

Bosch, Gerhard

Research Report

Der Arbeitsmarkt bis zum Jahre 2010: Ökonomische und soziale Entwicklungen

Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik, No. 1996-04

Provided in Cooperation with:

Institute for Work and Technology (IAT), Westfälische Hochschule, University of Applied Sciences

Suggested Citation: Bosch, Gerhard (1996) : Der Arbeitsmarkt bis zum Jahre 2010: Ökonomische und soziale Entwicklungen, Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik, No. 1996-04, Institut Arbeit und Technik (IAT), Gelsenkirchen

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/99082>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

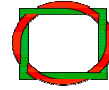
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Gerhard Bosch

**Der Arbeitsmarkt bis zum Jahre 2010
- Ökonomische und Soziale Entwicklungen -**

Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 96/4

Gerhard Bosch

**Der Arbeitsmarkt bis zum Jahre 2010
- Ökonomische und Soziale Entwicklungen -**

*Eine Veröffentlichung im Rahmen des WZN-Verbundprojekts
"Zukunft der Arbeit"*

Diskussionspapier Nr. 1

ISSN 0949-4944

Gelsenkirchen 1996

Herausgeber:
Institut Arbeit und Technik
Munscheidstr. 14
45886 Gelsenkirchen
Telefon: 0209/1707-0
Fax-Nr.: 0209/1707-110

Vorwort

Wir stehen am Beginn tiefgreifender Veränderungen im Arbeitsleben. Es handelt sich um Strukturbrüche, die seit einiger Zeit unter der Überschrift "Zukunft der Arbeit" kontrovers diskutiert werden. Themen sind u.a.:

- ob Vollbeschäftigung wieder herstellbar oder zu einem "Mythos" geworden ist,
- wie die Qualität von Arbeit künftig aussehen wird,
- ob der Dienstleistungssektor die "Beschäftigungshoffnung" des 21. Jahrhunderts sein wird,
- ob und wie unser Sozialstaat umgebaut werden muß,
- wie Erwerbsarbeit bewertet wird und in welchem Verhältnis Erwerbsarbeit und Nichterwerbsarbeit zueinander stehen werden,
- wie sich die Erwerbstätigkeit von Frauen entwickelt und wie bislang unbezahlte Reproduktionsarbeit künftig bewältigt werden wird,
- wie eine Umsteuerung zu ökologischem Wirtschaften möglich ist.

In Zukunftsdiskussionen kann sich kein Beteiligter - wie etwa bei reinen ex post-Analysen - der Handlungsorientierung seines wissenschaftlichen Tuns entziehen. Der Sinn von Zukunftsforschung liegt darin, Schneisen in die Zukunft zu schlagen für eine bewußte und frühzeitige Auseinandersetzung mit absehbaren Risiken und Problemen.

Ein Verbundprojekt des Wissenschaftszentrums Nordrhein-Westfalen, an dem sich das Institut Arbeit und Technik in Gelsenkirchen und das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie beteiligen, befaßt sich mit dem Thema "Zukunft der Arbeit". Dieses Thema erfordert wegen der Vielfalt der bislang unverbunden nebeneinander laufenden Diskussionsstränge eine interdisziplinäre Kooperation zwischen Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen verschiedener Disziplinen. Wir danken dem Land Nordrhein-Westfalen für seine Unterstützung dieses Verbundprojekts.

Das Projekt läuft von Mitte 1995 bis Ende 1997. Die in dieser Zeit entstehenden Werkstattberichte und Expertisen enthalten wichtiges Material für den Abschlußbericht. Sie werden in einer Reihe von Diskussionspapieren zur "Zukunft der Arbeit" vorab veröffentlicht, um diese Ergebnisse frühzeitig der interessierten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Es ist zu erwarten und zu hoffen, daß in dieser Reihe ganz unterschiedliche Meinungen vertreten werden, die die Diskussion anregen. Die Beiträge liegen ausschließlich in der Verantwortung der Autoren und Autorinnen.

Gerhard Bosch, Institut Arbeit und Technik
(Projektleitung)

Zusammenfassung

Im diesem Beitrag werden die Ergebnisse der vorliegenden mittel- und langfristigen Beschäftigungsprognosen zusammengefaßt. Solche "Schneisen in die Zukunft" liefern wichtige Erkenntnisse. Es zeigt sich beispielsweise, daß die These vom "jobless-growth" nicht haltbar ist. Trotz neuer Informationstechnologien sinkt der Produktivitätszuwachs und wirtschaftliches Wachstum wird beschäftigungsintensiver. In den Zukunftsprojektionen spielt die Angebotsseite des Arbeitsmarktes eine ebenso große Rolle wie die Nachfrageseite. Die Erwerbsquote der Frauen wird weiter steigen und es ist mit einer ständigen Zuwanderung zu rechnen. Aus Zukunftsprojektionen kann man ganz unterschiedliche Schlußfolgerungen ziehen. Der Autor formuliert einige solcher Schlußfolgerungen. Er hält eine weitere Umverteilung der Arbeit ebenso für notwendig, wie die Verbesserung des Zugangs von Frauen zu höherwertiger Beschäftigung. Er warnt vor dem Glauben, daß sich wünschenswerte Entwicklungen automatisch einstellen. Die prognostizierte Höherqualifizierung der Erwerbstätigen bis zum Jahre 2010 wird sich nur einstellen, wenn es gelingt, die gegenwärtige Krise des dualen Systems der Berufsausbildung zu lösen.

Abstract

This paper summarises the results of current medium and long-term employment prognoses. Such "projections into the future" can provide important findings. Thus the "jobless growth" argument, for example, is shown to be untenable. Despite new information technologies, the rate of productivity growth is declining and economic growth is becoming more employment intensive. The supply side of the labour market plays as big a role as the demand side in future projections. Participation rates among women will continue to rise and immigrants will continue to arrive in search of work. A wide range of different conclusions can be drawn from these projections. The author draws a few such conclusions. He considers a further redistribution of work to be necessary, as is improved access for women to higher-grade jobs. He warns against the belief that desirable changes will occur automatically. The higher skill levels among the labour force, forecast to be achieved by the year 2010, will be achieved only if attempts to solve the current crisis in the dual system of vocational training are successful.

Inhalt

Der Arbeitsmarkt bis zum Jahre 2010 - Ökonomische und Soziale Entwicklungen -

1	Einleitung.....	6
2	Die mittelfristige Entwicklung der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt	7
2.1	Zur Aussagefähigkeit von Arbeitsmarktprojektionen	7
2.2	Aktuelle Arbeitsmarktprojektionen im Überblick.....	9
2.2.1	<i>Die Grundannahmen von Langfristprojektionen</i>	9
2.2.2	<i>Arbeitslosigkeit in den Jahren 2000 bis 2010</i>	12
2.3	Die sektorale und regionale Entwicklung	16
2.4	Die Entwicklung der Qualifikationsanforderungen in den alten Bundesländern	19
2.5	Steigende Frauenerwerbstätigkeit bis 2010.....	22
2.6	Die zunehmende Alterung der Erwerbsbevölkerung	23
3	Mittelfristige Herausforderungen an die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik	25
3.1	Weitere Verkürzung der Arbeitszeit notwendig.....	25
3.2	Präventive Arbeitsmarktpolitik ist notwendig	26
3.3	Behauptete Höherqualifizierung vollzieht sich nicht im Selbstlauf.....	26
3.4	Zugang von Frauen zu höherwertiger Beschäftigung verbessern	27
3.5	Die Anforderungen an betriebliche Beschäftigungspolitik steigen.....	29
3.6	Struktureller Verfestigung der Arbeitslosigkeit entgegenwirken.....	29

Vorwort

Wir stehen am Beginn tiefgreifender Veränderungen im Arbeitsleben. Es handelt sich um Strukturbrüche, die seit einiger Zeit unter der Überschrift "Zukunft der Arbeit" kontrovers diskutiert werden. Themen sind u.a.:

- ob Vollbeschäftigung wieder herstellbar oder zu einem "Mythos" geworden ist,
- wie die Qualität von Arbeit künftig aussehen wird,
- ob der Dienstleistungssektor die "Beschäftigungshoffnung" des 21. Jahrhunderts sein wird,
- ob und wie unser Sozialstaat umgebaut werden muß,
- wie Erwerbsarbeit bewertet wird und in welchem Verhältnis Erwerbsarbeit und Nichterwerbsarbeit zueinander stehen werden,
- wie sich die Erwerbstätigkeit von Frauen entwickelt und wie bislang unbezahlte Reproduktionsarbeit künftig bewältigt werden wird,
- wie eine Umsteuerung zu ökologischem Wirtschaften möglich ist.

In Zukunftsdiskussionen kann sich kein Beteiligter - wie etwa bei reinen ex post-Analysen - der Handlungsorientierung seines wissenschaftlichen Tuns entziehen. Der Sinn von Zukunftsforschung liegt darin, Schneisen in die Zukunft zu schlagen für eine bewußte und frühzeitige Auseinandersetzung mit absehbaren Risiken und Problemen.

Ein Verbundprojekt des Wissenschaftszentrums Nordrhein-Westfalen, an dem sich das Institut Arbeit und Technik in Gelsenkirchen und das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie beteiligen, befaßt sich mit dem Thema "Zukunft der Arbeit". Dieses Thema erfordert wegen der Vielfalt der bislang unverbunden nebeneinander laufenden Diskussionsstränge eine interdisziplinäre Kooperation zwischen Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen verschiedener Disziplinen. Wir danken dem Land Nordrhein-Westfalen für seine Unterstützung dieses Verbundprojekts.

Das Projekt läuft von Mitte 1995 bis Ende 1997. Die in dieser Zeit entstehenden Werkstattberichte und Expertisen enthalten wichtiges Material für den Abschlußbericht. Sie werden in einer Reihe von Diskussionspapieren zur "Zukunft der Arbeit" vorab veröffentlicht, um diese Ergebnisse frühzeitig der interessierten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Es ist zu erwarten und zu hoffen, daß in dieser Reihe ganz unterschiedliche Meinungen vertreten werden, die die Diskussion anregen. Die Beiträge liegen ausschließlich in der Verantwortung der Autoren und Autorinnen.

Gerhard Bosch, Institut Arbeit und Technik
(Projektleitung)

1 Einleitung

Wer sich heute allein mit der Reorganisation von einzelnen Unternehmen oder gar regionalen Unternehmensverbänden befaßt kann leicht zum beschäftigungspolitischen Pessimisten werden. In einzelnen Betrieben können wir Produktivitätssprünge von 10 % pro Jahr und mehr beobachten. Würden alle Betriebe zugleich in solchem Tempo rationalisieren, würden unsere Arbeitslosenzahlen über das ohnehin schon hohe Niveau rasch ansteigen und es gäbe kaum Hoffnung auf eine Besserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt.

Aus einer gesamtwirtschaftlichen Sicht sieht das Geschehen auf dem Arbeitsmarkt jedoch ganz anders aus: Die Produktivität steigt heute trotz "neuer Produktionskonzepte" langsamer als in der Vergangenheit; wir haben nicht nur schrumpfende sondern auch wachsende Sektoren; die Bundesrepublik-West hat niemals zuvor ein höheres Beschäftigungsniveau erreicht als gegenwärtig und erwies sich zwischen 1982 und 1992, als 3 Mio. neue Arbeitsplätze entstanden, als gewaltige Job-Maschine. Zudem kommen ganz neue Variablen ins Spiel. Das Arbeitsangebot ändert sich durch die zunehmende Erwerbsbeteiligung der Frauen, Arbeitsumverteilung und durch die Zu- und Abwanderung der Arbeitskräfte. Es sind in den letzten Jahren so viele zusätzliche Arbeitskräfte auf den Markt geströmt, daß trotz eines Beschäftigungszuwachses die Arbeitslosigkeit gestiegen ist. Um zu einem Gesamtbild des gegenwärtigen und künftigen Arbeitsmarktes zu gelangen, müssen alle diese Einflußgrößen im Zusammenhang betrachten. Nur dann lassen sich auch die künftigen beschäftigungspolitischen Anforderungen

Eine solche globale Sichtweise wird in den verschiedenen vorliegenden mittel- und langfristigen Arbeitsmarktprojektionen versucht. Im folgenden wollen wir die wichtigsten Ergebnisse der vorliegenden Projektionen zusammenfassen (Kapitel 2). Wir werden erläutern, daß es sich dabei nicht um feststehende, nicht mehr beeinflussbare Entwicklungen handelt. Arbeitsmarktprojektionen, die ja methodisch und inhaltlich keineswegs unangreifbar sind, erfüllen vor allem dann eine sinnvolle Funktion, wenn sie die beschäftigungspolitischen Akteure auf anstehende Probleme aufmerksam machen und zu frühzeitigen Handeln anregen. Dieses Handeln läßt sich jedoch aus den Projektionen nicht gleichsam automatisch ableiten. Zukunftsentwicklungen lassen sich völlig unterschiedlich bewerten. Man kann etwa die zunehmende Erwerbstätigkeit der Frauen fördern oder zusätzliche finanzielle und soziale Anreize für eine dauerhafte oder vorübergehende Hausfrauentätigkeit bieten. In Kapitel 3 sollen daher einige mittelfristige Herausforderungen an die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik formuliert werden, denen natürlich Bewertungen des Verfassers zugrunde liegen.

2 Die mittelfristige Entwicklung der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt

2.1 Zur Aussagefähigkeit von Arbeitsmarktprojektionen

Frühzeitig hat die Arbeitsmarktforschung versucht auf die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsrisiken aufmerksam zu machen. Sowohl die Massenarbeitslosigkeit 1975 als auch der Anstieg der Arbeitslosigkeit über die 2-Millionen-Grenze in Westdeutschland zu Beginn der 80er Jahre konnte mit Hilfe von Szenarien vorausgesagt werden (Klauder u.a. 1974; Klauder/ Schnur 1976). Dieter Mertens, der ehemalige Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), konnte zu Recht darauf verweisen, daß es sich um die bestprognostizierte Arbeitsmarktkrise in der Geschichte handelte. Große Teile der Wirtschaftswissenschaften und der Politik sahen hier unnötige Schwarzmalerei. Für sie war die Beschäftigungskrise ein Zwischentief, durch das man hindurchsegeln müsse. Viele hofften, daß die demographische Entwicklung der 80er und 90er Jahre die Arbeitsmarktprobleme im Selbstlauf lösen würden. Von dem vorausgesagten "Schwächeanfall" hat sich der Arbeitsmarkt bis heute nicht erholt und die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik geriet in den Sog restriktiver Finanzpolitik.

Die Erfahrung von zwei Jahrzehnten Dauerarbeitslosigkeit und die - aus beschäftigungspolitischer Sicht sicherlich bedauerlich hohe - Trefferquote der Voraussagen hat diesen Optimismus verflüchtigen lassen. Langfristige Arbeitsmarktprojektionen werden heute zur Kenntnis genommen, selbst wenn sie keine heile Welt versprechen.

Die hohe Trefferquote einiger Projektionen - wie etwa zuletzt der von Prognos/IAB aus den Jahren 1985 und 1989 (vgl. z.B. v. Rothkirch, Weidig 1985; Hofer, Weidig, Wolff 1989) - beruhte allerdings auf doppelten Irrtümern: Es wurden sowohl die Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials als auch die der Beschäftigung unterschätzt. Weder der Einigungsboom noch die infolge der Öffnung der Grenzen im Osten hohe Zuwanderung konnten vorausgesagt werden. Die vorausgeschätzte Arbeitslosigkeit trat zwar ein, war aber mit einem höheren Niveau der Beschäftigung verbunden¹.

Wirtschaftsforscher sind also keine Hellseher. Ihre Modellrechnungen stellen keinesfalls Prophe-

1

So erwarteten Prognos/IAB zwischen 1980 und 1990 eine Abnahme der Beschäftigung von jahresdurchschnittlich zwischen -0,3 und -0,7. Tatsächlich blieb die Beschäftigung konstant (zwischen 1980 und 1989). Wurde von Prognos 1985 für Westdeutschland noch eine Bevölkerung von zwischen 59,1 und 60,5 Mio. vorausgeschätzt, waren es 1989 bereits zwischen 60,8 und 61,8 Mio. und 1993 67,5 Mio. (Husmann 1990; Prognos 1993; Rothkirch, Weidig 1985).

zeigungen dar, die die künftige Wirklichkeit exakt vorhersagen können. Wir müssen uns immer wieder vor Augen führen, daß alle Vorausschätzungen von der Qualität der zugrundeliegenden Annahmen abhängen. Bei der Vielzahl der Variablen kann hier ein Fehlschuß, oder eine nicht voraussehbare exogene Entwicklung, wie der Ölchock oder die deutsche Vereinigung, das ganze Zahlengerüst zusammenbrechen lassen. Typische Problemquellen bei den Annahmen sind:

- **Die unzureichende Berücksichtigung von Wechselwirkungen:** Die entscheidenden Variablen von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsprojektionen sich wechselseitig voneinander abhängig. Diese Abhängigkeiten werden in Modellrechnungen häufig nicht vollständig erfaßt. Es ist beispielsweise problematisch, daß häufig die Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes unabhängig voneinander analysiert werden. Damit kann bedenklichen politischen Fehlschlüssen wissenschaftliche Weihe verliehen werden, wie etwa der These, daß die heutige Arbeitslosigkeit u.a. eine Folge der gestiegenen Erwerbsquote der Frauen sei. Übersehen wird, daß durch die gestiegene Erwerbstätigkeit der Frauen auch Wachstumsimpulse ausgelöst werden (höhere Konsumnachfrage, höhere Nachfrage nach Dienstleistungen etc.)².
- **Die Abhängigkeit vom Trend:** Die Wissenschaftlichkeit der Projektionen beruht zum einen auf der Fähigkeit in ökonometrischen Modellen zahlreiche Variablen miteinander zu verknüpfen und zum anderen die Abhängigkeit dieser Variablen auf der Basis von Vergangenheitsdaten plausibel zu gestalten. Trendbrüche sind so nicht zu erfassen, da sie aus Vergangenheitswerten nicht abgeleitet werden können. In einer zunehmend turbulenten Umwelt mit vielen Trendbrüchen werden damit Projektionen schwieriger.
- **Die Politikleere der Modelle:** Die Vergangenheit ist Ergebnis zahlreicher politischer Handlungen auf der Makro-, Meso- und Mikroebene. In den Modellen geht die Politik vor allem der Meso- und Mikroebene in abstrakten Durchschnittsgrößen unter. Beim Leser entsteht damit oft der Eindruck, die vorausgeschätzte Entwicklung setze sich im Selbstlauf durch, also auch ohne die Anstrengungen, die in der Vergangenheit unternommen werden mußten. Die Fortschreibung des Verhaltens der verschiedenen politischen Akteure ist aber begründungspflichtig. Wer sagt beispielsweise, daß die Unternehmen Jugendliche in Zukunft in gleicher Größenordnung wie bisher ausbilden werden?
- **Die Abhängigkeit von aktuellen Stimmungen in Wirtschaft und Politik:** Es ist zu beobachten, daß Szenarien, die im Aufschwung entstanden sind, häufig optimistischer sind als die aus einer Krise. Brisanter ist allerdings, daß langfristige Vorausschätzungen als eine Vorausbewertung der langfristigen Folgen der aktuellen Politik gelesen werden können. Diese Politik, der ja mit Projektionen ein gutes oder schlechtes Zeugnis ausgestellt wird, fließt häufig bewußt oder unbewußt in die Modellgestaltung mit ein³.

2

Das Gleiche gilt für die Analyse der Zuwanderung. Schematische Aussagen - wie sie heute häufig anzutreffen sind, daß eine verminderte Zuwanderung von Erwerbspersonen die Arbeitslosigkeit in gleichem Ausmaße reduziert sind falsch. Übersehen wird hier, daß die Zuwanderer auch konsumieren und damit die Höhe der Nachfrage und das wirtschaftliche Wachstum beeinflussen.

3

Seit Ende der achtziger Jahre ist eine zunehmende politische Diskussion der Projektionen des IAB in der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit zu beobachten. Die Arbeitgeber kritisierten die IAB/Prognos-Projektionen als zu pessimistisch. Die Ergebnisse wurden in den Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufs-

Die meisten Autoren längerfristiger Vorausberechnungen der wirtschaftlichen Entwicklung sind sich dieser Probleme (bezüglich des letztgenannten sind wir uns nicht so sicher) bewußt. Dies zeigt sich schon im Sprachgebrauch: Im Unterschied zu den ein- bis zweijährigen Konjunkturprognosen wird von *Projektionen, Modellrechnungen, Simulationen oder Szenarien* gesprochen, die unter bestimmten Rahmenbedingungen eintreten können. Über längere Zeiträume kann aber nicht unbedingt von einer Konstanz dieser Rahmenbedingungen ausgegangen werden, da Trendbrüche eintreten können und zudem die Politik reagieren kann. Die Qualität einer Projektion muß sich auch nicht darin erweisen, daß sie tatsächlich eintritt. Die Prognose kann politisches Handeln auslösen, das darauf zielt, die vorausgeschätzten Ereignisse nicht eintreten zu lassen.

Seit längerem versuchen Arbeitsmarktforscher die Ungewißheit der Zukunft zu verringern, indem nicht mehr ein einziger Entwicklungspfad, sondern mehrere projiziert werden. Solche *Alternativszenarien bzw. Projektionskorridore* ergeben sich durch Bündelung unterschiedlicher Annahmen zu optimistischeren und pessimistischeren Entwicklungen. Eine neue Qualität wird zumindest in der Bundesrepublik mit der neuesten makroökonomischen Vorausschau des IAB erreicht. Hier werden erstmals *Alternativsimulationen* als verschiedene Politikvarianten (der Arbeitszeitverkürzung, Lohn- oder Steuerpolitik) auf ihre langfristigen Beschäftigungseffekte durchgerechnet. Dabei geht es nicht mehr um eine Szenarioerstellung, sondern um direkte Hilfestellung bei der Politikberatung. Das oben erwähnte Problem der "Politikleere" ist allerdings auch bei solchen Alternativsimulationen oder -szenarien nicht bewältigt, da nur ein sehr begrenzter Ausschnitt wirtschaftlichen und politischen Handelns variiert wird und andere politische Handlungen als selbstverständlich gegeben angenommen werden.

Ungeachtet aller Fehlerquellen stellen arbeitsmarktpolitische Langfristprojektionen wichtige Orientierungs- und Planungshilfen dar, die es ermöglichen, arbeitsmarktpolitische Risiken frühzeitig zu erkennen. Solche "Schneisen in die Zukunft" sind notwendig für eine bewußte Auseinandersetzung mit der Zukunft (Görzig, Gornig, Schulz 1994).

2.2 Aktuelle Arbeitsmarktprojektionen im Überblick

2.2.1 Die Grundannahmen von Langfristprojektionen

Rein rechnerisch betrachtet entspricht Arbeitslosigkeit dem Überschuß des Angebots an Erwerbspersonen (Erwerbspersonenpotential) über die Nachfrage nach Arbeitskräften (Zahl der

forschung (MittAB) zusammen mit Stellungnahmen der Arbeitgeber und der Gewerkschaften veröffentlicht (vgl. MittAB 1990 Heft 1). Solange die politisch interessierten Kritiker ihren Standpunkt in der Öffentlichkeit vertreten und nicht Machtverhältnisse hinter verschlossenen Türen zugunsten von Gefälligkeitsprojektionen entscheiden, ist gegen eine solche Diskussion nichts einzuwenden. Im Gegenteil: Die Strittigkeit bestimmter Annahmen wird der Öffentlichkeit deutlicher.

angebotenen Arbeitsplätze). Alle Langfristprojektionen kalkulieren daher die künftige Nachfrage und das künftige Angebot auf dem Arbeitsmarkt; die (registrierte und nicht-registrierte) Arbeitslosigkeit ergibt sich hieraus als Restgröße.

Die Zahl der künftig angebotenen Arbeitsplätze hängt davon ab, wie sich Wachstum und Produktivität im Verhältnis zueinander entwickeln. Wachstum allein ist keine Gewähr für einen raschen Anstieg der Beschäftigung, da durch Rationalisierungsmaßnahmen immer auch gleichzeitig Arbeitsplätze verloren gehen. Arbeitszeitverkürzungen wiederum dämpfen diesen Rationalisierungseffekt durch eine Umverteilung der Arbeit. Dieser letztgenannte Sachverhalt wird technisch so formuliert: Durch Rationalisierungsmaßnahmen steigt die Produktivität pro Erwerbstätigenstunde; wird jedoch die Arbeitszeit verkürzt, so liegt der Anstieg der Produktivität pro Erwerbstätigen niedriger als das Wachstum der Stundenproduktivität.

Arbeitsmarktprojektionen müssen daher Annahmen über Wachstum, Produktivitätsanstieg pro Erwerbstätigenstunde und Arbeitszeitentwicklung enthalten, deren Gesamtwirkung sich durch die "*Beschäftigungsschwelle*" und die "*Beschäftigungsintensität*" des Wachstums ausdrücken läßt:

- Die Beschäftigungsschwelle kennzeichnet die Rate des Wachstums, ab der die Zahl der Erwerbstätigen zunimmt. Liegt das Wachstum unterhalb der Beschäftigungsschwelle, nimmt die Zahl der Erwerbstätigen ab.
- Die marginale Beschäftigungsintensität beschreibt die Veränderung der Zahl der Erwerbstätigen, wenn das Wachstum sich um 1% erhöht oder vermindert.

Die Beschäftigungsschwelle ist in der Nachkriegszeit ständig gesunken. Zwischen 1960 und 1973 waren 3,7% Wachstum notwendig, bevor die Beschäftigung stieg; zwischen 1980 und 1992 reichten bereits 0,7% (Tabelle 1).

<i>Tab. 1: Beschäftigungsschwelle¹⁾ in der Gesamtwirtschaft und im verarbeitenden Gewerbe</i>		
Zeitraum	Gesamtwirtschaft	Verarbeitendes Gewerbe
1960/1973	3,7	4,5
1973/1980	2,2	5,5
1980/1989	0,7	2,1
1989/1992	0,7	1,2
1) Rate des Wirtschaftswachstums, ab der die Beschäftigung zunimmt		
<i>Quelle: Hof 1994: 135© IAT 9/95</i>		

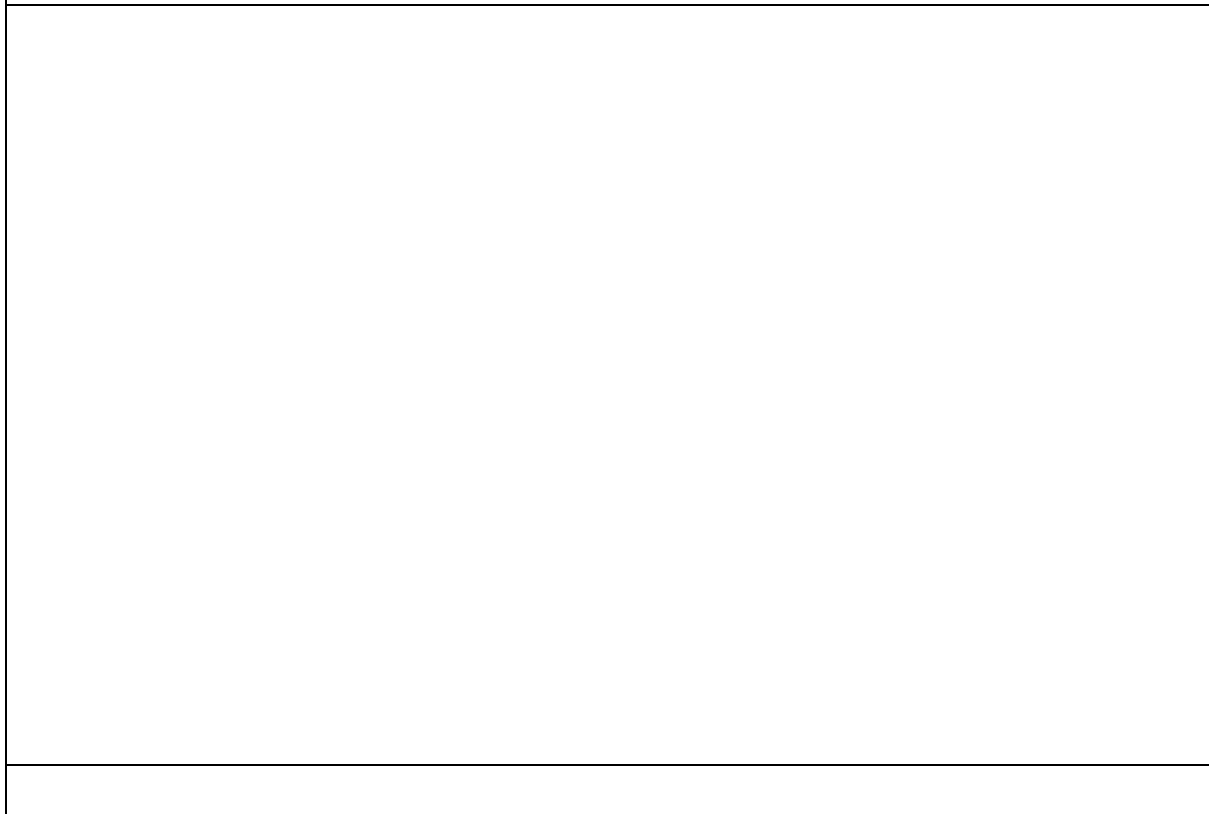
Im verarbeitenden Gewerbe liegt aufgrund des rascheren Produktivitätszuwachses die Beschäftigungsschwelle etwas höher, ist aber trotz Automatisierung und Einführung von Lean-production gesunken. Ebenso wuchs die Beschäftigungsintensität von 0,05 zwischen 1960 und 1970 auf 0,24 im Zeitraum 1981-1990 (Abbildung 1). Dieser im Verhältnis zum Wachstum hohe Produktivitätsfortschritt ermöglichte in Deutschland auch hohe Reallohnsteigerungen. In der

USA, in denen die Beschäftigungsintensität des Wachstums wesentlich höher ist, sind die Reallöhne kaum noch gestiegen.

Zwischen 1960 und 1990 stieg in Westdeutschland die Stundenproduktivität spürbar schneller an als das Wachstum. Die Folge war eine Reduzierung des Volumens bezahlter Arbeit von rund 56 Mrd. auf 46 Mrd. Stunden pro Jahr. Trotzdem stieg in dieser Periode die Zahl der Erwerbstätigen um etwa 3 Mio. an. Die 46 Mrd. Stunden konnten durch eine wesentlich kürzere Arbeitszeit (von 2152 Stunden pro Jahr 1960 auf 1621 Stunden 1990) auf merklich mehr Beschäftigte verteilt werden.

Die Verringerung der Beschäftigungsschwelle, die Erhöhung der Beschäftigungsintensität des Wachstums und die Gestaltungsmöglichkeiten dieser Größen durch Arbeitszeitpolitik stehen in Gegensatz zu Befürchtungen eines "jobless growth" infolge der Einführung der Mikroelektronik (Bosch 1985). Wachstum bewirkt heute weit mehr Beschäftigung als in der Vergangenheit. Die Befürchtungen eines jobless-growth gründen sich vor allem auf Beispiele betrieblicher Rationalisierungsmaßnahmen, die in Verbindung mit hoher Arbeitslosigkeit tatsächlich Anlaß zu Befürchtungen geben. Betriebliche Rationalisierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Einführung der Mikroelektronik führen in einzelnen Betrieben in kurzer Zeit zu Personaleinsparungen in Höhe von bis zu 70% (Dostal 1982: 163). Bei aller Dramatik, die hiermit für einzelne Belegschaften verbunden ist, wäre es falsch, solche Beispiele zu verallgemeinern. Im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt glätten sich solche betrieblichen Produktivitätssprünge, da die Innovationsschübe der Betriebe nicht gleichzeitig laufen.

Abb. 1: Beschäftigungsintensität im internationalen Vergleich



Die steigende Beschäftigungsintensität des Wachstums und die sinkende Beschäftigungsschwelle sprechen gegen die These des "jobless growth". Die produktivitätssteigernden Wirkungen neuer Technologien und neuer Formen der Arbeitsorganisation wurden in den letzten Jahren durch die Auswirkung anderer produktivitätsdämpfender Faktoren überlagert. Dämpfend wirkten nach Auffassung des IAB in den 80er Jahren vor allem folgende Faktoren:

- der Rückgang des Wachstums und der Investitionsquote, wodurch sich die Einführung neuer Technologien verlangsamte,
- ein geringeres Tempo der Arbeitszeitverkürzung (trotz der gewerkschaftlichen Politik der Wochenarbeitszeitverkürzung) als in den 50 oder 60er Jahren, wodurch die Unternehmen in geringerem Maße zu betrieblichen Reorganisationsmaßnahmen veranlaßt wurden⁴,
- ein nicht integrierter Umweltschutz, der zusätzliche Kosten verursachte, und noch nicht in neue Anlagen integriert war (additiver Umweltschutz),
- der starke Zuwachs weniger produktiver haushalts- bzw. personenbezogener Dienstleistungstätigkeiten,

4 Schnur zeigt, daß der Rückgang der Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts, der Investitionsquote und des Tempos der Arbeitszeitverkürzung statistisch den Rückgang der Produktivitätszunahme weitgehend erklären können (Schnur 1990: 109).

- in den 80er Jahren eine Reihe von Sonderfaktoren, wie die Zunahme der Zahl der Auszubildenden, der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, der Revision der Daten⁵ (Klauder 1990), die alle die Zahl der Erwerbstätigen erhöhten, ohne daß die Produktivität in gleichem Maße stieg,
- eine Verlangsamung der Substitution von Arbeit durch Kapital infolge der Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften in den 80er Jahren.

Das künftige Arbeitskräfteangebot hängt von der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sowie ihrer Erwerbsquote ab. Die Bevölkerungsentwicklung selber ist wiederum Ergebnis des Wanderungssaldos sowie der Geburtenrate. Bezüglich der Erwerbsquote und der Geburtenrate kann durch Langfristprojektionen der Korridor möglicher Entwicklungen relativ zuverlässig eingefangen werden, da hier - zumindest für Westdeutschland - einigermaßen stabile Trendwerte aus der Vergangenheit vorliegen. Bestimmte gravierende Veränderungen der Politik - wie etwa die Erhöhung oder Herabsetzung der Altersgrenze - lassen sich ebenfalls modellieren. Das größte "Sorgenkind" aller Zukunftsforscher sind jedoch die Wanderungsbewegungen. Hier waren aufgrund der deutschen Wiedervereinigung und der politischen Umwälzungen in Osteuropa die größten "Turbulenzen" zu verzeichnen, die alle Trendberechnungen über den Haufen warfen. 1989 bis 1993 (Oktober) wurden insgesamt 5,577 Mio. Zuzüge und 2,404 Mio. Fortzüge über die Grenzen Deutschlands registriert. Es ergab sich ein positiver Wanderungssaldo von 3,173 Mio. in wenigen Jahren, der von niemandem vorausgesagt worden war (vgl. Fußnote 1). Die Bevölkerung in Westdeutschland nahm zwischen 1989 und 1993 um fast 4 Mio. Personen zu, während die in Ostdeutschland sich im gleichen Zeitraum um etwas mehr als eine Mio. verminderte (Deutschland insgesamt +2,9 Mio.) (DIW 1994: 40).

2.2.2 Arbeitslosigkeit in den Jahren 2000 bis 2010

Mit der deutschen Wiedervereinigung und der Öffnung der Grenzen im Osten wurde die gerade erst veröffentlichte Langfristprojektion von Prognos/IAB (Hofer, Weidig, Wolff 1989) revisionsbedürftig. 1993 und 1994 wurden drei neue Berechnungen von Prognos (Hofer/ Schlesinger 1993), dem DIW (Görzig/ Gornig/ Schulz 1994) und vom IAB (IAB 1994) vorgelegt, die bis zum Jahre 2000 (DIW), 2005 (IAB) bzw. 2010 (Prognos) reichen.

5 Das Statistische Bundesamt hat in den 80er Jahren bei Datenrevisionen die Zahl der Beschäftigten dreimal um insgesamt 1,7 Mio. erhöht, allein aufgrund der Volkszählung um 1,1 Mio.

Alle drei Projektionen gehen trotz optimistischer Wachstumsraten von einer Arbeitsplatzlücke im Jahre 2000 von bis zu 5,5 bis 8 Mio. in West- und Ostdeutschland aus, die bis zum Jahre 2005 in etwa konstant bleibt und sich bis zum Jahre 2010 dann langsam auf etwa 4 Mio. vermindern kann (siehe Tabelle 2 und Abbildung 2). Weiterhin wird übereinstimmend erwartet, daß ein Beschäftigungswachstum trotz niedriger Wachstumsraten allenfalls in Westdeutschland erreicht werden kann, da die Beschäftigungsschwelle hier weiterhin niedrig anzusetzen sei. In Westdeutschland soll sich die Produktivitätszunahme gegenüber den 80er Jahren nur leicht beschleunigen. Im Wiedervereinigungsboom seien durch die vorwiegend rein quantitative Expansion Produktivitätsdefizite aufgelaufen. Dieser "Produktivitätsstau" - so etwa Prognos - werde sich durch eine ansteigende Investitionsquote und die beschleunigte Einführung neuer Technologien auflösen. Damit wird auch die Integration des Umweltschutzes in neue Anlagen möglich und die Kosten des additiven Umweltschutzes abgebaut⁶.

Tab. 2: Kennziffern der Langfristszenarien von DIW, IAB und PROGNO

Veränderung in % pro Jahr	DIW 2000						IAB 2000 / 2010						PROGNOS					
	West Deutschland		Ost Deutschland		Deutsch- land		West Deutschland		Ost Deutschland		Deutsch- land		1991 - 2000			2000 - 2010		
	1)	2)	1)	2)	1)	2)	3)	4)	3)	4)	3)	4)	West Deutsch- land	Ost Deutsch- land	Deutsch- land	West Deutsch- land	Ost Deutsch- land	Deutsch- land
Bruttoinlands- produkt	1,1	1,9	5,8	10,1	1,4	2,7	1,5	1,8	8,7	6,0	2,3	2,1	2,0	9,2	2,6	2,1	4,6	2,4
Produktivität je Erwerbstätigen	1,1	1,5	7,9	10,7			1,0	1,2	7,5	4,9	2,2	1,6	2,0	12,0	3,1	1,9	4,2	2,2
Zahl der Erwerbstätigen	0,0	0,5	-2,0	-0,5			0,5	0,5	1,1	1,1	0,1	0,5	0,0	-2,5	-0,5	0,2	0,4	0,3
Arbeitszeit											-0,8	-0,7	-0,5	-0,6	-0,5	-0,4	-0,5	-0,4
in Mio. zum Projektionsjahr	2000						2000 / 2010						2000			2010		
Bevölkerung	69,8	68,3	15,0	15,2	84,8	83,5	67,2	66,2	15,7	15,4	82,9	81,6	67,5	14,3	81,8	66,5	13,7	80,2
Erwerbs- personen- potential	35,1	34,2	7,9	8,0	43,0	42,2	33,1	33,6	8,0	8,0	41,5	41,7	33,0	7,7	40,8	32,7	7,0	39,7
Zahl der Erwerbstätigen	29,5	30,6	5,4	6,1	34,9	36,7	29,6	31,3	6,4	7,1	36,0	37,9	28,7	6,1	34,9	29,5	6,3	35,8
Angebots- überschuß	6,0	4,0	2,2	1,6	8,2	5,6	3,8	3,8	1,9	1,7	5,5	5,5	4,3	1,6	5,9	3,2	0,7	3,9
davon Registrierte Arbeitslose	3,0	2,0	1,4	0,9	4,4	2,9	2,5	2,1	1,1	0,8	3,6	2,8	2,4	1,0	3,4	2,1	0,5	2,6
Stille Reserve	3,1	2,0	0,8	0,7	3,9	2,7	1,2	1,0	0,6	0,4	1,9	1,4	1,9	0,6	2,5	1,1	0,2	1,3
Arbeitslosen- quote in %	9,2	6,2	19,4	12,9			8,6	6,9	16,8	10,8	10,1	7,6	9,2	17,9	10,7	7,8	9,1	8,0
	1) Stagnationsszenario 2) Integrationsszenario						3) 1994 - 2000 4) 2000 - 2010											

Quelle: DIW, IAB, Prognos © IAT 9/95

In Ostdeutschland hingegen wird die Beschäftigung trotz extrem hoher durchschnittlicher Wachstumsraten zurückgehen, da hier Produktivitätssprünge in Höhe zwischen 7,1% und 11,3% pro Jahr notwendig sind, um hier das westdeutsche Niveau zu erreichen. Die Beschäftigungsschwelle in Ostdeutschland wird bis zur Jahrtausendwende bei weit über 10% Wachstum des

6 Hof weist zu Recht daraufhin, daß der Produktivitätszuwachs aufgrund der hohen Zuwanderung auch niedriger ausfallen kann, da Eingliederungsschübe von sprachlich und beruflich weniger qualifizierten Arbeitskräften sich zunächst produktivitätsdämpfend auswirken (Hof 1994: 137).

Bruttoinlandprodukts liegen. Sobald dieser Nachholeffekt ausgelaufen ist, sinkt die Beschäftigungsschwelle auch in Ostdeutschland drastisch ab.

Allen Projektionen liegen weitere Arbeitszeitverkürzungen sowohl in Form tariflicher Vereinbarungen als auch in einer Zunahme der Teilzeitarbeit zugrunde. Das IAB rechnet beispielsweise mit einer Reduzierung der jährlichen Arbeitszeit in Höhe von 0,75% pro Jahr bis zum Jahr 2005 aus. Die Teilzeitquote steigt dabei von 16% in 1993 auf 20% im Jahr 2000. Prognos legt seiner Vorausschau ein deutlich niedrigeres Tempo der Arbeitszeitverkürzung zugrunde.

Abb. 2: Arbeitslosigkeit in den Jahren 2000 - 2010

Quelle: DIW / PROGNOSE / IAB

© IAT 9/95

Bei der Kalkulation des künftigen Erwerbspersonenpotentials gehen zwar alle Projektionen von einer weiteren erheblichen Zuwanderung, einer steigenden Erwerbsquote der Frauen und langsam ansteigender Erwerbsquote der älteren Arbeitskräfte (Auslaufen des Vorruhestands und Anhebung der Altersgrenze), sowie einer langsamen Angleichung des Erwerbsverhaltens in Ost- und Westdeutschland aus. Prognos, das seine Arbeit 1992 abschloß, rechnete noch mit einer Abnahme des Erwerbspersonenpotentials bis zum Jahre 2000 und 2010. IAB und noch deutlicher das DIW rechnen hingegen aufgrund der zwischenzeitlich realisierten hohen Zuwanderung mit einem wachsenden Erwerbspersonenpotential. Das DIW - das seine Vorausberechnungen des Erwerbspersonenpotentials zuletzt an die reale Entwicklung angepaßt hat - erwartet ein um 2,2 bis 1,5 Mio. höheres Erwerbspersonenpotential als die beiden anderen Institute und hält daher bei ungünstigem wirtschaftlichem Verlauf sogar eine Arbeitsplatzlücke von 8 Mio. für möglich.

Eine Verminderung des Erwerbspersonenpotentials wird vom IAB erst ab 2010 erwartet. Dabei muß es allerdings nicht zu dem oft vorausgesagten dramatischen Einbruch beim Erwerbspersonenpotential kommen. Eine Anhebung der Altersgrenze und vor allem ein rasches

Ansteigen der Frauenerwerbstätigkeit kann hier kompensierend wirken (Abbildung 3).

Während Prognos nur einen Entwicklungspfad projiziert, rechnen IAB und DIW alternative Szenarien durch. Das IAB verändert dabei einzelne exogene Politikvariablen und kalkuliert deren Auswirkungen. Ohne die oben erwähnten weiteren Arbeitszeitverkürzungen läge danach für Westdeutschland die Zahl der Arbeitslosen im Jahre 2005 um rund 530 000 höher und die der Erwerbstätigen um rund 870 000 niedriger als im Basisszenario. Der Finanzierungssaldo des Staates verschlechterte sich bis zum Jahr 2000 infolge der gestiegenen Arbeitslosenzahlen von -48 Mrd. DM pro Jahr auf -94 Mrd. DM.

Abb. 3: *Gesamtdeutsches Erwerbspersonenpotential 1990 - 2030 (in Mio.)*

* In den 90er Jahren kann der Rückgang der ostdeutschen Frauenerwerbsquoten den Anstieg der westdeutschen Quoten mehr oder weniger kompensieren. Da für die 90er Jahre besonders unsicher ist, wie schnell eine gewisse Anpassung an Westdeutschland erfolgt, wurde auf einen Ausweis der gesamtdeutschen Erwerbsbeteiligungseffektes in den 90er Jahren verzichtet.

Quelle: IAB-Projektion 1991 (Thon, M., *Perspektiven des Erwerbspersonenpotentials in Gesamtdeutschland bis zum Jahre 2030*, in: *MittAB 4/91*) und IAB-VII/1-Berechnungen von 1993

Die möglichen Folgen einer beschleunigten Einführung neuer Managementkonzepte (lean-production) und neuer Technologien werden in einem Sonderszenario "Technischer Fortschritt" berechnet. Ein solcher, zusätzlicher Produktivitätsschub wird in den besonders im internationalen Wettbewerb stehenden Branchen⁷ für möglich gehalten. In diesem Szenario liegt die Produktivitätszunahme in der Gesamtwirtschaft mit 2,1% im Jahr um 0,4% pro Jahr höher als im Basis-szenario und es gehen 600 000 Arbeitsplätze verloren.⁸

Das DIW stellt einem Integrations- ein Stagnationsszenario gegenüber. Im Integrationsszenario wird von einer günstigeren weltwirtschaftlichen Entwicklung und vor allem einer wirtschaftlichen Stabilisierung der für die Zukunft der deutschen Wirtschaft wichtigen osteuropäischen Länder ausgegangen. Dem Stagnationsszenario hingegen liegen Behinderungen des Welthandels und eine andauernde Blockade der wirtschaftlichen Entwicklung in Osteuropa zugrunde. Die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts schwanken je nach Szenario zwischen 1,1 und 1,9% pro Jahr in Westdeutschland und 7,9 bis 10,7% in Ostdeutschland.

Bei anhaltenden wirtschaftlichen Problemen in Osteuropa wird der Zuwanderungsdruck aus dieser Region zwangsläufig größer sein als bei gelungener wirtschaftlicher Entwicklung. Von daher rechnet das DIW im Stagnationsszenario mit Nettozuzügen in Höhe von 3,9 Mio. Personen (Anstieg des Erwerbspotentials +1,7 Mio.), beim Integrationsszenario aber nur in Höhe von 2,7 Mio. (Erwerbspersonenpotential +0,9 Mio.). Das DIW hat zweifellos einen wissenschaftlichen Fortschritt erzielt, indem es das Erwerbspersonenpotential in seinem Szenario endogenisiert hat, während die anderen Institute Angebots- und Nachfrageseite unabhängig voneinander berechnen. Die Kernbotschaft der DIW-Szenarien lautet also: Wachstum im Inland und Zuwanderung von außen sind wegen der offenen Grenzen nach Osteuropa und der besonderen Bedeutung dieser Region für künftige Wachstumsmöglichkeiten gegenläufig miteinander verknüpft. Dies erklärt auch die außerordentlich große Spannweite der errechneten künftigen Arbeitsplatzlücke, die von 5,6 bis 8,2 Mio. fehlenden Arbeitsplätzen im Jahre 2000 reicht (Abbildung 2).

2.3 Die sektorale und regionale Entwicklung

Auch im nächsten Jahrzehnt wird es zu einer erheblichen Umschichtung der Beschäftigung zwischen verschiedenen Branchen und Sektoren kommen. In Westdeutschland wird die Be-

7 Dies sind die folgenden sieben von im Modell insgesamt 14 erfaßten Sektoren: Grundstoff-, Investitions-güter- Verbrauchsgüter-, Nahrungsmittelgewerbe, Banken und Versicherungen, Handel, Verkehr und Nachrichten.

8 Das IAB simuliert auch die Auswirkungen einer Lohnerhöhung von durchschnittlich 2% pro Jahr ab 1995 und gelangt hier zu positiven Effekten auf die Zahl der Beschäftigten und zu negativen Wirkungen bei der Staatsschuld. Hieraus schlußzufolgern, daß man mit Lohnzurückhaltung mehr Arbeitsplätze schaffen könne, ist jedoch problematisch. Im Basisszenario wird für die Jahre 1992-2000 eine durchschnittliche Lohn-erhöhung von 3,7% angenommen, eine Größe, die jedoch bereits deutlich unterschritten wurde.

schäftigung in der Landwirtschaft und im Bergbau weiter zurückgehen (Tabelle 3). Das verarbeitende Gewerbe kann zumindest gegenüber dem konjunkturellen Tiefpunkt im Jahre 1994 wieder zulegen. Allerdings wird dies mit Umschichtungen innerhalb dieses Sektors verbunden sein. In der Grundstoffindustrie werden weiterhin Arbeitsplätze abgebaut. Auch bei Verbrauchsgütern und Nahrungs- und Genußmitteln erwartet das DIW aufgrund der zunehmenden europäischen Integration und entsprechender Lieferungen aus dem Ausland Beschäftigungseinbußen. Zulegen kann hingegen vor allem das Investitionsgütergewerbe, das sich im Zuge der Modernisierung des Kapitalstocks anlässlich des westeuropäischen Integrationsprozesses und der Erneuerung des Produktionsapparates in Osteuropa insbesondere im Integrationszenario günstig entwickelt. Der Dienstleistungssektor wird weiter an Gewicht gewinnen. Sein Beschäftigungswachstum ist eng mit dem Wachstum der gesamten Wirtschaft verknüpft und sieht daher im Integrationszenario deutlich günstiger als im Stagnationszenario aus. Die Beschäftigungspotentiale des Handels und der haushaltsorientierten Dienstleistungen hängen von der Entwicklung der privaten Kaufkraft und die der unternehmensorientierter Dienstleistungen von den binnenwirtschaftlichen Wachstumsimpulsen in der Industrie ab.

Tab. 3: Sektorstruktur der Beschäftigung in Westdeutschland

	1980	1989	1992	1994	2000	
					Integrations- zenario	Stagnations- zenario
in 1000 Personen						
Land- und Forstwirtschaft	1403	1028	925	810	800	800
Energie und Bergbau	493	472	451	410	390	400
Verarbeitendes Gewerbe	9094	8692	8941	8150	8650	8350
Grundstoffgüter	1656	1458	1456	1355	1295	1345
Investitionsgüter ¹⁾	4493	4656	4783	4280	5015	4640
Verbrauchsgüter	2017	1765	1810	1640	1475	1540
Nahrungs- und Genußmittel	928	813	892	875	865	825
Baugewerbe	2134	1833	1928	1920	2090	1900
Handel	3512	3601	3985	3820	4255	4100
Verkehr und Nachrichten	1520	1557	1666	1660	1760	1710
Dienstleistungen ²⁾	2970	4992	5838	6080	6835	6550
Staat und Orga.o.E.	4854	5483	5716	5690	5770	5640
Insgesamt	25980	27658	29450	28540	30550	29450
Veränderung in vH						
	zum Vorjahr			zu 1992		
Land- und Forstwirtschaft		-26,7	-10,0	-12,5	-13,5	-13,5
Energie und Bergbau		-4,3	-4,4	-9,0	-13,5	-11,5
Verarbeitendes Gewerbe		-4,4	2,9	-9,0	-3,5	-6,5
Grundstoffgüter		-12,0	-0,1	-7,0	-11,0	-7,5
Investitionsgüter ¹⁾		3,6	2,7	-10,5	5,0	-3,0
Verbrauchsgüter		-12,5	2,5	-9,5	-18,5	-15,0
Nahrungs- und Genußmittel		-12,4	9,7	-2,0	-3,0	-7,5
Baugewerbe		-14,1	5,2	-0,5	8,5	-1,5
Handel		2,5	10,7	-4,0	7,0	3,0

Verkehr und Nachrichten		2,4	7,0	-0,5	5,5	2,5
Dienstleistungen ²⁾		68,1	16,9	4,0	17,0	12,0
Staat und Orga.o.E.		13,0	4,2	-0,5	1,0	-1,5
Insgesamt		6,5	6,5	-3,0	3,5	0,0
1) Einschließlich Ziehereien, Kaltwalzwerke 2) Einschließlich Wohnungsvermietung						
<i>Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung; 1994: Schätzungen auf Basis DIW; 2000: Szenariomodell des DIW Görzig/Görnig/Schulz 1994:84 © IAT 9/95</i>						

In Ostdeutschland wird sich der Strukturbruch mit seinen verheerenden Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt fortsetzen (Tabelle 4).

Tab. 4: Sektorstruktur der Beschäftigung in Ostdeutschland						
					2000	
	1989	1991	1992	1994	Integrations- szenario	Stagnations- szenario
	in 1000 Personen					
Land- und Forstwirtschaft	984	404	295	190	150	160
Energie und Bergbau	306	228	171	120	85	95
Verarbeitendes Gewerbe	3246	2237	1440	1320	1390	990
Grundstoffgüter	679	458	300	265	240	185
Investitionsgüter ¹⁾	1550	1138	730	660	760	460
Verbrauchsgüter	705	438	251	240	225	205
Nahrungs- und Genußmittel	312	203	159	155	165	140
Baugewerbe	845	572	637	730	690	650
Handel	934	733	677	680	735	695
Verkehr und Nachrichten	719	571	530	510	380	370
Dienstleistungen ²⁾	912	813	979	1070	1235	1105
Staat und Orga.o.E.	1916	1662	1615	1450	1350	1350
Insgesamt	9860	7220	6344	6070	6015	5415
	Veränderung in vH					
	zum Vorjahr			zu 1992		
Land- und Forstwirtschaft		-58,9	-27,0	-35,5	-49,0	-46,0
Energie und Bergbau		-25,5	-25,0	-30,0	-50,5	-44,5
Verarbeitendes Gewerbe		-31,1	-35,6	-8,5	-3,5	-31,5
Grundstoffgüter		-32,5	-34,5	-11,5	-20,0	-38,5
Investitionsgüter ¹⁾		-26,6	-35,9	-9,5	4,0	-37,0
Verbrauchsgüter		-37,9	-42,7	-4,5	-10,5	-18,5
Nahrungs- und Genußmittel		-34,9	-21,7	-2,5	4,0	-12,0
Baugewerbe		-32,3	11,4	14,5	8,5	2,0
Handel		-21,5	-7,6	0,5	8,5	2,5
Verkehr und Nachrichten		-20,6	-7,2	-4,0	-28,5	-30,0
Dienstleistungen ²⁾		-10,9	20,4	9,5	26,0	13,0
Staat und Orga.o.E.		-13,3	-2,8	-10,0	-16,5	-16,5
Insgesamt		-26,8	-12,1	-4,5	-5,0	-14,5
1) Einschließlich Ziehereien, Kaltwalzwerke 2) Einschließlich Wohnungsvermietung						
<i>Quellen: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung; 1994: Schätzungen auf Basis DIW; 2000: Szenariomodell des DIW; Görzig/Görnig/Schulz 1994:91 © IAT 9/95</i>						

Landwirtschaft und Bergbau verlieren weiterhin Arbeitsplätze. Im verarbeitenden Gewerbe werden Wachstumschancen nur im Investitionsgütergewerbe gesehen. Im Integrationsszenario werden die westlichen Direktinvestitionen ein hohes Niveau erreichen und die ostdeutschen Unternehmen werden von der stärkeren Nachfrage profitieren. Die Hoffnungen, die Arbeitsplatzverluste der letzten Jahre durch den Dienstleistungssektor auffangen zu können, sind nicht begründet. Bei höherwertigen Beratungsdiensten wird weiterhin auf westdeutsche Kapazitäten zurückgegriffen. Die anderen Dienstleistungsbereiche werden wegen der unbefriedigenden Beschäftigungsentwicklung und Konsumnachfrage nur unzureichend expandieren können. Nur im Integrationsszenario wird es zu einer Annäherung an westdeutsche Strukturen kommen. Im Stagnationsszenario hingegen beträgt die Industrieproduktion je Einwohner im Jahre 2000 nur 50% des westdeutschen Wertes. Die höhere relative Bedeutung des Dienstleistungssektors ist nicht Ausdruck eines "marktlichen Tertiarisierungsprozesses. Vielmehr wird der Dienstleistungsbereich stark durch staatliche Aktivitäten der Gebietskörperschaften und der Bundesunternehmen geprägt sein" (DIW 1994: 93).

Diese ungünstigen Vorausschätzungen für Ostdeutschland werden auch in der feineren regionalen Aufteilung von Prognos aus dem Jahre 1993 bestätigt. Entscheidend für die regionalen Strukturveränderungen sind zum einen die Branchenentwicklung und zum anderen die Standortentscheidungen bei Investitionen. Regionen mit starken Anteilen der Landwirtschaft, des Bergbaus oder der Rohstoffindustrien werden durch Bedeutungsverlust dieser Branchen negativ belastet sein. Bei der Gewichtung der Standortfaktoren geht Prognos davon aus, daß klassische Standortfaktoren wie Verfügbarkeit von Bodenschätzen, Bevölkerungsdichte etc. an Gewicht verlieren. Zunehmende Bedeutung haben dagegen verlässliche Verwaltungs- und Politikstrukturen, eine gute Infrastruktur und "Fühlungsvorteile" vor Orte, die Clusterbildungen bestimmter Industrien anregen.

Prognos rechnet, daß aufgrund der hohen Produktivitätszuwächse und anhaltender Standortprobleme die ostdeutschen Bundesländer weiter an Beschäftigung verlieren werden. Dies gilt auch für die westlichen Bundesländer, in denen sich die schrumpfenden Branchen konzentrieren (Abbildung 4). Wegen der ungünstigen Beschäftigungsentwicklung schließt Prognos für Ostdeutschland auf lange Sicht eine "Entvölkerung" nicht aus. Von den einstmaligen 16,7 Mio. Einwohnern (1989) sollen bis 2010 nur 13,7 Mio. übrig bleiben. Zu beträchtlichen sektoralen Umschichtungen kommen also erhebliche regionale Bevölkerungs- und Arbeitskräftebewegungen hinzu.

2.4 Die Entwicklung der Qualifikationsanforderungen in den alten Bundesländern

Durch die deutsche Vereinigung haben sich die Qualifikationsanforderungen anders entwickelt als noch kurz zuvor vorausgesagt. Mit dem Einigungsboom erhielten zum einen traditionelle Wirtschaftszweige vorübergehend ein höheres Gewicht. Zum anderen "begünstigten" Strukturdefizite und Nachholeffekte in Ostdeutschland bestimmte westdeutsche Branchen, z.B. Handel und Dienstleistung, mehr als andere. Dies hat auch Auswirkungen auf die Tätigkeitsentwicklung in diesen Branchen, insbesondere auf einen relativ stärkeren Anstieg bzw. gebremsten Rückgang des Anteils der produktionsorientierten Tätigkeiten (Gewinnen, Herstellen, Bauen) sowie der primären Dienstleistungstätigkeiten (allgemeine Dienste, Handeln/ Verkaufen u.a.)" (Tessaring 1994: 8).

Das IAB berechnet auf der Basis der Beschäftigungsprojektion nach Wirtschaftssektoren von

Prognos 1993⁹ drei Entwicklungspfade der Qualifikationsanforderungen. Die untere Variante gewichtet die Entwicklung nach der Vereinigung stärker, während die mittlere und obere Variante eher längerfristige Trends fortschreiben. Die beiden letztgenannten Entwicklungen werden vom IAB wegen der Sonderentwicklung nach 1990 als wahrscheinlicher angesehen, als die untere Variante.

*Abb. 4: Veränderung in der Zahl der Arbeitsplätze
Entwicklung der Erwerbstätigen 2010 (1991 = 100)*

Quelle: Hofer/Schlesinger 1993

Nach diesen Berechnungen dürfte der Bedarf an Arbeitskräften ohne Ausbildungsabschluß noch

9 Die Integration der Analyse des künftigen Qualifikationsbedarfs in die eigene Beschäftigungsprojektion steht noch aus. Das IAB kennzeichnet seine Qualifikationsanalyse ausdrücklich als vorläufig. Auf die Qualifikationsvorausschätzung von Weißhuhn, Wahse, König können wir hier aus Platzgründen nicht eingehen (Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 1994). Sie weicht in den Zahlen etwas von der Berechnungen Tessarings ab, bestätigt aber seine Trends.

stärker zurückgehen als es in der Projektion von 1989 erwartet worden war (Stoß/ Weidig 1990) (Abbildung 5). 1991 war noch jeder fünfte Erwerbstätige ohne Ausbildungsabschluß. Bis zum Jahr 2010 dürfte der Anteil der Ungelerntenarbeitsplätze auf etwa 10% zurückgehen. Absolut gesehen fallen etwa 50% dieser Arbeitsplätze weg; ihre Zahl verringert sich von 5,6 Mio. im Jahre 1991 auf 2,7-2,8 Mio. im Jahre 2010. Der Bedarf an Arbeitskräften mit einem betrieblichen Abschluß steigt an. Ihr Anteil nimmt von 59% im Jahre 1991 auf rund 63% in 2010 zu (Beschäftigungszuwachs plus 1,2 - 1,4 Mio.). Der stärkste Zuwachs wird bei Meistern und Technikern (plus 400 000), Fachhochschulabsolventen (plus 440 000 - 470 000) und vor allem Universitätsabsolventen (plus 850 000 - 1,2 Mio.) erwartet.

In den einzelnen Tätigkeitsbereichen entwickeln sich die Anforderungen unterschiedlich. In Produktionstätigkeiten ergeben sich nur begrenzt Beschäftigungschancen für Akademiker. Dort steigt der Anteil der Personen mit einer beruflichen Aus- und Fortbildung auf 81 - 83 % im Jahre 2010. In den sekundären Dienstleistungen (Forschen, Organisation, Management, Ausbilden, Pflegen etc.) konzentrieren sich hingegen die Hochschulabsolventen (Anstieg von 35% in 1991 auf rund 40% in 2010).

Die Beschäftigungschancen von Arbeitskräften ohne abgeschlossene Berufsausbildung werden als extrem schlecht eingeschätzt. Bei den Hochschulabsolventen kommt es zu einem Überangebot, das dadurch gemildert werden kann, daß "Arbeitskräfte mit dieser Qualifikation, soweit die gewählten Fachrichtungen dies zulassen, Arbeitsplätze für Arbeitskräfte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung einnehmen .. Dieser Substitutionsprozeß wird auch dadurch erleichtert, daß ein großer Teil der Hochschulabsolventen, insbesondere der Fachhochschulabsolventen über eine zuvor abgeschlossene Berufsausbildung verfügt" (Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 1994).

Abb. 5: Die Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte 1976/1991 und des Arbeitskräftebedarfs 2000 (in %)*

* ohne Auszubildende

BFS = Berufsfachschule; FS = Fach-, Meister-, Technikerschule; FHS = Fachhochschule; UNI = Universität

Quelle: Tessaring, 1994

Das IAB hat selbst eine ganze Reihe von Einschränkungen gegenüber seiner Projektion formuliert (Tessaring 1994: 13). So sei unklar, inwieweit der Trend zu Personalkosteneinsparungen in den Unternehmen und Veränderungen der betrieblichen Arbeitsorganisation das künftige Bild bestimmten und vielleicht zu starken Einschränkungen bei der beruflichen Erstausbildung führten. Unseres Erachtens ist auch die Veränderung des Arbeitskräfteangebots zu beachten. Noch nicht berücksichtigt wurde der enorme Wanderungssaldo, durch den sich das Arbeitskräfteangebot unqualifizierter Arbeitskräfte und von Arbeitskräften erhöhte, die bereit sind, zu geringeren als normalen Löhnen auch weniger qualifizierte Tätigkeiten zu übernehmen, um sich hiermit einen Eintritt in den deutschen Arbeitsmarkt zu verschaffen. Dies kann auf lange Jahre die Qualifikationsanforderungen nach unten ziehen.

2.5 Steigende Frauenerwerbstätigkeit bis 2010

In den alten Bundesländern stieg die Erwerbsquote der Frauen zwischen 15 und 64 Jahren von 48% (1970) auf 60% (1990) an (Tabelle 5). "Ohne die Zunahme der Frauenerwerbsquote hätte es insgesamt 1990 nicht fast 5 Mio., sondern nur rd. 3 Mio. Erwerbspersonen mehr gegeben als 1970" (Klauder 1994: 48). In diesem Zeitraum wuchs nicht nur der Anteil von Frauen an den Erwerbspersonen (auf 40%), sondern es nahm auch - trotz einer Zunahme der Teilzeitbeschäftigung - ihr Anteil am Arbeitsvolumen aller Arbeitnehmer um 5% auf 37% zu.

<i>Tab. 5: Frauen-Erwerbsquoten 1882 - 2010 (in %)</i>			
	Frauen insgesamt	Verheiratete deutsche Frauen	
	15 - 69 Jahre	30 - 39 Jahre*	40 - 49 Jahre*
Effektive Erwerbsquoten im Deutschen Reich			
1882	36	9	10
1907	45	26	29
1925	47	28	31
1933	47	29	32
1939	50	36	37
	15 - 64 Jahre	30 - 34 Jahre	45 - 49 Jahre
Potentialerwerbsquoten in den alten Bundesländern			
1960	49	37	34
1970	48	39	41
1980	54	51	50
1990	60	58	61
2000	63-65	66-70	70-72
2010	68-72	73-82	79-85
* Einschließlich Ausländer			
<i>Quelle: Klauder 1994 © IAT 9/95</i>			

In allen Arbeitsprojektionen wird angenommen, daß dieser Trend in Westdeutschland langfristig anhält. Das IAB rechnet bis zum Jahre 2010 mit einem Anstieg der Frauenerwerbsquote auf 68 bis 72%. Der Frauenanteil an allen Erwerbstätigen würde dann zwischen 44-45% betragen. Bei flexibleren und kürzeren Arbeitszeiten wird bis 2030 ein Anstieg der Erwerbsquote auf das Niveau der Männer für möglich gehalten.

In Ostdeutschland lag vor der Öffnung der Grenzen die Erwerbsquote der Frauen bei höherer Kinderzahl als in Westdeutschland fast auf der gleichen Höhe wie die der Männer. Dies wurde möglich, weil die Gesellschaft rund 80% der Aufwendungen für die nachwachsende Generation trug (gegenüber nur rund 25% in Westdeutschland) (vgl. Schweitzer 1991) und ein ausreichendes Anbot an Kinderbetreuungseinrichtungen bereitstellte. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen wird in den nächsten Jahren zwar aufgrund ihrer schlechten Beschäftigungsaussichten auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt, einer erhöhten Bildungsbeteiligung und frühzeitiger Pensionierungen absinken, aber weiterhin das westdeutsche Niveau übertreffen. Dafür sprechen die in zahlreichen Untersuchungen festgestellte hohe Erwerbsorientierung der ostdeutschen Frauen sowie die niedrigeren Einkommen in Ostdeutschland, die ökonomische Zwänge zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit schaffen. "Daher werden vermutlich im Jahre 2010 die ostdeutschen Erwerbsquoten noch um bis zu 10%-Punkte über den dann in Westdeutschland erreichten Quoten liegen" (Klauder 1994: 57).

Durch eine insgesamt zunehmende Erwerbstätigkeit der Frauen im gesamten Deutschland bei gegenläufigen Trends in Ost und West wird in den nächsten Jahrzehnten der demographisch bedingte Rückgang der Erwerbsbevölkerung in beträchtlicher Größenordnung abgeschwächt. Gleicht sich die Frauenerwerbsquote bis 2030 der der Männer von 2010 an, liegt das Erwerbspersonenpotential 2030 um 4,2 Mio. Personen höher als bei einer reinen Trendfortschreibung (Abbildung 3).

2.6 Die zunehmende Alterung der Erwerbsbevölkerung

Sicherer als Aussagen zur künftigen Erwerbsbeteiligung von Frauen und zum Niveau der Zuwanderung ist die Erwartung einer drastischen Alterung des Erwerbspersonenpotentials. Aufgrund der rückläufigen Geburtenziffern in den 70er Jahren nimmt jetzt - zeitversetzt - die Zahl der Berufsanfänger ab. Auch die Zuwanderung, in der jüngere Menschen überproportional vertreten sind, kann diesen Trend nur dämpfen, aber nicht umkehren. Bereits Ende dieses Jahrzehnts wird es rund 4 Mio. weniger Erwerbstätige unter 30 Jahre geben als 1990. Bis zum Jahre 2030 wird vom IAB sogar ein Rückgang des Anteils der unter 30-jährigen von einstmalig 32% auf 22 - 23% der Erwerbsbevölkerung angenommen (Abb. 6).

Abb. 6: Die Altersstruktur der Erwerbsbevölkerung bis zum Jahre 2030

Quelle: Barth/Klauder, 1994

3 Mittelfristige Herausforderungen an die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Das wichtigste Ergebnis aller Langfristprojektionen zur Arbeitsmarktentwicklung ist, daß trotz günstiger Wachstumsannahmen die Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten zumindest bis zum Jahre 2010 anzuhalten drohen. Die größte Herausforderung an die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik liegt somit zweifellos in der Notwendigkeit, mehr Arbeitsplätze zu schaffen, um diese *quantitativen Ungleichgewichte zu verringern*. Darüberhinaus ergeben sich zahlreiche *qualitative Anforderungen*.

Vor allem die qualitativen Herausforderungen an die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sind aus den Langfristprojektionen nicht direkt herauszulesen, sondern müssen erst herausdestilliert werden. Dabei ist erstens zu berücksichtigen, daß sich hinter den berechneten Salden der Verschiebung von Beschäftigung weit umfangreichere Arbeitskräftebewegungen verstecken. Eine Branche mit einer Million Arbeitskräfte, die bis zum Jahr 2010 100 000 Arbeitsplätze verliert, wird bei einer jährlichen Fluktuation von 5% bis dahin 650 000 Arbeitskräfte einstellen und 750 000 Personalabgänge verzeichnen. Erst durch eine solche dynamische Betrachtungsweise erschließen sich die Beschäftigungsprobleme der Zukunft vollständig. Zweitens sind in den "politikleeren" Arbeitsmarktprojektionen - dennoch - viele politische Entscheidungen mitgedacht, ohne die eine vorausgeschätzte Entwicklung gar nicht stattfinden und funktionieren kann. Werden diese den Projektionen zugrundegelegten Entscheidungen transparent, lesen sie sich oft wie ein Handlungsprogramm für die Zukunft.

Wir können hier nicht alle künftigen Herausforderungen an die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im einzelnen analysieren und wollen uns daher auf einige zentrale Bereiche beschränken.

3.1 Weitere Verkürzung der Arbeitszeit notwendig

In allen Projektionen werden bereits Arbeitszeitverkürzungen unterstellt. Ohne diese Arbeitszeitverkürzungen würde die Massenarbeitslosigkeit zumindest in den 90er Jahren noch weiter ansteigen. Die Szenarien lassen erkennen, daß Arbeitszeitverkürzungen ein zentrales Instrument der Bekämpfung von Massenarbeitslosigkeit sind.

Auffällig ist, daß das IAB und auch Prognos für das kommende Jahrzehnt ein geringeres Tempo der Arbeitszeitverkürzung unterstellen, als noch in ihrer gemeinsamen Projektion von 1989. Damals gingen sie noch von einer jährlichen Arbeitszeitverkürzung bis zum Jahre 2000 in Höhe von 1,0 und 0,8% pro Jahr aus, während heute eine niedrigere Spannbreite von 0,8% (IAB) bis 0,5% (Prognos) für realistisch gehalten wird. Die Arbeitsmarktforscher reagieren somit auf die in den letzten Jahren geringere Dynamik in der Arbeitszeitpolitik, die ihre Trendvorgaben bestimmt. Arbeitsmarktpolitisch wäre es hingegen notwendig, das Tempo der Arbeitszeitverkürzungen zu steigern. Eine verstärkte Kürzung der Arbeitszeit um 0,5 %-Punkte pro Jahr würde bei rund 36 Mio. Erwerbstätigen in Ost- und Westdeutschland jährlich zusätzlich rund 90 000 Arbeitsplätze schaffen. Diese könnte über eine Halbierung der Überstunden, eine Zunahme von Teilzeitarbeit, eine weitere Verkürzung der Wochenarbeitszeit, sowie eine teilweise Umwandlung von Nacht- und Wochenendzuschlägen in Freizeit erreicht werden (Berliner Erklärung 1994).

3.2 Präventive Arbeitsmarktpolitik ist notwendig

Die sektorale Aufgliederung der Projektionsergebnisse zeigt - selbst wenn sie nicht immer in die erwünschte Tiefe geht, daß mit einem beträchtlichen sektoralen und regionalen Strukturwandel zu rechnen ist. Einzelne Sektoren des verarbeitenden Gewerbes, wie etwa bei der Grundstoffgüterindustrie, werden weiter Beschäftigte verlieren. Selbst innerhalb der Sektoren, denen Wachstum vorausgesagt wird, kommt es zu einer Neuorganisation von Lieferketten und zwischenbetrieblicher Arbeitsteilung. Die Umstrukturierung wird sich zudem phasenweise konzentrieren, und in zyklischen Krisen vollziehen und kann daher vermutlich nicht langfristig gestreckt und abgefedert werden. Für einzelne Unternehmen und ihre Beschäftigten ist der Strukturwandel daher mit erheblichen Risiken verbunden.

Wir haben somit in den nächsten Jahrzehnten immer wieder mit regional und sektoral konzentriertem Personalabbau zu rechnen. Der gesellschaftliche Preis von Personalabbau und Entlassungen ist hoch: Bei Massenentlassungen bleibt - wie zahlreiche Untersuchungen belegen - ein Anteil Älterer, gesundheitlich Eingeschränkter und geringer Qualifizierter arbeitslos; viele andere können nur mit erheblichen Verlusten wieder in eine neue Beschäftigung integriert werden und zählen 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. Das DIW rechnet beispielsweise damit, daß die Erwerbsquote der 60-65jährigen deutschen Männer, die durch Vorruhestand, flexible Altersgrenze und 59er-Regelung bis 1991 auf 33,0% abgesunken ist, bis 2010 wieder auf 66,7% ansteigen wird (Schulz/Kirner 1994: 86).

Aufgrund dieser Entwicklungen besteht die Gefahr, daß der Branchenstrukturwandel wieder, wie in den 50er und 60er Jahren, zu Massenentlassungen führt. Dies gilt um so mehr, als die Deregulierungskommission der Bundesregierung ein besonderes Augenmerk auf den Kündigungsschutz legte 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. Die in West- und Ostdeutschland gesammelten Erfahrungen mit einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik sollten verallgemeinert werden. Arbeitsmarktpolitik müßte bei Personalabbau präventiv eingreifen, durch Qualifizierungsmaßnahmen die Zahl von Entlassungen verringern und neue Formen des Übergangs in eine andere Beschäftigung ausprobieren (z. B. vermittelt über sogenannte Beschäftigungs- bzw. Arbeitsförderungsgesellschaften) (Bosch 1990, Knuth 1994; Bosch 1994, Bosch 1995).

3.3 Behauptete Höherqualifizierung vollzieht sich nicht im Selbstlauf

Die Abnahme unqualifizierter Tätigkeiten und der Bedeutungszuwachs höherqualifizierter Tätigkeiten ist wünschenswert und entspricht vielen Zukunftsvisionen zu einer qualitativen Anreicherung einfacher Arbeit (Brödner/ Pekruhl 1991). Sie vollzieht sich jedoch nicht im Selbstlauf, sondern macht eine Reihe von Maßnahmen erforderlich. Hierzu zählt ebenso eine

Stärkung des dualen Systems der Erstausbildung wie ein erheblicher Ausbau der Weiterbildung, durch den die zahlreichen Arbeitslosen, die Zuwanderer und die in den 80er Jahren fehlausgebildeten Jugendlichen an die gestiegenen Anforderungen der neugestalteten Arbeit herangeführt werden.

Der heranwachsenden Generation müssen deutlich mehr Qualifizierungschancen als bisher geboten werden. Das IAB fragt zu Recht, ob die "Verringerung des Anteils der Jugendlichen ohne Ausbildungsabschluß auf 10% oder darunter eines Altersjahrgangs angesichts des langfristigen demographischen Rückgangs dieser Altersgruppe überhaupt noch ausreicht, um den zunehmenden Bedarf an qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräften überhaupt zu decken" (Tessaring 1994: 11). Gegenwärtig ist eher ein gegenteiliger Trend zu beobachten, nämlich, daß viele Unternehmen aus kurzfristigen betriebswirtschaftlichen Kostengesichtspunkten die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverhältnisse deutlich zurücknehmen und sich ganz oder teilweise vom dualen System der Berufsausbildung verabschieden. Im Berufsbildungsbericht 1994 gibt auch die Bundesregierung ihre übliche Zurückhaltung auf und schreibt: "Ausbildung ist in großen Teilen der Industrie zu einem konjunkturabhängigen Faktor geworden... Wenn sich diese Tendenz eines rückläufigen Ausbildungsengagements fortsetzt, besteht die Gefahr, daß ein herausragender Vorteil des Wirtschaftsstandorts Deutschland, nämlich die hohe Fach- und Sozialkompetenz der Fachkräfte, nicht aufrechterhalten werden kann... "Lean production" ist mit "small qualifications" kaum organisierbar" (Berufsbildungsbericht 1994).

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. Insbesondere muß den zugewanderten Aussiedlern und Ausländern durch eine aktive Qualifizierungspolitik ein Zugang zu qualifizierten Tätigkeiten verschafft werden.

Die Qualifikationsentwicklung verläuft keinesfalls einheitlich für alle Beschäftigten. 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-Studie 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% erhöht (Adamy/ Bosch 1990). Bei den Jugendlichen hat mittlerweile jeder dritte, der als Hilfsarbeiter tätig ist, eine abgeschlossene Berufsausbildung.

3.4 Zugang von Frauen zu höherwertiger Beschäftigung verbessern

Frauenbeschäftigung konzentriert sich bislang vor allem auf die abnehmenden oder stagnierenden einfachen oder mittelqualifizierten Tätigkeiten. "So übten nach einer IAB-Auswertung des Mikrozensus 1989 Männer nur zu 18%, Frauen aber zu 35% hauptsächlich einfache Tätigkeiten aus. Bei den mittelqualifizierten Tätigkeiten lagen die entsprechenden Anteile immerhin auch noch bei 49% und 37%" (Klauder 1994: 55). Ohne eine verbesserte berufliche Ausbildung und eine Förderung von Frauen im Rahmen betrieblicher Personalpolitik, werden diese kaum Zugang zu den attraktiven Arbeitsplätzen der Zukunft erhalten.

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 der Eltern ermöglicht, und einer unzureichenden Bereitstellung von Kindergarten- und Kinderkrippenplätzen, ist zu befürchten, daß die zunehmende Erwerbsbeteiligung der Frauen mit einer raschen Expansion geringfügiger Beschäftigung verbunden sein wird.

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. Eine zentrale Rolle wird hier die Arbeitszeitpolitik einnehmen, die für Männer und Frauen flexible Übergänge und Verbindungen zwischen Erwerbsarbeit und Kindererziehung ermöglichen muß, ohne daß hiermit die bei der klassischen Teilzeitarbeit üblichen Karriereknicke verbunden sind. Dies kann durch eine Verlängerung des Elternschaftsurlaubs mit Rückkehrrecht in die alte Beschäftigung sowie verbesserte arbeitsmarktpolitische Qualifikationsmaßnahmen bei der Rückkehr ins Erwerbsleben geschehen. Allerdings ist hier die Arbeitsmarktpolitik auf weitere, übergreifende Maßnahmen angewiesen: So muß an anderer Stelle durch die Sozial- (Bau von Kindergärten und Kinderkrippen) und Bildungspolitik (Ausbau von Schulen und Ganztagschulen) zusätzliche Entlastung geschaffen werden. Hier ist die Bundesrepublik Deutschland auch im internationalen Vergleich in einem nicht zu übersehenden Rückstand (Tabelle 6).

<i>Tab. 6: Kinderbetreuung in der Europäischen Union</i>						
	Erhebungsjahr	% der versorgten Kinder			Alter bei Einschulung	Dauer des Schultages
		unter 3 Jahre	3 Jahre bis Schuleintritt	Grundschule-Betreuung außerhalb der Schulzeiten		
DK	1989	48	85	29	7	3-5,5 ¹⁾²⁾
B	1988	20	95	..	6	7
F	1988	20	95	..	6	8
UK	1988	2	35-40	< 0,5	5	6,5
D (W)	1987	3	65-70	4	6-7	4-5 ¹⁾
NL	1989	2	50-55	1	5	6-7
L	1989	2	55-60	1	5	4-8 ¹⁾
IRL	1988	2	55	< 0,5	6	4,5-6,5 ²⁾
P	1988	6	35	6	6	6,5
I	1986	20	85	..	6	4
E	1988	..	65-70	< 0,5	6	8
GR	1988	4	65-70	< 0,5	5,5	4-5

1) Schulzeiten variieren von Tag zu Tag
2) Schulzeiten nehmen mit steigendem Alter der Kinder zu

Quelle: EC Childcare Network 1993, Tab. 3 © IAT 9/95

3.5 Die Anforderungen an betriebliche Beschäftigungspolitik steigen

Die steigende Frauenerwerbstätigkeit (vgl. 3.4) sowie das wachsende Durchschnittsalter der Erwerbstätigen werden die betriebliche Personalpolitik vor neue Herausforderungen stellen. Allzu viele Betriebe haben sich bisher daran gewöhnt, das betriebliche 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 Teilnehmer 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.

Ohne ausreichende Qualifizierungsmaßnahmen der Betriebe droht mit wachsendem Durchschnittsalter eine "Überalterung des betrieblichen Wissensstands", da spezialisiertes Fachwissen immer schneller überholt wird. Vermutlich wird sich dieser Anpassungsprozeß nicht allein über längerfristige, formalisierte Anpassungsfortbildungen realisieren lassen. Die Betriebe müssen einen modularen Lernprozeß organisieren, der Weiterbildung in kleinen, auch flexibel in Phasen der Kurzarbeit einsetzbaren Bildungseinheiten, möglich macht.

3.6 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. Schon heute sind mehr als ein Drittel der Arbeitslosen mehr als ein Jahr ohne Beschäftigung. Eine zusätzliche Verfestigung der strukturellen Arbeitslosigkeit zu Lasten der älteren Arbeitnehmer, der Frauen, der Zuwanderer 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. Für die Integration von Langzeitarbeitslosen reichen zumeist isolierte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, wie Weiterbildung oder Arbeitsbeschaffung nicht aus. Integrationserfolge sind oft erst dann zu erzielen, wenn befristete Beschäftigung, berufliche Bildung und betriebliche Arbeitserfahrung zu flexiblen Förderketten verknüpft werden, die auf die individuellen Fähigkeiten der einzelnen Arbeitslosen und ggf. bestehende Defizite zugeschnitten sind. In den Eckpunkten für ein neues Arbeitsförderungsgesetz wird daher gefordert: "Solche Förderketten werden durch das bestehende Arbeitsförderungsgesetz erheblich behindert. Das AFG muß deshalb so geändert werden, daß es Übergänge zwischen verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und die flexible Verknüpfung von Bausteinen aus unterschiedlichen Instrumenten zu individuellen Förderketten ermöglicht" (Arbeitskreis AFG-Reform 1994).

Ebenso notwendig ist der Ausbau zukunftsorientierter Qualifikationsmaßnahmen, 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 und hier frühzeitig die Langzeitarbeitslosen von morgen "produziert" werden. Ausbildungs- und Weiterbildungssysteme 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.

Literatur

- Adamy, W / Bosch, G.**, 1990: Arbeitsmarktprojektion - Wegweiser für Beschäftigungspolitik, in: MittAB Heft1
- Arbeitskreis AFG-Reform**, 1994: Für ein neues Arbeitsförderungsgesetz, Manuskript Düsseldorf
- Atteslander, P.**, 1994: Mehr Arbeit - weniger Arbeitsplätze. Offene Fragen zur zukünftigen Entwicklung der Erwerbsarbeit, in: Personalführung Heft 6
- Barth, A / Klauder, W.**, 1994: Arbeitsmarkttendenzen bis zum Jahre 2000 - Ergebnisse auf der Basis eines makroökonomischen Modells, Vortrag auf der Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute über "Wachstumsperspektiven in den neunziger Jahren" in Bonn-Bad Godesberg am 28.April 1994, Manuskript
- Berliner Erklärung zur Halbierung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2000**, 1994: vorgestellt von der Senatorin für Arbeit und Frauen Dr. C. Bergmann, Berlin
- Berufsbildungsbericht**, 1994: Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bonn
- Bosch, G.**, 1985: Technologischer Wandel und Arbeitsmarktentwicklung, in: Jablonowski H. (Hrsg.), Neue Technik gestalten. Ansätze zur Arbeitsgestaltung und Strukturpolitik, Frankfurt a. Main
- Bosch, G.**, 1990: Qualifizierung in der Praxis. Beschäftigungspläne in der Praxis, Opladen 2. Aufl.
- Bosch, G.**, 1994: Beschäftigungsgesellschaften in den alten und neuen Bundesländern, in: Seifert H. (Hrsg.), Reform der Arbeitsmarktpolitik. Herausforderung für Politiker und Wirtschaft, Köln
- Bosch, G.**, 1995: Wenn Personalabbau droht - Möglichkeiten einer aktiven Personal- und Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen Heft 7
- Bosch, G / Neumann, H.** (Hrsg.), 1991: Beschäftigungsplan und Beschäftigungsgesellschaft. Neue Konzepte und Initiativen in der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, Köln
- Brödner, P. / Pekruhl, U.** 1991: Rückkehr der Arbeit in die Fabrik. Wettbewerbsfähigkeit durch menschenzentrierte Erneuerung kundenorientierte Produktion, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung**, 1994: Beschäftigungsperspektiven der Absolventen des Bildungswesens. Analysen und Projektionen bis 2010 und Folgerungen für die Bildungspolitik, Bonn
- Dostal, W.**, 1982: 5 Jahre Mikroelektronik-Diskussion, in: MittAB Heft 2
- EC Childcare Network**, 1990: Childcare in the European Communities 1985-90. Women of Europe. Supplement no. 31. DGX. Brussels: European Commission
- Enquete-Kommission**, 1994: Demographischer Wandel - Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik, Zwischenbericht, Bundestagsdrucksache 12/7876 vom 14. Juni 1994
- Görzig, B. / Gornig, M. / Schulz, E.**, 1994: Quantitative Szenarien zur Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2000, in: Beiträge zur Strukturforchung, Heft 150, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
- Hof, B.**, 1994: Beschäftigungsschwelle und Wachstum - was besagt die Empirie?, in: ifo-Studien 2/1994
- Hofer, P. / Weidig, I / Wolff, H.**, 1989: Arbeitslandschaft bis 2010 nach Umfang und Tätigkeitsprofilen, in: BeitrAB 131.1 und 131.2

- Hofer, P. / Schlesinger, M.**, 1993: Deutschland Report Nr.1 Die demographische und ökonomische Entwicklung im Überblick, Prognos Basel
- Husmann, J.**, 1990: Arbeitslandschaft bis 2010. Eine Beurteilung aus Sicht der Arbeitgeber, in: MittAB Heft 1
- IAB**, 1994: Materialien zur Entwicklung von längerfristigen Projektionsszenarien zur Arbeitsmarktentwicklung, IAB - VII/1 Manuskript vom 22.6.1994 Nürnberg
- IAB**, 1994: Neueste Szenario-Ergebnisse zur längerfristigen Arbeitsmarktentwicklung auf der Basis des IAB/Westphal-Modells - IAB Projektion 1-364, Manuskript vom 12.9. 1994, Nürnberg
- Klauder, W. u.a.**, 1974: Zur Arbeitsmarktentwicklung bis 1980 - Modellrechnungen unter Berücksichtigung der "Energiekrise", in: MittAB Heft 1
- Klauder, W.**, 1990: Zur Entwicklung von Produktivität und Beschäftigungsschwelle, in: MittAB Heft 1
- Klauder, W.**, 1993: Zu den demographischen und ökonomischen Auswirkungen der Zuwanderung für die Bundesrepublik in Vergangenheit und Zukunft, in: MittAB Heft 4
- Klauder, W.**, 1994: Tendenzen und Bedeutung der Frauenerwerbstätigkeit heute und morgen, in: Beckmann P., Engelbrech G. (Hrsg.), Arbeitsmarkt für Frauen - Ein Schritt vor oder ein Schritt zurück? Kompendium zur Erwerbstätigkeit von Frauen, in: BeitrAB Band 179, Nürnberg
- Klauder, W. / Schnur, P.**, 1976: Mögliche Auswirkungen der letzten Rezession auf die Arbeitsmarktentwicklung bis 1990. Modellrechnungen nach 26 Sektoren und globale Arbeitsmarktbilanz unter alternativen Annahmen, in: MittAB Heft 3
- Knuth, M.**, 1994: ABS-Gesellschaften als dezentrale Akteure der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik: Problemlösung "vor Ort"?, in: Heinelt, H. / Bosch, G./ Reissert B. (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin
- v. Rothkirch, C / Weidig, I.**, 1985: Die Zukunft der Arbeitslandschaft. Zum Arbeitskräftebedarf nach Umfang und Tätigkeiten bis zum Jahre 2000, BeitrAB 94.1 und 94.2
- Schnur, P.**, 1990: Investitionstätigkeit und Produktivitätsentwicklung. Empirische Analyse auf der Basis eines erweiterten Verdoorn-Ansatzes, in: MittAB Heft 1
- Schulz, E. / Kirner, E.**, 1994: Arbeitskräfteangebot von Frauen in Deutschland bis zum Jahr 2010, in: Beckmann P., Engelbrech G. (Hrsg.), Arbeitsmarkt für Frauen - Ein Schritt vor oder ein Schritt zurück? Kompendium zur Erwerbstätigkeit von Frauen, in: BeitrAB Band 179 Nürnberg
- v. Schweitzer, R.**, 1991: Haushaltsreproduktion und Aufwendungen der Haushalte für die nachwachsende Generation, in: Gräbe S. (Hrsg.), Der private Haushalt als Wirtschaftsfaktor, Frankfurt/New York
- Stoß, F. / Weidig, I.**, 1990: Der Wandel der Tätigkeitsfelder und -profile bis zum Jahre 2010, in: MittAB Heft 1
- Tessaring, M.**, 1994: Langfristige Tendenzen des Arbeitskräftebedarfs nach Tätigkeiten und Qualifikationen in den alten Bundesländern. Eine erste Aktualisierung der IAB/Prognos-Projektionen 1989/91, in: MittAB Heft 1
- Vogler-Ludwig, K.**, 1994: Beschäftigungsperspektiven für das vereinte Deutschland - Zeit zum Umdenken, in: ifo-Schnelldienst 16-17
- Walwei, U. / Werner, H.** (1994), Wachstum muß mehr Beschäftigung bringen, in: IAB Kurzbericht Nr. 7