

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Herbert Ehrenberg

Überlegungen zur Zukunft der Arbeit

Ulf Fink

Zukunftsfelder der Arbeit

Wolfgang Klauder

Längerfristige Arbeitsmarktperspektiven

Friederike Maier/Ronald Schettkat

Beschäftigungspotentiale der Arbeitszeitpolitik

Klaus Leciejewski

Zur wirtschaftlichen Eingliederung der Aussiedler

B 3/90

12. Januar 1990

Herbert Ehrenberg, Dr. rer. pol., geboren 1926; von 1976 bis 1982 Bundesarbeitsminister; direkt gewählter Bundestags-Abgeordneter des Wahlkreises Wilhelmshaven/Friesland seit 1972.

Veröffentlichungen u. a.: Lohnpolitik heute, Stuttgart 1963; Zwischen Marx und Markt. Konturen einer infrastruktororientierten und verteilungswirksamen Wirtschaftspolitik, Frankfurt 1975<sup>2</sup>; (mit Anke Fuchs) Sozialstaat und Freiheit, Frankfurt 1980; Mehr Arbeitsplätze ohne Lohnverzicht. Für einen neuen Konsens in der Wirtschaftspolitik, Bonn 1989<sup>2</sup>.

Ulf Fink, geb. 1942 in Freiberg/Sachsen; Diplom-Volkswirt; Tätigkeiten im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und im rheinland-pfälzischen Sozialministerium; 1977 bis 1979 Hauptabteilungsleiter Politik in der Bundesgeschäftsstelle der CDU; von 1979 bis Mai 1981 Bundesgeschäftsführer der CDU; von Juni 1981 bis Februar 1989 Senator für Gesundheit und Soziales in Berlin; seit 1987 Bundesvorsitzender der Sozialausschüsse der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA).

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Wie krank ist unsere Gesundheit?, Frankfurt-Berlin-Wien 1982; Keine Angst vor Alternativen, Freiburg-Basel-Wien 1983.

Wolfgang Klauer, Dr. sc. pol., Diplom-Volkswirt, geb. 1931; Leitender Wissenschaftlicher Direktor und Bereichsleiter im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Veröffentlichungen u. a.: Technischer Fortschritt und Beschäftigung. Zum Zusammenhang von Technik, Strukturwandel, Wachstum und Beschäftigung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1986) 1; Arbeitsmarkt und Ausscheiden Älterer aus dem Erwerbsleben — gegenwärtige und zukünftige Tendenzen und Probleme, in: Sozialer Fortschritt, (1989) 4.

Ronald Schettkat, Dr. rer. oec., Diplom-Volkswirt, Diplom-Ingenieur, geb. 1954; seit 1980 Wissenschaftler am Wissenschaftszentrum Berlin, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung.

Veröffentlichungen u. a.: Erwerbsbeteiligung und Politik, Berlin 1986; Innovation und Arbeitsmarktdynamik, Berlin 1989; (zus. mit E. Matzner und M. Wagner) Beschäftigungsrisiko Innovation?, Berlin 1988; (zus. mit M. Wagner [Hrsg.]) Technologischer Wandel und Beschäftigung, Berlin 1989.

Friederike Maier, Dr. rer. pol., Diplom-Volkswirtin, geb. 1954; seit 1980 Wissenschaftlerin am Wissenschaftszentrum Berlin, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung.

Veröffentlichungen u. a.: Beschäftigungspolitik vor Ort, Berlin 1988; (zus. mit W. Streeck u. a.) Steuerung und Regulierung der beruflichen Bildung, Berlin 1987; (zus. mit L. Hohenberger, C. Schlegelmilch) Materialien zur Frauenpolitik, 3/1989, Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Bonn 1989.

Klaus Leciejewski, Dr. oec., geb. 1948 in Staßfurt; bis 1986 an der Humboldt-Universität Berlin; seit 1989 am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln; ab 1990 bei der Deutschen Bank, Frankfurt.

Zahlreiche Veröffentlichungen in der DDR zu Fragen der Geschichte der politischen Ökonomie, zu geldtheoretischen und geldhistorischen Fragen; in der Bundesrepublik Publikationen u. a. im „Deutschland-Archiv“, in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sowie umfangreiche publizistische Tätigkeit.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 186, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1985, 1987 und 1988 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

## Überlegungen zur Zukunft der Arbeit

### Die ökonomische und soziale Ausgangslage im Herbst 1989

Selten hat es in der Wirtschaftsgeschichte so große Diskrepanzen zwischen öffentlichen Äußerungen über die wirtschaftliche und soziale Lage und der realen Situation von Millionen Menschen gegeben wie in den achtziger Jahren. Bundesregierung, Wirtschaftsverbände und -kommentatoren verkünden ständig, daß es den Deutschen gut und besser ginge. Für den größeren Teil der Menschen trifft dies auch zu, aber die so drastisch sich erweiternde Spanne in der Einkommensverteilung zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern wird in der öffentlichen Diskussion ebenso ignoriert wie die seit sieben Jahren anhaltende Massenarbeitslosigkeit und die immer deutlicher sichtbar werdenden Anzeichen Neuer Armut: Die in den letzten sieben Jahren um ein volles Drittel gestiegene Zahl der Sozialhilfeempfänger ist hier ein statistisches Indiz; unterbleibende Ersatzinvestitionen bei den Kommunen, Andrang in den Verpflegungsstellen und Kleiderkammern der Wohlfahrtsverbände sowie viele Veränderungen im Stadtbild belegen dies optisch.

Die Widersprüche zwischen der ökonomischen und der sozialen Lage, zwischen öffentlichen Äußerungen und den Fakten sind mehrfach:

— Die Wirtschaftslage in der Bundesrepublik zeigte sich 1989 von ihrer besten Seite, das Sozialprodukt wächst endlich in einem den siebziger Jahren vergleichbaren Ausmaß, und Bundesregierung, Unternehmensverbände sowie Wirtschaftsforschungsinstitute reden von einer Fortsetzung des Aufschwungs — aber gleichzeitig wird die Standortdiskussion unverdrossen weitergeführt, angeblich ist die Wettbewerbsfähigkeit der bundesdeutschen Wirtschaft permanent bedroht. Gleichzeitig zeigt die Kapitalbilanz der Bundesrepublik 1988 einen Kapitaltransfer von 121 Milliarden DM (1986 waren es — ohne „drohende“ Quellensteuer — 80 Mrd. DM): 121 in der Bundesrepublik erwirtschaftete Milliarden, die nicht beschäftigungssteigernd hier investiert, sondern, den hohen Zinsen folgend, in Luxemburg, Manhattan oder Tokio (oft am Fiskus vorbei) angelegt wurden.

— Der Anteil der Arbeitnehmer an der Verteilung des Volkseinkommens schrumpft seit 1981 Jahr für Jahr; das Nettorealohnniveau hat 1988 endlich das

Niveau von 1979 überschritten — zwischen 1981 und 1987 lag es darunter. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger ist von 2,1 Millionen im Jahre 1981 auf 3,3 Millionen 1988 gestiegen, obwohl die Bevölkerungszahl in diesem Zeitraum um rund eine viertel Million zurückgegangen ist.

— Auch der Aufschwung mit Wachstumsraten zwischen drei und vier Prozent senkte das Arbeitslosenniveau nur wenig. Die saisonbereinigten Arbeitslosenzahlen lagen im Oktober 1989 zum ersten Mal (um 3 000) unter zwei Millionen; ohne die statistischen Manipulationen der letzten Jahre wären sie weiterhin oberhalb der Zwei-Millionengrenze.

Auch die gängige These vom zunehmenden Fachkräftemangel widerlegt diese Analyse nicht. Das ständig wiederholte Argument, daß von den zwei Millionen Arbeitslosen die Hälfte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne berufliche Ausbildung seien, heißt im Umkehrschluß, daß rund eine Million trotz qualifizierter Ausbildung seit Jahren keinen Arbeitsplatz finden. Natürlich entspricht nicht in jedem Einzelfall die Ausbildung eines Arbeitsuchenden exakt den Anforderungen des Arbeitskräfte suchenden Einzelbetriebs. Dies ist aber keine neue Erfahrung — doch in Zeiten der Vollbeschäftigung waren die Unternehmen bereit, eigene Anstrengungen zur Anpassung der Qualifizierung an die betrieblichen Anforderungen zu unternehmen, was sie in den achtziger Jahren mit der industriellen Reservearmee von mehr als zwei Millionen Arbeitsuchenden vor der Tür offenbar verlernt haben.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung hat im Herbst dieses Jahres (Wochenbericht 41/89) die Beschäftigungsentwicklung sorgfältig untersucht und ist auch dem „Problem des Facharbeitermangels bei hoher Arbeitslosigkeit“ nachgegangen. Die Konjunkturforscher stellen fest, daß „am Arbeitsmarkt derzeit keineswegs Überhitzungserscheinungen zu verzeichnen sind“ und daß auch „nicht von einer generellen Unvermittelbarkeit des vorhandenen Arbeitslosenbestandes gesprochen werden kann“. Es heißt dort abschließend:

„In einer konjunkturell sehr günstigen Situation ist der Anreiz für die Unternehmen ausreichend groß, auch solche Arbeitskräfte einzustellen, die für die von ihnen erwarteten Tätigkeiten von den Unternehmen erst ausgebildet bzw. weitergebildet werden müssen. Die Gewinnchancen im Aufschwung relativieren die damit verbundenen Kosten.“

Zwei Jahrzehnte war dies in der Bundesrepublik auch ständige Praxis. Rund 2,5 Millionen ausländi-

sche Arbeitnehmer sind auf diese Art und Weise von den Unternehmen angelehrt, ausgebildet und eingesetzt worden. Warum das in den achtziger Jahren nicht wenigstens mit einem großen Teil der zwei Millionen Arbeitslosen möglich sein soll, ist bisher nie erklärt worden. Viele Einzelbeobachtungen sprechen dafür, daß die wichtigsten Motive bei einer durch die stets verfügbare industrielle Reservearmee „verwöhnten“ Personalpolitik liegen dürften.

## Der beschäftigungspolitische Bankrott der achtziger Jahre — und wie es dazu kam

Es ist noch keine zwei Jahrzehnte her, daß in der Bundesrepublik fünf Unternehmer hinter einem Arbeitslosen herliefen, um durch Neueinstellungen sicherzustellen, daß die steigende Produktion mit dem Bedarf Schritt halten konnte. 795 000 offene Stellen waren 1970 bei der Arbeitsverwaltung erfaßt, bei 149 000 Arbeitslosen.

Und 1970 war kein Sonderfall: Ausgenommen die Jahre 1967 und 1968 lag von 1961 bis 1971 die Arbeitslosenquote in jedem Jahr unter einem Prozent, die Zahl der offenen Stellen weit über 500 000. Nach der ersten Ölpreisexplosion stieg die Arbeitslosenquote 1974 auf 2,5 Prozent, 1975 auf 4,7 Prozent, um dann bis 1980 auf 3,8 Prozent zurückzugehen, bei gleichzeitigem Anstieg der Zahl der Beschäftigten von 22 auf 23 Millionen. Seit 1983 aber liegt die Arbeitslosenzahl oberhalb von zwei Millionen, die Arbeitslosenquote zwischen acht und 9,5 Prozent bei im günstigsten Monat 300 000 offenen Stellen.

Die seit sieben Jahren anhaltende Massenarbeitslosigkeit kam nicht wie ein verhängtes Schicksal über die bundesdeutsche Volkswirtschaft; das sich oberhalb der Zwei-Millionen-Grenze stabilisierende Arbeitslosenniveau und das Ausbreiten Neuer Armut sind neben strukturellen Schwierigkeiten das Ergebnis einer langen Kette politischer Entscheidungen.

Nach einer nicht widerspruchsfreien, aber per Saldo expansiven Wirtschafts- und Finanzpolitik in den siebziger Jahren begann 1981 die große Kehrtwende in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik. Von ökonomischen Lehrstühlen vorbereitet und vom Sachverständigenrat propagiert wurden Angebotstheorie und Sozialstaatskritik zur beherrschenden politischen Linie. „Mehr Markt und weniger Staat“, „Entbürokratisierung und Deregulie-

rung“, „individuelle Vorsorge, statt staatliche Vollversorgung“ — so und ähnlich lauteten die Schlagworte.

Diese Kombination aus Angebotstheorie und Sozialstaatskritik wird seit 1981 praktiziert. Rigorose Sparpolitik in den öffentlichen Haushalten sollte Freiraum für Investitionen der privaten Wirtschaft schaffen, ein „flexibleres“ Arbeitsrecht zu Neueinstellungen ermuntern. Der Steuersenkung von 1981 in der Größenordnung von rund elf Milliarden DM folgten 1982 eine Reihe von Abschreibungserleichterungen, Investitionshilfen und — auf der Gegenseite — Belastungen durch Erhöhungen von Verbrauchssteuern, die für die gewerbliche Wirtschaft saldiert mehr als fünf Milliarden DM Entlastungen brachten, für Verbraucher und Arbeitnehmer jedoch Belastungen von 5,5 Milliarden DM. 1983/84 kulminierte diese finanz- und sozialpolitische Linie dann in den Haushaltsbegleitgesetzen mit

— Kürzungen öffentlicher Leistungen sowie Beitragserhöhungen in der Sozialversicherung von rund 16 Milliarden DM jährlich und

— Steuererleichterungen für die gewerbliche Wirtschaft in der Größenordnung von etwa 8,5 Milliarden DM pro Jahr.

Den obigen Maßnahmen folgten zwei Steuerenkungen in der Größenordnung von zehn bzw. 14 Milliarden DM mit dem Progressionsverlauf entsprechender Begünstigung der hohen Einkommen — eine Reihe von Aufweichungen des Arbeitsrechts — von den befristeten Arbeitsverträgen des „Beschäftigungsförderungsgesetzes“ bis zu den Verschlechterungen des Arbeitsförderungsgesetzes und der Aufhebung „ausbildungshemmender Vorschriften“.

Wer immer in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre an den „Ausuferungen“ des Sozialstaates Kri-

tik geübt hatte — seine Wünsche wurden ebenso erfüllt wie die Forderungen der Angebotstheorie. Wenn man den Arbeitsmarkt ignoriert, zeigen die Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aus den letzten sieben Jahren alle Forderungen der Angebotspolitik als erfüllt: Die Lohnquote ist von 74,4 Prozent im Jahre 1981 bis 1988 auf 68,0 Prozent zurückgegangen; die Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen sind um 84 Prozent gestiegen, die Nettolohn- und Gehaltssumme nur um 19 Prozent. Der Saldo der Leistungsbilanz betrug 1981 minus 8,03 Mrd. DM, 1988 plus 85,0 Mrd. DM.

Nach allen Lehren der klassischen Ökonomie wie der Angebotspolitik hätten diese politisch initiierten Bedingungen zu einem Investitionsboom ohne gleichen und einem entsprechenden Beschäftigungsschub führen müssen. Nichts davon ist vor 1989 eingetreten: Die Investitionszuwächse waren bis 1987 so schwach wie nie zuvor in der Bundesre-

publik und lagen stets in der unteren Hälfte der OECD-Statistik; die Zahl der Arbeitslosen verharrt seit 1983 bei mehr als zwei Millionen.

Trotz dieser düsteren Beschäftigungslage hält z. B. der Sachverständigenrat unbeirrt an der angebotsorientierten Linie der Wirtschaftspolitik fest und sieht es als „zentrale Aufgabe“ an, „für gute Angebotsbedingungen zu sorgen“. Er kommt aber nach sieben Jahren Angebotspolitik immerhin zu folgender Feststellung: „Das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten ist auf mittlere Sicht immer noch zu gering, nimmt man zum Maßstab, was notwendig ist, um bei den großen unerledigten Aufgaben schneller zum Ziel zu gelangen — die hohe Arbeitslosigkeit abzubauen, einen größeren deutschen Beitrag zur Entzerrung des internationalen Leistungsbilanzgefüges zu leisten, das wirtschaftliche Fundament der sozialen Sicherung zu stärken, die Umwelt besser zu schützen.“<sup>1)</sup>

## „Philosophien“ über die „Zukunft der Arbeit“ lenken von der beschäftigungspolitischen Aufgabe ab

Die für die Bundesrepublik ungewohnte Verschlechterung der Arbeitsmarktlage nach dem ersten Ölschock — im angelsächsischen Raum gelten vier Prozent Arbeitslosenquote als Vollbeschäftigung — brachte verstärkt eine Vielzahl von Betrachtungen zur „Zukunft der Arbeit“ in Mode, die von einem tiefen Pessimismus über die künftigen Beschäftigungsmöglichkeiten durchdrungen waren. Während Hannah Arendts nachdenkliche Betrachtungen über „die Aussicht auf eine Arbeitsgesellschaft, der die Arbeit ausgegangen ist, also die einzige Tätigkeit, auf die sie sich noch versteht“<sup>2)</sup>, zu Beginn der sechziger Jahre zwar unter Nachdenklichen diskutiert wurden, aber kaum öffentliche Resonanz fanden, wurden diese Überlegungen zwanzig Jahre später zu einem modischen Trend. Neue Technologien und Wertewandel in der Gesellschaft würden der Industriegesellschaft von zwei Seiten die Arbeit ausgehen lassen: Nicht die Erwerbsarbeit, sondern „Tätigkeiten“ im weitesten Sinne erhielten Vorrang vor der traditionellen Arbeit, und „auch die Forderung nach Gleichstellung der Frau in Beruf und Gesellschaft verlangt, die starre Tren-

nung von bezahlter Erwerbsarbeit und Familienarbeit aufzuheben“<sup>3)</sup>.

Die zahlreichen Publikationen zur „Zukunft der Arbeit“ sind alle von tiefer beschäftigungspolitischer Resignation durchdrungen, und es werden recht apodiktische Schlußfolgerungen gezogen. Dazu weitere Zitate aus den achtziger Jahren:

„Die Arbeitsgesellschaft ist am Ende — wer immer verspricht, ein Rezept gegen die Arbeitslosigkeit zu haben, sagt die Unwahrheit.“ Und zur Begründung: „steigende Kosten, schrumpfende Märkte, veränderte Einstellungen . . . Solange die Dimension der Reallöhne sich nicht verändert, erklären sie zwar die Arbeitslosigkeit, eignen sich aber nicht zu ihrer Bekämpfung.“<sup>4)</sup>

„Die Vollbeschäftigung war, ebenso wie die exzessive Produktionssteigerung, nichts weiter als eine Episode in der zeitgenössischen Wirtschaftsgeschichte. Wir sind in die Ära der Arbeitsabschaffung eingetreten, welcher der krisengeschüttelte

<sup>1)</sup> Jahresgutachten 1988/89, Ziffer 233.

<sup>2)</sup> Hannah Arendt, *Vita Activa oder vom tätigen Leben*, Stuttgart 1960, S. 12.

<sup>3)</sup> Oskar Lafontaine, *Die Gesellschaft der Zukunft*, Hamburg 1988, S. 82.

<sup>4)</sup> Ralf Dahrendorf, *Die Arbeitsgesellschaft ist am Ende, und: Wenn Arbeit durch Tätigkeit ersetzt wird*, in: *Die Zeit* vom 26. November und 3. Dezember 1982.

Kapitalismus die Form eines Unglücks verleiht.“<sup>5)</sup>

Vollbeschäftigung ist „nur durch eine Neudefinition der Arbeit, in die auch andere Kriterien als die des kapitalistischen Systems aufgenommen werden müssen“, wieder erreichbar. Und: „Neugestaltung der konkreten Arbeit, Aufwertung der nicht produktiven Arbeit, Wiedereinführung der schöpferischen Dimension der Arbeitstätigkeit – das ist heute nicht nur eine moralische Forderung, sondern eine wirtschaftliche Notwendigkeit.“<sup>6)</sup>

„Die Arbeitslosigkeit ist heute in erster Linie Ausdruck einer unzureichend intelligenten Organisation der Arbeit und des Arbeitsmarktes. Arbeitslosigkeit existiert, obwohl das Bruttosozialprodukt, die Einkommen der Arbeitnehmer real gestiegen sind und der Wohlstand der Gesellschaft ständig gewachsen ist.“<sup>7)</sup>

„Die Arbeitslosigkeit kann man im Schnittmuster des Nationalstaats vielleicht mindern; wirksam bekämpfen kann man sie in den alten Strukturen nicht. Alle wissen das; nur die Politiker geben es nicht zu . . . Die Linke klagt die Massenarbeitslosigkeit an; aber ihr altes Rezept, der nationale Keynesianismus, greift nicht mehr.“<sup>8)</sup>

In diesem Jahrhundert werden „auf jedes Jahr der Voll- und Überbeschäftigung vier Jahre der Unterbeschäftigung entfallen. Nicht Voll- und Überbeschäftigung, sondern mehr oder minder großer Beschäftigungsmangel dürfte mithin dieses Jahrhundert prägen.“<sup>9)</sup>

Sieben Zitate mit in die gleiche Richtung zielenden Behauptungen, die wie Tatsachenfeststellungen

klingen, freilich ohne empirisch belegt zu werden. Statt dessen findet sich ein recht großzügiger Umgang mit den Fakten: Zum Beispiel seien die Einkommen der Arbeitnehmer ständig „real gestiegen“, dies aber nur bis einschließlich 1979; von 1981 bis 1985 waren sie rückläufig und trotz des Anstiegs 1986/87 lag das Nettoeinkommen in Preisen von 1980 im Jahre 1987 noch um 40 DM unter dem von 1979.

Wer freilich aus der gemeinsamen Faktenignoranz und der Bereitschaft zu unbewiesenen Urteilen auch auf gemeinsame politische Standorte schließt, der irrt. Diese und viele andere Publikationen zur „Zukunft der Arbeit“ werden jedoch von zwei übereinstimmenden Grundlinien getragen:

– der (unbewiesenen) Diskreditierung des keynesianischen Instrumentariums, verbunden mit Distanz zu Groß-Technologien und staatlichem Handeln, sowie

– der Suche nach neuen Formen bzw. einer „Neu-Definition“ der Arbeit.

Diese „Philosophien“ um die Zukunft der Arbeit bilden den Hintergrund für Forderungen nach Arbeitszeitverkürzungen ohne bzw. mit begrenztem Lohnausgleich sowie nach Verlängerung der Maschinenlaufzeiten. Beides ist zur Verbesserung der Beschäftigungslage kontraproduktiv, doch wer dies fordert, lenkt von der Angebotspolitik ab und verlagert die Verantwortung für die Ursache des bisherigen beschäftigungspolitischen Mißerfolgs der achtziger Jahre zu den Gewerkschaften und ihrer Lohn- und Arbeitszeitpolitik.

## Ökonomischer Trugschluß der Sozialstaatskritiker

Sozialstaatskritiker bzw. Angebotstheoretiker und „Neuverteiler des Arbeitsvolumens bei gleichbleibender Lohnsumme“ gehen (ohne es zu wissen), von den gleichen Denkgrundlagen aus, die einleuchtend klingen, aber falsch sind:

<sup>5)</sup> André Gorz, Abschied vom Proletariat, Frankfurt 1980.

<sup>6)</sup> Jacques Julliard, Die Neudefinition der Arbeit – eine wirtschaftliche Notwendigkeit, in: Aufbrüche, hrsg. von Freimut Duve und Friedrich Krotz, Hamburg 1986, S. 617.

<sup>7)</sup> Kurt Biedenkopf, Die Sachzwänge werden die Barrieren der Ideologien überwinden, in: Frankfurter Rundschau vom 19. November 1987.

<sup>8)</sup> Peter Glotz, Die Malaise der Linken, in: Der Spiegel vom 14. Dezember 1987.

<sup>9)</sup> Meinhard Miegel/Stefanie Wahl, Gesetzliche Grundsicherung/Private Vorsorge – Der Weg aus der Rentenkrise, Stuttgart 1985, S. 46.

– der Vorstellung eines (zumindest mittelfristig) starren Arbeitsvolumens, das aber beliebig teilbar wäre, sowie

– einer Überbetonung des Kostenfaktors Lohn bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Nachfragebeurteilung des Lohnes.

Die ökonomischen Fakten bestätigen aber die altliberale Gleichung: steigende Gewinne = steigende Investitionen = steigende Beschäftigung nicht, sie widerlegen jedoch den „Glaubenssatz“, daß sinkende Löhne zu besserer Beschäftigung führen. Das zeigt besonders deutlich die Entwicklung der Gewinne und Löhne sowie der Investitionen und der Beschäftigung in vergleichbaren Perioden der siebziger und achtziger Jahre:

## Einkommen, Investitionen und Beschäftigung seit 1975

| Jahr    | Nettolohn- und Gehaltssumme | Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen | Anlageinvestitionen | Beschäftigte | Arbeitslose |
|---------|-----------------------------|--|---------------------|--------------|-------------|
|         | — in Mrd. DM —              |  |                     | — in 1 000 — |             |
| 1975    | 355                         | 171  | 209                 | 22 014       | 1 074       |
| 1980    | 487                         | 242  | 336                 | 23 009       | 889         |
| 1975/80 | +132                        | + 71   | +127                | + 995        | - 185       |
| 1981    | 506                         | 245  | 335                 | 22 869       | 1 272       |
| 1987    | 580                         | 420  | 388                 | 22 680       | 2 229       |
| 1981/87 | + 74                        | +175   | + 53                | - 189        | + 957       |

Diese Entwicklung während der beiden Zyklen 1975/80 und 1981/87 zeigt deutlich, daß

– kräftig steigende Löhne und Gehälter bei sich gleichgewichtig bewegenden Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen auch von kräftiger Erhöhung der Anlageinvestitionen begleitet sind; beides führt zu steigender Beschäftigung und sinkender Arbeitslosigkeit, während

– ein überproportionaler Anstieg der Unternehmenseinkommen bei drastischem Zurückbleiben

der Lohnentwicklung nur zu einem bescheidenen Investitionsanstieg mit entsprechend negativen Beschäftigungsfolgen geführt hat.

Wenn man 1987 von der Summe der Anlageinvestitionen die 47 Mrd. DM für öffentliche Investitionen abzieht, so lag das Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen um 79 Mrd. über der Summe der Anlageinvestitionen. Der ab 1984 sprunghaft gestiegene Kapitaltransfer zeigt den Verbleib dieser in der Bundesrepublik erwirtschafteten Gewinne.

## Lohnpolitische „Solidaritätsoffer“ kontraproduktiv

Trotz dieser eindeutigen Fakten aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung von sechs bzw. sieben Jahren wird in der deutschen Öffentlichkeit immer noch der Zusammenhang zwischen Löhnen und Beschäftigung völlig einseitig dargestellt: Niedrige Löhne führen angeblich zu mehr, hohe Löhne zu weniger Beschäftigung. So sind Appelle an Arbeitnehmer und Gewerkschaften hinsichtlich Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich oft moralisch gut gemeint<sup>10)</sup>, sie zeichnen sich aber durch fatale Unkenntnis der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge aus.

Forderungen nach Neuverteilung der Arbeit – darauf abgestellt, daß die Arbeitsplatzinhaber ein Stück der Arbeit und des dazugehörigen Lohnes an die heute Arbeitslosen abgeben – gehen davon aus, daß das Volkseinkommen und das

Arbeitsvolumen feste Größen seien, die bei mehr Bewerbern um die Einzelstücke neu (d. h. gerechter) verteilt werden müssen. Sie übersehen dabei, daß jede Neuverteilung des „Kuchens“ auch seine Größe verändert, er kann durch den Verteilungsprozeß größer oder kleiner werden.

Die immer wieder erhobenen Vorschläge einmal so theoretisch abstrakt behandelt, wie sie gemacht werden, ergeben folgendes Kreislaufdilemma: 23 Millionen Arbeitnehmer arbeiten in der Bundesrepublik im Schnitt rund 38 Stunden. Zwei Millionen arbeiten zwangsweise null Stunden, weil Wirtschaft und Politik nicht in der Lage sind, jedem, der arbeiten will, auch einen Arbeitsplatz zu bieten. Zählt man die 23 Millionen mit 38 Wochenstunden und die zwei Millionen Arbeitslosen mit ihren null Wochenstunden zusammen, so ergibt sich eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit von rund 35 Stunden.

<sup>10)</sup> So der Bischof von Trier, Hermann-Josef Spital, in der Saarbrücker Zeitung vom 27. November 1987.

Einfaches Rechenexempel der „Opfertheoretiker“: Die Arbeitsplatzinhaber verzichten auf vier Stunden Arbeit und den dazugehörigen Lohn und alle heute Arbeitslosen finden Beschäftigung. Aber würde diese Regelung morgen in Kraft treten, wäre der volkswirtschaftliche Kuchen übermorgen zwar besser verteilt, aber kleiner, denn: Die Nettolohn- und Gehaltssumme würde, neu verteilt, nicht größer. Bei den Neueinstellungen aufgrund dieses Arbeitsstunden- und Lohnverzichts der Arbeitsplatzinhaber fielen bei den Arbeitslosen die Arbeitslosenunterstützung in Höhe von 56 bis 68 Prozent ihrer Nettobezüge weg — ein Kaufkraftausfall von rund 27 Milliarden DM. Natürlich würde der Fortfall der Zahlungen durch die Bundesanstalt für Arbeit dort Beitragssenkungen möglich machen, doch die Verwendung der Gelder aus Beitragssenkungen ist offen. Für Beitragssenkungen bei den Arbeitgebern ist nach den Erfahrungen mit den Steuersenkungen ab 1981 mehr mit einer Erhöhung der Finanzanlagen im Ausland als mit Verstärkung der Investitionen hier zu rechnen.

Für die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen noch entscheidender ist die bestehende Kopplung zwischen der Lohn- und der Rentenentwicklung sowie mit den Leistungen der Kriegsoferversorgung. Die Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung erreichten 1988 die Größenordnung von 174 Milliarden DM, aus der gesetzlichen Unfallversicherung sieben Milliarden, die Kriegsoferrenten betragen rund zehn Milliarden DM. Das sind gut 190 Milliarden DM von der Lohnentwicklung abhängige Kaufkraft. Das obige abstrakte Beispiel einer Umverteilung des Arbeitszeit- und Lohnvolumens zwischen den 23 Millionen Beschäftigten und zwei Millionen Arbeitslosen würde eine achtprozentige Senkung der Löhne und Gehälter bedeuten. Eine entsprechende Übertragung dieser Operation auf die Rentenversicherung und die Kriegsoferrenten hätte also einen Kaufkraftausfall von rund 15 Milliarden DM zur Folge.

Und auch wenn die Anpassung des Renten- und Kriegsoferversorgungsniveaus an das neue Lohn-

niveau nicht ruckartig, sondern nur mit entsprechenden Übergangszeiten erfolgte, ist für die gesamtwirtschaftliche Betrachtung zu berücksichtigen, daß jedes Prozent erfolgter bzw. nicht erfolgter Rentenanpassung die Gesamtnachfrage um rund zwei Milliarden DM beeinflusst. In einer unterbeschäftigten Wirtschaft ist die wichtigste Voraussetzung zur Verbesserung der Beschäftigung eine Ausweitung der Gesamtnachfrage. Von der Operation „Umverteilung der Arbeitszeit und des Lohnvolumens“ ist aber nicht eine Ausweitung, sondern eine Reduzierung der Gesamtnachfrage zu erwarten, per Saldo also negative Beschäftigungseffekte.

Zur Abrundung ein statistisches Beispiel: Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände hat im Frühjahr 1988 eine Bestandsaufnahme der Entwicklung der Arbeitszeit in den OECD-Nationen erstellt. Nach dieser Untersuchung haben in den achtziger Jahren bei 15 Nationen Arbeitszeitverkürzungen mit vollem Lohnausgleich stattgefunden, lediglich in den Niederlanden gab es zwischen 1983 und 1985 Arbeitszeitverkürzungen um fünf Prozent bei einem gleichzeitig für die gesamte Wirtschaft vereinbarten fünfprozentigen Lohnverzichts.

Die OECD-Arbeitslosenstatistik zeigt: Von 1983 bis 1985 gab es im Durchschnitt der OECD-Staaten einen leichten Rückgang der Arbeitslosigkeit; in den Niederlanden ist die Arbeitslosenquote von zwölf Prozent im Jahre 1983 auf 14,2 Prozent 1985 gestiegen; das ist — mit der Ausnahme Spaniens — der mit Abstand höchste Anstieg in diesem Zeitraum.

Beschäftigungspolitisches Fazit: In unterbeschäftigten Volkswirtschaften sind kürzere Arbeitszeiten und höhere Löhne gleichzeitig notwendig, wenn das Sozialprodukt und die Beschäftigung zugleich wachsen sollen. „Opfertheorien“ schaffen nicht nur keine Arbeitsplätze — sie geben leicht Anstoß zu einer Spiralentwicklung nach unten.

## Längere Maschinenlaufzeiten bringen weniger, nicht mehr Beschäftigung

Durch die Bundesrepublik geistert seit Monaten eine ökonomische Gespensterdiskussion. Der Weltmeister im Export fühlt sich in seiner Wettbewerbsfähigkeit bedroht, die Bundesrepublik Deutschland sei kein gesuchter Investitionsstandort mehr und nur Flexibilität am Arbeitsmarkt und

mehr Deregulierung könnten diesen „gefährdeten“ Standort noch retten.

Besonders hartnäckig wird dabei die Entkoppelung von Maschinenlaufzeiten und individuellen Arbeitszeiten gefordert, vor allem durch Einbezie-

hung des Wochenendes, zumindest aber des Sonnabends in die reguläre Arbeitszeit. In der Ausdehnung der Maschinenlaufzeiten auf das Wochenende soll der Schlüssel für mehr Beschäftigung und weitere Arbeitszeitverkürzungen liegen.

In dieser Diskussion wird schlicht negiert, daß in betrieblichen Arbeitszeitregelungen nach der tariflichen Unterschreitung der 40-Stunden-Woche die Entkoppelung von Maschinenlaufzeiten und individuellen Arbeitszeiten längst stattgefunden hat. In einer Vielzahl von Unternehmen wird die neue Arbeitszeit so gehandhabt, daß bei unveränderter Schichtzeit an den Produktionsanlagen die individuell verkürzte Arbeitszeit durch Freischichten über das Jahr verteilt abgegolten wird. Diese den Interessen einer gleichmäßigen Ausnutzung der Kapitalanlagen und den individuellen Möglichkeiten der Arbeitnehmer entgegenkommende Regelung hat zugleich gute Beschäftigungseffekte gehabt. Jetzt soll aber die Ausdehnung der Maschinenlaufzeiten auf das Wochenende, zumindest aber auf den Sonnabend, hinzukommen. Kann dies wirklich mehr Beschäftigung schaffen?

Eine Ausdehnung der Maschinenlaufzeiten auf den Sonnabend senkt die Produktionskosten pro Einheit um ein Sechstel, freilich nur, wenn in gleicher Größenordnung eine Absatzsteigerung erfolgt. Dann — aber auch nur dann — sind die Maschinenanlagen an sechs Tagen in der Woche nutzbar und entsprechend dem Produktionspotential dieses Tages zusätzliche Neueinstellungen möglich. Diese betriebswirtschaftliche Rechnung kann in einzelnen Betrieben aufgehen, für die Branche insgesamt ist dies jedoch fraglich, ja schon für ein Unternehmen, das an mehreren Standorten produziert.

Ein konkretes Beispiel dazu: Ein großes Automobilwerk in der Bundesrepublik produziert zur Zeit an fünf Tagen in der Woche an sechs Standorten. Eine Ausdehnung der Produktionszeiten auf den Sonnabend würde das Produktionspotential um ein Sechstel erhöhen, doch damit allein würde noch kein Wagen mehr verkauft. Die betriebswirtschaftlichen Kostenrechner kämen sehr schnell nach einer Verlängerung der Maschinenlaufzeiten an den sechs Standorten zu dem Ergebnis, daß ein Standort überflüssig ist. Die erreichte Kostenersparnis wäre enorm, der Beschäftigungserfolg negativ — die Auflösung eines Standortes führt zu überproportionalem Rückgang der Gesamtbeschäftigung.

Natürlich kommt hier sofort der Einwand, daß eine auf das Wochenende ausgedehnte Arbeitszeit die Kostenrechnung so verbessern würde, daß mit entsprechender Preispolitik eine Ausweitung des Absatzes und damit der Produktion möglich wäre. Dies stimmt, solange die anderen Automobilher-

steller dem tatenlos zusehen. Wenn aber ausgerechnet von der Bundesrepublik aus, dem Weltmeister im Export, eine auf Wochenendarbeit beruhende neue Kalkulation zu neuer Preispolitik führen würde, werden die Automobilproduzenten in Europa und der Welt nicht tatenlos zusehen. Sie werden dem schlechten deutschen Beispiel folgen mit dem Ergebnis, daß überall in der Welt Produktionsstandorte für Automobile überflüssig werden, weil auch bei insgesamt niedrigerem Preisniveau der Absatz nicht beliebig ausgedehnt werden kann, zumal die mit der Wochenendarbeit an strukturschwachen Standorten verbundenen Beschäftigungsverluste die Gesamtnachfrage reduzieren.

Diese generelle Aussage über die beschäftigungspolitischen Folgen für die Gesamtwirtschaft schließt andere Regelungen für einzelne Wirtschaftszweige nicht aus. Dort, wo es sich nicht um den „Weltmeister im Export“ handelt, sondern um eine Branche mit übergewichtigem *Importanteil* — wie z. B. in der Textilindustrie —, können Verlängerungen der Maschinenlaufzeiten über den Zeitraum von Montag bis Freitag hinaus unvermeidbar werden. Freilich nicht mit der Illusion, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, sondern als ein Mittel, um Abwanderungen von Produktionsstätten zu verhindern.

Wenn diese Gefahr anders nicht abgewendet werden kann, ist es gewerkschaftliche Aufgabe, die neuen Arbeitszeiten in ein vernünftiges, die Arbeitnehmer-Interessen wahrendes tarifliches Regelwerk zu bringen, bevor in betrieblichen „Spontanregelungen“ die Arbeitsplatznöte und nicht die Arbeitnehmer-Interessen die Federführung übernehmen. Bei diesem tariflichen Regelwerk muß dann der Zeitausgleich aus humanitären, familien- und beschäftigungspolitischen Gründen Vorrang vor dem finanziellen Ausgleich haben. *Leitlinie:* Wer zu ungewöhnlichen Zeiten arbeitet, nachts oder am Wochenende, hat Anspruch auf höheres Entgelt für die gleiche Arbeitszeit oder auf gleiches Entgelt für kürzere Arbeitszeit; dabei hat der zeitliche Ausgleich Vorrang vor dem finanziellen.

Im übrigen hat — mit Vokabeln von „mehr Deregulierung“, „Individualisierung“ und „Flexibilisierung“ modisch geschönt — die Ausdehnung der Wochenendarbeit längst begonnen. So zeigt z. B. eine Untersuchung des „Instituts zur Erforschung sozialer Chancen“ (ISO) vom Sommer 1987 u. a., daß

— die Zahl derer, die samstags arbeiten, von 18 Prozent 1980/81 auf 32 Prozent im Jahre 1987 gestiegen ist und

– 1981 sieben Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer regelmäßig Sonntagsarbeit leisteten, 1987 dagegen schon zehn Prozent.

Diese kräftige Zunahme der Samstags- und Sonntagsarbeit seit 1981 hat aber nicht zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit geführt.

Die modischen Thesen der Beschäftigungsverbesserung durch zurückhaltende Lohnpolitik und Wochenendarbeit bleiben im Unverbindlichen; empirische Untersuchungen beweisen, daß Deregulierung und Flexibilisierung keineswegs zu positiven wirtschaftlichen Entwicklungen führen. Werner Sengenberger z. B. sieht eine wesentliche Ursache für die so schwache Produktivitätsentwicklung in den Vereinigten Staaten von Amerika in der hohen „Unstetigkeit im Einsatz von Sachkapital und Arbeitskraft in amerikanischen Betrieben“<sup>11)</sup>.

Inzwischen beweist auch die Bilanz der radikalen Deregulierung bei der amerikanischen Luftfahrt, daß von den versprochenen Verbesserungen nichts eingetreten ist, die befürchteten Ver-

schlechterungen aber noch übertroffen wurden: Schlechterer Service, höhere Preise und geringere Sicherheit bei ausgedünntem Flugplan sind das Ergebnis.

Für die Bundesrepublik ergibt sich aus dem Sozialstaatsauftrag eine andere Aufgabenstellung: Wir haben nicht zu wenig Arbeit, sondern eine Fülle unerledigter Aufgaben. Mögen Soziologen und Philosophen darüber nachdenken, ob der „Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgehe“ – politische Aufgabe ist es, die organisatorischen und finanziellen Bedingungen so zu gestalten, daß jene vielen aufgeschobenen Projekte zur Verbesserung der Umwelt und der Infrastruktur erfüllt werden und alle Menschen Arbeit finden. In der tiefen beschäftigungspolitischen Resignation, auf deren Basis alle diese „Opfertheorien“ entstehen, liegt eine große Gefahr für bessere Aufgabenerfüllung; diese Haltung hat es den Angebotspolitikern und Sozialstaatskritikern so leicht gemacht, ihre beschäftigungspolitische Abstinenz aufrechtzuerhalten.

## Kann nationale Beschäftigungspolitik noch funktionieren?

Auch wer meine Aufgabenstellung für richtig hält, zweifelt oft am Erfolg aktiver Beschäftigungspolitik im nationalen Raum. Nun ist sicherlich jede Wirtschafts- und Finanzpolitik erfolgreicher, wenn sie in internationaler Koordination, ohne weltwirtschaftliche Gegenläufigkeiten erfolgt. Aber die schlichte Behauptung von Peter Glotz: „Der nationale Keynesianismus greift nicht mehr“ ist mit einem Blick zurück und noch mehr mit einem Blick zu unseren Nachbarn zu widerlegen.

Wo ist in den achtziger Jahren das keynesianische Instrumentarium gegen zunehmende Wachstumschwäche und ansteigende Arbeitslosigkeit eingesetzt worden? Darf man einem wirtschafts- und finanzpolitischen Instrumentarium vorwerfen, daß es nicht mehr greift, wenn es nicht angewendet wird? In der Bundesrepublik wurde eine antizyklische, gegensteuernde Finanzpolitik zum letzten Mal zwischen 1977 und 1979 praktiziert, und dies mit Erfolg; mit sehr viel größerem Erfolg – und dies über 1979 hinaus – in Österreich: Dort gelang es bis heute, die Arbeitslosigkeit unter vier Prozent zu halten. Instrumente und ihre Anwendung erst zu prüfen und dann über Neueinsetzen oder Fortwerfen zu entscheiden, gehört zur handwerklichen

Sorgfaltspflicht. Politisches Gerede ohne diese Sorgfalt erhöht die Verwirrung und erschwert das Durchsetzen beschäftigungswirksamer Politik.

Instrumentale Unkenntnis und „Opferbereitschaft“ von links haben die unverzichtbare positive Grundstimmung für eine beschäftigungswirksame Anwendung des Instrumentariums der Globalsteuerung ebenso verdorben wie die ideologische Ablehnung durch die Angebotspolitiker und Sozialstaatskritiker von rechts: „Rechte Fundamentalisten wollen nur noch den Markt gelten lassen, weil Wirtschaftspolitik angeblich grundsätzlich falsch sei und die Marktergebnisse nur verzerre. Linke Fundamentalisten lehnen den Staat als Reparaturbetrieb des Kapitalismus ab, weil sie eine andere Wirtschaft als die Marktwirtschaft wollen – aber welche? Grüne Fundamentalisten verwechseln das eigentliche Übel unserer Zeit, nämlich unsaubere Technologien, mit der Geschäftsgrundlage unseres sozialen Friedens, dem ausreichenden wirtschaftlichen Wachstum.“<sup>12)</sup>

Es diskreditiert nicht das Instrumentarium der Globalsteuerung, sondern ihre Anwender, wenn die antizyklischen Maßnahmen falsch dosiert und so verzögert eingesetzt werden, daß aus der geplanten Antizyklik durch Zeitablauf eine Prozyklik wird.

<sup>11)</sup> Werner Sengenberger, Mangelnde Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt als Ursache der Arbeitslosigkeit?, in: Hans-Jürgen Krupp/Bernd Rodwer/Kurt W. Rothschild, Wege zur Vollbeschäftigung, Freiburg 1986, S. 105 f.

<sup>12)</sup> Wilhelm Hankel, John Maynard Keynes. Die Entschlüsselung des Kapitalismus, München-Zürich 1986, S. 31 f.

Auch kann antizyklische Globalsteuerung nur funktionieren, wenn die öffentlichen Haushalte auf allen staatlichen Ebenen sich gleichläufig verhalten und die Maßnahmen aus den einzelnen Ressorts miteinander koordiniert werden, so daß sie sich nicht gegenseitig konterkarieren. So wurden z. B. nach dem ersten Ölchock die verschiedenen beschäftigungspolitischen Maßnahmen durch eine Haushaltskonsolidierung gebremst, die größer war als aus keynesianischer Sicht vertretbar; noch stärker aber wirkte der massive Abbau der Haushaltsausgaben in den Ländern und Gemeinden kontraproduktiv. Trotzdem gelang es zwischen 1976 und 1980 vor allem mit dem wachstumspolitischen Anstoß des 16-Milliarden-Zukunftsinvestitionsprogramms, die Zahl der Arbeitsplätze um mehr als eine Million zu erhöhen und die Arbeitslosigkeit um 200 000 abzubauen. Auch in Fritz Scharpfs sehr kritischer Untersuchung der „Sozialdemokratischen Krisenpolitik in Europa“ wird der Wirtschaftspolitik für diesen Zeitraum bescheinigt, daß sich „die in der Bundesrepublik ungeliebte Lokomotivstrategie als ein brillianter, seitdem nicht wiederholter Erfolg erwiesen“ hat<sup>13)</sup>.

Die weltwirtschaftlichen Bedingungen waren in den achtziger Jahren für die Bundesrepublik wesentlich besser als in der zweiten Hälfte der siebziger; Wirtschaftswachstum und Beschäftigung aber blieben sehr viel schwächer. Die Ursachen sind jedoch nicht in der Außenwirtschaft — 1987 und 1988 81 bzw. 85 Milliarden Leistungsbilanzüberschuß (!) —, sondern in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, vor allem in der Schwächung der Binnennachfrage zu suchen.

Ein Blick zu unseren Nachbarn bestätigt dies. Für die Bundesrepublik ist dabei der Vergleich mit Österreich und Schweden besonders lehrreich: beides hochentwickelte Volkswirtschaften mit noch größerer außenwirtschaftlicher Verflechtung, in Schweden mit höherem, in Österreich mit niedrigerem Einkommensniveau. Von ihrer Wirtschaftsstruktur und der noch sehr viel größeren Weltmarktabhängigkeit her wären auch die Niederlande und Belgien gut für einen Vergleich geeignet, aber dort war die Arbeitsmarktentwicklung noch schlechter als in der Bundesrepublik. Die extrem unterschiedliche Arbeitsmarktlage in Österreich und Schweden einerseits, in den Niederlanden und Belgien andererseits zeigt auch, daß es für erfolgreiche Beschäftigungspolitik nicht auf die Größe

einer Volkswirtschaft, sondern — allen weltwirtschaftlichen Verflechtungen zum Trotz — auf die eigene Politik ankommt.

Der Austro-Keynesianismus mit seiner Kombination aus

- variablem Nachfrage-Management,
- Hart-Währungspolitik und
- solidarischer Einkommenspolitik<sup>14)</sup>

hat es möglich gemacht, die Arbeitslosigkeit in Österreich auf jene Größenordnung zu begrenzen, die im angelsächsischen Wirtschaftsraum immer als Vollbeschäftigung galt (vier Prozent). In Schweden war der Einsatz des umfangreichen arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums stärker ausgeprägt als die antizyklische Finanzpolitik; ihrem variablen Einsatz ist eine Begrenzung der Arbeitslosenquote auf unter drei Prozent gelungen. Über alle weltwirtschaftlichen Schwierigkeiten seit den beiden Ölshocks hinweg besteht in Schweden bei noch größerem Weltmarktanteil als in der Bundesrepublik seit Jahrzehnten gleichzeitig

- das höchste Lohnniveau (Lohnquote 77 Prozent),
- ein umfassendes Sozialleistungssystem auf hohem Niveau,
- eine besonders hohe Erwerbsquote bei höchster Frauenerwerbsquote<sup>15)</sup>,
- die größte Computer- und Roboterichte in der Produktion und
- die geringste Arbeitslosigkeit.

Wenn Fritz Scharpf am Ende seiner umfangreichen Untersuchungen der Krisenbewältigungsstrategien in Europa zu der Feststellung kommt, daß Schweden und Österreich im letzten Jahrzehnt bewiesen haben, „daß Massenarbeitslosigkeit in Westeuropa auch in der weltweiten Krise kein für die nationale Politik unabwendbares Schicksal war“<sup>16)</sup>, so sollten diese Beispiele in der Bundesrepublik Ansporn und Herausforderung sein.

<sup>14)</sup> So Franz Vranitzky auf der Jahrestagung der Unternehmerverbände in Niedersachsen, Hannover, am 29. Februar 1988.

<sup>15)</sup> 1987 betrug die Erwerbsquote insgesamt in Schweden 52,6 Prozent, in den USA 48,6 Prozent, in der Bundesrepublik 47,7 Prozent und in Österreich 45,1 Prozent. Die Frauenerwerbsquote lag in Schweden bei 49,9 Prozent, in den USA bei 44,4 Prozent, in der Bundesrepublik bei 36,2 Prozent und in Österreich bei 34,5 Prozent; vgl. Statistisches Jahrbuch, Wiesbaden 1989, S. 666.

<sup>16)</sup> F. Scharpf (Anm. 13), S. 205.

<sup>13)</sup> Fritz Scharpf, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt-New York 1987, S. 185.

## Wirtschafts- und finanzpolitisches Maßnahmenbündel für mehr Beschäftigung und bessere Umwelt

Mehr Beschäftigung, bessere Umwelt und mehr Lebensqualität sind nur gemeinsam zu erreichen: Der künstliche Gegensatz zwischen Ökonomie und Ökologie<sup>17)</sup> ist durch eine ökologische Erneuerung der Wirtschaft aufzuheben; Umweltschutzinvestitionen haben positive Beschäftigungseffekte und bieten dem in den letzten Jahren ins Ausland transferierten Kapital Anlageobjekte in der Bundesrepublik. Wir brauchen in den neunziger Jahren eine Konzentration der Finanz-, Wirtschafts-, Sozial-, aber auch der Technologie- und Bildungspolitik auf die Verbesserung der Beschäftigung und der Umwelt zugleich. Zur Erreichung dieser Zielsetzungen sind folgende *Eckpunkte* zu realisieren:

1. Keine Senkung des Spitzensteuersatzes und des Körperschaftssteuersatzes, aber Einführung einer nach der Gewinnverwendung differenzierenden Besteuerung: niedrigerer Steuersatz für jede investive Verwendung, höherer für jede *nicht* investive; gleichzeitig Umstellung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung auf die Bemessungsgrundlage *Wertschöpfung*. Beide Maßnahmen ergänzen sich und machen das Abgabensystem beschäftigungsfreundlicher.

2. Erhöhung der Energiebesteuerung, um nachhaltige Anreize zum Energiesparen und zur Umstellung auf energiesparende Produktionsmethoden zu geben. Diese Besteuerung muß von Ausgleichsmaßnahmen für ländliche Räume und pendelnde Arbeitnehmer sowie von kräftigen Investitionen zur Verbesserung des Nicht-Straßenverkehrs begleitet sein. Nur wenn über eine Modernisierung der Bundesbahn und einen umfassenden Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs praktikable und preiswerte „Umsteigemöglichkeiten“ geboten werden, kann eine „Umsteuerung über den Preis“ erfolgreich sein; Ge- und Verbote müssen ergänzend hinzukommen. Konkret: Fünf bis zehn Milliarden DM sind mit im Verlauf ansteigender Tendenz jährlich zum Ausbau und zur Modernisierung der Bundesbahn (komplette Elektrifizierung, schnelleren Verkehr zulassende Trassenführung, IC-Anschlüsse an jedem Flughafen mit dem Fernziel, Flugverkehr auf Kurzstrecken sowie Schwerlast und gefährliche Güter im Fernverkehr zu verbieten sowie Innenstädte für PKWs total zu sperren) einzusetzen. Beide Maßnahmen bringen spürbare Beschäftigungseffekte und Rückgang der Schadstoffbelastungen aus dem Verkehr.

<sup>17)</sup> Vgl. Herbert Ehrenberg, Der Gegensatz zwischen Ökologie und Ökonomie existiert nicht, in: Frankfurter Rundschau vom 9. Juni 1983.

3. Kräftige Aufstockung der Mittel für Städtebau und Dorfsanierung unter ausdrücklicher Einbeziehung der Sanierung alter Industriestandorte und Kanalnetze in die Verwendungsmöglichkeiten dieser Mittel. Um einen wirksamen Einsatz auch in finanzschwachen Kommunen zu gewährleisten, Verzicht auf deren Drittelbeteiligung in allen Arbeitsamtsbezirken mit mehr als acht Prozent Arbeitslosenquote und auf die Hälfte der Eigenbeteiligung bei Arbeitslosenquoten zwischen vier und acht Prozent.

4. Gemeinsame Bund/Länder-Programme  
— für eine beschleunigte Modernisierung aller kommunalen Kläranlagen und  
— zur Rekultivierung der Waldböden mit anschließender naturnaher Aufforstung geschädigter Waldflächen.

Nicht nur der „saure Regen“ hat das Waldsterben verursacht, Bodenerosionen und mangelnde Waldpflege kommen hinzu. Nur wenn die zu beschleunigende Verminderung der Schadstoffemissionen durch „altmodische“ Bearbeitung der Forsten ergänzt wird, sind die Wälder zu retten. Da von den zwei Millionen Arbeitslosen rund die Hälfte keine Berufsausbildung hat, drängen sich hier großangelegte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit vorausgehender Qualifizierung geradezu auf.

5. Verstärkung des Dienstleistungsangebots an humanen Diensten und Aufbau eines flächendeckenden Netzes ambulanter sozialer Dienste. Die Bundesrepublik ist gegenüber Skandinavien, aber auch im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten, im Angebot an „Humandiensten“ ein unterentwickeltes Land: Der Beschäftigungsanteil der Humandienste — Gesundheit, soziale Dienste, Bildung — beträgt in Schweden 25,5 Prozent, in den Vereinigten Staaten 17,8 Prozent, in der Bundesrepublik jedoch nur 10,7 Prozent<sup>18)</sup>. Der Pflegenotstand in Altersheimen und Krankenhäusern erfordert eine kräftige Ausweitung der dort Beschäftigten ebenso wie das zunehmende Lebensalter und die Vereinsamung alter Menschen in ihrer häuslichen Umgebung.

6. Intensivierung und Erweiterung der Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose, um sie mit den Produktions- und Verwaltungsbedingungen nach Einsatz neuer Technologien vertraut zu machen, sowie Erweiterung der Qualifikationsmöglichkeiten für Arbeitnehmer *während* der Erwerbsarbeit. Den Investitionen in neue Technologien und für

<sup>18)</sup> Vgl. Martin Rein, Woman in the Social Welfare Labor Market, Discussion Papers, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin 1986, S. 155 ff.

neue Produktionsverfahren müssen bildungspolitische Anstrengungen für die Beschäftigten entsprechen, um zu sozialverträglicher Anwendung und sozialer Akzeptanz der neuen Technologien zu kommen (Erweiterung der Mitbestimmungsmöglichkeiten sind dafür unverzichtbar).

7. Zügige Fortsetzung der Arbeitszeitverkürzungen in jeweils den einzelnen Wirtschaftszweigen entsprechenden Formen. Das gegenwärtig im Mittelpunkt der gewerkschaftlichen Tarifpolitik stehende Ziel der 35-Stunden-Woche darf nicht zur Vernachlässigung der Möglichkeiten einer Verkürzung der Lebens- und der Jahresarbeitszeit führen, die für bestimmte Branchen (z. B. Baugewerbe und Gastronomie) Arbeitnehmern und Arbeitgebern Vorzüge bietet. Aber nur Arbeitszeitverkürzungen mit Lohnausgleich sind gesamtwirtschaftlich sinnvoll, bei „Lohnverzicht“ wird nicht eine Ausdehnung der Beschäftigung sondern das Gegenteil erreicht.

Die obigen Eckpunkte entsprechen einer „gebündelten Strategie“, wie sie das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung schon 1984 erarbeitet und durchgerechnet hat, daß diese Strategie „zu einer Halbierung der Arbeitslosigkeit nach sechs Jahren“ führen würde<sup>19)</sup>. Von 1989 aus gerechnet, wäre dies Mitte der neunziger Jahre erreicht; von da ab wird das Beschäftigungsproblem durch die sich dann kräftig verändernde Bevölkerungskurve erleichtert, auch wenn die Erwerbsbeteiligung der Frauen und der Anteil der Aus- und Übersiedler zunehmen wird (diese sind zugleich aber auch nachfragende Konsumenten).

Natürlich stellt sich auch für dieses Programm die Finanzierungsfrage — die verteilungspolitisch unsinnige und beschäftigungswidrige „Steuerreform 1990“ ist gelaufen. Doch für beschäftigungswirksame Investitionen und andere Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität gäbe es einen soliden Finanzsockel, wenn die Deutsche Bundesbank von den für eine Zentralnotenbank völlig abwegigen Bilanzierungsvorschriften des Handelsrechts befreit würde.

Die Anwendung des aus guten Gründen des Gläubigerschutzes im Handelsrecht vorgeschriebenen Niederstwertprinzip führt bei der Bundesbank dazu, daß beispielsweise 1987 von den eingehenden Zinsertträgen 8,6 Milliarden DM für „Abschreibungen auf Währungsreserven und sonstige Fremdwährungspositionen“ aufgrund des Dollar-Tiefstkurses von DM 1,58 ausgebucht wurden<sup>20)</sup>. Der Goldbestand der Bundesbank wird seit ihrem Bestehen mit 13,68 Milliarden DM bewertet, das ist inzwischen

etwa ein Zehntel des tatsächlichen Marktpreises. Die Bundesbank hat aber keine Gläubiger, zu deren Sicherung Reserven dieser Größenordnung gebildet werden müßten. Sie betreibt mit dieser — durch das Bundesbankgesetz ihr vorgegebenen — Bilanzgestaltung Reduzierungen der Geldmenge und der öffentlichen Einnahmen zum konjunkturell ganz falschen Zeitpunkt. Mit einer Streichung dieser Vorschrift und einer behutsamen Anpassung der Aktiva der Bundesbank an den Marktwert ließe sich eine mittelfristige Stabilisierung der Bundesbankgewinne als solide Finanzbasis öffentlicher Investitionen finden.

Natürlich kann mit Rücksicht auf das Volumen des Geldkreislaufs keine ruckartige Bewertung der Goldbestände der Deutschen Bundesbank nach dem Marktpreis erfolgen. Aber es gibt auch keinen vernünftigen Grund, den vorsintflutlichen „Einstandspreis“ auf Zeit und Ewigkeit beizubehalten und damit Reservenbildung um der Reserven willen zu praktizieren. Reserven werden in Zeiten des Überflusses zur Verwendung in schlechteren Zeiten angelegt. Die „stille Reserve“ Gold und Devisen bei der Bundesbank entstand im Laufe der Zeit durch den Aufwärtstrend des Marktpreises für Gold und den sinkenden Dollarkurs. Beides wird von der Bilanzierung nach dem Niederstwertprinzip ignoriert.

Die damit verbundene künstliche Reduzierung der Aktiva der Bundesbank ist in Zeiten überschäumender Konjunktur und bei Vollbeschäftigung vernünftig — doch Vollbeschäftigung haben wir nicht. Zwei Millionen registrierte Arbeitslose und eine Vielzahl aus Finanzierungsgründen zurückgestellter Infrastruktur- und Umweltschutzprojekte sind Anlaß genug, an einen vernünftig dosierten Einsatz „stiller Reserven“ zu denken. Eine mittelfristige Stabilisierung der Bundesbankgewinne auf rund 15 Milliarden DM jährlich durch behutsame Anpassung der Bewertung der Gold- und Devisenbestände an den Marktwert wäre hierzu ein geeigneter Weg, wobei die Größenordnung der jeweils an die Bundeskasse abgeführten Gewinne natürlich bei der Festsetzung des Geldmengenzieles beachtet werden muß.

Die Einpassung in das jeweilige Geldmengenziel schließt stabilitätspolitische Befürchtungen aus. Im übrigen müßte je nach Konjunktur- und Beschäftigungslage, Kapazitätsauslastung und Investitionsbedarf das Heranführen der Bewertung der Bundesbankreserven an den Marktwert in größeren bzw. kleineren Schritten erfolgen — eine vernünftige Ergänzung des Instrumentariums des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes durch die Notenbankpolitik, die durch strikte Begrenzung der Verwendung ausschließlich für gemeinsame Bund/Länder/Kommunen-Investitionsprojekte abgesichert werden kann.

<sup>19)</sup> Vgl. Herbert Ehrenberg, Der Gegensatz zwischen Ökologie und Ökonomie existiert nicht, in: Frankfurter Rundschau vom 9. Juni 1983.

# Zukunftsfelder der Arbeit

## I. Einführung

Die Arbeitswelt befindet sich im Umbruch. Mit modernen technischen Verfahren erreicht unsere Gesellschaft eine höhere Produktivität durch immer geringere menschliche Arbeitskraft. Breit angelegte strukturelle Umwälzungen durch den Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien sowie durch Anwendung moderner Steuerungs- und Produktionstechniken verändern Arbeitsinhalte und -abläufe. Neue Arbeitszeitmodelle sind möglich und kommen den veränderten Wertvorstellungen vieler Arbeitnehmer entgegen.

Das größte Problem bleibt, daß eine der reichsten Industrienationen nicht in der Lage ist, eine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen zur Verfügung zu stellen. Nach sechs Jahren Aufschwung ist festzuhalten, daß selbst verbesserte wirtschaftliche Rahmenbedingungen die hohe Arbeitslosigkeit nicht durchschlagend verringern konnten. Tarifparteien, Bund, Länder und Gemeinden dürfen daher in ihrem Kampf gegen die Arbeitslosigkeit nicht nachlassen. Arbeitslosigkeit verursacht jährlich etwa 60 Mrd. DM Kosten. Es ist menschlicher und wirt-

schaftlicher zugleich, diese Mittel zur Finanzierung von Arbeit auszugeben.

Der Staat muß sinnvolle Arbeit zusätzlich organisieren, wenn dies vom Markt nicht zu erwarten ist! Zur Beseitigung von gefährlichen Umweltbelastungen, zur Reduzierung des Energieverbrauches und zur weitestmöglichen Umstellung unserer Energieversorgung auf erneuerbare Energiequellen sowie zur Behebung schwerwiegender Folgen verfehlter Wohnungsbaukonzepte vergangener Jahrzehnte bedarf es dringend des Einsatzes zusätzlicher öffentlicher Mittel. Diese Maßnahmen sind erforderlich zur Erhaltung von Gesundheit und lebenswerter Unabhängigkeit sowie von Chancen zum produktiven Wirtschaften in späteren Jahrzehnten. Es sind typische öffentliche Aufgaben im Sinne sozialer Marktwirtschaft, denn ihr Ergebnis ist die bessere Qualität öffentlicher Güter, die vom einzelnen Bürger nicht direkt nachgefragt werden können, oder die Bereitstellung von Infrastruktur, von Innovations- und Markteinführungshilfen. Ein Hinusschieben dieser Maßnahmen verschärft die Probleme und wälzt von uns verursachte Lasten und drängende Aufgaben auf spätere Generationen ab.

## II. Arbeitsverständnis

Es gibt derzeit eine Inflation von Literatur zur Zukunft der Arbeit und zur Weiterentwicklung der modernen Industriegesellschaft. Hierbei gerät das ganzheitliche Arbeitsverständnis der christlichen Sozial- und Gesellschaftslehre bisweilen aus dem Blickfeld. Gleichwohl sind gerade ihre Aussagen über Sicht und Bedeutung menschlicher Arbeit hochaktuell.

Arbeit ist grundlegendes Merkmal menschlicher Existenz. Die Würde des Menschen und seine Arbeit haben Vorrang vor allen anderen Maßstäben. Arbeit ist bedeutsamer als Besitz, denn nach christlichem Werteverständnis gilt sie als sinnstiftende Grundlage des Menschen. Arbeit hilft uns, das Leben zu meistern, denn die Sicherung des Lebensunterhaltes erfolgt unmittelbar durch die Konsumgüter, mittelbar durch die Produktionsmittel. Ein aus-

reichendes Arbeitseinkommen, ein sozialgebundenes Eigentumsrecht an Produktionsmitteln und ein verantwortungsbewußter Umgang mit der Natur verknüpfen als Voraussetzungen diese Dimension menschlicher Arbeit.

Arbeit hilft uns, Zuwendung zu geben. Denn wie der Mensch von seinem Wesen her sowohl individuelle als auch soziale Veranlagungen trägt, so verdeutlicht die soziale Dimension der Arbeit sein Dasein für andere – wie auch das soziale Ansehen, das durch Arbeit konstituiert wird. Arbeit hilft uns, nicht nur unsere Umwelt, sondern auch unsere Persönlichkeit zu gestalten. Für den Menschen bedeutet Arbeit die Chance, sich selbst zu verwirklichen und zu entwickeln. Diese personale Funktion der Arbeit unterstreicht die Subjektfunktion des Menschen und verdeutlicht, daß Arbeitskraft nicht nur

als Ware gesehen werden darf. Der ethische Maßstab zur Bewertung von Arbeit kann daher nicht im materialistischen Ökonomismus liegen, sondern einzig in dem Verständnis vom Menschen als einer mit Freiheit und Würde ausgestatteten Person<sup>1)</sup>.

Für die Aktualität dieses ganzheitlichen Arbeitsverständnisses der christlichen Sozial- und Gesellschaftslehre sprechen derzeitige Sinnbedrohungen der Arbeit. Die Frühinvalidität vieler Arbeitnehmer deutet auf immer noch existierende Arbeitsbedingungen hin, die zum Raubbau am Kräftehaushalt des Menschen führen. Ausgedehnte Rationalisierung und Modernisierung führen nicht automatisch zu menschenwürdigeren Arbeitsprozessen, sondern können auch Leistungsverdichtung und Entmündigung von Arbeitnehmern bewirken. Produktionsprozesse und Konsumverhalten unserer

Arbeitsgesellschaft führen zu ökologischen und sozialen Folgekosten, die von 1970 bis 1985 das Wachstumstempo des Bruttosozialproduktes um 276 Prozent übertroffen haben<sup>2)</sup>.

Die traditionelle Verankerung weiter Teile der sozialen Dienste in öffentlichen Administrationen behindert bislang eine durchgreifende Neuorganisation der Sozialpolitik, um der sich öffnenden sozialen Dienstleistungslücke zu begegnen. Der aktuelle Arbeitskräftemangel im Pflegebereich verweist über die Aspekte der Finanzierbarkeit und Vergütung sozialer Dienstleistungen hinaus auf die Notwendigkeit einer neuen Kultur des Helfens: Menschen brauchen mehr als Pflege. Sie brauchen Zuwendung, Geborgenheit, Wärme und Freundschaft<sup>3)</sup>.

### III. Langzeitarbeitslosigkeit

Wir erleben eine widersprüchliche Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt: Trotz verbesserter Beschäftigungs- und Vertragslage in der Wirtschaft nimmt die Zahl der Menschen zu, die länger als ein Jahr ohne Arbeit sind. Von September 1980 bis September 1988 stieg ihre Zahl von 106 145 auf 684 670 Personen. Die Langzeitarbeitslosigkeit hat sich verfestigt. Vor allem hier gilt: Es nicht hinnehmbar, wenn einerseits öffentliche Ausgaben zur Unterstützung der Betroffenen getätigt, gleichzeitig jedoch in vielen Bereichen genug sinnvolle, aber noch unerschlossene Arbeit vorhanden ist. Denn insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit „bedeutet für die Betroffenen erhebliche materielle Einbußen; sie unterhöhlt den Leistungswillen und das Selbstbewußtsein; sie greift die sozialen Bindungen in Ehe und Familie, im nachbarschaftlichen Leben an und zerstört die Solidarität. Arbeitslosigkeit trifft Jugendliche besonders schwer . . . Es kann zu einem Zerbrechen des sozialen Grundkonsens zwischen Arbeitslosen und Arbeitsplatzbesitzern in unserem Staat kommen, zu einer Entsolidarisierung der gesellschaftlichen Gruppen, zu Unruhe und den inneren Frieden gefährdenden Aktionen.“<sup>4)</sup>

Bevor arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit erörtert werden, gilt es, sich von wenig dienlichen Sprachregelungen zu lösen. Die Kennzeichnung der Betroffenen als „Rand- oder Problemgruppen“ verschleiert, daß die heutige Arbeitswelt mit ihren Leistungsstandards, mit gestiegenen Anforderungen an Kenntnisse, Belastbarkeit und Konzentrationsvermögen Personen mit eingeschränkter Anpassungsfähigkeit nicht ausreichend integriert<sup>5)</sup>. Das Bemühen der Arbeitgeber, jeweils den aus ihrer Sicht besten Bewerber einzustellen, ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht nachvollziehbar. Es rechtfertigt aber keinesfalls Behauptungen, Langzeitarbeitslose seien nicht mehr vermittelbar und daher keine „echten Arbeitslosen“.

#### Sonderprogramm der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat im Rahmen ihrer Arbeitsmarktpolitik auf die steigende Zahl der Langzeitarbeitslosen mit einem Sonderprogramm reagiert, das seit dem 1. Juli dieses Jahres läuft. Private und öffentliche Unternehmen können, wenn sie Langzeitarbeitslose einstellen, Lohnkostenzuschüsse erhalten. Hierfür wurden 1,5 Milliarden DM zur Verfügung gestellt. Flankiert wird diese Initiative durch

<sup>1)</sup> Vgl. Friedhelm Hengsbach SJ, Arbeit im Brennpunkt ökosozialer Politik, in: Die ökosoziale Frage. Entwürfe zum Sozialstaat, hrsg. von Michael Opielka, Frankfurt 1985.

<sup>2)</sup> Vgl. Christian Leipert, Folgekosten des Wirtschaftsprozesses und volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Internationales Institut für Umwelt und Gesellschaft (IING), Projektbericht, Berlin 1987.

<sup>3)</sup> Vgl. Ulf Fink, Der neue Generationenvertrag. Ich für Dich. Die Zukunft der sozialen Dienste, München 1988.

<sup>4)</sup> Gemeinsames Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur Arbeitslosigkeit vom 2. September 1985.

<sup>5)</sup> Vgl. zur Leistungsverdichtung und Streßbelastung am Arbeitsplatz z. B. Lothar Zimmermann (Hrsg.), Belastungen und Streß bei der Arbeit. (Reihe: Humane Arbeit – Leitfaden für Arbeitnehmer 5), Hamburg 1982; ders. (Hrsg.), Computereinsatz: Auswirkungen auf die Arbeit. EDV-Rationalisierung, Bildschirm, Industrieroboter. (Reihe: Humane Arbeit – Leitfaden für Arbeitnehmer 3), Hamburg 1985.

Maßnahmen zur Betreuung und Vorqualifizierung von Arbeitslosen, die mit besonders schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen konfrontiert sind.

Eine berufliche Wiedereingliederung besonders benachteiligter Langzeitarbeitsloser hängt vor allem davon ab, daß sie für die erste Zeit von geschultem Ausbildungs- und Betreuungspersonal begleitet werden, das jederzeit als Ansprechpartner für berufliche wie private Probleme erreichbar ist und sie gegebenenfalls auch immer wieder motiviert, nicht aufzugeben und weiterzumachen. Kirchliche und karitative Einrichtungen, Beschäftigungsinitiativen, aber auch die Bundesanstalt für Arbeit, die auf diesem Feld arbeiten, bestätigen das immer wieder. 250 Millionen DM stellt die Bundesregierung für diesen Zweck zur Verfügung.

Nun sind Kommunen und Tarifpartner, Kirchen und Verbände aufgerufen, in einer konzertierten Aktion „Runder Tisch sozialer Verantwortung“ vor Ort den Betroffenen den Weg in die Beschäftigung zu ebnen. Dieses Mittun vor Ort ist notwendig und wichtig! Die Lage ist regional und sektoral unterschiedlich, und die Voraussetzungen für die Realisierung des Programms also nicht überall gleich.

### Neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik

Das Instrumentarium des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) mit seinen zahlreichen Möglichkeiten darf trotz der teilweise vorgebrachten Kritik, es könnten damit Standards der sozialen Sicherheit unterlaufen werden, nicht ungenutzt bleiben, da die positiven Wirkungen deutlich überwiegen. Die Möglichkeiten der gezielten Arbeitsförderung nach ABM liegen insbesondere im Bereich der Dienstleistungen.

Besondere Beachtung sollten jedoch in Zukunft kommunale und regionale Arbeitsbeschaffungs- und Investitionsprojekte finden. Eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (1979) unterscheidet zwischen Nachhol-, Neu- und Ersatzbedarf der Kommunen für folgende Investitionsbereiche: Stadterneuerung, Bildungsbereich, Verkehr, Ver- und Entsorgung, Alten- und Jugendhilfeeinrichtungen, Gesundheitswesen, Sport und Bäder. Die Aufgabefelder lokaler und regionaler Beschäftigungspotentiale sind in jüngster Zeit immer wieder von Wissenschaft und Politik öffentlich aufgezeigt worden<sup>6)</sup>; vielfach mußte ihre Ausnutzung aufgrund der Finanzknappheit eingeschränkt oder zurückgestellt werden.

<sup>6)</sup> Vgl. Wohnen und Leben 2000. Dokumentation der Fachtagung vom 10./11. Juni 1987 in Bad Godesberg, hrsg. vom Bundesvorstand der IG Bau-Steine-Erden, Frankfurt 1987.

Neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik setzen bei allen Beteiligten die Bereitschaft voraus, über das derzeitige Instrumentarium hinaus zu gehen und über bestehende Finanzierungs-, Zuständigkeits- und Förderungsgrenzen zu neuen Ansätzen zu kommen:

— Eine vorausschauende Arbeitsmarktpolitik muß die Einrichtung von Fonds einschließen, aus denen zinsverbilligte Kredite für Belegschaften vergeben werden, deren Betriebe geschlossen oder verkauft werden sollen. Den Belegschaften sollte ein „Vorkaufsrecht“ gewährt werden, um durch selbständiges Management das Unternehmen weiterzuführen. Die bislang stattgefundenen Betriebsübernahmen durch die Belegschaften<sup>7)</sup> könnten durch einen entsprechenden Fonds sicher in größerer Zahl erfolgreich verlaufen.

— Bei der Initiierung der „Runden Tische“ gegen Arbeitslosigkeit muß auf allen Ebenen auf die Einbeziehung strukturpolitischer Aspekte hingearbeitet werden. An die „Runden Tische“ gehören neben den Sozialämtern, der Arbeitsverwaltung, den Kirchen, Verbänden, Kammern und Gewerkschaften vor allem auch die finanz- und einflußstarken Strukturpolitiker! Durch Einbeziehung der Wirtschaftsförderungs-, Liegenschafts- und Umweltdezernenten muß deutlich werden: Arbeitsmarktpolitische Initiative kann „reale“ Arbeit schaffen; eine Diskussion um einen sogenannten „zweiten Arbeitsmarkt“ ist von vornherein die verkehrte, da es um die Notwendigkeit geht, dringend benötigte Arbeitsplätze mit öffentlicher Unterstützung zu organisieren.

Für die Zeit, in der das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit viele Menschen besonders belastet, sollten auch unkonventionelle Maßnahmen forciert werden, die vor allem bei Jugendlichen einer sozial-pädagogischen Begleitung bedürfen. Hinter dem „Merkmal“ „langzeitarbeitslos“ verbirgt sich bei immer mehr Betroffenen ein Konglomerat von individuellen Problemen (Verschuldung, Drogen, Kriminalität etc.), das sie in einen äußerst problematischen Rückzug in eine „Privatsphäre“ ohne nennenswerte Außenkontakte treibt. Mitarbeiter und Träger von Maßnahmen und Modellprojekten betonen, daß diese gesellschaftliche Isolierung von Langzeitarbeitslosen nur in langfristig finanziell abgesicherten Projekten aufzufangen ist. Über die berufliche Qualifizierung hinaus bedarf es immer auch sozialer Qualifizierung, damit Betroffene ihre Lebenssituation wirklich bewältigen können.

<sup>7)</sup> Vgl. Brigitte Runge/Fritz Vilmar, Handbuch Selbsthilfe, Frankfurt 1988, S. 413 ff.

Es existieren bereits Ansätze in dieser Form für „Neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik“. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung nennt in seinem gleichnamigen Programm, das seit 1986 läuft, einige Beispiele:

– Errichtung einer Werkstätte als Gemeinschaftseinrichtung von Klein- und Mittelbetrieben mit dem Ziel, schwerstvermittelbare Arbeitslose durch den Einsatz von besonders geschultem Personal so weit zu bringen, daß sie von den Betrieben übernommen werden können. Dadurch kann auch einem sich stärker abzeichnenden Facharbeitermangel begegnet werden.

– Gründung eines Vereins durch sozialpolitisch engagierte Rechtsanwälte mit dem Ziel, gerade entlassene Strafgefangene in eigenen Werkstätten (z. B. Tischlerei, Kfz-Werkstatt) solange zu beschäftigen, bis in der freien Wirtschaft Arbeit gefunden ist.

– Gründung einer Cafeteria mit Mittagstisch durch in der Psychiatrie tätige Personen, um psychisch behinderten Arbeitslosen Dauerarbeitsplätze in der Küche oder als Bedienung zu bieten.

– Gründung einer Initiative zur Ansprache und Basisbetreuung von abgeglittenen Obdachlosen mit dem Ziel, sie nach einer Stabilisierung ihrer Persönlichkeit in eine betriebliche Beschäftigung oder berufliche Qualifizierungsmaßnahme zu bringen.

Der finanzielle Umfang des BMA-Programms „Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik“ liegt in die-

sem Jahr bei 3,5 Millionen DM. Es ist unschwer zu erkennen, daß sich dieses wegweisende Programm in einem Problembereich mit höchster gesellschaftspolitischer Sprengkraft mit recht bescheidenen Mitteln begnügen muß.

Eine innovative Arbeitsmarktpolitik, die den bislang vorhandenen „Instrumentenkasten“ zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit inhaltlich und konzeptionell weiter entwickelt, wird einen steigenden Finanzierungsbedarf nach sich ziehen, der in der politischen Auseinandersetzung immer umstritten sein wird. Deshalb ist es unabdingbar, mehr politische Akzeptanz für größere Transferleistungen in den Arbeitsmarkt herzustellen, selbstverständlich ohne die Wirtschaft aus ihren Pflichten zu entlassen. Ein notwendiger Beitrag hierzu liegt sicher auch in der Benennung nur schwer erträglicher Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse: Es kann doch nicht richtig sein, daß ein erbitterter Streit darüber anhebt, ob für Erziehungsleistungen und Vorruhestandsregelungen ein paar Millionen DM mehr oder weniger ausgegeben werden, während wir andererseits als Ergebnis einer EG-Nachtsitzung zur Kenntnis nehmen müssen, daß zusätzlich vier bis zehn Milliarden DM Jahr für Jahr mehr aus dem Bundeshaushalt für die Erzeugung von Agrarprodukten in Westeuropa bereitgestellt werden sollen. Nicht nur in der Landwirtschaft sollten staatliche Transferleistungen üblich sein, um strukturelle Verwerfungen auszugleichen.

#### IV. Neue Arbeitsplätze durch Umweltsanierung

Umwelt und Natur dürfen wir nicht in einer Art ausbeuten und belasten, als seien wir die einzigen und letzten Menschen auf dieser Erde. Es gilt, unsere natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten. Umweltschutz, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Vollbeschäftigung sind keine Gegensätze! Lange Zeit galten Umweltschutzmaßnahmen als „Jobkiller“. Anfang der siebziger Jahre trugen W. Meißner und E. Hödl zu einer Versachlichung der Umweltdiskussion bei, als sie die Beschäftigungswirkung von Umweltschutzaufwendungen für den Zeitraum von 1975 bis 1979 mit fast 370 000 gesicherten oder neugeschaffenen Arbeitsplätzen bezifferten<sup>8)</sup>. Laut Ifo-Institut verdankten Ende 1987 rund 450 000 Menschen in der Bundesrepublik ihren Arbeitsplatz dem Umweltschutz. L. Wicke und R.-D. Brunowsky erwarten von arbeitsintensiven Umweltschutzmaßnahmen zusätzliche 335 000

Arbeitsplätze<sup>9)</sup>. Der Umweltschutzbedarf nimmt in der Tat ein steigendes Ausmaß an: Die weitere Verminderung der Schwefeldioxid-Emissionen, die Entstickung von Kraftwerken, kommunale Energiesparmaßnahmen, Ausbau des Gewässerschutzes, Sanierung von Deponien und Altlasten, ökologische Stadterneuerung und Renaturierung landwirtschaftlich stillgelegter Flächen sind Schwerpunkte des Bemühens, durch Arbeit nicht länger Natur und Umwelt zu zerstören, sondern sie zu schützen und zurückzugewinnen.

Die Bauwirtschaft gehört zu den wichtigsten Trägern von Umweltschutzinvestitionen, da sie an der Nachfrage sowohl aufgrund öffentlicher Investitionen als auch aufgrund privater Umweltschutzmaßnahmen (z. B. private Kläranlagen und wärmedämmende Maßnahmen) beteiligt ist. 1980 führten

<sup>8)</sup> Werner Meißner/Erich Hödl, Positive ökonomische Aspekte des Umweltschutzes, o. O. 1973, S. 105.

<sup>9)</sup> Vgl. Ralf-D. Brunowsky/Lutz Wicke, Der Ökoplan. Durch Umweltschutz zum neuen Wirtschaftswunder, München-Zürich 1984, S. 227 ff.

Wirtschaftswissenschaftler etwa zwei Fünftel der Bruttowertschöpfung von 9,7 Mrd. DM, die durch öffentliche und private Umwelteinvestitionen zustande kam, auf das Bauhauptgewerbe zurück. Die Bauwirtschaft hat seit 1980 etwa 260 000 Arbeitsplätze abgebaut, heute arbeiten in dieser Branche etwa eine Million Menschen<sup>10)</sup>. Der Trend zu Umweltschutzinvestitionen in bauwirtschaftsnahe Felder muß und wird sich verstärken. Der riesige Bedarf an Umweltsanierung zeigt sich beispielhaft im überalterten Abwassernetz, dessen Sanierung 150 000 Arbeitsplätze schaffen könnte. Experten gehen davon aus, daß 20 Prozent des öffentlichen und 40 Prozent des privaten Kanalnetzes der Bundesrepublik mittlerweile defekt sind und auf einer Länge von ca. 300 000 km das Grundwasser gefährden. Mit Unterstützung aus Bundesmitteln muß ein Programm zur Erneuerung des Kanalisationsnetzes durchgeführt werden<sup>11)</sup>. Sanierungsbedürftig ist auch das etwa 281 000 km lange Wasserrohrnetz, über das heute 15 Prozent und mehr des Wassers durch undichte Stellen verloren geht. Die Sanierungskosten liegen für die kommenden zehn bis 15 Jahre bei ca. 20 Mrd. DM<sup>12)</sup>.

Innerhalb der nächsten zehn Jahre müssen des weiteren alle alten Deponien saniert werden, von denen Gefahren für Grundwasser oder Gesundheit

der im Umkreis lebenden Menschen ausgehen. Dabei sind dort, wo sie von Privatunternehmen betrieben wurden, diese als Verursacher zur Finanzierung heranzuziehen — falls erforderlich mit Überbrückungshilfen des Staates. In anderen Fällen muß die Finanzierung über den Staat erfolgen. Direkte Auswirkungen auf die Bauwirtschaft ergeben sich durch eine konsequente Altlastensanierung. Die Beseitigung der sogenannten Altlasten allein kostet nach Schätzung des Umweltbundesamtes ca. 20 Milliarden DM. Hier kommt es aber nicht allein aufs Geld an. Hier liegt ein weites Feld vor uns, das sowohl hochqualifiziertes Personal als auch Handarbeit und Hilfsarbeit erfordert.

Diejenige Volkswirtschaft, die sich als erste innovativ auf umweltfreundliche Verfahren und Produkte umstellt und moderne Umwelttechniken entwickelt, wird am ehesten Wettbewerbsfähigkeit und hohen Beschäftigungsstand behaupten. Heute unterlassene Investitionen im Umweltbereich werden morgen zu schweren volkswirtschaftlichen Schäden führen. Darauf weist insbesondere auch das Waldsterben hin: Durch unzureichende Luftreinhaltemaßnahmen stehen im Falle eines ungebremsten Waldsterbens Hunderttausende von Arbeitsplätzen in der Forstwirtschaft und in den Fremdenverkehrsregionen auf dem Spiel.

## V. Neues Arbeitsverständnis — Soziale Dienstleistungslücke schließen

Nicht Arbeit an sich, sondern die Erwerbsarbeit wird knapp! Arbeit ist sowohl Erwerbsarbeit wie Nichterwerbsarbeit. Beide haben ihren eigenen Wert. Das Arbeitsverständnis der modernen Industriegesellschaft richtet sich bislang weitgehend an der Erwerbsarbeit aus. Um Mißverständnissen vorzubeugen: Aus einer stärkeren Anerkennung der Nichterwerbsarbeit folgt nicht, daß die Erwerbsarbeit in der Zukunft keinen zentralen Stellenwert mehr im Leben der meisten Menschen besitzen werde.

Die historische Entwicklung, die die Lohnarbeit bzw. die Erwerbsarbeit zur zentralen individuellen Produktionsform gemacht hat, ist nicht nur von großer ökonomischer Bedeutung, weil sie die Produk-

tivkraft unserer Wirtschaft entscheidend gesteigert hat. Noch wichtiger war die befreiende emanzipatorische Wirkung des an die Leistung des einzelnen Menschen gebundenen Erwerbseinkommens.

Die Erwerbsarbeit und das Einkommen, das an die persönliche Leistung des einzelnen gebunden ist, werden auch weiterhin große Bedeutung für die Autonomie der Menschen und für die Offenheit der Gesellschaft behalten. Tatsache ist allerdings, daß vielfältige, für Menschen und Gesellschaft unverzichtbare Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit geleistet werden. Angesprochen sind hier natürlich nicht die Schwarzarbeit und Untergrundwirtschaft, die über inoffizielle Märkte abgewickelt werden. Auch do-it-yourself-Tätigkeiten wie Haarschneiden, Tapezieren, Autoreparieren und Gemüseziehen — Tätigkeiten, die je nach Kasse auch am Markt erhältlich sind — sind Sache des einzelnen und nicht der Gesellschaft. Es geht vielmehr um diejenigen Teile der Nichterwerbsarbeit, die von öffentlichem Interesse sind: für die Gesellschaft unverzichtbare Dienste, die sonst öffentlich erbracht und als Erwerbsarbeit bezahlt werden müßten.

<sup>10)</sup> Vgl. Paul Klemmer, Umweltschutz und Bautätigkeit. Erste Erfahrungen und Zukunftsperspektiven, in: Ifo-Schnelldienst 20/87, München 1987.

<sup>11)</sup> Vgl. dazu Bonner Generalanzeiger vom 28. November 1989.

<sup>12)</sup> Vgl. Ralf Dieter Brunowsky, Das Ende der Arbeitslosigkeit. Alternativen zum herrschenden Nichtstun, München-Zürich 1988, S. 156.

wenn sie nicht weiter wie bisher freiwillig geleistet würden. Dies betrifft insbesondere drei Bereiche:

- Erziehung der Kinder;
- Pflege der alten, kranken und behinderten Menschen;
- freiwillige und ehrenamtliche soziale Tätigkeiten.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Bereiche von Nichterwerbsarbeit für unsere Gesellschaft ist erheblich. Diese Leistungen sind in den normalen Statistiken nicht erfaßt. Sie werden nicht systematisch gemessen und gezählt, daher hier nur einige schlaglichtartige Schätzungen: Der Wert ehrenamtlicher sozialer Arbeit kann für die Bundesrepublik Deutschland auf über 22 Milliarden DM pro Jahr geschätzt werden. Der jährliche Wert der unentgeltlich erbrachten Dienstleistungen für pflegebedürftige Angehörige wird auf mindestens 73 Milliarden DM pro Jahr veranschlagt. Der Geldwert der Leistungen, die in den privaten Haushalten für die Erziehung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen erbracht werden, wird auf über 190 Milliarden DM geschätzt.

Das verdeutlicht, daß in diesen Bereichen ein großer Teil gesellschaftlicher Wertschöpfung geleistet wird. Diese Leistungen entsprechen insgesamt einem Geldwert von jährlich über 285 Milliarden DM. Zum Vergleich: Das Bruttoinlandsprodukt, also der Wert aller im Inland erbrachten Sachgüter und Dienstleistungen, lag im Jahr 1986 bei 1 937 Milliarden DM. Das bedeutet, daß rund ein Siebtel des Bruttoinlandsproduktes noch einmal über die Nichterwerbsarbeit – die von großem öffentlichem Interesse ist – geleistet wird. Den Löwenanteil der in unserer Gesellschaft produzierten Güter und Dienste besitzt mit rund 85 Prozent weiterhin die Erwerbsarbeit. Die Nichterwerbsarbeit hat jedoch einen Anteil von immerhin etwa 15 Prozent. Das bedeutet nicht – wie einige fürchten –, daß alles sich verändern muß. Einiges wird sich jedoch ändern müssen!

Gab es 1950 in der Bundesrepublik Deutschland 500 000 Menschen im Alter von über 80 Jahren, so sind es heute bereits über zwei Millionen; in ein paar Jahrzehnten werden es über drei Millionen sein – bei insgesamt einer niedrigeren Bevölkerungszahl als heute. Alter und Pflegebedürftigkeit sind nicht identisch. Aber wir wissen, daß mit steigendem Alter der Anteil der Pflegebedürftigen wächst.

Sind – alle Altersgruppen gerechnet – insgesamt weniger als drei Prozent der Menschen pflegebedürftig, so sind es mit 80 und mehr Jahren fast 30 Prozent. Das große, demographisch bedingte

Problem der Zukunft wird also die Versorgung der wachsenden Zahl älterer Menschen mit sozialen Diensten sein.

Trotz der Brisanz dieses Problems hat sich die Politik dieser Herausforderung bis jetzt praktisch nicht gestellt. Warum? Weil die Familien sich bisher noch immer wie selbstverständlich dieser Aufgabe angenommen haben. Wir alle waren überrascht, in welchem Maße: 80 bis 90 Prozent der Pflegebedürftigen werden heute zu Hause von den Familien betreut. Dies erbrachte die berühmte Socialdata-Studie<sup>13)</sup>.

Was heute vielleicht noch als selbstverständlich erscheint, wird in Zukunft zum Problem. Um die Dimension des Problems richtig zu erkennen, reicht es nicht aus, die Zahl der Älteren zur Zahl der Jüngeren ins Verhältnis zu setzen. Es gibt auch noch andere Gründe, die einen wachsenden sozialen Dienstleistungsbedarf erkennen lassen. Es sind die Gründe, die zugleich eine sinkende Fähigkeit zur Selbstregulierung zur Folge haben. Nicht nur ältere Menschen, auch immer mehr Menschen im jüngeren oder mittleren Lebensalter wohnen allein. Kaum jemand macht sich richtig klar, daß heute bereits jeder dritte Haushalt in der Bundesrepublik Deutschland ein Einpersonenhaushalt ist, in Berlin sogar jeder zweite. 1950 war dies noch ganz anders. Damals war nur jeder fünfte Haushalt ein Einpersonenhaushalt. Einpersonenhaushalte stellen kein Problem dar, solange die Menschen, die darin wohnen, jung, gesund und glücklich sind. Was aber ist, wenn diese Bedingungen nicht oder nicht mehr gegeben sind? Immer mehr Menschen sind alleinstehend und haben keine Kinder. An wen wenden sich dann aber alte Menschen? Umfragen ergeben: Heute wendet sich noch weit mehr als die Hälfte der alten Menschen an die Kinder.

Es wird sehr schwer werden, den Bereich der sozialen Dienste neu zu organisieren. Das Problem der Zukunft wird hier die sich öffnende Dienstleistungslücke sein. Eine Aufstellung des Deutschen Städtetages aus dem Jahre 1983 nennt über die Pflegeproblematik hinaus vor allem folgende Arbeitsfelder: Hilfen für Kinder, Hilfen für Kranke und Behinderte, Hilfen für Jugendliche, Frauen, Ausländer und Randgruppen. Hinter diesen Vorschlägen stehen unbearbeitete soziale Aufgaben. Überlastungen pflegender oder erziehender Familien, Alltagsorgen von Randgruppen oder besonders belasteter Menschen.

<sup>13)</sup> Socialdata, Anzahl und Situation zu Hause lebender Pflegebedürftiger, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 80, Stuttgart 1980, S. 14.

All diese Aufgaben werden von der Öffentlichkeit meist zu wenig gesehen. Die Gesellschaft entwickelt im Blick auf diese Probleme nur wenig soziale Phantasie oder verdrängt sie gar vollends. Ende des 19. Jahrhunderts mußte die Altersversorgung auf eine neue Grundlage gestellt werden; Ende des 20. Jahrhunderts werden die humanen Dienste neu geordnet werden müssen. Vom Gesichtspunkt des Arbeitsmarktes her ist dies ein dringendes Gebot, aber auch ein Angebot – das Problem kann zu einer Chance werden: Arbeit, neue Arbeit wird erkennbar. Vielmehr Menschen werden im Dienstleistungsbereich eine Tätigkeit finden können.

Im Hinblick auf den großen Verlust von Arbeitsplätzen im industriellen Bereich sind die durch diese Veränderungen sich abzeichnenden Entwicklungen gewaltig: Allein zwischen Mitte der siebziger bis Mitte der achtziger Jahre sank die Zahl der im verarbeitenden Gewerbe in der Bundesrepublik Deutschland Beschäftigten um mehr als 1,3 Millionen. Nur im Dienstleistungsbereich ist die Zahl der Arbeitsplätze gewachsen. Hans-Jürgen Krupp hat die Tätigkeiten von Lehrern, Sozialarbeitern, Ärzten und Krankenpflegern als humane Dienste bezeichnet<sup>14</sup>). 1960 waren hier etwa 1,5 Millionen Menschen beschäftigt. Heute sind es schon weit mehr als drei Millionen. Man stelle sich nur einmal vor, dieser Bereich wäre nicht gewachsen: Statt 2,5

<sup>14</sup>) Vgl. Hans-Jürgen Krupp (Hrsg.), *Lebenslagen und Wandel. Daten 1987*. Reihe: Sozioökonomische Daten und Analysen für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, Frankfurt 1988.

Millionen wären dann schon vier Millionen Menschen bei uns arbeitslos!

Daß dieser Bereich der Humandienste, der ein Bereich wachsender Bedürfnisse ist, nicht noch mehr Arbeitskräfte aufgenommen hat, liegt im wesentlichen daran, daß der Staat dem Bedarf nicht stärker Rechnung getragen hat. Ein Vergleich mit anderen Ländern zeigt, daß die Bundesrepublik Deutschland durchaus einen Nachholbedarf hat. Mit dem heute erreichten Stand ist sie nach den Untersuchungen von Krupp noch ein Entwicklungsland. In den USA, in Schweden, aber selbst im „armen“ England liegt die Zahl der im Humandienst Beschäftigten weitaus höher. Die humanen Dienste sind für unseren Arbeitsmarkt eine weitere große Hoffnung.

Wir müssen Abschied nehmen vom Nullstellenplan im Bereich humaner Dienste. Dies wird aber nur möglich sein, wenn die Finanzmittel des Staates aus den Bereichen gelöst werden, in denen sie nicht vorrangig benötigt werden, wo z. B. auch eine private Finanzierung möglich ist. Der Staat darf seine Finanzmittel nicht in den falschen Bereichen binden. Er muß sie denjenigen Bereichen zuführen, die ohne staatliche Finanzierung nicht funktionsfähig sind. Die Wiederherstellung der sozialen Handlungsfähigkeit des Staates ist die Voraussetzung zur Überwindung der Arbeitslosigkeit. Es wird auf Dauer nicht durchzuhalten sein, daß es auf der einen Seite in den Heimen, den Sozial-, Gesundheits- und Erziehungseinrichtungen überall an Kräften fehlt, auf der anderen Seite sehr teuer ausgebildete Leute in den Arbeitsämtern vergeblich nach Arbeit anstehen.

# Längerfristige Arbeitsmarktperspektiven

## I. Einleitung

In der Bundesrepublik Deutschland und den meisten anderen westlichen Industrieländern hat sich nach 1973 in zwei Schüben, die zeitlich den beiden Ölpreisschüben folgten, eine hohe Arbeitslosigkeit aufgebaut, ohne daß es anschließend zu einem deutlichen Abbau gekommen wäre. Im Zuge des damit verbundenen Ausleseprozesses hat sich auch allenthalben der Sockel schwer vermittelbarer Langfristarbeitsloser merklich erhöht.

In der Bundesrepublik ist die Zahl der registrierten Arbeitslosen zwar seit Mai 1989 erstmals wieder unter die Zwei-Millionen-Grenze gefallen, und in vielen Bereichen werden dringend Fachkräfte gesucht. Doch ist die Sorge weit verbreitet, daß weiterhin mit hohen Arbeitslosenzahlen zu rechnen sei

oder es zumindest für die gering Qualifizierten und die Problemgruppen unter den Arbeitslosen nicht mehr genügend Arbeitsplätze geben oder uns die (bezahlte) Arbeit in absehbarer Zukunft sogar immer mehr ausgehen werde. Andere dagegen befürchten einen längerfristig zunehmenden Fachkräftemangel, wenn nicht gar eine generelle Arbeitskräfteknappheit.

Welche längerfristigen Arbeitsmarktendenzen lassen sich nun für die Bundesrepublik ableiten? Dies hängt entscheidend davon ab, wie sich längerfristig die grundlegenden strukturellen Rahmenbedingungen für das Wirtschaftsleben und den Arbeitsmarkt verändern und wie die Menschen darauf reagieren.

## II. Wandel der Rahmenbedingungen

### 1. Grundlegend neue Technologien

Mit der Mikroelektronik ist im Laufe der siebziger Jahre eine Basis-Technik in die Anwendungsphase eingetreten, deren innovative Bedeutung wohl nur mit der Erfindung der Dampfmaschine zu vergleichen ist. Sie dürfte daher ähnlich starke Umwälzungen auslösen, wie sie seinerzeit mit dem Durchbruch der Dampfmaschine begannen. Von der grundsätzlichen Bedeutung her hat mit der Mikroelektronik die zweite industrielle Revolution begonnen.

Die traditionelle „Industriegesellschaft“ wird sich zu einer „Informationsgesellschaft“ mit weitgehender Automatisierung der Routinevorgänge wandeln, die Ökonomie der Zukunft auf Wissen und Elektronik basieren. Flexibilisierung der Produktion, Dezentralisierung, Abflachung von Hierarchien zugunsten kleinerer Einheiten, Entkopplung von Arbeitszeit und Betriebszeit sowie von Arbeitsort und Betriebsort sind ohne Effizienzeinbußen möglich und werden weiter um sich greifen.

Neben der Mikroelektronik befinden sich weitere qualitativ neuartige Techniken am Beginn ihrer

Diffusion oder kurz davor, z. B. Bio-Technik, Laser-Technik, Solarenergie. Wir stehen somit am Beginn eines bedeutenden technologischen Innovationsschubes.

### 2. Synthese von Ökonomie und Ökologie

Seit den siebziger Jahren werden in aller Welt zunehmend die Grenzen des Wachstums für umweltschädliche Produktionen erkannt und umweltzerstörende Formen des Wirtschaftens immer weniger akzeptiert. Sollte die Industriegesellschaft nicht umweltverträglich werden, wird sie wachsender Widerstand beeinträchtigen und gefährden. Inzwischen nehmen die Umweltprobleme bereits solche Dimensionen an, daß ihre Bewältigung sogar schon bald zu einer Existenzfrage der Menschheit werden könnte.

Die weltweiten Umweltprobleme werden daher nicht nur Maßnahmen zur nachträglichen Beseitigung von Umweltschäden (erste Stufe des Umweltschutzes) und zur Schadstoffzurückhaltung und Wiederverwertung (zweite Stufe) erzwingen. Es wird vielmehr in der dritten Stufe auch eine weitreichende Umstellung des Wirtschaftens auf von

vornherein umweltverträgliche und ressourcenschonende Verfahren und Produkte erforderlich — also ein integrierter Umweltschutz, die vielbeschworene Synthese von Ökonomie und Ökologie. Diese Tendenzen müssen ebenfalls das Wirtschaften von Grund auf verändern.

### 3. Internationalisierung des Wirtschaftens

Mit dem EG-Binnenmarkt, der Entwicklung der Dritten Welt und der wachsenden weltwirtschaftlichen Verflechtung fallen Grenzen und entfallen Bedingungen, die das Wirtschaften und die Wirtschaftsstrukturen der Industriegesellschaften seit Beginn der Industrialisierung maßgeblich geprägt haben. Das muß gleichfalls zu weitreichenden Veränderungen führen. Diese Tendenzen dürften z. B. einerseits generell zusätzliche Expansionschancen eröffnen, andererseits den Wettbewerb verschärfen und manche bisher durch Grenzen geschützte Standorte in Frage stellen<sup>1)</sup>.

### 4. Geburten unter dem Bestandserhaltungsniveau

Fast überall in den Industrieländern sinken im langfristigen Trend die Geburtenraten, bahnen sich Bevölkerungsrückgänge an. In der Bundesrepublik ist der Geburtenrückgang auf 60 Prozent des zur Bestandserhaltung nötigen Niveaus allerdings ausgeprägter als in anderen Industrieländern. Deshalb lebten im Bundesgebiet 1987 trotz der Zuwanderungen rd. eine Million weniger Menschen als 1974, dem Jahr mit dem bisher höchsten Bevölkerungstand.

Inzwischen hat sich in der Bundesrepublik die Bevölkerungszahl im Zuge der dramatischen Umwälzungen in der DDR und den übrigen osteuropäischen Ländern wieder erhöht. Nachdem bereits 1988 rd. eine halbe Million Deutsche und Ausländer mehr zu- als abwanderten, könnte der Zuwanderungsüberschuß in diesem Jahr eine Million übersteigen. Weitere umfangreiche Zuwanderungen an

deutschen Übersiedlern und Aussiedlern sind denkbar. Aber auch der Zuwanderungsdruck an Ausländern dürfte in einem Umfeld schwächer schrumpfender oder vorerst trotz des Geburtenrückganges noch wachsender Bevölkerungen mit zugleich häufig niedrigeren Einkommen anhalten. Es spricht derzeit vieles dafür, daß die Zuwanderung an Übersiedlern, Aussiedlern und Ausländern den Schrumpfungsprozeß der Bevölkerung für eine Reihe von Jahren unterbrechen und vielleicht selbst nach 2000 vorerst noch abbremsen wird.

Allerdings können selbst hohe Zuwanderungen den mit den schrumpfenden Nachwuchsjahrgängen verbundenen Alterungsprozeß der Bevölkerung nur zeitweilig etwas abschwächen, da ja nicht nur Kinder und Jugendliche zuwandern. Eine grundlegende Änderung ist nur über einen Tendenzwandel bei der Geburtenhäufigkeit möglich. Nach den vorliegenden Analysen ist allerdings kaum damit zu rechnen, daß es in absehbarer Zeit zu einem dauerhaften Wiederanstieg der Geburten auf das Reproduktionsniveau kommen könnte<sup>2)</sup>. Möglich erscheint indessen eine Abschwächung des Geburtenrückganges, wenn Hemmnisse abgebaut werden, die heute verhindern, daß Wünsche nach Kindern auch realisiert werden.

Dieser Tendenzwandel von jahrhundertlangem Bevölkerungswachstum zu einer bislang beispiellosen Alterung und langfristigen Schrumpfung der Bevölkerung — der Anteil der Älteren könnte sich in der Bundesrepublik bis 2030 nahezu verdoppeln — wird ebenfalls Verhaltensweisen und Wirtschaftsstrukturen nachhaltig beeinflussen. Auch wenn in der Bundesrepublik im Jahre 2030 noch ebenso viele Menschen wohnen dürften wie 1950, muß es die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Perspektiven tiefgreifend verändern, wenn den Bewohnern bewußt wird, daß sie ohne enorme Zuwanderungen oder einen Wiederanstieg der Geburtenhäufigkeit um über 50 Prozent in Zukunft von

<sup>1)</sup> Zum EG-Binnenmarkt vgl. G. Nerb, Zukunftschancen für Europa — was bringt der Europäische Binnenmarkt nach 1992, in: Ifo-Schnelldienst, 16/89, S. 5—13; J. Gürtler, Erwartete Auswirkungen des Europäischen Binnenmarktes auf die Deutsche Industrie, in: ebd., S. 24—31; K. Vogler-Ludwig, Europäischer Binnenmarkt und Beschäftigung. Ein Problemaufriß, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 127, Nürnberg 1989. Außerdem hat die Bundesanstalt für Arbeit für eine im Frühjahr 1990 in Nürnberg stattfindende internationale Arbeitsmarktkonferenz eine eingehendere Analyse bei der Prognos AG in Auftrag gegeben. (Die Ergebnisse werden in den BeitrAB veröffentlicht werden.)

<sup>2)</sup> Vgl. vor allem das umfassende Gutachten der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt, Bevölkerungsentwicklung und wachsende Generation. Bericht eines Arbeitskreises der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 93, Stuttgart 1980, insbesondere die Abschnitte „Demographische Lage“ (Bearbeiter: Ch. Höhn/K. Schwarz) und „Bestimmungsgründe des Geburtenrückganges und Überlegungen zu einer möglichen Beeinflussbarkeit“ (Bearbeiter: K. M. Bolte). Zu den Auswirkungen s. a. W. Klauer, Die Bedeutung des Bevölkerungsrückganges für Arbeitsmarkt, Wirtschaft und Politik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), (1980) 4, S. 485—497.

Jahr zu Jahr immer weniger werden und sich selbst bei Zuwanderung das Zahlenverhältnis von Jungen und Alten umdreht.

## 5. „Wertewandel“

In allen Industrieländern ist mit steigendem materiellen Lebensstandard, zunehmendem Bildungsgrad und freierlicher oder gewährenlassender Erziehung ein sogenannter „Wertewandel“ in der Bevölkerung zu postmateriellen Werten zu beobachten. Die Einstellung zur Erwerbsarbeit ändert sich in Richtung auf mehr individuelle Entfaltung, Mitwirkung und Zeitsouveränität. Zu einem Gutteil dürften diese Tendenzen lediglich eine Art Gegengewicht dazu bilden, daß mit der Integration von immer mehr Männern und Frauen in die Zwänge des gewerblichen Arbeitslebens andere individuelle

Freiheitsspielräume verloren gegangen sind und sich Rollenkonflikte verschärft haben<sup>3)</sup>. Bietet der berufliche Bereich diese Möglichkeiten der individuellen Entfaltung nicht, so kommt es vermehrt zur Verlagerung des Leistungswillens in den Freizeitbereich, dem auch unabhängig davon wachsende Bedeutung beigemessen wird. Ferner wächst der Wunsch nach Wahrung nicht nur ökonomischer, sondern auch ökologischer und kultureller Lebensgrundlagen. Diese Tendenzen dürften bei weiter steigendem Lebensstandard und Bildungsgrad ein immer größeres Gewicht erlangen.

Die Industrieländer befinden sich also in der Anfangsphase eines grundlegenden Strukturwandels der gesamten Wirtschafts- und Arbeitswelt, wie er vielleicht nur mit dem Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft zu vergleichen ist.

## II. Auswirkungen auf die globalen Arbeitsmarkttendenzen

### 1. Rückblick

Bereits in den siebziger Jahren begann sich der skizzierte Wandel der Rahmenbedingungen abzuzeichnen, auch wenn er zum Teil noch durch andere Entwicklungen überlagert und noch nicht in vollem Umfang erkannt wurde. Erinnert sei z. B. an den Eintritt der Mikroelektronik aus der Inventions- in die Innovationsphase, das Aufkommen neuer Schwellenländer, die Ölpreisexlosion, das Ende der Nachkriegsära fester Wechselkurse, die Schrumpfung der deutschen Bevölkerung seit 1972, den Anstieg der Frauenerwerbsbeteiligung, die Technologie- und Wachstumsdebatten, das Aufkommen von Umweltschutzbewegungen.

Im Gefolge der beiden Ölkrisen kam es weltweit sogar zu ernststen Wirtschaftsrezessionen, die mit gravierenden Beschäftigungseinbrüchen

verbunden waren. In der Bundesrepublik konnte (unter überschlägiger Berücksichtigung der Ergebnisse der Volkszählung von 1987, der zufolge es 1987 rd. eine Million Erwerbstätige mehr gab als bislang ausgewiesen) der starke Beschäftigungseinbruch der Jahre 1974 bis 1976 schon bis 1980 und der Einbruch der Jahre 1982 bis 1983 bereits bis 1986 wieder voll ausgeglichen werden (vgl. Abb. 1).

Daß es trotzdem zu keinem entsprechenden Abbau der Arbeitslosigkeit kam, hängt mit dem gleichzeitigen Hineinwachsen der geburtenstarken Jahrgänge der mittelfünfziger bis mittelsechziger Jahre ins Erwerbsalter und der steigenden Frauenerwerbsbeteiligung zusammen.

Diese Tendenzen ließen das Erwerbspotential zwischen 1973 (dem letzten Vollbeschäftigungsjahr) und 1988 um immerhin über drei Millionen anwachsen. Für einen so großen Potentialzuwachs waren Wirtschaftswachstum und Arbeitszeitveränderungen nicht ausreichend, so daß nicht genügend neue Vollzeit- und Teilzeitarbeitsplätze geschaffen werden konnten. Bemerkenswert ist aber, daß ohne diesen Potentialzuwachs — unter sonst gleichen Umständen — bereits 1980 und 1986 wieder Vollbeschäftigung geherrscht hätte.

Die Ursachen für die Beschäftigungseinbrüche und das nicht ausreichende Arbeitsplatzwachstum sind

<sup>3)</sup> Vielleicht ist es auch aus diesem Grunde richtiger, mit K. M. Bolte nicht von einem Wertewandel, sondern einem Wandel der Wertverwirklichung zu sprechen, nämlich „daß diese Einstellungsänderungen . . . als die Folge einer Festigung und weiteren Verbreitung tragender kultureller Werte der Industriegesellschaft und des Bestrebens zu verstehen sind, diese Werte unter veränderten gesellschaftlichen Lebensbedingungen zu verwirklichen“ (K. M. Bolte, Veränderungen im Verhältnis von Arbeit und Leben. Anmerkungen zur Diskussion um den Wandel von Arbeitswerten, in: L. Reyher/J. Kühl [Hrsg.], Resonanzen, Arbeitsmarkt und Beruf — Forschung und Politik. Festschrift für Dieter Mertens [BeitrAB 111], Nürnberg 1988, S. 79).

umstritten und wohl etwas differenzierter zu sehen, als es in der Öffentlichkeit zumeist geschieht. Ein in der öffentlichen Diskussion häufig genannter Faktor — nämlich die durch die neuen Technologien wie die Mikroelektronik möglich gewordene Rationalisierung — kann jedoch bislang noch keineswegs für die unbefriedigende Arbeitsplatzentwicklung verantwortlich gemacht werden<sup>4</sup>). Wenn dem so wäre, müßte sich das Tempo des Produktivitätsfortschrittes unabhängig vom Wirtschaftswachstum deutlich erhöht haben. Tatsächlich hat sich der Produktivitätsfortschritt im gesamtwirtschaftlichen Saldo im Trend in den letzten dreieinhalb Jahrzehnten ständig verlangsamt und nicht beschleunigt, und zwar auch in Relation zum Wirtschaftswachstum. Die gestiegene Arbeitslosigkeit kann folglich bisher nicht auf eine Temposteigerung des technischen Fortschrittes bzw. auf vermehrte technikbedingte Freisetzen zurückgeführt werden. Sie ist vielmehr eine Folge von Wachstumseinbrüchen und eines im Vergleich zur gleichzeitigen enormen Zunahme des Erwerbspersonenpotentials zu schwachen Wirtschaftswachstums sowie eine Folge unzureichender Gegenmaßnahmen und Anpassungsreaktionen auf den verschiedensten Gebieten einschließlich der Arbeitszeitpolitik.

Sicherlich stellen derart grundlegend veränderte Rahmenbedingungen Wirtschaft und Gesellschaft vor enorme Anpassungsaufgaben, die nur langsam, Schritt um Schritt, bewältigt werden können. Außerdem lösen derart einschneidende Veränderungen zunächst große Unsicherheit über die zukünftigen Entwicklungspfade aus, was die Investitionsneigung fürs erste dämpfen muß. Auch setzen sowohl die unzureichenden Daten und Kenntnisse des Wirtschaftsprozesses als auch der Mensch selbst jeder Steuerung des Wirtschaftslebens enge Grenzen.

Dennoch gibt es einige Anzeichen dafür, daß trotz der veränderten Rahmenbedingungen, trotz der auf die beiden Ölpreisschübe folgenden Wirtschaftsrezessionen, trotz der amerikanischen Hochzinspoli-

tik und anderer exogener Faktoren die Beschäftigung in der Bundesrepublik in den letzten 15 Jahren sich vielleicht noch etwas günstiger hätte entwickeln können<sup>5</sup>). Wie so häufig im Leben waren aber offensichtlich die Pendelausschläge sowohl in der Wirtschaftstheorie als auch in der Politik zu ausgeprägt. In den siebziger Jahren vertraute man zu einseitig der globalen Nachfragesteuerung und schenkte der Kostenlage und den Erwartungen der Wirtschaft zu geringe Aufmerksamkeit. Die Steuerung der globalen Nachfrage erfolgte dabei relativ kurzatmig und unstetig sowie ohne die unerläßliche lohnpolitische Absicherung. Seit den achtziger Jahren dominiert die sogenannte Angebotspolitik, die auf die Entfaltung der Anbieter von Gütern und Diensten setzt und dazu deren Angebotsbedingungen z. B. durch Senkung der Unternehmenssteuern und durch Deregulierungen verbessern will, unter Hintansetzung einer globalen Nachfragesteuerung

<sup>5</sup>) Daß sich bei zielbewußtem und aufeinander abgestimmtem Handeln die Arbeitslosigkeit erheblich herabdrücken läßt und auch die Kreislaufzusammenhänge nicht außer Kraft gesetzt sind, zeigen die Erfahrungen in Österreich und Schweden sowie in den USA und in der Schweiz. Abgesehen von der Schweiz, in der vor allem die Ausländerbeschäftigung gedrosselt wurde, kamen in diesen Ländern gemischte Strategien zum Einsatz, gegen die im einzelnen zwar viele Einwände vorgebracht werden können, die jedoch auf durchaus sehr unterschiedliche Weise sowohl Angebots- als auch Nachfrageaspekte umfaßten. Hauptelemente der Wirtschaftspolitik waren (etwas vereinfacht):

In Österreich: Verstärkung der Erwartungen durch Kooperation von Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften im Rahmen einer sogenannten „Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft“ mit Preis- und Lohnunterausschüssen; produktivitätsorientierte Lohnpolitik; angebots- und nachfrageorientierte steuerliche Investitionsförderung; 1987 drastische Senkung der Lohn- und Einkommensteuer; fiskalpolitische Globalsteuerung; Anbindung des Wechselkurses an die DM (Hartwährungspolitik); Begrenzung der Ausländerbeschäftigung.

In Schweden (achtziger Jahre): Ein breiter Konsens, die Wirtschafts-, Finanz-, Sozial- und Vollbeschäftigungspolitik als Einheit zu sehen mit höchster Priorität für die Vollbeschäftigung; abgestimmte Lohn- und Geldpolitik sichert stabile reale Lohnkosten; einheitliche Lohnniveauänderungen forcieren Strukturwandel; öffentliche Mittel für zukunfts-trächtige Investitionen; drastischer Abbau bestandserhaltender Subventionen; investitionsfreundliche Steuerpolitik; 70 Prozent der Ausgaben der Arbeitsverwaltung für aktive Arbeitsmarktpolitik wie Qualifizierung und Arbeitsbeschaffung (Bundesrepublik: Relation umgekehrt); Beschäftigungsgarantie für 18- und 19jährige; Förderung von Teilzeitbeschäftigung; Möglichkeit des vorzeitigen Ruhestandes; starke Ausweitung des öffentlichen Dienstes; hohe Staatsquote; hohe Abgabenbelastung.

In den USA (achtziger Jahre): Nachfrageanregung mit angebotspolitisch begründeten und strukturierten umfangreichen Steuerensenkungen unter Inkaufnahme großer Haushaltsdefizite; Lockerung der Geldpolitik ab 1982; Abbau der Sozialleistungen unter gleichzeitiger Erhöhung der Verteidigungsausgaben; Lockerung von Genehmigungsvorschriften.

<sup>4</sup>) Vgl. u. a. W. Dostal, Arbeitsmarktwirkungen moderner Technologien. Neue Erkenntnisse aus der Meta-Studie?, in: MittAB, (1989) 2, S. 187–201; W. Friedrich/G. Ronning, Technischer Fortschritt — Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt, in: Ifo-Schnelldienst, 22/85, S. 13–25; W. Klauer, Technischer Fortschritt und Beschäftigung, in: MittAB, (1986) 1, S. 1–18; L. Pusse/W. Ruppert, Zu den Auswirkungen von Innovationen und Wachstum, Beschäftigung und Arbeitsproduktivität im Verarbeitenden Gewerbe, in: MittAB, (1989) 2, S. 218–232.

und unter Absage an Beschäftigungs- bzw. Investitionsprogramme<sup>6)</sup>.

Die Gewerkschaften schließlich fanden sich im allgemeinen erst in den achtziger Jahren zu einer zurückhaltenden Lohnpolitik bereit. Zu erwähnen ist ferner, daß die durchschnittliche Jahresarbeitszeit ausgerechnet in den der zweiten Weltwirtschaftsrezession folgenden Jahren 1982–1984, in denen die Arbeitslosenzahlen erstmalig die Zwei-Millionengrenze überstiegen, nur relativ wenig zurückging.

Nicht zu verkennen bleibt aber, daß es der deutschen Wirtschaftspolitik in den letzten Jahren offensichtlich gelungen ist, die Expansionserwartungen der Wirtschaft zu stabilisieren und mit der jüngsten Steuerreform sowohl Angebots- als auch Nachfrageaspekten Rechnung zu tragen. Auf diese Weise konnte der 1983 einsetzende Erholungsprozeß in einen sich verstärkenden und inzwischen schon sieben Jahre anhaltenden Aufschwung mit beachtlichen Beschäftigungszuwächsen übergeführt werden. Allerdings sollte der glückliche Umstand nicht übersehen werden, daß der Aufschwung der letzten Jahre nicht zuletzt auch durch den Ölpreisverfall Mitte der achtziger Jahre unterstützt wurde, der wie ein großes konjunkturelles Steuerentlastungsprogramm wirken mußte.

<sup>6)</sup> Eine Flut von insgesamt 16 sogenannten Beschäftigungsprogrammen zwischen Anfang 1974 und Ende 1981 ohne gleichzeitigen Rückgang der Arbeitslosenzahlen hat dieses Instrument in einen nicht ganz gerechtfertigten Mißkredit gebracht. Denn die meisten dieser Programme waren für globale Beschäftigungseffekte viel zu gering bemessen oder sie wurden durch Sparmaßnahmen an anderer Stelle der öffentlichen Haushalte konterkariert. Ihren Namen verdienten höchstens das „Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen“ von August 1975 in Höhe von knapp sechs Milliarden DM, die „Beschlüsse zur Stärkung der Nachfrage und zur Verbesserung des Wirtschaftswachstums“ vom Juli 1978 mit einem Ausgabenteil von fünf Milliarden DM, die „Beschäftigungswirksamen Maßnahmen im Rahmen der Operation '82“ vom September 1981 mit einem Ausgabenteil von neun Milliarden DM, am ehesten aber noch das sogenannte Zukunftsinvestitionsprogramm („Mehrjähriges öffentliches Investitionsprogramm zur wachstums- und umweltpolitischen Vorsorge“) vom März 1977 in Höhe von 20 Milliarden DM. Diesen vier Programmen lassen sich nicht nur strukturelle, sondern auch globale Beschäftigungseffekte zurechnen. Ohne diese Programme wäre die durch die Weltwirtschaftskrisen und den Anstieg des Erwerbspersonenpotentials ausgelöste Zunahme der Arbeitslosenzahlen noch höher ausgefallen. Auch die oft behaupteten sogenannten „Crowding-out“-Effekte dieser Jahre (nämlich daß die öffentliche Kreditaufnahme am Kapitalmarkt die Zinsen hochgetrieben und private Investoren verdrängt hätte) lassen sich für diese Unterbeschäftigungsjahre nicht belegen. Vgl. zu diesen Themen u. a. J. Kromphardt, Arbeitslosigkeit und Inflation. Eine Einführung in die makroökonomischen Kontroversen, Göttingen–Zürich 1987.

## 2. Globale Perspektiven des Arbeitskräfteangebots

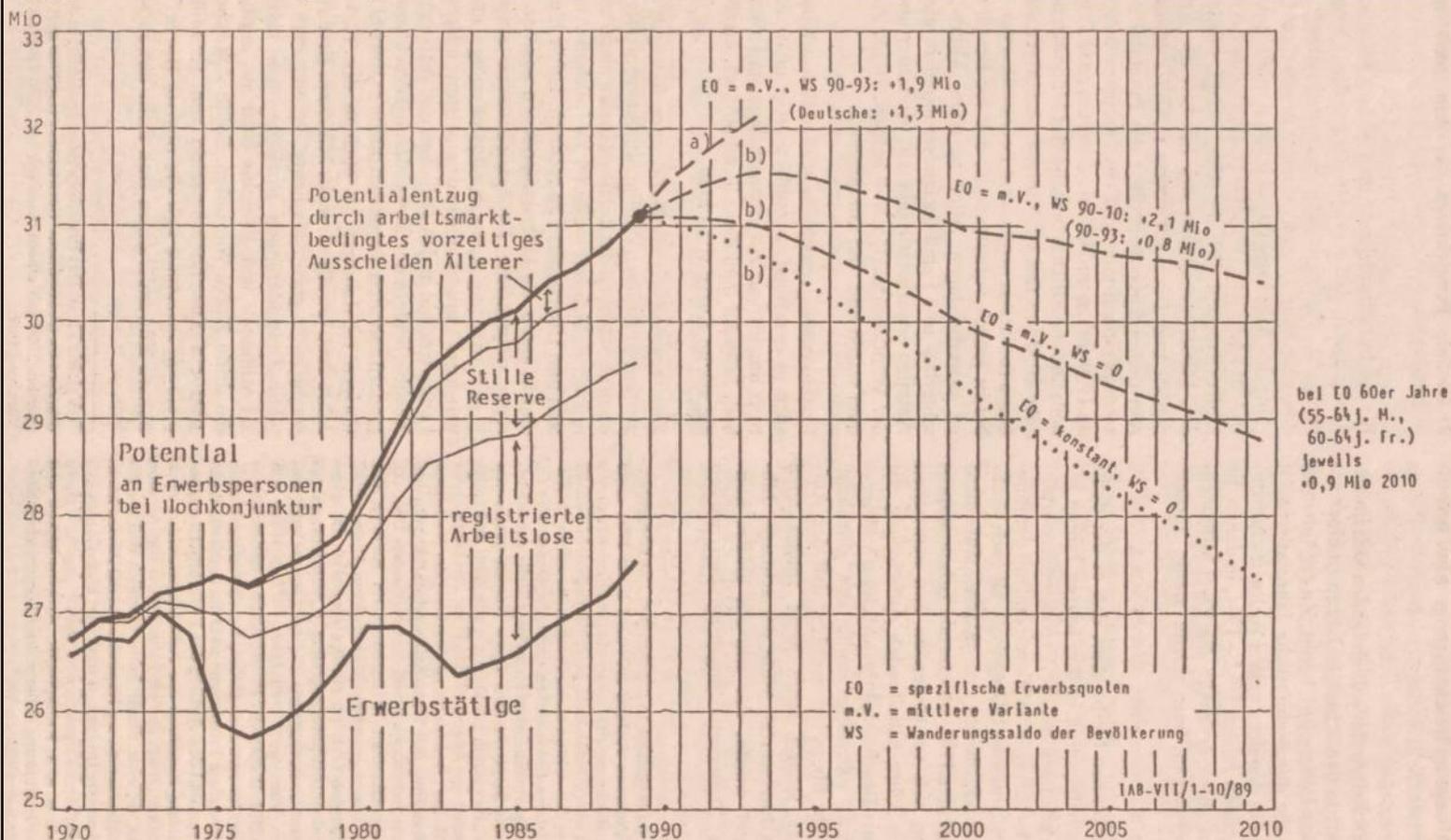
Bis vor kurzem rechnete man in der Öffentlichkeit häufig damit, daß es wegen der mit dem Geburtenrückgang schrumpfenden Nachwuchsjahrgänge in den neunziger Jahren zu einer drastischen Entlastung des Arbeitsmarktes kommen müßte und spätestens nach dem Jahr 2000 zu allgemeiner Arbeitskräfteknappheit. Wie die Abb. 1 zeigt, würde nach den Modellrechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)<sup>7)</sup> tatsächlich rein demographisch bedingt das Potential an Erwerbspersonen aufgrund des Geburtenrückganges ab 1990 sinken und im Jahr 2000 um ca. 1,7 Millionen, im Jahr 2010 um beinahe vier Millionen und im Jahr 2030 um fast elf Millionen niedriger sein als heute (unterste, gepunktete Potentialkurve). Hierbei ist jedoch vorausgesetzt, daß die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in allen Alters-, Geschlechts- und Familienstandsgruppen zu gleichen Anteilen erwerbstätig sein will wie bisher und daß der Wanderungssaldo Null beträgt. Beide Annahmen waren und sind unrealistisch.

Erstens beteiligen sich wie in allen Industrieländern auch in der Bundesrepublik immer mehr Frauen trotz ungünstiger Arbeitsmarktlage am Erwerbsleben. Schreibt man diese Tendenz fort, ergibt sich die zweite Kurve von unten.

Zweitens sind weitere Nettozuwanderungen zu erwarten, so daß sich die Potentialkurve weiter nach oben verschieben dürfte. So ist in den nächsten Jahren vermutlich mit weiteren zahlreichen Aussiedlern und Übersiedlern zu rechnen. Unter Umständen könnten die Übersiedlerzahlen aus der DDR sogar dramatische Größenordnungen erreichen. Ferner wird angesichts der Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung in den meisten anderen EG-Ländern sowie in den südlichen und östlichen EGNachbarländern der Zuwanderungsdruck von Ausländern anhalten. Immerhin dürfte es sowohl in den übrigen EG-Ländern als auch in der Türkei im Jahre 2000 jeweils rd. sechs Millionen Erwerbspersonen mehr geben als heute. Nimmt man daher Netto-Zuwanderungen in Höhe von insgesamt 2,1 Millionen von 1990 bis 2010 an, ergibt sich die dritte Kurve von unten. Sollte sich schon bis 1993 ein Zuwanderungssaldo von 1,9 Millionen ergeben, errechnet sich die oberste Kurve. Noch höhere Zuwanderungen sind nicht unwahrscheinlich.

<sup>7)</sup> Vgl. M. Thon, Das Erwerbspersonenpotential in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung seit 1960 und Projektion bis 2000 mit einem Ausblick bis 2030 (BeitrAB 105), Nürnberg 1986.

Abb. 1: Arbeitsmarktbilanz 1970–2010. Effektiventwicklung und Ergebnisse von Modellrechnungen \*)  
(angepaßt an die Volkszählung 1987)



\*) Potential: a) Aktuelle globale IAB-Mittelfristprojektion (IAB-Kurzbericht v. 11. 10. 1989);

b) Übersichtsrechnungen auf der Grundlage der IAB-Modellrechnungen bis 2000 auf Basis 1982 (M. Thon, BeitrAB 105), global aktualisiert und provisorisch übertragen auf Effektivwert 1989.

Quelle: IAB-Berechnungen.

Aufgrund der beabsichtigten Wiederanhebung der Altersgrenze auf 65 Jahre würden sich die drei oberen Kurven im Jahre 2010 weiter nach oben verschieben. Legt man zur ersten Abschätzung der Größenordnung näherungsweise die vor 1987 beobachteten maximalen Erwerbsquoten der Älteren zugrunde, so ergeben sich für das Jahr 2010 jeweils zusätzlich 0,9 Millionen Personen. Schon bei einem Wanderungsgewinn von insgesamt 2,1 Millionen 1990 bis 2010 könnte es dann 2010 sogar noch mehr Erwerbspersonen geben als heute.

Zeitpunkt und Umfang der Abnahme des Arbeitskräftepotentials durch den Geburtenrückgang müssen also noch als ungewiß eingestuft werden. Mit einer allmählichen Entlastung des Arbeitsmarktes durch den Geburtenrückgang ist bei steigender Frauenerwerbstätigkeit und Zuwanderungen frühestens in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zu rechnen, evtl. auch erst nach 2010.

Nach 2010, wenn die geburtenstarken Jahrgänge der fünfziger und sechziger Jahre ins Rentenalter kommen, könnte der Geburtenrückgang allerdings wohl auch auf den Umfang des Erwerbspersonenpotentials durchschlagen. Selbst bei einem Anstieg der Frauenerwerbsneigung auf annähernd das Männerniveau, wie für 2000 in Schweden erwartet, bedürfte es dann drastischer zusätzlicher Herausforderungen der Altersgrenze und/oder massiver Zuwanderungen, um dann noch einen Rückgang des Erwerbspersonenpotentials zu verhindern. Immerhin gäbe es jedoch bei einem derartigen Anstieg der Frauenerwerbsneigung sowie bei einem allgemeinen Ausschneiden wie in den sechziger Jahren im Jahr 2030 bereits ca. fünf Millionen mehr Erwerbspersonen, als rein demographisch zu erwarten wäre. Würde man z. B. ferner annehmen, die bisher bei den 55- bis 64jährigen maximal beobachteten Erwerbsquoten würden auch noch von den 60- bis 69jährigen realisiert werden, so stiege diese Zahl sogar auf rd. sechs Millionen. Damit wäre der rein demographisch von heute bis 2030 zu erwartende Potentialrückgang noch ohne Zuwanderungen der Kopffzahl nach bereits zu etwa 60 Prozent allein durch eine veränderte Erwerbsbeteiligung ausgeglichen.

Außerdem dürfte es nicht realistisch sein anzunehmen, daß die Bundesrepublik sich jahrzehntelang zu einer Insel mit überproportionalem Bevölkerungsrückgang und steigendem Lebensstandard abschotten könnte in einer Umwelt mit geringer schrumpfenden oder gar mit wachsenden und zugleich ärmeren Bevölkerungen. Verboten sich nicht in der heutigen Zeit insulare Betrachtungsweisen immer mehr?

### 3. Globale Perspektiven des Arbeitskräftebedarfs und der Arbeitsmarktbilanz

Die Frage, ob in der Zukunft auf dem deutschen Arbeitsmarkt Arbeitskräfteknappheit oder Arbeitslosigkeit vorherrschen werden, hängt natürlich nicht nur vom Arbeitskräfteangebot, sondern auch vom Bedarf an Arbeitskräften und damit vom Wirtschaftswachstum sowie von dem sich dabei vollziehenden Strukturwandel und Produktivitätsfortschritt ab.

Im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit hat die Prognos AG in enger Zusammenarbeit mit dem IAB im Rahmen dreier umfassender Wachstumszenarien die Arbeitslandschaft der Zukunft nach Umfang, Branchen und Tätigkeitsprofilen unter expliziter Berücksichtigung technologischer und sozioökonomischer Bestimmungsfaktoren vorausgeschätzt, und zwar 1985/86 auf der Basis 1982 bis 2000 und 1988/89 auf der Basis 1985/1987 bis 2010<sup>8)</sup>. Bei den drei IAB/Prognos-Szenarien handelt es sich allerdings nicht um Darstellungen dreier völlig unterschiedlicher „Zukunftsbilder“. Auch sind sie nicht als „Potentialvariante“, „Normalvariante“ und „Krisenvariante“ konzipiert worden. Vielmehr schreiben die Prognos-Szenarien den Entwicklungspfad der achtziger Jahre in einer Bandbreite fort, die sich im wesentlichen daraus ergibt, ob die Wirtschaftssubjekte und die Politik auf die veränderten Rahmenbedingungen und die Herausforderungen der Zukunft mehr offensiv oder mehr defensiv reagieren, ob z. B. der EG-Binnenmarkt zügig oder nur schleppend und eingeschränkt realisiert wird, ob Energieeinsparung und Umweltschutz forciert oder vernachlässigt werden, ob es neue Impulse zur Lösung der Nord-Süd- und Ost-West-Probleme gibt oder ob Protektionismus, Regulierungen und Beharrungstendenzen vorherrschen.

Die IAB/Prognos-Szenarien berücksichtigen noch nicht die möglichen Auswirkungen der jüngsten Umwälzungen in der DDR, der massenhaften Zu-

<sup>8)</sup> Vgl. zur ersten Generation:

Prognos AG (C. v. Rothkirch/I. Weidig, u. a.), Die Zukunft der Arbeitslandschaft. Zum Arbeitskräftebedarf nach Umfang und Tätigkeiten bis zum Jahr 2000 (BeitrAB 94.1 und 94.2), Nürnberg 1985; Prognos AG (C. v. Rothkirch/I. Weidig), Zum Arbeitskräftebedarf nach Qualifikationen bis zum Jahr 2000 (BeitrAB 95), Nürnberg 1986; K. M. Bolte u. a. (Hrsg.), Schwerpunkttheft „Arbeitskräftestruktur 2000“, in: MittAB. (1986) 1, S. 1–201; E. Hoffmann/P. Schnur/F. Stooß/M. Tessaring, Die Zukunft der Arbeitslandschaft, IAB/Prognos-Projektion zur Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs bis 2000, in: Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MatAB), (1986) 6.

Vgl. zur zweiten Generation:

Prognos AG (P. Hofer/I. Weidig/H. Wolff), Arbeitslandschaft bis 2010 nach Umfang und Tätigkeitsprofilen, (BeitrAB 131), Nürnberg 1989. Weitere Veröffentlichungen werden vom IAB vorbereitet.

wanderung an Übersiedlern und des neuen Wohnungsbauprogramms der Bundesregierung auf die längerfristige Arbeitsmarktentwicklung. Das IAB erarbeitet daher zur Zeit ein viertes Szenario. Dieses soll die jüngste anhaltend positive Beschäftigungsentwicklung aufgreifen und überschlägig auch die durch die überraschende Entwicklung in der DDR veränderte Situation zu berücksichtigen versuchen, soweit das heute überhaupt schon absehbar ist. Da bis zum Vorliegen dieser weiteren Variante auf der Basis 1989 das Spektrum der künftigen globalen Beschäftigungsentwicklung noch zu unvollständig erscheint und die drei IAB/Prognos-Varianten aufgrund ihrer Bevölkerungsannahmen auch nur eingeschränkt mit den beiden obersten Potentialkurven vergleichbar sind, wurde darauf verzichtet, die Beschäftigungspfade der drei IAB/Prognos-Szenarien in das Bilanzbild einzuzeichnen.

So viel läßt sich aber trotzdem sagen: Höhe und Struktur des zukünftigen Arbeitskräftebedarfs hängen vor allem vom Tempo des Strukturwandels ab, d. h. letztlich von der Bereitschaft und Fähigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft im In- und Ausland, sich den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Je offensiver die Wirtschaftssubjekte und die Politik auf die veränderten Rahmenbedingungen und die Herausforderungen der Zukunft reagieren, je schneller z. B. neue und zugleich umweltfreundliche Techniken angewandt werden, je zügiger der EG-Binnenmarkt realisiert wird, desto höher werden Wirtschaftswachstum und Beschäftigung ausfallen. Bei Vorherrschen defensiver Strategien, starken Beharrungstendenzen und Protektionismus, innen- und außenpolitischen Polarisierungen durch vermehrte staats- und gruppenegoistische Handlungsweisen usw. ist dagegen mit einem nur niedrigen Pfad des Wirtschaftswachstums und einer tendenziell sinkenden Beschäftigung zu rechnen. Im ersten Fall könnte nach den Ergebnissen der drei IAB/Prognos-Szenarien die Beschäftigung im Jahre 2010 um ca. zwei Millionen höher, im zweiten Fall um ca. eine Million niedriger sein als 1987. Das in Arbeit befindliche IAB-Szenario dürfte aufgrund der enormen Zuwanderungen und des Wohnungsbauprogramms einen noch höheren Wachstumspfad mit einem vermutlich noch kräftigeren Anstieg der Erwerbstätigenzahl als die obere Variante der drei IAB/Prognos-Szenarien aufweisen.

Ein günstiges Bild ergibt sich auch, wenn man der Einfachheit halber einmal annimmt, der in den sechs Jahren 1984–1989 beobachtete Anstieg der Erwerbstätigenzahl um rd. 200 000 Personen pro Jahr würde sich im Durchschnitt bis 2010 fortsetzen — eine zweifellos kühne Annahme. Dann schnitte die Bedarfskurve um das Jahr 2000 die gepunktete,

rein demographisch abgeleitete Potentialkurve und würde im Jahr 2010 das 93er Niveau der obersten Potentialkurve erreichen (ohne Berücksichtigung der Wiederanhebung der Altersgrenze). Das bedeutet: Bleibt die Wirtschaftskonstellation der Jahre 1984 bis 1988 uns im Durchschnitt bis zum Jahr 2010 erhalten, gäbe es 2010 über vier Millionen mehr Beschäftigte. Unter den Annahmen der Potentialkurve mit einem Wanderungssaldo von nur 2,1 Millionen 1990–2010 würde dann die Arbeitslosigkeit etwa ab Mitte der neunziger Jahre deutlich zu sinken beginnen und ohne eine Wiederanhebung der Altersgrenze der Arbeitsmarkt um das Jahr 2005 leergefegt sein. Allerdings können konjunkturelle Schwächephasen nicht ausgeschlossen werden, und es ist ferner damit zu rechnen, daß bei abnehmender Arbeitslosigkeit noch mehr als bisher rationalisiert werden dürfte, was den Produktivitätsfortschritt wieder steigern müßte.

Nach Erreichung der Vollbeschäftigung bestünde bei jeder Variantenkombination die Gefahr, daß die aufgrund des Geburtenrückganges längerfristig möglichen Potentialabnahmen den Wachstumsspielraum der Bundesrepublik einengen und damit künftige Wohlstandsmehrungen erheblich begrenzen oder sogar den erreichten Wohlstand und das soziale Netz gefährden.

Dieser Gefahr könnten indessen eine Zeitlang nicht nur — bis zur Ausschöpfung dieser Möglichkeiten — der steigende Trend der Frauenerwerbsneigung, Zuwanderungen und weitere Anhebungen der Altersgrenze entgegenwirken, sondern auch die Gestaltung von Arbeitszeit und Produktivität. Bei allgemeiner Arbeitskräfteknappheit sind verstärkte Rationalisierungen und damit zusätzliche Produktivitätsfortschritte zu erwarten. Außerdem dürfte der Wunsch nach weiteren allgemeinen Verkürzungen der Jahresarbeitszeit nach dem Jahr 2000 sicherlich zunehmend an Bedeutung verlieren, wenn man die Arbeit als einen sinnvollen Bestandteil des Lebens ansieht. Immerhin wäre die jährliche Arbeitszeit bei Fortsetzung des derzeitigen Trends von  $-0,7$  Prozent pro Jahr (einschließlich des Teilzeiteffektes) im Jahre 2010 um 14 Prozent und 2030 um rd. 25 Prozent kürzer als 1989. Bereits eine Forcierung des jährlichen Produktivitätsfortschrittes um 0,5 Prozentpunkte und eine Verlangsamung der jährlichen Arbeitszeitverkürzung um ebenfalls 0,5 Prozentpunkte würde ausreichen, die demographisch bedingte Schrumpfungskomponente beim Potential im ersten Jahrzehnt nach 2000 voll, im zweiten Jahrzehnt zu zwei Dritteln und im dritten Jahrzehnt zur Hälfte zu kompensieren.

Alle diese Handlungsmöglichkeiten können natürlich hinsichtlich ihrer Aus- und Rückwirkungen

auch nur wieder im gesamtwirtschaftlichen Kontext angemessen beurteilt werden. Mit diesen ceteris-paribus-Aussagen sei nur deutlich gemacht, daß es ein ganzes Spektrum von Ausgleichsmechanismen gibt, und daß es bei anhaltend niedrigen Geburtenziffern selbst nach 2010 noch nicht zwangsläufig zu einer generellen Arbeitskräfteknappheit zu kommen braucht. Damit ist allerdings noch nichts über strukturelle Engpässe ausgesagt.

### III. Auswirkungen auf die strukturellen Arbeitsmarkttendenzen

#### 1. Folgen für die Struktur des Arbeitskräftebedarfs

Die Struktur Tendenzen, insbesondere die Veränderungen von Strukturanteilen, haben sich sowohl von Projektion zu Projektion als auch gegenüber den häufigen, nicht unerheblichen Datenrevisionen des Statistischen Bundesamtes als ziemlich robust erwiesen. Daher dürften auch die bereits vorliegenden drei neuesten IAB/Prognos-Projektionsvarianten die Tendenzen des Strukturwandels weitgehend zutreffend erfassen. Nach diesen Projektionen wird sich sowohl der säkulare Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft im weitesten Sinne – nämlich zu den Dienstleistungsbranchen und zu den Dienstleistungstätigkeiten in allen Branchen – als auch der Strukturwandel zu im Durchschnitt höheren Tätigkeitsanforderungen und höheren formalen Qualifikationen fortsetzen. Am besten kommt der Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt in der Untergliederung nach Tätigkeiten zum Ausdruck (vgl. Abb. 2 und 3):

– Im Jahr 2010 dürften fast drei Viertel der Erwerbstätigen überwiegend Dienstleistungstätigkeiten im weitesten Sinne ausüben im Vergleich zu rd. 65 Prozent 1985.

– Von den verbleibenden produktionsorientierten Tätigkeiten dürften 2010 fast 40 Prozent der Tätigkeiten auf das Einrichten, Einstellen und Warten von Maschinen entfallen gegenüber ca. 23,5 Prozent 1985, und zwar nicht nur in Produktionsbetrieben, sondern zu einem Viertel auch in Dienstleistungsbetrieben.

– Innerhalb der Dienstleistungstätigkeiten verschieben sich die Anteile stark von den „primären“ Dienstleistungstätigkeiten Handel, Büro, allgemeine Dienste zu den „sekundären“ Dienstleistungstätigkeiten Forschung und Entwicklung, Organisation und Management, Betreuen, Beraten, Lehren u. ä. Um das Jahr 2010 könnten rd. 35 Prozent aller Tätigkeiten (fast die Hälfte der Dienstlei-

Mit welcher globalen Arbeitsmarktsituation, mit welcher Variantenkombination wir in Zukunft rechnen müssen, hängt also ganz entscheidend von den Reaktionen auf die neuen Herausforderungen durch die veränderten Rahmenbedingungen ab; mit anderen Worten: davon, wie schnell und gut wir den Strukturwandel auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes bewältigen. Wie wird dieser Strukturwandel aussehen?

stungstätigkeiten) auf die „sekundären“ Dienstleistungen entfallen.

– Der Anteil der höherqualifizierten Tätigkeiten dürfte sich bis 2010 auf fast 40 Prozent erhöhen gegenüber 28 Prozent 1985 zu Lasten des Anteils der einfachen Tätigkeiten, während sich der Anteil der mittelqualifizierten Tätigkeiten nur wenig ändert.

– Die Kombination von betrieblichen Hierarchieebenen und Tätigkeitsgruppen ergab für den Zeitraum zwischen 1985 und 2010 folgende Haupt-Expansionsfelder:

qualifizierte Fachaufgaben bei den „sekundären“ Dienstleistungstätigkeiten (ca. +40 Prozent);

Führungsfunktionen sowie Organisations- und Koordinationsaufgaben (ca. +35 Prozent);

Fachaufgaben beim „Maschinen einrichten/einstellen/warten“ und beim „Reparieren“ (ca. +16 Prozent);

und nachstehende Haupt-Schrumpfungsfelder:

Fachaufgaben bei „primären“ Dienstleistungstätigkeiten (ca. –8 Prozent);

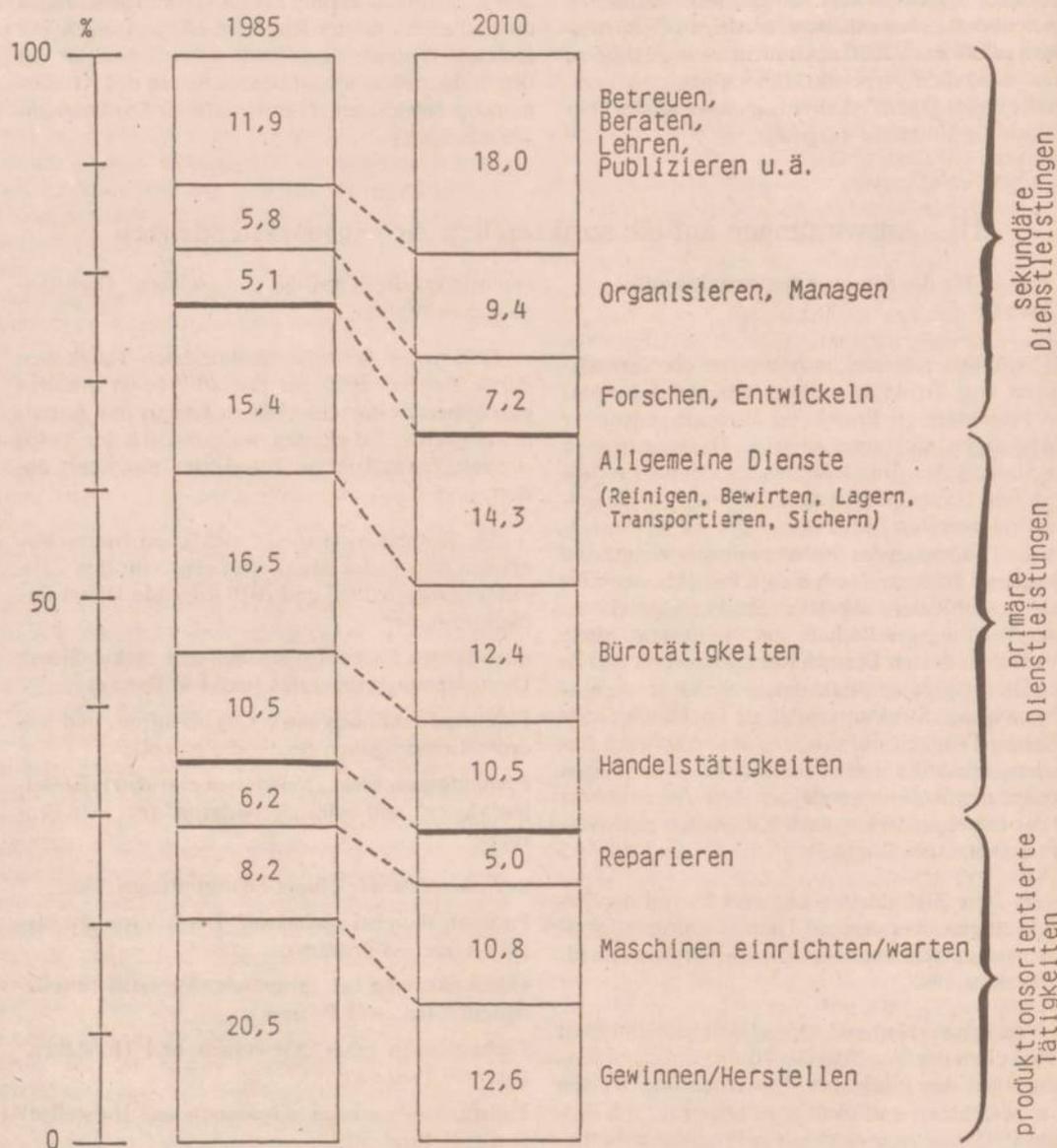
Hilfsfunktionen bei „primären“ Dienstleistungstätigkeiten (ca. –21 Prozent);

Fachaufgaben beim „Gewinnen und Herstellen“ (ca. –31 Prozent);

Hilfsfunktionen beim „Gewinnen und Herstellen“ (ca. –45 Prozent).

Bezieht man die qualitativen Szenarioüberlegungen in die Betrachtung ein, so läßt sich zusammenfassend sagen: Die Bundesrepublik wird sich verstärkt zu einer forschungs- und entwicklungsintensiven sowie umweltverträglichen Wirtschaft mit weitgehender Auslandsorientierung und hohem Dienstleistungsanteil wandeln. Die einfache industrielle Massenproduktion wird weiter an Bedeutung verlieren. Begünstigt werden ferner dezentralisierte Strukturen, individualisierte Arbeitsmuster

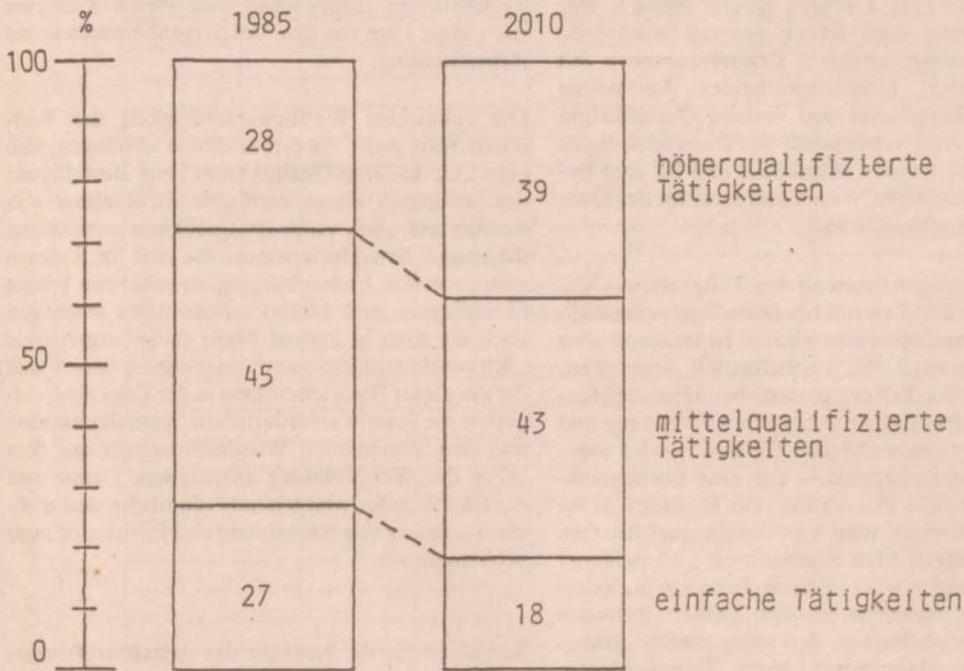
**Abb. 2: Erwerbstätige nach Tätigkeitsgruppen 1985 und 2010**  
(ohne Auszubildende, Anteile in vH)



Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Quelle: IAB/Prognos-Projektion 1988/89 (mittlere Projektionsvariante; aus: Prognos AG [P. Hofer/I. Weidig/H. Wolff], Arbeitslandschaft 2010 nach Umfang und Tätigkeitsprofilen [BeitrAB 131]).

**Abb. 3: Erwerbstätige nach unterschiedlichen Anforderungsprofilen der Tätigkeiten 1985 und 2010**  
(ohne Auszubildende, Anteile in vH)



einfache Tätigkeiten = Hilfstätigkeiten in Produktion, Reinigung, Bewirtung, Lagerhaltung, Transport, einfache Bürotätigkeiten, Verkaufshilfen u.ä.

mittelqualifizierte Tätigkeiten = Fachtätigkeiten in der Produktion, Maschinen einrichten u.ä., Reparieren, Fachver(ein)käufer, Sachbearbeiter, Assistententätigkeiten in Forschung und Entwicklung, nichtakademische Betreuung u.ä.

höherqualifizierte Tätigkeiten = Führungsaufgaben, Organisation und Management, qualifizierte Forschung und Entwicklung, Betreuung, Beratung, Lehren u.ä.

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Quelle: IAB/Prognos-Projektion 1988/89 (mittlere Projektionsvariante; aus: Prognos AG [P. Hofer/I. Weidig/H. Wolff], Arbeitslandschaft 2010 nach Umfang und Tätigkeitsprofilen, [BeitrAB 131]).

und durchlässige Strukturen, die den Bedürfnissen nach individueller Entfaltung und ganzheitlichem Leben mehr Raum geben. Den staatlichen Aktivitäten dürften enge Grenzen gesetzt bleiben. Der Strukturwandel wird ferner generell wachsende Anteile flexibler, kreativer Erwerbspersonen mit breitangelegter, fachübergreifender Ausbildung und hoher beruflicher und sozialer Qualifikation erfordern. Geschlechtsspezifische Unterschiede der Arbeitsplätze werden eingeebnet und für ihre Besetzung immer mehr Niveau und Struktur der Qualifikation ausschlaggebend.

Wenn auch — gemessen an den Tätigkeiten — die Arbeitswelt der Zukunft als Dienstleistungsgesellschaft zu bezeichnen sein wird, so ist sie damit aber noch keineswegs als postindustriell anzusehen, denn ein großer Teil der zusätzlichen Dienstleistungen ist Ausdruck einer vermehrten Förderung und Nutzung des „menschlichen Geistes“ — des sogenannten Humankapitals — für eine hochentwickelte industrielle Produktion, die ihrerseits damit immer abhängiger wird von diesen qualifizierten Dienstleistungen (den sogenannten „sekundären“ Dienstleistungen wie Forschen, Entwickeln, Koordinieren, Organisieren, Beraten, Lehren, Betreuen usw. im Unterschied zu den sogenannten „primären“ Dienstleistungen wie Lagern, Transportieren, Verteilen, Verkaufen, Reinigen, Bewirten usw.). Diese Interpretation wird auch dadurch gestützt, daß den Projektionen zufolge die Gruppe der wirtschaftsbezogenen Dienstleistungsbranchen (Beratung, Planung, Werbung, Ausstellungswesen, Leasing, Leiharbeit, Übersetzungsbüros, Entsorgung usw.) relativ weitaus am stärksten expandieren dürfte.

Beim Qualifikationsbedarf ist zu berücksichtigen, daß angesichts des grundlegenden Strukturwandels der Wirtschafts- und Arbeitswelt sich weniger denn je die zukünftigen Qualifikationsanforderungen längerfristig im Detail vorhersagen lassen. Die Halbwertszeit des Wissens sinkt. Die Dynamik der Entwicklung stellt immer häufiger und rascher formale Ausbildungsabschlüsse auf Spezialgebieten im Zeitablauf in Frage. Die neuen mikroelektronischen Techniken erfassen auch die bisher technikfreien Berufe. Der integrierte Umweltschutz wird ebenfalls so gut wie fast jeden Beruf und jede Branche betreffen. Die Diffusion grundlegend neuer Techniken, die zusätzliche Berücksichtigung ökologischer Gesichtspunkte erfordern einen breit gestreuten Sachverstand, Flexibilität, Kreativität, mehr abstraktes, systematisches, planerisches sowie ganzheitliches, vernetztes Denken statt des bisher verbreiteten linearen, monokausalen Ursache-Wirkung-Denkens. Gerade die zukunftsweisenden

interdisziplinären Arbeitsfelder, wie der integrierte Umweltschutz, reichen in oft weit voneinander entfernte Wissenschaftsgebiete hinein. Die neuen Technologien ermöglichen auf vielen Gebieten auch eine Umkehr des Vergangentrends zur Arbeitsteilung.

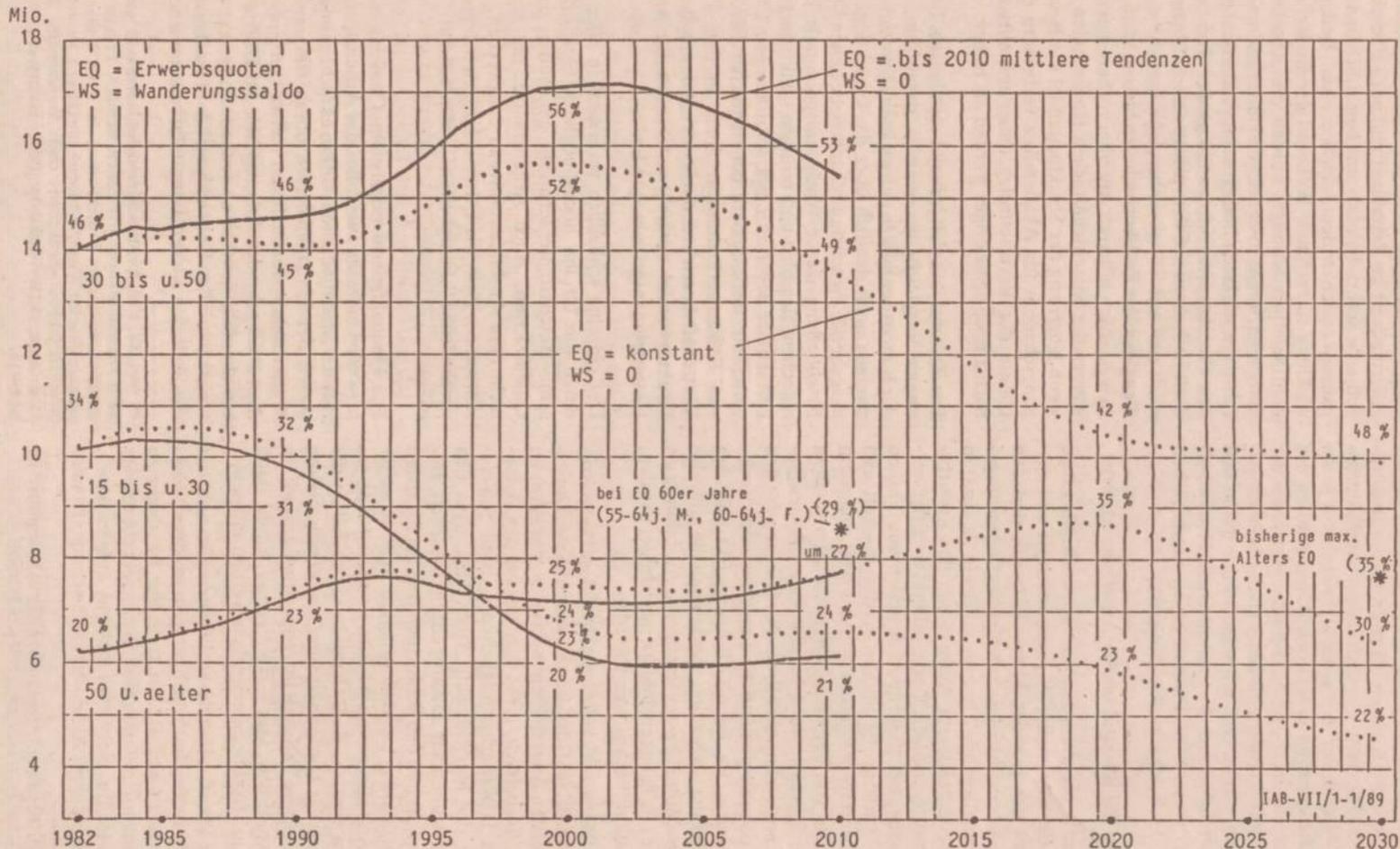
Die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft wird mehr als bisher davon abhängen, daß eine „Up-to-Date-Qualifikation“ zur Bewältigung der jeweiligen Phase verfügbar ist. Gefragt sein werden auf allen Ausbildungsebenen zunehmend diejenigen Erwerbspersonen, die sich im Rahmen einer soliden Erstausbildung sowohl ein breites Grundlagen- und Methodenwissen im jeweiligen Fach als auch in hohem Maße fachübergreifende „Schlüsselqualifikationen“ angeeignet haben und die auf dieser Basis lebenslang in der Lage sind, sich gezielt die jeweils erforderlichen Spezialkenntnisse und den allgemeinen Wissensfortschritt auf dem Wege der Weiterbildung anzueignen. Damit wird die traditionelle, weitgehende räumliche und zeitliche Trennung von Ausbildung und Berufsausübung problematisch.

## 2. Folgen für die Struktur des Arbeitskräfteangebots

Den Struktur Tendenzen auf der Bedarfsseite des Arbeitsmarktes werden auf der Angebotsseite steigende Anteile von Frauen, Ausländern und Älteren am Erwerbspersonenpotential sowie zwar höher qualifizierte, aber drastisch schrumpfende Nachwuchsjahrgänge gegenüberstehen. Wie Abb. 4 zeigt, wird nach den 1985 veröffentlichten und inzwischen überschlägig aktualisierten und ausgedehnten IAB-Projektionen (neue Projektionen erscheinen voraussichtlich Anfang 1990) der Anteil der unter 30jährigen Erwerbspersonen am Erwerbspersonenpotential bereits bis 2000 von rd. 33 Prozent um ein Drittel auf rd. 20 Prozent sinken, ihre absolute Zahl um rd. 40 Prozent abnehmen und noch in den neunziger Jahren die der über 50jährigen Erwerbspersonen unterschreiten.

Gegen 2020 wird umgekehrt jede dritte Erwerbsperson — noch ohne Berücksichtigung einer Wiederausdehnung der Altersgrenze — 50 bis 64 Jahre alt sein (heute jede Fünfte). Durch die Wiederanhebung der Altersgrenzen wird der Anteil Älterer von einem Drittel sogar schon bald nach 2010 erreicht werden. Auch die jüngsten hohen Zuwanderungen werden an dieser Alterung nur wenig ändern und nicht verhindern können, daß junge Nachwuchskräfte schon sehr bald knapp sein werden.

**Abb. 4: Entwicklung des gesamten Erwerbspersonenpotentials (einschl. Ausländer) nach drei Altersgruppen 1982–2030**  
 (globale Niveauanpassung an die Volkszählung 1987 unter Verwendung der Erwerbstätigenzahlen des Mikrozensus ab 1975)



Quelle: IAB-Potentialberechnung und IAB-Potentialprojektion von 1985 auf Basis 1982 bis 2000 und Überschlagsrechnung bis 2010 bzw. 2030 (M. Thon, Das Erwerbspersonenpotential in der Bundesrepublik Deutschland [BeitrAB 105]).

Neuere Projektionsergebnisse zur weiteren Untergliederung des zukünftigen Erwerbspersonenangebots — z. B. nach der formalen Ausbildungsebene — liegen zur Zeit noch nicht vor. Auf jeden Fall dürfte aber mit einem deutlichen Anstieg des formalen Bildungs- und Ausbildungsniveaus der Erwerbsbevölkerung und des Neuangebots an Erwerbspersonen zu rechnen sein. So dürften in den neunziger Jahren rd. 23 Prozent einen Hochschulabschluß und rd. 68 Prozent einen betrieblichen oder Fachschulabschluß aufweisen.

### 3. Folgen für die strukturelle Arbeitsmarktbilanz

Aufgrund der schrumpfenden Nachwuchsjahrgänge werden der allgemeine Wissensfortschritt und ausgerechnet der von der Mikroelektronik und den anderen veränderten Rahmenbedingungen ausgehende grundlegende Strukturwandel in Zukunft in immer bedeutenderem Ausmaß von den Erwerbstätigen mittleren und höheren Alters bewältigt werden müssen, bei steigenden Anteilen von Frauen und Ausländern, die bislang in Wissenschaft und Technik unterrepräsentiert sind; bis 2000 außerdem weitgehend von Personen, die heute zum größten Teil ihre Erstausbildung bereits abgeschlossen haben, die noch relativ wenig auf den Umgang mit den neuen Technologien und die anderen Herausforderungen wie z. B. den EG-Binnenmarkt und den Umweltschutz vorbereitet wurden und die teilweise nach dem Motto „besser irgendeine Ausbildung als gar keine“ in Tätigkeitsfeldern ausgebildet wurden, die in Zukunft schrumpfen werden.

Ferner liegen die Schwerpunkte des Bedarfszuwachses z. B. auf der betrieblichen Ausbildungsebene bei den Angestelltenaktivitäten, vor allem im Dispositionsbereich, nicht dagegen bei den Arbeiter- und Handwerkertätigkeiten — den Schwerpunkten der betrieblichen Ausbildung. Aus den sich abzeichnenden Diskrepanzen zwischen Bedarfszuwachs und den Schwerpunkten der formalen Berufsausbildung kann allerdings nicht ohne weiteres auf eine allgemein verfehlte Erstausbildung geschlossen werden. Z. B. kann in vielen Fällen die Erlernung der Fertigungstechniken Voraussetzung für eine spätere Tätigkeit im Dispositionsbereich, in der Beratung usw. sein — Tätigkeiten, für die dann Zusatzqualifikationen erworben werden müssen.

Auf der Akademikerebene könnten sich um das Jahr 2000 herum bei günstiger Wirtschaftsentwicklung Angebot und Bedarf trotz der bis dahin zu erwartenden Erhöhung des Akademikerbestandes um die Hälfte global weitgehend ausgleichen<sup>9)</sup>. Eine allgemeine Akademikerschwemme ist also

<sup>9)</sup> Vgl. M. Tessaring, Arbeitsmarkt für Akademiker, in: Gestern — heute — morgen, (1988), 5 MatAB.

entgegen mancher Besorgnis nicht zu befürchten. Allerdings ist im Zeitablauf und nach Fachrichtungen sehr wahrscheinlich mit beachtlichen Diskrepanzen zwischen der Angebots- und Bedarfsentwicklung zu rechnen. Während der Bedarf relativ kontinuierlich ansteigt, werden die Absolventenjahrgänge bereits in der ersten Hälfte der neunziger Jahre am stärksten besetzt sein. Außerdem entfällt den Projektionen zufolge ein großer Teil des Bedarfszuwachses auf den privatwirtschaftlichen Bereich und auf Tätigkeitsbereiche, auf die die Studiengänge der Fachhochschulen bislang häufig noch zu wesentlich höheren Anteilen vorbereiten als diejenigen der wissenschaftlichen Hochschulen. Auch wenn langfristig der Strukturwandel die Beschäftigungschancen für Akademiker verbessern dürfte, könnte der Berufseinstieg daher mittelfristig zunächst noch schwieriger werden als bisher.

Die Zukunft läßt sich jedoch beeinflussen. Internationale Vergleiche deuten z. B. darauf hin, daß in der Bundesrepublik in den meisten Dienstleistungszweigen noch deutlich über die Projektionen hinausgehende Wachstumsschancen bestehen<sup>10)</sup>. Die Erschließung dieser Wachstumspotentiale könnte manchem flexiblen und mutigen qualifizierten Arbeitnehmer sogar zu einer selbständigen Existenz verhelfen, insbesondere bei staatlicher Förderung von Existenzgründungen. Auch in den übrigen Wirtschaftsbereichen dürfte der vor uns liegende Strukturwandel vermehrte Chancen für kreative Unternehmensgründungen bieten.

Der einzelne schließlich verbessert in aller Regel durch die für ihn höchstmögliche Qualifizierung seine Beschäftigungschancen gegenüber geringer Qualifizierten. Auch Arbeitsplätze, die zunächst nicht dem Ausbildungsniveau entsprechen, lassen sich mit der Zeit, wie Untersuchungen belegen, den persönlichen Fähigkeiten entsprechend anreichern.

Für Unqualifizierte oder nicht Qualifizierungsfähige wird indessen zweifellos das Arbeitslosigkeitsrisiko weiter zunehmen, sofern es nicht gelingt, den Anteil der Unqualifizierten durch Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen etwa entsprechend dem Rückgang der Arbeitsplätze für Hilfstätigkeiten ebenfalls deutlich zu senken. Aufgrund der altersstrukturellen Entwicklung könnte insbesondere die Zahl der älteren Langzeitarbeitslosen tenden-

<sup>10)</sup> Vgl. W. Klauder, Erwerbsmöglichkeiten und Nachfrage nach Dienstleistungen bei Freien Berufen. Ergebnisse gesamtwirtschaftlicher Projektionen, in: NIW-Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Freie Berufe, Beschäftigungsmöglichkeiten und Wettbewerb in der Diskussion, NIW-Workshop 1987, Hannover Juli 1988, S. 1—16.

ziell ansteigen, die nicht mehr ausreichend qualifizierungsfähig sind und denen bei ungünstiger Wirtschaftsentwicklung nur noch mit Alternativbeschäftigungen etwa im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen geholfen werden könnte. Nicht übersehen werden sollte aber, daß auch im Jahre 2000 noch ca. 20 Prozent der Arbeitsplätze von Ungelernten besetzt werden können. Bei einer Gegenüberstellung der früheren IAB/Prognos-Projektionswerte des Arbeitskräftebedarfs nach Qualifikationsebenen und von entsprechenden Angebotschätzungen der „Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung“ ergeben sich sogar auch für die Qualifikationsebene

„ohne Ausbildungsabschluß“ im Jahr 2000 insgesamt noch keine gravierenden Diskrepanzen<sup>11)</sup>. Bei allgemeiner Arbeitskräfteknappheit dürften daher nach aller Erfahrung auch viele nicht mehr Qualifizierungsfähige einen Arbeitsplatz finden, den ihnen Qualifizierungsfähige durch Wechsel auf höherwertige Arbeitsplätze freigemacht haben. Generell ist allerdings zu bedenken, daß die Bereitschaft und die Fähigkeit der Erwerbspersonen zur beruflichen und regionalen Mobilität und zur Fortbildung mit zunehmendem Alter nach aller Erfahrung abzunehmen pflegen, so daß sich bei alternder Erwerbsbevölkerung die strukturelle Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft vermindert.

#### IV. Schlußbemerkungen

Für die langfristige Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung der Bundesrepublik Deutschland dürfte die Qualifikation der Erwerbstätigen zu einer Schlüsselgröße werden. Bereits heute hemmen Informations- und Qualifikationsdefizite der Erwerbstätigen den nötigen Strukturwandel. Insbesondere für die Diffusion neuer Technologien fehlt es an Fachkräften. Aufgrund der steigenden Anteile Älterer könnten diese Qualifikationshemmnisse in Zukunft ein noch größeres Gewicht bekommen und die zusätzlich geforderte Innovations-, Anpassungs- und Leistungsfähigkeit der Wirtschaft gefährden. Auch Anhebungen der Altersgrenze sind vom Arbeitskräftebedarf her gesehen nur für diejenigen Fachkräfte sinnvoll, die up-to-date geblieben sind. Für alle anderen wird in Zukunft die Gefahr von Dequalifizierung oder struktureller Arbeitslosigkeit immer größer werden<sup>12)</sup>.

Um die Anpassungsfähigkeit der Volkswirtschaft zu fördern und sowohl strukturelle Arbeitslosigkeit als auch einen längerfristig wachsenden Fachkräftemangel zu vermeiden und den Produktionsfaktor „Qualifikation“ unter den veränderten technologischen, ökologischen, weltwirtschaftlichen, demographischen und individuellen Rahmenbedingungen besser zu nutzen, sind indessen eine Reihe von Maßnahmen möglich, z. B.: die Verbesserung der Erstausbildung, die Umgestaltung der Erstausbildung in Richtung auf eine breite, fachübergreifende solide Grundausbildung mit einem höheren Anteil von Schlüsselqualifikationen, der massive Ausbau

der Weiterbildung, das Aufspüren brachliegender Fachkenntnisse und der in der Ausbildungsbreite zentraler Berufe angelegten Möglichkeiten beruflicher Mobilität; ferner die Förderung der Produktivität durch Ausweitung der Mitwirkungsspielräume und weniger Arbeitsteilung, eine vorsorgliche Personalpolitik mit gleichrangiger Durchführung von Investitions- und Personalplanung, die vermehrte Altersbeschäftigung qualifizierter, erfahrener Erwerbspersonen, die volle und dauerhafte Integration der weiblichen Beschäftigten und der Ausländer in das Ausbildungswesen, die personelle Aufstiegsplanung, das Sozialwesen, die Ausweitung und Integration der Teilzeitbeschäftigung sowie die Einführung flexiblerer, insbesondere individuellerer Arbeitszeiten bei gleichzeitiger Entkoppelung der Arbeits- und Betriebszeiten.

Die Bereitschaft und Fähigkeit zu lebenslangem Lernen sowie ein entsprechend massiver Ausbau der Weiterbildung auf allen Ausbildungsebenen einschließlich der Hoch- und Fachhochschulen dürften dabei zu den wichtigsten Voraussetzungen zählen, auch bei schrumpfenden Nachwuchsjahrgängen den Strukturwandel so zu bewältigen, daß Wirtschaftswachstum und Beschäftigung im internationalen Wettbewerb gesichert und technologisch bedingte Freisetzungen kompensiert werden. Die geburtenschwächeren Jahrgänge sollten kein Anlaß sein, den Bildungs- und Ausbildungssektor wieder schrumpfen zu lassen, sondern als Chance verstanden werden, Bildungs- und Ausbildungsaufwendungen zugunsten des Aufbaus einer zwischen Wirtschaft, privaten Bildungsträgern und öffentlicher Hand abgestimmten Weiterbildungsinfrastruktur umzuwidmen.

Ferner spricht nach allen Untersuchungen viel dafür, daß mehr Teilzeitmöglichkeiten heute zunächst

<sup>11)</sup> Vgl. M. Tessaring, Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und Qualifikation. Ein Rück- und Ausblick, in: MittAB, (1988) 2, S. 187.

<sup>12)</sup> Vgl. W. Klauer, Arbeitsmarkt und Ausscheiden Älterer aus dem Erwerbsleben — gegenwärtige und zukünftige Tendenzen und Probleme, in: Sozialer Fortschritt, 38 (1989) 4, S. 85—95.

den Arbeitsmarkt beachtlich entlasten könnten<sup>13)</sup>, längerfristig aber steigende Frauen- und Alterserwerbstätigkeit erheblich erleichtern würden. Sie könnten auch dazu beitragen, daß viele Frauen ihre Wünsche nach Kindern dann besser mit ihren Berufsvorstellungen vereinbaren können. Die Flexibilisierung der Lebens- und Jahresarbeitszeit dürfte außerdem nicht nur den wachsenden Wünschen

<sup>13)</sup> Saldiert man gewünschte und realisierte Arbeitszeiten der erwerbstätigen Frauen auf der Basis der genauen Stundenangaben (pro Woche), so errechnet sich für 1986 eine Diskrepanz von immerhin sieben Stunden bzw. 20 Prozent der tatsächlichen Arbeitszeit. In diesem Umfang arbeiteten also Frauen im Durchschnitt mehr als es ihrem eigentlichen Wunsch entsprach. Die ungewollte Mehrarbeit entspricht etwa acht Prozent des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsstundenvolumens und somit – rein rechnerisch – der derzeitigen registrierten Arbeitslosigkeit. Vgl. Ch. Brinkmann, Arbeitszeitpräferenzen und Partnerarbeitsvolumen. Zwischenergebnisse aus der 1986 durchgeführten IAB-Repräsentativbefragung von erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Frauen, in: W. Peters (Hrsg.), Frauenerwerbstätigkeit, Arbeitspapier 1989-7 aus dem Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF), S. 113–142.

nach mehr Zeitsouveränität und individuelleren Gestaltungsmöglichkeiten im Wirtschafts- und Arbeitsleben entgegenkommen. Sie würde auch marktwirtschaftlichen Steuerungselementen mehr Raum geben – etwa bei der Anpassung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens an unterschiedliche Arbeitsmarktkonstellationen. So würde auch der Unsicherheit über künftige Entwicklungen besser Rechnung zu tragen sein.

Die Bundesrepublik steht somit, wie die meisten anderen Länder, vor einer Periode gewaltiger Herausforderungen auf den verschiedensten Gebieten, denen nicht auf den wenigen eingefahrenen Geleisen, sondern nur mit vielen innovatorischen Antworten erfolgreich zu begegnen sein wird. Die allgemeinen gesellschaftspolitischen Trends weisen dabei im Wirtschafts- und Arbeitsleben der Industrieländer auf eine Erweiterung der individuellen Optionen, auf mehr Dezentralisierung und vermehrte marktwirtschaftliche Steuerung bei der Bewältigung des enormen Strukturwandels.

# Beschäftigungspotentiale der Arbeitszeitpolitik

## I. Einleitung

Die Bundesrepublik erlebt seit 1982 — dem letzten Rezessionsjahr — einen anhaltenden Konjunkturaufschwung, der nun offenbar auch Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt zeigt: Die Arbeitslosenzahl lag im Oktober 1989 mit rund 1,9 Millionen Personen unter dem Höchststand von 1985 mit jahresdurchschnittlich 2,3 Millionen Arbeitslosen. Sind damit die arbeitsmarktpolitischen Verheißungen eines beschäftigungswirksamen Wirtschaftswachstums nun doch eingetreten, die so häufig beschworen wurden? Geht der Industriegesellschaft nun doch nicht die Arbeit aus? Sind mit dieser Entwicklung Überlegungen hinsichtlich zusätzlicher beschäftigungsfördernder Maßnahmen wie beispielsweise der Arbeitszeitverkürzung überflüssig geworden?

Trotz der positiven Arbeitsmarktentwicklungen sind noch immer nahezu zwei Millionen Personen als Arbeitslose registriert. Es kann also weder kurz- noch mittelfristig von einem entspannten Arbeitsmarkt die Rede sein. Im Zentrum unserer Überlegungen steht daher, daß weiterhin offensive Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit notwen-

dig sind. Wir konzentrieren uns dabei auf die beschäftigungspolitischen Potentiale der Arbeitsumverteilungspolitik, die ja nicht nur die Wochenarbeitszeitverkürzung, sondern auch Teilzeitarbeit, Elternurlaub, Bildungsurlaub etc. umfaßt. Dabei muß immer wieder betont werden, daß diese Maßnahmen nicht allein beschäftigungspolitisch motiviert sind, ja die beschäftigungspolitische Wirkungskomponente häufig nur ein „Nebenprodukt“ ist, was allerdings die Einführung solcher arbeitszeitpolitischen Maßnahmen gerade bei Massenarbeitslosigkeit begünstigt, weil in dieser Situation keine Konkurrenz zu anderen Zielen besteht.

Zunächst werden wir die aktuelle Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung kurz diskutieren und anschließend die verschiedenen Arbeitsumverteilungspolitiken nach ihrer Zielsetzung systematisieren. Es folgt eine Auseinandersetzung mit zentralen Kritikpunkten an der Arbeitszeitverkürzung als Beschäftigungspolitik. In Teil III wird dann eine detailliertere Diskussion spezifischer Politiken präsentiert.

## II. Beschäftigungsentwicklung und Systematisierung von Arbeitsumverteilungspolitik

### 1. Die Beschäftigungsentwicklung im Aufschwung der achtziger Jahre

Mit einer zeitlichen Verzögerung folgte dem erhöhten Wirtschaftswachstum auch die gestiegene Zahl der Erwerbstätigen und der abhängig Beschäftigten. Der Zuwachs des Bruttoinlandsproduktes hatte bereits 1982 seinen tiefsten Stand erreicht, die Zahl der Erwerbspersonen erreichte ihr vorläufiges Minimum jedoch erst in den Jahren 1983 und 1984 (vgl. Tabelle 2). Die Arbeitslosigkeit nahm sogar bis 1985, dem Höchststand der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik mit jahresdurchschnittlich rund 2,3 Millionen Arbeitslosen (vgl. Tabelle 1), zu.

Die Tatsache, daß der wirtschaftliche Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt nicht sichtbar wurde, wird mit der „demographischen Welle“ begründet, die zur Folge hatte, daß mehr Jugendliche auf den Arbeitsmarkt traten, als ältere Arbeitnehmer aus-

schieden. So betrug der Zustrom aus Vollzeitschulen in den Arbeitsmarkt 1986 rund 1,2 Millionen Personen, wohingegen nur rund 0,5 Millionen Personen das Erwerbssystem in Ruhestand und Erwerbsunfähigkeitsrente verließen<sup>1)</sup>. Diese Relationen ergaben sich, obwohl die Vorruhestandsregelung von 1984 sowie die Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG), wonach ältere Arbeitslose dem Arbeitsmarkt trotz Leistungsbezug aus der Arbeitslosenversicherung nicht mehr zur Verfügung stehen müssen, das Ausscheiden Älterer begünstigten. Beide Maßnahmen wirkten arbeitsangebotsmindernd und reduzierten im letzten Falle sogar direkt die registrierte Arbeitslosigkeit.

<sup>1)</sup> Die Zahlen beziehen sich auf die Arbeitskräftegesamtrechnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; vgl. dazu L. Reyher/U. Bach, Sonderauswertung Arbeitskräftegesamtrechnung, Nürnberg 1986.

**Tabelle 1: Die Entwicklung der registrierten Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik seit 1970**

| Jahr     | Arbeitslose<br>Jahresdurchschnittswerte<br>(in 1000) |        |        | Arbeits-<br>losenquote *)<br>insgesamt<br>(in vH) |
|----------|--|--------|--------|---|
|          | insgesamt  | Männer | Frauen |   |
| 1970     | 149  | 93     | 56     | 0,7   |
| 1971     | 185  | 101    | 84     | 0,8   |
| 1972     | 246  | 141    | 106    | 1,1   |
| 1973     | 274  | 150    | 124    | 1,2   |
| 1974     | 583  | 325    | 258    | 2,6   |
| 1975     | 1 074  | 623    | 452    | 4,7   |
| 1976     | 1 060  | 567    | 494    | 4,6   |
| 1977     | 1 030  | 518    | 512    | 4,5   |
| 1978     | 993  | 489    | 504    | 4,3   |
| 1979     | 876  | 417    | 459    | 3,8   |
| 1980     | 889  | 426    | 463    | 3,8   |
| 1981     | 1 272  | 652    | 619    | 5,5   |
| 1982     | 1 833  | 1 021  | 812    | 7,5   |
| 1983     | 2 258  | 1 273  | 985    | 9,1   |
| 1984     | 2 266  | 1 277  | 989    | 9,1   |
| 1985     | 2 304  | 1 289  | 1 015  | 9,3   |
| 1986     | 2 228  | 1 200  | 1 028  | 9,0   |
| 1987     | 2 229  | 1 207  | 1 021  | 8,9   |
| 1988     | 2 242  | 1 199  | 1 043  | 8,7   |
| 1989 **) | 1 915  | 985    | 930    | 7,4   |

\*) Registrierte Arbeitslose in Relation zu den abhängig Beschäftigten.

\*\*) Juni.

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit.

Von den politisch Verantwortlichen wurde längere Zeit immer wieder betont, daß zwar der Aufschwung noch nicht deutlich an den Arbeitslosenzahlen abzulesen sei, aber doch eine beachtliche Zunahme der Beschäftigung erreicht wurde. Es lohnt sich deshalb, die Beschäftigungsentwicklung und ihre Komponenten genauer zu betrachten. Die Zahl der Erwerbstätigen insgesamt – also der abhängig und der selbständig Beschäftigten – hat 1988 nahezu den bisherigen Höhepunkt von 1980 erreicht (vgl. Tabelle 2). Die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse übertrafen 1988 sogar den Wert von 1980. Diese Entwicklung ging allerdings zu einem Gutteil auf die Zunahme der Auszubildenden zurück, die aufgrund des dualen Berufsbildungssystems auch einen Beschäftigungsvertrag haben.

Vollzeitige Beschäftigungsverhältnisse (mehr als 36 Stunden pro Woche) haben dagegen nur in sehr bescheidenen Maße zugenommen. Es sind vor allem Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse und die Zahl der Auszubildenden, die den positiven Trend

bei der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bestimmt haben. Bei der Entwicklung der Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse ist zudem zu berücksichtigen, daß hier auch die tariflichen Arbeitszeitverkürzungen einen positiven Beitrag geleistet haben (vgl. dazu weiter unten). Hinzu kommen noch Sondereinflüsse wie die Einführung des Erziehungsurlaubes, die die statistisch ermittelte Beschäftigtenzahl um rund 66 000 (1986) erhöhte<sup>2)</sup>.

Löst man sich von der Zahl der Beschäftigungsverhältnisse und betrachtet die insgesamt gearbeitete Stundenzahl in der Volkswirtschaft (zum Arbeitsvolumen vgl. Tabelle 2), so sieht man, daß seit 1985 zwar ein leicht positiver Trend beim Arbeitsvolumen festzustellen ist, diese Zunahme aber weit geringer ausfällt als die Zunahme der Beschäftigtenzahl: Das Arbeitsvolumen nahm von 1985 bis 1988

<sup>2)</sup> Vgl. Autorengemeinschaft, Zur Arbeitsmarktentwicklung 1987/89: Entwicklungstendenzen und Strukturen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), (1987) 3, S. 265 ff.

**Tabelle 2: Die Entwicklung der Beschäftigung und ihrer Komponenten sowie des Bruttoinlandsprodukts in der Bundesrepublik seit 1977**

| Jahr | Erwerbstätige | sozialversicherungspflichtige Beschäftigte*) |                 |              |               | Arbeitsvolumen | Bruttoinlandsprodukt (konstante Preise von 1980) |
|------|---------------|--|-----------------|--------------|---------------|----------------|--|
|      |               | insgesamt                                    | nur Vollzeit**) | nur Teilzeit | Auszubildende |                |  |
|      |               | (in 1 000)                                   |                 |              |               | (in Mio. Std.) | (in Mrd. DM)                                     |
| 1977 | 25 490        | 19 880                                       | 17 030          | 1 449        | 1 410         | 45 901         | 1 361,81   |
| 1978 | 25 644        | 20 088                                       | 17 078          | 1 512        | 1 501         | 45 771         | 1 400,90   |
| 1979 | 25 995        | 20 573                                       | 17 353          | 1 576        | 1 636         | 45 854         | 1 459,01   |
| 1980 | 26 278        | 20 954                                       | 17 594          | 1 664        | 1 691         | 45 940         | 1 478,91   |
| 1981 | 26 092        | 20 864                                       | 17 475          | 1 731        | 1 659         | 45 181         | 1 481,41   |
| 1982 | 25 651        | 20 472                                       | 17 147          | 1 777        | 1 548         | 44 584         | 1 471,81   |
| 1983 | 25 262        | 20 147                                       | 16 707          | 1 784        | 1 656         | 43 804         | 1 493,91   |
| 1984 | 25 283        | 20 040                                       | 16 492          | 1 836        | 1 713         | 43 688         | 1 536,01   |
| 1985 | 25 452        | 20 378                                       | 16 700          | 1 881        | 1 798         | 43 366         | 1 566,51   |
| 1986 | 25 710        | 20 730                                       | 16 933          | 1 951        | 1 846         | 43 479         | 1 603,01   |
| 1987 | 25 911        | 21 045                                       | 17 181          | 2 039        | 1 825         | 43 392***)     | 1 634,31   |
| 1988 | 26 061        | 21 265                                       | 17 382          | 2 117        | 1 766         | 43 610***)     | 1 691,42   |
|      |               | 1977 = 100                                   |                 |              |               |                |  |
| 1977 | 100,0         | 100,0  | 100,0           | 100,0        | 100,0         | 100,0          | 100,0 %  |
| 1978 | 100,6         | 101,0  | 100,3           | 104,3        | 106,4         | 99,7           | 102,9 %  |
| 1979 | 102,0         | 103,5  | 102,9           | 108,7        | 116,0         | 99,9           | 107,1 %  |
| 1980 | 103,1         | 105,4  | 103,3           | 114,8        | 120,0         | 100,1          | 108,6 %  |
| 1981 | 102,4         | 104,9  | 102,6           | 119,5        | 117,6         | 98,4           | 108,8 %  |
| 1982 | 100,6         | 103,0  | 100,7           | 122,6        | 109,8         | 97,1           | 108,1 %  |
| 1983 | 99,1          | 101,3  | 98,1            | 123,1        | 117,4         | 95,4           | 109,7 %  |
| 1984 | 99,2          | 100,8  | 96,8            | 126,7        | 121,5         | 95,2           | 112,8 %  |
| 1985 | 99,9          | 102,5  | 98,1            | 129,8        | 127,5         | 94,5           | 115,0 %  |
| 1986 | 100,9         | 104,3  | 99,4            | 134,6        | 130,9         | 94,7           | 117,7 %  |
| 1987 | 101,7         | 105,9  | 100,9           | 140,7        | 129,4         | 94,5           | 120,0 %  |
| 1988 | 102,2         | 107,0  | 102,1           | 146,1        | 125,2         | 95,0           | 124,2 %  |

\*) Jeweils am 30. Juni.

\*\*\*) Mehr als 36 Stunden pro Woche.

\*\*\*) Eigene Berechnungen aufgrund von Angaben des IAB zu relativen Veränderungen. 1988 Schätzung für dreiprozentiges Wirtschaftswachstum.

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Ifo-Institut.

nur um rund 0,5 Prozentpunkte zu, wohingegen die Zahl der Erwerbstätigen im gleichen Zeitraum um rund 2,3 Prozentpunkte zunahm. Offensichtlich ist die Zahl der Erwerbstätigen nicht nur von der Entwicklung des Wirtschaftswachstums und des Arbeitsvolumens abhängig, sondern hängt wesentlich von der Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitszeit ab, die durch die Wochenarbeitszeitverkürzung, Urlaubszeiten, Freistellungszeiten und den Teilzeiteffekt beeinflusst wird.

Die längerfristige Entwicklung der Komponenten des Arbeitsmarktgeschehens in der Bundesrepublik zeigt deutlich, daß das Wirtschaftswachstum selbst in den „Goldenen Sechziger Jahren“ mit einer Steigerungsrate von rund fünf Prozent im Zehn-Jahres-

Durchschnitt die Erwerbstätigenzahl insgesamt nicht erhöhen konnte. Diese blieb vielmehr ungefähr konstant, und die Zahl der insgesamt gearbeiteten Stunden ging auch während der sechziger Jahre zurück. Das insgesamt stabile Beschäftigungsniveau wurde also auch in den sechziger Jahren durch eine sinkende durchschnittliche Arbeitszeit erreicht.

Die während der sechziger Jahre in der Bundesrepublik aufgetretene Arbeitskräfteknappheit und die daraus resultierende Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer ist nicht allein durch das damalige relativ hohe Wirtschaftswachstum zu erklären, sondern auch darin begründet, daß es gleichzeitig zu einem Rückgang des einheimischen Erwerbsperso-

nenpotentials kam. Dieses ging — neben demographischen Ursachen — auch auf institutionelle Faktoren zurück, wie z. B. die Einführung der dynamisierten Rente und die Mitte der sechziger Jahre einsetzende verstärkte Bildungsbeteiligung breiterer Bevölkerungsschichten<sup>3)</sup>.

Unstrittig wäre es ohne das Wirtschaftswachstum der sechziger Jahre zu einer ungünstigeren Beschäftigungsentwicklung gekommen, aber es ist festzuhalten, daß das damalige Wirtschaftswachstum allein auch in der für heutige Zeiten außerordentlichen Größenordnung nicht zu einer höheren Zahl der insgesamt gearbeiteten Stunden — dem validesten Indikator für die Überprüfung des Zusammenhanges von Wirtschaftswachstum und Arbeitsvolumen — geführt hat. Zu einer Entwarnung auf dem Arbeitsmarkt gibt die gegenwärtige Entwicklung wesentlicher Arbeitsmarktindikatoren wie auch deren langfristige Entwicklung keinen Anlaß. Gestärkt wird die Notwendigkeit beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auch durch die Projektionen der Arbeitsmarktbilanzen durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), die selbst bei Gegenüberstellung der günstigsten Arbeitsangebots- und der günstigsten Arbeitsnachfragevariante noch eine Arbeitsplatzlücke von rund einer Million für das Jahr 2000 projizieren. Alle anderen Varianten kommen zu einer Arbeitslosigkeit in weit größerem Maße.

Die Arbeitsmarktprobleme erledigen sich nicht „von selbst“, vielmehr sind auf absehbare Zeit beschäftigungspolitische Initiativen notwendig, um einem Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt wieder näher zu kommen. Dabei kommt den Beschäftigungspotentialen verschiedener Varianten der Arbeitsumverteilungspolitik eine besondere Bedeutung zu.

## 2. Klassifikation von Arbeitsumverteilungspolitiken

Unter dem Stichwort „Arbeitsumverteilung“ werden so unterschiedliche Maßnahmen wie die tarifliche Wochenarbeitszeitverkürzung, vermehrte Teilzeitarbeit, Überstundenabbau, Verkürzung der Lebensarbeitszeit sowie Bildungs- und Erziehungsurlaub diskutiert. Wir wollen deshalb zunächst die verschiedenen Formen der Arbeitsumverteilungspolitik allgemein diskutieren und sie hinsichtlich ihrer möglichen beschäftigungspolitischen Zielsetzungen klassifizieren. Arbeitszeitverkürzungspolitik — oder allgemeine Arbeitsumverteilungspolitik — kann in ihrer beschäftigungspolitischen Zielsetzung dahin gehend differenziert werden, ob sie auf

<sup>3)</sup> Vgl. dazu R. Schettkat, Erwerbsbeteiligung und Politik, Berlin 1987.

eine Umverteilung des Arbeitsvolumens bei einer Erhöhung der Zahl der beschäftigten Personen oder lediglich auf eine Umverteilung des Arbeitsvolumens zwischen einzelnen Gruppen gerichtet ist. Arbeitsumverteilungspolitiken können weiter dahingehend differenziert werden, ob sie auf eine Verringerung der Arbeitslosigkeit durch Beeinflussung des Arbeitsangebotes — der Erwerbspersonenzahl — setzen oder ob sie versuchen, die Arbeitslosigkeit bei gleichbleibender Erwerbspersonenzahl zu vermindern.

Die Arbeitszeitverkürzungspolitiken auf der linken Seite der Übersicht 1 sind auf die Verminderung der gearbeiteten Stunden je Beschäftigten gerichtet, lassen ihren Erwerbsstatus aber unberührt. Dies gilt auch für die Politiken, die die Reduzierung der Arbeitszeit zeitlich konzentrieren, wie beispielsweise Erziehungsurlaub und Bildungsurlaub. Die drei genannten Politiken unterscheiden sich jedoch grundsätzlich von den auf der rechten Seite von Übersicht 1 genannten Politiken durch die Beibehaltung des Beschäftigtenstatus derjenigen, die diese Maßnahmen in Anspruch nehmen.

### Übersicht 1: Klassifikation unterschiedlicher Arbeitsumverteilungspolitiken nach der direkten beschäftigungspolitischen Zielsetzung

| Arbeitszeitverkürzung ist gerichtet auf<br>Arbeitsumverteilung durch  |  |
|---|--|
| Erhöhung der<br>Beschäftigtenzahl   | Ausgliederung<br>bei konstanter<br>Beschäftigtenzahl   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>— allgemeine, tarifliche Wochenarbeitszeitverkürzung</li> <li>— Abbau von Überstunden</li> <li>— Ausweitung von Teilzeitarbeit</li> <li>— Teilrente</li> <li>— Erziehungsurlaube*)</li> <li>— Bildungsurlaube</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Reduzierung der Altersgrenze in der Rentenversicherung</li> <li>— Vorruhestand</li> </ul> |

\*) Sofern der Erwerbsstatus aufrechterhalten wird.

Die auf der rechten Seite von Übersicht 1 aufgeführten Politiken haben mit den vorgenannten Maßnahmen gemein, daß sie ebenfalls die Arbeitszeitverkürzung in einzelnen Phasen konzentrieren.

Allerdings ist dieses mit einem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben und damit mit einem Wechsel des Erwerbsstatus verbunden. Reduzierungen der Rentenaltersgrenze — sei es durch Vorruhestandsregelungen, „59er Regelungen“ oder andere Maßnahmen — sind nicht auf eine Erhöhung der Zahl beschäftigter Personen gerichtet, sondern sie zielen auf eine Umverteilung der Beschäftigungschancen, denn es sollen ältere Beschäftigte aus dem Erwerbsleben ausscheiden und jüngeren Arbeitnehmern damit eine Beschäftigungschance geboten werden. Es geht also hier um eine intergenerationale Umverteilung der Arbeit, die zwar zum Abbau der Arbeitslosigkeit geeignet sein kann, aber nicht auf eine Erhöhung der Beschäftigtenzahl gerichtet ist. Vielmehr kann diese Politik sogar beschäftigungsmindernd wirken, wenn nicht alle freiwerdenden Arbeitsplätze erneut besetzt werden.

Die Inanspruchnahme einer Rente führt in der Regel zum unwiderruflichen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben. Dies ist solange kein Problem, wie die Inanspruchnahme der Rente aufgrund einer freiwilligen Entscheidung erfolgt. Problematisch ist es aber, wenn ältere Arbeitnehmer in Rente „gezwungen“ und so dauerhaft marginalisiert werden<sup>4)</sup>. Eine andere Zielsetzung verfolgt dagegen eine Teilrente, bei der die Arbeitszeit der Beschäftigten reduziert wird, die betroffenen Arbeitnehmer jedoch im Erwerbsleben verbleiben. Gesellschaftspolitisch — aufgrund demographischer Entwicklungen sind zukünftig steigende Rentenbeiträge und damit intergenerationale Verteilungskonflikte zu erwarten — erscheint eine weitere Reduzierung der Rentenaltersgrenze kaum noch sinnvoll. Unter diesen Aspekten dürften eher Politiken, die auf eine Ausweitung der Erwerbspersonenzahl und auf eine Arbeitsumverteilung innerhalb der Gruppe der Erwerbspersonen gerichtet sind, zukünftig an Bedeutung gewinnen.

Die allgemeine Wochenarbeitszeitverkürzung, der Abbau von Überstunden, die Ausweitung von Teilzeitbeschäftigung — auch im Zusammenhang mit der Teilrente — sowie von Erziehungs- und Bildungsurlaub sind im Prinzip auf eine Erhöhung der Beschäftigtenzahlen gerichtet. Die Arbeitszeit der Beschäftigten wird hier reduziert, aber der Erwerbsstatus wird beibehalten, und eine Einstellung zusätzlicher Beschäftigter ist intendiert.

Die Arbeitsumverteilungs- und Arbeitszeitpolitiken können also dahingehend klassifiziert werden, ob sie auf eine Umverteilung von Erwerbchancen durch Erhöhung der Beschäftigtenzahl bei konstan-

ter oder sogar erhöhter Erwerbspersonenzahl gerichtet sind (die linke Seite der Übersicht 1), oder ob sie auf eine Umverteilung von Erwerbchancen durch Verminderung der Erwerbspersonenzahl und damit durch Ausgliederung von Teilgruppen des Arbeitsmarktes zielen. Im folgenden wollen wir die Ausgestaltung und Wirksamkeit der einzelnen zuvor genannten Maßnahmen detaillierter analysieren.

### 3. Perspektiven der Arbeitszeitpolitik

Daß die Arbeitszeitpolitik einen Beitrag zur Umverteilung des Arbeitsvolumens zwischen Arbeitssuchenden und gegenwärtig Beschäftigten leisten kann, ist mittlerweile in der wissenschaftlichen Diskussion unumstritten. Strittig sind jedoch nach wie vor die Ansatzpunkte und Modalitäten einer auf Arbeitszeitverkürzung gerichteten Politik und die Frage, welchen Beitrag der Staat neben den Tarifparteien zu einer beschäftigungsorientierten Arbeitszeitpolitik leisten soll.

Von den gegenwärtig praktizierten Formen der Arbeitszeitverkürzung:

- generelle Wochenarbeitszeitverkürzung,
- Einschränkung von Überstunden,
- Flexibilisierung der Arbeitszeiten,
- Ausweitung von Teilzeitarbeit,
- Verkürzung der Lebensarbeitszeit durch Frühverrentungen oder Vorruhestandsregelungen,
- Ausweitung spezifizierter Arbeitsfreistellungen (z. B. bei Elternschaft, Weiterbildung)

werden — neben der befristeten Freistellung durch den Erziehungsurlaub — nur die Verkürzungen der Lebensarbeitszeit durch Frühverrentungen und durch den Vorruhestand finanziell aus den öffentlichen Kassen gefördert. Andere beschäftigungswirksame Formen — wie die Verkürzung der Wochenarbeitszeit, die Einschränkung von Überstunden oder die Ausweitung von Teilzeitarbeit — bleiben der Regelung durch die Tarifparteien überlassen.

Obwohl prinzipiell nichts gegen tarifvertragliche Vereinbarungen zu beschäftigungspolitischen Arbeitszeitverkürzungsmaßnahmen spricht, kann man doch feststellen, daß durch die Abstinenz der öffentlichen Hand in diesen Bereichen unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten nur suboptimale Ergebnisse erzielt werden konnten. Die Tarifvertragsparteien sind überfordert, wenn sie allein mit den Mitteln der tariflichen Arbeitszeitpolitik einen spürbaren Beitrag zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit leisten sollen. Die Wiederherstellung von Vollbeschäftigung ist letztlich eine Aufgabe

<sup>4)</sup> Vgl. H. Berglind, Age and Marginality in the Swedish Labour Market, in: B. Gardell/G. Johansson (eds.), Working Life, 1981.

staatlicher Wirtschaftspolitik. Ein substantieller Abbau der Arbeitslosigkeit in absehbarer Zeit wird auch zukünftig nur möglich sein, wenn sich der Staat an arbeitszeitpolitischen Initiativen beteiligt, wobei die Kosten solcher Maßnahmen zumindest teilweise durch höhere Beschäftigtenzahlen und damit auch höhere Einnahmen und niedrigere Ausgaben kompensiert werden.

#### 4. Kritikpunkte an der Arbeitszeitverkürzung

Gegen Arbeitszeitverkürzung als Beschäftigungspolitik werden vor allem die folgenden Argumente vorgebracht: 1. Arbeitszeitverkürzung statt sonst möglicher Lohnerhöhung gefährdet die Binnen- nachfrage (Kaufkraftargument); 2. die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik würde leiden, weil kürzere Arbeitszeiten zu geringeren Maschinennutzungszeiten und damit zu höheren Kapitalkosten führen; 3. es bestehen qualifikatorische Engpässe auf dem Arbeitsmarkt (Facharbeiterlücke).

Arbeitszeitverkürzungen führen in der Tat – auch wenn sie mit vollem Lohnausgleich, also unverändertem Einkommen vereinbart werden – zu einem Verzicht auf anderenfalls mögliche Einkommenssteigerungen. Auf der individuellen Ebene bedeutet dies, daß die Konsumgüternachfrage weniger stark ansteigen kann, als es bei ausschließlich einkommensbezogenen Tarifabschlüssen der Fall wäre<sup>5)</sup>. Wird die durch Verzicht auf Einkommenssteigerung „erkaufte“ Arbeitszeitverkürzung jedoch beschäftigungs- und damit auch kostenwirksam, so stagniert zwar der individuelle Konsum der bisher Beschäftigten, aber dem steht der erhöhte Konsum der nun zusätzlich Eingestellten gegenüber<sup>6)</sup>. Kommt es allerdings nicht zu den erhofften Neueinstellungen, sondern wird die Arbeitszeitverkürzung durch Produktivitätssteigerungen aufgefangen, so wird nicht nur die individuelle, sondern auch die private gesamtwirtschaftliche Konsumnachfrage stagnieren. In diesem Falle wird die Lohnquote – der Anteil der Löhne und Gehälter am Volkseinkommen – zugunsten der Profitquote sinken: eine Entwicklung, die in der Bundesrepublik in den letzten Jahren eingetreten ist, die aber auch auf die arbeitsmarktbedingte schwache Verhandlungsposition der Arbeitnehmer zurückzuführen

<sup>5)</sup> Wenn man einmal davon absieht, daß die individuelle verfügbare Nicht-Arbeitszeit auch ein Bestimmungsfaktor des Konsums ist.

<sup>6)</sup> Vgl. dazu R. Schettkat, Arbeitszeitverkürzung, öffentliche Haushalte, Netto-Einkommen und private Nachfrage, in: Wirtschaftsdienst, (1983) 8, S. 381 ff.

ren ist<sup>7)</sup>. Das Argument der stagnierenden Binnen- nachfrage gegen die Arbeitszeitverkürzung ist also im Kern die Kritik an einer „falschen“ funktionalen Einkommensverteilung; mit anderen Worten: Die in der Bundesrepublik zu beobachtende Verschiebung der funktionalen Einkommensverteilung zu Ungunsten der Arbeitseinkommen hat hemmend auf die private Konsumnachfrage gewirkt – ein Zusammenhang, der sich auch im internationalen Vergleich beispielsweise mit der Entwicklung in den USA feststellen läßt<sup>8)</sup>.

Werden die tariflichen Arbeitszeiten verkürzt und schlägt dieses auch auf verminderte effektive Arbeits- und Betriebszeiten durch, so erhöhen sich die fixen Kapitalkosten je Arbeitsstunde. Dieser Effekt scheint in der Metallindustrie in den letzten Jahren eingetreten zu sein, denn nach einer Umfrage des Ifo-Instituts hat sich die durchschnittliche Betriebszeit der Unternehmen, die keine Schichtarbeit leisten, auf rund 38 Stunden pro Woche vermindert<sup>9)</sup>. Steigende fixe Kapitalkosten je Arbeitsstunde können aber durch die Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeiten kompensiert werden. Maximale Kapitalnutzungszeiten stehen allerdings im Konflikt mit dem gesellschaftlichen und individuellen Bedürfnis nach kollektiver Freizeit („Samstag gehört Papi mir“). Die Entscheidung dieses Konfliktes muß eine politische sein, denn objektive Kriterien für die gesellschaftliche Organisation der Arbeitszeiten gibt es nicht. Allerdings verliert der Konflikt zwischen optimaler Maschinennutzung und kollektiver Freizeit an Bedeutung, wenn allgemein kürzere Arbeitszeiten neue Arbeits- und Betriebszeitarrangements zulassen, wie es zum Beispiel beim 6-Stunden-Tag möglich ist.

Eine Ausweitung der Kapitalnutzungszeiten ohne Arbeitszeitverkürzung wird gesamtwirtschaftlich die Arbeitsmarktprobleme nicht lösen können. Zu Wirtschaftswachstum führt die Verminderung der durchschnittlichen Kapitalkosten durch Ausweitung der Maschinennutzungszeiten nur dann, wenn die Kostensenkungen auf ungesättigte Nachfrage stoßen. Ist die Nachfrage begrenzt, kommt es zu Konzentrationsprozessen bei den Unternehmen, also zu gleichzeitigem Ab- und Aufbau betrieblicher Beschäftigung. Gesamtwirtschaftlich können sich diese direkten Beschäftigungseffekte neutralisieren, aber gleichzeitig wird bei optimaler Nutzung der maschinellen Anlagen auch die Investitionsgüternachfrage zurückgehen, so daß der

<sup>7)</sup> Siehe dazu die Ergebnisse einer Analyse des Ifo-Instituts, München, zitiert nach Handelsblatt vom 17./18. November 1989.

<sup>8)</sup> Vgl. E. Appelbaum/R. Schettkat, Determinants of Employment Developments: Comparison of the U. S. and the German Economies, Manuskript, Philadelphia-Berlin 1989.

<sup>9)</sup> Vgl. Handelsblatt vom 17./18. November 1989 (Anm. 7).

Netto-Beschäftigungseffekt eher negativ zu beurteilen ist<sup>10)</sup>.

Ein weiteres Argument gegen die Arbeitszeitverkürzung und vor allem gegen die tarifliche Wochenarbeitszeitverkürzung und die Begrenzung von Überstunden ist die sogenannte „Facharbeiterlücke“. Qualifizierte Arbeitnehmer seien am bundesrepublikanischen Arbeitsmarkt nicht zu finden, weshalb eine Verkürzung der Arbeitszeiten zu wirtschaftswachstumshemmenden Personalengpässen führen muß. Zwar gibt es für einzelne Unternehmen immer wieder Schwierigkeiten, spezifische Qualifikationen am externen Arbeitsmarkt zu erhalten, aber es wird offenbar von den Unternehmen mit zunehmender Dauer des Arbeitsangebotsüberhangs auch eine höhere Kongruenz von gewünsch-

tem Qualifikationsprofil und aktuell vorhandenen Qualifikationen des neuen Mitarbeiters erwartet. Auf der Basis von 38 Berufsgruppen zeigt sich, daß es in der Bundesrepublik keine einzige Berufsgruppe gibt, in der die Arbeitslosigkeit im Zeitraum von 1980 bis 1985 nicht zugenommen hat. Selbst in diesem Fünf-Jahres-Zeitraum ist es dabei zu Veränderungen der Zahl beschäftigter Personen von über 20 Prozent sowohl nach oben (Gesundheitsdienstberufe) als auch nach unten (Textil- und Bekleidungsberufe) gekommen<sup>11)</sup>. Das Arbeitsangebot in der Bundesrepublik weist also offenbar eine berufsgruppenspezifische Elastizität auf. Eine globale Qualifikationslücke kann für die Bundesrepublik jedenfalls nicht festgestellt werden – ein Ergebnis, das auch durch Analysen zur strukturellen Arbeitslosigkeit gestützt wird<sup>12)</sup>.

### III. Spezifische Arbeitsumverteilungspolitiken

#### I. Wochenarbeitszeitverkürzung

Auf dem Höhepunkt der Tarifauseinandersetzungen um die Verkürzung der Wochenarbeitszeit im Jahre 1984 wurden die Ökonomen, die eine Arbeitszeitverkürzung aus beschäftigungspolitischen Gründen befürworteten, teilweise noch als verantwortungslos und unwissenschaftlich kritisiert. Mittlerweile liegen Erfahrungen mit Arbeitszeitverkürzungen vor, und positive Beschäftigungseffekte werden der Wochenarbeitszeitverkürzung kaum noch ernsthaft abgesprochen. Allerdings gibt es eine große Bandbreite der Schätzungen zu den Beschäftigungseffekten, die für die Metallindustrie am unteren Rand mit 10 000–20 000 zusätzlichen Beschäftigten beziffert (Gesamtmittel) und am obo-

ren Rand auf 200 000 zusätzliche Beschäftigte geschätzt werden<sup>13)</sup>. Beide Tarifparteien stützen sich bei ihren Schätzungen der Beschäftigungseffekte auf Umfragen, die jedoch aus methodischen Gründen kaum geeignet sind, Beschäftigungseffekte zu ermitteln<sup>14)</sup>.

Die bisherigen Vereinbarungen zur Wochenarbeitszeitverkürzung zeichnen sich dadurch aus, daß sie eine relativ geringe Reduzierung der Arbeitszeit pro Jahr vorsehen. In der Metallindustrie, dem Vorreiter in der Arbeitszeitverkürzung, wurde im April 1985 zunächst die 38,5-Stunden-Woche eingeführt und 1989 eine Wochenarbeitszeit von 37 Stunden erreicht. Mithin betrug die jahresdurchschnittliche Wochenarbeitszeitverkürzung in der Metallindustrie eine  $\frac{3}{4}$  Stunde und bewegte sich damit ungefähr im Rahmen der Produktivitätsfortschritte. Von einer solchen produktivitätsorientierten Arbeitszeitverkürzung kann kein substantieller Abbau der Arbeitslosigkeit erwartet werden. Dennoch ist die Beschäftigungswirksamkeit von kleinen Schritten der Arbeitszeitverkürzung beachtlich: Bei stagnierendem Wirtschaftswachstum können so vorhandene Arbeitsplätze gesichert werden und bei einem konjunkturellen Aufschwung werden zusätzliche Neueinstellungen erforderlich<sup>15)</sup>.

<sup>10)</sup> In diesem Zusammenhang wird auch eine Verlängerung der Ladenöffnungszeiten vorgeschlagen, die geeignet seien, die Nachfrage zu erhöhen. Zweifellos sind längere Ladenöffnungszeiten geeignet, die Kapitalkosten im Einzelhandel zu senken und das Einkommen für die Konsumenten angenehmer zu gestalten, was angesichts steigender Frauenerwerbstätigkeit an Bedeutung gewinnen wird. Ob aber eine wesentliche Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Konsumnachfrage über verlängerte Ladenöffnungszeiten zu erreichen ist, bleibt zweifelhaft, wenn auch sicherlich positive Beschäftigungseffekte dieser Maßnahmen im Einzelhandel zu erwarten sind, was aber in dem Maße kostensteigernd ist, wie dies ohne Absatzsteigerung geschieht. Der Verkauf ist um so produktiver, je stärker die Öffnungszeiten konzentriert werden können. Gleichzeitig nimmt aber auch die Unannehmlichkeit für die Konsumenten zu.

<sup>11)</sup> Vgl. R. Schettkat, *Innovation und Arbeitsmarktdynamik*, Berlin-New York 1989.

<sup>12)</sup> Vgl. W. Franz, *Beschäftigungsprobleme aufgrund von Inflexibilitäten auf Arbeitsmärkten?*, Discussion Paper Nr. 340-87, Universität Stuttgart 1987.

<sup>13)</sup> Vgl. Metall, *Zeitung der IG Metall*, (1989) 21, S. 14 ff.

<sup>14)</sup> Vgl. R. Schettkat/M. Wagner (Hrsg.), *Technologischer Wandel und Beschäftigung*, Berlin-New York 1989.

<sup>15)</sup> Vgl. F. W. Scharp/R. Schettkat, *Arbeitszeitverkürzungen als flankierendes Instrument einer wachstumsorientierten Beschäftigungspolitik*, in: H.-J. Krupp/B. Rohwer, K. W. Rothschild (Hrsg.), *Wege zur Vollbeschäftigung*, Freiburg 1986.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) schließt aus der Analyse der Produktivitätsentwicklung in der Metallindustrie, daß die Arbeitszeitverkürzung von 40 auf 38,5-Wochenstunden kaum zu induzierten Produktivitätseffekten geführt hat. Zu zwei Dritteln wurde die eineinhalbstündige Arbeitszeitverkürzung nach den Berechnungen des DIW arbeitszeitwirksam, d. h. führte entweder zu mehr Überstunden oder zusätzlichen Einstellungen. Die Beschäftigungswirksamkeit wurde durch die Zunahme der Überstunden reduziert, so daß nur etwa die Hälfte der tariflichen Wochenarbeitszeitverkürzung in Einstellungen umgesetzt wurde. Dies entspricht nach den Angaben des DIW rund 50 000 Arbeitern in der Metallindustrie<sup>16)</sup>.

Zusätzlich zu den Neueinstellungen hat die Arbeitszeitverkürzung in der Metallindustrie auch bewirkt, daß in den stagnierenden Branchen die Beschäftigung gesichert wurde. Das DIW weist zudem darauf hin, daß die arbeitszeitverkürzungsinduzierte Überstundenerhöhung in einem möglichen Konjunkturabschwung beschäftigungsstabilisierend wirken würde, denn bei rückläufiger Konjunktur würden zunächst die Überstunden abgebaut werden. Die Arbeitszeitverkürzung wirkt insofern auch längerfristig beschäftigungssichernd. Begrenzte Schritte der Arbeitszeitverkürzung können also durchaus zu positiven, wenn auch geringen Beschäftigungseffekten führen und bestehende Beschäftigungsverhältnisse kurz- und auch mittelfristig sichern. Allerdings ist von diesen kleinen Schritten der Arbeitszeitverkürzung kein rascher Abbau der Massenarbeitslosigkeit zu erwarten. Hierzu müßten große Schritte der Arbeitszeitverkürzung eingeleitet werden, die aber von den Tarifparteien alleine nicht mehr durchgesetzt werden können, denn sie würden den durch die Produktivitätsfortschritte abgesteckten Verteilungsspielraum überschreiten. Eine solche Arbeitszeitverkürzungspolitik der großen Schritte kann nicht mehr gleichzeitig einkommensneutral für die Arbeitnehmer (d. h. mit vollem Lohnausgleich) und kostenneutral für die Arbeitgeber sein.

Lohnverzicht und Lohnkostensteigerungen hätten jedoch negative Folgen für die weitere ökonomische Entwicklung, da sowohl von der Verminderung der Realeinkommen der Beschäftigten als auch von einer Erhöhung der realen Lohnstückkosten negative Effekte auf das gesamtwirtschaftliche Produktionsvolumen ausgehen können. Dieses Dilemma kann durch Tarifpolitik allein kaum gelöst werden; erst eine öffentliche Politik zur Unterstützung der beschäftigungsschaffenden Arbeitszeitver-

kürzungen könnte den Verteilungsspielraum erhöhen und größere Schritte der Wochenarbeitszeitverkürzung ermöglichen. Dem im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz definierten Interesse des Staates an einem hohen Beschäftigtenstand entspricht auch ein fiskalisches Interesse, denn jedes zusätzliche Vollzeit-Beschäftigungsverhältnis entlastet die öffentlichen Kassen um etwa 21 000 DM pro Jahr<sup>17)</sup>.

Wie in dem von Scharpf/Schettkat (1986) entwickelten Modell dargelegt, können diese Entlastungseffekte in öffentlichen Haushalten unter bestimmten Bedingungen für die Subventionierung zusätzlicher Beschäftigungsverhältnisse verwendet werden. Damit wäre eine Reduzierung der Arbeitszeit in größeren Schritten als bisher möglich. Kosten, die anderenfalls für die Finanzierung von Arbeitslosigkeit aufgewendet werden, werden in Kosten der Beschäftigung transformiert. Eine derartige Politik setzt allerdings den politischen Willen zur Unterstützung der Tarifparteien bei ihren beschäftigungspolitischen Bemühungen voraus.

Obwohl der skizzierte Politikvorschlag für eine Arbeitszeitverkürzung in großen Schritten prinzipiell auch im öffentlichen Dienst anwendbar ist<sup>18)</sup>, unterscheiden sich doch die Wirkungsbedingungen einer Arbeitszeitverkürzung in der öffentlichen und privaten Wirtschaft grundsätzlich voneinander. Im öffentlichen Dienst kann unter gegebenen Finanzrestriktionen und der relativ großen Unabhängigkeit der Beschäftigung von der Nachfrage nach den Leistungen des öffentlichen Dienstes davon ausgegangen werden, daß eine bestimmte Lohnsumme zur Verteilung auf wenige oder viele Köpfe zur Verfügung steht (Lohnfonds). Im Prinzip ist es also möglich, durch Lohnzurückhaltung auch unter Finanzierungsrestriktionen im öffentlichen Dienst die Beschäftigungszahl zu erhöhen. Allerdings ist dies kein automatischer Mechanismus, und die Beschäftigten und ihre Gewerkschaften müssen befürchten, daß jede Lohnzurückhaltung zwar zu Kosteneinsparungen führt, diese aber von den öffentlichen Arbeitgebern nicht für Mehrbeschäftigung, sondern zur Haushaltskonsolidierung genutzt wird. Aber auch hier können die politischen Instanzen Signale setzen, wenn sie eine Umsetzung kollektivvertraglicher oder auch individueller Arbeitszeitverkürzungen in zusätzliche Beschäftigung garantieren, was aufgrund der Besonderheiten des öffentlichen Dienstes möglich ist<sup>19)</sup>.

<sup>17)</sup> Die Angaben beziehen sich auf den Stand von 1984, vgl. F. W. Scharpf/R. Schettkat (Anm. 15).

<sup>18)</sup> Vgl. P. Grottian/R. Schettkat, Lösungsvorschläge für die Höcherl-Schiedskommission, in: O. Lafontaine, Das Lied vom Teilen, Hamburg 1989.

<sup>19)</sup> Vgl. ebenda.

<sup>16)</sup> Vgl. F. Stille/R. Zwiener, Beschäftigungswirkungen der Arbeitszeitverkürzung von 1985 in der Metallindustrie, DIW Wochenbericht 20/87, Berlin 1987.

## 2. Begrenzung der Überstunden

Die Begrenzung von Mehrarbeit ist eine weitere Komponente der Arbeitsumverteilungspolitik, die flankierend zu anderen Formen der Arbeitszeitverkürzung eingesetzt werden kann. Überstunden bieten Unternehmen die Möglichkeit, betriebliche Engpässe, saisonale Schwankungen oder Auftragspitzen abzufangen; sie stellen für die Unternehmen eine notwendige „Flexibilisierungsreserve“ dar, mit der kurzfristige Schwankungen im Personalbedarf ausgeglichen werden können. Umgekehrt wirken Überstunden aber auch beschäftigungshemmend, wenn sie von den Unternehmen zur Deckung des mittel- und langfristigen Personalbedarfs genutzt werden. Bei einer solchen Personalpolitik der „unteren Linie“, d. h. bei einem relativ niedrigen Bestand an dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen, müssen schon geringfügige Auftragszuwächse durch Überstunden und immer häufiger auch durch instabile Beschäftigungsverhältnisse (wie Zeitarbeitsverträge/Leiharbeit) bewältigt werden<sup>20</sup>.

Die Zahl der bezahlten Mehrarbeitsstunden betrug 1986 1,6 Milliarden; dies entspricht rein rechnerisch über 900 000 Vollzeitarbeitsplätzen. Auch wenn man in Rechnung stellt, daß gewisse Flexibilitätsreserven auf betrieblicher Ebene erhalten bleiben müssen, bietet die Beschränkung von Überstunden angesichts dieser Dimension ein beschäftigungspolitisches Handlungspotential. Die Arbeitszeitordnung (AZO) von 1938 und der neue Entwurf des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung sind in dieser Frage jedoch unzureichend. In den Rahmenvorgaben geht der neue Entwurf — was die Möglichkeiten der Ausdehnung der Arbeitszeit auf täglich zehn Stunden und wöchentlich auf 60 Stunden angeht — sogar über die bisherige Regelung hinaus und erlaubt den Unternehmen eine Fortsetzung der Personalpolitik der „unteren Linie“.

Eine gesetzliche Begrenzung von Überstunden entsprechend den im Bundesrat abgelehnten Gesetzesentwurf des Landes Nordrhein-Westfalen könnte folgende Regelung enthalten: Arbeitszeiten, die die tarifliche Wochenarbeitszeit überschreiten (1986: wenn 39 Wochenstunden um acht Stunden monatlich überschritten werden), müssen mit Freizeit ausgeglichen werden. Für den Freizeitausgleich ist ein Dreimonatszeitraum vorzusehen, der bei dringenden betrieblichen Erfordernissen um einen weiteren Monat verlängert werden könnte. Neben einer solchen Regelung sind auch gesetzliche Obergrenzen für Mehrarbeit pro Jahr denkbar: So sind z. B.

<sup>20</sup> Dazu die Angaben der Betriebe im Überstundenbericht, vgl. C. Brinkmann u. a., Überstunden — Entwicklung, Struktur und Bestimmungsgrößen, in: BeitrAB 98, Nürnberg 1986.

in Schweden maximal 200 Stunden Mehrarbeit pro Jahr für jeden Beschäftigten (also auch für Teilzeitbeschäftigte) erlaubt — eine Regelung, die den Unternehmen die notwendige Flexibilität gibt, die aber zugleich verhindert, daß kontinuierlich eine Personalpolitik der „unteren Linie“ verfolgt wird.

Unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten reicht es vermutlich nicht aus, Überstundenarbeit durch tarifliche Zuschläge zu „verteuern“ und über diesen Preismechanismus auf eine Reduzierung zu hoffen. Eine gesetzliche Begrenzung der Mehrarbeit muß einerseits die kurzfristige Flexibilität der Unternehmen erhalten, schafft andererseits aber auch Umverteilungspotentiale und eröffnet dadurch neue Beschäftigungschancen.

## 3. Flexibilisierung der Arbeits- und Betriebszeiten

Die über die gegenwärtig üblichen Schicht-, Wochenendarbeit- und Gleitzeit-Regelungen hinausgehende Flexibilisierung der Arbeitszeiten ist ein von den Arbeitgeberverbänden präferiertes Modell der Arbeitszeitpolitik. Ihr Interesse ist es vor allem, den Arbeitskräfteeinsatz besser an den arbeitstäglichen, arbeitswöchentlichen, saisonal oder konjunkturell schwankenden Arbeitskräftebedarf anzupassen, Überstundenzuschläge zu vermeiden und so die Arbeitskosten zu senken. Zudem trägt eine Ausweitung der Betriebszeiten zu einer besseren Auslastung der Produktionskapazitäten bei und kann in einigen Fällen auch eine gleichmäßigere Qualität der Produktion ermöglichen.

Neben traditionellen Modellen der Schichtarbeit, die nun auf Wochenendschichten ausgedehnt werden sollen und bei denen keine individuellen Wahlmöglichkeiten bestehen (es sei denn bei der erstmaligen Einführung neuer Schicht- oder Wochenendarbeit), wird eine individuelle Flexibilisierung der Arbeitszeiten diskutiert. Stärkere individuelle Wahlmöglichkeiten könnten dabei auch den (durch Familienpflichten oder Freizeitwünsche definierten) Interessen der Arbeitnehmer entgegenkommen. Allerdings zeigen alle Untersuchungen, daß sich die Bedürfnisse von Arbeitgebern und Arbeitnehmern insoweit unterscheiden, als die Mehrheit der Arbeitnehmer nicht an einer weiteren Ausdehnung von Nacht-, Schicht- und Wochenendarbeit interessiert ist. Eine an den Interessen der Arbeitnehmer ausgerichtete Flexibilisierung der Arbeitszeiten scheint uns am ehesten über die Ausweitung individueller Freistellungsansprüche gewährleistet (siehe dazu weiter unten).

Die Auswirkungen flexibler Arbeitszeitregelungen auf das Beschäftigungsniveau sind insgesamt eher negativ zu beurteilen: In dem Maße, wie flexible Arbeitszeitformen dazu führen, den jeweiligen Arbeitsanfall zeitlich besser mit dem Arbeitskräfteeinsatz zu synchronisieren, werden Leerzeiten entfallen, und die durchschnittliche Arbeitsintensität wird zunehmen<sup>21</sup>). Das insgesamt nachgefragte Arbeitszeitvolumen wird sich dadurch reduzieren. Zu einer positiven Beschäftigungsentwicklung könnte es nur dann kommen, wenn die so erreichte Lohnkostenreduzierung zu Preissenkungen führt und eine entsprechende zahlungskräftige Nachfrage dadurch mobilisiert wird. Eine Verlängerung der Kapitalnutzungszeiten und damit verbundene mögliche Preissenkungen können ebenfalls die gesamtwirtschaftliche reale Nachfrage erhöhen, werden aber auch zu Konzentrationsprozessen führen, weshalb die für einzelne Betriebe positiven Beschäftigungseffekte keinesfalls mit den gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseffekten gleichgesetzt werden dürfen<sup>22</sup>).

#### 4. Ausweitung der Teilzeitarbeit

Beschäftigungspolitische Hoffnungen richten sich deswegen weniger auf eine generelle Flexibilisierung der Arbeitszeit als vielmehr auf eine Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung. Schon in den vergangenen Jahren ist die sozialversicherungspflichtige wie auch die nichtsozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung angestiegen. Zu den 2,2 Millionen sozialversicherungspflichtig beschäftigten Teilzeitarbeitskräften (vgl. Tabelle 2) kommen noch einmal ca. 2,3 Millionen nichtsozialversicherte Teilzeitkräfte, die nur über das Einkommen aus dieser Teilzeitarbeit verfügen, hinzu<sup>23</sup>).

Die Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung hat die Zahl der Beschäftigten insgesamt erhöht. Vermehrte Teilzeitarbeit führt aber nicht zu einer Ausweitung des Arbeitsvolumens, sondern ist vielmehr eine Arbeitsumverteilungspolitik, die – bezogen auf die individuellen Beschäftigungsverhältnisse – eine extrem große Reduzierung der Arbeitszeit mit entsprechend großen Einkommenseinbußen und langfristigen Auswirkungen auf die Rentenansprüche bedeutet.

<sup>21</sup>) Siehe dazu die Ergebnisse bei H. Bielenki/F. Hegner (Hrsg.), *Flexible Arbeitszeiten – Erfahrungen aus der Praxis*, Frankfurt-New York 1985.

<sup>22</sup>) Vgl. R. Schettkat/M. Wagner (Anm. 14).

<sup>23</sup>) Siehe den Bericht „Sozialversicherungsfreie Beschäftigung“, Forschungsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Nr. 181, Bonn 1989.

Einer gesellschaftspolitisch wünschenswerten Ausweitung und Aufwertung der Teilzeitarbeit für Männer und Frauen stehen nicht nur die überkommenen Familienstrukturen, sondern auch die Prinzipien der Rentenversicherung entgegen, die eine ausreichende Altersversorgung nur denjenigen bietet, die lebenslang vollzeiterwerbstätig waren oder als Ehepartner eines Vollzeit-Erwerbstätiger mitversorgt wurden<sup>24</sup>). Dieser Zusammenhang bedeutet, daß Teilzeitarbeitsplätze vor allem für „mitverdienende“ Ehefrauen sozial akzeptabel sind. 80 Prozent der teilzeitbeschäftigten Frauen leben denn auch in Haushalten mit einem weiteren Erwerbstätigen, der zumeist ein „Vollzeiteinkommen“ bezieht. Aber 20 Prozent leben auch in Haushalten, in denen das „Teilzeiteinkommen“ das einzige Erwerbseinkommen ist<sup>25</sup>). Insbesondere Frauen mit prekären Teilzeitstellen leben in Haushalten, die nur ein unterdurchschnittliches Haushaltseinkommen beziehen, so daß selbst ihr geringes Einkommen für die Aufrechterhaltung des Lebensniveaus notwendig ist. Unter diesen Umständen erscheint eine weitere Ausweitung insbesondere der geringfügigen Teilzeitbeschäftigung sozialpolitisch problematisch<sup>26</sup>).

Untersuchungen zeigen, daß sich die Arbeitszeitwünsche der meisten Teilzeitbeschäftigten auf ein Stundenvolumen von 20 bis 34 Stunden beziehen: geringfügige Teilzeitbeschäftigten werden – zumindest, was den Stundenumfang angeht – oft „unfreiwillig“ angenommen<sup>27</sup>).

Die Ausweitung von Teilzeitbeschäftigungen insgesamt und besonders im expandierenden Dienstleistungssektor hat zu einer Erhöhung der Zahl beschäftigter Frauen und ihres Anteils am Arbeitsvolumen beigetragen<sup>28</sup>). Befragungen zeigen, daß vor allem auf seiten der Frauen ein großes Interesse an Teilzeitbeschäftigung besteht, da damit die Möglichkeit gegeben ist, Berufstätigkeit mit familiären Aufgaben zu vereinbaren<sup>29</sup>).

Die bisherige Praxis zeigt allerdings, daß Teilzeitarbeit meist nur in gering qualifizierten und gering

<sup>24</sup>) Vgl. dazu F. W. Scharpf/R. Schettkat (Anm. 15).

<sup>25</sup>) Vgl. Ch. Büchtemann/S. Quack, „Bridges or Traps“, *Non-Standard Forms of Employment in the Federal Republic of Germany*, Discussion Paper FS I 89-6, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1989, S. 31.

<sup>26</sup>) Vgl. ebenda, S. 31.

<sup>27</sup>) Vgl. ebenda, S. 37.

<sup>28</sup>) Vgl. C. Büchtemann/H. Kohler/L. Reyher, *Teilzeitarbeit und Arbeitsvolumen*, in: *MittAB*, (1986) 3, S. 362 ff.

<sup>29</sup>) Vgl. dazu M. Landenberger, *Flexible Arbeitszeitformen im Spannungsfeld von ökonomischer Liberalisierung und sozialem Schutzbedarf*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 21/87, S. 15 ff.

entlohnerten Tätigkeiten angeboten wird<sup>30)</sup>. Es fehlt an beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten, eine eigenständige Altersversorgung kann nur mangelhaft aufgebaut werden, und in vielen Tarifverträgen sind Teilzeitbeschäftigte hinsichtlich des Kündigungsschutzes, der Urlaubsregelungen, der betrieblichen Altersversorgung etc. deutlich schlechter gestellt als Vollzeitbeschäftigte.

Die Unternehmen sind an Teilzeitbeschäftigung unter der Bedingung eines hohen Arbeitsüberangebotes vor allem dann interessiert, wenn es damit gelingt, den Arbeitskräfteeinsatz präziser an den betrieblichen Arbeitskräftebedarf anzupassen. „Im Extremfall könnte also durch die Aufteilung vorhandener Vollzeit-Arbeitsplätze auf eine größere Anzahl von Teilzeit-Beschäftigten eine flexible, leistungsfähige und kostengünstige Arbeitskraft-Reserve für den Fall einer notwendigen Produktionsausweitung vorgehalten werden.“<sup>31)</sup> Variable Arbeitszeiten gehen gegenwärtig schon häufig mit Teilzeitbeschäftigungen einher, und Teilzeitarbeitsplätze werden bisher neben dem öffentlichen Sektor (insbesondere im Beamtenbereich) vor allem im privaten Dienstleistungssektor angeboten, wo noch mehr als im verarbeitenden Gewerbe ein variabler Arbeitsanfall auftritt.

Insbesondere im privaten Dienstleistungssektor nimmt der Einsatz flexibler, zum Teil auch prekärer Teilzeitbeschäftigung zu, während private Industriebetriebe statt Teilzeitarbeit andere Formen des flexiblen Arbeitskräfteeinsatzes wie Überstunden, Kurzarbeit, Aushilfsarbeit, befristete Einstellungen und Leiharbeit bevorzugen. Eine Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung in gut bezahlten, hoch qualifizierten Arbeitsbereichen des privaten Sektors ist unter gegenwärtigen Bedingungen nur in den Bereichen durchzusetzen, in denen eine Übernachfrage nach spezifischen Qualifikationen – wie in Teilen des EDV-Bereiches – besteht. Eine allgemeine Erhöhung des Teilzeitanteils in gehobenen Positionen der privaten Wirtschaft ist gegenwärtig relativ unwahrscheinlich<sup>32)</sup>.

<sup>30)</sup> Um Familie und Beruf durch eine Teilzeitarbeit verbinden zu können, nehmen Frauen häufig auch Arbeitsplätze mit – im Vergleich zu ihrer Ausbildung – geringeren Qualifikationsanforderungen und Entlohnungen in Kauf. Eine Gegenüberstellung gleich qualifizierter Frauen zeigt, daß teilzeitbeschäftigte Frauen doppelt so häufig wie Frauen mit Vollzeitarbeit auf unterqualifizierten Arbeitsplätzen beschäftigt sind; vgl. Bundesanstalt für Arbeit, Situation und Tendenz der Beschäftigung und des Erwerbsverhaltens von Frauen, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, (1989) 6, S. 938 ff.

<sup>31)</sup> F. W. Scharpf/R. Schettkat (Anm. 15), S. 270.

<sup>32)</sup> Vgl. W. Dittrich/G. Fuchs/M. Landenberger/D. Rucht, Staatliche Teilzeitförderung in der privaten Wirtschaft und im öffentlichen Dienst: Regelungen, Interessen, Wirkungen, in: MittAB, (1989) 2, S. 277 ff.

Bei der Beurteilung des gesellschaftspolitischen Nutzens einer Ausdehnung der Teilzeitarbeit als Beschäftigungsangebot für Frauen, die Familie und Beruf in dieser Weise vereinbaren müssen oder wollen, ist zwischen zwei verschiedenen Aspekten zu unterscheiden: Erfahrungen in anderen OECD-Ländern zeigen, daß ein vermehrtes Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt unterstützen und unter gewissen Rahmenbedingungen des Arbeits- und Sozialsystems flexible Optionen für die Arbeitnehmerinnen eröffnen kann<sup>33)</sup>. Bezogen auf Gleichstellungszielsetzungen zeigen jedoch die Entwicklungen in Schweden – d. h. in einem Land, in dem die Ausweitung der Teilzeitarbeit als ein erster Schritt zu einer beruflichen Gleichstellung von Männern und Frauen begriffen wurde –, daß Teilzeitbeschäftigung nicht dazu beigetragen hat, die Arbeitsteilung innerhalb der Familien zu verändern. Die zuerst in Schweden erhobene Forderung nach einem 6-Stunden-Tag für alle Arbeitnehmer geht auf die Hoffnung zurück, daß eine allgemeine Reduzierung der täglichen Arbeitszeit die Chance einer beruflichen und familiären Gleichstellung für Männer und Frauen eröffnet.

Obwohl Teilzeitarbeit in der gegenwärtigen Situation für viele Frauen eine Option zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf darstellt, ist eine generelle Ausweitung der Teilzeitarbeit als Mittel zur Reduzierung der Massenarbeitslosigkeit nur bedingt geeignet, denn die vorübergehende Annahme einer Teilzeitbeschäftigung kann sich als Sackgasse erweisen, wenn nicht eine Rückkehr zu Vollzeitarbeit (und Einkommen) ermöglicht wird. Es gibt deshalb einen erheblichen staatlichen Handlungsbedarf im Bereich der arbeits- und sozialrechtlichen Absicherung von (bestehenden) Teilzeitbeschäftigten. Eine ausreichende Alterssicherung auch für Personen, die aus Gründen der Arbeitsplatzknappheit, unfreiwilliger Unterbeschäftigung oder sozial erwünschter partieller Nichterwerbstätigkeit (z. B. zur Kindererziehung) Versicherungslücken aufweisen, könnte durch eine andere Berechnungsgrundlage der Rentenhöhe erreicht werden.

Das sogenannte Geringfügigkeitsprinzip in der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung, das die Zunahme sozial ungeschützter, prekärer Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse ermöglicht hat, müßte aufgegeben werden. Ein Modell dafür könnte die Orientierung der Arbeitgeberbeiträge

<sup>33)</sup> Vgl. dazu L. Hohenberger/F. Maier/C. Schlegelmilch, Regelungen und Förderprogramme zur Teilzeitarbeit in den Ländern Schweden, Norwegen, Großbritannien, Frankreich, Niederlande, Belgien und Österreich, in: Materialien zur Frauenpolitik, 3/89, hrsg. vom Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Bonn 1989.

zur Sozialversicherung an der betrieblichen Lohnsumme sein — was eine von der Arbeitszeitstruktur unabhängige Finanzierung der Sozialversicherung ermöglicht sowie auf Seiten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Anreize für eine sozialversicherungsfreie Beschäftigung aufhebt. Durch das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1986 wurden Teilzeitbeschäftigte arbeitsrechtlich den Vollzeitbeschäftigten gleichgestellt, allerdings läßt das Gesetz zu viele Ausnahmen zu und stellt insofern nur eine Mindestnorm dar. Auch die Tarifvertragsparteien sind aufgefordert, die bestehenden Ungleichbehandlungen von Teilzeitbeschäftigten (z. B. im Bereich der betrieblichen Zusatzleistungen) zu beseitigen.

### 5. Verkürzung der Lebensarbeitszeit

Die Verkürzung der Lebensarbeitszeit mit Hilfe der gesetzlichen Vorruhestandsregelung, die bei Wiederbesetzung des Arbeitsplatzes aus dem Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit finanziell gefördert wurde, war der einzige Bereich im Rahmen der Arbeitszeitpolitik, in den die Bundesregierung bisher unterstützend eingewirkt hat. Vorruhestandsregelungen sehen im Kern eine Reduzierung des Arbeitskräfteangebotes vor und zielen auf eine personelle Umverteilung des Arbeitsvolumens zwischen Älteren und Jüngeren. Sie sind damit kein Instrument zur Erhöhung der Beschäftigtenzahl, sondern ein Mittel zur intergenerativen Arbeitsumverteilung<sup>34</sup>).

Als Alternative zur Wochenarbeitszeitverkürzung eingeführt, sah das Vorruhestandsgesetz von 1984 (befristet bis Ende 1988) vor, daß sich die Bundesanstalt für Arbeit (BA) dann finanziell an den Kosten eines Vorruhestandes beteiligt, wenn der Arbeitsplatz mit einem Arbeitslosen oder Auszubildenden wiederbesetzt wird und der Vorruheständler vom Arbeitgeber mindestens 65 Prozent seines vorherigen Bruttolohns bezieht.

Ging man 1984 bei Verabschiedung des Vorruhestandsgesetzes noch davon aus, daß das Potential

<sup>34</sup>) Die Erwerbsbeteiligung älterer Männer und Frauen war schon vor 1984 rapide gesunken: Bei den 60- bis 64jährigen Männern ging die Erwerbsquote von 72,9 Prozent (1970) auf 43,6 Prozent (1982), bei den 55- bis 59jährigen Männern im gleichen Zeitraum von 87,8 Prozent auf 82,2 Prozent zurück. Bei den Frauen nahm die Erwerbsbeteiligung zwischen 1970 und 1982 in der Altersgruppe 55 bis 59 Jahre von 35,7 Prozent auf 39,9 Prozent zu, in der Altersgruppe 60 bis 64 Jahre von 20,2 Prozent auf 13,3 Prozent ab. Schon vor dem Vorruhestandsgesetz schied also eine ganze Reihe älterer Arbeitnehmer/innen aus dem Erwerbsleben aus, etwa durch den Bezug von Frührenten oder vorgezogenem Altersruhegeld (für Frauen und Schwerbehinderte ab 60 Jahren, 60jährige Arbeitslose nach mindestens zwölfmonatiger Arbeitslosigkeit, flexible Altersrente bei 63 Jahren etc.).

für eine solche Regelung mindestens 750 000 Arbeitnehmer/innen zwischen 58 und 63 Jahren befrage und daß davon ca. 50 Prozent ein entsprechendes Angebot des Arbeitgebers nutzen würden, so kann heute festgestellt werden, daß die Inanspruchnahme des Vorruhestandes weit hinter den Erwartungen zurückblieb. Von 1984 bis Mitte 1988 nahmen insgesamt 150 000 Arbeitnehmer Vorruhestandsregelungen in Anspruch<sup>35</sup>). Dies liegt zum Teil daran, daß nur für etwa ein Drittel der Betroffenen entsprechende Tarifverträge abgeschlossen wurden. In einigen Tarifverträgen finden sich einschränkende Klauseln wie z. B. Einspruchsrechte des Arbeitgebers, Überforderungsklauseln zugunsten der Betriebe, Vorruhestandsbeginn erst mit 58,5 Jahren oder bei einer bestimmten Dauer der Betriebszugehörigkeit.

Daneben spielte die geringere finanzielle Attraktivität der Vorruhestandsregelung gegenüber anderen Formen der „Frühverrentung“ eine große Rolle bei der Inanspruchnahme: Nur in wenigen Tarifverträgen (wie beispielsweise im Baugewerbe) erhielten die Vorruheständler mehr als 70 Prozent des letzten Bruttoentgeltes; alle Vorruhestandsleistungen, die die Summe von 36 000 DM im Jahr überstiegen, mußten versteuert werden; die Vorruheständler mußten darüber hinaus 50 Prozent der Beiträge zur Renten- und Krankenversicherung von ihrer Vorruhestandsrente bezahlen. Im Einzelfall war also ein Ausscheiden aus dem Betrieb im Rahmen einer Sozialplanregelung mit Inanspruchnahme einer vorgezogenen Altersrente für Arbeitnehmer finanziell attraktiver.

Auch für die Arbeitgeber sind andere Formen der Frühverrentung finanziell attraktiver als die Vorruhestandsregelung: So mußte der Arbeitgeber bis zum frühest möglichen Beginn eines Rentenanspruchs, maximal bis zum 65. Lebensjahr, Vorruhestandsgeld bezahlen, und selbst dann, wenn er den Arbeitsplatz wiederbesetzte und einen 35prozentigen Zuschuß zu diesen Aufwendungen von der BA erhielt, entstanden betrieblich durchschnittliche Kosten von 80 000 DM pro Arbeitnehmer, der den Vorruhestand in Anspruch nahm<sup>36</sup>). Wesentlich attraktiver scheint für Unternehmen nach wie vor die Nutzung der sogenannten 59er-Regelung, die bei einer Entlassung von Arbeitnehmern über

<sup>35</sup>) Vgl. IAB-Kurzbericht, Aktualisierte Befunde zur Vorruhestandsregelung, Teil I: Globale und Wirtschaftszweigspezifische Ergebnisse, Nr. 21, 28. 7. 1988.

<sup>36</sup>) Vgl. G. Kühlewind, Beschäftigung und Ausgliederung älterer Arbeitnehmer. Empirische Befunde zur Erwerbsbeteiligung, Rentenübergang, Vorruhestandsregelung und Arbeitslosigkeit, in: MittAB, (1986) 2, S. 492 ff.

58 Jahren vorsieht, daß diese mit 60 Jahren nach mindestens zwölf Monaten Arbeitslosigkeit eine vorgezogene Rente beziehen können. Seit der Arbeitslosengeldbezug 1987 für ältere Arbeitslose auf 32 Monate verlängert wurde, hat sich die 59er-Regelung de facto zu einer 57 Jahre und vier Monate-Regelung verändert<sup>37)</sup>. Durch die Neuregelung des § 105 c AFG 1986 können Arbeitslose, die älter als 58 Jahre sind, Arbeitslosengeld auch dann beziehen, wenn sie dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen. Damit ist die Inanspruchnahme der 59er-Regelung weiter erleichtert worden<sup>38)</sup>.

Auch wenn die sehr hoch angesetzten Erwartungen hinsichtlich der Inanspruchnahme des Vorruhestandsgesetz nicht erfüllt wurden, so hat diese Regelung doch zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes beigetragen, da ein Teil der freigewordenen Arbeitsplätze wieder besetzt wurde. Die Quote der mit einem Zuschuß der BA wiederbesetzten Arbeitsplätze variierte zwar stark zwischen den Branchen, sie liegt jedoch mit etwa 50 Prozent über den Erwartungen<sup>39)</sup>. Der gesamte beschäftigungswirksame Effekt der Vorruhestandsregelungen wird auf 80 000 Arbeitsplätze geschätzt.

Der Ersatz der Vorruhestandsregelung durch eine Teilrenten-/Teilzeitregelung für ältere Arbeitnehmer zum 1. Januar 1989 basiert im wesentlichen auf zwei Überlegungen: Die Diskussion über den Übergang von der Berufstätigkeit in die Rente wurde in den letzten Jahren völlig vom Ziel der Entlastung des Arbeitsmarktes beherrscht. Erkenntnisse über die Problematik eines plötzlichen Übergangs in die Rente schienen ebenso verdrängt wie Hinweise darauf, daß bei der gegenwärtigen Konstruktion endgültige Entscheidungen über den Ausstieg aus dem Erwerbsleben getroffen werden müssen, daß Frühverrentung erhebliche Einkommenseinbußen bedeuten kann und daß die Zugangsvoraussetzungen zu Rente und Vorruhestand nach bisheriger Berufsbiographie und Geschlecht ungleich verteilt sind<sup>40)</sup>. Nicht nur diese Argumente, die beispielsweise in den USA zur Aufhebung jeglicher Altersgrenzen führten, sondern auch die finanzielle Situation der Rentenversicherung führten nun dazu, ein

neues Modell des Übergangs in die Altersrente zu entwickeln<sup>41)</sup>.

Auch in anderen westlichen Ländern werden Teilzeit-/Teilrenten-Regelungen praktiziert: So haben z. B. seit 1976 in Schweden Arbeitnehmer (seit 1980 auch Selbständige) zwischen 60 und 65 Jahren die gesetzlich verankerte Möglichkeit, eine Teilzeitbeschäftigung mit einer Teilrente zu kombinieren. Voraussetzung ist, daß sie mindestens fünf Monate während des letzten Jahres und mindestens zehn Jahre vor Vollendung ihres 55. Lebensjahres erwerbstätig waren. Die Arbeitszeit muß um mindestens fünf Stunden wöchentlich reduziert werden, aber mindestens noch 17 Stunden betragen. Die Teilzeitarbeit wird mit dem bisherigen Lohn vergütet, während die Teilrente 65 Prozent (zwischen 1981 und 1987 50 Prozent) der Einkommensdifferenz beträgt. Die Teilrente muß zwar versteuert werden, aber angesichts der starken Steuerprogression erhalten die Teilrentenempfänger bei einer Reduktion der Arbeitszeit auf 20 Wochenstunden etwa 80 Prozent des vorherigen Nettoeinkommens. Die schwedische Teilrente wird durch Arbeitgeberbeiträge in Höhe von 0,5 Prozent der Lohn- und Gehaltssumme finanziert. Bis 1981 nahmen etwa 25 Prozent der Berechtigten diese Möglichkeit des gleitenden Übergangs in den Ruhestand wahr; nach 1982 sank die Inanspruchnahme, was u. a. auf die Reduzierung der Teilrente zurückgeführt wird<sup>42)</sup>.

Analysen zeigen, daß die Teilrente in Schweden nicht so sehr die Entscheidung zwischen Ruhestand und Erwerbstätigkeit als vielmehr die Wahl zwischen Vollzeit- und Teilzeitarbeit beeinflusst hat<sup>43)</sup>. Wesentlich für die relativ hohe Inanspruchnahme sind zwei Faktoren: Zum einen ist das Versorgungsniveau im schwedischen Teilrentenmodell relativ hoch, zum anderen besteht offenbar kein gravierender Mangel an Teilzeitarbeitsplätzen für ältere Arbeitnehmer<sup>44)</sup>.

41) Seit dem 1. 1. 1989 gilt nun folgende Regelung: Bei Vorliegen eines Tarifvertrages können Arbeitnehmer über 58 Jahren, die Vollzeit beschäftigt waren, ihre Arbeitszeit um 50 Prozent der tariflichen Arbeitszeit verkürzen. Die Mindestbeschäftigungszeit ist 18 Wochenstunden. Der Arbeitgeber muß das Arbeitsentgelt für die Teilzeitbeschäftigung um mindestens 20 Prozent aufstocken sowie Beiträge zur Rentenversicherung in Höhe von 90 Prozent des letzten Bruttoverdienstes leisten. Diese beiden Beträge erhält der Arbeitgeber dann von der BA erstattet, wenn er den freigewordenen (Teilzeit-)Arbeitsplatz mit einem Arbeitslosen besetzt. Eine Kombination Teilzeitarbeit mit Teilrentenbezug ist bisher nicht möglich.

42) Vgl. H. Ginzburg, Flexible and Partial Retirement for Norwegian and Swedish Workers, in: Monthly Labor Review, (1985) 10, S. 13 ff.

43) Vgl. R. Schettkat (Anm. 3).

44) Vgl. Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Heft 32, Berlin 1988.

37) Vgl. IAB-Kurzbericht, Aktualisierte Befunde zur Vorruhestandsregelung, Teil II: Zur Konkurrenz zwischen Vorruhestand und „59er-Regelung“, Nr. 22, 29. 7. 1988.

38) Vgl. U. Seitz, Ältere Arbeitnehmer zwischen Beschäftigung und Ruhestand, in: Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 10, Nürnberg 1986.

39) Vgl. IAB-Kurzbericht, Teil I (Anm. 35).

40) Vgl. R. Schettkat (Anm. 3).

Die nun in der Bundesrepublik geltende Regelung einer Teilrente stößt bei Wissenschaftlern wie Tarifvertragsparteien auf eine gewisse Skepsis, da das Versorgungsniveau relativ niedrig ist (etwa 70 Prozent des Nettolohns) und damit die Belastungen für Arbeitnehmer relativ hoch sein werden. Zudem ist nicht absehbar, ob die Unternehmen bereit und in der Lage sein werden, älteren Arbeitnehmern Teilzeitarbeitsplätze einzurichten. Die beschäftigungspolitischen Effekte der neuen Regelung werden deswegen als geringer als beim Vorruhestand beurteilt.

## 6. Ausweitung spezifizierter Arbeitsfreistellungen

Unter spezifizierten Freistellungen werden solche Formen der Arbeitszeitverkürzung verstanden, die an bestimmte Bedingungen wie Teilnahme an Weiterbildung, Elternarbeit, Schichtarbeit etc. geknüpft sind und die ihre Begründung zwar nicht primär in beschäftigungspolitischen Arbeitmarkteffekten finden, die jedoch durch eine Reduzierung der individuellen Arbeitszeit in gewissem Umfang Neueinstellungen nach sich ziehen können. Die hier entwickelten Modelle können die Flexibilität der Arbeitszeiten im Interesse der Arbeitnehmer und im Einklang mit gesellschaftspolitischen Zielsetzungen erhöhen.

### a) Arbeitszeitverkürzungen für besonders belastete Gruppen

Verkürzte Arbeitszeiten für Schichtarbeit, gesundheitlich besonders belastende Arbeit und Nachtarbeit sind bereits heute Bestandteil vieler Tarifverträge. Sie sind geeignet, in gewissem Maß einem Verschleiß der Arbeitskraft entgegenzuwirken bzw. die besonderen Belastungen zu mildern. Obwohl es sicherlich ein Ziel bleiben sollte, solche Arbeitsbedingungen zu verbessern, ist zu überdenken, inwieweit im Rahmen einer gesetzlichen Arbeitszeitregelung generelle Mindestfreizeiten bei belastenden Arbeitsplätzen festgeschrieben werden, die dann von den Tarifparteien konkret ausgefüllt werden können. Die Aufgabe des Staates läge darin, mit einem Rahmengesetz eine verbindliche Mindestreduzierung festzulegen. Schon heute liegen die Arbeitszeiten für Schichtarbeiter vielfach unter den tariflichen Normalarbeitszeiten; allerdings ist nach einer neueren Untersuchung die Arbeitszeit für Schichtarbeit in der Bundesrepublik Deutschland mit 37 Stunden deutlich höher als in anderen OECD-Ländern<sup>45</sup>).

<sup>45</sup> In Frankreich und Norwegen beträgt die Arbeitszeit von Schichtarbeitern 33,36 Stunden, in Schweden 35 Stunden, in Dänemark 35,3 Stunden; vgl. dazu G. Bosch, Arbeitszeiten in Europa, in: WSI-Mitteilungen, (1989) 10, S. 631 ff.

### b) Arbeitszeitverkürzung für Eltern

Die zur Zeit geltende Regelung eines Erziehungsurlaubs mit Erziehungsgeld wird den besonderen Problemen erwerbstätiger Eltern kaum gerecht. So ist das Erziehungsgeld in seiner Höhe (maximal 600 DM monatlich) nicht geeignet, beiden Elternteilen tatsächlich eine Wahlmöglichkeit zu eröffnen. Faktisch kann nur der Elternteil, dessen Verdienstaufschlag nicht so gravierend für das Familieneinkommen ist, diesen Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen — was bedeutet, daß der Erziehungsurlaub fast ausschließlich von Frauen beansprucht wird. Die mit dem Erziehungsurlaub eingeräumte Möglichkeit der Teilzeitbeschäftigung muß vom Arbeitgeber angeboten werden, ein Rechtsanspruch darauf besteht nicht. Kündigungsschutz und die Rückkehrmöglichkeit an den ursprünglichen Arbeitsplatz sind nur unzureichend abgesichert.

Schon seit längerer Zeit wird deswegen über andere Formen des Elternurlaubs diskutiert — eine Notwendigkeit, die sich auch und gerade im Hinblick auf die weiter steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen zeigt. Verschiedene Formen sind möglich:

— Verlängerung des Elternurlaubs auf maximal drei Jahre, mit einer Kompensation des entgangenen Einkommens (in Schweden 90 Prozent für den nun einjährigen Elternurlaub);

— Freistellungsregelungen für Eltern von Kleinkindern zur Kinderbetreuung im Pflegefall (in Schweden 60 Tage pro Jahr bei Krankheit von Kindern unter zwölf Jahren);

— Recht auf Teilzeitbeschäftigung und auf die Rückkehr zur Vollzeitbeschäftigung für Eltern mit Kindern (in Schweden besteht ein solcher Rechtsanspruch für Eltern mit Kindern unter acht Jahren, die Reduzierung der täglichen Arbeitszeit auf sechs Stunden erfolgt ohne Lohnausgleich).

Die schwedischen Regelungen führen zu einer besseren, auch flexibleren Form der Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit. Sie vermeiden, daß Eltern ganz aus dem Erwerbssystem ausscheiden müssen, erhalten Sozialversicherungsansprüche, eröffnen individuelle Wahlmöglichkeiten. Diese Formen gesellschaftlich erwünschter Familienarbeit können — wie in Schweden — auf der Basis eines von Arbeitgebern und Staat finanzierten Versicherungssystems erfolgen (in Schweden ist die Elternversicherung Bestandteil der allgemeinen Krankenversicherung). Die Inanspruchnahme erweiterter Elternfreistellungen durch Männer und Frauen wird — auch nach den Erfahrungen in Schweden — vor allem dadurch beeinflusst, wie hoch die Kompensation des entgangenen Einkommens ist und inwieweit berufliche Nachteile hin-

sichtlich der Eingruppierung, der Arbeitsbedingungen, der Aufstiegsmöglichkeiten und der Qualifizierungschancen vermieden werden.

Eine Erweiterung der bundesdeutschen Elternurlaubsregelungen sowie der Freistellungszeiten für Kinderbetreuung und Kindererziehung über das jetzige Erziehungsgeld-/urlaubsgesetz hinaus nach schwedischem Vorbild wäre auch bei uns geeignet, Familie und Beruf kombinierbar zu machen<sup>46)</sup>. Dies wäre nicht nur ein positiver Beitrag zur Familienpolitik, der über tradierte Formen dieses Politikbereichs hinausginge, sondern eröffnete auch beschäftigungspolitische Optionen. Berechnungen des IAB zeigen, daß selbst der nun geltende Erziehungsurlaub Effekte für den Arbeitsmarkt hat: Geschätzt wird, daß die Zahl der Erwerbstätigen dadurch um ca. 66 000 gestiegen ist<sup>47)</sup>.

### c) Weiterbildung während der Arbeitszeit

Die Bedeutung der beruflichen Weiterbildung wird angesichts der demographischen Entwicklung sowie der durch den raschen Strukturwandel und neue Technologien veränderten Qualifikationsanforderungen weiter wachsen. Das berufliche Weiterbildungssystem der Bundesrepublik beruht gegenwärtig auf zwei Säulen: auf der durch das AFG geförderten Fortbildung und Umschulung (FuU) und der betrieblichen Weiterbildung. Beide Weiterbildungsbereiche entlasten schon heute den Arbeitsmarkt quantitativ und stellen qualitativ einen Beitrag zur Bewältigung von notwendigen Qualifizierungsprozessen dar<sup>48)</sup>.

Allerdings sind beide Bereiche selektiv im Zugang zur Weiterbildung sowie in der Art und Dauer der Qualifizierung. Während im AFG Fortbildung und Umschulung primär auf Arbeitslose und von Ar-

beitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer konzentriert sind, ist die betriebliche Weiterbildung stark auf mittlere und obere Führungsebenen sowie technische Angestellte ausgerichtet. Nur 2,6 Prozent aller un- und angelernten Arbeiter sowie acht Prozent aller Facharbeiter partizipierten 1983/84 an betrieblicher Weiterbildung — gegenüber 65,2 Prozent aller Führungskräfte<sup>49)</sup>.

Die Schaffung eines nicht-selektiven Weiterbildungsanspruchs für alle Arbeitnehmer in Form eines Bildungsurlaubsgesetzes oder in Form von Tarifverträgen ist eine gesellschaftspolitische Aufgabe mit hoher Priorität. Bisher wurden Bildungsurlaubsgesetze nur in einigen Bundesländern realisiert, und nur einige wenige Tarifverträge erlauben den Arbeitnehmern die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung mit voller Lohnfortzahlung. In der Mehrheit der Tarifverträge ist der Weiterbildungsanspruch auf einige Gruppen (Betriebsräte/Funktionsträger) beschränkt oder an konkrete technische Veränderungen der Arbeitsplätze gebunden<sup>50)</sup>.

Erste weiter gefaßte Tarifverträge zur Weiterbildung wurden in der Metallindustrie, Teilen der chemischen Industrie und im Baugewerbe abgeschlossen<sup>51)</sup>. Insbesondere im Baugewerbe wurde dabei eine Finanzierungsform vereinbart, die Weiterbildungsaktivitäten auch für Klein- und Mittelbetriebe finanziell tragbar macht. Dort wird die Weiterbildung aus einer gemeinsamen Kasse der Tarifparteien finanziert, in die alle Betriebe der Branche einen festen Prozentsatz ihrer Lohnsumme einzahlen. Weiterbildungsteilnehmer erhalten Lohnausgleich aus dieser Kasse, deren Mittel darüber hinaus auch zum Aufbau einer Weiterbildungsinfrastruktur eingesetzt werden.

Ob und in welcher Weise die Ausweitung betrieblicher Weiterbildungszeiten für alle Arbeitnehmer mit Wochenarbeitszeitverkürzungen „verrechnet“ werden soll, ist momentan ein strittiges Thema; Tatsache ist jedoch, daß die Garantie beruflicher Weiterbildungszeiten ein weiteres beschäftigungspolitisches Potential erschließt.

<sup>46)</sup> Vgl. dazu den von Geissler/Pfau entwickelten Vorschlag: B. Geissler/B. Pfau, Geschützte Teilzeitarbeit für Eltern — ein Regulierungsmodell, Arbeitspapier 1988-12, Arbeitskreis sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung, Paderborn 1988.

<sup>47)</sup> Vgl. Autorengemeinschaft (Anm. 2).

<sup>48)</sup> Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung schätzt, daß der Arbeitsmarkt 1987 durch Vollzeit-FuU um ca. 171 000 Personen entlastet wurde. Die quantitativen Effekte betrieblicher Weiterbildung sind nicht exakt feststellbar, sie dürften jedoch bei 4,8 Millionen Teilnehmern nicht gering sein, selbst wenn in 75 Prozent der Fälle die Dauer der Weiterbildung nur unter eine Woche im Jahr beträgt. Vgl. dazu den Berufsbildungsbericht 1987, hrsg. vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, Bonn 1987, S. 133.

<sup>49)</sup> Vgl. Berufsbildungsbericht 1987, ebenda, S. 132.

<sup>50)</sup> Vgl. ebenda, S. 132.

<sup>51)</sup> Die spezifischen Probleme, die sich dabei für gewerkschaftliche Politik ergeben, werden analysiert von B. Mahnkopf, Gewerkschaftspolitik und Weiterbildung, Discussion Paper FS I 89-11, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

# Zur wirtschaftlichen Eingliederung der Aussiedler

## I. Aussiedlerzustrom von 1945 bis 1988

### 1. Anzahl der im Bundesgebiet aufgenommenen Deutschen

Die wirtschaftliche Eingliederung der Aussiedler ist die wichtigste Voraussetzung für die Integration dieser Deutschen in die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Eine solche Leistung ist bereits einmal vollbracht worden. 8 100 000 Vertriebene und Flüchtlinge (im folgenden: Aussiedler)<sup>1)</sup> fanden bis Ende 1950 Aufnahme im Bundesgebiet. Rückblickend kann man sagen, daß ihre gesellschaftliche und wirtschaftliche Integration eine der größten Leistungen der deutschen Nachkriegsgeschichte ist. Auch im Ausland hat die Bewältigung dieser Aufgabe Achtung und Anerkennung eingetragen, und sie war ein Baustein für die Teilnahme der Bundesrepublik Deutschland an der europäischen Einigung. Von 1951 bis Ende 1988 wurden weitere 1 573 146 Aussiedler aus Osteuropa aufgenommen<sup>2)</sup>.

Diese Zahlen stehen nicht allein. Von September 1949 bis zum 12. August 1961, also einem Tag vor dem Mauerbau, haben sich außerdem noch 2 686 942 Menschen aus der DDR im Bundesgebiet niedergelassen (im folgenden: Übersiedler)<sup>3)</sup>. Dabei konnten jedoch nur diejenigen Menschen statistisch exakt erfaßt werden, die sich in einem Notaufnahmelaager registrieren ließen. Geschätzt wird, daß eine Million Menschen mehr aus der DDR kamen, die sich nicht registrieren ließen, weil sie beispielsweise sofort von Verwandten aufgenommen wurden. Nach dem Bau der Mauer gelangten bis Ende 1988 616 051 Menschen aus der DDR in die Bundesrepublik<sup>4)</sup>.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges bis Ende 1988 fanden demzufolge im Bundesgebiet 14 Millionen Menschen eine Aufnahme. Fast ein Viertel der heutigen Bürger der Bundesrepublik Deutschland entstammen also nicht aus dem normalen Zuwachs

der hier ursprünglich ansässigen Deutschen, sondern gelangten zusätzlich in dieses Gebiet. Kein anderes industrialisiertes Land der Erde hatte in den vergangenen vierzig Jahren einen derartigen Zustrom zu bewältigen.

Die Bundesrepublik Deutschland mußte nicht nur diese Menschen aufnehmen, sie mußte sie als gleichberechtigte Bürger eingliedern. Das ist eine andere Dimension als bei der Aufnahme von Gastarbeitern.

Die jährlichen Aufnahmezahlen schwankten stark. Die höchsten Aufnahmezahlen von Aus- und Übersiedlern wurden in folgenden Jahren erzielt: 1957: 106 031, 1958: 128 133 und 1988: 39 832. Rechnet man die Aus- und Übersiedler zusammen, so ergeben sich hier folgende Zahlen: 1952: 337 036, 1956: 302 129, 1957: 367 653, 1968: 332 225 und 1988: 242 505<sup>5)</sup>.

Ursprünglich wurde im vierzigsten Jahr des Bestehens der Bundesrepublik damit gerechnet, daß ungefähr 500 000 Deutsche — nämlich 400 000 Aussiedler und 100 000 Übersiedler — um Aufnahme nachsuchen. Die sprunghafte Entwicklung in der DDR hat diese Annahme erheblich verändert. In jedem Fall wird 1989 eine neue Rekordzahl erreicht werden. In der Größenordnung dieser Eingliederungserfordernisse steht die Bundesrepublik 1989 einzigartig in der Welt da.

### 2. Erfahrungen für die Gegenwart

Über die Eingliederung der Vertriebenen und Flüchtlinge, also der Aussiedler (ohne Berücksichtigung der Übersiedler aus der DDR), existiert ein umfangreiches Schrifttum. Die umfassendste Analyse sind die drei Bände „Die Vertriebenen in Westdeutschland. Ihre Eingliederung und ihr Einfluß auf Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Geistesleben“, erschienen 1959 in Kiel, herausgegeben von Eugen Lemberg und Friedrich Edding. Darin wird der Begriff der Eingliederung mit wenigen Worten erklärt: „Eingliederung ist Teilhaberschaft an der Volkswirtschaft, der Eigentumsverteilung und dem

<sup>1)</sup> Zur Sprachregelung vgl. Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit, 20/1989 vom 17. 5. 1989, S. 953 ff.

<sup>2)</sup> Vgl. Bundesausgleichsamt, Statistischer Bericht vom 1. 3. 1989, Bad Homburg 1989, S. 14 ff., und Gerhard Reichling, Die deutschen Vertriebenen in Zahlen, Bonn 1986, S. 59.

<sup>3)</sup> Vgl. Bundesausgleichsamt 1989, ebd., S. 17.

<sup>4)</sup> Vgl. ebd., 1989, S. 18.

<sup>5)</sup> Vgl. ebd., S. 14 ff.

### Aussiedler nach Herkunftsgebieten

| Zeitraum<br>Jahr | Einheit | Insgesamt | Herkunftsgebiet       |              |                       |        |          |                  |                     |
|------------------|---------|-----------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------|----------|------------------|---------------------|
|                  |         |           | polnischer<br>Bereich | sowjetischer | Tschecho-<br>slowakei | Ungarn | Rumänien | Jugo-<br>slawien | Sonstige<br>Gebiete |
| 1950 bis 1959    | Anzahl  | 439 714   | 292 181               | 13 580       | 20 361                | 4 400  | 3 454    | 59 006           | 46 732              |
|                  | %       | 100       | 66,4                  | 3,1          | 4,6                   | 1,0    | 0,8      | 13,4             | 10,6                |
| 1960 bis 1969    | Anzahl  | 221 516   | 110 618               | 8 571        | 55 733                | 3 815  | 16 294   | 21 108           | 5 377               |
|                  | %       | 100       | 49,9                  | 3,9          | 25,2                  | 1,7    | 7,4      | 9,5              | 2,4                 |
| 1970 bis 1979    | Anzahl  | 355 381   | 202 711               | 56 592       | 12 278                | 3 757  | 71 415   | 6 205            | 2 423               |
|                  | %       | 100       | 57,0                  | 15,9         | 3,5                   | 1,1    | 20,1     | 1,7              | 0,7                 |
| 1980 bis 1988    | Anzahl  | 607 032   | 382 460               | 78 431       | 10 700                | 5 002  | 127 770  | 1 813            | 856                 |
|                  | %       | 100       | 63,0                  | 12,9         | 1,8                   | 0,8    | 21,0     | 0,3              | 0,1                 |
| 1980 . . . . .   | Anzahl  | 52 071    | 26 637                | 6 954        | 1 733                 | 591    | 15 767   | 287              | 102                 |
|                  | %       | 100       | 51,2                  | 13,4         | 3,3                   | 1,1    | 30,3     | 0,6              | 0,2                 |
| 1981 . . . . .   | Anzahl  | 69 455    | 50 983                | 3 773        | 1 629                 | 667    | 12 031   | 234              | 138                 |
|                  | %       | 100       | 73,4                  | 5,4          | 2,3                   | 1,0    | 17,3     | 0,3              | 0,2                 |
| 1982 . . . . .   | Anzahl  | 48 170    | 30 355                | 2 071        | 1 776                 | 589    | 12 972   | 213              | 194                 |
|                  | %       | 100       | 63,0                  | 4,3          | 3,7                   | 1,2    | 26,9     | 0,4              | 0,4                 |
| 1983 . . . . .   | Anzahl  | 37 925    | 19 122                | 1 447        | 1 176                 | 458    | 15 501   | 137              | 84                  |
|                  | %       | 100       | 50,4                  | 3,8          | 3,1                   | 1,2    | 40,9     | 0,4              | 0,2                 |
| 1984 . . . . .   | Anzahl  | 36 459    | 17 455                | 913          | 963                   | 286    | 16 553   | 190              | 99                  |
|                  | %       | 100       | 47,9                  | 2,5          | 2,6                   | 0,8    | 45,4     | 0,5              | 0,3                 |
| 1985 . . . . .   | Anzahl  | 38 968    | 22 075                | 460          | 757                   | 485    | 14 924   | 191              | 76                  |
|                  | %       | 100       | 56,6                  | 1,2          | 1,9                   | 1,2    | 38,3     | 0,5              | 0,2                 |
| 1986 . . . . .   | Anzahl  | 42 788    | 27 188                | 753          | 882                   | 584    | 13 130   | 182              | 69                  |
|                  | %       | 100       | 63,5                  | 1,8          | 2,1                   | 1,4    | 30,7     | 0,4              | 0,2                 |
| 1987 . . . . .   | Anzahl  | 78 523    | 48 419                | 14 488       | 835                   | 579    | 13 990   | 156              | 56                  |
|                  | %       | 100       | 61,7                  | 18,5         | 1,1                   | 0,7    | 17,8     | 0,2              | 0,1                 |
| 1988 . . . . .   | Anzahl  | 202 673   | 140 226               | 47 572       | 949                   | 763    | 12 902   | 223              | 38                  |
|                  | %       | 100       | 69,2                  | 23,5         | 0,5                   | 0,4    | 6,4      | 0,1              | 0,0                 |
| 1950 bis 1988    | Anzahl  | 1 623 643 | 987 970               | 157 174      | 99 072                | 16 974 | 218 933  | 88 132           | 55 388              |
|                  | %       | 100       | 60,8                  | 9,7          | 6,1                   | 1,0    | 13,5     | 5,4              | 3,4                 |

Quelle: Wirtschaft und Statistik, (1989) 9, S. 584.

Kulturleben, die dem Können, der Vorbildung, der Neigung und der Funktion in der heimatlichen Sozialstruktur entsprechen oder nahekommen.“<sup>6)</sup>

Verständlicherweise dominierten in den wissenschaftlichen Untersuchungen der damaligen Zeit das menschliche Leid, das mit der Vertreibung verbunden war, sowie die vielfältigen Schwierigkeiten des Neuanfangs, zu denen der Verlust an kultureller Identität, die soziale Rückstufung oder der wirtschaftliche Abstieg gehörten. Erst danach wurden die Antriebskräfte, die sich aus dieser Tragik für die junge Gesellschaft der Bundesrepublik ergaben, hervorgehoben. Symptomatisch steht hierfür der

Titel einer kleinen Arbeit von Friedrich Edding „Die Flüchtlinge als Belastung und als Antrieb der westdeutschen Wirtschaft“, Kiel 1952.

Mit dem Wirtschaftswachstum wurden dann vor allem die positiven ökonomischen Aspekte immer stärker betont<sup>7)</sup>, bis sich in der griffigen Formulierung „Aus Unglück wurde Glück“ die positive Bewertung in den Vordergrund schob<sup>8)</sup>.

Es ergaben sich folgende wirtschaftliche Vorteile:

<sup>7)</sup> Auf diese hatte vom Ausland aus der US-Amerikaner Henry C. Wallich in seiner Studie „Triebkräfte des deutschen Wiederaufstiegs“, Frankfurt 1955, S. 364, schon frühzeitig hingewiesen.

<sup>8)</sup> Vgl. Anm. 6, Bd. II, S. 3.

<sup>6)</sup> Die Vertriebenen in Westdeutschland, Bd. I, S. 151.

1. Der mit den Flüchtlingen verbundene Zustrom an Arbeitskräften bot der deutschen Wirtschaft Menschen, die auf Grund ihrer Ausbildung und Leistungsbereitschaft äußerst willkommen waren. Mit steigenden Investitionen wurde die in den ersten Jahren gravierende Arbeitslosigkeit der Flüchtlinge abgebaut. Mitte der fünfziger Jahre drückte sich die Motivation der Flüchtlinge sogar in einer niedrigeren Arbeitslosenquote, als sie die Gesamtbeschäftigung aufwies, aus. Die Leistungsbereitschaft kam auch darin zum Ausdruck, daß der Anteil der Kinder von Heimatvertriebenen in der mittleren und höheren Schulausbildung weit über ihrem Bevölkerungsanteil lag<sup>9)</sup>.

2. Diese zusätzlichen Arbeitskräfte waren sehr mobil. Die erheblichen Wanderungsbewegungen innerhalb des Bundesgebiets verringerten regionale Arbeits-Engpässe und trugen damit zur Sicherung des wirtschaftlichen Aufstiegs bei. Diese regionale Mobilität vollzog sich jedoch nicht im Selbstlauf. Sie wurde durch entsprechende wirtschaftspolitische Maßnahmen wesentlich unterstützt, wie beispielsweise die zielgerichtete Neuansiedlung, der Lastenausgleich, zinsgünstige Darlehen u. a.<sup>10)</sup>.

3. Mit der Eingliederung waren verschiedene sektorale Wirkungen verbunden. Ein für die weitere Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland wichtiger Aspekt bestand z. B. darin, daß in verschiedenen Bereichen neue Wirtschaftszweige entstanden, die ursprünglich ihren Schwerpunkt in den Vertreibungsgebieten hatten, beispielsweise Glaslitzer Musikinstrumentenbau (böhmische Blasinstrumente), Haider-Steinschönauer Glasveredelungsindustrie (sudetendeutsche Glasindustrie), Gablonzer Glasindustrie<sup>11)</sup>.

Ebenso sind die Anstöße, die vom — durch den Bevölkerungszuwachs verursachten — zusätzlichen Konsum für die weitere wirtschaftliche Entwicklung ausgingen, vorteilhaft für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gewesen. Eine neuere Untersuchung gelangt nach einem Vergleich verschiedener gesamtwirtschaftlicher Ausgangsdaten Nordrhein-Westfalens zu der Feststellung: „Es kann deshalb daraus geschlossen werden, daß sich die Pro-Kopf-Konsumgüterversorgung der Bevölkerung als Folge der Flüchtlingswanderung erhöht hat.“<sup>12)</sup>

Nicht alle Vertriebenen konnten ihren früheren Sozialstatus wiedererlangen, aber im wesentlichen

blieben sie nicht hinter der deutschen Stammbevölkerung zurück. Dies belegt eine Erhebung aus dem Jahre 1957, nach der die Einkommen von Vertriebenen in den unteren Einkommensgruppen über denen der nichtvertriebenen Haushalte lagen; in den mittleren Einkommensgruppen waren sie ähnlich hoch, in den oberen Einkommensgruppen lag das Einkommen der Vertriebenen unter dem der Stammbevölkerung<sup>13)</sup>.

Wenn bei dieser erfolgreichen Eingliederung die Rolle der Wirtschaftspolitik hervorgehoben wird, dann muß auch berücksichtigt werden, daß für diejenigen Menschen, die den wirtschaftlichen Leistungsanforderungen aus objektiven Gründen nicht gewachsen waren, eine wirksame Sozialpolitik notwendig wurde. In der Literatur findet sich dazu ein eindringlicher Hinweis: „Selbst wenn die Eingliederung sehr erfolgreich ist, wird ein schwieriger Rest von alten beziehungsweise körperlich, geistig oder sozial behinderten Personen übrigbleiben.“<sup>14)</sup> Gerade die wirtschaftliche Leistungskraft der Flüchtlinge insgesamt ermöglichte eine Sozialpolitik, die diese Menschen nicht außerhalb des Wohlstandes beließ.

### 3. Das Aussiedlungspotential

Die Aufnahme von Deutschen aus osteuropäischen Staaten ist immer noch eine der Spätlasten des Zweiten Weltkrieges. Es wird in der Diskussion oft übersehen, daß ein erheblicher Teil der Spätaussiedler aus Polen<sup>15)</sup> unter die Bestimmung des Artikel 116 des Grundgesetzes fallen, also bereits selber oder als Nachkommen vor dem 31. Dezember 1937 die deutsche Staatsangehörigkeit besaßen. Dabei ist noch folgender Umstand zu berücksichtigen: Die Rechtsprechung im Dritten Reich unterschied zwischen Deutschen verschiedenen Status. Dies diente den rassistischen Zielsetzungen der Nationalsozialisten. Es wäre in höchstem Maße verwerflich, würde die Bundesrepublik auch nur den Anschein erwecken, daran anzuknüpfen. Deshalb ist folgender Feststellung, die Bezug auf die Präambel des Grundgesetzes nimmt, zuzustimmen: „Es darf somit nicht zu einer Diskriminierung der ‚Statusdeut-

<sup>9)</sup> Vgl. G. Reichling (Anm. 2), S. 157.

<sup>10)</sup> Vgl. Kurt Horstmann, in: A.W.R.-Bulletin Association for the study of World Refugee Problem, Genf (1965) 12, S. 147.

<sup>11)</sup> Vgl. Die Vertriebenen in Westdeutschland (Anm. 6).

<sup>12)</sup> Uwe Kleinert, Flüchtlinge und Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen 1945–1961, Düsseldorf 1988, S. 51.

<sup>13)</sup> Vgl. Die Vertriebenen in Westdeutschland, (Anm. 6), Bd. 1, S. 170.

<sup>14)</sup> Vgl. K. Horstmann (Anm. 10), S. 148.

<sup>15)</sup> In der Statistik des Bundesausgleichsamtes von 1989 wird dafür der Begriff „polnischer Bereich“ mit folgender Definition angeführt: 1. Ostpreußen (südlicher Teil), 2. Pommern, 3. Brandenburg, 4. Niederschlesien, 5. Oberschlesien, 6. Danzig, 7. Polnische Gebiete von 1937. Für die Sowjetunion figuriert die Bezeichnung: „sowjetischer Bereich“. Dazu zählen: 1. Ostpreußen (nördlicher Teil), 2. Memelgebiet, 3. übriges Litauen, 4. Estland, 5. Lettland, 6. polnische Gebiete von 1937; 7. rumänische Gebiete von 1937, 8. tschechoslowakische Gebiete von 1937, 9. Sowjetunion von 1937.

schen' gegenüber den Deutschen mit deutscher Staatsangehörigkeit kommen. Das Deutsche Volk muß sich vielmehr in seiner Gesamtheit begreifen.<sup>16)</sup>

Diejenigen Aussiedler, für die dieser Artikel des Grundgesetzes nicht zutrifft, erhalten dann die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn sie ihre deutsche Volkszugehörigkeit nachweisen können. Ausführlicher läßt sich dieser Kreis folgendermaßen charakterisieren: „Voraussetzung für die Anerkennung als ‚Vertriebener‘ ist die deutsche Volkszugehörigkeit (Paragraph 6 des Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetzes, – BVFG –). Danach ist deutscher Volkszugehöriger, wer sich in seiner Heimat zum deutschen Volkstum bekannt hat. Dieses Bekenntnis muß durch bestimmte Merkmale wie Abstammung, Sprache, Erziehung und Kultur bestätigt werden. Als Vertriebener gilt auch der ausländische Ehegatte eines deutschen Staatsangehörigen oder deutschen Volkszugehörigen, der vom Vertreibungsgebiet aus zusammen mit seinem volksdeutschen Ehepartner einreist (Paragraph 1 Abs. 3 BVFG).“<sup>17)</sup>

Erkennt man die moralische und die durch das Grundgesetz gegebene Verpflichtung der Bundesrepublik, Menschen mit deutscher Volkszugehörigkeit aus den osteuropäischen Staaten die deutsche Staatsangehörigkeit zu gewähren, an, dann muß die Anzahl der Menschen geschätzt werden, die dafür in Frage kommen würden. Diese Schätzungen liegen zwischen 3,2 Millionen und 3,8 Millionen<sup>18)</sup> Deutschen in Ost- und Südosteuropa<sup>19)</sup>. Für die Sowjetunion, die ČSSR und für Ungarn gehen diese Zahlen auf Volkszählungen zurück; für Polen, Jugoslawien und Rumänien sind es Schätzungen. Über den Gehalt von Schätzungen können keine Aussagen getroffen werden. Aber auch die Ergebnisse der östlichen Volkszählungen sind mit Skepsis zu betrachten. Wenn in einer repräsentativen Befragung von ausgereisten Rußlanddeutschen fast zehn Prozent angeben, daß sie bei der letzten Volkszählung nicht Deutsch, sondern Russisch als ihre Muttersprache angegeben haben, dann ist es sehr wahrscheinlich, daß sie in der Statistik dieser Volkszählung auch nicht als Deutsche auftauchen<sup>20)</sup>.

<sup>16)</sup> Ernst Liesner, Wer ist Deutscher?, in: Eichholzbrief, (1989) 2, S. 33.

<sup>17)</sup> Hans Walter Bens, Aussiedler, Vertriebene, Umsiedler, Flüchtlinge, Heimkehrer, in: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit (Anm. 1), S. 954 f.

<sup>18)</sup> So die Zahlen der DRK-Suchdienst-Leitstelle vom 5. 4. 1989.

<sup>19)</sup> Vgl. dazu auch G. Reichling (Anm. 2), S. 48.

<sup>20)</sup> Vgl. Peter Hilkes, Deutsche in der Sowjetgesellschaft. Sprachkompetenz und Sprachverhalten, Arbeitsberichte Nr. 10/1988, S. 23, Osteuropa-Institut München.

Da also sogar Ausreisewillige, die sowieso enorme Repressalien zu erwarten hatten, in der Volkszählung – aus welchen Gründen auch immer – nicht ihre Muttersprache zutreffend angaben, kann man sich leicht vorstellen, daß die sowjetische Statistik die Zahl der Deutschen zu niedrig angibt. Es wäre daher sicher gerechtfertigt, die bisher bekannten Zahlen um zehn Prozent nach oben zu korrigieren. Unter gewandelten politischen Bedingungen kann sich ein Bekenntnis vorteilhaft auswirken, wenn damit die rasche Möglichkeit der Aussiedlung und somit die Verbesserung der Lebenssituation erreicht werden kann. Aus diesem Grund könnte auch ein Teil der 305 000 von Reichling unterstellten „Assimilierungsverluste“ innerhalb der deutschstämmigen Bevölkerung der Sowjetunion unter für sie günstigeren politischen Umständen ihre deutsche Volkszugehörigkeit wieder reaktivieren<sup>21)</sup>. Dies wird von der Bundesrepublik aus jedoch nur selten nachzuweisen sein. Will man für politische Entscheidungen eine Schätzung vornehmen, so ist es unter den aktuellen Bedingungen angeraten, von wenigstens vier Millionen Deutschen in Ost- und Südosteuropa auszugehen<sup>22)</sup>.

Verständlicherweise ist es viel schwieriger zu schätzen, wieviele deutschstämmige Menschen tatsächlich ausreisen wollen. Bisherige Schätzungen lagen regelmäßig zu niedrig – mit der Konsequenz, daß dies auch zu falschen politischen Einschätzungen führte. Beispielsweise wurde vom Präsidenten des DRK noch Anfang 1988 eine Zahl von 600 000 Ausreisewilligen genannt (Die Rotkreuz Zeitung, 2/88), die impliziert, daß mit den Zahlen von 1988 (200 000) und von 1989 (erwartet: 400 000) keine Ausreisewillige mehr vorhanden sein dürften. Auch die „Unabhängige Wissenschaftlerkommission“ geht in ihrem Bericht von 1987 zu den „Menschenrechten in den Staaten des Warschauer Paktes“ nur von 262 000 bekannten Ausreisewünschen aus (Bundestagsdrucksache 11/1344, S. 108 ff.).

Bei der Schätzung des Aussiedlungspotentials muß ebenfalls beachtet werden, daß auch in Ungarn, wo die Assimilierung der deutschstämmigen Bevölkerung allen Berichten nach weit vorangeschritten ist, die Wirtschaftslage sehr instabil ist. Sollte sich diese einmal dramatisch verschlechtern, ist es nicht mit letzter Gewißheit auszuschließen, daß auch hier Teile der deutschstämmigen Minderheit dann eine Ausreise anstreben.

<sup>21)</sup> Vgl. G. Reichling (Anm. 2), S. 45.

<sup>22)</sup> Vgl. zu diesem Komplex auch die Beiträge in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/88, in denen Zahlen und Berichte über die Lage der Deutschen in der Sowjetunion, in Polen und in Rumänien enthalten sind.

## II. Probleme und Methoden der Eingliederung von Aussiedlern

Vier Probleme sind bis zur Eingliederung von Aussiedlern in das Arbeitsleben zu lösen:

- die Anerkennung bzw. Einstufung der beruflichen Qualifikation;
- die Sprachausbildung;
- eine Anpassungsqualifizierung, eine Umschulung oder eine Ausbildung;
- die Arbeitsplatzvermittlung bzw. Arbeitsplatzsuche.

### 1. Berufliche Qualifikation

Eine der wichtigsten Aufgaben, die Aussiedler zuerst zu lösen haben, ist die formale Anerkennung ihrer beruflichen Qualifikation. Etwa 85 Prozent aller Aussiedler geben gewerblich-technische oder kaufmännische Berufe an. Ihre in den osteuropäischen Staaten erworbenen Berufsabschlüsse werden nur von den örtlich zuständigen Industrie- und Handelskammern (IHK) anerkannt<sup>23</sup>). Nur in Ausnahmefällen können die IHKs jedoch die tatsächlichen fachlichen Qualifikationen beurteilen. Nach einem Vergleich der Ausbildungsinhalte erfolgt zu meist ohne weiteres eine Gleichstellung. Das bedeutet, daß das in Osteuropa erworbene Prüfungszeugnis in der Bundesrepublik anerkannt und mit dem entsprechenden deutschen Berufsabschluß gleichgestellt wird. Für viele Berufe ist diese Gleichstellung allerdings problematisch:

- So existieren etliche Berufe in der Bundesrepublik gar nicht, beispielsweise der Industrieökonom.
- Andere Berufe weisen einen zur Bundesrepublik recht unterschiedlichen Inhalt auf, wie dies in kaufmännischen Berufen häufig der Fall ist.
- Einige Abschlüsse wurden auf Wegen erlangt, die erheblich von denen der entsprechenden Berufsausbildung in der Bundesrepublik abweichen. Dies trifft etwa auf in Abendschulen oder durch Sonderförderungen erlangte Berufe zu.
- Bei älteren Arbeitnehmern liegen die Abschlüsse sehr weit zurück und können deshalb auch nur mit den damaligen deutschen Berufsinhalten verglichen werden.
- Einige Berufe sind auch im Osten reine Frauenberufe, wie die Kindergärtnerin; demgegenüber

<sup>23</sup>) Eine umfassende Information zur Anerkennung der verschiedenen Berufsgruppen sowie ihrer Weiterbildungsmöglichkeiten einschließlich der Sozialleistungen findet sich in: „Informationen der Bundesanstalt für Arbeit“ (Anm. 1), S. 953 ff.

sind Baggerfahrerinnen in der Bundesrepublik unbekannt.

- Des öfteren waren die Antragsteller in den Berufen, deren Abschluß sie anerkannt haben möchten, gar nicht tätig. Sie übten andere Berufe — ohne formalen Abschluß — aus.

Diese Auflistung der Schwierigkeiten resultiert aus dem unterschiedlichen Ausbildungs- und Berufsausbildungssystem in den sozialistischen Ländern. Aus diesen Gründen ist es verständlich, warum „es für viele Aussiedler nach der Ankunft in unserem Land zunächst schwierig ist, einen Arbeitsplatz zu finden, der ihrem erlernten Beruf entspricht. Die rasche technologische Entwicklung und Rationalisierung hat in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren zunehmend zu neuen Berufsqualifikationen und Berufsbildern geführt, denen die Ausbildung der Aussiedler in ihrer alten Heimat nicht mehr entsprechen dürfte.“<sup>24</sup>) Es werden dort unvergleichlich stärker als in marktwirtschaftlichen Systemen rein formale Qualifikationen vom Arbeitnehmer verlangt. Da jeder Abschluß als ein Beweis der Leistungsfähigkeit des Gesellschaftssystems angesehen wird, erfolgen Qualifizierungen für bestimmte Gruppen, wie beispielsweise Frauen, oft nur formal.

Sind die Unterschiede zu gravierend, dann kann gar keine Anerkennung vorgenommen werden, oder es wird ein ähnlicher Beruf unterhalb des formalen osteuropäischen Abschlusses gesucht. So kann die Empfangssekretärin aus Polen keine Anerkennung als Hotelfachfrau finden und ein Industriekaufmann unter Umständen nur als Bürokaufmann anerkannt werden.

Die Befürchtung, daß damit ein beruflicher und sozialer Abstieg verbunden ist, kann entkräftet werden. Einmal bedeutet es einen weitaus größeren sozialen Abstieg, wenn jahrelang formal weitergebildet und umgeschult wird, ohne eigentliche berufliche Erfahrung und eine entsprechend höhere berufliche Position zu erwerben. Zum anderen benötigt ein Aussiedler für seine Integration in der Regel zuerst einen Arbeitsplatz. Dort kann er auch in geringer qualifizierter Tätigkeit erste notwendige Erfahrungen sammeln, kann sein eigenes Wissen und Können überprüfen, kann so die wichtigen Referenzen erlangen und das System eines Arbeitsmarkts kennenlernen. In diesem Prozeß hat er dann

<sup>24</sup>) Henning Fleischer/Helmut Proebsting, Aussiedler und Übersiedler. Zahlenmäßige Entwicklung und Struktur, in: *Wirtschaft und Statistik*, (1989) 9, S. 588.

günstige Möglichkeiten, seine frühere Qualifikation wieder zu erreichen<sup>25</sup>).

Eine andere Möglichkeit ist eine Qualifizierung über das Arbeitsamt. Hier steht ein umfangreiches Angebot zur Verfügung. Die Arbeitsverwaltungen haben schon seit längerem ein sehr vielfältiges, auf fast sämtliche Berufsgruppen und Qualifizierungsbedürfnisse abgestelltes System der Anpassungsqualifizierung und Umschulung entwickelt. Arbeitsverwaltungen und Wirtschaft arbeiten dabei zusammen. Damit kann verhindert werden, daß am Markt vorbei qualifiziert wird. Die deutsche Wirtschaft benötigt zahlreiche hochqualifizierte Arbeitskräfte; an Fachkräften herrscht selbst in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit ein Mangel<sup>26</sup>).

So haben die meisten Unternehmen bei einer Befragung durch die IHK Münster darauf verwiesen, daß sie bereit seien, Facharbeiter mit nur geringen Deutschkenntnissen sofort einzustellen. Es wurde dort die Erfahrung gemacht, daß die Aussiedler hochmotiviert und im Unterschied zu Teilen der deutschen Stammebelegschaft auch sehr Weiterbildungsbereit sind. Im einzelnen hat diese Umfrage zu folgenden Resultaten geführt:

- Der weit überwiegende Teil der Betriebe suchte 1988 Facharbeiter ohne ausreichenden Erfolg;
- auch das Arbeitsamt konnte bei der mangelnden Qualifikation der Bewerber keine Abhilfe schaffen;
- die Mobilität der Bewerber war zu gering;
- die Suche nach Ungelernten war kaum schwierig, aber auch der Bedarf vergleichsweise gering;
- 80 Prozent der Unternehmen wollen den Bedarf an Fachkräften zukünftig durch betriebsinterne Schulungsmaßnahmen decken<sup>27</sup>).

Deshalb sind die Chancen für Aussiedler, eine höhere Qualifikation zu erwerben, günstig. Von der Wirtschaft werden jährlich über 26 Mrd. DM für Weiterbildungsmaßnahmen ausgegeben<sup>28</sup>). Vor allem auch die unterschätzten Klein- und Mittelbetriebe wenden für die Weiterbildung pro Mitarbeiter relativ viel Geld auf, um qualifizierte Mitarbeiter zu gewinnen.

Allerdings kann die Gleichstellung der formalen Qualifikation für den arbeitsplatzsuchenden Aussiedler auch Schwierigkeiten mit sich bringen, die

der Aussiedler oft nicht berücksichtigt. Wird ein Qualifikationsabschluß anerkannt, ist es dem Arbeitsamt untersagt, einen nachträglichen deutschen Abschluß in dieser Qualifikation zu fördern. Dieser bietet sich aber für verschiedene Berufsgruppen und vor allem für junge Facharbeiter an. Zwar verfügen die Arbeitsämter über Variationsmöglichkeiten und nutzen diese zugunsten der Aussiedler auch aus, aber formell bleibt erst einmal diese Schwierigkeit bestehen. Zu ihrer Überwindung müssen durch Vermittler zusätzliche organisatorische Hürden genommen werden. Die IHKs sind mit den derzeitigen Regeln der Gleichstellung genauso wenig zufrieden wie die Arbeitsverwaltungen. Andere Lösungen könnten nur durch neue gesetzliche Regelungen ermöglicht werden.

## 2. Sprachausbildung

Etwa 90 Prozent der Aussiedler aus Polen und zwei Drittel derjenigen aus der Sowjetunion beherrschen die deutsche Sprache entweder nur unzureichend oder gar nicht. Bei den Aussiedlern aus Rumänien sind es jedoch nur wenige, die nicht Deutsch sprechen. Es kann keine Zweifel über die Bedeutung einer fundierten Beherrschung der deutschen Sprache geben. Die Aussiedler kommen nicht als Gastarbeiter in das Bundesgebiet, sondern sie sind Deutsche und erhalten hier die deutsche Staatsangehörigkeit. Sie kommen nicht in das Bundesgebiet, um nur einige Jahre hier zu arbeiten, sich dabei aber die Option, in ihr Heimatland zurückzugehen, offenzuhalten. Sie wollen hier als Deutsche endgültig eine Heimat finden, in der sie als Gleiche unter Gleichen leben können. Nur bei ausreichender Sprachbeherrschung wird es möglich sein, nach einer Übergangszeit wieder gleichwertig in den erlernten Berufen tätig zu werden. Die Sprache ist somit auch eine unabdingbare Voraussetzung, um einen sozialen Abstieg zu verhindern und wirtschaftliche Potenzen nicht brachliegen zu lassen.

Bis Anfang 1988 wurden die betroffenen Aussiedler in der Regel in einen acht- bis zehnmonatigen Sprachkurs eingeordnet. Damit sollten Sprachdefizite abgebaut, die spätere Vermittlung in eine berufliche Tätigkeit erleichtert und der Fall in die sofortige Arbeitslosigkeit für viele erst einmal abgewendet werden. Es hat sich jedoch erwiesen, daß ein genereller zehnmonatiger Sprachkurs bei weitem nicht die günstigste Vorgehensweise für die spätere berufliche Eingliederung darstellt.

Zunächst ist dabei die Mentalität der Aussiedler zu beachten. Vieles hat sich im Verlauf ihres Lebens in den östlichen sozialistischen Gesellschaften eingeschlichen: vor allem die Abhängigkeit vom Staat, der jeden Schritt vorschreibt und so die Individua-

<sup>25</sup>) Vgl. dazu Arbeitsmarkt, 11/1989 vom 7. 11. 1989, S. 6.

<sup>26</sup>) Vgl. Handelskammer Hamburg, Bericht 1988, S. 71 ff. Zum Fachkräftemangel vgl. ausführlich: Argumente zu Unternehmerfragen: Fachkräftemangel, 11/1989, Köln 1989.

<sup>27</sup>) Vgl. Pressedienst der IHK Münster vom 20. 6. 1989 und Kurznachrichtendienst der BDA vom 6. 7. 1989, S. 2.

<sup>28</sup>) Vgl. iwd, Nr. 40, Köln 1989, S. 5.

lität und Selbständigkeit unterdrückt<sup>29)</sup>. Auch wegen dieser Eigenschaften des Sozialismus verließen die Aussiedler ihre bisherigen Heimatländer. Trotzdem sind sie – wenn auch in unterschiedlichem Maße – von dortigen Verhaltensweisen geprägt. Darum ist es verständlich, daß sie beispielsweise erst nach und nach die spezifischen Aufgaben der Arbeitsämter erfassen. In der Sowjetunion war Arbeitslosigkeit unbekannt, und es existierte in den Betrieben kaum ein Leistungsdruck. Lohn und Gehalt wurden in jedem Fall gezahlt. Deshalb passiert es, daß Aussiedler die Unterhaltszahlungen des Arbeitsamtes während der Sprachschulungen oder während Qualifizierungsmaßnahmen und sogar verschiedentlich das Arbeitslosengeld als Gehalt auffassen.

Der große Leistungswille der Aussiedler darf nicht durch die Abhängigkeit von regelmäßigen Staatszahlungen zurückgedrängt werden. Die Warnung, die Bundespräsident von Weizsäcker hinsichtlich einer „Vollkaskogesellschaft“ ausgesprochen hat, trifft auch auf diese Problembereiche zu: „Die Kräfte in den Menschen und in der Gesellschaft sind nicht kleiner geworden als früher. Aber sie wirken sich stärker im persönlichen als im sozialen Umfeld aus. Es entwickelt sich eine Mentalität der ‚Vollkaskogesellschaft‘. Eigene Interessen werden auf Kosten des Ganzen abgesichert und durchgesetzt. Die Belastungsschwellen werden niedriger, Streit und Klagen häufen sich, obwohl doch der Rechtsstaat nicht dafür gedacht ist, einer Rechthabereigesellschaft zu dienen, sondern der Gerechtigkeit und dem Schutz des Schwachen. Unter solchen Lasten fällt es dem Staat schwer, wirksam genug neuen Notständen abzuwehren, die es ganz gewiß bei uns auch heute gibt.“<sup>30)</sup>

In Erkenntnis der vorhandenen Schwierigkeiten sind seit dem Frühjahr 1989 viele Arbeitsverwaltungen dazu übergegangen, ein „Modulsystem“, in dem Sprache und Beruf vereint gefördert werden, einzuführen<sup>31)</sup>. Der Kerngedanke eines solchen Systems kann beispielhaft am Vorgehen in Baden-Württemberg demonstriert werden: Nach einer dreimonatigen Grundstufe folgen drei Aufbaustufen von drei und zweimal zwei Monaten (3/3/2/2), in denen eine engere Verzahnung mit einer beruflichen Qualifizierung stattfinden soll. Zu den Vorteilen einer solchen Vorgehensweise wird in der Verfügung des Landesarbeitsamtspräsidenten festgestellt:

<sup>29)</sup> Vgl. dazu die Darstellung in: Aussiedler, Informationen zur politischen Bildung, Nr. 222, Bonn 1989.

<sup>30)</sup> Richard von Weizsäcker, Auch unter dem Grundgesetz wurden wir keine Engel, in: Frankfurter Rundschau vom 26. 5. 1989, S. 8.

<sup>31)</sup> Vgl. beispielsweise die Rundverfügung Nr. 10/89 des Präsidenten des Landesarbeitsamtes Baden-Württemberg.

„1. Flexible Ein- und Austrittsmöglichkeiten z. B. zur Arbeitsaufnahme oder zum Ortswechsel.

2. Engere Verzahnung von Sprachförderung und beruflichen Bildungsmaßnahmen sowie Begrenzung der Dauer der Teilnahme auf den für die berufliche Integration erforderlichen Umfang.

3. Anpassung der Sprachförderung an das geplante, landkreisbezogene Unterbringungskonzept für Aussiedler des Landes Baden-Württemberg<sup>32)</sup>.“

Ohne Zweifel stellt diese Form der Sprachausbildung einen Fortschritt gegenüber dem früheren Einheitsmodell dar. Verschiedene Unternehmen und Wirtschaftsverbände haben eigenständig Modelle zur kombinierten Sprach- und Berufsqualifizierung entwickelt<sup>33)</sup>.

Allerdings darf nicht verkannt werden, daß einer Durchsetzung des Prinzips „Arbeiten und Lernen“ auch objektive Schwierigkeiten im Wege stehen. Die räumlichen, finanziellen und organisatorischen Bedingungen können besser Großbetriebe als Kleinunternehmen schaffen. In ländlichen Regionen wird es nicht immer genügend Arbeitsplätze in bestimmten Berufszweigen geben, so daß doch Aussiedler mit unterschiedlichen Berufen eine gemeinsame Sprachausbildung haben werden. Das alles ist zu berücksichtigen. Trotzdem trifft die folgende Aussage auf Grund der Vorteile einer integrierten Ausbildung zu:

„Natürlich, der Teufel steckt im Detail, wenn individuelle Lösungen entwickelt werden müssen. Aber niemandem nützt es, allein schon deshalb am alten Grundsatz ‚Erst Sprachschulung – dann arbeiten‘ festzuhalten. Denn Barrieren, die die Aussiedlerintegration verzögern oder gar behindern, müssen abgebaut werden. Die Betroffenen haben es schwer genug. Man sollte es ihnen nicht noch schwerer machen.“<sup>34)</sup>

Die Notwendigkeit, Sprache und Berufsausbildung bzw. -weiterbildung miteinander zu kombinieren, führt zu neuen Überlegungen und neuen Ausbildungsformen. Damit wird auch das Verständnis für soziale Anpassungsvorgänge und die Aufnahmefähigkeit von Wissen und Fertigkeiten erweitert. Der Aussiedlerzustrom führt in der Bundesrepublik auch auf Gebieten zu positiven Änderungen, in denen man es nicht erwartet hätte.

<sup>32)</sup> Ebd., S. 2.

<sup>33)</sup> Vgl. Info-Dienst Deutsche Aussiedler, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Nr. 4, 1989, S. 12 f.

<sup>34)</sup> DIHT, Aktuelle Informationen zur Weiterbildung, 3/89, Bonn 1989, S. 1.

### 3. Anpassungsqualifizierungen, Weiterbildung und Ausbildung

Fast jeder früher erwerbsfähige Aussiedler muß in der Bundesrepublik irgendeine Form der beruflichen Qualifizierung durchlaufen. Das können Anpassungsqualifizierungen sein, um das deutsche Niveau des ausgeübten Berufes zu erreichen; das können erhebliche Weiterbildungen oder zusätzliche Qualifizierung sein, wenn das Berufsbild in der Bundesrepublik sich wesentlich von dem in der früheren Heimat unterscheidet. Und das kann auch das Erlernen eines neuen Berufes durch eine Ausbildung oder eine Umschulung sein. Hauptträger dieser Maßnahmen sind die Arbeitsverwaltungen.

Auch hier hat es sich als günstig erwiesen, den Weg über die Betriebe weiter zu forcieren. Die Unternehmen in der Bundesrepublik verfügen über ein hochentwickeltes und sehr flexibles Weiterbildungssystem. Dieses wird bereits zur Ausgleiche der unterschiedlichen Qualifikationen der Aussiedler zu den in Deutschland ausgebildeten Facharbeitern, Technikern oder Ingenieuren eingesetzt. Ohne langwierige Umschulung kann hier vor Ort — in den Betrieben und überbetrieblichen Einrichtungen — das deutsche Qualifikationsniveau erreicht werden. Der bisherige Umfang seiner Ausnutzung reicht jedoch nicht aus<sup>35)</sup>.

Generell kommen die Aussiedler mit einer — an östlichen Verhältnissen gemessenen — guten Qualifikation in das Bundesgebiet. Ein praxisnahes Weiterbildungssystem vervollkommnet die Qualifikation unmittelbar berufsbezogen, ohne eine Herauslösung aus der beruflichen Tätigkeit. Damit wird der Arbeitsmarkt nach zwei Seiten hin wesentlich entlastet: Die Aufwendungen der Bundesanstalt für Arbeit können gesenkt werden und das Facharbeiterangebot erhöht sich. Für den Aussiedler ergeben sich damit folgende Vorteile:

- erst durch den Kontakt zur Arbeitswelt wird die notwendige Erfahrung für die Sprachaneignung erworben;
- je enger der Kontakt zum Beruf, desto rascher wird die berufsspezifische Fachsprache erlernt;
- über den Kontakt zu den Arbeitskollegen wird auch die gesamte gesellschaftliche Eingliederung erleichtert;

<sup>35)</sup> Im Rahmen des „Gutachten: Die Integration deutscher Aussiedler — Perspektiven für die Bundesrepublik Deutschland“, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 1989, wurden dazu Befragungen und Recherchen bei Unternehmen, Verbänden und Arbeitsämtern vorgenommen. Auch weitere Aussagen dieses Beitrages zur Situation in den Betrieben stützen sich darauf.

— durch die sozialistischen Verhältnisse geprägte Mentalitäten — wie zu geringe Selbständigkeit oder Sozialstaatsabhängigkeit — werden am besten in der Arbeitswelt abgebaut;

— Aussiedler können Referenzen erwerben und Unternehmensleitungen zukünftige Mitarbeiter kennenlernen;

— durch die Verringerung der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit kann diese ihre Mittel mehr auf Umschulungsmaßnahmen konzentrieren.

Die Unternehmen dürfen nicht aus ihrer unternehmerischen Verantwortung entlassen werden. Der Staat muß Anreizsysteme aufbauen und so die Unternehmen finanziell flankierend begleiten. Ab dem 1. Januar 1990 hat die Bundesregierung dafür bessere gesetzliche Voraussetzungen geschaffen: Aussiedler, die einen Teilzeitarbeitsplatz gefunden haben, erhalten für die Zeit, in der sie einen Sprachkurs besuchen, ein zusätzliches Eingliederungsgeld<sup>36)</sup>. Das ist ein wesentlicher Fortschritt der Förderung der beruflichen Integration. Mit dem Einkommen aus der Teilzeitarbeit und dem Teileingliederungsgeld wird das Prinzip „Arbeiten und Lernen“ besser als vorher durchgesetzt.

Der starke Aussiedlerstrom kommt zu einem Zeitpunkt, an dem die gut ausgebauten Ausbildungs- und Weiterbildungseinrichtungen der Bundesrepublik aufgrund der demographischen Entwicklung nicht mehr voll ausgelastet sind. Die damit verbundene Möglichkeit, in relativ kurzer Zeit der Wirtschaft Fachkräfte zur Verfügung zu stellen, ist ein wichtiger Vorteil dieses Zustromes<sup>37)</sup>. Im Berufsbildungsbericht der Bundesregierung wird dazu festgehalten: „Alles deutet darauf hin, daß ohne eine aktive und an die veränderte Situation angepaßte Strategie der Nachwuchswerbung und Nachwuchssicherung durch die Betriebe, Praxen und Verwaltungen der Mangel an nachwachsenden Fachkräften in den nächsten Jahren zunächst in Fertigungsberufen und mit zeitlicher Verzögerung auch in Dienstleistungsberufen erheblich zunehmen wird. Tendenziell wird dies bei anhaltender Verbesserung der Wirtschaftslage und weiter sinkenden Bewerberzahlen in den nächsten Jahren auch in den meisten jetzt noch vom Ausbildungsmangel betroffenen Regionen der Fall sein.“<sup>38)</sup>

Auch die deutschen Gewerkschaften wollen ihre Weiter- und Ausbildungskapazitäten für die wirtschaftliche Eingliederung der Aussiedler nutzen. So

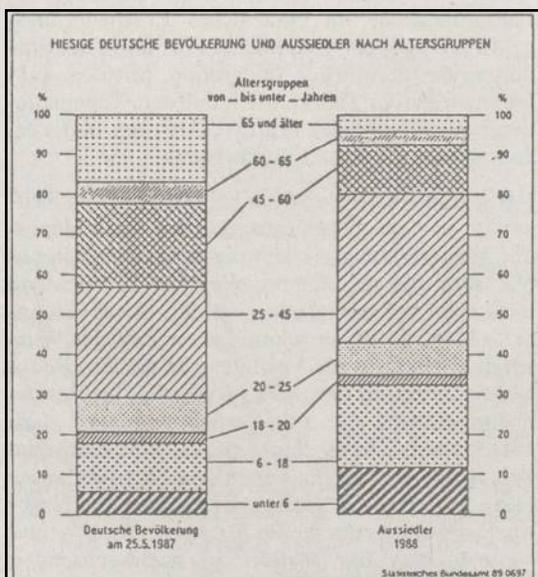
<sup>36)</sup> Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 24. 10. 1989, S. 6.

<sup>37)</sup> Vgl. Zur beruflichen Integration: Info-Dienst Deutsche Aussiedler, Nr. 4, Bonn, Juni 1989.

<sup>38)</sup> Informationen Bildung — Wissenschaft, hrsg. vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, 4/89, S. 49.

sollen im DGB-Bildungswerk in Unna Aussiedler die Möglichkeit erhalten, den deutschen Abschluß als Industriemechaniker zu erlangen. Die Ausbildung dazu wird vom Bundesbildungsministerium finanziert, das von 1989 bis 1992 16 Millionen Mark allein für derartige Modellversuche im Ruhrgebiet ausgeben will<sup>39)</sup>.

Von den 1988 ins Bundesgebiet gekommenen Aussiedlern waren 67 000, das sind ein Drittel, jünger als achtzehn Jahre alt. Rechnet man noch die bis 25jährigen Jugendlichen hinzu, liegt der Anteil bei fast 40 Prozent Jugendlichen unter den Aussiedlern. 40 000 schulpflichtige Kinder waren 1988 und Anfang 1989 in eine bundesdeutsche Schule aufzunehmen. Eine Gegenüberstellung der hiesigen deutschen Bevölkerung und der Aussiedler nach Altersgruppen zeigt die folgende Grafik<sup>40)</sup>:



Die Verjüngung des Aussiedlerzustroms verdeutlicht ein Vergleich der Jahre 1987 und 1988 (in Prozent<sup>41)</sup>:

|               | 1987 | 1988 |
|---------------|------|------|
| unter 18      | 28,5 | 32,4 |
| 18-60         | 61,7 | 60,2 |
| jünger als 45 | 75,7 | 80,1 |
| über 60       | 9,8  | 7,4  |

<sup>39)</sup> Vgl. Handelsblatt vom 11. 4. 1989.

<sup>40)</sup> Quelle: Wirtschaft und Statistik, 9/1989, S. 586.

<sup>41)</sup> Quelle: Bundesausgleichsamt, eigene Berechnungen.

Häufig wird dabei zuerst auf die großen Belastungen, die auf die verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche der Bundesrepublik zukommen, verwiesen, wie beispielsweise auf die enorme Nachfrage nach Kindergartenplätzen oder neuen Lehrplanstellen<sup>42)</sup>. Auch die aus der sozialistischen Gesellschaft gewohnte Autoritätsgläubigkeit der Jugendlichen und ihre Abhängigkeit von einem festgefügt Kollektiv werden herausgestellt<sup>43)</sup>. Dies trifft zwar zu, aber wenn derartige Berichte nur diese Eindrücke vermitteln, erfolgt keine sachgerechte Information. Übrig bleibt am Ende nur Emotionalisierung. Dabei wird oft verkannt, daß gerade Jugendliche über die Schule und die Ausbildung schneller als ihre Eltern den Kontakt zum westdeutschen Alltag erhalten<sup>44)</sup>.

Auf Probleme in der schulischen Ausbildung der jugendlichen Aussiedler haben die Länderregierungen rasch reagiert. Es wurden umfangreiche zusätzliche Mittel bereitgestellt und besondere Förderprogramme entwickelt<sup>45)</sup>. Ebenso hat sich das Ausbildungsplatzangebot in den letzten Jahren erheblich verbessert: „Im Berufsbildungsjahr 1987/88 haben sich die Entspannungstendenzen am Arbeitsstellenmarkt verstärkt fortgesetzt. Bundesweit überstieg das Angebot die Nachfrage um knapp sechs Prozent. Der Angebotsüberschuß ist damit nahezu zwei Prozentpunkte höher als 1980, dem Jahr mit der bisher besten Ausbildungsbilanz seit dem Beginn der Berichterstattung durch die Bundesregierung (1976).“<sup>46)</sup>

Diese Einschätzung ist regional und branchenspezifisch zu differenzieren. Jedoch übersteigt in allen Regionen das Angebot an Ausbildungsplätzen die Nachfrage, und für 1989 ist mit einem weiteren Rückgang der Nachfrage um wenigstens sechs Prozent zu rechnen. In einigen Fertigungs- und Dienstleistungsbereichen werden allerdings auch mehr Ausbildungsplätze gesucht, als zur Verfügung gestellt werden können. Demgegenüber blieben in verschiedenen gewerblich-technischen und handwerklichen Berufen viele Ausbildungsplätze unbe-

<sup>42)</sup> Vgl. Die Zeit vom 14. 4. 1989, S. 29; dpa-sozialpolitische Nachrichten, 4/89, S. 10.

<sup>43)</sup> Vgl. Der Spiegel vom 27. 2. 1989.

<sup>44)</sup> Vgl. dazu: Integration junger Aussiedler als gesamtgesellschaftlicher Auftrag, in: Forum Jugendsozialarbeit, 4/1988, Köln 1988; Junge Aussiedler. Eingliederungshilfen der Jugendsozialarbeit, in: Jugend, Beruf, Gesellschaft, 4/1988, Bonn 1988; Zur Integration junger Deutscher aus den osteuropäischen Ländern und der DDR, in: ebd., Sonderheft 1986, Bonn 1986; Die Heimstatt, Themenheft: Eingliederung junger Aussiedler, 3-4/1988, Köln 1988.

<sup>45)</sup> Vgl. Deutscher Bildungsdienst, Bonn 1989, 11. 1. 1989; bildung konkret, 2/89, Bonn 1989, S. 6.

<sup>46)</sup> Informationen, Bildung - Wissenschaft, hrsg. vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, 4/89, S. 49.

setzt<sup>47)</sup>. Die Gesamtzahl der 1989/90 unbesetzten Ausbildungsplätze kann nur geschätzt werden. Sie schwankt zwischen 60 000 und 150 000<sup>48)</sup>.

Die Anforderungen, welche die Bewältigung der Qualifikationsaufgaben so hoher Zahlen von Menschen in kurzer Zeit mit sich bringen, beeinflussen auch die Strukturen der Ausbildungsförderung. Die alten Instrumente müssen überprüft und neue Formen gefunden werden.

#### 4. Vermittlung und Arbeitsplatzsuche

Unternehmen stellen Arbeitskräfte nicht deshalb ein, weil sie Aussiedler sind. In manchen Regionen haben verschiedene Aussiedlergruppen — vor allem aus Rumänien oder der Sowjetunion, aber teilweise auch aus Polen — allerdings immer noch einen Bonus am Arbeitsmarkt. Fleiß, Energie, Tatkraft, Pünktlichkeit und Leistungsbereitschaft sind hier stark vertreten. Man darf dabei jedoch zwei Zusammenhänge nicht verkennen: Zum einen können bei den heutigen Aussiedlern diese Eigenschaften nicht mehr dieselbe direkte Auswirkung auf die Produktion haben wie in den Aufbaujahren bei den Vertriebenen und Flüchtlingen der Nachkriegszeit. Zum anderen sind in der modernen Industriegesellschaft auch solche Eigenschaften wie Kooperationsfähigkeit, Eigeninitiative oder Kreativität gefragt. Diese bringen die Aussiedler aus den bereits erwähnten Gründen zumeist nicht mit. Ihre Bereitschaft, diese rasch zu erwerben, ist in der Regel jedoch hoch.

Die vorrangigste Aufgabe der Arbeitsämter ist immer noch die Vermittlung eines Arbeitsplatzes. Dies bleibt auch bei den Aussiedlern der Fall. Jedoch finden über 50 Prozent der Aussiedler ohne Einschaltung des Arbeitsamtes einen Arbeitsplatz. Allerdings werden die Arbeitsämter auch durch den Gesetzgeber vielfach mit zusätzlichen Aufgaben beauftragt, wie z. B. die in letzter Zeit wieder diskutierte Auszahlung des Kindergeldes oder auch die Verantwortung für die Sprachförderung der Aussiedler. Bei den Aussiedlern müssen die Vermittler umfangreiche Aufklärungsarbeit leisten; sie befinden sich häufig in der Situation, in erheblichem Maße gesellschaftspolitisches Grundwissen zu vermitteln.

Es wurde bereits auf die für eine Eingliederung in das Berufsleben günstige Altersstruktur der Aussiedler verwiesen. Ähnliches trifft auch auf die Berufsstruktur zu, wie die folgende Übersicht über die Aussiedler 1988 nach ihrer Beteiligung am Er-

werbsleben und ihrer beruflichen Gliederung zeigt (in Prozent)<sup>49)</sup>:

|                           |      |
|---------------------------|------|
| Land- und Forstwirtschaft | 1,6  |
| Bergbau                   | 2,3  |
| Industrie/Landwirtschaft  | 48,7 |
| technische Berufe         | 7,5  |
| Dienstleistungsberufe     | 39,7 |

Allerdings treten in der Gruppe der kaufmännischen und der Dienstleistungsberufe auf Grund des anderen Berufsprofils im Osten erhebliche Vermittlungsschwierigkeiten auf. Es ist in einem solchen Fall wenig sinnvoll, den Aussiedlern von vornherein Möglichkeiten, eine höhere Qualifikation zu erlangen, anzubieten. Die vorhandenen Fähigkeiten müssen erst einmal ausgeschöpft werden, andernfalls würde man einer „sozialen Mentalität“ den Weg bereiten.

Auch aus Problemregionen signalisieren die Arbeitsämter, daß für Facharbeiter nach relativ geringen Anpassungsqualifizierungen sehr gute Vermittlungschancen bestehen. Es ist nicht möglich, exakte Zahlen für diesen Prozeß vorzulegen. Der stetige Zustrom von Aussiedlern, die unterschiedlichen Qualifizierungsmaßnahmen und die Entwicklung des Arbeitsmarktes verschieben die Ausgangspunkte jeden Monat<sup>50)</sup>.

In besonderem Maße trifft dies für Arbeitsplätze in Handwerksberufen zu. Der Präsident des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks, Heribert Späth, ist der Auffassung, daß der Mangel an Facharbeitern bereits deutlich das Wachstum im Handwerk bremst<sup>51)</sup>. Das Handwerk unternimmt deshalb eigene Aufklärungs- und Werbeaktionen unter den Aussiedlern, um sie über die ihnen ja weitgehend unbekannteren Möglichkeiten eines selbständigen Handwerks zu informieren<sup>52)</sup>.

Die Vermittlung muß auch gegen verschiedene im Sozialismus erworbene Eigenschaften ankämpfen, auf die schon teilweise hingewiesen wurde. Dazu gehört das Bestreben, möglichst in große Orte und in große Betriebe zu gelangen. Beides ist aus östlicher Sicht nur allzu verständlich, denn dort finden sich gute Wohnungen meist nur in größeren Orten, und die Arbeitsbedingungen in Großbetrieben sind

<sup>49)</sup> Quelle: Wirtschaft und Statistik 9/1989, S. 588 sowie die Ausführungen in: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit, 33/1989, vom 16. 8. 1989, S. 1629 ff.

<sup>50)</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. 11. 1989, S. 17.

<sup>51)</sup> Vgl. Die Welt vom 19. 4. 1989.

<sup>52)</sup> Vgl. handwerk magazin/beruf und bildung, Bonn 1989, 4/89, S. II; vgl. auch Rotger H. Kindermann, Im Handwerk sind noch Plätze frei, in: Das Parlament vom 25. 8. 1989, S. 4.

<sup>47)</sup> Vgl. dazu den Präsidenten des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks, Heribert Späth, in: Die Welt vom 19. 4. 1989, S. 9.

<sup>48)</sup> Vgl. Handelsblatt vom 16. 8. 1989, S. 3.

die besseren<sup>53)</sup>. So müssen die Vermittler über die Bedingungen des deutschen Arbeitsmarktes aufklären, der die meisten Arbeitsplätze in Klein- und Mittelbetrieben zur Verfügung stellt, die sich nicht in Großstädten befinden müssen, ebenso wie über die Notwendigkeit, jeden Tag größere Distanzen selbständig von und zum Arbeitsplatz zurückzulegen. Das mögen alles geringere Probleme sein, aber aus der Sicht eines Neubürgers sind sie erheblich und verlängern die Zeit der Vermittlung, wenn nicht rechtzeitig aufgeklärt wird<sup>54)</sup>.

Bedauerlicherweise sind die verschiedenen Ratgeber für Aussiedler dabei auch wenig hilfreich. Der „Wegweiser für Aussiedler“ des Bundesministers des Innern oder beispielsweise der regionale „Hessische Wegweiser für Aussiedler und Übersiedler“ orientieren fast ausschließlich über die rechtlichen Möglichkeiten und sozialen Absicherungen. Damit erfüllen diese Publikationen die wichtige Aufgabe, zuerst einmal in der neuen Heimat das Gefühl der sozialen Sicherheit, der Geborgenheit zu verleihen. Eine wirksame Starthilfe besteht aber nicht allein im Aufzählen sozialer Rechte. Auch die „Starthilfen des Arbeitsamtes für Aussiedler“ der Bundesanstalt für Arbeit berichten überwiegend über die Leistungen der Arbeitsämter. Nur am Beginn wird auf die wichtigen Fragen der Mobilität, der Selbständigkeit und der Sicherheit des Arbeitsplatzes verwiesen.

Die insgesamt günstige Perspektive für die Vermittlung von Aussiedlern darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß es vorübergehend zu einem „Aussiedler-Stau“ auf dem Arbeitsmarkt kommt. Nur eine Kombination von Sprachförderung, Qualifizierung und Vermittlung in gemeinsamer Aktion der Ar-

beitsverwaltungen und der Wirtschaft wird diesen „Stau“ abbauen können.

Insgesamt sind die Chancen für die wirtschaftliche Eingliederung der Aussiedler günstig. Der kräftige Beschäftigungsaufbau der letzten Jahre, die wachsende Zahl der unbesetzten Arbeitsplätze und der Rückgang des einheimischen Erwerbspersonals bekräftigen diese Auffassung.

Eine solche generelle Beurteilung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Arbeitsmarkt nicht in jeder Region und nicht für jeden Beruf gleichermaßen günstig ist. Die zeitlich sehr konzentrierte Zunahme von Aussiedler-Erwerbspersonen und die Anpassung eines erheblichen Teils von ihnen an die Qualifikationsbedürfnisse des deutschen Arbeitsmarktes führen zeitweilig zu einer erhöhten Arbeitslosigkeit unter ihnen. Auch der aktuelle Wohnraummangel grenzt die Mobilität der Aussiedler für einige Zeit noch ein. Dem stehen die schon aufgezeigten neuen Gesetze und die Leistungsbereitschaft der Aussiedler gegenüber. Ebenso werden die Erweiterungsinvestitionen, welche in der gegenwärtigen Konjunktur vorgenommen werden müssen, um Produktionssteigerungen zu erreichen (die Unternehmen sind zumeist an ihren Kapazitätsgrenzen angelangt), für eine erhöhte Nachfrage nach Arbeitskräften sorgen. Die Aussiedler, welche bereits in das Wirtschaftssystem integriert sind, sorgen ihrerseits für zusätzliche Nachfrageimpulse und lösen so weitere Wachstumsprozesse aus. Wirtschaftliche Entwicklungen vollziehen sich nicht linear. Sie beinhalten stets Multiplikatoreffekte.

Es läßt sich nicht detailliert vorausberechnen, wie sich diese verschiedenen Tendenzen auf die Arbeitsmarktsituation der einzelnen Berufsgruppen auswirken werden. In den nächsten zwei bis drei Jahren wird für einen Teil der Aussiedler aber eine zeitweilige Arbeitslosigkeit nicht zu vermeiden sein, bis die gemeinsamen Anstrengungen von Arbeitsverwaltungen und Wirtschaft in der Qualifizierung der betroffenen Gruppen Früchte tragen.

<sup>53)</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. 9. 1989, S. 18.

<sup>54)</sup> Im vom Bundesministerium des Innern herausgegebenen „Info-Dienst Deutsche Aussiedler“, 7/1989, S. 11, wird beispielhaft über die Kooperation eines regionalen Arbeitsamtes und einer Industrie- und Handelskammer bei der Vermittlung von Aussiedlern berichtet.

## **Herbert Ehrenberg: Überlegungen zur Zukunft der Arbeit**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/90, S. 3–13

Trotz der gegenwärtig so guten Konjunktur verharrt das Arbeitslosenniveau bei zwei Millionen. Die anhaltende Massenarbeitslosigkeit und die deutlichen Zeichen neuer Armut sind aber nicht als Schicksal über die bundesdeutsche Volkswirtschaft verhängt worden, sondern das Ergebnis politischer Entscheidungen zu einer neuen, aus Angebotstheorie und Sozialstaatskritik kombinierten Linie der Politik.

Betrachtungen über die „Zukunft der Arbeit“ mit der These, daß der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgehe, lenken von der beschäftigungspolitischen Aufgabe ebenso ab wie „Opfertheorien“ zu Lasten der Arbeitnehmer. Weder mit Lohnverzicht bei Arbeitszeitverkürzungen noch mit Ausdehnung der Maschinenlaufzeiten auf das Wochenende sind Beschäftigungserfolge zu erreichen; die politische Aufgabenstellung aufgrund des Sozialstaatsauftrags unserer Verfassung verpflichtet die Politik darauf, die organisatorischen und finanziellen Bedingungen des Wirtschaftens so zu gestalten, daß jene vielen aufgeschobenen Projekte zur Verbesserung der Umwelt und der Infrastruktur erfüllt werden und alle Menschen Arbeit finden. Österreich und Schweden haben im Anschluß an die beiden Ölschocks bewiesen, daß mit breitenangelegter Arbeitsmarktpolitik und expansiver Wirtschaftspolitik Beschäftigungseinbrüche verhindert und ein hoher Beschäftigungsstand stabilisiert werden kann.

Die Bundesrepublik braucht in den neunziger Jahren eine Konzentration der Finanz-, Wirtschafts-, Sozial-, aber auch der Technologie- und Bildungspolitik auf die Verbesserung der Beschäftigung und der Umwelt zugleich. Eine Beschleunigung des notwendigen Einbaus von Umweltschutztechnologien, zweistellige Milliardeninvestitionen jährlich in die Modernisierung der Bundesbahn und den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs sowie kräftige Aufstockung der Mittel für Städtebau und Dorfsanierung unter ausdrücklicher Einbeziehung der Sanierung alter Industriestandorte und Kanalnetze würden Beschäftigung und Umwelt zugleich verbessern.

Private Investitionen brauchen eine differenzierende Besteuerung nach der Gewinnverwendung: Niedriger Steuersatz für jede investive Verwendung, höherer für jede nichtinvestive. Für die Finanzierung der breitangelegten Umwelt- und Beschäftigungsprogramme steht als solider Finanzsockel die mögliche Stabilisierung der Bundesbankgewinne auf mindestens 15 Milliarden DM durch Befreiung der Bundesbank von der Bilanzierungsvorschrift des Niederwertprinzips zur Verfügung.

## **Ulf Fink: Zukunftsfelder der Arbeit**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/90, S. 14–20

Auf der Grundlage des christlichen Menschenbildes entwickelt sich ein Arbeitsverständnis, das den ganzen Menschen berücksichtigt: Arbeit als grundlegendes Merkmal menschlicher Existenz. Dieser Bezug, der den rein ökonomischen Sinn menschlicher Arbeit und deren Ergebnisse sprengt, ist gleichzeitig Aufforderung an die Politik, subsidiär und direkt den Strukturwandel des Arbeitsmarktes und dessen soziale Folgewirkungen mitzugestalten. Zukunftsfelder der Erwerbsarbeit sind die sozialen Dienste, der Umweltschutz und die Freizeitwirtschaft.

Durch eine „Kultur des Helfens“ sollen Erwerbsarbeit und bisher sogenannte ehrenamtliche oder Familien-Arbeit miteinander verwoben werden. Die Einführung von Erziehungsgeld, Erziehungsrente und Erziehungsurlaub sind erste Schritte zu einem „sozialen Lohn“, durch den die Gesellschaft diese wichtigen Arbeitsleistungen honoriert. Gleichzeitig gilt der Anspruch, daß am Arbeitsmarkt die Tätigkeit für Menschen genauso bewertet werden muß wie die Produktionsleistung an Maschinen.

Durch einen „ökologischen Marshallplan“ sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um die Schöpfung – regeneriert – kommenden Generationen zu erhalten. Allein die Kosten für die notwendige Sanierung des Kanalisationsnetzes in der Bundesrepublik liegen derzeit bei fast 20 Milliarden DM. Durch neue Instrumente der Arbeitsmarktpolitik sollen die Kosten der Arbeitslosigkeit in Ausgaben für soziale Dienste und den Umweltschutz umgelenkt werden.

## **Wolfgang Klauer: Längerfristige Arbeitsmarktperspektiven**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/90, S. 21–36

Mikroelektronik und weitere neuartige Technologien, Ökologisierung und Internationalisierung des Wirtschaftens, Geburtenrückgang und Wertewandel werden in den nächsten Jahrzehnten zu einem grundlegenden Strukturwandel der gesamten Wirtschafts- und Arbeitswelt führen. Je offensiver Wirtschaft und Politik den Strukturwandel bewältigen, desto günstiger wird sich die Beschäftigung entwickeln. Mit der häufig erwarteten globalen Entlastung des Arbeitsmarktes durch den Geburtenrückgang ist bei steigender Frauenerwerbstätigkeit und anhaltenden Zuwanderungen von Übersiedlern, Aussiedlern und Ausländern frühestens in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre, eventuell jedoch auch erst nach 2010 zu rechnen. Aber selbst nach 2010 gibt es noch genügend Ausgleichsmöglichkeiten, um es nicht so bald zu einer generellen Arbeitskräfteknappheit aufgrund des Geburtenrückganges kommen zu lassen.

Die Wirtschaft der Bundesrepublik wird sich verstärkt zu einer forschungs- und entwicklungsintensiven sowie umweltverträglichen Wirtschaft mit weitgehender Auslandsorientierung und hohem Dienstleistungsanteil wandeln. Im Jahre 2010 dürften fast drei Viertel der Erwerbstätigen überwiegend tertiäre Tätigkeiten ausüben; dabei dürfte sich der Anteil der höherqualifizierten Tätigkeiten von derzeit 28 Prozent auf rd. 40 Prozent erhöhen. Dem werden zwar insgesamt formal höher qualifizierte, aber drastisch schrumpfende Nachwuchsjahrgänge sowie steigende Anteile von Frauen, Ausländern und Älteren gegenüberstehen. Ein massiver Ausbau der Weiterbildung sowie die Flexibilisierung und Individualisierung der Arbeitszeiten dürften zu den wichtigsten Voraussetzungen zur Bewältigung des Strukturwandels und damit der Sicherung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung gehören.

### **Friederike Maier/Ronald Schettkat: Beschäftigungspotentiale der Arbeitszeitpolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/90, S. 37–51

Im siebenten Jahr eines anhaltenden Konjunkturaufschwungs ist die Beschäftigtenzahl in der Bundesrepublik beinahe wieder so hoch wie 1980; allerdings ist es vor allem die Zunahme der Auszubildenden und der Teilzeitbeschäftigten, die dieser positiven Entwicklung zugrunde liegt. Die Zahl der Erwerbstätigen ist schneller gestiegen, als das Arbeitsvolumen zugenommen hat – eine Entwicklung, die deutlich macht, daß es einen engen Zusammenhang zwischen Arbeitszeitpolitik und Beschäftigung gibt.

Angesichts einer aktuellen registrierten Arbeitslosigkeit von knapp zwei Millionen und gestützt auf Projektionsrechnungen bis zum Jahr 2000 ist nicht davon auszugehen, daß sich die Arbeitsmarktprobleme „von selbst“ lösen werden. Beschäftigungspolitische Initiativen sind weiterhin notwendig; einen zentralen Punkt werden dabei Politiken zur Arbeitsumverteilung bilden. Arbeitsumverteilungspolitiken wie Wochenarbeitszeitverkürzung, Abbau von Überstunden, Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung oder Einführung von Elternurlaub oder Bildungsurlaub zielen darauf ab, das Arbeitsvolumen umzuverteilen, ohne den Erwerbsstatus der Beschäftigten zu verändern. Durch die Verminderung der Arbeitszeit bisher Beschäftigter sollen neue Beschäftigungsmöglichkeiten bisher Nicht-Erwerbstätiger geschaffen werden. Auf eine Umverteilung ohne Erhöhung der Beschäftigung zielen Politiken wie Frühverrentung und Vorruhestand, bei denen ein Teil der Erwerbspersonen (z. B. Ältere) zugunsten anderer ausscheidet.

Analysiert man die bisher betriebenen Arbeitsumverteilungspolitiken, so läßt sich deren Beschäftigungswirksamkeit belegen; allerdings scheint es angesichts der anhaltenden Arbeitsmarktprobleme notwendig, diese Maßnahmen zu forcieren: Neben einer weiteren Verkürzung der Wochenarbeitszeit und einer Begrenzung der Überstunden sind vor allem garantierter Eltern- und Bildungsurlaub ein geeignetes Mittel, gesellschaftspolitische Zielsetzungen (Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Qualifizierungsmöglichkeiten) mit Arbeitsumverteilung zu verbinden. Eine Flexibilisierung der Arbeits- und Betriebszeiten wird dagegen gesamtwirtschaftlich nur bedingt positive Beschäftigungswirkungen haben.

### **Klaus Leciejewski: Zur wirtschaftlichen Eingliederung der Aussiedler**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/90, S. 52–62

Insgesamt hat die Bundesrepublik von 1945 bis 1988 14 Millionen Vertriebene, Flüchtlinge sowie Aus- und Übersiedler in ihre Gesellschaft integriert. Dies brachte ihr ein hohes Maß an Achtung im Ausland ein, führte aber auch zu positiven ökonomischen Effekten, vor allem in der Aufbauphase der Bundesrepublik. Die Vertriebenen selbst trugen zu einer raschen Integration bei, indem sie sich assimilationsbereit und aufstiegsmotiviert zeigten.

Die heute in der Sowjetunion sowie in Ost- und Südosteuropa lebenden potentiellen Aussiedler müssen auf etwa vier Millionen geschätzt werden. Wie viele davon tatsächlich ausreisen werden, hängt von ihrer dortigen Integration ab, aber auch von der Stabilität der Wirtschaftslage im Heimatland. Bei der Eingliederung von Aussiedlern treten vor allem Probleme der Anerkennung der beruflichen Qualifikation, der Sprachausbildung, der Anpassungsqualifizierung und der Arbeitsplatzvermittlung auf. Die Unterschiede zwischen den Berufsprofilen und den Ausbildungsinhalten in den sozialistischen Ländern und der Bundesrepublik lassen einen wirklichen Vergleich der Berufe häufig nicht zu, was dazu führen kann, daß Aussiedler hier zunächst unter ihrer beruflichen Qualifikation beschäftigt werden. Es hat sich aber herausgestellt, daß dies teilweise als weniger problematisch empfunden wird, als eine längerfristige Umschulungsmaßnahme oder Arbeitslosigkeit. Von einer sofortigen Beschäftigung im Bereich des erlernten Berufs hängen alsbaldige soziale Integration und das Erlernen der (Fach-)Sprache ab. Aus diesem Grund werden die Aussiedler auch nicht mehr allein mit Sprachkursen auf das „Leben“ in der Bundesrepublik vorbereitet. Ebenso werden Anpassungsqualifikationen am günstigsten am Arbeitsplatz erworben und Weiterbildungsmaßnahmen möglichst praxisnah durchgeführt.

Insgesamt werden die Eingliederungschancen für Aussiedler aufgrund ihrer vorteilhaften Alters- und Berufsstruktur positiv beurteilt. Etwa die Hälfte von ihnen findet ohne die Vermittlung des Arbeitsamtes eine Anstellung, was auch mit der starken Leistungsmotivation der Aussiedler zusammenhängt. Gewisse Integrationsprobleme werden jedoch für die Zukunft erwartet aufgrund des Wohnraum Mangels und dem anhaltenden Zustrom von Aus- und Übersiedlern.