

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Wilhelm Adamy und Gerhard Bosch

Arbeitsmarktprojektion – Wegweiser für
Beschäftigungspolitik?

23. Jg./1990

1

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Arbeitsmarktprojektion – Wegweiser für Beschäftigungspolitik?

Wilhelm Adamy und Gerhard Bosch, Düsseldorf*)

Sowohl die Massenarbeitslosigkeit von 1975 als auch der Anstieg der Arbeitslosigkeit auf über 2 Mio. zu Beginn der 80er Jahre konnte mit Hilfe von Langfristprojektionen des IAB vorausgeschätzt werden. Allerdings erwies sich die Politik als unfähig, hieraus die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen. Auf die bestprognostizierte Arbeitsmarktkrise wurde nur mit einer kurzatmigen Stop and go-Politik reagiert. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich daher vor allem auf die notwendigen arbeitsmarktpolitischen Schlußfolgerungen, die aus der neuen Arbeitsmarktprojektion 2010 zu ziehen sind. Das wichtigste Ergebnis ist, daß trotz günstiger Wachstumschancen anhaltende Massenarbeitslosigkeit droht. Würde der Trend zur Arbeitszeitverkürzung gestoppt, würden sich die Arbeitsmarktgleichgewichte in Zukunft gegenüber den Berechnungen der Projektion noch drastisch erhöhen.

Der Beitrag weist neben diesen quantitativen Arbeitsmarktproblemen auf eine Reihe qualitativer Gestaltungsaufgaben für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hin. Es ist nicht ausgeschlossen, daß die künftige Beschäftigungszunahme vor allem auf ungesicherte Beschäftigungsverhältnisse entfällt; die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen kann mit einer Expansion geringfügiger Beschäftigung verbunden sein. Höherqualifizierung setzt sich nicht automatisch durch. Die sektorale Umstrukturierung kann angesichts des Auslaufens von Vorruhestandsmaßnahmen wieder mit Massenarbeitslosigkeit verbunden sein. Notwendig ist daher eine präventive Arbeitsmarktpolitik, die auf die erkennbaren Trends frühzeitig reagiert. Dazu zählt vor allem ein Ausbau des Weiterbildungssystems, die Förderung qualifizierter Arbeitsplätze, bessere Absicherung von atypischen Arbeitsverhältnissen, ein Ausbau der qualitativen Personalentwicklungsplanung sowie eine zielgruppenorientierte Arbeitsmarktpolitik zugunsten benachteiligter Personengruppen.

Gliederung

1. Problemstellung
2. Zur Aussagefähigkeit von Arbeitsmarktprojektionen
3. Beschäftigungspolitische Risiken auf mittlere Sicht
 - 3.1 Anhaltende Arbeitsmarktungleichgewichte
 - 3.2 Tarifliche Arbeitszeitverkürzung zur Bekämpfung von Massenarbeitslosigkeit unabdingbar
 - 3.3 Mehr Beschäftigung – aber welche?
 - 3.4 Frauenerwerbstätigkeit steigt weiter
 - 3.5 Behauptete Höherqualifizierung nicht ohne Risiken
 - 3.6 In Industrie weiterhin mit Personalabbau zu rechnen
 - 3.7 Die Anforderungen an betriebliche Beschäftigungspolitik steigen
 - 3.8 Struktureller Verfestigung der Arbeitslosigkeit entgegenwirken
 - 3.9 Globale Herausforderungen steigen
4. Schlußbemerkung

1. Problemstellung

Wirtschaftsforscher sind bekanntlich keine Hellseher. Ihre Projektionen und Modellrechnungen stellen keinesfalls Prophezeiungen dar, die die künftige Wirklichkeit exakt vorhersagen können; keine noch so gute Vorausschätzung des Arbeitsmarktes kann die Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung beseitigen, sondern lediglich – auf der Basis heutigen Wissens – einzuschränken versuchen.

Ungeachtet aller Fehlerquellen stellen arbeitsmarktpolitische Langfristprojektionen wichtige Planungshilfen dar, die es ermöglichen, arbeitsmarktpolitische Risiken frühzeitig zu erkennen und die notwendigen politischen Konsequenzen zu ziehen. Staatliche Arbeitsmarktpolitik kann ihre in § 2 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) formulierte arbeitsmarktpolitische Zielsetzung nur dann erfüllen, wenn sie nicht nur auf tagespolitische Herausforderungen reagiert, sondern langfristig und vorausschauend angelegt ist.

Die nunmehr 20jährige Geschichte des AFG zeigt jedoch, daß die wissenschaftlichen Arbeitsmarktbeobachtungen und längerfristigen Orientierungshilfen von der Politik kaum zur Kenntnis genommen wurden.

Frühzeitig hat die Arbeitsmarktforschung auf die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsrisiken aufmerksam zu machen versucht. Sowohl die Massenarbeitslosigkeit 1975 als auch der Anstieg der Arbeitslosigkeit über die 2-Mio.-Grenze zu Beginn der 80er Jahre konnte mit Hilfe von Szenarien vorausgesehen werden¹⁾. Dieter Mertens konnte zu Recht darauf verweisen, daß es sich um die bestprognostizierte Arbeitsmarktkrise handelt.

Doch die Politik erwies sich weitgehend als unfähig, die erforderlichen Konsequenzen aus den längerfristigen Arbeitsmarktprognosen zu ziehen. Große Teile der Wirtschaftswissenschaften und der Politik sahen und sehen die Beschäftigungskrise als Zwischentief an, durch das man

*) Dr. rer. pol. Wilhelm Adamy ist Referatsleiter für Arbeitsmarktpolitik beim DGB-Bundesvorstand, Lehrbeauftragter an der Sozialakademie Dortmund. Dr. rer. pol. Gerhard Bosch ist wissenschaftlicher Referent im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB (WSI). Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

¹⁾ Vgl. Klauder, W., G. Kühlewind, P. Schnur, M. Thon, Zur Arbeitsmarktentwicklung bis 1980 – Modellrechnungen unter Berücksichtigung der „Energiekrise“, in: MittAB 1/1974, S. 1 ff. sowie: Klauder, W., P. Schnur, Mögliche Auswirkungen der letzten Rezession auf die Arbeitsmarktentwicklung bis 1990. Modellrechnungen nach 26 Sektoren und globale Arbeitsmarktbilanz unter alternativen Annahmen, in: MittAB 3/1976, S. 238 ff.

hindurchsegeln müsse. Viele setzten auf die Hoffnung, daß die demographische Entwicklung die Arbeitsmarkprobleme Ende der 80er Jahre quasi im Selbstlauf löse.

Von dem vorausgesagten „Schwächeanfall“ konnte sich der Arbeitsmarkt bei allenfalls gelegentlichen fiskalischen Interventionen nicht erholen. Staatliche Beschäftigungspolitik geriet mit zunehmender Dauer der Beschäftigungskrise verstärkt in den Sog restriktiver Finanzpolitik. Die primär fiskalpolitisch motivierte Stop an go-Politik im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ging mit einer Bedeutungszunahme der passiven Maßnahmen einher. Wie kurzatmig die Arbeitsmarktpolitik zwischenzeitlich geworden ist, zeigt sich exemplarisch am Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit für 1989, der erst am 28. 12. 1988 – also 4 Tage vor Beginn des Haushaltsjahres – von den Selbstverwaltungsorganen der BA verabschiedet werden konnte²⁾. Selbst eine zweijährige Finanzplanung der Arbeitslosenversicherung ist nicht möglich, da das Leistungsrecht wenigstens einmal jährlich geändert wurde und die Bundesregierung mehrfach ins Haushaltsrecht der BA eingegriffen hat³⁾. Von einer rationalen, längerfristig angelegten Arbeitsmarktpolitik sind wir mehr denn je entfernt.

Im Unterschied zu den arbeitsmarktpolitischen Projektionen haben bevölkerungspolitische Prognosen im öffentlichen Bewußtsein und der aktuellen Politik nachhaltige Spuren hinterlassen. Die Finanzierung der Rentenkassen nach der Jahrtausendwende rückte über weite Strecken weit mehr ins Zentrum der Auseinandersetzung als die Bekämpfung der aktuellen Arbeitslosigkeit. Vielfach lösen die Veränderungen der demographischen Entwicklung in 30 bis 40 Jahren größere Befürchtungen aus als die absehbaren Arbeitsmarkprobleme der nahen Zukunft. Dabei wird meist übersehen, daß demographisch bedingte Finanzierungs- und Verteilungsprobleme durch beschäftigungspolitische Einflußfaktoren sowohl entschärft als auch verschärft werden können. Zwischen Arbeitsmarkt und Alterssicherung besteht ein enger Zusammenhang. Über die Beitragszahler und Verrentungsregeln wirkt die Arbeitsmarktlage umfassend auf das Alterssicherungssystem ein wie umgekehrt Veränderungen demographischer Faktoren das Erwerbspotential und das Wirtschaftswachstum beeinflussen können.⁴⁾

²⁾ Vgl. Adamy, W., Sparnovelle treibt Arbeitslosenzahl in die Höhe, in: Soziale Sicherheit 1/1989, S. 11 ff.

³⁾ Vgl. derselbe, Haushalt '86 der Bundesanstalt für Arbeit, in: Soziale Sicherheit 1/1986, S. 22 ff.

⁴⁾ Vgl. hierzu: Prognos, Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und gesetzliche Rentenversicherung vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung, Basel 1987. Zur Arbeitsmarktabhängigkeit der Rentenversicherung siehe auch: Adamy, W., S. Koeppinghoff, Zur Krisenanfälligkeit der Rentenversicherung. Arbeitsmarktbedingte Finanzierungsprobleme in theoretischer und empirischer Sicht, in: Konjunkturpolitik 5/1983, S. 285 ff.

⁵⁾ Himmelreich, F.-H., Arbeitsmarkt und Lohn, in: Resonanzen. Arbeitsmarkt und Beruf – Forschung und Politik. Festschrift für Dieter Mertens, hrsg. von L. Reyher, J. Kühl, BeitrAB 111, Nürnberg 1988, S. 178

⁶⁾ Vgl. Klaunder, W., Der methodische Ansatz des IAB zur längerfristigen Vorausschätzung des Arbeitsmarktes, in: Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, hrsg. von Dieter Mertens, BeitrAB 111, Nürnberg 1988 (3. Aufl.) S. 202 ff. sowie Barth, H.-J., Mittelfristige Arbeitsmarktprojektionen. Anmerkungen zu ihrer Aussagefähigkeit und einige Folgerungen, in: Resonanzen a. a. O., S. 17 ff.

⁷⁾ Vgl. Kühlewind, G., Das IAB-Konzept der Alternativprognostik, in: Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung a. a. O., S. 180 ff. zur kritischen Auseinandersetzung mit dem IAB-Szenarium siehe auch: Schäfer, C., Auch bei Wachstum bleibt die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2000 eine politische Aufgabe – Szenarien zur Entwicklung des Arbeitsmarktes bis 2000 – in: WSI-Mitteilungen 3/1986, S. 145 ff.

Ungeachtet dieses Zusammenhangs werden aus den längerfristigen bevölkerungspolitischen Rechnungen bereits arbeitsmarktpolitisch relevante Konsequenzen gezogen; die arbeitsmarktpolitischen Probleme hingegen werden als vorübergehendes konjunkturelles Phänomen ohne längerfristige Konsequenzen darzustellen versucht. So sprechen sich die Arbeitgeber expressis verbis für die geplante Heraufsetzung der Altersgrenzen, auch unabhängig von der Lage auf dem Arbeitsmarkt, aus. Sie vernachlässigen dabei völlig, daß Handlungsbedarf und Leistungsfähigkeit der Alterssicherung in naher Zukunft entscheidend von der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt geprägt werden.

Es fehlt auch der Wille zu einer aktiven Beschäftigungspolitik. Man setzt weniger auf beschäftigungspolitisches Handeln als auf den Prozeß der marktwirtschaftlichen Selbstreinigung.

2. Zur Aussagefähigkeit von Arbeitsmarktprojektionen

In einer kontroversen Debatte in den Selbstverwaltungsorganen der BA wurde die Aussagefähigkeit der IAB/Prognos-Projektion in Zweifel gezogen und auf eine Korrektur der Prämissen hinzuwirken versucht. So sinnvoll eine Diskussion um methodische Schätzprobleme von Projektionen auch ist, viel einschneidender ist die Frage, welche politischen Konsequenzen aus der weiterhin drohenden ungünstigen Arbeitsmarktsituation gezogen werden. Wissenschaftliche Szenarien sollten nicht instrumentalisiert werden, sondern vorurteilsfrei daraufhin geprüft werden, welcher politische Handlungsbedarf sich daraus ergibt. Dies gilt für arbeitsmarktpolitische Projektionen ebenso wie für bevölkerungspolitische.

Nach Einschätzung der Arbeitgeber „suggerieren die Projektionen des IAB eine Zwangsläufigkeit der Entwicklung, die in der Realität nicht gegeben ist. Diesen Eindruck können auch Alternativszenarien nur begrenzt revidieren, denn auch sie können nur einige wenige wirtschaftspolitische Handlungsoptionen einfangen ..“⁵⁾. Sicher ist es richtig, daß Modellrechnungen die noch Ungewisse Zukunft nicht in allen Teilen einfangen können. Dennoch geht die Kritik weit übers Ziel hinaus. Die Arbeitsmarktprognostik selbst hat immer wieder davor gewarnt, daß ihre Ergebnisse als eindeutiges Bild von der Zukunft fehlinterpretiert werden. Die Vorhersagequalität ist und bleibt ungewiß. Durch alternative Annahmen kann allerdings die Plausibilität erhöht und ein Spektrum möglicher Entwicklungen umrissen werden, das sich zu einem relativ konsistenten Zukunftsbild verdichtet. Die Unsicherheit über die künftige Arbeitsmarktentwicklung kann so ein Stück verringert, wenn auch nicht ganz beseitigt werden.⁶⁾

Arbeitsmarktprognosen können und dürfen keinesfalls als zwangsläufige Entwicklungen angesehen werden, sondern müssen als Orientierungshilfen verstanden werden, welche die Auswirkungen plausibler Annahmen und Reaktionen in ihrer Größenordnung deutlich machen.⁷⁾ Sie liefern grobe Vorstellungen darüber, wie die Zukunft aussehen könnte. Im Mittelpunkt steht die Warn- und Beratungsfunktion politischer Entscheidungsträger und die Abschätzung eines künftigen Handlungsbedarfs. Eine zukunftsgerichtete Politik macht es erforderlich, daß möglicherweise auftretende Fehlentwicklungen und Ungleichgewichte vorausschauend erkannt werden.

Die Qualität einer Arbeitsmarktprojektion muß sich keinesfalls immer darin zeigen, ob sie sich in der Wirklichkeit auch tatsächlich erfüllt. Projektionen können weit erfolg-

reicher sein, wenn sie zur Grundlage politischer Entscheidungen gemacht werden und den absehbaren Beschäftigungsrisiken vorbeugend entgegengewirkt wird. Alternativ- und Simulationsrechnungen können sich erst dann bewahrheiten, wenn die Warnsignale nicht beachtet werden und wenn man den abschätzbaren Fehlentwicklungen nicht rechtzeitig begegnet.

In der Vergangenheit wurden jene Arbeitsmarktprojektionen, die eine langanhaltende Phase gravierender Unterbeschäftigung prognostizierten, sehr schnell als Schwarzmalerei oder Katastrophenszenarien abzutun versucht. Im Nachhinein zeigt sich jedoch, daß die arbeitsmarktpolitischen Langfristprojektionen – die sich nicht auf aktuelle politische Stimmungslagen, sondern auf gut begründete Prämissen stützen – in der Realität durchaus Bestand haben können.

Bereits Anfang 1974 legte das IAB die erste mittelfristige Projektion bis 1980 vor, die sich durch eine hohe Trefferquote auszeichnete. In der mittleren Variante C2 wurde für 1980 die registrierte Arbeitslosenzahl mit 785 000 vorausgeschätzt und die Stille Reserve mit 520 000.⁸⁾ Die tatsächliche Arbeitsmarktentwicklung nahm einen noch ungünstigeren Verlauf. Die vorausgeschätzten Zahlen wurden jeweils um rund 100000 übertroffen. In dieser noch vor Ausbruch der Beschäftigungskrise erstellten Vorausschau war ausdrücklich darauf hingewiesen worden, daß wegen der drohenden hohen Arbeitslosigkeit wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisches Handeln notwendig sei.

Auch die nachfolgenden Alternativrechnungen der Jahre 1976 und 1982 machten deutlich, daß die Gefahr anhaltend hoher Arbeitslosigkeit in den 90er Jahren noch nicht gebannt sei.

Ausgangspunkt der jüngsten Projektion sind erneut drei Wachstumsszenarien, wobei der Wachstumsfächer des Bruttoinlandsprodukts mit 1,5% jährlich in der unteren, bzw. 2,3% in der mittleren bzw. 2,7% in der oberen Variante diesmal enger beieinander liegt als in den vorangegangenen Projektionen. Die potentiellen Möglichkeiten der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gehen sicherlich über diese Entwicklungsphase hinaus. Da sich wirtschaftliche und soziale Prozesse jedoch nicht losgelöst von den historischen Bedingungen entwickeln, scheint es aufgrund der Erfahrungen durchaus gerechtfertigt, die Zahl der möglichen Szenarien auf diesen Wachstumsfächer zu begrenzen. Das mittlere Szenario bezeichnet dabei einen Entwicklungspfad, der immer noch deutlich über dem tatsächlichen Wirtschaftswachstum der Jahre 1973 bis 1987 lag (durchschnittlich + 1,8% jährlich). In den beiden letzten Jahren konnte dieses Wachstum zwar deutlich übertroffen werden. Es bleibt auch zu hoffen, daß Wachstumstrend und Beschäftigungsschwelle wieder etwas günstiger verlaufen als in den letzten 15 Jahren. Es wäre jedoch fatal, die gegenwärtig boomende Konjunktur zu extrapolieren und die arbeitsmarktpolitischen Risiken zu unterschätzen.

Sicherlich wird der Zuwandererstrom die Beschäftigungsschwelle beeinflussen und einen höheren Wachstumspfad begünstigen. Zugleich erhöht sich allerdings das Erwerbspersonenpotential, so daß sich Angebot und Nachfrage gleichfalls nach oben verlagern, ohne daß damit die

Arbeitsmarktbilanz positiv beeinflusst werden muß. Zudem ist nicht auszuschließen, daß sowohl aus ökologischen wie Kapazitätsgründen Wachstumsgrenzen erreicht werden könnten und die Preise im Rahmen der innerdeutschen Währungsunion in Bewegung geraten. Die zu befürchtenden Steuererhöhungen könnten gleichfalls als Wachstumsbremse wirken ebenso wie steigende Zinsen. Der deutsch-deutsche Einigungsprozeß bietet ebensowenig wie die EG-Integration Anlaß für Schönwetterprognosen oder Katastrophenszenarien.

3. Beschäftigungspolitische Risiken auf mittlere Sicht

3.1 Anhaltende Arbeitsmarktungleichgewichte

Das wichtigste Ergebnis der aktuellen IAB-Prognos-Projektion ist, daß trotz günstiger Wachstumsannahmen die Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt in den nächsten 15 Jahren anzuhalten drohen. Aus den Projektionsergebnissen sowohl der mittleren wie der optimistischen dritten Variante läßt sich eindeutig schließen, daß die Gefahr hoher globaler Arbeitslosigkeit mit großer Wahrscheinlichkeit über das Jahr 2000 hinaus bestehen bleiben könnte. Dies, obwohl in der oberen Variante ein starker Anstieg der Erwerbstätigenzahl um 1,6 Mio. von 1987 bis zum Jahre 2000 unterstellt wird. Auch in der oberen Bedarfs- und Potentialkurve bleibt die Schere bis Mitte der 90er Jahre noch weitgehend unverändert; im Jahre 2000 betrüge der Saldo immer noch 2 Mio., im Jahre 2005 noch rund 1,5 Mio. und erst im Jahre 2010, ohne Berücksichtigung der wieder erhöhten Altersgrenze, ca. 1,3 Mio.; bei Wiederanhebung der Altersgrenze könnte der Saldo zwischen Potential und Bedarf möglicherweise erneut auf rund 2 Mio. ansteigen. Unter der Annahme, daß auch künftig rund zwei Drittel des Saldos auf die registrierte Arbeitslosigkeit entfallen, kann nach wie vor die offizielle Arbeitslosenzahl im Jahre 2000 bei ca. 1,4 Mio. Arbeitslosen liegen und im Jahre 2005 bei knapp 1 Mio. und im Jahre 2010 bei ca. 850000 bzw. erneut 1,3 Mio. Arbeitslosen.

Tabelle 1: Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit 1988–2010

	Erwerbstätige in Mio.	Veränderung in 1000	registrierte Arbeitslose in Mio.
1988	27,2		2,2
1995			
obere Variante	28,1	+ 867	2,1
mittlere Variante	27,6	+ 437	2,1
untere Variante	27,4	+ 209	2,2
2000			
obere Variante	28,7	+ 1460	1,4
mittlere Variante	28,0	+ 780	1,5
untere Variante	27,4	+ 178	1,9
2005			
obere Variante	29,0	+ 1802	0,7
mittlere Variante	28,1	+ 935	0,9
untere Variante	27,1	– 90	1,7
2010			
obere Variante	29,0	+ 1836	0,3
mittlere Variante	28,0	+ 799	0,8
untere Variante	26,5	– 696	1,8

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis der IAB/Prognos-Projektion – Arbeitslandschaft bis 2010, in BeitrAB 131.1

Noch ist völlig offen, ob damit unter Umständen sogar nur das untere Niveau künftiger Massenarbeitslosigkeit beschrieben wird. Vor allem vom steigenden Erwerbsper-

⁸⁾ Vgl. Kühlwind, G., Rückblick auf Arbeitsmarktprojektionen für die siebziger Jahre in der Bundesrepublik Deutschland, in: MittAB 3/1980 S. 322 ff. sowie Barth, H.J., Mittelfristige Arbeitsmarktprojektionen a. a. O., S. 18 ff.

sonenpotential wird Druck auf den Arbeitsmarkt ausgehen. Der aktuelle Zustrom von Aus- und Übersiedlern sowie Asylbewerbern hat bereits die Annahmen von IAB/Prognos weit übertroffen. Für den Zeitraum zwischen 1988 und 1990 wurde eine Zuwanderung von rund 750000 Deutschen angenommen. Tatsächlich jedoch sind von Anfang 1988 bis zum März 1990 allein 1,25 Mio. Aus- und Übersiedler in die Bundesrepublik eingewandert; ein Ende des Zuwanderungsstromes ist bisher nicht absehbar. Auch in den 90er Jahren dürfte die Zuwanderung voraussichtlich weit über die vorausgeschätzten 55000 bis 60000 Personen pro Jahr hinausgehen, so daß die Potentialkurve weiter nach oben verschoben werden könnte.

Ein beachtliches Arbeitskräftepotential an Aus- und Übersiedlern befindet sich gegenwärtig noch im Wartestand. Ende März 1990 waren gut 400000 Aus- und Übersiedler bei den Arbeitsämtern arbeitslos gemeldet oder nahmen an Bildungsmaßnahmen des Arbeitsamtes teil. Aufgrund des verstärkten Zuwanderungsstromes gelangt das DIW⁹⁾ mittlerweile zu der Einschätzung, daß die erwerbsfähige Bevölkerung im Jahre 2010 eher über als unter derjenigen von 1987 liegen könnte. Auch wenn die Zahl der 20- bis unter 60jährigen nur grobe Orientierungspunkte über die Zahl der tatsächlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Erwerbspersonen liefert, so zeigt sich doch, daß die Hoffnung auf eine demographische Lösung der Arbeitsmarktprobleme sich nicht erfüllen wird. Möglicherweise wird schließlich das interne Erwerbspersonenpotential in der Langfristprojektion unterschätzt. Dies gilt vor allem für Ausländer und Frauen, worauf das IAB¹⁰⁾ und andere Institute¹¹⁾ verwiesen haben. Befragungen¹²⁾ zeigen z. B., wie ausgeprägt die Erwerbswünsche vieler Ausländer sind, die aber wegen rechtlicher Hindernisse oder aufgrund von Verdrängungsprozessen zu Lasten ausländischer Arbeitskräfte nicht realisiert werden konnten. Legt man für Ausländer und Deutsche die gleichen Erwerbsquoten zugrunde, so steigt die stille Arbeitsmarktreserve für Ausländer auf der Basis von 1987 um knapp 240000 Personen über die vom IAB ermittelte Zahl¹³⁾. Vergleichbare Hinweise liegen für die Frauen vor. Das IAB schätzt angesichts der in einer EMNID-Befragung erhobenen Erwerbswünsche von Frauen seine Potentialrechnung „sehr zurückhaltend“ ein. Die vom IAB errechnete stille Reserve für Frauen lag 1986 um 120000 niedriger als die sich aus einer ähnlichen Befragung ergebende zusätzliche Zahl „latent erwerbsbereiter“ Frauen¹⁴⁾. Es ist daher keinesfalls ausgeschlossen, daß wir einem Arbeitskräfteschub gegenüberstehen, der weit über die IAB/Prognos-Schätzung hinausgeht.

Sicherlich wird die deutsch-deutsche Entwicklung mehr Wachstum und Beschäftigung mit sich bringen können. Selbst wenn das Wachstum höher ausfallen sollte als in den 80er Jahren, so scheinen doch große Zweifel angebracht, ob dies ausreichen wird, den Bevölkerungsschub in weit

stärkerem Maße zu absorbieren als in der Arbeitsmarktprognose 2010 ausgewiesen.

Die Hoffnung auf eine Fortschreibung des gegenwärtigen Trends kann trügerisch sein. Angesichts der ausgeprägt zyklischen Struktur der wirtschaftlichen Entwicklung in der Vergangenheit, sind diese Hoffnungen mehr vom Optimismus des gegenwärtigen Konjunkturaufschwungs geprägt als durch handfeste Belege für das Ende von Konjunktur-einbrüchen in der Zukunft. Die konjunkturellen Risiken sollten ebensowenig unterschätzt werden wie wirtschaftliche Schwächephasen in einzelnen Sektoren. Derartige Einbrüche werden die durchschnittlichen Wachstumsraten beträchtlich absenken, so daß es schwierig sein könnte, das obere Wachstumsszenario auf Dauer zu realisieren. Die Deregulierung am Arbeitsmarkt (wie das sogenannte Beschäftigungsförderungsgesetz) könnte sogar dazu führen, daß die Beschäftigung im Konjunkturabschwung weit schneller abgebaut wird als bisher.

Abgeschwächt werden könnte die Beschäftigungswirkung des Wirtschaftswachstums voraussichtlich auch durch einen Wiederanstieg des Produktivitätsfortschritts. In der mittleren Variante wird mit einer längerfristigen Trendrate von 2,8% pro Jahr und Erwerbstätigenstunde gerechnet. Bis 1995 wird sogar ein Produktivitätsfortschritt je Erwerbstätigenstunde von 3% unterstellt. Dies liegt deutlich über den Werten der Vergangenheit, die sich aus hohen Produktivitätszuwachsen von 1973 bis 1980 (+ 3,3% pro Erwerbstätigenstunde) und niedrigeren zwischen 1980 und 1987 (+ 1,3%) zusammensetzen. IAB/Prognos weisen zu Recht darauf hin, daß das geringe Produktivitätswachstum Anfang der 80er Jahre auf eine Reihe von Sonderfaktoren zurückzuführen ist, wie die Zunahme der Ausbildungszahlen, die verstärkte Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs, steigende ABM-Zahlen und sinkende Investitionsquote; diese Sonderfaktoren können für die Zukunft nicht fortgeschrieben werden. Das künftig höhere Wachstum forciert die Einführung neuer Technologien; außerdem ist durch den EG-Binnenmarkt mit einer Verschärfung des Wettbewerbs zu rechnen, so daß die getroffenen Produktivitätsannahmen im Verhältnis zu der Wachstumsschätzung plausibel erscheinen.

Als Fazit ist hier festzuhalten: Die Arbeitslosigkeit erledigt sich nicht – wie vielfach unterstellt – Mitte der 90er Jahre durch den demographisch bedingten Rückgang der Erwerbsbevölkerung langsam von selbst. Eine quasi „naturwüchsige Lösung“ des Arbeitsmarktproblems ist nicht in Sicht. Arbeitslosigkeit stellt auf absehbare Sicht kein Übergangsphänomen dar, das durch „Untertunnelung“ ausgedehnt werden kann. Über das von IAB/Prognos berechnete Erwerbspersonenpotential hinaus bestehen vermutlich noch nicht erfaßte Arbeitsmarktreserven bei Frauen und Ausländern. Die hohe Zuwanderung aus dem Osten verschärft zusätzlich die Arbeitsmarktprobleme.

3.2 Tarifliche Arbeitszeitverkürzung zur Bekämpfung von Massenarbeitslosigkeit unabdingbar

In allen drei Projektionsvarianten des Arbeitskräftebedarfs unterstellen IAB/Prognos Arbeitszeitverkürzungen von – 0,7 vH bis – 0,8 vH pro Jahr. Ohne diese Arbeitszeitverkürzungen würde die Massenarbeitslosigkeit zumindest in den 90er Jahren noch weiter ansteigen. Diese Szenarien lassen – wie schon die früheren Projektionen des IAB - erkennen, daß Arbeitszeitverkürzungen ein zentrales Instrument der Bekämpfung von Massenarbeitslosigkeit

⁹⁾ Vgl. Schulz, E., Szenarien der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland, in: DIW-Wochenbericht 8/90, S. 93 ff.

¹⁰⁾ Vgl. IAB-Kurzbericht v. 12. 10. 1989 „Zum Umfang der Stillen Reserve“ sowie: Bach, H. U. u. a., Zur Arbeitsmarktsituation der Ausländer in der Bundesrepublik, in MittAB 3/87

¹¹⁾ Vgl. Schäfer, C., Auch bei Wachstum bleibt die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahre 2000 eine politische Aufgabe, a.a.O., S. 145 ff.

¹²⁾ Vgl. Bach, H. U. u. a., a.a.O., S. 280

¹³⁾ Vgl. Adamy, W., G. Bosch, Arbeitsmarkt, in: M. Kittner (Hrsg.) Gewerkschaftsjahrbuch 1988, Köln S. 251

¹⁴⁾ Vgl. Brinkmann, C. u. a.: Methodische und inhaltliche Aspekte der stillen Reserve, in: MittAB 4/1987, S. 396

sind. Dabei kommt der tariflichen Arbeitszeitverkürzung eine zentrale Rolle zu. Zwischen 1975 und 1984 ist das Tempo der tariflichen Arbeitszeitverkürzung durch den Stillstand bei der Wochenarbeitszeit auf $-0,3$ vH pro Jahr gedrückt worden. Dies hat nicht ausgereicht, um das steigende Erwerbspersonenpotential zu absorbieren und einen Anstieg der amtlichen Arbeitslosenzahl von 1 auf 2 Millionen zu verhindern.

Seitdem ist der Prozeß der tariflichen Arbeitszeitverkürzung wieder in Gang gekommen und hat nach übereinstimmender Auffassung der Begleitforscher einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung neuer und zur Sicherung bestehender Arbeitsplätze geleistet¹⁵⁾. Die Bedeutung der tariflichen Arbeitszeitpolitik wird sichtbar, wenn wir uns die Komponenten der Arbeitszeitverkürzung in den beiden letzten Jahrzehnten näher anschauen:

Tabelle 2: Komponenten der Arbeitszeitentwicklung zwischen 1970 und 1988 in Stunden pro Jahr

Effektive Arbeitszeit pro Person	- 261,8 Stunden pro Jahr
davon tarifliche Arbeitszeit	- 168,9 Stunden pro Jahr
Teilzeiteffekt	- 27,3 Stunden pro Jahr
Überstunden	- 92,7 Stunden pro Jahr
Restkomponenten ¹⁾	+ 27,1 Stunden pro Jahr

¹⁾ Krankenstand, Kurzarbeit, Schlechtwetter, Streiks (saldiert)
Quelle: MittAB 4/89

Zwischen 1970 und 1988 haben die Überstunden drastisch abgenommen. Sie sind inzwischen auf einem relativ niedrigen Niveau angelangt. Die Gewerkschaften werden daher mit weiteren Vereinbarungen zur Begrenzung der Mehrarbeit¹⁶⁾ allenfalls ein leichteres Absinken erreichen, im ungünstigsten Fall nur ein weiteres, starkes Ansteigen im Zusammenhang mit dem höheren durchschnittlichen Wirtschaftswachstum verhindern können.

Die Teilzeitquote wird sich vermutlich parallel zur Erwerbsbeteiligung der Frauen erhöhen, aber als isoliertes Instrument den Arbeitsmarkt kaum spürbar entlasten kön-

nen¹⁷⁾. Gesetzliche Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung durch Vorruhestand sind ausgelaufen, während das nachfolgende Altersteilzeitgesetz wirkungslos blieb. Die tarifliche Arbeitszeitpolitik nimmt somit eine Schlüsselrolle ein. Wird sie – wie dies die Arbeitgeber wünschen – gestoppt, müssen die Projektionen grundsätzlich revidiert werden. Die Arbeitslosigkeit würde beträchtlich steigen.

IAB/Prognos haben für die beiden Jahrzehnte unterschiedliche Arbeitszeitannahmen getroffen, was aus heutiger Sicht durchaus Sinn macht. Für die 90er Jahre, in denen sich das Beschäftigungsproblem drastischer als im anschließenden Jahrzehnt stellt, wird ein höheres Tempo der Arbeitszeitverkürzung angenommen (zwischen $-1,0$ vH und $-0,8$ vH pro Jahr) als für die Periode von 2000 bis 2010 ($-0,7$ vH und $-0,4$ vH pro Jahr). Die Fortsetzung des gegenwärtigen Tempos der tariflichen Arbeitszeitverkürzung plus zusätzlicher Teilzeit würde ca. bis zum Jahre 2000 die 35-Stunden-Woche für alle ermöglichen¹⁸⁾.

Offensichtlich gibt es weder einen gesellschaftlichen Konsens bezüglich einer weiteren Verkürzung der Arbeitszeit noch bezüglich einer besseren Absicherung der Teilzeitkräfte. Die arbeitszeitpolitischen Konsequenzen der IAB/Prognos-Untersuchung finden insbesondere bei jenen kaum Beachtung, die öffentlich immer wieder fordern, daß tarifpolitische Entscheidungen die Arbeitsmarktsituation berücksichtigen müßten. Erhebliche Widerstände sind folglich noch zu überwinden. Bei anhaltendem Druck der Arbeitslosigkeit und einer relativ starken Sektorverschiebung zugunsten des Dienstleistungsgewerbes wird dies nicht leicht sein.

3.3 Mehr Beschäftigung – aber welche?

IAB/Prognos gehen von einer kräftigen Zunahme der Erwerbstätigenzahl aus. Im Jahre 2000 sollen nach der mittleren Variante rund 1 Million mehr Arbeitskräfte als 1987 beschäftigt sein. Über die Qualität dieser Beschäftigungsverhältnisse wird hingegen wenig ausgesagt. Die Studie bewegt sich teilweise in einer zu abstrakten und trockenen Modellwelt, in der Produktivität, Wachstum und Arbeitszeit saldiert, aber wichtige soziale Veränderungen der Arbeitslandschaft ausgeblendet bleiben. Dies gilt ebenso hinsichtlich der Lohnentwicklung und der Gestaltung der Arbeitsbedingungen.

In der Vergangenheit ist das Beschäftigungswachstum sehr stark auf prekäre Arbeitsverhältnisse entfallen:

- Der Zuwachs von rund 1 Million beschäftigten Arbeitnehmern zwischen 1980 und 1988 entfiel zu 68% auf zusätzliche Teilzeitbeschäftigung. Besonders stark war das Wachstum bei schlecht entlohnenden sozialversicherungsfreien Arbeitsverhältnissen.¹⁹⁾
- Die Zahl der legalen Leiharbeiter hat sich zwischen 1985 und 1989 auf 104930 (Stichtag 30. 6.) verdoppelt. Leiharbeiter verdienen erheblich weniger als gleich qualifizierte Arbeitskräfte in anderen Wirtschaftszweigen.²⁰⁾ Zugleich wird von Verleihern häufig gegen arbeits- und sozialrechtliche Schutzbestimmungen verstoßen.²¹⁾
- Der Anteil der Beschäftigten in Klein- und Mittelbetrieben ist in den letzten Jahren rasch gestiegen, während der in größeren abgenommen hat. In Klein- und Mittelbetrieben liegen die durchschnittlichen Löhne erheblich unter denen größerer Betriebe.²²⁾ Arbeitskräfte können leichter und zu schlechteren Bedingungen gekündigt

¹⁵⁾ Zur Übersicht über die verschiedenen Begleituntersuchungen zur Wochenarbeitszeitverkürzung seit 1985 vgl. Seifen, H., Beschäftigungswirkungen und Perspektiven der Arbeitszeitpolitik, in: WSI-Mitteilungen 3/1989, S. 156 ff.

¹⁶⁾ Vgl. Bispinck, R., I. Kurz-Scherf, WSI-Tarifarchiv: Begrenzung und Freizeitausgleich für Mehrarbeit, Elemente qualitativer Tarifpolitik 1989, Nr. 9, Düsseldorf

¹⁷⁾ Die Langfassung der Projektion quantifiziert an einer Stelle die Zunahme der Teilzeitquote (allerdings nur von weniger als 25 Wochenstunden). Diese Teilzeitquote soll von 10,7 vH 1987 bis zum Jahre 2010 auf 14,4 vH, als immerhin um 35 vH ansteigen (Prognos, Arbeitslandschaft bis 2010 nach Umfang und Tätigkeitsprofilen, BeitrAB 131.1 [Textband], Seite 54). Diese weitere Expansion des Teilzeitmarktes zeigt, wie dringlich bessere gesetzliche und tarifliche Absicherungen dieser Beschäftigten gegen unzumutbare Arbeitsbedingungen, eine Verbesserung der Zugangschancen auch zu Weiterbildungsmaßnahmen und zu Vollzeitstellen sind

¹⁸⁾ Vgl. WSI-Tarifarchiv, Auf dem Weg zur 36-Stunden-Woche. Entwicklung der tariflichen Wochenarbeitszeit bis 1989, Düsseldorf 1989

¹⁹⁾ Vgl. Büchtemann, C., Schupp: Zur Sozioökonomie der Teilzeitbeschäftigung in der Bundesrepublik, Wissenschaftszentrum Berlin, IIM/LMP 86-15

²⁰⁾ Vgl. IAB-Kurzbericht vom 18. 12. 1989 „Statistiken zur Arbeitnehmerüberlassung“

²¹⁾ Vgl. DGB, Abt. Arbeitsmarktpolitik, Stellungnahme für den 6. Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – AÜG – sowie über Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, Düsseldorf 1988

²²⁾ Vgl. Cramer, U., Klein- und Mittelbetriebe: Hoffnungsträger der Beschäftigungspolitik, in: MittAB 1/1987

werden.²³⁾ Oftmals werden die notwendigen Betriebsgrößen nicht erreicht, oberhalb derer Arbeitnehmerschutz- und Beteiligungsrechte erst wirksam werden.

- Ein wachsender Teil von Beschäftigten ist nur kurzzeitig beschäftigt und pendelt gezwungenermaßen zwischen Arbeitslosigkeit und Gelegenheitsbeschäftigung. Da der Zugang zu den besser bezahlten Lohngruppen in der Regel an einen innerbetrieblichen Bewährungsaufstieg gebunden ist, liegen die Löhne der instabil Beschäftigten weit unter denen der stabil Beschäftigten (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Sozialversicherungspflichtiges Einkommen pro Beschäftigungstag 1976–1981 in DM

Qualifikation	Stabile Beschäftigung ¹⁾	Instabile Beschäftigung
ohne Berufsausbildung und ohne Abitur ²⁾	63	51
mit Berufsausbildung und ohne Abitur	78	59
ohne Berufsausbildung und mit Abitur	84	52
mit Berufsausbildung und mit Abitur	92	70
Fachhochschulbildung	113	83
Universitätsausbildung ³⁾	114	95
alle Qualifikationen	75	57

¹⁾ Einschließlich der Personen mit unbekannter Qualifikation.

²⁾ Von 1976 bis 1981 beim gleichen Unternehmen beschäftigt.

³⁾ Hier sind die Unterschiede wahrscheinlich noch stärker ausgeprägt, da die Einkommen vieler Akademiker in stabiler Beschäftigung über dem sozialversicherungspflichtigen Einkommen liegen.

Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Analytische Möglichkeiten der Beschäftigtenstatistik unter besonderer Berücksichtigung von Verlaufsuntersuchungen: Einführung und erste Ergebnisse zur Fluktuation. Nürnberg, 22. 5. 1986.

Solche – nur beispielhaft genannten – prekären Arbeitsverhältnisse sind vor allem Kinder der Arbeitslosigkeit; Leiharbeit ist z. B. besonders in Regionen mit ungünstiger Beschäftigungssituation verbreitet.²⁴⁾ Der Trend zum Kleinbetrieb wird vor allem durch die Tertiarisierung ermöglicht. Sowohl Massenarbeitslosigkeit und Tertiarisierung halten bis 2010 an. Es wäre wichtig gewesen, den langfristigen Auswirkungen dieser Prozesse auf die Arbeitsverhältnisse nachzugehen. Hier sind wichtige arbeitsmarkt- und sozialpolitische Gestaltungsprobleme absehbar, die uns in den nächsten 20 Jahren beschäftigen werden. Man denke nur an die Frage der Sozialversicherungspflicht geringfügiger Beschäftigung, die Mitspracherechte von Beschäftigten in kleineren Betrieben oder die Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit und im Alter, wenn die Erwerbstätigkeit mehrfach unterbrochen wurde. Die makroökonomischen Auswirkungen der Flexibilisierung verdienen ebenso Beachtung wie die mittelfristige

²³⁾ Vgl. Bosch, G., Kündigungsschutz und Kündigungspraxis in der Bundesrepublik, Arbeitskreis sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung, Arbeitspapier 1983-5, Paderborn sowie Adamy, W., J. Steffen, Handbuch der Arbeitsbeziehungen, Opladen 1985 S. 70 ff.

²⁴⁾ Vgl. Adamy, W., G. Bosch, Arbeitsmarkt, in: M. Kittner (Hrsg.) Gewerkschaftsjahrbuch 1989, Köln 1989, S. 281

²⁵⁾ Vgl. Friedrich, W., Sozialversicherungsfreie Beschäftigung, Forschungsbericht Nr. 181, Bundesministerium für Arbeit, Bonn 1989. Diese Zahl dürfte noch höher liegen, wenn man die zahlreichen Studentinnen, Schülerinnen und Rentnerinnen herausgerechnet hätte, was der Verfasser bedauerlicherweise unterlassen hat

Entwicklung der Lohn- und Verteilungsstrukturen. Die Abnahme der Lohnquote in der Bundesrepublik von 71,5% 1975 auf 64,1% 1989 bei gleichzeitiger Explosion der Gewinne wäre ohne solche Flexibilisierungsstrategien nicht im gleichen Ausmaß vollzogen worden. Man sucht vergeblich nach Hinweisen auf die ökonomischen Rückwirkungen dieser Umverteilungsprozesse (z. B. auf den Konsum und auf die langfristigen Wachstumschancen).

3.4 Frauenerwerbstätigkeit steigt weiter

Die Frauenerwerbsquote wird bis zum Jahr 2010 stark ansteigen. Besonders ausgeprägt wird dieser Anstieg in den Altersgruppen zwischen 35 und 64 Jahren sein. Für die 20-54jährigen Frauen wird im Jahre 2010 die Erwerbsquote voraussichtlich über 70% liegen. Durch die niedrige Erwerbsbeteiligung der anderen Altersgruppen wird die Erwerbsquote der Frauen jedoch unter 70% bleiben (Tabelle 4) und damit noch nicht das skandinavische Niveau von heute erreichen, das zwischen 72,3% in Norwegen und 79,4% in Schweden liegt. Auch in der DDR und den anderen osteuropäischen Staaten sind meist mehr Frauen erwerbstätig als in der Bundesrepublik (DDR 92%.)

Tabelle 4: Frauenerwerbsquote 1986–2010 in Prozent

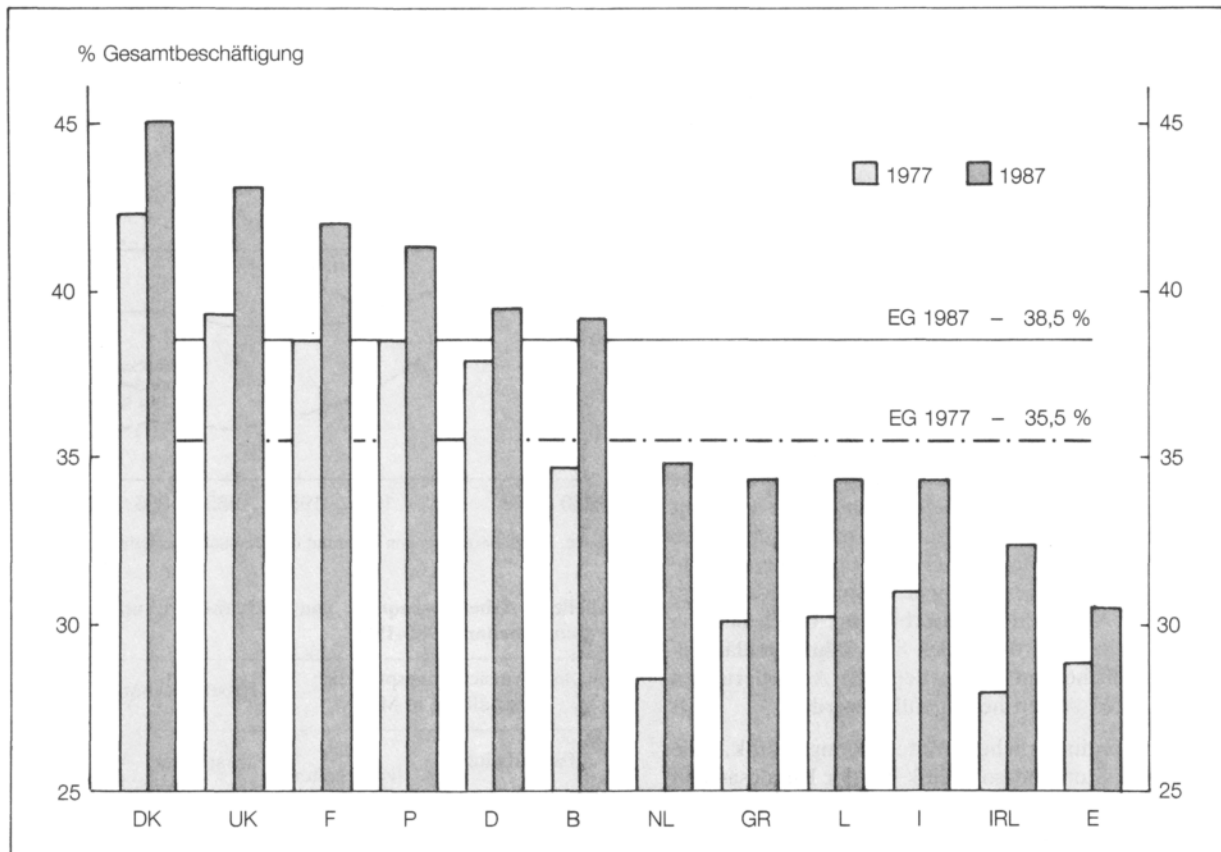
Alter	1986	2010	Differenz
15–19	41,5	39,0	– 2,5
20–24	75,0	80,0	+ 5,0
25–29	68,5	72,0	+ 3,5
30–34	62,5	71,0	+ 8,5
35–39	62,5	73,0	+ 10,5
40–44	62,5	75,0	+ 12,5
45–49	57,5	74,0	+ 16,5
50–54	50,5	70,0	+ 19,5
55–59	38,5	48,0	+ 9,5
60–64	11,0	30,0	+ 19,0
65 u. m.	2,1	2,5	+ 0,4

Quelle: Prognos, Arbeitslandschaft bis 2010 nach Umfang und Tätigkeitsprofilen, BeitrAB 131.2, Nürnberg 1989, S. 4

Im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten der EG nimmt die Frauenerwerbstätigkeit in der Bundesrepublik nur einen Mittelplatz ein. Betrachtet man die Zuwachsrate der Erwerbstätigkeit von Frauen, so liegt die Bundesrepublik sogar mit Spanien an letzter Stelle im EG-Vergleich.

Der prognostizierte Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit wird die familiären Pflege- und Erziehungsaufgaben zwangsläufig tangieren und den gesellschaftlichen Bedarf an Pflege, Erziehungs- und Betreuungsmöglichkeiten erhöhen. Noch ist völlig ungewiß, ob diese gesellschaftlichen Einrichtungen auch tatsächlich im erforderlichen Umfang zur Verfügung gestellt werden. Bei Beibehaltung unseres Halbtagsschulsystems, das in der Regel nicht einmal eine Teilzeitbeschäftigung ermöglicht, und einer unzureichenden Bereitstellung von Kindergarten- und Kinderkrippenplätzen, ist beispielsweise zu befürchten, daß die zunehmende Erwerbsbeteiligung der Frauen mit einer raschen Expansion geringfügiger Beschäftigung verbunden sein wird. Eine kürzlich veröffentlichte Studie des Bundesministeriums für Arbeit zeigt, daß z. B. 42,4% aller geringfügig beschäftigten Frauen insbesondere deshalb wenige Stunden arbeiten, weil sie Kinder oder andere Personen zu versorgen haben²⁵⁾. Eine andere Studie belegt die Risiken

Schaubild 1: Veränderungen am Anteil der Frauen an der Gesamtbeschäftigung in den Mitgliedstaaten 1977–1987



Quelle: EG-Kommission, Beschäftigungsbericht 1989, S. 24

von Erwerbsunterbrechungen. Bei den Frauen liegt der Anteil der Befristungen an den Arbeitsverhältnissen mit 10,2% beträchtlich höher als bei den Männern mit 6,2%. Dies wird im wesentlichen auf die häufigeren Arbeitsunterbrechungen zurückgeführt. Die Chance zu einer Reintegration erhalten Frauen häufig nur über labile Beschäftigungsverhältnisse²⁶⁾.

In der Politik der Bundesrepublik ist gegenwärtig nicht zu erkennen, ob eine höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen ermutigt werden soll oder ob nicht der Schwerpunkt auf eine Förderung der Rückkehr ins Hausfrauendasein gelegt werden soll²⁷⁾.

Um eine hohe Erwerbstätigkeit der Frauen ohne entsprechende Expansion von Randarbeitsmärkten realisieren zu

können, müssen Eltern besser gegen die Risiken einer Unterbrechung des Erwerbslebens wegen der Kinder abgesichert werden. Dies kann durch eine Verlängerung des Elternschaftsurlaubs mit Rückkehrrecht in die alte Beschäftigung nach schwedischem Modell sowie verbesserte arbeitsmarktpolitische Hilfen (z. B. durch Qualifikationsmaßnahmen) geschehen. Hier liegt angesichts der langfristigen Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit eine der zentralen Herausforderungen an die Arbeitsmarktpolitik. Allerdings muß hier die Arbeitsmarktpolitik versagen, wenn nicht an anderer Stelle durch die Sozial- (Bau von Kindergärten und Kinderkrippen) und Bildungspolitik (Ausbau von Schulen zu Ganztagschulen) zusätzliche Entlastung geschaffen wird. Ohne die Bereitstellung zusätzlicher Mittel wird dies nicht möglich sein.

²⁶⁾ Vgl. Büchtemann, C., Befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG 1985), Forschungsbericht 1989, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1989

²⁷⁾ Durch den Erziehungsurlaub in der Bundesrepublik wird eher eine Rückkehr von Berufstätigen in die häusliche Kinderbetreuung subventioniert. Damit einher geht die Hoffnung, die öffentlichen Angebote an Krippenplätzen sogar zu reduzieren. „Die hohe Akzeptanz des einjährigen Erziehungsurlaubs legt die Vermutung nahe, daß bei einem 3-jährigen Erziehungsurlaub der Bedarf z. B. an Krippenplätzen gegenüber heute eher zurückgehen dürfte (...). Die Kosten für einen Krippenplatz mit ausreichendem und qualifiziertem Personal sind aber so hoch, daß mit diesem Geld (bis zu 2000 DM pro Kind und Monat) der Familienlastenausgleich so verbessert werden könnte, daß zumindest finanzielle Gründe nicht zur Aufnahme einer außerhäuslichen Berufstätigkeit zwingen würden. Bei einer Erweiterung des Erziehungsurlaubs, einer sehr starken Verbesserung des Familienlastenausgleichs sowie einer an familiären Bedürfnissen orientierten Flexibilisierung der Arbeitswelt würde der Bedarf an Einrichtungen zur ganzzeitigen Betreuung von Kindern wahrscheinlich auf Notfälle beschränkt bleiben. Kinder und Eltern würden davon profitieren.“ Vgl. Schnabel, T., Die Gesellschaft braucht die Familie. Das Kind braucht Mutter und Vater, in: Soziale Sicherheit 8-9/1989, S. 221 ff.

3.5 Behauptete Höherqualifizierung nicht ohne Risiken

Bemerkenswert ist das Ausmaß, in dem die Abnahme unqualifizierter Tätigkeiten vorausgesagt wird. Die Zahl der einfachen Tätigkeiten soll sich von 6,84 Mio. 1985 auf 4,84 Mio. im Jahre 2010, also um 2 Mio. vermindern, während die Fach Tätigkeiten im gleichen Zeitraum um 0,25 Mio. und die höherqualifizierten Tätigkeiten sogar um 3,43 Mio. zunehmen werden.

Interessant an diesem Projektionsergebnis ist die Methode. Prognos hat hier nicht einfach den Trend der Vergangenheit (zerlegt nach Wirtschaftsstruktur- und Tätigkeitskomponente) fortgeschrieben. Mit Hilfe von Schätzungen wurden zudem die Einflüsse unterschiedlicher neuer Technologien und sozioökonomischer Größen berücksichtigt. Diese technologisch und sozioökonomisch begründeten Trend-

korrekturen beschleunigen die Abnahme von Hilfsfunktionen. Gegenüber einer reinen Trendfortschreibung beschleunigt sich der Arbeitsplatzabbau bei ausgewählten Hilfsfunktionen wie folgt: „Gewinnen/Herstellen als Hilfstätigkeiten von -0,7 v. H. auf -1,9 v. H. pro Jahr, von „Einfachen und Sachbearbeitertätigkeiten im Bürobereich“ von -0,2 v. H. auf -2,3 v. H. pro Jahr oder von „Allgemeinen Diensten in Reinigung, Bewirtung in Hilfstätigkeiten“ von -0,4 v. H. auf -1,0 v. H. pro Jahr²⁸⁾. Prognos und IAB haben eine schnelle und breite Einführung neuer Technologien unterstellt; sie rechnen mit höheren Anforderungen an die Produktqualität, die die Qualifikationsanforderungen steigern und den Unternehmen den Übergang zu „Neuen Produktionskonzepten“ und qualifizierter Gruppenarbeit nahelegen.

Eine solche Qualifikationsentwicklung, wie sie das IAB und Prognos vorausgeschätzt haben, ist wünschenswert und entspricht gewerkschaftlichen Vorstellungen zu einer qualitativen Anreicherung einfacher Arbeit. Sie vollzieht sich jedoch nicht im Selbstlauf, sondern macht eine Reihe von Maßnahmen erforderlich. Hierzu zählt ebenso eine Verbesserung und Umgestaltung der Erstausbildung wie ein erheblicher Ausbau der Weiterbildung, durch den die vielen Arbeitslosen und die in den 80er Jahren fehlausgebildeten Jugendlichen an die gestiegenen Anforderungen der neugestalteten Arbeit herangeführt werden.

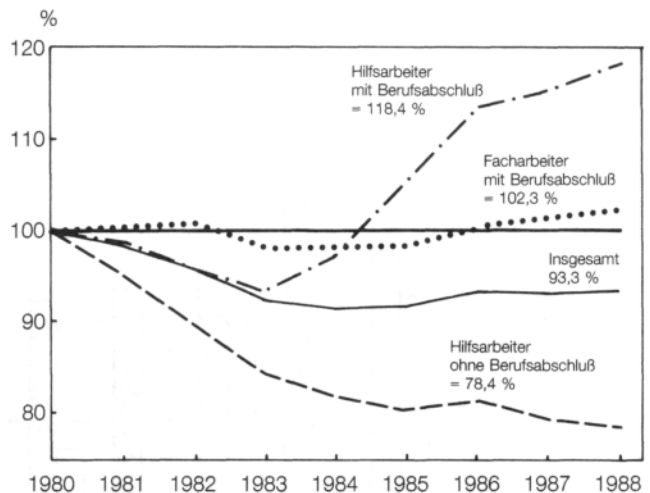
Ohne eine kontinuierliche Weiterbildungspolitik, die Beendigung der Stop-and-go-Politik bei der Bundesanstalt für Arbeit sowie einen Ausbau der innerbetrieblichen Weiterbildung auch zugunsten der weniger qualifizierten Beschäftigten besteht die Gefahr, daß viele Beschäftigte von den guten Arbeitsplätzen ausgeschlossen und in einen flexiblen Randsektor von Hilfsfunktionen abgedrängt werden.

Die Qualifikationsentwicklung ist keinesfalls einheitlich. Höher- und Dequalifikationsprozesse finden gleichzeitig statt. Auf die Gefahren einer falschen bzw. unzureichenden Ausbildung und/oder den Verlust vormals erworbener Qualifikationen wird in der IAB/Prognos-Studie hingegen nicht eingegangen. Dabei eröffnet eine erfolgreiche Berufsausbildung noch längst nicht jedem Arbeitnehmer die Chance auf einen qualifikationsgerechten Arbeitsplatz. So hat sich die Zahl der als *Hilfsarbeiter beschäftigten Fachkräfte* in den 80er Jahren um 18,4 v. H. erhöht. Dies entspricht einer absoluten Steigerung um gut 200000 bei gleichzeitigem enormem Abbau der Arbeitsplätze für un- und angelernte Arbeiter (Schaubild 2). Bei den Jugendlichen hat mittlerweile jeder dritte, der als Hilfsarbeiter tätig ist, eine abgeschlossene Berufsausbildung.

Im Kontrast zu den vielfältigen Klagen der Unternehmen über einen angeblichen Facharbeitermangel hat sich die Zahl der in der Bundesrepublik tariflich als *Facharbeiter* eingruppierten Arbeitskräfte in den letzten Jahren kaum erhöht. Eine steigende Zahl von Arbeitskräften mit Berufsabschluß wird offensichtlich selbst bei relativ konstanter Zahl beschäftigter Facharbeiter als Mangel angesehen.

Diese Verdrängungsprozesse zu Lasten Ungelernter werden in den extrem unterschiedlichen Arbeitslosenquoten von Facharbeitern einerseits und Un-/Angelernten andererseits sichtbar (Tabelle 5). Die Unternehmen tragen kaum dazu bei, diese Veränderungsprozesse gezielt durch

Schaubild 2: Beschäftigungsentwicklung von Facharbeitern und Hilfsarbeitern 1980–1988



Quelle: DGB-Berechnungen aufgrund der Beschäftigtenstatistik

Tabelle 5: Arbeitslosenquote von Facharbeitern und un-/angelernten Arbeitern 1985–1988

	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Mio.		Arbeitslosenquote in vH	
	Facharbeiter	Nicht-facharbeiter	Facharbeiter	Un-/Angelernte
1980	4 739	5 963	2,3	6,2
1985	4 572	5 180	7,9	16,0
1986	4 605	5 327	7,1	15,1
1987	4 620	5 278	7,3	15,2
1988	4 636	5 247	7,3	14,8
1989	4 679	5 409	6,8	12,8

Quelle: ANBA 5/1989 S. 637

Weiterbildungsmaßnahmen für Un- und Angelernte zu bekämpfen.

Allzu viele Facharbeiter wurden unter Wert auf un- und angelernten Funktionen eingesetzt.

3.6 In Industrie weiterhin mit Personalabbau zu rechnen

Für die Beschäftigungspolitik genügt es nicht, allein die quantitativen Auswirkungen vorauszuschätzen. Gleichmaßen wichtig ist auch die Art des Strukturwandels. Vollzieht er sich innerhalb eines Betriebes, ist es viel leichter möglich, die Beschäftigten durch frühzeitige Information und Angebote von Qualifizierungsmaßnahmen auf den Wandel vorzubereiten. Vollzieht er sich hingegen über einen erzwungenen Arbeitsplatzwechsel oder eine Phase der Arbeitslosigkeit, sind Tätigkeitswechsel erfahrungsgemäß häufig mit Einbußen an Lohn etc. verbunden und die Eintrittshemmnisse in eine Qualifizierung wachsen. Wünschenswert wären daher Informationen zur erwarteten Fluktuation am Arbeitsmarkt sowie zur Dynamik von Betriebsgründungen und -Schließungen nach Betriebsgrößenklassen. Nur so können die für den einzelnen Beschäftigten entscheidenden Beschäftigungsrisiken näher umrissen und spezifiziert werden.

Die sektorale Aufgliederung der Projektionsergebnisse zeigt, daß der Strukturwandel enorm ist. Die Verfasser der Projektion gelangen zu folgender Einschätzung: „Die

²⁸⁾ Vgl. Bosch, G., Qualifizieren statt Entlassen, Opladen 1990

Umstrukturierung wird keineswegs geradlinig verlaufen und ist nach wie vor für die einzelnen Unternehmen mit erheblichen Risiken verbunden.“ Dies gilt für einzelne Arbeitnehmergruppen in noch weit stärkerem Maße.

Auch wenn die branchenbezogenen Schätzungen nicht immer in der gewünschten Tiefe zur Verfügung stehen, so zeigt sich doch sehr eindrücklich, daß der Strukturwandel selbst bei einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von um die 2,5 vH nur sehr schwer sozialverträglich zu bewältigen ist. Dies gilt insbesondere für das warenproduzierende Gewerbe, wo mit erheblichen Beschäftigungseinbrüchen und zwischenbetrieblicher Mobilität zu rechnen sein wird. Sein Anteil an allen Beschäftigten kann von 39,3 vH 1987 auf 32,0 vH (mittlere Variante) im Jahr 2010 zurückgehen. Dabei werden einzelne Branchen sehr hohe Verluste aufweisen (z. B. Eisenschaffende, NE-Metallerzeugung -137000; Stahl-, Maschinen-, Fahrzeugbau -361000; Bauhauptgewerbe -221000; Bergbau -63000).

Der gesellschaftliche Preis von Personalabbau und Entlassungen ist hoch. Bei Massenentlassungen bleibt – wie zahlreiche Untersuchungen belegen – ein Anteil Älterer, gesundheitlich Eingeschränkter und geringer Qualifizierter auf dem Arbeitsmarkt zurück; viele andere können nur mit erheblichen Verlusten wieder in eine neue Beschäftigung integriert werden und zählen auch zu den Verlierern von Rationalisierungsprozessen.

Gleichzeitig werden klassische Wege der 70er und 80er Jahre, Personalabbau zu bewältigen, versperrt. Dies gilt vor allem für vorzeitige Pensionierungen. Der Vorruhestand ist ausgelaufen und das Rentenalter wird mittelfristig wieder heraufgesetzt. Prognos/IAB rechnen damit, daß die Erwerbsquote der Männer zwischen 60 und 64 Jahre, die durch Vorruhestand, flexible Altersgrenze und 59er-Regelung bis 1986 auf 32,5 vH abgesunken ist, bis zum Jahre 2010 wieder auf 48,0 vH ansteigen wird. Bei den 55- bis 59jährigen wird mit einem Anstieg von 79,0 vH auf 84,0 vH gerechnet.

Aufgrund dieser Entwicklungen besteht die Gefahr, daß Branchenstrukturwandel wieder, wie in den 50er und 60er Jahren, zu Massenentlassungen führt. Dies gilt um so mehr, als die Deregulierungskommission der Bundesregierung ihr besonderes Augenmerk auf den Kündigungsschutz legt und nicht auszuschließen ist, daß Massenkündigungen wieder erleichtert und durch den Abbau von Sozialplanvorschriften für die Unternehmen verbilligt werden sollen.

Hier scheint ein neuer Konsens in der Arbeitsmarktpolitik notwendig. Arbeitsmarktpolitik müßte präventiv eingreifen, durch Qualifizierungsmaßnahmen die Zahl von Entlassungen verringern und neue Formen des Übergangs in eine andere Beschäftigung ausprobieren (z. B. vermittelt über Beschäftigungsgesellschaften oder gemeinsame Qualifizierungsprojekte mit möglicherweise aufnehmenden Betrieben²⁹⁾).

²⁹⁾ Vgl. Klauer, W., Längerfristige Arbeitsmarktperspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/90, S. 21

³⁰⁾ Vgl. Bardeleben, R. v. u. a., Strukturen betrieblicher Weiterbildung, in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), Berichte zur beruflichen Bildung (1986), Heft 83

3.7 Die Anforderungen an betriebliche Beschäftigungspolitik steigen

Die Folgen der absehbaren beschäftigungspolitischen Entwicklung und die Verschiebungen in der Altersstruktur der Arbeitskräfte sind von der betrieblichen Personalpolitik bisher kaum ausreichend durchdacht. Die steigende Frauenerwerbstätigkeit sowie das wachsende Durchschnittsalter der Erwerbstätigen werden die qualitative Personalentwicklungsplanung vor neue Herausforderungen stellen.

Allzu viele Betriebe haben sich bisher daran gewöhnt, das Qualifikationsniveau über eine Verjüngung der Belegschaft zu erhöhen und den „Nachschub an Wissen“ großteils über die Ausbildung und Neueinstellung Jugendlicher zu organisieren. Da die mittleren und älteren Arbeitnehmer künftig in weit stärkerem Maße zur Bewältigung des technologischen Wandels benötigt werden, stellt sich die Frage nach einer alters- und leistungsgerechten Gestaltung der Arbeitsbedingungen in neuer Qualität. Verstärkt gilt es, nach Möglichkeiten zum Abbau von Arbeitsbelastungen zu suchen, um einem vorzeitigen Verschleiß der Arbeitskraft entgegenzuwirken.

Betriebliche Beschäftigungspolitik kann sich künftig nicht mehr in so starkem Maße auf die externe Mobilität konzentrieren, sondern wird je nach der Betriebs- und Branchenentwicklung der betriebsinternen beruflichen Mobilität mehr Aufmerksamkeit schenken müssen. Ohne ausreichende Qualifizierungsmaßnahmen der Betriebe droht allerdings mit wachsendem Durchschnittsalter in Teilbereichen eine „Veralterung des Wissens“, spezialisiertes Fachwissen kann schnell veralten.

Die Betriebe werden künftig in stärkerem Maße vor der Notwendigkeit stehen, das verfügbare Qualifikationspotential besser auszuschöpfen und den Personalbedarf durch geeignete betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen zu decken. Dies setzt voraus, daß Betriebe und Unternehmen die Zugangsbarrieren und Selektionskriterien zu betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen abbauen. Bisher entfallen nur 2,2% ihrer Weiterbildungskosten auf un- und angelernte Arbeiter.³⁰⁾

3.8 Struktureller Verfestigung der Arbeitslosigkeit entgegenwirken

Bei anhaltend angespannter Arbeitsmarktlage und nach wie vor hoher Fluktuation am Arbeitsmarkt werden die betrieblichen Filter- und Ausleseprozesse weiter wirken und damit die Ungleichverteilung der Beschäftigungschancen und -risiken nochmals verschärfen. Eine weitere Verfestigung der strukturellen Arbeitslosigkeit zu Lasten der älteren Arbeitnehmer, der Frauen, der ausländischen Arbeitskräfte und vor allem der Un- und Angelernten ist für die kommenden Jahre nicht auszuschließen.

Die mit dem Strukturwandel tendenziell einhergehenden höheren Qualifikationsanforderungen könnten gleichfalls neue Probleme entstehen lassen und die ohnehin feststellbaren Segmentierungstendenzen im Ausbildungs- und Weiterbildungssystem verfestigen. Dieser Tendenz muß durch vorausschauende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen entgegengewirkt werden. Die Förderinstrumente des AFG sollten so verändert werden, daß präventive Maßnahmen zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit eher ermöglicht und den Betroffenen eine mittelfristige Perspektive für eine dauerhafte Beschäftigung eröffnet werden.

Ebenso notwendig ist der Ausbau zukunftsorientierter Qualifizierungsmaßnahmen, die auch die Lernschwächeren in weit stärkerem Maße einbeziehen. Es darf nicht dazu kommen, daß eine Reihe von Ausbildungsberufen des dualen Systems für Sonder- und Hauptschüler so gut wie nicht mehr zugänglich sind. Ausbildungs- und Weiterbildungssystem müssen die unterschiedlichen Voraussetzungen der Bildungsteilnehmer stärker berücksichtigen und die notwendigen Konsequenzen aus der sich verändernden Vorbildungs- und Altersstruktur ziehen. Pädagogische, personelle und technische Voraussetzungen müssen geschaffen werden, um Lernbenachteiligten einen besseren Erfolg zu ermöglichen und eine Abschiebung in Sondermaßnahmen zu verhindern. Ohne ausreichende staatliche Förderung und die Übertragung wichtiger Elemente des „Benachteiligtenprogramms“ auch auf die Erwachsenenbildung, wird das Ziel der Chancengleichheit für Lernbenachteiligte kaum erreichbar sein.

3.9 Globale Herausforderungen steigen

Eine wichtige Lehre des vergangenen Jahrzehnts ist, daß Wachstum bei uns keinesfalls mit einer automatischen Lösung der ökologischen Probleme und mit Wachstum in Entwicklungsländern einhergehen muß. Vielmehr haben sich die internationalen Disparitäten verschärft. Die IAB/Prognos-Untersuchung verweist ausdrücklich auf diese weltwirtschaftlichen Risiken, die mit der ungelösten Verschuldungsproblematik der Entwicklungsländer und der fortschreitenden Umweltzerstörung einhergehen, ohne allerdings ausreichende Lösungswege aufzeigen zu können.

Infolge der überhöhten Verschuldung sind viele Entwicklungsländer zu Nettoexporteuren von Kapital geworden. Die sozialen Kosten der eingeleiteten Anpassungsmaßnahmen waren so groß, daß die Arbeitseinkommen teilweise um 20 bis 30% fielen. Trotz der beachtlichen Wachstumsraten der Weltwirtschaft verarmen weite Teile der Dritten Welt mehr und mehr. In den 80er Jahren ist die Zahl der in absoluter Armut lebenden Menschen weltweit von rd. 820 Mio. auf schätzungsweise 950 Mio. gestiegen.³¹⁾

Tabelle 6: Durchschnittliche jährliche Wachstumswarten in Industrie- und Entwicklungsländern 1970–1986 in Prozent

	Pro-Kopf-BIP	
	1970–1980	1980–1986
Marktwirtschaftliche Industrieländer	2,2	1,9
Entwicklungsländer	3,0	- 0,1
davon:		
Afrika	1,1	- 2,4
Afrika südlich der Sahara	0,6	- 3,5
Lateinamerika und Karibik	2,9	- 1,2
Asien	3,8	1,5
Westasien	3,3	- 1,6

Quelle: Berechnet nach UNCTAD: Handbook of International Trade and Development Statistics, 1987 Supplement

³¹⁾ Vgl. Internationales Arbeitsamt, Wirtschaftsaufschwung und Beschäftigung. Bericht des Generaldirektors der IAO zur 76. Internationalen Arbeitskonferenz 1989, Genf 1989, S. 12

³²⁾ Prognos, Arbeitslandschaft bis 2010 nach Umfang und Tätigkeitsprofilen, Textband, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung BeitrAB 131.1.8. 22

Der notwendige wirtschaftliche Aufholprozeß der ärmeren Länder wird u.a. durch die Neigung der Industrieländer zu protektionistischen Maßnahmen erschwert. Heute sind rd. ein Drittel aller Importe westlicher Industrieländer entweder von nichttarifären Handelshemmnissen (z. B. Normen oder Lizenzvergabe) oder von Zöllen betroffen.

In der oberen Variante der IAB/Prognos-Projektion werden ebenso Impulse zur Lösung des Nord-Süd-Konflikts und der Verschuldung der Entwicklungsländer gefordert wie weltweite Initiativen zur Umweltschonung und zu forcierter Energieeinsparung. Solange dies nicht geschieht, „nimmt die Gefahr schockartiger Anpassungserfordernisse aufgrund unvorhergesehener Umweltereignisse und starker politischer Reaktionen zu. Solche Ereignisse können Auswirkungen haben, die mit denen der beiden Ölpreisschocks in den 70er Jahren durchaus vergleichbar sind.“³²⁾ Doch die Warnungen der IAB/Prognos-Projektion werden offensichtlich nicht zur Kenntnis genommen.

4. Schlußbemerkung

Die Arbeitsmarktprojektion 2010 stellt keine zwangsläufige wirtschaftliche Entwicklung dar. Die beschäftigungspolitische Zukunft ist vielmehr gestaltbar. Die arbeitsmarktpolitische Vorausschau kann zwar die Unsicherheit über die künftige Entwicklung nicht beseitigen, sie trägt aber entscheidend dazu bei, das Spektrum von möglichen Risiken einzugrenzen. Dies ist eine Voraussetzung für rechtzeitiges politisches Handeln. Auch wenn die Auswirkungen der Entwicklung in Osteuropa nicht berücksichtigt werden konnten, so sind zentrale arbeitsmarktpolitische Entwicklungslinien grob abschätzbar. Selbst unter Berücksichtigung möglicher Fehlermargen wird offenbar, daß das globale Arbeitsmarktungleichgewicht anzuhalten droht.

Es wäre fatal, die Augen vor diesen Herausforderungen zu verschließen. Es besteht die Gefahr, daß aufgrund der deutsch-deutschen Wachstumseuphorie die übereilte Schlußfolgerung gezogen wird, die gegenwärtige Wachstumsdynamik würde sich wenigstens 15 Jahre fortsetzen. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, daß die wirtschaftliche Entwicklung zyklisch verläuft und sich der Wachstumstrend infolge struktureller und sektoraler Krisen sehr schnell abflachen kann. Das in der Bundesrepublik ohnehin schon bestehende regionale Beschäftigungsgefälle kann sich dadurch noch verschärfen.

Die Arbeitsmarktprojektion gibt keine Anhaltspunkte, einer beschäftigungspolitischen Enthaltensamkeit das Wort zu reden. Sie eröffnet vielmehr die Chance, sich rechtzeitig auf die Herausforderungen einzustellen und Lösungsalternativen zu suchen. Viel wichtiger als eine Kontroverse über Zehntel-Prozentpunkte der Projektion ist ein konstruktiver Dialog bezüglich derjenigen Maßnahmen, die eine erfolgreiche Bewältigung der erkennbaren Beschäftigungsprobleme ermöglichen.

Der absehbare Strukturwandel wird sozialverträglich nur gestaltet werden können, wenn das vorhandene Arbeitsplatzangebot über eine aktive Beschäftigungspolitik sowie Arbeitszeitverkürzung erweitert wird und andererseits die oben dargestellten qualitativen Probleme (wie unzureichende Absicherung atypischer Beschäftigungsverhältnisse, Dequalifikations- und Selektionsprozesse, unzureichende Personalplanung) angegangen werden. Dies macht einen Um- und Ausbau der aktiven arbeitsmarktpoliti-

sehen Instrumente und eine stärkere Ausrichtung auf die Grundziele des AFG – nämlich hoher Beschäftigungsstand und Verbesserung der Beschäftigungsstruktur – erforderlich. Dies schließt die Ausweitung der öffentlich finanzierten Weiterbildungspolitik ein, die an betriebs- und berufsübergreifenden Qualifikationen orientiert sein muß und Überwälzungen von vormals betrieblichen Bildungsmaßnahmen verhindert. Zugleich muß die Arbeitsmarktpolitik besser mit der sektoralen Strukturpolitik, der regionalen

und betrieblichen Beschäftigungspolitik verzahnt werden. Von ebenso großer Dringlichkeit ist eine an gesamtwirtschaftlichen Aspekten orientierte Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. Dies ist Grundvoraussetzung dafür, daß den Arbeitsämtern wirksamere Ansatzpunkte zur Bewältigung der absehbaren Beschäftigungsprobleme eröffnet werden. Auf „natürliche“ Weise werden sich die Beschäftigungsprobleme über das Jahr 2000 hinaus kaum lösen lassen.