden.³⁴¹

Vermehrter Wissens- und Kapitaleinsatz kann den Rückgang des Arbeitskräfteangebots teilweise auffangen

Darüber hinaus können Rückgang und Alterung der Erwerbsbevölkerung auch durch vermehrten Einsatz arbeitskräftesparender Techniken kompensiert werden. Er ist das wirksamste Mittel, um zu verhindern, dass sich der demographiebedingte Rückgang des Arbeitskräfteangebots nachteilig auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirkt. Aufgrund seiner besonders wissens- und kapitalintensiven Arbeitsweise befindet sich Deutschland gegenüber anderen Ländern bei der Bekämpfung des Arbeitskräftemangels in einer vergleichsweise guten Ausgangsposition. Während in den achtziger und neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts die Rationalisierung des Arbeits Einsatzes vor dem Hintergrund des wachsenden Arbeitskräfteangebots zu einer Verschärfung der Arbeitsmarktsituation und zu einer im internationalen Vergleich hohen Arbeitslosigkeit beitrug,³⁴² besteht in den kommenden Jahrzehnten die Chance, durch wissens- und kapitalintensives und zugleich arbeitssparendes Wirtschaften die sich abzeichnenden Engpässe beim Ar-

³⁴⁰ Vgl. Ziffer 7.2 und Ziffer 10.

³⁴¹ Vgl. Ziffer 10.

³⁴² Vgl. Ziffer 6.

beitskräfteangebot zu kompensieren. Waren zur Zeit des Arbeitskräfteüberschusses viele technische Möglichkeiten aufgrund ihrer arbeitskräftefreisetzenden Wirkung nicht ausgeschöpft worden,³⁴³ können mit diesen Techniken künftig wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Ziele gleichzeitig erreicht werden.

9.3 Leistungsprinzipien gewinnen an Bedeutung

Seit einiger Zeit mehren sich Hinweise, dass die Folgen des durch Wissen und Kapital erzeugten Produktivitäts- und Wohlstandsanstiegs für die Verteilung der Primäreinkommen und die Beschäftigung von Teilen der Bevölkerung zunehmend akzeptiert werden. Die Rahmenbedingungen für Selbständigkeit haben sich teilweise verbessert. Löhne werden wieder stärker an der Produktivität orientiert. Arbeitslosen wird bei der Arbeitsvermittlung mehr als früher zugemutet. Erwerbsfähige Sozialhilfe- und Arbeitslosengeldempfänger werden immer häufiger zu gemeinwohlorientierten Tätigkeiten herangezogen. Arbeitslosigkeit könnte dadurch eine neue Qualität erhalten. Damit dürften sich nicht nur die Bedingungen für die Erschließung gering produktiver Tätigkeiten oberhalb und unterhalb des Existenzminimums verbessern. Zugleich werden wichtige mentale Voraussetzungen für künftige Wohlstandssteigerungen und den Abbau von Arbeitsmarktungleichgewichten geschaffen.

Rahmenbedingungen für Selbständigkeit bessern sich

Die Rahmenbedingungen für eine selbständige Tätigkeit haben sich in den neunziger Jahren spürbar verbessert. Bestehende Restriktionen auf dem Kapitalmarkt, z.B. die Bereitstellung von Risikokapital, wurden abgebaut. Mit dem Durchbruch der neuen I- und K-Technologien als Basis- und Querschnittstechnologien eröffneten sich insbesondere im Dienstleistungsbereich neue Marktchancen für Selbständigkeit, z.B. für Beratungsunternehmen.

³⁴³ Untersuchungen zufolge könnte ein weiteres Drittel der Beschäftigten in den OECD-Ländern eingespart werden, wenn die vorhandenen technischen Möglichkeiten voll genutzt würden.

Seit den neunziger Jahren steigt deshalb die Zahl der Selbständigen wieder langsam an.³⁴⁴ Zwischen 1990 und 1996 haben gut 2 Millionen Personen den Sprung in die Selbständigkeit gewagt. Dies bedeutet einen Nettowachstums von rund 400.000.³⁴⁵ Von ihnen waren 14 vH zuvor arbeitslos. 30 vH der "Neuen Selbständigen" befanden sich davor in Ausbildung oder waren nicht erwerbstätig gewesen.

Die Voraussetzungen für eine weitere Zunahme der Selbständigkeit verbessern sich auch dadurch, dass – wie in allen europäischen Ländern – auch in Deutschland die Nachfrage nach qualifizierter, und insbesondere auch akademischer Bildung kontinuierlich zunimmt.³⁴⁶ Die steigende (formale) Qualifizierung schafft objektive und psychologische Voraussetzungen, um wechselnde Berufsmuster – etwa Phasen von Selbständigkeit und abhängiger Beschäftigung – leichter zu bewältigen. Die Hochschulen beginnen mittlerweile, ihre Absolventen gezielter auf eine spätere Selbständigkeit vorzubereiten.³⁴⁷

Entlohnung wird vielerorts leistungsbezogener

Unter dem Druck einer anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und den Erfahrungen anderer europäischer Länder vollzieht sich mittlerweile auch in Deutschland stellenweise eine Abkehr von den bisherigen Prinzipien der Lohnfindung. Anstelle einer zentralisierten und nivellierenden Tarifpolitik werden wieder stärker Produktivitätsunterschiede bei der Entlohnung berücksichtigt.³⁴⁸

Auch die Gewerkschaften können sich inzwischen nicht mehr der Einsicht entziehen, dass zwischen der maßgeblich von der Lohnpolitik mitbestimmten Höhe der Arbeitskosten und dem Beschäftigungsstand ein enger Zusammenhang besteht. Die regionale und betriebliche Ebene gewinnt stärkeres Gewicht bei der Ausgestaltung von tarifvertraglichen Regelungen.

³⁴⁴ Vgl. auch Ziffer 6.3.

³⁴⁵ Vgl. Pannenberg, M. (1998), S. 687.

³⁴⁶ Vgl. Centre for Educational Research and Innovation (1992ff.).

³⁴⁷ Die Einrichtung von Lehrstühlen für Entrepreneurship hat in den USA seit den sechziger Jahren Tradition; zu vergleichbaren Gründungen ist es in Deutschland erst in den neunziger Jahren gekommen. Vgl. FES (1999).

³⁴⁸ Einen konzisen Vergleich der Arbeitsmarktsituation und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen liefern Schröder/van Suntum (1996/1998/2000) sowie der OECD Employment Outlook.

Intensiv werden die Möglichkeiten der Lohnspreizung, insbesondere für untere Lohngruppen, diskutiert,³⁴⁹ um die im internationalen Vergleich hohen Löhne in niedrig produktiven Bereichen stärker der jeweiligen Produktivität anzupassen.³⁵⁰ Um Arbeitslosen den Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt zu erleichtern, wird darüber nachgedacht, ob befristet vom Tariflohn nach unten abgewichen werden soll. Neue Modelle der Lohnsubventionierung werden nicht mehr als reine „Dumping-Strategie“ betrachtet, sondern als Möglichkeiten, schwervermittelbare Randgruppen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.³⁵¹

Ferner werden zunehmend Entlohnungsformen akzeptiert, die vom Unternehmenserfolg abhängen.³⁵² Erwerbstätige zeigen eine größere Offenheit gegenüber Chancen, aber auch Risiken von Kapitalmarkteinkommen. Durch die Unternehmensgründungen im Bereich der "New-Economy" hat diese Bereitschaft auch in Deutschland einen neuen Schub erhalten.

Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern wird mehr zugemutet

Im Laufe der neunziger Jahre sind die Bedingungen für den Bezug von Arbeitslosengeld verschärft worden. Dies lässt sich zum einen daran ablesen, in welchem Umfang von seiten der Arbeitsverwaltung Sperrzeiten wegen der Ablehnung von „zumutbaren Arbeitsangeboten“ verhängt wurden. Im Laufe der neunziger Jahre wurden die Zumutbarkeitsregelungen insbesondere in der Praxis der Arbeitsverwaltung zunehmend einheitlicher und konsequenter durchgeführt. So waren 1997 rund 1,2 vH der Leistungsempfänger mit Sperrzeiten belegt; damit lag die Quote etwa ein Drittel höher als Ende der siebziger Jahre. Doch ist dieser Wert im internationalen Vergleich noch immer äußerst niedrig. Beispielsweise betrug der Anteil der Arbeitslosen, denen Sperrzeiten beim Bezug von Arbeitslosenunterstützung auferlegt wurden, in den USA 57 und in der Schweiz 40 vH.³⁵³

³⁴⁹ Vgl. Hinze, J. (1998).

³⁵⁰ De facto ist der Geltungsbereich der Flächentarifverträge schon seit Jahren im Schwinden begriffen. Gerade in den neuen Bundesländern ist die Bindewirkung von Flächentarifverträgen äußerst gering. Vgl. auch Bispinck, R. /WSI-Tarifarchiv (1999).

³⁵¹ Vgl. Ziffer 11.

³⁵² Bei Fach- und Führungskräften betragen die variablen Vergütungsbestandteile gegenwärtig zwischen 5 und 20 vH. Vgl. Wirtschaftswoche 48 (2000), S. 158.

³⁵³ Vgl. IW (2000/3), S. 3.

Die Verpflichtung, sich an Qualifizierungsmaßnahmen zu beteiligen und sich aktiv um einen neuen Arbeitsplatz zu bemühen, ist in den meisten europäischen Nachbarländern unabdingbare Voraussetzung für den Bezug von Arbeitslosenunterstützung. Zwar existiert in Deutschland, anders als etwa in Großbritannien, für Arbeitslose noch kein Zwang zur Qualifikation. Doch wird bei der Auswahl der arbeitsmarktpolitischen Instrumente verstärkt auf die Qualifizierung für den ersten Arbeitsmarkt geachtet. Bei mangelnder Kooperation des Leistungsempfängers sind Leistungskürzungen möglich.³⁵⁴

Noch stärker wurde das Prinzip von Leistung und Gegenleistung bei denjenigen Sozialtransferleistungen zur Geltung gebracht, die auf dem Grundsatz der Bedürftigkeit beruhen: bei der Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Dank einer verbesserten Zusammenarbeit der örtlichen Arbeitsämter und Kommunalverwaltungen werden Maßnahmen zielgruppenspezifischer durchgeführt und die Möglichkeiten des Leistungsmissbrauches eingeschränkt, die durch unnötige Konkurrenz der einzelnen Stellen entstanden waren. In diesem Zusammenhang wird über eine verstärkte Zusammenarbeit der Träger von Arbeitslosen- und Sozialhilfe nachgedacht.³⁵⁵ Die Kommunen kontrollieren die Arbeitsfähigkeit von Sozialhilfeempfängern intensiver und reagieren auf Leistungsverweigerung vermehrt mit stufenweisem Entzug von Leistungen.

Dabei sind starke regionale Unterschiede festzustellen. Generell wird die Zuweisung in mittelgroßen Städten strenger gehandhabt als in ländlichen Regionen und Großstädten. Insgesamt nahm die Zahl der Sozialhilfeempfänger, die zu Arbeiten herangezogen wurden, gegen Ende der neunziger Jahre spürbar zu. 1996 kam auf 450 Einwohner ein Sozialhilfeempfänger, der zu Arbeiten herangezogen wurde. 1998 betrug das Verhältnis bereits 311 zu 1.³⁵⁶

³⁵⁴ Vgl. auch Ziffer 7.4.

³⁵⁵ Vgl. Bertold, N. (2000), S. 85f.

³⁵⁶ Vgl. Deutscher Städtetag (1999), S. 13.

10. Mismatch im Arbeitsmarkt abbauen – Erwerbsbevölkerung auf Wissensgesellschaft vorbereiten

Die künftigen wirtschaftlichen und technologischen Rahmenbedingungen in Verbindung mit dem sich ändernden Bevölkerungsaufbau stellen die Erwerbsbevölkerung erneut unter erheblichen Anpassungsdruck. Da Erwerbsarbeit auch in der Wissensgesellschaft einen unverzichtbaren Beitrag zur Wertschöpfung leisten und zugleich die Mehrheit der Bevölkerung ihr Haupteinkommen weiter aus Erwerbsarbeit ziehen wird, muss diese im Wertschöpfungsprozess bestmöglich eingesetzt werden. Hierzu muss der Mismatch abgebaut werden, der sowohl im Bereich qualifizierter als auch wenig qualifizierter Erwerbsarbeit zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage besteht. Um dies zu erreichen, müssen die Arbeitskräfte so gut wie möglich ausgebildet werden, damit sie sich – entsprechend ihrer Fähigkeiten – in den Wirtschaftsprozess integrieren können. Darüber hinaus muss das Arbeitsvolumen feiner fraktioniert werden. Eine Ausweitung des Arbeitsvolumens kann nur erreicht werden, wenn die Verengung der Erwerbsarbeit auf besonders attraktive Tätigkeiten aufgebrochen und auch zeitlich sowie einkommensmäßig weniger attraktive Erwerbsarbeit angeboten und nachgefragt wird. Wie ausländische Erfahrungen zeigen, besteht hier ein beachtliches Beschäftigungspotential. Alle diese Maßnahmen erfordern allerdings erhebliche Veränderungen der Sicht- und Verhaltensweisen der Bevölkerung.

10.1 Aus- und Weiterbildung verbessern

Mit dem vermehrten Einsatz von Wissen im Produktionsprozess kommt der allgemeinbildenden und beruflichen Bildung eine Schlüsselrolle zu. Jeder muss Zugang zum vorhandenen Wissen erhalten. Nur so kann die Wertschöpfungsfunktion der Erwerbsarbeit optimiert und der Einzelne in die Lage versetzt werden, seine Existenz zu sichern. In einer Wissensgesellschaft, in der der Einzelne für seine Verwendbarkeit mit verantwortlich ist, muss das Bildungssystem neben Fachwissen Fähigkeiten und Orientierungen vermitteln, die die Bereitschaft und Fähigkeit zu selbständigem Handeln fördern. Vor dem Hintergrund der sich rasch wandelnden Anforderun-

gen an die Erwerbsarbeit ist es nicht nur wichtig, ständig neues Wissen zu akquirieren, sondern sich auch entwerteten Wissens zu entledigen. Folglich müssen Lernprozesse beschleunigt, verbreitert und dauerhaft angelegt werden. Nicht zuletzt deshalb, aber auch wegen der Alterung der Erwerbsbevölkerung, muss die Gewichtung zwischen Erst- und Weiterbildung zugunsten letzterer verschoben werden.

Erstausbildung straffen

Ziel der Erstausbildung muss eine breite Grundqualifikation sein, die nicht vorrangig auf abhängige Beschäftigung, sondern auch auf eine eigenständige Lebensgestaltung vorbereitet. Die Erstausbildung muss Allgemeinbildung, Schlüsselqualifikationen und Fachwissen vermitteln, die nicht nur in der Erwerbsarbeit, sondern auch bei anderen Tätigkeiten von Nutzen sind.

Um den künftigen Rückgang des Arbeitskräfteangebots zu kompensieren und gleichzeitig zu ermöglichen, dass sich das Gewicht von der Erstausbildung zur Weiterbildung hin verschieben kann, müssen die Zeiten der gymnasialen Ausbildung, insbesondere aber der Hochschulausbildung, verkürzt werden.³⁵⁷ Die jetzige Ausbildungsdauer von rund 6,5 Jahren bei deutschen Hochschulabsolventen ist – bezogen auf die Erstausbildung – im internationalen Vergleich überdurchschnittlich lang. Sie sollte auf maximal 4 bis 5 Jahre reduziert werden. Die dadurch gewonnene Zeit kann später für Weiterbildung genutzt werden.

Erstausbildung flexibilisieren

Um die Verkürzung der Erstausbildung zu erleichtern, müssen die Ausbildungsinhalte stärker in einzelne "Bausteine" (Module) aufgeteilt werden, die zeitlich, methodisch und inhaltlich flexibel kombiniert werden können.³⁵⁸ Diese Modularisierung wird bereits bei der dualen Berufsbildung praktiziert, wo um Kernberufe spezielle Ausbildungsbausteine gruppiert

³⁵⁷ Mit der Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen wurden auch im deutschen Hochschulsystem die Möglichkeiten für ein zweistufiges Studiensystem geschaffen.

³⁵⁸ In ihrer „Bologna-Erklärung“ vom September 1998 haben die europäischen Bildungsminister ein zweistufiges Ausbildungskonzept vorgeschlagen, dessen erster Zyklus "eine für den europäischen Arbeitsmarkt relevante Qualifikationsebene" ermöglichen soll. Von dieser aus soll eine lebenslange Weiterqualifikation möglich sein.

werden, die auf die Erfordernisse des einzelnen Arbeitsplatzes oder der beruflichen Schwerpunktbildung abgestimmt sind. Die stärkere Modularisierung der Ausbildungsinhalte ("gestaltungsoffene Ausbildungsgänge")³⁵⁹, die um betriebs- und regionalspezifische Elemente flexibel ergänzt werden können, kann auch die Bereitschaft von Unternehmen zu eigener Ausbildung und anschließender Übernahme in dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse erhöhen. Dieser Ansatz ist auch für die akademische Ausbildung geeignet, um die fachliche Zersplitterung zu vermindern und schneller auf sich wandelnde Qualifikationsnachfragen eingehen zu können.³⁶⁰

Erstausbildung arbeitsmarktnäher gestalten

Bei aller Unsicherheit gegenüber künftigen Arbeitsmarktentwicklungen muss die Kenntnis von Berufseinsteigern über potentielle Arbeitsfelder verbessert werden. Damit lässt sich ein Teil der friktionellen Arbeitslosigkeit gerade von Berufseinsteigern mildern. Deren Arbeitslosigkeit ist nicht zuletzt in der häufig zu eng gefassten Auswahl von Ausbildungsberufen begründet.³⁶¹ Dass durch neue attraktive Ausbildungsangebote eingefahrene Wahlmuster verändert werden können, zeigen die neugeschaffenen Berufsbilder im I- und K-Bereich, die sich steigender Beliebtheit erfreuen.³⁶² Um junge Menschen auf neue Chancen, aber auch Risiken der Entwicklung in der Arbeitswelt vorzubereiten, ist ein regelmäßiger und intensiver Informationsaustausch zwischen Schulen, Arbeitsämtern und Betrieben erforderlich.

Soll im Hochschulbereich die Gefahr beruflicher Orientierungslosigkeit vermindert werden, müssen neben der erwähnten Verkürzung der Studienzeiten Praxisphasen in die Ausbildung integriert und der Wissensaustausch zwischen Hochschule und Arbeitswelt verstärkt werden.³⁶³

³⁵⁹ Vgl. Bund-Länder-Kommission (BLK) (1998).

³⁶⁰ Mit der Einführung von Bachelor- und Master-Studiengängen wurden hierzu erste Maßnahmen eingeleitet.

³⁶¹ So ist die Rangfolge der beliebtesten Ausbildungsberufe in den letzten Jahrzehnten erstaunlich konstant geblieben. Vgl. IW (2000/3).

³⁶² 1999 wurden rund 40.000 junge Menschen in diesen neuen Berufsbildern ausgebildet.

³⁶³ Hier haben insbesondere Universitäten erheblichen Nachholbedarf, während die Fachhochschulen diese Brückenfunktion zwischen wissenschaftlicher Ausbildung und praktischer Anwendung bereits heute wesentlich besser erfüllen.

Eine bedarfsgerechte und qualitativ anspruchsvolle Angebotspalette kann am ehesten in einem stärker wettbewerblich ausgerichteten System von Bildungseinrichtungen bereitgestellt werden. Bisher wurden Ausbildungsinhalte und -formen von Schulen und Hochschulen weitestgehend staatlich normiert. Erst in den letzten Jahren hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine bedarfsgerechtere und qualitativ bessere Ausbildung erst dann möglich ist, wenn den einzelnen Bildungseinrichtungen ein höheres Maß an Entscheidungsfreiheit bei der Wahl von Inhalten, Methoden sowie der Mittelverwendung zugebilligt wird.³⁶⁴ Der Staat kann sich darauf beschränken, aus Gründen der Chancengleichheit qualitätssichernde Mindeststandards zu gewährleisten.

Weiterbildung ausbauen

Aufgrund veränderter demographischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen muss durch berufs- bzw. beschäftigungsbegleitende Weiterbildung die Möglichkeit zu lebenslangem Lernen sichergestellt werden. Nur so lässt sich der Anpassungsbedarf der Erwerbsbevölkerung an technische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen bewältigen. Darüber hinaus werden bei Berufs- bzw. Arbeitsplatzwechseln immer häufiger Weiterbildungsphasen dazwischengeschaltet werden müssen. Um Qualifizierungsphasen finanziell abzusichern und Karrierebrüche möglichst zu vermeiden, müssen Arbeitszeitmodelle vermehrt Möglichkeiten zur Weiterqualifikation enthalten.³⁶⁵

Obwohl die Alterung der Erwerbstätigen voranschreitet und der Personalbedarf voraussichtlich nicht mehr ausreichend über Neueinstellungen jüngerer Kräfte gedeckt werden kann, ist bisher die Bereitschaft von Unternehmen, in die Weiterbildung älterer Erwerbstätiger zu investieren, gering. Aber auch die Bereitschaft älterer Erwerbspersonen, sich zu bilden, lässt häufig zu wünschen übrig.³⁶⁶ Hier ist von beiden Seiten ein deutlicher Einstellungswandel erforderlich. Allerdings dürfte aufgrund steigender formaler Qualifikationen der Beschäftigten in Zukunft die Bereitschaft zur

³⁶⁴ In diesem Zusammenhang sollte dem Bildungswesen, insbesondere auch den Hochschulbereich, ein wesentlich höheres Maß an Budgetautonomie zugestanden werden.

³⁶⁵ Vgl. Ziffer 10.2.

³⁶⁶ Vgl. Gräf, P.L./Wettlach, S. (2000), S. 38.

Weiterbildung zunehmen. Der Einsatz von I- und K-Techniken macht Lernen zeit- und ortsunabhängiger und eröffnet dem Einzelnen neue Möglichkeiten eines effizienteren Wissenserwerbs.

Um die Bereitschaft zur Weiterbildung zu erhöhen, muss der Qualifizierung der Arbeitskräfte in Tarifverhandlungen ein höherer Stellenwert gegenüber konkurrierenden Zielen, wie Einkommenssteigerungen oder Arbeitszeitverkürzungen, eingeräumt werden. Erfolgreiche Weiterbildungsmaßnahmen sollten bei Entlohnung und Beförderung Berücksichtigung finden.

Damit die für die berufliche Weiterbildung eingesetzten Mittel – gegenwärtig rund 38 Milliarden DM – effizient eingesetzt werden können, müssen die Transparenz der Bildungsangebote verbessert und die Abschlüsse verschiedener beruflicher und akademischer Anbieter besser miteinander verzahnt und gegenseitig anerkannt werden. Ferner muss die berufliche Weiterbildung genauer als bisher auf spezielle Zielgruppen am Arbeitsmarkt ausgerichtet werden.³⁶⁷

Darüber hinaus muss die steuerliche Diskriminierung von Bildungsinvestitionen beseitigt werden. Während betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen als Betriebsausgaben steuerlich in vollem Umfang abzugsfähig sind, werden private Ausgaben hierfür nur beschränkt anerkannt.³⁶⁸

10.2 Durch kürzere und flexiblere Arbeitszeiten neue Arbeitsplätze schaffen

Soll die Zahl der Arbeitsplätze auch bei stagnierendem oder sogar sinkendem Arbeitsvolumen steigen, müssen vor allem vermehrt Teilzeitarbeitsplätze geschaffen werden. Hier hat Deutschland – im Gegensatz zu manchen anderen Ländern wie den Niederlanden – Nachholbedarf. Ein Viertel

³⁶⁷ So sind Frauen z.B. im produzierenden Gewerbe überdurchschnittlich in niedrig entlohnten Tätigkeiten beschäftigt, wo sie zugleich einem höheren Risiko ausgesetzt sind, ihren Arbeitsplatz zu verlieren. Frauen, die ihre Berufstätigkeit aus familiären Gründen unterbrochen haben, müssen häufig eine Entwertung ihrer beruflichen Qualifikationen hinnehmen.

³⁶⁸ So lassen sich z.B. Bildungsaufwendungen, die Voraussetzung für einen Wechsel in einen anderen Beruf sind, steuerlich kaum geltend machen. Vgl. "Steuerrecht hemmt die Flexibilität der Arbeitnehmer", in: Handelsblatt 12.9.2000. Hinzu kommen einzelne, sachlich nicht begründbare Diskriminierungen von Aufwendungen hinsichtlich ihrer steuerlichen Abzugsfähigkeit aufgrund ihrer unterschiedlichen Zuordnung zu Aus- oder Fortbildungsaufwand.

derzeit Vollzeitbeschäftigter wünscht eine Teilzeittätigkeit, bekommt sie aber nicht angeboten.³⁶⁹ Daneben kommt eine weitere Rückführung der individuellen Arbeitszeit in Betracht, vorausgesetzt, dass dies kostenneutral möglich ist. Gegebenenfalls müssen die Arbeitnehmer also Einkommenseinbußen hinnehmen.

Das größte Hindernis bei der Verfolgung dieser Strategie sind die sozialen Sicherungssysteme, vor allem die gesetzliche Rentenversicherung. Bei einer weiteren Rückführung von Vollzeittätigkeit und individueller Arbeitszeit wächst die Gefahr, dass ein rasch steigender Teil der Erwerbsbevölkerung keine existenzsichernden Transferansprüche erwerben kann und deshalb im Alter sozialhilfebedürftig wird. Um das zu verhindern, müssen die sozialen Sicherungssysteme von der Erwerbsarbeit soweit wie möglich abgekoppelt und auf eine eigene Grundlage gestellt werden.³⁷⁰

Vielfalt der Arbeitszeitmodelle nutzen

Ist dies geschehen, können Teilzeittätigkeiten – wie die Erfahrung aus anderen europäischen Ländern lehrt – eine Vielzahl attraktiver und gut bezahlter Beschäftigungsmöglichkeiten bieten.³⁷¹ In den Ländern, in denen die Beschäftigungslage besser ist als in Deutschland, sind flexible Arbeits(zeit)formen sehr verbreitet. Je vielfältiger dabei die Lösungen sind, desto größer ist der beschäftigungssichernde und -schaffende Effekt. Schematische und zentralistische Regelungen wie das jüngste Gesetz zur Teilzeit³⁷² konterkarieren die positiven Entwicklungen der letzten Jahre. Denn seit den neunziger Jahren nehmen auch die Gewerkschaften von ihrer Politik der reinen Arbeitszeitverkürzung Abstand. Waren bislang innovative Arbeitszeitmodelle vielfach nur auf betrieblicher Ebene ausgehandelt worden, finden nun entsprechende flexible Klauseln auch Eingang in die Flächentarifverträge.³⁷³

³⁶⁹ Vgl. Bielenski, H. (2000), S. 231.

³⁷⁰ Vgl. Ziffer 12.2.

³⁷¹ Für eine laufende Berichterstattung siehe den „Internationalen Reformmonitor“ der Bertelsmann Stiftung.

³⁷² Vgl. Bundestagsdrucksache 14/4374.

³⁷³ Z.B. Handelsblatt, 26.10.2000, „Die 32-Stunden-Woche ist für die IG Metall kein Thema mehr“; Handelsblatt 12.10.2000, „Lebenslanges Zeitkonto für Beschäftigte im Stahlsektor“.

Neue Arbeitszeitmodelle beschäftigungswirksam durchzusetzen, gelang in den west- und nordeuropäischen Nachbarländern am effektivsten durch den Konsens aller am Arbeitsmarkt Beteiligten und weniger durch normative Vorgaben von seiten des Gesetzgebers. Durch die neue Gesetzeslage wird zwar der Rechtsanspruch der deutschen Arbeitnehmer auf einen Teilzeitarbeitsplatz gestärkt. In der betrieblichen Praxis dürfte dies aber vermehrt zu arbeitsgerichtlichen Auseinandersetzungen führen und die Bereitschaft der Arbeitgeber, weitere Arbeitsplätze zu schaffen, eher mindern.³⁷⁴

Lohnausgleich konterkariert den Beschäftigungseffekt von Arbeitszeitverkürzung

Um möglichst große Beschäftigungseffekte zu erzielen, muss die Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich erfolgen. Anderenfalls ist mit einer verstärkten Substitution von Erwerbsarbeit durch Kapital zu rechnen.³⁷⁵ Darüber hinaus müssen Vereinbarungen von den unmittelbar Betroffenen auf freiwilliger Basis und unter Berücksichtigung der betrieblichen Interessen getroffen werden. Das erhöht ihre Akzeptanz auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite.³⁷⁶

Verkürzung der Lebensarbeitszeit kein geeignetes Instrument

Aufgrund der demographischen Entwicklung ist in absehbarer Zeit die Abkehr von einer Politik der Frühverrentung zwingend.³⁷⁷ Da zunehmend weniger junge qualifizierte Erwerbspersonen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen werden, muss der Verlust an „Humansubstanz“ durch das früh- und vorzeitige Ausscheiden älterer Erwerbstätiger verringert werden. Starre Altersgrenzen sind zu beseitigen. Der Abstand zwischen effektivem Rentenzugangsalter und gesetzlicher Altersgrenze ist zu verringern.³⁷⁸

³⁷⁴ Vgl. Holst, E./Schupp, J. (2000/2).

³⁷⁵ Vgl. Ziffer 6.1.

³⁷⁶ Schnur, P./Walwei, U./Zilla, G. (2000), S. 2.

³⁷⁷ Deren beschäftigungspolitische Wirkungen werden insgesamt gering eingeschätzt, da die Kosten auf die Arbeitslosen- und Rentenversicherung überwältzt worden sind und damit zu einem Anstieg der Lohnnebenkosten geführt haben. Dies hat das ursprüngliche Ziel, Anreize für Neueinstellungen zu schaffen, konterkariert.

³⁷⁸ Ob durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit über die derzeitige gesetzliche Altersgrenze hinaus die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte erhöht werden kann, ist fraglich. Dies hängt von der Attraktivität der angebotenen Arbeitsplätze sowie der Möglichkeiten ab, Er-

10.3 Vorbehalte gegenüber personenbezogenen Dienstleistungen abbauen

Der Strukturwandel hat auch in Deutschland den Dienstleistungssektor zum dominierenden Wirtschaftsbereich werden lassen. Doch das Beschäftigungspotential, insbesondere im Bereich einfacher, personenbezogener Dienste wird – im Gegensatz zu anderen OECD-Staaten – vielfach nicht ausgeschöpft. Ursächlich sind Arbeitskosten und Mentalitätshemmnisse.³⁷⁹ Aufgrund sozio-demographischer Veränderungen, insbesondere der fortschreitenden Alterung wird jedoch der Bedarf an solchen Dienstleistungen steigen.³⁸⁰ Ob die Bevölkerung bereit ist, diese über den regulären Arbeitsmarkt zu befriedigen, hängt von ihren Kosten³⁸¹ und grundsätzlich veränderter Einstellung von Anbietern und Nachfragern gegenüber personenbezogenen Dienstleistungen ab.

In Deutschland ist die Wirtschafts- und Arbeitskultur der Bevölkerung noch immer industriegesellschaftlich geprägt.³⁸² Diese Prägung bestimmt das Sozialprestige von Tätigkeiten und damit die Bereitschaft, einfache Dienste zu erbringen. Nach wie vor werden insbesondere personenbezogene Dienste deutlich geringer bewertet als qualitativ vergleichbare Tätigkeiten im Produzierenden Gewerbe. Überkommene historische Vorstellungen versperren die Sicht auf Beschäftigungschancen.

Diese Vorbehalte werden von Seiten der privaten Haushalte noch dadurch verstärkt, dass selbst bei entsprechender Kaufkraft derartige Dienstleistungen häufig nicht nachgefragt werden, nicht zuletzt, da in Deutschland eine ausgeprägte Selbstversorgermentalität herrscht.³⁸³ Allerdings dürfte in den nächsten Jahren die privat finanzierte Nachfrage nach hochwertigen, personenbezogenen Dienstleistungen steigen. Konsumausgaben werden verstärkt in diesen Bereich fließen. Besonders Betreuungs- und Pflegedienste dürften hiervon profitieren.

werbsunfähigkeitsrenten zu beziehen. Bei belastenden Tätigkeiten dürfte eine Erhöhung der Altersgrenze wenig realistisch sein.

³⁷⁹ Vgl. Ziffer 6.3.

³⁸⁰ Vgl. Ottnad, A./Wahl, S./Miegel, M. (2000), S. 170ff.

³⁸¹ Vgl. Ziffer 11.

³⁸² Vgl. Baethge, M. (1999).

³⁸³ Vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997), Teil III, Ziffer 13.33.2.

Das vorhandene Beschäftigungspotential kann jedoch nur erschlossen werden, wenn die bestehenden mentalen Vorbehalte abgebaut werden. Allerdings ändern sich Sicht- und Verhaltensweisen nur langfristig. Impulsgeber dazu können neuere Entwicklungen der Produktionsweise sowie Reformen des Ausbildungs- und der sozialen Sicherungssysteme sein. So fördert die Verlagerung der Wertschöpfung im Produzierenden Gewerbe hin zu produktbegleitenden Dienstleistungen verstärkt dienstleistungsbezogene Einstellungen und Kompetenzen. Da die Ausbildungsziele von allgemeinbildenden und beruflichen Schulen jedoch noch wesentlich auf eine Qualifizierung für Tätigkeiten im Produzierenden Gewerbe ausgerichtet sind, müssen Bildungsinhalte den neuen Dienstleistungsaufgaben angepasst und entsprechende Arbeitshaltungen vermittelt werden. Ferner kann eine Entkopplung von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung dazu beitragen, dass bei Anbietern und Nachfragern die Bereitschaft, Dienste zu erbringen bzw. in Anspruch zu nehmen, aufgrund der Kostenentlastung steigt.³⁸⁴

³⁸⁴ Vgl. Ziffer 12.

11. Niedriglohnsektor zulassen

Um die Arbeitslosigkeit von gering qualifizierten Arbeitskräften zu verringern und zugleich den Arbeitskräftemangel bei niedrig produktiven Tätigkeiten, insbesondere auch im Bereich personenbezogener Dienstleistungen, zu beseitigen, ist eine produktivitätsorientiertere und damit differenziertere Entlohnung erforderlich. Hierfür sind grundsätzlich zwei Wege denkbar. Der eine zielt darauf ab, die bestehende Kluft zwischen Anspruchslohn und Wertschöpfung durch andere staatliche Subventionen als die derzeitige Sozialhilfe zu schließen. Der andere will die Kluft durch ein Absenken des staatlich garantierten Existenzminimums verringern. Beide haben erhebliche Vor- und Nachteile.

Während die Idee einer stärkeren Lohnspreizung nach unten in Wissenschaft und Politik zunehmend auf Zustimmung stößt, besteht über deren konkrete Umsetzung keine Einigkeit. Unabhängig davon, welcher Weg gewählt wird, muss der Bevölkerung bewusst gemacht werden, dass ein substantieller Abbau von Arbeitslosigkeit und Arbeitskräftemangel nicht zum Nulltarif zu haben ist. Werden einerseits die Niedriglöhne durch staatliche Transfers aufgestockt, steigt zwar die Beschäftigung in gering produktiven Tätigkeiten, doch kann dadurch zugleich die Beschäftigungsentwicklung insgesamt beeinträchtigt werden. Andererseits geht möglicherweise bei einer Absenkung der Sozialhilfeschwelle die Verbesserung der Beschäftigungssituation im gering produktiven Bereich mit einer Bedrohung des sozialen Friedens einher.

Andere Länder haben durch stärkere Lohnspreizung die Beschäftigung erhöht

Gering qualifizierte Arbeitskräfte sind in Deutschland überdurchschnittlich arbeitslos, da in den zurückliegenden Jahrzehnten Einfacharbeitsplätze beseitigt wurden. Ursächlich hierfür war vor allem, dass Produktivität und Einkommensvorstellungen zunehmend auseinanderklafften. Letztere konnten zusammen mit den steigenden Sozialbeiträgen auf dem regulären Er-

werbsarbeitsmarkt abnehmend erwirtschaftet werden.³⁸⁵ Da eine Höherqualifizierung an- und ungelernter Arbeitskräfte und damit eine Erhöhung der Produktivität häufig an Grenzen stößt, wird in Wissenschaft, Wirtschaft und Politik vermehrt dafür plädiert, die Löhne künftig stärker der Produktivität anzupassen.

Ausländische Erfahrungen zeigen, dass durch stärkere Lohnspreizung nach unten Beschäftigungspotential in arbeitsintensiven Tätigkeiten, insbesondere personenbezogenen Dienstleistungen, erschlossen werden kann. In einigen Ländern wie den USA trugen hierzu auch geringe Lohnzusatzkosten sowie ein niedriges Existenzminimum bei. In Deutschland wurde bisher die gegenteilige Strategie verfolgt.³⁸⁶ Hinzu kam, dass die Sozialhilfe praktisch wie ein Mindestlohn wirkte und unterdurchschnittliche Lohnsteigerungen im unteren Lohnsegment verhinderte.

Während sich in Deutschland der Abstand zwischen geringeren und höheren Einkommen verringerte und die Sozialhilfe u.a. aufgrund erheblicher Mietsteigerungen in Ballungsgebieten schneller als das durchschnittliche Nettoeinkommen stieg, waren in einigen europäischen Ländern und den USA gegenteilige Tendenzen zu verzeichnen. In den zurückliegenden 25 Jahren stieg beispielsweise in den Niederlanden und Frankreich der Mindestlohn weniger stark als die durchschnittlichen Einkommen. In den USA sank er sogar. Mit 5,15 \$ pro Stunde lag der Mindestlohn 2000 immer noch weit unter dem Niveau der sechziger und siebziger Jahre.³⁸⁷ Zwar können hier besonders niedrige Erwerbseinkommen durch Einkommenssubventionen bzw. Steuergutschriften aufgestockt werden.³⁸⁸ Mit einer Kaufkraft von etwa 2.000 DM lag der Betrag für einen Vier-Personen-Haushalt allerdings nur bei reichlich zwei Dritteln des deutschen Sozialhilfeniveaus.³⁸⁹

³⁸⁵ Vgl. Ziffer 6.3.

³⁸⁶ Vgl. Ziffer 6.3.

³⁸⁷ Den Höhepunkt bildet das Jahr 1968 mit einem Mindestlohn von \$ 7,67 in Preisen von 1999. Vgl. National Economic Council (2000), S. 2.

³⁸⁸ So im Rahmen des Earned Income Tax Credit (EITC).

³⁸⁹ Der EITC liegt derzeit für eine vierköpfige Familie bei jährlich \$ 13.268. Für die Umrechnung wurde nicht der aktuelle Wechselkurs, sondern eine Kaufkraftparität von 1,80 pro US-Dollar verwendet. In Deutschland verfügt ein Vier-Personen-Sozialhilfshaushalt über monatlich rund 2.893 DM. Vgl. National Economic Council (2000), S. 2.

Auch im europäischen Vergleich ist das in Deutschland staatlich garantierte Existenzminimum überdurchschnittlich hoch.³⁹⁰ Mit einem Sozialhilfeeinkommen im Vier-Personen-Haushalt von knapp 2.000 DM ohne und knapp 2.900 DM inklusive Wohnungs- und Heizkosten befindet es sich im oberen Segment der EU-Länder.³⁹¹

Bestehendes Sozialhilfeniveau bietet geringe Anreize zur Arbeitsaufnahme

Das hohe Sozialhilfeniveau führt in Verbindung mit dem bestehenden Steuer- und Sozialabgabensystem darüber hinaus dazu, dass arbeitslose Sozialhilfeempfänger nur einen geringen Anreiz haben, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen. Derzeit können Sozialhilfeempfänger nur ein Viertel des Regelsatzes, d.h. 137 DM, steuerfrei hinzuverdienen. Darüber hinausgehendes Einkommen wird zu 85 bis 100 vH auf das Sozialhilfeeinkommen angerechnet.³⁹² Ferner erhalten Sozialhilfeempfänger einen höheren Beitrag für ältere Kinder als regulär Beschäftigte, da sich ersterer am tatsächlichen Aufwand für Kinder orientiert. Das Sozialhilfeeinkommen eines Alleinverdieners mit zwei Kindern entspricht einem Bruttostundenlohn von 20,35 DM. Niedriglöhne in der Industrie liegen vielfach bei 14,00 DM pro Stunde.³⁹³ Das Sozialhilfesystem wirkt damit beschäftigungshemmend.

Option 1: Niedriglöhne durch Zuschüsse zu Löhnen oder Sozialbeiträgen aufstocken

Um diese Probleme zu vermeiden und trotzdem die Löhne nach unten stärker aufzufächern, wird vielerorts vorgeschlagen, Niedriglöhne deutlicher als bisher durch staatliche Subventionen aufzustocken. Dadurch erhält der Arbeitnehmer ein (Netto-)Einkommen, das über seiner Produktivität liegt, während für die Unternehmen geringere Arbeitskosten anfallen. Die Lücke wird durch den Staat bzw. die Steuer- und Beitragszahler geschlossen.

³⁹⁰ Vgl. auch Walwei, U. (2000), S. 522.

³⁹¹ Stand 2000. Vgl. IW (1998), S. 7.

³⁹² Vgl. Walwei, U. (2000), S. 522.

³⁹³ Vgl. IW (2000/4), S. 5 sowie Ziffer 7.4.

Dabei sind die Vorschläge in Bezug auf die Ausgestaltung der Lohnsubvention höchst unterschiedlich.³⁹⁴ Empfänger der Subvention ist das Unternehmen oder der Arbeitnehmer. Die Subvention ist befristet oder unbefristet. Sie zielt entweder auf alle niedrig entlohnten Erwerbstätigen oder nur auf bestimmte Gruppen, z.B. Langzeitarbeitslose, ab. Sie wird entweder auf der Basis des Lohnes, z.B. als Lohnkostenzuschuss oder des verfügbaren Einkommens als sogenannter Kombilohn gewährt oder ersetzt Arbeitgebern und/oder Arbeitnehmern die Sozialversicherungsbeiträge.³⁹⁵

Alle in der Diskussion befindlichen Vorschläge haben neben positiven Beschäftigungswirkungen eine Reihe zum Teil gravierender Probleme. Das (Netto-)Einkommen orientiert sich weiterhin am Anspruchslohn und nicht an der jeweiligen Produktivität der Arbeitskraft. Damit bleibt das wichtigste Hemmnis für die Entstehung von Einfacharbeit bestehen. Darüber hinaus wird die Durchsetzung leistungsbezogener Entgelte in anderen Bereichen erschwert. Vorschläge, den Übergang zur Erwerbstätigkeit zu erleichtern, indem ein geringerer Anteil des Arbeitseinkommens auf die Sozialhilfe angerechnet wird,³⁹⁶ werfen neue Anreizprobleme auf. De facto steigt die Sozialhilfeschwelle, der Lohnabstand ist noch geringer als heute.³⁹⁷ Sozialhilfeempfänger hätten damit häufig ein höheres Einkommen als regulär Beschäftigte in vergleichbaren Tätigkeiten. Bei allen Vorschlägen, Niedriglöhne zu subventionieren, kommt hinzu, dass sie, wenn sie die Beschäftigung im Bereich niedrig produktiver und damit gering bezahlter Tätigkeiten spürbar erhöhen sollen, hohe Förderbeiträge bedingen.³⁹⁸ Damit steigt die Gefahr von Mitnahmeeffekten und Kostensteigerungen, die insgesamt die Beschäftigung beeinträchtigen können. Um positive und negative Wirkun-

³⁹⁴ Vgl. hierzu Walwei, U. (2000), S. 515; Zimmermann, K. u.a. (2000), S. 724 sowie Kempe, W./Schneider, H. (2000), S. 373ff.; Kaltenborn, B. (2000), S. 86ff.; Berthold, N. (2000), S. 580ff.

³⁹⁵ So z.B. im Mainzer Modell, das neben einer Subventionierung der Sozialbeiträge für Arbeitnehmer einen Kindergeldzuschlag vorsieht und das in verschiedenen Arbeitsamtsbezirken in Rheinland-Pfalz und Hamburg erprobt wird. Weitere Vorschläge zur Gewährung von Zuschüssen zu Sozialversicherungsbeiträgen stammen u.a. von der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit.

³⁹⁶ In einem auf drei Jahre angelegten Modellversuch wird dies derzeit in 8 Kreisen Baden-Württembergs getestet.

³⁹⁷ Vgl. Siebert, H. (1999), S. 2.

³⁹⁸ Vgl. Kempe, W./Schneider, H. (2000), S. 376f. sowie Zimmermann, K. u.a. (2000), S. 728ff. sowie Walwei, U. (2000), S. 531ff.

gen dieser Vorschläge besser gegeneinander abwägen zu können, hat die Bundesregierung jüngst die Durchführung von Modellversuchen beschlossen.³⁹⁹

Option 2: Sozialhilfeschwelle für Erwerbsfähige absenken

Die meisten negativen Folgen, die durch die Aufstockung von Niedriglöhnen durch staatliche Subventionen entstehen, entfallen, wenn das staatlich garantierte Existenzminimum in Form der Sozialhilfe gesenkt wird.⁴⁰⁰ Dies kann dadurch erreicht werden, dass entweder – wie in anderen OECD-Ländern – der Sozialhilfe-Regelsatz⁴⁰¹ langsamer steigt als der Nettolohn oder der Regelsatz direkt gesenkt wird.⁴⁰² Um zu verhindern, dass nicht erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger, die aufgrund von Behinderung, Krankheit oder Alter keine Möglichkeit zur Erzielung eines Erwerbseinkommens haben, hierdurch eine Verminderung ihres Lebensstandards erleiden, sollten diesen entweder ein höherer Regelsatz oder höhere Mehrbedarfszuschläge⁴⁰³ gewährt werden, so dass für sie das gegenwärtige Existenzminimum bestehen bleibt.⁴⁰⁴ Allerdings könnte für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger hierdurch der Anreiz entstehen, in die Gruppe der nicht erwerbsfähigen zu wechseln.⁴⁰⁵

Wie bisher soll bei erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern, die eine ihnen zugewiesene Arbeit nicht annehmen, die Sozialhilfe im ersten Schritt gekürzt und später ganz gestrichen werden. Obwohl hierdurch die Gefahr der

³⁹⁹ Vgl. "Sonderprogramm zur Erprobung von Modellansätzen zur Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen" vom 28. Juni 2000. Gefördert werden das Saar- und das Mainzer Modell. Das Programm ist auf vier Jahre angelegt und wird von der Bundesanstalt für Arbeit durchgeführt.

⁴⁰⁰ Eine solche Absenkung erwägen Berthold, N. (2000), Siebert, H. (2000) sowie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung.

⁴⁰¹ Derzeit beträgt der Regelsatz 546 DM in West- und 527 DM in Ostdeutschland.

⁴⁰² Welche Variante zielführender ist, hängt auch von der künftigen Nettolohnentwicklung, insbesondere künftigen Steuerentlastungen ab.

⁴⁰³ Hierdurch werden besondere Bedarfssituationen für bestimmte Personengruppen abgedeckt. So erhalten beispielsweise über 65-Jährige einen Mehrbedarfzuschlag in Höhe von 30 vH des maßgebenden Regelsatzes. Allein Erziehende mit vier und mehr Kindern erhalten einen Mehrbedarfzuschlag in Höhe von 50 vH des Regelsatzes (§§ 23, 24 BSHG).

⁴⁰⁴ Vgl. auch SVR (1999), Jahresgutachten 1999/2000, Ziffer 348.

⁴⁰⁵ Dass diese Gefahr besteht, belegen die Erfahrungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, wo nach Einschränkung der Möglichkeiten zur Frühverrentung die Verrentung wegen Erwerbsunfähigkeit zunahm.

Verdrängung rentabler Tätigkeiten besteht, sollten mehr Kommunen Sozialhilfeempfängern gemeinwohlorientierte Tätigkeiten zuweisen, da insbesondere Langzeitarbeitslose dadurch wieder an eine reguläre Beschäftigung herangeführt werden.⁴⁰⁶

Auch die größere Lohnspreizung in Verbindung mit einer Absenkung des Sozialhilfeniveaus für Erwerbsfähige hat neben positiven Folgen für die Beschäftigung allerdings auch negative Wirkungen, insbesondere im sozialen Bereich. Mit den Einkommensunterschieden nehmen materielle und immaterielle Ungleichheit zu. Dadurch wächst die Gefahr echter Armut mit allen hiermit verbundenen Folgen bis hin zur Beeinträchtigung des sozialen Friedens.⁴⁰⁷ Letzteres kann dadurch gemildert werden, dass Leistungen der sozialen Sicherungssysteme, insbesondere der gesetzlichen Alterssicherung, unabhängig von vorangegangenen Erwerbseinkommen gewährt werden. Hierfür müssen allerdings die sozialen Sicherungssysteme umgestaltet werden.⁴⁰⁸

⁴⁰⁶ Vgl. auch Ziffer 9.3.

⁴⁰⁷ Z.B. Kriminalität, Verschlechterung des Gesundheitszustands u.a.m. Vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997), Teil III, S. 23 und 14f.

⁴⁰⁸ Vgl. Ziffer 12.

12. Erwerbsarbeit von der Verteilung von Wertschöpfung teilweise entlasten

Bei anhaltendem Trend zur wissens- und kapitalintensiven Produktionsweise dürfte sich die Einkommensverteilung weiter zu Lasten der Erwerbsarbeit und zugunsten von Wissen und Kapital verschieben. Dadurch kann Erwerbsarbeit ihre Verteilungsfunktion nur noch unzureichend erfüllen. Dies wiederum beeinträchtigt die sozialen Sicherungssysteme, die eng an die Erwerbsarbeit gekoppelt sind. Deshalb muss künftig verstärkt Kapital einen Teil der Verteilungsfunktion übernehmen. Die Verbreiterung der Vermögensbildung ist die wichtigste sozialpolitische Aufgabe der kommenden zehn Jahre.

Die arbeitnehmerbezogenen Sicherungssysteme stoßen allerdings auch deshalb an Grenzen, weil aufgrund des qualitativen Wandels der Erwerbsarbeit die Zahl der Arbeitsverhältnisse weiter zunehmen wird, in denen keine existenzsichernden Einkommen und/oder Transferansprüche erworben werden. Zudem verwischen sich die Grenzen zwischen Erwerbsarbeit und Nicht-Erwerbsarbeit zunehmend. In dem Maße, in dem der Einzelne Unternehmer seiner eigenen Arbeitskraft wird, verliert die traditionelle Beschäftigung an Bedeutung. Deshalb muss die Erwerbsarbeit teilweise von der Verteilungsfunktion entlastet werden. Konkret müssen Erwerbsarbeit und soziale Sicherung entkoppelt werden.

12.1 Vermögensbildung verbreitern

Um der veränderten Stellung von Erwerbsarbeit einerseits und Kapital andererseits im Wertschöpfungsprozess Rechnung zu tragen, muss Kapital bzw. Vermögen bei der Verteilung der Wertschöpfung eine herausgehobene Funktion übernehmen. In einer wissens- und kapitalintensiven Tätigkeitsgesellschaft sollten möglichst viele Menschen neben Erwerbsarbeit auch Einkommen aus Kapital erzielen. Dadurch nimmt die Bevölkerung an den durch Wissen und Kapital bewirkten Wohlstandssteigerungen teil. Zugleich werden die Wachstumsgrundlagen der Volkswirtschaft gestärkt. Ferner wird die Abhängigkeit des Einzelnen von der Erwerbsarbeit und damit der Arbeitsmarktsituation verringert.

Sparbereitschaft und Sparfähigkeit erhöhen

Um die Vermögensbildung zu verbessern, ist die Bevölkerung darüber aufzuklären, dass sich auch künftig Einkommen aus Vermögen mehrheitlich besser entwickeln werden als Erwerbseinkommen und davon abgeleitete soziale Transfers. Zu dieser Bewusstseinsbildung trägt die Einführung einer kapitalgedeckten privaten Zusatzversorgung als notwendige Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung bei.⁴⁰⁹ Zwar hat sich – nicht zuletzt aufgrund der technischen Möglichkeiten des Internets – die Bereitschaft, Vermögen zu bilden, insbesondere bei der jungen Generation erhöht, doch ist insgesamt die Sparquote der privaten Haushalte seit Mitte der siebziger Jahre rückläufig.⁴¹⁰

Darüber hinaus muss die bestehende Förderung der Vermögensbildung reformiert werden. Untersuchungen zufolge ist die gegenwärtige Vermögensbildungspolitik wenig zielorientiert und zersplittert.⁴¹¹ Durch das Steuersystem wurden ferner unterschiedliche Anlageformen ungleich behandelt. Dies führte zu einer Benachteiligung risiko- und renditeträchtiger und folglich volkswirtschaftlich effizienter Vermögensformen.⁴¹²

Da nicht alle privaten Haushalte aufgrund ihrer Einkommenssituation gleichermaßen vorsorgen können, sollte die bestehende Vermögensförderung gebündelt und auf Haushalte mit geringen Pro-Kopf-Einkommen konzentriert werden. Ob die Förderung nach einer Übergangsfrist dann eingestellt werden kann, hängt neben der wirtschaftlichen Entwicklung vom Erfolg der Vermögenspolitik ab.⁴¹³ Mittlere und höhere Einkommensbezieher sollten künftig keine Sparförderung mehr erhalten. Ferner sollte die Besteuerung von Vermögensanlagen vereinheitlicht werden. Langfristig ist der Übergang zu einer einheitlichen, nachgelagerten Besteuerung wünschenswert.⁴¹⁴

⁴⁰⁹ Vgl. Rentenreform 2001. Diese Zusatzversorgung wird staatlich gefördert, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllt.

⁴¹⁰ 1999 lag sie bei knapp 10 vH des verfügbaren Einkommens, 1975 bei 16 vH.

⁴¹¹ Vgl. Braun, Miegel, Pfeiffer, U. (2000), S. 83ff. sowie Lang, O./Sönke, J./Spieß, K. (1998).

⁴¹² Vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997), Teil III, Ziffer 12.51.

⁴¹³ Vgl. auch Braun, R./Miegel, M./Pfeiffer, U. (2000), S. 107f.

⁴¹⁴ Da die Umstellung auf eine nachgelagerte Besteuerung zu hohen Steuerausfällen führt, kann sie nur schrittweise erfolgen.

Wichtigste Voraussetzung für eine verstärkte Vermögensbildung ist jedoch die Begrenzung, besser noch die Senkung der Steuer- und Abgabenlast. Je weniger Steuern und Abgaben auf die Arbeitseinkommen erhoben werden, desto höher ist die Vermögensbildungsfähigkeit. Hier besteht Handlungsbedarf für die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme.

12.2 Soziale Sicherungssysteme reformieren und Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung entkoppeln

Um die Bevölkerung in die Lage zu versetzen, vermehrt Vermögen zu bilden und somit im Erwerbsfähigen- und Nicht-Erwerbsfähigenalter an dem von Wissen und Kapital erzeugten Wohlstandsanstieg teilzuhaben, ist eine grundlegende Reform der sozialen Sicherungssysteme, insbesondere der gesetzlichen Alterssicherung, erforderlich. Letztere ist besonders dringend, da hier der demographie- und arbeitsmarktbedingte Handlungsbedarf am größten ist. Dabei sollten mit der Reform des Alterssicherungssystems zwei Ziele gleichzeitig erreicht werden: die Begrenzung der gesetzlichen Alterssicherung auf einen umlagefinanzierten Teil und die Entkopplung der gesetzlichen Alterssicherung von der Erwerbsarbeit. Durch erstere wird die Voraussetzung für eine Verbreiterung der Vermögensbildung geschaffen. Letztere garantiert allen, insbesondere abhängig Beschäftigten mit geringen Einkommen und/oder längeren Phasen der Erwerbslosigkeit, ein existenzsicherndes Alterseinkommen.

Wird am bestehenden System der sozialen Sicherung, insbesondere der gesetzlichen Alterssicherung, festgehalten, steigt bereits aus demographischen Gründen deren Finanzierungsbedarf. Dadurch verringert sich der Spielraum für private Vermögensbildung. Zugleich werden die abhängig Beschäftigten durch die Kopplung der gesetzlichen Alterssicherung an die Erwerbsarbeit im Alter von der Wohlstandsentwicklung abgehängt. Dies gilt besonders für Teilzeitbeschäftigte und Geringverdiener, da sie nur geringe eigene Alterssicherungsansprüche erwerben können. Je stärker deren Zahl zunimmt, desto mehr beschleunigt sich auch die Abkopplung derjenigen vom wissens- und kapitalerzeugten Wohlstandszuwachs, die bereits Einkommen aus gesetzlichen Alterssicherungssystemen, insbesondere der gesetzlichen Rentenversicherung, beziehen. Denn deren Rentenniveau wird

entscheidend vom Einkommen aller abhängig Beschäftigten bestimmt. Dieser Kreislauf muss durchbrochen werden.

Die Begrenzung des umlagefinanzierten Teils der Alterssicherung und deren Entkopplung von der Erwerbsarbeit lassen sich nur durch die Umstellung der gesetzlichen Alterssicherungssysteme auf eine allgemeine, einheitliche Grundsicherung erreichen. Zugleich muss die private Vorsorge substantiell ausgebaut werden.⁴¹⁵ Der Bevölkerung muss klar gemacht werden, dass der von ihr gewollte, von Wissen und Kapital erzeugte Wohlstandsanstieg den auf der Erwerbsarbeit fußenden sozialen Sicherungssystemen die Grundlage entzieht. Damit stellt sich die Verteilungsfrage in neuem Licht.

⁴¹⁵ Vgl. im einzelnen Miegel, M./Wahl, S. (1999).

Bibliographie

- Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften - Eurostat (1998), Erhebung über Arbeitskräfte, Ergebnisse 1997, Luxemburg
- Arbeitgeber (Hrsg.) (2000), Greencards für das Gastgewerbe, 8/52, S. 34
- Autorengemeinschaft (2000), Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1999 und 2000, in: MittAB 1, S. 5-38
- Bade, K.J./Münz, R. (2000), Migrationsreport 2000, Frankfurt/M.
- Baethge, M. (2000), Der unendlich langsame Abschied vom Industrialismus und die Zukunft der Dienstleistungsbeschäftigung, in: WSI-Mitteilungen 3, S. 149-156
- Bedau, K.-D. (1997), Anteil der Arbeitseinkommen in fast allen Mitgliedsländern der Europäischen Union seit 1980 rückläufig, in: DIW-Wochenbericht 48, S. 937-944
- (1999), Entwicklung der Einkommenspositionen von Haushaltsgruppen in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht 3, S. 79-88
- Bellmann, L./Steiner, V. (Hrsg.) (1999), Panel-Analysen zu Lohnstruktur, Qualifikation und Beschäftigungsdynamik, in: IAB, BeitrAB 229, Nürnberg
- Bender, S./Kaltenborn, B. u.a. (1999), Forderung eines Niedriglohnsektors: Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht, in: IAB Kurzbericht 6, Nürnberg
- Berthold, N. (2000), Mehr Beschäftigung. Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat, Bad Homburg
- Berthold, N./Thode, E./von Berchem, S. (2000), Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Zwei sind eine zuviel, in: Wirtschaftsdienst IX, S. 576-584
- Bialek, C. (2000), Unbesetzte Lehrstellen werden zum Problem, in: Handelsblatt vom 8. November
- Bispinck, R. (1999), Das Märchen vom starren Flächentarifvertrag – Eine Analyse von tariflichen Öffnungsklauseln aus über 100 Tarifbereichen, in: Elemente qualitativer Tarifpolitik 37, Düsseldorf
- Braun, R./Miegel, M./Pfeiffer, U. (2000), Vermögensbildung unter neuen Rahmenbedingungen, Köln
- Bund-Länder-Kommission (BLK) (1998), Modernisierung des dualen Systems, BLK-Materialien Nr. 62, Bonn
- Bundesanstalt für Arbeit - BA (2000/1), Arbeitsmarkt 1999, in: ANBA-Sondernummer, Nürnberg
- (2000/2), Strukturanalyse 1999, Bestände sowie Zu- und Abgänge an Arbeitslosen und gemeldeten Stellen, in: ANBA-Sondernummer, Nürnberg
- (2000/3), Arbeitsmarkt in Zahlen - sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Berufsordnungen, 30. Juni 1999, Nürnberg
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung - BfLR (1980), Arbeitslosenquote als Indikator der Regionalpolitik? in: Informationen zur Raumentwicklung 3/4, Bonn
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2000), Ausländische Computer-Fachkräfte können nach Deutschland kommen, in: Sozialpolitische Informationen 4, S. 1
- Bundespresseamt (2000), Kabinett beschließt "Sonderprogramm zur Erprobung von Modellansätzen zur Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen", Presseerklärung vom 28. Juni, Berlin
- Bundesverband Deutscher Banken (Hrsg.) (2000), Zukunftsforschung: Fünf Megatrends vor dem take-off, in: INTER/ESSE 6, Frankfurt S.1-3
- Burkhardt, A./Schomburg, H./Teichler, U. (2000), Hochschulstudium und Beruf – Ergebnisse von Absolventenstudien, Bonn
- CDU (Hrsg.) (1976), Es geht um jede Stimme, Handbuch für Redner, Bonn
- Der Spiegel (1998), Arbeitsmarkt: Nehmen, was man kriegen kann, 18, S. 79f.
- Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (1976), Deutsches Geld- und Bankwesen in Zahlen 1876-1975, Frankfurt

- Deutsche Shell (2000), Jugend 2000, Opladen
- Deutscher Bauernverband DBV/Gesamtverband der deutschen land- und forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände (1998), Osteuropäische Saisonarbeitskräfte sichern Dauerarbeitsplätze – Umfrage von DBV und Arbeitgeberverband, Bonn
- Deutscher Bundestag, Bundestagsprotokoll der 59. Sitzung vom 23.10.1973, Bonn
- (1999), Wachsende Arbeitslosigkeit von geringqualifizierten Arbeitslosen, Drucksache 14/808 vom 21. April
- Deutscher Städtetag (1999), Kommunale Beschäftigung. Ergebnisse einer Umfrage von 1999 über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SBG III, Köln
- Dostal, W. (2000), "Greencard" für Computerfachleute: Anwerbung kann Ausbildung nicht ersetzen, in: IAB Kurzbericht 3, Nürnberg
- Dostal, W./Reinberg, A. (1999), Ungebrochener Trend in die Wissensgesellschaft - Entwicklung der Tätigkeiten und Qualifikationen, in: IAB Kurzbericht 10, Nürnberg
- Düll, N./Vogler-Ludwig, K. (1998), Deutschland, in: EU (Hrsg.), Beschäftigungsobservatorium System, Trends Nr. 30, Berlin, S. 21-27
- Ebling, G./Gottschalk, S./Janz, N./Niggemann, H. (2000), Dienstleistungen in der Zukunft - Innovationsaktivitäten im Dienstleistungssektor, in: ZEW-infas (Hrsg.), Ergebnisse der Erhebung 1999, Mannheim
- Eller-Braatz, E. (1998), Innovative Arbeitsplätze im Verkehrssektor am Beispiel der Automobilindustrie, in: IG Metall (Hrsg.), Abteilung Wirtschaft-Technologie-Umwelt, Frankfurt
- Ernst, H./Hauser, R./Katzenstein, B./Míćić, P. (2000), Lebenswelten 2020 - Sechsenddreissig Zukunftsforscher über die Chancen von Morgen, Köln
- Europäische Kommission - EU (1998), Beschäftigungsobservatorium System, Trends Nr. 30, Beschäftigung & Arbeitsmarkt, Berlin
- (1999), Beschäftigung in Europa 1998, Luxemburg
- Europäische Zentralbank (EZB) (2000), Monatsbericht Oktober, Frankfurt/M.
- Eurostat (1998), Sozialporträt Europas, Luxemburg
- (2000), Europäische Sozialstatistik – Ergebnisse der Arbeitskräfteerhebung 1999, Luxemburg
- Faust, K./Dick, W. u.a. (1999), Tertiärisierung und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, in: ifo-Schnelldienst 29, S. 23-34
- Fischer, M. (2000), Ganz neue Dimensionen, in: Wirtschaftswoche 35, S. 17-22
- Fitzenberger, B. (2000), Zusätzliche Jobs durch Lohnverzicht, in: ZEW news, November, S. 1f.
- Flassbeck, H./Spieker, F. (2000), Reallohn und Arbeitslosigkeit: Es gibt keine Wahl. Die neoklassische Wahlthese erweist sich beim Vergleich der USA mit Europa als falsch, in: WSI Mitteilungen 11, S. 706-717
- Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (1999), Existenzgründungen nach dem Hochschulabschluss, Wirtschaftspolitische Diskurse 120, Bonn
- Frauenhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (Hrsg.) (1998), Delphi-98 - Studie zur globalen Entwicklung von Wissenschaft und Technik, Zusammenfassung der Ergebnisse im Auftrag des BMBF, Karlsruhe
- Frerich, J./Frey, M. (1996), Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik, Band 1: Von der vorindustriellen Zeit bis zum Ende des Dritten Reiches, München
- Friedrich, W. (1997), Freiwilligkeit und soziale Sicherung von Nicht-Normbeschäftigung aus der Sicht der Beschäftigten, Gutachten im Auftrag der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, in: Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (Hrsg.) (1998), Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland, Anlageband, Band 1: Entwicklung, Bewertung und Entlohnung von Erwerbsarbeit sowie Wirkungen der Globalisierung auf die Beschäftigung, Bonn
- Fuchs, J./Schnur, P./Zika, G. (2000), Von der Massenarbeitslosigkeit zum Fachkräftemangel, in: IAB Kurzbericht 9, Nürnberg
- Fuchs, J./Thon, M. (1999), Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften - selbst hohe Zuwanderungen werden diesen Trend nicht stoppen können, in: IAB Kurzbericht 4, Nürnberg

- Garhammer, N. (1999), *Wie Europäer ihre Zeit nutzen – Zeitstrukturen und Zeitkulturen im Zeichen der Globalisierung*, Berlin
- Globus Kartendienst GmbH, div. Jahrgänge, Hamburg
- Gräf, P.L./Wettach, S. (2000), Ein neues Eldorado. Am lebenslangen Lernen führt in der Internetwirtschaft kein Weg vorbei, in: *Wirtschaftswoche* 49, S. 38-41
- Grömling, M./Lichtblau, K. (1997), Technologie, Produktivität und Strukturwandel, in: *IW* (Hrsg.), Beiträge 238, Köln
- Lemmer, H. (2000), Produktivitätsorientierte Lohnpolitik im Auslegungstreit, in: *Die Weltwirtschaft*, H. 3, S. 317-329
- Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.) (2000), "Working " – Niedriglöhne im transnationalen Vergleich, in: *WSI Mitteilungen*, Schwerpunktheft 8
- Heuser, R. (1999), Die Entwicklung der Einkommensverteilung und der Einkommensarmut in den alten und neuen Bundesländern, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament* B 18, S. 3-9
- Heilemann, U./Döhrn, R./Von Loeffelholz, H.-D./Schäfer-Jäckel, E. (2000), Der Wirtschaftsaufschwung der Vereinigten Staaten in den neunziger Jahren - Rolle und Beitrag makroökonomischer Faktoren, in: *Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung - RWI* 32, Essen
- Henning, F.-W. (1979/84/85), *Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Bd. 1-3, Paderborn/München/Zürich
- Hilfskräfte für Haus und Hof e.V. (1998), *Vermittlung von inländischen Arbeitskräften zu Saisonarbeiten in Hopfen und Spargel, Aresing-Autenzell*
- Hinze, J. (1998), Geringere Flexibilität der Lohnstruktur, in: *HWWA Info* 10, Hamburg
- Hofmann, S./Vogeler, G. (1995), Ergebnisse einer Befragung der Absolventen des Magisterstudiengangs Geschichte in München 1987-1992, München
- Hurler, P. (1984), Regionale Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland - eine empirische Analyse ihrer Entwicklung, ihrer Erscheinungsformen und ihrer Ursachen, in: *BeitrAB* 84, Nürnberg
- Hof, B. (1986), Erwerbsbiographien im langfristigen Vergleich, in: *IW-Trends* 1/86, S. 34-48
- Holst, E./Schupp, J. (1997), Hohe Fluktuation in der Stillen Reserve, in: *DIW-Wochenbericht* 47, S. 921-928
- (2000/1), Stille Reserve wichtig für die Arbeitsmarktflexibilität in Deutschland, in: *DIW-Wochenbericht* 29, S. 457-465
- (2000/2), Förderung von Teilzeitarbeit durch gesetzlichen Rechtsanspruch, in: *DIW-Wochenbericht* 49, S. 825-832
- Institut für Wirtschaftsforschung (ifo) - (Hrsg.), *Niederlande: Die Beschäftigungsperformance trägt*, in: *ifo-Schnelldienst* 18, S. 29
- (Hrsg.) (1997), *ifo-Wirtschaftskonjunktur* 12
- Industrie- und Handelskammer zu Köln (Hrsg.) (1999), *Probleme des Arbeitsmarktes - eine Analyse der Arbeitslosigkeit im Wirtschaftsraum Köln*, Köln
- (Hrsg.) (2000), *Fachkräfte in der IT-Branche - Personal- und Qualifizierungsbedarf im Wirtschaftsraum Köln*, Ergebnisse einer Umfrage der Industrie- und Handelskammer zu Köln, Köln
- Industrie- und Handelskammer zu Koblenz (Hrsg.) (1989), *Wie hoch ist die Arbeitslosigkeit wirklich?*, Koblenz
- Institut der deutschen Wirtschaft - IW (1996), *Ingenieure: Rosige Zeiten sind längst vorbei*, in: *iwd* 47, S. 8
- (1998/1), Mindestlöhne in Europa: zweischneidiges Instrument, in: *iwd* 29, S. 6f.
- (1998/2), Mindesteinkommen in der EU: Hilfe zur Selbsthilfe, in: *iwd* 39, S. 6f.
- (1999/1), Offene Stellen: Kein passendes Angebot, in: *iwd* 10, S. 3
- (1999/2), Nun auch auf der Insel, in: *iwd* 33, S. 1
- (1999/3), Arbeitsmarkt für Ingenieure: Das Ende der Durststrecke, in: *iwd* 40, S. 2

- (1999/4), Arbeitsmarkt für Akademiker: IT-Fachkräfte dringend gesucht, in: iwd 41, S. 4
- (2000/1), Arbeitsmarkt: Nicht nur Fachkräfte sind Mangelware, in: iwd 11, S. 4f.
- (2000/2) Wirtschaft und Unterricht Nr. 4 vom 25. Mai
- (2000/3), Berufsschulen: Lehrer händeringend gesucht, in: iwd 26, S. 2
- (2000/4), Sozialhilfe: System mit Webfehler, in: iwd 26, S. 4
- (2000/5), Fachkräftemangel: Ohne kluge Köpfe läuft nichts, in: iwd 28, S. 4f.
- Jeschek, W. (2000), Die Integration junger Ausländer in das deutsche Bildungssystem kommt kaum noch voran, in: DIW-Wochenbericht 29, S. 466-476
- Kalmbach, P. (2000), Höhere Arbeitsmarktflexibilität oder flexiblere Wirtschaftspolitik? Zu den Ursachen der unterschiedlichen Beschäftigungsentwicklung in den USA und in Deutschland, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Wirtschaftspolitische Diskurse 132, Bonn
- Kaltenborn, B./Klös, H.-P. (2000), Arbeitsmarkt, Status- und Einkommensmobilität in Westdeutschland 1984/96, in: iw-trends 2, S. 1-22
- Karr, W. (1997), Die Erfassung der Langzeitarbeitslosigkeit - Ein kaum beachtetes Messproblem, in: IAB Kurzbericht 5, Nürnberg
- (1999), Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden? - eine Analyse der Arbeitslosen nach Verweildauer und Reintegration, in: IAB Kurzbericht 3, Nürnberg
- Kaufhold, K.H. (1993), Deutschland 1650-1850, in: Fischer, W. u.a. (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Band 4, Stuttgart, S. 523-588
- Kempe, W./Schneider, H. (2000), Lohn- und Einkommenssubventionen in Ostdeutschland: Erfolgsaussichten zweifelhaft, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 13, S. 368-377
- Klös, H.-P. (1997), Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland, in: iw-Trends 3, S. 33-59
- (1999), Beschäftigungs- und Produktivitätseffekte der VGR-Revision, in: iw-Trends 2, S. 21-34
- Klös, H.-P./Egle, F. (1999), Stellenbesetzungsprobleme trotz hoher Arbeitslosigkeit im Bereich des Arbeitsamtes Bielefeld/Gütersloh, Gutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln im Auftrag von Arbeitgeberbund Ostwestfalen-Lippe u.a., Gütersloh
- Klug, S. (1995), Mehr als nur freie Zeit, Stuttgart
- Koller, M./Schwengler, B. (2000), Thema: Der gespaltene Arbeitsmarkt, in: IW (2000/2) (Hrsg.) (2000), Struktur und Entwicklung von Arbeitsmarkt und Einkommen in den Regionen, in: BeitrAB 232, Nürnberg
- Koller, M./Schiebel, W./Schwengler, B. (1999), Regionalindikatoren zu Arbeitsplatzdefiziten und Einkommenschwächen, in: IAB-Werkstattbericht 16, Nürnberg
- Koller, M./Kridde, H. (1986), Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den Regionen - Strukturen und Entwicklungslinien, in: MittAB 3, S. 385-408
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1996/1997), Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland - Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Teil I bis III, Bonn
- (1998), Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland - Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, München
- (1998), Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland - Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Gutachten im Auftrag der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Band 1-3, Bonn
- Kröger, M./von Suntum, U. (1999), Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik aus der Beschäftigungsmisere? - Ansätze und Erfahrungen in Großbritannien, Dänemark, Schweden und Deutschland, Gütersloh
- Kroker, R. (2000), Etwas freundlichere Stimmung, in: Konjunkturumfrage Ostdeutschland im Frühjahr 2000, Köln
- Leendertse, J. (2000), Mündige Mitarbeiter, in: Wirtschaftswoche 48, S. 153-162
- Lehment, H. (2000), Produktivitätsorientierte Lohnpolitik im Auslegungstreit, in: Die Weltwirtschaft 3, S. 317-329

- Lensge, W./Werner, D. (2000), Globalisierung und internationale Berufskompetenz - die IW-Umfrage zu Ausbildung und Beschäftigung 2000, in: IW, Beiträge 245, Köln
- Losse, B. (2000), Echte IT-Ausbildung - echte Idealisten, in: Wirtschaftswoche 29, S. 32
- Magvas, E./Spitznagel, E. (2000), Arbeitskräftemangel - Bremse für Wachstum und Beschäftigung?, in: IAB Kurzbericht 10, Nürnberg
- Mankiw, N. G. (1994), Makroökonomik, Wiesbaden
- Martin, P./Werner, H. (2000), Anwerbung von IT-Spezialisten: Der amerikanische Weg - ein Modell für Deutschland?, in: IAB Kurzbericht 5, Nürnberg
- Mickl-Horke, G. (1997), Industrie- und Arbeitssoziologie, 4. Auflage, München
- Merkel, M./Wahl, S. (1991), Das geplünderte Deutschland - die wirtschaftliche Entwicklung im östlichen Teil Deutschlands von 1949 bis 1989, Bonn
- Miegel, M. (1979), Die programmierte Krise - Alternativen zur staatlichen Schuldenpolitik, Stuttgart
- (1984), Arbeitsmarktpolitik auf Irrwegen - zur Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart
- (1991), Wirtschafts- und arbeitskulturelle Unterschiede in Deutschland - zur Wirkung außerökonomischer Faktoren auf die Beschäftigung, eine vergleichende Untersuchung gefördert von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
- (1994), Vollbeschäftigung – Eine sozialromantische Utopie?, in: Alfred-Herrhausen-Gesellschaft für Internationalen Dialog (Hrsg.), Arbeit der Zukunft. Zukunft der Arbeit. 2. Jahreskolloquium, S. 37-49
- Miegel, M./Wahl, S. (1998), Das Ende des Individualismus. Die Kultur des Westens zerstört sich selbst, München
- (1999), Solidarische Grundsicherung – private Vorsorge. Der Weg aus der Rentenkrise, München
- Nahrstedt, W. (1972), Die Entstehung der Freizeit – Dargestellt am Beispiel Hamburgs, Bingen
- National Economic Council (2000), The Minimum Wage: Increasing the Reward for Work, Washington, D.C.
- Nickell, S. (1999), Unemployment in Britain, in: Gregg, P./Wadsworth, J. (Hrsg.), The State of Working Britain, Manchester/New York, S. 7-28
- Noelle, E./Neumann, E. (1974), Jahrbuch der öffentlichen Meinung, Allensbach/Bonn
- Ochel, W. (2000/1), Aktive Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich, in: ifo Schnelldienst 22-23, S. 43
- (2000/2) Pläne und Beschäftigung: Deutschland, Niederlande und USA im Vergleich, in: ifo Schnelldienst 30, S. 35f.
- Oorschot, W. van, (2000), Soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Flexibilität in den Niederlanden 1980-2000 in: WSI-Mitteilungen 5, S. 330-334
- Opaschowski, H.-W. (1999), Generation @ - Die Medienrevolution entlässt ihre Kinder: Leben im Informationszeitalter, Hamburg
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - OECD (Hrsg.), Labour Force Statistics, diverse Jahrgänge, Paris
- Education at a glance: OECD-Indicators, diverse Jahrgänge, Paris
- Employment Outlook, diverse Jahrgänge, Paris
- (1995), Income Distribution in OECD Countries, Social Policy Studies Nr. 18, Paris
- (1998), Economic Survey Netherlands 1998, Paris,
- (1999/1), Wirtschaftsausblick Dezember 1999, Paris
- (1999/2), Deutschland, in: OECD-Wirtschaftsberichte 1998-1999, Paris
- (2000), A New Economy? - The Changing Role of Innovation and Information Technology in Growth, Paris
- Ottnad, A./Wahl, S./Grünewald, R. (1995), Risse im Fundament - Die deutsche Wirtschaft bis 2005, Heidelberg
- Ottnad, A./Linnartz, E. (1997), Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit. Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs, Frankfurt u.a.

- Ottnad, A./Ringenger, R. (2000), Stabile Lohnquote - Sichere Beitragseinnahmen?, Stellungnahme zum Arbeitspapier "Lohnquote" des Instituts für Wirtschaft & Soziales GmbH (WI-SO), Bonn (www.iwg-bonn.de)
- Ottnad, A./Wahl, S./Miegel, M. (2000), Zwischen Markt und Mildtätigkeit. Die Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege für Gesellschaft, Wirtschaft und Beschäftigung, München
- Pannenberg, M. (1998), Zunehmende Selbständigkeit in Deutschland 1990 bis 1996, in: DIW-Wochenbericht 38, S. 686-692
- Pfeifer, F. (1999), Freisetzungen industriespezifisch, in: ZEW news, April, S. 4
- Preller, L. (1978), Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Düsseldorf
- Rheinberg, A. (1999), Der qualifikatorische Strukturwandel auf dem deutschen Arbeitsmarkt – Entwicklung, Perspektiven und Bestimmungsgründe, in: MittAB 4, S. 434-443
- Ministerium für Soziales und Gesundheit des Landes Rheinland-Pfalz (2000), Arbeit muss sich lohnen – Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung, Mainz
- Riphahn, R./Thalmaier, A./Zimmermann, K. (1999), Schaffung von Arbeitsplätzen für gering Qualifizierte, Gutachten des IZA, Bonn
- Rudolph, H. (1998), Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit frühzeitig erkennen - Berechnung der Verbleibswahrscheinlichkeit von Arbeitslosen, in: IAB-Werkstattbericht 14, Nürnberg
- Sachverständigenrat zu Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung - SVR (1999), Jahresgutachten 1999/2000 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestagsdrucksache 14/2223
- Scarpetta, S./Bassanini, A./Pilat, D./Schreyer, P. (2000), Economic Growth in the OECD-Area: Recent Trends at the Aggregat and Sectoral Level, in: OECD, Economics Department Working Papers No. 248, Paris
- Schäfer, D./Schwarz, N. (1994), Wert der Haushaltsproduktion 1992, in: Wirtschaft und Statistik 8, Wiesbaden, S. 597-610
- Schettkat, R. (2000), The Amazing Vitality of Some European Welfare States - Labor Market Strategies under Different Welfare State Regimes, Paper Prepared for the International Conference on the Welfare State and the Labor Market: Concepts, Policies and Cross-National Experiences, 27.-30. April, Delmenhorst
- Schmid, A. u.a. (2000), IT-Fachkräftebedarf in der Region Rhein-Main, Befragung des IWGK, Frankfurt/M.
- Schmidt, D./Fuchs, J. (1999), Stille Reserve in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich - ein Beitrag zur Messung von Unterbeschäftigung, in: IAB-Werkstattbericht 10, Nürnberg
- Schneider, F./Enste, D. (2000), Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit - Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen, München/Wien
- Schnur, P./Walwei, U./Zilla, G. (2000), Strategiebündeln auf dem Prüfstand, in: IAB-Kurzbericht 2, S. 2
- Schröder, C. (2000), Spreizung westdeutscher Arbeitseinkommen – Messung, Trends und Einflussfaktoren, in: IW-Trends 2, S. 5-23
- Schröder, J./Suntum, U. van (2000), Internationales Beschäftigungsranking, Gütersloh
- Schüssler, R./Spiess, K./Wendland, D./Kukuk, M. (1999), Quantitative Projektion des Qualifikationsbedarfs bis 2010, in: IAB (Hrsg.), BeitrAB 221, Nürnberg
- Siebert, H. (1999), Deutschland braucht eine stärkere Lohndifferenzierung, in: Handelsblatt vom 8. Dezember, S. 2
- Statistisches Bundesamt - StBA, Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit, Reihe 4.1.1, Fachserie 1, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wiesbaden, div. Jahrgänge
Datenreport, diverse Jahrgänge
(1972), Bevölkerung und Wirtschaft 1872-1972, Wiesbaden
(1995), Die Zeitverwendung der Bevölkerung. Ergebnisse der Zeitbudgeterhebung 1991/92 – Erwerbstätigkeit und Freizeit, Tabellenband IV, Wiesbaden
(1998), Sozialhilfe 1997, in: Fachserie 13, Reihe 2, Wiesbaden

- (2000/1), Vierteljahresergebnisse der Inlandsproduktsberechnung, 2. Vierteljahr 2000, in: Reihe 3, Fachserie 18, Wiesbaden
- (2000/2), Mikrozensus, Wiesbaden
- Staudt, E./Kottmann, M. (2000), Es fehlt nicht an Wissen, sondern an Erfahrung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. November, S. 52
- Steiner, V. (2000), Subventionierung der Sozialbeiträge: Wenig effektiv und teuer, in: ZEW news, März
- Steiner, V./Hagen T. (2000), Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit - Analysen und Empfehlungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Kurzfassung des Gutachtens des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH - ZEW für das Bundesministerium der Finanzen, Mannheim
- Stille, F. (1998), Unterbeschäftigung in der Europäischen Union - jüngste Trends: Einleitung und Synopse, in: EU (Hrsg.), Beschäftigungsobservatorium System, Trends Nr. 30, Berlin, S. 4-8
- Streeck, W./Heinze, R. (1999), An Arbeit fehlt es nicht, in: Der Spiegel 19, S. 38-45
- Szalai, A. (Hrsg.) (1972), The use of time – Daily activities of urban and suburban populations in twelve countries, The Hague/Paris
- Tedig, I./Hofer, P./Wolff, H. (1999), Arbeitslandschaft 2010 nach Tätigkeiten und Tätigkeitsniveau, in: BeitrAB 227, Nürnberg
- Thomsen, F. (2000), Stern Trends 2000: Von Job zu Job, in: Stern 23, S. 94-98
- Thon, N./Bach, H.-U. (1998), Die Schätzung von Potential-Erwerbsquoten, Stiller Reserve und Erwerbspersonenpotential für die alten Bundesländer 1970-1995, in: IAB-Werkstattbericht 8, Nürnberg
- Trabert, L. (1999), "Make Work Pay" – Die Wirkungen der Kombilohnkonzepte in den USA und in Großbritannien, in: IWH (Hrsg.), Wirtschaft im Wandel 11, S. 9-16
- Troll, L. (2000), Arbeitsmittel in Deutschland Teil 1 und 2, in: IAB Kurzbericht 6 und 7, Nürnberg
- Ungel, A./Köllmann, J./BDA (1998), Kombi-Einkommen erschließt neue Bereiche des Arbeitsmarktes, in: Arbeit und Sozialrecht IV, S. 117ff.
- US-Department of Labor/Bureau of Labor Statistics (2000), Comparative Civilian Labor Force Statistics - Ten Countries 1959-1999, Washington
- Van Ark, B./McGuckin, R.-H. (1999), International labor productivity and per capita income, in: Bureau of Labor Statistics, Monthly Labor Review Online, Vol. 122, No. 7, S. 33-41
- Verband der Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik e.V. - VDE (2000), VDE-Studie 2000 - Ingenieure der Elektro- und Informationstechnik, Frankfurt a.M.
- Walwei, U. (1998), Möglichkeiten und Grenzen der Schaffung eines Niedriglohnssektors – Ein Thesenpapier zur aktuellen Diskussion um eine stärkere Lohnspreizung, in: IAB Werkstattbericht 5, Nürnberg
- (1999), Subventionierung von niedrigen Löhnen: Zu den Vorschlägen einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für Geringverdiener, in: MittAB 4, S. 514-535
- Weber, M. (1988), Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus, in: , gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie, 3 Bände, Tübingen
- Weiß, R. (2000), Wettbewerbsfaktor Weiterbildung – Ergebnisse der Weiterbildungserhebung der Wirtschaft, in: IW, Beiträge 242, Köln
- Weltbank (1999), Entwicklung durch Wissen, Weltentwicklungsbericht 1998/99, Frankfurt/M.
- Wettach, S. (2000), Flucht ins Ausland – Der deutschen Forschung geht der akademische Nachwuchs aus, in: Wirtschaftswoche 36, S. 26-31
- Winkler-Bittner, D. (1999), Konjunktur-Schlaglicht: Lohnspreizungen in der EU, in: Wirtschaftsdienst 5, S. 308
- Zimmermann, K./Hinte, H./Thalmaier, A. (1999), Ursachen und Wege zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Gutachten des IZA im Auftrag der VEBA AG, Bonn
- Zimmermann, K. u.a. (1999), Arbeitsplätze für gering Qualifizierte, in: Wirtschaftsdienst 12, S. 723-730