

## 4 Arbeitsmärkte<sup>1</sup>

### 4.1 Ausgangslage und Perspektiven

In der öffentlichen Diskussion wird häufig die Grundsatfrage gestellt, ob und in welchem Umfang die gewachsene Wirtschafts- und Gesellschaftskultur der „sozialen Marktwirtschaft“ in Deutschland zu Gunsten eines globalisierungsangepassten neuen Leitbildes einer reinen oder weitgehend deregulierten Marktwirtschaft aufgegeben werden muss.<sup>2</sup>

Die bisherige Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft ist vor allem durch eine starke Industrieorientierung mit hohem Exportanteil sowie durch hohe Löhne bei zugleich hoher Produktivität gekennzeichnet. Typisch sind weiterhin eine eher korporatistische Arbeitsverfassung und Sozialpartnerschaft und die verhältnismäßig strenge Regulierung des Arbeitsmarktes nicht zuletzt durch eine noch immer hohe Bedeutung von Tarifverträgen. Allerdings nimmt die Tarifvertragsbindung insbesondere in den östlichen Bundesländern ab. In einigen Bereichen wurden auch Sozialstandards abgebaut. Die tägliche Arbeitszeit ist vergleichsweise kurz; infolgedessen sind Eigenarbeit weit verbreitet und persönliche Dienstleistungen weniger entwickelt. Die sozialen Differenzierungen sind – gemessen z. B. an den Verhältnissen in den angelsächsischen Ländern – relativ gering, das Niveau der sozialen Sicherung noch immer hoch. Als Schattenseiten wird die relativ hohe Abgabenbelastung des Faktors Arbeit angesehen, die zunehmend einseitig die abhängig Beschäftigten trifft. Dazu kommt eine im internationalen Vergleich geringe Erwerbsquote und eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit.

Gerade die soziale Marktwirtschaft verfügt jedoch über spezifische Produktivitätsreserven, die auch im globalisierten Wettbewerb mit Erfolg genutzt werden können. Eine Gesellschaft, die auf sozialen Ausgleich und Chancengleichheit achtet, kann letztlich ihr Humankapital besser entwickeln als eine zwangsläufig zur sozialen Segmentierung tendierende unregulierte Marktgesellschaft.

Die Leistungsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft muss allerdings mit Blick auf die effizientere Nutzung des einheimischen Arbeitskräftepotenzials verbessert, der Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt flankierend begleitet und so das sozialstaatliche Modell gesichert werden. Folgende Aufgaben stehen in einem inneren Zusammenhang und können nur gemeinsam gelöst werden:

- Verbesserung der makroökonomischen Steuerung der Volkswirtschaft,

- Beseitigung des Rückstaus an öffentlichen Infrastrukturinvestitionen,
- Stärkere Anstrengungen in der Bildungs- und Qualifikationspolitik,
- Verbindung von Flexibilität und Sicherheit der Arbeitswelt einschließlich innovativer Formen der Arbeitszeitverkürzung,
- Schaffung neuer Beschäftigungschancen für die mutmaßlichen Verlierer der Globalisierung,
- Erhöhung der Frauenerwerbsquote
- Erweiterung der auf nationalstaatlicher Ebene weitgehend eingeschränkten arbeits- und sozialpolitischen Handlungsfähigkeit des Staates

Eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik ist insbesondere von den makroökonomischen und demografischen Bedingungen in Deutschland abhängig, die im Folgenden kurz skizziert werden. Projektionen des Arbeitsmarktes für die nächsten Jahrzehnte sind zwar mit großen Unsicherheiten behaftet und setzen eine Vielzahl von Annahmen voraus (Hof 2001: 106 ff., Prognos 1998). Trotz aller Unwägbarkeiten darf man von folgenden Entwicklungen ausgehen:

Das Arbeitskräftepotenzial in Deutschland wird wegen der Zuwanderung und der steigenden Erwerbstätigkeit von Frauen wahrscheinlich noch ca. zehn Jahre lang leicht zunehmen. In dieser Phase dürfte auch die Zahl der Erwerbstätigen – von Konjunkturschwankungen abgesehen – weiter leicht ansteigen. Auch künftig ist nicht mit „beschäftigungslosem Wachstum“ zu rechnen.

Das derzeit noch hohe gesamtwirtschaftliche Arbeitsplatzdefizit wird erst längerfristig abgebaut. In diesem Jahrzehnt dürfte der Abbau der Arbeitslosigkeit – sofern nicht wirksamer gegengesteuert wird – nur sehr langsam vonstatten gehen, weil zwar die Zahl der Erwerbstätigen steigt, aber auch das Erwerbspersonenpotenzial noch leicht zunimmt. Erst anschließend, wenn das Erwerbspersonenpotenzial zurückgeht, kann die Arbeitslosigkeit rascher abgebaut werden.

In etwa zehn Jahren ist aus demografischen Gründen mit einem deutlichen Rückgang des Arbeitskräftepotenzials zu rechnen. Zuwanderung kann diesen Trend zwar abmildern, aber nicht ausgleichen. Da der Wohlstand in Deutschland aber eng verknüpft ist mit einem hohen Beschäftigungsstand müssen dann noch stärker bis dahin im Arbeitsleben unterrepräsentierte Frauen und Ausländer ins Erwerbsleben einbezogen werden. Die Verknappung des Arbeitskräftepotenzials wird trotzdem möglicherweise als Wachstumsgrenze wirksam werden. Allein aus demografischen Gründen wird sich Vollbeschäftigung allerdings nicht automatisch einstellen, sondern nur dann, wenn es gelingt,

<sup>1</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum von der FDP-Fraktion in Kapitel 11.2.2.6.

<sup>2</sup> In diesem Sinne plädiert, um eine zugespitzte Position zu nennen, die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1996/97).

die dann vorhandenen Arbeitskräfte auf hohem Niveau zu qualifizieren. Wird dies versäumt, dann droht empfindlicher Arbeitskräftemangel bei gleichzeitig hoher struktureller Arbeitslosigkeit.

Daraus ergeben sich wichtige Schlussfolgerungen:

Wenn das Wirtschaftsgeschehen allein den Marktkräften überlassen wird, werden die Wachstumsraten nicht reichen, um den hohen Sockel der Arbeitslosigkeit abzusinken. Auch die demografische Entwicklung bringt in diesem Jahrzehnt keine Entlastung. Deshalb ist eine an einem hohen Beschäftigungsstand ausgerichtete Wirtschaftspolitik unerlässlich. Dazu gehören eine stärker beschäftigungsorientierte Makropolitik einschließlich einer nachhaltigen Belegung der öffentlichen Investitionstätigkeit, die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, die Verbesserung der aktiven Arbeitsmarktpolitik insbesondere durch die Stärkung des (Weiter-)Bildungssektors sowie die Umverteilung der Arbeit durch eine neu konzipierte Politik der Arbeitszeitverkürzung. Auf keines dieser Elemente sollte verzichtet werden.

Weil sich die Entwicklung wahrscheinlich in zwei deutlich voneinander getrennten Phasen abspielen wird, kann es in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zu Zielkonflikten kommen, die nicht leicht aufzulösen sind. Kurz- und mittelfristig, so lange die bestehende Arbeitslosigkeit noch nicht abgebaut ist, wäre es wenig sinnvoll, das Arbeitskräftepotenzial zu erhöhen. Langfristig aber kommt es umso mehr darauf an, das Arbeitskräftepotenzial so weit wie möglich zu steigern. So wird es von besonderer Bedeutung sein, arbeitsmarktpolitische Strategien zeitlich richtig zu terminieren, so dass sie ihre Wirkung dann entfalten, wenn die Lage es erfordert und nicht dann, wenn es kontraproduktiv wäre.

## 4.2 Der deutsche Arbeitsmarkt im globalen Wettbewerb

### 4.2.1 Empirische Befunde zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands

Die Frage, worin die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft besteht, ist in der Wissenschaft umstritten (Löbke 2000, Heise u. a. 1998, Straubhaar 1994). Versuche, die internationale Konkurrenzfähigkeit an einem einzigen Indikator (z. B. Exportleistungen oder Exportüberschüsse, Lohnstückkosten, ausländische Direktinvestitionen im Inland) festzumachen, sind zum Scheitern verurteilt. Die verschiedenen Messziffern liefern oft kein einheitliches, manchmal sogar zwangsläufig ein widersprüchliches Bild<sup>3</sup>.

Von den verschiedenen Ansätzen übertragen zwei Modelle die einzelwirtschaftliche Perspektive, nämlich die Konkurrenz zwischen Unternehmen, auf das Verhältnis

<sup>3</sup> Da z. B. eine Volkswirtschaft nicht gleichzeitig dauerhaft Exportüberschüsse erwirtschaften und einen Nettozufluss von ausländischem Kapital haben kann, wird häufig die eine der beiden Größen hohe internationale Wettbewerbsfähigkeit anzeigen, die andere eine niedrige.

von Volkswirtschaften. Dabei handelt es sich um den außenhandelsorientierten und den kostenorientierten Ansatz. Zusätzlich werden auch der kapitalorientierte und der ressourcenorientierte Ansatz diskutiert.

#### 4.2.1.1 Außenhandelsorientierte Definition internationaler Wettbewerbsfähigkeit

Hier wird versucht, die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes am Außenhandelserfolg einer Volkswirtschaft zu messen, z. B. am Export, am Exportüberschuss, dem Anteil am Welthandelsvolumen oder an der so genannten Exportperformance<sup>4</sup>. Dabei treten allerdings beträchtliche Schwierigkeiten auf:

- Exporte und Importe sagen nur bedingt etwas über die Arbeitsmarktwirkung aus. So ist z. B. trotz eines Exportdefizits ein positiver Arbeitsmarkteffekt möglich, wenn arbeitsintensive Güter exportiert und kapitalintensive Güter importiert werden. Auch der umgekehrte Fall – negativer Beschäftigungseffekt bei positiver Handelsbilanz – ist möglich.
- Die Beteiligung eines Landes am Außenhandel hängt nicht ausschließlich von seiner Wettbewerbsfähigkeit ab, sondern zum Teil von strukturellen, vielfach auch nicht oder jedenfalls nur langfristig änderbaren Faktoren, wie z. B. von der Bevölkerungsgröße, von den natürlichen Ressourcen und von der Ausstattung mit Rohstoffen. Auch die Verbrauchsgewohnheiten können eine wichtige Rolle spielen. Ein hoher Exportanteil am Bruttoinlandsprodukt muss nicht unbedingt Ausdruck überlegener Wettbewerbsfähigkeit sein, sondern könnte auch aus einer binnenwirtschaftlichen Nachfrageschwäche resultieren; Exporterfolge können also eine Zeit lang bestehende Strukturschwächen überdecken<sup>5</sup>. Auf der anderen Seite können Handelsbilanzdefizite zwar in bestimmten Konstellationen etwas mit geringer internationaler Wettbewerbsfähigkeit zu tun haben, müssen es aber nicht unbedingt. Möglicherweise sind sie auch – wie z. B. am prominenten Beispiel der USA – der Ausdruck einer geringen Sparquote.
- Bei der Umrechnung in eine einheitliche Währung entstehen methodische Probleme, weil die Wechselkurse zunehmend von den realen Handelsströmen unabhängig sind und somit die Aussagekraft der Wettbewerbsindikatoren getrübt werden.
- Wählt man den Welthandelsanteil oder die Exportperformance als Indikator für Wettbewerbsfähigkeit, so

<sup>4</sup> Die Exportperformance ist ein von der OECD entwickelter Indikator, der – bezogen auf ein bestimmtes Basisjahr – das Wachstum der Exporte eines Landes ins Verhältnis zum Wachstum seiner Absatzmärkte (d. h. der Importvolumina seiner Abnehmerländer) setzt. Diese Verhältniszahlen werden für jedes einzelne Absatzland ermittelt und dann zu einem gewichteten Gesamtindex zusammengefügt.

<sup>5</sup> Letzteres ist z. B. die wiederholt geäußerte Auffassung des Sachverständigenrates, der die wachsenden Exporterfolge der deutschen Wirtschaft nicht als Beweis ihrer Wettbewerbsfähigkeit anerkennt, ohne freilich die vermutete Strukturschwächen an Hand quantifizierbarer Indikatoren darzulegen.

impliziert dies ein – jedenfalls für ein Industrieland wie Deutschland – problematisches wirtschaftspolitisches Ziel. Denn aus entwicklungspolitischer Sicht sind nicht steigende, sondern abnehmende *relative Welthandelsanteile* der Industrieländer erwünscht. Dies muss bei insgesamt wachsendem Welthandelsvolumen keineswegs zu sinkendem Außenhandelsvolumen und damit zu Wohlstandseinbußen bei den Industrieländern führen.

Ungeachtet der Relativierungen, die mithin bei Versuchen, die Wettbewerbssituation eines Landes am Exporterfolg zu messen, angebracht sind, deuten die Kennzahlen der Exportentwicklung auf keine substantielle Schwächung der deutschen Position im Wettbewerb hin. Abbildung 4-1 stellt die Welthandelsanteile Deutschlands und anderer wichtiger Industrieländer in der Zeit von 1982 bis 1999 dar.

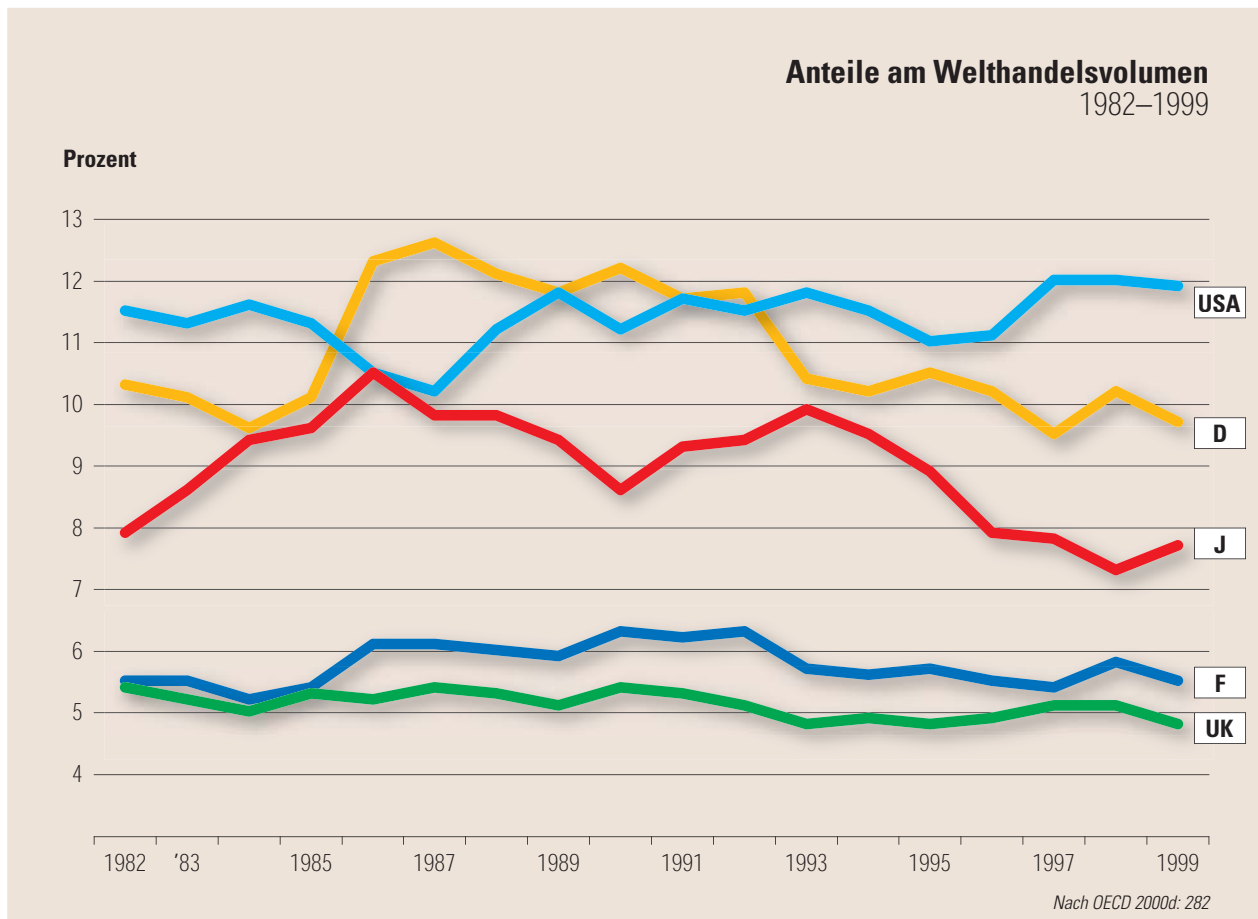
Danach ist der Anteil Deutschlands am Welthandelsvolumen heute in etwa so hoch wie in der ersten Hälfte der

80er Jahre, wenn auch die Spitzenwerte der Zeit von 1986 bis 1992 der Vergangenheit angehören. Der Abstieg zu Beginn der 90er Jahre kann als Folge der Wiedervereinigung gesehen werden. Überkapazitäten in Westdeutschland wurden von der Nachfrage in den Neuen Bundesländern vorübergehend ausgeglichen. Inzwischen hat sich der deutsche Anteil am Welthandel stabilisiert und scheint in den letzten Jahren sogar wieder zuzulegen. Das Volumen gemessen an der Bevölkerungsgröße und der Zahl der Erwerbstätigen ist bei weitem nach wie vor im internationalen Vergleich überdurchschnittlich.

Zu einem ähnlichen Ergebnis führt die Betrachtung der preisbereinigten Entwicklung der deutschen Exportleistungen von 1991 bis 1999, die in Abbildung 4-2 abgebildet wird<sup>6</sup>.

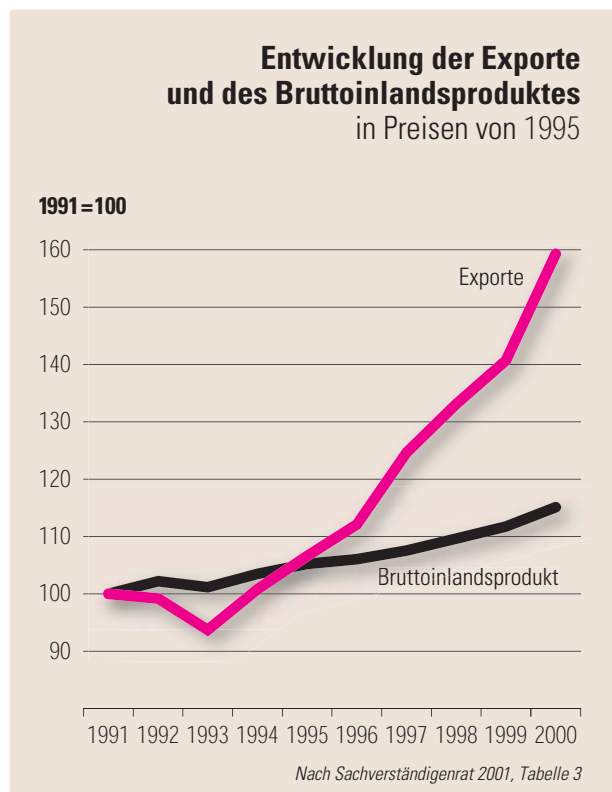
Lediglich zu Beginn der 90er Jahre ist der Export in Folge des Wiedervereinigungseffektes langsamer gewachsen

Abbildung 4-1



<sup>6</sup> Bei allen internationalen Zeitreihenvergleichen ist – abgesehen von jeweils speziellen Problem – der Vorbehalt zu machen, dass die Daten streng genommen nur vergleichbar sind, wenn die Konjunkturzyklen in den betrachteten Ländern synchron verlaufen, was aber in aller Regel nicht der Fall ist.

Abbildung 4-2



als das Bruttoinlandsprodukt (abnehmender Exportanteil am BIP). Seit 1995 nimmt der Exportanteil wieder zu.

#### 4.2.1.2 Kostenorientierte Definition internationaler Wettbewerbsfähigkeit

Bei diesem Ansatz wird Wettbewerbsfähigkeit als das Vermögen der Volkswirtschaft verstanden, den Faktor Arbeit im Vergleich zu anderen Ländern möglichst kostengünstig einzusetzen. Gerade im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Globalisierung für den deutschen Arbeitsmarkt ist dieser Aspekt interessant, denn in der öffentlichen Diskussion wird vielfach die Auffassung vertreten, die hierzulande üblichen Lohn- und Sozialkosten belasteten den Wirtschaftsstandort. Zur Klärung dieser Frage bietet sich in der Tat der internationale Vergleich der Lohnstückkosten an. Dabei werden die Arbeitskosten – einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und der sonstigen Lohnnebenkosten – zum preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt ins Verhältnis gesetzt. Allerdings sind solche Vergleiche zwischen verschiedenen Ländern mit erheblichen methodischen Schwierigkeiten verbunden.

- Bei sektoralen oder branchenbezogenen internationalen Lohnstückkostenvergleichen<sup>7</sup> werden zwar gezielt

<sup>7</sup> Internationale Lohnstückkostenvergleiche für das verarbeitende Gewerbe hat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln veröffentlicht (Schröder 2002).

diejenigen Sektoren analysiert, die im internationalen Wettbewerb stehen<sup>8</sup>. Sie sind aber nicht unproblematisch, weil Vorleistungsverflechtungen und die Fertigungstiefen in den verschiedenen Volkswirtschaften und die Strukturen der Länder – z. B. die Anteile von primärem, sekundärem und tertiärem Sektor – zum Teil sehr unterschiedlich sind. Theoretisch sinnvoller sind Vergleiche der Lohnstückkosten auf der Ebene der Gesamtwirtschaft (Deutsche Bundesbank 1998). Gesamtwirtschaftliche und sektorale internationale Lohnstückkostenvergleiche können also zu konträren Ergebnissen führen.

- Werden Lohnstückkosten in jeweiliger Landeswährung verglichen, so werden zwar die heimischen Faktoren sichtbar, die auf Kosten und Effizienz des Arbeitseinsatzes einwirken. Jedoch sind dann keine Niveauvergleiche zwischen Ländern möglich, sondern nur der Vergleich der Änderung gegenüber einem bestimmten Basisjahr. Außerdem sagt der Vergleich der Lohnstückkosten in jeweiligen nationalen Währungen nichts über die Wettbewerbsverhältnisse auf den Märkten aus, da diese unter anderem entscheidend von den Wechselkursen abhängen.
- Beim Vergleich von Lohnstückkosten in einer einheitlichen Währung – z. B. in Euro oder in US-Dollar – werden zwar Wechselkursänderungen berücksichtigt, die in der Tat für die Wettbewerbsverhältnisse auf den Märkten mit entscheidend sind. Allerdings hat dieser Vergleich dann nicht mehr unbedingt etwas mehr mit den tatsächlichen Lohnkosten zu tun. Darüber hinaus sagen heutzutage Wechselkurse nur noch zum Teil etwas über die realen Handels- und Dienstleistungsströme zwischen Volkswirtschaften oder Währungsblöcken aus. Der zunehmend spekulative Anteil an der Wechselkursfindung verzerrt realwirtschaftliche Vergleichsmöglichkeiten.
- Vergleicht man schließlich Lohnstückkosten zu Kaufkraftparitäten, dann wird wiederum die tatsächliche Wettbewerbssituation nicht erfasst. Außerdem entstehen bei der Berechnung von Kaufkraftparitäten erhebliche methodische Probleme<sup>9</sup>.

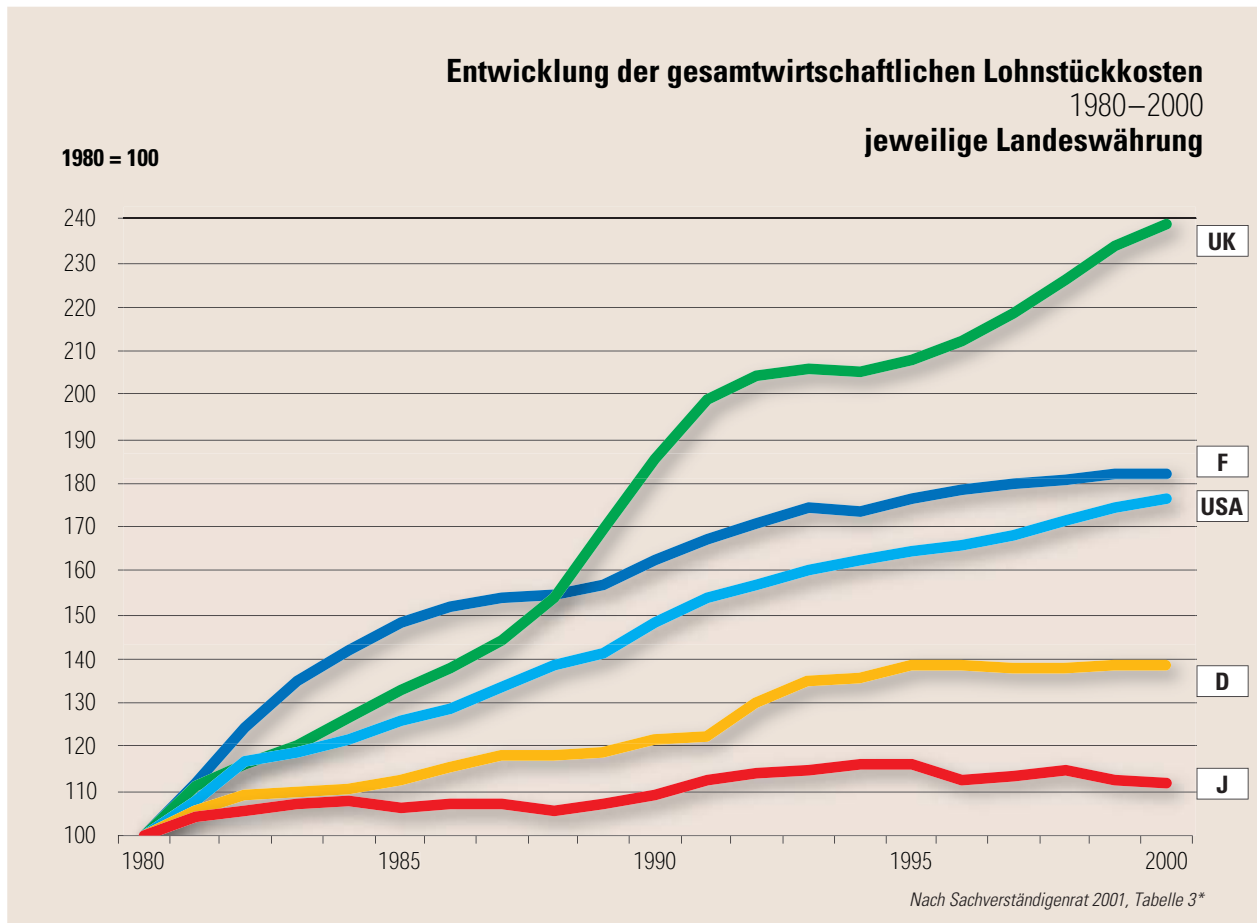
Ungeachtet dieser methodischen Probleme wird in den Abbildungen 4-3 und 4-4 der internationale Lohnstückkostenvergleich auf gesamtwirtschaftlicher Ebene gezeigt, und zwar zum einen in jeweiliger Landeswährung und zum andern wechsellkursbereinigt in ECU/Euro.

Ohne Wechselkurseinflüsse verlief demnach die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten – Darstellung in jeweiligen Landeswährungen – in Deutschland

<sup>8</sup> Zum Beispiel sind Dienstleistungen in der deutschen Industrie noch vielfach in die Industrieunternehmen eingegliedert, in den USA hingegen in größerem Umfang ausgelagert; die in den extern eingekauften Dienstleistungen enthaltenen Lohnkosten erscheinen nicht als Lohnkosten der Industrie, die intern produzierten sind hingegen Teil der industriellen Lohnkosten.

<sup>9</sup> Zur Problematik der Berechnung von Kaufkraftparitäten vgl. Görzig (2000).

Abbildung 4-3

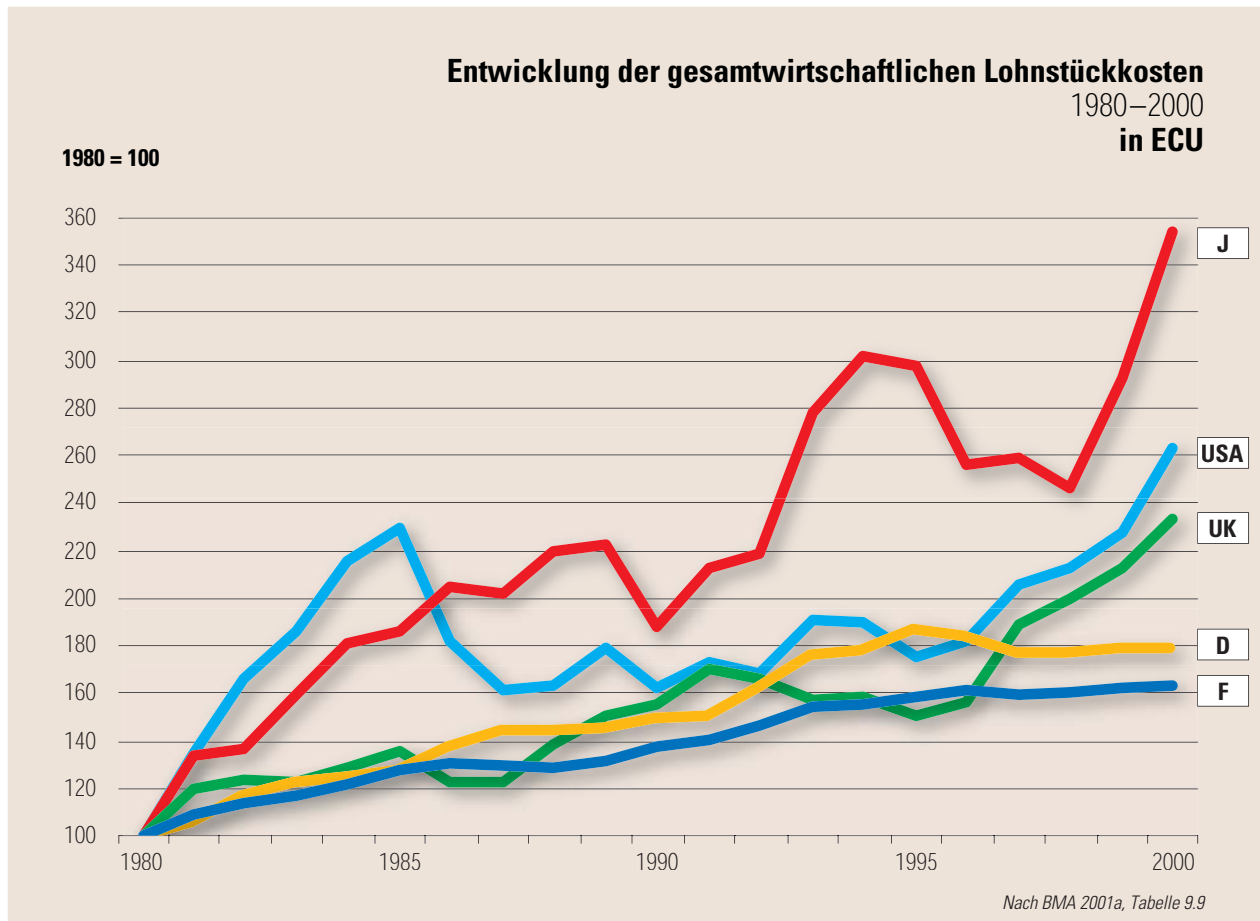


kontinuierlich und auch im internationalen Vergleich vergleichsweise günstig; von den hier betrachteten Ländern war der Anstieg nur in Japan geringer. Werden hingegen, wie in Abbildung 4-4 gezeigt, die Lohnstückkosten einheitlich in ECU dargestellt, dann wird sichtbar, dass Wechselkursänderungen teilweise zu einem heftigen Auf und Ab der Lohnstückkostenentwicklung geführt haben. Für Deutschland war der Verlauf gleichwohl auffällig kontinuierlich. Für die USA und Japan haben sich hingegen die Wettbewerbsbedingungen durch Wechselkursänderungen gegenüber Anfang der 80er Jahre, unterbrochen jeweils von größeren Erholungspausen, erheblich verschlechtert.

Insgesamt kann die prinzipiell begrenzte Aussagefähigkeit von internationalen Lohnstückkostenvergleichen wie folgt zusammengefasst werden:

- Einigermaßen problemlos können nur Veränderungen im Zeitablauf, aber keine Niveauunterschiede gemessen werden.
- Da weder gesamtwirtschaftliche noch sektorale internationale Lohnstückkostenvergleiche von strukturellen Verzerrungen frei sind, sind sie nur zwischen strukturell vergleichbaren Ländern oder nur für kurze Zeitabschnitte, d. h. solange Strukturveränderungen vernachlässigt werden können, sinnvoll.
- Die Lohnstückkosten und ihre Entwicklung sind zwar wichtig, aber keinesfalls allein entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Zum einen sind die bei den Unternehmen anfallenden Arbeitskosten nicht die einzigen Kosten; auch Kapital- und Vorleistungskosten und nicht zuletzt auch die gesamtwirtschaftlich anfallenden Infrastrukturkosten kommen hinzu. Außerdem wird die Wettbewerbsfähigkeit durch Steuern und Subventionen beeinflusst. Schließlich sind auch nicht die Kosten allein entscheidend, sondern andere Faktoren, wie z. B. Qualität der Güter und Zuverlässigkeit der Dienstleistungen, können eine ausschlaggebende Rolle spielen.
- Die reine Fixierung auf die Lohnstückkosten könnte zu dem Gedanken verführen, bei gegebener Produktivität müssten nur die Arbeitskosten sinken, um günstigere Lohnstückkosten zu erhalten und international wettbewerbsfähiger zu werden. Beide Größen können jedoch nicht unabhängig voneinander gesehen werden. Vielmehr beeinflusst die Lohnhöhe die Produktivität und umgekehrt. Steigende Löhne lösen in Unternehmen Rationalisierungsinvestitionen aus und treiben damit die Produktivität an. Zum anderen stützt sich die Finanzierung der öffentlichen Haushalte und der Sozialversicherungen stark auf die Lohneinkommen. Steigenden

Abbildung 4-4



Löhnen kommt damit eine wichtige Rolle bei der Finanzierung der Infrastruktur zu, z. B. im Sinne einer breiten Bildungsbeteiligung.

Abgesehen von diesen methodischen Schwierigkeiten vermitteln die vorliegenden internationalen Lohnstückkostenvergleiche keinesfalls den Eindruck, dass die deutsche Wirtschaft in den letzten zwanzig Jahren systematisch und lohnkostenbedingt an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt hat. Der Vergleich von vier großen Industrieländern zeigt, dass die Lohnstückkosten im Jahresvergleich 1980/2000 nur in Frankreich weniger stark anstiegen als in Deutschland. In den USA und in Japan nahmen sie dagegen deutlich stärker zu.

#### 4.2.1.3 Kapitalorientierte Definition internationaler Wettbewerbsfähigkeit

Beim kapitalorientierten Ansatz erscheint die internationale Wettbewerbsfähigkeit als das Vermögen eines Landes, das weltweit mobile Kapital anzuziehen. Entscheidende Messgröße der Standortqualität nach diesem Modell sind die Direktinvestitionen. Abbildung 4-5 zeigt, dass die gesamten 90er Jahre von wachsenden deutschen Direktinvestitionen im Ausland und einem Überschuss über die ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland gekennzeichnet waren.

Vorausgesetzt, dass das Jahresergebnis 2000 allein noch keine Trendumkehr signalisiert, so scheint diese Zahlenreihe zwar einen Hinweis auf die mangelhafte Attraktivität des deutschen Standortes für das mobile internationale Kapital zu geben. Jedoch kann die Position der deutschen Wirtschaft im internationalen Vergleich nicht ohne weiteres an der Attraktivität für ausländisches Kapital abgelesen werden, zumal die deutschen Direktinvestitionen im Ausland bis zu einem gewissen Grad auch das notwendige Gegenstück des positiven Exportsaldos der deutschen Wirtschaft sind. Der Nettozufluss ausländischen Kapitals kann für sich allein kein Selbstzweck sein. Er ist auch nicht automatisch mit einem positiven Einfluss auf den Arbeitsmarkt gleichzusetzen. Die Attraktivität eines Landes für internationales Anlagekapital ist noch nicht einmal ein eindeutiger Indikator für die Kapitalrendite und für die Investitionskraft, da diese nicht von der Herkunft und von der Eigentümerschaft des Kapitals abhängen. Jedenfalls ist, wie Abbildung 4-6 zeigt, Deutschland keinesfalls als – relativ zu seinem Bruttoinlandsprodukt – investitionschwach einzustufen. Seine privatwirtschaftliche Investitionsquote ist vielmehr relativ hoch und stabil.

Die große Mehrheit der Experten ist sich einig, dass im Überschuss der deutschen Direktinvestitionen im Ausland gegenüber den ausländischen Direktinvestitionen im

Abbildung 4-5

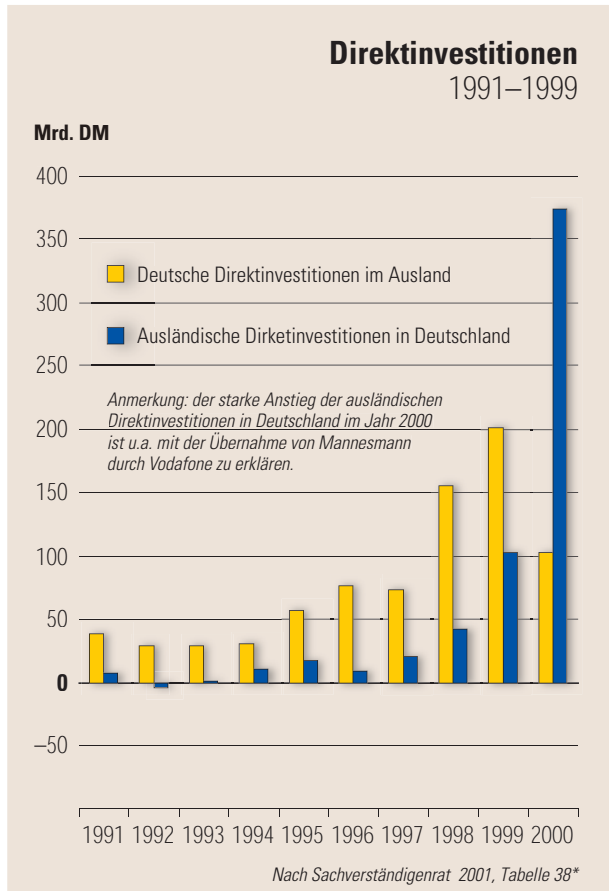
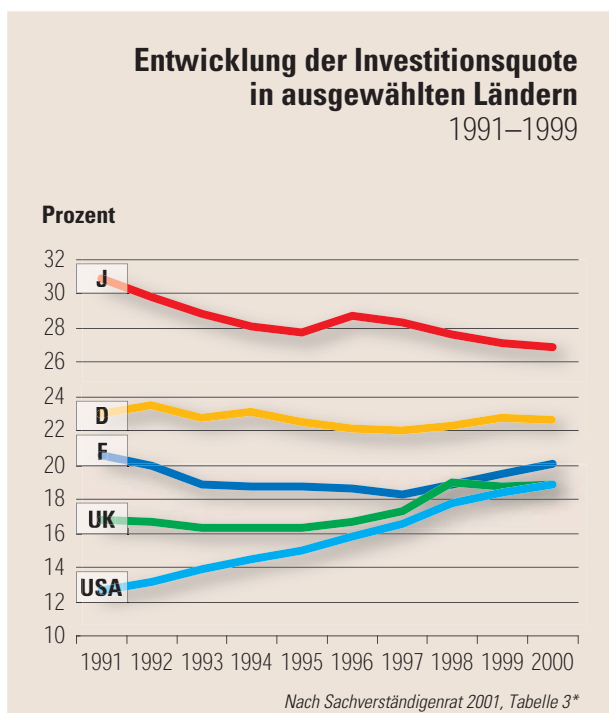


Abbildung 4-6



Inland kein Hinweis für mangelhafte Standortqualität zu sehen ist. Das Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel kommt in einer Studie zu dem Ergebnis, dass daraus keine negativen Auswirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt entstehen, weil die Auslandsinvestitionen primär nicht aus Kostenmotiven erfolgen, sondern um den Absatz zu steigern und um in den Unternehmen Größenvorteile zu erzielen (Kleinert u. a. 2000). Außerdem sei die Zuwachsrate der deutschen Auslands-Direktinvestitionen im internationalen Vergleich in den 90er Jahren zwar besonders hoch gewesen, jedoch ausgehend von einer besonders niedrigen Ausgangsbasis, so dass Deutschland eher eine anderswo schon in Gang befindliche Entwicklung nachgeholt habe (Kleinert 1999: 58).

Autoren des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) argumentieren, dass der Anstieg der deutschen Direktinvestitionen im Ausland seit 1989 die Inlandsinvestitionen um maximal 0,6 Prozent-Punkte vom BIP gesenkt haben könnte (Lindlar u. a. 1998: 18f.). Vor allem aber würden die deutschen Direktinvestitionen im Ausland in der deutschen Zahlungsbilanz systematisch zu hoch ausgewiesen (Lindlar 1998: 19).

Die inländischen Beschäftigungseffekte deutscher Auslandsinvestitionen hat das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) mittels der Auswertung der Geschäftsberichte von über 150 multinational tätigen deutschen Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes aus den Jahren 1990 bis 1998 untersucht (Döhrn 2001). Danach wurden die rechnerischen Arbeitsplatzverluste durch Direktinvestitionen und Beschäftigung bei ausländischen Töchtern durch inländische Beschäftigungseffekte überkompensiert. Den Nettobeschäftigungsgewinn bei diesen Unternehmen beziffert das RWI für 1990 bis 1994 auf 6,8 Prozent und für 1994 bis 1998 auf 10,3 Prozent ihrer inländischen Beschäftigung (vgl. auch Döhrn 2002).

#### 4.2.1.4 Ressourcenorientierte Definition internationaler Wettbewerbsfähigkeit

Hier wird Wettbewerbsfähigkeit als das Vermögen begriffen, die einheimischen Ressourcen unter den Bedingungen weltoffener Märkte effizient zu nutzen. So schlägt z. B. das ifo-Institut in Anlehnung an die OECD vor, den Lebensstandard – Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner – und die Beschäftigungsrate – Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter – als Indikatoren für die Fähigkeit zur Ressourcennutzung zu verwenden (Gerstenberger 2001). Dieser Ansatz ist in vielerlei Hinsicht plausibler als der außenhandels-, kosten- oder kapitalorientierte Ansatz, hat aber nur noch mittelbar mit den Konkurrenzbeziehungen zwischen den in- und ausländischen Unternehmen bzw. den Produktionsfaktoren zu tun.

Das ifo-Institut kommt, gemessen an diesen Indikatoren, zu dem Ergebnis, dass Deutschland wegen seines geringen Arbeitsmarkerfolges im internationalen Vergleich ungünstig abschneidet. Zu einem im Prinzip übereinstimmenden Ergebnis kommt mit ähnlicher Methodik die Standortberichterstattung, die das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut der Hans-Böckler-Stiftung (WSI) seit 1998 regelmäßig veröffentlicht (Hein u. a. 2001, Heise

u. a. 2000, Heise u. a. 1998). Der WSI-Standort-Indikator – „Leistungsfähigkeit im internationalen Vergleich“ – besteht aus zwei Komponenten: Die Effizienz des Faktors Arbeit wird durch die Erwerbstätigenproduktivität – BIP je Erwerbstätigen, international vergleichbar gemacht durch Kaufkraftparitäten – gemessen. Der Nutzungsgrad des Faktors Arbeit wird durch die Beschäftigungsquote – Erwerbstätige je zivile Erwerbspersonen – angegeben. Der Gesamtindikator für die Leistungsfähigkeit wird dann durch das arithmetische Mittel aus Erwerbstätigenproduk-

tivität und Beschäftigungsquote gebildet. Tabelle 4-1 zeigt diesen Indikator und seine Komponenten für das Jahr 2000 und die fünf größten OECD-Länder Deutschland, Frankreich, Großbritannien, USA und Japan, jeweils ausgedrückt im Verhältnis zum Durchschnitt aller 15 EU-Länder.

Abbildung 4-7 stellt dar, wie sich die WSI-Leistungsfähigkeitsindikatoren für die fünf größten OECD-Länder und seine beiden Komponenten in den 90er Jahren verändert haben.

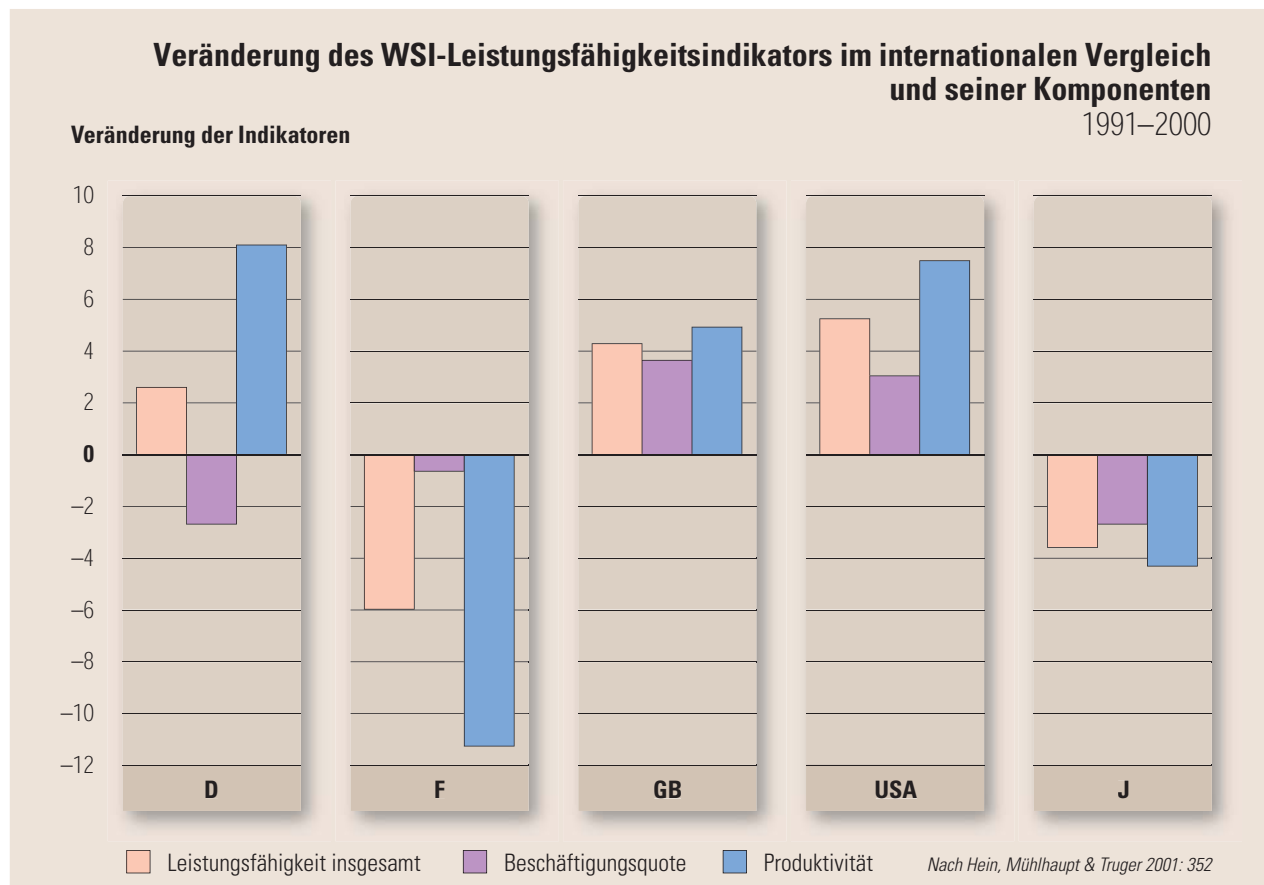
Tabelle 4-1

WSI-Standortindikator für das Jahr 2000

	Standortindikator für das Jahr 2000 (EU15 = 100)				
	D	F	GB	USA	J
Effizienz (Produktivität je Erwerbstätigen)	100,0	107,7	94,2	134,6	90,4
Nutzungsgrad (Beschäftigungsquote)	100,2	98,0	103,0	104,6	103,9
Leistungsfähigkeit insgesamt	100,1	104,8	97,6	118,3	100,3

Quelle: Hein u.a. 2001: 352

Abbildung 4-7





In den USA und in Großbritannien haben sich sowohl Effizienz als auch Nutzungsgrad des Faktors Arbeit von 1991 bis 2000 relativ zum EU-Durchschnitt positiv entwickelt. In Japan und Frankreich – im letzteren Fall weniger ausgeprägt – haben sich beide Indikatoren verschlechtert. Deutschland hat eine gemischte Bilanz mit zwei gegenläufigen Trends: die Produktivitätsentwicklung ist positiv und auch günstiger als in allen anderen zum Vergleich herangezogenen Industrieländern<sup>10</sup>, die deutsche Beschäftigungsentwicklung war dagegen die ungünstigste aller fünf Länder. Die Veränderung des Gesamtindikators zeigt – auf Grund der gewählten Gleichgewichtung beider Teilindikatoren – insgesamt noch eine leichte Verbesserung der Leistungsfähigkeit Deutschlands im internationalen Vergleich (s. Abbildung 4-7).

Dabei bedarf die im internationalen Vergleich relativ günstige Produktivitätsentwicklung in den USA einer ergänzenden Interpretation: Zum einen handelt es sich um die Produktivität je Erwerbstätigen, nicht je Arbeitsstunde; hier spiegelt sich die Tatsache, dass die Arbeitszeit in den USA im fraglichen Zeitraum im Unterschied zu den anderen Ländern nicht gesunken, sondern gestiegen ist. Zweitens verbergen sich hinter den US-Zahlen möglicherweise starke Disparitäten, d. h. es handelt sich um eine Durchschnittsbildung aus hochproduktivem modernem und geringproduktivem Niedriglohnsektor (vgl. Scharpf 2002). Zu prüfen wäre, ob sich in den Zahlen auch ein starker Konjunkturfekt spiegelt. Dies würde bedeuten, dass im amerikanischen Aufschwung seit 1995 die Produktivität kapazitätsauslastungsbedingt stärker gestiegen ist als in den eher von rezessiven Tendenzen bestimmten Vergleichsländern.

Das Ergebnis ist identisch mit der Einschätzung anderer Sachverständiger: Im internationalen Vergleich liegt die

Schwachstelle der Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft in den 90er Jahren in der ungünstigen Arbeitsmarktentwicklung. Das zeigt sich unter anderem darin, dass die Erwerbsquote<sup>11</sup> der Frauen in Deutschland vergleichsweise niedrig ist. Im Jahr 2000 betrug sie 63,2%, in Japan 59,6%, in den Niederlanden 64,5%, in Großbritannien 68,9%, in den USA 70,8% und in Dänemark 75,8%; in den großen OECD-Ländern war die Frauenerwerbsquote nur in Frankreich (61,7%) und Italien (46,3%) niedriger als Deutschland (OECD 2001a: 336–395).

#### 4.2.2 Erklärungsgründe für die ungünstige Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland

Die Suche nach der Erklärung für die trotz positiver Indikatoren ungünstige Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland führt mitten in eine der wichtigsten gesellschaftspolitischen Kontroversen. In der Wissenschaft herrscht die Übereinstimmung vor, die spezifische Schwäche der deutschen Wirtschaft sei im Vergleich zu anderen Ländern weniger im Außenhandel oder in der mangelnden Konkurrenzfähigkeit der deutschen Unternehmen und Produkte auf den Weltmärkten zu suchen. Sie sei demnach keine Folge der Globalisierung im engeren Sinne sondern mehr den Schwierigkeiten im Inland geschuldet. In erster Linie wird angeführt, dass es nicht gelinge, den Arbeitsmarkt dynamisch zu entwickeln.

##### 4.2.2.1 Ein überregulierter Arbeitsmarkt?

Eine auch international weit verbreitete wissenschaftliche Position sieht die Hauptursache der ungünstigen Beschäftigungsentwicklung hierzulande in den „Rigiditäten“ des Arbeitsmarktes (vgl. z. B. Siebert 1997, Berthold 2002).

Kasten 4-1

#### Definition von Arbeitslosigkeit

Im Zusammenhang mit der Diskussion um die spezifisch deutsche Arbeitsmarktschwäche ist von größter Bedeutung, wie Erwerbstätigkeit (und Arbeitslosigkeit) definiert ist. Die Erwerbstätigkeit wird vom Statistischen Bundesamt weitgehend nach international vergleichbaren Standards ermittelt. Erwerbstätig sind Personen, die eine auf Erwerb ausgerichtete Tätigkeit ausüben, unabhängig vom der Arbeitszeit oder der Frage, ob der Lebensunterhalt überwiegend durch diese Erwerbstätigkeit erzielt wird (Statistisches Bundesamt 2001a: 14 f.). Im Gegensatz dazu ist der Status der Arbeitslosigkeit mit der Arbeitslosmeldung im Arbeitsamt verknüpft. Arbeitslos können auch Personen sein, die eine Erwerbstätigkeit von bis zu 15 Stunden in der Woche ausüben. Bei Erwerbstätigen und Arbeitslosen handelt es sich also um nicht disjunkte Größen. Aus empirischer Sicht sind die offiziellen Arbeitslosenzahlen im Vergleich zu nach internationalen Standards ermittelter Arbeitslosigkeit tendenziell höher ausgewiesen (Klöß 1999). Beispielsweise ist der Arbeitslosigkeitsstatus in den USA davon abhängig, ob die betreffende Person beschäftigungslos, also nicht erwerbstätig ist und eine Arbeit sucht (unabhängig von der Arbeitszeit). An die Arbeitssuche sind weitere Bedingungen geknüpft, nämlich die aktive Arbeitssuche und die unmittelbare Verfügbarkeit (Schäfer, IW Köln).

<sup>10</sup> Der hier verwendete Produktivitätsvergleich auf Basis von Kaufkraftparitäten führt nicht unbedingt zum gleichen Ergebnis wie Produktivitätsvergleiche in jeweiliger Landeswährung oder mit einer einheitlichen Vergleichswährung.

<sup>11</sup> Anteil der Erwerbspersonen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe (Altersgruppe der OECD-Angaben: 16–64 Jahre).

Seit Jahren schließt sich auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung tendenziell dieser Diagnose an (vgl. Jahresgutachten 2001/2002, Ziffer 319). Es wird also vermutet, dass die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes, Angebot und Nachfrage zur Deckung zu bringen, durch institutionelle Regelungen beeinträchtigt sei. Ohne diese Beeinträchtigung würden die Löhne – unter Einbeziehung aller anderen Arbeitskosten und selbstverständlich regional, branchen- und berufsspezifisch – so weit nach oben und unten differieren, dass Arbeitslosigkeit bis auf eine unvermeidbare Übergangs- oder Sucharbeitslosigkeit verschwinden würde.

Solche Störungen des Marktmechanismus werden z. B. in der Festlegung der Löhne durch Kollektivverträge gesehen, sowie in der zu geringen Lohnspreizung, in Kündigungs-schutzbestimmungen, in der begrenzten Möglichkeit, Arbeitsverträge zu befristen, sowie in unflexiblen Arbeitszeitregelungen. Auch in zu hohen Geldleistungen bei Arbeitslosigkeit, welche die Motivation von Arbeitslosen beeinträchtigen, eine neue Arbeit anzunehmen, sieht man eine solche Rigidität, ebenso in der herkömmlichen aktiven Arbeitsmarktpolitik und in den Mitspracherechten von Betriebsräten. In der Summe, so die These, hätten diese Regulationen, zusammen mit der hohen Abgabenbelastung der Unternehmen und der Arbeitnehmer, zu wesentlichen Teilen die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit verursacht. Demgegenüber seien die Arbeitsmarkterfolge in den USA und in Großbritannien nicht zuletzt daraus zu erklären, dass dort solche Rigiditäten abgebaut worden seien.

Quantifizierbare empirische Tests für diese Rigiditätstheorie der Beschäftigung fehlen allerdings in der Regel. Eine Studie, die in einem internationalen Vergleich genau diesen Zusammenhang untersucht, kommt vielmehr zu dem Ergebnis, dass mit Arbeitsmarktrigiditäten weder die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Zeit noch Unterschiede der Arbeitslosigkeit zwischen Ländern erklärt werden können (Nickell 1997, OECD 1999b: 49-90).

#### **4.2.2.2 Dienstleistungslücke und Finanzierungsstruktur des Sozialstaates?**

Eine weitere Erklärung für die im internationalen Vergleich verhältnismäßig schlechte Beschäftigungslage in Deutschland setzt an der sogenannten „Dienstleistungslücke“ an. Dabei unterscheidet man einen dem internationalen Wettbewerb „exponierten Sektor“ und einen „geschützten Sektor“ einschließlich des öffentlichen Sektors, der dem internationalen Wettbewerb nicht ausgesetzt ist. Die These lautet, dass die ungünstige Beschäftigungslage Deutschlands ausschließlich auf die im internationalen Vergleich besonders geringe Beschäftigung im geschützten Sektor, speziell bei den Dienstleistungen, zurückzuführen ist, während im exponierten Sektor sogar eine überdurchschnittliche Beschäftigung – höher als in den USA – erreicht wird (Scharpf 2002).

Die besonders niedrige Beschäftigung bei den Dienstleistungen könnte ihrerseits aus dem spezifischen Leistungsprofil und aus der Finanzierungsstruktur des Sozialstaates in Deutschland – nicht an seinem quantitativen

Umfang – zu erklären sein. Einerseits kennt der deutsche Sozialstaat kein umfassendes und von der Bedürftigkeit unabhängiges Angebot an sozialen Diensten wie es in den skandinavischen Staaten üblich ist; demnach ist die Beschäftigung im öffentlichen Sektor in Deutschland notwendigerweise viel niedriger als dort. Andererseits verteuern in Deutschland die hohen Sozialabgaben die Arbeitskosten und verhindern, dass – wie in den angelsächsischen Ländern – ein breiter Sektor privater, allerdings verhältnismäßig gering bezahlter Dienstleistungen entstehen konnte. Der Grund liegt darin, dass solche einfacheren Dienstleistungen mit Eigenarbeit konkurrieren und nur nachgefragt werden, wenn sie billig sind (Scharpf 2002).

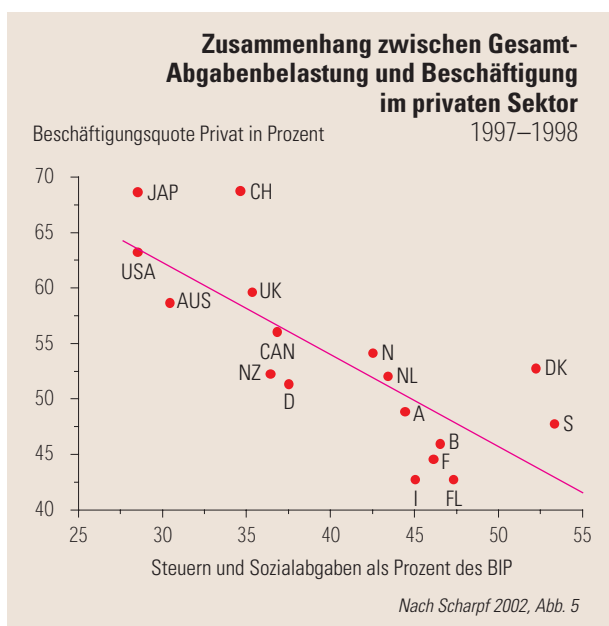
Allerdings gibt es hiergegen auch Einwände:

- Zum einen ist die empirische Basis der Aussage, in Deutschland gebe es nicht genug einfache Dienstleistungen im privaten Sektor, nicht unbestritten. Nach Auffassung von Autoren des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, die sich auf Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) stützen, beruht die Theorie der Dienstleistungslücke – vor allem der häufig gezogene Vergleich zwischen Deutschland und den USA – auf statistischen Verzerrungen. Zunächst werden offenkundig sektorspezifische statt tätigkeitsbezogene Daten verwendet. Nicht erfasst werden die Dienstleistungen von geringfügig Beschäftigten sowie Beamten und Selbstständigen, und außerdem wird die transformationsbedingte Sondersituation Ostdeutschlands nicht berücksichtigt. Ohne diese statistische Verzerrung sei der Dienstleistungsanteil in Westdeutschland mit etwa 75 Prozent der Beschäftigten fast genau so groß wie in den USA (78 Prozent) (Schupp und Wagner 2001: 82f., Haisken-De New u.a. 1998).
- Zum anderen existieren die analysierten Strukturunterschiede im Sozialsystem der verglichenen Länder schon seit Jahrzehnten unverändert. Noch in den 80er und teilweise in den 90er Jahren hatte Deutschland trotz einer auch damals schon – vermeintlich oder tatsächlich – vorhandenen Dienstleistungslücke eine günstigere Arbeitsmarktsituation als die heute besser gestellten Länder, ohne dass sich dieser Überholprozess aus tiefgreifenden Änderungen des Sozialsystems erklären ließe. Dieser Befund würde eher dafür sprechen, dass die ungünstige Beschäftigungsentwicklung in Deutschland Folge einer allgemeinen Wachstumschwäche und der Strukturprobleme in Ostdeutschland ist und nicht primär des Mangels an einfachen Dienstleistungen; die Schlussfolgerung wäre also nicht, dass Deutschland sich zwischen dem skandinavischen und dem US-amerikanischen Weg zu entscheiden hätte (Schupp und Wagner 2001: 82f., Haisken-DeNew u. a. 1998), sondern dass die Chancen des spezifischen deutschen Entwicklungspfades mit seiner Konzentration im hochproduktiven Sektor besser genutzt werden müsste, und zwar durch bessere Makrosteuerung und – so lange ein hohes gesamtwirtschaftliches Arbeitsplatzdefizit besteht – neue Formen der Arbeitszeitverkürzung.

**Exkurs: Beschäftigungsquoten im Dienstleistungssektor im internationalen Vergleich**

Ein internationaler Vergleich der Beschäftigungsstruktur in entwickelten Industrieländern zeigt, dass eine hohe Beschäftigungsquote im Dienstleistungssektor auf zwei Wegen erreicht werden kann. In den USA wurde eine hohe Beschäftigung im Dienstleistungssektor durch eine niedrige Steuer- und Sozialabgabenquote erzielt, weil damit durch eine Verminderung der Preise für einfache Dienstleistungen eine entsprechende Nachfrage erzeugt wurde (s. Abbildung 4-8).

Abbildung 4-8



In Dänemark dagegen wurde eine hohe Beschäftigungsquote im Dienstleistungssektor offenbar durch eine entsprechende Nachfrage des Staates im öffentlichen Sektor erreicht, die über Steuern finanziert wurde und deshalb mit einer hohen Steuer- und Sozialabgabenquote verbunden ist (s. Abbildung 4-9).

Beide Länder konnten im Gegensatz zu Deutschland mit diesen unterschiedlichen Strategien eine deutlich höhere Beschäftigungsquote in der Gesamtwirtschaft erzielen. Da im OECD-Durchschnitt die Beschäftigung in den exponierten Sektoren zurückgeht, können Beschäftigungszuwächse nur in den geschützten Sektoren erzielt werden, die dem internationalen Wettbewerb nicht ausgesetzt sind.

Die Höhe der Beschäftigungsquoten in den geschützten Sektoren steht in einem engen Zusammenhang mit dem Anteil von Frauenerwerbsarbeit (s. Abbildung 4-10).

Die Erklärung für die relativ hohen Quoten der Frauenerwerbstätigkeit liegt in der Struktur des Sozialstaats und in der Struktur seiner Finanzierung. In den skandinavischen Sozialstaaten werden Familien durch öffentlich finanzierte Pflege- und Betreuungsdienste entlastet, die in den liberalen Sozialstaaten als kostengünstige private Dienstleistun-

Abbildung 4-9

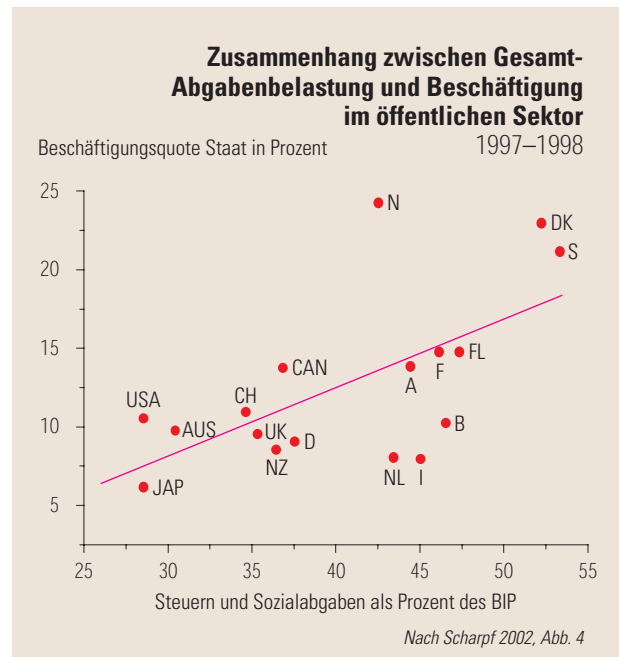
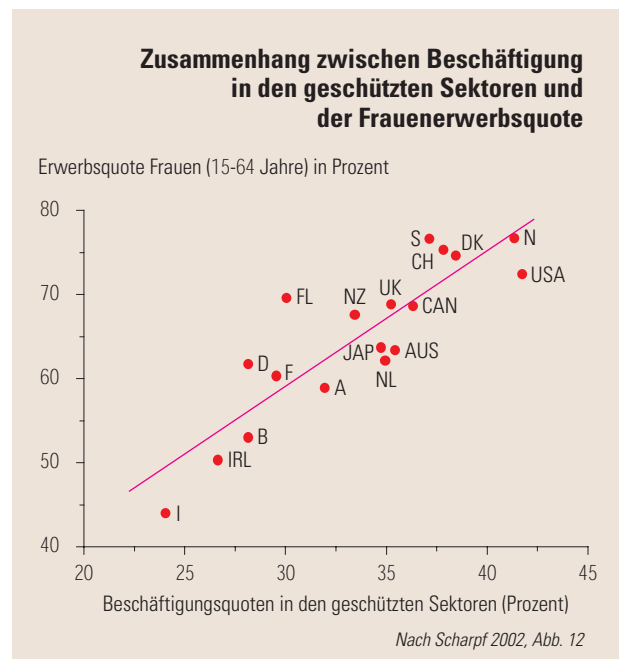


Abbildung 4-10



gen angeboten werden (Scharpf 2002, Esping-Andersen 1999, Scharpf und Schmidt 2000: 310-315).

**4.2.2.3 Unzureichende Makropolitik und Sonderprobleme in Ostdeutschland?**

Eine andere Auffassung widerspricht der Einschätzung, die Beschäftigungskrise hierzulande und der Anstieg der Arbeitslosigkeit seien durch die Rigidität der Arbeitsmärkte und die niedrige Rentabilität zu erklären (vgl. z. B.

Lindlar u. a. 1998). Danach hat die unbefriedigende Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland im Wesentlichen zwei Ursachen: zum einen die besonderen Transformationsprobleme Ostdeutschlands, zum anderen die Nachfrage- und Wachstumsschwäche in Westdeutschland. Die Hauptursache dieser Nachfrage- und Wachstumsschwäche liege in der unkoordinierten, widersprüchlichen und prozyklischen makroökonomischen Steuerung – mangelhafte Koordination von Fiskal-, Geld- und Lohnpolitik – und in der wachsenden Abgabenbelastung der Löhne. Die hohe Finanzierungslast der Sozialversicherungen bei den Kosten der deutschen Einheit sei dafür mit ursächlich gewesen. Hinzu käme noch ein chronischer und empfindlicher Mangel an öffentlichen Investitionen, besonders auf kommunaler Ebene.

Die Angebotsbedingungen in Westdeutschland seien hingegen nicht generell ungünstiger geworden. In diesem Zusammenhang wird angeführt, dass sich die Kapitalrendite – von Schwankungen der Kapazitätsauslastung abgesehen – nicht verschlechtert und die Steuerlast auf Kapitaleinkünfte und Gewinne nicht erhöht habe (Lindlar u. a. 1998: 12, 14).

Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Arbeitslosigkeit in Deutschland, wie auch in den anderen europäischen Ländern, nicht kontinuierlich zugenommen habe, wie es nach der Rigiditätstheorie zu erwarten gewesen wäre, sondern diskontinuierlich und in großen Schüben. Die Phasen stark zunehmender Arbeitslosigkeit fielen mit Konjunkturerinbrüchen zusammen, die ihrerseits durch restriktive Geldpolitik verstärkt worden seien.

Dementsprechend beruhe der Erfolg von Volkswirtschaften, die im Vergleich zu Deutschland in der Arbeitsmarktentwicklung günstig abschneiden, wie z. B. der USA oder Großbritannien, nicht auf deren Arbeitsmarktverfassung und Sozialsystem, sondern hauptsächlich auf der besseren Makropolitik, besonders in der stärker wachstumsorientierten Geldpolitik (Horn 1998, DIW 2000: 80). Zwar sei der Arbeitsmarkt in Deutschland in der Tat viel stärker reguliert als beispielsweise in den USA oder Großbritannien. Dies könne jedoch die deutsche Arbeitsmarktkrise nicht erklären, denn diese Rigiditäten hätten seit Mitte der 70er Jahre in Deutschland nicht zu-, sondern abgenommen<sup>12</sup>. Auch das RWI ist der Auffassung, dass die Erfolge der US-amerikanischen Arbeitsmarktpolitik nicht durch die Deregulierung erklärt werden können, da der Arbeitsmarkt in den USA in den 80er und 90er Jahren nicht wesentlich dereguliert worden, sondern vielmehr seit jeher wenig reguliert gewesen sei (Heilemann u. a. 2000, Kalmbach 2001).

#### 4.2.3 Zusammenfassende Bewertung<sup>13</sup>

1. Die ökonomischen Kennzahlen, mit deren Hilfe man üblicherweise die Wettbewerbsfähigkeit einer Volks-

wirtschaft zu messen versucht – Exporte, Lohnstückkosten, Direktinvestitionen – deuten nicht auf eine substantielle Schwächung der deutschen Position im internationalen Wettbewerb hin. In dieser Hinsicht ist alles in allem die Stellung Deutschlands nicht optimal, aber gut im Mittelfeld.

2. Die immer wieder angeführten Kenngrößen sind teilweise mit erheblichen methodischen Problemen behaftet und deshalb nur von begrenzter Aussagekraft.
3. Versucht man die Leistungsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft im internationalen Vergleich an der Effizienz der Ressourcennutzung zu messen, so ist eine im Verhältnis zu vielen anderen Ländern ungünstige Arbeitsmarktentwicklung festzustellen.
4. Nach weitgehend übereinstimmender Auffassung in der Wissenschaft sind für die unzureichenden Wachstums- und Beschäftigungszahlen primär weder die Entwicklung des Außenhandels, noch kostenmäßige Nachteile der deutschen Unternehmen und Produkte auf den Weltmärkten – demnach also nicht die Globalisierung im engeren Sinne – verantwortlich.
5. Welche Gründe die schlechte Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland hat, ist in der Wissenschaft umstritten.
6. Eine Auffassung in der Wissenschaft macht in erster Linie so genannte Rigiditäten des Arbeitsmarktes verantwortlich und sieht folgerichtig die Lösung vorrangig in der Beseitigung dieser Rigiditäten.
7. Die Gegenmeinung sieht hingegen die Hauptursachen der geringen Arbeitsmarkterfolge in einer auch wirtschaftspolitisch zu verantwortenden Wachstums- und Nachfrageschwäche sowie in den nicht bewältigten Folgen des ökonomischen Umbruchs in den neuen Bundesländern. Entsprechend liegt der Schwerpunkt auf der Forderung nach besserer makropolitischer Steuerung.
8. Andere Analytiker diagnostizieren eine spezielle „Dienstleistungslücke“ und führen diese auf das Leistungsprofil und die Finanzierungsstruktur des deutschen Sozialsystems zurück. Eine mögliche Konsequenz wäre, durch gezielte Entlastung geringer Arbeitseinkommen von Sozialabgaben die Voraussetzungen für ein preiswerteres Angebot privater Dienstleistungen zu schaffen. Die andere Möglichkeit wäre – dem skandinavischen Modell folgend – durch eine steuerfinanzierte Ausdehnung des öffentlichen Beschäftigungssektors (soziale Dienstleistungen) die Arbeitslosigkeit zu verringern.
9. Insgesamt sind die empirischen Belege dafür, dass die schlechte Arbeitsmarktentwicklung, jedenfalls im Vergleich zu erfolgreicheren Ländern, hauptsächlich aus Rigiditäten des deutschen Arbeitsmarktes zu erklären ist, nur bedingt belastbar. Dass Geld- und Fiskalpolitik in den 90er Jahren dagegen nicht beschäftigungsfördernd waren, sondern häufig konjunkturdämpfend oder gar prozyklisch Abschwungphasen verstärkt haben, ist hingegen nicht von der Hand zu weisen.

<sup>12</sup> Zum Beispiel erhebliche Arbeitszeitflexibilisierungen, Rückgang der Bedeutung des Flächentarifvertrages und des Einflusses der Gewerkschaften, Verminderung der passiven Geldleistungen bei Arbeitslosigkeit, teilweise strengere Sozialhilferegeln bei Arbeitslosen.

<sup>13</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum von der CDU/CSU-Fraktion in Kapitel 11.1.7.3.

10. Ob es in Deutschland eine „Dienstleistungslücke“, speziell bei den einfachen Dienstleistungen gibt, ist umstritten.

### 4.3 Globalisierungsbedingter Strukturwandel auf dem deutschen Arbeitsmarkt

#### 4.3.1 Zusammenhang von Strukturwandel und Globalisierung

Der Theorie nach ist zu vermuten, dass die Globalisierung mit wachsender internationaler Arbeitsteilung und steigender Mobilität des Kapitals – teilweise auch der hochqualifizierten Arbeitskräfte – einen Strukturwandel auf den Arbeitsmärkten beschleunigt. Es kann damit gerechnet werden, dass Deutschland mittelfristig insgesamt wie auch die meisten anderen entwickelten Industrieländer zu den Globalisierungsgewinnern zählt und demnach die Beschäftigungssituation durch die Globalisierung sogar eher verbessert als gefährdet wird.

Insgesamt führt die Globalisierung zu deutlich höherem Wettbewerbs- und damit Innovationsdruck. Die Anforderungen an die Fähigkeit zu schneller und flexibler Anpassung an die rasch wechselnden Gegebenheiten der internationalen Märkte nehmen folglich zu. Dabei steigen die Arbeitsmarktchancen gut qualifizierter hochproduktiver Beschäftigter tendenziell; sie sind – allerdings nur an zweiter Stelle hinter den Kapitaleigentümern – die Globalisierungsgewinner. Weniger gut qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, vor allem solche ohne Berufsqualifikation, geraten dagegen in eine zunehmend schwierige Lage, da sie sich mit ihrer geringen Qualifikation in den Wettbewerb mit Beschäftigten aus Niedriglohnländern begeben. Ihre Arbeitsmarktsituation und wahrscheinlich auch ihre Einkommensposition verschlechtern sich.

Allerdings zeigt die Empirie keinen eindeutigen und markanten Globalisierungsschub in den 90er Jahren, sondern eher eine seit Jahrzehnten kontinuierliche Entwicklung mit allmählichen Veränderungen. Eine signifikante Beschleunigung der Internationalisierungstendenz ist, außer bei den Finanzanlagen, nicht feststellbar (DIW 2000: 12). Einen Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt gibt es auch ohne Globalisierung, also aus der rein binnenwirtschaftlichen Dynamik heraus. Es ist praktisch kaum möglich, den Strukturwandel in eine interne und eine globalisierungsbedingte Komponente zu zerlegen. Die vorhandenen Studien sind daher auch wenig ergiebig. Keine vermochte eindeutig globalisierungsbedingte Strukturveränderungsprozesse zu beziffern (vgl. zu empirischen Befunden DIW 2000: 24f.).

Das Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel hat im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums hierzu eine Studie erarbeitet: Zum einen wurde untersucht, ob die Intensivierung des Handels mit neu in den Welthandel eintretenden Ländern, die über billige unqualifizierte Arbeitskräfte verfügen, zu einer erhöhten Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland geführt hat. Zum anderen wurde gefragt, ob die deutschen Direktinvestitionen im Ausland zu Arbeits-

platzverlusten in Deutschland geführt haben (Kleinert u.a. 2000).

Was die Auswirkungen des Außenhandels auf Beschäftigung und Strukturwandel betrifft, so konstatieren die Autoren zwar, dass die Intensivierung des Welthandels in Deutschland parallel mit erheblichen Arbeitsmarktproblemen verlaufen ist. Sie halten es jedoch für vorschnell, in der Globalisierung die direkte Ursache für diese Arbeitsmarktprobleme zu sehen.

Gleichwohl sind *indirekte* Auswirkungen der Globalisierung auf Beschäftigungsstruktur und Arbeitslosigkeit zu vermuten. So kann die Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit auf dem Weg über die Veränderung der Produktpalette, der Produktionsstruktur und die Anforderungsprofile an Arbeitskräfte abnehmen. Auf diese Weise kommt es möglicherweise infolge der Globalisierung zur Substitution gering qualifizierter durch höher qualifizierte Arbeit (Dostal 2001: 9).

In der Tat ist auf dem deutschen Arbeitsmarkt ein erheblicher Strukturwandel zu beobachten, der sich im Anstieg der Qualifikationsforderungen, im Wandel der Erwerbsformen, in zunehmender Arbeitszeitflexibilisierung aber auch in struktureller Arbeitslosigkeit äußert. Als Ursache dieser Veränderungen sind vor allem die Verschärfung des Wettbewerbs, die Gewichtsverlagerung von der Produktion zu den Dienstleistungen, die Ausbreitung der Mikroelektronik, die Beschleunigung des Innovationstempos und die zunehmende Differenzierung der Bedürfnisse und Produkte zu nennen. Auch Arbeitsorganisation und Arbeitsqualität ändern sich. Neben tayloristische Produktionskonzepte treten zunehmend flexible Strukturen mit dezentralen Entscheidungskompetenzen (SPD 2001b). Auf diese Weise nähert sich die berufliche Realität einer wachsenden Zahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer derjenigen der Selbstständigen an. Diese Änderungen lassen auch das Bewusstsein der Menschen und die Sozialbeziehungen nicht unberührt.

#### 4.3.2 Anstieg der Qualifikationsanforderungen<sup>14</sup>

Dass die Qualifikationsanforderungen in der Arbeitswelt immer weiter zunehmen, ist empirisch gut belegt. Nach Untersuchungen des Kieler Instituts für Weltwirtschaft ist der Beschäftigungsanteil von Geringqualifizierten ohne Schulabschluss und/oder ohne Berufsausbildung langfristig deutlich zurückgegangen. Spiegelbildlich ist der Anteil der Beschäftigten mit mittlerer Qualifikation mit Berufsausbildung und/oder Abitur oder hoher Qualifikation mit Hochschulabschluss von 1984 bis 1997 von 40,2 auf 47,4 Prozent gestiegen. Die Verschiebung der Nachfrage nach höheren Qualifikationen ist nach dieser Studie Folge des zumindest teilweise globalisierungsbedingten Strukturwandels (Kleinert u. a. 2000: 74ff.). Sie geht auf zwei parallele Entwicklungen zurück: Zum einen expandierten die Sektoren mit größerem Anteil an Höherqualifizierten,

<sup>14</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum von der PDS-Fraktion in Kapitel 11.3.5.

während die Sektoren mit kleinerem Anteil an Höherqualifizierten geschrumpft sind. Zum anderen ist in nahezu allen Sektoren - auch in den schrumpfenden - der Anteil der Höherqualifizierten gestiegen. Auch die Analyse der Beschäftigtenstruktur nach Tätigkeiten - statt nach Sektoren - ergibt, wie auch die Kieler Studie zeigt, ein ähnliches Bild. Der Beschäftigungsanteil der Tätigkeiten, die mit der physischen Produktion von primären und sekundären Gütern verbunden sind, ist rückläufig, während die Dienstleistungstätigkeiten expandieren (s. Abbildung 4-11).

Dass die Zahl der einfachen Arbeitsplätze abgenommen und die der anspruchsvollen zugenommen hat, wird auch vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung dokumentiert (Dostal 2001). Die Beschäftigung mit reinen Produktionsaufgaben ist in den letzten 30 Jahren von 40 Prozent auf etwas über 20 Prozent zurückgegangen (Dostal 2001: 4, Abb. 1). Gleichzeitig haben qualitative Änderungen im Produktionsbereich dazu geführt, dass es dort praktisch keine einfachen Arbeiten mehr gibt. Die Entwicklung bei der Beschäftigung mit reinen Produktionsaufgaben unterscheidet sich damit von den Dienstleistungen, wo im Prinzip Einfacharbeitsplätze denkbar sind.

Die Folge ist, dass die Schere des Arbeitslosigkeitsrisikos zwischen den unteren und oberen Qualifikationsebenen immer stärker auseinanderklafft. Während die Arbeitslosenquoten von Personen mit abgeschlossener Hoch- oder Fachhochschulausbildung sowie mit Fachschulabschluss in den letzten Jahren stagnierten - sie lagen z. T. sogar unter dem Niveau der ausgehenden 1980er Jahre - und auch die Ebene Lehre/Berufsfachschule, zumindest im Westen noch unterdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen war, verschlechterten sich die Arbeitsmarktchancen von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung zunehmend. Im Jahr 1998 war in Westdeutschland fast ein Viertel und im Osten bereits mehr als die Hälfte aller Erwerbspersonen ohne Berufsabschluss arbeitslos. Diese Zusammenhänge sind auch geschlechtsspezifisch ähnlich signifikant, wie Tabelle 4-2 zeigt. Im Westen liegt die Arbeitslosenquote der Frauen ohne Ausbildung bei 21,2 Prozent, die der Männer ohne Ausbildung bei 25,3 Prozent. Im Osten ist es umgekehrt: dort liegt die Arbeitslosenquote der Frauen ohne Ausbildung mit 55,4 Prozent höher als die der Männer ohne Ausbildung, die bei 51,5 Prozent liegt.

Die „Niedrig- oder Geringqualifizierten“ sind eine heterogene und schwer abgrenzbare Gruppe. Ersatzweise

Abbildung 4-11

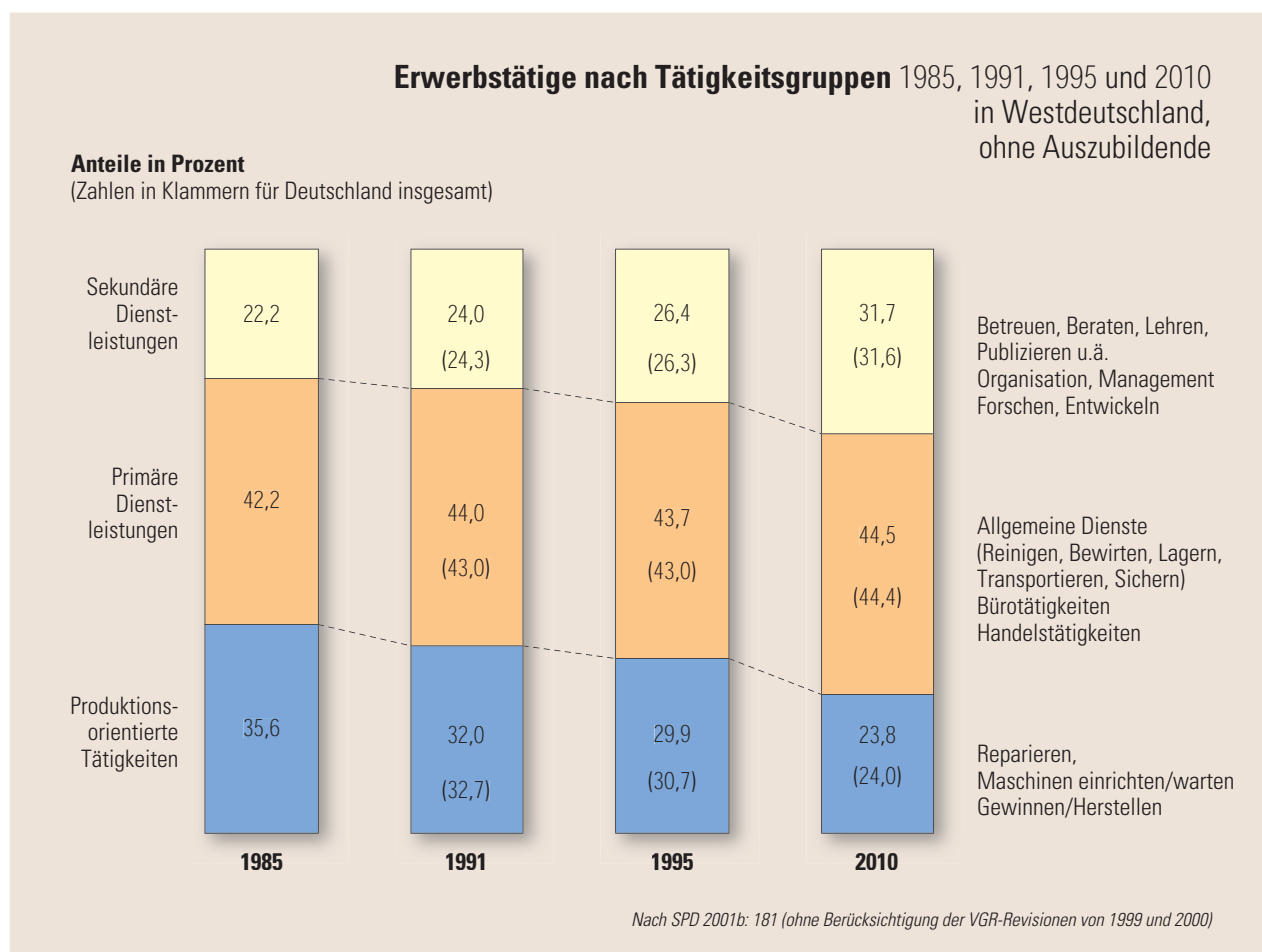


Tabelle 4-2

**Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten in West und Ost (%), 1998**

Qualifikationsebene	West Männer	West Frauen	Ost Männer	Ost Frauen
ohne Ausbildungsabschluss	25,3	21,2	51,5	55,4
Lehre/Berufsfachschule	7,0	7,6	4,8	6,7
Fachschule	2,3	7,6	4,8	6,7
Fachhochschule	2,2	3,1	4,2	3,2
Universität	3,0	4,5	5,1	5,2
Alle Qualifikationsebenen	8,6	9,4	14,3	20,0

Quelle: Dostal 2001: 7

kann man das Fehlen eines formalen berufsqualifizierenden Abschlusses als Kriterium wählen. Gemessen an diesem Begriff gab es 1995 rund 9,5 Millionen Personen ohne Berufsqualifikation im Alter von 25-64 Jahren. Das sind bezogen auf diese Altersgruppe 20 % der Bevölkerung, 11 % der Erwerbstätigen, 24 % der Nichterwerbstätigen mit Erwerbswunsch und 39 % der Nichterwerbstätigen ohne Erwerbswunsch (Dostal 2001: 11, s. Tabelle 4-3). 4,3 Millionen dieser Personen waren erwerbstätig, eine Million erwerbslos und 4,2 Millionen

nicht erwerbstätig. 63,7 % aller formal Niedrigqualifizierten waren Frauen.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat auch eine Projektion des Qualifikationsbedarfs für das Jahr 2010 versucht. Danach muss damit gerechnet werden, dass die Zahl der angebotenen Einfacharbeitsplätze bis 2010 gegenüber 1995 um 20 Prozent von 6,5 auf 5,2 Millionen zurückgehen wird; dabei ergibt sich folgende Aufgliederung des Bedarfs an einfachen Tätigkeiten (Dostal 2001: 17f.):

Tabelle 4-3

**Bedarf an Eintätigkeiten (Personen in 1 000)**

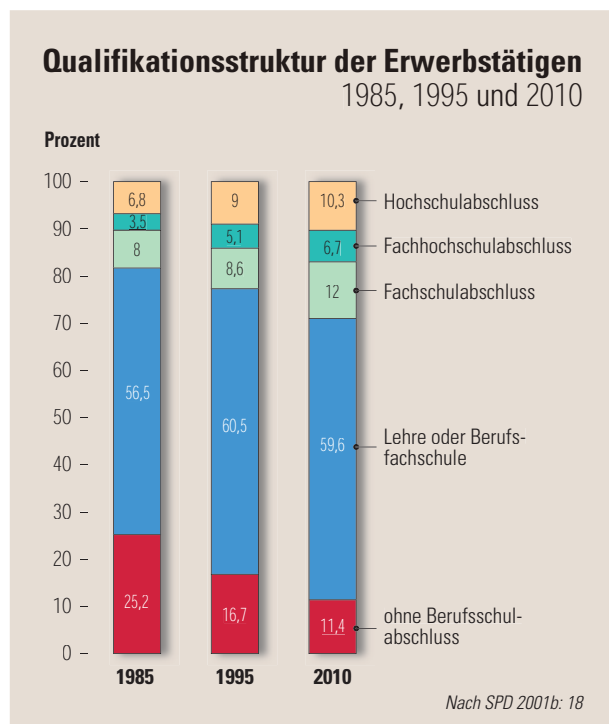
	1995	2010	Veränderung
Gewinnen/Herstellen als Hilfstätigkeit <sup>15</sup>	2 118	1 387	– 731
Handeltätigkeiten als unqualifizierte Hilfskraft	457	469	+ 12
Einfache Bürotätigkeiten	1 517	1 187	– 330
Reinigen/Bewirten Hilfsfunktion	899	971	+ 72
Lager-/Transporttätigkeiten Hilfsfunktion	1 485	1 167	– 318
Insgesamt	6 485	5 181	– 1 295
Anteile an Gesamtbeschäftigung	19,4 %	15,7 %	– 20,0 %

Quelle: Dostal 2001: 18

<sup>15</sup> Gewinnen/Herstellen als Hilfstätigkeit umfasst die folgenden Tätigkeiten: Anbauen, Züchten, Hegen; Gewinnen/Abbauen/Fördern; Verarbeiten/Bearbeiten, Kochen; Bauen/Ausbauen, Installieren, Montieren (sofern es sich um angelernte Arbeiter/Nichtfacharbeiter oder Auszubildende/Praktikanten/Volontäre handelt) (Weidig, Hofer und Wolff 1999).

Die Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen wird vom IAB wie folgt projiziert<sup>16</sup> (s. Abbildung 4-12).

Abbildung 4-12



### 4.3.3 Wandel der Erwerbsformen

Erwerbstätige sind nach der Definition des Statistischen Bundesamtes Selbstständige, abhängig Beschäftigte und freiwillig mithelfende Familienangehörige. Die Erwerbstätigenzahl nahm in Westdeutschland zwischen 1960 und 1989 weder kontinuierlich zu, noch ab. Sie schwankte vielmehr zwischen 26 und 27,7 Millionen.

Der positive Nachfrageeffekt nach der Wiedervereinigung sorgte 1990 und 1991 in Westdeutschland für einen deutlichen Anstieg der Erwerbstätigenzahlen (+ 5,5 Prozent). In den neuen Ländern verringerte sich die Zahl der Erwerbstätigen in diesen beiden Jahren um ein Viertel. Für Gesamtdeutschland nahm die Zahl der Erwerbstätigen zwischen 1991 und 1998 nach der ursprünglichen Berechnungsmethode in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) um 2,5 Millionen ab (– 7,4 Prozent). Im Jahr 1999 und 2000 wurde die Ermittlung der Erwerbstätigenzahl in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung einer Revision unterzogen, um die Anzahl der geringfügig Beschäftigten besser erfassen zu können. Unter

<sup>16</sup> Als „primär“ werden dabei eher einfache Dienstleistungen im Bereich von Handel, Büros, Verkehr, Gastronomie, Reinigung usw. bezeichnet, als „sekundär“ werden hochqualifizierte Dienstleistungen wie Forschung, Entwicklung, Management, Beratung, Bildung, Publizistik usw. zusammengefasst.

Berücksichtigung dieser Revisionen nahm die Zahl der Erwerbstätigen ab 1991 zunächst ab, stagnierte dann und stieg ab 1998 wieder an, so dass sie im Jahresvergleich zwischen 1991 und 2001 nahezu unverändert blieb (+ 0,8 Prozent) (s. Abbildung 4-13).

Ein höherer Anteil geringfügig Beschäftigter bei annähernd gleichbleibender Erwerbstätigenzahl deutet darauf hin, dass sich in diesem Zeitraum das Arbeitsvolumen – Summe der jährlich geleisteten Arbeitsstunden aller Erwerbstätigen – verringert haben muss. Tatsächlich nahm es in Deutschland zwischen 1991 und 2001 um fünf Prozent ab, womit der Trend eines leicht sinkenden Arbeitsvolumens seit den 60er Jahren fortgesetzt wurde (zwischen 1960 und 1990 verringerte es sich um 18,6 Prozent).<sup>17</sup> Dieser Trend ist nicht auf eine rückläufige Erwerbstätigenzahl zurückzuführen, sondern auf eine Abnahme der durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit je Erwerbstätigen.

Die Abnahme der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen ist, soweit sie nicht auf eine tarifliche Kürzung der Wochenarbeitszeit und die Abnahme von Überstunden zurückzuführen ist, als ein statistischer Hinweis für die zunehmende Bedeutung von Beschäftigungsverhältnissen außerhalb der „Normalarbeit“<sup>18</sup> anzusehen:

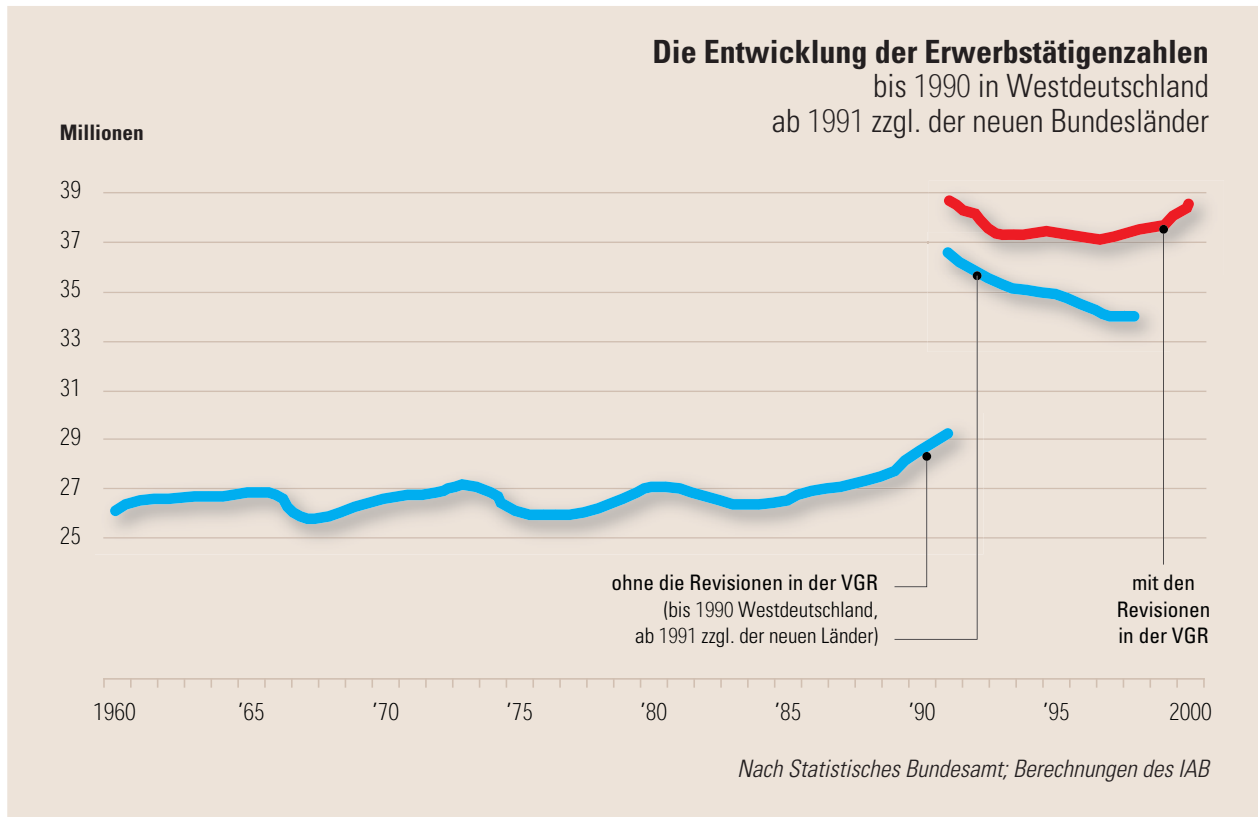
- Entwicklung der „Normalarbeitsverhältnisse“:** Nach der Europäischen Arbeitskräfteerhebung von Eurostat verringerte sich die Anzahl der „Normalarbeitsverhältnisse“ im gesamten Bundesgebiet zwischen 1991 und 2000 von 25,5 auf 22,3 Millionen (– 12,5 Prozent).
- Entwicklung der Teilzeitarbeit:** Die Erwerbstätigen, die sich in der Befragung durch den Mikrozensus von Eurostat als teilzeitbeschäftigt bezeichneten, stieg von 5,2 (1991) auf 7,1 Millionen (2000). Das entspricht einer Zunahme von 36,5 Prozent.
- Entwicklung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse:** Die zunehmende Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse wurde bereits im Zusammenhang mit den Revisionen der VGR zur Erfassung der Erwerbstätigen deutlich. Dieser Trend wird durch einen Forschungsbericht des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) für das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung bestätigt. Der Erhebung zufolge, die speziell zur Untersuchung geringfügiger Beschäftigung konzipiert wurde, stieg die Anzahl der ausschließlich geringfügig Beschäftig-

<sup>17</sup> Das jährliche Arbeitsvolumen in Stunden wird seit 1960 regelmäßig vom IAB berechnet und veröffentlicht.

<sup>18</sup> Die Normalarbeit ist in diesem Abschnitt als unbefristete Vollzeitbeschäftigung inkl. Zivildienstleistende, Beamte, Berufs- und Zeitsoldaten definiert. Sie entspricht damit der Definition der „Normalarbeit im weiteren Sinn“ der Europäischen Arbeitskräfteerhebung von Eurostat. Das herkömmliche Normalarbeitsverhältnis ist in Deutschland mit dem Modell des männlichen Familienernähers traditionell eng verbunden. Demnach sind nicht erwerbstätige Frauen über die Sozialversicherungsansprüche des Mannes abgesichert. Gleichzeitig impliziert dieses Konzept allerdings, dass Frauen unentgeltlich Familien- und Hausarbeit leisten, damit der Partner dem Arbeitsmarkt als Vollzeitkraft zur Verfügung stehen kann (Holst und Maier 1998).



Abbildung 4-13



ten zwischen 1992 und 1997 in Deutschland von drei auf 4,2 Millionen (+40 Prozent) (ISG 1997).

- d) **Entwicklung der befristeten Beschäftigungsverhältnisse:** Die befristeten Voll- und Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse ohne Auszubildende sind zwischen 1991 und 2000 nach dem Mikrozensus vom Statistischen Bundesamt im gesamten Bundesgebiet von 1,9 auf 2,3 Millionen (+21 Prozent) gestiegen. Es fällt auf, dass sich im betrachteten Zeitraum der Anteil der unter 25jährigen am stärksten erhöht hat. Er verdoppelte sich in West- und in Ostdeutschland, so dass jeder fünfte Beschäftigte in dieser Altersklasse im Westen und jeder vierte im Osten sich im Jahre 1999 in einem befristeten Anstellungsverhältnis befand (Rudolph 2000).
- e) **Entwicklung der Leiharbeit:** Die Anzahl der überlassenen Leiharbeiter stieg nach der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit von 133 734 (1991) auf 339 022 (2000). Das entspricht einer Zunahme von 153 Prozent.

Eine zunehmende Bedeutung der Teilzeitarbeit und der befristeten Beschäftigungsverhältnisse kann auch für die Europäische Union festgestellt werden: Der Anteil der Teilzeit-Arbeitsverhältnisse an allen Erwerbstätigen stieg zwischen 1988 und 1998 von 13,2 auf 17,4 Prozent. Im gleichen Zeitraum nahm der Anteil der befristeten Beschäftigungsverhältnisse an allen Erwerbstätigen von 6,0 auf 8,5 Prozent zu (Hoffmann und Walwei 2000).

#### 4.3.4 Zunehmende Arbeitszeitflexibilisierung<sup>19</sup>

Die geschilderten Trends führen auch zu zunehmender Arbeitszeitflexibilisierung. Dies zeigt sich zunächst darin, dass die Arbeitszeitverkürzung der letzten eineinhalb Jahrzehnte mit einer deutlichen Differenzierung der Arbeitszeit abhängig vom Qualifikationsniveau der Beschäftigten verbunden war. Dies betrifft sowohl die absolute Länge der Arbeitszeit als auch die Richtung der Veränderung. Während bei Beschäftigten mit einfacher Qualifikation die Arbeitszeit kürzer ist und im letzten Jahrzehnt weiter deutlich verkürzt wurde, ist sie in den höheren Qualifikationsstufen höher und teilweise sogar noch länger geworden (Institut Arbeit und Technik, Sonderauswertung SOEP).

Ein deutlicher, wenn auch in der Gesamtwirkung nicht unbedingt dramatischer Trend zur Flexibilisierung der Arbeitszeit zeigt sich darin, dass nur noch eine deutliche Minderheit der Beschäftigten in der klassischen „Normalarbeitszeit“ arbeitet (Bundesmann-Jansen u.a. 2000). Wenn man Normalarbeitszeit äußerst restriktiv als Vollzeitarbeit von montags bis freitags, mit konstanter Verteilung der Arbeitszeit, ohne Überstunden, Schichtarbeit, Nacharbeit und Wochenendarbeit interpretiert, dann hatten schon 1989 nur noch 24 Prozent der Beschäftigten,

<sup>19</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum von der PDS-Fraktion in Kapitel 11.3.5.

1995 noch 19 Prozent und 1999 nur noch 15 Prozent der Beschäftigten eine normale Arbeitszeit.

Ein ähnlicher Trend zeigt sich auch bei den Überstunden. Im Jahre 1995 leisteten 46 Prozent der Beschäftigten regelmäßige Überstunden, 1999 schon 56 Prozent. Dabei ist zwar der Anteil der Beschäftigten, die Überstunden leisten, gestiegen, jedoch die durchschnittliche Dauer der Überstunden leicht rückläufig (1995 verglichen mit 1999 von 2,9 auf 2,8 Stunden/Woche). Außerdem haben sich die Gewichte bei den Abgeltungsformen von Überstunden verschoben, und zwar von den definitiven, d. h. mit Lohn abgegoltenen oder unbezahlten, zu den transitorischen, d. h. mit Freizeit ausgeglichenen, Überstunden. Nach der neuesten Arbeitszeitstudie des ISO „Arbeitszeit 99“ werden von den durchschnittlich 2,8 Überstunden pro Woche lediglich 0,9 Stunden vergütet (1995: 1,3 Stunden), während 1,1 Stunden durch Freizeit ausgeglichen werden. 0,8 Stunden (1995: 0,9 Stunden) bleiben unbezahlte Überstunden (Bundesmann-Jansen u. a. 2000). Dem entspricht auch, dass Arbeitszeitkonten inzwischen eine beachtliche Verbreitung gefunden haben. Das deutet darauf hin, dass der Zuwachs der Überstunden weniger konjunkturell bedingt ist, sondern dass es sich um den Ausdruck einer strukturellen und sich ausbreitenden Tendenz zur Arbeitszeitflexibilisierung handelt.

Der hohe Anteil von Beschäftigten mit Arbeitszeitkonten (37 Prozent) ist allerdings zu relativieren. Denn bei den meisten Arbeitszeitkonten handelt es sich um traditionelle Gleitzeitkonten – relativ kurze Ausgleichszeiträume mit geringem Flexibilisierungsgrad – oder um reine Überstundenkonten ohne die Möglichkeit, ins Zeit-Minus zu kommen. Nur 16 Prozent der Arbeitszeitkonten dienen der echten Flexibilisierung, d. h. einer möglichen Gestaltung von Plus- und Minusstunden aus schwankender Arbeitszeitverteilung (Bundesmann-Jansen u. a. 2000: 124).

#### 4.3.5 Strukturelle Arbeitslosigkeit

Je mehr sich der Strukturwandel der Wirtschaft beschleunigt, desto geringer werden die Chancen von Arbeitneh-

merinnen und Arbeitnehmer mit einfacher Qualifikation, eine Beschäftigung zu finden. Der Trend zu wachsender struktureller Arbeitslosigkeit zeigt sich in der hohen Zahl von Langzeitarbeitslosen und dem hohen Anteil von Personen ohne formale Berufsqualifikation unter den Arbeitssuchenden, wie aus Tabelle 4-4 ersichtlich wird. Insgesamt waren danach im September 2000 in Deutschland nur 40 Prozent der Arbeitslosen weder langzeitarbeitslos noch ohne formale Berufsqualifikation; der besonders benachteiligte harte Kern, nämlich Langzeitarbeitslose ohne Berufsqualifikation, umfasste immerhin rund 1/7 der registrierten Arbeitslosen oder absolut mehr als 0,5 Millionen Personen.

Die spezifische Arbeitslosenquote Geringqualifizierter liegt nicht nur permanent höher als die allgemeine Arbeitslosenquote, sondern sie ist, wie Abbildung 4-14 zeigt, in den letzten 25 Jahren auch durchweg stärker gestiegen. Dabei ist es im Prinzip zweitrangig, ob die strukturelle Arbeitslosigkeit durch Globalisierung mit verursacht worden oder unabhängig davon entstanden ist. Wenngleich der exakte empirische Nachweis nur schwer zu erbringen ist, spricht doch viel für die Vermutung, dass die Globalisierung tendenziell die Arbeitsmarktprobleme von Geringqualifizierten verschärft.

Umstritten ist, ob die strukturelle Arbeitslosigkeit als Hauptursache der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland zu betrachten ist. Diese These wird z. B. in der Studie des Kieler Institut für Weltwirtschaft vertreten. Danach ist die ungünstige Beschäftigungsentwicklung auf den Strukturwandel bzw. auf die mangelnde Flexibilität des Arbeitsmarktes, auf diesen Strukturwandel zu reagieren, zurückzuführen (Kleinert u. a. 2000: 77). Dies schließen die Autoren aus der empirisch feststellbaren Korrelation zwischen der Dauer der Arbeitslosigkeit und dem Qualifikationsniveau der Arbeitslosen. Dabei sehen sie die Dauer der Arbeitslosigkeit als Indikator für die strukturelle Arbeitslosigkeit an<sup>20</sup>. Im Kern läuft diese Argumentation also darauf hinaus, aus der Existenz von struktureller Arbeitslosigkeit auf Rigiditäten, z. B. eine fehlende Lohnspreizung

Tabelle 4-4

**Dauer der Arbeitslosigkeit nach Qualifikationsniveau, 2000**

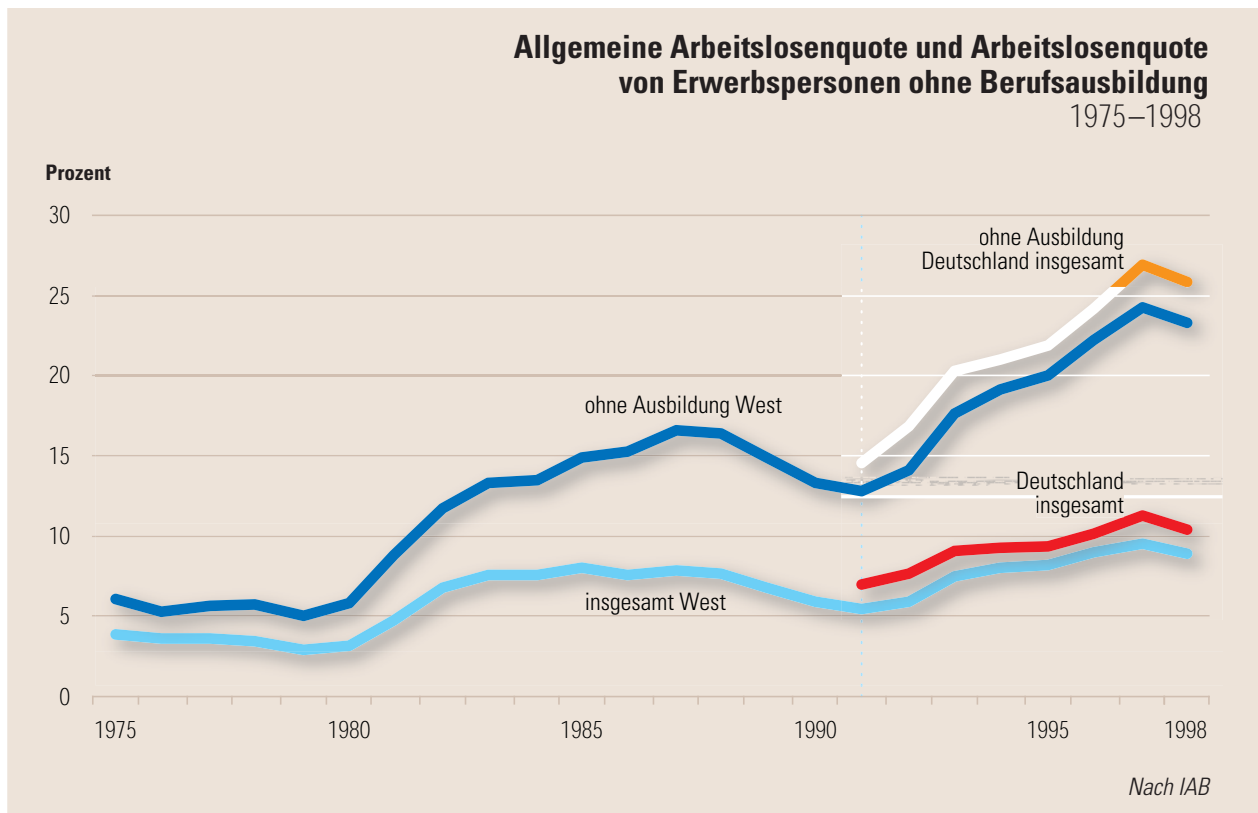
	<b>Unter 1 Jahr arbeitslos</b>	<b>Langzeitarbeitslos</b>	<b>Insgesamt</b>
Mit formalem Berufsabschluss	1 476 957 (40,0 %)	813 231 (22,1 %)	2 290 188 (62,1 %)
Ohne formalen Berufsabschluss	864 647 (23,5 %)	529 955 (14,4 %)	1 394 602 (37,8 %)
<b>Insgesamt</b>	<b>2 341 604</b> <b>(63,5 %)</b>	<b>1 343 186</b> <b>(36,5 %)</b>	<b>3 684 790</b> <b>(100,0 %)</b>

(Die Prozentsätze beziehen sich auf die Gesamtzahl der Arbeitslosen (3 684 790 Personen))

Quelle: Kaltenborn 2001: 15, BA-Statistik für September 2000

<sup>20</sup> Zur Problematik des Begriffs „strukturelle Arbeitslosigkeit“: Kalmbach (2001: 5-10).

Abbildung 4-14



nach unten, zu schließen, die den marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismus stören und dadurch die Arbeitslosigkeit verursacht haben (vgl. z. B. Kleinert u.a. 2000: 96).

Genau dieser Schluss stellt aber eine problematische Verkürzung dar. Die statistische Korrelation von Arbeitslosigkeit und Geringqualifikation muss nicht zwingend im Sinne der Kausalität interpretiert werden. Es könnte vielmehr auch sein, dass die Arbeitslosigkeit durch makroökonomische Störungen, wie z. B. durch eine strukturell zu gering wachsende Binnennachfrage oder durch die Zunahme des Angebots an Arbeitskräften und durch Produktivitätssteigerungen ohne entsprechende Arbeitszeitverkürzungen bzw. Lohnsteigerungen verursacht worden ist und lediglich die Geringqualifizierten davon besonders betroffen sind. Denn jede Arbeitslosigkeit äußert sich strukturell differenziert, weil sowohl bei Entlassungen wie auch bei Wiedereinstellungen ein Selektionsprozess zu Lasten der geringer qualifizierten und – tatsächlich oder vermeintlich – leistungsschwächeren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stattfindet. In diesem Sinne argumentiert auch ein Gutachten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, das darauf hinweist, dass viele Einfacharbeitsplätze in Abhängigkeit von der generellen Arbeitsmarktlage von Qualifizierten besetzt werden, die dann für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne formale Berufsqualifikation verschlossen sind (Dostal 2001: 14, 17). In der Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten äußert sich demzufolge ein Verdrängungswettbewerb, der Aus-

druck des generellen Arbeitsplatzdefizits bzw. Arbeitskräfteüberschusses ist. Sollte dies zutreffen, dann hätte dies wichtige arbeitsmarktpolitische Konsequenzen. Dann könnte nämlich die Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter nicht allein mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten verringert werden, sondern insbesondere durch ein stärker binnenmarktorientiertes und nachhaltiges Wachstum sowie einen generellen Beschäftigungsaufbau. Dies würde sich dann auch unmittelbar zu Gunsten von Geringqualifizierten auswirken.

#### 4.3.6 Zusammenfassende Bewertung<sup>21</sup>

1. Auf dem deutschen Arbeitsmarkt gibt es einen erheblichen Strukturwandel, der sich im Anstieg der Qualifikationsforderungen, im Wandel der Erwerbsformen, in zunehmender Arbeitszeitflexibilisierung und in struktureller Arbeitslosigkeit äußert.
2. Der Einfluss der Globalisierung auf den Strukturwandel ist nicht eindeutig messbar. Alles in allem gibt es gegenwärtig wenig nachweisbare Belege dafür, dass die Globalisierung bislang dramatische Veränderungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt hervorgerufen hat.

<sup>21</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum von der CDU/CSU-Fraktion in Kapitel 11.1.7.3.

3. Aus der Tatsache der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit folgt nicht zwingend, dass diese auf den hohen Regulierungsgrad des Arbeitsmarktes zurückzuführen ist. Denkbar ist auch, dass die Arbeitslosigkeit durch makroökonomische Faktoren bedingt ist.
4. Auch für die Zukunft kann wohl als sicher gelten, dass sich dieser Strukturwandel fortsetzen und beschleunigen wird und zwar unabhängig davon, in welchem Umfang der Strukturwandel globalisierungsbedingt oder endogen ist.

#### 4.4 Handlungsempfehlungen

##### Empfehlung 4-1 Weiterbildung<sup>22, 23</sup>

*Es wird empfohlen, die Anstrengungen im Bereich der Bildungs- und Qualifizierungspolitik, der eine Schlüssel-funktion als Antwort auf die Globalisierung zukommt, zu verstärken. Bildung und Qualifizierung beeinflussen nicht nur die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft und das Wirtschaftswachstum, sondern auch die Fähigkeit der Beschäftigten, dem Innovations- und Flexibilisierungsdruck standzuhalten. Nur breite Qualifizierung kann das Abgleiten in eine gesplante Gesellschaft mit krassen sozialen Unterschieden, hoher Arbeitslosigkeit, verbreiteter Armut, Marginalisierung und vielfach prekären Lebensbedingungen verhindern. Dazu gehört auch, Frauen und Männern den Wiedereinstieg ins Erwerbsleben nach einer Inanspruchnahme von Elternzeit zu erleichtern.*

*Die Bildungs- und Qualifizierungspolitik kann u.a. mit folgenden Instrumenten gefördert werden:*

**Investive Arbeitszeitpolitik:** *Es wird empfohlen, freies Arbeitszeitvolumen verstärkt für Qualifizierung zu nutzen („investive Arbeitszeitpolitik“). Ein wichtiger Schritt ist dabei die Verankerung des Instruments Jobrotation im Arbeitsförderungsrecht (SGB III) mit Inkrafttreten des Job-AQTIV-Gesetz zum 1. Januar 2002. Der Arbeitgeber, der einem Stammarbeitnehmer die Teilnahme an einer längeren Weiterbildungsmaßnahme ermöglicht, erhält für die befristete sozialversicherungspflichtige Einstellung eines Arbeitslosen als Vertreter des Stammarbeitnehmers von der Bundesanstalt für Arbeit einen Zuschuss zu dessen Lohnkosten. Betriebe können ihre Beschäftigten auf diese Weise für die Weiterbildung freistellen, ohne Personalengpässe befürchten zu müssen. Der Vertreter kann sich im Rahmen der praktischen Tätigkeit ebenfalls weiterbilden und seine Kompetenzen und damit seine Produktivität erhöhen. Jobrotation ist eine sinnvolle Verknüpfung der Bildungspolitik mit der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.*

**Zertifizierungssysteme und Weiterbildungsplan:** *Da Personen ohne formale Qualifikation gleichwohl häufig*

*über erhebliche Qualifikationen verfügen, die jedoch nicht formal testiert sind, können Zertifizierungssysteme ihre Chancen am Arbeitsmarkt verbessern. Auch Unternehmen können über solche Zertifizierungssysteme zusätzlich dazu motiviert werden, für die Weiterbildung ihrer Belegschaften in ausreichendem Maße zu sorgen. Aus diesen Gründen könnte ergänzend ein Weiterbildungsplan analog zum Geschäftsplan eingeführt werden, der für einen mittelfristigen Zeitraum, etwa fünf Jahre, den Bedarf an Qualifikationen im Unternehmen abschätzt.*

**Transparenz auf dem Weiterbildungsmarkt und Ausbau von Beratungssystemen:** *Es wird empfohlen, die Transparenz auf dem Weiterbildungsmarkt zu erhöhen. Die Lehrangebote sollen ständig evaluiert und in Übersichten zusammengestellt werden. Nur dann ist gewährleistet, dass Unternehmen als auch einzelne Nachfrager abschätzen können, welchen Wert die jeweiligen Weiterbildungsangebote haben. Bei der Programmgestaltung sollen die Kursteilnehmer und -teilnehmerinnen beteiligt werden. Wegen der hohen sozialpolitischen Relevanz, die Weiterbildung in der Zukunft haben wird, sollten Beratungssysteme aufgebaut werden, die zum Beispiel von den Arbeitsämtern bereitgestellt werden können.*

**Weiterbildung im Bereich der neuen Medien:** *Die Chancen der neuen Medien müssen konsequent für den Weiterbildungsmarkt genutzt werden. Der Staat soll Weiterbildungsträger, wie etwa die Universitäten, bei dem Aufbau entsprechender Bildungseinheiten fördern.*

**Förderung von geeigneten Finanzierungsmodellen:** *Es werden geeignete Finanzierungsmodelle befürwortet (z. B. Bildungsgutscheine oder staatlich gefördertes Bildungssparen<sup>24</sup>), die Belastungen, die auf einzelne Arbeitnehmer als Nachfrager zukommen, verringern helfen. Grundsätzlich soll die Finanzierungsverantwortung für die Weiterbildung bei den Tarifparteien bleiben.*

**Regionale Netzwerke für Weiterbildung:** *Es sollten regionale Netzwerke für Weiterbildung geschaffen werden, um Kooperationen und Synergien besser nutzen zu können und um zu verhindern, dass sich einzelne Arbeitnehmer in einem „anonymen Massenmarkt“ orientieren müssen.*

**Innovative Qualifizierungsmodelle:** *Nachahmenswert sind auch Modelle, bei denen Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung flexible Arbeitszeitregelungen und Qualifikationsangebote einbeziehen.*

**Rahmengesetz für Weiterbildung:** *Durch die sich schneller verändernden Anforderungen im Berufsleben steigt die Notwendigkeit eines lebensbegleitenden Lernens und damit die Bedeutung der Weiterbildung innerhalb der Bildungspolitik. Deshalb sollte die Weiterbildung durch ein Bundes-Rahmengesetz nach dem Vorbild der allgemeinen Grundsätze für das Hochschulwesen von 1969 geregelt werden, um ihrer gestiegenen Bedeutung Rechnung zu*

<sup>22</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum von der CDU/CSU-Fraktion in Kapitel 11.1.7.3.

<sup>23</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum von der PDS-Fraktion in Kapitel 11.3.5.

<sup>24</sup> Bildungssparen ist – ähnlich dem Bausparen – eine Form des individuellen und längerfristigen Geldansparens, um mit den von einer Institution geförderten Spareinlagen Ausbildungs-, Weiterbildungs- oder Umschulungskosten begleichen zu können.

tragen. Ziel dieses Rahmengesetz ist es, eine systematische Strukturierung der Weiterbildung hinsichtlich der öffentlichen Verantwortung, der Organisation, des Zugangs, der Finanzierung, der Qualitätssicherung und der einheitlichen Zertifizierung von Abschlüssen sicherzustellen.

**Gesetzlicher Anspruch auf Weiterbildung für Geringqualifizierte:** Aufgrund des öffentlichen Interesses an der Weiterbildung sollten die dafür nötigen finanziellen Mittel der Bundesanstalt für Arbeit zusätzlich zur Verfügung gestellt und nicht durch Umschichtungen des bestehenden Etats aufgebracht werden.

**Ausbildungsumlage für Unternehmen:** Für den Fall, dass auf freiwilliger und tariflicher Ebene kein ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen zur Verfügung gestellt wird, wird empfohlen, die Unternehmen stärker in die Finanzierung eines qualitativ ausreichenden Angebots an Ausbildungsplätzen einzubinden, indem sie zu einer Ausbildungsumlage, die auf der Grundlage der Bruttowertschöpfung berechnet wird, verpflichtet werden.

#### **Empfehlung 4-2 Aktive Arbeitsmarktpolitik**

Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit ist mehr als bisher an dem Ziel auszurichten, Arbeitssuchende in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren. Einstweilen ist die Puffer- und Auffangfunktion der herkömmlichen Arbeitsmarktpolitik noch in einem bestimmten, wenn auch schrittweise zu vermindernem Umfang notwendig. Denn solange noch ein erhebliches gesamtwirtschaftliches Defizit bei der Nachfrage nach Arbeitskräften fortbesteht, wäre die Annahme unrealistisch, hinreichende Flexibilität des privatwirtschaftlich verfassten Arbeitsmarktes genüge, um das gesamte Arbeitskräftepotenzial zu absorbieren. Für eine längere Übergangszeit kann demnach auf öffentlich geförderte Arbeit noch nicht verzichtet werden. Das gilt vor allem für die neuen Bundesländer. Ebenso wenig kann die Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik wachstums- und beschäftigungsorientierte makroökonomische Stabilisierungspolitik ersetzen. Im Gegenteil, die angestrebte Integration der Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt ist nur bei allgemeinem Wachstum und breitem Beschäftigungsaufbau möglich; erst unter dieser Bedingung kann dann die Reform der Arbeitsmarktpolitik Früchte tragen.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit kann u. a. mit den folgenden Instrumenten unterstützt werden:

**Verbesserung der Arbeitsvermittlung:** Die Verbesserung der Arbeitsvermittlung ist durch eine Meldepflicht bezüglich der offenen Stellen, eine Umverteilung der personellen Ressourcen innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit zu Gunsten der Vermittlung und einer Optimierung der Arbeitsabläufe bei der Vermittlung zu erreichen. Außerdem müssen sich die Vermittlungsbemühungen an einer vorausschauenden Risikoabschätzung

(nicht erst nach Maßgabe der Dauer der Arbeitslosigkeit) orientieren, ohne Zeitverzögerung sofort bei Erhalt der Kündigung beginnen und individuell zugeschnitten sein. Dies kann unter Einbeziehung spezialisierter und professioneller privater Vermittlungsdienste geschehen. Die Zulassung und die Tätigkeit von Privatvermittlern sollte aber weiterhin öffentlich kontrolliert werden, damit eine Durchsetzung von Qualitätsstandards möglichst gut gesichert und ein Missbrauch minimiert wird.

**Nutzung des Instrumentariums der Zeitarbeit für eine verbesserte Arbeitsvermittlung:** Es wird die erweiterte Nutzung des Instrumentariums der Zeitarbeit unter folgenden Voraussetzungen empfohlen: Zeitarbeit bedarf nach wie vor einer speziellen gesetzlichen Regelung, die sicherstellt, dass sie nicht dafür missbraucht wird, den Kündigungsschutz zu unterlaufen, den unbefristeten Arbeitsvertrag als Regelfall zu umgehen und die Tarifverträge in den Entleihbetrieben auszuhöhlen. Für die Zeitarbeit müssen auf breiter Front Tarifverträge abgeschlossen werden. Wo keine Tarifverträge für die Arbeitnehmerüberlassung zu Stande kommen, muss ein gesetzliches Gleichbehandlungsgebot dafür sorgen, dass Zeitarbeitnehmer nicht schlechter gestellt werden als die Stamarbeitnehmer im Entleihbetrieb. Die Kontrolle der Zeitarbeit muss verbessert und Verstöße gegen gesetzliche Regelungen müssen strenger geahndet werden. Dabei muss auch die Zusammenarbeit der Behörden bei grenzüberschreitendem Verleih verbessert werden. Es wird ferner empfohlen, die Beschäftigungswirkungen von Zeitarbeit in Deutschland und im internationalen Vergleich zu evaluieren.

**Vorrang für Ausbildung und berufliche Weiterbildung:** Es wird der Vorrang für Ausbildung und berufliche Weiterbildung unter den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen befürwortet. Die bisherigen Instrumente müssen verbessert werden. Notwendig sind eine genauere Differenzierung nach Zielgruppen, die Einbeziehung der Qualifizierung in die Betriebe und die unverminderte Weiterführung der Vermittlungsbemühungen auch während der Qualifizierungsmaßnahmen. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden dann befürwortet, wenn andere Instrumente nicht greifen. Sie sollten nach Möglichkeit mit Qualifizierung verbunden werden. Vermittlungsbemühungen sollten während der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen unvermindert fortgesetzt werden.

**Existenzgründungen:** Es wird empfohlen, in der Arbeitsmarktpolitik ein größeres Gewicht auf Hilfen zur Existenzgründung zu legen sowie die Rahmenbedingungen für Genossenschaften zu verbessern.

**Organisation der Arbeitsverwaltung:** Es wird eine grundlegende Verbesserung der Organisation der Arbeitsverwaltung befürwortet. Diese umfasst eine weitere Dezentralisierung, die Verbesserung der Erfolgskontrollen, den Kauf spezialisierter Dienstleistungen auf dem Markt und eine bessere Koordination mit der Sozialhilfe und den Kommunen.

**Empfehlung 4-3 Arbeitszeitpolitik<sup>25, 26</sup>**

Es wird empfohlen, sich für Arbeitszeitverkürzungen in den verschiedensten Formen einzusetzen. Dabei kommt einer individuell differenzierten und freiwilligen Arbeitszeitverkürzung eine besondere Bedeutung zu. Zum einen muss die Arbeitszeit wegen der steigenden Anforderungen an Innovationstempo und Reaktionsgeschwindigkeit flexibler werden. Dies gilt zumindest für die der Globalisierung ausgesetzten und wettbewerbs- und modernisierungsintensiven Bereiche der Wirtschaft. Zum anderen ist im Hinblick auf das für mindestens ein Jahrzehnt bestehende gesamtwirtschaftliche Arbeitsplatzdefizit bzw. den Arbeitskräfteüberschuss Umverteilung von Arbeit durch Arbeitszeitverkürzung notwendig. Flexibilisierung und Verkürzung der Arbeitszeit sind also miteinander zu verknüpfen. Daher sind individuell differenzierte und freiwillige Lösungen den obligatorischen und flächendeckenden Formen von Arbeitszeitverkürzung vorzuziehen. Dies muss allerdings innerhalb eines gesetzlichen oder tarifvertraglichen Ordnungsrahmens geschehen. Insofern bedarf es eines kooperativen Zusammenwirkens von Staat, Tarif- und Betriebsparteien. Der Vorrang für individuell differenzierte und freiwillige Arbeitszeitverkürzung entspricht auch den bisherigen Erfahrungen. Die Lage in den einzelnen Branchen und Betrieben und bei verschiedenen Berufs- und Qualifikationsgruppen ist außerordentlich unterschiedlich, so dass Arbeitszeitverkürzungen in der Form von schematischer und flächendeckender Rationierung der Arbeitskraft nicht sinnvoll sind. Es besteht sonst die Gefahr, dass die Arbeitszeit dort verkürzt wird, wo passend qualifizierte Arbeitskräfte knapp sind oder Innovationsprozesse verzögert würden bzw. dass Arbeitszeitverkürzung keine Wirkung zeigt. Mehr Arbeitszeitsouveränität für die Beschäftigten bedeutet einen Zugewinn an Lebensqualität und erleichtert zudem eine gerechtere Verteilung von unbezahlter (Familien-) Arbeit zwischen Männern und Frauen.

Insbesondere sind folgende Instrumente geeignet, um weitere Arbeitszeitverkürzungen zu ermöglichen:

**Rechtsanspruch auf Teilzeitbeschäftigung:** Der Rechtsanspruch auf Teilzeitbeschäftigung wird begrüßt, wobei auch der Anspruch auf eine Rückkehr zur Vollzeitbeschäftigung zu prüfen wäre. Mit der jüngsten Rentenreform ist bereits die Höherbewertung von Pflichtbeiträgen während der Erziehung von Kindern unter 10 Jahren eingeführt worden, wodurch Rentennachteile aus Teilzeitarbeit weitgehend ausgeglichen werden.

**Finanzielle Förderung des Überganges von Voll- auf Teilzeitbeschäftigung bei Wiederbesetzung durch gemeldete Arbeitslose:** Es wird eine finanzielle Förderung des Überganges von Voll- auf Teilzeitbeschäftigung empfohlen, aber nur bei Wiederbesetzung durch gemeldete Arbeitslose (Teilzeitbeihilfe der Bundesanstalt für Arbeit); dies kommt aber nur als vorübergehende Maßnahme zur Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit in Betracht.

<sup>25</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum von der CDU/CSU-Fraktion in Kapitel 11.1.7.3.

<sup>26</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum von der PDS-Fraktion in Kapitel 11.3.5.

**Eingeschränkte Förderung von Langfrist-Arbeitszeitkonten:** Langfrist-Arbeitszeitkonten, die im Extremfall bis zu Lebensarbeitszeitkonten reichen können, sind im Grundsatz am besten geeignet, Arbeitszeitverkürzung und Flexibilisierung zu verbinden. Allerdings besteht die Gefahr, dass kurz- und möglicherweise auch mittelfristig, also in der Phase noch hoher Arbeitslosigkeit, die effektive Arbeitszeit verlängert und das am Markt angebotene Arbeitsvolumen weiter erhöht wird und damit die Ausgrenzung eines Teils der Erwerbsfähigen eher noch verschärft wird. In den Jahren nach 2010, also bei demografisch bedingter Abnahme von angebotener Arbeitskraft könnten sich in den Vorjahren angesammelte Arbeitszeitguthaben in großem Stil sogar negativ auswirken, weil sie zu einer zusätzlichen Verknappung des Faktors Arbeit führen könnten. Um solche kontraproduktiven Effekte zu vermeiden, ist es notwendig, dass die Gesamtarbeitszeit, also das gesamte Arbeitsvolumen, das innerhalb des vereinbarten Zeitrahmens flexibel verteilt wird, bei Einführung der Langfrist-Arbeitszeitkonten nicht verlängert, sondern verkürzt wird. Die Arbeitnehmer und ggf. ihre gewählten Vertreter sind angemessen zu beteiligen. Erforderlich ist zudem, dass die höchstzulässige Jahresarbeitszeit im Zusammenhang mit der Arbeitszeitflexibilisierung nicht weiter ausgedehnt wird und dass Arbeitszeitkonten keinesfalls ohne Vergütung verfallen.

**Abbau von Überstunden:** Überstundenabbau kann im Prinzip zur Verringerung von Arbeitslosigkeit beitragen, sofern qualifiziertes Personal für Neueinstellungen zur Verfügung steht. Die Differenz zwischen gesetzlich möglicher wöchentlicher und tariflich vereinbarter Arbeitszeit sollte auf jeden Fall nachhaltig verringert werden, um kürzere Arbeitszeiten zu erreichen. Denkbar wäre auch die gesetzliche oder tarifvertragliche Begrenzung der Jahresarbeitszeit.<sup>27</sup>

**Empfehlung 4-4 Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit<sup>28</sup>**

Es wird empfohlen, die Frauenerwerbstätigkeit zu steigern. Deutschland hat eine vergleichsweise niedrige Frauenerwerbsquote. Damit wird das einheimische Arbeitskräftepotenzial nur unterdurchschnittlich entwickelt und produktiv eingesetzt. Vor allem langfristig und im Hinblick auf die demografische Entwicklung ist dieses Defizit eine ernst zu nehmende Schwachstelle, weil sie den Mangel an qualifizierten Fachkräften verstärkt. Die Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit ist demnach nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Gleichstellung der Geschlechter, sondern auch im Zusammenhang mit der Leistungsfähigkeit Deutschlands im internationalen Vergleich von Bedeutung. Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert nicht nur

<sup>27</sup> Z. B. eine Begrenzung der Jahresarbeitszeit auf 1 840 Stunden im Jahr (52 Wochen pro Jahr minus 6 Urlaubswochen multipliziert mit 40 Wochenstunden = 46x40 = 1 840 Stunden im Jahr) mit der Möglichkeit, diese Grenze durch Tarifvertrag oder auf Grund eines Tarifvertrages auf bis zu 46x50 = 2 300 Stunden zu überschreiten, wenn die Mehrarbeit durch Freizeit ausgeglichen wird.

<sup>28</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum von der CDU/CSU-Fraktion in Kapitel 11.1.7.3.

die Erwerbstätigkeit der Frauen, sondern schafft zusätzliche Arbeitsplätze und steigert nach den bisherigen internationalen Vergleichen auch die Geburtenrate. Von herausragender Bedeutung ist zudem, dass ein flexibles Angebot an entsprechenden Kinderbetreuungseinrichtungen bereit gestellt wird.

Um eine Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit zu erreichen, werden u.a. folgende Instrumente empfohlen:

**Vereinbarkeit von Familie und Beruf:** Bei der notwendigen Infrastruktur für außerfamiliäre Erziehungshilfen sind Ganztagschulen von besonderer Bedeutung, weil sie zugleich nach allgemein sich durchsetzender Einsicht zur Verbesserung des Bildungssystems beitragen.

Ferner werden Maßnahmen im Bereich der Kinderbetreuung im Vorschulalter empfohlen, u.a. die Einführung von zweckgebundenen Kinderbetreuungsgutscheinen. Diese werden an Eltern ausgegeben und können bei lizenzierten Anbietern eingetauscht werden. Es wird ferner empfohlen, Qualitätsmindeststandards bei den Kinderbetreuungseinrichtungen zu überprüfen, u.a. könnten Qualitätsgütesiegel für Kindertagesstätten eingeführt werden.

**Änderung des familienpolitischen Leitbilds bei außerfamiliären Erziehungshilfen:** Neben der Bereitstellung externer Erziehungshilfen sollen aber auch Hilfen für den vorübergehenden Verzicht auf Erwerbstätigkeit fortgesetzt werden. Allerdings sollte dabei nicht mehr das inzwischen vorherrschend gewordene 3-Phasen-Modell der weiblichen Berufsbiografie (Vollerwerbstätigkeit vor der Kinderphase – längere Erziehungspause – Teilzeitbeschäftigung) als Orientierung dienen. Der Mangel dieses Modells besteht darin, dass die zu langen Erziehungsphasen den späteren beruflichen Wiedereinstieg erheblich erschweren und dass es geschlechtsspezifisch wirkt, d. h. die berufliche Benachteiligung der Frauen gegenüber den Männern, wenn auch in abgeschwächter Form, fortsetzt. Demgegenüber sollten die öffentlich geförderten Erziehungsphasen bewusst kurz gehalten und nicht über den heutigen Rahmen hinaus ausgedehnt werden; die Verbesserung der Leistungen und Konditionen sollte eindeutig Vorrang vor der Ausdehnung der Förderungszeit haben. Von zentraler Bedeutung ist dabei, dass die Inanspruchnahme zwischen Müttern und Vätern geteilt wird.

**Rückführung des Ehegattensplittings:** Schließlich müssen kontraproduktive steuer- und sozialrechtliche Begünstigungen für kinderlose Alleinverdienerehen zurückgeführt werden. Dazu gehört vor allem das Splitting im Einkommenssteuerrecht.

#### 4.4.1 Exkurs: Hilfen für die potenziellen Globalisierungsverlierer durch Subvention gering qualifizierter Arbeit<sup>29</sup>

Zu den entscheidenden Aufgaben, die sich die Politik zu stellen hat, gehört es, die Verlierer auf dem internationa-

lisierten Arbeitsmarkt, die es im weltweiten Wettbewerb ohne Zweifel geben wird, nicht einfach ihrem Schicksal zu überlassen, sondern ihnen Hilfen zukommen zu lassen. Diese Kompensation muss so weit irgend möglich in Form von aktivierender Förderung, nicht in passiver Alimentierung bestehen.

Zu den Globalisierungsverlierern werden, wie ausgeführt, in erster Linie Personen mit geringer Berufsqualifikation gehören. Dass für diese Personengruppe nicht genug einfache Arbeitsplätze im Privatsektor, vor allem im Dienstleistungsbereich, entstehen, wird nach einer Auffassung durch eine für das deutsche Modell typische Konstellation aus hohem (maßgeblich durch das Produktivitätsniveau der Industrie bestimmten) Lohnniveau, starren Tarifverträgen, verhältnismäßig hohen Sozialtransfers bei Arbeitslosigkeit und hoher Abgabenbelastung auf dem Faktor Arbeit verhindert. Die Hauptargumente dieser Meinung sind:

- Die Arbeitsplätze Geringqualifizierter sind dadurch bedroht, dass ihre Arbeitsproduktivität nicht ausreicht, um Löhne zu erwirtschaften, die dem durch die hochproduktive Industrie geprägten Lohnniveau entsprechen.
- Da das Tarifsystem niedrige Löhne nicht zulässt, werden entsprechende Arbeitsplätze nicht angeboten.
- Hohe Sozialversicherungsbeiträge auf Arbeitslöhne erhöhen die Lohnkosten beträchtlich und verschärfen das Problem.
- Ferner besteht für Geringqualifizierte kein oder nur ein geringer Anreiz, eine Beschäftigung anzunehmen, weil die erzielbaren Nettoeinkommen durch die hohen Sozialversicherungsbeiträge geschmälert werden und weil das Niveau der Transferleistungen bei Arbeitslosigkeit verhältnismäßig hoch ist.
- Zudem verschärfen die Modalitäten der Einkommensanrechnung bei Arbeitslosen- und Sozialhilfe das Problem, weil diese Leistungen grundsätzlich in dem Umfang entfallen, in dem Erwerbseinkommen erzielt wird. Das ergibt in dem in Frage kommenden Lohnbereich im Ergebnis einen anreizfeindlichen Quasi-Grenzsteuersatz von nahezu 100 Prozent („Sozialhilfefälle“).

Dieser Meinung zufolge verhindern also Tarifsystem und Sozialtransfers in diesem Segment des Arbeitsmarktes die marktgerechte Lohnbildung und verursachen „Mindestlohn-Arbeitslosigkeit“. Auf diese Weise wird das Entstehen eines Sektors einfacher Dienstleistungen behindert, der Ersatz für wegfallende industrielle Arbeitsplätze schaffen könnte. Die ungünstigen Rahmenbedingungen für personenbezogene Dienstleistungen behindern auch die Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit, und zwar auf doppelte Weise: Zum einen könnten in diesem Sektor speziell für Frauen Arbeitsplätze entstehen; zum anderen erschwert der Mangel an preiswerten personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

<sup>29</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum von der CDU/CSU-Fraktion in Kapitel 11.1.7.3.

Ausgehend von dieser Diagnose kommt es nach weit verbreiteter Meinung darauf an, diese institutionelle Konstellation aufzubrechen, um die Voraussetzungen für einen expandierenden Markt für Dienstleistungen zu schaffen. Man erhofft sich davon das Entstehen niedrigproduktiver Arbeitsplätze, vor allem im Bereich einfacher Dienstleistungen, in denen auch solche Personen eine Erwerbsmöglichkeit finden können, die auf Grund des auch globalisierungsbedingten Strukturwandels keine andere Chance auf dem Arbeitsmarkt haben. Ein durchaus wichtiger Nebeneffekt ist, dass der bereits vorhandene, jedoch weitgehend illegale Markt für einfache Arbeiten legalisiert werden könnte.

Hierzu gibt es zahlreiche theoretische und auch in praktischer Erprobung befindliche Modelle, die unter Namen wie z. B. „Kombilohn“ oder „Lohnsubvention“ gehandelt werden. Dabei sind der Differenzierung bei der Ausgestaltung im Einzelnen (z. B. Lohnsubvention für die Arbeitgeber oder Einkommenssubvention für die Arbeitnehmer, Eingrenzung des berechtigten Personenkreises, Befristung, Einkommensanrechnung usw.) nahezu keine Grenzen gesetzt.

Die Details und zahlreichen technischen Schwierigkeiten der diversen Modelle sind hier nicht zu diskutieren. Von prinzipieller Bedeutung ist hingegen die Unterscheidung zwischen zwei Grundmodellen:

- Grundmodell 1: spezielle und begrenzte Arbeitsmarktprogramme, die eher auf Problemgruppen des Arbeitsmarktes zugeschnitten sind und lediglich den Übergang aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung durch zeitlich befristete Subvention unterstützen sollen. Einige dieser Konzepte werden im Rahmen eines Modellprogrammes der Bundesregierung gefördert, wobei das so genannte „Mainzer Modell“ nunmehr bundesweit ausgedehnt wird.
- Grundmodell 2: dauerhafte Umgestaltung der Sozialversicherungspflicht mit dem Ziel, die Arbeitseinkommen und die Lohnkosten im unteren Bereich generell zu entlasten; im Gegensatz zu den speziellen Arbeitsmarktprogrammen kämen dann diese Entlastungen allen Beschäftigten – einschließlich der bereits bestehenden Beschäftigungsverhältnisse – der betreffenden Einkommensklasse ohne zeitliche Begrenzung zugute und nicht nur Arbeitslosen, die eine Beschäftigung aufnehmen.

Die Politik muss somit entscheiden, nach welchem dieser beiden Grundmodelle gegebenenfalls die Subventionierung niedrigproduktiver Arbeitsplätze ausgestaltet werden soll. Dabei sind folgende Aspekte von Bedeutung:

- Im Prinzip ist die öffentliche Subventionierung niedrigproduktiver Arbeitsplätze keine offensive und investive, sondern eher eine defensive und kompensatorische Antwort auf die Probleme des Strukturwandels. Eine offensive und wirklich am Problem ansetzende Antwort können demgegenüber nur Bildungs- und Qualifizierungspolitik sowie eine generell wachstumsfördernde Politik geben. Die Niedriglohnsubvention wäre insofern nur die zweitbeste Lösung.

- Bei den Arbeitsplätzen im privaten Dienstleistungssektor, welche die wegfallenden industriellen Arbeitsplätze ersetzen sollen, muss es sich keinesfalls um einfache und schlecht bezahlte Dienste handeln. Dies ist ein voreiliger Schluss aus einer industriefixierten Sichtweise, die lohnintensive Dienstleistung automatisch mit geringer Produktivität gleichsetzt. Erwünscht sind vielmehr moderne, hochqualifizierte, hochproduktive und gut bezahlte Dienstleistungen.
- Auch weil Deutschland auf lange Sicht aus demographischen Gründen eher unter einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften zu leiden haben wird, ist es unverzichtbar, das Qualifikationspotenzial der einheimischen Bevölkerung voll auszuschöpfen. Die dauerhafte und systematische Etablierung eines Niedriglohn- und Niedrigproduktivitätssektors wäre demnach strategisch kontraproduktiv. Sie könnte später sogar zusätzliche Zuwanderung gering qualifizierter Arbeitskräfte (besonders im Hinblick auf die EU-Ost-Erweiterung) fördern. Damit würde die Wirkung wenigstens zum Teil verpuffen, wenn nicht gar das Problem noch vergrößert würde.
- Auch die Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter ist zum Teil Folge des gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt, weil einfache Arbeitsplätze von Höherqualifizierten besetzt und Bewerber ohne Berufsqualifikation verdrängt werden (Dostal 2001). Die Förderung von niedrigproduktiven Arbeitsplätzen wird demnach nur dann wirklich erfolgreich sein können, wenn die Wirtschaft insgesamt wächst und das generelle Arbeitsplatzdefizit abgebaut wird; andernfalls würde sich am Verdrängungseffekt nichts ändern.
- Es ist fraglich, ob öffentlich geförderte Niedriglohnarbeitsplätze für die Problemgruppe des Arbeitsmarktes, nämlich die Langzeitarbeitslosen und/oder unqualifizierten Arbeitslosen, immer das adäquate oder jedenfalls allein ausreichende Eingliederungselement sind. Denn einerseits verfügen immerhin 60 Prozent der Langzeitarbeitslosen über eine formale Berufsqualifikation, so dass für sie ein Einfacharbeitsplatz eigentlich nicht die richtige Antwort sein kann. Andererseits dürfte bei einem großen Teil der eigentlichen Problemgruppe, nämlich der Langzeitarbeitslosen ohne Berufsqualifikation, der finanzielle Anreiz durch Kombilöhne oder ähnliche Modelle zur Wiedereingliederung in das Arbeitsleben nicht ausreichen. Hier bedarf es vielmehr umfassenderer nicht zuletzt individueller Hilfsangebote.
- An der Theorie der „Sozialhilfefalle“, welche Langzeitarbeitslosigkeit und/oder Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter aus fehlenden finanziellen Anreizen zu erklären versucht, sind Zweifel angebracht. Empirische Studien belegen vielmehr, dass die Erwerbsmotivation von Arbeitslosen wie von Berufstätigen keineswegs ausschließlich von Einkommensgesichtspunkten bestimmt wird und durch die vereinfachten Konstrukte der traditionellen Mikroökonomie nicht voll erfasst wird (vgl. Bäcker und Hanesch 1998: 357-363 mit weiteren Literaturangaben, Bäcker 2000, Vobruba 2002).



- *Starke Bedenken werden auch dagegen vorgetragen, das Lohnniveau sei zu hoch und das Tarifsystem zu inflexibel. Bereits die Vielzahl der unterschiedlichen Tarifverträge in den Branchen und Regionen sorgt für eine bedeutende strukturelle Differenzierung und Flexibilität. Aber auch jedes einzelne Tarifwerk für eine bestimmte Branche und Region ist in sich differenziert und flexibel und zwar hauptsächlich bei der Höhe des Arbeitsentgelts und bei der Verteilung der Arbeitszeit. Die zur Zeit etwa 7.500 in Deutschland geltenden Tarifverträge über die Höhe des Arbeitsentgelts enthalten fast ausnahmslos auch Lohn- und Gehaltsgruppen für gering qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einfachen Tätigkeiten und entsprechend niedriger Vergütung.*
- *Es ist zudem fraglich, ob sich in Deutschland eine den USA vergleichbare Nachfrage nach einfachen Dienstleistungen entwickeln kann. Solche Erwartungen vernachlässigen möglicherweise das andersartige kulturelle Umfeld in Deutschland, das durch kurze Arbeitszeiten und reichliche Freizeit, hohe Bewertung von Eigenarbeit, verhältnismäßig geringe Einkommensunterschiede und geringe Nachfrage nach persönlicher Bedienung gekennzeichnet ist.*
- *Die praktischen Erfahrungen, die bisher mit den zahlreichen in Erprobung befindlichen Modellen gemacht wurden, sind nicht besonders ermutigend. Hochrechnungen der verschiedenen Experimente auf das ganze Bundesgebiet lassen einen Förderzugang von allenfalls einigen 10 000 Fällen jährlich erwarten (Kaltenborn 2001). Die Ursachen für die eher ernüchternden Zwischenergebnisse der Modellversuche könnten zum einen in verbesserungsbedürftigen Förderkonditionen liegen, zum anderen darin, dass die Niedriglohnsubventionen nicht genügend mit dem sonstigen Instrumentarium der Arbeitsförderung koordiniert sind und vielfach diesen gegenüber nicht attraktiv genug sind.*
- *Auf gar keinen Fall ist die Zahl der Förderungsfälle mit dem Beschäftigungseffekt gleichzusetzen, weil ein allerdings vorerst nicht bezifferbarer Teil der Förderung wahrscheinlich durch Mitnahmeeffekte – wenn Arbeitsplätzen gefördert werden, die auch ohne Förderung bestanden haben oder entstanden wären – durch Verdrängungseffekte – wenn nicht geförderte durch geförderte Beschäftigung ersetzt wird – oder durch Subventionsabschöpfung – wenn der Arbeitgeber eine an sich für den Arbeitnehmer bestimmte Subvention zur Lohnsenkung nutzt – verbraucht werden wird, ohne zusätzliche Beschäftigung auszulösen.<sup>30</sup>*
- *Mitnahme- und Verdrängungseffekte hängen von der Ausgestaltung ab und können am ehesten im Rahmen des Grundmodells 1 vermieden werden, und zwar:*
  - *wenn nur die zusätzliche Aufnahme der Beschäftigung aus der Arbeitslosigkeit heraus, aber nicht die bestehende Beschäftigung oder der Wechsel von einem Beschäftigungsverhältnis in ein anderes gefördert wird,*
  - *wenn die Förderung eng befristet und keinesfalls zeitlich unbegrenzt geleistet wird,*
  - *wenn die Förderung auf spezielle Problemgruppen des Arbeitsmarktes beschränkt und an besondere Voraussetzungen der Personen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geknüpft wird, was dann allerdings wieder die Breitenwirkung der Förderung einschränkt,*
  - *wenn nicht der niedrige Monatslohn, sondern nur der niedrige Stundenlohn die Subvention auslöst, weil sonst nicht allein die gering qualifizierte Arbeit, sondern auch die Teilung qualifizierter Arbeitsplätze gefördert wird und*
  - *wenn im Übrigen die Lohngrenzen für die Förderung verhältnismäßig niedrig sind und vermieden wird, dass der Bereich qualifizierter Teilzeitarbeit in die Subvention einbezogen wird.*
- *Besonders massive Mitnahme- und Verdrängungseffekte sind hingegen im Grundmodell 2 zu erwarten und geradezu systemnotwendig, wenn nicht nur die zusätzliche Arbeitsaufnahme durch Arbeitslose zeitlich befristet subventioniert wird, sondern in der ganzen Breite sämtliche bereits bestehenden niedrig entlohnten Arbeitsverhältnisse unbefristet bezuschusst bzw. von Sozialversicherungsbeiträgen entlastet werden. Zwar können auch zusätzliche Arbeitsplätze entstehen; das ändert aber nichts daran, dass die Subvention oder Beitragsentlastung auch für solche Arbeitsplätze gezahlt werden muss, die auch ohne diese Förderung bestanden haben oder entstanden wären. Dem entsprechend hoch wären dann die fiskalischen Aufwendungen solcher Modelle, die möglicherweise überhaupt nicht in einem vertretbaren Verhältnis zum erreichten Beschäftigungseffekt stehen.*
- *Wenn beim Grundmodell 2 eine dauerhafte Entlastung Geringverdienender von Sozialversicherungsbeiträgen angestrebt wird, dann können Komplikationen nur vermieden werden, wenn die Beitragspflicht dieses Personenkreises unberührt bleibt und die Beitragszahlung lediglich aus Steuermitteln subventioniert wird. Soll jedoch das Beitragssystem selbst zu Gunsten von Versicherten mit niedrigem Arbeitslohn geändert werden (z. B. durch Untergrenzen für die Versicherungspflicht oder durch Freibeträge beim beitragspflichtigen Arbeitslohn), so kann es wegen des Zusammenhangs von Beiträgen und Leistungsansprüchen zu Problemen kommen, z. B. durch Versicherungslücken oder durch Störung des Äquivalenzprinzips.*

<sup>30</sup> Einen hohen Mitnahmeeffekt errechnet z. B. das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung für den Fall, dass die Arbeitnehmer-Sozialversicherungsbeiträge schrittweise degressiv bis zu einem Monatslohn in Höhe des 2,5fachen der Geringfügigkeitsgrenze (nach heutigem Stand 812,50 Euro) subventioniert werden. Nach den Verhältnissen des Jahres 1997 wären dann rund 1,36 Millionen Beschäftigungsverhältnisse gefördert worden, aber praktisch keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen worden; lediglich rund 50 000 bis 70 000 geringfügig Beschäftigte würden ihre Arbeitszeit ausweiten (Bender, Rudolph und Walwei 1999: 1-5).

*Insgesamt können die Vorschläge zur Subvention gering qualifizierter Arbeit folgendermaßen bewertet werden:*

1. *Die Bezuschussung oder Beitragsentlastung von Niedriglöhnen für Arbeitslose, welche eine Beschäftigung aufnehmen, kann grundsätzlich ein sinnvolles arbeitsmarktpolitisches Instrument sein.*
2. *Voraussetzung dafür ist, Mitnahme- und Verdrängungseffekte (z. B. durch Befristung für den einzelnen Leistungsfall, enger Zuschnitt auf Problemgruppen des Arbeitsmarktes und relativ niedrige Fördergrenzen) so weit wie möglich ausgeschlossen werden.*
3. *Diese Bedingungen können am ehesten im Grundmodell 1 erfüllt werden, d. h. bei der befristeten Förderung der Arbeitsaufnahme von Arbeitslosen. Dies kann dazu beitragen, dass der in den letzten Jahrzehnten entstandene Sockel an struktureller Arbeitslosigkeit abgebaut wird.*
4. *Die Förderung der Arbeitsaufnahme von Arbeitslosen wird aber eine spürbare Arbeitsmarktwirkung nicht isoliert für sich allein entfalten können, sondern nur im Zusammenhang mit einer allgemeinen Wachstums- und Beschäftigungsdynamik.*
5. *Umstritten ist der Wert des Grundmodells 2. Es sind Zweifel angebracht, ob die dauerhafte Einrichtung eines öffentlich subventionierten oder indirekt durch Umgestaltung der Sozialversicherungspflicht geförderten Niedriglohnsektors eine für die deutsche Gesellschaft sinnvolle Entwicklungsperspektive und die langfristig richtige Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung sein kann.*
6. *Gegen einen dauerhaft geförderten Niedriglohnsektor nach dem Grundmodell 2 spricht, dass dies eine bloß passive Anpassungsstrategie wäre und dass eine aktive Strategie vorzuziehen wäre, die auf Bildungs- und Qualifizierungspolitik sowie auf eine stärker wachstumsorientierte Makropolitik setzt; so lange das gesamtwirtschaftliche Arbeitsplatzdefizit besteht, ist ergänzend eine flexible und langfristig reversible Arbeitszeitverkürzung notwendig.*
7. *Auch die künftige demografische Entwicklung und die Gefahr eines dadurch bedingten Mangels an gut qualifizierten Arbeitskräften spricht dagegen, langfristig und systematisch einen Niedriglohnsektor zu subventionieren.*
8. *In Abwägung dieser Gesichtspunkte empfiehlt sich die Förderung eines Niedriglohnsektors nur als Maßnahme zur Förderung der Arbeitsaufnahme von besonderen Problemgruppen des Arbeitsmarktes und mit strengen Vorkehrungen gegen Mitnahme- und Verdrängungseffekte (Grundmodell 1). Dies sollte zeitlich befristet sein und nur so lange praktiziert werden, bis das gesamtwirtschaftliche Arbeitsplatzdefizit abgebaut ist.*
9. *Unabhängig von beschäftigungspolitischen Erwägungen bleiben Steuerentlastungen für Haushalte mit niedrigem Einkommen aus verteilungspolitischen Gründen sinnvoll, um dem Grundsatz der Besteue-*

*rung nach Leistungsfähigkeit besser Rechnung zu tragen, als dies heute der Fall ist. Das gleiche gilt auch für Beitragsentlastungen in der Sozialversicherung.*

#### **4.5 Globalisierung und arbeits- und sozialpolitische Handlungsfähigkeit des Nationalstaates**

##### **4.5.1 Verlust der staatlichen Autonomie in der Arbeits- und Sozialpolitik?**

Weltweiter Wettbewerb und hohe Außenwirtschaftsverflechtung sind historisch keine neuen Erscheinungen. Während aber traditionell nationale Unternehmen mit ihren an festen Standorten produzierten Gütern auf den Absatzmärkten konkurrierten, hat sich nunmehr die Produktion selbst internationalisiert, so dass international operierende Unternehmen und Unternehmensketten weltweit nach den besten Standorten suchen. Der Schritt von der standortgebundenen Absatzkonkurrenz zur Standortkonkurrenz zwischen Staaten – um die Attraktivität des jeweiligen Landes für die Ansiedlung von multinationalen Unternehmen zu erhöhen – macht das Eigentümliche dessen aus, was heute „Globalisierung“ genannt wird. Dieser Globalisierungsprozess weist jedoch eine starke regionale Komponente auf, da es sich überwiegend um einen Standortwettbewerb innerhalb verschiedener regionaler Integrationsgemeinschaften (EU, NAFTA, ASEAN und MERCOSUR) handelt (HWWA 2000: 4; vgl. Kapitel 3.1.1).

Es hat sich ein neuer Antagonismus zwischen den Eigentümern von mobilen und von immobilien Produktionsfaktoren herausgebildet. Die Staaten sind gezwungen, der drohenden Abwanderung der mobilen Produktionsfaktoren durch immer weiter gehende Steuererleichterungen, Deregulierungen, Umverteilung zu Gunsten der Eigentümer von Produktionsmitteln, Druck auf die Löhne und oft auch durch Subventionen entgegenzuwirken bzw. Investoren aus dem Ausland anzulocken. Folglich entsteht ein Standortwettbewerb zulasten der an einen Standort gebundenen Faktoren, vor allem der überwiegend immobil bleibenden Arbeitskräfte, mit dem Ziel, die Attraktivität ihres Standortes für die mobilen Faktoren zu erhöhen (Sachverständigenrat 1997, Ziffer 307).

Im Unterschied zum herkömmlichen internationalen Wettbewerb wird nun das gesamte nationale Regelsystem in die Konkurrenz der Standorte hineingezogen. Die Staaten werden selbst zu Konkurrenten, die versuchen, durch Gestaltung der Rahmenbedingungen die Konkurrenzfähigkeit ihrer Unternehmen und Erwerbsbevölkerung zu sichern und zu verbessern. Dieser Aufgabe muss sich nun die Sozial- und Arbeitspolitik einzelner Staaten unterordnen, wodurch ihre autonome Handlungsfähigkeit mehr oder weniger stark eingeschränkt wird. Zunächst muss offen bleiben, ob die Situation, in der sich die Politik heute befindet, in erster Linie in ökonomischen Sachzwängen begründet ist. Immerhin hat die Politik durch die Ratifizierung internationaler Abkommen, wie z. B. im Rahmen der WTO und GATS, die gegenwärtigen institutionellen Bedingungen der ökonomischen Globalisierung selbst geschaffen.

Völlige Autonomie staatlichen Handels von außen- und weltwirtschaftlichen Einflüssen gab es auch früher nie. Und es wird auch von Niemandem behauptet, dass es künftig einen vollständigen Autonomieverlust geben wird. Auch sind die Mobilität des Kapitals und die Möglichkeiten der freien Standortwahl heute noch längst nicht so hoch, wie vielfach unterstellt wird. Die nationalen Handlungsspielräume sind größer als Regierungen vielfach, aus naheliegenden Gründen, behaupten. Länder wie Dänemark oder die Niederlande zeigen vielmehr, dass es noch immer verschiedene Wege erfolgreicher Sozial- und Arbeitsmarktpolitik geben kann. Auch in der Vergangenheit waren die institutionellen Unterschiede groß, ohne dass es einen Zwang zur Vereinheitlichung gegeben hat (Kalmbach 2001: 1-5).

Gegen den zuweilen befürchteten vollständigen Autonomieverlust des Staates sprechen außerdem die schon theoretisch klar erkennbaren Grenzen der freien Standortwahl. Dazu gehören z.B. die Notwendigkeit der Markt- und Konsumentennähe der Produktion, die Transportkosten und Kommunikationskosten. Auch wenn sie gesunken sind, so werden sie doch immer größer als Null sein. Dazu zählt auch der begrenzte Zugang von kleineren und mittleren Unternehmen zum internationalen Kapitalmarkt, der dafür sorgen wird, dass es in gewissem Umfang immer nationale Kapitalmärkte geben wird.

Ungeachtet der Relativierungen ist davon auszugehen, dass der zu beobachtende Trend zum Standortwettbewerb und damit auch zur Einschränkung der Handlungsfähigkeit nationalstaatlicher Arbeits- und Sozialpolitik zwar noch nicht so weit gediehen ist, wie vielfach unterstellt, dass er sich aber in Zukunft fortsetzen wird. Man kann sehr wohl vermuten, dass die Regierungen und Parlamente immer größere Schwierigkeiten haben werden, auf die Arbeitsbedingungen und die sozialen Verhältnisse in ihren Ländern gestaltend Einfluss zu nehmen. Schon heute lassen sich die Spuren des neuen Standortwettbewerbs empirisch belegen. Es ist unverkennbar, dass die Politik gezwungen gewesen ist, sich an die Interessen der Eigentümer mobiler Produktionsfaktoren anzupassen; hier ist vor allem daran zu erinnern, dass die Unternehmens- und Körperschaftssteuern weltweit erodiert und der Anteil der auf dem Faktor Arbeit liegenden Abgaben am gesamten Abgabenvolumen gestiegen ist (vgl. Sinn 2000: 3-9).<sup>31</sup> Allerdings ist festzuhalten, dass die Senkungen der Gewinnsteuern in der Vergangenheit nicht nur mit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit begründet wurden, sondern – unabhängig davon – auch mit dem Argument, damit Investitionen und Beschäftigung erhöhen zu können. Diese Politik wäre deshalb auch ohne den „Sachzwang“ Globalisierung von denjenigen Regierungen gemacht worden, die diese Argumentation für richtig hielten.

<sup>31</sup> Die Ausführungen Sinns zur wachsenden Abgabenbelastung der Arbeit sind allerdings teilweise (nicht vollständig) zu relativieren, weil in den lohnbezogenen Sozialversicherungssystemen vieler Länder (z. B. Deutschlands) endogene Kostensteigerungseffekte wie wachsende Alterslast, hohe Arbeitslosigkeit und steigende Gesundheitsaufwendungen wirksam werden.

#### 4.5.2 Produktive oder ruinöse Konkurrenz der Staaten?

Die These vom drohenden globalisierungsbedingten arbeits- und sozialpolitischen Autonomieverlust der einzelnen Staaten im regionalen Standortwettbewerb wird im Prinzip als Zustandsbeschreibung von rechts bis links von den meisten Experten geteilt. Kontrovers wird aber bewertet, ob sich der Standortwettbewerb der Regierungen für die Wohlstandsentwicklung der Gesellschaften vorteilhaft oder nachteilig auswirken wird. Demnach erwarten die einen vom Standortwettbewerb eine Art Optimierung durch marktwirtschaftliche Prozesse, die anderen eine ruinöse Konkurrenz der Staaten, die zu Lasten der sozialstaatlichen Errungenschaften gehen werde. Dementsprechend ist dann auch umstritten, welche strategische Antwort auf den drohenden Autonomieverlust zu geben ist.

Nach der in Deutschland vorherrschenden Meinung ist die Sorge vor einer ruinösen Standortkonkurrenz unbegründet; nur eine Minderheit hegt diese Befürchtung (vgl. z.B. Sinn 2001). Dabei stützen sich die Optimisten im Wesentlichen auf zwei Argumente, derer sich auch der Sachverständigenrat bedient:

- Zwar zwingt die Globalisierung die einzelnen Staaten zur Deregulierung und Kostensenkung. Aber es gibt Untergrenzen, welche auch die Eigentümer der mobilen Produktionsfaktoren (vor allem die Kapitaleigner) im eigenen Interesse einhalten werden. Der Kern dieses Arguments ist, dass die Steuern der Finanzierung der Infrastruktur dienen. Deshalb können die mobilen Produktionsfaktoren, ohne dass es zur Abwanderung kommt, immer in dem Umfang besteuert werden, in dem der Infrastrukturvorteil den Nachteil der Abgabenbelastung übersteigt oder gerade noch ausgleicht. Das gleiche gilt auch für das Sozialsystem und für Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt, insoweit sie die Leistungsfähigkeit des Humankapitals verbessern und somit einen infrastrukturähnlichen positiven Standortvorteil darstellen (Sachverständigenrat 1997, Ziffer 307, Siebert 2000: 34ff.). Es handelt sich also, so könnte man sagen, um eine Art Gleichgewichtstheorie: Das abwanderungsneutrale Niveau der Abgabenbelastung und Regulation ist dann erreicht, wenn die Eigentümer der mobilen Produktionsfaktoren genau die Kosten der von ihnen produktiv genutzten öffentlichen Güter tragen.
- Der Prozess der globalisierungsbedingten Deregulierung führt, so die vorherrschende Meinung, insgesamt zu effizienterer Faktorallokation und steigert somit den allgemeinen Wohlstand. So wird der Standortwettbewerb als ein politisches Entdeckungsverfahren zur Auffindung besserer institutioneller Lösungen angesehen (Siebert 2000: 42). Auf diese Weise zwingt der Standortwettbewerb die Staaten nur zu einer Politik, die auch ohne solchen Standortwettbewerb notwendig wäre. Wenn dabei sozialstaatliche Umverteilung reduziert werden muss, so gereicht das denjenigen, denen der Sozialstaat helfen soll, gleichwohl zum Nutzen,

weil sie bessere Beschäftigungschancen erhalten und das Sozialsystem treffsicherer wird (Sachverständigenrat 1997, Ziffer 310).

Gegen diese Sicht lassen sich aber auch wichtige Einwände ins Feld führen:

- Mit Sicherheit haben die Eigentümer mobiler Produktionsfaktoren ein hohes Interesse an optimalen Infrastrukturleistungen und sonstigen öffentlichen Gütern. Aber daraus kann keineswegs auf ihre Bereitschaft geschlossen werden, sich auch an der Finanzierung zu beteiligen, wenn es ihnen möglich ist, die Finanzierungslasten mittels Abwanderungsdrohung auf die immobilen Produktionsfaktoren, die Konsumenten und/oder die Empfänger von Sozialleistungen abzuwälzen. Die Exit-Option wird also dazu führen, dass die mobilen Produktionsfaktoren tendenziell dorthin wandern, wo ihnen die besten öffentlichen Güter zu Lasten anderer zur Verfügung gestellt wird. Dann würde es sich bei der Standortkonkurrenz im Wesentlichen um eine besondere Form des indirekten Subventionswettkampfes handeln, allerdings nicht zu Gunsten einzelner Branchen oder Produkte, sondern zu Gunsten der Eigentümer mobiler Produktionsfaktoren.
- Selbst wenn die Eigentümer der mobilen Produktionsfaktoren die Kosten der von ihnen genutzten Infrastruktur tragen sollten – was, wie gesagt, kaum zu erwarten ist – wäre dies ein unbefriedigendes Ergebnis, weil dann nicht nur auf jegliche soziale Umverteilung verzichtet werden müsste (Sinn 2001: 15), sondern auch der Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit verletzt wäre.
- Es ist nicht zu erwarten, dass der Prozess von Abwanderungsdrohung und politischer Reaktion des Staates zu einem Gleichgewicht von Infrastrukturvorteil und Finanzierungsbeitrag führt. Der unterstellte marktähnliche Prozess muss schon deshalb das Optimum verfehlen, weil die Vorteile, keinen Kostenbeitrag für Infrastrukturleistungen zahlen zu müssen, sofort spürbar sind, während sich die Nachteile von Infrastrukturdefiziten vielfach erst nach Jahrzehnten bemerkbar machen. Es wäre also allenfalls ein schweinezyklusähnliches Marktgeschehen als ein Optimierungsvorgang zu erwarten.
- Öffentliche Güter und Infrastrukturleistungen müssen vom Staat bereitgestellt werden, weil sie am Markt nicht zu kostendeckenden Preisen angeboten werden können. Der Staat verwaltet also gerade das Segment, in dem der Markt versagt. Im Standortwettbewerb müssen sich Staaten aber wie wettbewerbsorientierte Firmen verhalten und gleichsam versuchen, öffentliche Güter am Markt zu verkaufen. Wird auf diese Weise das staatliche Handeln selbst einem Wettbewerb unterworfen, so ist es fraglich, ob ein sinnvolles Allokationsergebnis zu erwarten ist, da es sich ja gerade um Güter handelt, bei deren Produktion der Markt versagt (Sinn 2001: 12).

- Ob sich die Erwartung erfüllt, der Standortwettbewerb werde zu allgemeiner Wohlstandsteigerung führen, ist eine Frage der Empirie. Die Empirie bestätigt aber, jedenfalls nach der bisherigen Entwicklung, diese Erwartung nicht unbedingt. Denn die Finanzierungsanteile des Faktors Kapital an den staatlichen Aufgaben sind überall zurückgegangen, die öffentliche Infrastruktur erodiert – auch in Deutschland, wo dieser Umstand zu Recht Gegenstand allgemeiner Klage ist – ohne dass signifikante Wohlfahrtsgewinne als Ertrag der Globalisierung nachweisbar wären.
- Die als unvermeidbare Folge des Standortwettbewerbs erwartete größere Ungleichheit soll durch die allgemeinen Wohlstandssteigerungen wettgemacht werden. Vorausgesetzt, diese Wohlstandssteigerungen träten wirklich ein, so ist die Frage, ob sie für den Verlust an sozialem Ausgleich entschädigen, ohne Werturteil nicht zu beantworten. Auf keinen Fall kann von „mehr Wohlstand“ die Rede sein, wenn die Verlierer des Standortwettbewerbs nicht nur relative Anteilsverluste, sondern sogar absolute Wohlstandsverluste hinnehmen müssen.

#### 4.5.3 Zwischenfazit

1. In der Fachwelt herrscht weitgehende Übereinstimmung, dass infolge des Standortwettbewerbs die arbeits- und sozialpolitische Autonomie der einzelnen Staaten wesentlich eingeschränkt ist und auch in Zukunft weiter eingeschränkt werden wird.
2. Inmitten des gesellschaftspolitischen Konfliktes führt die Frage, ob die Standortkonkurrenz als letztlich produktiv oder als tendenziell ruinös zu bewerten ist.
3. Alles in allem überwiegt die Befürchtung, dass die Standortkonkurrenz zwischen den Staaten – anders als die Konkurrenz zwischen Unternehmen – weniger einen produktivitätssteigernden Effekt hat als zu einem unproduktiven Quasi-Subventionswettkampf führt, der nicht nur die arbeits- und sozialpolitischen Handlungsspielräume der Staaten immer mehr einschränkt, sondern auf lange Sicht auch zur Erosion des Sozialstaates führen könnte. Es gibt wenig Gründe für die optimistische Erwartung, in der Standortkonkurrenz werde eine Art Gleichgewicht eintreten, das ein angemessenes Maß an sozialem Ausgleich und Schutz, die Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur und die Verteilung der Abgabenbelastung nach Leistungsfähigkeit garantieren würde. Kein Land könnte somit auf lange Sicht durch diese Art von Standortwettbewerb etwas gewinnen, vielmehr wären letztlich alle schlechter gestellt als zuvor.
4. Es reicht demnach nicht aus, wenn die staatliche Politik sich an die Interessen der Eigentümer mobiler Produktionsfaktoren anpasst. Erforderlich ist vielmehr eine Strategie gegen einen Deregulierungswettkampf, die sich auf internationale Koordination und/oder auf Reformen stützt, die das institutionelle Gefüge des Sozialstaates unabhängiger von möglichen Wanderungen der mobilen Produktionsfaktoren zu machen versuchen.

#### 4.5.4 Sicherung und Erweiterung der arbeits- und sozialpolitischen Handlungsfähigkeit des Staates

Geht man davon aus, dass – entgegen der vielfach geäußerten optimistischen Einschätzung – die Standortkonkurrenz zwischen den Staaten deren arbeits- und sozialpolitischen Handlungsspielräume immer mehr einzuschränken droht und infolgedessen die Erosion des Sozialstaates zu befürchten ist, dann kann eine noch so gelungene Anpassung an die Erfordernisse dieser Standortkonkurrenz keine allein ausreichende Strategie sein. Senkung der Kosten und Verbesserung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit können zwar die Position im Wettbewerb stärken und vorübergehend den Handlungsspielraum für die Arbeits- und Sozialpolitik eines Landes vergrößern. Weil aber jede Anpassungsleistung die anderen Ländern früher oder später zu ebensolchen Anstrengungen zwingt – zumindest im Fall einer verhältnismäßig großen Volkswirtschaft wie der deutschen – wird der destruktive Prozess allein durch Anpassung nicht gestoppt oder in geordnete Bahnen gelenkt, sondern langfristig in Schwung gehalten und verstärkt.

Es ist also notwendig, über reine Anpassungsstrategien hinaus die arbeits- und sozialpolitische Handlungsfähigkeit der einzelnen Länder zu sichern und zu erweitern. Das kann im Prinzip auf zwei Wegen versucht werden:

- durch Immunisierung, d. h. durch den Versuch, das heimische Arbeits- und Sozialsystem so umzubauen, dass es gegenüber dem Standortwettbewerb weniger reagibel und verletzbar wird
- oder durch internationale Kooperation zur Regulierung und Begrenzung des Standortwettbewerbs.

Das ist allerdings nicht so zu verstehen, als könnte und sollte ein Land auf Produktivitätssteigerung und Kostenkontrolle verzichten. Jedes Land, das sich dem Weltmarkt öffnet und freien Kapitalverkehr zulässt, muss die Kosten im Rahmen der Produktivität halten und die Produktivität kontinuierlich verbessern, auch wenn es keine Standortkonkurrenz in der beschriebenen neuartigen Form gäbe.

##### 4.5.4.1 Immunisierung des Sozialsystems gegenüber dem Standortwettbewerb

Bei der Immunisierung geht es um Maßnahmen, die keiner internationalen Absprachen bedürfen, sondern auf der nationalstaatlichen Ebene getroffen werden können. Anders als die üblicherweise empfohlenen Anpassungsstrategien zielt die Immunisierung jedoch nicht oder jedenfalls nicht primär auf Senkung der Arbeitskosten und auf Deregulierung, sondern darauf, das Sozialsystem so umzugestalten, dass es von möglichen Abwanderungen oder Abwanderungsdrohungen der Eigentümer mobiler Produktionsfaktoren weniger tangiert und/oder vom Verteilungskonflikt zwischen Arbeit und Kapital unabhängiger wird. Es geht also hier nicht um Abbau, sondern Umbau des Sozialstaates.

Bemühungen, das Sozialsystem zu immunisieren, gehen von der Tatsache aus, dass die Systemkonkurrenz zwischen den Ländern primär darauf abzielt, die Kosten der *immobilen* Produktionsfaktoren – vor allem die Arbeitskosten – zu senken, um dadurch den Standort für die *mobilen* Produktionsfaktoren attraktiver zu machen. In dieser Situation, so die Überlegung, kann es sinnvoll sein, wenigstens das Sozialsystem vom Faktor Arbeit teilweise oder ganz abzukoppeln und auf diese Weise zu erreichen, dass die Kosten der sozialen Sicherung nicht auf die Lohnkosten durchschlagen und die Standortqualität beeinträchtigen.

In erster Linie käme hierzu in Betracht:

- Spezielle Beitragsentlastung für niedrige Arbeitseinkommen, um die Auswirkungen der Kosten der sozialen Sicherung speziell für geringproduktive Arbeitsplätze zu neutralisieren.
- Generelle Umfinanzierung der Sozialversicherungssysteme von Beitrags- auf Steuerfinanzierung und/oder Entlassung der Unternehmen aus der Beitragspflicht zur Sozialversicherung.

Zum ersten Punkt ist bereits in Kapitel 4.4.1 Stellung genommen worden, und zwar in dem Sinne, dass solche Maßnahmen unter bestimmten Voraussetzungen auf kurze und mittlere Sicht sinnvoll sein können, um zum Abbau der bestehenden strukturellen Arbeitslosigkeit beizutragen. Als Dauerregelung sind sie eine für Deutschland wenig sinnvolle Entwicklungsstrategie.

Bei der Umfinanzierung der Sozialversicherung steht die Überlegung im Vordergrund, dass der Nationalstaat inmitten der globalisierten Wirtschaft bei der Ausgestaltung der sozialen Sicherung freier wäre und auch ein höheres Sicherungsniveau realisieren könnte, wenn die Sozialkosten nicht unmittelbar die Arbeitskosten tangieren würden. Würden Sozialkosten entweder von den Arbeitnehmern allein oder – im Falle der Finanzierung über indirekte Steuern – von den Konsumenten getragen, dann wäre, so die Hoffnung, die soziale Sicherung standortneutral. Dieser Gesichtspunkt ist ernsthaft zu prüfen, jedoch sind erhebliche Relativierungen angebracht. Vor allem ist es wichtig, nicht nur einseitig in mikroökonomischer Perspektive die Kostenbelastung zu betrachten, sondern die Gesamtheit der Faktoren zu berücksichtigen, die auf die Wettbewerbsfähigkeit bzw. auf das Arbeitsmarktgeschehen einwirken. Zudem relativieren auch volkswirtschaftliche Überwälzungsprozesse die Effekte einer Umfinanzierung der Sozialversicherung. Von Bedeutung sind folglich vor allem zwei Zusammenhänge:

- Es gibt keinen Beleg dafür, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands generell durch die Kostenbelastung mit Sozialbeiträgen beeinträchtigt wird. Denn zum einen kommt es nicht auf die Sozialbeiträge allein an, sondern auf die Lohnkosten insgesamt und auf ihre Relation zur Arbeitsproduktivität. Zum anderen liegt die deutsche Lohnstückkostenentwicklung international im Mittelfeld und wird im Übrigen offensichtlich, wie die Exportüberschüsse zeigen,

durch andere Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit wie z. B. die Qualität der Produkte kompensiert. Außerdem zeigen empirische Studien, dass für das im international exponierten Sektor der Volkswirtschaft erreichbare Beschäftigungsniveau die Höhe der Abgabenquote nur eine geringe Rolle spielt (Scharpf 2002: 11f.).

- Die Tatsache, dass die Sozialversicherungsbeiträge den Faktor Arbeit belasten, relativiert sich, denn es geht nicht um die juristische Zahlungsverpflichtung, sondern um die tatsächliche ökonomische Lastentragung, wobei Überwälzungsvorgänge zu berücksichtigen sind. Entgegen der landläufigen Lohnnebenkostendeckelung wären keine grundlegenden Änderungen zu erwarten, wenn die Sozialbeiträge statt auf den Löhnen auf den Gewinnen oder auch auf den Konsumausgaben lägen. Eine höhere Belastung der Gewinne würde nach aller Wahrscheinlichkeit auf die Löhne oder auf die Preise überwälzt, und wenn die Sozialausgaben über indirekte Steuern finanziert würden, so könnte dies keinesfalls ohne Konsequenzen auf die Lohnhöhe bleiben.

Aus beidem folgt, dass die auf dem Faktor Arbeit liegenden Sozialkosten für die Standortqualität nicht so entscheidend sind, wie häufig vermutet wird. Deshalb wäre auch mit der Umfinanzierung der Sozialkosten die erhoffte Standortneutralität der sozialen Sicherung nicht oder jedenfalls nicht in dem erhofften Ausmaß erreichbar.

#### 4.5.4.2 Internationale Kooperation

Der Grundgedanke der Kooperation ist, die auf der nationalen Ebene durch die Standortkonkurrenz bedrohte Autonomie des Sozialstaates auf internationaler Ebene wieder herzustellen, und zwar dergestalt, dass durch Vereinbarungen über arbeits- und sozialpolitische Regulierungen zwischen den Staaten die Abwanderungsdrohung der Eigentümer mobiler Produktionsfaktoren neutralisiert wird.

Vorstellbar ist der Versuch einer sozialstaatlichen Kooperation allerdings vorläufig kaum weltweit, sondern nur auf der Ebene der Europäischen Union. Das würde aber auch völlig ausreichen, denn die Europäische Union ist mit ihren heute 375 Millionen Einwohnern – mit allen Beitrittskandidaten hätte sie eines Tages 450 Millionen Einwohner – ein größerer Wirtschaftsraum als die USA. Mit einem Außenhandelsanteil von nur rund zehn Prozent ist die Europäische Union potenziell weitgehend zu autonomer Arbeits- und Sozialpolitik fähig. Sie könnte auch mit ihrem eigenen mehr sozialstaatlich orientiertem Weg die Systemkonkurrenz mit den USA und den ostasiatischen Konkurrenten bestehen und den Ausgleich etwaiger Produktivitätsdifferenzen gegebenenfalls Wechselkursanpassungen überlassen. Mit großer Sicherheit könnte durch Koordination der Arbeits- und Sozialpolitik – neben der Steuer- und Finanzpolitik – innerhalb Europas die Gefahr der ruinösen Standortkonkurrenz ausgeschlossen werden. Denn bei der Standortkonkurrenz zwischen Staaten han-

delt es sich ohnehin weitgehend um ein rein europäisches Problem, hervorgerufen durch die politisch verursachte ungleichgewichtige Entwicklung von europäisiertem Handel und Kapitalverkehr bei weiterhin national regulierten Arbeitsmärkten und unkoordinierten nationalen Fiskalpolitiken.

Eine erste und möglicherweise durchaus spürbare Verbesserung zur Vermeidung eines destruktiven Wettlaufs mit dem Ziel der Absenkung sozialstaatlicher Standards könnte schon durch eine gemeinsame makroökonomische Politik der Europäischen Union erreicht werden (vgl. Kapitel 4.7.1, Prieue 2001: 23-31, Prieue 2002). Dadurch würde der Anreiz für die einzelnen Staaten vermindert, bei schlechter Konjunktur Zuflucht zu einer aggressiven Standortpolitik auf Kosten der Nachbarländer – die so genannte *Beggar-my-neighbor*-Politik – zu suchen.

Darüber hinaus müssen allerdings in der Europäischen Union gemeinsame Regelungen zur Arbeits- und Sozialpolitik gefunden werden. Dem stehen große Schwierigkeiten entgegen, denn wegen ihres unterschiedlichen ökonomischen Entwicklungsstandes werden sich die Mitgliedsländer kaum auf für alle gleiche und verbindliche Standards verständigen wollen und können. Deshalb muss eine vollständige Harmonisierung, d. h. ein einheitliches europäisches Sozialsystem und ein einheitliches Arbeitsrecht aus heutiger Sicht als unmöglich erscheinen, jedenfalls nicht bevor eine weitgehende ökonomische Konvergenz erreicht ist. Zudem wird die Harmonisierung dadurch erschwert, dass – auch zwischen Mitgliedsländern, die sich in etwa auf gleichen Wohlstandsniveaus befinden – die Prioritäten im sozialen Sicherungssystem sehr unterschiedlich gesetzt, die Leistungssystematiken oft sehr verschieden und die Finanzierungsstrukturen heterogen sind. Jedes Land hat sein eigenes historisch gewachsenes Gesamtsystem von arbeits- und sozialpolitischen Regulierungen, bei denen Sozialtransfers, Steuersystem, Arbeitsmarktverfassung und staatliches Arbeitsrecht sowie öffentliche Dienstleistungen auf charakteristische Weise gewichtet und verzahnt sind. Dieser Umstand macht den Weg zu einem gemeinsamen europäischen Arbeits- und Sozialsystem besonders beschwerlich (Scharpf 1997).

Gleichwohl wird langfristig eine weitergehende Harmonisierung der Arbeits- und Sozialsysteme in der Europäischen Union unausweichlich sein. Da in vielen Mitgliedsländern ohnehin über Strukturreformen oder sogar Systemwechsel im Arbeits- und Sozialsystem diskutiert wird, wäre es sinnvoll, zugleich auch mit den Überlegungen zu beginnen, wie schrittweise und mit langen Übergangsfristen ein europäisches System eingeführt werden kann. Die Konvergenz der Systeme sollte also schon heute bei nationalen Reformen in die konzeptionellen Überlegungen einbezogen werden.

Vorerst muss sich die Politik aber auf eine weniger weitgehende Lösung konzentrieren. Sie könnte darin bestehen, die in der Europäischen Union bestehenden Differenzierungen im Arbeits- und Sozialsystem auf längere Sicht fortbestehen zu lassen, jedoch durch ein System von Regeln zu verhindern, dass sich die Mitgliedsländer im

Standortwettbewerb gegenseitig unterbieten. Dazu wären denkbar:

- Mindest-Sozialleistungsquoten. Hier müssten sich die Mitgliedsländer verpflichten, bestimmte Anteile des Sozialbudgets am Bruttoinlandsprodukt nicht zu unterschreiten. Solche Quoten können wegen der Unterschiede in den Ausgangsniveaus nicht für alle Mitgliedsländer gleich hoch sein, sondern müssten z. B. nach Maßgabe des Pro-Kopf-Einkommens der Bevölkerung differenziert sein, da die Sozialaufwendungen in der Regel überproportional mit dem Wohlstandsniveau wachsen (vgl. Scharpf 1997).
- Ein System europäischer Mindeststandards für Arbeitnehmerrechte, die ebenfalls differenziert nach Ländern oder Ländergruppen festgelegt werden müssten. Länder, die bereits ein höheres Maß an rechtlichem Schutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erreicht haben, sollten sich auf diese Weise dazu verpflichten, diese Standards nicht mehr zu reduzieren.

Alles in allem darf man die Schwierigkeiten, die sich bei der Festlegung solcher Regeln zur Verhütung des Unterbietungswettbewerbs ergeben, nicht unterschätzen. So wird man wahrscheinlich auch Komplikationen in Kauf nehmen müssen, um die Mindest-Sozialleistungsquoten um unvermeidliche Strukturveränderungen oder Strukturunterschiede zwischen den Ländern zu bereinigen. Zum Beispiel dürfen die Mindestquoten nicht verhindern, dass bei Rückgang der Zahl der Arbeitslosen die Gesamtaufwendungen für Lohnersatzleistungen sinken. Solche technischen Schwierigkeiten dürfen aber keinesfalls davon abhalten, ernsthaft nach gangbaren Wegen zu suchen. In einem ersten Schritt müssten auch hier in Zusammenarbeit von Politik und Wissenschaft Konzeptionen erarbeitet werden.

#### 4.6 Handlungsempfehlungen

##### **Empfehlung 4-5 Mindestsozialleistungsquoten<sup>32</sup>**

*Angesichts der auch auf längere Sicht noch fortbestehenden Differenzierungen in den Arbeits- und Sozialsystemen der Europäischen Union wird die Prüfung von Mindestsozialleistungsquoten empfohlen, um zu verhindern, dass sich die Mitgliedsländer im Standortwettbewerb gegenseitig unterbieten. Diese müssten sich dabei verpflichten, bestimmte Anteile des Sozialbudgets am BIP nicht zu unterschreiten. Solche Quoten können wegen der Unterschiede in den Ausgangsniveaus nicht für alle Mitgliedsländer gleich hoch sein, sondern müssten z. B. nach Maßgabe der Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung differenziert sein, da die Sozialaufwendungen in der Regel überproportional mit dem Wohlstandsniveau wachsen.*

<sup>32</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum von der CDU/CSU-Fraktion in Kapitel 11.1.7.3.

##### **Empfehlung 4-6 System europäischer Mindeststandards für Arbeitnehmerrechte<sup>33</sup>**

*Es wird empfohlen, fortlaufend das System verbindlicher europäischer Mindeststandards für Arbeitnehmerrechte auszubauen.<sup>34</sup> Länder, die bereits ein höheres Maß an rechtlichem Schutz für abhängig Beschäftigte erreicht haben, sollten diese Standards jedenfalls nicht mehr unterschreiten.*

##### **Empfehlung 4-7 Einrichtung einer Sozialenquete-Kommission**

*Im Hinblick auf die Komplexität und die Dringlichkeit des Sachgebiets wird der Bundesregierung empfohlen, darauf hinzuwirken, dass auf europäischer Ebene eine Sozialenquete-Kommission eingerichtet wird.*

#### 4.7 Beschäftigungsrelevante Defizite in der Europäischen Union<sup>35</sup>

In Kapitel 4.2.2.3 wurde bereits darauf hingewiesen, dass ein erheblicher Teil der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland und Europa im Kern makroökonomische Ursachen hat. Die drei Makropolitiken – die Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik – sind teilweise auf identische Ziele ausgerichtet: auf Preisstabilität, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung. Um diese Ziele möglichst optimal zu erreichen, ist eine Koordination der drei Politikfelder erforderlich. Im Euro-Gebiet dominiert hingegen ein „Rollentrennungsmodell“, das der Europäischen Zentralbank die Verantwortung für die Preisstabilität zuordnet, der Fiskalpolitik über den Stabilitäts- und Wachstumspakt Unterstützung bei der Inflationsbekämpfung abverlangt, während der Tariflohnpolitik eher Verteilungskompetenz zugewiesen wird, die sie zu beschäftigungskonformer Reallohnfixierung nutzen soll (Priewe 2002).

Ebenso wie eine koordinierte europäische Makropolitik zu verbesserten Wachstumspotentialen führt, sind verbindliche Regeln für die Steuer- und Finanzsysteme in einer sich internationalisierenden Wirtschaft notwendig und beschäftigungsfördernd. Über bereits bestehende Ansätze des nationalen und internationalen Steuerrechts hinaus ist eine Anpassung an die veränderten Bedingungen der Globalisierung und die damit verbundene Mobilität von Produktionsfaktoren, Wertschöpfung und Handelsströmen erforderlich (Bach 2002). Ohne den Anspruch einer umfassenden Diskussion über die Vor- und Nachteile einer europäischen Steuerharmonisierung erfüllen zu wollen, werden in Kapitel 4.7.2 insbesondere deren beschäftigungswirksame Aspekte herausgearbeitet.

<sup>33</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum von der CDU/CSU-Fraktion in Kapitel 11.1.7.3.

<sup>34</sup> Bereits existierende Mindeststandards sind beispielsweise die Richtlinien 98/59 EG Massenentlassung, 93/104 Arbeitszeitrichtlinie oder 94/58 Europäische Betriebsräte.

<sup>35</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum von der PDS-Fraktion in Kapitel 11.3.5.

#### **4.7.1 Koordinierte Makropolitik in der Europäischen Union**

##### **4.7.1.1 Überblick über die Beschäftigungsinitiativen in der Europäischen Union**

Bis in die späten 90er Jahre wurde Beschäftigungspolitik nicht als gemeinsamer Gegenstand europäischer Politik verstanden. Einzige Ausnahme war das Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ (1993) der damaligen EU-Kommission unter Vorsitz von Präsident Jacques Delors (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994). Das Weißbuch enthielt eine breite Palette von Vorschlägen zur Verbesserung der Beschäftigungslage in der Europäischen Union. Die Initiative der Europäischen Kommission blieb zunächst folgenlos, da die Auffassung dominierte, Beschäftigungspolitik sei ausschließlich Angelegenheit der Mitgliedsländer.

Die Wende erfolgte dann 1997. Auf der Tagung des Europäischen Rates in Amsterdam wurde zum einen die Einführung eines Beschäftigungskapitels in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beschlossen. Dies war eine klare Aufwertung der Beschäftigungspolitik als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“. Nach der neugefassten Vertragsbestimmung ist es nunmehr u. a. Aufgabe der Gemeinschaft, „ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Gleichstellung von Männern und Frauen sowie den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten“ zu fördern. Eine „koordinierte Beschäftigungsstrategie“ soll entwickelt werden, um die Beschäftigungspolitik der Mitgliedsstaaten in ihrer Wirksamkeit zu verstärken. Gleichzeitig wurde noch für das gleiche Jahr 1997 ein Sondergipfel des europäischen Rates unter luxemburgischem Vorsitz verabredet. Auf dem Gipfel in Luxemburg einigte man sich dahingehend, dass nunmehr jährlich gemeinsame „beschäftigungspolitische Leitlinien“ als Grundlage für „nationale Aktionspläne“ verabschiedet werden sollten. Diese wiederum werden regelmäßig auf europäischer Ebene verglichen und auf ihre Wirksamkeit überprüft. Diese Leitlinien haben für die Mitgliedsländer nur einen unverbindlichen Charakter. Für eine europäische Beschäftigungspolitik wird allerdings kein Geld zur Verfügung gestellt. Einzige Ausnahme ist die Begleit- und Vergleichsforschung.

Ein zweiter wichtiger Schritt war dann – unter deutschem Vorsitz – der Kölner Gipfel des Europäischen Rates im Jahr 1999. Im Mittelpunkt standen der „Europäische Beschäftigungspakt“ sowie die Verabschiedung eines „makroökonomischen Dialogs“. Damit gerieten auch gesamtwirtschaftliche Aspekte in das Blickfeld gemeinsamer Aktivitäten. Der „makroökonomische Dialog“ soll nach dem Verständnis der Bundesregierung über ein „harmonisches Zusammenwirken von Lohn-, Geld- und Fiskalpolitik“ (Wachstums- und stabilitätsorientierter Policy-Mix) die makroökonomischen Voraussetzungen für einen dauerhaften, dynamischen Wachstums- und Beschäftigungsprozess verbessern. Im „makroökonomischen Dialog“ tauschen sich Vertreter der EZB sowie der Sozialpartner unter voller Wahrung ihrer Autonomie und Unabhängigkeit mit Rat und Kommission regelmäßig darüber aus,

welchen Beitrag sie für ein dynamisches nichtinflationäres Wachstum und mehr Beschäftigung leisten können und welche Erwartungen sie dabei an die jeweils anderen makroökonomischen Akteure haben. Der „makroökonomische Dialog“ verabschiedet weder Schlussfolgerungen noch Empfehlungen. Seine Erörterungen sind unverbindlich.

Eine dritte wichtige beschäftigungspolitische Etappe war der Sondergipfel des Europäischen Rates von Lissabon im März 2000. Der Rat beschloss als Fernziel, innerhalb von zehn Jahren die Vollbeschäftigung in der Europäischen Union anzustreben. Damit wurde ein Begriff zum Schlüsselbegriff europäischer Politik, der seit den 80er Jahren in offiziellen Dokumenten der Europäischen Union strikt vermieden wurde. Das Vollbeschäftigungsziel sollte – so die zentrale Forderung des Europäischen Rates in Lissabon – im Wesentlichen durch jährliche Wachstumsraten von durchschnittlich drei Prozent erreicht werden.

##### **4.7.1.2 Veränderte Rahmenbedingungen in der Europäischen Union**

Die Etablierung des Europäischen Binnenmarktes im Jahr 1993 hat zu einer weitreichenden Öffnung der nationalen Märkte für freien Güter-, Kapital-, Dienstleistungs- und Personenverkehr geführt. Bei einem Anteil des Außenhandels mit Nicht-EU-Ländern von nur ca. zehn Prozent des BIP ist innerhalb der EU eine große, primär binnenwirtschaftlich orientierte Volkswirtschaft entstanden. Dieser intensive Prozess der ökonomischen Europäisierung kann gleichsam als regionalisierte Globalisierung interpretiert werden. Die Einführung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion wurde u. a. verbunden mit der Annahme von beschäftigungswirksamen Investitions- und Wachstumsschüben. Der den Mitgliedstaaten für die Integration abverlangte Preis waren weitreichende Einbußen der wirtschafts-, geld- und finanzpolitischen Handlungsautonomie. Was die Nationalstaaten an makroökonomischer Kompetenz verloren haben, wurde, abgesehen von der Geldpolitik, auf europäischer Ebene allerdings noch nicht wiedergewonnen. Unter Makropolitik werden jene Politikfelder verstanden, die direkt oder indirekt Einfluss auf gesamtwirtschaftliche Größen wie das reale BIP, das Preisniveau und den Beschäftigungsgrad ausüben: Geldpolitik, Fiskalpolitik, soweit sie auf die auf die Stabilisierung von Preisniveau und Beschäftigung abzielt, sowie die Tariflohnpolitik der Tarifparteien. Letzteres ist unter den Bedingungen der Tarifautonomie naturgemäß keine staatliche Aufgabe. Der zu Grunde liegende Politikbegriff bezieht sich also auf das Zusammenwirken von Zentralbank, Staat und Tarifparteien, um gesamtwirtschaftliche Ziele – insbesondere Preisniveaustabilität und Beschäftigung – besser zu gewährleisten.

Makropolitik ist nun in weiten Teilen nur noch auf europäischer Ebene möglich. Der Integrationsrückstand ist umso bedenklicher, als die Risiken aber auch die Chancen makroökonomischer Aktivitäten in Europa viel größer geworden sind. Die EU ist im Vergleich zu den Mitgliedstaaten durch den Wegfall der Wechselkurse und die einheitliche Geldpolitik zu einer großen Volkswirtschaft mit



einem ausgedehnten Binnenmarkt, einem geringem Maß an Öffnung der Gütermärkte gegenüber Drittländern sowie einer geringeren Außenhandelsabhängigkeit geworden. Die europäische Währungsunion bietet insoweit viel bessere Möglichkeiten für eine aktive Makropolitik zu Gunsten von mehr Beschäftigung und Preisniveaustabilität als dies in kleinen Volkswirtschaften möglich war. Diese waren zu einer wirksamen eigenständigen Geld- und Fiskalpolitik, gleich ob expansiv oder restriktiv, kaum imstande.

Strittig ist, welche Rolle makroökonomische Politik in Europa spielen, wie die Rollenverteilung sein soll und ob sie überhaupt zur Beschäftigungsverbesserung beitragen kann. Tatsächlich findet Makropolitik, in welcher Form auch immer, permanent statt, nämlich in der Geld-, der Fiskal- und der Lohnpolitik. So haben z. B. auf Preisniveaustabilität orientierte makropolitische Aktivitäten – zumindest kurzfristig – auch Auswirkungen auf die Beschäftigung. Es geht also nicht um das ob von Makropolitik, sondern nur um das wie und den optimalen Policy-Mix.

Auf den beschäftigungsrelevanten Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Amsterdam, Köln und Lissabon wurden zahlreiche Absichtserklärungen und Wunschvorstellungen formuliert. Eine konsistente Beschäftigungsstrategie ist dabei nur schwer erkennbar. Auch das inzwischen existierende Institutionengeflecht in der EU ist kaum durchschaubar. Es werden viele Empfehlungen ausgesprochen, Stellungnahmen abgegeben und Dialoge organisiert. Klare Entscheidungskompetenzen existieren jedoch lediglich für die Geldpolitik im Rahmen der autonomen EZB. Bei der Fiskalpolitik werden die Mitgliedsländer im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes dazu verpflichtet, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

#### 4.7.1.3 Die Geldpolitik

Der Europäische Gemeinschaftsvertrag weist dem Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) in Artikel 105 EGV die vorrangige Aufgabe zu, die Preisstabilität zu gewährleisten. Darüber hinaus gilt: „Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Ziels der Preisstabilität möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft ...“. Zwar verpflichtet diese Formulierung das ESZB zur Unterstützung von Wachstums- und Beschäftigungszielen, aber die Entscheidungskompetenz, ob eine Unterstützung möglich ist und wie sie ggf. auszusehen hätte, kommt uneingeschränkt dem ESZB zu. Mit dieser Formulierung sind so unterschiedliche Auffassungen vereinbar wie die, dass Preisstabilität automatisch wachstumsfördernd wirke, oder die, dass eine Zentralbank Wachstum und Beschäftigung mit ihren Mitteln nicht zu unterstützen imstande sei, oder auch, dass die EZB Stabilitäts- und wachstumsorientierte Konjunkturpolitik zu betreiben habe. Welche Interpretation das ESZB vornimmt, welche geldpolitische Strategie sie wählt und wie sie im Rahmen dieser Strategie die vorhandenen Beschäftigungsprobleme deutet, all dies bleibt der autonomen Diagnose-, Analyse- und Entscheidungshoheit der EZB überlassen.

Die EZB unterliegt nicht der Pflicht, unter verschiedenen Strategien zur Sicherung der Preisstabilität die beschäftigungsfreundlichste auszuwählen. Abgesehen von Informationspflichten unterliegt sie keinerlei Kooperationspflichten. Während die US-amerikanische Zentralbank Preisstabilität, Wachstum und Beschäftigung gleichermaßen verpflichtet ist, gibt es beim ESZB eine einseitige Prioritätensetzung zu Gunsten der Preisstabilität.

#### 4.7.1.4 Die Fiskalpolitik

Auf dem Dubliner und dem Amsterdamer Gipfel 1996 und 1997 wurde auf deutsche Initiative hin der Stabilitäts- und Wachstumspakt beschlossen, der Regeln für die Fiskalpolitik der Mitgliedsländer vorschreibt. Die Mitgliedsländer werden verpflichtet, einen ausgeglichenen Haushalt oder sogar Überschüsse zu erreichen. Dabei wird angenommen, dass ein im Durchschnitt eines Konjunkturzyklus bestehender Haushaltsausgleich oder Haushaltsüberschuss per se positiv zu beurteilen ist. Befürchtet wird andernfalls, dass Budgetdefizite einzelner Mitgliedsstaaten Inflation und Zinssteigerungen insgesamt in der Union auslösen können. In der Wirtschaftswissenschaft ist das Ziel eines ausgeglichenen Budgets seit langem vielfach kritisiert worden. Repräsentativ für die in Deutschland vorherrschende – wenn auch keineswegs unumstrittene – Meinung dürfte die Auffassung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) sein, der konjunktur- und investitionsorientierte Staatsverschuldung für legitim hält und lediglich „strukturelle“ Defizite reduzieren möchte. Der SVR hält im übrigen die fiskalischen Referenzwerte des Stabilitätspaktes für „wissenschaftlich nicht begründbar“, jedoch politisch für praktikabel, weil sie Konsolidierungsbemühungen ausgelöst hätten (Sachverständigenrat 2001: Ziffer 28 der Kurzfassung). Insoweit existieren in der EU ausschließlich Regeln für die Fiskalpolitik mit dem Ziel, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Eine Koordination zur tatsächlichen Nutzung automatischer Stabilisatoren oder, darüber hinausgehend, eine anti-zyklische Finanzpolitik, ist nicht vorgesehen.

#### 4.7.1.5 Die Lohnpolitik

Die Lohnpolitik beeinflusst die Nominallöhne und damit indirekt das Preisniveau. Orientiert sich die Lohnpolitik am Produktivitätsfortschritt, so bleibt – bei unverändertem Preisniveau – die Einkommensverteilung zwischen Arbeit und Kapital konstant. Es wird also auf Umverteilung verzichtet, zugleich aber auch die konsumptive Nachfrage stabilisiert.

Ähnlich wie in vielen anderen europäischen Ländern geht die Lohnquote (Anteil der Einkommen aus abhängiger Beschäftigung im Verhältnis zum gesellschaftlichen Gesamteinkommen) in Deutschland zurück. Die Bruttoreallöhne stiegen folglich langsamer als die Produktivität. Es fand also „Lohnzurückhaltung“ im Sinne der neoklassischen Beschäftigungslogik, die sich an der Kostentheorie des Lohnes orientiert, statt.

Die realen Nettolöhne und –gehälter je Arbeitnehmer stiegen in den 70er Jahren im Jahresdurchschnitt um 1,8 Prozent und in den 80er Jahren um 0,7 Prozent, während sie im gesamten Zeitraum 1991 bis 2000 um 5,9 Prozent fielen (s. Tabelle 4-5):

Tabelle 4-5

**Reale Nettolöhne je beschäftigten Arbeitnehmer in (West-)Deutschland**

10-Jahres-durchschnitt	Reale Nettolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer, Westdeutschland	
		Veränderung in v.H.
1980/70		1,8
1990/80		0,7
Reale Nettolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer, Deutschland		
	1990 = 100	Veränderung in v.H.
1991 <sup>1</sup>	100,0	
1992	101,0	1,0
1993	101,2	0,2
1994	98,7	– 2,5
1995	97,7	– 1,0
1996	96,3	– 1,5
1997	93,3	– 3,1
1998	93,4	0,1
1999	94,1	0,7
2000	94,1	0,0

<sup>1</sup> Bereinigt um einen Großteil der extrem hohen Zahl von Kurzarbeitern von 1991 (1,62 Millionen) in Ostdeutschland

Quelle: DGB 2001b: 3 (Tabelle 1a, 1b), Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Im gleichen Zeitraum stiegen die realen Nettogewinne der Unternehmen in Deutschland erheblich an. In den Jahren 1980 bis 2000 nahmen sie um 96,5 Prozent zu (s. Tabelle 4-6). Die Kluft zwischen Löhnen und Gewinnen hat sich folglich seit 1980 nahezu verdoppelt.

Diese Entwicklung hat den sinkenden Wachstumstrend und gleichzeitig steigende Arbeitslosigkeit nicht aufhalten können. Die nachhaltige Einkommensumverteilung zu Lasten der abhängig Beschäftigten dämpfte die Binnennachfrage.

Gleichzeitig bestehen auf der Ebene der Europäischen Union weder ein einheitlicher Lohnfindungsprozess noch ein lohnpolitischer Koordinierungsmechanismus. Vielmehr haben sich die Lohnverhandlungssysteme historisch unterschiedlich entwickelt. Während sektorale und unternehmensspezifische Lohnverhandlungen in jedem Land

Tabelle 4-6

**Entwicklung der realen Nettogewinne<sup>1</sup> in Deutschland<sup>2</sup>**

	Nettogewinne real <sup>3</sup> (in Mrd.)	Veränderungen (%)
Westdeutschland		
1980	210,8	100,0
1981	180,9	85,8
1982	181,2	85,9
1983	237,1	112,5
1984	258,2	122,5
1985	260,8	123,7
1986	294,7	139,8
1987	304,8	144,6
1988	324,2	153,8
1989	338,2	160,4
1990	378,4	179,5
1991	376,5	178,6
Deutschland		
1991	432,2	178,6
1992	396,8	164,0
1993	362,4	149,8
1994	403,5	166,7
1995	439,3	181,6
1996	441,7	182,6
1997	472,0	195,1
1998	498,2	205,9

<sup>1</sup> Unternehmen ohne Wohnungsvermietung und Bundesbankgewinne

<sup>2</sup> bis 1990 Westdeutschland

<sup>3</sup> in BIP-Preisen von 1991

Quelle: DGB 2001b: 17 (Tabelle 5), Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

existieren, werden in einigen Ländern Lohnverhandlungen auch auf zentraler Ebene geführt. Demgegenüber bestehen Ansätze zu einem Lohnunterbietungswettbewerb, der tendenziell deflationär wirkt (vgl. Kromphardt 1999, Gern, Kamps und Scheide 2002).

#### 4.7.2 Beschäftigungsrelevante Aspekte der europäischen Steuerpolitik<sup>36, 37</sup>

##### 4.7.2.1 Direkte Beschäftigungswirkungen

Grundsätzlich dienen Steuern dazu, öffentliche Leistungen zu finanzieren, die wiederum Wirtschaft und Privat-

<sup>36</sup> Dieses Kapitel basiert auf auf einem Gutachten von Bach (2002).

<sup>37</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum von der PDS-Fraktion in Kapitel 11.3.5.

haushalten zugute kommen. Beides ist im Zusammenhang zu sehen. Für die belasteten Bürger und Unternehmen sind Steuern daher kein reiner Kostenfaktor und auf einzelwirtschaftlicher Ebene gilt zumindest bei längerfristigen Standortentscheidungen, dass Investoren oder auch zuwandernde Arbeitnehmer grundsätzlich bereit sind, höhere Steuern zu zahlen, wenn sie dafür ein entsprechendes Angebot an öffentlichen Gütern erhalten (Buchanan 1950). Steuerlicher und fiskalischer Wettbewerb zwischen Regionen und Staaten kann zwar nach verbreiteter Meinung dazu beitragen, dass der Staat sparsam wirtschaftet und bei seinem Angebot an öffentlichen Leistungen die Präferenzen der Bürger und Unternehmen optimal berücksichtigt. Auf der anderen Seite sorgt der Steuerwettbewerb durch sinkende Steuersätze auf den mobilen Produktionsfaktoren zunächst einmal für eine Reduzierung der staatlichen Einnahmen. Ohne eine Erhöhung der Staatsverschuldung müssten deshalb als Folge des fiskalischen Steuerwettbewerbs die öffentlichen Leistungen eingeschränkt werden, was insbesondere die Lebensqualität derjenigen beeinträchtigt, die auf Grund ihres geringen Einkommens auf ein funktionsfähiges Angebot an staatlicher Leistungen angewiesen sind. Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist die kostenlose Bereitstellung von öffentlichen Gütern durch den Staat. Öffentliche Güter haben die Eigenschaft, dass man niemanden von ihrer Nutzung ausschließen kann. Damit wird tendenziell strategisches „Trittbrettfahrer“-Verhalten ausgelöst – sowohl bei den Unternehmen und Bürgern, als auch durch die einzelstaatlichen Steuer- und Finanzpolitiken, wenn sie um florierende Unternehmen und leistungsstarke Bürger konkurrieren. Auch wenn steuerlicher und fiskalischer Wettbewerb als grundsätzlich sinnvoll erachtet wird, gefährdet ein ausgeprägter Steuerrennungswettbewerb langfristig das Angebot an öffentlichen Leistungen, und damit auch die für die Standortqualität wichtigen staatlichen Angebote im Bereich wirtschaftsnaher Infrastruktur, die allgemeine und berufliche Bildung, die technologische Leistungsfähigkeit und längerfristig auch die soziale und politische Stabilität. Eine schlechte Standortqualität hätte jedoch unmittelbar negative Beschäftigungswirkungen.

Die genaue Definition, welcher Steuerwettbewerb „ruinös“ und welcher „grundsätzlich sinnvoll“ ist, konnte seitens der geladenen Experten nicht geklärt werden (vgl. auch Tanzi 1995, 1998b, OECD 1998). Dieser theoretische Kenntnisstand rechtfertigt jedenfalls keine politischen Handlungsempfehlungen in Richtung eines noch größeren Steuerwettbewerbs. Die empirische Tatsache, dass sich die Struktur des Steueraufkommens kontinuierlich zu Gunsten der mobilen Produktionsfaktoren verschiebt, spricht eher für einen politischen Handlungsbedarf in Richtung internationaler Steuerharmonisierung, damit die Steuergerechtigkeit innerhalb der Gesellschaft nicht weiter erodiert.

Weitere direkte Beschäftigungswirkungen von Steuermaßnahmen sind nur sehr begrenzt festzustellen. Bei Standortentscheidungen steht zumeist die Erschließung von Marktpotenzialen der Zielländer im Vordergrund. Die konkreten Produktionskosten im Ausland weisen insgesamt eine geringere Bedeutung auf. Auch innerhalb der

Kosten werden die Lohnkosten höher gewichtet als die Besteuerung. Zugleich legen die Investoren ebenso großen Wert auf produktivitätssteigernde Standortfaktoren wie Infrastrukturausstattung, Humankapital, FuE-Umfeld etc. Wichtig erscheinen nicht zuletzt die Infrastrukturangebote in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Bildung und Kultur – etwa wenn es darum geht, spezialisierte Arbeitskräfte zum Wohnortwechsel zu bewegen. Auch hierbei zeigt sich, dass Steuerlasten und öffentliche Leistungen tendenziell im Zusammenhang zu sehen sind. Beschäftigungseffekte können jedoch politisch initiiert sein, wenn mehr oder weniger gezielt Steuervergünstigungen zur Wirtschaftsförderung eingesetzt werden. Dies geschieht offen im Rahmen der regionalen Gebietsförderung.

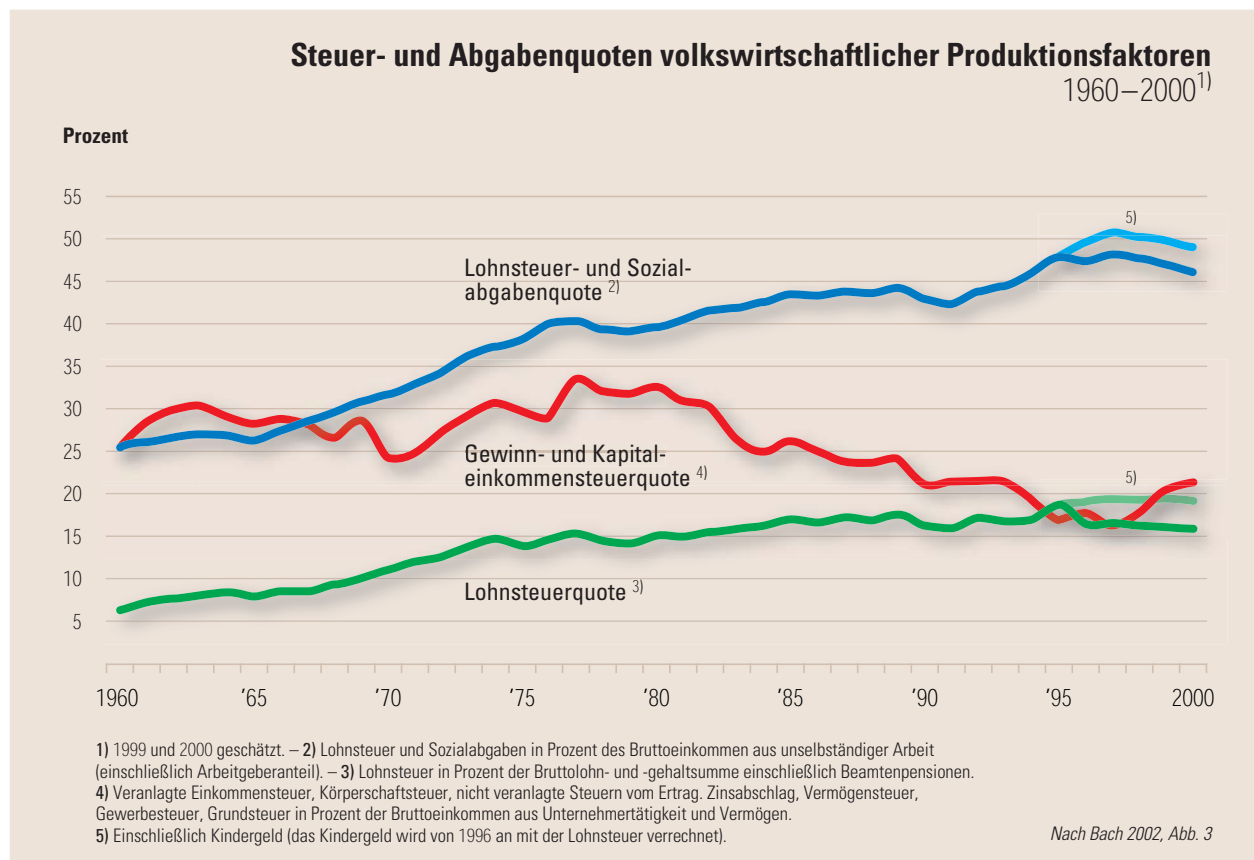
Bei „Standortentscheidungen“ von Arbeitnehmern bzw. privaten Haushalten spielt die Besteuerung allenfalls bei hochspezialisierten und gutverdienenden Fachkräften eine gewisse Rolle. Manche Einkommensteuersysteme gewähren vor diesem Hintergrund Nachlässe bei der Besteuerung von ausländischen Arbeitnehmern, die aufgrund ihrer Fachkenntnisse ins Land geholt werden. Gesamtwirtschaftlich fallen diese Aspekte bisher kaum ins Gewicht, im Zuge der demografischen Alterung und der damit verbundenen Engpässe auf bestimmten Arbeitsmarktsegmenten könnten sie aber künftig eine größere Rolle spielen (Bach 2002: 7, 20f.).

#### 4.7.2.2 Indirekte Beschäftigungswirkungen

Mittelbare Beschäftigungswirkungen können aus den globalisierungsbedingten Strukturverschiebungen im Steueraufkommen resultieren. So ist empirisch belegbar, dass sich die Steuerbelastungen tendenziell weg von den mobilen Besteuerungsobjekten hin auf sogenannte „immobile Besteuerungsobjekte“ wie „normalverdienende“ Arbeitnehmer, kleine und mittlere Unternehmen und den lokalen Verbrauch verlagern. Dies kann die Beschäftigungssituation in der binnenwirtschaftlichen Produktion erschweren. Die hohe Belastung der Arbeitnehmer mit Lohnsteuer und Sozialabgaben verteuern tendenziell die Arbeitskosten und stärken die Schattenwirtschaft. Dies betrifft auch die Situation der kleinen und mittleren Unternehmen, die nicht die Möglichkeit zur internationalen Steuerarbitrage haben.

Bezüglich der Steuerarbitrage internationalisierter Unternehmen handelt es sich zumeist um reine Buchungsvorgänge, d. h. es werden die realwirtschaftlichen Investitionsströme nicht nennenswert umgelenkt. Somit sind unmittelbare Beschäftigungseffekte nicht zu beobachten. Dennoch ist auch in diesen Fällen von längerfristigen Konsequenzen auf die wirtschaftliche Entwicklung auszugehen. Die wirtschaftlichen Entscheidungsprozesse werden verfälscht und wertvolle wirtschaftliche Ressourcen wie Investitionen und Arbeitskräfte in falsche Bahnen gelenkt – die Steuertheorie spricht hier von „Zusatzlasten“ (excess burdens) der Besteuerung, also gesellschaftliche Wohlfahrtsverluste durch einen verfehlten Einsatz knapper Ressourcen.

Abbildung 4-15



Ferner führen die oben beschriebenen Entwicklungen der Internationalisierung tendenziell zu einer noch ungleicheren Einkommensverteilung. Dies schwächt die Massenkaukraft und kann kurz- bis mittelfristig die binnenwirtschaftliche Entwicklung belasten (Bach 2002: 9, 24f.).

#### 4.7.3 Öffentliche Daseinsvorsorge

Mit der Einigung auf eine neue Welthandelsrunde bei der WTO-Ministerkonferenz im November 2001 in Katar treten auch die im Frühjahr 2000 begonnenen Dienstleistungsverhandlungen in eine intensive Phase ein. Dabei geht es um die Marktöffnung europäischer Dienstleistungssektoren für die WTO-Mitgliedsländer sowie um die Gleichbehandlung inländischer und ausländischer Dienstleistungsanbieter. Die angestrebte Globalisierung der Dienstleistungsmärkte benötigt eine klare Marktordnungsregelung für die Behandlung von privaten und öffentlichen Diensten. Die angestrebte Regelung liegt noch nicht vor. Sie ist deshalb wichtig, weil die Europäische Union international über Rechte als auch Verpflichtungen mit den WTO-Mitgliedsländern verhandelt.

Die in EU-Mitgliedsstaaten ergriffenen Maßnahmen zum Schutz des Gemeinwohls sind als potenzielle Marktzugangsbarrieren kritisiert worden. Artikel 86 des EG-Vertrags bestimmt, dass Unternehmen, die mit der Bereitstel-

lung von gemeinwohlorientierten Dienstleistungen betraut sind, den europäischen Wettbewerbsregeln unterworfen sind.

Im Zuge der Privatisierungs- und Liberalisierungsentwicklungen in der EU wurden insbesondere in den politischen Diskussionen zunehmend Befürchtungen hinsichtlich der Versorgungssicherheit und -qualität geäußert. Aus diesem Grunde wurde der Vertrag von Amsterdam um Artikel 16<sup>38</sup> zur Daseinsvorsorge ergänzt. In der Mitteilung zur Daseinsvorsorge vom September 2000 stellte die Europäische Kommission fest, dass „wenn das Mitgliedsland der Meinung ist, dass die Marktkräfte bestimmte, dem Gemeinwohl dienende Dienstleistungen möglicherweise nur in unzureichender Weise bereitstellen, konkrete Leistungsanforderungen festgelegt werden können, damit dieser Bedarf durch eine Dienstleistung mit Gemeinwohl-

<sup>38</sup> Art. 16 EGV: „Unbeschadet der Artikel 73, 86 und 87 und in Anbetracht des Stellenwerts, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedsstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich dieses Vertrages dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können.“

verpflichtungen befriedigt wird“. Sobald Einrichtungen bei der Erfüllung eines Gemeinwohlauftrags wirtschaftliche Tätigkeiten aufnehmen, sind die Binnenmarktregeln anzuwenden. Was jedoch im konkreten Fall wirtschaftliche Tätigkeiten sind, ist nicht immer bestimmbar.

Diese rechtliche Unsicherheit im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge ist aus folgenden Gründen für die Liberalisierungsverhandlungen von Dienstleistungen in der WTO problematisch:

1. Das GATS-Abkommen dereguliert innerstaatliche Regeln, welche Handelsbeschränkungen für ausländische private Anbieter darstellen. Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden, sind von dieser Marktöffnung geschützt, solange sie weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht werden. Dies bedeutet, dass öffentliche Monopolbetriebe von den jetzigen Liberalisierungsverhandlungen ausgenommen sind. In Deutschland gibt es jedoch öffentliche Aufgaben, die sowohl von staatlichen und privaten Anbietern geleistet werden (z. B. Bildung). Hier ist nicht klar, ob diese Ausnahmeregelung noch wirken würde. Diese Rechtsunsicherheit bietet politischen Interpretationsspielraum für Urteile im WTO-Streitschlichtungsverfahren.
2. Handelsbeschränkende Maßnahmen dürfen nur auf objektiven und transparenten Kriterien beruhen und müssen die Qualität der Dienstleistung sicherstellen. Welche politischen Ziele aber handelsbeschränkende Maßnahmen legitimieren können, ist noch ungeklärt.
3. Die Europäische Union hat sich bei den allgemeinen Verpflichtungen, die für die GATS-Vertragsstaaten grundsätzlich in allen Dienstleistungssektoren gelten, drei wichtige Ausnahmeregelungen eintragen lassen.
  - (a) Dienstleistungen, die auf nationaler oder örtlicher Ebene als öffentliche Aufgaben betrachtet werden, unterliegen staatlichen Monopolen oder ausschließlichen Rechten privater Betreiber. Das heißt, die EU behält sich das Recht vor, den Marktzugang im Bereich öffentlicher Aufgaben einzuschränken.
  - (b) Die EU hat sich das Recht vorbehalten, Zweigstellen von Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten, die nicht nach dem Recht eines Mitgliedsstaats errichtet worden sind, vom Prinzip der Inländerbehandlung auszunehmen.
  - (c) Im Falle von Subventionen steht auch Zweigstellen, die nach dem Recht eines Mitgliedsstaats errichtet worden sind, nicht das Recht auf Inländerbehandlung zu. Nach der auf zehn Jahre befristeten Ausnahmeregelung kommt die Europäische Union jedoch unter Druck, diese Bestimmung neu zu verhandeln. Die entsprechende Regelung wurde nämlich im Jahr 1995 beschlossen, sodass Neuverhandlungen vor der Tür stehen.

Zur Frage, in welchen Bereichen die Wettbewerbsregeln und Binnenmarktvorschriften des EU-Vertrages nicht zur

Anwendung kommen, liegen mittlerweile einige Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes vor. Danach sind die nationalen Bildungssysteme und die Pflichtmitgliedschaft in Grundversorgungssystemen der sozialen Sicherheit, sofern kein Gewinnzweck verfolgt wird, sowie die nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten von Gewerkschaften, politischen Parteien oder Kirchen dezidiert ausgenommen. Daneben zeichnen sich Bereiche wie die Wasserver- und -entsorgung dadurch aus, dass deren Erbringung nach den Regeln der freien Marktwirtschaft nicht funktionieren kann. Die betreffenden „Güter“ stellen keine Handelsware im herkömmlichen Sinne dar, sondern ein Erbe, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss (Erwägungsgrund Nr. 1 der Richtlinie 2000/60/EUV zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik).

Gleichwohl bleibt nach dem derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts offen, welche Leistungen der Daseinsvorsorge tatsächlich dem EU-Vertrag unterliegen bzw. wie gemeinwohlorientierte Dienstleistungen unter dem Blickwinkel des Wettbewerbsrechtes zu beurteilen sind.

Der Europäische Rat von Lissabon ersuchte deshalb die Europäische Kommission, ihre Mitteilung über Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa aus dem Jahr 1996 im Einklang mit dem Vertrag zu überarbeiten. Der Bericht der Europäischen Kommission an den Europäischen Rat von Laaken über Leistungen der Daseinsvorsorge stellt einen wichtigen Schritt in Richtung Europäisches Sozial- und Gesellschaftsmodell dar. Aber auch der Artikel 16 des Vertrages von Amsterdam und der Artikel 36 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sind weitere Schritte in diese Richtung.

Das Europäische Parlament hat in diesem Zusammenhang mit seiner Entschließung zur Mitteilung der Kommission „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ die Europäische Kommission aufgefordert „rasch eine genaue und vergleichende Bewertung der tatsächlichen Auswirkungen der Liberalisierung der Leistungen der Daseinsvorsorge vorzunehmen, bevor neue Liberalisierungsmaßnahmen eingeleitet werden“ (Europäisches Parlament 2001c)<sup>39</sup>. Des Weiteren weist das Europäische Parlament darauf hin, „dass Dienstleistungen im Gemeinwohl-Interesse den gleichberechtigten Zugang, Versorgungssicherheit, Kontinuität, hohe Qualität und demokratische Rechenschaftspflicht gewährleisten müssen.“<sup>40</sup>

Der Europäische Gewerkschaftsbund und der Europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft setzen sich für eine verbindliche Rahmenrichtlinie der Europäischen Union ein. Darin sollen die gemeinsamen Werte sowie die Grundsätze und Bedingungen der Leistungen der Daseinsvorsorge präzise ausgeführt werden. Unternehmen mit gemeinwohlorientiertem Auftrag haben hohen Qualitätsstandards zu genügen. Dazu zählen insbe-

<sup>39</sup> Forderung Nr. 2 des Entschließungsantrages.

<sup>40</sup> Forderung Nr. 4 des Entschließungsantrages. Gemeinwohlorientierte Dienstleistungen werden im EU-Vertrag auch als „Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse“ bezeichnet.

sondere die Sicherstellung eines gleichberechtigten Zugangs für alle Nutzer zu erschwinglichen Preisen, die umfassende territoriale Abdeckung, die Kontinuität der Leistung auf qualitativ hohem Niveau, eine hohe Qualifikation des Personals, die Durchschaubarkeit der Tarife und Vertragsbedingungen sowie faire und effiziente Beschwerdeeinrichtungen für die Nutzer.

#### 4.8 Handlungsempfehlungen

##### 4.8.1 Handlungsempfehlungen zur koordinierten Makropolitik

###### Empfehlung 4-8 Erweiterung des Aufgabenbereichs der EZB<sup>41</sup>

*Die Enquete-Kommission bewertet die Bildung der Europäischen Währungsunion insgesamt als historischen Fortschritt. Sie ist auch der Auffassung, dass mit dem Übergang zur Euro-Währung Chancen für eine Koordinierung der Geld-, Währungs- und Finanzpolitik gewachsen sind, um nicht nur das Ziel der Geldwertstabilität zu verfolgen, sondern auch die Beschäftigung im Euro-Raum zu fördern. Mit der Bildung der Europäischen Währungsunion sind auch die Chancen gestiegen, die Wechselkurspolitik zwischen den großen Währungsblöcken besser zu koordinieren.*

*Die Enquete-Kommission hält es angesichts der hohen Arbeitslosigkeit im Euro-Raum für unabdingbar, das Mandat der Europäischen Zentralbank diesen Gegebenheiten anzupassen und so zu erweitern, dass neben dem stabilitätspolitischen Ziel auch beschäftigungs- und wachstumspolitische Ziele verfolgt werden müssen. Schon jetzt sollten die im Art. 105 gegebenen Möglichkeiten der wirtschaftspolitischen Abstimmung zwischen Europäischer Zentralbank und Regierungen der Mitgliedsländer verstärkt ausgeschöpft werden. Die Bundesregierung wird aufgefordert, in diese Richtung bei Achtung und Beachtung der Unabhängigkeit der EZB initiativ zu werden.*

###### Empfehlung 4-9 Konjunkturgerechte Fiskalpolitik

*Es wird empfohlen, auf EU-Ebene darauf hinzuwirken, dass der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt auf der Grundlage von Artikel 2 des EGV und in Anlehnung an das deutsche Stabilitäts- und Wachstumsgesetz weiterentwickelt wird. Artikel 2 des EGV orientiert insoweit auf eine konjunkturgerechte, antizyklische Fiskalpolitik in Europa, als er ein beständiges, nichtinflationäres und umweltverträgliches Wachstum sowie ein hohes Beschäftigungsniveau verlangt.*

*Konjunktur- und investitionsbedingte öffentliche Ausgaben können unbedenklich kreditfinanziert werden, da beispielsweise aus öffentlichen Infrastrukturverbesserungen mehrere Generationen einen Nutzen ziehen.*

*Demnach sind nur strukturelle Defizite, die weder konjunktur- noch investitionsbedingt sind, zu bekämpfen. Diesem Leitbild folgen im Kern auch die Empfehlungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die Finanzpolitik orientiert sich dann auch am Grundsatz der Nachhaltigkeit: Im langfristigen Durchschnitt werden konsumtive Ausgaben des Staates über Steuern und öffentliche Investitionen, deren Nutzen mehreren Generationen zu Gute kommt, über Kredite finanziert. Im Konjunkturzyklus führen schwankende Steuereinnahmen zu einem „atmenden Haushalt“. Im langfristigen Durchschnitt bleiben die Schuldenstandsquote ebenso wie die Zinslastquote stabil.*

###### Empfehlung 4-10 Produktivitätsorientierte Lohnpolitik<sup>42</sup>

*Es wird empfohlen, dass die Lohnentwicklung in der EU einem produktivitätsorientierten Pfad folgt. Das heißt, die Löhne sollen entsprechend der Summe aus Produktivitätsfortschritt und der Zielinflation der Europäischen Zentralbank (EZB) zunehmen. Indem ein Kaufkraftausgleich nur bis zur Zielinflationsrate der EZB (unter zwei Prozent) einbezogen wird, werden Zweitrundeneffekte, die eine Preis-Lohn-Spirale in Gang setzen können, vermieden. Die Lohnpolitik sollte sich an der Leistungsfähigkeit der Unternehmen, also am langfristigen Produktivitätszuwachs und nicht am aktuell prognostizierten Wert, orientieren. Die Lohnentwicklung wird dann verstetigt und die Lohnstückkosten steigen im Ausmaß der Zielinflation der Zentralbank. Damit liefert die Lohnpolitik einen Beitrag zur Preisniveaustabilität. Es werden sowohl Preis-Lohn-Spiralen nach oben als auch nach unten (Lohndumping-Wettbewerb) vermieden. Gleichzeitig kann die realen Konsumnachfrage stabilisiert und verstetigt werden und es werden wachstumsgerechte Anreize für produktivitätsschwache und -starke Unternehmen geschaffen.*

##### 4.8.2 Handlungsempfehlungen zur Europäischen Steuerpolitik<sup>43, 44</sup>

*Zwar kann fiskalischer und steuerlicher Wettbewerb durchaus eine wichtige Korrektur- und Entdeckungsfunktion haben, jedoch ist dieser durch Harmonisierung in Form von Mindest-Regulierungen in geordnete Bahnen zu lenken. Dies sollte zunächst innerhalb der EU erfolgen. Ergänzende Übereinkommen sind aber auch zwischen den OECD-Ländern oder sogar weltweit unter dem Dach der WTO oder der UN wünschenswert. Dabei scheint insbesondere in den letzten Jahren die Bereitschaft gewachsen*

<sup>41</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum von der CDU/CSU-Fraktion in Kapitel 11.1.7.3.

<sup>42</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum von der CDU/CSU-Fraktion in Kapitel 11.1.7.3.

<sup>43</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum von der CDU/CSU-Fraktion in Kapitel 11.1.7.3.

<sup>44</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum von der PDS-Fraktion in Kapitel 11.3.5.

zu sein, gemeinsame Maßnahmen gegen die Steuerarbitrage der Unternehmen und „unfaire“ Steuerpraktiken einzelner Staaten zu ergreifen. Bedenklich am internationalen Steuerwettbewerb ist gleichzeitig jedoch vor allem die Zunahme von Steuerbefreiungen oder -vergünstigungen, mit denen gezielt Finanzkapital und Finanzierungsdienstleistungen sowie einkommens- und vermögensstarke Haushalte angelockt werden. Diese Entwicklungen tragen deutliche Zeichen einer „beggar-my-neighbour-policy“, da sich die einzelnen Länder nur gegenseitig steuerliche Bemessungsgrundlagen abgraben, ohne dass damit echte realwirtschaftliche Wohlfahrtssteigerungen verbunden sind.

#### **Empfehlung 4-11 Stärkere Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen der Unternehmensbesteuerung**

Es wird empfohlen, innerhalb der EU die Bemessungsgrundlagen der Unternehmensbesteuerung stärker zu harmonisieren. Dies würde die Transparenz für Steuerbelastung erhöhen und die Möglichkeiten einschränken, Steuern z. B. durch Verrechnungspreise zu gestalten und „unfairen“ Steuerwettbewerb durch spezifische Vergünstigungen zu betreiben. Besteuerungsautonomie und „fairer“ Steuerwettbewerb könnten weiterhin über die Steuersätze gewährleistet werden; eventuell müssten Mindeststeuersätze eingezogen werden.

#### **Empfehlung 4-12 Verbesserte Koordinierung der steuerlichen Behandlung grenzüberschreitender Geschäftsbeziehungen von multinationalen Unternehmen**

Es wird empfohlen, die steuerliche Behandlung grenzüberschreitender Geschäftsbeziehungen von multinationalen Unternehmen besser zu koordinieren. Dies betrifft Regelungen zu Transfer-Preisen, Finanzierungsbeziehungen, der Bewertung immaterieller Wirtschaftsgüter, der Aufteilung von Betriebsausgaben und Gewinnen sowie Verlustausgleich. Hier sollten möglichst einheitliche Anwendungsgrundsätze vereinbart und in die nationale Steuerpraxis umgesetzt werden.

#### **Empfehlung 4-13 Bekämpfung von Standortkonkurrenz, die mittels Steuervergünstigungen und steuerlichen Sonderkonditionen für mobile Unternehmensfunktionen erfolgt**

Des Weiteren wird empfohlen, der Standortkonkurrenz mittels Steuervergünstigungen und steuerlichen Sonderkonditionen für mobile Unternehmensfunktionen (Kapitalanlagen, Holding- und Finanzierungsfunktionen, Lizenzverwaltung, Versicherungsdienstleistungen etc.) konsequent entgegenzuwirken. Inwieweit politische Über-einkommen innerhalb von EU und OECD im Sinne von Verhaltenskodizes hierfür ausreichen, muss die politische Praxis zeigen.

#### **Empfehlung 4-14 Anpassung der Doppelbesteuerungsabkommen an veränderte Gegebenheiten und Subventionskontrolle**

Es wird empfohlen, die Doppelbesteuerungsabkommen an die veränderten Gegebenheiten anzupassen. Zu verschärfen wären Missbrauchsvorschriften, etwa durch konsequente Anwendung von Aktivitätsklauseln und Regelungen gegen „treaty shopping“; ferner sollten Amtshilfe und Auskunftsverkehr über die Grenzen hinweg verbessert werden („große Auskunfts-klauseln“). Vorstellbar wäre auch ein multilaterales Doppelbesteuerungsabkommen für die EU, das die bestehenden über hundert bilateralen Abkommen zwischen den 15 Mitgliedsländern ersetzen könnte.

Schwerer zu beurteilen sind die Steuervergünstigungen, die neben direkten Subventionen im Rahmen der regionalen Gebietsförderung gewährt werden. Zwar kann es den einzelnen Ländern und deren regionalen Gebietskörperschaften nicht verwehrt werden, die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Regionen zu stabilisieren. Die Gefahr von Subventionswettbewerben liegt aber auf der Hand. Ohnehin ist die Besteuerung nur ein Instrument im fiskalischen Wettbewerb, daneben werden Investoren bevorzugt mit öffentlichen Gütern oder Subventionen versorgt. Dies spricht für eine umfassende Subventionskontrolle, die präferenzielle Behandlungen jeder Art erfasst, regelmäßige Programmevaluierungen vornimmt und die Gewährung zeitlich befristet; dies gibt es auf EU-Ebene im Rahmen des Beihilferechts bereits in Ansätzen.

#### **4.8.3 Handlungsempfehlungen zur Öffentlichen Daseinsvorsorge<sup>45</sup>**

##### **Empfehlung 4-15 Europäische Rahmenrichtlinie für gemeinwohlorientierte Dienstleistungen**

Der Bundesregierung wird empfohlen, die Initiative des Europäischen Parlaments, rasch eine europäische Rahmenrichtlinie für gemeinwohlorientierte Dienstleistungen zu erarbeiten, auf europäischer Ebene zu unterstützen und voranzutreiben. Das gilt auch für den Vorschlag des Europäischen Parlaments, verpflichtend eine regelmäßige Überprüfung der Leistungen der Daseinsvorsorge unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf Nachhaltigkeit und Beschäftigung einzuführen. Eine europäische Rahmenrichtlinie sowie eine Folgenabschätzung der bisherigen Liberalisierungsschritte im europäischen Binnenmarkt müssen die Voraussetzung für eventuell neue Marktöffnungen werden.

##### **Empfehlung 4-16 Gemeinwohlorientierte Dienstleistungen als gleichwertiges Politikziel**

Der Bundesregierung wird empfohlen, darauf hinzuwirken, dass gemeinwohlorientierte Dienstleistungen durch die für ihre Durchführung und Organisation

<sup>45</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum von der CDU/CSU-Fraktion in Kapitel 11.1.7.3.

demokratisch legitimierten Gebietskörperschaften auf möglichst hohem qualitativen Niveau unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips sicher gestellt werden. In den Artikel 3 des jetzigen EVG-Vertrages oder aber in die Präambel einer künftigen europäischen Verfassung sind die Wettbewerbspolitik sowie die Schaffung eines gemeinsamen Marktes und die gemeinwohlorientierten Dienstleistungen als gleichwertiges Politikziel aufzunehmen.

#### **Empfehlung 4-17 Einbeziehung von sozial- und umweltpolitischen Kriterien in die öffentliche Auftragsvergabe**

Der Bundesregierung wird empfohlen, darauf hinzuwirken, dass im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe sozial- und umweltpolitische Kriterien in das Vergabeverfahren einbezogen werden. Dies kann in transparenter und nicht-diskriminierender Weise erfolgen. Ferner sind ortsübliche Löhne und Gehälter sowie tariflich vereinbarte bzw. ortsüblich geregelte Mindeststandards zugrunde zu legen. Nur dadurch kann ein negativer Wettlauf bei den Arbeitskosten und -standards, der zu Qualitäts- und Sicherheitsmängeln in der Versorgung führen kann, wirksam verhindert werden.

Eine umfassende Analyse und Bewertung der ökonomischen und beschäftigungsrelevanten Konsequenzen im Bereich der Öffentlichen Daseinsvorsorge ist bis zum Abschluss des Endberichts dieser Enquete-Kommission nicht mehr zu leisten. Es sollte eines der wichtigen Themen einer Folge-Enquete-Kommission in der nächsten Legislaturperiode sein (vgl. zu offenen Fragen der Öffentlichen Daseinsvorsorge auch Kapitel 4.11).

#### **4.9 Ausgewählte Fragestellungen auf der internationalen Ebene zum Thema Globalisierung und Arbeitsmärkte**

Im Folgenden werden einige Aspekte der Globalisierung auf internationaler Ebene analysiert. Kapitel 4.9.1 beschäftigt sich mit dem Zusammenhang von Globalisierung und informeller Arbeit. Ein weiterer Gesichtspunkt betrifft die Abwanderung hochspezialisierter Arbeitskräfte aus Schwellen- und Entwicklungsländern. Dieses sogenannte „Brain Drain“ ist von zentraler Bedeutung, da die IuK-Techniken für Entwicklungsländer besonders wichtig sind (vgl. Kapitel 4.9.2).

In Kapitel 4.9.3 wird erläutert, dass die Ziele nachhaltiges Wachstum, Beschäftigung und geschlechtliche Gleichberechtigung in einem positiven Wirkungszusammenhang stehen können, sofern die dazu notwendigen rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen durchgesetzt werden.

##### **4.9.1 Die Ausweitung der informellen Arbeit – Entwicklung und Bewertung**

###### **4.9.1.1 Definition und Charakteristika<sup>46</sup>**

In den letzten Jahren belebte sich das wissenschaftliche und öffentliche Interesse am „informellen Sektor“

wieder. Ursächlich dafür ist, dass informelle Beschäftigungsverhältnisse in den letzten Jahrzehnten spürbar zugenommen haben (Lenz 2002: 48, Altvater und Mahnkopf 2001).

Die ILO definierte im Jahre 1993<sup>47</sup> den „informellen Sektor“ wie folgt: „[Der informelle Sektor] besteht aus Betrieben, die in der Produktion von Waren und Dienstleistungen mit dem primären Ziel tätig sind, Beschäftigung und Einkommen für die betreffenden Personen zu erzielen. Die Produktionsbetriebe in diesem Sektor arbeiten auf niedriger Organisationsstufe ohne oder fast ohne Trennung zwischen den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital und in kleinem Rahmen und weisen die charakteristischen Merkmale von Privathaushalten auf, deren Inhaber die notwendigen Mittel auf eigenes Risiko aufbringen müssen. Darüber hinaus sind die Produktionsausgaben oft nicht von den Haushaltsausgaben zu trennen“ (ILO zitiert nach Vereinten Nationen 2000: 128). Der ILO zufolge gibt es im Wesentlichen drei Status-Kategorien informell Arbeitender, zwischen denen jedoch alle Arten von Übergängen und Kombinationen denkbar sind:

- Besitzer/-innen/Betreiber/-innen von (Mikro- und Klein-)Unternehmen,
- Selbstbeschäftigte mit unbezahlt mitarbeitenden Familienangehörigen,
- abhängig Beschäftigte in informellen Unternehmungen, in Gelegenheitsjobs, Heimarbeit, Hausarbeit (domestic work), in Saison- oder Teilzeitarbeit, unregis-trierter Arbeit etc.

Eigenarbeit und Reproduktionsarbeit, d.h. unbezahlte Tätigkeiten für die Familie und für den familiären Konsum werden nach der ILO-Definition nicht als „informelle Beschäftigung“ angesehen. Gleichwohl bestehen enge Beziehungen zwischen unbezahlter Reproduktions- bzw. Care-Tätigkeiten und informeller Arbeit.

Die ILO-Definition erleichterte die statistische Erfassung des informellen Sektors in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Charmes 2000: 4). Sie hat jedoch auch Nachteile, weil sie weder die Bedingungen der Tätigkeit oder die Charakteristika des Arbeitsplatzes einbezieht, noch das vorhandene Kapital oder die Dauer und das Ausmaß der wirtschaftlichen Aktivität berücksichtigt. Auch lässt sie ganze Gruppen informell Beschäftigter, nämlich alle, die außerhalb von Kleinst- und Familienunternehmen arbeiten, außer Betracht. Am schlechtesten belegt ist informelle Arbeit innerhalb des formellen Sektors (Lenz 2002, s. Tabelle 4-7).

<sup>46</sup> Dieses Kapitel basiert auf einem Gutachten von Lenz (2002).

<sup>47</sup> Durch die XVth International Conference of Labour Statisticians, Genf, Januar 1993; dokumentiert in ILO 1993: Statistics of Employment in the Informal Sektor.



Tabelle 4-7

**Zur begrifflichen Zuordnung des informellen Sektors**

Unternehmensbezogene Differenzierung laut ILO Definition von 1993	Informeller Sektor (z. B. Selbständige/ selfemployed)	Formeller Sektor (z. B. registrierte Unternehmen/ incorporated enterprises)
Tätigkeits-/Arbeitsplatzbezogene Differenzierung		
Informelle Arbeitsbeziehungen/Beschäftigung		<b><i>Bereich der <u>informellen Wirtschaft</u>, der in den offiziellen Statistiken nicht ausgewiesen wird</i></b>
Formelle Arbeitsbeziehungen/Beschäftigung		<b><i>Formelle Wirtschaft</i></b>

Hellgrau schattiert = informelle Arbeit

Quelle: Lenz 2002 (nach Jacques Charnes, ILO)

Die unternehmensbezogene Betrachtung, der die Verwendung des Begriffes „Sektor“ und die korrespondierende ILO-Definition von 1993 entsprach, wich deshalb zunehmend einer eher arbeitsplatz- und tätigkeitsbezogenen Sichtweise. Diese ermöglichte eine genauere Begriffsbestimmung von Informalität und informeller Beschäftigung, die über eine rein sektorelle Betrachtungsweise hinausgeht. Unter informeller Beschäftigung wird nunmehr eine Tätigkeit ohne regulären Vertrag, ohne soziale Absicherung und bei prekären Arbeitsschutzbedingungen verstanden.

Besonders die wachsende Präsenz informeller Beschäftigung in Industrie- und Entwicklungsländern führte dann dazu, dass informelle Arbeit stärker in ihrer Wechselbeziehung mit der Globalisierung und dem „formellen Sektor“ gesehen wird. Die Entwicklung der formellen wie der informellen Wirtschaft hängen stark voneinander ab. Die ILO stellt dazu fest, dass ihr Paradigma der menschenwürdigen Arbeit (Decent Work Paradigma) neue Chancen für Strategien im informellen Sektor bietet.

Im Sinne einer umfassenderen Definition und Beschreibung von Informalität der Arbeit argumentieren auch Altvater und Mahnkopf.<sup>48</sup> Ihrer breit gefassten Definition zufolge werden zur informellen Arbeit so unterschiedliche ökonomische Aktivitäten gerechnet wie die Selbstversorgung in Haushalten und gemeinschaftliche und Selbsthilfeaktivitäten im „Dritten Sektor“. Dabei handelt es sich in der Regel um die Herstellung bedarfsorientierter, nicht monetär vermarkteter Produkte und um soziale oder handwerkliche Dienstleistungen. Davon zu unterscheiden ist die

autonome Arbeit „auf eigene Rechnung“ (Schattenwirtschaft), die Tätigkeit von Mikrounternehmen, bestimmte Formen der Heimarbeit sowie schattenwirtschaftliche Aktivitäten größerer Unternehmen, die Steuern hinterziehen, Umsätze nicht verbuchen oder den Eigenverbrauch als Betriebsausgaben deklarieren. Gemeinsam ist diesen Aktivitäten, dass sie formell geltende arbeits- und sozialrechtliche Normen nicht beachten.

Davon nochmals abzugrenzen sind schließlich informelle Arbeiten, die im Rahmen illegaler Organisationen oder durch Einzelpersonen erfolgen und geltendes Strafrecht verletzen. Dazu zählen u. a. der Handel mit Drogen, Waffen, Giftmüll und geschützten Tierarten, Schmuggel, Hehlerei, Bestechung, Menschenhandel, die erzwungene Prostitution und die Geldwäsche.

Wird dieser breiten Definition von Altvater und Mahnkopf gefolgt, lassen sich folgende Charakteristika von informeller Arbeit zusammenfassen:

- Bei marktbezogenen informellen Aktivitäten sind die Eintrittsschranken in den informellen Sektor niedriger als im formellen Sektor. Dies liegt vor allem an dem vergleichsweise niedrigen Kapitaleinsatz, einfachen Technologien und niedrigen Einkommen (Souza 1980: 132). *Informalität heißt also, dass der Zugang zu Arbeitsplätzen leichter ist als im formellen Sektor.*
- Informelle Aktivitäten sind weniger als formelle Aktivitäten durch gesellschaftlich legitimierte Regeln, auf die sich jedes Mitglied der Gesellschaft berufen kann, geschützt. Ihnen mangelt es also an Sicherheit in all ihren Aspekten: *Informalität heißt also: ein geringer Grad von „menschlicher Sicherheit“ („Human security“) und „wohlfahrtsstaatlichem Schutz“ („Social protection“) und ein hoher Grad an „Verwundbarkeit“ („Vulnerability“).*

<sup>48</sup> Die folgenden Textpassagen basieren auf einer Textvorlage von Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf. In ausführlicher Form können diese Überlegungen in der Publikation „Globalisierung der Unsicherheit – Informalisierung von Arbeit, Geld und Politik“ (Altvater und Mahnkopf 2002) nachgelesen werden.

- Informelle Transaktionen müssen mit „kurzer Reichweite“ ohne den Schutz rechtlich normierter Rahmenbedingungen auskommen. Informalität ist auch mit mangelhafter Buchführung, d. h. mit Intransparenz des Geschäftsgebahrens und mit ungesicherten Eigentumsverhältnissen verbunden. *Informalität heißt also: mangelnde Institutionalisierung von Rechten, ein geringerer Grad von Transparenz der „gesellschaftlichen Buchführung“, Bevorzugung der Mitglieder von Netzwerken und Diskriminierung derjenigen, die „nicht dazu gehören“.*
- Informelle Einheiten sind in aller Regel klein. *Informalität heißt also für kleine Unternehmen sehr häufig: mangelnde Wettbewerbsfähigkeit und deren Kompensation durch Missachtung sozialer und ökologischer Standards. Große Unternehmen hingegen nutzen informelle Arbeit, um die Kosten zu senken und auf diese Weise die Konkurrenzfähigkeit auf internationalen Märkten zu verbessern.*
- *Informalität kann auch ein niedriges Niveau an gesellschaftlicher Wertschätzung und Anerkennung bedeuten.*
- Nicht selten werden rechtliche Normen umgangen oder gebrochen. *Informalität heißt also: nicht nur eine Grauzone des Übergangs zur Formalität sondern auch ein „Schattenbereich“ des Übergangs zur Illegalität und Kriminalität und Abhängigkeit vom Verhalten der Administration.*

#### 4.9.1.2 Messprobleme

Die verschiedenen Typen informeller Arbeit lassen sich nicht leicht in quantitativen Größenordnungen angeben. Insbesondere ist ein Vergleich der Zahlen verschiedener Quellen problematisch. Studien zeigen jedoch, dass, gleichgültig welche Definition zugrunde liegt und wie gemessen und geschätzt wird, die Bedeutung der Informalität vor allem in den Entwicklungsländern zunimmt.

Bei aller Skepsis bezüglich der statistischen Messmethoden lassen sich dennoch einige Daten und Trends über die Entwicklung der informellen Arbeit zusammenfassen. Für ausgewählte Industrieländer zeigen Studien von Williams und Windebank (2001), dass auch in Europa ein eindeutiges Nord- Südgefälle existiert. Je niedriger das monetäre, formelle Einkommen, desto höher ist der Anteil informeller Arbeit.

Daten gibt es von der ILO und dem Programa Economico para Anmerica Latina y el Carribe (PREALC) für Lateinamerika, die Victor Tokman für die 90er Jahre zusammengestellt hat. Im Ergebnis zeigen die Daten einen in manchen Ländern beträchtlichen Anstieg informeller Beschäftigung. Für Lateinamerika insgesamt wird 1990 der Anteil informeller Arbeit mit knapp 52 Prozent der Erwerbsbevölkerung beziffert, im Jahre 1996 mit gut 57 Prozent. Aktuelle Daten liegen nur für einzelne Länder und nicht für den Kontinent insgesamt vor (Tokman 1999: 82ff.). Auch für Afrika gibt es Daten der ILO. So lag der Anteil informeller Arbeitskräfte an der Beschäftigung ins-

gesamt an der Elfenbeinküste bei 53 %, in Äthiopien bei 33 %, in Gambia bei 72 % und in Südafrika bei 17 % (ILO 1999: 3, ILO-Beitrag „World Survey on the Role of Women in Development“ 1999). Die ILO weist darauf hin, dass der informelle Sektor für Frauen eine größere Erwerbsquelle darstellt als für Männer. Die Daten in Tabelle 4-8 zeigen, dass in vielen Ländern insbesondere Afrikas fast alle weiblichen Erwerbstätigen, die nicht in der Landwirtschaft tätig sind, im informellen Sektor arbeiten. In einigen Ländern übersteigt die Zahl der Frauen die der Männer im informellen Sektor, d. h. ihr Anteil am informellen Sektor liegt über 50 Prozent (Vereinte Nationen 2000a: 123f.).

#### 4.9.1.3 Der Zusammenhang von Globalisierung und Informalisierung

Oft wird informelle Arbeit als vormodern und ohne Verbindung zum zeitgemäßen globalen Geschehen gesehen. Am Beispiel des Straßen- und Grenzhandels sowie der Subcontracting-Arrangements lässt sich jedoch beispielhaft nachvollziehen, wie sehr auch informelle Tätigkeiten mit formeller Arbeit und globalen Produktions- und Distributionsprozessen von Waren, Leistungen, Kapital und Arbeitskräften verwoben sind. So hat z. B. die Liberalisierung des Handels direkten Einfluss auf Rahmenbedingungen und Sortimente der Straßen- und Grenzändler/-innen. Einerseits fallen angestammte Märkte weg, andererseits tun sich neue Absatzchancen auf. Die Globalisierung wirkt u. a. in folgenden Zusammenhängen auf eine Informalisierung von Wirtschaft und Beschäftigung:

##### Subcontracting-Strategien entlang globaler Wertschöpfungs- und Beschaffungsketten

Die Globalisierung erweitert die Optionen der Unternehmen in Bezug auf weltweite Investitionsmöglichkeiten in kostengünstige Standorten. Dies gilt besonders für arbeitsintensive Produktionsschritte, die häufig in hohem Maße nach Geschlechtern getrennt erfolgen. So arbeiten z. B. vorrangig Frauen in der Elektronik- und Bekleidungsindustrie. Die Auslagerungsmobilität von arbeitsintensiven Teilen der Produktion in diesen Branchen wird durch Subcontracting-Strategien entlang globaler Wertschöpfungs- und Beschaffungsketten verstärkt. Subcontracting bezieht zunehmend informelle Beschäftigungsformen mit ein und erfolgt dann entweder in regulärer Heimarbeit, in registrierten „Sweatshops“ oder in freien Exportzonen (FEZ) (Lenz 2002, Altvater und Mahnkopf 2001)

##### Informalisierung innerhalb des formellen Sektors

Innerhalb des formellen Sektors – auch in Industrieländern – zeichnen sich Informalisierungsprozesse im Zusammenhang mit der Globalisierung ab. Dabei werden bestimmte soziale und arbeitsrechtliche Schutzregeln, die für formelle Arbeitsverhältnisse gelten, vermieden oder umgangen. Dies kann z. B. durch untertarifliche Arbeitsverhältnisse oder überlange Arbeitszeiten erfolgen (Lenz 2002).

Tabelle 4-8

**Anteil des informellen Sektors an der Erwerbsarbeit außerhalb der Landwirtschaft**

	Prozentsatz der nicht in der Landwirtschaft tätigen Erwerbsbevölkerung, die im informellen Sektor beschäftigt ist, 1991/1997		Anteil der Frauen an der nicht in der Landwirtschaft tätigen Erwerbsbevölkerung im informellen Sektor 1991/1997
	Frauen	Männer	
<b>Afrika</b>			
Benin	97	83	62
Tschad	97	59	53
Guinea	84	61	37
Kenia	83	59	60
Mali	96	91	59
Südafrika	30	14	61
Tunesien	39	52	18
<b>Lateinamerika</b>			
Bolivien	74	55	51
Brasilien	67	55	47
Chile	44	31	46
Kolumbien	44	42	50
Costa Rica	48	46	40
El Salvador	69	47	58
Honduras	65	51	56
Mexiko	55	44	44
Panama	41	35	44
Venezuela	47	47	38
<b>Asien</b>			
Indien	91	70	23
Indonesien	88	69	43
Philippinen	64	66	46
Thailand	54	49	47

Quelle: Vereinte Nationen 2000a: 124.

Kasten 4-2

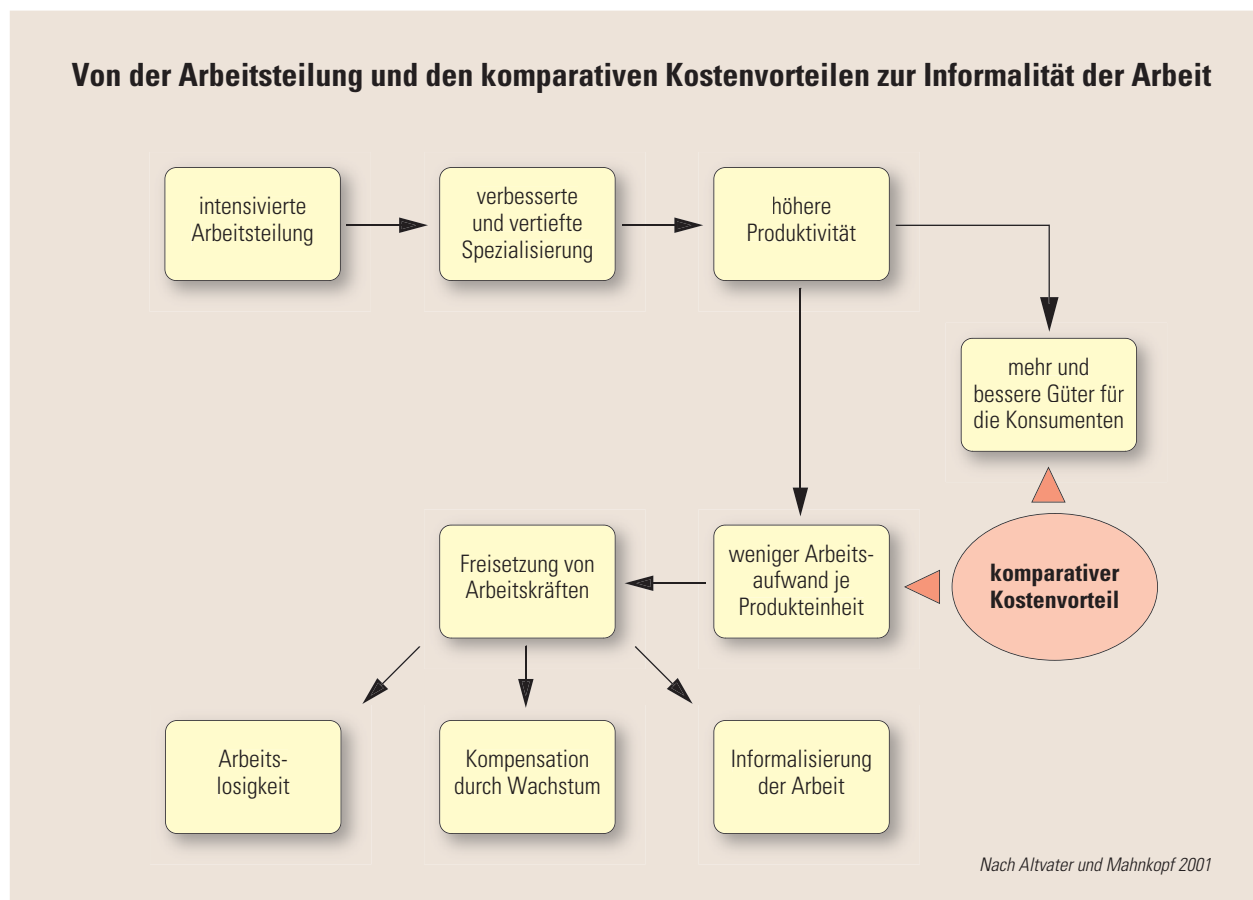
**Beispiele für Informalisierung im formellen Sektor in den USA**

Allein in New York waren nach einer Schätzung des General Accounting Office 1994 50 000 Asiatinnen, Hispanics und Russinnen in insgesamt 3 000 Sweatshops beschäftigt. Auch in Kalifornien und in den Südstaaten existiert eine Parallelökonomie, in denen Arbeiter/-innen unter extrem prekären Bedingungen beschäftigt sind. Die ILO berichtet dabei beispielsweise über einen Fall, bei dem illegale thailändische Arbeiter und -innen bis zu 17 Stunden beschäftigt waren und nur 38 Prozent des Mindestlohnes erhielten (ILO 1996a: 73f., nach Köpke 1998: 12).

Ergänzend zu diesen direkten Auswirkungen der Globalisierung auf Produktionsprozesse weisen Altwater und Mahnkopf auf folgende Zusammenhänge hin (s. Abbildung 4-16).

Die Teilnahme am globalen Wettbewerb erfordert die Herstellung von lokaler (nationaler) Wettbewerbsfähigkeit. Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ist in der Regel mit der Anhebung der Produktivität des

Abbildung 4-16



Produktionsfaktors Arbeit verbunden. Daraus ergibt sich aber eine Tendenz der Freisetzung von Arbeitskräften. Entweder finden die freigesetzten Arbeitskräfte in einer dynamisch wachsenden Wirtschaft wieder einen Arbeitsplatz. Das setzt eine hinreichende Qualifikation aber auch ein gewisses Maß an Mobilität und Flexibilität voraus. Andernfalls werden sie arbeitslos. Jedoch zeigt sich gerade in Entwicklungsländern und Schwellenländern, dass im formellen Sektor freigesetzte Arbeitskräfte im informellen Sektor unterkommen. Dieser dient damit der sozialen Abfederung der Anpassung an globale Herausforderungen.

Die Bewertung des informellen Sektors fällt somit zwiespältig aus. Einerseits ist der informelle Sektor ein Bereich, in den die sozialen Kosten im Zuge einer gesteigerten globalen Konkurrenz externalisiert und in dem teilweise grundlegende Menschenrechte wie Kernarbeitsnormen unterschritten werden. Andererseits ist der informelle Sektor auch eine Art „Schockabsorber“, der die Gesellschaften die Konsequenzen der Globalisierung weniger stark spüren läßt und den Menschen Arbeit und Einkommen sichert (Altvater und Mahnkopf 2001). Einige Beispiele zu dieser ambivalenten Bewertung werden in Kapitel 4.9.1.4 erläutert.

#### 4.9.1.4 Feminisierung der Informalität

Mit dem weltweiten Anstieg der weiblichen Erwerbsbevölkerung ist auch der Anteil der Frauen im informellen Arbeitsbereich größer geworden. Überall in der Welt sind es vor allem Frauen, die zusätzlich zu der unbezahlten Arbeit, die sie in der ländlichen Subsistenzwirtschaft, im Haushalt und im Bereich freiwilliger und ehrenamtlicher Tätigkeiten verrichten, auch noch einer bezahlten Arbeit in der informellen Ökonomie nachgehen (Altvater und Mahnkopf 2001).

Die Gründe hierfür sind vielfältig. So gibt es u. a. infolge der Migration von Männern, der Zunahme von Ehescheidungen und der Auflösung von nichtehelichen Partnerschaften immer mehr weibliche Haushaltsvorstände, die für sich und ihre Kinder (häufig auch für alte und arme Eltern) den Lebensunterhalt sichern müssen. Außerdem sind Frauen nach wie vor häufig sexistisch diskriminierenden Einstellungspraktiken ausgesetzt, so dass sie auch aus diesen Gründen noch schlechtere Chancen als Männer haben, Zugang zu den schrumpfenden Erwerbsmöglichkeiten in der formellen Ökonomie zu finden. Hinzu kommt, dass sie eine formelle Anstellung mit ihrer oft ungeteilten Verantwortung für Kinder und pflegebedürftige Angehörige nicht vereinbaren können, insbesondere weil es an kostenlosen

bzw. für sie bezahlbaren staatlich und/oder privat organisierten Einrichtungen für eine angemessene Kinderbetreuung mangelt (Lenz 2002, Altvater und Mahnkopf 2001).

Die Auswirkungen der Globalisierung und die Bedeutung des informellen Sektors für Frauen sind widersprüchlich und bergen sowohl Chancen als auch Risiken. Einige Aspekte werden im Folgenden anhand der in Kapitel 4.9.1.1 erläuterten Status-Kategorien skizziert (Lenz 2002).

### **Besitzerinnen/Betreiberinnen von Unternehmen in Entwicklungsländern**

Frauen sind in einkommensstarken Tätigkeitsbereichen, v. a. als Arbeitgeberinnen und Selbstbeschäftigte, unterrepräsentiert und im einkommensschwachen Sektor, d. h. Gelegenheits-, Teilzeit-, Saisonarbeit und insbesondere im Subcontracting überrepräsentiert. Hinderlich ist ferner der beschränkte Zugang zu öffentlichen Gütern, Eigentum, Märkten, Leistungen und geregelten Rahmenbedingungen, der für Beschäftigte im informellen Sektor – und besonders für Frauen – gilt. Geschlechterspezifische Barrieren beinhalten z. B. Restriktionen beim Vertragsabschluss, bei Land- und Eigentumsrechten, bei Haushalts- und Kinderbetreuungsverpflichtungen. Zum Teil sind Frauen direkt oder indirekt von der Registrierung eines Gewerbes, von der Kreditaufnahme und von Steuererleichterungen ausgeschlossen (Weltbank 2001a: 139, Lenz 2002, Altvater und Mahnkopf 2001).

Auch müssen viele Kleinbetriebe aufgrund des Konkurrenzdrucks von importierten Produkten schließen, die infolge von Subventionen oder aufgrund von Währungsdisparitäten billiger sind. Darüber hinaus werden vormalige Besitzer kleiner Farmen durch multinationale Unternehmen in Subcontracting-Arrangements gedrängt, die teils die wirtschaftliche Situation der lokalen Produzenten verschlechtern und ihre Abhängigkeit erhöhen. Auch wenn multinationale Unternehmen stabile Absatzchancen bieten können, die die wirtschaftliche Situation kleiner Unternehmen verbessern, haben lokale Kleinunternehmerinnen aufgrund des drastischen Einflussgefälles gegenüber global tätigen Unternehmen bzw. Käufern tendenziell einen geringeren Verhandlungsspielraum (Lenz 2002).

Andererseits erhalten Besitzerinnen von informellen Unternehmen neue Geschäftschancen insbesondere durch die Liberalisierung des internationalen Handels. So können

beispielsweise durch den globalen Export von Garnelen, die in kleinen Farmen gezüchtet werden, indische Kleinunternehmerinnen Erwerbchancen realisieren. Ohne effektive Organisationen und Interessenverbände können diese Chancen jedoch kaum genutzt werden, denn informell Selbstbeschäftigte und ganz besonders Frauen haben schlechten Zugang zu Krediten, Ausbildung, Technologien und Marktinformationen (Carr und Chen 2001: 8).

### **Selbstbeschäftigte mit unbezahlt mitarbeitenden Familienangehörigen**

Auch Selbstbeschäftigte im informellen Sektor sind von teilweise subventionierter Importkonkurrenz bedroht. Millionen von Frauen in Afrika und Asien, die z. B. aus Pflanzensamen Öl pressten und Überschüsse auf dem lokalen Markt verkauften, haben aufgrund von Speiseölimporten aus den USA (im Falle von Indien) oder aus Taiwan (in weiten Teilen Afrikas) ihren Haupterwerb verloren. Ähnliches gilt für Korbflechterinnen in Afrika, deren Produkte durch billigere Imitate aus Südostasien verdrängt wurden (Carr und Chen 2001: 8). Diese Frauen mussten in noch weniger ertragreiche, weniger stabile und geschützte Beschäftigungen ausweichen. Umgekehrt ist in Ländern mit Struktur Anpassungsprogrammen vielen Frauen empfohlen worden, ihre traditionell für die eigene Subsistenz produzierten Waren nun marktgängig zu verkaufen. Das hat sie plötzlich mit einer starken Konkurrenz auf den Weltmärkten konfrontiert. Ihr hauptsächlich komparativer Vorteil liegt in ihren geringen Arbeitskosten. Dieser Eintritt „von unten“ in den Arbeits- und Warenmarkt war eine Konsequenz der Globalisierung (Lenz 2002).

### **Abhängig Beschäftigte**

Die abhängig Beschäftigten in informellen Unternehmungen, in Gelegenheitsjobs, Heimarbeit, Hausarbeit (Domestic work), in Saison- oder Teilzeitarbeit, unregistrierter Arbeit etc. bilden tendenziell die unterste Kategorie informell Beschäftigter mit der umfangreichsten Präsenz von Frauen. Unternehmen in bestimmten Branchen können sich vor allem durch Auslagerung arbeitsintensiver Schritte sozialer Regulierung entziehen. Die Informalisierung schafft also einen dringenden Handlungsbedarf für die Entwicklung eines neuen sozialen Schutzes, der die spezifische Erwerbstätigkeit und Lebensplanung gerade auch von Frauen berücksichtigt (Lenz 2002: 55-57).

Kasten 4-3

#### **Self Employed Women's Association (SEWA), Ahmedabad, Indien**

SEWA ist eine Gewerkschaft von Frauen, die im informellen Sektor arbeiten. Hervorgegangen aus der „Textile Labour Organisation“ und unter Bezugnahme auf die Lehren von Gandhi hat sie inzwischen weit mehr als 30 000 Mitglieder mit regionalem Schwerpunkt in Ahmedabad bzw. im indischen Bundesstaat Gujarat. Sie versucht, die Interessen der in ihr organisierten Frauen, wozu z. B. Heimarbeiterinnen, Gemüseverkäuferinnen, Tabakarbeiterinnen und viele mehr gehören, zu bündeln, sie sichtbar zu machen und sie bei ihrer Durchsetzung zu unterstützen. Gleichzeitig legt sie Wert darauf, als kooperative Partnerin von Arbeitgebern, den Abnehmern der in Heimarbeit hergestellten Erzeugnisse, von Gemeinde- und Marktverwaltungen beim Kampf um Händlerlizenzen und von den Eigentümern von Farmland anerkannt zu werden.

Die Besonderheit von SEWA als Gewerkschaft ist, dass hier Frauen organisiert sind, die – wie z. B. Heimarbeiterinnen oder Gemüseverkäuferinnen – nicht in einem klassischen Arbeitnehmer-Arbeitgeberverhältnis stehen. Deshalb musste die Anerkennung dieses Statuses auch erst im Konflikt erkämpft werden. Das Besondere an dem Denk- und Arbeitsansatzes von SEWA geht aber darüber weit hinaus: Er macht sich die Perspektive der Frauen im informellen Sektor zu eigen und verbindet gewerkschaftliche und genossenschaftliche Ansätze miteinander, um Schutz für die Frauen da aufzubauen, wo ihre Biographien besonders verletzbar sind.

So hat SEWA eine eigene Bank und inzwischen auch eine eigene Versicherung gegründet. Die Bank unterstützt die Mitglieder beim Sparen, damit sie – oft gemeinsam in Gruppen – überhaupt im Stande sind, für schlechte Zeiten Rücklagen zu bilden. Gleichzeitig vergibt diese Bank Kleinkredite an Mitglieder, mit deren Hilfe die Frauen z. B. ihr jeweiliges Geschäft auf eine stabilere Grundlage stellen bzw. aufbauen können. Die Vergabe dieser Mikrokredite ist eng mit Beratung und Betreuung verbunden, dies ist eine Bedingung für den Erfolg.

Das Versicherungssystem versucht, zu erschwinglichen Preisen wesentliche Risiken abzufedern, indem sich Mitglieder und ihre Ehemänner gegen Krankheit, Invalidität und Tod, aber auch Schäden am Geschäftsvermögen z. B. bei Heimarbeit versichern können. Gleichzeitig versucht SEWA im Gesundheitsbereich über Einkaufsgenossenschaften Medikamente unter dem Marktpreis zugänglich zu machen und Personal in den Dörfern zu schulen und zu bezahlen, um Krankheiten frühzeitig zu erkennen und nach Möglichkeit zu behandeln.

SEWA leistet einen kaum zu überschätzenden Beitrag zur Vergrößerung des eigenständigen Handlungsspielraums von Frauen im informellen Sektor, zahlreiche Schulungen und eine eigene Akademie sind hier ebenfalls wichtiger Bestandteil. Aufbau von Selbstbewusstsein, organisatorische Fähigkeiten, gewerkschaftliche Weiterbildung sowie die selbstständige Erstellung von Radio-, Print- und Fernsehmedien stehen hier ebenso auf der Tagesordnung wie Alfabetisierungskurse.

#### 4.9.1.5 Exkurs: Schattenwirtschaft als Teilbereich der informellen Arbeit<sup>49</sup>

*Als Teilbereich der informellen Arbeit umfasst Schattenwirtschaft all diejenigen Tätigkeiten, die im Sinne der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung Wertschöpfung darstellen, aber in den bestehenden amtlichen Statistiken nur zum Teil ausgewiesen werden. Schattenwirtschaft unterscheidet sich insofern von den Aktivitäten, die als Summe aller Güter und Dienstleistungen im offiziellen BIP enthalten sind, als keine Steuern und Sozialversicherungsabgaben bezahlt werden. Ein weiteres Merkmal der Schattenwirtschaft ist die häufige Verletzung von arbeits- und sozialrechtlichen Normen (u. a. Überstundenregelung, Arbeitsschutzgesetzgebung) (Schneider 2001, 2001a).*

*Bei der Messung von Schattenwirtschaft wird zwischen direkten und indirekten Methoden unterschieden. Direkte Methoden umfassen Umfragen und Erhebungen. In Deutschland haben sie in den letzten Jahren deutlich an Relevanz gewonnen, da die Auskunftsverweigerungsquote zu Schattenwirtschaft bei Haushaltsbefragungen seit 1996/97 nur noch bei ungefähr 0,8 Prozent liegt. Diese Quote lag Ende der 1970er Jahre noch bei über 30 Prozent, so dass zu diesem Zeitpunkt das Instrument der Direktbefragung kaum aussagefähig war. Die enorm gestiegene Bereitschaft, über Schattenwirtschaft Auskunft zu geben, kann als allgemeiner Wertewandel interpretiert werden. Schattenwirtschaft wird offensichtlich zuneh-*

*mend als „Kavaliersdelikt“ empfunden, über das bereitwillig Auskunft gegeben wird.<sup>50</sup>*

<sup>50</sup> Neben den direkten Umfragen werden zudem indirekte Messverfahren verwendet, u. a. kann Schattenwirtschaft über den sogenannten Bargeldansatz oder den Elektrizitätsverbrauch berechnet werden. Bei diesem monetären Ansatz wird davon ausgegangen, dass schattenwirtschaftliche Aktivitäten größtenteils in bar abgewickelt werden, um gegenüber den Steuerbehörden keine Spuren (Rechnungen, Kontenbewegungen etc.) zu hinterlassen. Man kann also von einem Normalwert des Bargeldbedarfs ausgehen und immer dann auf schattenwirtschaftliche Aktivitäten schließen, wenn der Bargeldbedarf über den Normalpegel steigt. Am Bargeldansatz wird kritisiert, dass bei dieser Methode ein Referenzwert benötigt wird, bei dem eine Referenzperiode unterstellt werden muss, in der es keine Schattenwirtschaft gab. Doch diese lässt sich schwer belegen. Zudem müssten auch andere Einflüsse als die der schattenwirtschaftlichen Aktivitäten auf die Veränderungen des Bargeldkoeffizienten ausgeschlossen werden. Dies ist ebenfalls problematisch, da der Bargeldkoeffizient mit dem Konjunkturverlauf schwankt und von technischen Entwicklungen des Zahlungsverkehrs (Kreditkarte etc.) abhängig ist (Altwater und Mahnkopf 2001).

Ein anderer Versuch der Indizierung der Schattenwirtschaft ist die Messung des Elektrizitätsverbrauchs. Unter der Annahme, dass die Elastizität des Elektrizitätsverbrauchs in Bezug auf das Sozialprodukt nahe bei eins liegt, kann auf schattenwirtschaftliche Aktivitäten geschlossen werden, wenn der Elektrizitätsverbrauch stärker steigt als das offizielle BIP. Allerdings wird gegen die Verwendung des physischen Indikators die gleiche Kritik wie an monetären Indikatoren erhoben: Die Annahme eines „normalen“ Verhältnisses von BIP und Elektrizitätsverbrauch ist schwer begründbar und obendrein gibt es technische Entwicklungen, die die Annahme einer konstanten Elastizität fragwürdig machen. Bestimmte schattenwirtschaftliche Tätigkeiten in wenig energieintensiven Dienstleistungen werden möglicherweise gar nicht erfasst. Gleiches gilt für die prekären Arbeitsverhältnisse im formellen Sektor (Altwater und Mahnkopf 2001).

<sup>49</sup> Das Kapitel basiert auf einem Vortrag von Friedrich Schneider am 7.12.02 in Berlin (vgl. auch Schneider 2001, 2001a).

Nach dem Bargeldansatz (vgl. Fußnote 49) haben besonders die südeuropäischen Länder einen relativ hohen Anteil an Schattenwirtschaft (25–30 Prozent des offiziellen BIP). Die skandinavischen Länder und Belgien haben Anteile von ca. 17 bis 19 Prozent. Deutschland liegt mit 16 Prozent des BIP im mittleren Feld. Die Länder Schweiz, USA, Japan, Österreich sind im unteren Drittel vertreten. Der ungewichtete OECD-Durchschnitt liegt bei 16,7 Prozent in den Jahren 1999/2000 (Schneider 2001, s. Abbildung 4-17).

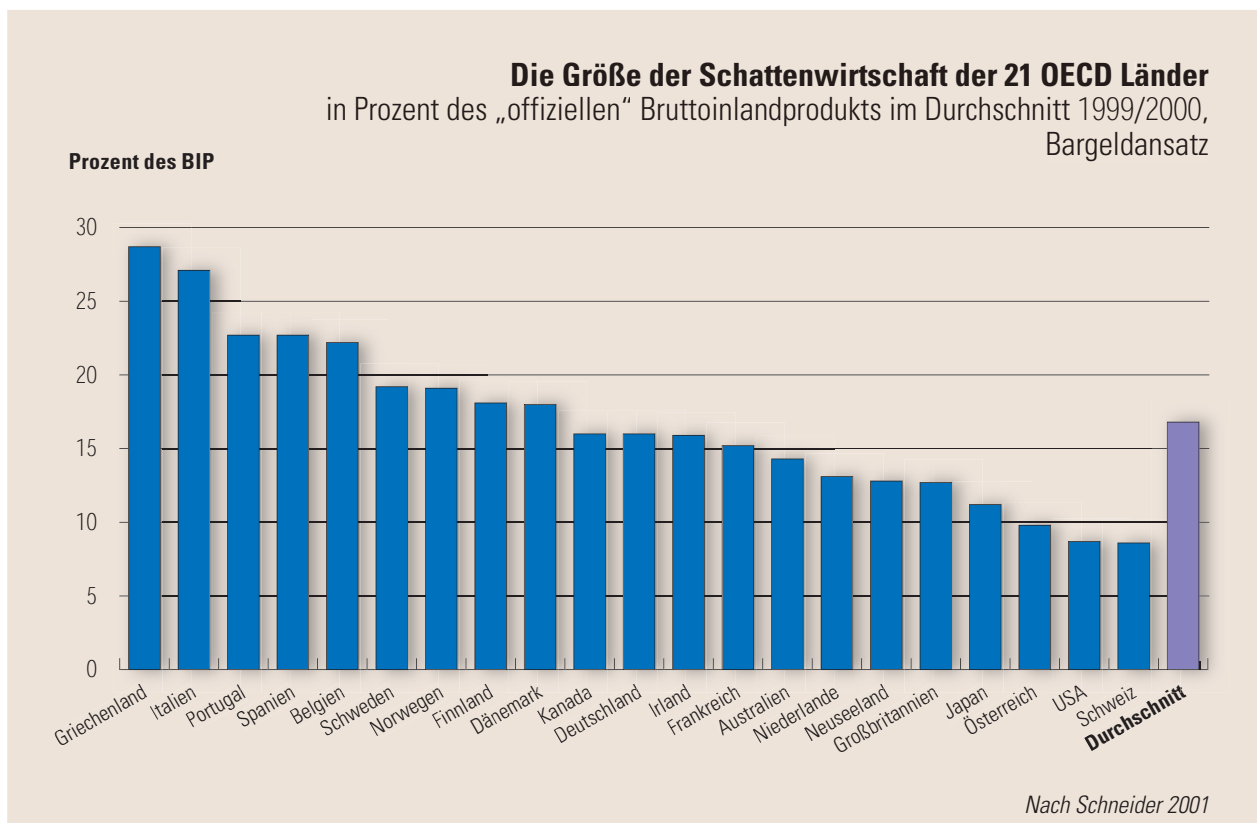
Im Gegensatz zu den Ländern Südeuropas, in denen die Anteile der Schattenwirtschaft auf hohem Niveau in den 90er Jahren relativ stabil oder leicht rückläufig waren, ist der Anteil der Schattenwirtschaft von 1989 bis 1999 in Deutschland von 11,8 auf 16 Prozent gestiegen. Jüngste Schätzungen zeigen, dass die Schattenwirtschaft in Deutschland von 643 Milliarden DM (2000) auf 658 Milliarden DM (ca. 335 Milliarden Euro) im Jahr 2001 gestiegen ist. Innerhalb Deutschlands gibt es beim Umfang der Schattenwirtschaft erhebliche regionale Unterschiede. Mit Abstand weist Berlin West die höchste Zunahme der Schattenwirtschaft in den Jahren 1995–1999 auf. Im Bundestrend zeichnen sich noch Niedersachsen und Schleswig Holstein durch hohe Raten in der Schattenwirtschaft aus (Schneider 2001).

Bezüglich der Daten über Schattenwirtschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern bestehen große Unsicher-

heiten. Studien Schneiders (2001, 2001a) zufolge lag 1998/99 die Schattenwirtschaft in ausgewählten Ländern des asiatischen Raums in Prozent des offiziellen BIP in Bangladesch bei 34,6 %, Indien bei 22,4 %, Malaysia bei 30,7 %, Pakistan bei 35,8 %, den Philippinen bei 42,4 % und Thailand bei 51,6 %, so dass in vielen Ländern Asiens, Afrikas und Südamerikas, sowie in ehemaligen Ostblockländern auch von einer Parallelwirtschaft gesprochen werden kann. Diese Werte steigen in Afrika bis auf 50 Prozent. Im Durchschnitt liegt der prozentuale Anteil der Schattenwirtschaft am BIP der 33 afrikanischen Ländern bei circa 26 Prozent. Gleichwohl beträgt der prozentuale Anteil der in Schattenwirtschaft arbeitenden Personen bezogen auf alle Erwerbstätige circa 55 Prozent. In Lateinamerika erreicht der Anteil der Schattenwirtschaft am BIP-Wert von durchschnittlich über 20 Prozent. Auch hier sind jedoch die Hälfte der Erwerbstätigen in der Schattenwirtschaft tätig. Auch in den neun osteuropäischen Ländern liegt der durchschnittliche Anteil der Schattenwirtschaft am BIP 1998 bei ca. 24 Prozent. Ähnlich wie in Lateinamerika sind auch hier 49 Prozent der Erwerbstätigen in der Schattenwirtschaft tätig.

Im Gegensatz zu Altvater und Mahnkopf (2001) erklärt Schneider die zunehmende Schattenwirtschaft in OECD-Ländern mit einer steigenden staatlichen Regulierungsintensität und mit strukturellen Veränderungen des Arbeitsmarktes und des Beschäftigungssystems (z. B. steigende Steuer- und Sozialversicherungsbeiträge, Verkürzung der

Abbildung 4-17



*Arbeitszeit und/oder steigende Arbeitslosigkeit). Bei einem Preisverhältnis von Schatten- zu formeller Arbeit von circa 1:4 bis 1:5 können die Steuer- und Sozialabgaben keineswegs in dem Maße gesenkt werden, wie es theoretisch notwendig wäre, um den Kostenabstand zwischen formeller Arbeit und Schattenwirtschaft deutlich zu verkürzen. Vielmehr weist er darauf hin, dass die Ausweitung der Schattenwirtschaft durch einen nachhaltigen Wertewandel in der Bevölkerung begünstigt werde. Schneider verneint allerdings, dass die zunehmende Schattenwirtschaft regulären Betrieben Aufträge im großen Masse entzieht. Vielmehr seien circa zwei Drittel der Schattenwirtschaft komplementär zur formellen Arbeit, so dass zusätzliche Wertschöpfung entstände. Zwei Drittel des schwarzverdienenden Geldes fließen als Konsumnachfrage in die offizielle Wirtschaft zurück. Steuer- und Sozialversicherungsausfälle können deshalb nicht auf Basis der 335 Milliarden Euro berechnet werden.*

*Dieser Argumentation folgend ist Schattenwirtschaft ein „hausgemachtes“ Problem. In Deutschland sei insbesondere durch komplizierte Abschreibungsmodelle und die Wiedervereinigung, die eher Einkommensstarke begünstigt hat, ein „Ungerechtigkeitsgefühl“ entstanden. Allerdings ist es nicht ausgeschlossen, dass die Menschen in diesem Gefühl indirekt durch die Globalisierung bestärkt werden, wenn mit dem Hinweis auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit eine Verschiebung der Steuerlast zu Gunsten der Kapitaleinkommen und zuungunsten der Arbeitnehmer bzw. Konsumenten, begründet wird. Das „Ungerechtigkeitsgefühl“ schlägt sich in der steigenden Bereitschaft nieder, Schattenwirtschaft auszuführen oder zu nutzen. Diese Bereitschaft wird durch die enormen Preisunterschiede zwischen Schattenwirtschaft und Tätigkeiten, die über den formellen Sektor abgewickelt werden, gefördert (Schneider 2001a, 2001b).*

#### **4.9.2 Strategien zur Reduzierung der digitalen Spaltung unter besonderer Berücksichtigung von Qualifikation und „Brain Drain“**

##### **4.9.2.1 Die digitale Revolution**

Die digitale Revolution führt zu globalen Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft. Dabei spielt das Internet eine zentrale Rolle, indem es räumliche und zeitliche Kommunikationsbarrieren überwindet. Mit der digitalen Revolution sind vielfältige Auswirkungen auf die Arbeitswelt verbunden, die sich u. a. in einem steigenden Anteil von Tätigkeiten im IuK-Sektor, einer erhöhten Dienstleistungsnachfrage und einem beschleunigten Tätigkeitswandel manifestieren. Mit dem Wandel von Tätigkeitsinhalten und Arbeitsanforderungen geht auch ein Wandel der Arbeitsorganisation einher. Flache Hierarchien und dezentrale Entscheidungsstrukturen bis hin zu auf Telekooperation basierenden und standortungebundenen Netzwerken sind für die veränderte Arbeitsorganisation kennzeichnend (BMA 2001: 13, Sommer 2001).

Die neuen IuK-Techniken sind für Entwicklungsländer zur Überwindung herkömmlicher Entwicklungsbarrieren und die Verringerung von Armut von hoher Relevanz. Zum einen ist der Einsatz von IuK-Techniken für Entwicklungsländer unabdingbar, um die Gefahr einer weiteren Abkopplung von der Weltwirtschaft zu verhindern. Gleichzeitig eröffnen sich neue Entwicklungspotenziale. Die Erstellung von IuK-Produkten und -Dienstleistungen ist unter wirtschaftlichen Aspekten und mit dem Ziel, nachhaltige Beschäftigung zu schaffen, besonders wichtig.

Das Volumen des weltweiten Markts für Software Produkte wird für das Jahr 2000 auf über 500 Milliarden US-Dollar geschätzt, hinzu kommen umfangreiche weitere IuK-bezogene Dienstleistungen (Arora 2001: 1269, nach Angaben der International Data Corporation). Vor allem bei Dienstleistungen wie Datenerfassung und -pflege, Kundenbetreuung in Call Centern etc. sind die Zutrittsbarrieren auch für neue Anbieter verhältnismäßig niedrig. Länder wie Indien, China, Südafrika und Jordanien haben mit der arbeitsteiligen Übernahme von Programmierfähigkeiten bereits Marktanteile im IuK-Sektor erobert, Wachstum generiert und Arbeitsplätze geschaffen. Nach Angaben der National Association of Software and Service Companies (NASSCOM) wurden Ende 2000 ca. 410 000 Arbeitskräfte in der indischen Softwareindustrie beschäftigt. Der Export von Software-Produkten und IuK-bezogenen Dienstleistungen lag in Indien 2000/2001 bei 6,2 Milliarden US-Dollar (NASSCOM 2001). Trotzdem ist die Bedeutung des IuK-Sektors für den gesamten Arbeitsmarkt in diesem bevölkerungsreichen Land relativ gering. Der Anteil der Arbeitskräfte in der Softwareindustrie an den gesamten Beschäftigungsverhältnissen beträgt 0,1 Prozent.<sup>51</sup>

Die Erstellung eigener Software in Schwellen- und Entwicklungsländer kann dazu führen, dass Nischen des Weltmarktes bedient und hochwertige Arbeitsplätze geschaffen werden. In Costa Rica konnten beispielsweise durch den Aufbau der Softwareindustrie und dem Export von Software in Höhe von 50 Millionen US-Dollar (1999) über direkte Beschäftigungseffekte ca. 2000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Über sekundäre Beschäftigungseffekte in Form von technischem Support, Dienstleistungen etc. liegen noch keine Zahlen vor. Auch Uruguay, Brasilien, Singapur und Malaysia gelang es, Marktnischen im IuK-Sektor zu bedienen (Stamm 2001a, 2001b: 2, OECD 2001e: 47).

Tabelle 4-9 ist dem World Employment Report 2001 der ILO entnommen und verdeutlicht die Beschäftigungsanteile des IuK-Sektors in ausgewählten Ländern.

Zentrale Voraussetzung für eine breite Nutzung von IuK-Techniken in Entwicklungsländern ist jedoch zunächst die Deckung überlebenswichtiger Grundbedürfnisse und die Stärkung des nationalen Bildungs- und Ausbildungssystems sowie der Infrastruktur für IuK-Techniken. Der Zugang zu international verfügbarem Wissen und die ra-

<sup>51</sup> Die Gesamtzahl der Beschäftigten betrug in Indien im Jahre 1996 411 020 000 Personen (World Labour Report 1997: 263).



Tabelle 4-9

## Beschäftigung im IuK-Sektor, ausgewählte Länder, 1999

Beschäftigung im IuK-Sektor, ausgewählte Länder, 1999		
	Beschäftigung im IuK-Sektor (in Tausend)	Anteil der Beschäftigung im IuK-Sektor an der gesamten Beschäftigung (in Prozent)
Australien 1995–96	256	2,4
Kanada 1997	481	3,5
Tschechische Republik 1997	152	3,1
Deutschland	1 255	3,5
EU-15	5 712	3,9
Ungarn 1997	157	4,3
Island 1996	4	2,8
Israel <sup>1</sup>	65	3,2
Japan 1997	3 000	4,3
Norwegen 1996	74	3,5
Schweiz 1998	172	4,5
Türkei 1997	100	0,5
USA <sup>2</sup> 1998	7 400	6,1
Barbados <sup>3</sup> 1997	3	2
China <sup>1</sup>	1 604	0,8
Costa Rica <sup>1</sup>	13,5	1
Malaysien <sup>1</sup> 1998	87	1
Südafrika <sup>4</sup>	54	1

<sup>1</sup> Länderstudien erstellt für den World Employment Report 2001

<sup>2</sup> U.S. Department of Commerce: Digital economy 2000. <http://www.esa.doc.gov/>

<sup>3</sup> Miller and Mitter, Background paper for the World Employment Report 2001

<sup>4</sup> Länderstudien erstellt für den World Employment Report 2001 SAITIS 2000. [http://www.saitis.co.za/studies/jobs\\_skills/index.html](http://www.saitis.co.za/studies/jobs_skills/index.html)

Quelle: ILO 2001b: 127. (EU 15: ILO Berechnungen auf Basis von Eurostat Daten. OECD Länder außerhalb der EU 15: OECD: Information Technology Outlook 2000. <http://www.oecd.org/dsti/sti/it/index.htm> und „Measuring the ICT sector“ (OECD: Paris, 2000), [http://oecd.org/dsti/sti/it/prod/measuring\\_ict.pdf](http://oecd.org/dsti/sti/it/prod/measuring_ict.pdf))

sche Verbreitung von Informationen an zentrale Gesundheitseinrichtungen können positive Auswirkungen auf die medizinische Versorgung eines Landes haben (Stamm 2001b, 2001c, Weltbank 1999: 30, OECD 2001e: 47).

Die Zugangs-, Nutzungs-, und Anwendungsmöglichkeiten von IuK-Techniken fallen weltweit sehr ungleich aus. Es wird deshalb auch von einer „digitalen Kluft“ gesprochen. Eine genaue Analyse der digitalen Spaltung, die zwischen Ländern aber auch zwischen Personengruppen eines Landes erkennbar ist, erfolgt in Kapitel 5.2.

Neben den derzeit noch bestehenden technischen und institutionellen Problemen wird das Hauptproblem für Ent-

wicklungsländer der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften im IuK-Bereich sein, der durch die dauerhafte Emigration von Akademikern und Fachkräften noch verschärft wird. Dieses sogenannte „Brain Drain“ führt oftmals zu einem enormen Humankapitalverlust in Entwicklungsländern (Stamm 2001: 7, BMZ 2001a: 29-32).

Politisch kann die globale Vernetzung über die Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen zur Demokratisierung und politischen Partizipation beitragen. Die globale Wissens- und Informationsübertragung sowie die weltweite Netzwerkbildung sind dabei von zentraler Bedeutung (Stamm 2001a, Stamm 2001b: 1, ILO 2001b: 58).

#### 4.9.2.2 Die Bedeutung von Humankapital

Innovationen im Bereich der drahtlosen Zugangsnetze führen zu sinkenden Kosten beim Aufbau einer entsprechenden technischen Infrastruktur, d.h. es ist aus technischer Sicht mit einer deutlichen Reduzierung der Kosten beim Aufbau entsprechender Zugangsnetze zu rechnen (s. Kasten 4-4).

Neben technischen und institutionellen Veränderungen wird in offenen Volkswirtschaften insbesondere der Ausbau des sogenannten „Humankapitals“ über den Zugang zu global verfügbaren Informationen und den Aufbau internationaler Netzwerke von Experten gefördert und beschleunigt. Entwicklungsländer können aufgrund komparativer Kostenvorteile, u. a. im Bereich der Lohnstückkosten in arbeitsintensiven Branchen, kurzfristig Wohlfahrtszugewinne erlangen. Jedoch nimmt auch in Entwicklungsländern die Bedeutung von qualifizierten Arbeitskräften zu. Die Länder, denen es nicht gelingt, einen ausreichenden Bestand an Humankapital zu akkumulieren, werden langfristig nicht an der weltweiten Arbeitsteilung partizipieren können und die Verlierer der Globalisierung sein (Hemmer u. a. 2001: 143ff.).

Ein entscheidender Engpass bei der Überwindung der digitalen Spaltung liegt folglich im Bereich qualifizierter Arbeitskräfte. Die Ausbildung und Qualifizierung von Menschen und die Fähigkeiten von Bildungssystemen, den Ausbildungs- und Qualifizierungsstandard anzuheben, wird in noch höherem Maß als bisher über die Entwicklungschancen von Ländern entscheiden. In vielen Entwicklungsländern fehlt es jedoch an einer ausreichenden Anzahl von Ingenieuren, Programmierern und technischem Fachpersonal (Stamm u. a. 2000: 1f.).

Dem Staat kommt bei der Förderung von Humankapital und bei Investitionen im Bereich Bildung, Ausbildung und FuE eine besondere Rolle zu. Industrieländer sollten dabei Entwicklungsländer beim Aufbau und der Reform von Ausbildungs- und Forschungsinstitutionen der IuK unterstützen (Stamm 2000: 2). Entwicklungspolitisches Ziel ist, in einem Land selbsttragende wirtschaftliche Strukturen im IuK-Sektor aufzubauen, die über Wachstums- und Beschäftigungssteigerungen Armut und Ungleichheiten verringern.

Die Tatsache, dass die Industrieländer zur Zeit sowohl absolut als auch relativ weit mehr für Bildung und Forschung ausgeben als Entwicklungsländer lässt vermuten, dass sich die internationale Spaltung bei der Verteilung der Humankapitalressourcen zukünftig eher noch vergrößern wird. Die digitale Spaltung ist ein Ergebnis der Unterentwicklung, deren Überwindung hohe Ausgaben für Bildung voraussetzt. Dieses Geld steht in den öffentlichen Haushalten der Entwicklungs- und Schwellenländern nicht zur Verfügung. Studien zeigen, dass Länder mit niedrigem Durchschnittseinkommen deutlich weniger in Bildung investieren als solche mit hohem Durchschnittseinkommen (HWWA 2001: Kap. 6.406).

Neben den Investitionen in das Humankapital kostet auch die Partizipation an der modernen Kommunikationstechnologie Geld. Der Nutzer muss mit einer entsprechenden Hardware ausgestattet sein und den Zugang zum Netz bezahlen. Dieses Geld ist bei vielen Haushalten in der Dritten Welt nicht vorhanden. Deshalb korreliert das Einkommensniveau der Länder positiv mit dem Grad der Verbreitung der für die Teilnahme am Internet nötigen technischen Ausstattung in der Bevölkerung (s. Tabelle 4-10).

#### Kasten 4-4

##### Technische Entwicklungspotentiale

Neue technische Möglichkeiten liefern zahlreiche Wege, Kommunikationsteilnehmern weltweit den Zugang zu Weitverkehrsnetzen wie dem Internet zu ermöglichen. Diese leistungsfähigen Zugangsnetze mit großen Bandbreiten, also hohen Übertragungsraten, unterstützen Kommunikationsdienste wie Sprache, Datenübertragung und interaktive Multimedia-Anwendungen. Solche Netze nutzen üblicherweise die vorhandene Infrastruktur bereits installierter Leitungen, also Telefon- und TV-Leitungen (xDSL) und bei großem Verkehrsaufkommen optische Verfahren (Glasfaser). Drahtlose Zugangsnetze, so genannte Fixed Wireless Access Networks (FWANs), lassen sich naturgemäß mit wenig Aufwand installieren. In nicht erschlossenen Regionen, in denen auf eine vorhandene Infrastruktur nicht zurück gegriffen werden kann, ermöglichen FWANs also einen einfach zu realisierenden Zugang zu Weitverkehrsnetzen auch mit hohen Übertragungsraten.

Für den Einsatz von FWANs gibt es verschiedene Ansätze. Zellulare Mobilfunknetze der neueren Generation (General Packet Radio System (GPRS), Universal Mobile Telecommunications System (UMTS) unterstützen neben Sprachverbindungen auch die Vermittlung von Daten mit eingeschränkter Bandbreite. Durch die Kombination von Mobilfunknetzen mit Breitband-Funksystemen wie WiFi-802.11 und dem Europäischen HiperLAN/2 kann die Kapazität dieser Netze jedoch deutlich gesteigert werden. Breitband-Funksysteme arbeiten typischerweise in weltweit verfügbaren Frequenzbändern, so dass eine kostenintensive Lizenzvergabe vor Nutzung solcher Systeme entfällt. Andere Techniken nutzen das attraktive Spektrum des terrestrischen Rundfunks oder erdnahe Satelliten. Eine vielversprechende Technik für FWANs sind vermaschte Netze von diffus strahlenden Lasern, die eine hohe Ausfallsicherheit und nahezu unbegrenzte Übertragungsraten unterstützen. Solche Laser sind in den letzten Jahren immer preiswerter und sicherer für die Anwender geworden. Zugangsnetze über Energieversorgungsleitungen (Powerline) können die an FWANs gestellten Anforderungen derzeit nicht erfüllen (Walke 2001).

Tabelle 4-10

**Internetbeteiligung nach Ländergruppen mit unterschiedlichem Einkommensniveau, Juni 1999**

Länder klassifiziert nach Einkommensniveau*	Telefonanschluss je 100 Einwohner	PCs je 100 Einwohner	Internet hosts je 10 000 Einwohner	Internetnutzer je 10 000 Einwohner
High income	54,1	22,3	28,1	92,0
Upper middle	13,4	2,9	8,4	55,9
Lower middle	9,7	1,3	1,9	19,0
Low income	2,5	0,2	0,1	0,9

\* Vgl. zur Abgrenzung der verschiedenen Einkommensniveaus die OECD DAC-List (<http://www.oecd.org/EN/glossary/0,,EN-glossary-notheme-2-no-no-5-0,00.html#10> 30.05.02)

Quelle: ILO 2001b: 59

Überdies leiden viele Bildungssysteme in Entwicklungsländern unter Ineffizienzen, d. h. sie sind weniger „produktiv“ als Bildungssysteme in Industrieländern und erfordern vergleichsweise höhere Inputs. Stamm weist darauf hin, dass Institutionen der beruflichen Bildung nicht auf die Anforderungen einer wissensintensiven Entwicklung vorbereitet und IuK-bezogene Ausbildungs- und Studiengänge selten seien. Dieses Problem werde durch fehlende eigenständiger FuE im IuK Bereich verschärft, so dass eine „digitale Kompetenzkluft“ existiere. Einige selektive Zahlen sollen diese Spaltung verdeutlichen. So promovieren in ganz Lateinamerika jährlich etwa 530 Ingenieure, während es allein in Spanien 1998 580 Ingenieure sind. In den USA ist einer von 140 Beschäftigten in Wissenschaft und Forschung tätig, in Lateinamerika war es nur einer von 1300 Beschäftigten (Stamm 2001a).

Führt der Einsatz von IuK Techniken in Entwicklungsländern zu einer Steigerung des BIP kann über wirtschaftliches Wachstum Armut reduziert werden. Arme Bevölkerungsschichten können zudem auch direkt von dem Einsatz von IuK-Techniken profitieren. Der Zugang zu IuK-Techniken, die Mitbestimmung über Inhalte und die Anpassung des Wissens an lokale Gegebenheiten und seine Nutzung für die Lösung lokaler Probleme sind dabei wesentliche Einflussfaktoren. Das Spektrum der Bereiche, in denen IuK-Techniken Entwicklungschancen verbessern, ist sehr breit. In bestimmten Branchen ist der Einsatz von IuK-Techniken besonders effektiv. Gemeinde-Kommunikationszentren verringern die Isolierung abgelegener ländlicher Gegenden, sie beleben Wirtschaft und Handel und führen zu mehr sozialer Partizipation und Mitgestaltung. Die Gesundheitsversorgung wird durch Informationssysteme verbessert, die beispielsweise ansteckende Krankheiten, ihre Behandlungsmethoden und Behandlungserfolge erfassen, ebenso durch interaktive Behandlungsberatung zwischen Referenzkrankenhäusern und Basisgesundheitsstationen. Bildungschancen werden verbessert, beispielsweise durch vernetzte Lernumgebungen und durch Vernetzung von Schulen untereinander, mit Gemeinden und Unternehmen. E-commerce schafft für Handwerk, Klein- und Mittelindustrie neue inländische

und – sofern bereits eine gewisse industrielle Struktur besteht – ausländische Absatzmärkte (BMZ 2001a: 29-32).

#### 4.9.2.3 Arbeitsmigration

##### 4.9.2.3.1 Allgemeine Entwicklungen<sup>52</sup>

Die Migration der Arbeitskräfte ist ein wichtiger Bestandteil der Globalisierung; sie wird durch wirtschaftliche und politische Faktoren beeinflusst und wirkt sich andererseits auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt aus (Lorenz 2001: 2). Angaben der International Organisation for Migration (IOM) zufolge waren im Jahr 2000 etwa drei Prozent der Weltbevölkerung Migranten. Die absolute Anzahl der Migranten stieg damit von 120 Millionen im Jahr 1990 auf 150 Millionen im Jahr 2000. Mit steigender Tendenz gehören auch immer mehr Frauen zu den Migranten, sie machen derzeit fast die Hälfte. Europa, Nordamerika und einige Länder Asiens zählen zu den bedeutendsten Einwanderungsländern. So verzeichnet die USA eine jährliche legale Zuwanderung von einer Million Menschen. Weitere 300 000 wandern nach Schätzungen der IOM illegal ein (vgl. auch Kapitel 6.2.2.2).

Zur Zeit leben etwa über 90 Millionen Arbeitsmigranten und ihre Familien legal oder illegal außerhalb ihrer Herkunftsländer. Die Migration von Arbeitskräften ist noch immer eine wichtige Komponente der internationalen Wanderungsbewegungen, und ihre Entwicklung spiegelt tiefgreifende Veränderungen bei der Weltwirtschaft wider, vor allem auf der regionalen und interregionalen Ebene (Lorenz 2001: 1).

Die Migration aus den Entwicklungsländern ist dabei sowohl im Hinblick auf die Herkunfts- als auch auf die Zielländer vielfältiger geworden. Sie wird durch die Globalisierung, die technologischen Fortschritte bei Kommunikation und Transport und das Wachstum regionaler Wirtschaftsblöcke (in Europa, Nordamerika, Asien und dem pazifischen Raum) erleichtert. Während die Migration der Arbeitskräfte aus den Entwicklungsländern in die

<sup>52</sup> Dieser Abschnitt basiert auf Lorenz (2001).

Industriestaaten andauert, haben Wanderungsbewegungen zwischen den Entwicklungsländern, sowie die Ost-West-Ströme, vor allem in Europa, erheblich zugenommen. Heute kommt es außerdem häufiger zu Bewegungen innerhalb von Regionen, und jede Region hat ihre eigenen typischen Muster (z. B. die Systeme der zeitlich begrenzten Verträge in Asien).

Da viele Zielländer der Migranten die Möglichkeiten für eine dauerhafte Einwanderung stark eingeschränkt haben, ist die vorübergehende oder illegale Migration für viele Menschen die einzige Möglichkeit zur Migration. Selbst in Ländern wie Australien, Kanada, Neuseeland und den Vereinigten Staaten, die weiterhin dauerhafte Einwanderungsgenehmigungen vergeben, ist die vorübergehende und illegale Migration dramatisch angestiegen.

Nach wie vor ist die Migrationspolitik der Zielländer durch den Versuch gekennzeichnet, die Migranten nach den Erfordernissen des heimischen Arbeitsmarkts auszuwählen und zu steuern. In den 60er Jahren war z. B. die einheimische Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland vollbeschäftigt, und es gab eine zusätzliche Nachfrage aus der Wirtschaft. Um diese Lücke auf dem Arbeitsmarkt zu schließen, wurden massenhaft Arbeitskräfte aus dem Ausland angeworben. Auch damals wurden die Grenzen nicht für alle, sondern nur für den prognostizierten Arbeitskräftebedarf geöffnet. Die ausländischen Arbeitskräfte wurden vorher anhand ihres Alters und gesundheitlichem Zustand aus einem Bewerberpotenzial ausgewählt. Heute ist der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland durch Massenarbeitslosigkeit gekennzeichnet. In einigen Branchen, insbesondere in der Informationswirtschaft, wird jedoch zeitgleich ein Mangel an Fachkräften beklagt. Die Möglichkeit, auf ausländische Fachkräfte zurückzugreifen, kann aber in den Zielländern die Motivation senken, in hinreichendem Maße finanzielle Ressourcen für eine angemessene Bereitstellung von Ausbildungskapazitäten bereitzustellen.

Allgemein globalisiert wurde die legale Migration von Arbeitskräften nur für Gruppen bestimmter Spezialisten wie Computer-Fachleute, bei denen in vielen westlichen Ländern die Nachfrage nicht ausreichend durch einheimische Kräfte gedeckt werden kann. In manchen Fällen ist die Arbeit zu Subunternehmern in Ländern wie Indien ausgelagert worden, in denen ein großes Reservoir von Fachkräften existiert. Außerdem werben, vor allem in den USA, private Firmen selektiv Fachpersonal aus Europa und Südamerika an (Lorenz 2001: 3).

Ein zentrales Problem in diesem Zusammenhang allgemeiner Migration, ist die Zunahme der illegalen Einwanderung und des Menschenschmuggels als schwerwiegende Folge des Ungleichgewichts zwischen dem Emigrationsdruck und der restriktiven Einwanderungspolitik traditioneller Zielländer. Illegale Einwanderung, Menschenschmuggel sowie Zwangsprostitution sind wichtige Themen für eine Folge-Enquete-Kommission.

#### 4.9.2.3.2 Die Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte<sup>53</sup>

In der Diskussion um die digitale Spaltung spielt die Migration von Fachkräften des IuK-Sektors eine zentrale Rolle. Hier existiert seit mehreren Jahren ein ausgeprägter internationaler Wettbewerb. Dabei übersteigt die Nachfrage das Angebot an Arbeitskräften im IuK-Sektor deutlich.

Neben der Notwendigkeit, genügend hochqualifizierte Arbeitskräfte auszubilden, muss auch Vorsorge getroffen werden, um Fachkräfte mit monetären und nicht-monetären Anreizen im Land zu halten bzw. sie zur Rückkehr zu bewegen. Kehren Migranten in ihr Heimatland zurück, können sich das erworbene Wissen und die internationalen Kontakte in Wissenschaft und Industrie positiv auf die Volkswirtschaft des Heimatlandes auswirken. Dieses „brain gain“ gilt insbesondere für Entwicklungs- und Schwellenländer. Der IOM zufolge konnte Mexiko von einer Person, die in den USA ein Jahr Berufserfahrung gesammelt hat, acht Mal höher profitieren, als wenn die entsprechende Person in Mexiko geblieben wäre (IOM 2001: 33). Teilweise wird dieser Verlust von Humankapital durch Rückkehrer kompensiert, die den Aufbau einer einheimischen Software Industrie durch ihre Berufserfahrungen und internationalen Kontakte in hohem Masse fördern (Zuwanderungskommission 2001: Kap. 6.4). Dennoch wird der finanzielle Verlust durch Brain Drain z. B. in Indien im Jahr 2000 auf zwei Milliarden US-Dollar geschätzt (UNDP 2001a).

Fazit ist, dass die Abwanderung von Fachkräften in vielen Ländern ein reales Entwicklungshemmnis darstellt. Die Zuwanderungskommission der Bundesregierung schreibt hierzu:

„Grundsätzlich gefährdet eine Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften die technische Kompetenz eines Landes, und sie kann potenzielle Entwicklungschancen reduzieren. Die Abwanderung kann Auswirkungen auf das im Land vorhandene Know How, die Produktivität und nicht zuletzt die gesamtgesellschaftliche Entwicklung haben. Negative Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt des Herkunftslandes sind nicht ausgeschlossen. Es besteht die Gefahr eines sich selbst verstärkenden Prozesses wirtschaftlichen Niedergangs und der Nichterfüllung staatlicher Aufgaben, was weitere Abwanderung nach sich ziehen kann.“ (Zuwanderungskommission 2001: Kap. 6.4)

Im Bereich des Brain Drain fehlen verlässliche, international vergleichbare Zahlen. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass die Emigration hochqualifizierter Arbeitskräfte insgesamt, d.h. nicht nur IuK Experten, aus Süd- und Mittelamerika und Asien nach Nordamerika besonders hoch ausfällt. So hielten sich im Jahr 2000 annähernd 200 000 hochqualifizierte Arbeitskräfte, vor allem Software Experten aus Indien, mit H-1B Visen in den USA auf, die ihnen eine Arbeitserlaubnis von

<sup>53</sup> Dieser Abschnitt basiert auf Lorenz (2001).

zunächst drei Jahren gewähren. In Indien verlassen ca. 60 Prozent der Absolventen der Technischen Universitäten das Land (Zuwanderungskommission 2001: 81).

Afrika hat Schätzungen der Weltbank zufolge zwischen 1960 und 1987 etwa ein Drittel seiner ausgebildeten Fachkräfte an die Industrieländer verloren. Auch weiterhin wandern durchschnittlich jährlich ca. 23000 qualifizierte Arbeitskräfte insbesondere Akademiker und Ingenieure ab (Kriks 1997: 232f., Körner 1998: 27, Weltbank 1995). Zwischen 1988 und 1997 wanderten ca. 233 000 Südafrikaner dauerhaft in fünf Länder (GB, USA, Kanada, Australien, Neuseeland) ab. Besonders betroffen sind Länder wie Nigeria, Ghana und der Sudan, aber auch nordafrikanische Länder wie Ägypten und Algerien (Stamm 2001a, Körner 1998: 27)<sup>54</sup>.

Die ökonomischen und sozialen Folgen des Brain Drain sind insbesondere für Entwicklungs- und Schwellenländer enorm. Die zentrale Frage ist, wie diese Kosten kompensiert, wie die betroffenen Länder ihre Ausbildungssysteme erhalten und auf welchem Wege die Fachkräfte im Land gehalten bzw. zur Rückkehr bewegt werden können.

Eine Möglichkeit ist die Einführung von Steuern, um die finanziellen Verluste durch das Brain Drain zu kompensieren. Dabei werden verschiedene Konzepte diskutiert. Zum einen wird die „Exit-Steuer“ debattiert. Diese Steuer wird erhoben, sobald ein Visum ausgestellt wird und entweder vom Arbeitnehmer oder dem neuen Arbeitgeber gezahlt. Zudem sollen Studierende eventuelle Darlehen beim Verlassen des Landes zurückzahlen. Des Weiteren wird über eine sogenannte Kopfsteuer diskutiert, die von allen im Ausland lebenden Personen zu zahlen wäre. Internationale Absprachen können zudem darauf hinwirken, den Verlust durch Brain Drain bilateral zwischen einzelnen Ländern auszugleichen (UNDP 2001a: 92).

Eine andere Möglichkeit wäre, von den Firmen und Institutionen, die in den Zuwanderungsländern von speziellen Anwerbeverfahren („Green Cards“) profitieren, eine Gebühr zu erheben, die sich ggf. an den üblichen Entlohnungen von „Head Huntern“ orientiert. Die so geschöpften Ressourcen könnten dann gezielt zur Förderung von

Ausbildungskapazitäten in den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) eingesetzt werden.

Korea und Taiwan versuchen über attraktive Forschungsinstitute, eine moderne Wissenschaftsinfrastruktur, hohe Gehälter und Karrieremöglichkeiten sowie Investitionsmöglichkeiten für forschungsintensive High-Tech-Unternehmen Hochqualifizierte ins Land zurückzuholen. So lag die Rückkehrate von Personen, die ihre Promotion in den USA abgeschlossen haben, in Korea in den 1960er Jahren bei ca. 16 Prozent während die Rate in den 1980er auf über zwei Drittel anstieg. Infolge der standortungebundenen Kommunikationsmöglichkeiten engagieren sich darüber hinaus beide Länder im Aufbau von internationalen Netzwerken (UNDP 2001a: 92, BMBF 2001d: 8).

In Afrika gestaltet sich die Rückkehr qualifizierter Arbeitskräfte aufgrund gravierender politischer, sozialer und ökonomischer Probleme wesentlich schwieriger. Dort versucht eine Kommission „The Return of Qualified African Nationals Programme“ die Reintegration hochqualifizierter Afrikaner, jedoch mit geringem Erfolg (UNDP 2001a: 92).

#### 4.9.3 Nachhaltiges Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Gleichberechtigung<sup>55</sup>

Geschlechtliche Gleichberechtigung und nachhaltiges Wachstum stehen in einem Wechselverhältnis. Wirtschaftliches Wachstum hat nicht nur Auswirkungen auf die Verhältnisse der Geschlechter und das Maß der Gleichberechtigung von Frauen, sondern umgekehrt wirkt Gleichberechtigung auch auf Wachstumsprozesse. In einer kürzlich veröffentlichten Studie konstatiert die Weltbank (2001), dass Geschlechterdiskriminierung in vielen Ländern einhergeht mit *gesamtgeseellschaftlichen* Folgen wie Armut, langsames Wirtschaftswachstum, schlechtere Regierungsführung und geringere Lebensqualität (Weltbank 2001a; o.V. 2001).

Simulationsstudien der Weltbank über die Kausalität von Frauenbildung und Wachstum verdeutlichen exemplarisch die wesentlichen Zusammenhänge zwischen Geschlechtergleichheit und Wachstum. Errechnet wurden entgangene Wachstumseffekte durch fehlende Gleichberechtigungsstrategien im Bildungsbereich für Subsahara-Afrika, Südasien sowie die Region Nordafrika und Mittlerer Osten in der Zeit von 1960 bis 1992. Hätten diese Regionen 1960 gleiche geschlechtliche Ausgangsbedingungen beim Schulbesuch gehabt wie die Wachstumsregion Ostasien und diese bis 1992 auch im gleichen Maße verbessert wie Ostasien, wären folgende Erhöhungen der Pro-Kopf-Wachstumsraten möglich geworden: für Subsahara-Afrika um 0,7 % jährlich, für Südasien um 1,7 % jährlich und für Nordafrika und den Mittleren Osten sogar um 2,2 % jährlich (Weltbank 2001a: 90f.).

<sup>54</sup> Die (zeitweilige) Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte betrifft auch Industrieländer. Grundsätzlich ist der mehrjährige internationale wissenschaftliche Austausch positiv zu bewerten und nicht als Brain Drain zu bezeichnen. So weist das BMBF in einer Studie darauf hin, dass 12-14 Prozent aller deutschen Nachwuchswissenschaftler im Durchschnitt 3-4 Jahre als Postdocs in den USA forschen. Die sehr produktive wissenschaftliche Zeit nach der Promotion wird folglich an führenden Forschungsuniversitäten oder -laboratorien in den USA verbracht. Eine ähnliche Situation ergibt sich in der Schweiz, die ebenfalls zu den Entsendeländern von Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler zählt. Als sogenannte Push-Faktoren werden ähnlich wie in Deutschland die Lage des akademischen Mittelbaus und des Ordinariensystems sowie abnehmende Forschungsfinanzierung genannt. Ein Pull-Faktor ist die Attraktivität eines Netzwerkes von gut ausgebildeten Nachwuchswissenschaftlern aus aller Welt, u. a. in Form von „Think Tanks“ und „Centers of Excellence“ (BMBF 2001d: 7f).

<sup>55</sup> Dieses Kapitel basiert auf einem Gutachten von Ruppert (2002).

Ein Grund dafür, dass der wirtschaftliche Nutzen von Investitionen in die Frauenbildung den Nutzen von Männerbildung übersteigt, liegt darin, dass Frauen einen deutlich größeren Teil ihrer zusätzlichen Einkommensgewinne in die Gesundheit und Ausbildung ihrer Kinder investieren. Zudem geht mit einem steigenden Bildungsgrad von Frauen die Ausbreitung von HIV signifikant zurück. Vor allem für städtische Gebiete empfiehlt die Weltbank die Erhöhung der Bildungs- und Beschäftigungsraten von Frauen als eines der wirksamsten Mittel, um HIV einzudämmen (Weltbank 2001a: 76). Mehr Bildung von Müttern senkt außerdem die Sterblichkeits- und Krankheitsraten von Säuglingen und Kleinkindern (Weltbank 2001a: 81).

Empirische Untersuchungen in Brasilien bestätigen gesamtgesellschaftliche Nutzeneffekte auch in Bezug auf Einkommenserhöhungen für Frauen. Sie zeigen, dass auch hier zusätzliches Haushaltseinkommen in den Händen von Müttern in einem sehr viel höheren Maß der nächsten Generation zu Gute kommt als Zusatzeinkommen, das einem männlichen Haushaltsvorstand zufließt.

Eng verbunden mit dem Zugang von Frauen zu Bildung, Gesundheitseinrichtungen und zur politischen Partizipation ist auch die Gewährleistung von Ernährungssicherheit, die die Grundvoraussetzung von gesellschaftlicher Entwicklung überhaupt darstellt. Insbesondere in Entwicklungsländern gefährden Benachteiligungen und Diskriminierungen von Frauen u. a. beim Zugang zu Krediten, zu Grundeigentum oder Produktionsressourcen die Versorgung von Familien mit Wasser und Nahrungsmitteln (Okeyo 2002, Murphy 2002: 14).

Darüber hinaus stellt die Weltbank in ihrer Studie fest, dass mehr rechtliche und politische Gleichberechtigung korreliert mit weniger Korruption in Wirtschaft und Politik und einhergeht mit „cleaner business and government and better governance“ (Weltbank 2001a: 12). Nach Auswertung von Daten aus mehr als 80 Ländern sinkt unter den Bedingungen ökonomischer und sozialer Gleichberechtigung von Frauen der Korruptionsindex auf die Hälfte des Wertes, den er in Gesellschaften mit ausgeprägter Ungleichheit zwischen Frauen und Männern annimmt (Weltbank 2001a: 95f). Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass Gesellschaften mit einem hohen Maß an geschlechtlicher Gleichberechtigung in der Regel auch demokratisch und transparent strukturiert und in soweit auch weniger korruptionsanfällig sind.

Gleichzeitig kann sich nachhaltiges Wirtschaftswachstum positiv auf die Lebensbedingungen von Frauen und Mädchen auswirken und Geschlechtergleichheit fördern. Die einzelnen Haushalte investieren bei höherem Einkommen verstärkt in die Ausbildung der Töchter. Dadurch arbeiten auch mehr Frauen und sind durch ein eigenes Einkommen unabhängiger in ihren Entscheidungen. Darüber hinaus führt Wirtschaftswachstum meist zu mehr Investitionen in die Infrastruktur, Wasserversorgung, Transport und Energie, was die Arbeitszeit von Frauen und Mädchen im Haushalt deutlich verringert. Damit wird Zeit gewonnen, die jetzt für Schulbesuch, Lohnarbeit oder Gesundheitsvorsorge zur Verfügung steht. Allerdings darf die Auswirkung des Wirtschaftswachstums auf

die Gleichberechtigung nicht überschätzt werden. Sie erfolgt zudem nicht automatisch, sondern hängt ab von anderen Faktoren wie z. B. dem Rechtsstatus der Frau, dem Zugang zu und der Kontrolle über Produktionsmittel oder den politischen Rahmenbedingungen. Deshalb müssen sich ökonomische Entwicklung und institutionelle Reformen ergänzen (Nord Süd 2002: 2)

Spiegelbildlich zur positiven Korrelation von Geschlechtergleichheit und Wachstum führt ein ein hohes Maß an Geschlechterungleichheit zu gesamtgesellschaftlichen und ökonomischen Kosten. Enorm hoch, wenn auch schwer zu beziffern, sind beispielsweise die gesellschaftlichen Kosten von Gewalt gegen Frauen. In ihren Untersuchungen der sozioökonomischen Kosten von Gewalt gegen Frauen unterscheidet die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) verschiedene Kostenarten (UNICEF 2000: 12f.) Zu den direkten Kosten geschlechtlicher Gewalt gehören danach u. a. die Behandlungskosten für gesundheitliche Kurz- und Langzeitschäden der Opfer, die Kosten für Polizeidienste und die Kosten für die strafrechtliche Verfolgung der Täter sowie die Kosten für Frauenhäuser. Ökonomische Multiplikationseffekte von Gewalt gegen Frauen liegen beispielsweise in Fehlzeiten und verminderter Leistungsfähigkeit am Arbeitsplatz, in Einkommensverlusten und daraus folgend einem Rückgang der privaten Investitionen in Bildung und Ausbildung der Kinder. In armen Ländern verursacht Gewalt gegen Frauen demnach vor allem Kosten in Form von entgangenen Entwicklungschancen. Für Industrieländer existieren außerdem Schätzungen der monetären Kosten geschlechtlicher Gewalt. So kommt eine kanadische Studie zu dem Ergebnis, dass Gewalt gegen Frauen den Staat jährlich mit Kosten von mehr als einer Milliarde kanadischer Dollar belastet (UNICEF 2000: 12). Dies entspricht einem Prozent des kanadischen BSP (Weltbank 2001a: 78).

Zwischen Gleichberechtigung und Wachstum können jedoch auch Zielkonflikte auftreten. Dies verdeutlicht beispielsweise eine neuere vergleichende Untersuchung über den Zusammenhang zwischen Wachstumseffekten, wie sie für den Prozess ökonomischer Globalisierung geradezu als idealtypisch gelten können, und geschlechtlicher Einkommensverteilung in semi-industrialisierten, exportorientierten Ökonomien mit einem hohen Anteil an Frauen in der verarbeitenden Exportproduktion. Dazu zählen etwa Länder wie Malaysia, Sri Lanka und Taiwan (Seguino 2000). Diese empirische Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Lohndiskriminierung von Frauen in solchen Ökonomien durchaus wachstumsfördernd sein kann (Seguino 2000: 1212). In allen betrachteten Fällen führte die geschlechtliche Segregation des Arbeitsmarktes zunächst dazu, dass in bestimmten Bereichen der Exportindustrie, in denen die Preiselastizitäten der Nachfrage vergleichsweise hoch sind, vorzugsweise Frauen beschäftigt wurden – und zwar deshalb, weil die im Vergleich zu Männern schlechtere Verhandlungsposition von Frauen es erlaubt, ihnen niedrigere Löhne zu zahlen. Exporterlöse bauen hier also gezielt auf Geschlechterungleichheit auf (Seguino 2000: 1222).

Selbst wenn argumentiert wird, dass über den Zugewinn an Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen neue Gleichberechtigungseffekte entstehen können, ändert dies nichts an der Tatsache, dass auf der anderen Seite Ungleichheit zwischen Frauen und Männern in Bezug auf die Bezahlung manifestiert wird. Globalisierung als komplexer Prozess mag solche Widersprüchlichkeiten begünstigen. Ohne Einbettung in einen normativen Rahmen kann Wachstum das Ziel der Gleichstellung konterkarieren und zu gesellschaftlich gänzlich unerwünschten Effekten führen. So stellt auch die Weltbank unmissverständlich fest: „growth alone will not deliver the desired results. Also needed are an institutional environment that provides equal rights and opportunities for women and men and policy measures that address persistent inequalities“ (Weltbank 2001a: 1). Rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen, die Gleichberechtigung auch auf dem Arbeitsmarkt gewährleisten, sind damit eine zentrale Voraussetzung für Wachstum und Gleichberechtigung.

Ohne politische Steuerungen, ohne Gleichstellungsgesetze und ohne ein bestimmtes Maß an Frauenfördermaßnahmen sind solche Entwicklungen, wie die Weltbank zu Recht betont, kaum zu erwarten (Ruppert 2002: 18-27).

#### **4.10 Handlungsempfehlungen**

##### **4.10.1 Handlungsempfehlungen zur Informalität der Arbeit**

###### **Empfehlung 4-18 Forderung nach mehr statistischer Transparenz**

*Der Bundesregierung wird empfohlen, in den zuständigen internationalen Institutionen darauf hinzuwirken, dass differenzierte Daten über Umfang und Dynamik des informellen Sektors erhoben werden. Damit könnten „Grauzonen“ zwischen Formalität und Informalität, zwischen Informalität und Illegalität bzw. Kriminalität aufgeklärt werden. Insbesondere sollte eine geschlechtssensible Datenerhebung zu den Leistungen des informellen Sektors eingeführt werden.*

###### **Empfehlung 4-19 Ausreichende Versorgung mit öffentlichen Gütern<sup>56</sup>**

*Der Bundesregierung wird empfohlen, im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit auf ein ausreichendes Angebot an öffentlichen Gütern hinzuwirken, da Informalität sehr häufig eine Antwort auf den Mangel an öffentlichen Gütern ist, der nicht zuletzt durch die Privatisierungsprogramme der vergangenen zwei Jahrzehnte in aller Welt verschärft wurde.*

###### **Empfehlung 4-20 Stärkung von sozialen Sicherungsmaßnahmen im informellen Sektor**

*Der Bundesregierung wird empfohlen, im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit auf einen verbesserten so-*

*zialen Schutz für Beschäftigte im informellen Sektor hinzuwirken. Dies kann z. B. erfolgen durch den Einbezug informell Beschäftigter in staatlichen oder selborganisierten Systemen der Kranken- und Alterssicherung sowie im Ausbau von Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen.*

*In diesem Zusammenhang wird empfohlen, genossenschaftliche oder genossenschaftsähnliche Ansätze zur Selbstorganisation der Betroffenen zu unterstützen, die an den besonders verletzlichen Stellen der Biographien von im informellen Sektor Tätigen, insbesondere der hier tätigen Frauen, ansetzen. Sie zielen ab auf eine bessere oder überhaupt eine Absicherung dieser Verletzlichkeit, z. B. mit Banken/Sparunterstützungen, Mikrokrediten, Versicherungen insbesondere für Tod, Unfall, längere Phasen von Krankheit und Arbeitsunfähigkeit. Solche Ansätze (vgl. z. B. SEWA in Indien) sollten wegen ihres Modellcharakters besonders politisch unterstützt werden. Hierbei geht es um eine Verbreiterung der politischen Diskussion über ihre Arbeit und um die besondere Berücksichtigung solcher Arbeitsansätze im Zusammenhang mit der Entwicklungsfinanzierung.*

###### **Empfehlung 4-21 Förderung des ILO-Programms „Menschenwürdige Arbeit“**

*Der Bundesregierung wird empfohlen, das ILO-Programm zur Menschenwürdigen Arbeit (Decent Work), das für Lohnarbeiter auf dem formellen Arbeitsmarkt wie für nicht-registrierte Lohnarbeit und für (kleine) Selbständige im informellen Sektor gilt, auf internationaler Ebene auch weiterhin uneingeschränkt zu unterstützen und dabei die Gleichstellungsdimension zu betonen.*

###### **Empfehlung 4-22 Anerkennung und Unterstützung von Organisationen im informellen Sektor**

*Der Bundesregierung wird empfohlen, im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit darauf hinzuwirken, dass internationale Entwicklungsnetzwerke wie z. B. Home/Net, StreetNet oder WIEGO als Gesprächs- und Verhandlungspartner anerkannt werden. Einen wichtigen Beitrag können dabei auch Gewerkschaften und Belegschaften global operierender Unternehmen leisten, indem sie ihre Ressourcen (Informationen, Geld und Personal) in die bereits existierenden Netzwerke grenzüberschreitender Mobilisierung von „informal workers“ einbringen und/oder Basisaktivitäten in den Ländern des Südens und Ostens, in Zusammenarbeit mit lokalen und internationalen NGOs unterstützen.*

###### **Empfehlung 4-23 Verbessertes Zugang zu Ressourcen**

*Der Bundesregierung wird empfohlen, die Entwicklungszusammenarbeit verstärkt darauf zu orientieren, die Einkommen der Frauen im informellen Sektor zu verbessern. Ihnen sollten in Beratungs- und Bildungsprojekten, sowie in Mikrokreditprogrammen angemessene Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Empfohlen*

<sup>56</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum von der CDU/CSU-Fraktion in Kapitel 11.1.7.3.

wird zudem, die Entwicklung von Zukunftskonzepten und -szenarien, die eine gleiche Beteiligung von Frauen und Männern in Erwerbstätigkeit, unbezahlter Versorgungsarbeit und „BürgerInnenarbeit“ ermöglichen, anzuregen und zu unterstützen.

#### **4.10.2 Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmigration hochqualifizierter Arbeitskräfte**

##### **Empfehlung 4-24 Ausweitung der eigenen Ausbildungskapazitäten**

Es wird der Bundesregierung empfohlen darauf hinzuwirken, dass die eigenen Ausbildungskapazitäten im IuK-Bereich deutlich ausgeweitet werden. Dabei soll auch auf die vorhandenen Reservoirs gut ausgebildeter und qualifizierter, in Deutschland lebender Personen zurückgegriffen werden. Dies gilt insbesondere für qualifizierte Frauen. Ein Schritt in die richtige Richtung ist in Deutschland die von der Wirtschaft im Bündnis für Arbeit zugesagte Bereitstellung von 40 000 Ausbildungsplätzen im IT-Bereich bis zum Jahr 2003.

##### **Empfehlung 4-25 Gebühr auf Anwerbeverfahren**

Es wird empfohlen, bei Firmen und Institutionen, die in Entwicklungsländern hochqualifizierte Fachkräfte anwerben (Green Cards), eine Gebühr zu erheben, die sich ggf. an den üblichen Entlohnungen von „Head Huntern“ orientiert. Die so geschöpften Ressourcen könnten dann gezielt zur Förderung von Ausbildungskapazitäten im jeweils betroffenen Land eingesetzt werden.

##### **Empfehlung 4-26 Firmenkooperation und Förderung von Existenzgründungen bei Rückkehrern**

Der Bundesregierung wird empfohlen, im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit darauf hinzuwirken, dass die Möglichkeiten für eine Vertiefung von Firmenkooperationen zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern intensiver genutzt und ausgebaut werden (Joint Ventures, Entwicklungspartnerschaften/PPP, Personalaustausch, Direktinvestitionen). Die dadurch möglichen positiven Effekte des Know-how-Transfers und der nachhaltigen Qualifizierung der lokalen Fachkräfte können zu einer Stärkung der Wirtschaftskraft in den jeweiligen Entwicklungsländern beitragen.

Insbesondere wird empfohlen, Spezialisten aus Entwicklungsländern, die bereit sind in ihr Heimatland zurückzukehren („Brain Gain“), bei Interesse in Programme zur Förderung von Existenzgründungen einzubeziehen. Dies trägt dazu bei, das unternehmerische Potential in den Heimatländern zu stärken und Netzwerke zwischen Firmen in Entwicklungs- und Industrieländern aufzubauen. In diesem Zusammenhang müssten die Kreditmöglichkeiten für Existenzgründer in Basel II entsprechend angepasst werden, damit rückkehrwillige IuK Spezialisten aus Entwicklungsländern entsprechend berücksichtigt werden können (vgl. zu Basel II Kapitel 2.3.3.1). Ergänzend sollen rückkehrwillige Spezialisten im Rahmen von Projek-

ten des BMZ zur Verbesserung der Infrastruktur im Bildungs- und Forschungsbereich eingebunden werden. Weitere Maßnahmen der Rückkehrerförderung sind Einarbeitungs- und Gehaltszuschüsse sowie Arbeitsplatzausstattungen.

##### **Empfehlung 4-27 Jährlicher Bericht zur Arbeitsmigration**

Der Bundesregierung wird empfohlen, eine Forschungseinrichtung damit zu beauftragen, der Regierung und dem Parlament jährlich einen Bericht zum Problem der Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte aus Entwicklungsländern vorzulegen. In diesem Bericht sollten die Zusammenhänge von vorausschauenden Maßnahmen der Arbeitsmarkts-, Bildungs-, Einwanderungs-, Entwicklungshilfe- sowie der Integrationspolitik für Migranten behandelt werden. Dabei sind die Ausländerbeauftragte sowie NGOs einzubeziehen. Ferner soll auch der Austausch mit anderen Zielländern von Arbeitsmigranten innerhalb und außerhalb Europas verstärkt werden, um deren Erfahrungen auf diesem Feld einbeziehen zu können.

#### **4.10.3 Handlungsempfehlungen zu Nachhaltigem Wachstum, Beschäftigung und Gleichberechtigung**

##### **Empfehlung 4-28 Beseitigung von Gewalt gegen Frauen**

Der Bundesregierung wird empfohlen, sich im Rahmen ihrer Außen- und Entwicklungspolitik mit allem Nachdruck für die Erarbeitung und Umsetzung von Gesetzen zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen einzusetzen. Staatliche Gewalt gegen Frauen ist nicht tolerierbar und muss in der Außen- und internationalen Politik mit Konsequenzen belegt werden. Grundlage der Definition von Gewalt gegen Frauen ist die Resolution 48/104 der Vereinten Nationen vom 20.12.1993.

##### **Empfehlung 4-29 Verbesserte Möglichkeiten im Bildungs- und Ausbildungsbereich**

Der Bundesregierung wird empfohlen, bei der Entwicklungszusammenarbeit sowie der internationalen Ausarbeitung von Programmen zur Armutsreduzierung immer dann der Bildung und Ausbildung von Frauen und Mädchen Priorität einzuräumen, wenn diese benachteiligt sind. Die Schul- und Gesundheitssysteme sind so zu gestalten, dass Frauen der Zugang erleichtert wird. Dazu gehören auch bezahlbare Einrichtungen zur Kinderbetreuung sowie eine Reduzierung der Hausarbeit, die in vielen Gesellschaften nahezu alleine von Frauen und Mädchen erledigt wird. Auf diesem Wege werden bislang Schulbesuch und Aufnahme von Erwerbsarbeit vielfach verhindert.

##### **Empfehlung 4-30 Zugang zu Produktionsmitteln**

Der Bundesregierung wird empfohlen, sich im Rahmen ihrer Außen- und Entwicklungspolitik für einen möglichst gleichen Zugang von Männern und Frauen zu Produktionsmitteln einzusetzen, z. B. durch Reduzierung der



*Schulkosten, Erleichterung des Zugangs zu finanziellen Institutionen (mobile Banker, andere Kreditsysteme), Landreform und „affirmative action“ (Quotenpolitik zur Bekämpfung von Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt).*

#### **4.11 Ausblick und offene Fragen**

Die Auswirkungen der Globalisierung auf die Arbeitssituation von Menschen in den verschiedenen Regionen der Welt ist sehr vielschichtig. Viele Themen konnten im Rahmen der Enquete-Kommission umfassend diskutiert werden, einige mußten jedoch auch offen bleiben. Es wird deshalb angeregt, ausgewählte Aspekte auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene in einer Folge Enquete-Kommission zu vertiefen sowie weiterführende Themen neu zu erarbeiten.

Im Rahmen der nationalen Arbeitsmarktanalyse wäre ergänzend zu untersuchen, inwieweit die angebotenen Qualifikationen mit der Nachfrage übereinstimmen, in welchem Ausmaß ein Arbeitsmarktmismatch besteht und welche Faktoren dafür ursächlich sind.

Aus europäischer Sicht war eine umfassende Analyse und Bewertung der ökonomischen und beschäftigungsrelevanten Konsequenzen im Bereich der Öffentlichen Daseinsvorsorge bis zum Abschluß des Endberichts nicht zu leisten. Es wäre unter anderem zu untersuchen, welche Erfahrungen im europäischen Ausland mit der Privatisierung von staatlichen Monopolen, z. B. des Schienenver-

kehrs in Großbritannien oder der Postdienste in Schweden, gemacht wurden. Zudem wären die Konsequenzen zu analysieren, die eine Öffnung des Arbeitsbereichs öffentlicher Verwaltungen für private Dienstleister hätte.

Um die Auswirkungen der Globalisierung auf die Arbeits- und Sozialsysteme in der Europäischen Union analysieren und bewerten zu können, wird eine Sozialenquete-Kommission auf europäischer Ebene gefordert. Vorbehaltlich der Umsetzung dieser Empfehlung wird angeregt, dieses Thema in einer Folge Enquete-Kommission zu vertiefen.

Im europäischen Kontext wäre zudem die Erarbeitung einer tragfähigen Definition sinnvoll, welcher Steuerwettbewerb als „produktiv“ und welcher als „ruinös“ zu bezeichnen ist.

Auf der internationalen Ebene konzentrierte sich die Diskussion der Enquete-Kommission bis zum Abschluss des Endberichts auf drei Themenbereiche, die in einigen Bereichen vertiefend zu diskutieren wären. Eine thematische Ausweitung, welche Auswirkungen die Globalisierung auf die Arbeitssituation von Menschen weltweit hat, ist dabei erwünscht.

Ein wichtiger Themenschwerpunkt auf der internationalen Ebene wäre Migration. Während auf die Migration hochqualifizierter Arbeitskräfte eingegangen wurde, wäre die allgemeine Arbeits- bzw. Armutsmigration in einer Folge Enquete Kommission ausführlich zu analysieren.

