



IZA

RESEARCH REPORT SERIES

IZA Research Report No. 1

Ursachen und Wege zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit

Klaus F. Zimmermann
Holger Hinte
Anja Thalmaier

May 1999

Klaus F. Zimmermann · Holger Hinte · Anja Thalmaier

**URSACHEN UND WEGE ZUR BEKÄMPFUNG
VON ARBEITSLOSIGKEIT**

Bonn · Mai 1999

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorbemerkung	9
Zusammenfassung	9
I. Arbeitslosigkeit: Ursachen und status quo	14
1. Volkswirtschaftliche Theorien im Überblick	14
1.1 Geht uns die Arbeit aus?	14
1.2 Beeinflussende Faktoren der Weltwirtschaft	16
1.2.1 Handel als Krisenursache	16
1.2.2 Kapitalflucht	16
1.2.3 Zuwanderung	16
1.3 Politikabstinenz	17
1.3.1 Politikunfähigkeit	17
1.3.2 Natürliche Arbeitslosenquote	18
1.3.3 Rationale Erwartungen	19
1.3.4 Intertemporale Substitution	19
1.3.5 Realer Konjunkturzyklus	20
1.4 Beschäftigungsmanagement durch Globalsteuerung	20
1.4.1 Keynesianismus	20
1.4.2 Träge Lohn- und Preismechanismen	21
1.4.3 Geldillusion und adaptive Erwartungen	22
1.5 Angebotsorientierte Beschäftigungstheorien	23
1.5.1 Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik	24
1.5.2 Determinanten des Wirtschaftswachstums	25
1.6 Institutionen und Sektoren	26
1.6.1 Strukturwandel	26
1.6.2 Lohnbildung und Lohnrigiditäten	26
1.6.3 Das Hysteresis-Phänomen	28
1.6.4 Rolle des Wohlfahrtsstaates	29

2. Allgemeine wirtschaftspolitische Erklärungsansätze	29
2.1 Globalisierung	30
2.2 Zuwanderung	30
2.3 Struktureller und technischer Wandel	31
2.4 Immobilität	33
2.5 Inflexibilität	34
2.6 Qualifikation	36
2.7 Gesundheitliche Beeinträchtigungen	39
2.8 Überstunden	39
2.9 Lohnkosten	40
2.10 Schattenwirtschaft	41
3. Arbeitslosenstatistik für Deutschland und Nordrhein-Westfalen	42
3.1 Vorbemerkungen	42
3.2 Globale Arbeitslosigkeit	42
3.3 Arbeitslosenquoten nach Geschlecht und für Ausländer	44
3.4 Alter und Arbeitslosigkeit	47
3.5 Berufsausbildung und Arbeitslosigkeit	53
3.6 Qualifikation und Arbeitslosigkeit: Internationale Vergleiche	56
3.7 Langzeitarbeitslosigkeit	67
3.8 Gesundheit und Arbeitslosigkeit	71
II. Prognosen zur Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit bis 2010	74
1. Erkennbare Trends	74
1.1 Standort im Wettbewerb	74
1.2 Demographischer Wandel	76
1.3 Chancen des technischen Fortschritts	78
1.4 (Schlüssel-)Qualifikationen	79

2. Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit bis 2010	81
---	----

III. Möglichkeiten zum Abbau von Arbeitslosigkeit	85
--	----

1. Regionalisierung vorantreiben	85
2. Neue Wege in Steuerpolitik und Arbeitsförderung	86
3. Arbeitszeitflexibilisierung	90
4. Einfache Dienstleistungen anbieten	92
5. Bürgerarbeit marktfähig machen	94
6. Selbständigkeit erleichtern	95
7. Mitarbeiterbeteiligung am Unternehmen forcieren	95
8. Tarifrecht überprüfen	96
9. Qualifikation verbessern	97
10. Initiativen aus Wirtschaft und Gesellschaft	98

Bibliographie	102
---------------	-----

Vorbemerkung

Das IZA-Gutachten "Ursachen und Wege zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit" ist von der VEBA AG, Düsseldorf, in Auftrag gegeben worden (für die vorliegende Druckfassung wurde der Text geringfügig überarbeitet und gekürzt).

Zusammenfassung

Nach einer theoretischen Grundlegung, die die wichtigsten wirtschaftswissenschaftlichen Erklärungsansätze skizziert, werden im ersten Kapitel der IZA-Studie zunächst die wesentlichen Entwicklungslinien aufgezeigt, die zum Entstehen von Arbeitslosigkeit führen. Im Anschluß werden detaillierte Daten zur Arbeitslosigkeit in Deutschland und Nordrhein-Westfalen präsentiert. Auf der Grundlage im einzelnen genannter Trends der zukünftigen Entwicklung wird im zweiten Kapitel eine Prognose zu Beschäftigung und Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2010 gegeben. Das dritte Kapitel schließlich stellt Möglichkeiten zum Abbau von Arbeitslosigkeit vor und formuliert denkbare Zielrichtungen der vom Auftraggeber einzusetzenden Kommission.

I.

Die Globalisierung hat auf das deutsche Wirtschaftswachstum einen günstigen Einfluß, während die Beschäftigung von ihr bislang tendenziell negativ beeinflußt worden ist. Insbesondere das Angebot geringqualifizierter Arbeit geht infolge der weltweiten Wettbewerbs- und Rationalisierungszwänge weiter zurück. Die EU-Osterweiterung wird diesen Effekt weiter verstärken.

Immigration hat insgesamt keinen negativen Beschäftigungseffekt. Dort, wo Migranten Tätigkeiten übernehmen, für die einheimische Arbeitnehmer nicht zur Verfügung stehen, oder neue Produkte und Dienstleistungen anbieten, schaffen sie im Gegenteil zusätzliche Beschäftigung. Allerdings sind Immigranten aufgrund häufig nicht marktgerechter Qualifikation und Zugehörigkeit zu Risikogruppen, aber auch verursacht durch einengende arbeitsrechtliche Vorschriften, in besonderer Weise von Arbeitslosigkeit betroffen. Eine gezieltere Auswahl von Zuwanderern im Rahmen gesetzlicher Regelungen und eine gezielte Qualifikation könnten dazu beitragen, die Arbeitslosigkeit von Ausländern zu reduzieren.

Der strukturelle und technische Wandel sind entscheidende Ursachen von Arbeitslosigkeit, bergen aber auch erhebliche Beschäftigungspotentiale. Der

Bedeutungsverlust des industriellen Sektors und der Fortschritt in der Informations- und Kommunikationstechnologie haben bislang vor allem zum Verlust von Arbeitsplätzen geführt. Die gestiegene Frauenerwerbstätigkeit hat gleichzeitig das Angebot an Arbeitskräften ausgeweitet. Arbeitslosigkeit betrifft aufgrund dieser Entwicklung in immer stärkerem Umfang Geringqualifizierte, deren Arbeitsplätze im sekundären Sektor wegfallen und im Dienstleistungsbereich noch nicht in hinreichendem Maße neu geschaffen worden sind.

Der unsicherer gewordene Arbeitsmarkt hat - bei strukturbedingt gewachsenen Mobilitätsanforderungen der Unternehmen an ihre Beschäftigten – vielfach zu Immobilitätsreaktionen geführt. Mobilitätsvorteile durch Individualisierungstendenzen werden mehr als ausgeglichen durch Mobilitätsnachteile aufgrund einer Zunahme von Mehrverdienerhaushalten und empfundener sozialer Barrieren. Während diese räumliche Immobilität durch den technischen Wandel und die virtuelle Organisation von Arbeit überwindbar erscheint, stellt die eingeschränkte berufliche Mobilität, die durch eine zu betriebsspezifische Ausbildung hervorgerufen wird, hohe Anforderungen an eine Reform des Ausbildungswesens.

Mangelnde Flexibilität des Arbeitsmarktes drückt sich unter anderem in einem noch nicht ausreichenden Angebot von Teilzeitbeschäftigungsformen aus, die von Arbeitnehmerseite sehr stark nachgefragt werden. Gleichzeitig behindern starre arbeitsrechtliche und tarifvertragliche Regelungen das Entstehen flexibler Beschäftigungsstrukturen, die zusätzliche Arbeitsplätze hervorbringen könnten. Neue Beschäftigung wird nur in Bereichen entstehen, die ein hohes Maß an Flexibilität voraussetzen. Das reguläre Normarbeitsverhältnis wird in seiner Bedeutung zwangsläufig weiter zurückgehen und Formen der geringfügigen, gering entlohnten und zeitlich befristeten Tätigkeit Raum geben, die ihrerseits vor allem die Altersvorsorge vor erhebliche Probleme stellen werden.

Arbeitslosigkeit ist wesentlich durch geringe Qualifikation verursacht. Angesichts des Rückgangs des Volumens einfacher Arbeit in der industriellen Fertigung reicht ein geringes Ausbildungsniveau nicht mehr aus, die im Dienstleistungs- und Technologiebereich nachwachsenden Arbeitsplätze auszufüllen. Ungelernte drohen zu den Verlierern des Strukturwandels zu werden, zumal auch im Dienstleistungssektor Rationalisierungen anstehen, die hier gleichfalls einfache Tätigkeiten zum Verschwinden bringen werden. Das macht die hohe Bedeutung von Qualifikation und Weiterbildung deutlich, weist aber insbesondere auf die dringende Notwendigkeit hin, neue Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte zu schaffen.

Demgegenüber ist die vieldiskutierte Höhe der deutschen Lohnnebenkosten nicht von solch ursächlicher Bedeutung für die hohe Arbeitslosigkeit. Deutschland hat keine Alternative zu einer Hochlohnstrategie, wenn es hochqualifizierte Arbeit im Land halten will. Gleichwohl bedürfen die Lohnzusatzkosten unter sozialpolitischen Erwägungen einer Reduzierung. Auch wird es darum gehen müssen, durch eine größere Lohnspreizung die Nachfragen nach geringqualifizierter Beschäftigung zu steigern.

II.

Die Beschäftigungsperspektiven der nächsten Jahre werden von einigen schon jetzt erkennbaren Trends geprägt sein. Der Standortwettbewerb wird durch die weiter voranschreitende Globalisierung, durch die Herstellung des EURO-Raumes und die EU-Osterweiterung an Dynamik gewinnen. Der demographische Wandel wird – beschleunigt nach dem Jahr 2010 – zu einer Alterung der Gesellschaft führen, der den Anteil jüngerer Erwerbspersonen erheblich zurückgehen lassen wird. Dieser Alterungsprozeß kann durch Zuwanderung nicht aufgefangen werden, denn hierzu müßte sie in einem Ausmaß erfolgen, das sozial nicht verkraftbar wäre. Auf die Arbeitslosigkeit wird diese Entwicklung jedoch erst nach 2010 Einfluß nehmen.

Der technische Wandel bietet erhebliche Beschäftigungschancen durch kreative Formen der Telearbeit und ein wachsendes Bedürfnis nach "Informations- und Zeitmanagement". Allerdings werden Arbeitsangebote ein hohes Maß an Qualifikation und Weiterbildungsbereitschaft erfordern. Geringqualifizierte werden nur dann an den neuen Chancen teilhaben können, wenn es gelingt, die Handhabung der Technik selbst zu vereinfachen. Auch die aufgrund der technisch bedingten Arbeitsflexibilität und Individualisierungstrends potentiell steigende Nachfrage nach personenbezogenen Dienstleistungen wird nur dann tatsächlich Beschäftigung erzeugen können, wenn sie aus dem Bereich der Eigenarbeit heraus in einen Niedriglohnsektor überführt werden kann.

Das IZA rechnet nicht mit einer merklichen Reduzierung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2010. Insgesamt werden diejenigen Wirtschaftszweige überwiegen, deren Arbeitskräftebedarf in Zukunft geringer sein wird. Bis zu 900.000 Stellen dürften in diesem Zeitraum allein im verarbeitenden Gewerbe wegfallen; das entspräche einem Rückgang um mehr als 10 Prozent seit 1997. Spürbare Arbeitsplatzverluste werden in den Branchen auftreten, die verstärkt dem freien Wettbewerb ausgesetzt sein

werden. Das betrifft beispielsweise Landwirtschaft (minus ca. 350.000 Stellen bis 2010) und Bergbau (minus 70.000 Stellen). Daneben werden Rationalisierungen etwa im Bank- und Kreditgewerbe Arbeitsplatzverluste nach sich ziehen.

Umgekehrt wird die Beschäftigung im weiteren Bereich der Dienstleistungen kräftig steigen und diese Verluste weitgehend ausgleichen können. Steigende Freizeitanteile, wachsende Nachfrage etwa nach Altenbetreuungsdiensten oder hochqualifizierter Beratung werden neue, Beschäftigung schaffende Produkte und Service-Angebote entstehen lassen; ehemals staatliche Leistungen werden durch Dienste halböffentlicher und privater Anbieter ersetzt werden. Mehrere hunderttausend Arbeitsplätze könnten allein in Privathaushalten und Organisationen ohne Erwerbscharakter entstehen. Bei optimistischer Prognose der Entwicklung einer deutschen "Dienstleistungskultur" erscheinen darüber hinaus im Feld personenbezogener und im Technologiebereich angesiedelter Dienstleistungen über eine Million neuer Stellen möglich.

Bis zum Jahr 2010 wird sich die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Wellenbewegungen vollziehen, die durchaus eine allmähliche Reduktion bewirken können. Dabei wird der Anteil der Langzeitarbeitslosen voraussichtlich weiter wachsen. Ein deutlicher Rückgang der Arbeitslosigkeit erscheint nur dann wahrscheinlich, wenn einschneidende arbeitsmarkt- und sozialpolitische Schritte eingeleitet würden.

III.

Zu nennen wären hier unter anderem eine konsequente Regionalisierung der Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktpolitik, die eine unmittelbare Koordination von Arbeitsnachfrage und -angebot zulassen, sowie neue Wege in der Steuerpolitik und Arbeitsförderung. Neben einer Leistung fördernden Abkehr von der direkten Besteuerung sollte dabei durch gezielte Anreizmechanismen nicht länger Arbeitslosigkeit finanziert, sondern die Aufnahme einer Tätigkeit stärker als bisher gefördert werden. Dies könnte durch ein "Gutscheinsystem" sichergestellt werden. Modelle, die in Richtung eines "Kombilohnes" zielen, könnten sich dann als sinnvoll erweisen, wenn sie verknüpft würden mit der Schaffung eines expliziten Niedriglohnssektors. Gleichwohl sind die negativen Anreizwirkungen hierbei nicht zu unterschätzen.

Die Arbeitsflexibilisierung sollte durch ein systematisch ausgeweitetes Angebot an Teilzeitarbeitsformen vorangetrieben werden. Trotz vielfältiger

Bemühungen ist hier - in Wirtschaft und Öffentlichem Dienst – noch Handlungsbedarf vorhanden. Jahresarbeitszeitmodelle, Zeitsparkonten und andere denkbare Flexibilisierungsvarianten kommen sowohl dem unternehmerischen Interesse als auch den Wünschen vieler Arbeitnehmer entgegen. Um den größtmöglichen Beschäftigungseffekt sicherzustellen, muß allerdings darauf verzichtet werden, eintretende Produktivitätsgewinne unter den "Insidern" aufzuteilen. Zu berücksichtigen ist jedoch auch, daß ein Wegfall von Möglichkeiten zur Einkommensaufbesserung durch bezahlte Überstunden ein zusätzliches Potential von schattenwirtschaftlicher Aktivität und neues Interesse an geringfügiger Beschäftigung freisetzen wird.

Über eine "Dienstleistungsoffensive" hinaus, die insbesondere eine Verbesserung des Arbeitsplatzangebots für Geringqualifizierte zum Ziel haben muß, könnten sich zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zudem durch eine konsequente Verbesserung der Marktfähigkeit bislang fast ausschließlich ehrenamtlicher Tätigkeiten erzielen lassen. Gerade im beschäftigungsintensiven Bereich etwa des Gesundheitswesens, der Kinder- und Altenpflege, sind Regulierungen zu beobachten, die aufgebrochen werden sollten, um Beschäftigung zu erzeugen.

Das deutsche Tarifrecht kann durch eine systemimmanente Reform sicherstellen, daß Spielräume für Flexibilität im Einvernehmen von Betrieb und Belegschaft geschaffen werden, die Beschäftigung finanzierbar machen oder Entlassungen verhindern. Gewerkschaftliche Kontrolle muß dabei gewahrt bleiben, aber auf offenkundige Mißbrauchsfälle beschränkt sein. Auch an einer Dezentralisierung tarifvertraglicher Bestimmungen wird kein Weg vorbeiführen.

Schließlich ist eine Verbesserung der Qualifikation dringend erforderlich. Dazu sollte zum einen die Nutzung von Zeiten der Arbeitslosigkeit zum Zwecke der Weiterbildung mit entsprechenden Anreizen (Gutschein) gefördert werden. Zum anderen muß die duale Ausbildung verstärkt Wert auf Schlüsselqualifikationen legen, die eine vielseitigere berufliche Verwendbarkeit gewährleisten. Im übrigen wird Weiterbildung im Sinne "lebenslangen Lernens" in Zukunft fester Bestandteil von Erwerbsbiographien sein müssen.

Auch wenn der Abbau der Arbeitslosigkeit vorrangig struktureller Reformen und einer kritischen Bestandsaufnahme des bisherigen arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums bedarf, zeigt der Erfolg zahlreicher Einzelinitiativen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft die Notwendigkeit, auch "im Kleinen" weiter nach kreativen Wegen zu mehr Beschäftigung zu suchen.

I. Arbeitslosigkeit: Ursachen und status quo

1. Volkswirtschaftliche Theorien im Überblick

1.1 Geht uns die Arbeit aus?

Arbeitslosigkeit ist das bedeutsamste Thema unserer Zeit. Trotz aller sozialen Sicherungssysteme bedeutet Arbeitslosigkeit Leid, häufig materielle Not oder gar Armut und einen Verlust an individueller Identität. Volkswirtschaftlich betrachtet entsteht durch den Ausfall von Produktionspotential und schleichende Dequalifikation der Arbeitslosen langfristiger Schaden. Unsere sozialen Netze und Wohlfahrtssysteme wurden für Schönwetterzeiten gebaut. Folglich drohen gegenwärtig nicht nur die Netze zu reißen, sondern die Systeme selbst scheinen das Beschäftigungssystem in Gefahr zu bringen. Rasche Hilfe tut not, ist aber nicht in Sicht. Entweder muß die Arbeitslosigkeit substantiell reduziert oder der Wohlfahrtsstaat gründlich reformiert (nicht abgebaut) werden - am besten beides.

Traditionell wird die Entwicklung der Beschäftigung im Einklang mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung gesehen. Der Wirtschaftsprozeß ist auf seiner mikroökonomischen, sektoralen Basis durch einen permanenten Strukturwandel gekennzeichnet. Er hat mit dem Aufstieg und Fall im Lebenszyklus bestimmter Produkte, mit technischem Fortschritt, aber auch mit Veränderungen in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu tun. Dieser Strukturwandel generiert strukturelle Arbeitslosigkeit. Im Rahmen eines funktionsfähigen Marktsystems findet aber eine Reallokation der Produktionsfaktoren statt, die die Arbeitslosigkeit zum Verschwinden bringt oder doch zumindest auf ihr "natürliches" Maß zurückführt.

Der Wirtschaftsprozeß ist durch eine permanente Zerstörung und Schaffung von Arbeitsplätzen gekennzeichnet. Dies erfordert Fluktuationen der Arbeitskräfte auf sektoraler, regionaler, berufsspezifischer und innerbetrieblicher Ebene, die nur langsam, wenn überhaupt erfolgen. Diese Anpassungsmängel führen zu friktioneller Arbeitslosigkeit. Ein bestimmter Prozentsatz dieser Arbeitslosigkeit wird sich auch in einer idealen Welt erhalten. Friktionelle Arbeitslosigkeit ist aber keine Konstante, sondern kann sich im Wirtschaftsprozeß verändern.

Stationäre Volkswirtschaften, Ökonomien also, die im Zeitablauf weder wachsen noch schrumpfen, können dennoch zyklische Veränderungen der Beschäftigung erfahren. Jahreszeitlich bedingte Beschäftigungswirkungen (etwa in der Tourismusbranche oder dem Baugewerbe) werden als saisonale Arbeitslosigkeit, längere Schwingungen als konjunkturelle Arbeitslosigkeit bezeichnet. Der Konjunkturzyklus zwingt die Volkswirtschaft wie in einer Schaukel zum regelmäßigen Wechsel zwischen Boom und Krise. Arbeitslosigkeit und Überbeschäftigung bleiben demnach ein temporäres Phänomen.

Strukturwandel findet häufig in Verbindung mit Wirtschaftswachstum statt, Wachstum benötigt aber keine strukturellen Veränderungen. Wirtschaftswachstum hat in der Vergangenheit immer auch Beschäftigungswirkungen zur Folge gehabt. Insoweit war Wachstum immer eine Art Allheilmittel, das generelle Hilfe anbot, wenn spezifische Rezepte nicht gefragt oder nicht durchführbar waren. Keinesfalls ist Wachstum in dieser traditionellen Vorstellung zwingend, um Vollbeschäftigung zu erreichen. Wenn auch die wirtschaftliche Entwicklung nach den "goldenen" sechziger Jahren in den westlichen Industriestaaten global stagnierte, so gab es keine Schrumpfung, die einen dauerhaften Rückgang der Beschäftigungsmöglichkeiten verursacht haben könnte.

Die gegenwärtigen, weltweiten Erschütterungen der Arbeitsmärkte lassen sich allerdings nicht einfach mit dieser konzeptionellen Sicht in Einklang bringen. Es vollzieht sich vielmehr eine Entkoppelung von wirtschaftlicher Entwicklung und Beschäftigung; das Wirtschaftssystem entledigt sich seines Schöpfers. Arbeitslosigkeit verschwindet nicht über die Zeit, vielmehr erreicht sie seit dem Beginn der siebziger Jahre immer neue Höhen. In Rezessionen entstehende Arbeitslosigkeit baut sich bei wirtschaftlicher Erholung nicht mehr ab. Mehr und mehr Menschen drängen auf den Arbeitsmarkt: die nachrückende Generation, Frauen und Zuwanderer. Die Arbeitsnachfrage der Unternehmen kollabiert. Technischer Fortschritt überlagert effizienzsteigernd alle Sektoren. Die globalisierte Konkurrenz scheint keinen Spielraum mehr für nationale Beschäftigungsnischen zu lassen. Im Wettbewerb um die richtigen Konzepte herrscht eine gewisse Orientierungslosigkeit.

1.2 Beeinflussende Faktoren der Weltwirtschaft

1.2.1 Handel als Krisenursache

Eine unter anderem von Adrian Wood vorgetragene Theorie sieht im Handel eine Gefahr für die lokalen Arbeitsmärkte. Durch Güterströme wird unsichtbar Arbeit transportiert. So ist etwa in den importierten Konkurrenzprodukten zu einheimischer Produktion ausländische, möglicherweise billigere Arbeitskraft enthalten. Nun hat sich in allen industrialisierten Staaten die relative Einkommens- und Beschäftigungsposition der manuellen wie der unqualifizierten Arbeit verschlechtert. Dies kann auf die vermehrte Importkonkurrenz in entsprechenden Produktgruppen für Waren aus den Entwicklungsländern zurückgeführt werden. Es ist allerdings umstritten, ob damit der starke Zuwachs der Arbeitslosigkeit in allen westlichen Industrienationen wirklich zufriedenstellend quantitativ ermittelt werden kann.

1.2.2 Kapitalflucht

Häufig wird Deutschland in einer Standortkrise gesehen, die einheimische Unternehmungen dazu bewege, das Land zu verlassen, und die Bereitschaft ausländischer Unternehmen schmalere, in Deutschland zu investieren. Dies wird auf die Bürokratisierung, die Steuer- und Abgabenlast und auf die hohen relativen Lohnkosten zurückgeführt. Dabei sollte aber nicht verkannt werden, daß sich Nettokapitalexporte eines Landes zahlungsbilanztechnisch zwingend ergeben, wenn es Exportüberschüsse generiert. Die deutschen Exporterfolge wiederum sind aber zweifellos eine der Quellen von Beschäftigungsstabilität.

1.2.3 Zuwanderung

Als de facto-Zuwanderungsland ist Deutschland mit der Frage konfrontiert, ob ein Teil der Arbeitslosigkeit durch Verdrängungseffekte entstanden ist. Je gleichartiger Zuwanderer Einheimische ersetzen können und je stärker die spezifischen Arbeitsmärkte nicht den Regeln des Wettbewerbs folgen, um so wahrscheinlicher ist es, daß es zu problematischen Lohn- und Arbeitslosigkeitwirkungen kommt. Ergänzen sich Zuwanderer und Einheimische aber, etwa indem Immigranten Tätigkeiten wahrnehmen, von denen sich deutsche Arbeitnehmer zurückgezogen haben, so profitieren alle von der Zuwanderung.

1.3 Politikabstinenz

Das immer noch geltende Stabilitäts- und Wachstumsgesetz aus dem Jahre 1967 verpflichtet die deutsche Bundesregierung zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Inflation sowie zur Sicherung von Stabilität und Wachstum. Die Deutsche Bundesbank sowie die Europäische Zentralbank sind primär der Preisstabilität verpflichtet. Trotz aller Erfolge bei der Preisstabilität und den wachsenden Beschäftigungsproblemen ist die Orientierung an der Arbeitslosigkeitsproblematik seit den achtziger Jahren eher zögerlich gewesen. Vielmehr wurde die Beschäftigung primär als Aufgabe der Tarifvertragsparteien im Rahmen ihrer autonomen Lohnbildung und als Folge unternehmerischer Beschäftigungsentscheidungen angesehen. Dies ist sowohl Folge einer Frustration über die Erfolgchancen wirtschaftspolitischer Handlungen wie eines Umschwungs in der dominanten Wirtschaftstheorie an den Universitäten.

Die Theorien der Politikabstinenz basieren generell auf der Annahme, daß Märkte prinzipiell wohlgeordnet funktionieren. Staatsaktivität kann dann nur Unruhe stiften und Probleme generieren. Eine extreme Form postuliert die Politikunfähigkeit politischer Instanzen, auch wenn sie prinzipiell Wirkungen erzielen könnte. Die andere sieht grundsätzlich wenig Möglichkeiten, die Arbeitslosigkeit kurz- oder langfristig zu beeinflussen. Arbeitslosigkeit wird vielmehr als Folge rationaler, optimaler Entscheidungen von Haushalten und Unternehmungen angesehen, und ist damit freiwillig. Arbeitsmarktpolitik wäre deshalb in dieser Sicht gefährlich, da sie in die freie Wahlhandlung der Individuen eingreift, und - gewissermaßen - Adam Smith's "invisible hand" in den Arm fällt. Varianten dieses Ansatzes sind die Theorie der natürlichen Arbeitslosigkeit, die kurzfristige Interventionen zuläßt, das Konzept der rationalen Erwartungen, das systematische Politikmaßnahmen auch kurzfristig für wirkungslos hält, und die Theorien der intertemporalen Substitution und des realen Konjunkturzyklus, die auch zyklische Interventionen für problematisch ansehen.

1.3.1 Politikunfähigkeit

Auch wenn wirtschaftspolitische Maßnahmen prinzipiell wirken sollten, gibt es dennoch Zweifel, ob die politischen Instanzen sie richtig einsetzen können. Denn diese sind nicht nur ökonomischen, sondern auch politischen Rationalitäten verpflichtet und wollen wiedergewählt werden. Eine Wiederwahl folgt nicht automatisch aus einer guten ökonomischen Performance, sondern erfordert politische Kompromisse an Interessen-

gruppen. Oft sind die Wirkungsverzögerungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen unklar oder unstabil, so daß Maßnahmen zum falschen Zeitpunkt wirksam werden. Diese Position wurde insbesondere von den Monetaristen um Milton Friedman bereits in den sechziger Jahren eingenommen. Es gibt danach nur schlechte Wirtschaftspolitik, die Konjunkturschwankungen und damit Arbeitslosigkeit erzeugt.

Als Konsequenz wurden häufig regelgebundene wirtschaftspolitische Maßnahmen empfohlen. Ferner wurden bei aktiver Fiskalpolitik zur Konjunkturstabilisierung Asymmetrien deutlich: Kontraktive Maßnahmen zur Budgetstabilisierung in wirtschaftlichen Boomphasen erfolgten meistens nicht. Somit weitete sich die Staatsverschuldung unzulässig aus. Als besonders schmerzlich für eine aktive Wirtschaftspolitik gilt der als Lucas-Kritik (u.a. von Robert Lucas) bekannt gewordene Ansatz, nach dem aktive Wirtschaftspolitik zu einer Änderung der Verhaltensweise der Wirtschaftssubjekte führt, die die Wirkung der angestrebten Maßnahmen konterkariert und "Experimente" zum Scheitern verurteilt.

1.3.2 Natürliche Arbeitslosenquote

Das von Milton Friedman eingeführte Konzept der natürlichen Arbeitslosigkeit bezeichnet die Arbeitslosenquote, die durch geld- oder fiskalpolitische Maßnahmen zur Steuerung der Güternachfrage dauerhaft nicht verändert werden kann. Regierung oder Zentralbank können in einer Wirtschaftskrise einen Nachfrageausfall kurzfristig kompensieren und die Beschäftigung stabilisieren, sie können aber nicht dauerhaft mehr Beschäftigung schaffen und von dieser Quote abweichen. Die natürliche Arbeitslosenquote ist nicht unveränderlich - sie hängt von vielen mikroökonomischen Rahmenbedingungen, wie beispielsweise den Präferenzen der Haushalte, den Produktionstechnologien, den Ressourcenbeständen, den Wettbewerbsbedingungen auf Produkt- und Gütermärkten und der Funktionsweise der Lohnbildungsinstitutionen, ab. Irren sich die Wirtschaftssubjekte über die künftige Lohn- und Preisentwicklung, so weicht die beobachtete Arbeitslosenquote von der natürlichen ab. Ist etwa der tatsächliche Reallohn geringer als von den Arbeitnehmern erwartet, so werden sie mehr und (für die Unternehmen) preisgünstiger arbeiten, als sie langfristig für optimal halten, und die Arbeitslosigkeit sinkt. Auf Dauer werden sie ihren Irrtum korrigieren und die Arbeitslosigkeit steigt wieder auf das "natürliche" Niveau.

1.3.3 Rationale Erwartungen

Dieser Ansatz stellt eine Radikalisierung der Theorie der natürlichen Arbeitslosenquote dar und wurde von Robert Lucas weiterentwickelt. Bei diesem Ansatz kennen die Wirtschaftssubjekte alle systematischen Determinanten der zu antizipierenden Variablen und die relevanten wirtschaftlichen Zusammenhänge. Folglich machen sie auf der Grundlage ihnen zur Verfügung stehender Informationen keine systematischen Fehler. Das heißt aber weder, daß keine Fehler vorkommen, noch daß diese Fehler geringfügig sind. Sie können sogar sehr folgenreich sein, wenn die Unsicherheit in der Volkswirtschaft groß ist. Es bedeutet nur, daß alle Fehler zufällig sind, und folglich die tatsächliche Arbeitslosenquote zufällig um die natürliche Arbeitslosigkeit fluktuiert. Da die Erwartungen der Individuen nicht alle gleich sind, und sie in der Regel auch nicht beobachtet werden können, ist diese Theorie besonders schwer zu überprüfen. Das hat allerdings die Akzeptanz der Theorie rationaler Erwartungen auch für die Beurteilung der Erfolgchancen von Wirtschaftspolitik nicht behindert. Was immer die Wirtschaftspolitik tut, sie kann nach dieser Theorie Abweichungen von der natürlichen Arbeitslosenquote nicht systematisch beeinflussen.

1.3.4 Intertemporale Substitution

Dieser von Robert Lucas und Robert Barro entwickelte Ansatz hält aktive Konjunkturstabilisierung für gefährlich. Individuen optimieren ihre Wahlhandlung zwischen Freizeit und Arbeitsangebot im Kontext eines Mehrperiodenansatzes. Wenn die Reallöhne gegenwärtig niedrig sind, aber in der Zukunft ansteigen werden, dann bieten rational optimierende Individuen heute weniger Arbeit an und konsumieren mehr Freizeit. So können zyklische Schwankungen in Beschäftigung und Arbeitslosigkeit die optimale Reaktion auf temporäre Schocks darstellen.

1.3.5 Realer Konjunkturzyklus

Diese von Finn Kydland, Edward Prescott und anderen auf der Basis des Ansatzes der intertemporalen Substitution entwickelte Theorie führt makroökonomische Schwankungen primär auf Technologieschocks zurück. Perfekt informierte Individuen maximieren ihren Nutzen im Rahmen eines intertemporalen Mehrperiodenmodells, das neben einer Vermögensrestriktion auch technologische Restriktionen der Volkswirtschaft beinhaltet. Technologieschocks werden durch intertemporale Substitution von Arbeit, Freizeit und Konsum beantwortet, was zu Konjunkturzyklen führen kann. Es wäre aber

falsch, diese Zyklen durch Stabilitätspolitik bekämpfen zu wollen - schließlich sind sie durch optimales Verhalten generiert worden.

1.4 Beschäftigungsmanagement durch Globalsteuerung

Die traditionelle Orientierung der Deutschen Bundesbank an einem weitgehend konstanten Geldmengenziel - jetzt fortgeführt durch die Europäische Zentralbank - und die Bemühungen der deutschen Fiskalpolitik um einen Budgetausgleich (europäisch im Rahmen des Stabilitätspaktes) sind Indizien, daß die wissenschaftliche Position der Politikabstinenz auch stark in die praktische Wirtschaftspolitik gewirkt hat. Gegen die Politikabstinenz in der kurzen Sicht wird insbesondere die nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik, aus langfristiger Sicht die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik formuliert. Die Angebotsseite steht dabei für die wirtschaftlichen Bedingungen am Arbeitsmarkt und der Produktionsprozesse. Die gesamtwirtschaftliche Nachfrageseite erfaßt die Funktionsweise der Güter- und Geldmärkte. Auf der Nachfrageseite stellt der Keynesianismus den Ausgangspunkt dar, der Arbeitslosigkeit aus einem gesamtwirtschaftlichen Nachfragemangel begründet. Er erfordert träge Lohn- und Preisanpassungsmechanismen, die von der Mengenerationstheorie (einem neukeynesianischen Ansatz) analysiert und durch diverse Ansätze (Speisekartenkosten-Theorie, Konzept ungefährender Rationalität, Theorie gestaffelter Lohn- und Preisänderungen) erklärbar gemacht werden. Die Theorien der Geldillusion und der adaptiven Erwartungen können die Wirksamkeit der Nachfragepolitik auch bei flexiblen Löhnen und Preisen erklären. Es muß allerdings betont werden, daß diese Ansätze von einem kurzfristigen Nachfragemangel ausgehen, der zu kurzfristigen Beschäftigungsverlusten führt. Keinesfalls kann damit dauerhafte Arbeitslosigkeit erklärt und bekämpft werden. Die modellierten Zusammenhänge sind nur in kurzer Sicht stabil.

1.4.1 Keynesianismus

Der nachfragepolitische Ansatz wurde in den dreißiger Jahren durch John Maynard Keynes begründet und war bis in die siebziger Jahre der dominante Ansatz in der makroökonomischen Beschäftigungspolitik. Er basiert auf der kurzfristigen Inflexibilität von Löhnen und Preisen insbesondere in der Wirtschaftskrise. Sind bei einem Nachfrageausfall nach Gütern (etwa verursacht durch pessimistische Unternehmererwartungen) Löhne und Preise stabil, so schränken die Firmen ihre Produktion ein. Wegen dieses Produktionsrückgangs sinkt die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit

steigt, was wiederum zu einem Nachfrageausfall führt, der weiteren Beschäftigungsrückgang verursacht. Nachfrageschwächen in Güter- und Arbeitsmärkten verstärken sich also wechselseitig.

In dieser Krise empfiehlt der Keynesianismus stabilitätspolitische Schritte durch Staat oder Notenbank. Der präferierte Akteur ist der Staat. Durch Erhöhung der Staatsausgaben (oder Senkung der Steuern) wird die Güternachfrage angeregt, die Mehrproduktion sorgt für steigende Beschäftigung, für mehr Einkommen und weitere Güter- und Arbeitsnachfrage. Wieder verstärken sich in der Lösung des Beschäftigungsproblems Güter- und Arbeitsmärkte wechselseitig. Die dabei entstehenden Budgetdefizite und die daraus folgende Staatsverschuldung werden hingenommen, da es sich um kurzfristige Maßnahmen handelt und die Defizite in Boomzeiten durch Überschüsse kompensiert werden können. Aber die keynesianische Kur bedarf nicht der Budgetdefizite. Steigende Staatsausgaben können mit einem ausgeglichenem Zusatzbudget durch Steuererhöhungen finanziert werden. Der Nettoeffekt bleibt expansiv, ist aber schwächer als eine einseitige Staatsausgabenerhöhung, da die Steuererhöhung den Haushalten Kaufkraft entzieht. Die vom Staat eingesetzte zusätzliche Mark ist aber nachfragewirksamer, als bei den privaten Haushalten, denen sie entzogen wurde, da die Haushalte einen Teil davon gespart hätten.

Die expansive Wirkung ist um so schwächer, je stärker die Fiskalpolitik zinstreibende Wirkungen hat. Steigen nämlich die Zinsen, so werden die unternehmerischen Investitionen teurer und gehen zurück. Dann wird private Nachfrage zumindest teilweise durch Staatsnachfrage verdrängt, und nichts ist gewonnen. Dies kann die Zentralbank verhindern, in dem sie durch Bereitstellung billigen Geldes, durch eine expansive Geldpolitik, das Zinsniveau niedrig hält. Sie kann auch alleine stabilitätspolitisch wirksam werden, wenn sie das Zinsniveau senkt und dadurch unternehmerische Investitionen zunehmen. In der Folge steigen dann Output und Beschäftigung wie beim fiskalpolitischen Wechselspiel.

1.4.2 Träge Lohn- und Preismechanismen

Die neukeynesianischen Modelle gehen davon aus, daß Marktträumungsmodelle die kurzfristigen gesamtwirtschaftlichen Schwankungen nicht erklären können. Die unter anderem von Edmond Malinvaud und Jacques Drèze entwickelte *Mengenrationierungstheorie* beschreibt die Makroökonomie in Märkten im Ungleichgewicht und nimmt dabei starre Löhne und Preise an. Andere Ansätze versuchen hingegen, die Zusammenhänge hinter den

Starrheiten aufzudecken und prognostizierbar zu machen. Erst dann wird erkennbar, warum und wie lange eine keynesianische Politik wirksam bleibt.

Die *Theorie der Speisekarten-Kosten* (menu costs) etwa von Gregory Mankiw erklärt träge Preise als Folge von Anpassungskosten. Wenn eine Unternehmung ihre Preise verändert, kann es nötig sein, neue Kataloge und Preislisten zu drucken. Mögen diese Effekte auch marginal erscheinen, so werden sie dennoch durch Gesamtnachfrage-Externalitäten verstärkt. Unterlassene Preissenkungen der Unternehmen führen zu einem Verzicht auf die expansiven makroökonomischen Externalitäten, die aufgrund einer (durch die Preissenkung verursachte) Erhöhung der realen Geldmenge entstanden wären. Diese realen Geldmengenerhöhungen wären gesamtwirtschaftlich belebend für Produktion und Beschäftigung gewesen. Allerdings scheinen in der Praxis Anpassungskosten bei der Variation der Beschäftigung (zumindest in Europa) in Form von Einstellungs-, Ausbildungs- und Entlassungskosten bedeutsamer zu sein als diese Preisanpassungskosten. Dies problematisiert wiederum den zu erwartenden keynesianischen Zusammenhang von Produktnachfrageänderung und Änderung der Beschäftigung.

Das *Konzept der ungefähren Rationalität* der Erwartungen (etwa bei Paul Krugman) bezweifelt, daß die Wirtschaftssubjekte vollkommen rationale Erwartungen haben, wie es von den Vertretern der Neoklassik unterstellt wird. Es reicht aber bereits aus, wenn sie nur marginal davon abweichen, um substantielle Nachfrageeffekte erzielbar zu machen. Für eine solche Sicht spricht auch, daß empirische Studien wenig Belege für eine strikte Rationalität der Wirtschaftserwartungen gefunden haben.

Die *Theorie der Staffelung von Lohn- und Preiskontrakten* etwa bei John Taylor weist darauf hin, daß sich Löhne und Preise in aller Regel gestaffelt und in Mehrperiodenkontrakten bilden. So werden Preise häufig in besonderen jahreszeitlichen Intervallen festgelegt, und Lohnabschlüsse werden zu Beginn eines Jahres vereinbart. Dies verzögert Preis- und Lohnanpassungsprozesse erheblich.

1.4.3 Geldillusion und adaptive Erwartungen

Feste oder träge Löhne und Preise sind aber nicht zwingend für die kurzfristige Wirksamkeit nachfrageorientierter Wirtschaftspolitik im keynesianischen Stil. Fallen Konsum- und Arbeitsangebotsentscheidungen auseinander, weil die Haushalte ihr Arbeitsangebot vom Nominallohn und nicht vom

Reallohn abhängig machen, so realisieren sie etwa nicht, wenn die Löhne als Folge einer Güterpreissteigerung zunehmen. Sie weiten deshalb ihr Arbeitsangebot bei fallenden Reallöhnen aus, offensichtlich zum Vorteil der Unternehmer. Die Beschäftigung steigt deshalb als Folge einer *Geldillusion*.

Ähnliche Zusammenhänge ergeben sich beim *Ansatz der adaptiven Erwartungen*, der auch von Milton Friedman in der Beschäftigungsdiskussion benutzt wurde. Hier wird prinzipiell akzeptiert, daß die Haushalte ihr Arbeitsangebot vom Reallohn abhängig machen. Nur ist das Preisniveau der Volkswirtschaft bei der Vereinbarung des Arbeitskontraktes noch nicht bekannt. Sind nun die Erwartungen darüber adaptiv, so ergeben sie sich sukzessive durch Lernen aus den Erfahrungen der Vergangenheit. Kommt es nach einer Phase der Preisstabilität durch expansive wirtschaftspolitische Maßnahmen plötzlich zu Preissteigerungen, so werden sie durch die Haushalte zunächst unterschätzt. Auch dann arbeiten sie - bei fallenden Reallöhnen – mehr, und die Arbeitslosigkeit geht zurück.

Es ist allerdings fraglich, ob Wirtschaftssubjekte dauerhaft einer Geldillusion unterliegen. Adaptive Erwartungen führen jedenfalls nach einer hinreichenden Anpassung zum Erkennen der richtigen Zusammenhänge. Dennoch mag die Zeitverzögerung ausreichen, die gewünschte kurzfristige Stabilisierung der Beschäftigung zu erreichen.

1.5 Angebotsorientierte Beschäftigungstheorien

Einige Arbeitsmarkttheorien setzen an den Produktionsbedingungen und den Funktionsweisen der Arbeitsmärkte an. Ein Teil der Theorien geht explizit von einem Modellrahmen aus, in dem nachfrageorientierte Maßnahmen wirkungslos für die Beschäftigungsentwicklung bleiben, bei anderen ist dies nicht erforderlich. Angebotsorientierte Theorien beschäftigen sich ferner häufig mit langfristig wirksamen Zusammenhängen, die Beschäftigungswirkungen haben. Arbeitslosigkeit ist dann freiwillig, sofern sie überhaupt existiert. Die Trennung von angebots- und nachfrageorientierter Wirtschaftspolitik ist im übrigen keineswegs immer so eindeutig, wie das in der öffentlichen Diskussion erscheint. So impliziert beispielsweise ein Steuerausfall zwar einen Verlust an Nachfrage, er kann aber die Angebotsbedingungen verbessern. Eine Stimulierung der Nachfrage kann auch Angebotswirkungen haben, indem sie etwa Innovationen anregt und die Angebotsbedingungen verbessert.

1.5.1 Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik

Diese aus der Praxis kommende und in den USA während der Regierungszeit von Ronald Reagan als “Supply-Side Economics“ aufgekommene Richtung versteht makroökonomische Krisen ganz im Sinne der Neoklassik als Folge von schlechter Politik und zu viel Staat. Bürokratien, Abgaben, Steuern und Regulierungen sind Leistungshemmnisse, die zur wirtschaftlichen Stagnation und folglich zu Arbeitslosigkeit führen. Der Abbau dieser Hemmnisse führt zu Leistungsanreizen, die Produktion und Beschäftigung erzeugen. Die Argumentationsschwerpunkte sind also Betonung der Relevanz des aggregierten Angebots, Verzicht auf staatliche Eingriffe, eine Politik der Steuerreduktion und ein staatlicher Budgetausgleich.

Ein geschlossenes eigenes Rahmenmodell dieses Denkansatzes existiert nicht. Er läßt sich aber mit bekannten ökonomischen Instrumentarien plausibel machen. Mikroökonomisch hängt das Arbeitsangebot vom Grenzertrag der zusätzlichen Arbeitsleistung ab. Für die Bereitschaft, eine Stunde länger zu arbeiten, ist der marginale reale Nettolohn entscheidend, der im Rahmen eines progressiven Steuersystems sehr niedrig sein kann. Folglich unterbleiben zusätzliche Leistungsangebote gerade der Leistungsfähigen. Eine Senkung der Grenzsteuerbelastung, so wird argumentiert, führt dann zu einer Zunahme des Arbeitsangebots bei gegebenem Bruttolohn und damit letztlich zu einer Reduktion des markträumenden Lohnes und der Kosten der Unternehmen.

Im Gegensatz zum Keynesianismus, der die Lösung der Beschäftigungsproblematik durch ein ausgeglichenes staatliches Zusatzbudget betreiben kann, geht die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik von der Unwirksamkeit der Nachfragepolitik auf Produktion und Beschäftigung aus, die es nicht zu dem aus keynesianischer Sicht zu erwartenden Beschäftigungsrückgang kommen lasse. Vielmehr setzten sich die Verbesserungen der Angebotsbedingungen mit ihren Leistungsanreizen durch und daraus resultiere mehr Produktion und Beschäftigung.

Die Euphorie der Anhänger angebotspolitischer Theorien geht gelegentlich sehr weit. So impliziert die von Arthur Laffer in die Diskussion eingebrachte Laffer-Kurve, daß eine Steuersatzreduktion auch zu einer Zunahme der Steuereinnahmen führen kann. Dies erfordert aber empirisch gesehen unplausibel große Anreizwirkungen.

1.5.2 Determinanten des Wirtschaftswachstums

Die Bedingungen der Angebotsseite werden freilich auf vielseitige Weise beeinflusst. Obenan stehen hier technologische Ursachen. Durch den technischen Fortschritt werden in der Anfangsphase häufig mehr Arbeitsplätze vernichtet als geschaffen. So sorgen arbeitssparende Erfindungen dafür, daß die Produktion in einigen Branchen weniger arbeitsintensiv wird, die Effizienz der Produktion steigt. Zwar müssen auch die arbeitssparenden Maschinen produziert werden, allerdings reichen häufig die dadurch entstehenden Arbeitsplätze nicht aus, die entfallenen Stellen zu ersetzen. Diese Zusammenhänge sind insbesondere bei Prozeßinnovationen von Bedeutung. Produktinnovationen sind nicht notwendigerweise mit Beschäftigungsausfällen verbunden.

Technologienutzung ist nun aber eine endogene Entscheidung der Unternehmen. Sie fällt genauso wie die Sachkapitalbildung durch Investitionsentscheidungen im Rahmen eines optimalen Kalküls, das eine alternative Nutzung von Produktionsfaktoren in Abhängigkeit von Relativkosten und Absatzerwartungen erwägt. Die Theorie endogener Innovationen führt die Nutzung von technologischen Neuigkeiten hauptsächlich auf Absatzerwartungen zurück. Kapitalmangelarbeitslosigkeit entsteht dadurch, daß als Folge geringer Absatzerwartungen der Kapitalstock einer Volkswirtschaft zu niedrig ist, um selbst bei voller Auslastung bei dann gültigen Lohnsätzen alle Arbeitswilligen in Beschäftigung zu bringen. Zu hohe Lohn- und Lohnnebenkosten führen zu einer Substitution von Arbeit durch Kapital.

Wachstum und Beschäftigung werden immer stärker von der Infrastruktur getrieben. Dazu gehören die transeuropäischen Verkehrs-, Energie- und Kommunikationsnetze. Insbesondere die Kommunikationsnetze erscheinen langfristig von elementarer Bedeutung. Versäumnisse bei den Infrastrukturinvestitionen führen zwangsläufig langfristig zu Wachstumsverlusten und Arbeitslosigkeit.

Bedeutsam ist ferner die demographische Entwicklung. Reagiert der Arbeitsmarkt nicht flexibel auf Veränderungen im Bestand der Bevölkerung, so können geburtenstarke Jahrgänge von Arbeitslosigkeit bedroht werden. Allerdings reagieren auch Geburtenentscheidungen auf ökonomische Rahmenbedingungen - ebenso wie die Frauenerwerbstätigkeit -, wenngleich mit längeren Wirkungsverzögerungen für den Arbeitsmarkt. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Humankapitalkomponente des Erwerbs-

personenpotentials. Bildung und Ausbildung schützen im hohem Maße vor Arbeitsloskeitsrisiken. Wirtschaftspolitiken, die diese Komponenten beeinflussen, verbessern letztlich die Angebotsbedingungen der Volkswirtschaft und ihre Wettbewerbsfähigkeit und begünstigen Wachstum und Beschäftigung.

1.6 Institutionen und Sektoren

Zahlreiche Theorien zur Erklärung der Arbeitslosigkeit wählen einen institutionellen Rahmen, einen sektoralen Ansatz oder entwickeln eine mikroökonomische Betrachtung. Relevante Themenbereiche sind sektorale Trends und strukturelle Arbeitslosigkeit, Lohnbildung und Lohnrigiditäten, das Hysteresis-Phänomen und die Rolle des Wohlfahrtsstaates.

1.6.1 Strukturwandel

Volkswirtschaften sind in einem permanenten Umbruch begriffen. Beispielsweise verlagert sich die wirtschaftliche Aktivität ständig aus der Landwirtschaft (dem primären Sektor) und der Industrie (dem sekundären Sektor) in den tertiären Sektor, zu den Dienstleistungen. Es ist ferner ein Umbruch von manuellen zu nichtmanuellen und von ungelerten zu gelerten Tätigkeiten festzustellen. Mangelt es Arbeitnehmern und Unternehmern an Mobilität und Flexibilität, so kommt es zu struktureller Arbeitslosigkeit. Erforderlich kann es sein, den Wohnort, den Beruf oder die Branche zu wechseln - manchmal auch alles gleichzeitig. Im Strukturwandel ändern sich die Qualitätsanforderungen an Arbeitnehmer, die wegen längerer Ausbildungszeiten nur zögerlich angepaßt werden können. Es kann aber auch durch Änderungen im Angebotsverhalten der Haushalte zu Verschiebungen im Profil der Arbeitnehmer kommen, etwa wenn mit steigender Frauenerwerbstätigkeit vermehrt Teilzeitarbeitsplätze nachgefragt werden. Hier helfen Maßnahmen, die die Flexibilität von Arbeitnehmern und Firmen erhöhen, etwa Umschulungen und innerbetriebliche Ausbildung.

1.6.2 Lohnbildung und Lohnrigiditäten

Einige Ansätze versuchen darzulegen, weshalb es zu Lohnstarrheiten und einer Lohnbildung kommt, die Arbeitslosigkeit hervorruft. Einen Denkansatz liefern Suchmodelle, etwa von Dale Mortensen. Arbeitnehmer und Firmen finden nach diesem Ansatz nicht direkt zueinander, sondern der "Match" ist das Ergebnis eines Anpassungs- und Informationsgewinnungsprozesses. Am

Beginn einer Rezessionsphase überschätzt der Arbeitsplatzsucher die tatsächliche Arbeitsmarktlage und korrigiert im Laufe der Suche seinen Anspruchslohn nach unten. Gleichfalls wird mancher Unternehmer eine Einstellung hinauszögern, weil er noch nach besser geeigneten Bewerbern sucht. Ein Gutteil der Suche von Arbeitnehmern findet - gerade in Europa - allerdings aus gesicherten Beschäftigungsverhältnissen heraus statt. Die Dauer des Suchprozesses hängt auch davon ab, wie effizient Arbeitsvermittlungsstellen organisiert sind und wie einfach und preiswert Informationsgewinnung möglich ist. Sucharbeitslosigkeit ist friktionelle Arbeitslosigkeit.

Die *Theorie impliziter Kontrakte* (etwa von Donald Gordon) erklärt, wie die Lohnentwicklung von Nachfrageschwankungen abgekoppelt werden kann. Arbeitnehmer und Firmen vereinbaren dabei stillschweigend, nur eine mittlere Lohnentwicklung vorzunehmen. Das kann bei existierendem firmenspezifischen Humankapital, das bei einem Wechsel verlorengelht, und bei Risikoaversion für den Arbeitnehmer und bei Einstellungs- und Entlassungskosten für die Firma rational sein. Diese impliziten Verträge sind allerdings kein genereller Versicherungsschutz gegen Entlassungen, sie erklären nur eine Lohnpersistenz.

Der *Effizienzlohnansatz* (von Carl Shapiro, Josef Stiglitz und anderen) beschreibt ein optimales Unternehmerverhalten, bei dem die Firma den Lohnsatz über das markträumende Niveau setzt und so Arbeitslosigkeit erzeugt. Löhne sind nicht nur ein Kostenfaktor, sie stellen auch Arbeitsanreize dar. Dies kann für die Firma profitabel sein, denn Effizienzlöhne können die Leistungsintensität erhöhen, die Beschäftigungsfuktuationen verringern, das Bummeln am Arbeitsplatz einschränken und eine bessere Auslese von Bewerbern für freie Stellen ermöglichen.

Insider-Outsider-Modelle (von Assar Lindbeck und Dennis Snower) erklären die Arbeitslosigkeitsproblematik aus der Organisationsmacht der Insider und ihrer Gewerkschaften. Insider - die Beschäftigten - berücksichtigen die Lage der Outsider - die Arbeitslosen - bei ihren Handlungen und Entscheidungen nicht. Sie interessiert vielmehr nur ihre eigene Einkommenssituation. Werden deshalb einige Arbeitnehmer in einer Krise arbeitslos, so nutzen die dann noch Beschäftigten die Situation zu einer Lohnerhöhung, die es für die Unternehmen auch bei wirtschaftlicher Erholung nur noch optimal macht, das reduzierte Beschäftigungsniveau anzustreben.

1.6.3 Das Hysteresis-Phänomen

Die natürliche Arbeitslosigkeit ist die Summe aus friktioneller und konjunktureller Arbeitslosigkeit. Empirische Messungen ergaben, daß sie in den letzten zwei Jahrzehnten in Europa stark angestiegen ist. Nach jeder neuen Rezession kehrte die Arbeitslosigkeit nicht mehr auf das alte Durchschnittsniveau zurück, sondern verharrte auf dem neu erreichten Niveau. Offensichtlich ist die natürliche Arbeitslosigkeit keine Konstante, wie dies von den Anhängern dieser Theorie vermutet wurde. Tatsächlich wird mit dem Begriff der Hysteresis der langfristige Einfluß vergangener wirtschaftlicher Ereignisse auf die natürliche Quote bezeichnet.

Vier mögliche Erklärungsansätze (von R. Cross und anderen) sind für dieses Phänomen entwickelt worden. Der erste baut auf dem Konzept der Kapitalmangelarbeitslosigkeit auf. Ein negativer Angebotsschock (z. B. eine Energiepreiskrise) verschlechtert die Angebotsbedingungen, führt in eine Rezession und zu einem Abbau des Kapitalstocks. Auch wenn die Krise vorbei ist, kann dennoch das alte Beschäftigungsniveau nicht mehr erreicht werden.

Der zweite Ansatz geht von einer Dequalifikation des Humankapitals der Arbeitnehmer aus. Arbeitslose verändern sich, je länger die Arbeitslosigkeit dauert und je häufiger sie auftritt. Durch Arbeitslosigkeit werden wertvolle berufsbezogene Fähigkeiten eingebüßt und die Arbeitsmotivation und das Engagement, einen Arbeitsplatz zu finden, mag sich ändern. Dadurch wird der Prozeß der Arbeitssuche behindert und die friktionelle Arbeitslosigkeit erhöht.

Konkurrierend zum Humankapitalansatz steht als dritter Ansatz die Filtertheorie. Für sie ist Arbeitslosigkeit ein Identifikations- und Selektionsprozeß der schlechten Arbeitnehmer. In guten Zeiten sind alle Arbeitnehmer beschäftigt und am Arbeitsplatz können unterschiedliche Qualifikationen und Motivationen nicht hinreichend gut identifiziert werden. Gut qualifizierte Arbeitnehmer werden es aber in Krisenzeiten vermeiden können, arbeitslos zu werden. Folglich übernimmt der Marktprozeß eine Informationsfunktion, die sinnvoll ist.

Rezessionen können ferner den Lohnbildungsprozeß verändern. Hier setzt wiederum die *Insider-Outsider-Theorie* an: Eine Krise führt zur Reduktion der Gruppe der Insider, die an der Sicherung ihrer Einkommenssituation interessiert sind und höhere Reallöhne anstreben. Höhere Reallöhne bei niedriger Beschäftigung sind die Folge.

1.6.4 Rolle des Wohlfahrtsstaates

Durch die hohen und steigenden Arbeitslosenraten ist das Konzept des Wohlfahrtsstaates erschüttert worden. Leistungskürzungen scheinen zur Sicherung des Systems unvermeidlich. Immer häufiger ist auch das Argument anzutreffen, der Wohlfahrtsstaat selbst sei Ursache der Beschäftigungskrise. Dies läßt sich mikrotheoretisch begründen und hat auch Bezüge zur Theorie der Angebotspolitik. Die mikroökonomische Theorie kommt zu dem Schluß, daß Haushalte ihr Arbeitsangebot positiv mit dem realen Nettolohn, aber negativ mit ihrem Transfereinkommen variieren. Erhalten sie staatliche Vergünstigungen, so sind darin Anreize enthalten, Arbeitsanstrengungen und Bemühungen um einen Arbeitsplatz einzuschränken oder weniger engagiert zu betreiben. Höhere Steuern reduzieren den Nettolohn und haben die gleiche Wirkung. Immer neue Sozialleistungen führen in dieser Logik zu einer Demotivierung ihrer Empfänger. Gleichzeitig werden diejenigen demotiviert, die ihre Finanzierung tragen. Kommen noch exogene Erschütterungen (etwa aus dem Ausland) und endogene Verstärkungen (wie die Hysteresis) hinzu, erscheint der Kollaps unvermeidlich. Voraussetzung für die Gültigkeit eines solchen Szenarios ist allerdings, daß die negativen Anreizwirkungen tatsächlich empirisch belegbar sind.

2. Allgemeine wirtschaftspolitische Erklärungsansätze

Die Ursachen des Phänomens der dauerhaften Massenarbeitslosigkeit in Europa sind eng verwoben mit den Ursachen für die Veränderungen des sozialen Gesichts der westeuropäischen Gesellschaften. Der unverkennbare gesellschaftliche Individualisierungsprozeß ist geprägt durch veränderte Bedürfnislagen, erweiterte Zeitmanagement-Optionen und einen Wunsch nach Selbstverwirklichung auf der Basis staatlicherseits garantierter sozialer Sicherung. Er geht einher mit dem massiven Bedeutungsrückgang vormals im Zentrum des volkswirtschaftlichen Produktionsprozesses stehender Wirtschaftszweige des primären und sekundären Sektors sowie dem zusehends mehr Dynamik annehmenden technischen Fortschritt. Der demographische Wandel sorgt für eine Umschichtung des Gefüges zwischen junger und alter Bevölkerung und damit für Erschütterungen des Systems der kollektiven Altersvorsorge im Rahmen eines Generationenvertrages. Die internationale Arbeitsteilung verändert die Rahmenbedingungen nationalen Wirtschaftens, schafft Wettbewerb und Rationalisierungszwänge. In der Folge dieser Trends ist der Druck auf den Faktor Arbeit massiv gewachsen.

2.1 Globalisierung

Der Einfluß der weltweiten Wirtschaftsverflechtungen auf die deutsche Beschäftigungssituation ist zu unterscheiden von ihren Konsequenzen für Wirtschaftswachstum und volkswirtschaftliche Wohlstandsmehrung. Während das Wirtschaftswachstum aufgrund von positiven Effekten der Nutzung neuer Informations-, Kommunikations- und Transporttechniken und Dynamik freisetzender Wettbewerbssituationen von der Globalisierung bislang insgesamt eher profitieren konnte, wird die Beschäftigung von den ökonomischen Anpassungsnotwendigkeiten tendenziell negativ beeinflusst.

Der potentiell Arbeitsplätze sichernde oder schaffende Warenexport ist gegenwärtig rückläufig; der Dienstleistungsbereich, der auch in Deutschland an Bedeutung weiter zunimmt, weist für die Bundesrepublik dagegen einen negativen Handelssaldo auf, von dem keine positiven Beschäftigungseffekte ausgehen. Hinzu kommt der unter Kostendruck stattfindende Bezug von Vorleistungen für die Güterproduktion aus dem Ausland ("global sourcing"). Dürften hiervon schon vor allem geringer qualifizierte Tätigkeiten im Bereich der Zulieferindustrie betroffen sein, ist dieser Effekt in bezug auf die generellen Rationalisierungsschübe in arbeitsintensiven Produktionsbereichen gegenwärtig bereits existent und in näherer Zukunft verstärkt zu erwarten, wenn auch Reformstaaten aus Mittel- und Osteuropa als Mitbewerber auf den Plan treten. Überdies wird die Beschäftigung durch Auslagerung arbeitsintensiver Produktion in ausländische Standorte und den deutlichen Negativsaldo der Direktinvestitionen beeinträchtigt. Obschon Investitionen deutscher Firmen letztlich auch zum Erhalt einheimischer Arbeitsplätze beitragen, indem sie die globale Wettbewerbsfähigkeit stärken, schlägt der Effekt durch den auch im europäischen Vergleich geringeren Umfang ausländischer Investitionen in Deutschland ins Negative um. Zugleich liegt der Schwerpunkt der ausländischen Investitionen in der kapital- und wissensintensiven Produktion und nicht im verarbeitenden Gewerbe. Das erhöht wiederum - zu Lasten der Beschäftigung - den Konkurrenzdruck für einheimische Unternehmen.

2.2 Zuwanderung

Immigration wird häufig als wesentliche - negative - Einflußgröße für die Beschäftigung betrachtet. Diese These hat allenfalls insoweit eine gewisse Berechtigung, als es durch eine Regulierung der Zuwanderung mit Hilfe von Auswahlkriterien und Höchstquoten gelingen könnte, Quantität und Qualität

der Immigration besser entsprechend der Bedarfslage am Arbeitsmarkt zu lenken und insoweit im Vergleich zur gegenwärtigen Situation eine Optimierung zu erreichen. Insgesamt jedoch hat die Zuwanderung nach Deutschland auch heute keinen negativen Arbeitsmarkteffekt. Gerade dort, wo Migranten Tätigkeiten übernehmen, für die einheimische Arbeitnehmer nicht zur Verfügung stehen, oder neue Produkte und Dienstleistungen anbieten, schaffen sie im Gegenteil zusätzliche Beschäftigung.

Demgegenüber steht der überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenanteil unter Ausländern in Deutschland, der auf ihre überproportionale Zugehörigkeit zu Berufsgruppen zurückzuführen ist, die in besonderer Weise dem Strukturwandel unterliegen, aber auch mit eklatanten Ausbildungsdefiziten (u. a. hervorgerufen durch abweichendes Bildungsverständnis, unzureichende Information, Sprachprobleme) zu erklären ist, die in die (Jugend-)Arbeitslosigkeit münden. Das rigide Arbeitserlaubnisrecht verhindert im übrigen einerseits die unmittelbare Substitution einheimischer durch nicht im Besitz einer allgemeinen Arbeitserlaubnis befindliche ausländische Arbeitnehmer, andererseits behindert es durch bürokratische Bevorrechtigungsprüfungen die rasche Besetzung frei gewordener Stellen - mit der Folge, daß nicht ausgeschlossen werden kann, daß anstehende Arbeit in Form von Überstunden oder Schwarzarbeit geleistet wird, statt in zusätzliche reguläre Beschäftigung zu fließen.

2.3 Struktureller und technischer Wandel

Daß die Industriegesellschaft sich im Wandel hin zur Informations- oder Wissensgesellschaft befindet, gehört mittlerweile zu den Allgemeinplätzen. Die Dimension dieses strukturellen Umbruchs und seiner Folgen (weniger noch seiner Chancen) beginnt sich immer deutlicher abzuzeichnen. Der Rückgang des Arbeitsvolumens in Agrarbereich und produzierendem Gewerbe ist unaufhaltsam und kann durch das anwachsende Volumen im Dienstleistungssektor bislang bei weitem nicht aufgefangen werden. Das Ausmaß der daraus resultierenden Arbeitslosigkeit wird durch parallel stattfindende Strukturveränderungen weiter erhöht. Der massive, politisch gewollte und binnen kurzer Frist erfolgte Arbeitsplatzabbau von rund 900.000 Stellen in Bundeswehr/NVA, ehemaliger DDR-Staatssicherheit, DDR-Blockparteien und Rüstungsindustrie hat das Problem der Arbeitslosigkeit erheblich verschärft. Die Umstellung des Wirtschaftssystems der ehemaligen DDR auf marktwirtschaftliche Prinzipien hat in erheblichem Umfang zur Freisetzung von Arbeitskräften geführt. Gemessen daran überrascht es nicht,

daß die gesamtdeutschen Arbeitslosenziffern der Bundesrepublik im internationalen Vergleich einen ungünstigen Platz verschaffen. Zieht man allein die westdeutsche Arbeitslosenquote heran, steht Deutschland vergleichsweise günstig dar (vgl. Kapitel I. 3).

Dennoch sind die Schwierigkeiten des Strukturwandels unübersehbar. Die Bedeutungszunahme des tertiären Sektors spiegelt sich insbesondere in Deutschland noch nicht in einem entsprechenden Dienstleistungsangebot wider. Hier liegt im Gegenteil ein beachtliches Beschäftigungspotential verborgen, das zu einer Reduzierung der Arbeitslosigkeit beitragen könnte (vgl. Kapitel II. 2). Derzeit ist festzustellen, daß im Vergleich etwa zu den USA die Erschließung neuer Beschäftigungsfelder vor allem im Bereich personenbezogener Dienstleistungen nur schleppend verläuft - mitverursacht durch eine andere "Dienstleistungsmentalität" - und auch die Möglichkeiten des technischen Fortschrittes in bezug auf neue Arbeitsformen Vorbehalten begegnen.

Der Fortschritt in der Informations- und Kommunikationstechnologie hat die Phase, in der er überwiegend zum Abbau und zur Gefährdung von Arbeitsplätzen beiträgt, derzeit noch nicht beendet. Der verstärkte Einsatz von Wissen und Kapital bei Produkt- und Prozeßinnovationen hat den Verlust von Beschäftigung gerade im Bereich standardisierbarer Tätigkeiten nach sich gezogen und Arbeitslosigkeit vor allem Geringqualifizierter erzeugt.

Parallel dazu hat sich das Arbeitskräfteangebot ausgeweitet. Unverändert ist die Erwerbsorientierung zentraler individueller Identifikationspunkt und Gradmesser gesellschaftlicher Akzeptanz. Auch ist der Erwerb wohlfahrtsstaatlicher Ansprüche unmittelbar an die Erwerbstätigkeit geknüpft. Durch Zuwanderung im Durchschnitt jüngerer Erwerbsfähiger hat sich das Arbeitskräfteangebot insbesondere in der ersten Hälfte der neunziger Jahre merklich erhöht - wenn auch vorwiegend in Bereichen, die die Beschäftigungschancen Einheimischer nicht oder kaum tangiert, sondern im Gegenteil zur Sicherung bestehender und zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze beigetragen hat.

Entscheidend ist jedoch, daß die Erwerbsbeteiligung von Frauen stark zugenommen hat. Frauen erwerben immer häufiger einen hochwertigen Bildungs- und Ausbildungsabschluß, der sie zur Aufnahme einer Berufstätigkeit motiviert. Auch spielt das Ziel ökonomischer Unabhängigkeit bei gewachsenem gesellschaftlichen Selbstbewußtsein von Frauen ("emanzipatorischer Trend"), gestiegener Zahl weiblicher Single-Haushalte und angesichts materieller Risiken im Zuge hoher Scheidungsraten eine wesentliche

Rolle. Nicht zuletzt muß aber in Zeiten arbeitsmarktpolitischer Unsicherheiten das Motiv der Absicherung des Lebensstandards der eigenen Familie hoch eingeschätzt werden. Je gefährdeter der Arbeitsplatz des Mannes erscheint, je fraglicher Einkommenssteigerungen werden, um so mehr wächst - bei tendenziell zunehmenden Konsumansprüchen – das Interesse an zusätzlicher Erwerbsarbeit. Dies drückt sich neben der hohen Attraktivität von Überstunden, geringfügiger Nebenbeschäftigung und Schwarzarbeit vor allem im Anstieg der regulären Frauenerwerbstätigkeit in den letzten Jahren und Jahrzehnten aus.

Trotz diverser Initiativen aus Politik und Wirtschaft hat demgegenüber die "Kultur der Selbständigkeit" bislang nicht nennenswert angeregt werden können, wodurch wiederum potentielle Chancen für belebende Beschäftigungseffekte ungenutzt geblieben sind. Dies hat im wesentlichen zu tun mit einer in Deutschland eher unterentwickelten Risikobereitschaft, aber auch mit Defiziten im Hinblick auf Risikokapitalzugang und Abgabenlast. Im übrigen wird die vorhandene Bereitschaft Arbeitsloser, die Selbständigkeit anzustreben, durch rechtliche Vorschriften (Arbeitsförderungsgesetz) und bislang noch zu geringe Startbeihilfen eher behindert als gefördert.

2.4 Immobilität

Obwohl der Strukturwandel nur allzu offensichtlich veränderte Mobilitätsanforderungen an den Faktor Arbeit stellt, da er inzwischen grundsätzlich weltweit verfügbar ist, "global players" mit ihm strategisch operieren wollen, er andererseits in Problemregionen (Bergbau etc.) weitgehend zur Disposition zu stehen droht, ist insbesondere die räumliche Mobilität tendenziell rückläufig. Zwar hat die zunehmende Individualisierung auch Mobilitätspotentiale geschaffen, sie werden aber mehr als ausgeglichen durch Immobilitätsreaktionen in Folge empfundener wirtschaftlicher Unsicherheit und damit für den einzelnen wichtiger werdender sozialer Bindungen. Auch die Frauenerwerbstätigkeit trägt zu Immobilität bei – sofern beide Lebenspartner einer Beschäftigung nachgehen, ist die Wahrscheinlichkeit eingeschränkt, beim Ortswechsel des einen auch für den anderen einen entsprechenden Arbeitsplatz zu finden. Im übrigen ist reduzierte Mobilität auch eine Konsequenz regional unterschiedlicher Kinderbetreuungsangebote; eine diesbezügliche Verschlechterung am denkbaren neuen Wohnort wird schwerlich in Kauf genommen, wenn dies die Aufgabe einer Erwerbstätigkeit nach sich zieht.

Insoweit Mobilität stets auch kostenverursachend ist, läßt sich feststellen, daß die Bereitschaft zu räumlicher Mobilität mit sinkendem Einkommen zumeist nachläßt. Allerdings sind neben jungen Arbeitnehmern ohne Familie insbesondere Arbeitslose überdurchschnittlich räumlich mobil; bei letzteren wirkt sich wiederum vor allem die defizitäre berufliche Mobilität nachteilig aus. Sie ist auch deshalb als schwerwiegender anzusehen, weil der technische Wandel prinzipiell - hier liegen erhebliche Potentiale brach - die Überwindung räumlicher Mobilitätsgrenzen in vielen Wirtschaftszweigen zuläßt (Telearbeit, virtuelle Vernetzung; vgl. Kapitel II. 1).

Anders ist es um die berufliche Mobilität bestellt. Sie hängt entscheidend von der Art und Qualität der Berufsausbildung und Weiterbildung ab. Da das deutsche Ausbildungssystem insgesamt noch stark in überlebten Traditionen von Berufsbildern und einlinigen Ausbildungs- und Berufsbiographien verhaftet ist, schränkt dies die berufliche Mobilität unweigerlich ein und fördert bei den Erwerbspersonen das Denken und Handeln in eindimensionalen Ausbildung-Beruf-Verknüpfungen. Auch ist im Unterschied zu anderen Volkswirtschaften in Deutschland ein häufigerer Berufswechsel zu oft noch mit Akzeptanzschwierigkeiten bei Arbeitnehmern und Arbeitgebern verbunden.

Räumliche und berufliche Immobilität hatten und haben ohne Zweifel einen negativen Beschäftigungseffekt, wie er sich etwa an der Zahl gemeldeter offener Stellen im Bundesgebiet ablesen läßt. Hinsichtlich der räumlichen Mobilität ist fraglich, ob sie - sieht man vom Bereich der Ausbildung ab - sinnvoll gefördert werden kann. Erfolgversprechender und naheliegender erscheint hier die Forcierung technischer Möglichkeiten, Arbeitsplatz und Arbeitsort flexibel zu entkoppeln. Dagegen bedarf die berufliche Mobilität dringend neuer Perspektiven.

2.5 Inflexibilität

Die "Flexibilisierung des Arbeitsmarktes" gehört zu den markantesten Schlagworten der Debatte um den "Standort Deutschland". In der Tat hält die bislang anzutreffende Flexibilität des deutschen Arbeitsmarktes nicht mit den aus dem internationalen Wettbewerbsdruck resultierenden Erfordernissen und dem erreichten Status quo anderer westlicher Staaten Schritt. Einerseits trifft der durch Individualisierung gewachsene Bedarf an flexiblen Arbeitsformen, -zeiten und -verträgen noch auf ein zu wenig attraktives Angebot von Arbeitgeberseite sowie auf gewerkschaftliche Widerstände.

Andererseits entspricht die Bereitschaft vieler Arbeitnehmer, flexibel auf die Bedürfnisse des Arbeitgebers zu reagieren, nicht deren hohen, an technischen Möglichkeiten orientierten Erwartungen, die wiederum tarifvertraglichen Hindernissen begegnen.

Der Einfluß dieser Konstellation auf das Ausmaß der Arbeitslosigkeit läßt sich nur schwer abschätzen. Fraglos verhindert etwa die im Grundsatz nicht beabsichtigte, mangels adäquater Alternativen angenommene Vollzeitbeschäftigung beispielsweise von Müttern oder Höherqualifizierten, die mit gestiegenem Einkommen auch ein gestiegenes Eigenzeit-Interesse mitbringen, daß zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen. Ebenso trifft es zu, daß Unternehmen auf ein Angebot zusätzlicher Beschäftigung verzichten, wenn ihnen dies keine Flexibilitätsvorteile, sondern vorrangig arbeitsrechtliche Verpflichtungen verschafft. Betriebsinternen Lösungen (Überstunden, Rationalisierung) wird dann zumeist der Vorzug gegeben. Diese Tendenz wird von der prinzipiell an ihrer Klientel der Arbeitsplatzbesitzer, weniger hingegen an den Interessen der Arbeitslosen orientierten Politik der Gewerkschaften flankiert, die bisher etwa veränderten Kündigungsschutzvorschriften oder außertariflichen Betriebsvereinbarungen kritisch gegenüberstehen. Das System des Flächentarifvertrages scheint zusehends weniger in der Lage, den Flexibilitätsanforderungen gerecht zu werden. Es böte aber - richtig genutzt - die Chance, Spielräume zu eröffnen, ohne Entsolidarisierungseffekte zu erzeugen, die heute schon allein daraus resultieren, daß sich immer weniger Unternehmen überhaupt tarifvertraglichen Verpflichtungen unterwerfen. Nicht übersehen werden darf in diesem Zusammenhang, daß im Falle einer systematischen Verlagerung von Verhandlungen auf die Betriebsebene die Gefahr neuer volkswirtschaftlicher Kosten entstünde. Auch dies spricht für eine systemimmanente Reform.

Gleichwohl wäre es zu kurz gedacht, hinsichtlich der Arbeitsmarktflexibilität allein in Kategorien von gelösten Tariffesseln, reduzierten Beschäftigungszeiten und optimalen Maschinenlaufzeiten zu planen. Jenseits sinnvoller Erweiterungen von Unternehmensspielräumen zur Gestaltung ihrer Betriebsabläufe sowie einer realistischen Koordination der Nachfrage nach flexibler Arbeitszeit und einem darauf abgestimmten Angebot, kann nicht die Umverteilung der gleichen Arbeitsmenge auf eine größere Zahl von Erwerbstätigen das eigentliche Ziel sein. Dies würde zwar Ziele gesellschaftlicher Solidarität vordergründig erreichen, stellte aber - ohne damit einhergehende sozialpolitische Maßnahmen - nicht zuletzt die ohnehin fragilen sozialen Sicherungssysteme vor die Existenzfrage. Schon heute ist das Vollzeit-Normarbeitsverhältnis erkennbar im Rückgang begriffen. Immer

mehr Menschen arbeiten in weniger Sicherheit und weniger Altersvorsorge bietenden Arbeitsformen. Würde diese Zahl massiv ausgeweitet, brächte dies entsprechend reduzierte Ansprüche der noch am Beginn des Arbeitslebens stehenden Generation an den Wohlfahrtsstaat mit sich, denen im Vergleich hohe – und dann kaum mehr finanzierbare – Ansprüche der aus der Vollzeit-Erwerbsarbeit Ausscheidenden gegenüberstünden. Hohe Sozialbeiträge wären bei niedrigem Anspruchserwerb die Folge.

Nun ist Flexibilität in dem - ungünstigen - Sinne, daß eine zusehends größere Zahl von Erwerbstätigen alternativlos auf das Angebot an geringfügiger, gering entlohnter, zeitlich befristeter Tätigkeiten angewiesen ist, heute bereits eingetreten. Betroffen sind hiervon insbesondere Geringqualifizierte. Das macht - ungeachtet des Fingerzeigs für eine umfassende Reform der Alterssicherung - die Wichtigkeit einer beruflichen Flexibilität nur noch deutlicher, die auf weniger an einem starren beruflichen Korsett orientierten Qualifikationen basieren muß. Wenn statt einer Umverteilung von Arbeit die Schaffung zusätzlicher Beschäftigung angestrebt werden soll, dann wird diese neben dem unterentwickelten Bereich einfacher Tätigkeiten nur in Bereichen (Beratung, Betreuung etc.) entstehen können, die diese Form der Flexibilität voraussetzen, weil sie ständigen Bedürfnisänderungen und Anpassungsprozessen unterliegen werden.

2.6 Qualifikation

Ein Großteil der in Deutschland heute Arbeitslosen verfügt über keine abgeschlossene Berufsausbildung oder eine geringe Qualifikation. Deutschland weist eine im internationalen Vergleich sogar sehr hohe Quote ungelernter Arbeitsloser von rund 13 Prozent auf (vgl. Kapitel I. 3, Abbildung 7). Dabei ist geringe Qualifikation als Ursache von Arbeitslosigkeit in Deutschland, anders als in den Vergleichsstaaten, "weniger" ein Problem der jüngeren als vielmehr der älteren Arbeitnehmergeneration. Bei Arbeitnehmern unter 25 Jahren liegt die Quote der Geringqualifizierten unter den Arbeitslosen deutlich niedriger als etwa in den USA, Neuseeland oder Schweden (vgl. Kapitel I. 3, Abbildungen 8/9). Das ist ein Hinweis auf das generell höhere Qualifikationsniveau in Deutschland.

Demnach haben aber auch die Vergleichsstaaten potentiell mehr Spielraum als Deutschland, die Jugendarbeitslosigkeit durch Qualifikation herabzusetzen. Für Deutschland gilt, daß die zeitweise über dem Gesamtdurchschnitt gelegene und heute in Westdeutschland in etwa den

Schnitt aller Altersgruppen widerspiegelnde Jugendarbeitslosigkeit in hohem Umfang auch qualifizierte junge Menschen betrifft. Das weist zum einen auf gravierende Probleme in der Jugendbeschäftigung und ein defizitäres Angebot höherwertigerer Ausbildungsplätze hin, es heißt zum anderen aber nicht, daß Bemühungen um eine qualifiziertere Ausbildung in Deutschland vergebens wären. Vielmehr ist davon auszugehen, daß die Arbeitslosigkeit junger Geringqualifizierter ansonsten fast unweigerlich in die Dauerarbeitslosigkeit mündet. Deshalb muß die wirksame Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit einen Schwerpunkt der Arbeitsmarktpolitik bilden.

Ausländische Jugendliche sind überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Besonders alarmierend ist, daß nahezu 80 Prozent der arbeitslosen ausländischen Jugendlichen über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen. Im Unterschied zu ihren Eltern, deren etwaige Arbeitslosigkeit vor allem auf Sprachprobleme und die aus dem Herkunftsland mitgebrachte, nur bedingt marktgerechte Qualifikation zurückzuführen ist, sind die Qualifikationsdefizite bei den Jugendlichen der zweiten Ausländergeneration gewissermaßen "hausgemacht". Sie gehen zurück auf ein teils anderes Bildungs- und Rollenverständnis der Familie (davon sind insbesondere junge Frauen betroffen), deren Wunsch nach möglichst rascher eigenständiger Existenzsicherung, Informationslücken über das duale Ausbildungssystem sowie Vorbehalte von Ausbildungsbetrieben

Besonders dramatische Ausmaße nimmt die Arbeitslosigkeit Ungelernter in Ostdeutschland an, die im Durchschnitt des Jahres 1995 bei annähernd 45 Prozent lag (vgl. Kapitel I. 3, Tabelle 3). Demgegenüber bewegt sich die Arbeitslosigkeit Höherqualifizierter in international "wettbewerbsfähigen" Dimensionen, für Universitätsabsolventen liegt sie durchschnittlich in der Nähe der natürlichen Arbeitslosigkeit. Eine der Hauptursachen von Arbeitslosigkeit ist demnach ein zu geringes Qualifikationsniveau, das - bei einem Rückgang des Arbeitsvolumens in klassischen, industriellen Prozessen - nicht genügt, die im Dienstleistungs- und Technologiebereich nachwachsenden Arbeitsplätze auszufüllen. Dies belegt die Unverzichtbarkeit einer adäquaten Ausbildung für den Beschäftigungserfolg, wenngleich zu berücksichtigen ist, daß der Qualifizierbarkeit auch Grenzen gesetzt sind.

Erschwerend kommt hinzu, daß strukturelle Bildungs- und Ausbildungsdefizite zusehends offensichtlicher werden. Angesichts der immer rascheren Veraltung von Spezialwissen ist zwar unverändert das hohe Qualifikationsniveau dasjenige Pfund, mit dem Deutschland auch im internationalen

Wettbewerb wuchern kann und muß; jedoch resultiert Arbeitslosigkeit teils auch aus den zu langen Bildungszeiten, die deutsche Absolventen verspätet auf den Arbeitsmarkt kommen lassen sowie – unter nationalem Blickwinkel – daraus, daß noch zu wenig Wert auf eine breiter einsetzbare Qualifikation gelegt wird. Hier tritt wie im Problemfeld der beruflichen Mobilität als Nachteil in Erscheinung, daß damit die Einsetzbarkeit des Arbeitsuchenden von vornherein eingeschränkter ist, als dies notwendig wäre.

An dieser Stelle ist die Weiterqualifizierung von besonderer Bedeutung. Die Bereitschaft hierzu und die Einsicht in deren Notwendigkeit sind bislang eher unterentwickelt. Vom Unternehmen initiierte Weiterbildung konzentriert sich durchweg auf Höherqualifizierte, für die sie ohne Zweifel sinnvoll ist, aber nur einen mittelbaren – arbeitsplatzsichernden bzw. einen beruflichen Wechsel erleichternden – Effekt besitzt. Die Weiterbildung Geringqualifizierter ist aus betrieblichen Gründen nur eingeschränkt sinnvoll; sie führt auch in den öffentlichen Maßnahmen zur Arbeitsförderung in mancher Hinsicht noch ein Stiefmütterchensein, womit diese Gruppe den Anschluß an die Entwicklung endgültig zu verpassen droht. Im Dienstleistungsbereich ist der Anteil Höherqualifizierter besonders hoch, während sich der Anteil Geringqualifizierter kaum unter ihrem Anteil im industriellen Bereich bewegt. Allerdings stehen auch dem Dienstleistungssektor Rationalisierungsschübe bevor, die den Bedarf an geringqualifizierter Arbeit zurückgehen lassen dürften. Das macht die Problematik geeigneter Maßnahmen zur Qualifizierung um so bedeutsamer.

Ein weiterer Grund für die hohe Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter liegt im übrigen in einem ausgeprägten Verdrängungseffekt. Vielfach – und mit steigender Tendenz – sind Erwerbstätige für ihren Arbeitsplatz überqualifiziert; Unternehmen decken ihren Bedarf aus einem Überangebot qualifizierter Bewerber, da sie von diesen – bei gleicher Entlohnung – eine vielfältigere Einsetzbarkeit erwarten können. Diese Tendenz wird noch dadurch unterstützt, daß Hochschulabsolventen zusehends häufiger auch einen vorherigen beruflichen Abschluß mitbringen. Diese Entwicklung ist ein erneuter Hinweis auf das Mißverhältnis von Arbeitsvolumen und Arbeitskräftepotential und die Notwendigkeit, unter Inkaufnahme einer größeren Lohnspreizung zusätzliche Arbeitsplätze insbesondere für Geringqualifizierte im Dienstleistungsbereich zu schaffen.

Langzeitarbeitslosigkeit, zumal wenn sie mit geringer Qualifikation oder gesundheitlichen Beeinträchtigungen zusammenfällt, gerät unter dem Einfluß dieser Trends schnell in den Strudel der Hoffnungslosigkeit. Die

Dauer der Arbeitslosigkeit beeinflusst den Bestand an Qualifikationen unweigerlich negativ, Kenntnisse gehen verloren, technische Neuentwicklungen können nicht aufgenommen werden. Die Absicherung von Arbeitslosigkeit ist überdies so strukturiert, daß sie kaum Anreize bietet, die Dauer des Ausscheidens aus dem Erwerbsprozeß durch Qualifizierungsaktivitäten abkürzen zu wollen. Staatliche und tarifpolitische Maßnahmen (Lohnkostenbezuschussung, Zeit- und Leiharbeit, befristete Lohnabschläge, etc.) haben das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit bislang nicht meßbar eindämmen können. Erforderlich ist eine Integration gerade der Langzeitarbeitslosen in den Prozeß des "lebenslangen Lernens", so daß anhaltende Zeiträume von Arbeitslosigkeit zu sinnvoller Qualifikation genutzt - und auch von potentiellen Arbeitgebern nicht wie bislang ausschließlich als stigmatisierend, sondern vor allem positiv als Phase der beruflichen Orientierung und Fortbildung begriffen werden (können).

2.7 Gesundheitliche Beeinträchtigungen

Die Wiedereingliederung in den Arbeitsprozeß wird durch gesundheitliche Beeinträchtigungen erheblich erschwert. Ein wachsender Anteil von Arbeitslosen muß aufgrund solcher Einschränkungen als weitgehend chancenlos auf dem heutigen Arbeitsmarkt angesehen werden. Bei Langzeitarbeitslosen liegt der Prozentsatz gesundheitlicher Beeinträchtigungen besonders hoch (vgl. Kapitel I. 3, Tabelle 9). Unabhängig von der Frage, ob ein Teil dieser eingeschränkten Einsetzbarkeit von manchen Betroffenen auch mißbräuchlich zu verstärkter Schwarzarbeit genutzt wird, könnten sich allerdings durch die im Zeichen virtueller Vernetzung veränderten Arbeitsplatzanforderungen möglicherweise gewisse neue Beschäftigungschancen ergeben.

2.8 Überstunden

Häufig wird eine zu große Zahl geleisteter Überstunden als eine Ursache der hohen Arbeitslosigkeit angesehen. Immer weniger Erwerbspersonen arbeiten immer mehr, während zugleich immer mehr Menschen immer weniger Aussichten hätten, dauerhaft einer vollwertigen Erwerbsarbeit nachzugehen. Empirisch läßt sich freilich nachweisen, daß dieser Zusammenhang so nicht besteht. Zwar ist die effektive Jahresarbeitszeit aller Beschäftigten in Deutschland in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich zurückgegangen, während der Überstundenanteil zu Beginn der neunziger Jahre geringfügig

gestiegen ist und seitdem auf niedrigem Niveau stagniert. Gleichzeitig ist jedoch der Anteil transitorischer Überstunden, die ausschließlich durch Freizeit ausgeglichen werden, also weder entlohnt werden noch unbezahlt bleiben, deutlich von unter 20 Prozent vor einem Jahrzehnt auf rund 30 Prozent zum Ende der neunziger Jahre gewachsen.

Hierbei handelt es sich demnach nicht um in positive Arbeitsmarkteffekte umsetzbare zusätzliche Arbeit, sondern um einen Ausdruck von Arbeitszeitflexibilisierung. Bezahlte Überstunden machen nach knapp 40 Prozent vor zehn Jahren heute nur noch wenig mehr als 20 Prozent aus. Zieht man weiterhin in Betracht, daß Geringqualifizierte den Hauptanteil unter den Arbeitslosen ausmachen, Überstunden hingegen zum weit überwiegenden Teil von qualifizierten Arbeitnehmern geleistet werden, ergibt sich ein allenfalls begrenzter Entlastungseffekt etwaiger gesetzlicher Einschränkungen von Überstunden für den Arbeitsmarkt. Neue Initiativen der Arbeitsämter, bezahlte Überstunden durch befristete Beschäftigung zu ersetzen (vgl. Neuwiedener Modell 1999) mögen punktuell - insbesondere für Arbeitslose mit qualifizierenden Abschlüssen - wirksam sein und insofern durchaus ihre Berechtigung haben, sie ändern jedoch nichts an dem generellen Befund. Sinnvoller erscheint es, Überstundenregelungen innerbetrieblich strukturell aufzulösen und durch flexible Arbeitszeitmodelle (Jahreskonten, Sabbaticals etc.) kreativ zu ersetzen.

2.9 Lohnkosten

Es ist mittlerweile zum Schlagwort geworden, daß die Lohnzusatzkosten in Deutschland die Beschäftigung beeinträchtigen. Insbesondere geringproduktive Tätigkeiten verteuern sich auf diese Weise, so daß Neueinstellungen von Geringqualifizierten ausbleiben. Hinzu kommt die im internationalen Vergleich als gering anzusehende Lohnspreizung, die einfache Arbeiten proportional zu teuer werden läßt. Beide Faktoren behindern im Zusammenspiel mit anderen Standortfaktoren wie der Regulierungsdichte (Genehmigungszeiten) tendenziell ausländische Investitionen, dürften aber auch Investitionen inländischer Unternehmen ins Ausland umgeleitet haben. Allerdings muß nachdrücklich darauf hingewiesen werden, daß es für Deutschland letztlich keine Alternative zu einer Hochlohnstrategie geben kann, will es hochqualifizierte Arbeit im Land halten. Auch wird die Qualität des Standortes Deutschland neben den Lohnkosten vor allem von den vorteilhaften Infrastrukturgegebenheiten und dem hohen Qualifikationsstand der Arbeitnehmer oder aber – negativ – von bürokratischen Hemmnissen, unternehmensinternen Widerständen und ähnlichem bestimmt.

Die hohen Lohnnebenkosten haben freilich einen unmittelbaren Einfluß auf die Attraktivität der Schwarzarbeit, die gleichwohl wiederum ambivalente - aufgrund der Tatsache, daß sie nicht zuletzt Leistungen erbringt, die ansonsten ganz entfallen wären - keineswegs nur nachteilige Auswirkungen auf Volkswirtschaft und Arbeitsmarkt hat.

Inzwischen ist unumstritten, daß die Lohnzusatzkosten auch unter sozialpolitischen Erwägungen einer Reduzierung bedürfen. Hier stößt der Reformwille jedoch nur allzu schnell an die Grenze der Finanzierbarkeit und damit der Notwendigkeit eines umfassenden Systemwandels. Diesbezügliche Reformkonzepte sind gleichwohl politisch höchst umstritten und drohen schon vor Implementierung an den von den jeweiligen Interessengruppen ausgehenden Widerständen zu scheitern. Ebenso wichtig wird die Antwort auf die Frage werden, ob eine größere Lohnspreizung gegen die abzusehenden Widerstände durchgesetzt werden kann. Von ihr wäre ein erheblicher Beschäftigungseffekt zu erwarten, wobei im gleichen Zusammenhang das zu starke Auseinanderklaffen der Einkommensschere wohl nur in Form einer Flankierung durch eine steuerfinanzierte Mindestsicherung zu verhindern wäre.

Die moderate Tarifpolitik der vergangenen Jahre hat zweifellos zur Sicherung von Arbeitsplätzen oder zumindest doch zur Verlangsamung ihres Abbaus beigetragen. Angesichts der unterdessen in manchen Branchen merklich gestiegenen Unternehmensgewinne ist eine Politik der Lohnzurückhaltung zwar immer schwerer durchsetzbar, doch ohne sie ist neue Beschäftigung schwer zu erreichen.

2.10 Schattenwirtschaft

Ein Bündel von Ursachen ist für das Anwachsen der Schattenwirtschaft in Deutschland verantwortlich. Neben zu wenig Flexibilität, den als zu hoch empfundenen Lohn- und Lohnnebenkosten sowie Steuern und der entsprechend rückläufigen "Auftrags- und Arbeitsmoral" ist der Mangel an einfachen Dienstleistungen, aber ebenso die unterentwickelte Kundenorientierung vieler Unternehmen, hierfür ausschlaggebend. Der volkswirtschaftliche Schaden, der infolge von Schwarzarbeit entsteht, ist außerordentlich. Schätzungen, die sich zwischen etwa 140 und über 200 Milliarden DM jährlich belaufen, müssen jedoch um die Aufwendungen für diejenige Arbeit bereinigt werden, die im Falle regulärer Beauftragung gar nicht erst geleistet worden wäre, so hingegen ihrerseits einen volkswirtschaftlichen und indi-

rekten Beschäftigungsnutzen erbracht haben dürfte. Dennoch wird sich die Wertschöpfung aus Schwarzarbeit auf deutlich über 100 Milliarden DM pro Jahr belaufen und könnte – rein rechnerisch – bis zu einem Drittel der Arbeitslosen eines Jahres in reguläre Beschäftigung bringen. Der gesetzgeberischen Kontrolle sind freilich recht enge Grenzen gesetzt, und es ist davon auszugehen, daß eine veränderte "Moral" erst im Zuge einer spürbaren Nettoentlastung der Arbeitseinkommen zum Tragen kommen und die Schwarzarbeit eindämmen können wird.

3. Arbeitslosenstatistik für Deutschland und Nordrhein-Westfalen

3.1 Vorbemerkung

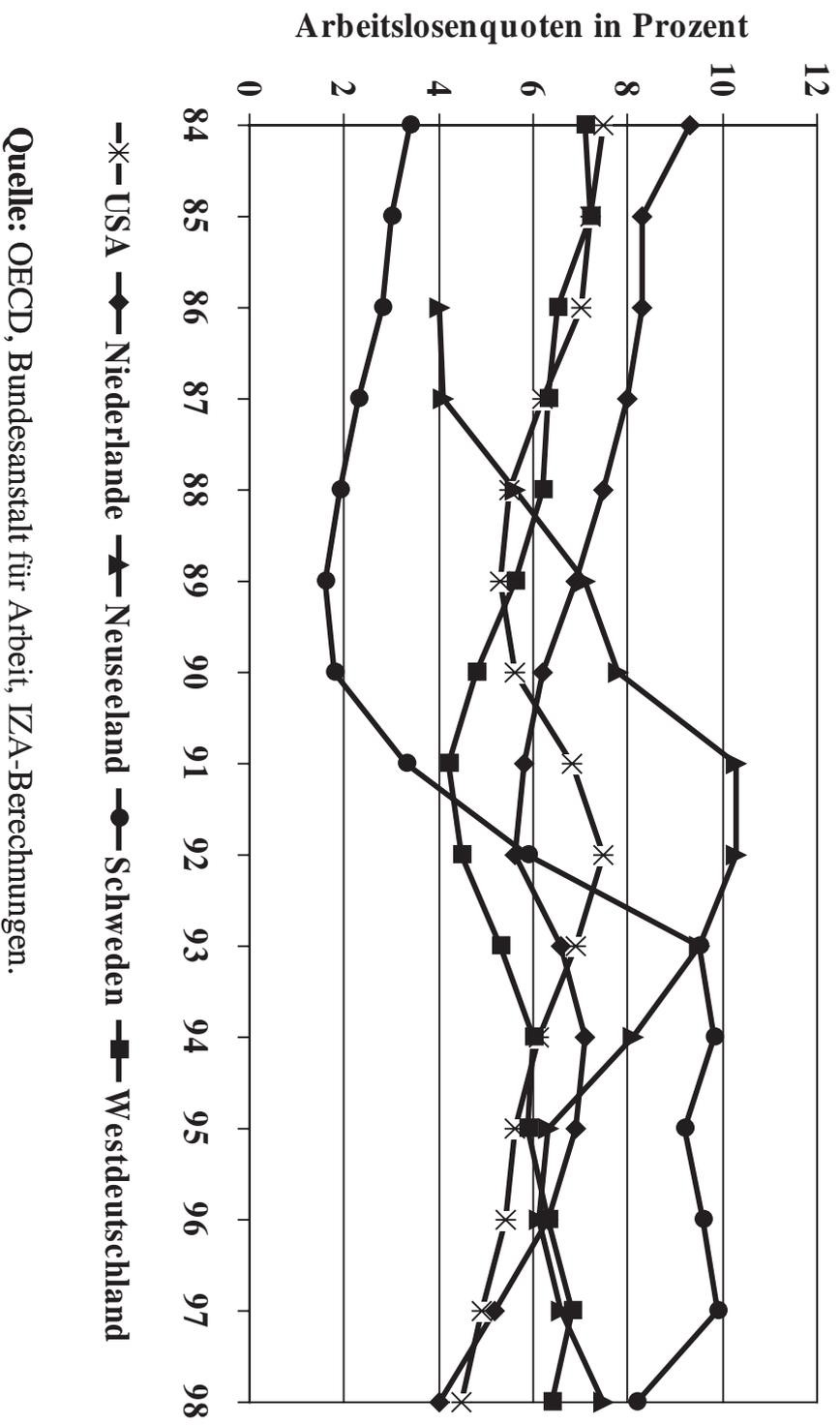
Die statistischen Erhebungen zur Arbeitslosigkeit liefern ein zwar hinreichend aussagekräftiges, gleichwohl aber noch viele Fragen aufwerfendes Bild, die aufgrund fehlender Daten nicht beantwortet werden können. Hinzu kommt eine nur bedingte internationale Vergleichbarkeit, die in unterschiedlichen Erhebungs- und Berechnungsverfahren begründet liegt. Für Deutschland ist eine Einschränkung der Aussagekraft mancher Daten im Hinblick auf die stark abweichende Situation in den alten und neuen Bundesländern zu berücksichtigen. Die nachfolgend vorgelegten Berechnungen, die das IZA auf der Grundlage im einzelnen genannter Quellen vorgenommen hat, können naturgemäß nur einen Ausschnitt des Status quo der Arbeitslosigkeit in Deutschland vermitteln. Besonderer Wert wurde auf eine Aufschlüsselung nach Alters- und Qualifikationsgruppen gelegt.

3.2 Globale Arbeitslosigkeitsquoten

Abbildung 1: Standardisierte Arbeitslosenquoten 1984-1998

Die westdeutsche Arbeitslosigkeit bewegt sich im internationalen Vergleich auf nicht allzu hohem Niveau. Nur USA und Niederlande weisen eine um rund zwei Prozentpunkte geringere Arbeitslosigkeit auf. Im Jahr 1998 war die Arbeitslosigkeit erstmals seit Beginn der neunziger Jahre rückläufig. Eine Trendwende bedeutet dies aber nicht. Standardisierte Arbeitslosenquoten werden von der OECD auf der Basis von Hochrechnungen aus repräsentativen Arbeitskräftebefragungen im jeweiligen Land ermittelt, die eine relative Ungenauigkeit nicht ausschließen können. Dagegen basiert die offizielle

Abbildung 1: Standardisierte Arbeitslosenquoten
1984 - 1998



deutsche Arbeitslosenstatistik auf den registrierten Arbeitslosen; es werden nur diejenigen Personen erfaßt, die sich arbeitslos gemeldet haben. Die Stille Reserve findet keine Berücksichtigung, während Erwerbspersonen, die sich zwar arbeitslos melden, tatsächlich aber aus unterschiedlichen Gründen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, Eingang in die Statistik finden.

Abbildung 2: Offizielle Arbeitslosenquoten 1984-1998

In Westdeutschland ist die offizielle Arbeitslosenquote im Jahr 1998 gesunken, während sie sich in Ostdeutschland auf sehr hohem Niveau von annähernd 20 Prozent stabilisiert hat. Damit ist die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland fast doppelt so hoch wie in Westdeutschland.

Im gesamten hier betrachteten Zeitraum bewegt sich die nordrhein-westfälische Arbeitslosenquote über dem westdeutschen Durchschnitt, wobei sich der Unterschied etwas vermindert hat. Die offizielle Arbeitslosenquote für Westdeutschland liegt rund 3 Prozent über der in Abbildung 1 herangezogenen standardisierten Arbeitslosenquote.

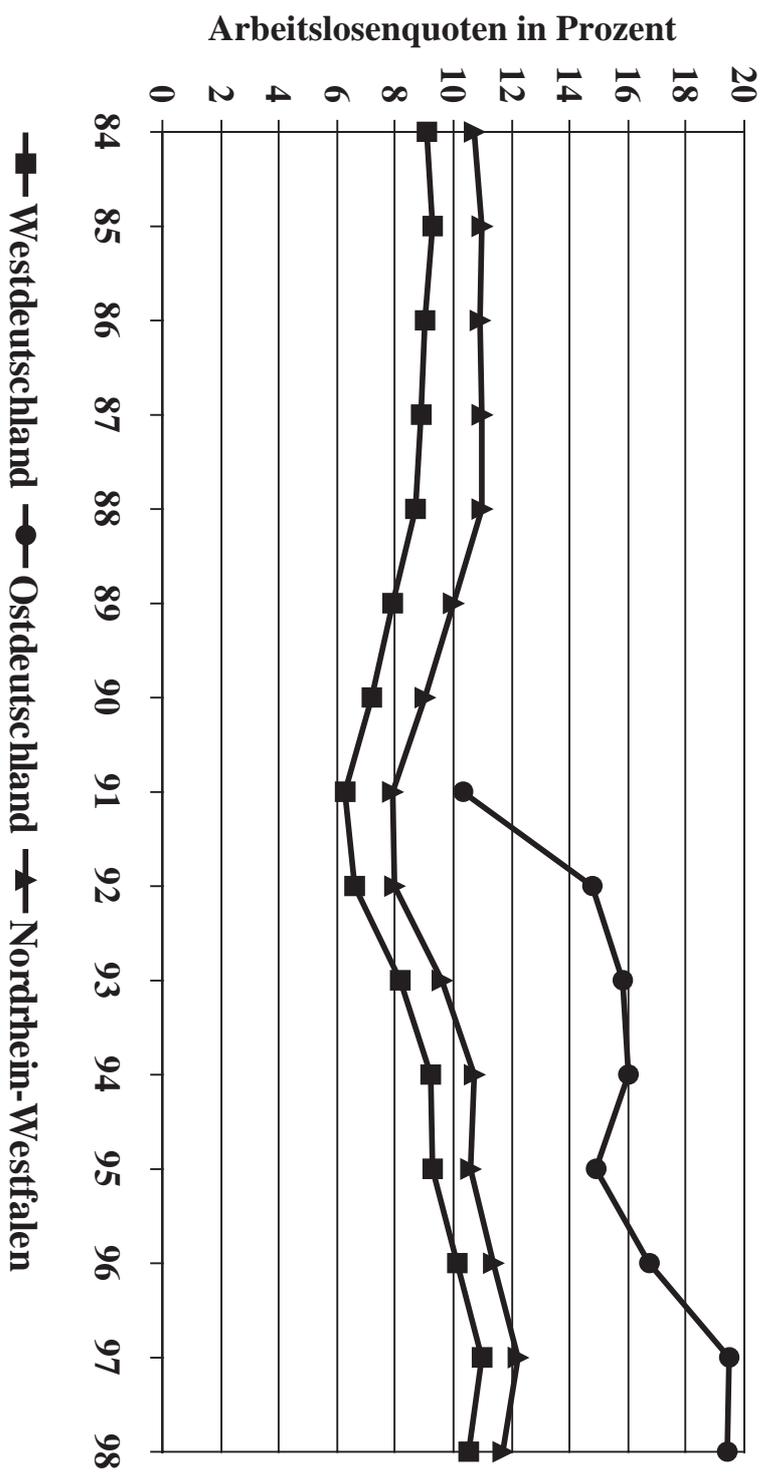
3.3 Arbeitslosenquoten nach Geschlecht und für Ausländer

Abbildung 3: Offizielle Arbeitslosenquoten nach Geschlecht 1990-1997

Die Arbeitslosenquote für Frauen hat bis Mitte der neunziger Jahre stets diejenige der männlichen Erwerbspersonen übertroffen. Seitdem weisen die weiblichen Beschäftigten eine geringere Arbeitslosigkeit auf, wobei sich insgesamt die Unterschiede zwischen den Geschlechtern nivelliert haben. Von der akuten Krise des Arbeitsmarktes in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre waren Frauen demnach weniger stark betroffen als männliche Erwerbstätige. Dafür spricht auch die Beobachtung, daß die Frauenerwerbstätigkeit seit längerem deutlich zunimmt.

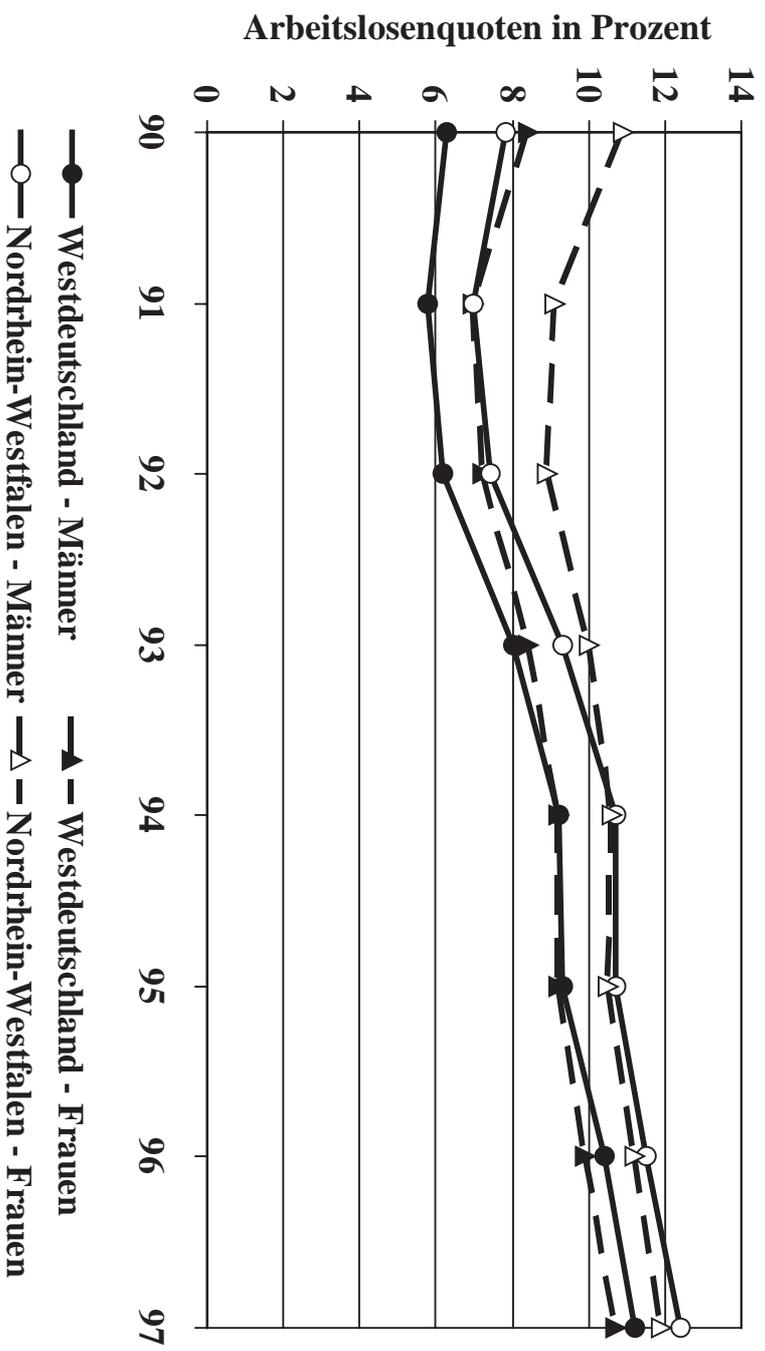
In Nordrhein-Westfalen werden die gleichen Tendenzen wie in Westdeutschland wirksam, allerdings wiederum auf einem höheren Niveau.

Abbildung 2: Offizielle Arbeitslosenquoten
1984 - 1998



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, IZA-Berechnungen.

**Abbildung 3: Offizielle Arbeitslosenquoten nach Geschlecht
1990 - 1997**



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, IZA-Berechnungen.

Abbildung 4: Offizielle Arbeitslosenquoten für Ausländer 1990-1997

Sowohl bezogen auf Westdeutschland insgesamt als auch allein auf Nordrhein-Westfalen liegt die Arbeitslosenquote von ausländischen Erwerbspersonen wesentlich über der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit von Inländern. Seit Beginn der neunziger Jahre haben sich diese Unterschiede verstärkt: Betrug die Differenz der Arbeitslosenquoten zwischen In- und Ausländern 1990 für Westdeutschland noch rund 3 Prozent, so erhöhte sie sich bis 1997 auf etwa 6 Prozent. Die ausländische Erwerbsbevölkerung wurde somit von der Krisensituation auf dem Arbeitsmarkt besonders stark getroffen. Dies erklärt sich vor allem daraus, daß Ausländer überproportional den besonderen Risikogruppen angehören.

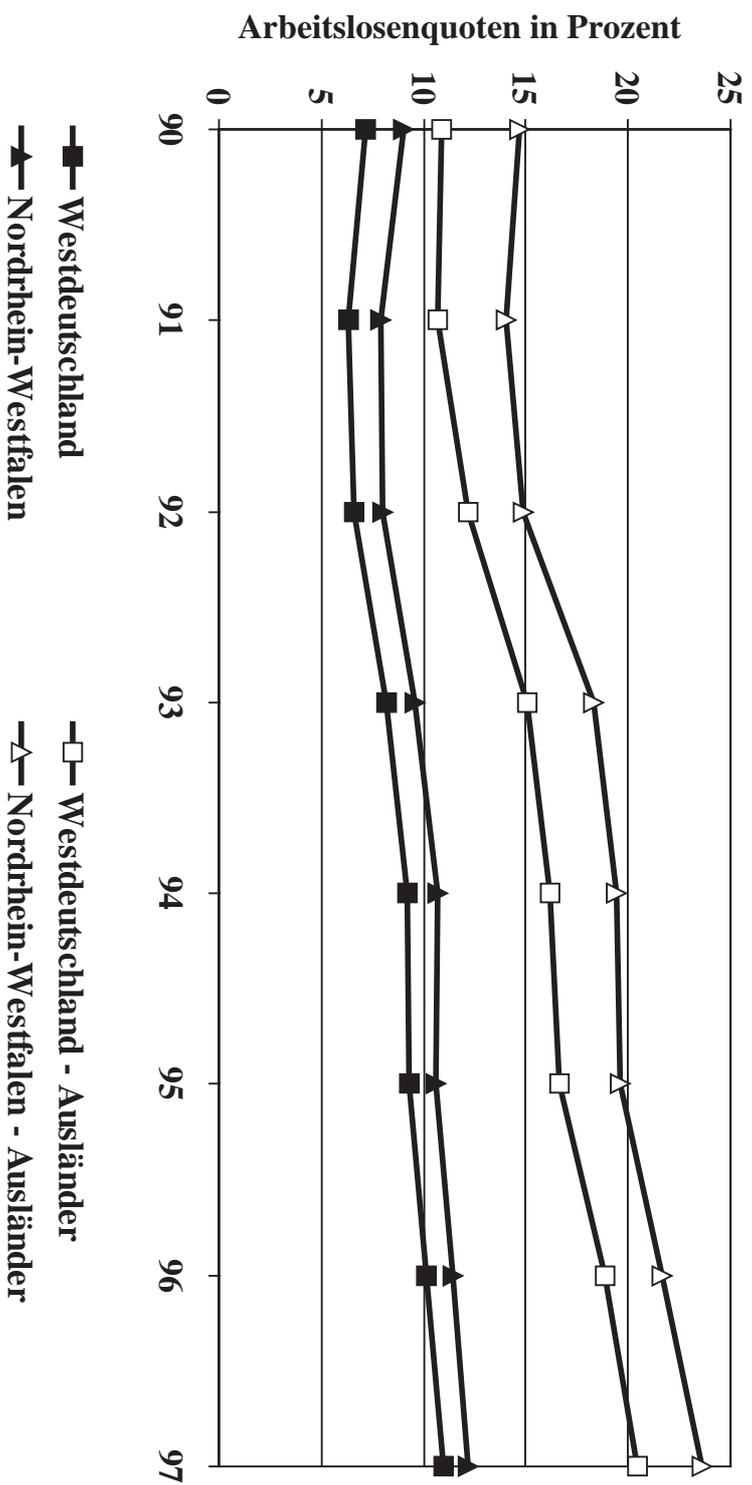
In Nordrhein-Westfalen sind Ausländer in noch größerem Maß als in ganz Westdeutschland arbeitslos. 1997 waren fast 24 Prozent der ausländischen Erwerbspersonen in diesem Bundesland arbeitslos, während die Arbeitslosigkeit für Inländer bei 12 Prozent lag. Infolgedessen versprechen Maßnahmen, die gezielt bei der ausländischen Bevölkerung ansetzen und deren spezielle Probleme hinsichtlich Qualifikation und Sprachkompetenz berücksichtigen, besonderen Erfolg.

3.4 Alter und Arbeitslosigkeit

Abbildung 5: Offizielle Arbeitslosenquoten für Jugendliche 1990-1997

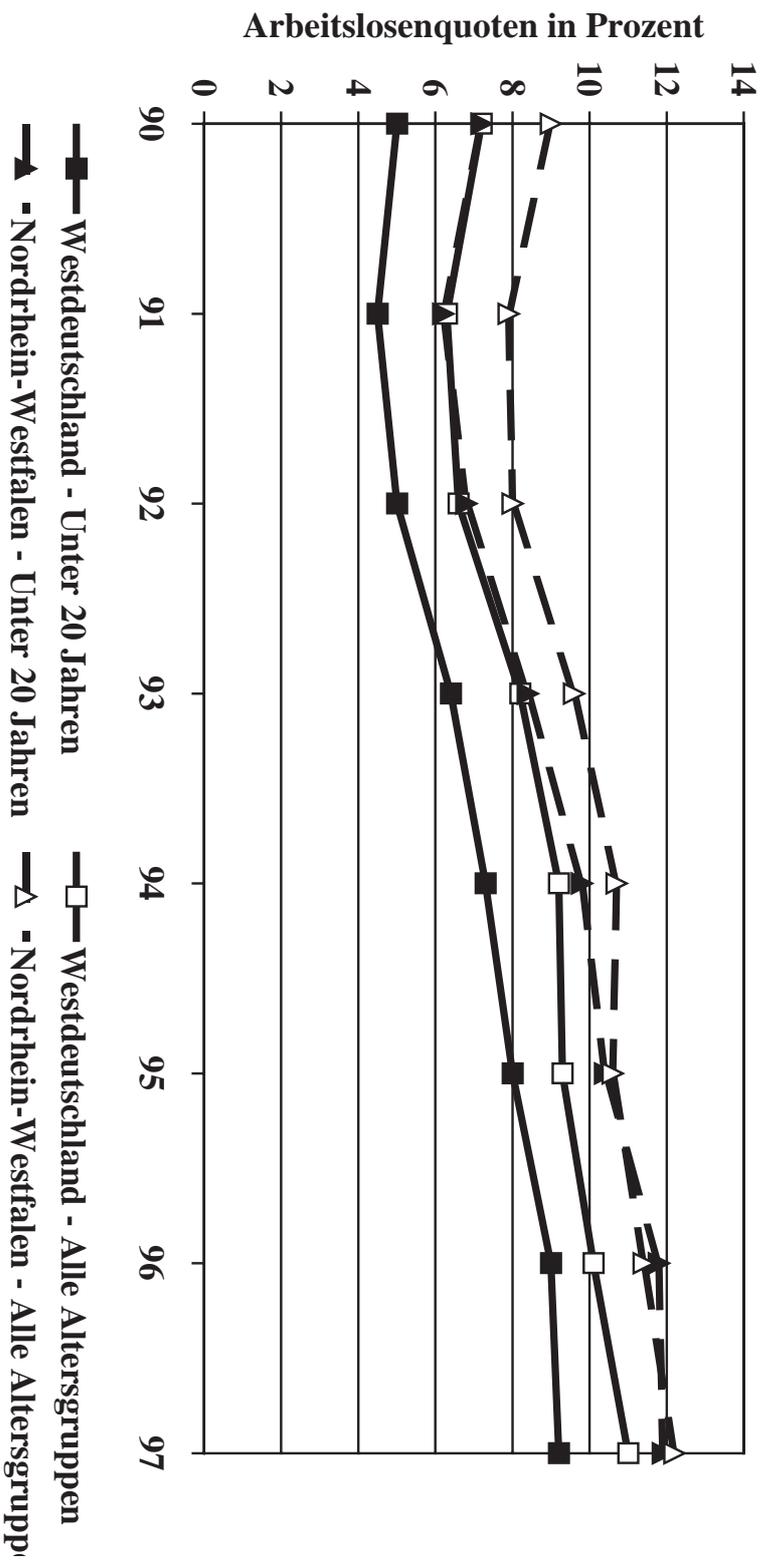
Die offiziellen Arbeitslosenquoten für Jugendliche unter 20 Jahren liegen für Westdeutschland deutlich unter den Arbeitslosenquoten für alle Altersgruppen. Für Nordrhein-Westfalen gilt dies nur für den Beginn der neunziger Jahre. Danach ist die Arbeitslosigkeit von Jugendlichen unter 20 Jahren dort stark gewachsen, so daß sie sich 1997 nurmehr geringfügig von der durchschnittlichen Arbeitslosenquote aller Altersgruppen in Nordrhein-Westfalen unterschied. Angesichts der relativ schlechten Arbeitsmarktposition von Jugendlichen unter 20 Jahren sind arbeitsmarktpolitische und Ausbildung sichernde Maßnahmen für sie von besonderer Bedeutung.

**Abbildung 4: Offizielle Arbeitslosenquoten für Ausländer
1990 - 1997**



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, IZA-Berechnungen.

**Abbildung 5: Offizielle Arbeitslosenquoten für Jugendliche
1990 - 1997**



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, IZA-Berechnungen.

Tabelle 1: Offizielle Arbeitslosenquoten nach Altersgruppen 1997

Die vergleichsweise überaus problematische Arbeitsmarktsituation von Jugendlichen unter 20 Jahren in Nordrhein-Westfalen wird auch daran deutlich, daß die Arbeitslosenquote dieser Gruppe sogar über derjenigen der unter 20jährigen in Ostdeutschland liegt, wo Sonderfaktoren negativ ins Gewicht fallen.

Auch die Arbeitslosigkeit der Altersgruppe der 20-25jährigen rangiert für Nordrhein-Westfalen über dem westdeutschen Durchschnitt, allerdings fällt der Unterschied hier nicht mehr so gravierend aus. Demgegenüber liegt die Arbeitslosenquote dieser Altersgruppe in Ostdeutschland mit über 20 Prozent dramatisch hoch.

Tabelle 2: Offizielle Arbeitslosenquoten nach Altersgruppen 1997

Werden die Arbeitslosenquoten weiter nach Altersstufen differenziert, so wird deutlich, daß Arbeitskräfte im Alter zwischen 55 und 60 Jahren in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Hier erreicht die Arbeitslosenquote annähernd 20 Prozent und fällt damit fast doppelt so hoch aus wie für den Durchschnitt aller Altersgruppen. Zugleich sind für diesen Personenkreis die erheblichsten Vermittlungsschwierigkeiten anzutreffen.

Erwartungsgemäß bewegt sich die Arbeitslosenquote für die Altersgruppe der 25-45jährigen mit knapp 9 Prozent auf etwas niedrigerem Niveau als der Durchschnitt. Für Nordrhein-Westfalen lagen Vergleichsdaten nicht vor.

**Tabelle 1: Offizielle Arbeitslosenquoten nach Altersgruppen
1997**

	Unter 20 Jahren	20–25 Jahre	Gesamt
Westdeutschland	8,7	11,0	10,5
Ostdeutschland	10,8	20,5	19,4
Nordrhein- Westfalen	11,6	12,5	11,7

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, IZA-Berechnungen.

**Tabelle 2: Offizielle Arbeitslosenquoten nach Altersgruppen
1997**

Altersgruppe	Westdeutschland
15–25 Jahre	10,3
25–45 Jahre	8,7
45–50 Jahre	8,1
50–55 Jahre	10,1
55–60 Jahre	19,4
60–65 Jahre	14,3
Gesamt	10,5

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, IZA-Berechnungen.

3.5 Berufsausbildung und Arbeitslosigkeit

Abbildung 6: Offizielle Arbeitslosenquoten nach Berufsausbildung 1984-1995

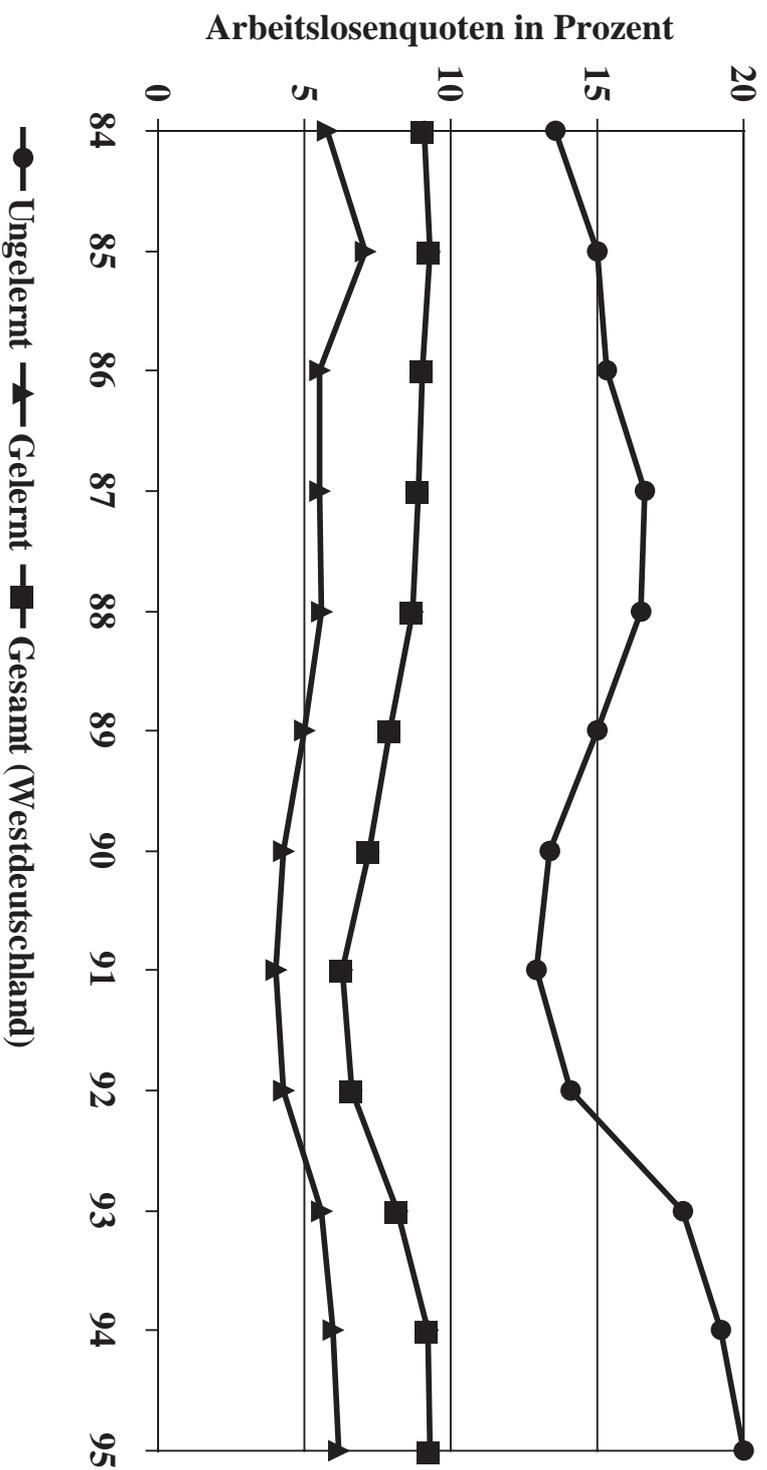
Die Betrachtung der Arbeitslosenquoten nach beruflicher Qualifikation für das Jahr 1995 (neuere Daten liegen derzeit nicht vor) läßt den Schluß zu, daß annähernd jede fünfte Erwerbsperson ohne berufliche Qualifikation arbeitslos war. Während die Arbeitslosigkeit bei Ungelernten 20 Prozent betrug, lag sie für gelernte Personen mit einer betrieblichen Ausbildung oder Berufsfachschulausbildung bei lediglich 6 Prozent.

Auffallend ist, daß die Arbeitslosenquote für Ungelernte im Verlauf der letzten zehn Jahre überdurchschnittlich gestiegen ist: Betrug die Differenz zur Quote für Gelernte im Jahr 1984 noch deutlich weniger als 10 Prozent, so stieg sie bis 1995 auf annähernd 15 Prozent an. Diese Entwicklung ist als eine Folge des technischen Fortschritts zu werten, der einen Wegfall von geringqualifizierten Tätigkeiten zugunsten von Arbeitsplätzen bewirkt, die ein hohes Maß an Ausbildung erfordern.

Tabelle 3: Arbeitslosenquoten nach Berufsausbildung 1995

Verdeutlicht wird das Problem der Arbeitslosigkeit von Personen ohne berufliche Qualifikation, wenn neben der betrieblichen Ausbildung noch andere Qualifikationsgruppen berücksichtigt werden. So lagen die Arbeitslosenquoten für die Absolventen von Fachschulen, Fachhochschulen und Universitäten 1995 sowohl in West- als auch Ostdeutschland teils deutlich unter bzw. nicht höher als 5 Prozent - die Angleichung der Arbeitslosenquoten für alte und neue Bundesländer für diese Gruppen ist bemerkenswert -, während für Ungelernte 20 Prozent, in den neuen Bundesländern gar annähernd 45 Prozent zu Buche schlagen. Damit nimmt die Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten in Ostdeutschland dramatische Ausmaße an. Auch die Arbeitslosenquote für Gelernte liegt dort mit 15 Prozent mehr als doppelt so hoch wie in Westdeutschland.

**Abbildung 6: Offizielle Arbeitslosenquoten nach Berufsausbildung
1984 - 1995**



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Statistisches Bundesamt, IZA-Berechnungen.

**Tabelle 3: Arbeitslosenquoten nach Berufsausbildung
1995**

	West	Ost
Ungelernt	20,0	44,7
Gelernt	6,2	15,2
Fachschule	2,9	4,9
Fachhochschule	3,4	3,5
Universität	4,0	5,0
Insgesamt	9,3	14,9

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Statistisches Bundesamt, IZA-Berechnungen.
Angaben in Prozent.

Tabelle 4: Anteil an allen Arbeitslosen nach Berufsausbildung 1997

In Westdeutschland liegt der Anteil der Ungelernten fast gleichauf mit demjenigen der Gelernten bei knapp 46 Prozent bzw. rund 44 Prozent. Bald jeder zweite Arbeitslose ist somit ohne berufliche Qualifikation; Ungelernte und Gelernte stellen zusammen 90 Prozent aller Arbeitslosen in den alten Bundesländern, während der Anteil der Höherqualifizierten etwa 10 Prozent ausmacht.

In Ostdeutschland weisen die Anteile - bedingt auch durch Nachwirkungen des Bildungswesens der DDR - eine etwas andere Struktur auf. Hier haben über zwei Drittel der Arbeitslosen eine betriebliche Ausbildung absolviert, der Anteil der Ungelernten ist kaum halb so groß wie in Westdeutschland. Das deutet darauf hin, daß in den neuen Bundesländern die Nachfrageseite auf dem Arbeitsmarkt eine wesentlich größere Rolle spielt und folglich, anders als in der alten Bundesrepublik, durch Investitionen in das Bildungs- und Ausbildungswesen nicht von vornherein eine spürbare Verbesserung der Arbeitsmarktsituation zu erwarten ist.

3.6 Qualifikation und Arbeitslosigkeit: Internationale Vergleiche

Abbildung 7: Standardisierte Arbeitslosenquoten nach Qualifikation 1995

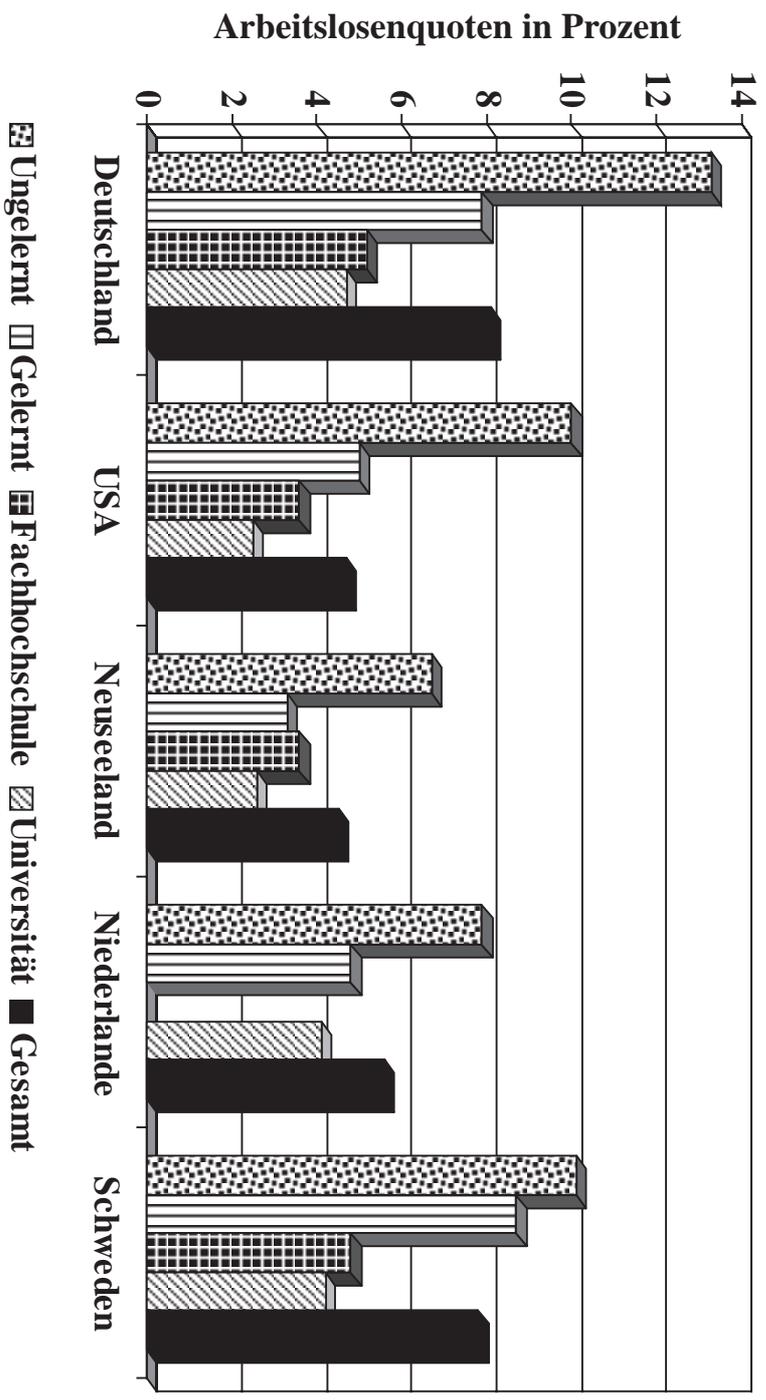
In allen hier zum Vergleich herangezogenen Staaten fällt die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit ungelernter Arbeitskräfte auf. Für Gesamtdeutschland erscheint die Situation gleichwohl besonders problematisch, die Arbeitslosenquote für Geringqualifizierte bewegt sich erheblich über dem Niveau in den Vergleichsstaaten. Darin kommt die besondere Dimension der Arbeitslosigkeit Ungelernter in Deutschland zum Ausdruck.

**Tabelle 4: Anteil an allen Arbeitslosen nach Berufsausbildung
1997**

	West	Ost
Ungelernt	45,7	21,1
Gelernt	43,4	67,2
Fachschule	5,3	7,2
Fachhochschule	5,6	4,6
Universität		

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, IZA-Berechnungen, Angaben in Prozent.

Abbildung 7: Standardisierte Arbeitslosenquoten nach Qualifikation 1995



Quelle: OECD, IZA-Berechnungen.

***Abbildung 8: Standardisierte Arbeitslosenquoten nach Qualifikation für
15-19jährige 1996***

Eine Differenzierung der Arbeitslosenquoten nach Qualifikation und Alter ergibt ein verändertes Bild. In der Altersstufe der 15-19jährigen rangiert die Arbeitslosenquote der ungelernten Arbeitskräfte in Deutschland bemerkenswerterweise unter derjenigen der Gelernten, die wiederum ebenfalls unter der durchschnittlichen Arbeitslosenquote für alle Qualifikationsstufen liegt. Damit schneidet Deutschland im internationalen Vergleich dieser Altersgruppe sehr gut ab. Die Arbeitslosenquote aller 15-19jährigen liegt unterhalb der durchschnittlichen Arbeitslosenquote für alle Altersstufen, während sich in allen anderen betrachteten Ländern die Arbeitslosenquoten dieser Altersstufe nicht nur auf wesentlich höherem Niveau bewegen, sondern auch deutlich über dem dortigen Durchschnitt aller Altersstufen.

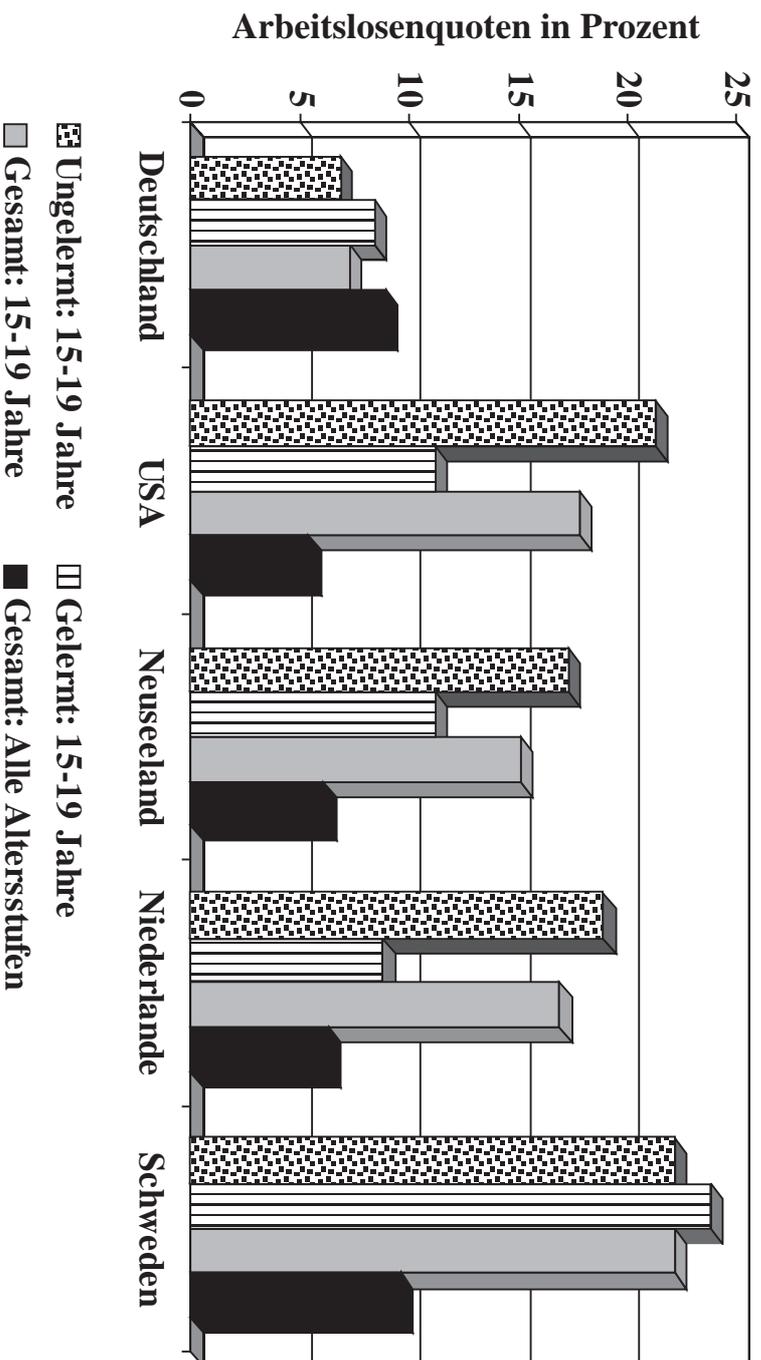
***Abbildung 9: Standardisierte Arbeitslosenquoten nach Qualifikation für
20-24jährige 1996***

Demgegenüber zeigt sich für die Altersgruppe der 20-24jährigen für Deutschland wieder das gewohnte Bild: Die ungelernten Arbeitskräfte sind mit 15 Prozent weit überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Die Gesamtarbeitslosenquote dieser Altersgruppe liegt über dem Durchschnitt aller Altersstufen. Ähnliches gilt für die Vergleichsländer.

***Abbildung 10: Standardisierte Arbeitslosenquoten nach Qualifikation für
25-29jährige 1996***

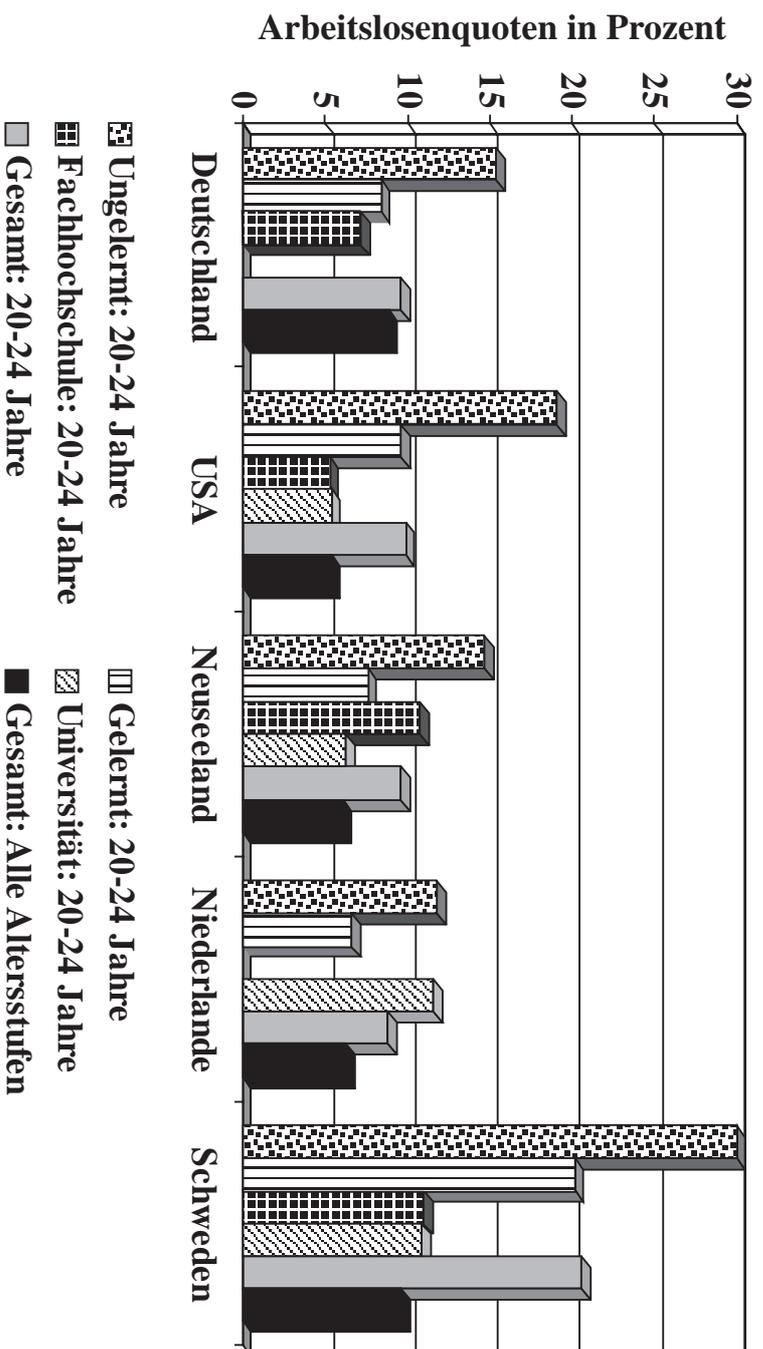
Nicht anders sieht es für die Altersgruppe der 25-29jährigen aus, hier sind sogar mehr als 17 Prozent der Ungelernten in Deutschland arbeitslos. Damit liegt die Arbeitslosenquote für diese Qualifikationsstufe annähernd doppelt so hoch wie die durchschnittliche Arbeitslosigkeit aller ungelernten Erwerbspersonen. Die vergleichsweise geringe Arbeitslosigkeit besser Qualifizierter sorgt dafür, daß sich die durchschnittliche Arbeitslosenquote dieser Altersgruppe in Deutschland dennoch knapp unter der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit aller Altersstufen bewegt.

**Abbildung 8: Standardisierte Arbeitslosenquoten nach
Qualifikation für 15-19jährige 1996**



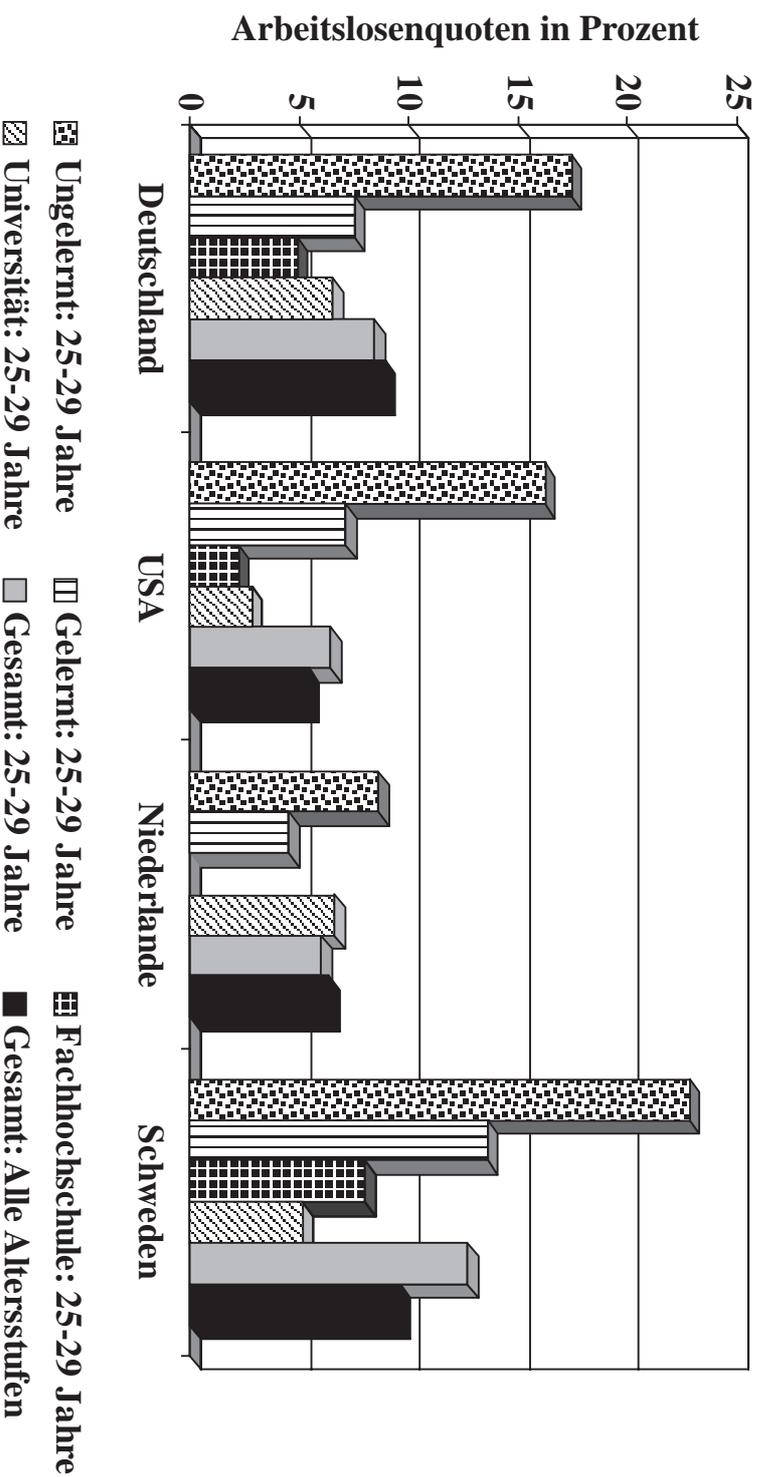
Quelle: OECD, IZA-Berechnungen.

Abbildung 9: Standardisierte Arbeitslosenquoten nach Qualifikation für 20-24jährige 1996



Quelle: OECD, IZA-Berechnungen.

Abbildung 10: Standardisierte Arbeitslosenquoten nach Qualifikation für 25-29jährige 1996



Quelle: OECD, IZA-Berechnungen.

Abbildung 11: Standardisierte Arbeitslosenquoten nach Qualifikation für 30-44jährige 1996

Das Gesamtbild in bezug auf die Arbeitslosigkeit für die Altersgruppe der 30-44jährigen unterscheidet sich kaum von der Situation für die 25-29jährigen. Lediglich die Arbeitslosenquote der Ungelernten geht in dieser Altersstufe wieder um etwa 3 Prozentpunkte auf weniger als 14 Prozent zurück. Für die Vergleichsstaaten stellt sich die Arbeitsmarktlage der 30-44jährigen sehr ähnlich dar.

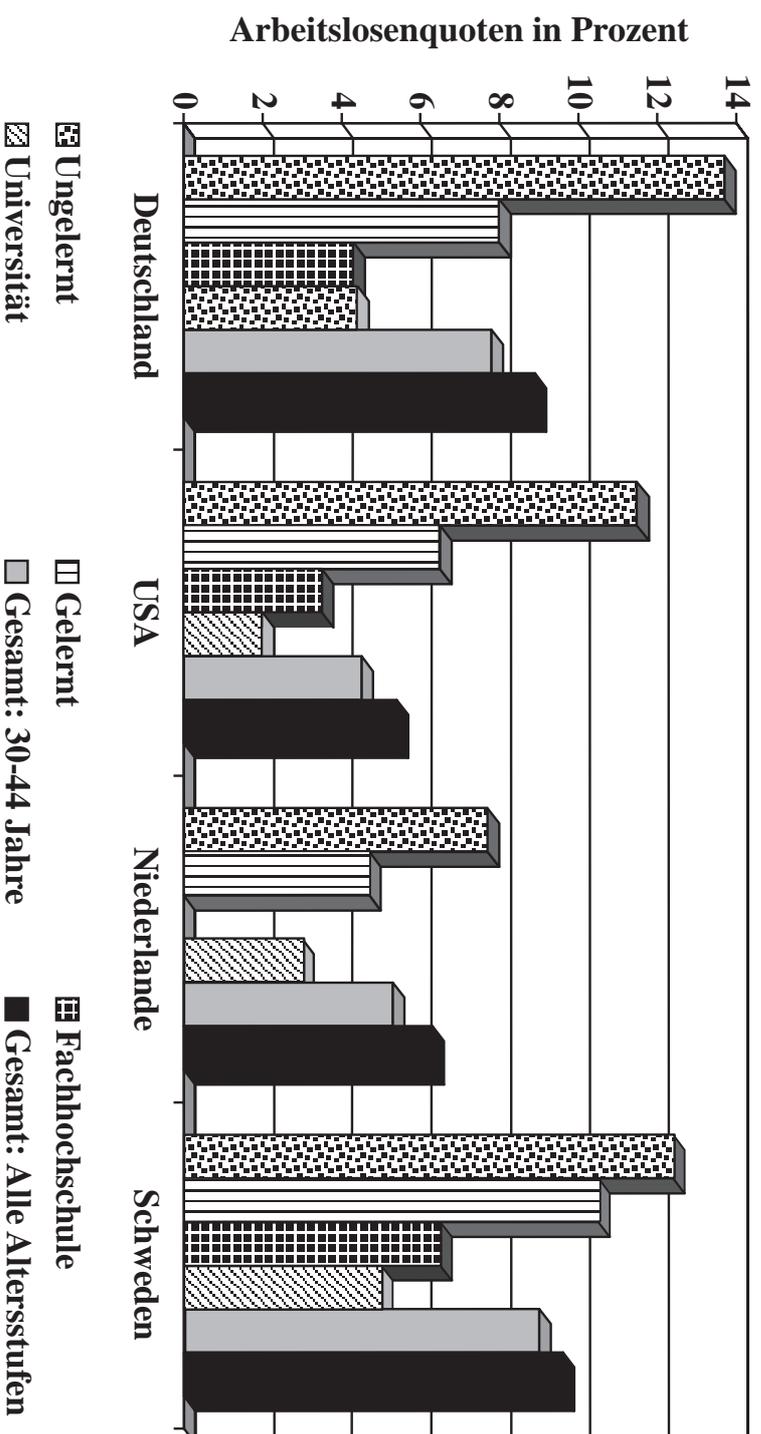
Abbildung 12: Standardisierte Arbeitslosenquoten nach Qualifikation für 25-64jährige 1996

Aus der jeweils sehr verwandten Struktur der Arbeitslosigkeit aller betrachteten Altersstufen mit Ausnahme der unter 19jährigen ergibt sich in der Zusammenschau wiederum das Resultat, daß die Arbeitslosenquote der ungelerten Arbeitskräfte weitaus höher liegt als die durchschnittlichen Arbeitslosenraten sowohl der Altersgruppe der 25-64jährigen als auch der Erwerbspersonen insgesamt. Dabei hebt sich die für alle über 24jährigen feststellbare hohe Arbeitslosigkeit Ungelernter negativ von den niedrigeren Arbeitslosenquoten für Ungelernte in den Vergleichsstaaten ab.

Abbildung 13: Standardisierte Arbeitslosenquoten nach Qualifikation, Altersgruppen und Geschlecht für Deutschland 1996

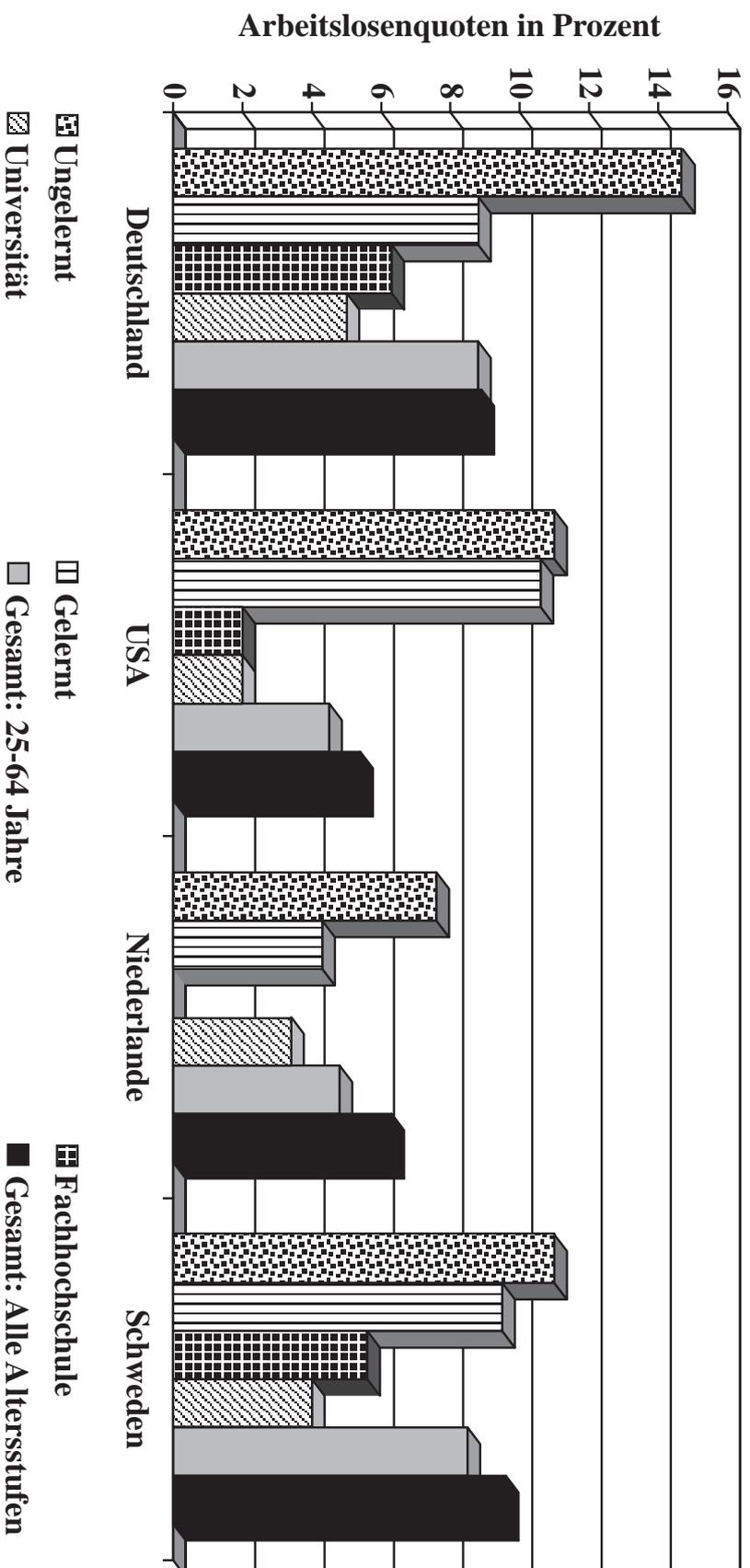
Die Unterscheidung der Arbeitslosenquoten für Männer und Frauen zeigt eine durchweg stärkere Arbeitslosigkeit von Männern ohne berufliche Qualifikation; nur in der Altersstufe der 15-19jährigen liegen sie mit ungelerten Frauen gleichauf. Mit zunehmendem Alter stellt sich bei Frauen in höheren Qualifikationsstufen eine stärkere Arbeitslosigkeit als bei Männern ein. Bei den über 30jährigen liegt die Gesamtarbeitslosigkeit von Frauen über alle Alters- und Qualifikationsstufen hinweg deutlich über derjenigen männlicher Erwerbspersonen.

Abbildung 11: Standardisierte Arbeitslosenquoten nach Qualifikation für 30-44jährige 1996



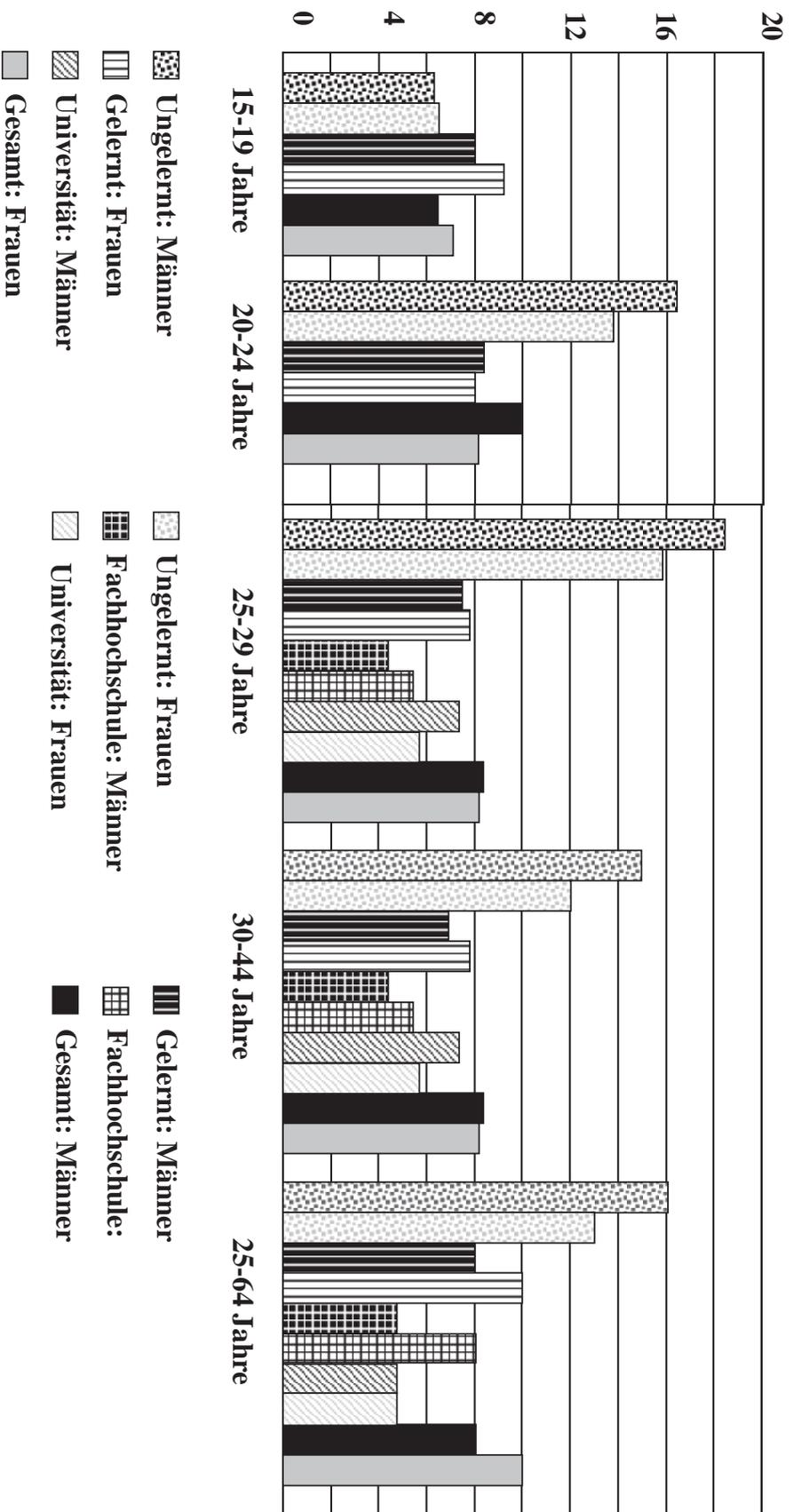
Quelle: OECD, IZA-Berechnungen.

Abbildung 12: Standardisierte Arbeitslosenquoten nach Qualifikation für 25-64jährige 1996



Quelle: OECD, IZA-Berechnungen.

Abbildung 13: Standardisierte Arbeitslosenquoten nach Qualifikation, Altersgruppen und Geschlecht für Deutschland 1996



Quelle: OECD, IZA-Berechnungen.

3.7 Langzeitarbeitslosigkeit

Tabelle 5: Anteil an allen Langzeitarbeitslosen nach demographischen Merkmalen 1997

Mehr als ein Drittel aller Arbeitslosen in Deutschland ist länger als 12 Monate ohne Erwerbsarbeit und zählt damit zur Gruppe der Langzeitarbeitslosen. Männer sind von ihr häufiger betroffen. Der Anteil ausländischer Langzeitarbeitsloser liegt zwar deutlich über ihrem Anteil an den Beschäftigten, gemessen an der überaus hohen Ausländerarbeitslosigkeit von rund 20 Prozent jedoch bemerkenswert niedrig. Hierin drückt sich die hohe räumliche Mobilität und Bereitschaft zu Übernahme unattraktiver Arbeit aus.

Tabelle 6: Anteil an allen Langzeitarbeitslosen nach Berufsausbildung 1997

Jeder zweite Langzeitarbeitslose verfügt über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Das muß auch deshalb als besonders problematisch angesehen werden, weil Ungelernte einen wesentlich kleineren Anteil an allen Arbeitskräften ausmachen.

Die Wichtigkeit von Maßnahmen, die auf eine verbesserte berufliche Qualifikation von Langzeitarbeitslosen zielen, wird hieraus unmittelbar offensichtlich.

Tabelle 7: Anteil an allen Langzeitarbeitslosen nach Altersgruppen 1997

Dies wird durch den Umstand, daß allein die Altersgruppe der 55-60jährigen ein Drittel der Langzeitarbeitslosen stellt, nicht in Zweifel gezogen, denn auch die Gruppe der für Qualifizierungsmaßnahmen besonders zugänglichen 30-45jährigen nimmt mit knapp 30 Prozent einen ähnlich großen Umfang an. Erwartungsgemäß sind nur wenige unter 30jährige länger als 12 Monate arbeitslos.

Tabelle 5: Anteil an allen Langzeitarbeitslosen nach demographischen Merkmalen 1997

	Westdeutschland
Männer	55,0
Frauen	44,5
Deutsche	85,3
Ausländer	14,7
<hr/>	
Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen	36,1

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, IZA-Berechnungen, Angaben in Prozent.

**Tabelle 6: Anteil an allen Langzeitarbeitslosen nach
Berufsausbildung 1997**

	Westdeutschland
Ohne abgeschlossene Berufsausbildung	48,2
Mit abgeschlossener Berufsausbildung	51,8
Facharbeiter	20,3
Nichtfacharbeiter	43,3
Angestellte mit gehobener Tätigkeit	21,4
Angestellte mit einfacher Tätigkeit	15,0

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, IZA-Berechnungen, Angaben in Prozent.

Tabelle 7: Anteil an allen Langzeitarbeitslosen nach Altersgruppen 1997

	Westdeutschland
Unter 25 Jahre	3,0
25–30 Jahre	5,9
30–35 Jahre	9,2
35–40 Jahre	10,2
40–45 Jahre	9,9
45–50 Jahre	10,9
50–55 Jahre	12,7
55–60 Jahre	33,2
60–65 Jahre	4,9

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, IZA-Berechnungen, Angaben in Prozent.

3.8 Gesundheit und Arbeitslosigkeit

Tabelle 8: Anteil an allen Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen nach Berufsausbildung 1997

Insgesamt weist ein Viertel aller Arbeitslosen eine gesundheitliche Einschränkung auf. Seine besondere Bedeutung erhält dieser Umstand durch den häufigen Zusammenfall von fehlender Qualifikation und gesundheitlicher Beeinträchtigung. Über die Hälfte aller Arbeitslosen mit solchen Einschränkungen verfügt über keine Berufsausbildung und muß deshalb als sehr schwer vermittelbar gelten.

Tabelle 9: Anteil an allen Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen nach Altersgruppen 1997

Wie bei den Langzeitarbeitslosen ergibt sich auch für Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen bei einer Differenzierung nach Altersgruppen, daß die 55-60jährigen ein Drittel der Arbeitslosen stellen. Eine besonders dramatische Situation entsteht, wenn sich bestimmte Merkmale akkumulieren. So ist fast die Hälfte aller Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen langzeitarbeitslos.

Tabelle 8: Anteil an allen Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen nach Berufsausbildung 1997

	Westdeutschland
Mit Berufsausbildung	47,0
Ohne Berufsausbildung	53,0
Facharbeiter	27,4
Nichtfacharbeiter	44,4
Angestellte mit gehobener Tätigkeit	15,5
Angestellte mit einfacher Tätigkeit	12,7
Anteil der Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen an allen Arbeitslosen	25,3

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, IZA-Berechnungen, Angaben in Prozent.

**Tabelle 9: Anteil an allen Arbeitslosen mit gesundheitlichen
Einschränkungen nach Altersgruppen 1997**

Altersgruppe	Westdeutschland
Unter 25 Jahre	4,0
25–45 Jahre	32,7
45–50 Jahre	11,6
50–55 Jahre	14,4
55–60 Jahre	32,2
60–65 Jahre	5,1
Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen	
	48,3

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, IZA-Berechnungen, Angaben in Prozent.

II. Prognosen zur Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit bis 2010

1. Erkennbare Trends

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit wird durch eine Vielzahl gleichzeitiger Trends in den kommenden Jahren geprägt sein. Dabei ist grundsätzlich davon auszugehen, daß es bis auf weiteres zu keiner spürbaren Entlastung des Arbeitsmarktes kommen wird. Zwar dürfte es zu einer gewissen Gewichtsverlagerung zwischen offener und verdeckter Arbeitslosigkeit (geringfügige Beschäftigung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Weiterbildung etc.) sowie der Stillen Reserve (dem Arbeitsmarkt grundsätzlich zur Verfügung stehendes, derzeit jedoch am Erwerbsprozeß nicht teilnehmendes Potential) kommen, die im wesentlichen aus einer wachsenden Bandbreite flexibler Beschäftigung resultiert. Im Perspektivzeitraum bis zum Jahr 2010 sprechen jedoch alle Indizien für eine Gesamtarbeitslosigkeit, die das gegenwärtige Niveau nur wenig unterschreitet. Zwar sind aufgrund des demographischen Wandels leichte Entlastungen zu erwarten. Andererseits wird sich - solange keine neuen Politikakzente gesetzt werden - der weltweite Druck auf die unqualifizierte Arbeit fortsetzen.

1.1 Standort im Wettbewerb

Die auf die (Arbeitsmarkt-)Politik zukommenden Aufgaben werden an Bedeutung weiter wachsen. Im Rahmen der Europäischen Währungsunion wird nationale Politik verstärkt in Koordinierungsmuster gezwängt werden. Die erhöhte Transparenz und Vergleichbarkeit von Kostenfaktoren und Löhnen wird massive Anforderungen an Arbeitsmarktflexibilität und Tarifpolitik stellen, da das bisher gängige Korrekturinstrumentarium der Wechselkursanpassung entfällt. Dies erfordert von Politik und Tarifparteien gemeinsame Anstrengungen insbesondere im Hinblick auf eine moderate Lohnentwicklung, die sich an der Arbeitsproduktivität orientieren muß, will sie nicht unmittelbar offensichtliche Wettbewerbsnachteile in der Europäischen Währungsunion, entsprechend ausbleibende Investitionsentscheidungen und somit negative Beschäftigungseffekte hervorrufen. Der Druck auf die Preise und damit auch auf das Ausmaß von Lohnsteigerungen wird unvermeidlich wachsen. Umgekehrt setzt die Währungsunion eine neue ökonomische Dynamik frei, die die Risiken prinzipiell mehr als nur auszugleichen in der Lage sein dürfte.

Auch die anstehende EU-Osterweiterung birgt Chancen und Risiken. Unabhängig von den zu vereinbarenden Übergangsfristen etwa hinsichtlich der Freizügigkeit wird die Erweiterung den Handlungsdruck in bezug auf strukturelle Reformen des deutschen Arbeitsmarktes noch erhöhen. Zweifellos werden die Transformationswirtschaften der Beitrittsländer im nächsten Jahrzehnt aufgrund ihres EU-Beitritts mit erhöhten Wachstumsraten rechnen können und den Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft weiter intensivieren. Dem stehen neue Chancen für Synergieeffekte durch eine sinnvolle Arbeitsteilung sowie mittelfristig konkrete Beschäftigungschancen auch für deutsche Arbeitnehmer in den mittel- und osteuropäischen EU-Ländern gegenüber.

Diese Entwicklungen sind letztlich nichts anderes als eine europäische Spielart der Globalisierung. Unternehmen erwerben zusehends größere Freiheiten bei Standort- und Investitionsentscheidungen und können aufgrund der virtuellen technischen Möglichkeiten weitaus mobiler als bisher wirtschaften. Das zwingt die Politik, sich verstärkt auf die Gestaltung attraktiver Standortfaktoren zu konzentrieren. Entbürokratisierung, Unternehmenssteuerreform, Ausbau der Qualifikationsvorteile, Konzentration auf den Zukunftssektor von Wissen, Forschung und Entwicklung sowie Realisierung von Innovationen lauten einige der für Deutschland hier relevanten Stichworte. Allerdings wird es immer weniger vorhersagbar sein, welches die idealen Standortfaktoren sind und bleiben werden, je vernetzter Produktion, Informationsverarbeitung und Wissensmehrung stattfinden, je rascher ganze Wirtschaftszweige verschwinden und neu entstehen. Erst recht wird sich die Notwendigkeit, unproduktive, aber mit immensem Aufwand subventionierte Wirtschaftsbereiche (Bergbau, Schiffbau, verarbeitende Industrie) stillzulegen, gegebenenfalls ins Ausland zu verlagern und im Inland durch chancenreichere Produktion im Technologie- und Dienstleistungssektor zu ersetzen, nachdrücklicher denn je stellen. Parallel wird sich die Tendenz zu Unternehmenskonzentrationen fortsetzen, neue Abhängigkeiten der Zulieferindustrie schaffen, aber auch der mittelständischen Wirtschaft Spielraum für innovationsträchtige Produktion geben.

Für die Sozialpolitik kann all dies nicht ohne Folgen bleiben. Die unausweichliche Arbeitsmarktflexibilisierung wird die heute ohnehin schon erschütterte Arbeitsplatzsicherheit für immer weitere Teile der Beschäftigten zurückgehen lassen, zugleich aber Beschäftigungschancen für Berufseinsteiger und Arbeitslose bieten. Phasen der Beschäftigung und der – positiv zu nutzenden – Erwerbslosigkeit werden sich abwechseln. Für die Altersvorsorge bedeutet dies eine immense Herausforderung, die noch

dadurch verschärft wird, daß Lohnspreizung und ein wachsendes Ausmaß von Teilzeit- und geringfügiger Beschäftigung die Anwartschaften innerhalb des Generationenvertrages - bei gleichzeitiger Versorgungspflicht für aus dem Vollzeit-Erwerbsleben ausscheidende Arbeitnehmer - schrumpfen lassen. Neue Formen der Vorsorge und der Absicherung von Geringverdienenden müssen gefunden werden, um mit dieser Entwicklung Schritt zu halten. Gesellschaftlicher Lebensstandard und Ausmaß der Arbeitslosigkeit werden davon abhängen, ob es gelingt, flexibel und dennoch sozial gerecht auf die neuen, sich dynamisierenden Anforderungen zu reagieren.

1.2 Demographischer Wandel

Die Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung hat erheblichen Einfluß auf die Beschäftigungsperspektiven. Längst steht fest, daß sich der Altersaufbau substantiell zugunsten der älteren und alten Menschen verschieben wird. Diese Veränderung wird sich beschleunigt nach dem Jahr 2010 einstellen, da dann die besonders geburtenstarken Jahrgänge der sechziger Jahre zu den Älteren gehören werden. Sukzessive wird dann nicht nur die Bevölkerungszahl, sondern entsprechend auch die Zahl der Erwerbspersonen zurückgehen, ohne daß dieser Trend freilich in vollem Umfang an den Arbeitsmarkt weitergegeben werden und die Arbeitslosigkeit zum Verschwinden bringen könnte. Dem werden der Produktivitäts- und Rationalisierungsfortschritt, aber auch die weiterhin global wirkenden Trends zuungunsten der Ungelernten entgegenstehen.

Schon bis zum Jahr 2010 wird der demographische Wandel spürbare Konsequenzen für den Arbeitsmarkt haben. Die genaue Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials hängt dabei auch von der steigenden oder zurückgehenden Erwerbsbeteiligungstendenz von Frauen und Männern ab, ebenso vom zukünftigen Renteneintrittsalter und der Neigung der Stillen Reserve, auf dem Arbeitsmarkt aktiv zu werden. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen wird zunächst voraussichtlich weiter wachsen, wobei das Motiv der Absicherung des subjektiv wie objektiv unsicherer gewordenen Familieneinkommens in den Mittelpunkt treten dürfte. Die Erwerbsquote Älterer wird nach Auslaufen von Frühverrentungsprogrammen und angesichts potentiell reduzierter Rentenerwartungen wieder steigen.

Bei einem gleichzeitigen leichten Anstieg der Erwerbspersonenzahl über den heutigen Wert von 41 Millionen wirkt sich die Alterung der Bevölkerung

unmittelbar in einem Anstieg des Durchschnittsalters der Arbeitnehmer aus. Gegenwärtig stellen beispielsweise die 20- bis 35jährigen Erwerbspersonen mit rund 15 Millionen noch ca. 36 Prozent des Erwerbspersonenpotentials insgesamt. Im Jahr 2010 - bis zum Jahr 2020 wird sich diese Entwicklung dann auf gleichem Niveau stabilisieren - werden es nurmehr etwa 29 Prozent oder 12 Millionen Erwerbspersonen dieses Alters sein (PROGNOS 1998). Das entspricht einem Rückgang von 20 Prozent. Demgegenüber dürfte der Anteil der 50- bis 65jährigen Erwerbspersonen von derzeit gut 21 Prozent (knapp 9 Millionen) auf 26 Prozent (11 Millionen) im Jahr 2010 und voraussichtlich fast 33 Prozent (13 Millionen) zehn Jahre später wachsen.

Dieser Alterungsprozeß kann durch Zuwanderung nicht aufgefangen werden, denn hierzu müßte sie in einem Ausmaß erfolgen, das sozial nicht mehr verkraftbar wäre. Im Gegenteil: während alle Bevölkerungsprognosen einen gewissen positiven Wanderungsüberschuß einkalkulieren, spricht manches – zur Zeit fällt der Wanderungssaldo für die Migration von Ausländern negativ aus, es reisen weniger Ausländer dauerhaft nach Deutschland ein als aus - eher dafür, daß dieses Maß langfristig unterschritten werden könnte. Dann aber würde die Geschwindigkeit der Alterung von Bevölkerung und Erwerbspersonenpotential weiter zunehmen. Auch vor diesem Hintergrund ist eine gesetzliche Steuerung der Zuwanderung anhand von Auswahlkriterien und Höchstquoten angezeigt, mit der Bedarfslagen des Arbeitsmarktes flexibel Rechnung getragen und andere Maßnahmen zur Abfederung des demographischen Wandels flankiert werden könnten.

Im übrigen zwingt dieser Prozeß zur Korrektur des allgemein verbreiteten Bildes problembehafteter, zu wenig flexibler und leistungsfähiger älterer Arbeitnehmer, aber auch zur Reaktion auf deren allgemein geringere räumliche und berufliche Mobilität. Der berufsbegleitenden Weiterbildung wird zwangsläufig ein neuer Stellenwert beigemessen werden müssen, da die Alternative der Freisetzung oder Frühverrentung zugunsten jüngerer Arbeitnehmer immer schwerer zu realisieren sein wird. Gleichzeitig wird die betriebliche Fortbildung angesichts der Tatsache, daß bei Zunahme unsicherer Beschäftigung von einer wachsenden Mitarbeiterfluktuation auszugehen ist, vor Kosten-Nutzen-Erwägungen stehen. Im übrigen wird unter Produktivitätsaspekten und mit Blick auf die Altersstruktur der Betriebe möglicherweise auch das vertraute Gefüge der altersmäßigen Lohnstaffelung aufgebrochen werden müssen. Gegenwärtig ist noch nicht zu erkennen, daß die Gesellschaft sich der Bedeutung des demographischen Wandels bewußt und dementsprechend zu handeln bereit wäre.

1.3 Chancen des technischen Fortschritts

Der Zusammenhang von technischer Entwicklung und Beschäftigung ist ein geläufiges Thema der Wirtschaftsgeschichte. Stets hat sich gezeigt, daß nach einer – unterschiedlich langen – Phase des Arbeitsplatzabbaus und der Reorganisation dank neuer Produkte und Innovationen auch neue Arbeitsplätze entstanden sind. Allerdings zwingt heute die enorme Geschwindigkeit des technischen Wandels zur permanenten Anpassung, so daß diese Zusammenhänge fraglicher zu werden scheinen. Dennoch dürfte das bislang nur ansatzweise ausgeschöpfte Potential der durch die modernen Wissenstechnologien gegebenen Möglichkeiten einen erheblichen Arbeitskräftebedarf mit sich bringen.

Vernetzte Informations- und Kommunikationstechnologie ist auf dem Vormarsch in immer weitere Bereiche der Produktion und der Dienstleistungen. Das bringt Produktivitätsvorteile hervor, die zunächst zu Lasten der Beschäftigung gehen. Gleichzeitig aber werden auf diese Weise flexiblere Umfelder für den Faktor Arbeit geschaffen, die zwar ihren Bedarf zusehends weniger in Form von Normarbeitsverhältnissen decken, dafür aber große Chancen für neue Arbeitsformen ergeben werden.

Die Koordination von Arbeitskräfteangebot und unternehmerischer Nachfrage kann dann entscheidend verbessert werden, wenn es gelingt, insbesondere die erheblichen räumlichen Mobilitätsbarrieren zu überwinden, die bislang dafür sorgen, daß etwa in benachteiligten monostrukturierten Regionen eine Ausbildung ohne Zukunft gewählt wird, gar keine Ausbildung absolviert werden kann oder kein Arbeitsstellenangebot vorhanden ist. Während mitunter durchaus Unternehmen die Ballungsgebiete verlassen, weil sie in ländlicherem Raum bessere Voraussetzungen für die Ansiedlung auch der Zulieferer finden und das dort zur Verfügung stehende Personal durchweg ebenbürtig qualifiziert, aber ungleich weniger fluktuationsanfällig ist, könnte in vielen Bereichen die Vernetzung räumliche Distanzen irrelevant werden lassen. Kreative Formen der Telearbeit können einerseits durch eine verstärkte Technik-Nachfrage wiederum Arbeitsplätze schaffen, andererseits selbst die Flexibilität ermöglichen, die wesentliche Voraussetzung neuer Beschäftigung ist.

Die verstärkte Ausnutzung der technischen Möglichkeiten wird sowohl Arbeitsplätze aus der Firma an den jeweiligen Aufenthaltsort des Arbeitnehmers verlagern als auch zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Dies werden überwiegend Angebote sein, die vor allem befristete projektgebun-

dene Arbeit und ein hohes Maß zeitlicher Flexibilität erfordern, aber damit auch neue Perspektiven etwa für die Vereinbarung von Familie und Beruf aufzeigen. Heute werden diese Möglichkeiten nur von einem Teil der Unternehmen, die von Produktion und Struktur dazu in der Lage wären, tatsächlich genutzt. Wie schnell und wie umfassend das Gesamtpotential beschäftigungsschaffend eingesetzt werden wird, hängt nicht zuletzt von der Akzeptanzgeschwindigkeit bei Arbeitgebern und -nehmern ab. Eine Behinderung der Ausbreitung des Neuen ist beschäftigungsschädlich.

Ebenso wichtig erscheint eine Vereinfachung der Handhabung der Technik selbst. Sollen auch Beschäftigungseffekte für geringer Qualifizierte mit ihrem Einsatz verbunden sein, dann müssen Hard- und Software dem Rechnung tragen. Dies erscheint durchaus realistisch und muß vorangetrieben werden. Geringqualifizierte werden andernfalls zusehends auf den in Deutschland bislang unterentwickelten Bereich gering entlohnter personenbezogener Dienstleistungen angewiesen sein; erhöhte Arbeitslosigkeit aufgrund überhöhten Arbeitskräfteangebots wäre die Folge.

Für selbständige Beschäftigung bietet der technologische Fortschritt verbesserte Chancen, etwa im Bereich der Beratung, Recherche und Kommunikation. Möglicherweise werden diese Chancen auch von Angehörigen der Stillen Reserve genutzt. Damit könnte sich die Wahrscheinlichkeit erhöhen, daß eine stärkere Nachfrage nach einfachen Dienstleistungen vor allem in privaten Haushalten entsteht.

Im übrigen wird es darauf ankommen, den Anschluß Ostdeutschlands an diese chancenreiche Entwicklung zu gewährleisten. Tendenziell droht die Gefahr, daß Beschäftigungszuwächse im Beratungs-, Informations- und Hochtechnologiebereich fast ausschließlich in Westdeutschland erzielt werden, während agrarische und industrielle Strukturen in Ostdeutschland nicht zukunftsgerecht ersetzt werden.

1.4 (Schlüssel-)Qualifikation

Der Anteil an- und ungelernter Arbeitnehmer an den Erwerbspersonen ist seit den fünfziger Jahren von nahezu 50 Prozent auf heute kaum mehr 20 Prozent stark zurückgegangen. Da sich jedoch parallel dazu die Qualifikationsanforderungen an den Faktor Arbeit sukzessive erhöht haben, ist auch das tatsächliche Arbeitsplatzangebot für Geringqualifizierte zurückgegangen und hat eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit dieser Gruppe hervor-

rufen (vgl. Kapitel I 2.8). Im kommenden Jahrzehnt wird der Anteil der Geringqualifizierten an den Erwerbspersonen zwar weiter zurückgehen und 2010 voraussichtlich weit unter 15 Prozent liegen. Dennoch wird dies die Problematik der hohen Arbeitslosigkeit in diesem Bereich nicht entschärfen können.

Im Gegenteil: Angesichts wachsender Qualifikationsnotwendigkeiten auf dem Arbeitsmarkt steigt das heute ohnehin große Arbeitslosigkeitsrisiko der geringer Qualifizierten in Zukunft noch weiter an. Bei einer für das Jahr 2010 geschätzten Erwerbspersonenzahl von über 41 Millionen wird die Zahl der an- und ungelernten potentiellen Arbeitskräfte zwischen 4 und 6 Millionen betragen. Gleichzeitig fallen aber die für diese Gruppe zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze, sofern nicht mit Maßnahmen zur Begründung eines ausgeprägten Niedriglohnsektors gegengesteuert wird, mehr und mehr weg. Ihre Zahl dürfte 2010 deutlich unter der Dreimillionengrenze liegen. Dies allein macht deutlich, daß von einer reduzierten Dimension des Problems der Qualifikation keine Rede sein kann. Auch die Verdrängungssituation gegenüber Höherqualifizierten dürfte sich weiterhin verschärfen.

Immer stärker in den Blickpunkt wird darüber hinaus als zusätzliche Schwierigkeit ein Trend zur Dequalifikation treten, der aus der zunehmenden Spezialisierung von Ausbildungsinhalten resultiert. Unternehmen unterliegen Spezialisierungszwängen, die sie unter kurzfristigen Kosten-Nutzen-Erwägungen häufig in den Ausbildungsbereich weitertransportieren, sofern dasselbe Kalkül sie nicht dazu bringt, weniger oder gar nicht auszubilden. Beides ist gleichermaßen kurzsichtig. Während die unzureichende Ausbildungsteilnahme von Unternehmen bereits einen Fachkräftemangel zu verursachen beginnt, wird mit der betriebsspezifischen Ausbildung unweigerlich die Einsetzbarkeit der Auszubildenden und Arbeitnehmer auf eben jene Tätigkeiten beschränkt, ohne daß deren Zukunftsfähigkeit feststünde. In dem Maße, wie durch Strukturumschichtungen und Vernetzungen die traditionellen Branchenabgrenzungen verwischen, werden auch die alten Berufsbilder unscharf. Das zwingt zur breiteren Anlage der Qualifikation, um mit dieser Entwicklung Schritt halten zu können. Heute ist festzustellen, daß immer mehr Absolventen des deutschen Ausbildungssystems auch deshalb unzureichende Arbeitsmarktaussichten besitzen, weil sie am schon vor Beginn oder doch zumindest im Verlauf der Ausbildung gewandelten Anforderungsprofil vorbei ihre Ausbildung absolviert haben.

Für Langzeitarbeitslose bedeutet der zusehends raschere Wertverlust einmal erworbener Qualifikationen eine zusätzliche Benachteiligung; auch mit

viel Intensität und Hoffnung betriebene Weiterbildungsmaßnahmen können sich in relativ kurzer Zeit als verfehlt erweisen und Dequalifikation bedeuten. Für die Träger der Weiterbildung bedeutet dies eine große Verantwortung hinsichtlich Beratung und Durchführung richtig gewählter Maßnahmen.

Auf dem Arbeitsmarkt werden mehr und mehr nicht ausgesprochene Spezialisten, sondern Generalisten gefragt sein, die auf Basis einer gründlichen Basisausbildung die Spezialisierung erst im Unternehmen praxisorientiert erfahren. Das Spezialwissen wird nicht nur immer schneller veralten, sondern seinen Anwendungszweck mitunter auch ganz einbüßen, so daß nicht einmal die Aktualisierung bleibt und auch Hochqualifizierte wider Erwarten keine ihrer Qualifikation entsprechende Beschäftigungschancen mehr besitzen. Insofern mag die Investition in vor allem kurzfristig bedarfsorientierte Ausbildung hinsichtlich der potentiellen Mitarbeiterbindung an das Unternehmen aus Firmensicht zunächst verständlich erscheinen, sie wird aber - zu Lasten von Betrieb und Arbeitnehmer – von der Wirklichkeit "bestraft" werden und sollte deshalb durch die konsequente Förderung von auch berufsunabhängig wichtigen Schlüsselqualifikationen abgelöst werden. Parallel dazu wird permanente Weiterbildung einen immer zentraleren Stellenwert erhalten müssen und auch nur vermeintlich "sicher" Beschäftigten neue Eigeninitiative abverlangen.

2. Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit bis 2010

Voraussichtlich wird die Beschäftigung in den kommenden Jahren zunehmen, ohne jedoch bereits eine Kehrtwende auf dem Arbeitsmarkt signalisieren zu können. Grundsätzlich werden verlässliche Prognosen durch die zunehmende weltwirtschaftliche Vernetzung, die auch regionale Einflüsse global wirksam werden lassen kann, erschwert. Da das Arbeitskräfteangebot insgesamt auf hohem Niveau verharren dürfte, wird selbst eine nennenswert große Zahl zusätzlicher Arbeitsplätze nicht ausreichen, um einen anhaltenden, deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit zu bewirken. Bei hoher Prognoseunsicherheit schätzt das jüngste Frühjahrsgutachten der sechs großen deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute eine Abnahme der Zahl der Arbeitslosen um 255.000 im Jahr 1999 und 270.000 im darauffolgenden Jahr, woraus sich eine Gesamtzahl von 3,6 Millionen Arbeitslosen Ende 2000 ergäbe. Die Beschäftigung werde zwar im laufenden Jahr lediglich um 75.000, im Jahr 2000 um 115.000 zunehmen, allerdings gehe das Erwerbspotential in beiden Jahren um insgesamt annähernd 500.000 Personen zurück (negativer Wanderungssaldo, Altersstruktur, vorzeitiger Ruhestand, Ausbildungsdauer).

Langfristigere Vorhersagen kalkulieren - unter Zugrundelegung von Annahmen wie kontinuierlichem Wirtschaftswachstum, moderatem Lohnanstieg, günstigem Investitionsklima, zunehmende Teilzeitarbeit etc. - mit einer anhaltend hohen Arbeitslosigkeit bis in das Jahr 2010 (PROGNOS 1998: Arbeitslosenquote 10,4 Prozent). Dabei dürfte sich im Hinblick auf die Bedeutungszunahme von Beschäftigungen außerhalb des regulären Arbeitsmarktes und auch des Sektors ehrenamtlicher Tätigkeiten deutlicher als bisher eine Aufspaltung in offene und verdeckte Arbeitslosigkeit sowie die Stille Reserve ergeben. Die Unterscheidung von struktureller, konjunktureller und Fluktuationsarbeitslosigkeit wird zusehends schwieriger.

Insgesamt überwiegen diejenigen Wirtschaftszweige, deren Arbeitskräftebedarf in Zukunft geringer sein wird. Hierin drückt sich der Strukturwandel vom sekundären zum tertiären Sektor aus, aber auch Privatisierungen sowie die Veränderung von Organisationseinheiten hin zu flachen Hierarchien mit potentiell geringerem Personalbedarf werden hier eine Rolle spielen. Als zu wenig flexibel erachtete Normarbeitsverhältnisse werden zügig abnehmen, Kernbelegschaften vieler Firmen werden in Zukunft deutlich kleiner sein, als das heute der Fall ist. Der Arbeitsplatzrückgang etwa im verarbeitenden Gewerbe und im Bausektor wird erheblich sein. Ein Großteil des von PROGNOS bis zum Jahr 2020 geschätzten Arbeitsplatzverlustes in diesen Bereichen von 1,4 Millionen bzw. knapp 600.000 Stellen wird schon bis zum Jahr 2010 eintreten. Im verarbeitenden Gewerbe könnten dies aufgrund des durchschlagenden technischen Wandels und der globalen Wettbewerbssituation bis zu 900.000 Stellen sein; dies entspräche einem Rückgang von über 10 Prozent seit 1997. Im Bausektor könnten im gleichen Zeitraum schätzungsweise 300.000 Arbeitsplätze wegfallen – ein Rückgang von knapp 20 Prozent. Spürbare Arbeitsplatzverluste werden darüber hinaus in denjenigen Branchen auftreten, die im kommenden Jahrzehnt verstärkt dem freien Wettbewerb ausgesetzt sein werden. Das betrifft Bergbau (minus 100.000 Stellen bis 2020, ca. 70.000 bis 2010 = Rückgang um rund 50 Prozent) und Landwirtschaft (minus 500.000 Stellen bis 2020, ca. 350.000 bis 2010 = Rückgang um über 35 Prozent) angesichts auslaufender bzw. reduzierter Subventionen, gilt vermutlich aber auch für die Eisenbahnen (minus 140.000 Stellen bis 2020, ca. 80.000 bis 2010 = Rückgang um knapp 30 Prozent).

Rationalisierungen stehen parallel dazu im Dienstleistungsbereich bevor, so etwa im Bank- und Kreditgewerbe oder in der Nachrichtenübermittlung, aus denen weitere Arbeitsplatzverluste resultieren werden. Auch hier wird die Nachfrage nach technisch standardisierbaren Tätigkeiten zurückgehen

und der Automatisierung Platz machen, allerdings werden Höherqualifizierte aus diesen Branchen im expandierenden Dienstleistungssektor vergleichsweise leicht eine neue Beschäftigung finden können.

Während der Großteil des Stellenrückgangs sich relativ gleichmäßig über das Bundesgebiet verteilen wird, betrifft vor allem das allmähliche Auslaufen des Bergbaus monostrukturierte Regionen in Nordrhein-Westfalen und im Saarland, für die diese Veränderungen ungeachtet der im Vergleich nicht dramatisch hohen Zahlen einen auch sozialen Umbruch mit sich bringen werden. Hier wird es darauf ankommen, die durch Subventionen noch abgesicherte Zeit im Sinne der Schaffung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten stärker zu nutzen.

Im Gegenzug zum verbreiteten Rückgang der Erwerbstätigenzahl wird die Beschäftigung im weiteren Bereich der Dienstleistungen stark steigen. Die technisch geprägte Informationsgesellschaft wird beispielsweise das Bedürfnis nach geeigneten Beratungs-, Kommunikations- und Managementangeboten wachsen lassen, steigende Freizeitanteile wie auch die geänderte Altersstruktur werden neue Bedarfe wecken, ehemals staatliche Leistungen werden durch Serviceangebote halböffentlicher und privater Anbieter ersetzt werden. So könnten mehrere hunderttausend Arbeitsplätze in privaten Haushalten und Organisationen ohne Erwerbscharakter entstehen. Gleiches gilt für das Gaststättengewerbe, das Gesundheitswesen und die Seniorenbetreuung, den Bereich von Bildung, Wissenschaft und Kultur sowie nicht zuletzt auch für die Versicherungsbranche, die mit neuen Angeboten auf neue Risiken und somit neue Nachfrage reagieren wird. Ein sich diversifizierendes Angebot sonstiger – sei es personenbezogener, sei es im Technologiebereich angesiedelter – Dienstleistungen dürfte (angesichts der bekannten Defizite der deutschen "Dienstleistungskultur" eher langfristig) für ein zusätzliches Arbeitsplatzangebot von rund 2,3 Millionen Stellen bis zum Jahr 2020 sorgen (PROGNOS); die Realisierung etwa der Hälfte dieses Angebots bis 2010 erscheint durchaus möglich.

Den Annahmen liegt eine simplifizierende Salden-Mechanik zugrunde. In Wirklichkeit wird eine Arbeitskräftebewegung in weit höherem Ausmaß eintreten. Die natürliche jährliche Fluktuation wird bei einem nur zehnpromtigen Arbeitsplatzverlust eines Wirtschaftszweiges innerhalb eines Jahrzehnts dafür sorgen, daß das Gesamtpersonal einmal komplett ausgetauscht wird. Das macht die Dynamik und Dimension des Strukturwandels offensichtlich.

Im ganzen ist nicht davon auszugehen, daß sich das Problem der hohen Arbeitslosigkeit in den nächsten zehn Jahren grundlegend entschärft. Hier kommen die geschilderten strukturellen Defizite zum Tragen, die nur durch ein dichtes Mosaik wirksamer Gegenmaßnahmen auf den verschiedensten Ebenen wenigstens zum Teil behoben werden können. Die kürzlich von PROGNOSE vorgelegte Schätzung geht für das Jahr 2020 von einer Arbeitslosenzahl von 3 Millionen aus, nimmt allerdings einen Rückgang auf dieses Niveau erst nach 2010 an. Erst dann wird der demographische Wandel seine arbeitsmarktentlastende Wirkung entfalten. Im übrigen wird sich bis dahin die schon heute festzustellende leichte Erhöhung des Potentials der Stillen Reserve weiter fortgesetzt haben, so daß unter Zugrundelegung gleicher Maßstäbe die Arbeitslosigkeit noch etwas höher ausfallen würde. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen wird dabei über das heute erreichte hohe Maß von rund 36 Prozent hinaus weiter ansteigen.

Bis zum Jahr 2010 wird sich die Entwicklung der Arbeitslosigkeit - da auch der Beschäftigungsabbau und -gewinn zyklisch verlaufen dürfte - voraussichtlich in Wellen vollziehen, die durchaus eine allmähliche Reduktion bewirken können. Ein deutlicher und vor allem kontinuierlicher Rückgang wäre jedoch nur dann wahrscheinlich, wenn einschneidende arbeitsmarkt- und sozialpolitische Schritte eingeleitet würden.

III. Möglichkeiten zum Abbau von Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosigkeit nimmt auf der Agenda von Politik und gesellschaftlichen Entscheidungsträgern seit geraumer Zeit einen ersten Platz ein. Das hat jedoch noch nicht dazu geführt, daß die Arbeitsmarktpolitik einen im Konsens oder aber nach Ende eines Konfliktes gewirkten "roten Faden" hätte erkennbar werden lassen. Vielmehr befindet sie sich unverändert in einer Experimentierphase, deren Ende derzeit nicht absehbar ist. Die Politik selbst kann dafür nicht allein verantwortlich gemacht werden; auf sie kommt verstärkt die Rolle des "ehrlichen Maklers" zwischen Interessen zu, die ungeachtet des Problemdruckes noch nicht zueinander gefunden haben. Gleichzeitig verstärkt sich damit der Eindruck, daß die vor Ort Handelnden den Anstrengungen der Politik in mancher Hinsicht weit voraus sind. So sind etwa unterschiedlichste Initiativen auf Firmenebene bemüht, den gesetzlichen Spielraum zu arbeitsplatzsichernden oder –schaffenden Maßnahmen zu nutzen. Nichtstaatliche Stellen widmen sich in Initiativen mit stark appellaratorischem Charakter der Vermittlung von Lehrstellen oder Langzeitarbeitslosen. Private Arbeitsvermittlungsdienste – inzwischen zugelassen – ergänzen die Vermittlungsleistungen der Bundesanstalt für Arbeit. Arbeitsämter wiederum nutzen ihren gestalterischen Freiraum zu lokalen oder regionalen Initiativen.

1. Regionalisierung der Arbeitsmärkte vorantreiben

Insgesamt wird ein Trend zur Regionalisierung der Arbeitsmarktsteuerung sichtbar, der sich intensiviert fortsetzen muß. Zentrale Vermittlungsbemühungen können den immer differenzierteren Angebot-Nachfrage-Relationen auf dem Arbeitsmarkt kaum mehr gerecht werden. Bemühungen um adäquate Lösungen werden deshalb mehr und mehr auf den kürzeren, weniger anonymen Verfahrensweg angewiesen sein, um Mismatch-Situationen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu reduzieren. Das setzt freilich voraus, daß entsprechende Verantwortungsstrukturen geschaffen werden, die Abschied nehmen von der Alleinzuständigkeit zentraler Stellen und Entscheidungsbefugnisse konsequent dorthin delegieren, wo sie am sinnvollsten umgesetzt werden können. Vor allem die Dezentralisierung der Vermittlungsleistungen der Bundesanstalt für Arbeit sollte beschleunigt fortgesetzt werden. Arbeitsämter sollten sich als "Informationsbörsen vor Ort" begreifen und eine ausgeprägte Kundenorientierung mitbringen. Dort, wo der regionale oder lokale Ansatz konsequent vorangetrieben wird, zeigen sich Erfolge. So ist etwa die Beschäftigungsinitiative des Landkreises Osnabrück, die vor allem Sozialhilfeempfänger durch gezielte Betreuung

wieder in Arbeit bringen will, ein positives Beispiel. Die Zulassung privater Arbeitsvermittlungen im Jahr 1994 hat ohne Zweifel die Service-Orientierung auch der staatlichen Ämter beeinflußt. Ein intensivierter Wettbewerb in diesem Bereich liegt im Interesse der Arbeitssuchenden.

Wichtige Voraussetzung für einen regionalisierten Ansatz ist nicht zuletzt eine entsprechende Transparenz des Arbeitsmarktes, die eine rasche Ortung und Zuweisung freier Stellen oder aber Arbeitssuchender ermöglicht. Dazu bedarf es der Einbindung von Arbeitgebern und Arbeitssuchenden sowie des systematischen Ausbaus der statistischen Erhebungen, die teilweise noch lückenhaft sind. Der technische Fortschritt erlaubt hier unter Wahrung datenschutzrechtlicher Vorschriften wesentliche Verbesserungen, die den Informationsfluß rascher und zielgenauer werden lassen dürften. Dies könnte nicht zuletzt die Mobilität von Arbeitssuchenden günstig beeinflussen. Aber auch die Anforderungen an Qualifikation und Motivation der hauptberuflich für die Arbeitsvermittlung Zuständigen werden notwendigerweise steigen. Dies muß bei Weiterbildung, Eigenverantwortlichkeit und Schaffung einer stärkeren Serviceorientierung berücksichtigt werden.

2. Neue Wege in Steuerpolitik und Arbeitsförderung

Die Bilanz der bisherigen arbeitsmarktpolitischen Bemühungen fällt zweischneidig aus. So hat etwa das Konzept der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern insgesamt zwar erhebliche Aufwendungen verursacht, gemessen daran jedoch nur bedingte Erfolge vorzuweisen. Allerdings hat die Arbeitsmarktpolitik hier angesichts der vereinigungsbedingt überaus hohen Arbeitslosigkeit neben ökonomischen auch soziale Belange berücksichtigen müssen. Zu fragen bleibt freilich, ob die ABM-Politik im bisherigen Umfang fortgeführt werden sollte. Empirische Befunde sprechen eher dafür, andere arbeitsmarktpolitische Schwerpunkte zu setzen. Offenkundig sind auch die Versäumnisse in der Finanz- und Steuerpolitik, die als tendenziell mitverursachend für die negative Beschäftigungsentwicklung anzusehen sind. Nur eine deutliche Entlastung von Unternehmen und Beschäftigten wird mittelfristig einen positiven Beschäftigungseffekt erzielen können.

Die positiven Effekte einer allgemeinen Senkung der Steuerlast sind unbestritten, sofern damit die Bereitschaft zu Ausgabenkürzungen einhergeht. Längerfristig wird nur eine Abkehr vom Prinzip der Besteuerung der Produktionsfaktoren weiterhelfen. Anstelle der direkten Einkommenbesteuerung sollte die staatliche Einnahmenerzielung primär über indirekte

Steuern erfolgen. Differenzierte Verbrauchssteuern und direkte Transfers können auch der Forderung nach sozialer Gerechtigkeit besser entgegenkommen als das bisherige System der Steuerprogression.

Eine solche Reform der Besteuerung fördert bei qualifizierten Arbeitnehmern Humankapitalbildung und Leistungsbereitschaft sowie im Niedriglohnbereich die Rückkehr aus der Schattenwirtschaft. Im übrigen sollte Arbeit auch nicht durch Sozialversicherungsbeiträge indirekt "besteuert" werden; die Versicherungspflicht sollte an Personen und nicht mehr an bestimmten Beschäftigungsverhältnissen festgemacht werden. Außer Frage steht, daß die Sozialabgaben reduziert werden müssen, was wiederum ohne Leistungseinschränkungen nicht möglich sein wird.

Das jüngste milliardenschwere Sofortprogramm der Bundesregierung für arbeitslose Jugendliche kann durchaus auf erste Erfolge verweisen; im ganzen jedoch belegt es weniger die Sinnfälligkeit solcher Investitionen als vielmehr eine grundlegende Problematik der Arbeitsmarktförderung, die mit der oben erwähnten Regionalisierung der Strukturen noch am ehesten aufgefangen werden kann. Offenkundig ist die wesentliche Ursache der hohen Akzeptanz des Programmes in der gezielten Ansprache potentieller Teilnehmer im Zusammenspiel von Arbeitsämtern, Berufsschulen, Sozial- und Jugendämtern sowie Einrichtungen der Familienhilfe zu sehen. Aus anderen Lebensbereichen bekannte Serviceangebote wie etwa Telefon-Hotlines oder auch persönliche Anschreiben haben ohne Frage ein Übriges getan, das Interesse an dieser Initiative zu fördern. Dies deutet einerseits auf Informationsdefizite hin, die ansonsten negativ in Erscheinung treten, es läßt andererseits aber auch eine in mancher Hinsicht mangelnde Bereitschaft zur Eigeninitiative vermuten, die das Programm anscheinend ausgleichen konnte. Hinzu kommt der von den Arbeitsämtern betriebene zusätzliche Koordinierungsaufwand, der beispielsweise auch Doppelbewerbungen ausschließen konnte, die üblicherweise oft Grund für kurzfristig freiwerdende, kaum rechtzeitig noch zu besetzende Lehrstellen sind.

Der vielfach eingeforderte "Kombilohn" ist bislang noch nicht in ein praktikables Modell umgesetzt worden. Auf den ersten Blick erscheint der Ansatz, Löhne befristet aus staatlichen Mitteln zu bezuschussen oder die Sozialabgaben zu subventionieren, um auf diese Weise den Unternehmen einen Einstellungsanreiz zu geben, Arbeitslose in Arbeit zu bringen und Kosten für die Finanzierung von Arbeitslosigkeit einzusparen, durchaus sinnvoll. Freilich stellt sich die Frage nach der genauen Abgrenzung des relevanten Personenkreises, der Verhinderung von Mitnahmeeffekten durch die

Unternehmen, von Verdrängungseffekten auf dem Arbeitsmarkt selbst, der Anreizwirkung auf die Stille Reserve sowie der sinnvoll arbeitsmarktbezogenen Verwendung der eingesparten Mittel. Das Modell setzt implizit die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns voraus und dürfte eine schwer zu kontrollierende Eigendynamik entfalten, die darin gipfeln könnte, daß beide Seiten – Arbeitgeber und Arbeitnehmer – gemeinsam den Nachweis geringer Arbeitsproduktivität zu führen bemüht sind, um eine Lohnsubvention zum beiderseitigen Vorteil erhalten zu können. Das wäre falsche Anreizpolitik.

Letztlich erscheint ein Kombilohn-Modell nur dann im Sinne einer zeitlich limitierten Maßnahme überlegenswert, wenn es verknüpft würde mit der Schaffung eines expliziten Niedriglohnsektors. Das "Bündnis für Arbeit" wird, will es seiner Aufgabe gerecht werden, der Frage nachzugehen haben, durch welche konkreten Schritte die Förderung eines solchen Niedriglohnsektors gelingen kann, der Arbeitslosen aufgrund einer größeren Lohnspreizung bessere Chancen auf Wiedereingliederung in den Erwerbsprozeß bietet. Geringqualifizierte Arbeitslose sind auf solche Beschäftigungsmöglichkeiten unmittelbar angewiesen. Der "Kombilohn" oder ähnliche Konzepte könnten allenfalls hier ein per Modellprojekt erprobenswertes Instrument darstellen, Niedriglöhne oder aber die auf sie zu entrichtenden Sozialabgaben befristet zu bezuschussen. Das heute in vielerlei Hinsicht verletzte Lohnabstandsgebot muß dabei naturgemäß wieder in vollem Umfang zur Geltung kommen. Allerdings wäre auch in diesem Fall nicht auszuschließen, daß sich die Tarifpartner damit aus ihrer eigenen Verantwortung begeben könnten, für Beschäftigung zu sorgen, und daß sich die Zahl der Subventionsempfänger schleichend ausweitete. Die Realisierungschancen solcher Modelle hängen somit auch davon ab, ob diesen naheliegenden Tendenzen wirksam entgegengewirkt werden kann.

Neue rechtliche Instrumente der Arbeitsförderung bestehen seit 1997 und haben sich im wesentlichen bewährt. Sie sehen unter anderem für neue Unternehmen Einstellungszuschüsse für zusätzliche Mitarbeiter vor und bieten die Möglichkeit, in Form von kurzfristigen Probebeschäftigungen Perspektiven einer regulären Beschäftigung auszuloten. Eingliederungszuschüsse können Betriebe für die Dauer der Einarbeitungsphase zuvor arbeitsloser neuer Mitarbeiter erhalten. Darüber hinaus sind im Rahmen von Strukturanpassungsmaßnahmen Lohnkostenzuschüsse für ostdeutsche Wirtschaftsunternehmen möglich. Nach rund 250.000 Personen im Jahr 1997 haben 1998 knapp 500.000 Personen auf dieser Grundlage in eine reguläre Beschäftigung hineingefunden. Das zeigt die durchaus vorhandene Kreativität bei der Erprobung neuer Wege der Arbeitsförderung. Dem steht

gleichwohl die mißbräuchliche Kreativität mancher Unternehmen und Arbeitnehmer gegenüber, die auch hier zu Mitnahmeeffekten geführt haben dürfte.

Mit einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen – von Jobbörsen über Arbeit-Call-Center und eine systematisierte Ansprache von Unternehmen durch die Arbeitsämter bis hin zu Zeitarbeitsvermittlungen – tragen darüber hinaus die einzelnen Bundesländer der gestiegenen Notwendigkeit Rechnung, stärker als bisher auf unterschiedliche regionale Gegebenheiten Rücksicht zu nehmen und flexibel zu reagieren. Diesen Programmen ist durchweg zu eigen, daß sie auf tendenziell niedrigem quantitativen Niveau einen teils beachtlichen qualitativen Fortschritt bedeuten. In ihrer Gesamtheit entkräften die Maßnahmen den Vorwurf der Realitätsferne der Arbeitsmarktpolitik, im Hinblick auf die tatsächliche Dimension der Arbeitslosigkeit können sie aber nur alternative Richtungen andeuten. Zahlreiche Modellprojekte sind überdies noch zu wenig bekannt.

Eine umfassende Reform der Arbeitsförderung werden diese Anstrengungen, zumal sie ihrer Natur nach grundsätzlich befristeten Charakters sein müssen, nicht ersetzen können. Die bisherige Struktur des Sozialsystems schützt nicht vor Arbeitslosigkeit, sondern verwaltet sie. Unabhängig von der Existenz individueller Mißbrauchsanreize, die angesichts hoher nichtmonetärer Kosten von Arbeitslosigkeit nicht überschätzt werden sollten, ist festzustellen, daß sich die Bemühungen zu wenig auf die direkte Förderung von Arbeit konzentrieren. Statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, sollte deshalb die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit systematisch unterstützt werden. Grundsätzlich sollte nur eine staatliche Unterstützung erhalten, wer auch eine Tätigkeit aufnimmt. Zu diesem Zweck könnten bei gleichzeitiger Herabsetzung der Zumutbarkeitsgrenzen Gutscheine an Arbeitslose vergeben werden, die im Falle einer Einstellung vom Unternehmen als befristeter Lohnzuschuß beim Staat einzulösen wären. Hierin lägen erhebliche positive Anreizwirkungen begründet, die noch dadurch zu verstärken wären, daß der Wert solcher Gutscheine in Abhängigkeit von absolvierten Weiterbildungsmaßnahmen höher ausfallen könnte. Ein solches Vorgehen korrespondierte mit der ohnehin gegebenen Notwendigkeit, Phasen der Arbeitslosigkeit in stärkerem Maß als Chancen zu Qualifikation zu begreifen. Ein höherwertigerer Gutschein würde "Vorleistungen" belohnen und damit im Sinne eines positiven Anreizmechanismus wirken.

Grundsätzlich muß die Arbeitsmarktpolitik eine schlüssige Antwort auf die Frage geben, mit welchen Sanktionsinstrumenten denjenigen Arbeit-

oder Lehrstellensuchenden begegnet werden kann, die ungeachtet aller Arbeitsförderungsmaßnahmen in eigener Entscheidung an Ausbildung und Erwerbsprozeß nicht teilnehmen wollen. Die Reduzierung von Sozialleistungsansprüchen wird hier nicht im Mittelpunkt stehen können, da sie im Hinblick auf das Sozialstaatsgebot und das Ziel der Verhinderung von Armut nur von begrenzter Wirkung sein könnte. Insofern wird zunächst auf verpflichtende Arbeitsangebote rekurriert werden müssen. Das skizzierte Gutscheinsystem wäre aber auch in diesem Zusammenhang, verglichen mit der bisherigen Struktur der Finanzierung von Arbeitslosigkeit, von vorteilhafter Wirkung.

3. Arbeitszeitflexibilisierung

Dem Bedürfnis sehr vieler Arbeitnehmer nach Teilzeitarbeitsmöglichkeiten wurde in vielen Wirtschaftsbereichen noch nicht in ausreichender Weise entsprochen. Obwohl das Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen in den letzten Jahren deutlich ausgeweitet werden konnte, fehlt es häufig noch an der erforderlichen Flexibilität beim Zuschnitt solcher Angebote auf die Interessenlage der Arbeitnehmer und an der großflächigen Abdeckung auch höher- und hochqualifizierter Tätigkeiten. Noch zu oft besteht die Alternative zur Vollzeitbeschäftigung allein in der Reduzierung der Arbeitszeit auf die Hälfte; zu oft sind Führungspositionen generell davon ausgenommen. Das trägt zu Imageproblemen der Teilzeitarbeit und zu Befürchtungen bei, im Falle des Wunsches nach reduzierter Arbeitszeit Karrierenachteile zu erleiden. Die Akzeptanz von Teilzeitarbeit unter den männlichen Erwerbspersonen wächst deshalb nur langsam; Teilzeitarbeit ist nach wie vor eine weibliche Domäne.

In Deutschland kann es nicht darum gehen, durch eine gesetzlich stark reduzierte Arbeitszeit Arbeit auf mehr Beschäftigte umzuverteilen. Dies wäre mit Blick auf die Folgen für die soziale Sicherung selbst dann keine dauerhaft erfolversprechende Lösung, wenn zugleich die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen rigoros gekürzt würden. Kostenneutralität vorausgesetzt, führte eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung zu reduziertem Wohlstand. Im übrigen käme ein solcher pauschalisierender Ansatz in Konflikt mit der Bedürfnislage der Arbeitnehmer und dürfte unweigerlich Nebenbeschäftigungen und Schwarzarbeit zur Folge haben. Nicht zuletzt zwingt eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung auch die produktiven, vom Arbeitsmarkt umworbenen und von den Firmen dringend benötigten Arbeitskräfte zu weniger Arbeit. Arbeitskräftemangel und Produktionseinschränkungen wären die Folge.

Anreizmechanismen zur Ausweitung der Teilzeitarbeit müssen demnach beim Individuum und seinen Präferenzen ansetzen. Die prinzipiell gegebenen Motivations- und Produktivitätsvorteile der Teilzeitarbeit hängen von dieser Flexibilität des Angebots ab. Gerade der technische Wandel hat Voraussetzungen für den individuellen Zuschnitt von Arbeitszeiten geschaffen, die noch der verstärkten Nutzung harren. Bei intelligenter Lösung sind betriebliche Arbeitszeitmodelle denkbar, die jedem einzelnen Arbeitnehmer eine andere Form der Plazierung seiner Tages-, Wochen- und Jahresarbeitszeit ermöglichen. Auch der Öffentliche Dienst hat hier noch längst nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft, sondern setzt Teilzeitarbeitsformen vergleichsweise eher zögerlich um. Will die Politik Teilzeitarbeitsformen stärker fördern, wird sie in ihrem eigenen Bereich eine demonstrative Vorreiterrolle übernehmen müssen.

Sollen von einer "Teilzeit-Offensive" positive Beschäftigungseffekte ausgehen, wird es freilich nicht allein genügen, Arbeitszeiten entsprechend den Bedarfslagen der Arbeitnehmer anzupassen. Es muß auch darauf verzichtet werden, eintretende Produktivitätsgewinne zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber aufzuteilen. Gemessen an der Arbeitsleistung muß die Gehaltssumme vielmehr sinken, und der somit entstehende unternehmerische Spielraum muß für Neueinstellungen genutzt werden. Andernfalls wird die Teilzeitausweitung schnell zum Kartell der "Insider". Ein günstiger Arbeitsmarkteffekt setzt im übrigen voraus, daß die reduzierte Arbeitszeit nicht wiederum durch betriebsbedingte Überstunden - bei Teilzeitarbeit ist die Wahrscheinlichkeit von Mehrarbeit potentiell am größten - kompensiert wird, sondern tatsächlich neue Beschäftigung schafft.

Dies führt zur Frage nach der Umwandlung von Überstunden in Beschäftigungszuwachs. Auch hier ist Arbeitszeitflexibilisierung am ehesten das Mittel zum Erfolg, zumal der Anteil bezahlter Überstunden zuletzt deutlich abgenommen hat (vgl. Kapitel I. 2.8). Eine gesetzliche Einschränkung von Überstunden nähme den Unternehmen ihre Anpassungsreserve, die eine flexible Reaktion auf Marktveränderungen und Belegschaftsschwankungen ermöglicht. Diese unentbehrliche Flexibilität kann durch zusätzliche Beschäftigung nicht zu gleichen Kosten erreicht werden. Wohl aber sind strukturelle Arbeitszeitregelungen denkbar und werden vielfach längst mit Erfolg praktiziert, die zum Abbau von Überstunden führen und damit Beschäftigungschancen bieten. Jahresarbeitszeitmodelle, Zeitsparkonten – kreativ zu kombinieren mit Zeit-Investment im Sinne einer Mitarbeiterbeteiligung am Betrieb – kommen sowohl dem unternehmerischen Interesse an Flexibilität entgegen als auch dem Wunsch vieler Arbeitnehmer nach

"Auszeiten" und individueller Planung der Arbeitszeiten. Diese Form des Arbeitszeit-Managements sollte intensiviert werden. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß dem gerade im Niedriglohnbereich auch das Arbeitnehmerinteresse an zusätzlichem Einkommen entgegensteht. Der Wegfall von Möglichkeiten zur Einkommensaufbesserung durch bezahlte Überstunden wird ein zusätzliches Potential von schattenwirtschaftlicher Aktivität und neues Interesse an geringfügiger Beschäftigung freisetzen.

Die weitere politisch-rechtliche Behandlung der geringfügigen Beschäftigung gleicht einer schwierigen Gratwanderung. Einerseits behindern einschränkende Regelungen nicht nur Ansätze zur Arbeitsmarkt-Flexibilität, sondern laufen auch Bedürfnissen von Arbeitnehmern zuwider. Andererseits hat die bestehende Regelung zu mißbräuchlichen Entwicklungen und Mitnahmeeffekten zu Lasten regulärer Beschäftigung geführt. Offensichtlich ist, daß die Einbeziehung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in die Sozialversicherungen diese nicht nennenswert entlasten kann und zugleich nur verschwindend geringe Ansprüche begründet. Die große Zahl geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse läßt die Prognose als sicher erscheinen, daß im Falle rigoroser gesetzlicher Eingriffe Illegalität und Schwarzarbeit zunehmen werden.

4. Einfache Dienstleistungen anbieten

In Deutschland gibt es im internationalen Vergleich ein ausgesprochen großes Potential bislang gar nicht oder aber in Eigen- und Schwarzarbeit erbrachter Dienstleistungen. Dieser Nachholbedarf resultiert vor allem aus einer unterentwickelten "Dienstleistungskultur", die eine ausgesprochen geringe Wertschätzung solcher Dienste und Dienstleister bedingt und ein im Gegensatz zu früheren Zeiten heute ausgeprägtes Selbstversorgungsdenken weiter verfestigt. Insofern wird eine grundsätzliche Veränderung von Einstellungen zu einfachen Dienstleistungen nur schwer zu erreichen sein. Hinzu kommen bislang zu hohe Preise und Lohnkosten solcher Dienste, die den zu erzielenden Gegenwert vielfach als zu gering erscheinen lassen. Somit wird eine Ausweitung des Angebotes einfacher Dienstleistungen nur in Verbindung mit entsprechend differenzierten Löhnen erfolgreich sein und Beschäftigung schaffen können.

Der Privathaushalt muß dabei verstärkt als potentielle Quelle zusätzlicher Beschäftigung betrachtet werden. In Millionen Haushalten ist ein prinzipieller Bedarf an geringfügigen Serviceleistungen anzunehmen. Dies heißt nicht,

daß Haushalte einfache Dienste wie Einkauf, (Auto-)Wäsche, kleine Reparaturen oder Hausputz grundsätzlich delegieren würden, wenn Qualität, Zuverlässigkeit und Preiswürdigkeit gesichert wären. Doch im Zusammenhang mit der Ausweitung der Frauenerwerbstätigkeit und den gestiegenen Freizeitansprüchen ist hier ein nachweislicher Bedarf entstanden, der häufig allein deshalb nicht zu Beschäftigung genutzt wird, weil es am entsprechenden ortsnahen und zuverlässigen Angebot - oder, wo es prinzipiell vorhanden wäre, an der Information darüber - fehlt.

Ein Gleiches gilt für den Bereich einfacher sozialer Dienste, insbesondere hinsichtlich Kinder- und Seniorenbetreuung. Die Zunahme von Mehrverdiener- und Singlehaushalten hat hier Beschäftigungspotentiale zum Vorschein gebracht, die der Markt bisher nur unzureichend decken konnte. Da auch die gesellschaftlichen Einrichtungen diesem Bedarf nur unvollkommen Rechnung tragen und beispielsweise zu wenige Kindergarten-, Hort- oder sonstige Ganztagsbetreuungsplätze für Kinder anbieten – de facto also Beschäftigung verhindern – öffnet dies prinzipiell ein weites Feld sowohl für höherwertige qualifizierte Betreuung als auch für einfache Serviceangebote (Kinderabholung, Essenszubereitung etc.). Dem stehen in diesem Fall neben zu hohen Kosten auch rechtliche Genehmigungsschwierigkeiten entgegen. Ebenso betrifft dies die häusliche Altenbetreuung. Die Alterung der Gesellschaft schafft einen wachsenden Bedarf an einfachen Serviceleistungen (Einkauf, Essenszubereitung, Raumpflege, Spaziergang etc.), für die durchaus eine kaufkräftige Nachfrage, aber kein adäquates flächendeckendes Angebot vorhanden ist.

Im Freizeit- und Tourismussektor ist ein besonders hohes Defizit an einfachen, personenbezogenen Serviceangeboten (Animation, Organisation etc.) auszumachen, obwohl sich hier eine besonders ausgabefreudige und personell stärker werdende Nachfrage versammelt. Hier sind auch die vergleichsweise geringsten Vorbehalte der Nachfragenden, sondern vielmehr beständige Klagen über nicht ausreichende Angebote anzutreffen.

Der überwiegende Teil dieser potentiellen "neuen" Beschäftigungsfelder erschließt sich nur dann, wenn es gelingt, sie aus dem Bereich der Eigenarbeit herauszuführen und in - für den Auftraggeber steuerlich abzugsfähige - Erwerbsarbeit um-zuwandeln. Mehrere hunderttausend Arbeitsplätze könnten auf diese Weise entstehen, größtenteils freilich in Form geringfügiger und geringentlohnter Beschäftigung. Die Arbeitslosigkeit würde merklich zurückgeführt werden können, allerdings nicht analog zur Zahl der einfachen Beschäftigungsverhältnisse, denn es ist davon auszu-

gehen, daß ein erweitertes Einfach-Service-Angebot neben Jugendlichen nicht zuletzt auch Teile der Stillen Reserve in diesen Markt integrieren würde. Auch würde die Erwerbsquote von Frauen noch stärker ansteigen.

Wesentliche Folge der Ausweitung einfacher Dienstleistungen wäre eine Verbesserung des Arbeitsplatzangebots für Geringqualifizierte. Voraussetzung dafür ist über die Beseitigung von Vorbehalten hinaus die Absenkung der Arbeitskosten. Damit stünde die Gesellschaft vor der Frage, ob sie ein Auseinanderklaffen der Wohlstandsschere hinnehmen oder aber durch Transferzahlungen die entstehenden Niedriglöhne bezuschussen will. Während das eine für eine soziale Marktwirtschaft - auch wenn neue Beschäftigung prinzipiell sozial ist - wohl nur unter der Bedingung der Gewährleistung einer beitragsunabhängigen Altersgrundsicherung akzeptabel sein kann, brächte das andere neue Risiken in bezug auf Negativanreize und Systemmißbrauch mit sich. Das darf jedoch nicht bedeuten, diesen Weg der Ermöglichung einer modernen Dienstleistungskultur gar nicht zu beschreiten.

5. Bürgerarbeit marktfähig machen

Die problematische Arbeitsmarktsituation hat eine Diskussion um die mögliche Neugewichtung von Erwerbsarbeit und ehrenamtlicher Bürgerarbeit entfacht, die jedoch, insoweit Bürgerarbeit eine Alternative zu regulärer Erwerbsarbeit anbieten will, teils zynische Elemente aufweist. Die Vorstellung, Bürgerarbeit zu fördern, um die Schaffenskraft von Arbeitnehmern in einen solchen "quartären Sektor" umzuleiten oder Zeiten von Arbeitslosigkeit sinnvoll zu füllen, birgt die Gefahr, in einer Sackgasse zu enden und die Beschäftigungskrise eher noch zu verstärken. Selbst attraktive Bürgerarbeiten werden kaum einen nachweisbar arbeitsmarktentlastenden Effekt haben, sondern die - reduzierte - Erwerbsarbeit lediglich flankieren können, sofern das aus der Teilzeitarbeit erwirtschaftete Einkommen den Lebensstandard zu sichern vermag.

Wichtiger wird sein, bisher überwiegend ehrenamtlich geleistete Arbeiten marktfähig zu machen. Gerade im beschäftigungsintensiven Dienstleistungsbereich, etwa bei der Freien Wohlfahrtspflege - und hier insbesondere im Gesundheitswesen, bei der Alten- und Kinderbetreuung - sind erhebliche Regulierungen und Monopolisierungen zu beobachten, deren Aufbrechung positive Beschäftigungseffekte auslösen könnte. Hier ruht ein durchaus nachfragestarkes Potential für reguläre Erwerbsarbeit. Die Kaufkraft auf diesen Märkten kann durch die bedarfsorientierte Ausgabe von

Dienstleistungsgutscheinen nicht nur sichergestellt, sondern verteilungspolitisch befriedigender als bislang ausgestaltet werden.

6. Selbständigkeit erleichtern

Obwohl in Deutschland in Privathaushalten und Stiftungen ein nach Billionen zählendes Vermögen vorhanden ist und gigantische Summen spekulativ an den Kapitalmärkten umgesetzt werden, fehlt es an unbürokratisch verfügbarem Risikokapital für Unternehmensgründungen. Gleichzeitig hat eine nicht zuletzt aus wachsender Arbeitsmarktunsicherheit resultierende Zunahme des objektiven Gründungsrisikos eine stark risikoaverse gesellschaftliche Grundeinstellung weiter befördert und das Interesse an Selbständigkeit tendenziell zurückgehen lassen.

Angesichts der von Firmenneugründungen ausgehenden Beschäftigungschancen kommt einer substantiellen Förderung von Selbständigkeit mehr denn je ein hoher Stellenwert zu. Verschiedene politische Initiativen zielen auf eine stärkere Motivation zur Existenzgründung und bieten teils umfangreiche Beratungsleistungen sowie Überbrückungszahlungen an, falls aus der Arbeitslosigkeit heraus die Selbständigkeit angestrebt wird. Die Erfahrungen mit diesen Instrumentarien sind überwiegend positiv und hatten einen beachtlichen Beschäftigungseffekt. Insgesamt sind diese Angebote aber noch zu wenig transparent und zu wenig auf die Risikobereitschaft der (arbeitslosen) Gründer abgestellt.

Deshalb sollten zusätzliche Anreize geschaffen werden, um privates Risikokapital für Gründungen zu mobilisieren. Dies kann durch steuerliche Begünstigungen, aber beispielsweise auch durch Änderungen im Stiftungsrecht geschehen, die die Gründung privater Stiftungen erleichtern sollten. Stiftungskapital könnte "Gründerzentren" fördern oder "Risikostipendien" zur Verfügung stellen und damit seinen gemeinnützigen Zweck erfüllen.

7. Mitarbeiterbeteiligung am Unternehmen forcieren

In Form verschiedener Modelle der Mitarbeiterbeteiligung am "eigenen" Unternehmen kann die Eigenkapitalausstattung und Liquidität insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen wesentlich verbessert werden. Hinzu kommt ein Vorteil für die Mitarbeitermotivation und –produktivität. Darüber

hinaus schaffen solche Modelle eine größere Flexibilität der Arbeitskosten. Insgesamt kann auf diese Weise, von günstigen Effekten auch für die Altersvorsorge abgesehen, mehr Beschäftigungssicherheit und eine zusätzliche Nachfrage nach Arbeit geschaffen werden. Auch wenn bereits zahlreiche Unternehmen - insbesondere in Ostdeutschland - Modelle der Mitarbeiterbeteiligung eingeführt haben, sind hier noch erhebliche Potentiale vorhanden, die auch vermögensbildungsrechtlich stärker genutzt werden könnten.

8. Tarifrecht überprüfen

Das deutsche Tarifvertragssystem hat offensichtliche Schwierigkeiten, mit der Geschwindigkeit der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt Schritt zu halten. Doch liegt dies nicht daran, daß das Prinzip des Flächentarifvertrags sich überlebt hätte. Es sieht durchaus Flexibilisierungsspielräume vor, die von den Tarifpartnern genutzt und weiter ausgebaut werden könnten, ohne das System in seinem Bestand zu gefährden. Da dies nur zögernd geschieht, verringert sich die Basis des Tarifvertragssystems durch Verbandsaustritte von Unternehmen. Mittlerweile sind nurmehr rund 50 Prozent der westdeutschen und etwa 30 Prozent der ostdeutschen Betriebe Verbandsmitglieder und damit tarifvertraggebunden. Das macht Überprüfungen des Tarifvertragsrechts nur noch drängender.

Neben einer erneuten Überprüfung von Kündigungsschutzvorschriften und der Erweiterung der Möglichkeiten, beispielsweise Langzeitarbeitslose durch niedrigere Einstiegsgehälter wieder in Arbeit zu bringen, sind vor allem Regelungen notwendig, die eine befristete Aussetzung des Tarifvertrags in bezug auf Arbeitsgehälter und Arbeitszeiten dann zulassen, wenn es zur Sicherung oder Schaffung von Beschäftigung erforderlich ist und die Belegschaft diesem Schritt ausdrücklich zustimmt. Gewerkschaftliche Kontrolle muß dabei gewahrt bleiben, Einspruch gegen solche Vereinbarungen aber sollte erschwert und nur bei offenkundigem Mißbrauch gerichtlich zugelassen werden. Desweiteren sollte die Tariflohnbindung bei gleichzeitiger Einstellungszusage für bestimmte Gruppen (Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose) zeitweise gelockert werden können.

Heute unterlaufen de facto viele Betriebe mit Zustimmung ihrer Betriebsräte und aller Beschäftigten den Tarifvertrag, um Entlassungen vermeiden zu können oder zahlen untertarifliche Gehälter für Berufs(wieder)eingestiegene, um zusätzliche Beschäftigung finanzierbar zu machen. Das

Tarifvertragsrecht könnte solche Spielräume unter konkret benannten Voraussetzungen einbinden.

Auch an der Dezentralisierung von tarifvertraglichen Bestimmungen wird kein Weg vorbeiführen. Es müssen regional und sektoral differenzierte, produktivitätsorientierte Löhne gezahlt werden können, ohne daß dies tarifvertraglich unverhältnismäßig erschwert oder verhindert wird. Dazu bietet etwa das Instrument von Lohnkorridor-Vereinbarungen in Tarifverträgen eine denkbare systemimmanente Lösung. Schließlich wird man dazu kommen müssen, mit der ritualisierten Form der Tarifvereinbarungen, die geringer Verdienenden durchweg größere, höher Verdienenden geringere Zuwächse beschert, zu brechen, da sie leistungsfeindliche Züge trägt.

9. Qualifikation verbessern

Zentraler Ansatzpunkt für eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik ist der Bereich von Bildung und Ausbildung. Viele Unternehmen klagen über das unzureichende Allgemeinbildungsniveau ihrer Auszubildenden. Arbeitnehmer und Auszubildende wiederum kritisieren eine oft einseitig auf betriebsspezifische Belange orientierte duale Ausbildung, die kaum berufliche Mobilität zuläßt. Generell wird die Dauer von Schule und Ausbildung als im internationalen Vergleich zu lang erachtet. Darüber hinaus ist festzustellen, daß der berufsbegleitenden Weiterbildung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern häufig ein zu geringer Stellenwert beigemessen wird. Im allgemeinen Bewußtsein ist es noch nicht durchgedrungen, daß Phasen der Arbeitslosigkeit und insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit aktiv zur Qualifikation genutzt werden sollten.

Vor diesem Hintergrund ist eine verstärkte Diskussion um verkürzte Schulzeiten und eine Stärkung der Allgemeinbildung ebenso angezeigt wie eine Überprüfung von Ausbildungsinhalten in bezug auf breitere berufliche Einsatzmöglichkeiten. Das verständliche Interesse ausbildender Unternehmen an betriebsbezogener Ausbildung darf nicht dazu führen, daß außerhalb des jeweiligen Betriebes nur bedingte Arbeitsmarktchancen bestehen. Die Ausbildung muß vielmehr besonderen Wert auf allgemeine Schlüsselqualifikationen - Selbständigkeit, Teamfähigkeit, Entscheidungsfähigkeit und vernetztes Denken - legen und im Zeichen der Europäisierung der Arbeitsmärkte den Sprachkompetenzen höheres Gewicht beimessen. In ähnlicher Weise bedarf im übrigen auch die Hochschulbildung einer kritischen Bestandsaufnahme. Hier müssen wiederum praktische Aspekte wie etwa

obligatorische Firmenpraktika und Auslandsaufenthalte im Vordergrund stehen. Für einzelne Problemgruppen – beispielsweise jugendliche Aussiedler und Ausländer – muß darüber hinaus eine gezieltere Information über die Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten stattfinden, die von den Eltern nicht vermittelt werden konnte. Den Schulen kommt hier eine besondere Verantwortung zu. Nicht zuletzt sollte aber auch der Klage vieler Ausbildungsbetriebe Rechnung getragen werden und die bürokratische Abwicklung der Lehrlingsausbildung merklich gestrafft werden. Die hier anzutreffende Regelungsdichte trägt nicht dazu bei, daß die Bereitschaft zum Angebot von Ausbildungsplätzen wächst.

Die Weiterbildung im Sinne "lebenslangen Lernens" wird in Zukunft fester Bestandteil von Erwerbsbiographien werden müssen, sei es in regelmäßiger Begleitung der Berufstätigkeit, sei es in Form von Bildungs-Sabbaticals. Der technische Wandel wird diejenigen Arbeitnehmer und Betriebe ins Hintertreffen geraten lassen, die hier-auf zu wenig Wert legen. Auch geringer qualifizierte Tätigkeiten werden verstärkt zusätzlicher Qualifikation bedürfen.

Innerhalb des Instrumentariums der Arbeitsförderung sollte die Bereitschaft zur Weiterqualifizierung durch entsprechende Anreizmechanismen stimuliert werden. So könnte der Wert der an Arbeitslose anstelle der bisherigen Arbeitslosenunterstützung ausgegebenen Beschäftigungsgutscheine (vgl. oben Abschnitt 1.2) mit Art und Umfang einer absolvierten Qualifikation steigen. Darüber hinaus wären Regelungen zu finden, diesen Bonus im Falle einer Arbeitsaufnahme anteilig zwischen Arbeitgeber (höherer Lohnkostenzuschuß) und Arbeitnehmer (höherer Lohn) aufzuteilen, um beiden einen Vorteil zu verschaffen. Ohne eine intensive Beratung über die Sinnfälligkeit und Beschäftigungsperspektive von Weiterqualifizierungsmaßnahmen bliebe eine solche "Qualifizierungsoffensive" freilich unvollständig. Dies führt zu der Feststellung, daß auch Berufsbilder kontinuierlich überprüft und den sich ändernden Gegebenheiten angepaßt werden müssen. Als überaus problematisch ist es etwa anzusehen, wenn unverändert in zukunftslosen Bereichen (Bergbau) ausgebildet wird.

10. Initiativen aus Wirtschaft und Gesellschaft

Arbeitslosigkeit ist ein gesellschaftliches Problem von hoher Tragweite. Je offenkundiger wird, daß staatliche Arbeitsmarktpolitik allein mit der Lösung dieser Aufgabe überfordert ist, um so mehr müssen sich auch Gruppen und Institutionen in die Pflicht genommen fühlen, deren Einflußmöglichkeiten

auf den ersten Blick gering erscheinen. Dies gilt etwa für die Medien, die über ein enormes Potential der Informationsvermittlung und der Koordination verfügen, das sich zu entfalten beginnt, aber fraglos noch stärker genutzt werden könnte. Manche Initiativen aus diesem Bereich - Informationsveranstaltungen, Telefon-Hotlines, Internet-Service, Einbindung prominenter Persönlichkeiten, Kooperation mit Vermittlungsstellen - sind bislang recht erfolgreich verlaufen. Für Nordrhein-Westfalen sei hier nur die Lehrstellen-Initiative des Westdeutschen Rundfunks genannt, der es in Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern durch eine stark appellatorische Inszenierung bislang gelungen ist, mehrere tausend Lehrstellen zu vermitteln. Die Sendedichte entsprechender "Werbespots" hat zu einer positiven Resonanz auf diese Initiative beigetragen. Ausbildungsbetriebe können Angebote per Telefon-Hotline an eine koordinierende Stelle im WDR melden und durch die ausführliche Berichterstattung für sich zudem einen günstigen Imageeffekt erwarten. Die Arbeitsmarktpolitik kann aus solchen Modellprojekten wichtige Erkenntnisse gewinnen, etwa im Hinblick auf die erforderliche Entbürokratisierung und gezielte Ansprache.

Auch für den Sektor der "Bürgerarbeit" sind vielfältige geeignete Initiativen vorstellbar, die die hohe Einsatzbereitschaft und Motivation der Ehrenamtlichen zugunsten Beschäftigung auslösender Maßnahmen nutzen könnten. So wären etwa in Abstimmung mit dem Angebot der Arbeitsämter und privaten Vermittler unmittelbar vor Ort tätige "Dienstleistungsmanager" sinnvoll; ebenso könnten in Zusammenarbeit etwa mit den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege Informationsbüros mit niedriger Kontaktschwelle in Problemregionen eingerichtet werden. Solche und manch andere realistisch erscheinenden Initiativen könnten zunächst auf Basis von Ehrenamtlichkeit durchgeführt werden und auf unbürokratische Weise Angebot und Nachfrage koordinierende Aufgaben wahrnehmen. Angesichts des offenkundigen Bedarfs an lokalen Ansprechpartnern und "Informationsmanagern" ist aber zumindest mittelfristig auch eine Marktfähigkeit solcher Dienstleistungen anzunehmen.

Ein weites Feld von Möglichkeiten bietet darüber hinaus die nachhaltige Einbindung von Stiftungskapital in intelligente Modellprojekte. Viele Stiftungen sind bereits in unterschiedlichen Initiativen engagiert. Gelänge stiftungsrechtlich die Vereinfachung der Stiftungsgründung für Private, wäre eine Schubwirkung für solches Engagement wahrscheinlich.

Die Bandbreite von Modellprojekten, lokalen und überregionalen Initiativen, ist inzwischen nahezu unüberschaubar. Insbesondere engagieren

sich auch die Kirchen auf vielfältige Weise und führen zahlreiche Arbeitsmarktprojekte auf unterschiedlichen Ebenen durch. Hierbei ist die große Einsatzbereitschaft der beteiligten kirchlichen Mitarbeiter hervorzuheben. Ungeachtet der im Einzelnen dabei erzielten Erfolge liegt eine Schwäche dieser Ansätze allerdings darin, daß durchweg zu wenig über sie bekannt wird und sie auch nur selten systematisch evaluiert, mithin also kritisch auf ihren tatsächlichen Nutzen befragt werden.

Das gilt auch für das Engagement der Wirtschaft. Zahllose Wirtschaftsunternehmen integrieren sich in unterschiedlichem Umfang in Kooperationen und "Bündnissen für Arbeit" mit Arbeitsämtern, Handwerkskammern, Schulen und Verbänden, um auf diese Weise Netzwerke zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie zur Kontaktabahnung zwischen Betrieben und Arbeitsuchenden zu gründen. Sie nehmen damit ihre gesellschaftliche Verantwortung wahr. So werden etwa Ausbildungszuschüsse aus Projektfonds gezahlt, neue Ausbildungsbetriebe gewonnen, Informationsbroschüren aufgelegt, Existenzgründungsberatungen durchgeführt, Gründerzentren bezuschußt, spezielle Trainingsprogramme für Arbeitslose organisiert oder aber Berufswegplanungen und "Schnupperbeschäftigung" ermöglicht.

Immer wieder kreisen die - oft von staatlicher Seite begleiteten - Initiativen um die verbesserte Information und Ansprache im Rahmen von Marketingbemühungen. Die mangelnde Transparenz des Arbeitsmarktes, der eingeschränkte Informationsfluß aber nicht zuletzt auch eine mitunter defizitäre, scheinbar nur durch verbesserten Service günstig zu beeinflussende Bereitschaft zur Eigeninitiative müssen demnach als mitverantwortlich für eine problematische Ausbildungssituation und Arbeitslosigkeit angesehen werden.

Das Engagement vieler Unternehmen in nach außen wirkenden Modellprojekten wird durch verschiedene in den Betrieb hineingerichtete Initiativen wirksam ergänzt. Dabei spielen sehr unterschiedliche Beweggründe, insbesondere unternehmensspezifische - Mitarbeitermotivation, Produktivitätssteigerung, Flexibilitätsaspekte, Wettbewerbsfähigkeit -, aber ebenso auch Motive der Beschäftigungssicherung eine Rolle. Im Mittelpunkt stehen vor allem Arbeitszeit- und Mitarbeiterbeteiligungsmodelle sowie gezielte Programme für einzelne Arbeitsmarktgruppen. Auch hier scheinen bei weitem noch nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft, durch sinnvolle Strukturen - zu nennen wären hier unter anderem auch Betriebskindergärten - Produktivität und Beschäftigung zu verbessern.

Hervorzuheben ist aufgrund der Bandbreite der von ihr eingeleiteten Maßnahmen unter anderem die VEBA AG. Sie hat beispielsweise 1995 unter

Einsatz erheblicher Mittel zwei Sonderprogramme für Hochschulabsolventen und Jugendliche aufgelegt und seitdem fortgeführt, die zum einen junge Akademiker über den eigentlichen Bedarf des Unternehmens hinaus für ein Jahr zu akzeptabler Vergütung beschäftigen, zum anderen bezahlte einjährige, ausbildungsvorbereitende Praktika innerhalb von VEBA-Unternehmen anbieten. Seit 1997 wird die flexible Arbeitszeitgestaltung im Konzern systematisch vorangetrieben. Vorstand und Betriebsrat der VEBA haben allen Tochterunternehmen die Umsetzung flexibler Arbeitszeiten empfohlen und konkrete Vorschläge dazu erarbeitet. Während die VEBA-Tochter PreussenElektra zahlreiche Neueinstellungen durch eine kollektive Arbeitszeitreduzierung erreicht hat, wurden in den Tochterunternehmen Hüls und E-plus mittlerweile Arbeitszeitkonten eingeführt und damit Entlassungen vermieden. Seit Mitte 1999 räumt der VEBA-Konzern seinen inländischen Beschäftigten schrittweise einen Rechtsanspruch auf Wahlarbeitszeiten zwischen 85 Prozent und 100 Prozent der betrieblich vereinbarten Vollarbeitszeit ein, wobei wiederum flexible Möglichkeiten der Umsetzung (reduzierte Tages-, Wochen-, Jahresarbeitszeit, Langfrist-Arbeitszeitkonten) geboten werden. Auf Wunsch kann die Arbeitszeit individuell und in Abstimmung mit den Betriebsinteressen weiter reduziert werden. In beiden Fällen wird eine Rückkehrmöglichkeit zur Vollzeitbeschäftigung garantiert. Ähnliche Vorhaben werden von anderen Unternehmen geplant oder bereits umgesetzt. Hier trifft sich das Flexibilisierungsinteresse der Arbeitgeber mit dem Flexibilisierungswunsch vieler Arbeitnehmer, und es entstehen neue Beschäftigungschancen.

Auch wenn der Abbau der Arbeitslosigkeit zweifellos vor allem struktureller Reformen und einer kritischen Bestandsaufnahme des bisherigen arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums bedarf, zeigt der Erfolg zahlreicher Einzelinitiativen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft die Notwendigkeit, auch "im Kleinen" weiter nach kreativen Wegen zu mehr Beschäftigung zu suchen.

Bibliographie

- Albach, H. (1996), Die Beschäftigungsentscheidung der Unternehmungen - Arbeitslosigkeit aus betriebswirtschaftlicher Sicht, Wissenschaftszentrum Berlin Discussion Paper, FS IV 96-2
- Alberts, M. (1998), Arbeitslosigkeit: Weg ins Ungewisse, Flensburger Hefte Nr. 62, Flensburg
- Bauer, T./Zimmermann, K. F. (1997), Konjunktur, Migration und Beschäftigung: Erfahrungen aus dem Gastarbeiterregime, in: Helmstädter, E./Poser, G./Ramser, H. J. (Hrsg.), Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, Berlin, S. 83-96
- Bauer, T./Zimmermann, K. F. (1999), Overtime Work and Overtime Compensation, IZA Discussion Paper No. 48
- Behringer, F. (1998), Betriebliche Einarbeitung als Instrument zur beruflichen Wiedereingliederung von Frauen, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Stuttgart
- Bellmann, L./Bender, S. (1997), Die Analyse der Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen bei Berufsanfängern, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 30, Nr. 3, S. 681-687.
- Bernstein, J./Mishel, L. (1997), Wage and Compensation Trends, 1959-1995, Economic Policy Institute (Hrsg.), Washington, D.C.
- Berthold, N./Fehn, R. (1996), The positive economics of unemployment and labour market inflexibility, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Nr. 5, Würzburg
- Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv (1996), Tarifliche Niedrigeinkommen. Eine Analyse von ausgewählten Tarifbereichen in Westdeutschland - Informationen zur Tarifpolitik, Elemente qualitativer Tarifpolitik, Nr. 27, Düsseldorf
- Blechinger, D./Pfeiffer, F. (1998), Qualifikation, Beschäftigung und technischer Fortschritt: Weitere empirische Evidenz mit den Daten des Mannheimer Innovationspanels, ZEW Discussion Paper No. 4
- Büchel, F. (1996), Der hohe Anteil an unterwertig Beschäftigten bei jüngeren Akademikern: Karrierezeitpunkt- oder Strukturwandel-Effekt?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 29, Nr. 2, S. 279-294
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, diverse Jahrgänge, Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), Arbeitsmarktanalysen für die alten und neuen Länder, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Sondernummer, diverse Jahrgänge, Nürnberg

- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), Strukturanalyse der Bestände an Arbeitslosen und offene Stellen, diverse Jahrgänge, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Sondernummer, diverse Jahrgänge, Nürnberg
- Bundesministerium für Wirtschaft, Reformen für Beschäftigung, Jahreswirtschaftsbericht 1997, Bonn
- Card, D./Robins, P. (1996), Do financial Incentives encourage Welfare Recipients to Work? Evidence from a randomized Evaluation of the Self-Sufficiency Project, NBER Working Paper No. 5701
- Cornetz, W./Schäfer, H. (1998), Hat Deutschland den Dienstleistungsrückstand gegenüber den USA aufgeholt?, in: Wirtschaftsdienst, 78, S. 418-425
- Deutsche Bundesbank (1996), Exkurs: Fiskalische Hemmnisse bei der Aufnahme einer regulären Erwerbstätigkeit im unteren Lohnsegment, in: Monatsbericht, Nr. 2/96, S. 61-66
- Deutscher Bundestag (1996), Situation der Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland, Drucksache 13/5065, Bonn
- Deutscher Bundestag (1997), Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuerbegünstigungen (16. Subventionsbericht der Bundesregierung) Bundestagsdrucksache 13/8420, Bonn
- Eichendorf, W. (Hrsg.), (1998), Work it out - Beiträge zur Zukunft der Arbeit, Wiesbaden
- Enste, D./Schneider, F., Increasing Shadow Economies all over the World - Fiction or Reality?, IZA Discussion Paper No. 26
- Entorf, H. (1996), Strukturelle Arbeitslosigkeit in Deutschland - Mismatch, Mobilität und technologischer Wandel, Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, Institut für Volkswirtschaft und Statistik, Universität Mannheim, Discussion Paper No. 537
- Europäische Kommission (1997), Neue Aufgaben der öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlung zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation: Ein Überblick über aktuelle Trends und Reformen, in: Beschäftigung in Europa, Brüssel, S. 2-5
- Flassbeck, H./Spiecker, F. (1998), Löhne und Arbeitslosigkeit: warum die gängigen Rezepte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht greifen, Bonn
- Franz, O. (Hrsg.) (1998), Maßnahmen zur Verminderung der Arbeitslosigkeit: Analysen und Empfehlungen aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft, Eschborn
- Franz, W. (1996), Arbeitsmarktökonomik, 3. Aufl., Berlin
- Friedrich H. (1998), Arbeitslosigkeit - ein Dauerproblem: Dimensionen, Ursachen, Strategien, Opladen

- Katz, L. (1996), Wage Subsidies for the Disadvantaged, NBER Working Paper No. 5679
- Klauder, W./Schnur, P./Zika, G. (1996), Strategien für mehr Beschäftigung, IABkurzbericht, Nr. 7
- Klauder, W./Schnur, P./Zika, G. (1996), Wege zu mehr Beschäftigung - Simulationsrechnungen bis zum Jahr 2005, IAB-werkstattbericht Nr. 5
- Klopfleisch, R./Sesselmeier, W./Setzer, M. (1997), Beschäftigungspolitische Möglichkeiten einer Negativen Einkommenssteuer, in: Konjunkturpolitik, 43, S. 224-47
- Knoechel, W./Trier, M. (1995), Arbeitslosigkeit und Qualifikationsentwicklung: Perspektiven der beruflichen Weiterbildung in einer Gesellschaft im Übergang, Münster
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1996), Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland: Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Teil I: Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern, Bonn
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997), Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland: Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Teil II: Ursachen steigender Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern, Bonn
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997), Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland: Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage, Bonn
- Layard, R. (1994), The Unemployment Crisis, Oxford
- Loeffelholz, H.-D./Köpp, G. (1998), Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderungen nach Deutschland, Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen, Neue Folge, Heft 63, Berlin
- Lücke, M. (1996), Die Auswirkungen des Handels mit Mittel- und Osteuropa auf den deutschen Arbeitsmarkt, in: Die Weltwirtschaft, 2, S. 171-189
- Mäder, U. (1999), Für eine solidarische Gesellschaft: Was tun gegen Armut, Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung?, Zürich
- Matheus, S. (1995), Wechselmöglichkeiten aus industriellen Berufen in Dienstleistungsberufe, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 28, Nr. 2, S. 224-238
- Mülhaupt, B. et al. (1997), Konzepte zur Reduzierung der Massenarbeitslosigkeit auf dem Prüfstand, in: WSI Mitteilungen, Nr. 9, S. 660-667

- Gruber, E. (1997), Das Ende der Arbeitslosigkeit: gleitende Vielberuflichkeit für alle, Hamburg
- Gutmann, J. (Hrsg.), (1997), Flexibilisierung der Arbeit. Chancen und Modelle für eine Mobilisierung der Arbeitsgesellschaft, Stuttgart
- Häußermann, H./Siebel, W. (1995), Dienstleistungsgesellschaften, Frankfurt/M.
- Haisken-DeNew, J. (1997), Rückstand beim Anteil der Dienstleistungstätigkeiten aufgeholt. Ein deutsch-amerikanischer Vergleich anhand von Haushaltsbefragungen, in: DIW Wochenbericht, 34, S. 613-617
- Heidenreich, M. (1996), Modernisierung fortgeschrittener Arbeitsgesellschaften, in: Soziale Welt, 47, S. 24-43
- Hinze, J. (1998), Problematik internationaler Arbeitskostenvergleiche, in: Wirtschaftsdienst, 78, S. 301-308
- Hofmann, H./Saul, C. (1996), Qualitative und quantitative Auswirkungen der Informationsgesellschaft auf die Beschäftigung, in: ifo-Schnelldienst Nr. 10, S. 12-24
- Hromadka, W. (1997), Arbeitsrecht und Beschäftigungskrise, Stuttgart
- Hunt, J. (1996), The Response of Wages and Actual Hours Worked to the Reduction of Standard Hours in Germany, CEPR Discussion Paper No. 1526
- Institut der deutschen Wirtschaft, Internationale Wirtschaftszahlen, diverse Jahrgänge, Köln
- Institut der deutschen Wirtschaft, Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, diverse Jahrgänge, Köln
- Institut für Mittelstandsforschung (1997), Wissenschaftliche Begleitforschung 1996 zur Gründungsoffensive Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, IfM-Materialien Nr. 123, Bonn
- Institut für Wirtschaft und Gesellschaft (1995), Wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Zeitarbeit in Deutschland, Gutachten im Auftrag des Londoner Beratungsunternehmens European Public Advisers Ltd., Bonn
- International Labour Office (Hrsg.), Year Book of Labour Statistics, diverse Jahrgänge, Genf
- Jagoda, B. (1995), "Arbeitsamt 2000" - Gemeinsames Dach für die Weiterentwicklung der Bundesanstalt für Arbeit, in: Arbeit und Beruf, Nr. 4, S. 97-100
- Jerger, J./Spermann, A. (1998), Alternative Subsidies for Low-Wage-Employment, in: Addison J./Welfens, P (Hrsg.), Labor Markets and Social Security, Berlin

- Münz, R. (1996), Internationale Migration nach Europa und Deutschland: Auswirkungen der Internationalisierung von Arbeitsmärkten und der Globalisierung von Migrationssystemen, in: Steger, U. (Hrsg.), Globalisierung der Wirtschaft - Konsequenzen für Arbeit, Technik und Umwelt, Berlin, S. 177-195
- Münz, R./Seifert, W./Ulrich, R. (1996), Zuwanderung nach Deutschland-Strukturen, Wirkungen, Perspektiven, Frankfurt/M.
- Mutz, G. (1996), Arbeitslosigkeit im gesellschaftlichen Wandel, Opladen
- Mutz, G./Ludwig-Mayerhofer, W./Koenen, E. J./Eder, K./Bonß, W. (1995), Diskontinuierliche Erwerbsverläufe. Analysen zur postindustriellen Arbeitslosigkeit, Opladen
- Neubäumer, R. (1992), Arbeitslosigkeit durch mangelnde Qualifikation, Gelsenkirchen
- Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (1996), Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, Hannover
- Nickell, S. (1997), Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, in: Journal of Economic Perspectives, 11/3, S. 55-74
- Noelle-Neumann, E./Köcher, R. (Hrsg.), (1997), Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1993-1997, Bd. 10, München
- OECD, Economic Outlook, diverse Jahrgänge, Paris
- OECD, Education at a Glance, diverse Jahrgänge, Paris
- OECD, Employment Outlook, diverse Jahrgänge, Paris
- OECD (1997), Labour Force Statistics 1976-1996, Paris
- OECD, Main Economic Indicators, diverse Jahrgänge, Paris
- Ottnad, A./Wahl, S./Grünwald, R. (1995), Risse im Fundament - Die deutsche Wirtschaft bis 2005, Berlin
- Parmentier, K. (1995), Beschäftigungssituation und -perspektiven von Hochschulabsolventen, Nürnberg
- Parmentier, K. (1998), Berufe im Spiegel der Statistik: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 1993-1997, Nürnberg
- Phelps, E. (1994), Low-Wage Employment Subsidies versus the Welfare State, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, 84, S. 54-58
- Prognos (1998), Die Bundesrepublik Deutschland 2005-2010-2020, Deutschland Report Nr. 2, Basel
- Puhlmann, A. (1998), Arbeitslosigkeit und berufliche Neuorientierung von Frauen in Ostdeutschland, Bielefeld
- Rotte, R./Zimmermann, K. F. (1998), Fiscal Restraint and the Political Economy of EMU, in: Public Choice, 94, S. 385-406

- Rottmann, H./Ruschinski, M. (1997), Sind Innovationen beschäftigungswirksam?, in: ifo-Schnelldienst, Nr. 17-18, S. 21-26
- Rübel, G. (1997), Arbeitszeitverkürzung oder längere Arbeitszeit?, in: Wirtschaftsdienst, 77, S. 37-44
- Rüthers, B. (1996), Beschäftigungskrise und Arbeitsrecht, Bad Homburg Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten, diverse Jahrgänge, Bonn
- Sackmann, R. (1997), Der Einfluß von Verrentungsprozessen und Mobilitätsprozessen auf die Arbeitsmarktrisiken von Berufseinsteigern, in: Mitteilungen der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 30, Nr. 3, S. 675-680.
- Saiger, H. (1998), Die Zukunft der Arbeit liegt nicht im Beruf: neue Beschäftigungs- und Lebensmodelle, München
- Saint-Paul, G. (1998), A Framework for Analyzing the Political Support for Active Labor Market Policy, in: Journal of Public Economics, 67, S. 151-165
- Schalk, H./Lüschow, J./Untiedt, G. (1997), Wachstum und Arbeitslosigkeit - Gibt es noch einen Zusammenhang?, in: ifo-Schnelldienst, Nr. 17-18, S. 3-14
- Schmidt, H. (1997), Wege aus der Arbeitslosigkeit - Überlegungen zur Zukunft der Arbeit: Qualifikation der Zukunft, in: Bildung und Wissenschaft, 10, S. 3-7
- Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen (Hrsg.), (1998), Die Sackgassen der Zukunftskommission, Streitschrift wider die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Berlin
- Siddiqui, S. (1997), The Pension Incentive to Retire: Empirical Evidence for West Germany, Journal of Population Economics, 10, S. 463-86
- Siebert, H. (1997), Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe, in: Journal of Economic Perspectives, 11/3, S. 37-54
- Snower, D. (1994), Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, 84, S. 65-70
- Snower, D./de la Dehesa, G. (1996), (Hrsg.), Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market, Cambridge
- Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 4.1.1., Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit, diverse Jahrgänge, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), (1997), Datenreport 1997. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, München
- Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, diverse Jahrgänge, Wiesbaden

- Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.3, Hauptbericht, diverse Jahrgänge, Wiesbaden
- Steiner, V./Zimmermann, K. F. (Hrsg.), (1996), Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt - Analysen und Reformansätze, Baden-Baden
- Stelzer-Orthofer, C. (Hrsg.), (1998), Strategien gegen Arbeitslosigkeit, Linz
- Szydlik, M. (1996), Zur Übereinstimmung von Ausbildung und Arbeitsplatzanforderungen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 29, Nr. 2, S. 295-306
- Walwei, U. (1996), Flexibilisierung und Regulierung des Beschäftigungssystems: Optionen und Effekte, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 29, Nr. 2, S. 219-227
- Weber, H. /Bauerdick, J. (1997), Strukturprobleme des Arbeitsmarktes: Wandel in Industrien, Unternehmen und Qualifikation, Kaiserslautern
- Weinkopf, C. (1996), Dienstleistungspools - ein Ansatz zur Professionalisierung von Dienstleistungen in Privathaushalten?, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 1, S. 36-43
- Wießner, F. (1997), Wege aus der Arbeitslosigkeit - berufliche Mobilität von Existenzgründern, Nürnberg
- Willke, G. (1998), Die Zukunft unserer Arbeit, Bonn
- Winkelmann, R./Zimmermann K. F. (1998), Is Job Stability Declining in Germany? Evidence from Count Data Models, in: Applied Economics, 30, S. 1413- 1420
- Wirtschaftsjunioren Deutschland (1997), Bevölkerungsbefragung 1997 - Berichtsband, Bonn
- Wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute e.V. (1999), Frühjahrsgutachten 1999, Berlin
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1996), Langzeitarbeitslosigkeit, Gutachten, Bonn
- Wortmann, M. (1997), Direktinvestitionen, Arbeitsplatzexporte und die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bonn
- Zimmermann, K. F. (1998), German Job Mobility and Wages, in: Ohashi, I./Tachibanaki, T. (Hrsg.), Internal Labour Markets, Incentives and Employment, London, S. 300-332
- Zimmermann, K. F. (1998), Immigration und Arbeitsmarkt: Eine ökonomische Perspektive, in: Boesler, K.-A./Heinritz, G./Wiessner, R. (Hrsg.), Europa zwischen Integration und Regionalismus, Stuttgart, S. 56-66
- Zimmermann, K. F. et. al. (1998), Petersberger Erklärung: Anstöße für eine zukunftsgerichtete Arbeitsmarktpolitik, in: Wirtschaftsdienst, 78, S. 652-653

I Z A