

5. Arbeitsmärkte

Vorbemerkung

Die Arbeitsgruppe „Arbeitsmärkte“ der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ wurde im März 2001 konstituiert. Der vorliegende Beitrag basiert auf einer Zusammenstellung bisher eingereicherter Diskussionspapiere, sofern sie einen Bezug zum ersten Teil des Arbeitsprogramms der Arbeitsgruppe herstellen. Nach dem gegenwärtigen Stand der Diskussion umfasst dieser die vorläufige Bearbeitung der folgenden Schwerpunkte:

- a) Aufbereitung und Bewertung der quantitativen Beschäftigungsdaten (national, europäisch, global)
- b) Analyse und Einschätzung der qualitativen Entwicklung der Erwerbsarbeit (national, europäisch, global), unter besonderer Berücksichtigung der Themenkreise (in-)formeller Sektor und Qualifikation

Das weitere Arbeitsprogramm der Arbeitsgruppe bezieht sich auf folgende Themen:

- c) Soziale Sicherung und Erwerbstätigkeit (unter Berücksichtigung des Themenkreises Arbeit und Frauen)
- d) Globaler Arbeitsmarkt? – Mobilität von Arbeitnehmern und Migration
- e) Nationale Regelungskompetenz und Instrumente auf europäischer und internationaler Ebene

Die Punkte c bis e werden nach Abschluss des Zwischenberichts im weiteren Verlauf der Arbeitsgruppe diskutiert und in den Endbericht der Kommission integriert.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass der überwiegende Teil der Kapitel 5.2.1, 5.2.2, 5.3 und 5.4 verkürzte Auszüge des Vortrags von Werner Sengenberger (ILO) „Globale Trends bei Arbeit, Beschäftigung und Einkommen – Herausforderungen für die soziale Entwicklung“ sind. Der Vortrag wurde im Rahmen der Öffentlichen Anhörung „Arbeit ohne Grenzen – Die Auswirkungen und Herausforderungen der Globalisierung auf Arbeit und Qualität der Arbeit“ am 12. Februar 2001 in Berlin gehalten.

Die Kapitel 5.2.5.1, 5.2.5.2.1, 5.2.5.2.2, 5.2.5.2.3 und 5.2.5.3 basieren größtenteils auf verkürzten Auszügen des Vortrags von Dr. Ulrich Walwei (IAB) „Beschäftigungsentwicklung und Beschäftigungsaussichten in Deutschland: Von der kurzfristigen zur dauerhaften Trendwende auf dem Arbeitsmarkt?“. Dieser Vortrag wurde im Rahmen der Öffentlichen Anhörung „Zukunft der Arbeit – Europa im globalen Wandel“ am 5. März 2001 in Berlin gehalten.

5.1 Einleitung

Das zentrale Argument von uneingeschränkten Befürwortern der Globalisierung ist die Überzeugung, dass eine liberalisierte Weltwirtschaft den gesellschaftlichen Wohlstand aller beteiligten Länder erhöht. Demnach führt offener Freihandel über die Erschließung neuer Märkte, über eine optimale Ressourcenallokation und eine zunehmende ökonomische Konvergenz der Volkswirtschaften zu höherem Wirtschaftswachstum. Dies ist eine der Voraussetzungen für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, welche zu

einem Abbau von sozialen Ungleichheiten führen kann. Es wäre folglich plausibel, wenn sich diese positiven Wohlfandeffekte in Anbetracht der in den letzten Jahrzehnten deutlich vorangeschrittenen Globalisierung empirisch mit gestiegenen Wachstumszahlen des Bruttoinlandsprodukts, gestiegenen Erwerbstätigenzahlen und einer Reduzierung der Armut bestätigen ließen.

Nach Einschätzung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ist eine solche positive Entwicklung jedoch nur eingeschränkt nachweisbar. Es zeigt sich, dass entwickelte Industriegesellschaften die Gewinner der Globalisierung sind. Zwar kann eine Spezialisierung der Produktion bei Entwicklungsländern dazu führen, dass bestehende Beschränkungen verringert werden. Diese können beim Produktionspotenzial und/oder beim Bezug von Erzeugnissen bestehen, welche nicht selbst bzw. nur bei relativ höherem Ressourcenverbrauch hergestellt werden können. Die Spezialisierung auf rohstoffintensive Güter führt jedoch langfristig zu einer Verstärkung der weltweiten Ungleichgewichte, da das Entwicklungs- und Wissensgefälle zwischen Entwicklungs- und Industrieländern bestehen bleibt bzw. sich ausweitert. Die Möglichkeit, von den positiven Effekten der weltweiten Arbeitsteilung zu profitieren, wird zudem durch die Handelspolitik der Industrieländer eingeschränkt, die häufig gerade in den Sektoren Handelsbeschränkungen einführen, in denen Entwicklungsländer komparative Vorteile aufweisen. Schließlich konzentrieren sich intensivisierte Handelsbeziehungen und zunehmende internationale Kapitalströme überwiegend auf Industriestaaten und aufstrebende Schwellenländer. In der Folge sind eine Vielzahl von Entwicklungsländern Verlierer des Globalisierungsprozesses, weil sie aus unterschiedlichen Gründen nicht an der internationalen Arbeitsteilung beteiligt sind.

Darüber hinaus haben Finanzspekulationen, die eine Folge unkontrollierter Finanzmärkte und fehlender Kontroll- und Aufsichtsmechanismen des betreffenden Landes sind, insbesondere in einigen Schwellenländern gravierende realwirtschaftliche Krisen verursacht.¹¹⁴⁾ Untersuchungen der ILO und des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) geben Aufschluss darüber, dass nicht nur Weltregionen unterschiedlich hoch von der Globalisierung profitieren, sondern dass sich auch innerhalb eines Landes bereits bestehende Disparitäten vergrößern können. Diese polarisierende Wirkung lässt sich sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern feststellen (ILO 2001a; UNDP 1997: 99 ff.).

Die Debatte über die Möglichkeiten und Herausforderungen der Globalisierung im Hinblick auf Arbeitsmärkte ist vielschichtig. Eine wichtige Frage für die zukünftige Arbeit der Enquete-Kommission wird sein, aus den vorhandenen Analysen Handlungsempfehlungen an die Politik abzuleiten. Es wäre beispielsweise aufzuzeigen, welche politischen Veränderungen dazu führen, dass möglichst allen Entwicklungsländern die Integration in die Weltwirtschaft gelingt.

¹¹⁴⁾ Vgl. hierzu Kapitel 1 „Finanzmärkte“.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es zunächst, eine fundierte empirische Grundlage für die weitere Diskussion in der Enquete-Kommission zu erarbeiten, aus der über das vorliegende Papier hinausgehende politische Handlungsempfehlungen abgeleitet werden können.

5.2 Wirtschaftliche und soziale Entwicklungen in Zeiten der Globalisierung

5.2.1 Globale Trends¹¹⁵⁾

Nach Angaben der ILO ist mit Blick auf Arbeitszeit und Einkommen fast ein Drittel aller erwerbsfähigen Menschen in der Welt unterbeschäftigt, d. h. knapp 1 Milliarde Menschen.¹¹⁶⁾ Werden nur die offiziellen Arbeitslosenstatistiken¹¹⁷⁾ betrachtet, stieg die Arbeitslosigkeit weltweit von durchschnittlich 4,4 % im Jahr 1990 auf Höchstwerte bis zu 6,1 % im Jahr 1998. 1999 fiel die Arbeitslosenquote auf 5,7 %. Die neuen Informations- und Kommunikationstechniken können dazu beitragen, mehr Beschäftigung zu schaffen. Allerdings ist es fraglich, ob die Länder mit dem größten Beschäftigungsmangel davon profitieren können, denn nur ein kleiner Teil der Weltbevölkerung hat Zugang zu Elektrizität und Telefon, und damit zu Internet und der so genannten „Neuen Ökonomie“. Auch wenn sich viele Ent-

wicklungsländer und einige Schwellenländer derzeit noch auf arbeitsintensive Branchen und standardisierte Massenindustrieerzeugnisse spezialisieren, ist unbestritten, dass der Abbau von Wissensgefällen und Informationsproblemen für die langfristige Entwicklung unabdingbar ist (UNDP 2001, Weltbank 1999).

Eine zentrale Rolle in der Debatte um Arbeitsmärkte werden in Zukunft demographische Veränderungen spielen. Die (Erwerbs-)Bevölkerung befindet sich in einem rapiden Prozess des Alterns. Global gesehen erhöht sich der Anteil der über 65 Jahre alten Menschen von knapp 6 % in 1980 auf über 16 % in 2050. In den entwickelten Ländern liegt der Anteil bereits jetzt bei über 14 %. Demographische Veränderungen haben unterschiedliche Auswirkungen auf Gesellschaftssysteme, u. a. geraten herkömmliche Sozialversicherungssysteme zunehmend unter Reformdruck.¹¹⁸⁾ In diesem Zusammenhang wird beispielsweise die Verteilung der Lebensarbeitszeit grundlegend neu diskutiert, u. a. über die Einrichtung von Arbeitszeitkonten und die Möglichkeit, Arbeitszeit für Bildungsmaßnahmen oder familienbedingte Auszeiten anzusparen. Trotz der sich daraus ergebenden Chancen für die individuelle Lebensgestaltung bergen flexibilisierte Arbeitszeitmodelle auch die Gefahr einer allgemeinen Steigerung der Arbeitszeit, was negative Beschäftigungswirkungen zur Folge hätte. Zudem muss gewährleistet sein, dass neue Arbeitszeitmodelle entsprechend sozial abgesichert bleiben (SPD 2001: 61).

Wesentliche Gründe für eine unbefriedigende Entwicklung der Beschäftigung bestanden nach Auffassung der ILO in einem zu niedrigen Wirtschafts- und Produktivitätswachstum. Wechselseitig schränken auch hohe Arbeitslosenquoten die Möglichkeit der Produktivitätssteigerung ein, indem das vorhandene Wissen und die bestehenden Kompetenzen der Menschen nicht ausgeschöpft werden. Niedrige Produktivitätszahlen und hohe Arbeitslosigkeit können sich folglich gegenseitig verstärken. So fiel der globale Zuwachs des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) nach Angaben der ILO von durchschnittlich 5,3 % im Zeitraum 1960–70, auf 3,5 % in den Jahren 1970–80, sank im Zeitraum 1980–90 auf 3,1 % und fiel auf nur noch 2,3 % in den Jahren 1990–97. Nach Angaben des Internationalen Währungsfonds (IWF) lag die globale Zuwachsrate des realen BIP in den Jahren 1998 bis 2000 bei durchschnittlich 3,7 %. Das Wachstum des BIP für 2001 wurde vom IWF zunächst auf 3,2 % geschätzt (IWF 2001: 165), diese Zahl wurde später nach unten revidiert. Der Trend gilt gleichermaßen für Länder mit niedrigem, mittlerem und hohem Einkommensniveau. Eine deutliche Abweichung von diesem langfristigen Abwärtstrend gab es in den Staaten in Ostasien und im Pazifik, wo das Wirtschaftswachstum sehr viel höher lag. Stark ins Gewicht fällt dabei das außergewöhnlich hohe Wachstum in China, wobei die genaue statistische Erfassung der Zuwachsraten des BIP in China noch nicht als zuverlässig angesehen werden können.¹¹⁹⁾ Japan erlebte einen deutlichen Wachstumsrückgang.

Auch das Produktivitätswachstum hat sich im Weltmaßstab merklich verlangsamt. Ein Vergleich der 1980er mit den 1990er Jahren zeigt, dass das Produktivitätswachstum in den entwickelten Ländern von durchschnittlich jährlich

¹¹⁵⁾ Dieses Kapitel basiert überwiegend auf verkürzten Auszügen des Vortrags von Sengenberger (2001). Sengenbergers statistische Angaben stützen sich u. a. auf folgende Quellen: ILO 2001a, ILO 2001b, OECD 2001f, UNDP 2000, World Bank 2001c und Van der Geest/Van der Hoeven 1999.

¹¹⁶⁾ Für viele Länder sagt der Indikator Unterbeschäftigung mehr über das Arbeitsplatzdefizit aus als die Arbeitslosenquote. Als unterbeschäftigt gelten Personen, die unfreiwillig weniger arbeiten als sie eigentlich möchten oder weniger verdienen als zum Lebensunterhalt erforderlich ist. Unterbeschäftigung ist vor allem ein Problem der Entwicklungsländer. Dort hat die Arbeitslosenquote nur einen geringen Aussagewert für den tatsächlichen Umfang des Beschäftigungsdefizits, da der Druck, eine beliebige Arbeit aufzunehmen aufgrund der vielfach mangelnden Arbeitslosenversicherung sehr hoch ist. Zudem fehlen offizielle Statistiken über die Beschäftigungssituation. Ergänzend sei die Definition der ILO von „zeitbezogener Unterbeschäftigung“ angeführt. Demnach bezieht sich diese auf „alle Werktätigen, die unfreiwillig weniger arbeiten als die für die Tätigkeit festgelegte normale Arbeitszeit und die während des Berichtszeitraums zusätzliche Arbeit gesucht haben oder dafür zur Verfügung standen.“ 1998 wurde diese zunächst sehr unspezifische Definition für die statistische Erfassung und internationale Vergleichbarkeit überarbeitet (Vgl. http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/toc_f.htm (1. Juni 2001).

¹¹⁷⁾ Grundsätzlich gilt, dass Arbeitslosenstatistiken aufgrund unterschiedlicher Erfassungsarten und definitorischer Abgrenzungen international nur eingeschränkt vergleichbar sind. In Deutschland werden beispielsweise von der Bundesanstalt für Arbeit Zahlen ausgewiesen, die auf den bei Arbeitsämtern als arbeitslos gemeldeten Erwerbspersonen beruhen. Die US-amerikanischen Beschäftigungsstatistiken basieren hingegen auf monatlichen Befragungen einer repräsentativen Auswahl von 65 000 Haushalten. Es gilt jede Person als „beschäftigt“, die in der Woche vor der Befragung eine einmalige, bezahlte Arbeit ausgeübt hat. Die tatsächliche Arbeitslosenquote wird aufgrund der weit gefassten Beschäftigungsdefinition, die auch nicht-reguläre und einmalige Tätigkeiten umfasst, in den USA folglich über dem offiziell angegebenen Wert liegen. Internationale Organisationen wie die ILO oder die OECD berücksichtigen bei internationalen Vergleichen von Arbeitslosenstatistiken derartige Erhebungs- und Definitionsunterschiede (Walwei/Werner 1998; Frühbrodt 2000).

¹¹⁸⁾ Vgl. hierzu aus Sicht der Europäischen Kommission: Fischer 2001.

¹¹⁹⁾ Vgl. zu den spezifischen Auswirkungen der Globalisierung auf China: Bergedorfer Gesprächskreis der Körber-Stiftung 2001.

2,4 % in den 1980er Jahren auf 1,7 % in den 1990er Jahren sank. An diesen Zahlen zeigt sich, dass Basisinnovationen, die neue langanhaltende Phasen von wirtschaftlichem Wachstum bewirken, für hochentwickelte Industrieländer immer schwieriger werden. Die Erfassung der Produktivitätszahlen von Staaten, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden und zu denen insbesondere die Mittel- und Osteuropäischen Staaten zählen, ist aufgrund der politischen und wirtschaftlichen Umbrüche schwierig. In den Entwicklungsländern kam es zu einer jährlichen Steigerung des Produktivitätswachstums von durchschnittlich 1,9 % in den 1980er Jahren auf durchschnittlich 3,6 % in 1990er Jahren.

Besonders in Entwicklungs- und Schwellenländern ist der informelle Sektor stark angewachsen. Nach Angaben der ILO sind der Mangel an neuen Arbeitsplätzen im formellen Wirtschaftssektor und eine unzureichende Qualifikation vieler Menschen zentrale Gründe für die Zunahme informeller Tätigkeiten. Unzureichende und ineffiziente staatliche und private Institutionen, die beispielsweise der Ausbildung von Kindern und Jugendlichen keinen hohen Stellenwert zuweisen, verschärfen dieses Problem. Die unterschiedlichen Tätigkeitsformen im informellen Sektor von Straßenverkäufern bis zu Klein(st)unternehmern erschweren seine statistische Erfassung. Erst 1993 wurde auf einer Konferenz von Arbeitsmarktstatistikern eine allgemeine Definition und empirische Erhebungsmethode international abgestimmt, bei der der informelle Sektor auf marktorientierte, nicht landwirtschaftliche Aktivitäten begrenzt wird:

„(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.“ (Vereinte Nationen 2000: 128)

Es besteht ferner Konsens darüber, dass der informelle Sektor durch sozial nicht abgesicherte Tätigkeiten geprägt ist und Waren und Dienstleistungen überwiegend in lokalen und Familienangehörige einbeziehenden Wirtschaftseinheiten produziert werden (Bangasser 2000: 39). Andererseits ist eine Beschäftigung im informellen Sektor für viele Menschen oftmals die einzige Möglichkeit, sich durch diese Form der Erwerbstätigkeit überhaupt existentiell abzusichern. Die ILO schätzt den Anteil der informell Beschäftigten in den städtischen Räumen Afrikas auf über 60 %. In den großen Städten Südamerikas sind in den Jahren 1990–98 sechs von zehn der neuen Arbeitsplätze im informellen Bereich entstanden. Es sind zunehmend Frauen, die die familiäre Existenz über Tätigkeiten im informellen Sektor mitsichern. Aufgrund der niedrigen Qualifikationsanforderungen und leichten Zugangsmöglichkeiten wird der aktuelle Anteil von informell Beschäftigten weiter steigen (siehe auch Kapitel 5.2.4).

Kinderarbeit ist ein weiteres zentrales Problem besonders im informellen Sektor. Die ILO schätzt, dass insgesamt 250 Millionen Kinder im Schulalter (5 bis 14 Jahren) einer regelmä-

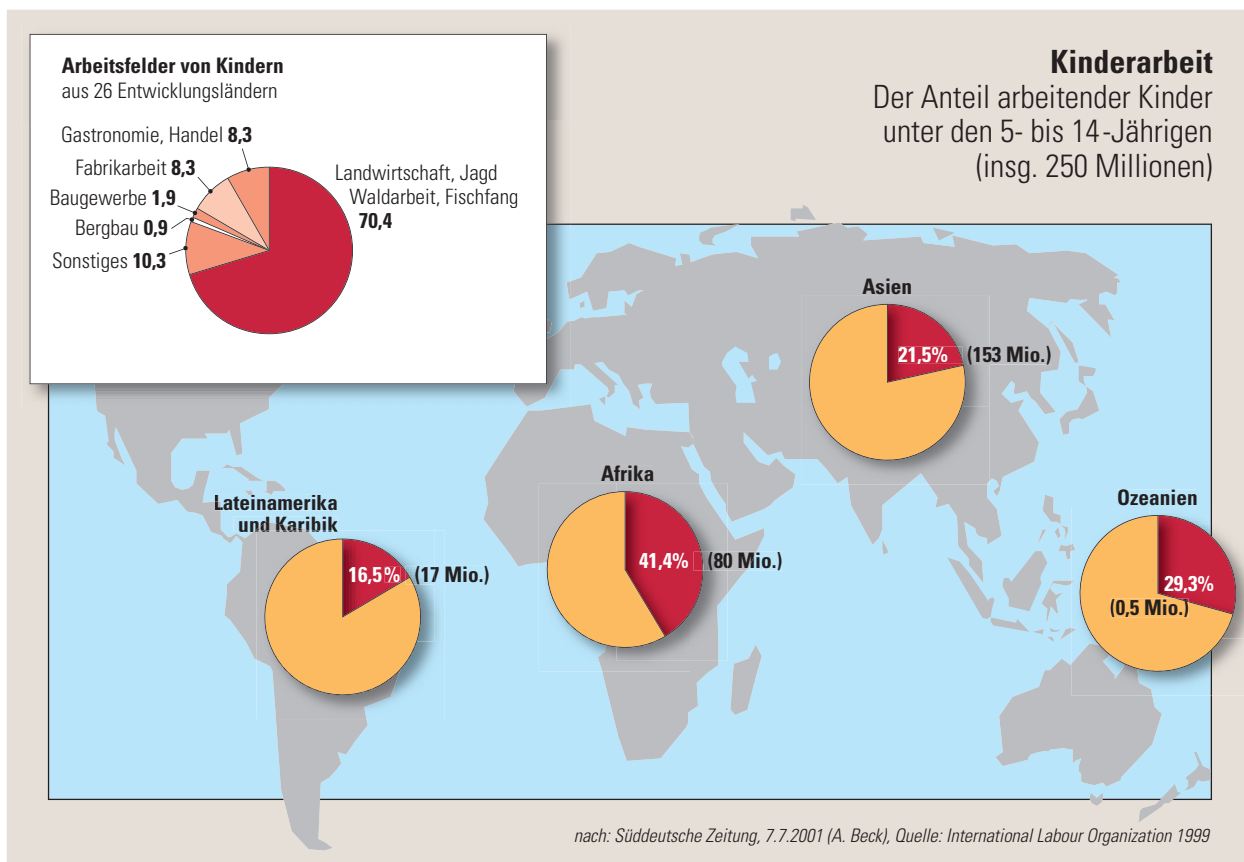
ßigen Arbeit nachgehen (siehe Abbildung 5.1). Der überwiegende Teil dieser Arbeit wird im informellen Sektor geleistet. Zu den schlimmsten Formen der Kinderarbeit zählen besonders schwere und gefährliche Arbeiten (z. B. im Bergbau und in der Fischerei), Zwangsarbeit, Schuldknechtschaft und Prostitution, welche die physische, psychische und mentale Entwicklung der Kinder schädigen. Neben der Tatsache, dass Kinderarbeit und Menschenwürde unvereinbar sind, verursacht sie auch rein volkswirtschaftlich enorme Schäden, da fehlende oder unzureichende Ausbildung zu einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften führt und einen Einstieg in stärker wertschöpfende Produktbereiche verhindert. Inwieweit die Globalisierung die Möglichkeit einer internationalen Durchsetzung von Kernarbeitsnormen, u. a. eines Verbots von Kinderarbeit erhöht, wird im Kapitel 4.2.6 ausführlich diskutiert. Kinderarbeit kann nicht ausschließlich auf Globalisierungseffekte zurückgeführt werden, sondern auch auf länderspezifische Probleme wie fehlende Rechtsnormen oder Korruption. Gleichwohl ist plausibel, dass eine durch die Marginalisierung von Volkswirtschaften und Personengruppen verstärkte bzw. verursachte Armut den Druck auf Kinder erhöht, einen Beitrag für den Unterhalt der Familie zu leisten.

Besonders problematisch sind die so genannten freien Exportzonen (FEZ) in etlichen Ländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas, in denen Exportunternehmen steuerlich und finanziell Privilegien genießen. In vielen FEZ wird die Arbeitsgesetzgebung nicht beachtet, was nur in Ausnahmefällen damit erklärt werden kann, dass im Land insgesamt kein entsprechender Arbeitnehmerschutz existiert (Wick 1998: 237 ff.). In den FEZ arbeiten überwiegend Frauen zu niedrigen Löhnen und in der Regel sozial nicht abgesicherten Bedingungen. Das Einkommensniveau in diesen Zonen liegt zwar oftmals höher als im Landesdurchschnitt, wird jedoch gleichzeitig durch das höhere Preisniveau in FEZ relativiert. Die Einführung sozialer Mindeststandards nach Maßgabe der ILO ist sowohl in freien Exportzonen als auch im informellen Sektor von größter Bedeutung und wird in Kapitel 5.4 erneut thematisiert.

Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und ungesicherte Beschäftigungsverhältnisse sind maßgebliche Gründe für Armut. Das Ausmaß absoluter Armut in der Welt ist beträchtlich. Die Zahl der Menschen, die von weniger als 1 US\$ pro Tag leben, wurde für das Jahr 1998 auf 1,2 Milliarden geschätzt.¹²⁰⁾ Ihr Anteil an der Weltbevölke-

¹²⁰⁾ „Absolute Armut bezieht sich auf einen absoluten Standard von Mindestanforderungen, während sich relative Armut auf das Zurückfallen hinter die meisten anderen Mitglieder eines Gemeinwesens bezieht. Auf das Einkommen bezogen bedeutet absolute Armut ein Einkommen unterhalb des für Einkommensarmut definierten Schwellenwertes, [...]“ (UNDP 1997: 14). „Die Weltbank verwendet für internationale Vergleiche eine Armutsgrenze von einem Dollar [...] pro Tag und Person“, wobei sich die Armutsgrenze auf konsumptive Ausgaben beschränkt (UNDP 1997: 14). Der Datensatz von einem US-Dollar wird in einen entsprechenden Wert in der Währung des betreffenden Landes umgerechnet, wobei die allgemeine Kaufkraft und nicht der Wechselkurs zugrundegelegt wird. Die Armut wird folglich geschätzt, indem dieser Betrag zu konstanten Preisen als das Limit verwendet wird, unter dem Personen als arm definiert werden. Relative Armut beschreibt die Zugehörigkeit zu einer der unteren Einkommensgruppen. Der EU-Kommission zufolge liegt die Armutsgrenze für die Mitgliedsländer bei 50 % des preisbereinigten verfügbaren persönlichen Durchschnittseinkommens.

Abbildung 5.1



zung betrug 1998 23,4 %. Die absolute Armut ist in den 1990er Jahren mit Ausnahme von Europa und Zentralasien in fast allen Regionen der Welt rückläufig. Die Anzahl der Hungertoten weltweit wird auf ca. 24 000 täglich geschätzt.¹²¹⁾

Armut ist auch der Hauptgrund für Sklaverei, die im öffentlichen Bewusstsein als abgeschafft gilt, gleichwohl auch heute noch mehr als 27 Millionen Menschen betrifft (Bales 2001: 16 ff.). Eine häufige Form ist die Schuldknechtschaft und Menschenhandel insbesondere mit Frauen, die zur Prostitution gezwungen werden. Moderne Sklaverei tritt überwiegend, aber nicht ausschließlich in Ländern der Dritten Welt auf. So sind beispielsweise im Bereich der Zwangsprostitution auch Industrieländer betroffen. Der jährliche Gewinn, der aus Sklaven erpresst wird, liegt – grob geschätzt – bei ca. 13 Milliarden US\$. Wiewohl Sklaverei ein internationaler Wirtschaftsfaktor ist, existieren nahezu keine wirtschaftlichen Kontrollen hinsichtlich von Sklavenhaltung und Sklavenhandel (Bales 2001: 24 ff., 36 f.). Auch hier wäre zu klären, inwieweit eine zunehmende internationale Verflechtung die Durchsetzung von Kernarbeitsnormen, die ein Verbot der Zwangsarbeit implizieren, fördert.

5.2.2 Weltregionen im Überblick¹²²⁾

5.2.2.1 Mitgliedsstaaten der OECD¹²³⁾

In den Mitgliedsstaaten der OECD erreichte die Arbeitslosigkeit Mitte der 1990er Jahre einen Höhepunkt – die Arbeitslosenquote lag 1994 bei 8,1 % – und fiel ab 1997 bis zum Jahr 2000 auf knapp über 6 %. Nach Schätzungen der OECD wird im Jahr 2002 die Arbeitslosenquote bei 6,3 % stagnieren (OECD 2001c: 19). Die Erwerbsquote für die EU lag 1995 bei 60,1 % und 1999 bei 62,6 %. Die Arbeitslosenquote verminderte sich von 11,1 % in 1994 auf 8,5 % in 2000. Die Quote der jugendlichen Arbeitslosen hat sich in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre um rund 3 Prozentpunkte in der OECD und 2 Prozentpunkte in der EU verringert. Auch der Anteil der langfristig Arbeitslosen ging leicht zurück. Internationale Wanderungen nehmen nicht die Größenordnung ein, die angesichts der politischen Diskussion des Themas zu erwarten wäre. In weniger als der Hälfte der OECD-Staaten beläuft sich der Anteil der Ausländer unter den Arbeitskräften auf mehr als 5 %. Die Bewertung der Beschäftigungssituation in Europa wird die Enquete-Kommission im weiteren Verlauf ihrer Arbeit intensiv beschäftigen (Fischer 2001).

¹²²⁾ Dieses Kapitel basiert überwiegend auf verkürzten Auszügen des Vortrages von Sengenberger (2001).

¹²³⁾ Mexiko, Korea u. a. sind Mitgliedsländer der OECD und werden – sofern nicht anders ausgewiesen – sowohl als Länder der OECD als auch bei der jeweiligen regionalen Analyse berücksichtigt.

¹²¹⁾ Vgl. Internationale Elementar Hilfe: www.ieh.de (31. Juli 2001).

Diese Entwicklungen gehen mit einer Steigerung der Beschäftigtenzahlen in den Ländern der OECD¹²⁴⁾ einher. Die Beschäftigung ist zwischen 1985 und 1998 im Durchschnitt um 14,7 % gestiegen, d. h. in den westlichen Industrieländern sind über 50 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze entstanden. Die EU konnte jedoch trotz ihres 40%-igen Anteils an der OECD-Gesamtbevölkerung nur 11 Millionen neuer Arbeitsplätze verzeichnen (IW 1999: 15 ff.).

Die Reallohnentwicklung war in den meisten entwickelten Industrieländern in der 1990er Jahren positiv. In 11 der 28 OECD-Staaten lag der Zuwachs zwischen 10 und 20 % (gemessen in US\$). Gleichwohl entwickelten sich die Reallohne in den meisten Ländern der EU seit den 1980er Jahren unterhalb der Produktivitätsentwicklung.

Die Lohn- und Einkommensdisparitäten sind nach Angaben der ILO in den 1990er Jahren in einigen OECD-Ländern, z. B. in den USA, Großbritannien, Norwegen, Neuseeland und Italien gewachsen, in anderen Staaten wie Deutschland und Dänemark relativ konstant geblieben. Nach Einschätzung der OECD üben nationale Arbeitsmarktinstitutionen und -politik einen größeren Einfluss auf die Einkommensentwicklung und Beschäftigungssituation aus als Globalisierungseffekte (Martin 2001: 2).

Die relative Armut, gemessen an der Quote der Bevölkerung, die über weniger als die Hälfte des Durchschnittseinkommen verfügt, variiert erheblich. Sie lag zwischen 1987 und 1997 in Deutschland bei 5,9 % und in den USA bei 17,3 %, wobei Kinderarmut noch stärker differiert.

5.2.2.2 Mittel- und Osteuropa und Zentralasien

Eine gravierende Verschlechterung ihrer Beschäftigungs- und Einkommenssituation erfuhren die Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa und Zentralasien, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden. Dies war die Folge der makroökonomischen und mikroökonomischen Reformmaßnahmen des Transformationsprozesses. Für die Gruppe der Reformländer insgesamt ist die Erwerbslosigkeit auf knapp 11 % in 1999 gestiegen. In vielen dieser Länder sind zwischen 10 % und 20 % der Arbeitskräfte ohne Arbeit. Die Jugendarbeitslosigkeit liegt bei durchschnittlich fast 30 %. Die meisten Reformstaaten dieser Region erlebten in den 90er Jahren auch einen Rückgang des Brutto sozialprodukts sowie starke Verluste bei Beschäftigung und bei Reallöhnen. In den vergangenen zwei Jahren wurde allerdings ein Wachstum um 2,5 % erzielt und für 2001 sind 3 % vorhergesagt. Im allgemeinen sind die Arbeitsmarktdaten für die Staaten in Mittel- und Osteuropa erheblich günstiger als in den GUS-Staaten.

5.2.2.3 Asien und im Pazifik

Einige Länder, die besonders von der Finanz- und Wirtschaftskrise 1997–98 betroffen waren, haben sich wirtschaftlich erholt. Dazu gehören u. a. Südkorea, Malaysia und Thailand, die wieder hohe BIP-Wachstumsraten aufweisen. Andere Länder wie Indonesien haben sich weder politisch noch wirtschaftlich stabilisiert. Dennoch fiel die durchschnittliche BIP-Wachstumsrate dieser Region im

Jahr 2000 mit 6,9 % relativ hoch aus.¹²⁵⁾ Die Prognosen für 2001 und 2002 liegen mit 3,8 % und 5 % wieder deutlich niedriger. Die soziale Lage hat sich trotz der wirtschaftlichen Erholung nicht in gleichem Maße verbessert. Dies liegt auch daran, dass die Rückkehr zu hohen Wachstumsraten nicht zwangsläufig mit einer Rückkehr zum früheren Einkommensniveau einhergeht. Die durchschnittliche Arbeitslosigkeit für die gesamte Region lag 1999 bei 4,6 %. Einige Staaten in der Region sahen in den 90er Jahren sehr starke Reallohnzuwächse, andere starke Einbußen. In China beschleunigt sich derzeit das wirtschaftliche Wachstum. In der ersten Jahreshälfte 2000 lag das reale BIP – vorbehaltlich der statistischen Unsicherheiten – um über 8 % höher als im Vorjahr, erreichte aber nicht die zweistelligen Wachstumsraten der frühen 90er Jahre. Besonders problematische Entwicklungen auf den südasiatischen Arbeitsmärkten sind die niedrige Arbeitsproduktivität und hohe Unterbeschäftigung, ferner die hohe Jugendarbeitslosigkeit, geschlechtliche Diskriminierung und Kinderarbeit. Die Zahl der Personen, die unter die absolute Armutsgrenze fallen, wurde für den ostasiatischen und pazifischen Raum 1998 auf 278 Millionen geschätzt. Die Quote der davon Betroffenen hat sich von 1990 bis 1998 etwa halbiert (1998: ca. 15 %).

5.2.2.4 Lateinamerika und Karibik

Während die Länder in Lateinamerika und der Karibik nach der Wirtschaftskrise der Jahre 1998–99 wieder zu Wachstum zurückgekehrt sind, ist der Zeitraum vor und während der Krise von einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit geprägt. So erhöhte sich die durchschnittliche Arbeitslosenquote, die gleichwohl nur in den städtischen Ballungsräumen ermittelt wird, in den Jahren von 1990 bis 1998 von 5,1 % auf 8,1 %. In 18 der 38 Staaten der Region ist eine zweistellige Quote zu beobachten. Die Beschäftigung im informellen Sektor hat sich in diesem Zeitraum von 44,4 % auf 47,9 % erhöht. Die Reallöhne sind in Chile, der Dominikanischen Republik, Jamaika, Trinidad und Tobago sowie Venezuela stark gesunken, dagegen in Peru und in den meisten mittelamerikanischen Staaten erheblich gestiegen. Von absoluter Armut sind in der Region schätzungsweise 78 Millionen Menschen betroffen. Die Quote hat sich von 16,8 % in 1990 nur geringfügig auf 15,6 % in 1998 verringert. Lateinamerika ist weltweit die Region mit dem durchschnittlich größten Einkommensgefälle.

5.2.2.5 Naher Osten und Nordafrika

Der nahe Osten und Nordafrika erzielten im Jahr 2000 ein BIP-Wachstum von 4 %. Die Arbeitslosigkeit, die nicht überall gemessen wird, lag Ende der 90er Jahre in Algerien bei 28,7 %, in Marokko bei 22 % und in Ägypten bei 8,2 %. Die Jugendarbeitslosigkeit ist in den Maghreb-Staaten außerordentlich hoch. Die Reallöhne der Industriearbeiter – gemessen in US\$ – sind überall, wo statistisch erfasst, stark gefallen.

¹²⁴⁾ Hier beziehen sich die Beschäftigtenzahlen auf alle OECD Länder ohne Mexiko, Südkorea, Ungarn, Tschechien und Polen.

¹²⁵⁾ Das Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts wurde als gewichteter Durchschnitt der Länder Südkorea, Taiwan, Indonesien, Thailand, Malaysia, Singapur und den Philippinen berechnet (DIW 2001: 229; DIW 2000: 694 f.).

5.2.2.6 Sub-Sahara Afrika

Für Sub-Sahara Afrika liegen nur begrenzt statistische Datenreihen vor, so dass die statistischen Annäherungen der ILO die Realität voraussichtlich noch zu positiv abbilden. Die Arbeitslosenquote wurde gegen Ende der 1990er Jahre etwa wie folgt geschätzt: Botswana 22 %, Lesotho 41 %, Namibia 20 %, Nigeria 3 %, Südafrika 25 %, Sambia 15 % und Simbabwe 6 %. Diese Zahlen geben indes nur einen Teil der Arbeitsmarktrealität Schwarzafrikas wieder, da die meisten Arbeitskräfte im informellen Sektor tätig sind, wo die Erwerbsarbeitslosigkeit nicht erfasst wird. Oft ist nur eine Minderheit im formellen Sektor tätig. Der Anteil der Arbeitskräfte im formellen privaten Sektor wird zur Mitte der 1990er Jahre wie folgt geschätzt: Tansania 4 %, Kenia und Uganda jeweils etwa 9 %, Sambia 7 % und Simbabwe 21 %. Einige der afrikanischen Staaten, darunter Nigeria, Südafrika, Ghana, Tansania und Uganda, verzeichneten im vergangenen Jahr positive Wachstumsraten, allerdings wächst die Bevölkerung schneller als das Inlandsprodukt. Die Reallöhne waren dramatisch rückläufig. In Kenia z. B. fielen die Löhne im verarbeitenden Gewerbe in den 1990er Jahren um 50 %, in Sambia um 60 % und in Malawi um 73 %. Angesichts des hohen Anteils des informellen Sektors muss diese Entwicklung etwas relativiert werden.

Gegen Ende der 1990er Jahre waren 291 Millionen Menschen in der Region arm. Bei Zugrundelegung der absoluten Armutsgrenze wurde der Anteil der Bevölkerung unter dieser Linie im Zeitraum 1996 bis 1998 etwa wie folgt bestimmt: Burkina Faso 45 %, Ghana 29 %, Nigeria 66 %, Uganda 44 %, Sambia 60 % und Simbabwe 47 %. Viele Länder der Region wurden in ihren Entwicklungschancen stark von Naturkatastrophen (z. B. Flut in Mozambique), Bürgerkrieg, Preisverfall von Ausfuhrgütern, HIV/AIDS-Epidemie und den Auswirkungen der so genannten Struktur Anpassungsprogramme beeinträchtigt.

5.2.3 Zwischenfazit

Die Globalisierung hat unterschiedliche Auswirkungen auf Volkswirtschaften. Es zeigt sich, dass trotz positiver Globalisierungseffekte bei einzelnen Ländern und Personengruppen, die Armut in vielen Teilen der Welt nicht eingedämmt werden konnte. Das Entwicklungs- und Wohlstandsgefälle zwischen armen und reichen Ländern wurde insgesamt betrachtet nicht verringert, auch wenn es einigen Entwicklungs- und Schwellenländern gelungen ist, sich in die Weltwirtschaft zu integrieren und von den positiven Effekten der Globalisierung zu profitieren. Während der letzten vier Jahrzehnte ist vielmehr eine noch mächtigere Kluft zwischen armen und reichen Ländern entstanden: 1960 betrug das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in den zwanzig reichsten Staaten das 18fache des Werts der zwanzig ärmsten Staaten. Bis zum Jahr 1995 ist die Divergenz auf das 37fache angewachsen. Über 80 Länder haben heute real niedrigere Pro-Kopf-Einkommen als vor 10 Jahren. Auch werden z. B. 97 % aller Patente von den entwickelten Industrieländern gehalten.

Von zentraler Bedeutung wird in Zukunft der Zugang zu Wissen über die neuen Informations- und Kommunikationstechniken sein. Die Weltbank weist darauf hin, dass der Bedeutungszuwachs von Wissen für Entwicklungsländer

große Chancen birgt. Wenn es Entwicklungsländern jedoch nicht gelingt, das bestehende Wissensgefälle mit Hilfe der neuen Informations- und Kommunikationstechniken zu reduzieren, verschärfen sich die weltweiten Ungleichheiten zwischen Ländern und einzelnen Personengruppen (Weltbank 1999: 18, 71 f.).¹²⁶⁾

Besonders auffällig sind die Unterschiede bei den Zugangsmöglichkeiten für das Internet. 1998 waren 88 % aller Internetnutzer aus Industrieländern, die einen Weltbevölkerungsanteil von etwa 15 % ausmachen. Hingegen leben in Südasien über 20 % der Weltbevölkerung, sie stellen zahlenmäßig jedoch weniger als 1 % der weltweiten Internetnutzer dar (UNDP 1999a: 74).

Tabelle 5.1 ist ferner zu entnehmen, dass im Jahr 2000 knapp 55 % der Bevölkerung der Vereinigten Staaten Internetnutzer waren, während in den Arabischen Staaten, Afrika oder Südasien nur ca. 0,5 % der Bevölkerung das Internet nutzen konnten.

Tabelle 5.1

Die ungleiche Verteilung des Zugangs zum Internet

| | Internetnutzer (als % der Regionalbevölkerung) | |
|---|--|------|
| | 1998 | 2000 |
| Vereinigte Staaten | 26,3 | 54,3 |
| OECD Länder (Hochlohnländer, ohne USA) | 6,9 | 28,2 |
| Lateinamerika und Karibik | 0,8 | 3,2 |
| Ostasien und Pazifik | 0,5 | 2,3 |
| Osteuropa und GUS | 0,8 | 3,9 |
| Arabische Staaten | 0,2 | 0,6 |
| Afrika südlich der Sahara | 0,1 | 0,4 |
| Südasien | 0,04 | 0,4 |
| Welt | 2,4 | 6,7 |

Anmerkung: Tschechische Republik, Ungarn, Mexiko, Polen, Republik Korea und Türkei sind bei der OECD enthalten, nicht bei den regionalen Angaben.

Quelle: UNDP 2001: 40

Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, ob es Entwicklungsländern gelingen wird, über diese neuen Informations- und Kommunikationstechniken Wissens- und Informationsdisparitäten abzubauen. Die Weltbank weist darauf hin, dass Entwicklungsländer, die ihren Lebensstandard zu verbessern beabsichtigen, in der Wertschöpfungskette vorwärts kommen und Waren produzieren müssten, die mit einem höheren Maß an Technologie und Know-how hergestellt werden (Weltbank 1999: 30; UNDP 2001).

¹²⁶⁾ Vgl. zu Qualifikationsdefiziten in der Europäischen Union: Fischer 2001.

5.2.4 Genderspezifische Fragestellungen im Kontext der Globalisierung

Die Auswirkungen der Globalisierung auf die Arbeitsmarktsituation von Frauen sind vielschichtig. Neben der inhaltlichen Komplexität sind die empirischen Grundlagen aufgrund der unzureichenden statistischen Erfassungen schwierig. So weist UNIFEM darauf hin, dass die Feminisierung der Armut zwar ein allgemein bekanntes Phänomen ist, der in der Fachliteratur häufig angeführte Frauenanteil von 70 % jedoch auf keinen zuverlässigen statistischen Grundlagen basiert. Ein anderes Beispiel für die lückenhafte Datenlage sind die „Core Development Indicators“ der OECD, von denen nur 2 von 24 genderspezifisch erhoben werden (UNIFEM 2000: 11 f., 64 f.). Eine zentrale Voraussetzung und Notwendigkeit für weitere Analysen sind folglich Statistiken, die die Situation von Frauen und Männern getrennt voneinander ausweisen.

Wenn die Erwartungen zutreffen, dass die neuen Informations- und Kommunikationstechniken und die Öffnung der Märkte in der Summe zu einem Plus an Arbeitsplätzen führen, wäre zu analysieren, in welchem Maße Frauen an diesem Zugewinn partizipieren. Erste Studien zeigen, dass vor allem junge und hochqualifizierte Frauen von diesem Strukturwandel profitieren, ältere und geringqualifizierte Frauen hingegen ihre Anstellungen verlieren bzw. qualitativ schlechtere Tätigkeiten ausüben. Auch werden IuK-Techniken insbesondere im Dienstleistungssektor zu Rationalisierungseffekten und entsprechender Freisetzung von Arbeitskräften führen. Da Frauen verstärkt in personengebundenen Dienstleistungen beschäftigt sind, wäre jedoch zu prüfen, in welchem Maße Frauen von Rationalisierungen betroffen sind. Positiv auf die Beschäftigungssituation von Frauen wirkt sich aus, dass sich Qualifikationsanforderungen durch die Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft zugunsten von Frauen verändern (UNIFEM 2000: 137).

Auch die Vorteile von Telearbeit, die eine Kombination von beruflichen und familiären Tätigkeiten durch neue IuK-Techniken grundsätzlich ermöglicht, ist mit Risiken für Frauen verbunden. Dies betrifft nicht nur die schlechte Bezahlung und das fehlende soziale Arbeitsumfeld sondern auch das Risiko, dass diese neuen Dienstleistungen im Bereich der Medien- und Kommunikationswirtschaft die Gefahr von Scheinselbständigkeit erhöhen können.

In Entwicklungs- und Schwellenländern ist der informelle Sektor für Frauen von zentraler Bedeutung. Auf die Schwierigkeiten seiner Definition und Erfassung wurde bereits in Abschnitt 5.2.1 hingewiesen. Sofern Daten verfügbar sind, übersteigt in vielen Ländern der Frauenanteil den der Männer. Dabei sind deutlich weniger Frauen im informellen Sektor gegen Lohn beschäftigt als Männer, ihr Anteil an Selbstständigen und mitarbeitenden Familienangehörigen fällt somit hoch aus (Vereinte Nationen 2000: 124 f.). Diskriminierung und Arbeitsmarktsegregation führen darüber hinaus zu weiteren Benachteiligungen von Frauen im informellen Bereich (Wiego 2001).

Eine zentrale Voraussetzung für die Nutzung von IuK-Techniken ist, dass Frauen gleichberechtigt ausgebildet werden. In Anbetracht dessen, dass zwei Drittel von weltweit 876 Millionen Analphabeten Frauen sind und der Frauenanteil

in technischen Berufen weiterhin niedrig ist, besteht hier auch weiterhin besonderer Handlungsbedarf (Campbell 2001: 8 f.; Vereinte Nationen 2000: 87). Die Weltbank weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Länder, die nicht in die Bildung von Frauen und Mädchen investieren, ein nur suboptimales Wirtschaftswachstum erreichen, da diese Länder ihr „Humankapital“ nicht effizient nutzen (Dollar und Gatti 1999: 20 f.; World Bank 2001a: 10 f.).

Ein weiteres Problem für Frauen stellen die Freien Exportzonen (FEZ) dar, die Ende der 1970er Jahre infolge der Strukturanpassungspolitik des IWF vermehrt entstanden und überwiegend in der Textil- und Bekleidungs- und der Elektroindustrie angesiedelt sind. Das besondere Interesse von Unternehmen liegt darin, über niedrige (Frauen-)Löhne und steuerliche Privilegien Kostenvorteile zu erlangen. Von den FEZ war ursprünglich erhofft worden, dass sie die Arbeitslosigkeit reduzieren und über Wissens- und Technologietransfer positive spill-over Effekte auf die lokale Wirtschaft der Entwicklungsländer erreichen. Diese konnten jedoch nur in Ausnahmen wie in Südkorea oder Taiwan erzielt werden. Der Frauenanteil der FEZ liegt bei ca. 70 bis 90 %, wobei vor allem junge, unverheiratete und kinderlose Frauen zwischen 15 bis 25 Jahre dort beschäftigt sind. Sie verdienen durchschnittlich 50 bis 70 % der Löhne ihrer männlichen Kollegen. Dass ihre Löhne im Durchschnitt höher als in der übrigen Volkswirtschaft liegen, relativiert sich durch das häufig höhere Preisniveau in FEZ (Wick 1998: 237–239, 246 f.).

Neben direkten Arbeitsmarkteinflüssen hat die Globalisierung auch indirekte Auswirkungen auf die Arbeitsmarktsituation von Frauen. In Industrieländern führt die Globalisierung politisch zu einer Verstärkung von Konsolidierungsmaßnahmen in öffentlichen Haushalten, u. a. in Form von Ausgabenkürzungen im Fürsorge- und Bildungsbereich. Diese Entwicklung erschwert Frauen die Beteiligung am Arbeitsmarkt, da sie trotz eines veränderten Rollenbewusstseins weiterhin überproportional hoch für Fürsorgetätigkeiten zuständig sind. Eine unzureichende staatliche Infrastruktur, z. B. im Bereich der Pflegedienste und Kinderbetreuung führt dazu, dass Frauen diese Mängel über zusätzliche Arbeit kompensieren. Sie sind damit einer zunehmenden Doppelbelastung von Beruf und Familie ausgesetzt (UNDP 1999a: 95 bis 101, Dingeldey und Gottschall 2001). In Zusammenhang mit der zunehmenden Integration hochqualifizierter Frauen in den Arbeitsmarkt und der oftmals mangelhaften Fürsorgeinfrastruktur lässt sich auch eine neue internationale Arbeitsteilung unter Frauen im Haushalt beobachten. So lange Kinderfürsorge als alleinige oder überwiegende Frauensache gilt, wird das System der Hausangestellten vom 19. Jahrhundert häufig über eine Beschäftigung von Migrantinnen re-institutionalisiert, was zu neuen Machtverhältnissen zwischen Frauen führt (Young 2000).

Eine gesellschaftliche Reduzierung von Fürsorgetätigkeiten wäre jedoch nicht nur für die einzelnen Individuen problematisch, sondern führt langfristig zu enormen volkswirtschaftlichen Kosten, u. a. in Form fehlender sozialer Kompetenzen und Qualifikationen, hoher Kriminalität und allgemeiner sozialer Spannungen. Hier kann nur ein gesamtgesellschaftliches Umdenken Abhilfe schaffen. Das Konzept der „gender sensitive budgets“ ist dabei ein hilferei-

ches Instrument. Gender Audits für den Staatshaushalt prüfen beispielsweise, inwiefern Budgetkürzungen infolge der staatlichen Sparpolitik unterschiedliche Auswirkungen auf die Interessen und Belange von Männern und Frauen haben und welche gesellschaftlichen Konsequenzen sich daraus ergeben (Stiefel 2001; Esim 2000).

5.2.5 Der Arbeitsmarkt in Deutschland

In der Debatte um Globalisierung werden in wissens- und forschungsintensiven Branchen positive Beschäftigungswirkungen erwartet. Gleichzeitig verschärft sich der Wettbewerb in den Bereichen standardisierter und arbeitsintensiv produzierter Industriegüter durch Konkurrenz aus Schwellen- und Transformationsländern. Auch wenn Strukturwandel ein altes Phänomen ist und stets Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt verursacht, ist das Problematische der gegenwärtigen Situation, dass sich die Auswirkungen der Globalisierung durch das schwache weltwirtschaftliche Wachstum verstärken und es zunehmend um Marktanteils-wettbewerb geht (Europäische Kommission 1997).

5.2.5.1 Arbeitsmarktbilanz¹²⁷⁾

In den 1990er Jahren erreichte die Arbeitslosigkeit in Deutschland fortlaufend neue Rekorde. Der Höhepunkt wurde 1997 erreicht. Im Jahresdurchschnitt waren knapp 4,4 Millionen Personen arbeitslos gemeldet. Werden noch die Entlastungseffekte der Arbeitsmarktpolitik und die Stille Reserve im engeren Sinn berücksichtigt, d. h. die Personen, die unter Hochkonjunkturbedingungen auf den Arbeitsmarkt drängen würden, so betrug die Beschäftigungslücke 1997 trotz statistischer Unsicherheiten über 7 Millionen Personen. Die konjunkturelle Erholung, die 1998 einsetzte und sich 1999/2000 verstärkte, konnte die Arbeitslosigkeit bislang nur um eine halbe Million Personen senken.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit vollzog sich in Westdeutschland in drei Schritten: zunächst durch die beiden Ölpreisschocks in den Jahren 1973 und 1981 und zuletzt durch die 1992/93 einsetzende Rezession. Zwischen den genannten Zeitpunkten ging die Arbeitslosigkeit nur allmählich zurück. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist durch eine beträchtliche Verfestigung gekennzeichnet, obwohl die Beschäftigung in Westdeutschland in den 1980er Jahren spürbar angestiegen ist. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen hat sich in Westdeutschland in den letzten drei Jahrzehnten stark erhöht.¹²⁸⁾ Ihr Anteil an den Arbeitslosen stieg kontinuierlich von 8,5 % (1973) auf 37,7 % (1998) (Bundesregierung 2001: 107; siehe Tabelle 5.2).

Die Erwerbstätigenzahl schwankte in Westdeutschland zwischen 1960 und 1989 zyklisch zwischen 26 und 27,7 Millionen. In den Jahren nach der Wiedervereinigung stieg sie bis 1992 auf 29,5 Millionen. In den folgenden fünf Jahren nahm die Anzahl der Erwerbstätigen parallel zu der sich

abschwächenden Konjunktur ab.¹²⁹⁾ Innerhalb der Erwerbstätigen hat sich zwischen 1960 und 1998 das Gewicht der Selbstständigen und mitarbeitenden Familienangehörigen zugunsten der abhängig Beschäftigten verschoben. Da die Erwerbstätigenzahl sich im langfristigen Trend nicht verringert, sondern seit der Wiedervereinigung sogar leicht erhöht hat, kann die im Trend langfristig zunehmende Arbeitslosigkeit in Westdeutschland nur durch ein gestiegenes Arbeitskräfteangebot erklärt werden. So nahm z. B. im Zeitraum 1970 bis 1991 das Erwerbspersonenpotenzial, das sich aus den Erwerbstätigen und Arbeitslosen sowie der Stillen Reserve zusammensetzt, um über 7 Millionen zu, so dass im Jahre 1991 in Westdeutschland 1,7 Millionen Personen arbeitslos gemeldet waren bzw. knapp 3 Millionen Arbeitsplätze fehlten. Auch in den 1990er Jahren stieg das Erwerbspersonenpotenzial weiter an (+2 Millionen, siehe Abbildung 5.2). Die Angebotsseite verschärfte damit die rezessionsbedingten Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt noch zusätzlich.

Das Arbeitsvolumen gemessen in Zeiteinheiten ist ein guter Indikator für die Leistung des Produktionsfaktors Arbeit, da dadurch Veränderungen der Arbeitszeit, Kurzarbeit und Überstunden mit berücksichtigt werden. Das Arbeitsvolumen in Stunden zur Erstellung des jährlichen Bruttoinlandsprodukts verringerte sich in Westdeutschland zwischen 1960 und 1998 um 22,6 %. Allerdings war das Arbeitsvolumen in den 1960er und der ersten Hälfte der 1970er Jahre wesentlich stärker rückläufig als in den 1990er Jahren und ist seit 1974 relativ konstant (siehe Abbildung 5.3; Miegel 2001).

Die Zunahme der Erwerbstätigen bei deutlich abgenommenem Arbeitsvolumen war statistisch von 1960 bis 1998 nur möglich, weil die jährliche Arbeitszeit je Erwerbstätigem von 2 162 auf 1 562 Stunden (–27,7 %) zurückging. Die Reduzierung der Arbeitszeit erfolgte u. a. durch eine geringere Wochenarbeitszeit, eine höhere Teilzeitquote, mehr Urlaubstage und Erziehungsurlaub.

Seit 1998 sorgten der einsetzende Wirtschaftsaufschwung und die demographische Entwicklung für eine Entlastung des westdeutschen Arbeitsmarktes. Mit im Jahresdurchschnitt 2000 über 2,5 Millionen registrierten Arbeitslosen, einer Stillen Reserve im engeren Sinne in Höhe von 1,5 Millionen Personen und einer Arbeitsmarktpolitik, die den westdeutschen Arbeitsmarkt um weitere 1 Million Personen entlastete, liegt das Ziel „Vollbeschäftigung“ jedoch nach wie vor in weiter Ferne.

Im Zuge der Wiedervereinigung und dem damit verbundenen Systemwechsel ging in Ostdeutschland rund ein Drittel der Arbeitsplätze verloren. 1992 existierte im Osten eine Beschäftigungslücke in Höhe von 2,4 Millionen Arbeitsplätzen (1,2 Millionen Arbeitslose, 1,2 Millionen Stille Reserve und Entlastung der Arbeitsmarktpolitik).

¹²⁷⁾ Dieses Kapitel basiert überwiegend auf verkürzten Auszügen des Vortrags von Walwei (2001). Der Vortrag von Walwei wurde veröffentlicht in Emmerich u. a. (2001).

¹²⁸⁾ Als langzeitarbeitslos werden Personen bezeichnet, deren Arbeitslosigkeit 12 Monate und länger beträgt.

¹²⁹⁾ In den Jahren 1999 und 2000 revidierte das Statistische Bundesamt die Erfassung von Erwerbstätigen, um die so genannten geringfügig Beschäftigten angemessen zu berücksichtigen. Diese Korrektur geht bis in das Jahr 1991 zurück. Deshalb werden Aussagen zur langfristigen Entwicklung von Erwerbstätigkeit, die bis in die 1960er Jahre reichen, hier auf Grundlage der alter Datenbasis getroffen, um die Vergleichbarkeit zu bewahren. Vgl. auch Kapitel 5.2.5.2.4.

Abbildung 5.2

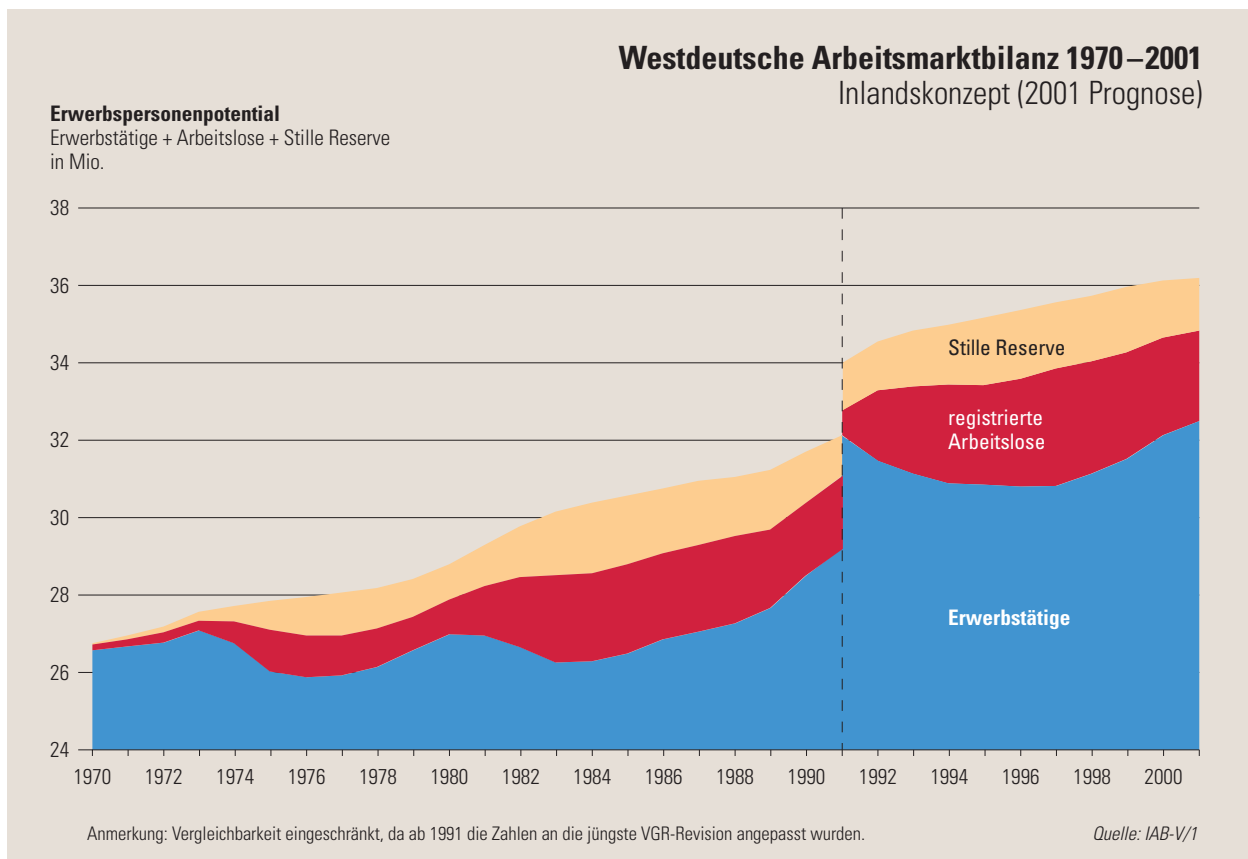
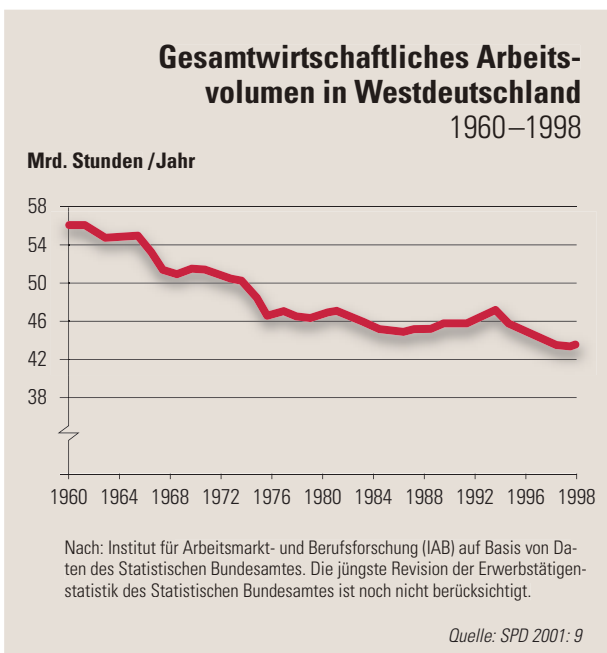


Abbildung 5.3



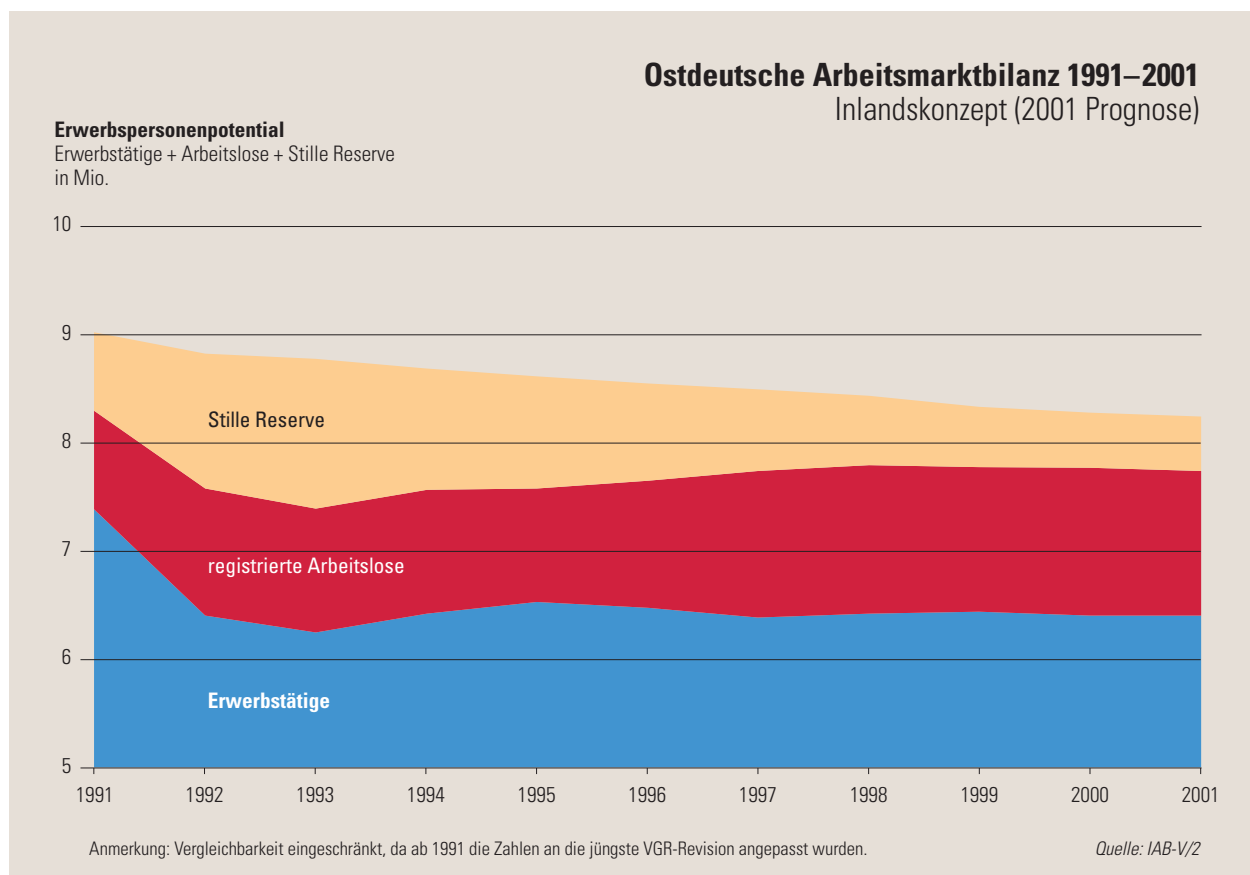
Trotz der enormen Transferleistungen gelang es in den folgenden Jahren nicht, die Unterbeschäftigung spürbar zu senken. Der 1998 einsetzende Wirtschaftsaufschwung ging

– anders als im Westen – nahezu spurlos am ostdeutschen Arbeitsmarkt vorbei. Im Durchschnitt des Jahres 2000 waren immer noch über 1,3 Millionen Personen arbeitslos gemeldet, weitere 0,5 Millionen Personen sind der Stillen Reserve und der Entlastung durch die Arbeitsmarktpolitik zuzurechnen. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen lag 1998 bei 34,4 % und der an den Erwerbspersonen bei 6,7 % (Bundesregierung 2001: 207).

In den neuen Bundesländern lag die Arbeitslosenquote der Frauen 1998 bei 21,8 %. Sie war damit etwa fünf Prozentpunkte höher als die Quote der ostdeutschen Männer und fast doppelt so hoch wie die Arbeitslosenquoten von Frauen in den Alten Bundesländern. 1998 waren im Bundesgebiet Ost etwa zwei Drittel aller Langzeitarbeitslosen Frauen (Klammer u. a. 2000: 126–130, 142).

Die Gründe für die hohe Unterbeschäftigung in Westdeutschland sind vielschichtig. Auslöser war dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zufolge der Anstieg des Erwerbspersonenpotenzials, der auf der Angebotsseite durch unterschiedliche Faktoren hervorgerufen wurde, u. a. durch die geburtenstarken Jahrgänge in der Nachkriegszeit. Eine wichtige Rolle spielte auch die seit 1970 wachsende Erwerbsbeteiligung insbesondere verheirateter Frauen. Die heutige Erwerbsorientierung von Frauen ist Resultat eines veränderten gesellschaftlichen Rollenverständnisses, welches das tradierte Familienleitbild des männlichen Familienernährermodells in Frage stellt. Schließlich vergrößerte sich das Erwerbspersonenpotenzial durch die Zuwanderung von Übersiedlern, Aussied-

Abbildung 5.4



lern und Ausländern. Die heimische Bevölkerungsentwicklung und deren Erwerbsneigung bilden aber auf kurze und mittlere Frist Rahmenbedingungen, an die sich sowohl Wirtschaft als auch Arbeitswelt anpassen müssen. Zur Bewältigung des Anstiegs des Erwerbspersonenpotenzials wäre in der Vergangenheit ein höheres und auch beschäftigungswirksames Wirtschaftswachstum erforderlich gewesen. Ostdeutschland ist im Rahmen der allgemeinen Entwicklung als Sonderfall zu betrachten. Seit 1990 wurden zwar erhebliche Fortschritte erzielt, z. B. beim Ausbau der Infrastruktur und der gestiegenen Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Die im Vergleich zu Westdeutschland traditionell höhere Erwerbsquote, die sich im wesentlichen durch die starke Erwerbsbeteiligung der Frauen erklärt, führt in Ostdeutschland zu einer erheblich höheren Arbeitslosigkeit.

Die gegenwärtige Arbeitsmarktlage in Deutschland ist – trotz einiger positiver Ansätze – nach wie vor von hoher Arbeitslosigkeit geprägt.

5.2.5.2 Strukturwandel des Arbeitskräftebedarfs

5.2.5.2.1 Sektorale Entwicklung¹³⁰⁾

Weltweit ist in allen hochentwickelten Volkswirtschaften ein eindeutiger Trend festzustellen: die Beschäftigung in-

nerhalb der Sektoren verlagerte sich zunächst von der Landwirtschaft (primärer Sektor) zum produzierenden Gewerbe (sekundärer Sektor) und danach zunehmend in Richtung Dienstleistungssektor (tertiärer Sektor). Die Beschäftigung im produzierenden Gewerbe sowie in Großbetrieben ging drastisch zurück, neue Arbeitsplätze entstehen im Dienstleistungssektor sowie in kleineren und mittleren Betrieben.

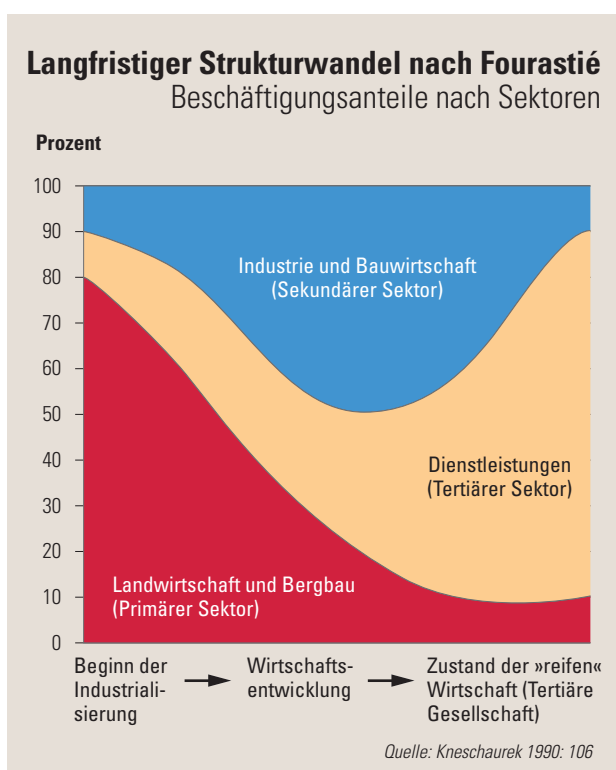
Auch in Deutschland hat sich dieser allgemeine Trend nach der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten fortgesetzt. In den neuen Bundesländern setzte nach 1990 ein Transformationsprozess der Wirtschaft ein, der noch nicht abgeschlossen ist. Es bestehen weiterhin große strukturelle Probleme in den neuen Bundesländern. Problematisch ist insbesondere das Baugewerbe, bei dem zur Zeit noch etwa 15 % aller Arbeitnehmer in Ostdeutschland (ohne Berlin) beschäftigt sind und in dem weiterhin mit einem massiven Beschäftigungsabbau zu rechnen ist. Auch im Öffentlichen Dienst sind keine positiven Beschäftigungswirkungen zu erwarten. Hingegen konnte sich der Anteil der Beschäftigten im privaten Dienstleistungssektor, vor allem bei unternehmensnahen Dienstleistungen erhöhen. In diesem Bereich waren 1991 noch 4,3 % aller Arbeitnehmer beschäftigt, während ihr Anteil 1999 auf 8 % stieg. Die Annahme, dass der Sektor des verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland die Rolle eines Beschäftigungsmotors übernehmen könne, hat sich bisher nicht bestätigt (Sachverständigenrat 2001: 124 ff.).

¹³⁰⁾ Dieser Abschnitt basiert überwiegend auf verkürzten Auszügen des Vortrags von Walwei (2001).

5.2.5.2.2 Der Tätigkeitsbereich Dienstleistungen im Wandel

Die Entwicklung der Beschäftigung nach Tätigkeitsbereichen zeigt einen deutlichen Trend zur Dienstleistungsgesellschaft, denn auch ein hoher und wachsender Anteil der Erwerbstätigen im produzierenden Gewerbe übt Dienstleistungstätigkeiten aus. Dienstleistungstätigkeiten insgesamt erreichten 1997 einen Beschäftigtenanteil von rund 65 %. Das Ende des industriellen Zeitalters und die Entstehung einer Dienstleistungsgesellschaft bzw. einer „tertiären Zivilisation“ wurde schon Anfang der 1950er Jahre von dem französischen Ökonomen Jean Fourastié prognostiziert (Fourastié 1954, vgl. auch Zinn 1995, siehe Abbildung 5.5).

Abbildung 5.5



Die Definition von Dienstleistungen variiert erheblich, u. a. wird zwischen primären Dienstleistungen (Handels-, Büro-tätigkeiten, allgemeine Dienste wie Reinigen, Bewirten, Lagern, Transportieren, Sichern) und sekundären Dienstleistungen (Forschung und Entwicklung, Organisation und Management sowie Beraten, Betreuen, Lehren, Publizieren u. Ä.) unterschieden. Dieser Definition zufolge stagnierte die Entwicklung bei den primären Dienstleistungen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Bei sekundären Dienstleistungen erhöhten sich dagegen die Beschäftigungsanteile in Westdeutschland zwischen 1985 und 1995 um gut 4 %-Punkte. Produktionsorientierte Tätigkeiten (Gewinnung, Herstellung, Einrichtung von Maschinen, Wartung, Reparatur) verloren an Bedeutung zugunsten der Dienstleistungstätigkeiten. Der Anteil Beschäftigter in diesem Bereich ging in Westdeutschland um 5,7 % im Zeitraum 1985 bis 1995 zurück.

Die Entwicklung und Beurteilung des Dienstleistungssektors wird die Enquete-Kommission im weiteren Verlauf ihrer Arbeit noch intensiv beschäftigen. Es sei an dieser Stelle bereits darauf hingewiesen, dass eine Differenzierung nach unternehmens-, wissens- und personenbezogenen Dienstleistungen als sinnvoll erachtet wird. Bedeutsam für die Weltwirtschaft sind Analysen, die sich auf Dienstleistungstätigkeiten auf Kapital- und Finanzmärkten beziehen (siehe auch Kapitel 1).

Die eher untergeordnete Rolle, die der Dienstleistungssektor sowohl in der Wissenschaft als auch in der politischen Diskussion spielt, hat zu Unzulänglichkeiten bei seiner Erfassung und Bewertung geführt. Ein wesentlicher Kritikpunkt betrifft die unscharfe Klassifikation von Dienstleistungen, die ein Relikt traditioneller, von der Industriegesellschaft geprägter Denkmuster ist und die ökonomische und gesellschaftliche Dimensionen des modernen Dienstleistungssektors nicht erfasst. Demnach differenziert die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Bundesrepublik Deutschland im Industriesektor 41 und im Dienstleistungssektor lediglich 16 Untergruppen, was in Anbetracht der entsprechenden Beschäftigungsanteile eine deutliche statistische Unschärfe mit sich bringt.

Charakteristisch für diese überholten Denkmuster ist die Auffassung, dass der Industriesektor produktiv sei und der Dienstleistungssektor unproduktiv. Letzteres wird damit begründet, dass Dienstleistungen verkonsumiert und nicht als stoffliches Gut materialisiert werden. Auch die Bewertung von produktionsbezogenen als produktive und personenbezogenen als unproduktive Dienstleistungen ist unzureichend. Krüger weist darauf hin, dass vor allem im internationalen Wettbewerb Dienstleistungen an Wert gewinnen, die den sozialen, qualifikatorischen, politischen und kulturellen Rahmen der materiellen Produktion gewährleisten (Krüger 2001: 11). Demnach sind insbesondere personenbezogene Dienstleistungen an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung stark beteiligt.

Die trotz ihrer Beschäftigungseffekte zu beobachtende Vernachlässigung von personenbezogenen Dienstleistungen ist im engen Zusammenhang mit dem „kulturelle[n] Erbe der Nachrangigkeit zwischen verschiedenen Feldern gesellschaftlicher Arbeit, die im Zeitalter der Industrialisierung durch die Geschlechterfrage gelöst wurde“ (Krüger 2001: 11) zu sehen. Indem in der Industriegesellschaft Dienstleistungen mit Hausarbeit und Niedriglohnbeschäftigungen von Frauen verbunden waren, gelten personenbezogene Dienstleistungen auch heute noch als primäre Aufgabe von Familien und Frauen, Kirchen und gemeinnützigen Einrichtungen. In der modernen Dienstleistungsgesellschaft ist diese Sichtweise jedoch realitätsfern. Personenbezogene Dienstleistungen spielen mittlerweile auch in wissensintensiven Bereichen des IuK-Sektors eine zentrale Rolle (Krüger 2001).

Neben personenbezogenen Dienstleistungen entwickeln sich auch unternehmensbezogene, d. h. von Unternehmen nachgefragte Dienstleistungen sehr dynamisch. Verschiedene Studien weisen auf die Beschäftigungs- und Wachstumspotentiale von wissensintensiven unternehmensbezogenen Dienstleistungen hin. So stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in diesem Wirtschaftsbereich in Westdeutschland zwischen 1977 und 1996 um

150 %. Eine Stärkung der internationalen Wettbewerbsposition deutscher Unternehmen in diesem Marktsegment fördert diese positiven Beschäftigungseffekte (Baethge u. a. 1999: 22–28; Hild u. a. 1999: 3–19).

Eine genaue Analyse von wissens- und unternehmensbezogenen Dienstleistungen sowie eine vertiefende Diskussion von personenbezogenen Dienstleistungen werden die Enquete-Kommission im weiteren Verlauf ihrer Arbeit beschäftigen.

5.2.5.2.3 Qualifikation¹³¹⁾

Die Qualifikationsanforderungen im Beschäftigungssystem sind schon seit über zwei Jahrzehnten stetig angestiegen. Dieser Strukturwandel hat sich seit Beginn der 1990er Jahre noch beschleunigt. In Analysen bezüglich der Veränderung der Arbeitsplatzanforderungen zeichnet sich ein deutlicher Trend zu immer anspruchsvolleren Tätigkeiten ab. In Arbeitsbereichen mit hohem Qualifikationsniveau wächst die Beschäftigung dynamischer als bei Tätigkeiten auf mittlerem oder einfachem Anforderungsniveau. Dies deutet darauf hin, dass die Globalisierung den Strukturwandel der Arbeitswelt auch in hochentwickelten Ländern beschleunigt, indem Einfacharbeitsplätze weg rationalisiert werden und neue Arbeitsplätze mit höherem Anforderungsniveau entstehen. Arbeitsmarkendogene Faktoren haben darüber hinaus Einfluss auf die Geschwindigkeit dieses Prozesses: Je höher die Beschäftigten qualifiziert sind, desto leichter wird ihnen eine Anpassung an neue und anspruchsvollere Tätigkeiten gelingen.

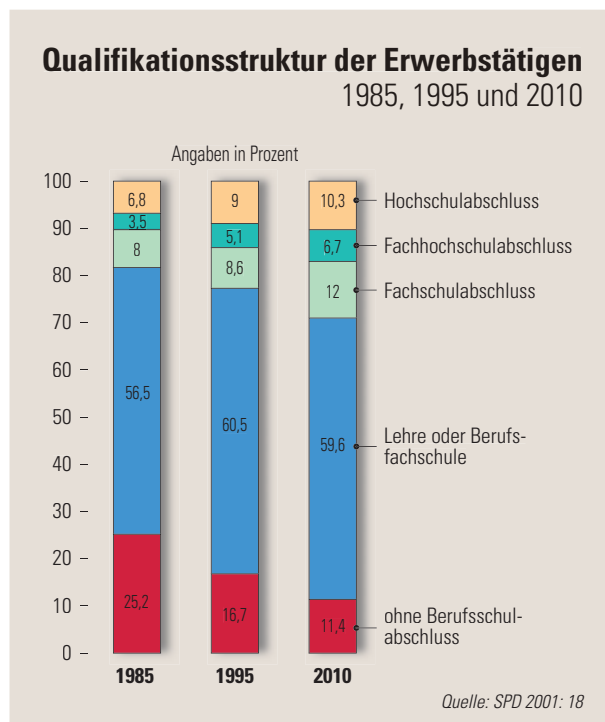
Einer Projektion des IAB zufolge werden sich bis zum Jahr 2010 folgende Trends hinsichtlich der Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen abzeichnen:¹³²⁾ Das Ausgangsjahr der Projektion ist 1985. Die Zahl der Erwerbstätigen ohne Berufsschulabschluss wird sich mehr als halbieren (25,2 % → 11,4 %), während die Zahl der Erwerbstätigen mit einer Lehre oder Berufsfachschule leicht zunimmt (56,5 % → 59,6 %). Hinsichtlich der Hochqualifizierten prognostiziert das IAB eine Steigerung der erwerbstätigen Hochschulabsolventen von 6,8 % auf 10,3 %, während sich die erwerbstätigen Fachhochschulabsolventen annähernd verdoppeln (3,5 % auf 6,7 %). Der prozentuale Anteil der Erwerbstätigen, die eine Fachschule abgeschlossen haben, steigt von 8 % auf 12 % (SPD 2001: 23, siehe Abbildung 5.6).

Die Veränderungen des Qualifikationsbedarfs stehen in Zusammenhang mit dem Wandel der Tätigkeitsstrukturen. Erwerbstätige ohne Berufsabschluss bzw. mit Abschluss einer Lehre oder Fachschule waren 1995 in Westdeutschland zum großen Teil mit produktionsorientierten Tätigkeiten beschäftigt, die an Bedeutung verloren, sowie mit so genannten primären Dienstleistungen, deren Anteil stagnierte. Es sei an dieser Stelle erneut auf die derzeit noch unzureichende Erfassung und Bewertung von Dienstleistungen hingewiesen. Grundsätzlich gilt jedoch, dass sich der Trend zur

¹³¹⁾ Dieses Kapitel basiert teilweise auf verkürzten Auszügen des Vortrags von Walwei (2001).

¹³²⁾ Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die noch nicht veröffentlichte aktuelle Projektion der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) zur „Zukunft von Bildung und Arbeit“ bis 2015.

Abbildung 5.6



Höherqualifizierung der eingesetzten Arbeitskräfte branchenübergreifend abspielt und nicht mit dem sektoralen Strukturwandel allein begründet werden kann, auch wenn der Weg in die Dienstleistungsgesellschaft die steigende Akademikerbeschäftigung begünstigt hat. Vielmehr steht der ökonomische Erfolg der Wirtschaftszweige in engem Zusammenhang mit dem Bildungsniveau der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. So lag das Wachstum der realen Wertschöpfung bei Branchen mit niedrigem Ausbildungsniveau zwischen 1980 und 1995 gerade bei 9 %, bei Branchen mit hohem Bildungsniveau jedoch bei 60 %. Branchen mit hohem Ausbildungsniveau ihrer Belegschaft konnten die Beschäftigung im gleichen Zeitraum um 20 % erhöhen, solche mit niedriger Humankapitalausstattung passten sich dem internationalen Wettbewerbsdruck durch verstärkte Rationalisierung an und bauten auf diese Weise 19 % ihrer Belegschaft ab.

5.2.5.2.4 Erwerbsformen

Das herkömmliche Normalarbeitsverhältnis wird verstanden als eine stabile, sozial abgesicherte, abhängige Vollzeitbeschäftigung, deren Rahmenbedingungen (Arbeitszeit, Löhne, Transferleistungen) kollektivvertraglich bzw. arbeits- und sozialrechtlich auf einem Mindestniveau geregelt sind. Der normative Schutz des Normalarbeitsverhältnisses will die Existenzsicherung, die auf Erwerbsarbeit beruht, zur Grundlage der alltäglichen Lebensgestaltung machen und die Planbarkeit des Privatlebens fördern.

Das Normalarbeitsverhältnis ist in Deutschland mit dem Modell des männlichen Familienernähers traditionell eng verbunden. Demnach sind überwiegend 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).

Nach Daten auf Basis von Eurostat und Mikrozensus (MK) stagnierte in Westdeutschland die Zahl der unbefristet Vollzeitbeschäftigten zwischen 1988 und 1998 in absoluten Zahlen bei nahezu unverändert 18 Millionen Personen. Der Anteil der unbefristet Vollzeitbeschäftigten an allen Erwerbspersonen ist zwischen 1988 und 1998 von 67 % auf 62 % gesunken. Die unterschiedliche Entwicklung von relativen und absoluten Zahlen ist nach Eurostat und MK auf die Zunahme der Gesamtbeschäftigung um mehr als zwei Millionen Personen zurückzuführen (Bosch 2001: 221; Hoffmann und Walwei 2000: 6).¹³³ Dabei ist der prozentuale Rückgang der Normalarbeitsverhältnisse vor allem eine Folge des starken Anstiegs der Teilzeitbeschäftigung. Zwischen 1991 und 2000 nahm die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten in Westdeutschland sehr stark (+56 %) und in Ostdeutschland dramatisch (+125 %) zu.¹³⁴ Die Teilzeitquote stieg in Westdeutschland von 17,6 auf 26,7 % und in Ostdeutschland von 7,4 auf 20,2 % (siehe Tabelle 5.3). Diese Entwicklung beruht im Wesentlichen auf der Erhöhung der Erwerbstätigkeitsquote der Frauen. Die Teilzeitquote von Frauen war im Jahr 1999 ca. doppelt so hoch wie die der Männer. In den Neuen Bundesländern kann der Trend zur Teilzeitbeschäftigung u. a. mit der hohen Anzahl von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erklärt werden, die meist mit verkürzten Arbeitszeiten durchgeführt werden (Bach 2001: 3).

Über das Ausmaß an „unsicherer Beschäftigung“ liegt für 1998/99 eine Erhebung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) vor. Als „unsicher“ gilt eine Beschäftigung, die in der Regel nicht auf Dauer angelegt ist beziehungsweise kein existenzsicherndes Einkommen gewährleistet und/oder arbeits- und sozialrechtlich nicht abgesichert ist. Diese Erwerbsformen treten in der Regel als

¹³³ Die genannten Daten basieren auf Eurostat-Arbeiterhebungen und dem Mikrozensus und sind von der Revision des Statistischen Bundesamtes nicht betroffen. Sie beziehen sich bis 1990 nur auf Westdeutschland und ab 1991 auf die Bundesrepublik Deutschland insgesamt, so dass die Aufteilung der Eurostat-Ergebnisse von 1998 auf West- und Ostdeutschland geringe Unschärfen enthält. Darüber hinaus schränken Modifikationen des Fragenkatalogs die langfristige Vergleichbarkeit ein. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass sich die Zahlen von Eurostat und MK von denen des Statistischen Bundesamtes unterscheiden. Um die langfristige Vergleichbarkeit zu ermöglichen, revidierte Zahlen jedoch bislang nur bis 1991 vorliegen, wird auf unrevidierte Zahlenreihen, d. h. auf Daten, die nach der alten Erhebungsmethode ermittelt wurden, zurückgegriffen. Für Westdeutschland werden auf Basis unrevidierter Datenreihen des IAB die Erwerbstätigenzahlen für 1988 mit 27,26 Millionen und für 1998 mit 27,91 Millionen ausgewiesen. Diesen Angaben zufolge ist die Zahl der Erwerbstätigen in diesem Zeitraum insgesamt relativ stabil geblieben. Unter der Prämisse eines sinkenden relativen Anteils von unbefristeten Vollzeitbeschäftigten würde folglich auch die absolute Zahl der Normalarbeitsverhältnisse abnehmen.

¹³⁴ Zu den Teilzeitbeschäftigten gehören in dieser Datenreihe die „Normal“-Teilzeitbeschäftigten und die Geringfügig Beschäftigten. Für die Anzahl der Geringfügig Beschäftigten wird in Deutschland für 1999 eine Zahl von vier Millionen angegeben. Das sind 45 % der Teilzeitbeschäftigten.

befristete Beschäftigung (inkl. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen), Leiharbeit, geringfügige Beschäftigung und Freie Mitarbeit auf (Schreyer 2000).

Der Erhebung des BIBB und IAB zufolge fallen in Westdeutschland rund 10 % und in Ostdeutschland rund 16 % der Beschäftigten in diese Kategorie. Erheblich höher war der Anteil der ungesicherten Arbeitsplätze bei den Frauen (14,3 % im Westen und 17,6 % im Osten), bei unter 35-jährigen (14,2 % im Westen und 17,9 % im Osten) sowie besonders bei den Beschäftigten ohne Berufsausbildung (20,6 % im Westen und 32,3 % im Osten). Im Ost-West-Vergleich haben sich im Großen und Ganzen die jeweiligen Anteile der Erwerbsformen mit Ausnahme der unsicheren Beschäftigungsverhältnisse angeglichen (Schreyer 2000).

Für das gesamte Aggregat der „Unsicheren Beschäftigung“, wie es in der oben zitierten Erhebung des BIBB definiert worden ist, gibt es nach Auskunft des IAB keine langfristige Datenreihe. Verfügbar sind langfristige Untersuchungen zu den einzelnen Beschäftigungsfeldern der befristeten Beschäftigung, Leiharbeit und geringfügigen Beschäftigung.

Als Grundlage für die Beurteilung der empirischen Entwicklung der befristeten Beschäftigung steht der Mikrozensus zur Verfügung. Das hier verwendete Datenmaterial (siehe Tabelle 5.4) bezieht sich auf Arbeiter und Angestellte ohne Auszubildende. In den Zahlen enthalten ist die Beschäftigung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik. Werden die vorübergehend in Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik Beschäftigten herausgerechnet, so verringert sich die Befristungsquote im Jahr 1999 im Westen von 7,1 % auf 6,8 % und im Osten von 13,1 % auf 6,5 % (Rudolph 2000: 6, siehe auch Tabelle 5.4).¹³⁵ In Westdeutschland stieg die befristete Beschäftigung zwischen 1985 und 1999 absolut um 590 000 (+56 %). Die Quote der befristeten Beschäftigungsverhältnisse an der Gesamtzahl der Arbeiter und Angestellten stieg im gleichen Zeitraum von 5,4 % auf 7,1 %. Es fällt auf, dass sich im betrachteten Zeitraum die Quote der unter 25-Jährigen am stärksten erhöht hat. Sie verdoppelte sich in West- und in Ostdeutschland, so dass sich im Jahr 1999 jeder fünfte Beschäftigte im Westen und jeder vierte Beschäftigte im Osten in dieser Altersklasse in einem befristeten Anstellungsverhältnis befand.

Die Leiharbeit – vom IW auch als Zeitarbeit bezeichnet – hat von einem geringen Niveau ausgehend in der langfristigen Betrachtung absolut und relativ kräftig zugenommen. Die Zahl der Leiharbeitnehmer stieg von 11 000 im Jahre 1975 auf 285 000 im Jahr 1999 (Klöß 2000: 6). Dies entspricht nach Berechnungen des IW-Köln einer durchschnittlichen jährlichen Anstiegsrate von 14 % in der Periode 1975/99. Die Zeitarbeitnehmerquote, also der Anteil der Zeitarbeitnehmer an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, stieg im gleichen Zeitraum von weniger als 0,1 % auf 1,1 % im Jahre 1999.

Die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse¹³⁶ haben sich nach einem Forschungsbericht des Bundesministe-

¹³⁵ Nach Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit arbeiteten gut 87 000 Personen im Westen und 337 000 im Osten in Arbeitsbeschaffungs- und Strukturpassungsmaßnahmen.

¹³⁶ Die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse werden als sozialversicherungsfreie Tätigkeiten definiert und entsprechen in der Regel den 630-DM-Jobs.

riums für Arbeit und Sozialordnung zwischen 1987 und 1997 in Westdeutschland um 1,3 Millionen auf 3,6 Millionen erhöht. In diesen Zahlen sind nur Personen berücksichtigt, die ausschließlich einer geringfügigen Beschäftigung nachgingen, u. a. Arbeitslose, Rentner, für die Haushaltsführung verantwortliche Personen, Studierende, Schüler und sonstige in Ausbildung befindliche Personen (Bundesregierung 2001: 105). Die Anzahl der geringfügig Nebentätigen wird in Tabelle 5.5 gesondert ausgewiesen. Auffällig an dieser Entwicklung ist, dass sich sowohl in West- als auch in Ostdeutschland die Anzahl der Personen, die ausschließlich einer geringfügigen Beschäftigung nachgingen proportional deutlich stärker erhöht hat als die Personenzahl, die diese Beschäftigungsform nur als Nebentätigkeit ausführte. Inwieweit die gesetzlichen Neuregelungen bezüglich der geringfügigen Beschäftigung und der Selbstständigkeit zu einer deutlichen Veränderung dieser Situation geführt hat, wäre mit empirischen Untersuchungen noch zu bestätigen.

Aufgrund divergierender empirischer Angaben bei den Erwerbstätigenzahlen und einer oftmals unklaren Definition von Normalarbeitsverhältnissen fällt die Beurteilung hinsichtlich der Entwicklung des Normalarbeitsverhältnisses in absoluten Zahlen unterschiedlich aus. So wird sowohl die These, dass es keinen Beleg für eine Erosion oder gar ein Ende des Normalarbeitsverhältnisses gebe als auch die These einer schleichenden Erosion des Normalarbeitsverhältnisses vertreten. Einigkeit besteht darüber, dass ein deutlicher Rückgang der relativen Bedeutung von Normalarbeitsverhältnissen im Verhältnis zur gesamten Zahl der abhängigen Beschäftigten zu beobachten ist.

Das Normalarbeitsverhältnis wird durch neue Arbeitsformen nicht bzw. nur marginal ersetzt. Konsensual wird die These vertreten, dass sich neben dem Normalarbeitsverhältnis neue Erwerbsformen immer mehr ausbreiten. Kennzeichnend für die Entwicklung ist eine Differenzierung der Arbeitsverhältnisse. Keineswegs ist alles, was nicht abhängige oder unbefristete Vollzeitbeschäftigung ist, deswegen auch unbedingt neu, „unnormale“ oder pauschal mit prekärer Beschäftigung gleichzusetzen. Dieser Bereich ist vielmehr in sich heterogen und umfasst neben der ungeschützten Arbeit (befristete oder geringfügige Beschäftigung, Leiharbeit, Scheinselbstständigkeit) und der Selbstständigkeit auch die freiwillig angestrebte und auf individuelle Präferenzen gründende unbefristete sozialversicherte Teilzeitbeschäftigung.

Zum anderen erfolgt auch innerhalb des fortbestehenden Normalarbeitsverhältnisses teilweise eine „Entnormalisierung“, z. B. durch die Ausbreitung von flexiblen Arbeitszeiten. Allerdings enthielt auch die herkömmliche Arbeitswelt etliche atypische Teilbereiche, wie z. B. Nacht-, Sonntags- und Schichtarbeit oder Arbeit in Kleinbetrieben ohne Kündigungsschutz und ohne Recht auf betriebliche Interessenvertretung.

Die zukünftigen Erwerbsformen werden wesentlich mitgeprägt durch die in den letzten Jahren deutlich gestiegene und allen Prognosen zufolge auch in den nächsten Jahren weiter zunehmende Erwerbsquote der Frauen. Dieses zusätzliche Arbeitsangebot ist in der Regel nicht, wie bei den Männern im Alleinverdienermodell, von Reproduktionsarbeit entlastet, sondern muss beide Bereiche miteinander verknüpfen. Die Nachfrage nach Arbeitszeiten und Be-

schäftigungsformen wird maßgeblich davon geprägt, ob und in welchem Ausmaß eine öffentliche Infrastruktur für Kinderbetreuung angeboten wird. In Ländern mit unzureichender Infrastruktur werden viele Frauen nur eine Teilzeitarbeit anstreben können oder auf Kinder verzichten. Ein europäischer Vergleich zeigt, dass die Arbeitszeitpräferenzen zwischen Männern und Frauen sich umso eher angleichen, je besser die Infrastruktur für Kindererziehung ausgestaltet ist. Kinderfürsorge wird in europäischen Ländern unterschiedlich finanziert.

Vollbeschäftigung und wirtschaftliches Wachstum waren die Wegbereiter des Normalarbeitsverhältnisses der 1950er und 1960er Jahre. Hohe Arbeitslosigkeit hingegen fördert prekäre Beschäftigungsverhältnisse, da die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt steigt und die Verhandlungsposition der abhängig Beschäftigten geschwächt wird.

Die Unternehmen können die Marktsituation stärker auf die Beschäftigten abwälzen und ihnen nur weniger gesicherte Arbeitsplätze anbieten. Bei abnehmender Arbeitslosigkeit werden die Unternehmen demgegenüber um die knappen Arbeitskräfte konkurrieren und die Beschäftigungsbedingungen verbessern. Standardisierte und gesicherte Beschäftigungsformen nützen dann auch den Unternehmen selbst, da diese Standards auch Ansprüche der Beschäftigten begrenzen und Verteilungskonflikte aus dem betrieblichen Alltag herausnehmen.

Ein weiterer Abbau der Arbeitslosigkeit, der langfristig aufgrund der demographisch bedingten Reduzierung des Erwerbspersonenpotenzials zu erwarten ist, kann somit das Normalarbeitsverhältnis, wenn auch in gewandelten Formen, nachhaltig stabilisieren (siehe hierzu auch Kapitel 5.2.5.3).

5.2.5.3 Zur zukünftigen Entwicklung¹³⁷⁾

Die künftige Wirtschaftsstruktur Deutschlands dürfte durch hochwertige Produkte mit hoher Forschungs- und Entwicklungsintensität und durch hochwertige, überwiegend unternehmensbezogene Dienstleistungen (wie z. B. Beratungs- und Finanzdienste) als Folge einer weiter zunehmenden internationalen Arbeitsteilung gekennzeichnet sein. Globalisierung und technische Entwicklung stehen dabei in einer engen Wechselbeziehung zueinander. Verschärfter internationaler Wettbewerb durch Fortschritte im Bereich der IuK-Techniken zwingt zu zusätzlichen Innovationsbemühungen und immer kürzeren Produktzyklen. Dies erhöht den Druck auf Ausweitung und Internationalisierung der Absatzgebiete, um die hohen Entwicklungskosten amortisieren zu können. Komplementarität und nicht Substitutionalität kennzeichnen das künftige Verhältnis von Industrie und Dienstleistungen, d. h., der Dienstleistungssektor wird die Industrieproduktion nicht vollständig ablösen, vielmehr werden sich beide Sektoren ergänzen. Die Zukunft dürfte in der intelligenten Verknüpfung von Industrieproduktion und ergänzenden Dienstleistungen liegen.

Relativ günstige Perspektiven zeichnen sich für regional und lokal orientierte Produktionen und Dienste ab, die dem internationalen Wettbewerb weniger ausgesetzt sind wie z. B. das Handwerk, kunden- und transportorientierte Ferti-

¹³⁷⁾ Dieses Kapitel basiert teilweise auf verkürzten Auszügen des Vortrags von Walwei (2001).

gungen, persönliche und soziale Dienste und allgemeine Infrastrukturdienste.

Beschäftigungsverluste wird es in solchen Wirtschaftszweigen geben, die bisher abgeschottet nun verstärkt der Konkurrenz auf liberalisierten Märkten ausgesetzt werden. Diese Entwicklung gilt gleichermaßen für Branchen, die bereits heute starker Konkurrenz ausgesetzt sind (weite Teile des Verarbeitenden Gewerbes, Schifffahrt, Häfen, übriger Verkehr) oder in denen weitere erhebliche Produktivitätssteigerungspotenziale zu erwarten sind (Kredit- und Versicherungsgewerbe).

Die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials wird im Wesentlichen von sinkenden Geburtenraten, der steigenden Frauenerwerbsquote und von Wanderungseffekten beeinflusst. In früheren Jahren nahm das Arbeitskräfteangebot jedes Jahr in aller Regel zu. Auch zwischen 1992 und 2000 gab es kein Jahr, in dem das Erwerbspersonenpotenzial in absoluten Zahlen nicht gestiegen war (siehe Tabelle 5.6). Es nahm in diesem Zeitraum um jährlich durchschnittlich 153 000 Personen zu, weil die demographisch bedingte Verringerung der Erwerbspersonen durch die positive Veränderung des Erwerbsverhaltens und des Wanderungssaldos regelmäßig mehr als ausgeglichen wurde (Autorengemeinschaft 2001a: 9; Autorengemeinschaft 2001b: 6)

Obwohl bei der zusammengefassten Geburtenziffer¹³⁸⁾ für Westdeutschland seit den 1980er Jahren von einer Stagnation gesprochen werden kann, wird der demographische Effekt zumindest in den nächsten Jahrzehnten durch höhere Sterbefälle als Geburten je 1000 Einwohner negativ bleiben. Die Unsicherheit der Prognose der zukünftigen Wohnbevölkerung ist stark durch die unterschiedliche Annahmen der künftigen Migration geprägt. Nach der „Prohabilitischen Bevölkerungsprognose auf Expertenbasis“ von Lutz, Anderson und Scherbov beträgt die Bevölkerungsgröße Deutschlands nach einer 1998 veröffentlichten Arbeit im Jahre 2020 mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % zwischen 73 und 87 Millionen Menschen (im Vergleich zu 82 Millionen im Jahre 1999) (Deutscher Bundestag 1998: 70). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Wohnbevölkerung im Jahre 2020 möglicherweise durch hohe Migrationszahlen aufgrund politischer Entscheidungen wie Einwanderungsquoten und Freizügigkeit im Rahmen der EU-Osterweiterung durchaus den oberen Bereich der Prognose erreichen könnte. Trotz der rückläufigen demographischen Entwicklung kann deshalb eine Entlastung des Arbeitsmarktes durch die Angebotsseite vom heutigen Zeitpunkt aus nicht sicher prognostiziert werden.

Handlungsbedarf entsteht überdies durch die Beschleunigung des Strukturwandels durch die zunehmende internationale Arbeitsteilung und die Möglichkeit für deutsche transnational agierende Konzerne auf das Arbeitsangebot anderer Länder zurückzugreifen. Gleichzeitig beschäftigen ausländische Unternehmen deutsche Arbeitnehmer.

Die Zahl der deutschen Beschäftigten durch ausländische Unternehmen im Zeitraum zwischen 1989 und 1998 stagnierte, während die Zahl der ausländischen Beschäftigten durch deutsche Unternehmen stark zunahm (+73 %) (HWWA 2001: Tabelle 4.3.1.1 und eigene Berechnungen).

¹³⁸⁾ Diese Ziffer gibt an wie viele Kinder von 1 000 Frauen in ihrem Leben geboren werden.

Die Differenz zwischen beiden Zahlen betrug 1998 zugunsten der ausländischen Beschäftigten deutscher Unternehmen 2,1 Millionen. Diese Differenz kann nicht so interpretiert werden, dass sie in voller Höhe die Arbeitsnachfrage im Inland reduziert hat. Es ist zu berücksichtigen, dass ein großer Teil der Beschäftigung wie z. B. im Vertriebs- und Marketingbereich nur im Ausland erfolgen kann, d. h. komplementär zur inländischen Beschäftigung ist. Außerdem ist bei der Betrachtung zu berücksichtigen, dass die Bundesrepublik Deutschland durch einen regelmäßigen Handelsbilanzüberschuss (65,2 Mrd. Euro im Jahre 1999) sich einen nicht unbeträchtlichen Teil seiner Beschäftigten im Exportsektor auf Kosten der betroffenen Handelspartner sicherte.

Fazit der Arbeitsmarktanalyse des IAB ist, dass die Arbeitskräftenachfrage durch ein kräftiges Wirtschaftswachstum belebt wird, das zu einem allmählichen Anstieg der Erwerbstätigenzahlen führte. Gleichwohl war auch schon vor dem konjunkturellen Aufschwung ein Anstieg der Erwerbstätigenzahlen infolge von Arbeitszeitverkürzung und mehr Teilzeitbeschäftigungen zu verzeichnen. Demographische Gründe sprechen für eine Entlastung des Arbeitsmarktes von der Angebotsseite. Jedoch könnten Einflussfaktoren, die mit Blick auf Migration, Freizügigkeit bei der EU-Osterweiterung und Veränderungen des Erwerbsverhaltens von Frauen bestehen, die aufgrund demographischer Entwicklungen eintretende Entlastung des Arbeitsmarktes kompensieren. Auch makroökonomische Auswirkungen des demographischen Wandels, wie gesamtwirtschaftliche Nachfrageveränderungen, Produktivitätsentwicklung oder Staatsverbrauch, haben Einfluss auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung. Die Prognosen diesbezüglich sind jedoch noch mit großen Unsicherheiten belastet (Hofmann und Meier 2001). Ein hoher Beschäftigungsstand wird sich nicht von selbst einstellen, vielmehr bedarf es intensiver politischer Bemühungen. Ein erfolgreicher Strukturwandel, die Integration geringqualifizierter und damit wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die Bewältigung der Probleme, die sich aus dem demographischen Wandel ergeben, sind die zentralen Herausforderungen für eine längerfristige Beschäftigungspolitik in Deutschland.

5.3 Die weltwirtschaftlichen Trends vor dem Hintergrund der Globalisierung¹³⁹⁾

Die vorgestellten statistischen Entwicklungsverläufe ergeben kein einheitliches Gesamtbild des Einflusses der Globalisierung auf die Weltwirtschaft, weder in querschnittlicher Betrachtung noch im Zeitablauf. Es bestehen offenkundig große Disparitäten zwischen den Regionen, und es zeigen sich Trendbrüche und Trendwechsel. Dennoch dominieren einige grundlegende Verlaufsmuster, insbesondere in der längerfristigen Perspektive. Dazu gehört die im Weltmaßstab zu beobachtende Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums und der Produktivität sowie das weitere Auseinanderdriften von reichen und armen Ländern hinsichtlich Beschäftigungsniveau, Einkommen, sozialer und technischer Infrastruktur und Entwicklungschancen.

¹³⁹⁾ Dieses Kapitel basiert überwiegend auf verkürzten Auszügen von Sengenberger (2001).

Die bezeichneten Entwicklungspfade passen schwerlich zu einer durchweg optimistischen Interpretation der Globalisierung. Steigenden Wohlstand gibt es bislang nur für wenige der Entwicklungsländer und auch dort zumeist nur für Teile der Bevölkerung. Ob die jüngste Verbesserung der Wachstumsperspektiven, die dem „neuen Markt“ der Informations- und Kommunikationstechniken zugeschrieben werden, wirklich umfassend und nachhaltiger Natur sein werden, ist derzeit noch nicht schlüssig zu beantworten.

Die Antwort auf die Frage nach den wirtschaftlichen und sozialen Wirkungen von internationalem Handel und grenzüberschreitendem Kapitalverkehr ist komplex. Die Länder in der wirtschaftlich am stärksten integrierten Region, der EU, gehören zu den Ländern mit dem höchsten Lebensstandard, aber auch zu jenen mit vergleichsweise geringen Wachstumsraten. Die dynamischen Staaten in Süd- und Südostasien verdanken ihren Aufstieg ohne Zweifel der Integration in den Weltmarkt. Außenhandel und ausländische Direktinvestitionen sind nach Regionen und Staaten höchst ungleich verteilt. Die wirtschaftliche und soziale Lage ist zwischen und innerhalb der Weltregionen, oft sogar innerhalb der Nationalstaaten, sehr differenziert. Viele Länder des Südens, insbesondere in Afrika, sind heute stärker marginalisiert als vor 30 oder 40 Jahren. Zwar hat sich der Anteil der Exporte am BIP der Entwicklungsländer insgesamt erhöht, aber diese Steigerung konzentrierte sich auf lediglich 13 Länder unter ihnen (drei in Lateinamerika und 10 in Ost- und Südostasien). Letztere sind in ihrer Wirtschaftskraft und in ihrem Entwicklungsstand näher an die entwickelten Industrieländer gerückt. In der großen Zahl der übrigen Entwicklungsländer ging die Exportquote zurück. Ihre Ausfuhr beschränkt sich zudem stark auf Rohstoffe und nicht auf industrielle Güter. Das Problem, das es zu lösen gilt, ist offensichtlich zunächst das des Zugangs und der Teilhabe an der Globalisierung. Die große Mehrzahl der Menschen in der dritten Welt sind bislang eher Zuschauer als Teilnehmer oder gar Mitgestalter des Globalisierungsprozesses. Zu den Ursachen zählt u. a., dass die entwickelten Länder ihre Märkte für Produkte der Landwirtschaft und des verarbeitenden Gewerbes der Entwicklungsländer wenig geöffnet haben.

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) weist darauf hin, dass verstärktes Wachstum zwar nach wie vor der Motor für eine Verbesserung der Beschäftigungslage ist, aber Wachstum nicht zwangsläufig mehr Beschäftigung und weniger Armut bedeutet (UNDP 1997: 84 f.). Führt Wachstum, wie in Brasilien, Kolumbien, Kenia und Südafrika geschehen, zu großer sozialer Ungleichheit von Löhnen und Einkommen, so wird die Armut eher zunehmen.

Die besonders in den OECD-Staaten populäre These vom „jobless growth“, d. h. vom BIP-Wachstum ohne Beschäftigungszuwachs, ist in ihrer generellen Form nicht haltbar. Bei einem in den letzten zwei Jahrzehnten nur leicht abnehmendem Arbeitsvolumen hat sich die Beschäftigungsintensität des Wachstums aufgrund niedrigerer Raten beim Produktivitätswachstum erhöht. Arbeitszeitverkürzungen haben dazu beigetragen, dass das für die Produktion des BIP notwendige Arbeitsvolumen auf Erwerbspersonen verteilt und damit die Beschäftigtenquote positiv beeinflusst wurde.

Verbessert sich der Beschäftigungsstand bis hin zur Vollbeschäftigung, so steigen die Möglichkeiten, dass sich über

eine stärkere Verhandlungsposition der Arbeitnehmer auch bestimmte soziale Probleme vermindern. In den USA sind beispielsweise in den letzten Jahren, als sich die Arbeitslosigkeit auf 4 % hin bewegte, erstmals die Reallöhne auch der weniger Qualifizierten wieder gestiegen, die Armut hat sich etwas verringert und das – im internationalen Vergleich sehr hohe – Niveau der Kriminalität ist seit langem erstmals rückläufig.

Wirtschaftliche Ungleichheit innerhalb der Staaten mindert das Wachstumspotenzial, während eine Umverteilung zugunsten der ärmeren Bevölkerung, z. B. durch eine Bodenreform, die Wachstumschancen erhöht. Mit der Verringerung der Armut verlangsamt sich langfristig das Bevölkerungswachstum. Ferner gibt es eine klare statistische Korrelation zwischen dem Armutsniveau und der Wahrscheinlichkeit ziviler Konflikte. Bürgerkriege sind in den Entwicklungsländern um ein Vielfaches häufiger als in Ländern mit hohem Einkommensniveau. Die weitaus meisten Kriege dieser Art finden sich in Afrika.

Wenig Unterstützung aus den vorliegenden Daten erfährt die – besonders in Deutschland – vertretene Anschauung, wonach menschliche Arbeit durch (intelligente) Techniken ersetzt werde, der Gesellschaft die Arbeit ausgehe und das Vollbeschäftigungsziel illusorisch geworden sei und man deshalb auf gänzlich andere Weise, z. B. durch nicht erwerbsorientierte Eigen- oder Bürgerarbeit, neue Arbeit schaffen müsse (Rifkin 1995; Beck 1999). Würden diese Thesen zutreffen, müsste die Erwerbstätigkeit überall und stetig schrumpfen. Dies ist indes, wie wir oben gesehen haben, keineswegs der Fall (IW 1999). Die Beschäftigungslage – obgleich vielerorts prekär – hat sich in einigen Teilen der Welt wieder verbessert, und es gibt elf OECD-Länder, deren Arbeitslosigkeit sich – mit weiter fallender Tendenz – in der Größenordnung von 2 bis 4 % bewegt, die sich also Vollbeschäftigungsniveau nähern oder es bereits erreicht haben. Es scheint, als habe man mit der These der Gesellschaft ohne Arbeit einen Mythos erzeugt, indem von einem temporären oder punktuellen Trend auf eine säkulare Entwicklung geschlossen wurde. Die Vorstellung vom Ende der Erwerbsarbeit ist weder heute noch in der Vergangenheit belegbar. Eher ist das Gegenteil der Fall. Gemessen an der Beschäftigungsquote, und insbesondere an der höheren Erwerbsbeteiligung der Frauen in vielen Ländern, war die Arbeitsgesellschaft noch nie so fest etabliert wie heute. Dies schließt keineswegs aus, dass es heute in der Arbeitsgesellschaft mehr Unsicherheit und Ängste vor Arbeitsplatzverlust gibt als vor zwei oder drei Jahrzehnten.

5.4 Globalisierung als Gestaltungsaufgabe – die Rolle der ILO¹⁴⁰⁾

Weltweit gesehen sind positive Effekte der Globalisierung bisher nicht durchgängig zu erkennen. So ist Skepsis und Widerstand besonders in den ärmeren Ländern und unter benachteiligten Gruppen weit verbreitet, wie zahlreiche Proteste von Bürgerinnen und Bürgern, Nichtregierungsorganisationen und kirchlichen Vertretern bei internationalen Tagungen u. a. der Welthandelsorganisation zeigen. Eine der vorrangigen Aufgaben ist deshalb, dass die Globalisierungspolitik so ausgerichtet wird, dass die Probleme der

¹⁴⁰⁾ Dieses Kapitel basiert überwiegend auf verkürzten Auszügen von Sengenberger (2001).

benachteiligten Länder bzw. die der benachteiligten Personengruppen stärker berücksichtigt werden.

Dazu gehört eine Stärkung von überstaatlichem, multilateralem Handeln mit dem Ziel einer auf soziale Ziele orientierten, nachhaltigen Entwicklung. Soziale Mindeststandards spielen in diesem Kontext eine zentrale Rolle und werden im Abschnitt über Sozialstandards in Kapitel 4.2.6 thematisiert.

Ohne auf den noch stärker zu diskutierenden Arbeitsprogramm- und Instrumenten auf europäischer und internationaler Ebene einzugehen, soll an dieser Stelle dennoch kurz auf die besondere Rolle der ILO bei der Regulierung von politischer Gestaltung von Globalisierung hingewiesen werden.

Die grundlegende Zielorientierung der ILO wurde in den vergangenen zwei Jahren durch die Formel „Menschenwürdige Arbeit für alle im 21. Jahrhundert“ neu bestimmt. „Für alle“ bedeutet für alle Länder ungeachtet des Entwicklungsgrads und für alle Beschäftigtengruppen, also abhängig Beschäftigte wie Selbstständige. Die Zielsetzung muss zentraler Bestandteil internationaler wie nationaler Entwicklungspolitik werden. Das Generalziel der ILO wird durch folgende vier miteinander verknüpfte Teilziele verfolgt:

- 1) Förderung der grundlegenden Arbeitnehmerrechte, die in der 1998 angenommenen Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zusammengefasst sind.

Dazu zählen die Vereinigungsfreiheit und Tarifautonomie,¹⁴¹⁾ die Freiheit von Zwangsarbeit¹⁴²⁾ und geschlechtlicher Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf¹⁴³⁾ und das Verbot der Kinderarbeit.¹⁴⁴⁾ Über diese Kernarbeitsnormen erzielte man bereits beim Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen eine Einigung. Es wurde ein internationaler Konsens hergestellt, dass ein allgemein akzeptiertes Mindestniveau benötigt wird, um zu verhindern, dass die weltweite Standortkonkurrenz die Arbeits- und Lebensbedingungen verschlechtert. Der ILO kommt eine zentrale Rolle zu, für eine sozialpolitische Flankierung des globalen Wettbewerbs durch universelle soziale Mindeststandards in der Arbeitswelt zu sorgen.

¹⁴¹⁾ Übereinkommen Nr. 87 (1948), von Deutschland am 20. März 1957 ratifiziert und insgesamt von 138 Ländern unterzeichnet und Übereinkommen Nr. 98 (1949), von Deutschland am 8. Juni 1956 ratifiziert und insgesamt von 150 Ländern unterzeichnet (Stand: 2. Oktober 2001).

¹⁴²⁾ Übereinkommen Nr. 29 (1930), von Deutschland am 13. Juni 1956 ratifiziert und insgesamt von 159 Ländern unterzeichnet und Übereinkommen Nr. 105 (1957), von Deutschland am 22. Juni 1959 ratifiziert und insgesamt von 157 Ländern unterzeichnet (Stand: 2. Oktober 2001).

¹⁴³⁾ Übereinkommen Nr. 100 (1951), von Deutschland am 8. Juni 1956 ratifiziert und insgesamt von 153 Ländern unterzeichnet und Übereinkommen Nr. 111 (1958), von Deutschland am 15. Juni 1961 ratifiziert und insgesamt von 152 Ländern unterzeichnet (Stand: 2. Oktober 2001).

¹⁴⁴⁾ Übereinkommen Nr. 138 (1973), von Deutschland am 8. April 1976 ratifiziert und insgesamt von 112 Ländern unterzeichnet und Übereinkommen Nr. 182 (1999), von insgesamt 100 Ländern unterzeichnet. In Deutschland wurde der Entwurf eines Ratifizierungsgesetzes für das Übereinkommen Nr. 182 den gesetzgebenden Körperschaften zugeleitet (Stand: 2. Oktober 2001).

- 2) Förderung der Beschäftigung und der Arbeitseinkommen.

Die ILO hält am Ziel der vollen, produktiven und frei gewählten Beschäftigung fest, das in dem ILO-Übereinkommen Nr. 122 (von 1964) formuliert ist und in der Kopenhagener Erklärung 1995 bestätigt und erweitert wurde. Dort wird in der Verpflichtung Nr. 3 des Aktionsplanes von den Unterzeichnerstaaten gefordert, dass ihre jeweilige nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik vorrangig auf das Ziel der Vollbeschäftigung auszurichten ist. Der wirtschaftliche Integrationsprozess ist so zu gestalten, dass alle Menschen, die arbeiten wollen, die Möglichkeit zu einer menschenwürdigen Arbeit erhalten. Mehr Beschäftigung und bessere Qualität der Arbeitsplätze schließen einander nicht aus, sondern ergänzen sich. In der Schaffung von Arbeit und ihrer angemessenen Entlohnung sieht die ILO ein erstrangiges Instrument zur Überwindung von Armut und zur Förderung der sozialen Kohäsion. Bildung und Berufsbildung müssen einen weitaus größeren Stellenwert als bisher erhalten. Sie müssen für jeden zugänglich gemacht werden.

- 3) Sozialer Schutz im Arbeitsleben in Form von Arbeitsschutz, d. h. Schutz vor Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, wie Schutz in Gestalt einer sozialen Sicherung gegen Risiken wie Krankheit, Invalidität, Alter und Arbeitslosigkeit.

Soziale Sicherung ist kein Luxus, sondern ein Erfordernis zur Unterstützung von wirtschaftlichen Anpassungsprozessen sowie sozialökonomische Voraussetzung für die Akzeptanz und Nachhaltigkeit der Globalisierung. Soziale Sicherung und Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt sind keine Gegensätze, sondern bedingen sich wechselseitig.

- 4) Sozialer Dialog in seinen verschiedenen Formen, darunter Kollektivverhandlungen und drittelparitätische Beratung und Verhandlung zwischen Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgebern.

Der soziale Dialog ist als Element der Demokratie und Mitbestimmung im Wirtschafts- und Arbeitsleben sowohl ein Ziel an sich wie auch ein Mittel zur Formulierung und Durchsetzung von Beschäftigungs- und Sozialpolitik.

5.5 Statistische Ergänzungen

Tabelle 5.2

Langzeitarbeitslose in Westdeutschland

| Jahr | in v. H. der Arbeitslosen | in v. H. der Erwerbspersonen*) |
|------|---------------------------|--------------------------------|
| 1973 | 8,5 | 0,1 |
| 1980 | 12,9 | 0,65 |
| 1992 | 26,6 | 1,76 |
| 1998 | 37,7 | 4,0 |

*) berechnet als Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen im jeweiligen September mal der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote (bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen)

Quelle: Bundesregierung 2001: 107.

Tabelle 5.3

Entwicklung der beschäftigten Arbeitnehmer in 1 000

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Westdeutschland | | | | | | | | | | |
| Vollzeit | 22 969 | 23 067 | 22 528 | 22 089 | 21 792 | 21 407 | 21 039 | 20 924 | 20 928 | 21 137 |
| Teilzeit | 4 915 | 5 211 | 5 397 | 5 546 | 5 787 | 6 117 | 6 456 | 6 844 | 7 272 | 7 686 |
| Insgesamt | 27 884 | 28 278 | 27 925 | 27 635 | 27 579 | 27 524 | 27 495 | 27 768 | 28 200 | 28 823 |
| Ostdeutschland | | | | | | | | | | |
| Vollzeit | 6 472 | 5 498 | 5 246 | 5 206 | 5 213 | 5 084 | 4 891 | 4 763 | 4 690 | 4 594 |
| Teilzeit | 518 | 460 | 505 | 675 | 758 | 823 | 894 | 1 030 | 1 112 | 1 165 |
| Insgesamt | 6 990 | 5 958 | 5 751 | 5 881 | 5 971 | 5 907 | 5 785 | 5 793 | 5 802 | 5 759 |
| Deutschland | | | | | | | | | | |
| Vollzeit | 29 441 | 28 566 | 27 774 | 27 295 | 27 005 | 26 491 | 25 931 | 25 686 | 25 619 | 25 731 |
| Teilzeit | 5 433 | 5 670 | 5 902 | 6 221 | 6 545 | 6 940 | 7 349 | 7 875 | 8 383 | 8 851 |
| Insgesamt | 34 874 | 34 236 | 33 676 | 33 516 | 33 550 | 33 431 | 33 280 | 33 561 | 34 002 | 34 582 |

Quelle: Bach 2001: 5

Tabelle 5.4

Befristungsquoten für Arbeiter und Angestellte (ohne Azubis) nach dem Mikrozensus

| | Juni 1985 | April 1991 | Mai 1992 | April 1993 | April 1994 | April 1995 | April 1996 | April 1997 | April 1998 | April 1999 |
|------------------------------|--------------|---------------|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Westdeutschland | | | | | | | | | | |
| Insgesamt in 1 000 | 19 547 | 22 706 | 23 335 | 22 986 | 22 700 | 22 519 | 22 662 | 22 563 | 22 651 | 23 020 |
| darunter befristet | 1 050 | 1 163 | 1 220 | 1 158 | 1 287 | 1 231 | 1 298 | 1 438 | 1 542 | 1 640 |
| Personengruppen, Quoten in % | | | | | | | | | | |
| Insgesamt | 5,4 | 5,1 | 5,2 | 5,0 | 5,7 | 5,5 | 5,7 | 6,4 | 6,8 | 7,1 |
| Arbeiter | 5,2 | 4,8 | 4,7 | 4,5 | 5,1 | 5,4 | 5,2 | 5,8 | 6,3 | 7,1 |
| Angestellte | 5,6 | 5,4 | 5,6 | 5,5 | 6,0 | 5,5 | 6,1 | 6,8 | 7,0 | 7,2 |
| Deutsche | 5,1 | 5,0 | 4,9 | 4,7 | 5,2 | 4,9 | 5,3 | 5,9 | 6,4 | 6,6 |
| Ausländer | 7,7 | 6,6 | 7,8 | 7,9 | 9,0 | 9,8 | 9,4 | 10,1 | 10,3 | 11,6 |
| nach Alter | | | | | | | | | | |
| unter 25 J. | 10,3 | 9,7 | 11,5 | 12,6 | 15,5 | 13,0 | 16,1 | 20,9 | 22,1 | 20,2 |
| 25–44 J. | 5,1 | 5,3 | 5,3 | 4,9 | 5,4 | 5,8 | 5,9 | 6,4 | 6,9 | 7,5 |
| 45–59 J. | 3,2 | 2,9 | 2,6 | 2,6 | 2,7 | 2,7 | 2,6 | 2,6 | 2,8 | 3,3 |
| 60 J. u. älter | 5,2 | 4,6 | 4,1 | 3,9 | 4,6 | 3,8 | 3,8 | 3,4 | 3,3 | 3,6 |
| nach Geschlecht | | | | | | | | | | |
| Männer | 4,8 | 4,3 | 4,5 | 4,7 | 5,3 | 5,1 | 5,8 | 6,4 | 6,9 | 6,8 |
| Frauen | 6,3 | 6,2 | 6,2 | 5,5 | 6,1 | 5,9 | 5,6 | 6,3 | 6,7 | 7,6 |

| | Juni 1985 | April 1991 | Mai 1992 | April 1993 | April 1994 | April 1995 | April 1996 | April 1997 | April 1998 | April 1999 |
|------------------------------|----------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Ostdeutschland | | | | | | | | | | |
| Insgesamt in 1 000 | – | 7 039 | 6 001 | 5 681 | 5 718 | 5 752 | 5 609 | 5 418 | 5 300 | 5 386 |
| darunter befristet | – | 726 | 754 | 645 | 660 | 699 | 658 | 629 | 607 | 704 |
| Personengruppen, Quoten in % | | | | | | | | | | |
| Insgesamt | – | 10,3 | 12,6 | 11,4 | 11,5 | 12,1 | 11,7 | 11,6 | 11,5 | 13,1 |
| Arbeiter | – | 9,7 | 13,5 | 12,0 | 13,2 | 13,9 | 13,5 | 13,3 | 12,7 | 15,5 |
| Angestellte | – | 10,9 | 11,8 | 10,8 | 10,2 | 10,6 | 10,1 | 10,2 | 10,5 | 11,1 |
| Deutsche | – | 10,2 | 12,5 | 11,2 | 11,4 | 11,9 | 11,6 | 11,5 | 11,3 | 13,0 |
| Ausländer | – | 21,2 | 17,1 | 22,1 | 21,4 | 22,5 | 24,9 | 23,4 | 22,7 | 24,5 |
| nach Alter | | | | | | | | | | |
| unter 25 J. | – | 13,0 | 16,3 | 16,0 | 18,9 | 17,0 | 19,3 | 23,3 | 26,8 | 27,1 |
| 25–44 J. | – | 10,1 | 11,7 | 10,5 | 10,3 | 10,7 | 10,3 | 10,1 | 10,1 | 11,7 |
| 45–59 J. | – | 9,6 | 13,0 | 11,6 | 11,8 | 13,5 | 12,6 | 11,7 | 10,6 | 12,4 |
| 60 J. u. älter | – | 12,2 | 12,0 | 13,0 | 12,4 | 12,9 | 9,5 | 9,7 | 7,2 | 8,4 |
| nach Geschlecht | | | | | | | | | | |
| Männer | – | 9,8 | 11,8 | 10,6 | 10,4 | 10,4 | 10,7 | 10,6 | 11,1 | 12,2 |
| Frauen | – | 10,9 | 13,5 | 12,2 | 12,9 | 14,2 | 12,9 | 12,7 | 11,9 | 14,1 |

Quelle: Rudolph 2000: 6

Tabelle 5.5

Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung in 1 000

| | 1987 | 1992 | | 1997**) | |
|---|-------------------------------|--------------|------------|--------------|------------|
| | | West | Ost | West | Ost |
| | Anzahl in 1 000/Struktur in % | | | | |
| ausschließlich geringfügig Beschäftigte | 2 284 | 2 616 | 363 | 3 615 | 596 |
| davon sozialer Status | | | | | |
| Arbeitslose | 15,4 | 6,6 | 38,4 | 11,0 | 18,3 |
| Rentner | 9,8 | 10,1 | 31,3 | 10,6 | 12,6 |
| Haushaltsführung | 40,5 | 47,0 | 5,3 | 40,8 | 24,8 |
| Studierende | 11,0 | 13,4 | 8,6 | 13,9 | 7,2 |
| Schülerinnen und Schüler | 12,1 | 12,1 | 11,1 | 14,5 | 7,4 |
| Sonstige (darunter sonstige in Ausbildung befindliche Personen) | 11,2 | 10,7 | 5,3 | 9,2 | 29,7 |
| geringfügig Nebentätige*) | 539 | 1 217 | 257 | 1 295 | 127 |

*) Es wurden alle gegen Entgelt ausgeübte Beschäftigungsverhältnisse erfasst, für die keine SV-Beiträge abgeführt werden. Die Zahlen enthalten demnach auch Bagatell- und illegale Beschäftigungsverhältnisse.

**) Im Jahr 1997 wurden die Altersgruppen der 14- bis unter 15-Jährigen und 70- bis unter 75-Jährigen zusätzlich aufgenommen, was bereits zu einer Zunahme um insgesamt 135 000 geringfügig Beschäftigten geführt hat.

Quelle: Bundesregierung 2001: 105

Tabelle 5.6

Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland

| | | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------------------------------|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Erwerbspersonenpotenzial in 1 000 | | 43 377 | 43 605 | 43 654 | 43 763 | 43 912 | 44 055 | 44 158 | 44 269 | 44 413 |
| Veränderung geg. Vorjahr in 1 000 | | +339 | +228 | +50 | +108 | +149 | +143 | +104 | +111 | +144 |
| davon | Demographie | -118 | -139 | -197 | -228 | -207 | -159 | -141 | -201 | -235 |
| | Verhaltenskomponente | +11 | +23 | +50 | +121 | +166 | +210 | +258 | +301 | +331 |
| | Wanderungs- u. Pendlersaldo | +446 | +344 | +197 | +215 | +190 | +92 | -13 | +10 | +48 |

Quelle: Autoren­gemeinschaft 2001a: 9; Autoren­gemeinschaft 2001b: 6