

03.12.1999

## **Abschlussbericht**

**der Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit"  
gemäß § 33 Abs. 3 der Geschäftsordnung**

**zu dem Auftrag des Landtags Nordrhein-Westfalen  
vom 07. Juli 1995**

(Drucksache 12/26 - Neudruck -)

### **Zukunft der Erwerbsarbeit**

**"Strategien zur Belebung des Arbeitsmarktes"**

### **Beschlussempfehlung**

Der Abschlussbericht der Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" wird zur Kenntnis genommen.

### ***Hinweis***

*Diese Drucksache wurde im Wesentlichen nur an die Mitglieder des Landtags verteilt.*

Datum des Originals: 03.12.1999/Ausgegeben: 13.12.1999

Die Veröffentlichungen des Landtags sind fortlaufend oder auch einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (02 11) 8 84-24 39, zu beziehen.



# **Abschlussbericht**

der Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit"

**Strategien zur Belebung des Arbeitsmarktes**

Teil 2 - Handlungsempfehlungen -





## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> . . . . .	11
<b>1 Der Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen</b> . . . . .	34
1.1 Erwerbslosigkeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und mittelfristige Arbeitsmarktbilanzierung . . . . .	34
1.2 Besonderheiten des Arbeitsmarktes in Nordrhein-Westfalen: Problemgruppen und -regionen . . . . .	41
1.3 Fazit: Die Kommission sieht Handlungsbedarf . . . . .	45
<b>2 Wandel des Vollbeschäftigungsideals</b> . . . . .	46
<b>3 Kosten der Arbeit</b> . . . . .	53
3.1 Beschäftigung und Löhne . . . . .	53
3.1.1 Renaissance der lohnpolitischen Diskussion . . . . .	53
3.1.2 Ein Blick zurück . . . . .	55
3.1.3 Implikationen für Nordrhein-Westfalen . . . . .	56
3.1.4 Vorstellungen von angemessener Lohnpolitik . . . . .	59
3.1.5 Reform der Flächentarifverträge . . . . .	63
3.2 Integration von niedrig Qualifizierten in den Arbeitsmarkt durch ein Kombilohn-Modell - Handlungsvorschlag für einen flächendeckenden Großversuch . . . . .	65
3.2.1 Beschäftigungsfelder und Grundannahmen zur Wirkungsweise von Kombilohn-Modellen . . . . .	72
3.2.2 Darstellung und vergleichende Bewertung verschiedener Kombilohn- Modelle (einschließlich Lohnsubventionen) . . . . .	73
3.2.3 Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit in NRW . . .	76
3.2.4 Vorschlag der Kommission für ein "Kombilohn-Modell" . . . . .	79
3.2.4.1 Kombilohn für Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosenhilfe . . . . .	81
3.2.4.2 Umsetzung des Modells . . . . .	84
<b>4 Wirtschaftspolitik - Förderung von Existenzgründungen und Innovation</b>	86
4.1 Wichtige Trends und Daten zum Gründungsgeschehen . . . . .	86
4.2 Zur Förderung innovativer Unternehmensgründungen . . . . .	90
4.3 Konkrete Handlungsempfehlungen . . . . .	92

4.3.1	Die schulische Ausbildung	92
4.3.2	Öffentliche Verwaltungen und Politik	93
4.3.3	Unternehmensnachfolgen/Betriebsübernahmen	93
<b>5</b>	<b>Dienstleistungspolitik</b>	<b>94</b>
5.1	Dienstleistungspolitische Herausforderungen	94
5.1.1	Profil der Dienstleistungslandschaft in Nordrhein-Westfalen	95
5.1.2	Dienstleistungslücke in Nordrhein-Westfalen	97
5.1.3	Innovationspotentiale im Dienstleistungsbereich	98
5.2	Dienstleistungspolitische Handlungsempfehlungen	99
5.2.1	Ziele einer Dienstleistungspolitik	99
5.2.2	Maßnahmen einer Dienstleistungspolitik	100
5.2.3	Notwendigkeit einer branchenspezifischen Anpassung des Instrumentariums	101
5.2.3.1	Das Beispiel Handel	101
5.2.3.2	Personenbezogene Dienstleistungen	102
5.2.3.2.1	Definition und Problemaufriss	103
5.2.3.2.2	Facetten einer (personenbezogenen) Dienstleistungsgesellschaft	105
5.2.3.2.3	Ziel: Zusammenführung von Angebot und Nachfrage	106
5.2.3.2.4	Wege zur Aktivierung der Beschäftigungspotentiale	108
5.2.3.2.5	Handlungsoptionen der Landesregierung	110
5.2.3.2.6	Fazit	111
5.2.3.2.7	Exkurs: Förderung des bürgerschaftlichen Engagements	111
<b>6</b>	<b>Arbeitszeitpolitik</b>	<b>113</b>
6.1	Bedeutung von Arbeitszeitpolitik	113
6.2	Arbeitszeitpolitik und gesellschaftliche Veränderungen - individuelle Arbeitszeitmodelle	116
6.3	Beschäftigungseffekte durch Arbeitszeitpolitik?	118
6.3.1	Entwicklung des gesellschaftlichen Erwerbsarbeitsvolumens	118
6.3.2	Arbeitszeitpolitische Instrumente	123
6.3.2.1	Überstundenabbau	124
6.3.2.2	Arbeitszeitverkürzung	126
6.3.2.3	Vorruhestand und Altersteilzeit	130

6.3.2.4	Teilzeitbeschäftigung und Diskontinuität im Erwerbsverhalten	131
6.4	Die Rolle des Staates in der Arbeitszeitpolitik	133
6.5	Arbeitszeitpolitik in Wechselwirkung mit der Regionalentwicklung	134
6.6	Fazit	135
<b>7</b>	<b>Frauenerwerbsarbeit</b>	<b>137</b>
7.1	Wichtige Trends und Daten zur Erwerbssituation von Frauen	137
7.2	Maßnahmen/Handlungsempfehlungen	140
<b>8</b>	<b>Innovation in der beruflichen Bildung</b>	<b>144</b>
<b>9</b>	<b>Arbeitsmarktpolitik</b>	<b>146</b>
9.1	Problemaufriss - Arbeitsmarktsituation in Nordrhein-Westfalen	149
9.2	Die Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen	150
9.2.1	Besonderheiten des nordrhein-westfälischen Arbeitsmarktes	150
9.2.2	Das Konzept der Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen	151
9.2.3	Ausgewählte Projekte anderer (Bundes-)Länder	155
9.2.4	Bewertung der Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen	156
9.3	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	157
<b>10</b>	<b>Minderheitsvotum "Auf dem Weg in die kooperative Demokratie"</b>	<b>165</b>
10.1	Vorbemerkung	165
10.2	Angebots- versus Nachfragepolitik: eine falsche Alternative (Anmerkungen zu Kapitel 3 "Kosten der Arbeit" des Mehrheitsvotums)	167
10.3	Verzahnung von Ökonomie und Ökologie unter beschäftigungswirksamen Vorzeichen (Anmerkungen zu Kapitel 4 "Wirtschaftspolitik - Förderung von Existenzgründungen und Innovation" des Mehrheitsvotums)	182
10.4	Die qualitativen Tätigkeiten stärken - Dienstleistungsgesellschaft versus Dienstbotengesellschaft (Anmerkungen zu Kapitel 5 "Dienstleistungspolitik" des Mehrheitsvotums)	192
10.5	Förderung des emanzipatorischen Charakters von Bildung (Anmerkungen zu Kapitel 8 "Innovation in der beruflichen Bildung" des Mehrheitsvotums)	200
10.6	Arbeitsmarktpolitik - Baustein für die Ausweitung der Gemeinwohlorientierung (Anmerkungen zu Kapitel 9 "Arbeitsmarktpolitik" des Mehrheitsvotums)	204

<b>Literaturverzeichnis zu den Kapiteln 1 bis 9</b> . . . . .	209
---	-----

<b>Literaturverzeichnis zu Kapitel 10</b> . . . . .	213
---	-----

### **Tabellenverzeichnis zu den Kapiteln 1 bis 9**

Tabelle 1:	Arbeitslosenquoten seit 1976 - Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit Deutschland insgesamt, Westdeutschland und anderen Bundesländern . . . . .	35
Tabelle 2:	Vergleich der Arbeitslosenquoten für Westdeutschland, Nordrhein-Westfalen und das Ruhrgebiet anhand ausgewählter Merkmale . . . . .	44
Tabelle 3:	Beispiele für Tarifverträge und Tätigkeiten mit niedrigen Arbeitsentgelten (Bruttoentgelte für erwachsene Arbeitnehmer/innen; für jugendliche Arbeitnehmer/innen sind zum Teil geringere Tarifentgelte vorgesehen) . . . . .	66
Tabelle 4:	Vollbeschäftigte Arbeitnehmer/innen im Oktober 1995 nach Bruttomonatsverdienstklassen (produzierendes Gewerbe, Groß- und Einzelhandel, Kredit- und Versicherungsgewerbe) . . . . .	71
Tabelle 5:	Beispiele für Modellüberlegungen: Kombilohn für Arbeitslose . . . . .	84
Tabelle 6:	Erwerbstätige und Arbeitszeit . . . . .	119
Tabelle 7:	Normalerweise geleistete Wochenarbeitszeiten in Deutschland . . . . .	122
Tabelle 8:	Die wichtigsten Förderprogramme im Überblick . . . . .	162

### **Abbildungsverzeichnis zu den Kapiteln 1 bis 9**

Abbildung 1:	Index der Performanz am Arbeitsmarkt . . . . .	36
Abbildung 2:	Langzeitarbeitslose nach Altersgruppen in Nordrhein-Westfalen (Ende September 1998, Angaben in %) . . . . .	38

### **Tabellenverzeichnis zu Kapitel 10**

Tabelle 1:	Produktivität, Preise und Tarifverdienste 1977 bis 1997 . . . . .	170
Tabelle 2:	Prozentuale Verdienstdifferenzen zwischen Arbeitern und Angestellten in den Leistungsgruppen der Gehalts- und Lohnstrukturerhebungen des Statistischen Bundesamtes - Männer . . . . .	173
Tabelle 3:	Prozentuale Verdienstdifferenzen zwischen Arbeiterinnen und Angestellten in den Leistungsgruppen der Gehalts- und Lohnstrukturerhebungen des Statistischen Bundesamtes - Frauen . . . . .	174

Tabelle 4:	Geschlechtsspezifische Verdienstdifferenzen in den Leistungsgruppen der Gehalts- und Lohnstrukturerhebungen des Statistischen Bundesamtes (Differenz der durchschnittlichen Frauenverdienste zu den durchschnittlichen Männerverdiensten in %) . . . . .	174
Tabelle 5:	Tarifliche Lohn-, Gehalts- und Entgeltstrukturen in ausgewählten Tarifbereichen - 1981 und 1998 . . . . .	175
Tabelle 6 a:	Besetzung der Leistungsgruppen in den Gehalts- und Lohnstrukturerhebungen des Statistischen Bundesamtes nach Beschäftigtengruppen und Geschlecht . . . . .	177
Tabelle 6 b:	Besetzung der Leistungsgruppen in den Gehalts- und Lohnstrukturerhebungen des Statistischen Bundesamtes insgesamt . . . . .	177
Tabelle 7:	Prognose für die Entwicklung der Arbeitsplätze in den Unternehmen des Dienstleistungsbereichs . . . . .	194
Tabelle 8:	Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte 1991 und des Arbeitskräftebedarfs 2010 . . . . .	195



## Einleitung

### *Entstehung und Auftrag der Kommission*

Wie kein anderes Thema prägt die Frage nach der Zukunft der (Erwerbs)Arbeit die öffentliche Diskussion in Deutschland und Nordrhein-Westfalen. Hohe Arbeitslosenzahlen und die Tendenz einer zunehmenden Verfestigung der Erwerbslosigkeit auf hohem Niveau sind die deutlichsten Kennzeichen der Krise auf dem Arbeitsmarkt. Darüber hinaus kommt es im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels zur Dienstleistungsgesellschaft, der zunehmenden Globalisierung und des gesellschaftlichen Wertewandels zu tiefgreifenden Veränderungen von Arbeitsprozessen und -strukturen. Angesichts des sozialen Sprengstoffs hoher Arbeitslosigkeit und gesellschaftlicher Ungleichheit sowie der wachsenden Schwierigkeiten der Finanzierung der Erwerbslosigkeit und ihrer Folgen zählen deren Bekämpfung und die zukunftsorientierte Gestaltung der Arbeitswelt zu den wichtigsten Aufgaben, um die gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Stabilität unseres Landes zu gewährleisten.

Die Politik steht damit vor einer großen Herausforderung. Ihre Aufgabe ist es, die Entwicklungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt zu beeinflussen und Rahmenbedingungen zu schaffen, die Beschäftigungspotentiale erhalten und in neuen Zukunftsmärkten eröffnen. Die Dynamik und Radikalität der Veränderungen und das Ausmaß der Beschäftigungskrise zeigen, dass die klassischen arbeitsmarktpolitischen Instrumente und Programme allein nicht genügen. Die wachsende Zahl an Initiativen, Diskussionsrunden und Bündnissen für Arbeit auf allen politischen und gesellschaftlichen Ebenen weisen auf den Handlungsdruck hin, der bei der Suche nach neuen zukunftsorientierten Strategien in der Arbeitsmarktpolitik besteht.

Vor diesem Hintergrund wurde am 7. Juli 1995 auf Antrag der Fraktion der SPD (Drucksache 12/26 - Neudruck -) die Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" einstimmig durch den Landtag von Nordrhein-Westfalen eingesetzt. Die konstituierende Sitzung der Kommission fand am 18. April 1996 unter der Leitung des Präsidenten des nordrhein-westfälischen Landtags, Ulrich Schmidt, statt.

Der Einsetzungsbeschluss beauftragte die Kommission, Vorschläge zur Bekämpfung der Erwerbslosigkeit zu entwickeln. Im Vordergrund steht dabei das Ziel, einen gangbaren Weg zur Bewältigung der Beschäftigungskrise zu finden. Der im Einsetzungsbeschluss formulierte Auftrag an die Kommission ist vielschichtig. Dazu gehören die Bewertung des Verhältnisses von Arbeit und Erwerbsarbeit, die Erfassung des Strukturwandels der Erwerbsarbeit und die Abschätzung des zukünftigen Potentials an Erwerbsarbeit in Nordrhein-Westfalen, die Aufzeichnung möglicher Entwicklungspfade und zukunftsgerichteter Rahmenbedingungen für die Struktur-, Wirtschafts-, Umwelt-, Arbeitsmarkt- und Gleichstellungspolitik, das Herausarbeiten beschäftigungswirksamer Instrumente, das Aufzeigen existenzsichernder Teilhabemöglichkeiten für benachteiligte Gruppen des Arbeitsmarktes, die Bedeutung neuer Arbeits-

zeitmodelle hinsichtlich ihrer Beschäftigungseffekte und Wirkungen auf die gesellschaftliche Arbeitsteilung und das Aufdecken neuer Beschäftigungsfelder sowie deren Qualifizierungserfordernisse.

Die Kommission wurde beauftragt, das zu den Themenfeldern vorhandene Expertenwissen der verschiedenen Fachrichtungen zusammenzuführen und zu einem ganzheitlichen Konzept zu formen. Dabei wurden keine abstrakten Lösungskonzepte erwartet, sondern konkrete und realisierbare Handlungsempfehlungen.

Als erstes Teilergebnis ihrer Beratungen legte die Kommission im Juni 1998 einen Zwischenbericht mit dem Titel "Der Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen. Teil 1 - Bestandsanalyse" (Drucksache 12/3121) vor. Der nordrhein-westfälische Landtag hat den Bericht in seiner 91. Sitzung am 18. Juni 1998 beraten und die Kommission mit der Fortsetzung ihrer Arbeit beauftragt.

Mit dem vorliegenden Band legt die Kommission den zweiten Teil ihres Berichts vor, der die erarbeiteten Handlungsempfehlungen dokumentiert. Die Kommission behandelt darin Handlungsoptionen zur Bewältigung der Krise des Arbeitsmarktes und zur Verbesserung der Zukunftsaussichten auf dem Arbeitsmarkt. Die Handlungsvorschläge gehen über die "reine" Arbeitsmarktpolitik hinaus und zeigen Ansatzpunkte in verschiedenen politischen Bereichen, z.B. in der Bildungs-, Lohn-, Frauen-, Wirtschafts- und Strukturpolitik, auf.

Die Kommission erwartet, dass die diskutierten Erklärungs- und Handlungsansätze - ähnlich wie bei den Kommissionsberatungen - in der Politik und in der interessierten Öffentlichkeit unterschiedliche Reaktionen und Bewertungen auslösen werden, und sie hofft, dass diese als Denkanstöße zu einer notwendigen und lösungsorientierten Diskussion über die Zukunft der Erwerbsarbeit und zur Bewältigung der Erwerbslosigkeit beitragen können. Die Tatsache, dass sich die Kommission in Teilen nicht auf einen einvernehmlichen Weg verständigen konnte, unterstreicht die Schwierigkeit der Aufgabenstellung, aber auch das große Beharrungsvermögen liebgewonnener Erklärungsmuster. Sehr schnell wurde auch deutlich, dass die Akzeptanz möglicher Entwicklungsoptionen aufgrund "unerwünschter" Nebenwirkungen für andere gesellschaftliche Bereiche oder notwendiger Umdenkungsprozesse auf große Vorbehalte stoßen wird.



*Zur Arbeitsweise der Kommission*

Die Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" setzt sich aus 13 Mitgliedern zusammen, sechs Abgeordneten des Landtags Nordrhein-Westfalen und sieben nichtparlamentarischen Sachverständigen. Die Kommission wählte Prof. Dr. Friedhelm Farthmann (SPD) zu ihrem Vorsitzenden. Zum stellvertretenden Vorsitzenden wurde Laurenz Meyer (CDU), nach dessen Ausscheiden aus der Kommission im April 1999 Christian Michael Weisbrich (CDU) gewählt.

**Abgeordnete**

**ordentliche Mitglieder**

*SPD-Fraktion*

Professor Dr. Friedhelm Farthmann  
Bodo Hombach (bis 09.06.1998)  
Helga Gießelmann  
Horst-Dieter Vöge (seit 18.08.1998)

**stellvertretende Mitglieder**

Dr. Axel Horstmann (seit 18.08.1998)  
Dr. Bernhard Kasperek  
Wolfram Kuschke (bis 31.07.1998)  
Heidi Berger

*CDU-Fraktion*

Hermann-Josef Arentz  
Laurenz Meyer (bis 24.03.1999)  
Christian Michael Weisbrich (seit 19.04.1999)

Lothar Hegemann  
Herbert Reul

*Bündnis 90/Die Grünen*

Brigitte Herrmann

Marianne Hürten

**Sachverständige**

Peter Clever  
Ministerialdirektor a.D., Leiter der Unternehmenskommunikation der Fundusgruppen

Dr. Hansjörg Döpp  
Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände Nordrhein-Westfalen e.V.

Professor Dr. Rolf G. Heinze  
Ruhr-Universität Bochum

Dr. Detlef Hunsdiek  
Bertelsmann AG Gütersloh

Professor Dr. Paul Klemmer  
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Professor Dr. Ingrid Kurz-Scherf  
Fachhochschule Bielefeld

Dieter Mahlberg  
ehem. Vorsitzender des DGB-Landesbezirks Nordrhein-Westfalen  
Geschäftsführer der WDR-Gebäudemanagement GmbH

Die Kommission hat 33 nichtöffentliche Sitzungen durchgeführt, darunter eine zweitägige Klausurtagung. Sie hat zu einer Reihe arbeitsmarktpolitischer Themen insgesamt 19 Sachverständige angehört und 19 wissenschaftliche Gutachten in Auftrag gegeben. Dreizehn dieser Gutachten dienten neben anderen Informationen als Grundlage für den ersten Teilbericht der Kommission zur Bestandsanalyse des nordrhein-westfälischen Arbeitsmarktes. In dem vorliegenden Schlussbericht wird auf alle Studien zurückgegriffen; Erkenntnisse aus den Studien sind in die Handlungsempfehlungen eingeflossen. Zwei der Gutachten - "Das niederländische Modell - Grundzüge und Perspektiven einer Modernisierung des Sozialstaates" (Information 12/492) und "Der Investivlohn - Förderung der Arbeitnehmer-Vermögensbildung? Möglichkeiten, Grenzen, Transformationen" (Information 12/641) - wurden aufgrund ihrer Aktualität für die politische Diskussion im Landtag veröffentlicht.

Auf der Grundlage des Einsetzungsbeschlusses verständigten sich die Kommissionsmitglieder zunächst auf nachfolgende Beratungsschwerpunkte, die die Beratungen strukturieren und eine differenzierte Auseinandersetzung mit verschiedenen Erklärungsansätzen unterstützen sollten:

- Klärung des Zusammenhangs zwischen Lohnsteigerung und der Zahl von Arbeitsplätzen unter Einbeziehung von Gewinnbeteiligung und Investivlohn;
- Dienstleistungen und Fragen des öffentlich geförderten zweiten Arbeitsmarktes (unter Berücksichtigung von Modellen der Lohnsubventionierung);
- Beschäftigungseffekte durch Flexibilisierung und/oder Verkürzung der Arbeitszeit;
- Privatisierung und Deregulierung als Strategie zur Schaffung von Arbeitsplätzen (unter besonderer Beachtung internationaler Erfahrungen, insbesondere in den USA);
- Chancen und arbeitsmarktpolitische Auswirkungen einer Innovationsoffensive - sowohl im Hinblick auf Produkt- als auch auf Prozessinnovationen;
- Schaffung von Arbeitsplätzen durch eine Gründungsoffensive für kleinere und mittlere Unternehmen;
- Aus- und Weiterbildung als Voraussetzung des technologischen und sektoralen Wandels (unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen);
- Arbeits- und Erwerbsperspektiven von Frauen in Nordrhein-Westfalen.

Der vorläufige Themenkatalog war offen für Ergänzungen durch weitere Fragestellungen.

Parallel dazu verabredete die Kommission einen zweistufigen Arbeitsplan. In einem ersten Schritt erarbeitete sie eine fundierte Bestandsanalyse des Arbeitsmarktes in Nordrhein-Westfalen. Die Ergebnisse der Bestandsanalyse sind in Band 1 des Berichts der Kommission "Der Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen" dokumentiert (Drucksache 12/3121). In einem zweiten Schritt konzentrierte sich die Kommission auf die Entwicklung von Handlungsempfehlungen zur Überwindung der Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt. In dem Bewusstsein, nicht alle Aspekte des Arbeitsmarktes und der Zukunft der Erwerbsarbeit in ihrer Komplexität erfassen zu können, richtete die Kommission ihren Blick auf zentrale Handlungsfelder, von denen sie Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt erwartet. Ziel war es dabei, den Schwerpunkt der Empfehlungen auf die Schaffung zusätzlicher sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze zu legen und Rahmenbedingungen zu beschreiben, die den Menschen auch in Zukunft eine Teilhabe am Erwerbsleben sichern. Die als zentral betrachteten Handlungsfelder leiteten sich größtenteils aus den Analyseergebnissen des ersten Kommissionsberichts ab, sie wurden aber ergänzt um einzelne Themen aus den aktuellen arbeitsmarktpolitischen Debatten. Im Einzelnen wurden folgende Themenschwerpunkte festgelegt:

- Leitbilddiskussion zum Wandel des Vollbeschäftigungsideals;
- Kosten der Arbeit - Anforderungen an eine beschäftigungsorientierte Lohn- und Tarifpolitik; Integration von niedrig Qualifizierten durch ein Kombilohn-Modell - Handlungsvorschlag für einen flächendeckenden Großversuch;
- Wirtschaftspolitik - Förderung von Existenzgründungen und Innovation;
- Allgemeine Dienstleistungspolitik; branchenspezifische Dienstleistungspolitik für die Bereiche Handel und personenbezogene Dienstleistungen;
- Arbeitszeitpolitik;
- Frauenerwerbsarbeit;
- Aus- und Weiterbildung - Innovation in der beruflichen Bildung;
- Arbeitsmarktpolitik.

Der Bericht basiert weitgehend auf aus den Reihen der Kommission erstellten Arbeitspapieren. Unter Einbeziehung der Erkenntnisse aus den Sachverständigenanhörungen und den Gutachten wurde bei den Beratungen der Handlungsempfehlungen intensiv um eine gemeinsame Position gerungen. Ziel der Kommission war es, eindeutig und klar umrissene Handlungsvorschläge vorzulegen, die arbeitsmarktrelevante Entscheidungen unterstützen und positive Veränderungen bewirken können. Der Meinungsbildungsprozess war geprägt von differenzierten Abwägungen verschiedener, z.T. gegensätzlicher Positionen und Einschätzungen. Dabei war es das erklärte Ziel, gegebenenfalls unter Aufgabe von Maximalpositionen, die Handlungsempfeh-

lungen möglichst weitgehend im Konsens zu verabschieden. Das Ergebnis der Beratungen, der hier vorgelegte Bericht, spiegelt nicht den kleinsten gemeinsamen Nenner wider, sondern versucht, durch die Kombination einer Vielzahl von Einzelvorschlägen ein stimmiges Konzept zusammenzufügen.

Es konnte allerdings nicht in allen Punkten ein einheitliches Votum erreicht werden. In diesen Fällen wurde von den jeweiligen Kommissionsmitgliedern die Möglichkeit genutzt, ihre Position in einem Minderheitsvotum darzulegen.

### *Zum Berichtsband*

Der vorliegende Schlussbericht der Kommission gliedert sich in 9 Hauptkapitel. Inhaltlich beginnt der Bericht in Kapitel 1 mit einer kurzen Darstellung der aktuellen Situation der Erwerbsarbeit in Nordrhein-Westfalen und einer mittelfristigen Arbeitsmarktbilanz, die künftige Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt aufzeigt. Darüber hinaus werden die spezifischen Besonderheiten des Arbeitsmarktes in Nordrhein-Westfalen hinsichtlich bestimmter Problemgruppen und Problemregionen herausgearbeitet.

In Kapitel 2 werden einige Grundannahmen als Leitsätze für die Kommissionsvorschläge formuliert. Im Zentrum stehen dabei Überlegungen zum Wandel des Vollbeschäftigungsideals, dem als alternatives Leitbild die Beteiligungsgerechtigkeit gegenübergestellt wird.

Kapitel 3 beschäftigt sich mit den Kosten der Arbeit. Im ersten Abschnitt wird der Zusammenhang zwischen Löhnen und Beschäftigung erörtert und es werden entsprechende Implikationen für Nordrhein-Westfalen dargelegt, aus denen Vorschläge für eine arbeitsplatzsichernde und -schaffende Lohnpolitik abgeleitet werden. Im zweiten Abschnitt schlägt die Kommission auf der Basis eines Vergleichs verschiedener Kombilohn-Modelle ein eigenes Kombilohn-Konzept für einen flächendeckenden Großversuch zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt vor.

Möglichkeiten zur Förderung von Existenzgründungen und Innovation werden in Kapitel 4 erörtert. Neben der Aktivierung des Gründungspotentials an Hochschulen werden vor allem Ansätze zur Entwicklung einer neuen Kultur der Selbständigkeit und Unterstützungsangebote für Unternehmensnachfolgen erarbeitet.

In Kapitel 5 werden Vorschläge zur inhaltlichen Ausgestaltung einer Dienstleistungspolitik gemacht, mit deren Hilfe die Entwicklungsmöglichkeiten im Dienstleistungssektor aktiviert werden sollen. Um der Bandbreite und Verschiedenartigkeit des Dienstleistungssektors Rechnung zu tragen, setzt sich die Kommission zusätzlich mit einer branchenspezifischen Anpassung des Instrumentariums für die Bereiche Handel und personenbezogene Dienstleistungen auseinander. Abschließend werden einige Konzepte des bürgerschaftlichen Engage-

ments beschrieben und bewertet.

In Kapitel 6 überprüft die Kommission, inwieweit Arbeitszeitpolitik zum Abbau von Arbeitslosigkeit beitragen kann. Ausgehend von der Frage der Entwicklung des Arbeitsvolumens werden die arbeitszeitpolitischen Instrumente des Überstundenabbaus, des Vorruhestands und der Altersteilzeit, der Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit und der Teilzeitbeschäftigung diskutiert. Darüber hinaus wird die Rolle des Staates in der Arbeitszeitpolitik und der Zusammenhang zwischen Arbeitszeitmodellen und Regionalentwicklung erörtert.

Auf der Grundlage ausländischer Erfahrungen und der Bewertung der gegenwärtigen Frauenförderung in Nordrhein-Westfalen werden in Kapitel 7 Handlungsoptionen zur Verbesserung der Erwerbssituation von Frauen entwickelt und Ansatzpunkte zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Nachteile auf dem Arbeitsmarkt hin zu mehr Chancengerechtigkeit aufgezeigt.

In Kapitel 8 wird der Frage nachgegangen, wie angesichts der Anforderungen der zukünftigen Wissensgesellschaft die Aus- und Weiterbildung in Nordrhein-Westfalen ausgestaltet sein muss. Es werden Vorschläge zur Reform der Bildungsinhalte, der Bildungsinstitutionen, der Berufsvorbereitung und der beruflichen Aus- und Weiterbildung erarbeitet, die eine zeitnahe Anpassung der Lern- und Ausbildungspläne an gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen gewährleisten sollen.

In Kapitel 9 wird das aktuelle Konzept der Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen dargestellt und bewertet. Darauf aufbauend und unter Berücksichtigung ausgewählter arbeitsmarktpolitischer Projekte anderer (Bundes-)Länder werden Verbesserungsvorschläge zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der nordrhein-westfälischen Arbeitsmarktpolitik erarbeitet.

Das Minderheitsvotum, das sich auf die Kapitel 3, 4, 5, 8 und 9 bezieht, ist am Ende des Berichts angefügt.

### *Kurzfassung des Berichts<sup>1</sup>*

#### *Der Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen - Die Kommission sieht Handlungsbedarf*

Auch wenn sich hier und da Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt andeuten, werden diese jedoch keinesfalls ausreichen, um die Arbeitsmarktprobleme Nordrhein-Westfalens zu lösen. Vielmehr ist die Zukunft der Erwerbsarbeit in Nordrhein-Westfalen noch immer mit gravierenden Risiken verbunden, die einen dringenden politischen Handlungsbedarf signalisieren. Die Arbeitslosigkeit ist nach wie vor besorgniserregend hoch. Prognosen zur Entwicklung der Arbeitsmarktsituation machen deutlich, dass zudem, wenn die Bemühungen um eine Bewälti-

---

<sup>1</sup> Die Kurzfassung gibt jeweils nur die Mehrheitsmeinung wieder.

gung der Beschäftigungskrise nicht intensiviert werden, innerhalb der nächsten 10 Jahre keine Entspannung zu erwarten ist.

Die Langzeitarbeitslosigkeit ist eine der bedrückendsten Erscheinungen des nordrhein-westfälischen Arbeitsmarktes. Die Tatsache, dass die Langzeitarbeitslosigkeit entgegen dem allgemeinen Trend im vergangenen Jahr sogar noch angewachsen ist, weist auf die Gefahr der Verhärtung von Sockelarbeitslosigkeit hin.

Angesichts der zunehmenden Heterogenität der Erwerbslosen muss die Arbeitsmarktpolitik verstärkt problemgruppenspezifische Maßnahmen entwickeln. Zu den Problemgruppen zählen vor allem Jugendliche sowie Ausländerinnen und Ausländer, deren Arbeitslosigkeit zu einem großen Teil in einem direkten Zusammenhang mit einer ungenügenden Qualifikation steht. Frauen haben ein höheres Risiko arbeitslos zu werden als Männer.

Eine Besonderheit des nordrhein-westfälischen Arbeitsmarktes ist die räumliche Konzentration des Arbeitsmarktproblems auf das Ruhrgebiet.

#### *Wandel des Vollbeschäftigungsideals*

Die Gesellschaft und die Arbeitswelt sind einem ständigen Wandel unterzogen, in dessen Folge sich traditionelle Arbeitsprozesse und -strukturen auflösen und durch neue ersetzt werden müssen. Die Arbeitslosigkeit und die zunehmende Auflösung einheitlicher Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsverhältnisse in Nordrhein-Westfalen wie auch im übrigen Bundesgebiet und in fast allen fortgeschrittenen Industrieländern haben ein Niveau erreicht, das die Wiederherstellung von Vollbeschäftigung zur wichtigen politischen und wirtschaftlichen Herausforderung macht, gleichzeitig aber eine Wiederherstellung nach den überlieferten Mustern des so genannten Normalarbeitsverhältnisses ausschließt.

Als alternatives Leitbild zu dem der traditionellen Vollbeschäftigung empfiehlt die Kommission das der Beteiligungsgerechtigkeit. Einerseits betont sie damit die Bedeutung von Kooperation für ein demokratisches Gemeinwesen im Sinne eines Anrechts auf und einer Verpflichtung zur Beteiligung - sei es in Form der beruflichen Tätigkeit oder des unentgeltlichen Engagements -, andererseits stellt sie die Frage nach der Zukunft der Arbeit in einer modernen demokratischen Gesellschaft.

Die Kommission sieht einen unauflösbaren Widerspruch zwischen der oft gleichzeitig erhobenen Forderung nach "Wiederherstellung der Vollbeschäftigung" und nach "Verteidigung des Normalarbeitsverhältnisses". Sie plädiert statt dessen für ein Modell der Flexibilisierung, Pluralisierung und Anpassung von Normalitätsstandards beruflicher Tätigkeit mit flexiblen Übergängen zwischen beruflicher Praxis und Weiterbildung oder Umorientierung sowie im Lebensverlauf zwischen wechselnden Schwerpunkten bei der beruflichen Karriere, dem

unentgeltlichen Engagement und privaten Belangen, zwischen Phasen der Konzentration auf berufliche oder außerberufliche Projekte und Phasen der Entspannung und der Erholung.

Den ausschließlich auf Erwerbsarbeit fixierten Debatten um die Zukunft der Arbeit, der sozialen Integration und Sicherheit stellt die Kommission das unentgeltliche Engagement zur Seite, dem eine sehr viel höhere gesellschaftliche Anerkennung vermittelt werden muss. Bei allen Strategien zum Ausbau alternativer Möglichkeiten jenseits der traditionellen Arrangements von Staat, Markt und Familie oder auch des so genannten Ehrenamts sollte erstens die Eigeninitiative und zweitens die Verbindung von beruflicher Arbeit und unentgeltlichem Engagement besonders gestützt werden.

Mit dem Leitbild der Zukunftsfähigkeit, das in seiner politischen Dimension durch das "magische Fünfeck" - Ökologie, Ökonomie, Soziales, Kultur, Beteiligungsgerechtigkeit - und in seiner subjektiven Dimension durch das "magische Dreieck" - Beruf, Engagement, Lebensfreude - erfasst wird, setzt die Kommission gleichsam "Wegmarken" oder "Orientierungspunkte" für die Suche nach Alternativen zum Status quo und den darin enthaltenen Zukunftschancen und -risiken.

### *Kosten der Arbeit*

#### *1. Beschäftigung und Löhne*

Die aktuelle Diskussion zur Bewältigung der Arbeitsmarktkrise ist insbesondere von der Frage des Zusammenhangs zwischen der Lohnhöhe und der Beschäftigungsentwicklung geprägt.

In Anlehnung an die Mehrheit der Wissenschaft sieht die Kommission in der Tarifpolitik einen wichtigen Hebel zur Lösung des gegenwärtigen Arbeitsmarktproblems. Lohnerhöhungen konnten in Deutschland lange Zeit durch autonome und durch sie induzierte Produktivitätstrends aufgefangen oder in die Preisgestaltung einfließen, wobei die Entwicklung der Terms of Trade und der Wechselkurse dies im internationalen Bereich temporär sogar begünstigte. Immer größere Teile der nordrhein-westfälischen Wirtschaft unterliegen heute aber einer globalen Bewertung der Produktivitäts- und Kostenseite. Wechselkursveränderungen können diese zwar abschwächen, verlieren aber innerhalb des für die nordrhein-westfälischen Exporte wichtigen "Eurolandes" an Bedeutung. Dies bedeutet, dass der Kostenseite als wichtigem Bestimmungsfaktor der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, aber auch der Konkurrenzfähigkeit innerhalb der Europäischen Währungsunion, eine wachsende Rolle zukommt. In der Kommission besteht darüber weitgehend Einigkeit, dass Defizite der Standorte Deutschland und Nordrhein-Westfalen heute neben mangelnder Flexibilität und Veränderungsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen auch Kostennachteile sind. Der Lohn und insbesondere die Lohnzusatzkosten werden damit zu immer wichtigeren Bestimmungsgrößen für die Zukunft der Erwerbsarbeit.

Hinzu kommt, dass die Höhe der Vergütung der menschlichen Arbeitsleistung nicht nur für die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Unternehmen im internationalen Wettbewerb, sondern auch für den innerunternehmerischen Wettbewerb zwischen Mensch und Maschine von Bedeutung ist, soweit diese austauschbar sind. Bei jeder Neuinvestition prüfen die Unternehmen, ob das geplante Produktionsziel am rentabelsten durch Maschineneinsatz oder durch menschliche Arbeitsleistung zu realisieren ist. Die Antwort hängt entscheidend vom Preis der menschlichen Arbeitsleistung ab.

Erfahrungen aus dem Ausland (USA, Niederlande) bestätigen, dass Lohnzurückhaltung oder eine Beeinflussung der Lohnentwicklung - etwa im Rahmen eines Bündnisses für Arbeit - durchaus positive Arbeitsmarkteffekte auslösen kann.

Die Kommission kommt zu folgenden Schlussfolgerungen:

1. Die Verantwortung der Tarifpolitik für die weitere Beschäftigungsentwicklung ist eindeutig gewachsen.
2. Dies verlangt die stärkere Berücksichtigung von Produktivitätstrends bei gleichzeitigem Einbau eines differenzierten Arbeitsmarktabschlags. Dies ist Aufgabe der autonomen Tarifpartner.
3. Die Kommission lehnt "Lohnleitlinien" ab, da sie zu einer sachfremden und unangemessenen Politisierung der Tarifpolitik führen würden.
4. Notwendig ist eine stärkere strukturelle Differenzierung in sektoraler, regionaler, branchen- und betriebsgrößenmäßiger Hinsicht.
5. Eine konsequent beschäftigungsorientierte Tarifpolitik muss auch auf die Beteiligung der Beschäftigten am Unternehmens-/Betriebserfolg gerichtet sein.
6. Eine solche Politik muss eine Politik des langen Atems sein, da sich erfahrungsgemäß Erfolge erst zeitverzögert einstellen.

2. *Integration von niedrig Qualifizierten durch ein Kombilohnmodell - Handlungsvorschlag für einen flächendeckenden Großversuch*

Zu den größten Arbeitsmarktproblemen Nordrhein-Westfalens zählt die hohe Langzeitarbeitslosigkeit, von der besonders niedrig Qualifizierte betroffen sind. In ihrer Ursachenanalyse kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass das Arbeitslosigkeitsrisiko von niedrig Qualifizierten hauptsächlich darauf zurückzuführen ist, dass im Verlauf des Strukturwandels insbesondere Arbeitsplätze für einfache Tätigkeiten stark abgebaut wurden und werden. Die vor allem im verarbeitenden Gewerbe verloren gegangenen Arbeitsplätze wurden nicht durch das Wachstum des Dienstleistungsbereichs, in dem potentiell viele Beschäftigungsmöglich-



keiten im Niedriglohnbereich bestehen, kompensiert. Hinzu kommt ein Akzeptanzproblem für die Aufnahme einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich, weil der Lohn (unterhalb der Sozialhilfeschwelle) allein kein existenzsicherndes Einkommen garantiert oder zur Arbeitsaufnahme nicht motiviert, weil der Abstand zum Sozialleistungsanspruch oder zur Arbeitslosenhilfe zu gering ist.

Die Kommission empfiehlt die Einführung eines Kombilohns, um das Arbeitsplatzpotential im Niedriglohnsektor zu aktivieren. Das vorgeschlagene Kombilohn-Modell basiert auf einem streng an der Produktivität orientierten und damit marktgerechten Lohn und einem individuell begründeten Zuschuss. Das Modell zielt auf den Personenkreis der Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosenhilfe. Da die Ergänzungshilfe, finanziert aus dem Budget der Bundesanstalt für Arbeit, immer geringer als die Weitergewährung der Arbeitslosenhilfe ist, geht die öffentliche Hand kein finanzielles Risiko ein; die Gewährung des Zuschusses führt im Gegenteil sogar zu Einsparungen.

Als förderungsfähige Beschäftigung gelten versicherungspflichtige Tätigkeiten im Niedriglohnsektor, der durch folgenden Lohnkorridor definiert ist: Die untere Bruttolohngrenze liegt bei 30 % der Bezugsgröße der Sozialversicherung, die obere Bruttolohngrenze bei 45 %. Die Höhe der ergänzenden Leistung wird wie folgt bestimmt: Leistungssatz der Arbeitslosenhilfe zuzüglich 20 Prozentpunkte des für die Bemessung der Arbeitslosenhilfe maßgeblichen Leistungsentgelts abzüglich des Nettoentgelts aus der Beschäftigung sowie des Betrages, der aufgrund der Bedürftigkeitsprüfung zu einer Minderung des Zahlbetrages der Arbeitslosenhilfe geführt hat. Die Beschäftigten erzielen damit ein Gesamteinkommen aus Arbeitsentgelt, sonstigem Einkommen und Lohnaufstockung in Höhe von 73 bzw. 77 % des Nettoeinkommens, das der Berechnung der Arbeitslosenhilfe zugrunde lag. Der Kombilohn ist damit höher als das Arbeitslosengeld (60 bzw. 67 %) und rund ein Drittel höher als der reine Bezug von Arbeitslosenhilfe (53 bzw. 57 %).

Die Kommission schlägt vor, dass der Kombilohn durch ein auf sechs Jahre befristetes Gesetz eingeführt und während dieser Zeit bundesweit erprobt werden soll. Sollte ein bundesweiter Versuch nicht zustande kommen, plädiert die Kommission für eine Erprobung auf Landesebene oder in ausgewählten Regionen Nordrhein-Westfalens.

#### *Wirtschaftspolitik - Förderung von Existenzgründungen und Innovation*

Große Bedeutung misst die Kommission der Förderung von Existenzgründungen und Innovationen zur Bewältigung der Arbeitsmarktkrise bei. Sie warnt allerdings gleichzeitig vor zu euphorischen Erwartungen hinsichtlich des Beschäftigungspotentials von (innovativen) Existenzgründungen und kleinen und mittleren Unternehmen. Insgesamt besteht die Auffassung, dass das Potential an Gründungen von Hochschulabsolventinnen und -absolventen

ingenieur- und naturwissenschaftlicher Fachrichtungen - gemessen an deren Zahl - in Deutschland bei weitem nicht ausgeschöpft wird. Ziel muss es daher sein, das Gründungsbewusstsein zu steigern und dieses mit fachlicher Kompetenz zu verbinden. Als ein Instrument zur Unterstützung von Unternehmensgründungen und Innovationen werden Kompetenzzirkel empfohlen, in denen Hochschullehrkräfte und Studierende gemeinsam mit Unternehmerinnen und Unternehmern aus der Region innovative Produktideen entwickeln und diese in marktfähige Produkte umsetzen. Die Kompetenzzirkel sollten an der Produktionstradition und dem Produktionspotential der einzelnen Regionen ansetzen und an den betreffenden Hochschulen von einem Studiengang flankiert werden, in dem auch Unternehmerinnen und Unternehmer als Lehrende auftreten und damit beispielhaft in die Hochschulen hineinwirken.

Die Entwicklung einer neuen Kultur der Selbständigkeit muss aber auch auf anderen gesellschaftlichen Ebenen ansetzen. Bereits in den Schulen sollten konkrete Informationen zum Thema "Selbständigkeit" und zum unternehmerischen Berufsbild integriert werden. In Verwaltungen und Politik kann eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit zu einem positiven Klima für Selbständigkeit und unternehmerisches Handeln beitragen. Das Engagement der Kommunen in Sachen "Existenzgründungen", z.B. durch besondere Leistungen bei der Betreuung und Unterstützung von Gründungen und von bestehenden kleinen und mittelständischen Unternehmen, sollte innerhalb eines Wettbewerbs öffentlich ausgezeichnet werden und dadurch zu weiteren Aktivitäten anregen.

Eine andere Form der Existenzgründung, die Betriebsübernahme, trägt neben der Sicherung bestehender Arbeitsplätze auch zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in größerem Umfang bei. Um mögliche Engpässe hinsichtlich der Unternehmensnachfolgen zu vermeiden, sollten sowohl die potentiellen Nachfolgerinnen und Nachfolger als auch die ihren Betrieb Übergebenden gezielt über die sensible Thematik "Nachfolge" und die vorhandenen Unterstützungsangebote informiert werden. Die Qualifikation und Kompetenz der Übernahmeinteressierten könnte z.B. durch die Förderung von Führungsassistentinnen und -assistenten, den Ausbau von Beratungs- und Coaching-Angeboten und das Angebot von Praktika für Studierende verbessert werden.

Angesichts der Tatsache, dass viele Unternehmen in den ersten Jahren nach der Gründung aufgeben müssen, sollte neben der Unternehmensgründung gleichberechtigt die Stabilisierung der jungen Unternehmen unterstützt werden.

## *Dienstleistungspolitik*

### *1. Dienstleistungspolitik allgemein*

Internationale Vergleiche der Entwicklung des Dienstleistungssektors weisen auf eine Dienstleistungslücke in Deutschland und Nordrhein-Westfalen hin, die zumindest teilweise auf einen Entwicklungsunterschied im Outsourcing-Prozess zurückzuführen ist. Zudem sind Innovations- und Exportschwächen der deutschen und nordrhein-westfälischen Dienstleistungsunternehmen festzustellen, deren Ursachen in einer wenig ausgeprägten Risikobereitschaft, fehlender Kooperations- und Netzwerkerfahrung und -bereitschaft, einer zu starken lokalen Orientierung vieler Dienstleistungsunternehmen sowie einem eher konservativen Nachfrageverhalten liegen.

Die im industriellen Sektor verloren gegangenen Arbeitsplätze konnten nicht durch Zuwächse im Dienstleistungssektor ausgeglichen werden. Dies zeigt, dass die im Dienstleistungssektor liegenden Wachstums- und Beschäftigungschancen keine Selbstläufer sind, die sich von allein positiv auf die Zukunft der Erwerbsarbeit auswirken. Hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass sich nicht nur zwischen sondern auch innerhalb der einzelnen Sektoren beachtliche Strukturveränderungen vollziehen: Während beispielsweise in den sozialen und personenbezogenen Dienstleistungen große Wachstumspotentiale stecken, werden bei den unternehmensnahen Dienstleistungen in den nächsten Jahren Rationalisierungsschübe erwartet.

Zur Aktivierung der Beschäftigungspotentiale in den Wachstumsbereichen, zum sozialverträglichen Stellenabbau in den Schrumpfungsbereichen (z.B. Banken, Versicherungen) und zur Überwindung der Export- und Innovationsschwächen im Dienstleistungssektor schlägt die Kommission folgende Maßnahmen vor:

- Die Dienstleistungspolitik sollte als eigenständige Fachpolitik der allgemeinen Wirtschaftspolitik etabliert werden. Diese sollte von einer regelmäßig tagenden interministeriellen Arbeitsgruppe unter Federführung des Wirtschaftsministeriums begleitet und koordiniert werden.
- Internationale Vermarktungsstrategien für Dienstleistungen aus Nordrhein-Westfalen sollten politisch angestoßen und organisiert oder begleitet werden.
- In den Wachstumsfeldern des Dienstleistungssektors ist die Aus- und Weiterbildung branchenspezifisch zu modernisieren und auszuweiten.
- Dienstleistungsunternehmen sollen gezielt über neue Management- und Organisationskonzepte informiert und beraten werden.
- Die Politik sollte unter Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien umfassende und fundierte Informationen zum Dienstleistungssektor schaffen und bereitstellen.

- Die Politik sollte die Entwicklung neuer Medien im Dienstleistungssektor durch geeignete Rahmenbedingungen unterstützen.
- Im Hinblick auf neue Dienstleistungsangebote sollten Ausschreibungsverfahren Anwendung finden, in denen innovative und leistungsfähige Kooperationsverbände zur Konkurrenz um öffentliche Fördermittel aufgefordert werden.
- Die Politik sollte Anstöße für die Entwicklung neuer Dienstleistungstechnologien geben.
- In den schrumpfenden Bereichen sollte der erforderliche Arbeitsplatzabbau sozialverträglich gestaltet werden.
- Die Politik sollte in der öffentlichen Verwaltung selbst mit gutem Beispiel vorangehen und sichtbar Qualitätsverbesserungen ihrer eigenen Dienstleistungen anstreben.

## 2. Branchenspezifische Dienstleistungspolitik

Um den spezifischen Problemlagen der einzelnen Branchen gerecht werden zu können, wird eine branchenspezifische Anpassung des Instrumentariums benötigt. Die Kommission hat dies beispielhaft für die Bereiche "Handel" und "personenbezogene Dienstleistungen" erörtert.

Für den Bereich Handel schlägt die Kommission die aktive Förderung von arbeitsplatzschaffenden Innovationen und die sozialverträgliche Gestaltung der notwendigen rationalisierungsorientierten Innovationen vor. Wichtige Felder sind:

- Förderung der Qualifizierung und Entwicklung flexibler und zugleich beschäftigtenge-rechter Zeitmodelle.
- Entwicklung neuer Dienstleistungen über das bloße Verkaufen hinaus - Erkennen neuer Zielgruppen.
- Neue Funktionen des Handels im Zuge des Umbaus zu einer "nachhaltigen" Wirtschaft.
- Dienstleistungsorientierung und Paketangebote auch bei den unternehmensbezogenen Leistungen des Groß- und Außenhandels.

Das große Beschäftigungspotential der personenbezogenen Dienstleistungen sollte durch folgende Maßnahmen aktiviert werden:

- Verstärkte Öffentlichkeitsarbeit, um Vorurteile bei potentiellen Unternehmerinnen und Unternehmern und den Nachfragenden nach personenbezogenen Dienstleistungen abzubauen.
- Durch Erstausbildung, Weiterbildung und neue Ausbildungsgänge sollte das Angebot von personenbezogenen Dienstleistungen qualitativ verbessert und professionalisiert werden.

- Schaffung finanzieller Anreize für das Angebot von und die Nachfrage nach personenbezogenen Dienstleistungen durch
  - volle steuerliche Anerkennung der privaten Haushalte als Arbeitgeber,
  - steuerliche Anerkennung der Inanspruchnahme von Dienstleistungsagenturen,
  - Anlaufbezuschussung von Dienstleistungszentren,
  - Zuschüsse für Niedriglohnempfängerinnen und -empfänger.
- Entlastung vor allem der Unternehmen von Verwaltungsaufgaben bei der Bereitstellung und der staatlichen Förderung von Arbeitsplätzen in diesem Bereich.

### *3. Exkurs: Förderung des bürgerschaftlichen Engagements*

Die Kommission beurteilt ehrenamtliches Engagement wie z.B. das Freiwillige Ökologische Jahr oder das Freiwillige Soziale Jahr positiv. Die Angebote sind jedoch keine Instrumente der Ausbildungs- und Arbeitsmarktpolitik, wenngleich es durch das FÖJ und FSJ zu einer zeitweisen Entlastung des Arbeitsmarktes kommt.

Insbesondere jüngere Akademikerinnen und Akademiker engagieren sich freiwillig in Projekten und Organisationen, um sich für den regulären Arbeitsmarkt weiter zu qualifizieren. Wenn diese Vorstufe zu einer späteren Erwerbstätigkeit führen soll, muss neben der Qualifizierung auch die Zertifizierung von erbrachten Leistungen effektiv ausgebaut und professionalisiert werden. Das niederländische Beispiel der Freiwilligen-Agenturen bietet einen guten Ansatz. In Nordrhein-Westfalen gibt es bereits ungefähr 20 Freiwilligen-Agenturen. Nach niederländischem Vorbild könnten diese Agenturen in allen Städten mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern eingerichtet werden.

### *Arbeitszeitpolitik*

Arbeitszeitpolitik ist unter zwei Aspekten bedeutsam:

1. Im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Veränderungen (u.a. stärkere Berücksichtigung veränderter Lebensstile; Anpassung des Arbeitslebens an spezifische Wünsche der Beschäftigten, z.B. Teilzeitarbeit in bestimmten Lebensphasen; bessere Integration weiblicher Erwerbspersonen in das Berufsleben; höhere Präferenz vieler Erwerbstätiger für mehr Freizeit) - hier steht der Gedanke der Umverteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit, von Erwerbs- sowie Haus- und Familienarbeit im Vordergrund.
2. Im Zusammenhang mit Beschäftigungseffekten.

Die Kommission hat sich auf den zweiten Aspekt konzentriert: Ist Arbeitszeitpolitik geeignet und in der Lage, Arbeitsplätze zu erhalten oder neue zu schaffen - und wenn ja, in welchem Umfang?

Diese Frage wird von der Kommission nicht einheitlich bewertet. Ausgangspunkt dafür ist die unterschiedliche Beurteilung der zu erwartenden Entwicklung des Arbeitsvolumens. Eine Minderheit der Kommission erwartet, dass das Volumen an bezahlter Arbeit auch in Zukunft weiter zurückgehen wird und die politischen und wirtschaftlichen Akteure sich entscheiden müssen, ob sie dieses anders aufteilen oder die sonst unvermeidlich steigende Erwerbslosigkeit hinnehmen wollen. Die arbeitszeitpolitischen Instrumente des Überstundenabbaus, der Teilzeitarbeit, der Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit und der Verringerung der Lebensarbeitszeit werden als geeignete Ansätze gesehen, das kontinuierlich sinkende Volumen an bezahlter Arbeit solidarisch umzuverteilen.

Demgegenüber nimmt die Mehrheit der Kommission an, dass das gesellschaftliche Arbeitsvolumen eine ökonomisch determinierte Größe ist, die entscheidend vom Arbeitsplatzangebot und seinen Bestimmungsfaktoren abhängt. Beim Arbeitsvolumen überlagern sich demnach mehrere Einflussfaktoren mit unterschiedlichen Arbeitszeiteffekten. Die genannten arbeitszeitpolitischen Instrumente werden als geeignet betrachtet, die gesellschaftlichen Arbeitszeitwünsche aufzugreifen, hinsichtlich der beabsichtigten Beschäftigungseffekte blieben sie jedoch weit hinter den Erwartungen vieler zurück und wiesen darüber hinaus erhebliche wirtschaftliche Nachteile auf. Arbeitszeitmodelle werden deshalb nur als ein komplementäres Instrument der Beschäftigungspolitik gesehen; im Vordergrund müsse aber die Schaffung neuer rentabler Arbeitsplätze stehen.

### *Frauenerwerbsarbeit*

Geschlechtsspezifische Benachteiligungen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt, ihr höheres Arbeitslosigkeitsrisiko und ihre unterdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung in Nordrhein-Westfalen dokumentieren Handlungsbedarf. Die Kommission ist sich einig, dass alle Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Frauen den gleichberechtigten Zugang und die gleichberechtigte Teilnahme am Erwerbsleben zu ermöglichen. Im Einzelnen schlägt sie vor:

- Das Aktionsprogramm "Frau und Beruf" soll zukunftsorientiert und entwicklungsfähig bleiben, die Beteiligung von Frauen an allen Programmen - auch den Programmen zur Unterstützung des regionalen und sektoralen Strukturwandels - weiter erhöht und die Wirksamkeit frauenspezifischer und -fördernder Regelungen regelmäßig überprüft werden, um sie ggf. konkreter und verbindlicher zu gestalten.

- Ein Teil der Kommission hält eine gesetzgeberische Initiative der Bundesregierung zur Kopplung öffentlicher Aufträge mit frauenfördernden Maßnahmen für sinnvoll und fordert die Landesregierung auf, diesbezügliche Gesetzentwürfe der Bundesregierung zu unterstützen oder gegebenenfalls selber initiativ zu werden. Diese Auffassung beruft sich auf Erfahrungen aus den USA im Zusammenhang mit dem "Civil Rights"-Gesetz, das Diskriminierung u. a. wegen des Geschlechts verbietet. Die Mehrheit der Kommission lehnt diesen Vorschlag ab.
- Frauen sollen durch geeignete Maßnahmen ermutigt werden, die bestehenden Gesetze für sich zu nutzen und ihr Recht im Klageverfahren geltend zu machen. Erfolgreiche Klagen von Frauen gegen geschlechtsspezifische Diskriminierungen im Beruf können dazu beitragen, das Problembewusstsein der Unternehmen zu schärfen.
- Zur Förderung eines gleichberechtigten Zugangs zum Arbeitsmarkt empfiehlt die Kommission nachhaltig den Ausbau der Infrastruktur zur ergänzenden außerhäuslichen Betreuung von Kindern aller Altersstufen, auch für Kinder unter 3 Jahren. Es ist darauf hinzuwirken, in Kindergärten und Schulen ein ganztägiges Betreuungsangebot zu ermöglichen.
- Nach Meinung der Kommission ist bei der Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs eine Flexibilisierung wünschenswert. Es wird gefordert, Erziehungsurlaub als Zeitkonto einzurichten.
- Beim Ausbau der Infrastruktur, bei der kommunalen Bauplanung sowie beim Ausbau und der Entwicklung des ÖPNV sind Frauenbelange besser zu berücksichtigen (z.B. Erreichbarkeit von Arbeitsplatz und Kinderbetreuung).
- Bei allen Wirtschaftsförderungsprogrammen ist durch die konkrete Ausgestaltung den Belangen von Frauen Rechnung zu tragen.

### *Innovation in der beruflichen Bildung*

Die zukünftige Wissensgesellschaft fordert von den Beschäftigten Qualifikationen, die den veränderten und komplexeren Tätigkeitsstrukturen gerecht werden. Dies setzt voraus, dass sich auf der Grundlage einer umfassenden Reform des deutschen Bildungssystems eine neue Lernkultur entwickelt. Die Reform umfasst:

- Eine Reform der Bildungsinhalte, die eine Verbesserung der Grundausbildung, eine Sicherstellung der Beherrschung der Kulturtechniken, eine stärkere internationale Orientierung der Bildungsinhalte und die Förderung neuer Formen des Lernens im Hinblick auf mehr Eigenständigkeit, Kreativität und Medienkompetenz beinhaltet.

- Eine Reform der Bildungsinstitutionen, die eine Stärkung der Einzelschule und der Hochschulen in ihrer Eigenverantwortlichkeit, die Einführung von international kompatiblen Bildungsgängen, die Berücksichtigung der zukünftigen Vorstellungen und Anforderungen der Schülerinnen und Schüler, Eltern und Ausbildungsbetriebe im Schulprofil, die Entwicklung qualitativ hochwertiger modularer Angebote für ein lebenslanges Lernen und die Vereinbarung allgemein gültiger Qualitätsstandards für Bildungsinstitutionen vorsieht.
- Eine Reform der Berufsvorbereitung, die Maßnahmen für eine größere Praxisnähe des Unterrichts und die Vermittlung übergreifender Kompetenzen an allgemein bildenden Schulen für die Aufnahme einer Berufstätigkeit umfasst sowie ein größeres Angebot zur Berufsfindung und -orientierung in der Sekundarstufe I und eine kontinuierliche und kompetente Beratung und Betreuung der Lernenden zur Unterstützung bei einer eigenverantwortlichen Planung ihrer Ausbildungsschritte fordert.
- Eine Reform der beruflichen Aus- und Weiterbildung, die eine Reduzierung des Spektrums bestehender Berufsbilder, eine Erschließung neuer Berufsfelder für die Ausbildung und deren Abstimmung mit und Anpassung an Grundberufe, eine Verwirklichung einer angemessenen Berufsausbildung für alle (auch unter Berücksichtigung unterschiedlicher Qualifikationsniveaus), eine engere Verzahnung von Aus- und Weiterbildung zur Sicherstellung einer künftigen Höherqualifizierung, eine Verbesserung der Verzahnung von schulischer und betrieblicher Ausbildung für eine umfassendere berufliche Handlungskompetenz, eine öffentliche Gewährleistung beruflicher Weiterbildung, eine Standardisierung der Lernmodule und eine verstärkte Kooperation von Betrieben, Schulen und anderen Bildungseinrichtungen in lokalen und regionalen Lernnetzwerken (Lern- und Entwicklungsagenturen) umfassen soll.

### *Arbeitsmarktpolitik*

Die Kommission stellt fest, dass die Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen über ein breites Spektrum an Maßnahmen und Instrumenten verfügt, die weitgehend den Kriterien Marktnähe, Prävention, Verknüpfung mit regionaler Wirtschafts- und Strukturpolitik, integrierte Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekte, Zielgruppenorientierung und institutionelle Flankierung Rechnung tragen. Gleichwohl sind die Ergebnisse der Arbeitsmarktpolitik wegen der strukturellen Besonderheiten Nordrhein-Westfalens unbefriedigend. Nordrhein-Westfalen verfügt über eine hohe Langzeitarbeitslosigkeit, eine niedrige Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt und eine geringe Integration von Problemgruppen in den Arbeitsmarkt; es ist vielmehr als "arbeitsmarktpolitisches Sorgenkind" zu charakterisieren.



Die Kommission fordert daher, dass das arbeitsmarktpolitische Konzept Nordrhein-Westfalens unter Berücksichtigung seiner Leitlinien (präventive Handlungskonzepte; regionalisierte Ausrichtung; enge Verknüpfung von beschäftigungs- und strukturpolitischen Zielsetzungen) und in seinem spezifischen Profil weiter ausgebaut wird. Die Kommission empfiehlt:

- Die Programme und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik noch besser mit den strukturpolitischen Herausforderungen des Landes zu verzahnen. Insbesondere sind in diesem Zusammenhang stärkere Aktivitäten des Landes in den neuen Wirtschafts- und Wachstumssektoren gefordert.
- Die Anreize zur interregionalen (interkommunalen) Kooperation zu verstärken, z.B. indem ein bestimmter Anteil der Fördermittel gezielt für Kooperationsprojekte bereitgestellt wird.
- Die Einführung einer systematischen Evaluation der Arbeitsmarktpolitik, z.B. durch die Fortentwicklung und Ergänzung eines auf Landesebene eingerichteten Controlling-Systems.
- Eine Straffung und Zusammenlegung der zahlreichen Einzelprogramme und -maßnahmen. Dadurch könnte die Regelungsdichte und die daraus resultierende Intransparenz reduziert und die Anpassungsfähigkeit der Maßnahmen an veränderte Arbeitsmarktbedingungen erhöht werden.
- Die Etablierung eines Arbeitsmarktfonds, der durch die Veräußerung landeseigenen Vermögens gespeist wird und z.B. zur Finanzierung experimenteller Projekte genutzt werden kann.
- Bei Folge- und Neuanträgen bereits geförderter Träger erhöhte Anforderungen an die Eigenfinanzierbarkeit der Maßnahmen, abhängig von der jeweiligen Integrationsproblematik der Projektadressaten, zu richten.
- Das Modell "Maatwerk" in Nordrhein-Westfalen flächendeckend in Kooperation von Land und Kommunen einzuführen und über eine engere Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialamt im Sinne einer kommunalen Arbeitsmarktpolitik herbeizuführen. Darüber hinaus kann man auch darüber nachdenken, ob Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammengeführt werden sollen.
- Zur Förderung des Zeitarbeitsmarktes in Deutschland vergleichbare rechtliche Rahmenbedingungen für die Zeitarbeit wie in den Niederlanden zu schaffen.

## **Sachverständigenanhörungen der Kommission**

### **Wege zurück zur Vollbeschäftigung**

Professor Dr. Ulrich van Suntum

Universität Münster, Institut für Wirtschaftspolitik und Konjunkturforschung der Universität Witten/Herdecke

### **Arbeitsmarktliche Konsequenzen aus der Bevölkerungsentwicklung in NRW**

Staatssekretär Dr. Karl Pröbsting (verstorben am 1. April 1999)

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

### **Tendenzen der zukünftigen Arbeitswelt**

Dr. Wolfgang Klauder

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), Nürnberg

### **Der Arbeitsmarkt der Zukunft zwischen Regulierung und Deregulierung**

Professor Dr. Gerhard Bosch

Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen

### **Zusammenhang zwischen Lohnsteigerung und der Zahl von Arbeitsplätzen**

Staatssekretär Dr. Werner Tegtmeier

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn

### **Der Umbau des niederländischen Sozialstaats zwischen Altlastenreparatur und Cappuccino-Modell - kopierfähig und nachahmenswert auch für Deutschland?**

Dr. Ralf Kleinfeld

FernUniversität Gesamthochschule Hagen

### **Direkte und indirekte Beschäftigungseffekte flexibler Zeitgestaltung im Betrieb**

Dr. Friedhart Hegner

Dr. Hegner & Partner GmbH, Institut für Sozialplanung, Management und Verwaltung, Berlin

### **Arbeitszeitwünsche von abhängig Beschäftigten**

Dr. Hermann Groß

Institut zur Erforschung sozialer Chancen, Köln

### **Missverständnisse über das Innovieren**

Dr. Erich Staudt

Ruhr-Universität Bochum

### **Wachstums- und Beschäftigungsauswirkungen durch produktionsnahe Dienstleistungen am Beispiel von Energie- und Wasserdienstleistungen sowie Produktleasing statt -verkauf**

Dr. Ing. Eberhard Jochem

Fraunhofer Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung, Karlsruhe

**Überblick über die Mittelstandspolitik in Baden-Württemberg**

Dr. Ralph Ganter

Institut für Mittelstandsforschung der Universität Mannheim

**Selbsthilfe mit Staatshilfe - eine Existenzgründungsfinanzierung scheitert an fehlenden Sicherheiten nicht**

Hans-Herbert Strombeck

Bürgerschaftsbank NRW GmbH, Kreditgarantiegesellschaft, Neuss

**Landesinitiative Gründungs-Offensive "GO"! NRW**

MR Dr. Roth-Harting

Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

**Zusätzliche Beschäftigung durch staatliche Förderung einfacher Dienstleistungsarbeiten?**

Professor Dr. Fritz W. Scharpf

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

**Niedriglöhne und ergänzende Transfers - Sozial- und beschäftigungspolitische Probleme**

Professor Dr. Gerhard Bäcker

Fachhochschule Niederrhein, Mönchengladbach

**Sozialhilfe und aktive Arbeitsmarktpolitik**

Dr. Stephan Articus

Deutscher Städtetag, Köln

**Dienstleistungspolitik**

Dr. Josef Hilbert

Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen

**Beschäftigungsförderung bei haushaltsbezogenen Dienstleistungen**

Dr. Claudia Weinkopf

Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen

**Wie wir arbeiten - Aufgaben und Schwerpunkte zukünftiger Arbeitsmarktpolitik**

Patrick M. Liedtke

"Genfer Vereinigung", Darmstadt

## **Die Gutachten**

### **Entwicklungstendenzen des Dienstleistungssektors in Nordrhein-Westfalen - differenziert nach verschiedenen Zweigen**

Professor Dr. Hans-Friedrich Eckey  
Universität Gesamthochschule Kassel

### **Vergleich der Groß-Regionen Düsseldorf, Frankfurt, München und Stuttgart**

Professor Dr. Hans-Friedrich Eckey  
Universität Gesamthochschule Kassel

### **Zukunft der Arbeit: Generelle Trends in der Debatte**

Professor Dr. Claus Offe  
Humboldt-Universität zu Berlin

### **Prognose der Erwerbstätigkeit in den Regionen Nordrhein-Westfalens**

Professor Dr. Franz-Josef Bade  
Ruhr-Universität Bochum

### **Entwicklungstrends im Dienstleistungssektor**

Dr. Josef Hilbert, Dr. Lothar Beyer, Dr. Brigitte Micheel  
Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen

### **Arbeit und Umwelt in Nordrhein-Westfalen**

Professor Dr. Franz Lehner  
Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen

### **Soziale Dienstleistungen: Zur verborgenen Expansion eines "neuen" Wachstumsmarktes**

Dr. Volker Eichener, Andrea Helmer-Denzel, Katrin Schneiders  
Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung GmbH, Bochum

### **Bestandsaufnahme und Problemanalyse der beruflichen Erstqualifizierung in NRW**

Professor Dr. Dieter Timmermann, Dr. Udo Witthaus  
Universität Bielefeld

### **Auswertung der Handwerkszählung für NRW und generelle Analyse der Auswirkungen des Globalisierungsprozesses auf die mittelständische Industrie**

Dr. Bernhard Lageman  
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

### **Arbeits- und Erwerbsperspektive von Frauen in Nordrhein-Westfalen**

Annette Schnabel, Frank Bauer, Gabi Schilling, Dr. Petra Frerichs  
Institut für die Erforschung sozialer Chancen, Köln

**Weiterbildung und Innovation**

Professor Dr. G. Bosch, Professor Dr. Rolf Dobischat, Dr. Rudolf Husemann  
Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen

**Regionale Veränderungen der sektoralen Beschäftigungsstruktur**

Dr. Dieter Hecht  
Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik e.V. Bochum

**Das niederländische Modell - Grundzüge und Perspektiven einer Modernisierung des Sozialstaates**

Dr. Ralf Kleinfeld  
FernUniversität Hagen

**Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium in NRW**

Dr. Rüdiger Wink  
Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik, Bochum

**Mehr Beschäftigung durch Innovationsorientierung der NRW-Wirtschaft**

Dr. Rüdiger Wink  
Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik, Bochum

**Handlungsoptionen des Landes NRW im Bereich der (aktiven) Arbeitsmarktpolitik (unter besonderer Berücksichtigung des Vergleichs mit anderen Bundesländern)**

Professor Dr. Josef Schmid, Susanne Blancke M.A.  
Universität Osnabrück

**Soziales Kapital mobilisieren. Gemeinwesenorientierung als Defizit und Chance lokaler Beschäftigungspolitik**

Professor Dr. Adalbert Evers, Dr. Matthias Schulze-Böing, Sabine Weck, Werner Zühlke  
Justus Liebig Universität Giessen; Institut für Sozialforschung Frankfurt/M.; Amt für Arbeitsförderung und Statistik, Stadt Offenbach; Institut für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund

**Beschäftigung im Handel - Erfordernisse und Ansatzpunkte für eine NRW-Handelspolitik**

Dr. Lothar Beyer, Dr. Josef Hilbert, Dr. Brigitte Micheel  
Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen

**Der Investivlohn - Förderung der Arbeitnehmer-Vermögensbildung? Möglichkeiten, Grenzen, Transformationen**

Dr. Claus Schäfer, Professor Dr. Dr. h.c. Bert Rürup  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der HBS, Düsseldorf; Technische Hochschule Darmstadt

## 1 Der Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen

### 1.1 Erwerbslosigkeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und mittelfristige Arbeitsmarkt-bilanzierung

#### *Erwerbslosigkeit in Nordrhein-Westfalen im vergleichenden Überblick<sup>2</sup>*

Nachdem die Arbeitslosigkeit in Deutschland in den vergangenen sechs Jahren stetig angestiegen ist und 1997 einen historischen Höchststand erreicht hatte, war 1998 erstmals wieder ein Rückgang der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Im Jahresdurchschnitt waren 1998 in Deutschland mit 4.279.288 Personen 2,4 % weniger arbeitslos gemeldet als im Vorjahr (Westdeutschland: 2.904.339; -3,9 %). Die Arbeitslosenquote lag bei 12,3 % (Westdeutschland: 10,5 %).

Auch in Nordrhein-Westfalen ist die Arbeitslosigkeit, nachdem sie 1997 ein Rekordniveau erreicht hatte, 1998 wieder zurückgegangen. Zwar hatte es bereits 1995 aufgrund des konjunkturellen Zwischenhochs des Vorjahres einen ersten leichten Rückgang gegeben, ihm folgten aber erneute Zunahmen. 1998 waren im Jahresdurchschnitt 855.800 Menschen arbeitslos, 3,2 % weniger als im Vorjahr. Der Rückgang in Nordrhein-Westfalen im vergangenen Jahr fiel also im Vergleich zu Westdeutschland schwächer aus. Die Arbeitslosenquote in Nordrhein-Westfalen sank im Vergleich zum Vorjahr um 0,5 Prozentpunkte auf 11,7 % (vgl. Tab. 1).

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den letzten zwei Jahrzehnten verlief im Bundesgebiet und in Nordrhein-Westfalen nach einem analogen Muster, wobei die Arbeitslosenquote in Nordrhein-Westfalen aber immer über dem Bundesdurchschnitt lag. Die Analyse des Entwicklungsverlaufs der Arbeitslosenzahlen in den vergangenen Jahrzehnten verdeutlicht die besondere Problemstellung einer stetig steigenden Sockelarbeitslosigkeit bzw. einer zunehmenden Persistenz von Erwerbslosigkeit. Langfristig betrachtet starten die konjunkturellen Erholungen seit über 25 Jahren stets von einem höheren Sockel von Arbeitslosigkeit aus. Es ist anzunehmen, dass ein möglicher nächster konjunktureller Aufschwung wiederum von einem höheren Sockel aus beginnt, der in Nordrhein-Westfalen rund 800.000 Arbeitslose umfasst.

Nordrhein-Westfalen zählt, wenn man die neuen Bundesländer nicht mit einbezieht, mit dem Saarland, Niedersachsen, Hamburg und Bremen zu den Bundesländern mit den höchsten Arbeitslosenquoten (vgl. Tab. 1). Wenn man den arbeitsmarktpolitischen Index nach Schmid/Blancke zugrunde legt, der sich aus der Arbeitslosen-, der Langzeitarbeitslosen- und der Erwerbsquote zusammensetzt, verschlechtert sich die Position Nordrhein-Westfalens noch,

---

<sup>2</sup> Sofern nichts anderes angegeben wird, stammen die Angaben zur Arbeitslosigkeit aus den verschiedenen Veröffentlichungen des Landesarbeitsamtes Nordrhein-Westfalen und der Bundesanstalt für Arbeit, die detailliert im Literaturverzeichnis aufgeführt sind.

weil hier die Langzeitarbeitslosenquote höher und die Erwerbsquote geringer ist als in den anderen Bundesländern (vgl. Abb. 1).

Nach der soeben dargestellten Entwicklung kann es auf dem Arbeitsmarkt keinen Anlass zur Entwarnung geben. Obwohl die Arbeitslosigkeit gesunken ist, liegt sie noch deutlich über den Höchstständen der 80er Jahre. Zudem deutet die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen 1999 darauf hin, dass sich der Abbau der Arbeitslosigkeit wieder verlangsamt. So betrug der Rückgang der Arbeitslosen im September 1998 im Vergleich zum Vorjahresmonat noch 5,6 %, während im September 1999 nur noch ein Minus von 2,0 % im Vergleich zum Vorjahresmonat erreicht wurde.

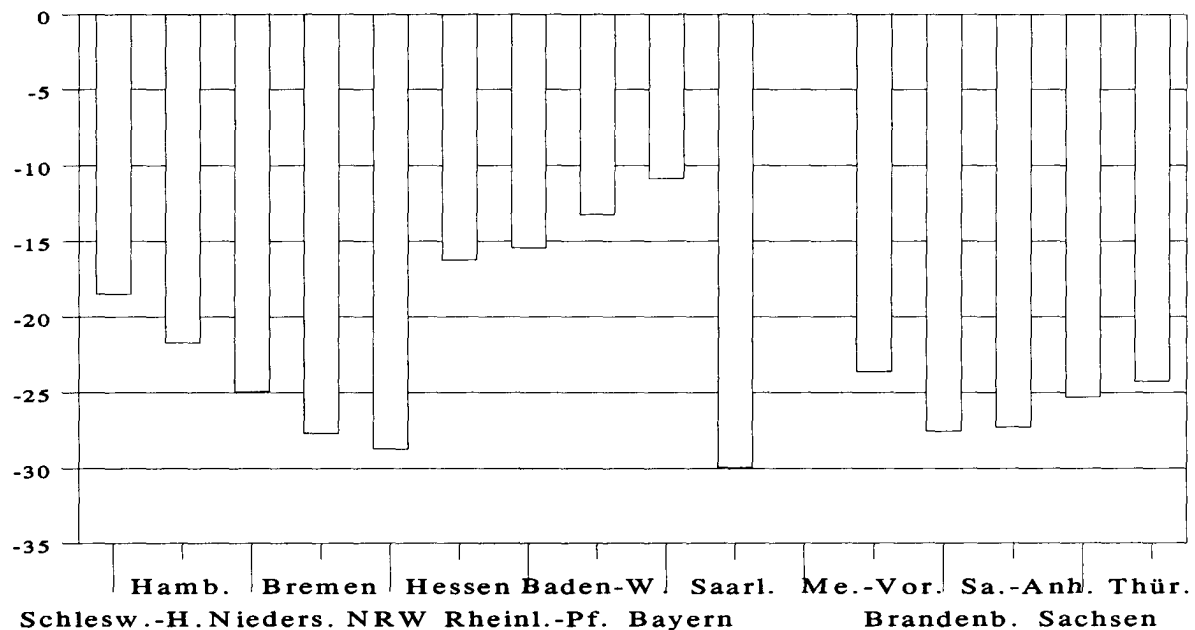
**Tab. 1: Arbeitslosenquoten seit 1976 - Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit Deutschland insgesamt, Westdeutschland und anderen Bundesländern**

	1976	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Mecklenburg-Vorp.						16,8	17,5	17,0	16,1	18,0	20,3	20,5
Brandenburg						14,8	15,3	15,3	14,2	16,2	18,9	18,8
Sachsen-Anhalt						15,3	17,2	17,6	16,5	18,8	21,7	21,7
Sachsen						13,6	14,9	15,7	14,4	15,9	18,4	18,8
Thüringen						15,4	16,3	16,5	15,0	17,6	19,1	18,3
Berlin (Ost)						14,3	13,7	13,0	12,4	14,4	*	*
Schleswig-Holstein	5,2	4,2	11,1	8,7	7,3	7,2	8,3	9,0	9,1	10,0	11,2	11,2
Hamburg	4,0	3,4	12,3	10,5	8,7	7,9	8,6	9,8	10,7	11,7	13,0	12,7
Niedersachsen	5,4	4,7	12,3	9,4	8,1	8,1	9,7	10,7	10,9	12,1	12,9	12,3
Bremen	5,6	5,3	15,2	13,5	10,7	10,7	12,4	13,7	14,0	15,6	16,8	16,6
Nordrhein-Westfalen	4,9	4,6	11,0	9,0	7,9	8,0	9,6	10,7	10,6	11,4	12,2	11,7
Hessen	4,4	2,8	7,2	5,7	5,1	5,5	7,0	8,2	8,4	9,3	10,4	10,0
Rheinland-Pfalz	4,8	3,8	8,6	6,3	5,4	5,7	7,5	8,4	8,5	9,4	10,3	9,7
Saarland	6,7	6,5	13,4	9,7	8,6	9,0	11,2	12,1	11,7	12,4	13,6	12,6
Baden-Württemberg	3,4	2,3	5,4	4,1	3,7	4,4	6,3	7,5	7,4	8,0	8,7	8,0
Bayern	4,9	3,5	7,7	5,1	4,4	4,9	6,4	7,1	7,0	7,9	8,7	8,1
Berlin (West)	3,9	4,3	10,0	9,4	9,4	11,1	12,3	13,3	14,3	15,7	*	*
Westdeutschland	4,6	3,8	9,3	7,2	6,3	6,6	8,2	9,2	9,3	10,1	11,0	10,5
Deutschland					7,3	8,5	9,8	10,6	10,4	11,5	12,7	12,3

\* Berlin West+Ost 1997: 17,3%; 1998: 17,9%

Quelle: BA Nürnberg

Abb. 1: Index der Performanz am Arbeitsmarkt\*



\* Die Formel lautet  $(EQ/AQ) - LQ$ ; d.h. die Erwerbsquoten (EQ) der Länder über den Zeitraum von 1990 - 1995 (West) bzw. 1992 - 1995 (Ost) werden durch die Arbeitslosenquoten (AQ) dividiert und davon die Langzeitarbeitslosenquote subtrahiert. Das Verfahren ist an die Bildung des sog. Misery-Indexes der vergleichenden politischen Ökonomie angelehnt.

Quelle: Schmid/Blancke 1997

Darüber hinaus sprechen einige Aspekte dafür, dass die Arbeitslosenquote das zu bewältigende Arbeitsmarktproblem "untertreibt". Zur "offenen" tritt nämlich in der Regel die so genannte "verdeckte" Arbeitslosigkeit hinzu. Hierzu zählen u.a. die Leistungsempfängerinnen und -empfänger der "aktiven" Arbeitsmarktpolitik. In Nordrhein-Westfalen wurde 1998 durch den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente Fortbildung und Umschulung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Kurzarbeitergeld ein Entlastungseffekt von 89.000 Personen erreicht. Dieser Entlastungseffekt ist jedoch rückläufig. 1998 gab es 16.000 Leistungsempfängerinnen und -empfänger weniger als 1997. Das Minus ist einerseits auf weniger berufliche Vollzeitweiterbildung und Kurzarbeit zurückzuführen und andererseits auf statistische Umstellungen, die vor allem im Zusammenhang mit dem Übergang vom AFG zum SGB III durchgeführt wurden (Einführung von Eingliederungsbilanzen nach § 11 SGB III). Zur verdeckten Arbeitslosigkeit zählen aber auch jene Erwerbssuchenden, die an einer Beschäftigung interessiert sind, sich aber aus verschiedenen Gründen nicht beim Arbeitsamt als arbeitslos registrieren lassen. In Regionen mit einem hohen Anteil an ausländischen Personen und/oder einer niedrigen Frauenerwerbsbeteiligung vermutet man in der Regel eine überdurchschnittlich hohe so genannte "stille Reserve", was - da diese Tatbestände in Nordrhein-Westfalen eine Rolle spielen - wiederum heißen würde, dass der "stillen Reserve" in diesem Bundesland eine



größere Bedeutung zukommt als in den anderen Bundesländern (vgl. Hirschenauer 1997). Nach Berechnungen des Instituts Arbeit und Technik (IAT) beträgt die "stille Reserve" gegenwärtig etwa 20 % des Arbeitslosenbestandes (vgl. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales 1997). Damit würde die "stille Reserve" in Nordrhein-Westfalen 1998 ungefähr 171.000 Personen umfassen.

### *Langzeitarbeitslosigkeit*

Ein besonderes Merkmal der Arbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen ist der hohe Anteil an so genannten Langzeitarbeitslosen.<sup>3</sup> Er weist auf eine Strukturierungs- und Verhärtungstendenz hin, die die Herausbildung der Sockelarbeitslosigkeit erklärt und eine Integration der in diesem Segment erfassten Arbeitslosen in das Beschäftigungssystem erschwert. Zur Verfestigung der Arbeitslosigkeit trägt bei, dass neue Arbeitsplätze eher von Neuzugängen in den Arbeitsmarkt als aus dem Arbeitslosenbestand heraus besetzt werden. Seit Anfang der 80er Jahre stiegen die Stellenmeldungen je 100 Arbeitslosmeldungen trotz steigender Arbeitslosenquote tendenziell an. Anfang der 80er Jahre schwankten die Stellenmeldungen je 100 Arbeitslosmeldungen noch um den Wert 35. Mitte der 90er Jahre waren es bereits durchschnittlich 45 Stellenmeldungen je 100 Arbeitslosmeldungen und 1998 wurde ein Wert von 50 Stellenmeldungen je 100 Arbeitslosmeldungen erreicht. Da die Arbeitsplatzverluste sich primär im sekundären Sektor abspielen, der Zuwachs hingegen im Tertiärsektor erfolgt, gibt es demzufolge intersektorale Mobilitätsbarrieren. Dies weist auf eine so genannte Mismatch-Arbeitslosigkeit hin, d.h., die Abgänge in die Erwerbslosigkeit, die überwiegend dem Industriebereich entstammen, gehen primär in den Sockel, die neuen Arbeitsplätze des Dienstleistungsbereichs werden hingegen vor allem von Neuzugängen in den Arbeitsmarkt besetzt.

Von den Besserungstendenzen, die 1998 auf dem nordrhein-westfälischen Arbeitsmarkt zu beobachten waren, konnten die Langzeitarbeitslosen nicht profitieren. In Nordrhein-Westfalen stieg der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen von 38,3 % (1997) auf 40,5 % (1998) an. Erstmals seit 1992 wurde damit wieder die 40 %-Marke überschritten. Insgesamt waren 1998 im Jahresdurchschnitt in Nordrhein-Westfalen 346.780 Personen ein Jahr und länger arbeitslos. Im Vergleich zum Vorjahr waren das 2,2 % oder 7.620 mehr. Die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit folgt dem Bundestrend. Bundesweit stieg die Zahl der Langzeitarbeitslosen von 1997 bis 1998 um 116.363 auf 1.523.544 Personen an. Allerdings lag der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen in Deutschland mit 35,6 % (Westdeutschland: 36,8 %) deutlich unter dem nordrhein-westfälischen Wert.

---

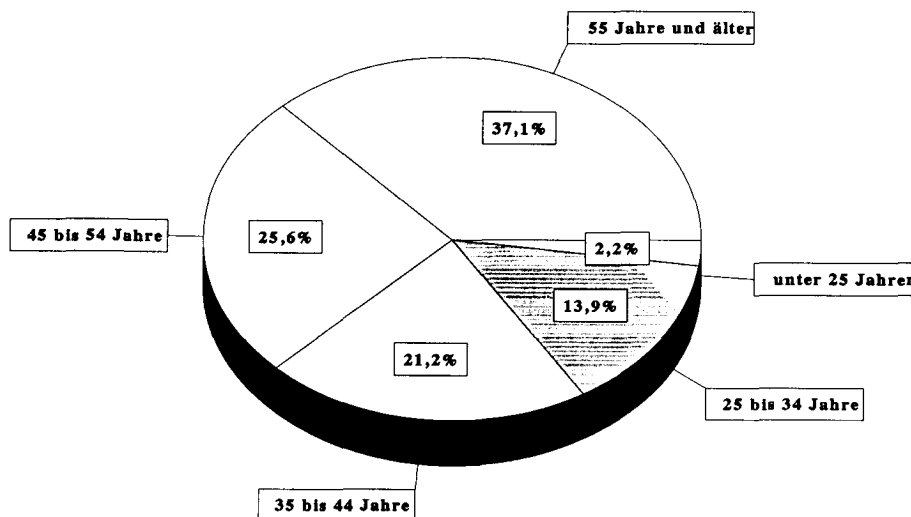
<sup>3</sup> Als Langzeitarbeitslose gelten im Rahmen der Arbeitsmarktstatistik alle Personen, die am jeweiligen Stichtag der Zählung ein Jahr und länger bei den Arbeitsämtern arbeitslos gemeldet waren.

Als Trend lässt sich eine Strukturveränderung der Langzeitarbeitslosigkeit feststellen: Eine steigende Zahl von Arbeitslosen verbleibt immer länger in Arbeitslosigkeit und der Bestand an Arbeitslosen verfestigt sich auf hohem Niveau. Ende September 1998 waren in Nordrhein-Westfalen 57,5 % und in Westdeutschland 54,3 % der Langzeitarbeitslosen länger als zwei Jahre arbeitslos. Damit überwiegt innerhalb der Langzeitarbeitslosigkeit die Gruppe derer, die zwei Jahre und länger arbeitslos ist.

Von Langzeitarbeitslosigkeit sind vor allem Personen mit so genannten individuellen Risikofaktoren betroffen. Zu den klassischen individuellen Risikofaktoren zählt u.a. fortgeschrittenes Alter. Ende September 1998 entfiel über ein Drittel (37,1 %) der Langzeitarbeitslosen auf Personen, die älter als 55 Jahre waren (vgl. Abb. 2). Die älteren Langzeitarbeitslosen haben zumeist geringe Integrationschancen. Das Risiko ihrer Beschäftigung wird von Seiten potentieller Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zumeist als sehr hoch angesehen. Ältere Arbeitskräfte werden zwar dank des größeren Kündigungsschutzes in Deutschland häufig nicht so schnell arbeitslos (geringeres Zugangsrisiko in Arbeitslosigkeit), tragen aber im Falle von Arbeitslosigkeit ein hohes Verbleibrisiko.

**Abb. 2: Langzeitarbeitslose nach Altersgruppen in Nordrhein-Westfalen**

(Ende September 1998, Angaben in %)



Quelle: LAA Nordrhein-Westfalen

Gesundheitliche Einschränkungen sind ein weiterer zentraler Einflussfaktor. Ende September 1998 waren 34,8 % der Langzeitarbeitslosen gegenüber 20,9 % der Nicht-Langzeitarbeitslosen gesundheitlich eingeschränkt. Von den 116.480 gesundheitlich eingeschränkten Lang-

zeitarbeitslosen waren wiederum 27,6 % schwer behindert. Schwerbehinderte unterliegen zwar durch besonderen Kündigungsschutz einem relativ geringen Zugangsrisiko in Arbeitslosigkeit, verfügen jedoch gleichzeitig nur über geringe Wiedereinstellungschancen. Ihr Risiko in Arbeitslosigkeit zu verbleiben ist daher besonders hoch.

Ein sehr wichtiger Risikofaktor für Langzeitarbeitslosigkeit ist die fehlende Berufsausbildung. Ende September 1998 verfügten 50,3 % der Langzeitarbeitslosen über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Besonders hoch ist die Gefährdung, in die Langzeitarbeitslosigkeit hineinzuwachsen, wenn weitere Risikofaktoren hinzutreten.

### *Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage und des Arbeitskräfteangebots - Mittelfristige Arbeitsmarktbilanzierung*

Die Höhe der Arbeitslosigkeit ergibt sich rein rechnerisch aus dem Überschuss des Angebotes an Erwerbspersonen (Arbeitskräfteangebot) über die nachgefragten Arbeitskräfte (Arbeitskräftenachfrage). Das beträchtliche Anwachsen der Arbeitslosenzahlen in den vergangenen Jahrzehnten ist vor allem auf den enormen Anstieg des Erwerbspersonenpotentials zurückzuführen. Die maßgeblichen Faktoren für den Anstieg des Erwerbspersonenpotentials sind die Bevölkerungsentwicklung (geburtstarke Jahrgänge), der Anstieg der Erwerbsbeteiligung insbesondere von Frauen und die Zuwanderung von Übersiedlerinnen und Übersiedlern, Aussiedlerinnen und Aussiedlern sowie Ausländerinnen und Ausländern. 1998 standen dem Arbeitsmarkt in Westdeutschland mit 32.081.000 Personen etwa 6 Mio mehr Erwerbspersonen zur Verfügung als im Jahr letztmaliger Vollbeschäftigung 1973. In Nordrhein-Westfalen stieg im gleichen Zeitraum die Zahl der Erwerbspersonen um knapp 1 Mio auf 8.150.000 Personen an. Das Jahr 1993 markiert den vorläufigen Höhepunkt dieser Entwicklung.

Das Wirtschaftswachstum war zu gering und zu wenig beschäftigungsintensiv, um diesen Anstieg des Erwerbspersonenpotentials zu absorbieren. Während der Vergangenheitstrend des Arbeitskräfteangebotes deutlich aufwärts gerichtet war, blieb die Arbeitsplatzentwicklung - gemessen an der Zahl der Erwerbstätigen - demgegenüber zurück. Die Zahl der Erwerbstätigen stieg von 1970 bis 1998 im früheren Bundesgebiet um 12,9 % von 25.951.000 auf 29.317.000. In Nordrhein-Westfalen stieg die Zahl der Erwerbstätigen mit 6,3 % von 6.963.000 auf 7.405.000 wesentlich geringer an. Nachdem die Arbeitskräftenachfrage Anfang der 90er Jahre erstmals in mehreren aufeinander folgenden Jahren zurückging, nimmt sie seit 1995 wieder stetig zu - liegt aber 1998 immer noch unter dem bisherigen Höchstwert von 1992.

Obwohl in den alten Bundesländern und in Nordrhein-Westfalen Mitte der 90er Jahre mehr Menschen erwerbstätig waren als jemals zuvor, muss im Zusammenhang mit dem Anstieg der Arbeitskräftenachfrage aber berücksichtigt werden, dass diese nicht zu einer entsprechenden

Ausweitung des Volumens an bezahlter Arbeit geführt hat. Die Anzahl der Erwerbstätigen hat sich bei einem deutlichen Abbau des Arbeitsvolumens ausschließlich aufgrund einer Verringerung der durchschnittlich pro Erwerbstätigen geleisteten Arbeitszeit erhöht. Insgesamt hat sich das Volumen an bezahlter Arbeit in Westdeutschland seit 1960 um mehr als ein Fünftel verringert. Schreibt man die Entwicklung seit 1989 mit den Veränderungsdaten des gesamtdeutschen Volumens an bezahlter Arbeit fort, dann ergibt sich sogar ein Minus von mehr als 30 %. Die Absenkung der durchschnittlich pro Erwerbstätigen geleisteten Arbeitszeit kann nicht nur als Kompensation der zunehmenden Drift zwischen Produktivität und Wachstum interpretiert werden, sondern sie ist zugleich auch ein Motor dieser Entwicklung. Von 1960 bis 1995 hat sich bei einem realen Wachstum von 275 % das Bruttoinlandsprodukt pro Arbeitsstunde um 350 % erhöht. Das bedeutet, dass ein immer größeres Volumen an Gütern und Dienstleistungen mit einem immer geringeren Aufwand an menschlicher Arbeit bereitgestellt wird.

Die Mittelfristprognosen des Arbeitsmarktes in Deutschland und Nordrhein-Westfalen kommen zu dem Ergebnis, dass in den nächsten 10 Jahren kein gravierender Wandel im Überschuss des Angebots an Erwerbspersonen eintreten wird.<sup>4</sup> Grund hierfür ist einerseits das weitere Anwachsen des Erwerbspersonenpotentials. Hier schlägt sich vor allem der Wunsch weiblicher Erwerbspersonen nach stärkerer Beteiligung am Berufsleben nieder. Insgesamt wird für Nordrhein-Westfalen eine Steigerung der Erwerbspersonenzahl auf 8.378.400 bis zum Jahr 2010 prognostiziert (Deutschland: 39,7 bis 41,7 Mio; Westdeutschland: 32,7 bis 33,6 Mio). Andererseits wird nach den vorliegenden Prognosen der Zuwachs an Arbeitsplätzen auch in näherer Zukunft zu gering sein, um das Erwerbspersonenpotential zu absorbieren. Die positive Entwicklung des Dienstleistungsbereichs reicht nicht aus, um die Einbrüche im Industriesektor auszugleichen.<sup>5</sup> Für Nordrhein-Westfalen wird nach dem Jahr 2000 sogar mit einem Rückgang der Arbeitskräftenachfrage gerechnet, so dass für das Jahr 2010 - gemessen an der Zahl der Arbeitsplätze nach Berücksichtigung von Doppelbeschäftigungen - eine Erwerbstätigenzahl von 7.393.100 erwartet wird (Deutschland: 35,8 bis 37,9 Mio; Westdeutschland: 29,5 bis 31,1 Mio). Zudem wird von manchen damit gerechnet, dass auch das Volumen an bezahlter Arbeit aufgrund der sich vermutlich eher noch beschleunigenden Produktivitätsentwicklung bei gleichzeitig stagnierenden oder eventuell sinkenden Wachstumsraten weiter zurückgehen wird. Genaue Daten über den Umfang des Rückgangs des Arbeits-

---

<sup>4</sup> Nachfolgende Ausführungen zu den Prognosen über die zukünftige Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland (vom DIW, IAB und Prognos) sind Bosch (1996) entnommen. Die Prognoseergebnisse zur Entwicklung der Arbeitsmarktsituation in Nordrhein-Westfalen stammen vom RUFIS (Eckey/Stock 1996) und vom RWI (Klemmer i.E.).

<sup>5</sup> Dies gilt um so mehr, als auch der Dienstleistungssektor erst am Anfang umfassender Rationalisierungsmaßnahmen steht. Nach Bosch (1997) lässt sich die Gesamtzahl der wegfallenden Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich für den Zeitraum von 1995 bis 2010 mit über 900.000 beziffern.

volumens liegen allerdings nicht vor.

Die Gegenüberstellung von Arbeitskräftenachfrage und Arbeitskräfteangebot zeigt, dass es bei unveränderten Rahmenbedingungen bis zum Jahre 2010 keine Entspannung auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland und in Nordrhein-Westfalen geben wird. Zwar kommen Prognosen zur kurzfristigen Entwicklung der Arbeitslosigkeit (RWI, Ifo) zu dem Ergebnis, dass die Arbeitslosenquote bis zum Jahr 2000 in Deutschland auf 10,25 %, in den alten Bundesländern auf 8,4 % und in Nordrhein-Westfalen auf 9,7 % sinken wird. Prognosen zur mittel- und langfristigen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt erwarten jedoch auch für das Jahr 2010 noch eine Arbeitsplatzlücke in Deutschland von ca. 4 Mio (Westdeutschland: 3,2 Mio). Für Nordrhein-Westfalen wird davon ausgegangen, dass im Jahr 2010 eine Arbeitsplatzlücke von über 1 Mio besteht. Erst nach dem Jahr 2010 kann es nach den Berechnungen der verschiedenen Prognosen, bedingt durch einen deutlichen Rückgang des Erwerbspersonenpotentials, der bis zum Jahr 2030 in Deutschland 2,8 bis 8,6 Mio Erwerbspersonen betragen kann, zu einer Entspannung auf dem Arbeitsmarkt kommen.

## **1.2 Besonderheiten des Arbeitsmarktes in Nordrhein-Westfalen: Problemgruppen und -regionen**

### *Soziale Differenzierung*

Eine differenzierte Betrachtung der Arbeitslosen nach ihrem Geschlecht zeigt, dass arbeitslose Männer mehr von den Besserungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt profitiert haben als arbeitslose Frauen. Während die *Frauenerwerbslosigkeit* 1998 nur um 0,3 % zurückging, nahm die der Männer um 5,3 % ab. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Männer hauptsächlich im produzierenden Gewerbe tätig sind, das üblicherweise sehr schnell auf konjunkturelle Impulse reagiert und Frauen überwiegend im konjunkturunempfindlicheren Dienstleistungssektor arbeiten. Der Trend der relativen Verbesserung der Arbeitsmarktlage der Frauen infolge der starken Beschäftigungsrückgänge im Produktionsbereich Anfang der 90er Jahre ist damit vorerst unterbrochen. Nachteilig für die zukünftige Situation der Frauen am Arbeitsmarkt dürfte sich vor allem die für den frauentypischen Bereich der primären Dienstleistungen (z.B. Verkaufstätigkeiten, einfache Büroarbeiten) erwartete Stagnation und Schrumpfung auswirken.

Die unterschiedlichen Rückgangsraten bewirkten, dass der Anteil der Frauen an den Arbeitslosen in Nordrhein-Westfalen 1998 auf 42,4 % anstieg (1997: 41,3 %). Gleichzeitig stagnierte der Prozess des sich stetig langsam vergrößernden Frauenanteils an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bei 41,3 % (Ende Juni 1998). Als Folge dieser Entwicklungen kam es 1998 zu einer Annäherung der Arbeitslosenquoten von Frauen (11,6 %) und Männern (11,8 %). Die seit 1994 bedingt durch die stärkere Betroffenheit der Männer von der Rezes-

sion der 90er Jahre bestehende ungewöhnliche Konstellation, dass die Frauenarbeitslosenquote unter der der Männer liegt, wird voraussichtlich 1999 im Zuge der relativen Verbesserung auf den männerspezifischen Teilarbeitsmärkten durch das traditionelle Muster höherer Frauenarbeitslosenquoten wieder abgelöst werden. Die Verweildauer in Arbeitslosigkeit ist für Frauen immer noch höher als für Männer. Frauen waren 1998 im Durchschnitt 9,5 und Männer 8,8 Monate arbeitslos. Der Unterschied in der geschlechtsspezifischen Langzeitarbeitslosenquote war allerdings vergleichsweise gering (Ende September 1998: Frauen-Langzeitarbeitslosenquote 39,9 %; Männer-Langzeitarbeitslosenquote 41,8 %).

Eine besondere Problemgruppe des Arbeitsmarktes sind die *jüngeren Arbeitslosen*. Die Jugendarbeitslosigkeit, die in der Krise der letzten Jahre relativ stark angestiegen war und 1997 sowohl in relativer als auch in absoluter Hinsicht ihren höchsten Stand der 90er Jahre erreicht hatte, nahm im Zuge der allgemeinen Besserungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt 1998 gegenüber dem Vorjahr um 10,9 % ab. Damit waren 1998 in Nordrhein-Westfalen jahresdurchschnittlich 96.690 unter 25-Jährige erwerbslos. Die Arbeitslosenquote lag allerdings mit 12,2 % über der allgemeinen Arbeitslosenquote von 11,7 %. Bis 1995 war die Arbeitslosenquote der Jüngeren noch stets geringer ausgefallen als die Gesamtarbeitslosenquote. Der Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit ist nicht allein auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen, sondern auch Ergebnis des gezielten Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente zugunsten junger Arbeitsloser. Mit dem zum 1. Januar 1999 gestarteten "Sonderprogramm der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit" ist zumindest kurzfristig ein weiterer Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit zu erwarten. Im September 1999 lag die Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen mit 10,4 % um 1,5 Prozentpunkte unter der des Vorjahresmonats; die absolute Zahl der unter 25-jährigen Arbeitslosen sank im gleichen Zeitraum um 8,2 %.

Der Anteil der unter 25-jährigen Arbeitslosen an allen Arbeitslosen lag 1998 bei 11,2 %. Legt man die Zahl der Arbeitslosmeldungen zugrunde, zeigt sich jedoch, dass diese Altersgruppe noch stärker mit Arbeitslosigkeit konfrontiert ist als der Prozentsatz vermuten lässt. Der Anteil der unter 25-Jährigen an allen Arbeitslosmeldungen war 1998 - wie auch schon in den Jahren davor - mit 23,1 % deutlich höher. Der niedrige Anteil der Jüngeren an den Beständen der Arbeitslosen ist auf ihren gleichzeitig sehr hohen Anteil an den Abgängen aus der Erwerbslosigkeit (22,1 %) zurückzuführen. Jüngere Erwerbspersonen haben demnach ein höheres Zugangsrisiko als Ältere, das Risiko in Arbeitslosigkeit zu verbleiben ist dafür aber geringer. Jüngere Arbeitslose verblieben 1998 durchschnittlich 4,1 Monate in Arbeitslosigkeit, im Durchschnitt aller Altersgruppen lag die Verbleibdauer bei 9,1 Monaten. Mit dem erhöhten Zugangsrisiko der Jüngeren in Arbeitslosigkeit ist allerdings die Gefahr verbunden, dass durch immer wiederkehrende Arbeitslosigkeit die Basis für ein dauerhaft instabiles Erwerbsleben geschaffen werden kann. Ausgeprägte Mehrfacharbeitslosigkeit könnte durch die Kumulation

von Arbeitslosigkeitsphasen zu einer spezifischen Variante der Langzeitarbeitslosigkeit werden, was wiederum mit hohen sozialen Kosten verbunden ist.

Das auffälligste Strukturmerkmal der jüngeren Arbeitslosen ist ihr geringes Qualifikationsniveau. 67,8 % der unter 25-jährigen Arbeitslosen verfügen Ende September 1998 über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Bei der Gruppe der unter 20-jährigen Arbeitslosen ist der Anteil der "Ungelernten" mit 90,5 % besonders hoch. Das extrem hohe Arbeitsmarktrisiko der unter 20-jährigen ungelerten Arbeitslosen wird besonders deutlich, wenn man berücksichtigt, dass den 20.110 ungelerten jugendlichen Arbeitslosen nur 18.920 ungelerte Jugendliche in einem Arbeitsverhältnis gegenüberstehen. Die Arbeitslosenquote dieser Gruppe liegt also bei über 50 % (alle unter 25-jährigen Arbeitslosen: 33 %); bei allen Arbeitslosen ohne Berufsausbildung liegt sie dagegen bei nur fast 17 %. Trotz dieses extremen Arbeitsmarktrisikos strebte 1998 nur jeder sechste arbeitslose Jugendliche unter 20 Jahren ohne Berufsausbildung alternativ oder vorrangig zum Arbeitsplatz eine Berufsausbildung an.

Betrachtet man die Arbeitslosen differenziert nach ihrer Nationalität, dann wird deutlich, dass für die *Ausländerinnen und Ausländer* die Arbeitsmarktsituation besonders schwierig ist. Die Arbeitslosenquote der ausländischen Personen war 1998 mit 22,7 % (1997: 23,6 %) doppelt so hoch wie die der Deutschen (10,5 %). Der Anteil der ausländischen Personen an der Gesamtarbeitslosigkeit erreichte 1998 mit 18,5 % einen neuen Höchstwert (1997: 18,3 %). Der Grund hierfür ist, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit ausländischer Personen von 1997 bis 1998 mit 1,8 % deutlich unter dem der deutschen Arbeitslosen (-3,6 %) lag. Besonders kritisch ist die Situation der jüngeren ausländischen Arbeitslosen. Ihr Anteil in ihrer Altersgruppe lag mit 25,3 % (1998) weit über dem Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der Gesamtarbeitslosigkeit. Sie tragen damit überproportional zur Jugendarbeitslosigkeit bei.

Ursachen des hohen Arbeitsmarktrisikos der ausländischen Personen liegen zum einen darin, dass sie zum überwiegenden Teil im konjunkturanfälligen verarbeitenden Gewerbe und in Arbeiterberufen mit geringen Tätigkeitsanforderungen beschäftigt sind. Häufig sind sie auch in Bereichen eingesetzt, die einem hohen Rationalisierungs- und Modernisierungsdruck unterliegen. Jede zweite ausländische Arbeitskraft arbeitet im stark geschrumpften produzierenden Gewerbe, während nur 40 % der Deutschen in diesem Bereich tätig sind. Hinzu kommt eine insgesamt schwache Qualifikationsstruktur. Ende September 1998 besaßen rd. 80 % der arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer keine abgeschlossene Berufsausbildung (Deutsche: rd. 43 %), wodurch die berufliche Mobilität stark begrenzt wird. Insbesondere bei den jüngeren Ausländerinnen und Ausländern stellt die Qualifikation ein Problem dar. 94,4 % der jugendlichen ausländischen Arbeitslosen unter 20 Jahren verfügten Ende September 1998 über keine Berufsausbildung (Deutsche unter 20 Jahre: 90,5 %).

*Regionale Besonderheiten: Problemregion Ruhrgebiet*

Die Arbeitslosigkeit konzentriert sich in Nordrhein-Westfalen vor allem auf die Agglomerationsräume - insbesondere auf das Ruhrgebiet (vgl. Tab. 2) -, in denen über 50 % der Beschäftigten tätig sind und die aufgrund des Einbruchs im verarbeitenden Gewerbe den stärksten Beschäftigungsabbau hinnehmen müssen.

Angesichts der Größe des Ruhrgebietes werden die Landesergebnisse maßgeblich von dieser Region geprägt. Bei Herausrechnung der industriellen Kerne, insbesondere des Ruhrgebietes, werden die Unterschiede des Arbeitsmarktes Nordrhein-Westfalen zu den westdeutschen Bundesländern sowohl hinsichtlich des Arbeitslosenniveaus als auch hinsichtlich der Problemgruppen geringer. Im Hinblick auf die Langzeitarbeitslosigkeit erreicht das Ruhrgebiet ebenfalls Spitzenwerte. 1998 waren von allen Arbeitslosen im Ruhrgebiet 44,3 % ein Jahr und länger arbeitslos; in den Arbeitsamtsbezirken außerhalb des Ruhrgebietes lag der Anteil der Langzeitarbeitslosen dagegen im Durchschnitt nur bei 38,8 %.

**Tab. 2: Vergleich der Arbeitslosenquoten für Westdeutschland, Nordrhein-Westfalen und das Ruhrgebiet anhand ausgewählter Merkmale**

Merkmal	Westdeutschland		Westdeutschland ohne NRW		NRW		NRW ohne Ruhrgebiet*		Ruhrgebiet*	
	in %		in %		in %		in %		in %	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
insgesamt	11,0	10,5	10,7	10,1	12,2	11,7	11,2	10,6	15,0	14,7
Männer	11,2	10,6	10,8	10,2	12,4	11,8	11,2	10,5	15,8	15,2
Frauen	10,7	10,3	10,3	9,9	11,9	11,6	11,1	10,8	14,0	13,9
Ausländer/innen	20,4	19,6	19,4	18,4	23,6	22,7	22,0	21,1	27,7	26,9
unter 25 Jahre	11,1	10,4	10,5	9,8	12,8	12,2	11,6	11,0	16,0	15,6

\* Das Landesarbeitsamt definiert das Ruhrgebiet über die Arbeitsamtsbezirke Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Oberhausen und Recklinghausen.

Quelle: LAA NRW und BA Nürnberg

Mit besonderer Besorgnis blickt die Kommission auf die aktuelle Entwicklung im Ruhrgebiet, da zu befürchten ist, dass der für 1999 und 2000 prognostizierte Aufschwung keine entscheidende Wende bei den Arbeitsplatztrends auslösen wird. Dies zeigte sich bereits 1998, als die Arbeitsamtsbezirke des Reviers im Gegensatz zu den meisten Bezirken Deutschlands kaum auf die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate von damals 2,8 % (alte VGR-Systematik) reagierten. Vieles deutet darauf hin, dass es - was die Arbeitsplatzentwicklung betrifft - in den nächsten Jahren noch schlimmer werden kann.

So wird der Arbeitsplatzabbau in der Steinkohle zeitlich vorgezogen und vor allem die Emscher-Lippe-Zone treffen. Ein Arbeitsplatzabbau von über 20.000 Beschäftigten im



Stahlbereich wird im bisherigen Tempo weitergehen. Hinzu treten die Implikationen sich wandelnder Rahmenbedingungen im Energiebereich. Die im Gefolge der Liberalisierung sinkenden Strompreise zwingen die Stadtwerke zu gravierenden Rationalisierungen, das Zusammengehen von RWE und VEW wird von einem Personalabbau von 6.000 bis 7.000 Beschäftigten begleitet. Das Gesetz über die zweite Stufe der ökologischen Steuerreform kann aufgrund seiner Bevorzugung der GuD-Kraftwerke die geplanten Investitionen im Bereich der Braunkohle gefährden. Der schon fast ruinöse Preiswettbewerb im Handel sowie die anstehenden Fusionen im Bereich der Banken und Versicherungen werden zu einem weiteren Arbeitsplatzabbau führen.<sup>6</sup> Die Einführung einer Frühverrentung mit 60 Jahren könnte diese Entwicklung sogar noch beschleunigen, da nicht auszuschließen ist, dass vor allem Großbetriebe dieses Instrument für eine Beschäftigungsanpassung nach unten nutzen.

Insofern geht die Kommission davon aus, dass sich die Arbeitslosigkeit im Revier kaum verändern wird. Der primär demographisch bedingte Abbau der Arbeitslosigkeit wird immer wieder durch Neuzugänge mehr als ausgeglichen. Die Fokussierung der Arbeitsmarktprobleme des Landes Nordrhein-Westfalen auf das Ruhrgebiet wird weiter voranschreiten.

### **1.3 Fazit: Die Kommission sieht Handlungsbedarf**

Die aktuellen Trends am Arbeitsmarkt deuten auf eine moderate Verbesserung hin. Diese wird - das ist einhellige Auffassung der Kommission - jedoch keinesfalls ausreichen, um die Arbeitsmarktprobleme Nordrhein-Westfalens zu lösen. Vielmehr ist die Zukunft der Erwerbsarbeit in Nordrhein-Westfalen noch immer mit gravierenden Risiken verbunden, die einen dringenden politischen Handlungsbedarf signalisieren. Hierfür sprechen nach Ansicht der Kommission vor allem folgende Tatbestände:

1. Trotz gewisser Besserungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt ist die Arbeitslosigkeit immer noch besorgniserregend hoch und wird so schnell nicht abgebaut werden können. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen fiel im Vergleich zu Westdeutschland sogar schwächer aus. Zudem deuten verschiedene Aspekte darauf hin, dass der Bestand an Arbeitslosigkeit größer ist als die amtliche Statistik vermuten lässt. Insbesondere in Nordrhein-Westfalen dürfte die "stille Reserve" überdurchschnittlich hoch ausfallen. Prognosen über die Entwicklung der Arbeitsmarktsituation machen deutlich, dass es, wenn die Bemühungen um eine Bewältigung der Beschäftigungskrise nicht intensiviert werden, innerhalb der nächsten 10 Jahre keine Entspannung auf dem Arbeitsmarkt geben wird.

---

<sup>6</sup> Klemmer (1999) schätzt, dass in den nächsten Jahren insgesamt rd. 60.000 Arbeitsplätze in Gefahr sind.

2. Die Langzeitarbeitslosigkeit ist eines der gravierenden Probleme des nordrhein-westfälischen Arbeitsmarktes, das zunehmend an Bedeutung gewinnt. Der Tatbestand, dass die Langzeitarbeitslosigkeit entgegen dem allgemeinen Trend auf dem Arbeitsmarkt im vergangenen Jahr sogar noch angewachsen ist, weist auf eine Strukturierungs- und Verhärtungstendenz hin. Hier deutet sich die Gefahr der Verschärfung von Sockelarbeitslosigkeit an, die einen Kernbestand an dauerhaft und möglicherweise kaum mehr integrationsfähigen Arbeitslosen umfasst. Es ist davon auszugehen, dass ein möglicher konjunktureller Aufschwung in Nordrhein-Westfalen von einem hohen Sockel, der rund 800.000 Arbeitslose umfasst, aus startet.
3. Angesichts der Heterogenität der Arbeitslosen steht die Arbeitsmarktpolitik vor besonderen Herausforderungen, die vor allem vor Ort bewältigt werden müssen. Die Arbeitslosigkeit von Jüngeren und ausländischen Menschen steht zu einem großen Teil in einem direkten Zusammenhang mit einer ungenügenden Qualifikation. Die Probleme der Frauen auf dem Arbeitsmarkt resultieren u.a. aus ihrer Konzentration auf den Bereich der primären Dienstleistungen, für den zukünftig weitere Stagnations- und Schrumpftendenzen erwartet werden.
4. Eine weitere Besonderheit des Arbeitsmarktes von Nordrhein-Westfalen ist die räumliche Konzentration des Arbeitsmarktproblems auf das Ruhrgebiet. Rechnet man das Ruhrgebiet aus den Arbeitslosenzahlen des Landes heraus, werden die Unterschiede zwischen Nordrhein-Westfalen und Westdeutschland hinsichtlich des Arbeitslosenniveaus und bestimmter Problemgruppen geringer.

## 2 Wandel des Vollbeschäftigungsideals

In fast allen Industrienationen ist Vollbeschäftigung ein erklärtes politisches Ziel. Jedoch ist dieses Ziel in keinem dieser Staaten vollständig erreicht und erst recht nicht dauerhaft gesichert. Das ist die Ausgangsfeststellung in der Begründung des nordrhein-westfälischen Landtags zur Einsetzung der Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit". Tatsächlich haben die Arbeitslosigkeit und die Entstandardisierung von Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsverhältnissen in Nordrhein-Westfalen wie auch im übrigen Bundesgebiet und in fast allen fortgeschrittenen Industrieländern ein Niveau erreicht, das die Wiederherstellung von Vollbeschäftigung zur herausragenden politischen und wirtschaftlichen Herausforderung macht, gleichzeitig eine Wiederherstellung nach den tradierten Mustern des so genannten Normalarbeitsverhältnisses praktisch ausschließt.

Auch in Ländern und Regionen mit deutlich niedrigeren Arbeitslosenquoten liegen diese immer noch weit über einem als "Vollbeschäftigung" zu bezeichnenden Niveau, und gelegentlich wurde die "Trendwende am Arbeitsmarkt" auch nur "erkauft" durch zunehmende Unsi-

cherheit und Verschlechterung der Arbeits- und Lebensbedingungen großer Teile der Bevölkerung. Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat in seinem Beschluss zur Einsetzung der Kommission ausdrücklich auf die USA hingewiesen, wo eine begrüßenswerte Dynamik in der Entwicklung hochqualifizierter neuer Beschäftigungsmöglichkeiten, gleichzeitig aber auch in großem Umfang das Phänomen "vollbeschäftigter erwerbstätiger Armer zu beobachten" ist (so genannte "working poor"). Mehr Flexibilität auf den Arbeitsmärkten ist nach Auffassung der Kommission unabdingbar, nicht akzeptabel ist aber Verarmung.

#### *Auftrag der Kommission*

Auftrag der Kommission war es, einen möglichst attraktiven, vor allem aber auch gangbaren Weg zur Bewältigung der Beschäftigungskrise jenseits der unrealistischen Forderung nach Wiederherstellung der Vollbeschäftigung in alten Mustern und dem inakzeptablen Programm der "working poor" zu suchen. Dabei waren u.a. auch "das Verhältnis von Arbeit und Erwerbsarbeit in unserer Gesellschaft ... zu bewerten" und ein "Arbeitsbegriff zu definieren", auf dessen Grundlage sich "das Potential an Erwerbsarbeit in Nordrhein-Westfalen" abschätzen, der "grundlegende Strukturwandel der Erwerbsarbeit" erfassen und auch dessen "Auswirkungen ... auf die Familienarbeit" einbeziehen ließen. Vorrangige Aufgabe der Kommission war es, "Vorschläge zur Bekämpfung der Erwerbslosigkeit zu entwickeln".

#### *Grundannahmen der Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit"*

Entsprechend der weltanschaulich und parteipolitisch heterogenen Zusammensetzung der Kommission und der darin vertretenen unterschiedlichen Fachrichtungen war nicht zu erwarten, dass die Kommission in allen Punkten der hochgradig kontroversen Debatte um die Zukunft der (Erwerbs)Arbeit zu einem einheitlichen Votum vor allem in der Interpretation und Bewertung von Problemlagen und in den Handlungsempfehlungen gelangen würde. Auf der Grundlage des durch den Beschluss des Landtags gegebenen Auftrags und der sehr gründlichen Befassung mit widerstreitenden Positionen waren allerdings folgende Grundannahmen unstrittig:

1. Unter dem Gesichtspunkt sozialer Integration und vor dem Hintergrund des sozio-strukturellen und sozio-kulturellen Wandels wird der Teilhabe an bezahlter Arbeit auch in Zukunft zentrale Bedeutung zukommen.
2. Unbezahlte Arbeit/unentgeltliche Tätigkeit leistet seit jeher einen erheblichen, oft allerdings unterschätzten Beitrag zur Wohlfahrt und zum Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger. Sie wird auch in Zukunft bedeutsam bleiben und muss z.T. auch an Bedeutung gewinnen.

3. Sowohl die bezahlte wie auch die unbezahlte Arbeit befinden sich in einem grundlegenden Bedeutungs-, Struktur- und Funktionswandel, der der politischen Gestaltung bedarf.
4. Die gleichbleibend hohe und z.T. wachsende Bedeutung von Arbeit - der Erwerbsarbeit ebenso wie der Familien- und anderer Formen von Arbeit - steht nicht im fundamentalen Widerspruch zur Bedeutung anderer Komponenten individueller Lebensgestaltung und sozialer Lebenskultur, auch wenn Spannungen und Zielkonflikte hier nicht zu leugnen sind. Die hohe Wertstellung von "Arbeit" in den modernen Gesellschaften war seit jeher verbunden mit einem quantitativen und qualitativen Bedeutungszuwachs der freien Zeit, des Feierabends ebenso wie des freien Wochenendes oder des Urlaubs.

Im Zuge der Flexibilisierung und Dynamisierung von Lebens- und Berufsverläufen und der damit einhergehenden Entstandardisierung von Arbeitsbedingungen und Lebensformen sowie im Zuge der wachsenden Aufmerksamkeit für die jenseits der Erwerbsarbeit geleistete Arbeit verschwimmen die ehemals klaren Unterscheidungen zwischen Arbeits- und Freizeit. Die Kommission sieht die Notwendigkeit einer neuen, flexiblen und dynamischen Balance nicht nur zwischen unterschiedlichen Formen von Arbeit, sondern auch zwischen "Arbeit" und "Leben".

5. Die Kommission hält entschieden fest am normativen Grundkonsens der modernen Demokratien mit dem darin enthaltenen Streben, Ausgrenzung, Ausbeutung und Unterdrückung abzubauen. Dieses Ziel muss auch Maßstab und Ansporn aller Bemühungen um die Bewältigung der Krise der Arbeit sein.
6. Die Vermeidung von Ausgrenzung, Ausbeutung und Unterdrückung bedeutet aber nicht "Uniformierung", "Standardisierung", "Nivellierung" und "Regulierung" auf der Grundlage von Einheitsnormen, sondern es geht vor allem darum, Spielregeln "dynamischer Vielfalt" zu finden, die den Bedingungen und Herausforderungen des anbrechenden 21. Jahrhunderts gerecht werden, und die für alle gelten und auch von allen vernünftigerweise akzeptiert werden.
7. Eine der größten Gefahren in der aktuellen Krise der Arbeit sieht die Kommission in der darin wirksamen Tendenz, dass den modernen Gesellschaften schleichend "Maß und Mitte" abhanden kommen. Die Unterschiede zwischen denen "oben" und denen "unten" sind größer geworden; aber auch die Spannungen zwischen denen "drinnen" und denen "draußen" haben zugenommen. Um Maß und Mitte zurückzugewinnen, muss in modernen Gesellschaften eine neue Balance sozialer Kohäsion gefunden werden, die dem Auseinanderdriften von Lebenschancen "nach oben und unten" und dem Entstehen einer neuen Klasse der "working poor" entgegenwirkt. Zugleich muss aber auch verhindert werden, dass das entsprechende politische Gegensteuern nicht die Schwierigkeiten zunehmender Ausgrenzung aus wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Betätigung ver-

schärft. Sowohl "working poor" als auch dauerhaft Ausgegrenzte bergen sehr ernst zu nehmende Demokratierisiken.

8. Die Überlegungen der Kommission zur Zukunft der Erwerbsarbeit folgen dem Postulat der Zukunftsfähigkeit, wie es u.a. auch von der Konferenz in Rio für die Agenda 21 formuliert wurde. Der in diesem Zusammenhang dominierenden Orientierung auf den Dreiklang zwischen ökologischer Nachhaltigkeit, ökonomischer Effizienz und sozialer Gerechtigkeit fügt die Kommission zwei weitere Komponenten hinzu, nämlich die der Lebenskultur und der Beteiligungsgerechtigkeit, um so auch die kulturellen und politischen Dimensionen der Frage nach der Zukunft der Arbeit angemessen integrieren zu können.
9. Nach Meinung der Kommission geht es nicht nur darum, die Zukunft der Arbeit nach den verschiedenen Dimensionen des "magischen Fünfecks" von Zukunftsfähigkeit auszuleuchten, sondern vor allem auch darum, die darin enthaltenen Zielkonflikte zu erkennen und klar zu benennen. Dabei handelt es sich nicht um die Maximierung der Einzelkomponenten des "magischen Fünfecks", sondern um deren Optimierung im Sinn der bestmöglichen Auflösung von Zielkonflikten.
10. Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit der Kommission steht Arbeit im Sinn von Berufstätigkeit. Mit dem Rückgriff auf die Kategorie "Beruf" trägt die Kommission der Tatsache Rechnung, dass sich die diesbezüglichen Interessen, Bedürfnisse und Belange nicht allein auf Erwerbsmotive reduzieren lassen, wenngleich sie die Bezahlung professioneller Kompetenz als ein auch in Zukunft unabdingbares Element ihrer gesellschaftlichen Anerkennung betrachtet. Die berufliche Tätigkeit ist aber nur eine Form von Arbeit, die daneben auch in der Form des unentgeltlichen Engagements für familiäre, soziale, ökologische, kulturelle und politische Zwecke und in der Eigenarbeit, der Selbsthilfe und der Selbstversorgung geleistet wird.

So wie die Konzentration auf die berufliche Arbeit nicht zu einer Vernachlässigung der "anderen Arbeit" führen darf, so darf aber auch "das Andere der Arbeit" - also die Freizeit, die Lebensfreude, das Erleben neben dem Erarbeiten - nicht aus dem Blick geraten. Das Leitbild der Zukunftsfähigkeit wird damit nicht nur auf der politischen Ebene durch das "magische Fünfeck" aus ökologischer Nachhaltigkeit, ökonomischer Effizienz, sozialer Gerechtigkeit, Lebenskultur und Beteiligungsgerechtigkeit, sondern auch auf der subjektiven Ebene durch das "magische Dreieck" aus Beruf, Engagement und Lebensfreude erfasst.

Diese 10 Grundsätze beinhalten selbstverständlich noch kein Rezept zur Bewältigung der Beschäftigungskrise und der darin wurzelnden oder eng mit ihr verbundenen Probleme. Sie liefern auch nicht einmal die "Zutaten" zu einem solchen Rezept, sondern es geht darum

- bildlich formuliert - welcher Kuchen überhaupt gebacken werden soll. Vielfach sind es nicht die Einzelmaßnahmen und deren technische Ausgestaltung, an denen sich die Kritik der Vorschläge zur Zukunft der Arbeit entzündet, sondern das dahinter stehende, oft nur implizit formulierte Leitbild der gesellschaftlichen Entwicklung einschließlich der darin immer auch enthaltenen Wert- und Bedeutungshierarchien individuellen und politischen Handelns.

Das hier in 10 Grundsätzen umschriebene Leitbild von Zukunftsfähigkeit in ihrer politischen Dimension als "magisches Fünfeck" - Ökologie, Ökonomie, Soziales, Kultur, Beteiligungsgerechtigkeit - und ihrer subjektiven Dimension als "magisches Dreieck" - Beruf, Engagement, Lebensfreude - setzt gleichsam "Wegmarken" oder "Orientierungspunkte" für die Suche nach Alternativen zum Status quo und den darin enthaltenen Zukunftschancen und -risiken.

#### *Alternatives Leitbild: Beteiligungsgerechtigkeit*

Die tradierten Konzepte zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung nach den Normalitätsstandards der Vergangenheit liegen ebenso jenseits dieser Wegmarken wie die Kapitulation vor der schubweise ansteigenden Massenarbeitslosigkeit oder die Umlenkung der Folgen der Arbeitslosigkeit in die der "working poor". Als alternatives Leitbild zu dem der traditionellen Vollbeschäftigung empfiehlt die Kommission das der Beteiligungsgerechtigkeit.

Einerseits betont sie so die Bedeutung von Kooperation für ein demokratisches Gemeinwesen nicht nur im Sinn eines Anrechts auf, sondern auch im Sinn der Verpflichtung zur Beteiligung - sei es in der Form der beruflichen Tätigkeit oder in der des unentgeltlichen Engagements -, andererseits stellt sie so die Frage nach der Zukunft der Arbeit aber auch in den normativen Horizont einer modernen demokratischen Gesellschaft. Dazu gehört u.a., dass die Kommission die oft als die beiden "Megatrends" der aktuellen "Ära der Transformation" identifizierten Prozesse von Individualisierung und Globalisierung im Rückgriff auf aufklärerische Prinzipien des "mündigen Bürgers" und der "Weltgesellschaft" in ein um die Komponente "Arbeit" erweitertes Konzept von Demokratieentwicklung integriert sehen will.

Gegenüber den in der Debatte um die Zukunft der Arbeit z.Z. dominierenden Strängen und Kontroversen nimmt die Kommission in vielfacher Hinsicht einen "anderen Standpunkt" ein:

Die Kommission sieht einen unauflösbaren Widerspruch zwischen der oft gleichzeitig erhobenen Forderung nach "Wiederherstellung der Vollbeschäftigung" und nach der "Verteidigung des Normalarbeitsverhältnisses". Sie plädiert statt dessen für ein Modell der Flexibilisierung, Pluralisierung und Dynamisierung von Normalitätsstandards beruflicher Tätigkeit mit flexiblen Übergängen zwischen beruflicher Praxis und beruflicher Weiterbildung oder auch Umorientierung sowie im Lebensverlauf zwischen wechselnden Schwerpunkten bei der beruflichen Karriere, dem unentgeltlichen Engagement und privaten Belangen, zwischen Phasen der

Konzentration auf berufliche oder außerberufliche Projekte und Phasen der Entspannung und der Erholung. Dazu bedarf es einer Umorientierung der Verbindung von Arbeit und sozialer Sicherheit. An die Stelle der Begrenzung auf die rein materielle Absicherung gegen Risiken muss für die arbeitsfähige Bevölkerung die Gewährleistung von Optionen aktiver Mitarbeit gemäß den eigenen Fähigkeiten treten.

Die Kommission folgt damit allerdings auch nicht dem Plädoyer für eine systematische Ausweitung sozialer Ungleichheit und für eine weitgehende Deregulierung und Privatisierung sozialer Sicherheit. Vor allem auf der Ebene von Bildung und Qualifikation sieht sie vorrangig einen Bedarf zur Stärkung professioneller, sozialer, kultureller und "empathischer" Kompetenz und auf der Ebene von Arbeitsstrukturen und -prozessen einen Bedarf für "flachere" Hierarchien. Es geht um eine Kultur der dynamischen Vielfalt und nicht um eine Kultur der versteinerten Ungleichheit.

### *Fazit*

Den ausschließlich auf Erwerbsarbeit fixierten Debatten um die Zukunft der Arbeit, der sozialen Integration und Sicherheit stellt die Kommission die fundamentale Bedeutung unentgeltlichen Engagements zur Seite, dem eine sehr viel höhere gesellschaftliche Anerkennung vermittelt werden muss (beispielsweise auf dem Wege der Berücksichtigung der dabei erworbenen Kompetenzen beim Zugang zu beruflicher Arbeit und bei den Ansprüchen an das System der sozialen Sicherheit wie aber auch bei der Gestaltung der beruflichen Arbeit). Nach Ansicht der Kommission müssen auch die vielfältigen Ansätze und Formen der Selbsthilfe und der Eigenarbeit verstärkt werden. Bei allen Strategien zum Ausbau alternativer Möglichkeiten jenseits der traditionellen Arrangements von Staat, Markt und Familie oder auch des so genannten Ehrenamts sollte erstens das Moment der Eigeninitiative und zweitens die Verbindung von beruflicher Arbeit und unentgeltlichem Engagement besonders gestützt werden.

Den ausschließlich oder vorrangig auf die nicht beruflich organisierte, unbezahlte Arbeit oder die Sphäre der Freizeit und der Muße orientierten Debatten hält die Kommission die Erkenntnis entgegen, dass erst die berufliche Arbeit, das dadurch erzielte Einkommen und die dabei oder dazu erworbene Kompetenz die Voraussetzungen für unentgeltliches Engagement, Muße und "autonome Eigentätigkeit" oder "Bürgerarbeit" schafft. Mit zunehmender Individualisierung ist dies für eine zunehmende Anzahl von Menschen der Fall, so dass die Förderung der Eigenarbeit oder des Ehrenamts auf keinen Fall an die Stelle der Förderung beruflicher Arbeit treten kann. Diese sollte allerdings so gestaltet sein, dass "die andere Arbeit" ebenso wie "das andere der Arbeit" im Lebensverlauf jedes einzelnen Menschen gleichwertig wahrgenommen werden können.

In der Diskussion um die zukünftigen Formen der beruflichen Arbeit unterstützt die Kommission den Gedanken ihrer Verselbständigung auch im Sinn einer neuen "Kultur der Selbständigkeit". Dabei geht es sowohl um die Förderung individueller "Existenzgründungen" als auch um "kooperative Selbständigkeit" und neue Formen von Autonomie und Partizipation, Eigenverantwortung und Eigeninitiative selbst in großen oder größeren Arbeitsorganisationen.

Die Kommission erwartet, dass der Stärkung des innovativen Potentials der deutschen Wirtschaft, der Förderung von Zukunftstechnologien insbesondere in Nordrhein-Westfalen, von Produktinnovationen sowie überregionalen und internationalen Wirtschaftsbeziehungen eine maßgebliche Bedeutung zukommt. Dabei misst sie der Forschungs- und Bildungspolitik einen besonders hohen Stellenwert bei. Sie ist allerdings gleichzeitig davon überzeugt, dass die auf der Grundlage von "Hochtechnologie" weltweit operierenden Großunternehmen leider nicht als Schlüssel zur Bewältigung der Beschäftigungskrise angesehen werden können. Überwiegend hat dies mit der besonderen Härte internationalen Wettbewerbs zu tun, dem gerade solche Unternehmen ausgesetzt sind, aber auch damit, dass nicht alle Unternehmen auf die Beschäftigungssicherung die gleiche Kreativität verwenden wie auf die Weiterentwicklung von Produkten und Produktivität. Die Kommission appelliert in diesem Zusammenhang ausdrücklich an die soziale Verantwortung insbesondere der großen Unternehmen sowohl bei der Inanspruchnahme der Sozialsysteme als auch bei der Erhaltung von Arbeitsplätzen oder der Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen.

Die Anstrengungen für mehr Beschäftigung müssen sich deshalb vor allem auf Existenzgründungen, Klein- und Mittelbetriebe, auf innovative und arbeitsintensive Tätigkeitsfelder und auf die vorrangig lokal verwurzelte und orientierte Ökonomie konzentrieren. Für deren Förderung u.a. im Bereich der sozialen Dienste, des Umweltschutzes oder der kulturellen Einrichtungen bedarf es möglicherweise auch neuer Finanzierungsformen, die zwingend am ökonomischen Prinzip des vernünftigen Haushaltens mit natürlichen und sozialen Ressourcen festhalten müssen, aber nicht an Kriterien des höchst möglichen Gewinns gemessen werden dürfen.

Zentrale Bedeutung misst die Kommission dem Wandel des Geschlechterverhältnisses auch hinsichtlich der allmählichen Auflösung der tradierten Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen bei. Die in diesem Zusammenhang besonders wichtige Förderung einer besseren Vereinbarkeit familiärer Belange mit beruflichen Interessen darf sich allerdings nicht auf Frauen begrenzen, sondern muss auch Männern eine flexiblere Gestaltung und Abstimmung familiärer und außerfamiliärer Aktivitäten erleichtern.

Diese Leitbilder und Orientierungen zur Zukunft der (Erwerbs)Arbeit bilden den Hintergrund der Arbeit der Kommission und haben sich zum Teil auch erst in der Auseinandersetzung mit den aktuellen Problemen und deren Bearbeitung herausgebildet. Dem Auftrag des Landtags



folgend hat sich die Kommission allerdings überwiegend der Ausarbeitung konkreter Handlungsempfehlungen insbesondere für Nordrhein-Westfalen gewidmet. Bei diesen Handlungsempfehlungen werden die internen Zielkonflikte innerhalb des hier skizzierten Orientierungsrahmens sichtbar. Zum Teil bedarf es vor allem des Mutes zur erprobenden Praxis, aus der sich dann immer wieder neue Gesichtspunkte für eine in sich konsistente Strategiebildung im hochgradig komplexen Politikfeld "Arbeit" ergeben.

### **3 Kosten der Arbeit**

#### **3.1 Beschäftigung und Löhne**

##### **3.1.1 Renaissance der lohnpolitischen Diskussion**

Die internationalen Erfahrungen lehren, dass verschiedene Wege zum Ziel eines höheren Beschäftigungsstandes führen. Weniger ein Patentrezept als vielmehr eine Reihe von Maßnahmen sind deshalb geeignet, am deutschen Arbeitsmarkt Besserung zu bringen. Zu diesem Katalog von Maßnahmen und Rahmenbedingungen gehören:

- Lohnpolitische Zurückhaltung als Basis für mehr Beschäftigung:

Die Lohnpolitik, die im Hinblick auf den Beschäftigungsstand eine entscheidende Verantwortung trägt, muss in die Gespräche um das "Bündnis für Arbeit" einbezogen werden. Auch wenn konkrete Tarifvereinbarungen aufgrund der Tarifautonomie tabu sind, schließt das nicht aus, dass man sich auf lohnpolitische Grundsätze verständigt.

- Eine offensive Innovationspolitik.

- Umorientierungen bei den sozialen Sicherungssystemen:

Dem Wandel des Normalarbeitsverhältnisses muss ebenso Rechnung getragen werden wie der erforderlichen Balance zwischen Solidarität und Eigenverantwortung.

- Niedrigere Steuersätze für Unternehmen und Haushalte als Wachstumsmotor:

Eine durchgreifende Steuerreform duldet keinen Aufschub.

- Qualifizierungsoffensive als Chance für Langzeitarbeitslose:

Bildungsmaßnahmen müssen wesentlich verbessert, ihre Wahrnehmung verpflichtend werden.

- Flexibilisierung der Arbeitszeit als Instrument, Auftragslage und Beschäftigung auszubalancieren:

Teilzeitarbeit bringt Beruf, Familie und Freizeit besser in Einklang.

- Kombilohn-Modelle als Brücken zum Arbeitsmarkt:  
Trotz der Anreizprobleme sollten sie vorsichtig getestet werden.
- Geldpolitik der ruhigen Hand als gesamtwirtschaftlicher Rahmen:  
Eine ruhige und transparente Geldpolitik sollte alle Möglichkeiten nutzen, die Inflationserwartungen und damit die Kapitalmarktzinsen auf Dauer niedrig zu halten.

Unter beschäftigungspolitischen Überlegungen findet die Lohnpolitik eine hohe Aufmerksamkeit. Die Kommission weiß, dass es sich hier um ein sehr sensibles Thema handelt, das heftige Reaktionen auszulösen vermag, was an dem zu Recht hohen politischen Stellenwert der Tarifautonomie als grundlegendes Konzept unserer Wirtschaftsordnung liegt. Die Löhne allein sind für die Beschäftigungsentwicklung nicht relevant, aber es gibt eine Mitverantwortlichkeit der Tarifvertragsparteien für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, die nicht ausgeblendet werden darf. Insofern vertritt auch die Kommission die Auffassung, dass sie die Lohn- und Lohnzusatzkosten in ihrem Empfehlungsteil behandeln muss. Zu eindeutig sind die Belege dafür, dass von der Tarifpolitik Beschäftigungseffekte ausgehen.

Die deutlichen Lohnsteigerungen Anfang der 90er Jahre haben in Deutschland unzweifelhaft die arbeitsmarktpolitische Situation verschärft. Umgekehrt hat die lohnpolitische Zurückhaltung in den letzten Jahren geholfen, die Lage am Arbeitsmarkt zu entspannen und zu einem moderaten Anstieg der Beschäftigung im Verlauf von 1998 beigetragen. Wegen der spezifischen Sektoral- und Betriebsgrößenstruktur Nordrhein-Westfalens (z.B. ein immer noch hoher Anteil stagnierender Industriebereiche und eine beachtliche Betriebsgrößenheterogenität im Metallbereich) dürfte sich nach Auffassung der Kommission das Arbeitslosigkeitsproblem in diesem Bundesland ohne zusätzliche Lohndifferenzierung weiter verschärfen.

Insofern sieht auch die Kommission in Anlehnung an die überwiegende Mehrheit der Wissenschaft in der Tarifpolitik einen wichtigen Hebel zur Lösung des gegenwärtigen Arbeitslosigkeitsproblems.

Vor allem in dem Maße, wie der Staat aufgrund der dringend notwendigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte als konjunktureller Impulsgeber ausfällt und ausfallen muss sowie - bedingt durch die Globalisierung - die Wettbewerbsintensität der Wirtschaft gestiegen ist und darum bereits kleinere Divergenzen bei den Stückkosten Struktureffekte auslösen können, wird die Entwicklung von Lohnniveau und -struktur immer stärker zu einer beschäftigungsbestimmenden Größe. Mit anderen Worten: Im Bereich der Lohn- und Tarifpolitik besteht Handlungsbedarf.

Die Kommission ist sich durchaus der Tatsache bewusst, dass die Lohnentwicklung in Verbindung mit den staatlich festgelegten Steuern und Abgaben die konsumtive Nachfrage beeinflussen und darum nachfrageseitig positive Beschäftigungsimpulse auslösen kann. Andererseits

prägen die Löhne die Kostenseite der volkswirtschaftlichen Produktion und können bestimmte Tarifvereinbarungen - vor allem wenn die Produktivitätsentwicklung unzureichend berücksichtigt wird - beschäftigungspolitisch kontraproduktiv werden. Viele Argumente, das ist eine Hauptthese der Kommission, sprechen dafür, dass unter Beschäftigungsaspekten gegenwärtig vor allem die Kostenseite im Vordergrund stehen muss. Vor allem ist davon auszugehen, dass wegen des gestiegenen Qualitätswettbewerbs - viele Konkurrenten Deutschlands (etwa im Bereich des Automobil- und Maschinenbaus) haben qualitätsmäßig aufgeholt - Arbeitskosten nicht mehr beliebig überwältzt werden können und seit Bildung der europäischen Währungsunion in dem unter Exportüberlegungen für Nordrhein-Westfalen so wichtigem "Euroland" Wechselkursänderungen als Mittel zur Eliminierung von Kostenunterschieden künftig ausfallen.

### **3.1.2 Ein Blick zurück**

Um die These von der wachsenden Bedeutung der Lohnpolitik für die Beschäftigung zu verdeutlichen ist ein Rückblick nötig. So rückten in Westdeutschland nach Erreichen der Vollbeschäftigung in den 60er und 70er Jahren verteilungspolitische Fragen immer stärker in den Vordergrund. Die Tarifpolitik wurde zu einem entscheidenden Hebel, um die abhängig Erwerbstätigen an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung zu beteiligen und über eine überproportionale Anhebung der Tarife in den unteren Lohngruppen so genannte "Struktur-Ungerechtigkeiten" zu beseitigen. Eine positive Lohndrift - Überschreiten der vereinbarten Tarife über betriebliche Zuschläge - sowie ein enormer Bedarf an auch weniger qualifizierten Arbeitskräften, was zur Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte führte, ließen damals vermuten, dass beachtliche Umverteilungsspielräume bestanden, die es auszuschöpfen galt. So zeigte sich, dass die meisten Unternehmen - unterstützt von einem System fester Wechselkurse, das aufgrund der damals vorherrschenden Terms-of-Trade-Gegebenheiten exportfördernd wirkte - auf die teilweise hohen Lohnforderungen mit einer Mobilisierung von Produktivitätsreserven (die durchschnittliche Steigerung der Arbeitsproduktivität lag in den 60er Jahren bei etwa 5,4 %) reagierten, die zumeist zu einer Ex-post-Legitimierung der von den Tarifparteien vereinbarten höheren Löhne führten. Noch bis zur Mitte der 70er und Anfang der 80er Jahre wurden darum Löhne und Gehälter sowie die Lohn- und Gehaltsstruktur von den Unternehmen als durch zentrale Verhandlungen determinierte Rahmenbedingungen angesehen, auf die man primär mit Preisüberwälzung, Rationalisierung und Kapitalintensivierung antwortete. Die Diskussion um die Angemessenheit von Lohnerhöhungen kreiste bis Ende der 70er Jahre - die durchschnittliche Steigerung der Arbeitsproduktivität lag in den 70er Jahren immer noch bei über 4 % - darum eher um die Inflations- als um die Beschäftigungseffekte der Lohnpolitik. Teilweise wurden hohe Löhne auch als notwendige Voraussetzung zur Beschleunigung des wirtschaftlichen Strukturwandels angesehen.

Das Ende des Bretton-Wood-Regimes sowie die beiden Ölkrisen führten im Verlauf der 70er Jahre jedoch zu veränderten Rahmenbedingungen. Ersteres bewirkte ein Ende der exportfördernden Unterbewertung der D-Mark und eine Aufdeckung von Kostennachteilen in manchen Wirtschaftsbereichen (etwa Bergbau und Textil- und Bekleidungsindustrie), letzteres führte zu temporären Nachfrageeinbrüchen. Es kam zu einem verstärkten Strukturwandel, der in Verbindung mit einer an der Inflationsbekämpfung ausgerichteten Geldpolitik vor allem in Nordrhein-Westfalen zu größeren Entlassungen führte. Diese Entlassungen erfolgten schubweise, da es vor allem die Rezessionsjahre waren, die die Strukturschwächen dieses Bundeslandes aufdeckten. Viele Sektoren, so früher schon der deutsche Steinkohlenbergbau, dann die Textil- und Bekleidungsindustrie und später der Eisen- und Stahlbereich, wurden im Gefolge der Liberalisierung des Handels sowie der DM-Aufwertung einer europa- und weltweiten Bewertung ihrer Produktivitäts- und Kostengegebenheiten ausgesetzt und mussten rationalisieren oder ihre Produktion zurückfahren. Teilweise gewollt (Sozialplanarbeitslosigkeit), teilweise qualitätsbedingt (Mismatch-Arbeitslosigkeit) gingen diese Entlassungen in einen Arbeitslosenpool, der immer vermittlungsferner wurde (Tendenz zur Entstehung einer Sockelarbeitslosigkeit).

In dem Maße, wie allmählich auch bundesweit die Umsatz- und Sachkapitalrenditen zurückgingen, wurde gleichzeitig eine stärkere Kostenniveauneutralität der Tarifpolitik sowie eine sektorale, regionale und qualifikatorische Lohndifferenzierung angemahnt. Beides führte in den 70er Jahren zur Forderung nach stärkerer Orientierung der Tariflohnentwicklung an der Entwicklung der realen Arbeitsproduktivität unter Berücksichtigung spezifischer Abschläge.

### **3.1.3 Implikationen für Nordrhein-Westfalen**

Im vom Strukturwandel besonders betroffenen Nordrhein-Westfalen stieg die Arbeitslosigkeit weiter an und verhärtete sich. Es waren schon hohe gesamtwirtschaftliche Wachstumsraten erforderlich, um den Arbeitslosensockel zu reduzieren. Dabei schälte sich auch eine betriebsgrößenmäßige Differenzierung des Arbeitsmarktes heraus, bei der die Großbetriebe bei gleicher Qualifikation der Arbeitskräfte zumeist höhere Löhne anbieten konnten. Dies verband sich mit einer Arbeitsteilung, gemäß der Kleinbetriebe in größerem Ausmaß als Großbetriebe Arbeitskräfte aus dem Potential der Nichterwerbstätigen und nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigten rekrutierten, während die Großbetriebe ihre Nettobeschäftigtenveränderung primär durch Wechsel der Beschäftigten von den Klein- und Mittelstandsbetrieben hin zu den Großbetrieben speisten. Dies war eine vielfach vernachlässigte Arbeitsmarktzulieferfunktion dieser Betriebsgrößenkategorie mit beachtlicher "Veredelungsleistung". Gleichzeitig wurde sichtbar, dass weite Teile der Klein- und Mittelbetriebe Nordrhein-Westfalens, die güterwirtschaftlich als Zulieferbetriebe fungieren, die Hauptlast der Kostensenkungspolitik ihrer

Großkundschaft oder Hauptabnehmerinnen und -abnehmer zu tragen hatten.

Die Tarifpolitik tat sich schwer, hierauf entsprechend Rücksicht zu nehmen. Dies implizierte, dass es auch im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen jetzt zu einem größeren Beschäftigungseinbruch kam. Hinzu trat ein betriebsgrößenmäßiger Wettbewerbsverzerrungseffekt, da den Großunternehmen in Rezessionsphasen häufig durch staatliche Unterstützungszahlungen (etwa Frühverrentung oder Kurzarbeitergeld) der Belegschaftsabbau erleichtert wurde, so dass man dort durch selektive Entlassungen sogar die Produktivität steigern und damit wiederum die überdurchschnittliche Entlohnung der Belegschaften ex post legitimieren konnte.

Fasst man zusammen, so konnten Lohnerhöhungen in Deutschland lange Zeit durch autonome und durch sie induzierte Produktivitätstrends aufgefangen oder in die Preise überwältigt werden, wobei die Entwicklung der Terms of Trade und der Wechselkurse dies im internationalen Bereich temporär sogar begünstigte. Eine solche Überwälzungsstrategie wird jedoch immer schwieriger, da wichtige Handelskonkurrenten qualitäts- und produktivitätsmäßig aufgeschlossen oder so stark (etwa im Gefolge der Asienkrise) abgewertet haben, dass sie echte Preiskonkurrenz betreiben können. Die Wettbewerbsintensität ist auf alle Fälle beachtlich gestiegen; immer größere Teile der nordrhein-westfälischen Wirtschaft unterliegen einer globalen Bewertung der Produktivitäts- und Kostengegebenheiten. Wechselkursänderungen können, wie die Entwicklung am aktuellen Rand (1999) zeigt, hier zwar mildernd wirken, verlieren aber innerhalb des für die nordrhein-westfälischen Exporte wichtigen "Eurolandes" an Bedeutung. Es ist auch davon auszugehen, dass die USA den gegenwärtigen Abwertungsprozess des Euros längerfristig nicht beliebig hinnehmen werden. Das bedeutet aber, dass der Kostenseite als wichtigem Bestimmungsfaktor der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, aber auch der Konkurrenzfähigkeit innerhalb der Europäischen Währungsunion, eine wachsende Rolle zukommen muss. Sicherlich sind internationale Vergleiche der Stückkosten und Gewinne mit vielen methodischen Schwierigkeiten (z.B. divergierende Gewinnausweisung aufgrund unterschiedlicher Rechnungslegung) verbunden, trotzdem besteht auch bei der Kommission weitgehend Einigkeit darüber, dass Defizite des so genannten Standortes Deutschland und des Landes Nordrhein-Westfalen heute neben mangelnder Flexibilität und Veränderungsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen auch Kostennachteile sind. Das heißt aber auch, dass die Lohnseite zu einer immer wichtigeren Bestimmungsgröße für die Zukunft der Erwerbsarbeit im Lande Nordrhein-Westfalen wird, wozu ganz zentral vor allem auch die Lohnzusatzkosten gehören. Dies ist Auffassung der weit überwiegenden Mehrheit der Kommission.

Die Kommission berücksichtigt hierbei auch den Tatbestand, dass sich das europäische Arbeitskostengefälle seit Anfang der 90er Jahre durch die wirtschaftliche Öffnung Mittel- und Osteuropas radikal verschärfte. Die deutsche Wiedervereinigung hat deutlich gemacht, dass dort, wo sektoral, regional, branchen- oder betriebsgrößenmäßig Entlohnung und Arbeits-

produktivität im krassen Widerspruch zueinander stehen, Arbeitslosigkeit droht.

Dies zu betonen ist wichtig, da für Deutschland und Nordrhein-Westfalen - was die Arbeitskostenbelastung betrifft - im Verhältnis zu westeuropäischen Ländern wie Frankreich, den Niederlanden oder Großbritannien, bei denen man eine ähnliche Infrastrukturausstattung, ähnliche Produktivitätsgegebenheiten oder eine ähnliche mitteleuropäische Lagegunst unterstellen kann, ein Wettbewerbsnachteil besteht, der keineswegs durch niedrigere Energiepreise oder eine niedrigere Steuerbelastung ausgeglichen wird. 1998 war Westdeutschland und damit sicherlich auch Nordrhein-Westfalen in Westeuropa der Standort mit den höchsten Arbeitskosten je Stunde, wobei vor allem die hohen Zusatzkosten (82 % des Direktentgelds) belastend wirken (vgl. Schröder 1999). Was das Verhältnis zu den Niederlanden und Großbritannien betrifft, paart sich dies gegenwärtig mit einer relativ hohen Unternehmenssteuerbelastung (vgl. ZEW 1999), wobei sich die kuriose Situation ergibt, dass je geringer die Erfolgslage des Unternehmens ist, umso günstiger die deutsche Belastungssituation ausfällt. Unter Berücksichtigung von Aspekten wie Anlagen-, Personal- und Energieintensität sowie Ertragssituation vor Steuern errechnet sich hieraus für Nordrhein-Westfalen eine relativ günstige Steuerbelastungssituation in den Branchen Handel, eisenschaffende Industrie und Ernährungsgewerbe, für die chemische Industrie und das Dienstleistungsgewerbe (ohne Handel) hingegen ein relativer Nachteil (vgl. ZEW 1999). Dies wirkt strukturkonservierend und erklärt in Verbindung mit der Arbeitskostenbelastung die schleichende Verlagerung der chemischen Industrie in die Niederlande.

Seit Abklingen des Vereinigungsbooms (1992/93) ist in Deutschland auf alle Fälle ein Wandel festzustellen, der seine Ursache in starkem Maße in der Lohnkostenseite hat und inzwischen auch die anderen Bundesländer Westdeutschlands tangiert. So stiegen nach Erlahmen der konjunkturellen Auftriebskräfte und einer damit einhergehenden Stagnation der Nachfrage und einer (auslastungsbedingt) schwächeren Produktivitätsentwicklung (definiert als Bruttowertschöpfung der Unternehmen, und zwar ohne Wohnungswirtschaft, in Preisen von 1991 je Erwerbstätigen, gegenüber dem jeweiligen Vorjahreszeitraum) die Lohnstückkosten Deutschlands bis 1997 stark an. Gleichzeitig wurden wichtige Strukturdefizite (etwa im Dienstleistungsbereich, bei der Fertigungstiefe usw.) und Standortschwächen (vgl. Steuerrdiskussion) sichtbar und lösten im Unternehmensbereich zunächst primär Rationalisierungsinvestitionen aus. Produktionspaletten wurden gestrafft, Geschäftsbereiche neu gegliedert und teilweise ausgelagert, unternehmensinterne Hierarchien wurden ausgedünnt und neue Organisationsformen ausprobiert. Diese Rationalisierungsmaßnahmen schlugen voll durch, die Arbeitsproduktivität stieg auslastungsbedingt im Durchschnitt der letzten Jahre jedoch nur etwas über 2 %. Im Gegensatz zu der Zeit zwischen 1984 und Ende der 80er Jahre reichte diesmal die Lohnzurückhaltung von 1994 bis 1998 darum nicht mehr aus, um einen entscheidenden Beschäftigungsimpuls zu induzieren. Im Zusammenwirken von Nachfrageeinbruch und

zögerlichem Aufschwung (Waschbrettkonjunktur), strukturellem Wandel (Mismatch-Arbeitslosigkeit) und Lohnkostendruck wurden von 1992 bis 1998 per Saldo über 1,4 Mio Arbeitsplätze abgebaut. In Ausmaß und Dauer übertrifft dieser Beschäftigungsrückgang alles, was in Westdeutschland bis dahin beobachtet worden war und erfasste - was entscheidend ist - diesmal fast alle Wirtschaftsbereiche.

Hierbei wird ein entscheidender Unterschied zum langen Aufschwung der 80er Jahre deutlich. Trotz höherer Sachkapitalbildung konnte damals das Niveau der Kapitalproduktivität noch annähernd gehalten werden, die Zunahme der Kapitalintensität fiel geringer aus als zuvor. Zwar wurden auch in dieser Zeit ständig Arbeitskräfte durch Kapital ersetzt, dies wurde aber z.T. durch eine steigende Produktion kompensiert, d.h. Beschäftigung und Sachkapitalrentabilität stiegen an. Teilweise wirkte auch der expandierende Tertiärsektor ausgleichend, wobei aber auffällt, dass Neueinstellungen in diesem Bereich weniger aus dem Arbeitslosenpool, sondern eher aus dem Pool der jungen Absolventinnen und Absolventen des Bildungssystems erfolgten (Mismatch-Arbeitslosigkeit). Umgekehrt ist es seit 1992/93: Der Kapitaleinsatz konnte nicht so rasch angepasst werden wie der Produktionsrückgang, die Kapitalintensität stieg demzufolge, die Kapitalproduktivität sank daher beschleunigt und führte zu sinkenden Kapitalrenditen. Das bedeutet aber auch, dass der Verteilungsspielraum zurückging und gegenwärtig eine Orientierung der Lohnerhöhung an der statistischen Entwicklung der Arbeitsproduktivität (evtl. plus Inflationszuschlag) nicht mehr ausreicht, um positive Beschäftigungseffekte zu bewirken. Auch die kompensatorische Rolle des Dienstleistungsbereichs hat (zumindest temporär) abgenommen.

### **3.1.4 Vorstellungen von angemessener Lohnpolitik**

Für die Bewertung der Lohnpolitik müsste man mittelfristig auch die Produktivitäts- und Struktureffekte sowie die Wechselkurseffekte berücksichtigen, was hier jedoch nicht in ausreichendem Maße getan werden kann. Die zentralen Hypothesen zu diesen Zusammenhängen führen zu folgender Betrachtung:

Einerseits beschneidet Lohnzurückhaltung die Kaufkraft der privaten Haushalte. Eine nur mäßige Zunahme des privaten Verbrauchs bremst die Nachfrage und schwächt die Konjunktur. Andererseits bringen weniger stark steigende Löhne Entlastung bei den Lohnstückkosten. Diese wiederum beeinflussen maßgeblich die Preissteigerungsrate. Nur leicht anziehende oder sogar sinkende Lohnstückkosten mindern den Überwälzungsdruck in den Unternehmen; die Preissteigerungsrate sinkt. Dies mindert mittelfristig den Kaufkraftverlust bei den privaten Haushalten.

Hinzu treten mögliche Einnahme- und Ausgabeneffekte der öffentlichen Hand und eventuelle Zinseffekte als Antwort auf denkbare Preiseffekte. Mittelfristig sind, vor allem wenn die

Tarifpolitik die Lohnspreizung zu mindern versucht, Struktureffekte zu erwarten, die unter Globalisierungsvoraussetzungen Wirtschaftsbereiche mit standardisierten Tätigkeiten und unterdurchschnittlichen Qualifikationsanforderungen an die Arbeitskräfte treffen. Langfristig sind schwer zu erfassende Innovationseffekte (Innovationen mittels der Lohnpeitsche) denkbar, die in Abhängigkeit von der Tariflohnerhöhung und den situativen Rahmenbedingungen aber auch negativ ausfallen können.

Die beschäftigungspolitische "Angemessenheit" von Lohnerhöhungen betrifft zumeist die Berücksichtigung der Produktivitäts- und Preisentwicklung sowie situative Abschläge. Damit wird deutlich, dass man mit Pauschalaussagen vorsichtig sein muss und die Bewertung von situativen Gegebenheiten sowie bekannten oder erwarteten "Gesetzmäßigkeiten" in der Wirtschaft abhängt. Letztere beruhen auf Schätzungen wichtiger Funktionen (Konsum-, Investitions- und Produktionsfunktionen usw.) für eine bestimmte Referenzperiode. Ändern sich die Rahmenbedingungen oder - etwa als Folge eines Strukturbruchs - die eben genannten "Gesetzmäßigkeiten", wird man zu anderen Einschätzungen kommen.

Simulationsergebnisse des RWI auf makroökonomischer Ebene mittels eines umfassenden Konjunkturmodells, das die in der Vergangenheit beobachteten "Gesetzmäßigkeiten" zu berücksichtigen versucht, zeigen, dass Abschläge von einer Produktivitäts- und Inflationsorientierung im Sinne eines Arbeitsmarktbeitrages deutlich höhere Beschäftigungseffekte zu erbringen vermögen als eine Produktivitäts- und Inflationsorientierung ohne einen solchen Abschlag (vgl. Heilemann 1999). Einzig der Staat muss eine leichte Erhöhung der Defizitquote hinnehmen. Weiter wird sichtbar, dass kurzfristig allerdings auch keine Wunder zu erwarten sind und die positiven Arbeitsmarkteffekte einer solchen Politik der Lohnzurückhaltung zeitlich stark streuen und erst mittelfristig (etwa nach fünf Jahren) eintreten.

Einer Reihe von Industrieländern gelang es, die Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren kräftig zurückzuführen und die Beschäftigung auszubauen. Hierauf beruht die unterschiedliche Arbeitsmarktentwicklung. Aber lassen sich die Rezepte anderer Länder auf Deutschland übertragen? Den Arbeitsmärkten in Dänemark, den Niederlanden, Spanien und den USA ist gemeinsam, dass sie deutlich größere Beschäftigungserfolge als Deutschland vorweisen können. Diese lassen sich in den betrachteten Ländern auf eine Vielzahl von Maßnahmen zurückführen, die über einen langen Zeitraum zur Anwendung kamen.

Gegenüber Deutschland weisen die betrachteten Länder eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf, die zur besseren Beschäftigungsentwicklung beigetragen haben. Dazu gehören die Lohn- und die Fiskalpolitik. So sind z.B. die Lohnfindung in Dänemark und den USA sehr dezentral gestaltet. In den Niederlanden werden nach Abgleichung der zentralen Annahmen über die Wirtschaftslage die Löhne auf Branchen- oder einer nachgeordneten Ebene ausgehandelt. Auf Sonderentwicklungen einzelner Wirtschaftszweige oder die Lage einzelner Betriebe kann so



besser eingegangen werden.

Insgesamt werden die Erfahrungen anderer Länder bestätigt, nach denen eine Lohnzurückhaltung oder eine Beeinflussung der Lohnentwicklung - etwa im Rahmen eines Bündnisses für Arbeit - durchaus positive Arbeitsmarkteffekte zu erbringen vermag, eine solche Politik aber eine Politik des langen Atems sein muss und erst zeitverzögert von Erfolg begleitet sein wird.

Diese Überlegungen werden von der Mehrheit in der Wirtschaftswissenschaft geteilt. Auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) spricht sich neuerdings für eine beschäftigungsorientierte Tarifpolitik im Sinne "einer längerfristig zurückhaltenden Lohnpolitik und flexibler, kostenneutraler Formen der Arbeitszeitverkürzung" aus (vgl. IAB 1999 a). Letztlich bedeutet dies eine Tariflohnerhöhung, die im gewogenen Mittel deutlich unter der Produktivitätsentwicklung bleiben muss.

In seiner "AGENDA für mehr Beschäftigung in Europa" bestätigt das IAB, dass die Tarifparteien durch ihre "maßvolle Tarifpolitik" erheblich zur Kostenentlastung und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft beigetragen haben. Aber auch hier wird betont: "Die Beschäftigungseffekte einer zurückhaltenden Lohnpolitik kommen im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang erst verzögert voll zum Tragen. Dabei bedarf es bei den Tarifpartnern eines langen Atems..." (IAB 1998 a, S. 4). Dabei spricht sich das IAB auch für eine behutsame Differenzierung der Entlohnung aus (vgl. IAB 1999; 1998 b). Vor allem für junge Betriebe wird ein größerer Gestaltungsspielraum bei den Löhnen und Arbeitsbedingungen als überlebenswichtig angesehen (vgl. IAB 1998 b, S. 5).

Nach Auffassung der Kommission kann das Instrument des Investivlohns einen wichtigen Beitrag zu einer maßvollen und beschäftigungswirksamen Tarifpolitik leisten. Die Einführung des Investivlohns würde eine qualitativ neue Dimension von Tarifpolitik bedeuten. Dadurch würden zwei Ziele erreicht: Einerseits würde die Investitionskraft vor allem kleiner und mittlerer Unternehmen gestärkt. Andererseits würden die Beschäftigten am wirtschaftlichen Erfolg ihres Unternehmens gerecht beteiligt. Die Bereitschaft, der Begrenztheit von Lohn-erhöhungsspielräumen Rechnung zu tragen, und das Ziel gerechter Beteiligung am Unternehmenserfolg sind Triebfedern für die Tarifvertragsparteien, den Investivlohn als innovatives Element in den Flächentarifvertrag aufzunehmen.

Bei der Frage des Zusammenhangs von Lohnhöhe und Arbeitsplätzen darf bei einer vollständigen Betrachtung ein weiterer Gesichtspunkt nicht ausgeblendet werden:<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Die Kommissionsmitglieder Helga Gieselmann und Horst Vöge tragen die nachfolgenden vier Textabsätze nicht mit. Nach ihrer Auffassung kann die Frage des Zusammenhangs zwischen Lohnhöhe und der Zahl der Arbeitsplätze in dieser allgemeinen Form und ohne Rücksicht auf die Unterschiedlichkeit von Sektoren, Branchen und Betriebsgrößen nicht sachgerecht behandelt werden.

Die Höhe der Vergütung für die menschliche Arbeitsleistung ist nicht nur von Bedeutung für die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Produzenten im internationalen Wettbewerb, sondern auch für den innerunternehmerischen Wettbewerb zwischen Mensch und Maschine, soweit von einer Substituierbarkeit von Mensch und Maschine auszugehen ist. Bei jeder Neuinvestition prüft das Unternehmen, wie das geplante Produktionsziel am rentabelsten erreicht werden kann. Dabei geht es immer auch um die Frage, welche Produktionsschritte durch Maschinen und welche durch menschliche Arbeitsleistung verrichtet werden sollen. Die Antwort darauf hängt aber entscheidend von dem Preis ab, der für die menschliche Arbeitsleistung zu entrichten ist.

Aus dieser Überlegung kann vernünftigerweise niemand die Folgerung ableiten, das bestehende Lohnniveau in Deutschland wieder abzusenken. Ein solcher Schritt wäre schon aus sozialpolitischen Gründen weder verantwort- noch durchsetzbar. Wenn aber in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit das herausragende sozialpolitische Ziel darin besteht, Beschäftigung zu schaffen, kann man sich der Frage nicht entziehen, ob man das künftig erreichbare wirtschaftliche Wachstum für die Schaffung neuer Arbeitsplätze oder für die bessere Entlohnung derjenigen, die schon in Arbeit sind, verwenden will. Die Tarifpolitik kann den Arbeitslosen nur helfen, wenn sich die von ihr vorgesehenen Lohnerhöhungen unterhalb des Produktivitätszuwachses bewegen. Wenn nämlich die Arbeitsproduktivität weiter steigt, die Löhne aber stabil bleiben, muss notwendigerweise die menschliche Arbeitskraft wieder rentabler werden.

Der bestehende Zusammenhang zwischen der Lohnhöhe und der Zahl der Arbeitsplätze ist besonders sichtbar im Bereich des öffentlichen Dienstes. Wenn die öffentlichen Personalhaushalte - wie derzeit - nicht gesteigert werden können, bedeutet jedes Prozent Lohnerhöhung zwangsläufig ein Prozent Personalreduzierung. In der privaten Wirtschaft ist dieser Zusammenhang nicht in der selben Weise unmittelbar zwingend, er besteht aber prinzipiell auch dort, weil durch die internationale Konkurrenzfähigkeit in der Privatwirtschaft die Personalkosten ebenfalls begrenzt sind.

Wenn die Kommission also vorbehaltlos und ohne Rücksicht auf partei- oder verbandspolitische Interessen die Öffentlichkeit informieren will, muss sie der Gesellschaft in Deutschland die Alternative vor Augen führen, ob das Wirtschaftswachstum der nächsten Jahre für Lohnerhöhungen der Beschäftigten oder zur Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen verwandt werden soll. Jede und jeder muss wissen, dass eine Lohnerhöhung, die das Produktivitätswachstum voll ausschöpft, keine Verbesserung für die Beschäftigung bringen kann.

*Die Kommission zieht hieraus folgende Schlussfolgerungen:*

1. Die Verantwortung der Tarifpolitik für die weitere Beschäftigungsentwicklung ist eindeutig gewachsen.

2. Dies verlangt die stärkere Berücksichtigung von Produktivitätstrends bei gleichzeitigem Einbau eines differenzierten Arbeitsmarktabschlags. Dies ist Aufgabe der autonomen Tarifpartner. "Lohnleitlinien" würden zu einer sachfremden und unangemessenen Politisierung der Tarifpolitik führen und mehr Schaden als Nutzen stiften. Die Kommission lehnt sie entschieden ab.
3. Eine konsequent beschäftigungsorientierte Tarifpolitik muß auch die Beteiligung der Beschäftigten am Unternehmens-/Betriebserfolg zum Ziel haben.
4. Notwendig ist eine stärkere strukturelle Differenzierung in sektoraler, regionaler, branchen- und betriebsgrößenmäßiger Hinsicht, die auch mit generellen Lohnleitlinien unvereinbar wäre.
5. Eine solche Politik muss eine Politik des langen Atems sein, da sich erfahrungsgemäß Erfolge erst zeitverzögert einstellen.

### **3.1.5 Reform der Flächentarifverträge**

Der in Deutschland traditionell praktizierte Flächentarifvertrag gerät zunehmend in die Kritik. Offenkundig ist zumindest, dass sich die Tarifpolitik und die Institution der Flächentarifverträge gegenwärtig in einer Krise befinden. Dies hat mehrere Gründe, von denen zwei besonders wichtig zu sein scheinen:

1. Mangelnde Flexibilität und
2. neue Kräftekonstellationen.

Ein erster Vorwurf lautet, die Flächentarifverträge, die 1997 in Westdeutschland noch für knapp 50 % der westdeutschen Betriebe und gut 65 % der westdeutschen Beschäftigten galten, seien zu teuer und zu starr und ließen keinerlei Spielraum für betriebliche Gestaltungsmöglichkeiten. Immer mehr Unternehmen empfinden solche Verträge als Zwangsjacke und wollen sich durch solche Verträge nicht mehr gebunden sehen und weichen in Abstimmung mit ihren Belegschaften von den Vertragsfestlegungen ab, genauer: verstoßen gegen sie. Unverkennbar ist weiter, dass die Flächentarifbindung insgesamt zurückgeht, wobei dieser Rückgang im Zeitraum von 1995 bis 1997 in Westdeutschland fast 5 % der Beschäftigten betraf (vgl. IAB 1998 c). In Ostdeutschland sind hingegen nur knapp 26 % der Betriebe durch Flächentarifverträge gebunden. Immer mehr kommt es schließlich zum Einbau so genannter Härte- und Öffnungsklauseln, die den Charakter beschäftigungssichernder Auswege haben. Dies ist Folge einer zunehmenden sektoralen, regionalen, branchen- und betriebsgrößenmäßigen Differenzierung des Entwicklungsgeschehens.

Am Beispiel der Metallbranche lässt sich die Unangemessenheit der Gegenwehr gegen notwendige Differenzierungen in der Tarifpolitik erläutern:

- So war der Metallbereich noch nie ein homogener Bereich. Die Heterogenität der Betriebe ist beachtlich und die Sparten- und Betriebsgrößenvielfalt groß. Nicht nur zwischen West- und Ostdeutschland, sondern auch innerhalb eines Tarifbezirks werden gravierende Produktivitätsunterschiede und unterschiedliche Unternehmenserfolge sichtbar. Dies führte zur Uneinigkeit auf der Unternehmensseite, insbesondere konnten sich die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit ihrer Vorstellung, einen Teil der Lohnerhöhungen vom Ertrag eines Unternehmens abhängig zu machen, nicht durchsetzen.
- Die Reduktion der Fertigungstiefe, die neuen Formen zwischenbetrieblicher Arbeitsteilung sowie der Globalisierungsprozess schwächen die Arbeitgeberseite und untergraben ihre Solidarität. Das bedeutet aber im Ergebnis eine Schwächung der Tarifautonomie als Ordnungsprinzip im demokratischen Rechtsstaat insgesamt. Internationale Lieferverflechtungen, Produktionsketten mit minimaler Lagerhaltung und eine bedingungslose Kundenorientierung machen Unternehmen immer mehr verwundbar.

Die Konsequenzen sind bedenklich:

- Eine tarifpolitische Strategie, die sich nicht an der Produktivitätsentwicklung und den Arbeitsmarkterfordernissen orientiert, schadet der Allgemeinheit.
- Die Gegenseite der Gewerkschaften vertritt immer weniger Unternehmen. Viele Unternehmerinnen und Unternehmer treten aus dem Tarifträger-Arbeitgeberverband aus, d.h. der Gewerkschaft laufen die Verhandlungspartnerinnen und -partner weg. Gleichzeitig nimmt die Bindekraft der Verbände und damit die Verbindlichkeit der Tarifverträge ab und damit gewinnen die betriebsnahen Verhandlungen an Bedeutung. Hierdurch wird die Position der Gewerkschaften geschwächt und es häufen sich die betrieblichen Auseinandersetzungen, was auch für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ein Schreckbild sein kann.
- Junge Unternehmen oder Gründungen bringen der bisherigen Verhandlungsstrategie wenig Verständnis entgegen und präferieren eine andere Verhandlungskultur. Junge, nach 1992 gegründete Unternehmen sind darum seltener durch Tarifverträge gebunden als andere Betriebe mit ansonsten gleichen Merkmalen (vgl. IAB 1998 c).
- Der sektorale Strukturwandel lässt den Flächentarifvertrag an Bedeutung verlieren. So ist nur noch jeder dritte Betrieb im Bereich der sonstigen Dienstleistungen durch Flächentarifverträge gebunden (vgl. ebd.). Die Tertiärisierung induziert eine sinkende Bedeutung der Flächentarifverträge.
- Unternehmen haben auf eine undifferenzierte, hohe Tariflohnanhebung verschärft mit Rationalisierung, Betriebsschließungen und -verlagerungen reagiert, wodurch der Arbeitsplatzabbau beschleunigt wurde.

Die Kommission vertritt daher die Auffassung, dass neben der stärkeren Produktivitäts- und Arbeitsmarktorientierung (in Form von Abschlägen) unbedingt Spielräume für eine stärkere Berücksichtigung betrieblicher Belange geschaffen werden müssen.

### **3.2 Integration von niedrig Qualifizierten in den Arbeitsmarkt durch ein Kombilohn-Modell - Handlungsvorschlag für einen flächendeckenden Großversuch**

Die hohe Arbeitslosigkeit zwingt dazu, alle Maßnahmen zu prüfen, die für eine Verringerung der Beschäftigungsprobleme infrage kommen. Dabei offenbart die Beschäftigungskrise, dass es sich nicht nur um ein rein quantitatives, sondern auch um ein strukturelles Problem handelt. Die Strukturprobleme spiegeln sich insbesondere in der weiteren Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit wider. Hiervon betroffen sind vor allem wettbewerbsschwächere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die über keinerlei berufliche Qualifikation verfügen, gesundheitlichen Einschränkungen unterworfen sind oder sich in einem fortgeschrittenen Alter befinden.

Zu den Langzeitarbeitslosen zählen in aller Regel Arbeitslosenhilfebezieherinnen und -bezieher, die in weiten Teilen wettbewerbsschwach sind. Im Jahr 1997 betrug die durchschnittliche Zahl der Arbeitslosenhilfeempfängerinnen und -empfänger rd. 1,35 Mio.

Ihre Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt wird dadurch erschwert, dass viele Arbeitsplätze für einfache Tätigkeiten verloren gegangen sind. Insbesondere im verarbeitenden Gewerbe sind in den letzten 20 Jahren viele Einfacharbeitsplätze abgebaut worden. Sie wurden entweder ins Ausland verlagert oder fielen der technischen Entwicklung zum Opfer. Die verstärkte internationale Arbeitsteilung und der technische Fortschritt werden die Spezialisierung der deutschen Wirtschaft auf qualifikationsintensive Produkte und Dienste auch zukünftig noch weiter vorantreiben. Folglich stehen die Arbeitsplätze am unteren Ende der Produktivitätsskala weiterhin unter Druck.

Ein Ausweichen in andere Beschäftigungsfelder ist den wettbewerbsschwächeren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern angesichts der in Deutschland bestehenden Dienstleistungslücke derzeit leider nur sehr begrenzt möglich. Insbesondere im Bereich der arbeitsintensiven, persönlichen Dienstleistungen sind die Potentiale bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Dies gilt vor allem auch im Hinblick darauf, dass der Anteil älterer oder auch hochbetagter Menschen in unserer Gesellschaft wächst. Wenn man diesen Menschen so lange wie möglich ein weitgehend eigenständiges Leben ermöglichen will, muss das Angebot an einfachen Handreichungen und Dienstleistungen deutlich wachsen. Es gibt hier einen absehbaren Bedarf. Die Kosten zur Befriedigung dieses Bedarfes müssen bezahlbar sein; erforderlich ist also ein der geringen Produktivität entsprechender marktgerechter Niedriglohn.

Es gibt schon jetzt eine Reihe von Tarifverträgen mit niedrigen Löhnen (Beispiel: Haushaltshilfe im 1. Jahr der Tätigkeit in Westdeutschland 1.549 DM; im Friseurhandwerk in Westdeutschland für Hilfskräfte bis zum 23. Lebensjahr 1.485 DM und in Ostdeutschland für Kräfte mit Gesellenprüfung 1.200 DM). Allerdings sind entsprechende Lohn- und Gehaltsgruppen nicht oder nur sehr schwach besetzt (vgl. Tabelle 3 und 4). Die Höhe der Niedriglöhne für neue Tätigkeitsfelder (siehe Kapitel 3.2.1) dürfte in dieser Größenordnung liegen, jedenfalls nicht wesentlich darunter.

**Tab. 3: Beispiele für Tarifverträge und Tätigkeiten mit niedrigen Arbeitsentgelten**

(Bruttoentgelte für erwachsene Arbeitnehmer/innen; für jugendliche Arbeitnehmer/innen sind zum Teil geringere Tarifentgelte vorgesehen)

Tarifvertrag Tätigkeit	Stundenentgelt	Monatsentgelt bei Regelarbeitszeit
<b>Landwirtschaft Westdeutschland, z.B. Bayern</b>		
Saisonarbeitskraft	9,25 bis 10,60 DM	1.610 bis 1.844 DM
Ständig beschäftigte Hilfskraft	11,14 DM	1.938 DM
<b>Landwirtschaft Ostdeutschland, z.B. Sachsen</b>		
Erntehelfer/in	7,86 bis 9,01 DM	1.368 bis 1.568 DM
Ungelernte Arbeiter/in	9,26 DM	1.611 DM
<b>Hotel- und Gaststättengewerbe Westdeutschland, z.B. Nordrhein-Westfalen</b>		
Page	8,17 DM	1.381 DM
Garderobenfrau/mann	8,81 DM	1.489 DM
Buffethelfer/in	11,59 DM	1.959 DM
<b>Hotel- und Gaststättengewerbe Ostdeutschland, z.B. Sachsen</b>		
Küchenhilfe, Servierhilfe	10,25 DM	1.778 DM
<b>Systemgastronomie Westdeutschland</b>		
Küchenhilfspersonal	11,42 DM	1.975 DM
Buffetkraft	11,82 DM	2.045 DM
<b>Systemgastronomie Ostdeutschland</b>		
Küchenhilfspersonal	10,26 DM	1.775 DM
Buffetkraft	10,55 DM	1.826 DM
<b>Betriebsküchen, Kasinos, Kantinen Westdeutschland</b>		
Spül- und Reinigungskraft	12,31 DM	2.055 DM
Küchenhilfe	12,94 DM	2.161 DM

<b>Betriebsküchen, Kasinos, Kantinen Ostdeutschland</b>		
Spül- und Reinigungskraft	11,87 DM	1.983 DM
Küchenhilfe	12,49 DM	2.086 DM
<b>Wach- und Sicherheitsgewerbe Westdeutschland, z.B. Baden-Württemberg</b>		
Separatwachmann/frau	12,48 DM	2.159 DM
<b>Wach- und Sicherheitsgewerbe Ostdeutschland, z.B. Brandenburg</b>		
Aufsichtspersonal im Veranstaltungsdienst	8,68 DM	1.502 DM
Separatwachmann/frau	8,73 DM	1.510 DM
<b>Einzelhandel Westdeutschland, z.B. Niedersachsen</b>		
Verkäufer/in ohne Berufsausbildung im 1. Jahr in Kleinbetrieben	10,48 DM	1.708 DM
Verkäufer/in mit Berufsausbildung im 1. Jahr in Kleinbetrieben	12,93 DM	2.107 DM
<b>Einzelhandel Ostdeutschland, z.B. Thüringen</b>		
Verkaufshilfen ohne Ausbildung im 1. Jahr	12,09 DM	2.056 DM
dto. in Betrieben mit bis zu 15 Beschäftigten	11,37 DM	1.933 DM
dto. in Betrieben mit bis zu 5 Beschäftigten	11,13 DM	1.892 DM
Verkäufer/in mit Berufsausbildung im 1. Jahr	14,09 DM	2.396 DM
dto. in Betrieben mit bis zu 15 Beschäftigten	13,25 DM	2.252 DM
dto. in Betrieben mit bis zu 5 Beschäftigten	12,96 DM	2.204 DM
<b>Apotheken West- und Ostdeutschland</b>		
Apothekenhelfer/in, Apothekenfacharbeiter/in im 1. und 2. Berufsjahr	14,10 DM	2.326 DM
<b>Blumenhandel Westdeutschland, z.B. Schleswig-Holstein</b>		
Florist/in im 1. Berufsjahr	13,18 DM	2.240 DM
dto. ab dem 6. Berufsjahr (Höchststufe)	15,85 DM	2.695 DM
<b>Blumenhandel Ostdeutschland, z.B. Sachsen-Anhalt</b>		
Ungelernte Arbeitskräfte	8,38 DM	1.492 DM
Florist/in mit Berufsausbildung im 1. und 2. Be- rufsjahr	9,80 DM	1.744 DM

<b>Friseurhandwerk Westdeutschland, z.B. Niedersachsen</b>		
Hilfskräfte ohne Berufsausbildung ab 18. Lebensjahr	9,00 DM	1.485,00 DM
dto. ab 23. Lebensjahr (Höchststufe)	11,25 DM	1.856, 25 DM
dto. mit Gesellenprüfung im 1. Jahr	10,55 DM	1.740,75 DM
dto. ab 5. Gesellenjahr (Höchststufe)	14,76 DM	2.435,40 DM
<b>Friseurhandwerk Ostdeutschland, z.B. Sachsen-Anhalt</b>		
mit Gesellenprüfung	6,70 DM	1.200 DM
Selbständig arbeitende Arbeitnehmer/innen, die alle Leistungen beherrschen	8,05 DM	1.400 DM
<b>Gebäudereinigerhandwerk Westdeutschland, z.B. Hessen</b>		
Innenreiniger/in	14,93 DM	2.583 DM
<b>Gebäudereinigerhandwerk Ostdeutschland, z.B. Mecklenburg-Vorpommern</b>		
Innenreiniger/in	10,77 DM	1.874 DM
<b>Bäckerhandwerk Westdeutschland, z.B. Nordrhein-Westfalen</b>		
Verkäufer/in ohne Ausbildung im 1. Berufsjahr	12,20 DM	2.037 DM
Bäckereifachverkäufer/in im 1. Berufsjahr	13,55 DM	2.263 DM
<b>Bäckerhandwerk Ostdeutschland, z.B. Mecklenburg-Vorpommern</b>		
Verkäufer/in im 1. Tätigkeitsjahr	9,07 DM	1.569 DM
Bäckereifachverkäufer/in im 1. Berufsjahr	11,16 DM	1.931 DM
<b>Fleischerhandwerk Westdeutschland, z.B. Nordrhein-Westfalen</b>		
Verkäufer/in ohne Ausbildung im 1. Berufsjahr	10,41 DM	1.769 DM
Gelernte/r Verkäufer/in im 1. Berufsjahr	14,98 DM	2.546 DM
<b>Fleischerhandwerk Ostdeutschland, z.B. Sachsen</b>		
Verkaufskräfte ohne Fachausbildung im 1. Berufsjahr	8,78 DM	1.563 DM
Fleischereifachverkäufer/in im 1. Berufsjahr	9,76 DM	1.737 DM
<b>Konditorenhandwerk Westdeutschland, z.B. Rheinland-Pfalz</b>		
Kaffeeköch/inn/e/n	11,72 DM	1.993 DM
Servicepersonal, gelernt	12,93 DM	2.198 DM



<b>Konditorenhandwerk Ostdeutschland, z.B. Mecklenburg-Vorpommern</b>		
Expeditionshilfe	8,62 DM	1.493 DM
Servicepersonal im 1. Jahr der Tätigkeit	10,06 DM	1.741 DM
<b>Privates Verkehrsgewerbe Westdeutschland, z.B. Rheinland-Pfalz</b>		
Omnibusfahrer/in im Gelegenheitsverkehr, 1. und 2. Berufsjahr	14,44 DM	2.455 DM
<b>Privates Verkehrsgewerbe Ostdeutschland, z.B. Sachsen-Anhalt</b>		
Wagenwäscher, Reinigungskraft	10,15 DM	1.766 DM
<b>Private Hauswirtschaft Westdeutschland, z.B. Nordrhein-Westfalen</b>		
Haushaltshilfe im 1. Jahr der Tätigkeit	9,28 DM	1.549 DM
Hauswirtschaftler/in, Köchin/Koch, Kinderpfle- ger/in im 1. Jahr nach der Ausbildung	13,25 DM	2.213 DM
<b>Private Hauswirtschaft Ostdeutschland, z.B. Sachsen</b>		
Haushaltshilfe ohne praktische Vorkenntnisse	11,29 DM	1.886 DM
Haushaltshilfe mit Vorkenntnissen	12,00 DM	2.005 DM
<b>Stahlindustrie Westdeutschland</b>		
Ungelernte/r Arbeiter/in	14,74 DM	2.244 DM
Ungelernte/r Arbeiter/in im 1. Beschäftigungsjahr	13,14 DM	2.001 DM
<b>Schuhindustrie Westdeutschland</b>		
Ungelernte/r Arbeiter/in	13,68 DM	2.257 DM
Ungelernte/r Angestellte/r (Rheinland-Pfalz)	8,84 bis 13,93 DM	1.459 bis 2.299 DM
<b>Schuhindustrie Ostdeutschland</b>		
Ungelernte/r Arbeiter/in	11,22 DM	1.952 DM
Ungelernte/r Angestellte/r	8,00 bis 9,82 DM	1.392 bis 1.709 DM
<b>Textilindustrie Westdeutschland, z.B. Nordbayern</b>		
Ungelernte/r Arbeiter/in	15,04 DM	2.421 DM
Ungelernte/r Angestellte/r, Anfangsgehalt	14,33 DM	2.307 DM
<b>Textilindustrie Ostdeutschland</b>		
Ungelernte/r Arbeiter/in	10,65 DM	1.853 DM
Ungelernte/r Angestellte/r	11,02 DM	1.917 DM

<b>Bekleidungsindustrie Westdeutschland, z.B. Westfalen</b>		
Ungelernte/r Arbeiter/in	14,99 DM	2.413 DM
Ungelernte/r Angestellte/r	13,06 bis 17,29 DM	2.102 bis 2.784 DM
<b>Bekleidungsindustrie Ostdeutschland</b>		
	Kein aktueller Tarifvertrag	
<b>Süßwarenindustrie Westdeutschland, z.B. Niedersachsen</b>		
Ungelernte mit einfachen Tätigkeiten	14,17 DM	2.338 DM
<b>Süßwarenindustrie Ostdeutschland</b>		
Ungelernte mit einfachen Tätigkeiten	12,06 DM	2.051 DM
<b>Praxen niedergelassener Ärztinnen/Ärzte, Westdeutschland</b>		
Arzthelfer/in mit Ausbildung, 1. bis 3. Berufsjahr	14,33 DM	2.393 DM
<b>Praxen niedergelassener Ärztinnen/Ärzte, Ostdeutschland</b>		
Arzthelfer/in mit Ausbildung, 1. bis 3. Berufsjahr	11,47 DM	1.915 DM
<b>Filmtheater Deutschland</b>		
Platzanweiser/in in Städten unter 100.000 Einwohner/innen	10,67 DM	1.856 DM
Vorführer/in bis zu 3 Jahren Berufstätigkeit	12,39 DM	2.156 DM
<b>Öffentlicher Dienst Westdeutschland, Gemeinden</b>		
Altenpfleger/in, ledig	17,41 bis 19,86 DM	2.907 bis 3.316 DM
Altenpfleger/in, ledig, nach dreijähriger Bewährung	18,16 bis 20,92 DM	3.033 bis 3.493 DM
<b>Öffentlicher Dienst Ostdeutschland, Gemeinden</b>		
Altenpfleger/in, ledig	14,20 bis 16,20 DM	2.471 bis 2.819 DM
Altenpfleger/in, ledig, nach dreijähriger Bewährung	14,82 bis 17,06 DM	2.578 bis 2.969 DM

Quelle: Tarifregister Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

**Tab. 4: Vollbeschäftigte Arbeitnehmer/innen im Oktober 1995 nach Bruttomonatsverdienstklassen** (produzierendes Gewerbe, Groß- und Einzelhandel, Kredit- und Versicherungsgewerbe)

Bruttomonatsverdienst		Früheres Bundesgebiet			Neue Länder und Berlin Ost		
von ...	bis unter ...	Gesamt	m	w	Gesamt	m	w
bis	1.200	--			--		
1.200	1.400	--			2.595		2.595
1.400	1.600	2.541		2.541	8.726	1.695	7.031
1.600	1.800	6.404		6.404	16.680	3.153	13.527
1.800	2.000	13.979	2.031	11.948	27.515	9.061	18.454
2.000	2.200	32.414	5.489	26.925	45.137	23.275	21.862
2.200	2.400	68.186	11.084	57.102	67.229	43.135	24.094
2.400	2.600	134.098	31.066	103.032	90.569	64.939	25.630
2.600	2.800	184.432	54.145	130.287	108.807	82.107	26.700
2.800	3.000	245.651	96.068	149.583	118.517	90.884	27.633
3.000	3.200	361.974	171.662	190.312	117.811	92.194	25.617
3.200	3.400	439.792	240.112	199.680	115.552	90.412	25.140
3.400	3.600	499.423	322.842	176.581	107.003	83.633	23.370
3.600	3.800	551.776	394.287	157.489	85.566	65.198	20.368
3.800	4.000	574.238	441.881	132.357	69.088	55.729	13.359
4.000	4.200	595.964	478.769	117.195	58.679	43.902	14.777
4.200	4.400	607.745	507.937	99.808	41.774	32.692	9.082
4.400	4.600	560.604	469.270	91.334	37.167	28.340	8.827
4.600	4.800	493.693	421.197	72.496	26.960	21.617	5.343
4.800	5.000	435.174	366.631	68.543	24.335	18.302	6.033
5.000	5.200	385.113	329.177	55.936	23.939	18.328	5.611
5.200	5.400	337.763	289.758	48.005	16.897	13.466	3.431
5.400	5.600	295.242	255.728	39.514	13.934	10.911	3.023
5.600	5.800	262.947	229.015	33.932	13.905	11.286	2.619
5.800	6.000	226.609	197.101	29.508	10.314	8.748	1.566
6.000	6.400	382.783	338.309	44.474	16.591	13.873	2.718
6.400	6.800	290.966	262.545	28.421	12.564	10.696	1.868
6.800	7.200	225.085	205.205	19.880	7.956	6.900	1.056
7.200	7.600	192.734	178.234	14.500	5.464	5.464	
7.600	8.000	141.022	131.319	9.703	3.743	3.743	
8.000	8.400	119.004	111.298	7.706	2.662	2.662	
8.400	und mehr	548.050	524.398	23.652	15.031	11.468	3.563
<b>Summe</b>		<b>9.215.406</b>	<b>7.066.558</b>	<b>2.148.848</b>	<b>1.312.710</b>	<b>967.813</b>	<b>344.897</b>

Quelle: Gehalts- und Lohnstrukturerhebung, Fachserie 16, Heft 1 1995

### 3.2.1 Beschäftigungsfelder und Grundannahmen zur Wirkungsweise von Kombilohn-Modellen

Als Folge des Wegfalls einfacher Arbeitsplätze sind heute viele Menschen Bezieherinnen und Bezieher von Sozialleistungen, die in früheren Zeiten Erwerbstätige gewesen wären. Mit anderen Worten: Die Nahtstelle zwischen Arbeitsmarkt und Sozialleistungssystem ist verschoben. Konsequenz: steigende Arbeitslosigkeit, erhöhte Beanspruchung des Sozialleistungssystems, steigende Beiträge - ein Teufelskreis. Über alle Parteigrenzen hinweg herrscht Einigkeit, dass es besser ist, Arbeit als Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Es besteht Handlungsbedarf, die weitere Verschiebung der Grenze zwischen Arbeitsmarkt und Sozialleistungssystem aufzuhalten, ja sie - soweit möglich - rückgängig zu machen: Aus Sozialleistungsbezieherinnen und -beziehern sollen wieder Erwerbstätige werden. Dabei muss Qualifizierung höchste Priorität haben, aber gezielte Hilfe zum Einstieg in Beschäftigung ist auch für die nötig, die nicht oder zunächst noch nicht weiter qualifizierbar sind.

Vor diesem Hintergrund ist es geboten, neben den prioritären Anstrengungen einer an den tatsächlichen Bedürfnissen der Unternehmen orientierten Qualifizierung die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in reguläre Beschäftigung auch durch Erschließung von zusätzlichen Arbeitsplätzen mit geringen Anforderungen, d.h. also auch im Niedriglohnsektor, zu fördern.

Die Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten ist eine Frage der Rahmenbedingungen und von Fantasie und Tatkraft. Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnbereich sind ohne weiteres vorstellbar, wie die nachfolgenden Beispiele zeigen:

- Im Handel in allen Bereichen, insbesondere im Bereich Service (z.B. Zustelldienste, Einkaufshelferinnen und -helfer),
- in der Gastronomie, wo mehr Service, mehr Bedienungen, Platzanweiserinnen und -anweiser möglich sind,
- im Reinigungsgewerbe, wo das Segment der privaten Haushalte erschlossen werden kann,
- bei einfachen Tätigkeiten, insbesondere im Haushalt und Garten (vor allem einfache manuelle Tätigkeiten, Handreichungen für die wachsende Zahl Älterer und Hochbetagter, die nicht krank oder pflegebedürftig sind, aber bestimmte Verrichtungen selbst nicht mehr ausüben können), wobei es sinnvoll erscheint, Dienstleistungsagenturen die Möglichkeit einzuräumen, ihre Dienstleistungen so zu verkaufen, dass der private Haushalt sie im Rahmen des Einkommen- und Lohnsteuerrechts absetzen kann, wie dies heute nur möglich ist, wenn er selbst als Arbeitgeber auftritt;
- in der Freizeitwirtschaft, wo mehr Servicepersonal (z.B. in Erlebnisbädern, Freizeitparks, Kinos) sinnvoll eingesetzt werden kann,

- bei Sozial- und Pflegediensten, wo Hilfstätigkeiten für Kranken- und Altenpflege, Kindergärten, Schulen und Jugendeinrichtungen möglich sind,
- bei Verkehrs- und Sicherheitsdiensten, wo mehr Kontroll- und Wachpersonal im öffentlichen Personennahverkehr, in Parkhäusern, in privaten und öffentlichen Räumen, Servicepersonal im öffentlichen Personennahverkehr tätig werden kann,
- bei der Zeitarbeit, bei der einfache Tätigkeiten in allen Bereichen sehr Erfolg versprechend sind.

### **3.2.2 Darstellung und vergleichende Bewertung verschiedener Kombilohn-Modelle (einschließlich Lohnsubventionen)**

Kombilohn im eigentlichen Sinne ist eine Verknüpfung von niedrigem Arbeitsentgelt und einer das Gesamteinkommen aufstockenden staatlichen Transferleistung, die an die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer ausgezahlt wird. Ziel ist es, einen streng an der Produktivität orientierten und damit marktgerechten Niedriglohn durch einen gezielten, individuell begründeten Zuschuss möglich und akzeptabel zu machen. An der Akzeptanz fehlt es ohne den Zuschuss, weil der Lohn selbst für die individuelle Situation der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers nicht existenzsichernd ist (unterhalb der Sozialhilfeschwelle) und zur Arbeitsaufnahme nicht motiviert, weil kein ausreichender Abstand zum Sozialleistungsanspruch (Arbeitslosenhilfe) auch ohne Arbeit besteht.

Als Kombilohn wird aber vielfach auch eine Subvention an die Arbeitgeberin und den Arbeitgeber bezeichnet, die diese zur Zahlung eines nicht marktgerechten "überhöhten" Lohnes (einschl. Sozialversicherungsbeiträge) befähigt, der aus Sicht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer allein als gerade noch "angemessen", weil existenzsichernd empfunden wird.

- Der Bundestagsabgeordnete Ottmar Schreiner hat ein Modell in die Diskussion gebracht, nach dem der Bund bei Stundenlöhnen bis zu 10 DM zunächst Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil zur Sozialversicherung voll erstattet, diese Erstattung sich dann linear abbaut und ab 18 DM Stundenlohn entfällt.

Bei dieser Überlegung handelt es sich um die Subventionierung eines nicht marktgerechten Lohnes. Schreiner selbst nennt es einen Beitrag dazu, "die Schere zwischen Produktivität und Arbeitskosten zu verringern". Nur produktivitätsgemäße Arbeitskosten sind aber marktgerechte Arbeitskosten.

Die Subventionierung knüpft nicht an die Bedürftigkeit der Beschäftigten an, sondern wird gestaffelt bei jedem Stundenlohn zwischen 10 und 18 DM gewährt. Sie steht in direkter Konkurrenz zu anderen - in der Regel großzügigeren - Lohnkostenzuschüssen nach dem Arbeitsförderungsrecht (SGB III). Die Überlegung läuft auf die Etablierung

einer umfassenden Lohnsubventionierung im gesamten Niedriglohnssektor ohne jede Beschränkung hinaus.

Es bleibt "als gravierendes Problem, dass auch bereits bestehende Arbeitsverhältnisse subventioniert werden müssten" (Schreiner). Die Gefahr, dass oberhalb der Grenze von 18 DM liegende Stundenlöhne im Einvernehmen zwischen Betrieb und Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer heruntergefahren werden, um in den Genuss der Subventionierung des Sozialversicherungsbeitrags zu gelangen, liegt auf der Hand.

- Das Land Schleswig-Holstein hat einen ähnlichen Ansatz zur Debatte gestellt, der allerdings lediglich die Übernahme des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung befristet bis zu zwei Jahren vorsah.

Auch hier liegt die Idee zugrunde, einen an sich überhöhten Lohn herunter zu subventionieren, um ihn für den Betrieb "bezahlbar" zu machen. Die zeitliche Befristung dürfte der Eingrenzung der mit der Einführung eines generellen Subventionstatbestandes - wie beim Schreiner Modell vorgesehen - verbundenen unkalkulierbaren Risiken dienen. Im Prinzip gilt aber hier die gleiche Bewertung wie beim Schreiner-Modell.

- Der rheinland-pfälzische Sozialminister Florian Gerster hat eine weitere Variante der Lohnsubventionierung erfunden: Ab 630 DM Erwerbseinkommen sollte ein noch zu definierender staatlicher Zuschuss zum Sozialversicherungsbeitrag gewährt werden, der linear degressiv bis zu einem Brutto-Einkommen von 1.550 DM (bei Verheirateten: Verdopplung der Beträge) ausgestaltet sein sollte. Bei Haushaltseinkommen unterhalb der Wohngeldberechtigungsschwelle (1998: 56.000 DM jährlich) sollte ein Kindergeldzuschlag von bis zu 150 DM pro Kind gewährt werden.

Für diesen Vorschlag gilt im Prinzip das für die Vorhergehenden Gesagte auch; er bringt nur neben der Einführung eines generellen Subventionstatbestandes für Niedriglöhne ein zusätzliches, an der Bedürftigkeit orientiertes und direkt den Beschäftigten auszuzahlendes weiteres Element hinzu (Kindergeldzuschlag), das eher den Gedanken des Kombilohnes im eigentlichen Sinne aufgreift. Genau dieses Element macht aber deutlich, dass auch Nicht-Bedürftige in den Genuss der Grundsubventionierung kommen, weil generell niedrige Löhne subventioniert werden.

- Die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BdA) hat ein auf Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher zielendes Modell vorgeschlagen, das wegen der Bedürftigkeitsorientierung dem Kombilohn-Gedanken im eigentlichen Sinne eher als die zuvor skizzierten Modelle entspricht. Es sieht zunächst Grundfreibeträge für Hinzuverdienste vor (80 DM/150 DM für Ledige/Verheiratete plus 50 DM je Kind). Darüber hinaus soll Einkommen bis 1.000 DM zu 30 %, bis 1.500 DM zu 20 % und darüber zu 10 % bis zur individuellen Sozialhilfeschwelle der Familie anrechnungsfrei bleiben.

Nach derzeitiger Rechtslage bleiben bei der Sozialhilfe maximal 269 DM eines Zuverdienstes anrechnungsfrei. Ab 1.030 DM Nettoeinkommen bedeutet jede weitere verdiente Mark keine Gesamteinkommensverbesserung, weil sie voll von der Sozialhilfe abgezogen wird. Im Vergleich hierzu würde der BdA-Vorschlag die Arbeit wieder lohnender machen.

Das Problem besteht darin, dass auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die heute hart an der Sozialhilfeschwelle verdienen (bei Alleinverdienenden in einer Familie mit mehreren Kindern ist dies gar nicht so unwahrscheinlich), durch die großzügigeren Anrechnungsregeln erst in einen ergänzenden Sozialhilfeanspruch hineinwachsen. Dieser Automatismus des BdA-Vorschlags ist auch der Grund für die ablehnende Haltung der kommunalen Spitzenverbände, die im Saldo (Ersparnis an Sozialhilfeleistungen durch Arbeitseinkommen von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern einerseits und Sozialhilfemehrausgaben durch neu sozialhilfeberechtigte Beschäftigte andererseits) keine Entlastung, sondern Mehrausgaben befürchten.

- Der Kölner Prof. Fritz Scharpf hat die Etablierung eines Bürgergeldes in die Diskussion gebracht, das eine Neuausrichtung sämtlicher Transferleistungen und tiefgreifende Änderungen im Steuer- und Rentensystem erfordert.

An dieser Stelle soll wegen der Komplexität der erforderlichen politischen Entscheidungsprozesse nicht näher auf dieses umfassende Konzept eingegangen werden. Scharpf selbst hat mit der Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung einen weniger umfassend angelegten Vorschlag unterbreitet, der im Kern eine Kombination aus dem Schreiner- und dem Gerster-Vorschlag darstellt.

Danach sollen alle Arbeitseinkommen unterhalb von 1.500 DM mtl. von Sozialabgaben freigestellt und oberhalb dieser Grenze mit einem "progressiven Tarif" belegt werden, der ab einem höheren Lohnniveau (2.500 bis 3.000 DM) die vollen Sozialversicherungsabgaben erreicht. Aus Steuermitteln sollen die Einnahmeverluste der Sozialversicherungen, die vollen Sozialversicherungsschutz gewähren müssen, ersetzt werden. Im Falle von Teilzeitarbeit sollten die Ermäßigungen auf den vollen Sozialversicherungsbeitrag anteilmäßig gekürzt werden, damit nicht hoch bezahlte Teilzeitarbeit unterhalb der o.g. Einkommensgrenzen gefördert wird. Der Vorschlag enthält als Nebenbedingung die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes (ca. 8 DM/Std.) und einen "degressiven Zuschlag zum Kindergeld nach dem Mainzer Modell" (Maximalzuschlag: 150 DM mtl. pro Kind). Der Kindergeldzuschlag sollte aber nur ab einem Mindestjahreseinkommen des Haushaltes (7.440 DM bei Alleinerziehenden und 14.880 DM ansonsten) gewährt werden. Personelle Einschränkungen, Befristung der Förderung, Beschränkung auf sachliche, z.B. umwelt- oder gesellschaftspolitisch besonders erwünschte Tätigkeiten werden

abgelehnt.

Der Vorschlag unterliegt im Kern den selben Einwänden wie der Schreiner- bzw. Gerster-Vorschlag. Entscheidend ist, dass "überhöhte Löhne heruntersubventioniert" werden anstatt marktgerechte Löhne zu ermöglichen, die – je nach Bedarfslage des Haushaltes bzw. der Beschäftigten – mit einem gezielten individuell angemessenen Zuschuss kombiniert werden. Zu Recht weist Scharpf darauf hin, dass die "Schaffung zusätzlicher und dauerhafter Arbeitsplätze" das Ziel ist, ohne dass sich ein Beschäftigungseffekt jetzt seriös abschätzen ließe. Deshalb sind auch die Kosten des Vorschlags nicht wirklich kalkulierbar. Aber allein die dem Vorschlag immanente Notwendigkeit, künftig auch die Arbeitsverhältnisse mit Sozialversicherungsbeitragsreduktionen subventionieren zu müssen, die bereits jetzt in den o.g. Einkommensklassen beschäftigt sind, haben nach überschlägigen Schätzungen der SPD-Fraktion Mehrausgaben von ca. 15 Mrd. DM jährlich zur Folge. Man mag sich ausmalen, was für eine politische Debatte vom Zaune gebrochen wird, wenn das wahre Finanzierungsvolumen zutage tritt, welches "in erster Linie" über eine "Ökosteuer" - so der Vorschlag - aufgebracht werden soll.

Es spricht einiges dafür, aus Gründen der notwendigen breiten politischen Akzeptanz eines Einstiegs in die Förderung und Entwicklung eines Niedriglohnssektors auf erste Erfahrungen mit einem Vorschlag zu setzen, der jedenfalls nicht mit erheblichen Mehrausgaben für die öffentliche Hand verbunden ist, für den gleichwohl ein hinreichend großer Personenkreis infrage kommt. Der nachfolgende Vorschlag entspricht diesem Petitum, verfolgt aber gleichzeitig dieselben arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitischen Ziele wie Scharpf und die meisten, die der gezielten Förderung eines Niedriglohnssektors aufgeschlossen gegenüberstehen.

### **3.2.3 Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit in NRW<sup>8</sup>**

Im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit in NRW wird der "Kombilohn" unter dem Thema "Beschäftigungsmöglichkeiten für besondere Personengruppen" beraten und in Modellprojekten erprobt. Die Vorschläge der zuständigen Arbeitsgruppe für Modellprojekte zur Erschließung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte/Langzeitarbeitslose werden nachfolgend dokumentiert:

---

<sup>8</sup> Diese Vorschläge sind in der Kommission nicht erörtert und auch nicht bewertet worden.



### *1. Kriterien*

Die dargestellten Modellprojekte wurden von der o.g. Arbeitsgruppe anhand nachfolgender Kriterien und Indikatoren entwickelt und von der Koordinierungsgruppe am 06.08.1999 mit zwei Ergänzungen gebildet:

- Zielsetzung ist die Einmündung und der Verbleib der Zielgruppe im Beschäftigungssystem.
- Zielgruppen sind bei der Arbeitsverwaltung bzw. den Sozialämtern gemeldete Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung, darunter mindestens 40 % Langzeitarbeitslose.
- Beschäftigungs- und Arbeitsfelder sollen in bestehenden - vor allem jedoch in wachsenden - Branchen, insbesondere im Dienstleistungssektor, angesiedelt sein.
- Überwiegend sollen neue Beschäftigungsmöglichkeiten in marktgängigen bzw. marktfähigen Bereichen erschlossen werden, hinzu treten sollen neue Ansätze im Nonprofitbereich. Im Vordergrund stehen dabei eindeutig die Schaffung und Besetzung tragfähiger Arbeitsplätze über eine schrittweise Erschließung mit Aktivierung neuer Marktfelder und Kundenkreise. Auf keinen Fall soll eine Verdrängung von Beschäftigten aus bestehenden Erwerbsverhältnissen erfolgen.
- Es werden durchgängig die bestehenden arbeitsrechtlichen bzw. Tarifverträge zugrunde gelegt; in bislang noch untarifierten Bereichen erfolgt eine Orientierung an vergleichbaren Feldern.
- Finanzielle Anreize für die Beschäftigung der Zielgruppen sollen in der Regel sowohl an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als Aufstockung ihres Nettolohnes als auch an die Unternehmen als Kompensation von Produktivitätsnachteilen gezahlt werden. Dadurch soll der betriebliche Frieden nicht gestört werden.

Sie sind grundsätzlich befristet und degressiv ausgestaltet und sollen mit zu erwartenden Lohnsteigerungen und Aufstiegsmöglichkeiten "verrechnet" werden.

- Auswahl, Beratung und Heranführung der Zielgruppen erfolgt über die Arbeitsverwaltung und Sozialämter mit Blick auf die konkreten Anforderungen und die jeweilige Ausrichtung der einzelnen Modellversuche. Hierzu werden in der Regel auch Assessment-Verfahren angewandt.
- Die Qualifizierung erfolgt ziel- und berufsfeldbezogen sowohl vor als auch während der Beschäftigungsverhältnisse bei den Betrieben und Anstellungsträgern. Schwerpunkt ist dabei die Kunden- und Dienstleistungsausrichtung sowie die Bewältigung und Gestaltung betrieblicher Anforderungen, insbesondere über die Erlangung von Schlüsselqualifikationen.

- **Gesamtfinanzierungsstruktur**

Die Auswahl, Heranführung und Qualifizierung der Arbeitslosen/Langzeitarbeitslosen soll über die Arbeitsverwaltung bzw. entsprechende Bildungsträger erfolgen und über die Bundesanstalt für Arbeit finanziert werden.

Die Lohnaufstockungen bzw. Personalkostenzuschüsse sollen über die Arbeitsverwaltung bzw. die Sozialämter getragen und sichergestellt werden.

Die Finanzierung von notwendigen Sach- und Personalkosten sowie die Evaluierung übernimmt das Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport Nordrhein-Westfalen.
- Es wird für alle Modellprojekte eine einheitliche wissenschaftliche Begleitung eingerichtet; das Controlling erfolgt in enger Abstimmung mit bzw. durch die Arbeitsverwaltung.

## 2. *Bereiche/Umsetzungsvorschläge für Modellversuche*

Die auf dieser Grundlage entwickelten Vorschläge für konkrete Modellprojekte gliedern sich in fünf Bereiche:

- Besetzung von Arbeitsplätzen in bestehenden, jedoch unbesetzten Lohngruppen sowie in zusätzlichen einfachen Tätigkeitsfeldern bei Handwerksbetrieben.
- Besetzung von Arbeitsplätzen in Betrieben, die un- und angelernte Arbeitskräfte suchen, sie jedoch vor allem aufgrund des bestehenden Lohnniveaus nicht in ausreichendem Maße finden (bei der Bayer Gastronomie, einer Tochter der Bayer AG Leverkusen, sollen Einfacharbeitsplätze z.B. im Reinigungsbereich, in Großküchen und Kantinen mit der Zielgruppe besetzt werden, die vor allem aufgrund des bestehenden Lohnniveaus für Leistungsempfängerinnen und -empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe unattraktiv sind).
- Schaffung von Arbeitsplätzen in neuen marktfähigen Dienstleistungsfeldern.
- Schaffung von tragfähigen Arbeitsplätzen durch Ausweitung bestehender Dienstleistungsangebote bei Betrieben und sozialen Organisationen (vor allem Krankenhäuser, Pflege- und Altenheime, Kindertagesstätten, Bildungsträger etc.).
- Schaffung von zusätzlichen subventionierten Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungssektor für Kundinnen und Kunden mit geringen Einkünften und als Alternative zur Nutzung von Schwarzarbeit.

### 3. *Kombilohn für Leistungsempfängerinnen und -empfänger*

*(Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe)*

Einen solchen Modellversuch für Leistungsempfängerinnen und -empfänger auf der Grundlage des § 18 Abs. 5 BSHG stellt das Projekt "Bayer-Gastronomie" dar (s.o. unter 2.).

Mit einer Änderung des § 18 Abs. 5 BSHG im Jahr 1998 wurden die Möglichkeiten der Kommunen, Einkommenszuschüsse an bedürftige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu gewähren, ausgebaut: Im Rahmen der bis 31.12.2002 befristeten Experimentier- und Öffnungsklausel (§ 18 Abs. 5 Sätze 3 und 4 BSHG) kann von allen bestehenden Beschränkungen bei der Zuschussgewährung abgewichen werden, "soweit es zur Erprobung von Maßnahmen oder im Einzelfall zur Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt gerechtfertigt ist". Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit in NRW schlägt vor, die Erprobung von solchen Maßnahmen unter Beteiligung des Landes auszuwerten.

Das Bündnis kommt zu dem Schluss, dass es sich zur Erweiterung von Modellversuchen zum Kombilohn vor allem empfehlen kann, dass das Land die kommunalen Sozialhilfeträger verstärkt auf die Möglichkeit der Erprobungsmaßnahmen nach § 18 Abs. 5 BSHG aufmerksam macht. Bislang wird von diesem Finanzierungskonzept nur ein geringer Gebrauch gemacht.

Im Übrigen enthält § 76 Abs. 2 a BSHG bereits seit 1993 die Vorgabe, dass von dem normalerweise auf den Sozialhilfeanspruch anzurechnenden Einkommen bei Erwerbstätigkeit ein Betrag in "angemessener Höhe" in Absatz zu bringen ist. Die in § 76 Abs. 3 BSHG in Aussicht gestellte Rechtsverordnung zur Konkretisierung der "Angemessenheit" ist allerdings bislang nicht erlassen worden.

Weitere Modellversuche auf der Grundlage von § 18 Abs. 5 BSHG sind im Rahmen der bundesweiten "Initiative für Beschäftigung" in Ostwestfalen unter Federführung von Dr. Mark Wössner, Vorsitzender des Vorstands der Bertelsmann-Stiftung, im Regionalnetzwerk Ostwestfalen vorgesehen. Eine Arbeitsgruppe beschäftigt sich mit der "zukunftsweisenden Integration von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern".

#### **3.2.4 Vorschlag der Kommission für ein "Kombilohn"-Modell**

Es erscheint aus politischen und finanziellen Gründen ratsam, für die Kombilohn-Überlegungen zunächst schwerpunktmäßig bei den Bezieherinnen und Beziehern bedürftigkeitsabhängiger Sozialleistungen anzusetzen. Für sie gilt es, Anreize zu schaffen, über die die Aufnahme einer auch gering bezahlten, einfachen Tätigkeit lohnender erscheint als im reinen Leistungsbezug zu verharren. Hier wird kein neuer umfassender Subventionstatbestand geschaffen, sondern in der Tendenz eine finanzielle Entlastung dieser Sozialsysteme bewirkt bei gleich-

zeitiger Integration von Leistungsbezieherinnen und -beziehern in reguläre Beschäftigung mit marktgerechter Entlohnung und vielfach oder überwiegend der Chance zum Wiederaufstieg in anspruchsvollere und deshalb besser bezahlte Tätigkeiten.

Für Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher hat der Gesetzgeber (mit Zustimmung des Bundesrates!) mit dem neu gefassten § 18 Abs. 5 Bundessozialhilfegesetz einen finanziellen Anreiz für die Aufnahme von Arbeit geschaffen. Diesen kann bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit ein Zuschuss bis zur Höhe des Regelsatzes für einen Haushaltsvorstand und bis zur Dauer von zwölf Monaten gewährt werden. Die Regelung wird durch eine Experimentierklausel ergänzt, die höhere Zuschüsse auch für mehr als zwölf Monate ermöglicht. Jede Kommune ist aufgerufen, von dieser Möglichkeit umfassend Gebrauch zu machen und aktiv auf Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und ihre Organisationen zuzugehen, um zur Bereitstellung neuer, bezahlbarer Arbeitsplätze zu animieren.

Dementsprechend bietet sich als arbeitsmarktpolitisches Instrument für die Wiedereingliederung von Arbeitslosenhilfebeziehenden in reguläre Beschäftigung durch Erschließung von zusätzlichen Arbeitsplätzen im Niedriglohnsektor eine Leistung für Beschäftigte zusätzlich zum marktgerechten Niedriglohn (Kombilohn) an, die aus Mitteln der Arbeitslosenhilfe finanziert wird.

Einfache Arbeiten, aus deren produktivitätsorientierter, marktgerechter Entlohnung der Lebensunterhalt oder der der Familie allein nicht angemessen bestritten werden kann, werden bedürftigkeitsabhängig auf ein Gesamteinkommensniveau gebracht, das deutlich höher ist als der reine Sozialleistungsbezug, auf den man auch ohne Arbeit Anspruch hat. Gewinner sind die ehemals langzeitarbeitslosen Arbeitslosenhilfebeziehenden, die nicht mehr vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind und für die vielfach der Einfacharbeitsplatz den Einstieg in den beruflichen (Wieder-)Aufstieg bedeuten kann; Gewinner ist aber auch die Allgemeinheit, die mit dem Kombilohn weniger belastet wird als bei Zahlung der vollen Sozialleistungen ohne Arbeit der Hilfeempfängerinnen und -empfänger. Gewinner ist aber auch die Gesellschaft als Ganzes: Gerade bei dem wachsenden Teil der älteren, auch der hochbetagten Menschen wird unter der Zielsetzung eines eigenständigen, selbstbestimmenden Lebens der Bedarf an einfachen Dienstleistungen und Handreichungen im Lebensalltag wachsen. Dies zwingt geradezu, ein offenes und bejahendes Verhältnis zu personennahen Dienstleistungen aktiv zu fördern.

Der Kombilohn übt Anreize für

- Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber aus, zusätzliche niedrigproduktive Tätigkeiten zu erschließen und entsprechende Arbeitsplätze mit einem an der Produktivität ausgerichteten, marktgerechten Lohn neu einzurichten.

- Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus, auch niedrig entlohnte, einfache Beschäftigungen aufzunehmen, weil der niedrige Lohn durch eine ergänzende, von der Bedürftigkeit abhängige Leistung aufgestockt wird.

#### **3.2.4.1 Kombilohn für Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosenhilfe**

Die Begrenzung der Zahlung einer den niedrigen Lohn aufstockenden Ergänzungshilfe auf den Personenkreis der Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosenhilfe hat folgende Vorteile:

Sie ermöglicht es, in einem aussagefähigen, bundesweiten Großversuch Erfahrungen zu sammeln, in welchem Ausmaß und mit welcher Geschwindigkeit sich die gewünschten Verhaltensweisen von Betrieben und Langzeitarbeitslosen einstellen.

Die Ergänzungshilfe ist immer niedriger als die Weitergewährung der Arbeitslosenhilfe; das Modell ist deshalb nicht nur ohne jedes finanzielle Risiko für den Steuereinkommen, sondern führt sogar immer zu Einsparungen, deren Höhe und Schnelligkeit ihrer Realisierung von dem Prozess der Schaffung der neuen Beschäftigungsmöglichkeiten abhängt. Es wird nicht eine neue Leistung eingeführt, sondern eine kostenträchtige, unbegrenzt an Menschen, die nicht erwerbstätig sind, gezahlte Sozialleistung durch einen niedrigeren Einkommenszuschuss an genau dieselben Menschen ersetzt.

Weil die Ergänzungszahlung bedürftigkeitsabhängig ist und direkt an die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer gezahlt wird, ermöglicht das Modell für die einfachen Tätigkeiten auch das Vereinbaren marktgerechter Löhne. Es wird - anders als bei ordnungspolitisch z.T. heftig kritisierten anderen Kombilohnüberlegungen - also kein überhöhter Lohn auf ein produktivitätsorientiertes und damit marktgerechtes Niveau heruntersubventioniert (was ja gleichbedeutend mit einer "Verschleierung der Lohnüberhöhung" ist und falsche Anreize für Tarifpartner setzt). In den Unternehmen kann von Anfang an mit einem marktgerechten Lohn kalkuliert und das Marktverhalten muss nicht auf eine Subventionszahlung gegründet werden. Die Gewerkschaften können marktgerechte Niedriglöhne auch sozialpolitisch rechtfertigen, weil im Falle von Bedürftigkeit großzügige Ergänzungshilfen gezahlt werden, die die betreffende Person besser stellen als beim reinen Sozialleistungsbezug, die Öffentlichkeit aber gleichzeitig billiger kommen.

Wenn durch eine generelle Absenkung der Steuern und Abgaben den Niedriglohnbeziehenden netto mehr von ihrem Niedriglohn verbleibt, reduziert sich im Modell auch die Notwendigkeit einer Ergänzungszahlung entsprechend. Es gibt also gar nicht den vielfach behaupteten Gegensatz zwischen dem (ordnungspolitisch "sauberen") Weg der direkten Abgabensenkung und dem (ordnungspolitisch "bedenklichen") Weg des Kombilohns. In diesem Kombilohn-Modell ergänzt sich beides in perfekter Weise.

### 1. *Art der Leistung*

Die Art der Leistung ist wie folgt bestimmt:

- Leistungen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zusätzlich zum Lohn.
- Ausschluss des Doppelbezuges (keine arbeitsmarktpolitische Leistung an Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und ergänzende Leistung zum Lohn an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für dasselbe Beschäftigungsverhältnis).

### 2. *Geförderter Personenkreis*

Der geförderte Personenkreis ist wie folgt bestimmt:

- Bezieherinnen und Bezieher von Anschluss-Arbeitslosenhilfe, die eine versicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen.
- Anschluss-Arbeitslosenhilfebeziehende sind in der Regel länger als ein Jahr arbeitslos. 200.000 unter 30-Jährige und 600.000 unter 40-Jährige gehören derzeit zu dieser Personengruppe, die langzeitarbeitslos ist.

### 3. *Art der aufgenommenen Beschäftigung*

Die förderfähige Beschäftigung im Niedriglohnbereich wird wie folgt bestimmt:

- Versicherungspflichtige Tätigkeiten im Niedriglohnsektor, der durch folgenden Lohnkorridor definiert ist:
  - Untere Bruttolohn-Grenze: 30 % der Bezugsgröße der Sozialversicherung (d.h. im Jahr 1998: 1.302 DM in den alten Bundesländern, 1.092 DM in den neuen Bundesländern).
  - Obere Bruttolohn-Grenze: 45 % der Bezugsgröße der Sozialversicherung (d.h. im Jahr 1998: 1.953 DM in den alten Bundesländern, 1.638 DM in den neuen Bundesländern).

Das Modell muss zweierlei sicherstellen:

- Der Kombilohn muss der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor Schubkraft geben. Die Löhne, aufgrund derer eine ergänzende Hilfeleistung im Grundsatz in Betracht kommt, müssen sich in etwa auf dem Niveau bewegen, das zwar heute schon für bestimmte Tätigkeiten den tarifierten Niedriglohnbereich darstellt, allerdings zahlenmäßig nicht stark besetzt ist. Dem dient die Obergrenze.
- Betrieb und Beschäftigte dürfen nicht gemeinsam zu Lasten der öffentlichen Hand unter Hinweis auf staatliche Aufstockung inakzeptabel niedrige Löhne vereinbaren und damit die öffentliche Hand übermäßig belasten können. Dazu dient die Untergrenze, die also

eine Missbrauchsverhinderungsgrenze ist und nicht etwa einen gesetzlichen Mindestlohn darstellt.

#### 4. *Höhe der ergänzenden Leistung zum Lohn*

Die Höhe der ergänzenden Leistung wird wie folgt bestimmt:

- Leistungssatz der Arbeitslosenhilfe zuzüglich 20 Prozentpunkte des für die Bemessung der Arbeitslosenhilfe maßgeblichen Leistungsentgelts abzüglich des Nettoentgelts aus der Beschäftigung sowie des Betrages, der aufgrund der Bedürftigkeitsprüfung zu einer Minderung des Zahlbetrages der Arbeitslosenhilfe geführt hat.
- Anteilige Zahlung der Lohnaufstockung bei Teilzeitarbeit.

Die Beschäftigten erzielen hiernach unter dem Strich aus Arbeitsentgelt, sonstigem Einkommen und Lohnaufstockung ein Gesamteinkommen in Höhe von 73 bzw. 77 % des Nettoeinkommens, das der Berechnung ihrer Arbeitslosenhilfe zugrunde lag. Der Kombilohn ist damit höher als das Arbeitslosengeld (60 bzw. 67 %) und rund um ein Drittel höher als der reine Bezug von Arbeitslosenhilfe (53 bzw. 57 %). Dies ist ein angemessener Anreiz, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Niedriglohnbereich aufzunehmen. Dieser Anreiz muss in jedem Einzelfall voll erhalten bleiben und darf nicht durch Anrechnung der Ergänzungsleistung auf andere bedürftigkeitsabhängige Sozialleistungen (Sozialhilfe, BAföG, Wohngeld) faktisch "aufgefressen" werden.

Da die Transferleistung aus Mitteln der Arbeitslosenhilfe finanziert werden soll, muss anderweitiges Einkommen und Vermögen der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers, das auch bei der Arbeitslosenhilfe angerechnet würde, bei der Transferleistung berücksichtigt werden (Fallbeispiele vgl. Tab. 5).

#### 5. *Steuer- und sozialversicherungsrechtliche Einordnung*

Die ergänzende Leistung zum Lohn ist steuer- und sozialversicherungspflichtig (gegebenenfalls wird in der Summe ein Gesamtsozialversicherungsbeitrag wie bei den reinen Leistungsbeziehenden in der Arbeitslosenversicherung - derzeit 80 % des Lohns vor der Arbeitslosigkeit - gezahlt).

#### 6. *Dauer des Modells*

Das Modell soll über einen Zeitraum von sechs Jahren erprobt werden. Nur so kann den teilweise tiefgreifenden Einstellungsänderungen auf Seiten von Betrieben und Beschäftigten zur einfachen persönlichen Dienstleistung, die für einen auch quantitativ ins Gewicht fallenden

Beitrag zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigung erforderlich sind, realistisch Rechnung getragen werden.

**Tab. 5: Beispiele für Modellüberlegungen: Kombilohn für Arbeitslose**

1	2	3	4	5	6	7	8
Arbeitslosenhilfe in DM			Lohn in DM		Förder- grenze in DM	Förder- betrag in DM	Gesamt- einkom- men in DM
Leistungs- satz	Berück- sichtigung i. Rahmen d. Bedürf- tigkeits- prüfung	Zahlbetrag	Brutto	Netto	73 bzw. 77 % des Leistungs- entgelts		Spalten 2, 5 und 7
<b>alleinstehend, Lohnsteuerklasse I, alte Bundesländer</b>							
1.000	0	1.000	1.400	1.094	1.377	283	1.377
1.000	500	500	1.900	1.417	1.377	0	1.917
<b>verheiratet, Lohnsteuerklasse III, alte Bundesländer</b>							
1.200	0	1.200	1.400	1.094	1.652	558	1.652
1.200	0	1.200	1.900	1.505	1.652	147	1.652
<b>alleinstehend, Lohnsteuerklasse II, 1 Kind, alte Bundesländer</b>							
1.100	0	1.100	1.400	1.094	1.485	391	1.485
1.100	1.000	100	1.900	1.505	1.485	0	2.505
<b>verheiratet, Lohnsteuerklasse III, 1 Kind, alte Bundesländer</b>							
1.300	0	1.300	1.400	1.094	1.756	662	1.756
1.300	0	1.300	1.900	1.505	1.756	251	1.756

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1998

### 3.2.4.2 Umsetzung des Modells

#### 1. Gesetzgebungsvorhaben

Diese Modellüberlegung sollte schnell in einen Gesetzentwurf einmünden, der möglichst parteiübergreifende Billigung findet und auch von den Sozialpartnern mitgetragen wird. Entsprechende Konsensbemühungen sind erforderlich, aber auch die Bereitschaft zum schnellen Konsenshandeln auf allen Seiten. Im Wesentlichen berücksichtigt das Modell alle zentralen Bedingungen, die von Gewerkschaften, Unternehmen und Parteien in der Diskussion um einen Kombilohn für dessen schnelle Realisierung genannt wurden.



Der Kombilohn soll hierbei durch ein auf sechs Jahre befristetes Gesetz eingeführt und während dieser Zeit bundesweit erprobt werden. Ein regional begrenzter Modellversuch würde keine wirklich aussagekräftigen Ergebnisse liefern. Eine Regionalisierung würde insbesondere für bundesweit operierende Unternehmen (Tankstellen, Handelsketten, Restaurantketten etc.) keinen Anreiz bieten, zusätzliche Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor zu schaffen.

Wenn allerdings kein bundesweiter Modellversuch zustande kommt, sollte Nordrhein-Westfalen eine Vorreiterrolle übernehmen und die Umsetzung des vorgeschlagenen Kombilohn-Modells zunächst auf Landesebene oder in ausgewählten Regionen in Nordrhein-Westfalen erproben.

## *2. Finanzielle Auswirkungen*

Der Kombilohn belastet die Länder nicht durch zusätzliche Ausgaben für Sozialhilfe. Die Höhe der Einsparwirkung lässt sich nur schwer abschätzen, weil das Kombilohn-Modell auf Verhaltensänderungen von Betrieben und Beschäftigten zielt. Einsparungen ergeben sich aus der Differenz zwischen entfallender Arbeitslosenhilfe und den Aufwendungen für die Lohnaufstockung. Diese Differenz ist immer positiv.

Der Erfolg des Modells ist davon abhängig, wie weit es gelingt, die Betriebe zu bewegen, in dem förderungsfähigen Niedriglohnsektor neue Arbeitsplätze anzubieten und Arbeitslosenhilfebeziehende - über die Transferleistung - zu bewegen, eine Beschäftigung im definierten Niedriglohnsektor aufzunehmen. Von Bedeutung wird aber auch sein, in welchem Umfang die Bürgerinnen und Bürger die angebotenen Dienstleistungen in Anspruch nehmen oder eine Nachfrage entfalten, der das Dienstleistungsangebot folgt. Solche Verhaltensänderungen werden sich nur Schritt für Schritt einstellen. Sie dürfen nicht mit überspannten kurzfristigen Erwartungen belastet werden. Aber dieses Modell macht Mut und gibt konkrete Hilfe, den Einstieg in neue einfache Dienstleistungsarbeitsplätze zu wagen.

## *Schlussbemerkung*

Altbundespräsident Richard von Weizsäcker hat in einem Interview (Bonner Generalanzeiger, 1./2.4.99) erklärt: "Die Gefahr bleibt, dass die Parteien die Probleme weniger lösen, als sie zu instrumentalisieren, um Punkte im Machtkampf zu machen."

Die Kommission unterbreitet ihren Vorschlag, um insbesondere im Interesse von Langzeitarbeitslosen zu beweisen, dass auch der Problemlinderungs- bzw. -lösungsversuch konkret möglich ist.

## **4 Wirtschaftspolitik - Förderung von Existenzgründungen und Innovation**

Im Rahmen der verschiedenen Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird der Innovationsförderung sowie der Unterstützung von Unternehmensgründungen zunehmend Bedeutung beigemessen. Im Gegensatz zu Maßnahmen, die an der Kostenseite ansetzen (Lohnsubvention, Kombilohn, Lohndifferenzierung usw.), wird hier eine Offensivstrategie angesprochen, bei der wirtschaftliches Wachstum und Arbeitsplatzsteigerungen miteinander verknüpft werden. Über eine Steigerung der Wissensproduktion, die Förderung des Ausbreitungsprozesses neuen Wissens bzw. seiner Adaption vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen sollen die Erfolgchancen deutscher Unternehmen in einem sich vor allem auf der Kostenseite verschärfenden internationalen Standortwettbewerb verbessert und neue Produktlebenszyklen induziert werden.

### **4.1 Wichtige Trends und Daten zum Gründungsgeschehen**

Auf Innovation und Existenzgründung zu setzen ist sicherlich ein wichtiger Ansatz, jedoch muss man vor einer euphorischen Betrachtung warnen. Es muss darauf hingewiesen werden, dass es sich hier um eine Langfriststrategie handelt, die eine Politik des langen Atems verlangt. Zum anderen muss man vor einer beschäftigungspolitischen Überbewertung des Gründungsgeschehens warnen. So ist die wirtschaftliche Selbständigkeit in Deutschland, lässt man einmal Krisen- und Kriegszeiten außer Acht, seit Einsetzen der industriellen Revolution in den 30er Jahren des vergangenen Jahrhunderts fast stetig rückläufig. Die seit den frühen 80er Jahren leicht ansteigenden Selbständigenquoten sind somit ein Novum in diesem großen Trend. Die außerlandwirtschaftliche Selbständigenquote lag 1981 bei 6,9 % und erreichte 1998 9,6 % im früheren Bundesgebiet sowie 9,4 % in Gesamtdeutschland. Sie betrug im Jahre 1998 in Nordrhein-Westfalen 8,9 % (1996: 8,1 %). Die Selbständigenquote in den neuen Bundesländern erhöhte sich in kurzer Zeitspanne; sie stieg von 4,6 % in 1991 auf 8,3 % in 1998, liegt damit aber noch deutlich unter derjenigen des früheren Bundesgebietes. Die Aussagekraft der Selbständigenquote ist allerdings problematisch. Massenentlassungen z.B. steigern die Selbständigenquote; Neugründungen, die viele Arbeitsplätze schaffen, führen ebenso zu einer Senkung der Selbständigenquoten wie ein anderweitig bedingter Anstieg der Beschäftigung.

Bezieht man die Zahl der Unternehmensgründungen auf die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner in Nordrhein-Westfalen, dann wuchs der Bestand der Unternehmen langsamer als in anderen Bundesländern. Zieht man ergänzend zu diesen Angaben den Gründungssaldo, also die Differenz aus Neuerrichtungen und vollständigen Aufgaben, zu Rate, so zeichnet sich ebenfalls eine leichte Aufwärtstendenz ab.

In 1996 betrug der Gründungssaldo für Nordrhein-Westfalen 25.796, stieg in 1997 auf 26.488 an und für das Jahr 1998 lag er bei 28.020, so dass von einer vorsichtigen Trendfortführung ausgegangen werden kann.

Prozentual ergibt sich im Vergleich mit den alten Bundesländern seit Beginn der Gründungs-offensive ein positiver Saldo von 2,9 % für Nordrhein-Westfalen, während für die alten Bundesländer insgesamt ein negativer Gründungssaldo von -14,9 % zu Buche schlägt. Bei diesem Saldo bleibt zu berücksichtigen, dass ein hoher Anteil von vollständigen Aufgaben (bei gleich bleibendem Gründungsaufkommen) diesen Saldo ins Negative gleiten lässt. Hierbei sind es weniger die Folgen von Massentlassungen, die negativ ins Gewicht fallen, als vielmehr die Masse der Aufgaben von Unternehmen. Mit anderen Worten: Ein vergangener Gründungsboom, der erfahrungsgemäß auch die Aufgabe von rund 70 % der gegründeten Unternehmen innerhalb der ersten 7 Jahre nach sich zieht, schlägt sich notwendigerweise mit zeitlicher Verzögerung negativ im Gründungssaldo nieder. Da Nordrhein-Westfalen mengenmäßig relativ spät eine Ausweitung des Gründungsgeschehens zu verzeichnen hatte, bleibt abzuwarten, wie sich dieses "time-lag" auf den Gründungssaldo Nordrhein-Westfalens in der Zukunft auswirken wird. Um so wichtiger scheint an dieser Stelle der Hinweis, die Stabilisierung von Unternehmensgründungen gleichberechtigt neben der Neugründung zu fokussieren.

Die neuerliche Zunahme der Selbständigkeit lässt sich zunächst vor allem mit dem Wachstum des tertiären Sektors erklären. Allerdings ist auch eine Zunahme der Selbständigen im produzierenden Gewerbe zu beobachten, die interessanterweise mit einem starken Abbau der Beschäftigung in diesem Bereich einhergeht. Es steht zu vermuten, dass die Konsolidierung von Geschäftsprozessen und die Rationalisierungswelle innerhalb der Unternehmen dafür gesorgt hat, viele Beschäftigungsverhältnisse in die unternehmerische Selbständigkeit zu überführen. Man kann und muss dies auf eine stärkere Verbreitung von neuen Erwerbsverhältnissen, die zwischen wirtschaftlicher Selbständigkeit und abhängiger Erwerbsarbeit angesiedelt sind, zurückführen. Das bedeutet aber, dass es sich in manchen Fällen auch um so genannte Scheinselbständige handelt. Hier wird es sich in der Zukunft unter dem Einfluss des Gesetzes zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte zeigen, wie weit sich die neue Gesetzeslage auf die Selbständigenquote auswirken wird. Denn die Einführung einer Versicherungspflicht für arbeitnehmerähnliche Selbständige - dies werden Gründerinnen und Gründer in aller Regel zunächst einmal sein - treibt deren fixe Betriebsausgaben bei aller sozialpolitischen Berechtigung in die Höhe und kann sich nachteilig auf die Gründungsbereitschaft auswirken. Unter diesem Einfluss ist auch zu erwarten, dass ein weiterhin ungebremstes Überführen vormals abhängiger Beschäftigungsverhältnisse in die unternehmerische Selbständigkeit sich nicht mehr im bekannten Umfang fortsetzen wird. Diese Entwicklung wird somit einen nachhaltigen Einfluss auf das Gründungsgeschehen in allen Sektoren auch in Nordrhein-Westfalen nehmen.

Bezogen auf das nordrhein-westfälische Handwerk lässt sich eine Selbständigenlücke feststellen, die um 15,5 % unter dem bundesdeutschen Durchschnitt liegt. Würde man für das Land Nordrhein-Westfalen die im Bundesdurchschnitt vorherrschende Handwerksdichte unterstellen, so könnten 22.000 Handwerksunternehmen mit 180.000 Beschäftigten zusätzlich ansässig sein. Neben diesem unausgeschöpften Potential an neu zu gründenden Unternehmen stehen rund 20.000 Unternehmen zur Übernahme an. Damit verbinden sich 160.000 handwerkliche Arbeitsplätze. Fasst man das Gründungsgeschehen der letzten Jahre im Überblick zusammen, lässt sich feststellen, dass sich eine leicht positive Entwicklung abgezeichnet hat, die jedoch in 1998 eine leichte Zäsur zu verzeichnen hat:

Es bleibt abzuwarten, inwiefern sich hinter den aktuell leicht rückläufigen Daten eine Trendwende verbirgt - gleichwohl besteht angesichts der relationalen Unterversorgung mit Handwerksbetrieben nach wie vor Handlungsbedarf in Nordrhein-Westfalen.

Im Rahmen der Beratung von potentiellen Existenzgründerinnen und -gründern kommt den Handwerkskammern für ihre Klientel eine wichtige Funktion zu. Die Handwerkskammer Düsseldorf (1999) verzeichnet seit 1973 in diesem Beratungssegment eine Steigerungsrate von 72,9 %, 1998 waren es 1.174 Einzelberatungen. Bezogen auf Unternehmensnachfolgen wurden 1997 1.200 und 1998 1.009 Beratungen durchgeführt. Von den Beratungen führen etwa 50 % zu konkreten Betriebsübernahmen.

Die volkswirtschaftliche Gründungsquote (Gründungen/Unternehmensbestand) ist im Zeitraum von 1973 bis 1996 (alte Bundesländer) um 110 % angewachsen und hat sich damit mehr als verdoppelt. Gleichzeitig erhöhte sich aber auch die volkswirtschaftliche Liquidationsquote stark (+ 86 %). Insgesamt haben somit die Stilllegungen langsamer zugenommen als die Gründungen. Aber lediglich bei einem guten Viertel aller Gründungen handelt es sich wirklich um "Unternehmen" im landläufigen Sinne. Bei knapp drei Viertel hingegen geht es nämlich um Minderkaufleute und nebenerwerbliche Tätigkeiten. Hierunter dürfte sich auch eine ansehnliche Zahl von Gründungen befinden, die im Graubereich zwischen abhängiger und selbständiger Erwerbsarbeit angesiedelt sind. Insofern sollte man das Gründungsgeschehen nicht überbewerten und nach Möglichkeiten suchen, es zu verbessern.

Unternehmensgründungen leisten nach verbreiteter Ansicht einen beachtlichen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Vor allem die angelsächsische Gründungsforschung hat diese These in den Vordergrund gestellt. Blickt man auf Deutschland, sind die Beschäftigungseffekte allerdings geringer als vermutet. Über 70 % aller Neugründungen schufen nämlich keine Arbeitsplätze für Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer, sondern "nur" Arbeitsplätze für den Gründer oder die Gründerin selbst, manchmal noch für einen mithelfenden Familienangehörigen. Schließt man die klein- und nebegewerblichen Gründungen mit ein, so entfielen auf alle Gründungen maximal drei Arbeitsplätze inklusive der Arbeitsplätze der Betriebsinhaberinnen

und -inhaber.

Das soll kein Argument gegen das Gründungsgeschehen sein, sondern nur deutlich machen, dass man sich vor einer Überschätzung hüten und nach Wegen zur Verbesserung der Gründungseffekte Ausschau halten muss.

### *Technologieorientierte Unternehmensgründungen*

Unternehmensgründungen aus Forschungsinstituten und Hochschulen sind ein geeigneter Weg, um Forschungsergebnisse in innovative Produkte und Dienstleistungen umzusetzen.

Wie sieht es mit den technologieorientierten Unternehmensgründungen aus? Unter Innovationsüberlegungen stehen sie im Mittelpunkt des Interesses. Wie die neuere Strukturberichterstattung zeigt, machen sie jedoch nur einen Bruchteil (bei enger Definition weniger als 0,1 %, bei weiter Definition weniger als 0,5 %) aller Markteintritte neuer Unternehmen aus. "Während 1995 in Deutschland etwa 530.000 Markteintritte neu gegründeter Unternehmen zu registrieren waren, dürfte die Zahl der technologieorientierten Gründungen bei enger Definition 300, bei Einbeziehung aller Neugründungen in High-Tech-Industrien 2000 kaum überstiegen haben" (Lageman/Löbke 1999, S. 111). Das lässt darauf schließen, dass das an der Zahl der Hochschulabsolventinnen und -absolventen ingenieur- und naturwissenschaftlicher Fachrichtungen gemessene Potential an Gründungen solcher Unternehmen in Deutschland derzeit bei weitem nicht ausgeschöpft sein dürfte. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass es an aussagekräftigen und zuverlässigen Daten über die Unternehmensgründungen, dies betrifft insbesondere die Ausgründungen aus Hochschulen bzw. die Unternehmensgründungen durch Hochschulabsolventinnen und -absolventen, fehlt. Dies gilt im Besonderen für international vergleichende Aussagen, da die Datenbasis - sofern überhaupt vorhanden - auf unterschiedlichen, in der Regel ähnlich lückenhaften Grundlagen basiert. Die Ergebnisse einer Untersuchung der Universität Karlsruhe machen deutlich, dass erst seit 1995 ein leichter Anstieg der Unternehmensgründungen aus dem Hochschulumfeld zu verzeichnen ist, wobei auffällig ist, dass die Fraunhofergesellschaft mit ca. 8.000 Beschäftigten auf nahezu die gleiche Anzahl an Unternehmensgründungen aus ihrem Umfeld verweisen kann wie die sonstigen außeruniversitären Forschungseinrichtungen mit zusammen über 25.000 Beschäftigten. Dieser Vergleich lässt ein enormes, ungenutztes Potential im forschungsnahen Umfeld erwarten.

Innovative Unternehmensgründungen sind in besonderem Maße auf die Zufuhr von Know-How sowie von Produkt- und Verfahrensideen aus Universitäten und Forschungseinrichtungen angewiesen. Herausragende Beispiele hierfür liefern die Rolle des Massachusetts Institute of Technology bei der Entwicklung der Elektronik-Industrie an der "Route 128" in Massachusetts, die Schlüsselstellung der Stanford-University bei der Entwicklung der Mikroelektronik-Industrie im späteren "Silicon-Valley" und die enge Verflechtung von Datenverarbeitungs-

Industrie und wissenschaftlicher Infrastruktur in dieser Region. Insofern muss nach Wegen gesucht werden, die Vernetzung zwischen Praxis und Hochschulforschung zu verbessern.

Der Beitrag der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zum Innovationsprozess ist differenziert zu betrachten. Insgesamt kommt den KMU mittlerweile eine höhere Bedeutung für den Innovationsprozess zu, als ihnen in den 60er oder den frühen 70er Jahren zugestanden wurde. Allerdings zeigen die vorliegenden Resultate aber auch, dass man die zuweilen übersteigerten Erwartungen mit Blick auf die innovative Funktion und Fähigkeit von KMU korrigieren muss. Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten weisen eine signifikant höhere Innovationsintensität auf. Ihre Aufwendungen für Forschung und Entwicklung liegen nach wie vor über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt.

#### **4.2 Zur Förderung innovativer Unternehmensgründungen**

Diese kurze Analyse wichtiger Trends und Daten zeigt, dass man - was die Innovations- und Beschäftigungseffekte betrifft - die Rolle der kleinen und mittleren Unternehmen sehr differenziert betrachten muss. Insgesamt besteht aber die Auffassung, dass hier ein bei weitem noch nicht ausgeschöpftes Potential liegt. Dies gilt vor allem für die im Vergleich zu ausländischen Hochschulen geringen Gründungen aus Hochschulen heraus. Die deutsche Politik versucht darum zunehmend, vor diesem Hintergrund gestalterisch auf die Entwicklung innovativer Milieus im Umfeld der Hochschulen und die Entstehung von Clustern innovativer Unternehmensgründungen einzuwirken. Hier bieten sich Ansatzpunkte für eine nordrhein-westfalen-spezifische Politik. Insbesondere geht es darum, das Gründungsbewusstsein zu steigern und dies mit fachlicher Kompetenz zu verbinden. Ersteres hat mit Vermittlung einer neuen Kultur der Selbständigkeit zu tun, letzteres mit einer inhaltlichen Orientierung.

In diesem Zusammenhang kann auf die beachtliche Breitenwirkung der Gründungsoffensive hingewiesen werden. Seit Beginn von "GO!" haben sich rd. 21.000 Personen an die Telefon-Infoline gewandt. Die kostenlosen Erstberatungen sind mit deutlichen regionalen Unterschieden zwischen 50 und 100 % gestiegen. Ebenfalls haben die Gründungs- und Begleitberatungen 1997/1998 um 50 % zugenommen. Auf der einen Seite kann somit festgehalten werden, dass die Gründungsoffensive eine beträchtliche mediale Breitenwirkung erzielt hat, aber auf der anderen Seite kaum eine Verlängerung als Kultur der Selbständigkeit im Hochschulbereich erfahren hat.

Für das fehlende Gründungsbewusstsein und die defizitäre Vermittlung eines solchen Unternehmerbewusstseins an den Universitäten sind mehrere Gründe verantwortlich. Genannt werden können rechtliche Gegebenheiten (Beamtenrecht, Haushaltsrecht, bremsende Nebentätigkeitsverordnung), organisatorische Aspekte (etwa fehlende Zusammenarbeit über die Fakultätsgrenzen hinweg oder die Zuweisung der Gelder nach problematischen Kapazitäts-

rechnungen), aber auch selbst wieder eine spezifische Grundeinstellung der Hochschullehrkräfte, die Praxiskontakte scheuen und wenig Interesse an der Entwicklung von Geschäftsideen zeigen. Fehlende ökonomische Anreize und eine möglicherweise einseitige intrinsische Motivation verstärken sich, was die Vermittlung von Gründungsbewusstsein betrifft, im negativen Sinne.

Zwar beobachtet man auch an Hochschulen neuerdings den Willen, Gründungen aus Hochschulen heraus zu fördern. Dies schlägt sich in zahlreichen Spezialvorlesungen, Gründungstagen, Vergabe von Gründungsstipendien und weiteren, zumeist isolierten und sporadischen Einzelaktivitäten nieder, hilft aber bei aller löblichen Absicht, eine Gründungskultur zu schaffen, nur ebenso bedingt weiter wie die Gründung von Gründerlehrstühlen. Notwendig ist eine auf Dauer angelegte Zusammenarbeit von Hochschulen - genauer Hochschullehrkräften - und Praxis - genauer Unternehmerinnen und Unternehmern - sowie eine Art "Dualisierung" der Hochschulausbildung. Dabei zeigt sich, dass zur Milieuprägung vor allem Unternehmerinnen und Unternehmer in die Hochschulen hineinwirken müssen. Nicht die Schaffung neuer Stellen, sondern die finanzielle Alimentierung einer solchen dauerhaften Netzwerkbildung im Sinne einer Anschubunterstützung muss im Vordergrund stehen. Langfristig müssen hieraus sich selbst tragende Netzwerke werden.

Auf Nordrhein-Westfalen bezogen heißt dies, dass in Sachgebieten, die in der Produktions-tradition bzw. dem Produktionspotential der einzelnen Regionen eine Rolle spielen und in denen auch an den Universitäten (vielleicht eher zufällig) geforscht wird, so genannte Kompetenz-zirkel aufgebaut werden müssen, in denen interessierte Hochschullehrkräfte - und zwar sowohl deren Beschäftigte als auch motivierte Studierende - mit ebenfalls interessierten Unternehmerinnen und Unternehmern zusammenwirken. Felder dieser Art können die Medizintechnik, die Entwicklung neuer Werkstoffe, die Gentechnik, aber auch neue Dienstleistungen sein. Wichtig ist nur, dass man an der Produktionstradition von Regionen ansetzt und zu einem auf Dauer angelegten Gedankenaustausch kommt. Unternehmen können Produktideen, für deren Behandlung sie gegenwärtig keine Zeit haben, durch universitäre Arbeitsgruppen weiterentwickeln und zu Geschäftsideen werden lassen; Hochschulangehörige stellen ihre Forschungsergebnisse vor, um diese von Unternehmerinnen und Unternehmern auf ihre Marktfähigkeit hin prüfen zu lassen und erhalten gleichzeitig Anregungen für weitere Forschungsaktivitäten.

Aus einer solchen Zusammenarbeit und dem damit verbundenen Dialog entstehen jene Führungsvorteile, die die Regionalforschung unter dem Oberbegriff "Ballungsvorteile" subsumiert. So entwickelt sich fachliche Kompetenz, die auch durch eine spezifische Berufungspolitik gestärkt werden kann und zur Grundlage der Herausbildung von sich selbst tragenden so genannten Kompetenzzentren werden kann. Die Zusammenarbeit in diesen Kompetenzzentren muss fakultätenübergreifend und für andere Fakultäten offen sein. Häufig

sind es nämlich Personen aus den Fachbereichen Jura, Sozialwissenschaften und Ökonomie, die aus Produktideen Geschäftsideen werden lassen.

Parallel dazu müsste ein die Kompetenzrösel begleitender und alle Fakultäten ansprechender Studiengang eingerichtet werden, in dem auch Unternehmerinnen und Unternehmer dozieren. Diese müssen quasi animierend in die Hochschulen hinein wirken und aus klassischen deutschen Hochschulen Gründungshochschulen machen. Erst die unternehmerischen Erfolgsgeschichten, das Einladen von Hochschulangehörigen und Studierenden in Unternehmen und die Konfrontation mit Ideen animieren zur Selbständigkeit und zur Unternehmensgründung. Letztlich geht es um die Schaffung eines spezifischen Milieus, aus dem eine spezifische Unternehmenskultur und das vielzitierte Unternehmerhumankapital entsteht.

### **4.3 Konkrete Handlungsempfehlungen**

Entscheidungen zur Existenzgründung vollziehen sich in einem komplexen gesellschaftlichen Umfeld, das - zumindest bislang - die berufliche Orientierung stärker auf eine abhängige Beschäftigung als auf die unternehmerische Selbständigkeit ausrichten lässt. Die Schaffung einer neuen Kultur der Selbständigkeit, die Existenzgründungen und unternehmerische Fähigkeiten fördert, muss daher auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen ansetzen. Als solche sind im Wesentlichen die schulische Ausbildung, die öffentlichen Verwaltungen und die Politik sowie Betriebsübernahmen zu nennen.

#### **4.3.1 Die schulische Ausbildung**

An den nordrhein-westfälischen Schulen sollte sich der berufsorientierende Unterricht nicht auf die Vermittlung von Wissen über bestimmte Berufsbilder und Ausbildungsanforderungen bzw. -voraussetzungen beschränken. Vielmehr sollte der Unterricht vor allem konkrete Informationen zum Thema "Selbständigkeit" (z.B. in Form von Arbeitsmaterialien, Filmen, Computersimulationen und Planspielen) und zum Berufsbild der Unternehmerin bzw. des Unternehmers integrieren. Praxisorientierte Informationen durch Praktikerinnen und Praktiker aus der örtlichen Wirtschaft sowie durch Gründerinnen und Gründer können dazu beitragen, die Informationsbreite zu erweitern und darüber hinaus helfen, die oft zu beobachtende emotionale Distanz zu Unternehmensgründungen und zum Unternehmerin- und Unternehmersein abzubauen.

Diese Maßnahmen sollten von Angeboten in der Aus- und Weiterbildung der Lehrerinnen und Lehrer zu dem Themenkomplex "Selbständigkeit und Existenzgründung" und der Überprüfung der vorhandenen Lehrmittel auf das darin vermittelte Bild des Unternehmertums begleitet und um einen Erfahrungsaustausch zwischen den Schulen erweitert werden.



### 4.3.2 Öffentliche Verwaltungen und Politik

Auf der Ebene der öffentlichen Verwaltungen und Politik kann ein positives Klima für Selbständigkeit und unternehmerisches Handeln insbesondere durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit gefördert werden. Vor Ort in den Kommunen, in denen Gründungen stattfinden, können Ansprechpartnerinnen und -partner für Gründerinnen und Gründer - z.B. zur Unterstützung bei Genehmigungs- und Standortfragen - den konkreten Existenzgründungsprozess unterstützen. Das Engagement der Kommunen in Sachen "Existenzgründung" sollte durch einen Wettbewerb mit öffentlicher Auszeichnung der Kommunen mit besonderen Leistungen bei der Betreuung und Unterstützung von Gründerinnen und Gründern und von bestehenden mittelständischen Unternehmen angespornt werden. Solche Wettbewerbe können die Grundlage für die Erstellung und Verbreitung einer "Best-Practice-Liste" in den Bereichen "Gründungsbetreuung und Verwaltungen", "Genehmigungsverfahren" und "Dienstleistungen für mittelständische Unternehmen" bilden, was praktikable Verfahren und Instrumente schneller bekannt und übertragbar macht.

Nach Auffassung der Kommission sollte außerdem geprüft werden, ob bei den kommunalen Gebietskörperschaften noch Privatisierungspotentiale bestehen, die für Gründerinnen und Gründer neue Tätigkeitsfelder eröffnen könnten.

### 4.3.3 Unternehmensnachfolgen/Betriebsübernahmen

Bei den Unternehmensnachfolgen werden für die kommenden Jahre Engpässe erwartet - ca. 20.000 der rund 77.000 anstehenden Übergabefälle in Nordrhein-Westfalen und damit hochgerechnet 200.000 Arbeitsplätze gelten derzeit als ungeklärt. Eine Umfrage des nordrhein-westfälischen Handwerkstages bei allen Handwerksunternehmen im Regierungsbezirk Düsseldorf, die 1992 einen Betrieb übernahmen und weiterführten, zeigte, dass die Zahl der Beschäftigten in den übernommenen Betrieben innerhalb von zwei bis drei Jahren um fast ein Drittel zugenommen hatte. Der Beschäftigungseffekt war mit 36,7 % (durchschnittlich 31,3 %) noch größer, wenn der Betrieb von den Eltern übernommen wurde, was auf die bessere Kenntnis des Betriebes und die größere Vertrautheit mit dem Betrieb zurückzuführen sein dürfte. Bei Betrieben, die durch fremde Personen übernommen wurden, stieg die Beschäftigtenzahl um beachtliche 22,2 % innerhalb der ersten zwei bis drei Jahre.

Aufgrund dieser großen Beschäftigungseffekte sollten Angebote gemacht werden, die dazu beitragen, dass Unternehmerinnen und Unternehmer für ihren Betrieb frühzeitig Nachfolgeregelungen vorsehen und einleiten (vgl. NWHT 1995). Zu einem positiven Nachfolgeklima kann eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit beitragen, die Unternehmerinnen und Unternehmer für das sensible Thema "Nachfolge" öffnet und die vorhandenen Unterstützungsmöglichkeiten bekannt macht. Darüber hinaus sollten abgabeinteressierte Unternehmen mit konkreten

Hilfestellungen auf die Betriebsübergabe vorbereitet werden.

Einen weiteren Baustein in der Unterstützung von Betriebsübernahmen sieht die Kommission in der Verbesserung der Qualifikation von Übernahmeinteressierten, was z.B. durch die Förderung von Führungsassistentinnen und -assistenten, den Ausbau von Beratungs- und Coaching-Angeboten und das Angebot von Praktika für Studierende erreicht werden kann.

Die Kommission unterstützt die Zielsetzung, neben der Verbesserung der bestehenden Vermittlungsdienste durch den Einsatz moderner medialer Instrumente und der Vernetzung der bestehenden Nachfolgebörsen in Nordrhein-Westfalen zu einem landesweiten "Übergabe-/Übernahmemarkt" eine qualitative Verbesserung der Informationen in den Börsen und dem Zusammenführungsprozess zu fördern. Hier zeigen sich bei der Handwerkskammer Düsseldorf im Rahmen der Gründungsoffensive mittels gemeinsamer Übergabeforen, Informationsveranstaltungen und einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit erste Erfolge (vgl. Kap. 4.1)

Die Kommission geht davon aus, dass durch die Unterstützung des Findungsprozesses zwischen Übergeberinnen und Übergebern und potentiellen Übernehmerinnen und Übernehmern mit Pilotprojekten in ausgewählten Regionen des Landes ein großes Potential auf beiden Seiten aktiviert werden kann, das es erleichtert, Übernahmen frühzeitig unter Erhaltung der Wirtschaftskraft der Betriebe einzuleiten. Innerhalb dieser Pilotprojekte sollten besondere Zielgruppen, die gute Voraussetzungen für eine Unternehmensnachfolge mitbringen, z.B. Hochschulabsolventinnen und -absolventen sowie Führungskräfte, gezielt angesprochen werden.

## **5 Dienstleistungspolitik**

### **5.1 Dienstleistungspolitische Herausforderungen**

Der von Fourastié bereits vor einem halben Jahrhundert prognostizierte Trend zum Wachstum des Dienstleistungssektors setzt sich bis heute weltweit fort. Wie die Bestandsanalyse in Teil 1 gezeigt hat, kommt diesem Wirtschaftssektor auch und gerade für die Zukunft der Erwerbsarbeit in einem so stark industriell geprägten Land wie Nordrhein-Westfalen ein sehr großes Gewicht zu (vgl. Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" 1998). Mit 59,1 % (das sind mehr als 3,38 Mio Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) ist 1998 die Mehrzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Nordrhein-Westfalen in Betrieben des Dienstleistungssektors tätig gewesen; zugleich weist der Dienstleistungsbereich als Einziger noch überproportionale Wachstumschancen auf.

Die im Dienstleistungssektor liegenden Wachstums- und Beschäftigungschancen sind allerdings keine Selbstläufer, die sich von allein positiv auf die Zukunft der Erwerbsarbeit auswirken werden. Aufgrund dessen wird immer häufiger der Ruf nach einer Dienstleistungs-

politik laut, mit deren Hilfe die Entwicklungsmöglichkeiten im Dienstleistungssektor aktiviert werden sollen.

"Die Realisierung der enormen Potentiale kommt nicht von allein, sondern erst wenn sich Politik, Wirtschaft und Gesellschaft auf den Wandel einstellen und den Willen haben, diesen zu gestalten" (Bullinger 1997, S. 58). In ähnlicher Weise wird darauf hingewiesen, "dass die erfolgskritischen Gestalter des Wandels zu einer dienstleistungsorientierten Gesellschaft vor allem auch die politischen Akteure sind" (Ganz/Hermann/Neuburger 1998, S. 91).

Vorschläge zur inhaltlichen Ausgestaltung einer solchen Dienstleistungspolitik sind allerdings bislang kaum vorhanden oder beschränken sich auf sehr allgemein formulierte Appelle. Die Zukunft des Dienstleistungssektors hängt jedoch nicht so sehr von der vielfach beschworenen Bereitschaft zum Dienen oder der allgemein geforderten ordnungspolitischen Weichenstellung für die Zukunft der Dienstleistungen ab, sondern vielmehr von der Gestaltung effektiver Prozesse und innovativer Angebote. Dies erfordert in erster Linie, aus der systematischen Beobachtung der Dienstleistungsentwicklung Ansatzpunkte für neue Markt- und Beschäftigungschancen herauszufiltern und diese Potentiale durch eine aktive Dienstleistungspolitik gezielt weiterzuentwickeln.

Wo solche Gestaltungsmöglichkeiten für den Dienstleistungssektor in Nordrhein-Westfalen liegen und welche Handlungsempfehlungen für die Landespolitik damit verbunden sind, ist Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen (vgl. dazu im Wesentlichen die Beiträge und Gutachten von Hilbert/Beyer/Micheel 1997 und 1998, MWMTV Nordrhein-Westfalen 1999).

### **5.1.1 Profil der Dienstleistungslandschaft in Nordrhein-Westfalen**

Im Rahmen der Bestandsanalyse in Teil 1 wurde bereits das Profil der nordrhein-westfälischen Dienstleistungslandschaft aufgezeigt. Danach stellt der Dienstleistungssektor in Nordrhein-Westfalen seit Ende der 80er Jahre mehr als die Hälfte aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Bis 1998 ist der Dienstleistungsanteil an der Gesamtbeschäftigung auf 59,1 % gestiegen. Dienstleistungen sind damit aus beschäftigungspolitischer Perspektive der mit Abstand dominierende Wirtschaftsbereich.

Hinter dem intersektoralen Strukturwandel verbergen sich aber zudem beachtliche intrasektorale Strukturveränderungen. Schließlich setzt sich der Dienstleistungssektor aus sehr unterschiedlichen Branchen zusammen, die jeweils eigene charakteristische Wachstums- und Beschäftigungsentwicklungen aufweisen. So ist die Beschäftigtenzahl von 1980 bis 1998 im Bereich der

- distributiven Dienstleistungen (Handel, Transport, Verkehr und Kommunikation) nur um 10,2 % gestiegen,

- konsumbezogenen Dienstleistungen (Hotel- und Gaststättengewerbe, Fotografie, Dienstleistungen für private Haushalte) auch eher bescheiden um 19,3 % gestiegen,
- staatlichen Dienstleistungen - bedingt durch die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte - sogar um 3,1 % gesunken,
- unternehmensnahen Dienstleistungen (Banken, Versicherungen, Rechts- und Unternehmensberatung u.ä.) um 67,6 % gestiegen,
- sozialen Dienstleistungen (Gesundheits- und Veterinärwesen, Kinder- und Altenbetreuung) um 65,6 % gewachsen. Dieser Bereich stellt damit in den letzten Jahren eine bislang eher im Verborgenen blühende "Boombranche" dar.<sup>9</sup>

Zu den unternehmensnahen Dienstleistungen ist anzumerken, dass dieser Bereich eine hohe Beschäftigungsdynamik aufweist, die Ausdruck eines raschen sektoralen Strukturwandels ist. Dieser Strukturwandel wird sich auch in Zukunft fortsetzen. Ob und inwieweit in diesem Bereich aber zusätzliche Beschäftigungspotentiale ausgeschöpft werden können, ist von mehreren Einflussfaktoren abhängig. So können die gerade für diesen Bereich in den nächsten Jahren erwarteten Rationalisierungsschübe zu Beschäftigungsrückgängen führen, wenn nicht durch geeignete Qualifizierung des Dienstleistungsangebots eine Kompensation oder sogar Überkompensation gelingt. Nicht vergessen werden sollte in diesem Zusammenhang auch, dass unternehmensbezogene Dienstleistungen eine wichtige Voraussetzung für die Steigerung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit bilden. D.h. Verbesserungen bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen können in Verbindung mit einer hohen Leistungsfähigkeit im industriellen Sektor die Dienstleistungsbeschäftigung sichern und zumindest indirekt fördern.

Die insgesamt gute Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor von durchschnittlich 31,4 % setzt sich also aus deutlich unterschiedlichen Branchentrends zusammen, die es bei der inhaltlichen Ausgestaltung einer Dienstleistungspolitik zu berücksichtigen gilt. (Die genannte Zahl von 31,4 % wurde nicht nach der Formel des gewogenen Durchschnitts ermittelt, sondern drückt die Steigerung im Durchschnitt des gesamten Dienstleistungssektors aus, d.h. die Veränderung der absoluten Beschäftigtenzahl von 1980 [2.579.962] gegenüber 1998 [3.389.341].)

Ganz allgemein ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass aufgrund der Strukturunterschiede in den Dienstleistungsbereichen generelle Aussagen über Markt- und Beschäftigungschancen sowie über Gestaltungsmöglichkeiten nur sehr begrenzt möglich sind.

---

<sup>9</sup> Datenquelle: Berechnungen des Instituts Arbeit und Technik mit Daten der Regionaldatenbank "Arbeitsmarkt" des Wissenschaftszentrums Berlin und des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW auf der Basis der Daten zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung der Bundesanstalt für Arbeit.

### 5.1.2 Dienstleistungslücke in Nordrhein-Westfalen

Unter Hinweis auf einen internationalen Vergleich der Entwicklung einzelner nationaler Dienstleistungssektoren wird für Deutschland und Nordrhein-Westfalen häufig die Diagnose einer Dienstleistungslücke gestellt. Wie in Teil 1 des Berichts der Kommission (1998, S. 95) dargelegt wurde, bleibt bei solchen Vergleichen allerdings außer Betracht, dass Dienstleistungstätigkeiten auch im industriellen Bereich erbracht werden können - und umgekehrt:

"Eine Erklärung für den großen Unterschied zwischen den USA und Deutschland in den Besatzziffern im Dienstleistungsbereich ist der stärkere Trend zum "Outsourcing" in den USA, so dass im Ergebnis mehr Dienstleistungstätigkeiten in eigenständigen Dienstleistungsbetrieben ausgeübt werden, während umgekehrt in Deutschland mehr Dienstleistungen unter dem Dach industrieller Betriebe erstellt werden. Die Auslagerung von Dienstleistungstätigkeiten in eigenständige Dienstleistungsunternehmen ist oft mit einer Verbesserung der Dienstleistungsorientierung, -qualität und Produktivität verbunden. Insofern kann, wenn von einem Entwicklungsrückstand Deutschlands und Nordrhein-Westfalens im Prozess des Outsourcing ausgegangen wird, bei differenzierter Betrachtung doch auf eine Art von "Dienstleistungslücke" geschlossen werden."

Der Nachholbedarf Nordrhein-Westfalens gegenüber dem Bundesdurchschnitt bezüglich der Auslagerung von Dienstleistungstätigkeiten ist überwiegend ruhrgebietsbezogen, während er in Regionen wie z.B. Ostwestfalen-Lippe und dem Sauerland kaum existent ist. Wie neuere Untersuchungen zeigen (Gries/Birk 1999, S. 300 ff), ist ein vergleichsweise geringer Anteil des Dienstleistungssektors an der Gesamtbeschäftigung kein Hinweis auf strukturelle Rigiditäten oder den langsamen Fortschritt von Entwicklungen, sondern reflektiert einen traditionell höheren Industrialisierungsgrad, der erstaunlich konstant ist.

Davon abgesehen gibt es zumindest für einen Teilbereich des Dienstleistungssektors weitere Anhaltspunkte für einen deutschen und nordrhein-westfälischen Entwicklungsrückstand. So zeigt ein Blick auf die Export-/Import-Bilanz von Dienstleistungen, dass in der Bundesrepublik Deutschland nur etwas mehr als halb so viele Dienstleistungen exportiert wie importiert werden (55 % in 1993). In den USA, Frankreich und Großbritannien fällt diese Relation mit 148, 120 und 121 % dagegen eindeutig positiver aus (vgl. hierzu Bullinger 1997, S. 30 f).

Schließlich erschwert in Deutschland auch die so genannte "Mentalitätslücke" den weiteren Ausbau des Dienstleistungssektors. D.h. die konsequente Orientierung am Kunden(-nutzen) und an der jeweiligen Problemlage von Unternehmen und/oder der privaten Nachfrage ist - noch immer - zu wenig entwickelt.

### 5.1.3 Innovationspotentiale im Dienstleistungsbereich

Nach Beyer/Hilbert/Micheel (1998, S. 397 ff) lässt sich die sehr komplexe Diskussion über die Innovationspotentiale im Dienstleistungssektor im Wesentlichen auf folgende vier Schubkräfte der Dienstleistungsentwicklung reduzieren:

1. Soziodemographische Veränderungen wie Alterung und Individualisierung führen zu einem wachsenden Bedarf an sozialen und personenbezogenen Dienstleistungen und lassen selbst bei sinkenden öffentlichen Ausgaben für diesen Bereich deutliche Beschäftigungszuwächse erwarten. Nach ausländischen Erfahrungen lassen sich über öffentliche Organisationshilfen und steuerliche Anreize auch im Bereich der haushaltsbezogenen Dienstleistungen durchaus signifikante Beschäftigungseffekte erzielen (vgl. z.B. Weinkopf 1998).
2. Die Komplementarität zwischen Produktions- und Dienstleistungsbereich nimmt weiter zu. Viele Produkte lassen sich nur noch im Paket mit Dienstleistungen absetzen (und umgekehrt). Sach- und Dienstleistungen wachsen immer mehr zu einem komplexen Produkt mit einem "systemischen Nutzwert" für die Kundschaft zusammen; in diesem Zusammenhang steigt der Bedarf nach arbeitsintensiven Dienstleistungen wie Forschung und Entwicklung, Beratung, Wartung und sonstigen Service-Tätigkeiten. Entsprechend ist auch bei den unternehmensnahen Dienstleistungen mit positiven Beschäftigungseffekten zu rechnen.
3. Der technische und organisatorische Fortschritt ermöglicht mittlerweile auch bei den Dienstleistungen Rationalisierungen und eine Verbesserung von Effizienz und Qualität. Als Folge ist in vielen traditionellen Dienstleistungsbranchen (insbesondere Handel, Banken, Versicherungen und öffentliche Verwaltung) mit einem (weiteren) Abbau von Arbeitsplätzen zu rechnen. Daneben eröffnen neue technische und organisatorische Möglichkeiten aber auch Chancen für innovative Dienstleistungsangebote. Zu denken ist hier z.B. an marktfähige Service-Angebote bei den haushaltsbezogenen Dienstleistungen durch neue Techniken für die Selbst- und Fernsteuerung von Haushalten.
4. Veränderte Rahmenbedingungen infolge von De- und Reregulierungen haben auf vielen Dienstleistungsmärkten den Marktzutritt für in- und ausländische Konkurrenz ermöglicht und neue Marktpotentiale eröffnet. Aufgrund des zunehmenden Wettbewerbsdrucks sind dabei für die Verbraucherin und den Verbraucher insgesamt kostengünstigere und kundennähere Dienstleistungsangebote zu erwarten.

Diese Innovationspotentiale werden hierzulande allerdings immer noch unzureichend genutzt. Es muss eingeräumt werden, dass es den amerikanischen Unternehmen besser gelungen ist, die Zukunftsmärkte im Dienstleistungsbereich zu entwickeln und zu besetzen. Beispiele dafür sind die Software-Industrie, kundenorientierte Kommunikationsangebote, Paketdienste,

Finanz- und Beratungsdienste und das Franchising-System in der Gastronomie.

Als Gründe für die Innovations- und Exportschwächen der deutschen und nordrhein-westfälischen Dienstleistungsanbieterinnen und -anbieter sind im Wesentlichen eine wenig ausgeprägte Risikobereitschaft, die meist fehlende Kooperations- und Netzwerkerfahrung und -bereitschaft, eine noch zu starke lokale Orientierung vieler Dienstleistungsunternehmen sowie ein eher konservatives und scheues Nachfrageverhalten zu nennen.

## **5.2 Dienstleistungspolitische Handlungsempfehlungen**

### **5.2.1 Ziele einer Dienstleistungspolitik**

Die vorstehend skizzierten dienstleistungspolitischen Herausforderungen liefern relevante Anknüpfungspunkte zur inhaltlichen Ausgestaltung einer Dienstleistungspolitik. So lässt sich das allgemeine Ziel der Aktivierung der Beschäftigungspotentiale im Dienstleistungssektor zunächst auf die folgenden drei Grundorientierungen konkretisieren (vgl. Beyer/Hilbert/Micheel 1998, S. 405 f):

1. Dienstleistungspolitik soll gesellschaftliche Probleme als Suchfelder für innovative Dienstleistungen nutzen. Im Mittelpunkt der Überlegungen stehen zwar die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Daneben stellen aber auch Probleme im ökologischen und sozialen Bereich viel versprechende Arbeitsfelder dar.
2. Dienstleistungspolitik soll potentielle Wachstumsbereiche aktivieren und unterstützen. Auf der Grundlage der oben dargestellten Innovationspotentiale sind die besonders viel versprechenden Teilbereiche und -branchen des Dienstleistungssektors zu identifizieren und mit Prioritäten hinsichtlich der Entwicklung und Umsetzung von Aktivierungsstrategien zu versehen.
3. Dienstleistungspolitik soll in Schrumpfungsbereichen (z.B. Banken und Versicherungen) Anreize setzen, einen erforderlichen Arbeitsplatzabbau sozialverträglich zu gestalten und durch Innovation neue Orientierungen zu finden. Wie oben gezeigt wurde, ist aufgrund des technischen Fortschritts in einigen traditionellen Dienstleistungsbereichen mit einem Personalabbau zu rechnen. Neben den bereits bei den "Altindustrien" praktizierten Strategien eines sozialverträglichen Arbeitsplatzabbaus ergeben sich im Dienstleistungsbereich möglicherweise zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten dadurch, dass in den hier relevanten Branchen meist wenige große und finanzstarke Unternehmen dominieren. Dies könnte der Schaffung von Stiftungen und Fonds förderlich sein, über deren Erträge "sabbaticals" für Qualifizierung, ehrenamtliches Engagement, Familie u.ä. abgesichert werden können.

### 5.2.2 Maßnahmen einer Dienstleistungspolitik

Zur Aktivierung der aufgezeigten Potentiale und zur Überwindung der aufgezeigten Export- und Innovationsschwächen im Dienstleistungssektor sollten folgende dienstleistungspolitischen Maßnahmen ergriffen werden:

- a) Die Dienstleistungspolitik sollte als eigenständige Fachpolitik der allgemeinen Wirtschaftspolitik etabliert werden. Da die (landes-)politischen Gestaltungsräume für den Dienstleistungssektor nicht nur beim Wirtschaftsministerium sondern auch bei vielen anderen Fachressorts liegen - z.B. dem Arbeits- und Kultur-, Frauen- und Gesundheits-, Wissenschafts- und Schulministerium -, sind bei der interministeriellen Koordination und Konzertierung besondere Anstrengungen erforderlich. Um dieser schwierigen Aufgabe gerecht werden zu können, sollte eine regelmäßig tagende interministerielle Arbeitsgruppe unter Federführung des Wirtschaftsministeriums eingerichtet werden.
- b) Um die Exportschwäche im Dienstleistungssektor zu überwinden, sollten internationale Vermarktungsstrategien für Dienstleistungen aus Nordrhein-Westfalen politisch angestoßen und organisiert oder begleitet werden. Ein erstes Anwendungsfeld für derartige Marketingmaßnahmen könnten z.B. die qualitativ hervorragenden Dienstleistungen aus der Gesundheits- oder der Tourismusbranche in Nordrhein-Westfalen sein.
- c) In den oben skizzierten Wachstumsfeldern des Dienstleistungssektors ist die Aus- und Weiterbildung als Schlüsselressource branchenspezifisch zu modernisieren und auszuweiten. Große Potentiale für neue Berufsbilder liegen z.B. in der Gesundheits-, Medien- und Freizeitwirtschaft (vgl. Hilbert/Scharfenorth 1998, S. 182, sowie Kapitel 8).
- d) Zur Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit sollten Dienstleistungsunternehmen gezielt über neue Management- und Organisationskonzepte (wie z.B. Lean Production, Benchmarking) informiert und beraten werden. So hat die Bertelsmann Stiftung für den Bereich der öffentlichen Verwaltung gezeigt, dass Beratungs- und Informationsprogramme den Einsatz neuer Management- und Organisationskonzepte entscheidend fördern können.
- e) Allgemein sollte die Politik unter Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien umfassende und fundierte Informationen zum Dienstleistungssektor schaffen und bereitstellen.
- f) Die Nutzung der neuen Medien ist für die Zukunft der Arbeit ein Muss. Die wirtschaftlich erfolgreiche und sozial verträgliche Nutzung stellen Wirtschaft und Politik vor eine Reihe von Herausforderungen (vgl. Bosch/Hilbert 1996).

Anwendungen mit Zusatznutzen können Beschäftigungspotentiale enthalten. Aufgabe der Politik ist es, die Entwicklung neuer Anwendungen anzuregen (z.B. indem die öffentliche Verwaltung ans Netz geht, sichtbare Qualitätsverbesserungen von Dienstleistungen



- angeboten und Pilotanwendungen im Bereich der sozialen Dienstleistungen initiiert werden) und durch geeignete rechtliche Rahmenbedingungen möglich zu machen (z.B. wirksamer internationaler Schutz des geistigen Eigentums/Urheberrechts für Anwendungen des Electronic Commerce).
- g) Zur Innovationsförderung und Verbesserung der Kooperationsbereitschaft sollten im Hinblick auf neue Dienstleistungsangebote Ausschreibungsverfahren Anwendung finden, in denen innovative und leistungsfähige Kooperationsverbände zur Konkurrenz um öffentliche Fördermittel aufgefordert werden.
  - h) Die Politik sollte Anstöße für die Entwicklung von Dienstleistungstechnologien geben. Zum einen könnten dadurch viele Dienstleistungen produktiver gestaltet werden. Zum anderen werden viele Dienstleistungsangebote erst durch den Einsatz neuer Technologien möglich. Die öffentliche Förderung der Gesellschaft für Gerontotechnik in Nordrhein-Westfalen stellt in diesem Zusammenhang ein durchaus nachahmenswertes Beispiel dar.
  - i) In den beschäftigungsmäßig schrumpfenden Bereichen des Dienstleistungssektors (z.B. Banken und Versicherungen) sollte die Politik für eine sozialverträgliche Gestaltung des erforderlichen Arbeitsplatzabbaus Sorge tragen.
  - j) Schließlich sollte die Politik im Bereich der öffentlichen Verwaltung selbst mit gutem Beispiel vorangehen und sichtbare Qualitätsverbesserungen ihrer eigenen Dienstleistungen anstreben.

Allgemein ist noch anzumerken, dass die Förderung des Dienstleistungssektors auch Änderungen des Arbeitszeitreglements erforderlich macht. Insbesondere sollten zu restriktive Arbeitszeitregelungen aufgehoben oder verändert werden, um Verlagerungen von Dienstleistungsbetrieben in das Ausland zu vermeiden.

### **5.2.3 Notwendigkeit einer branchenspezifischen Anpassung des Instrumentariums**

Die vorstehend vorgeschlagenen Maßnahmen liefern für die Gestaltung der Dienstleistungspolitik nur einen ersten Orientierungsrahmen. Angesichts der Heterogenität des Dienstleistungssektors kann es eine Dienstleistungspolitik, die für alle Bereiche des Dienstleistungssektors gleichermaßen anzuwenden wäre, nicht geben. Dies wird am Beispiel des Handels und der personenbezogenen Dienstleistungen im Folgenden dargestellt.

#### **5.2.3.1 Das Beispiel Handel**

Um den spezifischen Problemlagen der einzelnen Branchen gerecht werden zu können, benötigt die oben skizzierte Dienstleistungspolitik daher als Ergänzung stets eine branchen-

spezifische Anpassung ihres Instrumentariums, die nach Beyer/Hilbert/Micheel (1998, S. 126 f) für den Handel wie folgt aussehen kann:

Handelspolitik ist keine Lobbypolitik im Interesse einer Branche. Wo sich daher überkommene Arbeitsteilungen verändern, sind diese Veränderungen nicht aus der Sicht des institutionellen Kästchens "Handel", sondern nach Kriterien der insgesamt sich ergebenden Arbeits- und Dienstleistungsqualität zu bewerten.

Die (begrenzten) Chancen einer Handelspolitik liegen überhaupt weniger in der Abwehr bedrohlich erscheinender Entwicklungen oder gar in der Konservierung bestehender Strukturen. Der Schlüssel liegt vielmehr bei den Innovationen. Man findet hier Ansätze zu arbeits-schaffenden, sozialverträglichen Innovationen, die aktive Förderung brauchen. Es gibt auch rationalisierungsorientierte Innovationen, die nicht aufzuhalten, aber in ihren Auswirkungen zu beobachten und sozialverträglich zu gestalten sind. Die wichtigsten Felder sind dabei:

- Förderung der Qualifizierung, Entwicklung flexibler und zugleich beschäftigtengerechter Zeitmodelle,
- Entwicklung neuer Dienstleistungen über das bloße Verkaufen hinaus - Erkennen neuer Zielgruppen (z.B. Ältere),
- neue Funktionen des Handels im Zuge des Umbaus zu einer "nachhaltigen" Wirtschaft,
- Dienstleistungsorientierung und Paketangebote auch bei den unternehmensbezogenen Leistungen des Groß- und Außenhandels.

Viele Gestaltungsaufgaben im Feld der Handelspolitik erfordern ein Zusammenwirken mehrerer Akteure. Es muss ein breiter Konsens der Beteiligten hergestellt werden. Danach ist vielfach auch der weitere Schritt vom umstrukturierten "Runden Tisch" zur profilierten "Innovationsallianz" notwendig. Besonders wichtig ist eine aktive Rolle der Kommunen. Sie müssen Kooperationen für die Belebung der Innenstädte und für weitere raumordnungs-politische Ziele anstoßen und mittragen. Dafür brauchen sie gezielte Unterstützung, nicht zuletzt auch vom Land.

### **5.2.3.2 Personenbezogene Dienstleistungen**

In ihrer Bestandsanalyse "Der Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen" kommt die Kommission u.a. zu folgendem Ergebnis (1998, S. 90/91): "Die leichte Steigerung der Gesamtzahl der Arbeitsplätze in Nordrhein-Westfalen von 1980 bis 1995 ist ... einzig und allein der positiven Entwicklung bei den Dienstleistungsarbeitsplätzen zu verdanken." Der Verlust an Arbeitsplätzen im primären und sekundären Sektor ist nach dieser Analyse durch den Dienstleistungsbereich mehr als ausgeglichen worden. Weiter heißt es dort: "Dies gilt jedoch nur für die Gesamtbilanz der letzten 15 Jahre. Im Zeitraum von 1980 bis 1985 gab es trotz der Dienst-

leistungsexpansion Nettoverluste an Arbeitsplätzen, die nur durch die kräftige Zunahme in der zweiten Hälfte der 80er Jahre ausgeglichen wurden. Auch von 1990 bis 1995 hat die Gesamtzahl der Beschäftigten wieder abgenommen." Insgesamt konnte durch das trendmäßige Wachstum des Dienstleistungssektors der mit der Schrumpfung des sekundären Sektors entstehende Arbeitsplatzabbau aber mindestens zeitweise aufgefangen werden.

Zwar erscheint die Hoffnung übertrieben, dass der tertiäre Sektor allein unsere Beschäftigungsprobleme lösen kann. Nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand liegen im Dienstleistungssektor aber nicht unerhebliche Beschäftigungspotentiale, die zur Lösung von Beschäftigungsproblemen beitragen und Arbeitsplatzverluste im sekundären Sektor mildern oder kompensieren könnten. Insbesondere angesichts finanzieller Restriktionen der öffentlichen Hand sowie zunehmender Globalisierung und Rationalisierung ist zur Aktivierung dieser Beschäftigungspotentiale allerdings eine Dienstleistungspolitik gefordert, die diesen Prozess mit Phantasie und Kreativität aktiv gestaltet. Ansatzpunkte für den Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen werden nachfolgend erarbeitet.

#### **5.2.3.2.1 Definition und Problemaufriss**

Eine exakte Definition des Begriffs "personenbezogene Dienstleistungen" ist schwierig. Klar ist jedenfalls, dass es sich um einen weitreichenden Begriff handelt. Hilbert/Beyer/Micheel (1997) haben in ihrem Gutachten für die Kommission die personenbezogenen Dienstleistungen "annäherungsweise als die Summe aus sozialen und konsumbezogenen Diensten" definiert. Darunter fallen u.a. folgende Dienste: Beherbergung, Bewirtung, Pflege, Betreuung, Erziehung, Bildung, Kultur, Sport, Beratung, Hygiene und Gesundheit. Der Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen besteht allerdings aus sehr heterogenen Dienstleistungsbranchen. Bereits zwischen den sozialen und konsumbezogenen Dienstleistungen bestehen deutliche Unterschiede in der Beschäftigtenentwicklung: Bei den sozialen Diensten ergab sich von 1980 bis 1998 eine Steigerungsrate von 65,6 %, bei den konsumbezogenen Diensten von 19,3 %. Doch auch die sozialen und konsumbezogenen Dienste selbst setzen sich aus sehr heterogenen Branchen zusammen. Bei den sozialen Diensten gehören vor allem das Gesundheits- und Veterinärwesen zu den Gewinnern der Entwicklung. Bei den konsumbezogenen Diensten erreichten das Hotel- und Gaststättengewerbe und der Bereich Kunst/Medien beachtliche Wachstumsraten, während das Friseurhandwerk und die Unternehmen der Körperpflege Arbeitsplätze abbauen mussten.

### *Beschäftigungspotentiale*

Aufgrund demographischer, gesellschaftlicher und institutioneller Veränderungen gehen Hilbert/Beyer/Micheel (1997) bei den personenbezogenen Dienstleistungen künftig von einem großen Wachstumspotential aus, das zur Schaffung neuer Arbeitsplätze führen wird. In der Sitzung der Kommission vom 10.02.1998 hat Hilbert von Schätzungen berichtet, die das zusätzliche Arbeitsplatzpotential personenbezogener Dienste zwischen 1 Mio und 5 Mio bewerten (vgl. Protokoll der 14. Sitzung der Kommission 1998, S. 4).<sup>10</sup> In der gleichen Sitzung warnte allerdings Weinkopf vor der Illusion, im haushaltsbezogenen Dienstleistungsbereich könnten 1 Mio zusätzliche Arbeitsplätze entstehen. Beide Aussagen belegen, dass die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze bei personenbezogenen Diensten nicht genau vorhergesagt werden kann. Unstreitig ist jedoch, dass Potentiale bestehen und genutzt werden müssen.

### *Mentale Blockaden*

Bislang ist die Dienstleistungskultur in Deutschland noch unterentwickelt; sowohl angebots- als auch nachfrageseitig bestehen mentale Blockaden, die die weitere Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft erschweren. So wird von der Kundschaft im Supermarkt das Angebot, den Einkauf in Tüten einpacken zu lassen, eher als Belästigung denn als Service empfunden. Gleiches gilt für das Tragen von Koffern auf Bahnhöfen und an Flughäfen oder für das Angebot an Fluggäste, den Koffer mit einer leichten Schutzhülle überziehen zu lassen, damit dieser nicht verschmutzt oder beschädigt wird. Schlagworte wie "Dienstmädchenprivileg" stehen stellvertretend für eine in weiten Kreisen der Gesellschaft anzutreffende geringe Wertschätzung von haushaltsbezogenen Dienstleistungen, die es den in privaten Haushalten Beschäftigten schwer macht, sich zu dieser Dienstleistungstätigkeit zu bekennen. Wir müssen endlich Abschied nehmen von der Stigmatisierung dieser Tätigkeiten. Wir wollen in Deutschland und in Nordrhein-Westfalen keine Dienstbotengesellschaft des 19. Jahrhunderts, sondern eine Dienstleistungsgesellschaft für das 21. Jahrhundert.

---

<sup>10</sup> Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) geht im Vergleich zu den USA von einer Dienstleistungslücke bei den gemeinschafts- und personenbezogenen sowie sozialen Dienstleistungen von insgesamt 5,85 Mio aus; allein bei den sozialen Dienstleistungen liegt demnach eine Lücke von 2,85 Mio. Gegenüber Schweden (dem europäischen Land mit der höchsten Arbeitsplatzdichte in diesem Sektor) liegt nach Berechnungen des IW bei den sozialen Dienstleistungen eine Dienstleistungslücke von sogar 5,64 Millionen vor (vgl. iw-trends 3/1997, S. 37 u. 41). Das Statistische Bundesamt hat hingegen Anfang 1999 die Beschäftigtenzahlen um zwei Millionen nach oben korrigiert, weil die geringfügig Beschäftigten, die vorrangig in Dienstleistungsbereichen tätig sind, nicht ausreichend berücksichtigt waren (vgl. Bosch 1999, S. 25).

### 5.2.3.2.2 Facetten einer (personenbezogenen) Dienstleistungsgesellschaft

Wie facettenreich die Dienstleistungsgesellschaft der Zukunft sein kann, zeigen erste Beispiele innovativer Angebote und Nachfragen nach personenbezogenen Dienstleistungen:

- Rund ums Auto: An- und Abmeldung durch die Autohandlung; Abholen, Reparatur und Zurückbringen durch die Autowerkstatt;
- Fahrrad-Reparaturservice kommt ins Haus;
- Rund ums Haus: Tätigkeiten vom Rasen mähen bis zu kleineren Reparaturen; Komplettservice Wohnungsrenovierung; "rent a Meister", also das Einweisen Privater durch einen Profi in anspruchsvollere Tätigkeiten, die diese selbst verrichten wollen;
- Einsatz neuer Medien: Das Bekleidungsgeschäft misst die Konfektionsgröße der Kundin oder des Kunden, gibt diese online in die Fabrik, die Ware wird zur Kundschaft nach Hause geliefert; Online-Lebensmitteldienst mit Auslieferung; "virtuelles Altenheim";
- in der Industrie bei Einfachstarbeitsplätzen, die sonst durch Kapital oder Auslandsverlagerung ersetzt werden;
- im Handel in allen Bereichen, insbesondere durch mehr Service (z.B. Zustelldienste, Einkaufshelferinnen und -helfer);
- in der Gastronomie, wo mehr Service, mehr Bedienungen, Platzanweiserinnen und -anweiser möglich sind;
- im Reinigungsgewerbe, wo das Segment der privaten Haushalte erschlossen werden kann;
- bei einfachen Tätigkeiten, insbesondere im Haushalt und Garten (vor allem einfache Handwerkstätigkeiten);
- bei der Zeitarbeit, wo einfache Tätigkeiten in allen Bereichen sehr Erfolg versprechend sind;
- in der Freizeitwirtschaft, wo mehr Servicepersonal (z.B. in Sonnenstudios, Erlebnisbädern, Freizeitparks, Kinos) gesucht wird;
- bei Sozial- und Pflegediensten, wo Hilfstätigkeiten für Kranken- und Altenpflege, Kindergärten, Schulen und Jugendeinrichtungen möglich sind;
- bei Verkehrs- und Sicherheitsdiensten, wo mehr Kontroll-, Service- und Wachpersonal im öffentlichen Personennahverkehr, in Parkhäusern und in privaten und öffentlichen Räumen gesucht wird;
- in der Landwirtschaft bei Saisontätigkeiten, wo inländische Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher ausländische Saisonarbeitskräfte ersetzen können.

Dass neue Wege zur Erschließung neuer Beschäftigungspotentiale bei personenbezogenen Dienstleistungen erfolgreich beschritten werden können, zeigen folgende regionale Beispiele:

- Am Niederrhein wird seit einiger Zeit in Zügen ein so genannter Frühstücksservice angeboten. Dort werden den Reisenden morgens Kaffee, Brötchen und Zeitungen angeboten. Dieses Modell ist für alle Bahnstrecken mit Pendelverkehr anwendbar.
- Der Rhein-Sieg-Kreis setzt bei der kreiseigenen Verkehrsgesellschaft seit Februar 1997 Servicekräfte ein, die den Reisenden helfen und sie beraten, die aber auch das Recht haben, Fahrausweise zu überprüfen. Auch dieses Modell ist erweiterbar und hat zu einer stärkeren Akzeptanz des öffentlichen Personennahverkehrs besonders in den Abend- und Nachtstunden geführt und gleichzeitig Vandalismus und Schwarzfahren zurückgedrängt.
- Berlin setzt Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger und Langzeitarbeitslose als Zugbegleitung in Zügen und Bussen der Verkehrsbetriebe ein, um die Sicherheit in den Fahrzeugen zu erhöhen und Schwarzfahrten und Vandalismus einzudämmen.

Diese Beispiele bewegen sich allerdings nur im Bereich der niedrig qualifizierten Dienstleistungen. Es ist erstrebenswert, dass auch Modelle zur Erschließung des Potentials höher qualifizierter Dienstleistungen erprobt werden.

#### **5.2.3.2.3 Ziel: Zusammenführung von Angebot und Nachfrage**

Die soeben angeführten Beispiele zeigen, dass Beschäftigungspotentiale bei den personenbezogenen Dienstleistungen bestehen. Von einer flächendeckenden Entwicklung, von einem "Boom" sind wir jedoch noch weit entfernt. Nicht von ungefähr gibt es in Deutschland zwar rund 36 Mio Haushalte, diese bieten aber nur 34.000 Menschen sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Individualisierung, immer mehr Single-Haushalte, die steigende Erwerbstätigkeit der Frauen und die Berufstätigkeit von Partnerin und Partner bieten vielfältige Marktchancen für personenbezogene Dienstleistungen.

Erhebliche Beschäftigungspotentiale entstehen aufgrund der demographischen Entwicklung im Bereich der häuslichen und außerhäuslichen Pflege und in den Bereichen Freizeit, Tourismus und Sport, den wohnungsnahen Dienstleistungen für die nicht pflegebedürftigen älteren Menschen sowie allgemein Wohnungswirtschaft und Betreutes Wohnen: Waren 1950 nur etwa 10 % der Menschen in Deutschland 65 Jahre oder älter, so sind es im Jahr 2000 bereits 16 % und im Jahr 2040 sogar 26 % (vgl. Enquête-Kommission "Demographischer Wandel - Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik" 1998). Gleichzeitig steigen nach Angaben des BVR Geldvermögen und finanzielle Handlungsspielräume der Bundesbürgerinnen und -bürger bis zum Jahresende auf 5,5 Billionen DM. Dabei geht es - trotz nach wie vor bestehender Armut in einzelnen Bereichen - vor allem den

älteren Menschen finanziell relativ gut. So stellen die Seniorenhaushalte bereits heute ca. ein Fünftel der gesamten Konsumausgaben aller privaten Haushalte und verfügen z.T. über beachtliche finanzielle Handlungsspielräume. Außerdem sind die Seniorinnen und Senioren zunehmend aktiver, anspruchsvoller und auf ein selbstbestimmtes und -organisiertes Leben ausgerichtet. Diese zunehmende Bedeutung von Seniorinnen und Senioren als Wirtschaftsfaktor eröffnet gerade im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen vielfältige Möglichkeiten zur Beschäftigungsförderung, die genutzt werden sollten.

Scharpf hat in der Sitzung der Kommission am 10. Dezember 1997 darauf hingewiesen, dass der deutsche Sozialstaat ungünstige Voraussetzungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen im ersten Arbeitsmarkt bietet (vgl. Protokoll der 12. Sitzung der Kommission 1997). Die deutschen Beschäftigungsprobleme - so seine These - hingen dabei nicht von der Größe des Sozialstaates ab, sondern von dessen Struktur.

Laut Scharpf werden in den USA bei niedrigen Steuern und Sozialabgaben viele Dienstleistungen privatwirtschaftlich organisiert und angeboten. Dies betrifft sowohl hoch qualifizierte und hoch produktive Tätigkeiten zu entsprechend hohen Preisen wie Tätigkeiten mit geringer Produktivität und Qualität zu sehr niedrigen Preisen.

Die schwedische Dienstleistungsgesellschaft kennt dagegen kaum private Angebote. In Schweden gibt es einen hohen Beschäftigungsgrad im öffentlichen Sektor, der durch hohe Steuer- und Abgabesätze finanziert wird.

Der deutsche Sozialstaat ist zwar auch durch ein hohes Steuer- und Abgabenniveau und großzügige Sozialtransfers geprägt. Gleichwohl "produziert" er wenige Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, da viele Tätigkeiten noch immer von der Familie geleistet werden. Der durch hohe Steuern und Abgaben verursachte Kostendruck auf den Arbeitsplatz sowie die große Preiselastizität der Nachfrage führen dazu, dass personenbezogene Dienstleistungstätigkeiten in Schwarzarbeit verrichtet werden.

Hauptziel der Bemühungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei personenbezogenen Dienstleistungen ist die Legalisierung der weit verbreiteten Schwarzarbeit sowie der Abbau von Arbeitslosigkeit. Wie soeben ausgeführt, ist das Nachfragepotential bei personenbezogenen Dienstleistungen groß. Doch auch auf der Angebotsseite gibt es starke Kräfte. Aus den Bereichen der Schattenwirtschaft, der geringfügig Beschäftigten, der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger im erwerbsfähigen Alter sowie der gering qualifizierten Arbeitslosen und der in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen Tätigen speist sich ein Arbeitsangebotspotential - für Niedriglohnbeschäftigte - von bis zu 10 Mio Personen.

Ob sich dafür lohnende Dienstleistungsangebote entwickeln, wird letztlich der Markt entscheiden.

#### 5.2.3.2.4 Wege zur Aktivierung der Beschäftigungspotentiale

Um die Arbeitsplatzpotentiale personenbezogener Dienstleistungen zu erschließen, ist eine Doppelstrategie erforderlich: Finanzielle Anreize einerseits und Qualifizierung und Professionalisierung andererseits.

Öffentliche finanzielle Anreize für die Angebots- und die Nachfrageseite sind unumgänglich für die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Die Tarifvertragsparteien haben in den zurückliegenden Jahren den Abstand des tariflichen Mindestlohns zum Facharbeiter-Ecklohn de facto immer weiter verringert, ohne dass die Arbeitsproduktivität der Niedriglohn-Arbeitsplätze in gleichem Maße gestiegen ist.

Der Gesetzgeber hat darüber hinaus die staatlichen Lohnnebenkosten in die Höhe geschraubt. Beides trägt dazu bei, dass der Arbeitsmarkt für An- und Ungelernte immer schwieriger wird. Bis zum Jahr 2010 wird sich der Arbeitsmarkt für Ungelernte in Deutschland laut OECD halbieren auf 10 % der Gesamtbeschäftigung.

Diese ungünstigen Rahmenbedingungen führen zu Lösungsversuchen, wie sie teilweise seit über 10 Jahren diskutiert werden: Bürgergeld oder negative Einkommensteuer, Kombilöhne und Subventionierung der Lohnzusatzkosten durch Steuern.

Weinkopf und Bäcker bestätigen bei personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen deren hohe Preis- und Einkommensreagibilität bzw. die hohe Preiselastizität der Nachfrage (vgl. Protokolle der 12. und 14. Sitzung der Kommission 1997/1998). In der Praxis wird offenbar noch immer das Prinzip "brutto für netto" höher eingeschätzt. Außerdem entstehen bei einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit nur geringe Ansprüche gegenüber der Sozialversicherung. Haushaltsbezogene Dienstleistungsarbeitsplätze sind gerade nicht die 35-Stunden-Woche-Arbeitsplätze. Außerdem können bis heute die Kosten der Arbeitskraft kaum steuerlich geltend gemacht werden. So wird bereits die pauschale Steuerpflicht für geringfügig Beschäftigte als zusätzliche Belastung empfunden - ganz zu schweigen von den Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von über 40 % der Lohnkosten, die die privaten Haushalte als Arbeitgeber beim Haushaltsscheck-Modell der Bundesregierung zu tragen haben. Somit rechnet sich der Haushaltsscheck für den privaten Haushalt erst bei einem Grenzsteuersatz von mehr als 42 %.

Zur Steigerung der Attraktivität bestehender Arbeitsplätze ist die Qualität der Arbeitsplätze zu verbessern. Dabei geht es vor allem um Chancen der Qualifizierung, der Aus- und Weiterbildung, um neue Organisationsformen der Arbeit und um insgesamt bessere Arbeitsbedingungen. Die Umsetzung dieser Maßnahmen ist ein Beitrag zur weiteren Professionalisierung personenbezogener Dienstleistungen. Ein höherer Grad an Qualifizierung und Professionalisierung im Dienstleistungsangebot führt über eine gesteigerte Produktivität zu einem verbesserten Preis-Leistungsverhältnis. Diese Verbesserung ist erforderlich, damit personenbezogene Dienstleistungen erfolgreich um die Budgets privater Haushalte und Unternehmen mit anderen



Formen des Geldausgebens konkurrieren können. Gerade für die Preiskonkurrenz in der Schattenwirtschaft ist es unabdingbar, dass die auf dem legalen Arbeitsmarkt angebotenen personenbezogenen Dienstleistungen professioneller und qualitativ hochwertiger sind als jene des Schwarzmarktes.

Qualifizierung und Professionalisierung sowie finanzielle Anreize lassen sich zusammen in Dienstleistungspools verwirklichen. Dienstleistungspools oder Dienstleistungszentren übernehmen die Arbeitgeberfunktion für Beschäftigte, die im Auftrag von Privatpersonen Dienstleistungen erbringen. Dienstleistungspools eignen sich besonders für kurzzeitige einfache Dienstleistungstätigkeiten, die gleichzeitig bei mehreren Auftraggeberinnen und -gebern wahrgenommen werden. Die Bündelung von Dienstleistungen kann zu einer Professionalisierung bestimmter Tätigkeiten führen, zu abgestimmten Einsatzplänen (Urlaubs- und Krankheitsvertretung) und einer besseren Kundenakquisition. Die Haushalte erhalten also eine professionelle Kraft - auch im Fall von Urlaub oder Krankheit - und werden von der Rekrutierung entlastet. Die Beschäftigten haben den Vorteil, dass sie einer legalen Tätigkeit nachgehen, Sozialversicherungsschutz genießen und - solange sie im Dienstleistungszentrum tätig sind - in ihrer Entlohnung nicht abhängig sind von Wohl und Wehe einer einzelnen Arbeitgeberin oder eines einzelnen Arbeitgebers.

Diese Entwicklung hat jedoch ihren Preis. Die Kosten für die tarifliche Entlohnung der Arbeitsstunde liegen zwischen 20 und 35 DM. Bei dem vom Bund als ersten Modellprojekt geförderten Dienstleistungszentrum in Frankenthal sind sieben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für 32 Kundinnen und Kunden 2 bis 15 Stunden in der Woche in einem Einzugsbereich von 36 km für 22 DM die Stunde tätig. Dieser Preis ist gegenüber dem Schwarzmarkt von 14 bis 15 DM gerade noch durchsetzbar. 25 DM könnten nicht erzielt werden. Das Dienstleistungszentrum arbeitet eng mit der Arbeitsverwaltung und anderen Stellen zusammen. Qualifizierungsmaßnahmen der Beschäftigten finden dann statt, wenn gerade keine Arbeitsaufträge vorliegen. Diese Qualifizierungsmaßnahmen werden teilweise durch Verbände und Unternehmen finanziert. Letztlich müssen sich auch die Dienstleistungsagenturen um einen marktgerechten Dienstleistungs-Mix bemühen, um am Markt bestehen zu können. Dabei haben Systemlösungen, beispielsweise "Rund um's Haus", besondere Marktchancen. Auch die Verknüpfung von Dienstleistungspools und freiwilligem Engagement zu einer vernetzten lokalen Dienstleistungspolitik hat Zukunftschancen und birgt Arbeitsplatzpotentiale. Allerdings ist darauf zu achten, dass öffentlich geförderte Dienstleistungspools nicht Arbeitsplätze des "ersten Arbeitsmarktes" verdrängen.

### 5.2.3.2.5 Handlungsoptionen der Landesregierung

Was kann die Politik in Nordrhein-Westfalen unternehmen, um aus Arbeitslosigkeit, Schwarzarbeit und geringfügiger Beschäftigung sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu machen? Hierfür sind ein Maßnahmen-Mix und mutige Entscheidungen erforderlich. Wer nichts entscheidet, weil nicht genau absehbar ist, welche Kosten und wie viele neue Arbeitsplätze entstehen, bewirkt durch Zaudern nichts Positives für den Arbeitsmarkt. Überhöhte Erwartungen sind zurückzuführen, bei Fehlentwicklungen in der Praxis ist nachzusteuern. Nur ein solches Vorgehen schafft Arbeitsplätze; bedächtiges Zuwarten und Bedenkenträgerei bewirkt nichts.

Ziel der nachfolgenden Vorschläge ist es, Fachkräften ebenso wie Ungelernten den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Um diese Ziele zu erreichen, sollte die Landesregierung

1. durch verstärkte Öffentlichkeitsarbeit dazu beitragen, Vorurteile bei den Beteiligten von personenbezogenen Dienstleistungen abzubauen.
2. durch Erstausbildung, Weiterbildung und neue Ausbildungsgänge den Markt der personenbezogenen Dienstleistungen qualitativ verbessern und professionalisieren. Hier liegt ein Verantwortungsbereich originärer Landespolitik.
3. finanzielle Anreize für das Angebot von personenbezogenen Dienstleistungen schaffen mit dem Ziel, neue Arbeitspotentiale zu erschließen.

Die Landesregierung soll über den Bundesrat eine Initiative zur Verbesserung der steuerlichen Absetzbarkeit der Arbeitskosten starten. Denkbar ist in Anlehnung an das französische Modell die Absetzbarkeit der Arbeitskosten zu einem Teil (z.B. 50 %) von der Steuerschuld. Dies gilt für private Haushalte, die wie Arbeitgeber zu behandeln sind, ebenso wie für Dienstleistungspools. Dabei ist Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern mit niedrigem Einkommen in gleicher Weise geholfen wie jenen mit höherem Einkommen.

Für Dienstleistungspools hat das Land aus eigenen Mitteln Zuschüsse zu gewähren. Dabei geht es um die Erstattung von Sachkosten, vor allem jedoch um die Kostenübernahme von Qualifizierungsmaßnahmen für Problemgruppen, z.B. Langzeitarbeitslose oder gering Qualifizierte. Darüber hinaus sollte die Landesregierung prüfen, in welcher Höhe Landesmittel für die Gewährung von Einkommenszuschüssen für Niedriglohnempfängerinnen und -empfänger zur Verfügung gestellt werden können, auch wenn die Lohnkostenzuschüsse in der Breite schnell an finanzielle Grenzen stoßen, ermöglichen sie es den Tarifvertragsparteien, marktgerechte Löhne zu vereinbaren.

4. Schließlich sollte die Landesregierung darauf achten, dass vor allem die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bei der Bereitstellung und der staatlichen Förderung von Arbeitsplätzen

im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen von Verwaltungsaufgaben entlastet werden. Letztlich werden staatliche Förderungen nicht nur angenommen "wenn sie sich rechnen", sondern wenn sie durchschaubar, transparent und ohne großen zeitlichen Aufwand genutzt werden können.

#### **5.2.3.2.6 Fazit**

Bei personenbezogenen Dienstleistungen besteht ein großes Potential an Arbeitsplätzen im legalen sozialversicherungspflichtigen Bereich. Um das Potential zu erschließen, um aus vorhandener Arbeit Arbeitsplätze zu machen, muss die Landesregierung folgende Handlungsoptionen wahrnehmen und als Maßnahmenbündel durchsetzen:

- Aufklärung;
- finanzielle Unterstützung, und zwar
  - volle steuerliche Anerkennung der privaten Haushalte als Arbeitgeber,
  - steuerliche Anerkennung der Inanspruchnahme von Dienstleistungsagenturen,
  - Anlaufbezuschussung von Dienstleistungszentren,
  - Zuschüsse für Niedriglohnempfängerinnen und -empfänger;
- Qualifizierung und Professionalisierung;
- Entlastung von Verwaltungsaufgaben.

So kann es gelingen, aus Arbeitslosigkeit und aus Schwarzarbeit legale sozialversicherungspflichtige Arbeit zu schaffen. Nicht der erhobene Zeigefinger, das Verbot, sondern Anreize für alle Beteiligten in Form von Professionalität, Zuverlässigkeit, Lebens- und Dienstleistungsqualität sowie steuerliche Absetzbarkeit sind die Wege zu mehr Beschäftigung im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen.

#### **5.2.3.2.7 Exkurs: Förderung des bürgerschaftlichen Engagements**

Bundesweit leisten heute rund 20 Millionen Menschen ehrenamtlich etwa 2,8 Milliarden Arbeitsstunden pro Jahr. Erfreulicherweise gab es in den letzten Jahren eine Zunahme des ehrenamtlichen Engagements. Gleichzeitig hat sich jedoch der Zeitaufwand verändert, den Menschen in freiwillige unbezahlte Arbeit investieren. Nach Angaben des Sozio-Ökonomischen Panels (SOEP) ist das freiwillige Engagement der arbeitslos Gemeldeten signifikant gestiegen: von 16,5 % im Jahre 1985 auf 28,6 % im Jahre 1994. Insbesondere jüngere arbeitslose Akademikerinnen und Akademiker engagieren sich freiwillig in Projekten und Organisationen, um sich für den regulären Arbeitsmarkt weiter zu qualifizieren. Wenn diese

Vorstufe zu einer späteren Erwerbstätigkeit führen soll, muss neben der Qualifizierung auch die Zertifizierung von erbrachten Leistungen effektiv ausgebaut und professionalisiert werden. Die Freiwilligen-Agenturen können diese Aufgabe bewältigen.

### *Freiwilligen-Agenturen nach holländischem Vorbild*

Der Grundgedanke der Freiwilligen-Agenturen ist einfach und unbürokratisch. Die (meist) hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer solchen Agentur sind die Schnittstelle zwischen Angebot und Nachfrage. In den Niederlanden gibt es in jeder Kleinstadt eine Freiwilligen-Agentur, die in der Regel von der jeweiligen Kommune unterhalten wird. Sie informieren und beraten Freiwillige, bei welchem Projektträger sie ihre Interessen, Kenntnisse und Fähigkeiten sinnvoll einsetzen können. Die Freiwilligen-Agentur soll aber nicht nur Vermittlungsstelle sein. Fragen der Fortbildung, Aufwandsentschädigung, Versicherung und vor allem auch der Anerkennung und Zertifizierung nehmen einen großen Stellenwert ein. Die Niederlande verfügen in der Freiwilligen-Arbeit über ein qualifiziertes Weiterbildungssystem. Genau das entspricht dem Anforderungsprofil der neuen Ehrenamtlichkeit in Deutschland. Das Modell der Freiwilligen-Agenturen kommt der neuen Form des bürgerschaftlichen Engagements entgegen. Während das Ehrenamt von tradierten Werten wie Aufopferung, Bescheidenheit und der Vorstellung, Gutes für andere zu tun geprägt ist, speist sich das neue soziale Engagement aus Motiven wie Selbstverwirklichung sowie persönlichem und sozialem Nutzen. Dieses bürgerschaftliche Engagement kann also zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes führen, wenn sozial abgesicherte Menschen ihre Arbeitskraft für diese neue Ehrenamtlichkeit einsetzen und nicht einer vollen Erwerbstätigkeit nachgehen. Freiwilligenarbeit sollte als wertvolle Arbeits- und Lebenserfahrung und als soziale Leistung steuer- und sozialrechtlich anerkannt und öffentlich gefördert werden.

Durch die im Jahre 1997 gegründete Stiftung "Bürger für Bürger" (die nationale Freiwilligen-Agentur für Deutschland) soll die Arbeit der regionalen Freiwilligen-Agenturen aufgewertet und unterstützt werden. Viele Staaten, die nicht wie Deutschland über eine Wohlfahrtsverbandsstruktur verfügen, haben bereits ein gut ausgebautes Netz von Freiwilligen-Agenturen. Besonders in den Niederlanden, der Schweiz und den angelsächsischen Ländern blicken die so genannten "Volunteer-Centers" auf eine lange Tradition zurück. Diese Freiwilligen-Agenturen zeichnen sich durch ihre Professionalität und ihr qualifiziertes Management aus. Neben der Evaluierung von Projekten und der fachlichen Beratung leisten die Agenturen eine intensive Öffentlichkeitsarbeit. In niederländischen Zeitungen erscheinen regelmäßig Berichte über Freiwilligenarbeit. Bei Interesse an einem Projekt wenden sich die potentiellen Freiwilligen an die räumlich nächste der 150 Agenturen in den Niederlanden und werden dort individuell beraten. In Nordrhein-Westfalen gibt es ungefähr 20 Freiwilligen-Agenturen. Nach

holländischem Vorbild könnten diese Agenturen etwa in allen Städten mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern eingerichtet werden.

### *Freiwilliges Ökologisches Jahr (FÖJ) und Freiwilliges Soziales Jahr (FSJ)*

Das Freiwillige Ökologische Jahr befindet sich nach anfänglichen Verzögerungen im Gegensatz zu anderen Bundesländern heute in Nordrhein-Westfalen bereits im vierten Bildungsjahr. Das FÖJ dauert zwischen sechs Monaten und einem Jahr und bietet den Teilnehmenden die Möglichkeit, Persönlichkeit sowie Umweltbewusstsein zu entwickeln und umweltbezogen zu handeln. Das selbst gesteckte Ziel der Landesregierung, mit mindestens 200 Plätzen 1995 zu starten, konnte selbst bis heute nicht erreicht werden. Die vom Land angebotenen 110 Stellen stehen einer übergroßen Nachfrage (über 1.000 Anfragen vornehmlich von Abiturientinnen und Abiturienten) gegenüber. Das Freiwillige Ökologische Jahr wird von Bund und Land gefördert. Die Landesleistungen bestehen in der Übernahme eines Taschengeldes in Höhe von 300 DM, der Finanzierung einer Verpflegungspauschale in Höhe von 200 DM und je nach Fall einer Unterkunftspauschale von 200 DM sowie der Beiträge zur Sozialversicherung. Der Bund übernimmt die Seminarkosten sowie die Finanzierung der dafür erforderlichen pädagogischen Fachkräfte. Für bestimmte Studienfächer wird das FÖJ als doppelte Wartezeit angerechnet.

Im Rahmen des Freiwilligen Sozialen Jahres wird gerade das Modellprojekt "Jugend hilft Jugend" durchgeführt - leider mit insgesamt nur 30 Plätzen. Bei diesem gemeinsamen Bund-Länder-Projekt werden die gesamten Kosten zwischen Bund und Ländern geteilt. Wie auch im FÖJ sind die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des FSJ gesetzlich sozialversichert.

Beide Angebote werden von der Kommission positiv beurteilt und sollten daher weiter ausgebaut werden. Wenn das FÖJ und das FSJ auch grundsätzlich kein Instrument der Ausbildungsplatz- und Arbeitsmarktpolitik sein sollen, so ist doch unbestritten, dass es zu einer zeitweisen Entlastung des Arbeitsmarktes kommt.

## **6 Arbeitszeitpolitik**

### **6.1 Bedeutung von Arbeitszeitpolitik**

Die von der Kommission vorgenommene Bestandsanalyse des nordrhein-westfälischen Arbeitsmarktes hat deutlich gemacht, dass auch der Arbeitszeitpolitik eine wichtige Funktion zukommt: Die Ausgestaltung der Arbeitszeit ist ein wettbewerbsentscheidender Faktor und sie bestimmt darüber hinaus, inwieweit für die Beschäftigten Beruf und individuelle Lebensplanung vereinbar sind und somit zusätzliche Arbeitskräfte für den Arbeitsmarkt erschlossen werden können.

Arbeitszeitpolitik wird demgemäß unter zwei Aspekten diskutiert:

- Arbeitszeit und gesellschaftliche Veränderungen,
- Arbeitszeitpolitik und Beschäftigungseffekte.

Aus Sicht der Beschäftigten kommt in der Forderung einer neuen Arbeitszeitpolitik oder nach neuen Arbeitszeitmodellen der Wunsch nach einer stärkeren Berücksichtigung veränderter Lebensstile, nach Anpassung des Arbeitslebens an spezifische Wünsche der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer - etwa dem Wunsch nach mehr Teilzeitarbeit in bestimmten Lebensphasen -, nach einer besseren Integration weiblicher Erwerbspersonen in das Berufsleben und einer höheren Präferenz vieler Erwerbstätiger für mehr Freizeit - am Tag, in der Woche, im Jahr oder im gesamten Arbeitsleben - zum Ausdruck. So wird erwartet, dass es einen erheblichen Bedarf für Teilzeitarbeit bei Männern und Frauen in der mittleren Phase des Erwerbslebens gibt, da viele ihre Berufstätigkeit mit der Versorgung von Kindern verbinden wollen, Angehörige zu pflegen haben oder eine Weiterbildung anstreben.

In diesem Bereich lassen sich nur selten Kollektivlösungen finden, die den verschiedensten Individualinteressen gerecht werden. Deshalb steigt die Zahl der Tarifabschlüsse, die individuellen Interessen gerecht werden wollen, unabhängig davon, ob sie sich wie bei Jahresarbeitszeitkonten auf kürzere oder wie bei Modellen von Sabbatical-Regelungen auf längere Vertragszeiträume beziehen. Da die Arbeitszeitverkürzungen der Vergangenheit nicht unbedingt zu einer Aufhebung der geschlechtsspezifischen familiären Arbeitsteilung geführt haben, erscheint es vielen notwendig, Arbeitszeitmodelle zu entwickeln, die dem Wunsch nach einer besseren Arbeitsteilung von Männern und Frauen Rechnung tragen. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die vorherrschenden Karriereerwartungen bei Beschäftigten und Unternehmen weiterhin dem Muster des männlichen Erwerbslebens der Vergangenheit entsprechen.

Die Gestaltung der Arbeitszeit kann so auch als ein Gradmesser der realen Überwindung geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung herangezogen werden.

Aus Sicht der Unternehmen führen die veränderten Marktgegebenheiten zur Präferenz einer Ausdifferenzierung betrieblicher Arbeitszeitmodelle. In diesem Zusammenhang ist auf die steigende Anzahl tariflicher Flexibilisierungsabschlüsse bezüglich der jeweiligen wirtschaftlichen und betrieblichen Besonderheiten hinzuweisen, was der These einer betriebsnahen Arbeitszeitgestaltung Nachdruck verleiht (vgl. Bispinck 1995).

Neben den gesellschaftlichen Veränderungen und ihren Wirkungen auf die Arbeitszeitgestaltung oder auf die Arbeitszeitwünsche ist der zweite Aspekt der Arbeitszeitpolitik, nämlich der der Beschäftigungseffekte, für die Kommission von besonderer Bedeutung. Dabei geht es vor allem um die Frage, ob Arbeitszeitpolitik zusätzliche Potentiale für den Arbeitsmarkt erschließen und die Weichen für eine kurzfristige Umverteilung der vorhandenen Erwerbsarbeit

stellen kann. Vor allem die Gewerkschaften plädieren für eine Arbeitszeitpolitik zur Verbesserung der Erwerbschancen für Arbeitsuchende. Hiermit verbindet sich der Wunsch

- nach Abbau des hohen Überstundenvolumens,
- nach Verkürzung der Wochenarbeitszeit,
- nach mehr (sozialversicherungspflichtiger) Teilzeitarbeit sowie
- nach mehr Altersteilzeit.

So geht z.B. der DGB in seinem "Alternativprogramm für Arbeit und soziale Gerechtigkeit" von 1996 davon aus, dass ein Abbau der Arbeitslosigkeit ohne gravierende Reduktion der Überstunden und eine drastische Verkürzung der Wochenarbeitszeit unmöglich sei. Ende des Jahres 2000 wird in der westdeutschen Metallindustrie der Tarifvertrag über die nach einem harten Arbeitskampf in Stufen eingeführte 35-Stunden-Woche auslaufen und die Forderung nach der 32-Stunden-Woche steht weiterhin auf der gewerkschaftlichen Agenda. Neuerdings wird auch der Vorschlag einer Tarifrente mit 60 diskutiert. Dabei stellt sich unter anderem die Frage, ob die Zahlungen der Beschäftigten und Unternehmen in einen Fonds, der die Abschläge für das vorzeitige Ausscheiden aus dem Arbeitsleben ausgleichen soll, steuerfrei bleiben.

Diese Überlegungen basieren auf der Annahme, dass das gesellschaftliche Erwerbsarbeitsvolumen nicht mehr gesteigert werden kann sondern eher zurückgeht. Nach dieser in der Kommission umstrittenen Meinung verursachen die steigende Arbeitsproduktivität und das infolge dessen sinkende gesellschaftliche Erwerbsarbeitsvolumen bei Beibehaltung oder Verlängerung der individuellen Arbeitszeiten zwangsläufig eine höhere Arbeitslosigkeit. Bei Anerkennung dieser Voraussetzung kann Arbeitslosigkeit nicht mit einer Arbeitszeitverlängerung abgebaut werden sondern allein mit einer Arbeitszeitverkürzung: In einer Gesellschaft, der die Arbeit ausgeht, muss - so wird argumentiert - der vorhandene Rest an Arbeit möglichst gerecht verteilt werden.

Einen ersten Ansatz für derartige Überlegungen bietet das Überstundenvolumen, das im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 1998 in Deutschland bei jährlich fast 1,9 Mrd. Überstunden lag. Das entspricht rein rechnerisch einem Mehrbeschäftigungseffekt von 400.000 bis 900.000 Personen, dessen Nutzung für viele einen kurzfristig zu realisierenden Beschäftigungserfolg verspricht, weil es sich dabei ja um einen bereits vorhandenen Arbeitsbedarf handelt. In Verbindung mit einer Wochenarbeitszeitverkürzung könnte dieser Beschäftigungseffekt nach gewerkschaftlicher Ansicht sogar auf über eine Million neuer Arbeitsplätze gesteigert werden.

Ein zweiter Ansatz für weitere Beschäftigungseffekte wird in der Nutzung des so genannten Teilzeitpotentials gesehen. Würde man z.B. in West- und Ostdeutschland die Arbeitszeitverkürzung entsprechend der Arbeitszeitwünsche der Beschäftigten (ohne Verlängerungswün-

sche der Vollzeitbeschäftigten) verwirklichen, käme man auf eine durchschnittlich 0,9 bzw. 1,8 Stunden kürzere Wochenarbeitszeit und damit auf ein Jahreserwerbsarbeitsvolumen von rd. 1,4 Mrd. Stunden (West: 1 Mrd., Ost: 0,4 Mrd.). Würde man dieses Volumen für neue Vollzeit- und Teilzeitkräfte nutzen und würden dafür keine zusätzlichen Kosten anfallen, könnten rechnerisch rund eine Million neuer Beschäftigungsverhältnisse entstehen (West: 0,7 Mio, Ost: 0,3 Mio) (vgl. Spitznagel 1999). In diesem Zusammenhang wird gerne auf die Niederlande verwiesen, die 1996 eine Teilzeitquote (Anteil der Teilzeitbeschäftigten an den Beschäftigten insgesamt) von fast 40 % hatten und deren Beschäftigungserfolge vielfach auf eine Ausweitung der Teilzeitarbeit und damit auf eine Umverteilung der Beschäftigung zurückgeführt werden.

Inwieweit diese Ansätze zutreffend sind und in welchem Umfang arbeitszeitpolitische Maßnahmen zu Beschäftigungseffekten führen, hat die Kommission in dem folgenden Kapitel behandelt.

Die betriebliche Ausgestaltung der Arbeitszeit und Arbeitsorganisation wird auch für das regionale Umland immer bedeutsamer. Davon hängen beispielsweise in erheblichen Umfang die Fahrtzeiten der Verkehrsbetriebe und die Öffnungszeiten von Einrichtungen ab.

## **6.2 Arbeitszeitpolitik und gesellschaftliche Veränderungen - individuelle Arbeitszeitmodelle**

Die neuen Arbeitszeitmodelle sind ein Spiegel gesellschaftlicher Veränderung. So kommt schon der erste Berichtsband der Kommission "Der Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen" (1998) zu dem Ergebnis, dass die früheren Zeiten der Vollbeschäftigung auch mit der überkommenen Aufgabenteilung von Männern und Frauen zusammenhängen. So war der Bereich der Erwerbsarbeit den Männern, der Bereich der Familien- und Hausarbeit - die nicht bezahlte Arbeit - den Frauen zugeordnet. Mit den veränderten Ansprüchen von Frauen und den sich daraus ergebenden veränderten Lebensstilen steigt nicht nur das Erwerbspotential, sondern auch die Anforderung an die Anpassung der Arbeitszeiten an die individuellen Bedürfnisse.

Darüber hinaus stehen auch die sozialen Sicherungssysteme vor der Aufgabe, diesen veränderten Lebensstilen Rechnung zu tragen. So sind die Transferleistungen nach wie vor auf das Leitbild des typischen männlichen Erwerbslebens ausgerichtet. Selbst dann, wenn u.a. auch aus konjunkturellen Gründen für immer weniger Männer das Prinzip der (Vollzeit-) Beschäftigung von der Lehre bis zur Rente durchzuhalten ist, potenziert sich das Risiko für Frauen, wenn sie Beruf und Familie in Einklang bringen wollen. Meist ist das Ergebnis, dass gerade Frauen hohe finanzielle Verluste hinnehmen müssen.



Die in den Tarifverträgen kollektiv ausgehandelten Rahmenbedingungen erfordern oft eine auf die Wünsche der Beschäftigten vor Ort ausgerichtete individuelle Konkretisierung. Dabei zeigt sich, dass die Wünsche der Beschäftigten nach mehr Zeitsouveränität und die Präferenzen der Unternehmen für produktionsangepasste ("atmende") Arbeitszeitmodelle durchaus synchron oder im Sinne eines auszuhandelnden "Trade-offs" verwirklicht werden können; Indizien hierfür sind die Ausweitung der Betriebszeiten und die neu entwickelten Schichtdienstmodelle.

Ein wesentliches Moment für die Akzeptanz von Arbeitszeitmodellen bei den Beschäftigten ist weniger im Umfang der Arbeitszeitverkürzung als vielmehr in der Lage und Verteilung der Arbeitszeit und damit in den Abstimmungsmöglichkeiten mit den individuellen Lebensentwürfen zu suchen. Ist die Möglichkeit der Mitbestimmung über die konkrete Ausgestaltung von Arbeitszeitmodellen (Gleitzeitmodelle, Sabbaticals, zusätzliche freie Tage) gegeben, steigt die Akzeptanz der Beschäftigten - selbst dann, wenn Arbeitszeitverkürzungen nicht in vollem Umfang durch Lohnausgleich aufgefangen werden. Dies ist jedoch auch abhängig von der Einkommenshöhe, der Größe der Familie sowie der Zahl der Einkommensbezieherinnen und -bezieher im Haushalt. Die Bereitschaft zur Reduzierung der Arbeitszeit steigt insbesondere dann, wenn keine Nachteile bei Rente oder Arbeitslosengeld zu befürchten sind sowie Beförderungen und eine spätere Erhöhung der Arbeitszeiten realisierbar bleiben (vgl. Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1996). Wegweisende Arbeitszeitmodelle müssen diese Faktoren berücksichtigen und darüber hinaus den sozialpolitischen Grundsatz eines existenzsichernden Einkommens aufrecht erhalten. Eine Strategie, die sich unter das Schlagwort "working poor" subsumieren lässt, bietet zur Behebung der nordrhein-westfälischen Arbeitsmarktprobleme keinen Lösungsansatz.

### *Arbeitszeitwünsche*

Die Annahme neuer Beschäftigungsformen kann verstärkt werden, wenn es gelingt, die kulturelle Akzeptanz insbesondere für sozial abgesicherte Teilzeitarbeit zu fördern. Gerade an dieser Arbeitszeitform manifestieren sich die Anforderungen auf dem Weg zu einer echten Gleichberechtigung der Geschlechter. Die Verkürzung der Wochen- und Jahresarbeitszeit der letzten Jahrzehnte hat nur unwesentlich dazu beigetragen, dass die vorhandene geschlechtsspezifische Aufgabenteilung in der Gesellschaft überwunden wurde. Dies zeigt sich auch in den geschlechtsspezifischen Unterschieden bei der gewünschten Erwerbsarbeitszeit. Diese liegt bei Frauen im Durchschnitt bei 29 Stunden pro Woche, während die der Männer der gegenwärtigen Tarifarbeitszeit entspricht.

Die Arbeitszeitpräferenzen der Beschäftigten differieren sowohl hinsichtlich der Länge der Wochenarbeitszeit als auch der Bereitschaft, Teilzeitarbeit oder andere Konzepte neuer Beschäftigungsformen zu realisieren. Dies liegt u.a. darin begründet, dass individuelle Arbeits-

zeitverkürzungen, ob dauerhaft oder für einen begrenzten Zeitraum (Sabbaticals) konzipiert, mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Karrierebrüchen führen. Ein Vehikel dieser Benachteiligung ist beispielsweise das so genannte Senioritätsprinzip des öffentlichen Dienstes. Nach wie vor wird eine Karriere in dieser Gesellschaft eher Männern ermöglicht, während berufstätige Frauen für Erziehungs- oder Familienarbeit aus dem Berufsleben ausscheiden müssen. Für Männer, die sich dieser Gegebenheit nicht beugen, bedeutet eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit - etwa zugunsten von Erziehungstätigkeiten - ebenso wie für Frauen zumeist die Aufgabe der eigenen Karriereziele. Dieser Zusammenhang könnte vielleicht durch eine Öffnung von Führungspositionen für Teilzeitarrangements aufgebrochen werden. Gelungene europäische Beispiele für eine Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung auf Männer sind Schweden und auch die Niederlande, wo immerhin rund 15 % (BRD: 2,8 %) der männlichen Beschäftigten einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen.

### **6.3 Beschäftigungseffekte durch Arbeitszeitpolitik?**

Für die Bestimmung von geeigneten Instrumenten der Arbeitszeitpolitik ist die Frage, wie sich das Erwerbsarbeitsvolumen zukünftig entwickeln wird, bedeutsam. Die Beantwortung dieser Frage steht in engem Zusammenhang damit, ob Ansätze einer neuen Arbeitszeitpolitik die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze initiieren können oder ob sie kaum Beschäftigungseffekte auslösen. Die Bewertung der Instrumente Überstundenabbau, Arbeitszeitverkürzung, Vorruhestand und Altersteilzeit sowie Teilzeitbeschäftigung und Diskontinuität von Erwerbsverläufen durch die Kommission war streitig, da die Relevanz der Arbeitszeitpolitik für die Schaffung von Arbeitsplätzen unterschiedlich eingeschätzt wird.

#### **6.3.1 Entwicklung des gesellschaftlichen Erwerbsarbeitsvolumens**

Verfolgt man die Entwicklung des über die geleisteten Arbeitsstunden gemessenen gesellschaftlichen Erwerbsarbeitsvolumens in der Nachkriegszeit, so ist ein tendenzieller Rückgang der Arbeitszeit zu beobachten: Im Schnitt der Jahre 1950 bis 1993 (Ende des Wiedervereinigungsbooms) betrug die durchschnittliche jährliche Abnahme in Westdeutschland ca. 0,5 %. Dieser Trend hat sich, wie Tabelle 6 für Gesamtdeutschland zeigt, fortgesetzt. Es wird sichtbar, dass von 1993, dem Ende des Wiedervereinigungsbooms, bis 1997, dem vorläufigen Tiefpunkt der Entwicklung, ein Rückgang der Arbeitszeit in Höhe von fast 8 % zu verzeichnen ist.

Die Berechnungen der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997, S. 132) bestätigen, dass das Erwerbsarbeitsvolumen in den Jahren 1963 bis 1995 in Westdeutschland um insgesamt 10,1 Milliarden Stunden zurückgegangen ist. Analog dazu ist

die Sockelarbeitslosigkeit kontinuierlich gestiegen.

**Tab. 6: Erwerbstätige und Arbeitszeit**

Jahr	Erwerbstätige insgesamt (Durchschnitt in 1.000)	Arbeitnehmer/-innen (Durchschnitt in 1.000)	Selbständige inkl. mithelfende Familienangehörige (Durchschnitt in 1.000)	Arbeitszeit insgesamt (in Mio Stunden)	Arbeitszeit je Erwerbstätigen (in Stunden)
1991	37.759	34.179	3.580	58.406	1.547
1992	37.155	33.513	3.642	59.027	1.589
1993	36.586	32.897	3.689	57.607	1.575
1994	36.465	32.677	3.788	57.189	1.568
1995	36.427	32.595	3.832	56.149	1.541
1996	36.149	32.311	3.838	55.165	1.526
1997	35.859	31.945	3.914	54.412	1.517
1998	35.999	32.001	3.998	54.787	1.522

Quelle: Statistisches Bundesamt: Neuberechnung ergibt höhere Erwerbstätigenzahlen, Pressemitteilung, 28.04.99

Rückblickend hat die gewerkschaftliche Politik in Deutschland im Verlauf der industriellen Entwicklung zu einer kontinuierlichen Verringerung der Erwerbsarbeitszeit beigetragen. Im Jahre 1874 wurde die Wochenarbeitszeit von Industriebeschäftigten von 72 auf 68 Stunden verkürzt. 1918 betrug die Regelarbeitszeit bereits nur noch 48 Stunden und 1965 wurde in der Druckindustrie die 40-Stunden-Woche durchgesetzt. Nach harten tariflichen Auseinandersetzungen folgte 1984 für die Metall- und die Druckindustrie der Einstieg in die 35-Stunden-Woche. Somit hat sich im Verlauf der letzten 100 Jahre die Jahresarbeitszeit mehr als halbiert. Statt etwa 4.000 Stunden werden heute rund 1.650 Arbeitsstunden geleistet. Im internationalen Vergleich weist Japan mit 1.965 Stunden die höchste und die Bundesrepublik mit 1.579 Stunden die niedrigste durchschnittliche Jahresarbeitszeit auf, wobei es niedrige Fehlzeiten und ein hohes Überstundenvolumen einzurechnen gilt (vgl. Friedrich/Wiedemeyer 1998, S. 254). Dieser tendenzielle Rückgang des gesellschaftlichen Erwerbsarbeitsvolumens wird von mehreren Trends begleitet, deren wichtigste nachfolgend erörtert werden.

#### 1. Rückgang der durchschnittlichen Arbeitszeit je Beschäftigten

Tabelle 6 zeigt, dass die je Erwerbstätigen geleistete Arbeitszeit rückläufig war. Der entsprechende Rückgang belief sich von 1993 bis 1997 auf über 4,95 % und erreichte seit 1980 einen vorläufigen Tiefpunkt im Jahr 1997. Im internationalen Vergleich gesehen verzeichnet Deutschland damit eine der niedrigsten jährlichen Arbeitszeiten je Beschäf-

tigten. Mit einer tariflich vereinbarten Jahres-Sollarbeitszeit von 1.602 Stunden wurde Mitte der 90er Jahre für die westdeutschen Industriebeschäftigten sogar die weltweit kürzeste Arbeitszeit registriert (vgl. auch Kapitel 3.1).

2. Rückgang der geleisteten Überstunden und der zunehmenden Konzentration der Überstunden auf die Höherqualifizierten

Die von den Beschäftigten im Mittel über das Jahr hinweg geleisteten Überstunden sind seit Beginn der 80er Jahre gesunken und haben in Deutschland inzwischen einen historischen Tiefpunkt erreicht. Dies kann partiell auch mit dem strukturellen Wandel zusammenhängen.

3. Rückgang der bezahlten Überstunden

Empirische Analysen zeigen, dass der Anteil der bezahlten Überstunden zurückgeht. Überstunden werden damit aber nicht unbedingt zu einem Instrument (temporärer) Lohnsenkung, sondern es findet vielmehr oft ein Überstundenausgleich im Zeitablauf - etwa über Arbeitszeitkonten - oder ein Freizeitausgleich statt.

4. Zunehmender Anteil an Teilzeitarbeit

Parallel dazu verläuft ein Trend zur freiwilligen Teilzeitarbeit, der den Arbeitsmarkt auch entlastet. So ist die Teilzeitquote, d.h. der Anteil der Teilzeiterwerbstätigen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen, in Deutschland inzwischen auf fast 20 % gestiegen; sie nahm in den letzten fünf Jahren jährlich um durchschnittlich 0,7 Prozentpunkte zu. Damit weist Deutschland innerhalb der EWU-Länder nach den Niederlanden bereits den zweithöchsten Wert auf. Während die Zahl der Vollzeitbeschäftigten von 1991 bis 1998 um rd. 3,3 Mio abnahm, stieg jene der Teilzeitbeschäftigten um rd. 1,1 Mio an. Bei der Ermittlung der zukünftigen Teilzeitbeschäftigung muss allerdings beachtet werden, dass ein großer Teil der Zunahme der Teilzeitbeschäftigung auf geringfügige Beschäftigungen, die bis vor kurzem noch allgemein sozialversicherungsfrei waren, entfallen wird. Dies hat einmal mit dem Vordringen der Frauen in das Erwerbsleben, zum anderen - was vielleicht noch wichtiger ist - aber auch mit dem sektoralen Strukturwandel zu tun. Es sind primär die Dienstleistungsbereiche mit ihren kleineren Betrieben oder bestimmte Branchen (etwa Handel), die Spielräume für mehr Teilzeitarbeit eröffnen.

Dies wird durch die Ergebnisse des Mikrozensus bestätigt. Danach waren 1997 bereits 5,7 Mio Menschen in Deutschland teilzeitbeschäftigt, was 18 % der abhängig Erwerbstätigen entspricht - 1991 waren es erst 14 %. Fünf Millionen oder 88 % von ihnen waren Frauen. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten an allen erwerbstätigen Frauen lag in Deutschland bei über einem Drittel (35 %), in den Niederlanden 1996 bereits bei fast 70 %. Teilweise hat dies aber auch mit einem spezifischen Erwerbsverhalten und primär

soziokulturellen Besonderheiten zu tun. So lag Italiens Frauenteilzeitquote 1996 mit 12,7 % immer noch am unteren Ende der EWU-Länder, gefolgt von Portugal mit 13,1 % (vgl. Friedrich/Wiedemeyer 1998). Weiter zeigt sich, dass Teilzeit vorwiegend in kleineren Betrieben geleistet wird: 1997 arbeiteten 44 % der Beschäftigten in Arbeitsstätten mit 1 bis 2 Beschäftigten Teilzeit gegenüber 13 % der Beschäftigten in Arbeitsstätten mit 50 und mehr Beschäftigten.

Die Kommission konnte sich nicht auf eine einheitliche Bewertung dieser Beobachtungen und empirischen Ergebnisse verständigen.

So nimmt ein Teil der Kommission an, dass der steigenden Nachfrage nach Erwerbsarbeit ein kontinuierlich sinkendes Volumen an bezahlter Arbeit gegenübersteht. Das Faktum eines - ceteris paribus - rückläufigen gesellschaftlichen Erwerbsarbeitsvolumens in der Bundesrepublik werde allerdings angesichts einer politisch mit zu verantwortenden Erwartungshaltung in der Bevölkerung negiert und die historische Sondersituation der Vollbeschäftigung alten Typs diene weiterhin als zentraler, der gesellschaftlichen Wirklichkeit entrückter Referenzpunkt wirtschaftspolitischer Konzeptionen. Damit werde von der gesellschaftspolitisch gebotenen Frage abgerückt, ob eine traditionell strukturierte Arbeitsgesellschaft wie die der Bundesrepublik hinsichtlich ihrer Fähigkeit, Existenzsicherung und soziale Teilhabe durch Erwerbsarbeit zu ermöglichen an ihre Grenzen stößt. Unter der Prämisse eines kurz- bis mittelfristig eher schrumpfenden Erwerbsarbeitsvolumens werden demgemäß insbesondere zwei arbeitszeitpolitische Lösungsstrategien gesehen, die bislang in der Bundesrepublik aber nur unzureichend angewendet würden: eine beschäftigungsorientierte Verkürzung der Wochenarbeitszeit und eine Verringerung der Lebensarbeitszeit.

Der größere Teil der Kommissionsmitglieder sieht in den skizzierten Entwicklungstendenzen keine Bestätigung der These vom stagnierenden oder rückläufigen gesellschaftlichen Erwerbsarbeitsvolumen. Vielmehr überlagern sich nach seiner Meinung mehrere Einflussfaktoren mit unterschiedlichen Arbeitzeiteffekten. Dabei werden die bereits in der Vergangenheit ergriffenen Maßnahmen zur Verkürzung der Arbeitszeit, ein steigender Bedeutungsanteil weiblicher oder ausländischer Erwerbstätiger an der Gesamterwerbstätigkeit, das teilweise damit zu erklärende Vordringen von Teilzeitarbeit, weiter eine steigende Arbeitslosigkeit und ein damit zusammenhängender Abbau der Arbeitsplätze genannt, wodurch das gesellschaftliche Erwerbsarbeitsvolumen zwangsläufig reduziert wird. Hinzu treten der die Arbeitsleistung mindernde Zusammenbruch der Wirtschaft in Ostdeutschland sowie temporäre konjunkturelle Einflüsse. Tabelle 7 zeigt nach dieser Meinung, dass die Arbeitszeit je Erwerbstätigen tendenziell auch nach 1990 weiter abgesunken ist, Hochkonjunkturjahre (etwa 1992) aber immer wieder ein überdurchschnittliches Erwerbsarbeitsvolumen und eine überdurchschnittliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen aufgewiesen haben. Auch die sich anbahnende Aufschwungbewegung 1998 hat sich wieder in Form steigender Arbeitszeit niedergeschlagen.

Demgemäß ist es insgesamt vor allem der sinkende Trend abnehmender Arbeitszeit je Erwerbstätigen, der das Ergebnis entscheidend beeinflusst und sich vor allem in Deutschland arbeitszeitreduzierend ausgewirkt hat.

**Tab. 7: Normalerweise geleistete Wochenarbeitszeiten in Deutschland**

Gegenstand der Nachweisung	Einheit	1996	1997	1998
Unter 15 Stunden	1.000	1.745	1.927	2.138
Darunter: Weiblich	1.000	1.400	1.533	1.674
15 - 20 Stunden	1.000	2.334	2.440	2.465
Darunter: Weiblich	1.000	2.051	2.117	2.131
21 - 35 Stunden	1.000	4.200	4.365	4.428
Darunter: Weiblich	1.000	2.644	2.723	2.788
36 - 40 Stunden	1.000	22.496	21.751	21.484
Darunter: Weiblich	1.000	8.010	7.705	7.570
41 und mehr Stunden	1.000	5.207	5.321	5.346
Darunter: Weiblich	1.000	1.171	1.178	1.188
Erwerbstätige Ausländer/innen	1.000	2.934	2.868	2.837
Darunter: Weiblich	1.000	1.029	1.003	1.017

Quelle: Ergebnisse des Mikrozensus jeweils im April. Daten des Statistischen Bundesamtes

Zudem hat nach Meinung dieser Kommissionsmitglieder die Tatsache, dass Deutschland seit Mitte der 80er Jahre weltweit die kürzesten Jahressollzeiten aufweist, keine gravierenden (positiven) Beschäftigungseffekte gehabt. In Japan lag die jährliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen z.B. Mitte der 90er Jahre (1994) noch bei 1.964 Stunden, in den USA bei 1.994 Stunden. Der Abstand der USA zu Westdeutschland (Vergleiche mit Gesamtdeutschland würden wegen der spezifischen Situation in den neuen Bundesländern zu Fehleinschätzungen führen) betrug 1994 - bezogen auf die Durchschnittsbeschäftigten - rechnerisch 467 Stunden, das sind über 58 Arbeitstage zu 8 Stunden im Jahr. Entscheidender ist aber nach dieser Ansicht, dass gerade das Beispiel der USA, wo das gesellschaftliche Erwerbsarbeitsvolumen im Gegensatz zu Deutschland tendenziell gestiegen ist, zeigt, dass die gesellschaftliche Arbeitszeit keine Konstante oder sinkende Engpassgröße sein muss. Das gesellschaftliche Erwerbsarbeitsvolumen ist demgemäß vielmehr auch eine ökonomisch determinierte Größe, die entscheidend vom Arbeitsplatzangebot und seinen Bestimmungsfaktoren (etwa Entlohnung) abhängt. So nahm in Westdeutschland die Beschäftigtenzahl von 1980 bis 1994 um etwa 6 % zu, in den USA hingegen um fast 25 % bei im Gegensatz zu Deutschland bis heute weiter

steigender Tendenz. Das gesellschaftliche Erwerbsarbeitsvolumen der USA musste demzufolge deutlich steigen. Dieser Teil der Kommission leitet daraus ab, dass der Erhalt und die Vergrößerung des Arbeitsplatzangebots absolute Priorität haben müssen; Arbeitszeitverkürzungen könnten hierzu keinen entscheidenden Beitrag leisten.

Tabelle 7 zeigt geschlechts- und nationalitätsspezifische Unterschiede bei den Wochenarbeitszeiten. Die Zahlen machen deutlich, dass unterdurchschnittliche Wochenarbeitszeiten vor allem eine Domäne der Frauen sind; ein Vordringen der weiblichen Erwerbstätigen muss nach dieser Ansicht zwangsläufig das gesellschaftliche Erwerbsarbeitsvolumen bzw. die Arbeitszeit je Erwerbstätigen drücken. Auch die abweichenden Wochenarbeitszeiten der ausländischen Beschäftigten, die vor allem bei ausländischen Männern hoch ausfallen, beeinflussen die gesamtwirtschaftliche Arbeitszeit. Aus diesen Beobachtungen wird sodann der Schluss gezogen, dass aus der effektiven Entwicklung noch keine Schlussfolgerungen bezüglich Konstanz oder Nichtkonstanz des gesellschaftlichen Erwerbsarbeitsvolumens abgeleitet werden könnten. In Deutschland dominierten in der Vergangenheit die Reduktionseffekte, insbesondere die verschiedenen Maßnahmen einer Arbeitszeitverkürzung, die Entwicklung des Arbeitsplatzangebots sowie das Vordringen der Teilzeit. Diese Trends sind jedoch nach dieser Auffassung keine Naturkonstanten, sondern beeinflussbare und von bestimmten Rahmenbedingungen abhängige Größen.

### **6.3.2 Arbeitszeitpolitische Instrumente**

Die Gestaltung der Arbeitszeit vollzieht sich in Anlehnung an ihre drei Dimensionen Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeit im Wochen- und Jahresrhythmus sowie über längere Zeitspannen. Träger der Arbeitszeitpolitik sind maßgeblich die Tarifparteien, aber auch der Staat. So gibt das Arbeitszeitgesetz Höchstgrenzen für die tägliche und wöchentliche Arbeitszeit vor, während über die Festlegung von Ausbildungszeiten und des Renteneintrittalters die Lebensarbeitszeit beeinflusst wird. Vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Reichweite der Arbeitszeitpolitik ist es geboten, die Arbeitszeit im Folgenden nicht nur als betriebswirtschaftliche, sondern auch als soziale Größe zu erkennen und zu thematisieren.

Für eine neue Arbeitszeitpolitik liegt die zentrale Frage darin, ob und in welchem Umfang Instrumente der Arbeitszeitpolitik geeignet sind, Arbeitsplätze zu erhalten oder neue zu schaffen. Hier gibt es, auf den vorausgegangenen Erörterungen bezüglich der Entwicklung des Erwerbsarbeitsvolumens basierend, unterschiedliche Bewertungen der Kommissionsmitglieder, wie im Folgenden dargestellt wird.

### 6.3.2.1 Überstundenabbau

*These: Der Abbau von Überstunden schafft Arbeitsplätze*

Teile der Kommission schreiben dem Überstundenabbau als arbeitsplatzschaffendem Instrument einen besonderen Stellenwert zu, da der Beschäftigungseffekt pauschaler Wochenarbeitszeitverkürzung zumindest teilweise durch die Expansion von Überstunden wieder kompensiert worden sei. Verantwortung für den Überstundenabbau wird auch beim Staat gesehen, da auf die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes rund 6 % des gesamten Überstundenvolumens von ca. 1,9 Mrd. Stunden entfallen (vgl. Friedrich/Wiedemeyer 1998, S. 264). Nach Angaben der Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen (1997, S. 70) dienen Überstunden nicht nur der Bewältigung von Auftragsspitzen, sondern gehören in vielen Betrieben zum festen Bestandteil der Personalplanung. 45 % der Beschäftigten leisten danach regelmäßig Überstunden, die zur Hälfte in *täglicher* Mehrarbeit erbracht werden. Die Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen erwartet, selbst wenn nur die Hälfte der geleisteten Überstunden abgebaut würde und diese durch Neueinstellungen ausgeglichen würden, einen Beschäftigungseffekt von 300.000 bis 400.000 zusätzlichen Stellen. Die IG-Metall geht nach eigenen Berechnungen sogar von 900.000 Stellen aus (vgl. Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1997, S. 18f). In Nordrhein-Westfalen werden bei 6,8 Mio Beschäftigten 537.473.000 definitive Überstunden erbracht, was rein rechnerisch rund 330.000 Vollzeitarbeitsplätzen entspricht (vgl. Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" 1998, S. 68).

Dass Überstunden vielfach von höher qualifizierten Beschäftigten erbracht werden, unterstreicht nach dieser Auffassung die Notwendigkeit, die strukturell bedingte Mismatch-Arbeitslosigkeit durch eine zielgruppengerechte Qualifizierungsoffensive auszugleichen.

*These: Überstundenabbau führt nur zu geringen Beschäftigungsgewinnen*

Die Kommissionsmehrheit sieht den angenommenen Beschäftigungserfolgen allerdings Restriktionen entgegenstehen. So sind die von den Beschäftigten im Mittel über das Jahr hinweg geleisteten Überstunden seit Beginn der 80er Jahre gesunken und haben in Deutschland inzwischen einen historischen Tiefpunkt erreicht. Dies kann partiell auch in dem strukturellen Wandel begründet sein. Schwerindustriell geprägte Sektoren mit teilweise hohem Überstundenanteil von Industriebeschäftigten haben an Bedeutung verloren.

Zudem sind nach dieser Mehrheitsmeinung weder die Beschäftigten noch die Arbeitslosen homogene Größen und beliebig austauschbar: Relevant seien vor allem qualitative Unterschiede und die erwähnten Komplementaritätsbeziehungen zwischen verschiedenen Qualifikationskategorien. Es lasse sich eindeutig nachweisen, dass der Anteil der Überstunden je



Erwerbstätigen mit der Qualifikation steige. Deswegen erbrächten vor allem die Höherqualifizierten mit steigender Tendenz Überstunden. Ökonometrische Analysen des DIW dokumentierten z.B., dass die Wahrscheinlichkeit, über den gesamten Zeitraum Überstunden zu leisten, mit zunehmendem Qualifikationsniveau der Beschäftigten ansteige. Qualifizierte Beschäftigte leisteten nicht nur häufiger und mehr Überstunden, sondern auch kontinuierlich über einen längeren Zeitraum. Dies lasse vermuten, dass diese Qualifikationskategorie von Arbeitskräften eine Art Engpassgröße darstelle und zwischen den höher und den niedriger Qualifizierten häufig eine Art Komplementaritätsbeziehung bestehe, die dazu führe, dass Beschäftigungserfolge bei den weniger Qualifizierten an die Mehrarbeitsbereitschaft von höher Qualifizierten gekoppelt sind.

Empirische Analysen zeigen ferner, dass der Anteil der bezahlten Überstunden zurückgeht. Das bedeutet aber nicht, dass Überstunden zu einem Instrument (temporärer) Lohnsenkung geworden sind, vielmehr findet vielfach ein Überstundenausgleich im Zeitablauf (etwa über Arbeitszeitkonten) oder ein Freizeitausgleich statt. Das deutet darauf hin, dass unbezahlte Überstunden zu einem wichtigen Flexibilisierungsinstrument und einer Flexibilisierungsreserve der Wirtschaft geworden sind, mit dem die Regulierungsdichte der modernen Arbeitswelt (bei Entlassungen, Kündigungen, Abfindungsbestimmungen), die die Dispositionsmöglichkeiten der Unternehmen einschränkten, teilweise überwunden werden kann. In Zeiten unsicherer Entwicklungsperspektiven, wie sie gegenwärtig vorherrschen, lassen sich mit ihnen vor allem die Risiken hoher "Kosten" von Entlassungen, die mit größeren Neueinstellungen verbunden wären, vermeiden.

Aus der Beobachtung, dass gut qualifizierte Fachkräfte mit relativ konstantem Überstundenvolumen nicht ohne weiteres durch externe Arbeitskräfte zu ersetzen sind und dass zwischen den qualifizierten und weniger qualifizierten Arbeitskräften Komplementaritätsbeziehungen bestehen, zieht dieser Teil der Kommission den Schluss, dass die Beschäftigungseffekte eines Überstundenabbaus wesentlich geringer zu veranschlagen sind, als es die einfachen Umrechnungen des Überstundenvolumens in zusätzliche Arbeitsplätze suggerierten. Neueste Analysen zeigen nach dieser Meinung, dass sich unter Berücksichtigung der tariflichen Wochenarbeitszeiten in West- (37,5 Stunden) und Ostdeutschland (39,1 Stunden) im Jahre 1997 positive Beschäftigungseffekte allenfalls bei (insbesondere gering qualifizierten) Arbeiterinnen und Arbeitern gezeigt und sich der rechnerische Beschäftigungseffekt statt der erhofften 400.000 bis 900.000 nur auf gut 20.000 neue Arbeitsplätze in West- und Ostdeutschland beschränkt hätte.

Auch der Spielraum für potentielle Beschäftigungseffekte durch einen Abbau (bezahlter) Überstunden wird gering veranschlagt; die Effekte lägen weit unterhalb der im Rahmen des Bündnisses für Arbeit genannten Zahlen. Eine Realisierung der im Bündnis für Arbeit diskutierten Regelungen zur Arbeitszeitflexibilisierung könnte den beobachteten Trend zur Abgel-

tung von Überstunden per Freizeitausgleich sogar möglicherweise noch forcieren, wodurch das Potential an Beschäftigungseffekten noch weiter schrumpfen würde.

Weiterhin gibt diese Meinung zu bedenken, dass der Abbau von bezahlten Überstunden auch mit der Frage verbunden sei, inwieweit die betroffenen Arbeitskräfte überhaupt bereit seien, freiwillig auf Überstunden zu verzichten, da es zu Einkommensverlusten bei vielen Beschäftigten, insbesondere aber bei den Hochqualifizierten kommen könne. Berücksichtigt man z.B., dass im Jahr 1997 der Mittelwert des Bruttomonatseinkommens von qualifizierten Arbeiterinnen und Arbeitern mit bezahlten Überstunden bei 4.900 DM lag und der von qualifizierten Angestellten mit bezahlten Überstunden bei 6.300 DM, so zeigt sich, dass vor allem die letztgenannten Beschäftigtengruppen nennenswerte Einkommensverluste im Falle eines Abbaus von bezahlten Überstunden hinnehmen müssten. Es kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass zur Stabilisierung des Haushaltseinkommens andere Haushaltsmitglieder eine Arbeit aufnehmen. Dies wäre aber unter dem Aspekt des Abbaus von Arbeitslosigkeit kontraproduktiv.

#### 6.3.2.2 Arbeitszeitverkürzung

Führt Arbeitszeitverkürzung zur Schaffung neuer oder zum Erhalt bestehender Arbeitsplätze? Auch in dieser Frage konnte keine einvernehmliche Bewertung in der Kommission herbeigeführt werden.

*These: Arbeitszeitverkürzung erhält und schafft Arbeitsplätze*

Teile der Kommission bedauern, dass heute im Gegensatz zu den Auseinandersetzungen um die Einführung der 35-Stunden-Woche in den 80er Jahren die Frage nach einer weiteren Reduzierung der Wochenarbeitszeit als Beitrag zu einer Umverteilung des verbleibenden Erwerbsarbeitsvolumens in der heutigen Debatte trotz alarmierender Massenerwerbslosigkeit eine eher untergeordnete Rolle spielt. Die anstehenden Tarifverhandlungen werden in der Tat primär durch Fragen der Einkommenserhöhung bestimmt. Damit bleibt der arbeitsmarktpolitische Ansatzpunkt einer Stärkung der Inlandskaufkraft auf die Arbeitsplatzbesitzenden beschränkt; der Gefahr der dauerhaften Ausgrenzung der Erwerbslosen wird damit nicht entgegengewirkt. Gleichwohl gibt es in der betrieblichen Praxis einige Beispiele, in denen die Wochenarbeitszeit für die Beschäftigten reduziert wurde, um so Massenentlassungen zu verhindern.

Die wohl bekanntesten Beispiele hierfür sind die Tarifabschlüsse bei VW in Wolfsburg und bei der Ruhrkohle AG (RAG). Während im ersten Falle eine Reduzierung der Arbeitszeit durch die Einführung der 4-Tage-Woche sowie eine an der Auftragslage gekoppelte Einführung der

28-Stunden-Woche erreicht wurde, geschah dies bei der RAG durch das Verfahren zusätzlicher Freischichten sowie kürzerer Arbeitszeiten in Form von Teilzeitarbeit. Entscheidend für das Tempo der Arbeitszeitverkürzungen waren die tariflichen Regelungen, die für ihren Geltungsbereich einheitliche Regelarbeitszeiten festlegten.

Die Lösungen dieser beiden Betriebe lassen sich allerdings nicht auf alle Branchen und Regionen übertragen und sind auch in der öffentlichen Diskussion nicht ohne Kritik geblieben. Die Beispiele machen nach Meinung eines Teils des Kommission aber deutlich, dass die gegenwärtigen Tarifbedingungen durchaus Lösungen zulassen, die die traditionellen Modelle der Arbeitszeitverkürzung zu neuen Lösungen kombinieren, um Beschäftigung zu sichern und den Arbeitsmarkt zu entlasten.

Von einer Minderheit in der Kommission wird deshalb empfohlen, auch den Weg der Verkürzung der Wochenarbeitszeit zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Betracht zu ziehen, zumal die Betriebe jederzeit durch Rückkehr zur alten tariflichen Arbeitszeit wieder auf das Potential der vorhandenen betrieblichen Qualifikationen zurückgreifen könnten.

Eine solche beschäftigungsorientierte Tarifpolitik sollte aus Sicht dieser Kommissionsmitglieder die folgenden Zusammenhänge berücksichtigen (vgl. Bosch 1998):

1. Arbeitszeitverkürzung und Lohnausgleich müssen bei Kollektivvereinbarungen eine angemessene Verzahnung erfahren. So können langfristig angelegte Verhandlungslösungen durchaus Ergebnisse beinhalten, die sowohl auf eine Reduzierung der Arbeitszeit als auch auf Lohnerhöhungen hinwirken. Spielräume schaffen hier die so genannten arbeitszeitinduzierten Produktivitätseffekte. Diese ergeben sich insbesondere dann, wenn durch die Arbeitszeitverkürzung eine Entkopplung der Arbeits- von den Betriebszeiten erreicht wird und somit der Auslastungsgrad der Produktion (Maschinenlaufzeiten etc.) eine Optimierung erfährt. Da im Anschluss an Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung in vielen Betrieben zunächst die Überstunden ansteigen, empirischen Erfahrungen zufolge jedoch nach einer gewissen Phase wieder zurückgenommen werden, ist der Grad der Beschäftigungswirksamkeit vor dem Hintergrund der Produktivitätseffekte auf zwischen 50 % und  $\frac{2}{3}$  des rechnerischen Wertes der Arbeitszeitverkürzung zu veranschlagen (vgl. Keller 1997, S. 206). Als Faustformel kann dabei gelten: Je kleiner das Ausmaß der Reduzierung, desto umfassender die Kompensation durch arbeitsorganisatorische Maßnahmen und Rationalisierungsbemühungen (vgl. Friedrich/Wiedemeyer 1998, S. 264).
2. Arbeitszeitverkürzungen bedeuten nicht automatisch auch Verkürzungen der Betriebszeiten. So betrug die durchschnittliche Betriebszeit 1984 noch 60,6 Wochenstunden, während sich für 1994 eine Ausweitung auf 71,8 Wochenstunden verzeichnen lässt. Arbeitszeitverkürzungen bieten demnach chancenreiche Optionen für die Entwicklung und

Einführung von innovativen Modellen der Arbeitsorganisation. Arbeitszeitverkürzungen sollten von einer aktiven Qualifizierungspolitik flankiert werden, um Qualifikationsengpässe zu verhindern.

3. Eine solidarische Umverteilung der vorhandenen Erwerbsarbeit auf mehrere Beschäftigte führt keineswegs zu einer Kostenausweitung, wie dies in Ländern mit Fixkostenabgabe (z.B. USA) zu verzeichnen ist, da sich die gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge in der Bundesrepublik proportional aus der Lohnsumme ergeben. Die Bereitschaft der Beschäftigten zur Arbeitsumverteilung könnte hingegen in dem Maße abnehmen, wie die in der Diskussion befindliche Privatisierung der Sozialversicherungssysteme Realität wird. Die Beibehaltung der bestehenden Systeme sozialer Sicherung für die Ausschöpfung positiver Beschäftigungseffekte ist unabdingbar.
4. Wenngleich Untersuchungen zur Akzeptanz von Arbeitszeitverkürzungen zeigen, dass die Beschäftigten das Moment der Arbeitsplatzsicherheit höher gewichten als Einkommensaspekte, bleibt die Beschäftigungswirkung von Arbeitszeitverkürzungsmaßnahmen unmittelbar mit der herbeigeführten Einkommensverteilung verzahnt. Eine Ausweitung der Einkommensdifferenzierung führt gerade im unteren Lohngefüge weniger zur Ausweitung von Teilzeitbeschäftigungen, sondern setzt vielmehr Anreize zu einer Erhöhung der erbrachten Überstunden, wie die Erfahrungen in Großbritannien und den USA verdeutlichen.

Wird ein Lohnausgleich vereinbart, darf das bestehende Einkommensgefüge nicht unberücksichtigt bleiben. Eine Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich für die mittleren und unteren Einkommensgruppen wäre als ebenso unsozial zu betrachten wie ein voller Lohnausgleich für die Beschäftigten der höheren Einkommensgruppen. Das Ziel der solidarischen Umverteilung der Erwerbsarbeit muss daher bereits bei Maßnahmen des Lohnausgleiches ansetzen. Abhilfe versprechen Modelle, die ein Konzept pauschaler Wochenarbeitszeitverkürzung mit differenzierten Anreizsystemen anreichern und so eine hohe Akzeptanz unter den Beschäftigten erwarten lassen. So gibt es ein Konzept, das die Zielsetzung verfolgt, einerseits Beschäftigungseffekte herbeizuführen und andererseits die auftretenden Einkommenseinbußen gerechter zu verteilen.<sup>11</sup> In Anlehnung an dieses Modell und mit der Zielrichtung einer 32-Stunden-Woche sind die Beschäftigungseffekte für die nordrhein-westfälische Landesverwaltung ermittelt worden (vgl. Peukes 1999). Je nachdem, ob über einen Zeitraum von 7 Jahren eine schrittweise (1. Jahr: 35-Stunden-Woche, 3. Jahr: 32-Stunden-Woche) oder kontinuierliche Reduzierung der Arbeitszeit

---

<sup>11</sup> Konkret sollen die oberen Gehaltsgruppen bei einer Wochenarbeitszeitverkürzung lediglich einen Inflationsausgleich, die mittleren Gehaltsgruppen einen 50-prozentigen Lohnausgleich und die unteren Gehaltsgruppen einen vollen Lohnausgleich erhalten (vgl. Grottian/Weidmann).

(1. Jahr: 37-Stunden-Woche, danach jährlich Reduzierung um 1 Wochenstunde) gewählt wird, ergibt sich - bei finanzieller Entlastung des Landeshaushaltes - ein Gesamtbeschäftigungseffekt von rund 26.900 bzw. 24.400 Stellen.

5. Auch für Unternehmen sind Anreizsysteme zu schaffen, das Gesamterwerbsarbeitsvolumen auf mehr Beschäftigte zu verteilen. Beiträge könnte auf bundespolitischer Ebene ein so genanntes "Bonus-Malus-System" leisten. In diesem Konzept werden die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung nach der wöchentlichen Arbeitszeit der Beschäftigten differenziert. Bei Arbeitsverhältnissen unter der tariflichen Durchschnittsarbeitszeit sinkt der Arbeitgeberbeitrag (Bonus), bei mehr Wochenstunden steigt er an (Malus). Die Mehreinnahmen aus dem Malus werden als Bonus auf die Betriebe mit unterdurchschnittlichen Arbeitszeiten verteilt. Das Modell ist damit für die Sozialversicherungen kostenneutral. In die Gesamtrechnung sollten nur Arbeitsplätze mit 19 und mehr Wochenstunden eingehen, um nicht die Zerstückelung regulärer Arbeit in nicht mehr existenzsichernde Kleinstjobs zu fördern.

Die hier skizzierten Erkenntnisse zur Reduzierung der Massenerwerbslosigkeit müsse nach Meinung dieses Teils der Kommission in einen Aufgabenkatalog einfließen, der von den Tarifparteien in die Praxis umzusetzen sei. Der Staat sollte hier moderierend, unterstützend, aber auch initiiierend eingreifen, etwa durch die Reduzierung der zulässigen Höchstarbeitszeiten. Insbesondere der (staatlich forcierte) Abbau von Überstunden könnte für viele Betriebe einen Anknüpfungspunkt bieten, die betriebliche Effizienz zu steigern und gleichzeitig den Wünschen der Beschäftigten nach individueller Zeitsouveränität zu entsprechen.

*These: Arbeitszeitverkürzung hat nur geringe Arbeitsplatzeffekte und zu hohe ökonomische Nachteile*

Die große Mehrheit der Kommission ist demgegenüber der Ansicht, dass eine generelle weitere Verkürzung der Wochenarbeitszeit jedenfalls in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ungeeignet ist. Wenn sie ohne vollen Lohnausgleich durchgeführt wird, bewirkt sie eine spürbare Senkung der Masseneinkommen, was von den Betroffenen nicht akzeptiert wird. Wird die Arbeitszeitverkürzung aber mit irgendeiner Form des Lohnausgleichs verbunden, bedeutet sie eine indirekte allgemeine Lohnerhöhung und damit eine nicht zu verantwortende Steigerung der Arbeitskosten. Im Übrigen seien auch, wenn der Lohnausgleich entfielen, Kostenerhöhungen nicht ausgeschlossen. Ursache hierfür seien die so genannten Fixkosten der Arbeit, da die betrieblichen Arbeitskosten nicht nur von den geleisteten Arbeitsstunden abhängen, sondern auch von der Zahl der beschäftigten Personen. Hierzu zählen beispielsweise der Verwaltungs- und Koordinierungsaufwand, Anlernkosten, Weiterbildungsmaßnahmen, soziale Maßnahmen und die Schaffung von Pflichtplätzen

für Behinderte. Bei sinkenden arbeitszeitabhängigen Kostenkomponenten steigt der Anteil dieser Fixkosten an den Kosten einer Arbeitsstunde, was zwangsläufig wiederum den Rationalisierungsdruck erhöht. Bereits Ende der 80er Jahre ist nach Meinung dieses Teils der Kommission ökonometrisch nachgewiesen worden, dass eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit bei Berücksichtigung nichtlinearer Arbeitskosten (bzw. von Fixkosten der Arbeit) sogar zu einem Verlust an Arbeitsplätzen führt.

### 6.3.2.3 Vorruhestand und Altersteilzeit

Die von der Minderheit der Kommission geforderte Umverteilung des gesellschaftlichen Erwerbsarbeitsvolumens sollte nach ihrer Auffassung nicht nur auf die Wochenarbeitszeit sondern auch auf die Lebensarbeitszeit angewendet werden.

Die Inanspruchnahme des Vorruhestandsgesetzes und die damit angestrebte Wiederbesetzungsquote ist für Unternehmen wie Beschäftigte wegen der finanziellen Belastungen nicht hinreichend attraktiv gewesen und daher weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Konkret belief sich die Inanspruchnahme auf etwa 160.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (vgl. Friedrich/Wiedemeyer 1998, S. 241). Als politische Alternative zur auslaufenden Vorruhestandsregelung wurde der so genannte gleitende Übergang in den Ruhestand bei stufenweiser Herabsetzung der wöchentlichen Arbeitszeit in die Debatte gebracht. Nach längeren Diskussionen trat mit dem Altersteilzeitgesetz am 01.01.1998 schließlich eine neue Regelung in Kraft. Doch wie bereits die Vorruhestandsregelung wird auch die Altersteilzeit nur zögerlich angenommen.

Einen anderen Ansatzpunkt zum früheren Ausscheiden aus dem Erwerbsleben stellt die Anwendung von Lebensarbeitszeitkonten dar. In einigen Unternehmen (VW, Hewlett Packard) ist diese Möglichkeit mit dem Altersteilzeitmodell kombiniert worden. Während die Vorruhestandsregelung und das Langzeitkontenmodell das Ziel einer Verringerung des Erwerbspersonenpotentials verfolgt, akzentuiert das Altersteilzeitmodell deutlicher die Umverteilung der Arbeit von älteren zu jüngeren Menschen.

Die genannte Minderheit der Kommission meint, dass in Zukunft eine Vielfalt an flexiblen Gleitzeitmodellen für den Ausstieg aus dem Arbeitsleben eingerichtet werden muss. Als problematisch erweist sich allerdings die Herabsetzung des Renteneintrittsalters für die Sozialversicherungen, da die Rentenbezugsdauer aufgrund der höheren Lebenserwartung und der Lebensarbeitszeitverkürzung ohnehin expandiert und deshalb die Finanzierbarkeit um so schwieriger wird, wie schon die Rentenreformdiskussion auf der Grundlage des Riester-Papiers zeigt. Deshalb sind nach Auffassung dieser Gruppe institutionelle Reformen voranzutreiben, die bei verkürzter Lebensarbeitszeit sicherstellen, dass die Renteneinkünfte nicht übermäßig tangiert werden und der Bestand des Rentenversicherungssystems überdies lang-

fristig gewährleistet bleibt.

Andere Kommissionsmitglieder rechnen bei der Einführung der Tarifrente mit 60 Jahren auch mit wirtschaftlichen Restriktionen. Würde man etwa alle infrage kommenden Erwerbspersonen im Alter von 60 bis 65 Jahren verrenten, schieden etwa 900.000 Erwerbstätige aus dem Erwerbsleben aus. Bei solchen Dimensionen muss mit partiellen Engpasssituationen gerechnet werden. Hierzu fehlen allerdings noch aussagefähige Analysen.

Die entscheidende Schwierigkeit der Tarifrente mit 60 Jahren wird aber die Finanzierungsfrage sein. Die erforderlichen Ausgleichszahlungen könnten im Extrem auf über 50 Mrd. Mark pro Jahr steigen, was bei den Beschäftigten infolge der erhöhten Rentenversicherungsbeiträge zu geringeren Nettoeinkommen führen würde, wodurch die Akzeptanz des Vorschlags gefährdet würde.

#### **6.3.2.4 Teilzeitbeschäftigung und Diskontinuität im Erwerbsverhalten**

Die Bereitschaft vieler Beschäftigten, zumindest für einen befristeten Zeitraum einer Teilzeitbeschäftigung nachzugehen, wird sich solange nicht durchsetzen, wie die Maßstäbe der Arbeits- und Sozialverfassung weiterhin auf die oben dargestellte Kontinuität der Vollerwerbsarbeit ausgerichtet bleibt.

*These: Arbeits- und Sozialverfassung muss an die Diskontinuität der Erwerbsverläufe angepasst werden*

Eine Minderheit der Kommission fordert deshalb, dass die Arbeits- und Sozialverfassung an die tendenzielle Diskontinuität der Erwerbsverläufe angepasst und die reine Risikovorsorge um die Komponente der sozialen Absicherung individueller Optionen erweitert wird.

Die Arbeits- und Sozialverfassung der Bundesrepublik wird gegenwärtig dadurch bestimmt, dass:

- eine Rückkehrgarantie auf Vollzeitbeschäftigung nicht gegeben ist (wie z.B. in den Niederlanden),
- die Zeiträume der Teilzeiterwerbsarbeit proportional das Renteneinkommen mindern,
- die Krankenversicherungsbeiträge bei unterhältiger Teilzeit von den Unternehmen nicht finanziert werden,
- i.d.R. nicht individuell über Reduzierung und Befristung der Teilzeit mitentschieden werden kann.

Im Übrigen klaffen jedenfalls ohne die Implementierung von Anreizsystemen Angebot und Nachfrage nach Teilzeitarbeitsplätzen gegenwärtig deutlich auseinander. So kommen empirische Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass nur rund 10 % der Vollzeitbeschäftigten entwe-

der dauerhaft oder vorübergehend in Teilzeit arbeiten wollen. Allerdings wird insbesondere bei männlichen Beschäftigten in kinderlosen Paarhaushalten noch ein großes Potential für Teilzeitarbeit gesehen (vgl. Bauer/Groß/Schilling 1996).

In diesem Zusammenhang könnte die Umgestaltung der Arbeitslosenversicherung zu einem "Institut zur Absicherung sozialer Chancen und Risiken" helfen. Die Schaffung einer solchen Institution könnte den Menschen das Recht einräumen, die Erwerbstätigkeit nach Maßgabe ihrer Bedürfnisse zeitweise zu unterbrechen oder zu reduzieren, ohne dabei auf das Arbeitslosengeld verzichten zu müssen, womit ein erheblicher Teil der erzwungenen Erwerbslosigkeit in echte Zeitsouveränität umgewandelt werden könnte. Erfolge entsprechender Maßnahmen zeigen sich am Beispiel Dänemarks, wo insbesondere die miteinander verzahnten Instrumente "Job Sharing" (Partner-Teilzeitarbeit) und "Jobrotation" (Stellvertreter-Modell) erfolgreich praktiziert werden. Grundlage hierfür ist ein vorwiegend steuerfinanziertes Modell landesweiter Fortbildungskurse, die maßgeschneidert für Unternehmen, Beschäftigte und Arbeitslose angeboten werden. Die Beschäftigten handeln mit dem Unternehmen eine Freistellung von der Arbeit aus. Während der Weiterbildung erhalten sie keinen Lohn, sondern ein Unterhaltsgeld (etwa 90 % des Nettolohns). Die Kosten für die Weiterbildung sowie die Lohnersatzleistungen werden durch Steuergelder sowie durch Unternehmensbeiträge finanziert. Die durch die Weiterbildungsoffensive frei werdenden Stellen werden durch die befristete Einstellung einer oder eines Arbeitslosen besetzt. Nach Schätzungen der Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen (1997, S. 116) könnten durch die Übertragung des dänischen Modells auf Deutschland rund 300.000 Erwerbsarbeitsplätze geschaffen werden.

Der Staat könnte hier unterstützend aktiv werden:

- durch seine Erziehungs- und Bildungspolitik,
- als Vorbild in seiner Funktion als Arbeitgeber im öffentlichen Dienst und
- durch die Festlegung von Rahmenbedingungen, die sozial abgesicherte Teilzeitarbeit - als ein Element in einem breiten Spektrum individueller Arbeitszeitformen - auch für Männer attraktiv macht.

Eine Minderheit in der Kommission empfiehlt daher, ab einer bestimmten Einkommenshöhe - im öffentlichen Dienst etwa ab A16 oder B2 - eine Teilzeitquote von mindestens 10 % für flexible Teilzeitstellen zwingend vorzuschreiben. Darüber hinaus sollte der Bundesgesetzgeber eine Überprüfung der augenblicklichen Sicherungssysteme hinsichtlich ihrer Rückwirkungen auf Teilzeitbeschäftigung durchführen. Diese Forderung wird im Übrigen durch einen aktuellen Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes unterstützt, wonach Teilzeitbeschäftigte in der bisherigen Berechnungsmethode der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) gegenüber Vollzeitbeschäftigten benachteiligt werden und daher eine Rentenangleichung erfolgen muss.



Unabhängig von den bestehenden Meinungsverschiedenheiten ist der Gesetzgeber gefordert, sozialverträgliche Regelungen für Teilzeitarbeit zu erlassen und eventuelle Nachteile für die Altersversorgung zu beseitigen. Die Kommission ist insgesamt der Auffassung, dass es sich hierbei um ein wichtiges Anliegen der Arbeitszeitpolitik handelt, für das differenzierte Lösungen gefunden werden müssen. Folgerichtig wäre es, dass neben den bestehenden Defiziten der Teilzeitbeschäftigung auch jene beim Wechsel zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung behoben werden.

*These: Teilzeitarbeit ist ein Instrument der Umverteilung, nicht aber der Schaffung neuer rentabler Arbeitsplätze*

Übereinstimmend ist die Kommission der Ansicht, dass das Instrument der Teilzeitarbeit in erster Linie einer Art Umverteilung der Beschäftigung und weniger der Schaffung neuer rentabler Arbeitsplätze dient. In einem Land mit immer noch beachtlichem Arbeitsplatzabbau muss deshalb die Schaffung neuer Arbeitsplätze Priorität haben. Insofern ist in der Teilzeitarbeit eher ein komplementäres Instrument der Beschäftigungspolitik zu sehen. Die Notwendigkeit der Schaffung neuer Arbeitsplätze muss zentral sein.

Darüber hinaus kann das Instrument der Teilzeitbeschäftigung, wie das Modell der Niederlande zeigt, letztlich nur erfolgreich sein, wenn es auf freiwilliger Basis eingeführt wird. Dabei ist zu beachten, dass die sektorale Ausgangsstruktur der Niederlande eine andere ist als in Deutschland. Dort hat der schwerindustriell geprägte Industriebereich ein deutlich geringeres Gewicht als in Nordrhein-Westfalen und es ist vor allem der expandierende Dienstleistungssektor gewesen, der Teilzeitarbeit anbietet. Deshalb ist auch zweifelhaft, ob es über eine Ausweitung der Teilzeitarbeit zu einer stärkeren Integration von Problemgruppen kommen wird. So ist in den Niederlanden der Anteil der langzeitarbeitslosen Frauen trotz deutlicher Ausweitung der Teilzeit gestiegen und nur bei den Männern ist es zu einem leichten Rückgang gekommen.

#### **6.4 Die Rolle des Staates in der Arbeitszeitpolitik**

Der Staat tritt in der Arbeitszeitpolitik in zwei verschiedenen Rollen auf: als Gesetzgeber und als Arbeitgeber. Die Kommission sieht beim Staat die Verantwortung, zielführende Rahmenbedingungen (Gesetzgebung) für die Durchsetzung von neuen kollektiven und individuellen Arbeitszeitmodellen zu schaffen. Gleichzeitig ist er der größte Arbeitgeber und damit selbst Tarifpartner. Er kann also aus seiner Vorbildfunktion heraus auf eine beschäftigungsorientierte Sichtweise und auf diese Sichtweise berücksichtigende Tarifabschlüsse hinwirken. Eine tragfähige Arbeitszeitpolitik für den öffentlichen Dienst müsste sich allerdings im Rahmen des

gegenwärtigen Personalkostenvolumens bewegen. Eine Minderheit der Kommission möchte dabei ausdrücklich hervorheben, dass eine Reduktion des Kostenvolumens vor dem Hintergrund der hohen Erwerbslosigkeit ein falsches Signal an die Privatwirtschaft bedeuten würde. Personalreduzierungen und die damit erhofften Kosteneinsparungseffekte können natürlich nur unter Berücksichtigung des öffentlichen Dienstrechts verwirklicht werden. So begründet der dominierende Beamtenstatus in der öffentlichen Verwaltung, dass sich die Ausbringung und Realisierung von so genannten kw-Vermerken sowie die Kostensteigerungen, die aus der jährlichen Anpassung an veränderte Altersstrukturen und Beförderungen resultieren, im günstigsten Fall ausgleichen. Kostensteigerungen, die beispielsweise aus den Ergebnissen von Tarifverhandlungen erwachsen, lassen sich kurzfristig nicht durch Personaleinsparungen kompensieren. Vor diesem Hintergrund muss der Staat als Arbeitgeber seine Bemühungen verstärken, Arbeitszeitmodelle zu realisieren, die dem Ziel der Kostensicherung gerecht werden.

Eine Erhöhung der Personalkosten birgt aus Sicht der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen die Gefahr, dass zu deren Kompensation vorhandene beschäftigungsfördernde Arbeitsmarkt- oder Wirtschaftsprogramme eingeschränkt werden. Diese droht insbesondere deshalb, weil der Landeshaushalt bereits heute nahe an der im Landesverfassungsgesetz festgelegten Höchstverschuldungsgrenze liegt. Zur Verbesserung der Finanzierungsbasis der öffentlichen Verwaltung und zur effektiveren Nutzung der vorhandenen Organisationspotentiale sowie der daran anknüpfenden Chancen für eine Motivationssteigerung auf Seiten der Beschäftigten hält die Kommission eine Reorganisation der inneren Verwaltungsabläufe und Strukturen für erforderlich, die auf modernen arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen fußt. Darüber hinaus sollte das Land Nordrhein-Westfalen nach Auffassung eines Teils der Kommission durch eine adäquate Forcierung flexibler Arbeitszeitmodelle beschäftigungsorientierte Impulse setzen.

### **6.5 Arbeitszeitpolitik in Wechselwirkung mit der Regionalentwicklung**

Der Zusammenhang von Arbeitszeitmodellen und Regionalentwicklung hat bislang zumeist nur in der wissenschaftlichen Fachliteratur eine Rolle gespielt, obwohl veränderte betriebliche Arbeitszeitarrangements meist mit direkten Auswirkungen auf kommunale Zeit- und Infrastrukturen verbunden sind:

- Die betriebliche Durchsetzung neuer Arbeitszeitmodelle kann zu einer veränderten Nachfragestruktur nach öffentlichen Dienstleistungen führen (z.B. veränderte Anforderungen an den ÖPNV durch neue Arbeitszeit- und Schichtmodelle, Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen etc.).

- Veränderte Produktionskonzepte, wie z.B. die Einführung von Just-in-Time-Modellen, führen häufig zu einer Zunahme des regionalen Verkehrsaufkommens. Dies beeinträchtigt die kommunalen Haushalte ebenso wie es zu einer Senkung der regionalen Lebensqualität durch Zunahme ökologischer Belastungen kommen kann.
- Insbesondere Maßnahmen einseitiger Arbeitszeitflexibilisierung ("atmende Arbeitszeiten" mit wechselnden Schichten etc.) bergen die Gefahr gesellschaftlicher Entrhythmisierung sowie der mitunter folgenschweren Erzeugung so genannter "sozialer Leerzeiten" für Kinder und Jugendliche im Familienalltag.
- Fehlende Betriebsinformationen erschweren den Kommunen die Koordinierung verschiedener Interessengruppen innerhalb der Bevölkerung. Insbesondere für erwerbstätige Frauen im ländlichen Raum kann dies zu einem erheblichen Anstieg arbeitsgebundener Zeit führen und damit zu einem weiteren Hindernis, Familie und Beruf in Einklang zu bringen.

Die geschilderten Zusammenhänge zwischen Arbeitszeitmodellen und Regionalentwicklung induzieren bei den Kommunen einen erhöhten Koordinierungsbedarf:

- Koordinierung der Anbieter von Dienstleistungen;
- Koordinierung von Dienstleistungsangeboten und der konsumtiven Nachfrage;
- Koordinierung von Dienstleistungen und Unternehmen.

Im Rahmen der Koordinierungstätigkeit gilt es zu berücksichtigen, dass Dienstleistungsanbieter sowohl private als auch öffentliche Anbieter darstellen können. Der regionale Weiterbildungsbedarf z.B. muss nicht nur hinsichtlich seines inhaltlichen, sondern auch hinsichtlich seines zeitlichen Bedarfs geklärt und gesteuert werden. Bei der Einführung und Betreuung regionaler Netzwerke muss daher darauf geachtet werden, dass die betriebliche Arbeitszeitplanung ebenfalls als eine Variable kommunaler Zeitströme erfasst wird und der Bedarf von Unternehmen und Beschäftigten, aber auch der der nicht erwerbstätigen Bevölkerungsgruppen mit den kommunalen Dienstleistungsstrukturen abgestimmt wird.

## 6.6 Fazit

In den vorangegangenen Ausführungen wurde deutlich, dass sich die Bewertungen der Entwicklung des Erwerbsarbeitsvolumens und der daraus abzuleitenden Konsequenzen für das arbeitszeitpolitische Instrumentarium z.T. diametral entgegenstehen. Deshalb kann die Kommission zur Frage der Arbeitszeitpolitik nicht in allen Punkten gemeinsame Empfehlungen geben.

Einvernehmen besteht in der Frage der gesellschaftlichen Veränderungen, die z.B. mit dem Wunsch nach einer besseren Integration weiblicher Erwerbspersonen in das Erwerbsleben oder nach einer flexiblen Anpassung des Arbeitslebens an spezifische Wünsche der Beschäftigten - etwa dem Wunsch nach mehr Teilzeitarbeit in bestimmten Lebensphasen - einhergehen. Die Kommission empfiehlt hier, dass Arbeitszeitpolitik die Realisierung der individuellen wie gesellschaftlichen Arbeitszeitnotwendigkeiten und -wünsche unterstützen soll. Diese Zielsetzung macht deutlich, dass sich arbeitszeitpolitische Instrumentarien und Handlungsempfehlungen nicht auf die Formulierung tarifpolitischer Leitlinien für die Verhandlungsparteien reduzieren lassen.

Die Kommission konnte keine gemeinsame Position in der Frage entwickeln, inwieweit arbeitszeitpolitische Instrumente geeignet sind, Beschäftigungseffekte zu erzielen.

Die verschiedenen Positionen beruhen im Wesentlichen auf einer unterschiedlichen Einschätzung der zu erwartenden Entwicklung des Erwerbsarbeitsvolumens. Dabei ist eine Minderheit der Kommission auf der Grundlage der Analyse des Arbeitsmarktes der Ansicht, dass das Volumen an bezahlter Arbeit alles in allem auch in Zukunft weiter zurückgehen wird und die gesellschaftlichen Entscheidungsträger sich deshalb für eine von zwei Alternativen entscheiden müssten: Entweder das Volumen an bezahlter Arbeit anders aufzuteilen oder die sonst unvermeidlich steigende Erwerbslosigkeit hinzunehmen. Angesichts der Tatsache, dass die zweite Alternative höchst prekäre Folgewirkungen nach sich zieht, sollen nach dieser Meinung alle Anstrengungen auf die Frage konzentriert werden, wie die vorhandenen Widerstände gegen eine andere Verteilung der Erwerbsarbeit überwunden werden können. Wenn nicht ernsthaft über Möglichkeiten zur Arbeitszeitverkürzung nachgedacht wird, wird mit dauerhaft mindestens 7 Mio Erwerbslosen gerechnet. Selbst eine engagierte beschäftigungsfördernde Arbeitszeitpolitik kann auch nach Auffassung dieser Gruppe die Massenerwerbslosigkeit nicht vollständig beseitigen, sie wird aber als ein bedeutsamer arbeitsmarktpolitischer Baustein gesehen, der wichtige Beiträge zu mehr Chancen- und Verteilungsgerechtigkeit leisten kann. Daraus wird die Empfehlung abgeleitet, von den bereitstehenden Modellen beschäftigungsorientierter Arbeitszeitverkürzung (Überstundenabbau, Teilzeitarbeit, Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit, Vorruhestand und Altersteilzeit) konsequent Gebrauch zu machen, eine solidarische Umverteilung des Erwerbsarbeitsvolumens einzuleiten und die Beschäftigungssicherungs- oder Neubeschäftigungspotentiale konsequent zu realisieren. Dies soll durch eine frühe Beteiligung der Gewerkschaften an der Entwicklung solcher Modelle gewährleistet werden.

Die große Mehrheit der Kommission erwartet demgegenüber, dass das gesellschaftliche Erwerbsarbeitsvolumen eine ökonomisch determinierte Größe ist, die entscheidend vom Arbeitsplatzangebot und seinen Bestimmungsfaktoren abhängt. Beim Erwerbsarbeitsvolumen überlagern sich demgemäß mehrere Einflussfaktoren mit unterschiedlichen Arbeitszeiteffekten.

Das arbeitszeitpolitische Instrumentarium ist nach dieser Meinung darüber hinaus z.B. aufgrund der Heterogenität der Beschäftigten- und Erwerbslosengruppen mit Restriktionen verbunden, die eine Umverteilung der vorhandenen Arbeit erschweren. Außerdem wird mit Nachdruck auf die ökonomischen Nachteile verwiesen, die vor allem als Kosteneffekte entstehen. Daraus wird geschlossen, dass Arbeitszeitmodelle im Gegensatz zu manchen Modellrechnungen nur bescheidene Beschäftigungseffekte zu induzieren vermögen. Arbeitszeitmodelle dienen danach also eher der Arbeitsmarktflexibilisierung. Bei Modellen, die auf eine Arbeitszeitverkürzung setzten, handele es sich in der Regel primär um den Versuch einer Angebotsverknappung oder einer Umverteilung der Beschäftigung und weniger um die Schaffung neuer rentabler Arbeitsplätze. Insofern wird in den verschiedenen Arbeitszeitmodellen wie z.B. der Teilzeitarbeit nur ein komplementäres Instrument der Beschäftigungspolitik gesehen. Der besondere Schwerpunkt der Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen muss in besonderer Weise auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze gerichtet sein.

## **7 Frauenerwerbsarbeit**

### **7.1 Wichtige Trends und Daten zur Erwerbssituation von Frauen**

Aus der wissenschaftlichen Diskussion zur Erwerbssituation von Frauen (vgl. hierzu z.B. Nohlen 1996, S. 690) kann festgehalten werden, dass die Benachteiligung von Frauen im Arbeits- und Berufsleben vor allem in den Ländern im Niveau geringer ist, die folgende Merkmale gemeinsam haben:

1. eine rapide wirtschaftliche Entwicklung, die mit geringer Arbeitslosigkeit und mit Bedingungen einhergeht, welche die Mobilisierung neuer Arbeitskraftreserven erfordern,
2. einen umfangreichen, wachsenden (privaten oder öffentlichen) Dienstleistungssektor aufweisen,
3. eine politische Kultur haben, die stärker auf Chancengleichheit und sozialen Ausgleich ausgerichtet und von traditional-paternalistisch gefärbten Normen relativ schwach geprägt ist,
4. von Parteien regiert werden, die auf sozialen Ausgleich einschließlich der Umverteilung zugunsten von Frauen setzen und
5. eine aktive staatliche Politik des Abbaus geschlechtsspezifischer Chancenungleichheiten betreiben, beispielsweise mittels direkter Antidiskriminierungsgesetze oder durch egalitäre Bildungs-, Sozial- und Beschäftigungspolitik sowie durch frauenbeschäftigungsfreundliche Steuerpolitik und attraktive staatliche Angebote zur Kinder-, Kranken- und Altenversorgung (vgl. Armingeon/Schmidt 1996, S. 691).

Wie die Bestandsanalyse in Teil 1 des Berichts des Kommission (1998, S. 63 ff) gezeigt hat, gibt es in Nordrhein-Westfalen trotz zahlreicher Anstrengungen zur Verwirklichung gleicher Chancen für Frauen und Männer in Beruf, Familie, Gesellschaft und Politik nach wie vor offene und verdeckte Benachteiligungen von Frauen und Mädchen (vgl. auch Frauenförderbericht 1997 der Landesregierung Nordrhein-Westfalen). Zur Beseitigung der geschlechtsspezifischen Benachteiligungen sind deshalb auch weiterhin kontinuierliche Anstrengungen in allen Politikfeldern erforderlich.

In diesem Zusammenhang verdeutlicht die vom Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen im Januar 1999 initiierte EMNID-Umfrage "Stand des Rollenverständnisses und der Gleichstellung von Frau und Mann" zum einen, dass sich das Rollenverständnis der Frau in Gesellschaft und Beruf massiv gewandelt hat. Die große Mehrheit der Befragten hält Maßnahmen zum Abbau der Benachteiligung von Frauen im Erwerbsleben für wichtig oder sehr wichtig. Bemerkenswert ist jedoch, dass die verbale Aufgeschlossenheit nicht unbedingt eine Verhaltensänderung nach sich zieht. Zum Beispiel können sich zwar 67 % der Männer theoretisch vorstellen, den Erziehungsurlaub in Anspruch zu nehmen, in der Realität nehmen aber nur knapp 2 % der Männer Erziehungsurlaub in Anspruch.

Die Erwerbsorientierung von Frauen, insbesondere verheirateten Frauen, in den alten Bundesländern nimmt weiter zu. Gleichzeitig waren Frauen vom Beschäftigungsrückgang hier quantitativ weniger stark betroffen als Männer. Dennoch nahm auch die Erwerbslosenquote der Frauen spürbar zu; ihre Ursache liegt häufig in den typisch weiblichen Berufsverläufen. Nach dem Mikrozensus betrug die Erwerbsbeteiligung der Frauen in den alten Ländern, gemessen an der Erwerbsquote 1998 (d.h.: Anteil der weiblichen Erwerbspersonen an der weiblichen Wohnbevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren) 60,5 % (1991: 58,4 %). Die Erwerbsbeteiligung der Frauen in Nordrhein-Westfalen betrug 1998 55,2 %. Nach deutlichen Steigerungen bis 1992 änderte sich die Erwerbsquote der Frauen jedoch wenig. Von 1996 auf 1998 setzte sie jedoch ihren Anstieg wieder fort. Trotz der angespannten Situation auf dem Arbeitsmarkt blieb die Zahl der erwerbstätigen Frauen, gemessen an der Erwerbstätigenquote (d.h.: Anteil der weiblichen Erwerbstätigen an der weiblichen Wohnbevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren) relativ stabil (Mikrozensus 1998: 55,3 %; 1991: 54,6 %), jedoch wächst der Abstand zur Erwerbsquote (Mikrozensus 1998: 5,2 %; 1991: 3,8 %), was auf zunehmende Schwierigkeiten bei der Realisierung der Erwerbswünsche hinweist. 1998 gab es laut Mikrozensus in den alten Ländern 12,293 Mio erwerbstätige Frauen. Damit wuchs die Zahl der erwerbstätigen Frauen von 1991 bis 1998 um 455.000. Der Frauenanteil an allen Erwerbstätigen stieg von 40,3 % auf 42,4 %.

Frauen ohne Ausbildung mussten eine dramatische Abnahme in der Beschäftigung verzeichnen. Die Erwerbslosenquote von Frauen ohne Ausbildungsabschluss stieg alleine von 1990 bis

1998 von 12,7 auf 20,8 %. Frauen können ihre Qualifikationen häufig nicht in entsprechende Positionen und Einkommen umsetzen, obwohl sie in der schulischen und beruflichen Bildung kräftig aufgeholt und die Männer zum Teil schon überholt haben. Frauen sind häufiger als Männer nicht ihrer Qualifikation entsprechend beschäftigt. Laut IAB finden zumindest bei einem Teil der weiblichen Fachkrafttätigkeiten Dequalifizierungsprozesse nach der Ausbildung statt. Eine weitere IAB-Untersuchung zeigt, dass Akademikerinnen doppelt so häufig wie Akademiker unterwertig beschäftigt sind (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1998).

Trotz der hohen Bildungs- und zunehmender Erwerbsbeteiligung von Frauen hat sich deren Berufsspektrum kaum erweitert. Aktuell sind über 80 % der Frauen in 25 Ausbildungsberufen zu finden. Und das sind noch immer Berufe wie z.B. Arzthelferin, Friseurin, Augenoptikerin oder Krankenschwester. Die tradierten Muster im Berufswahlverhalten von Jugendlichen und im Einstellungsverhalten von Unternehmen sind nur langsam aufzubrechen. Dies gilt besonders in Zeiten knapper Ausbildungs- und Arbeitsplätze. Die erhöhte Konkurrenz in zukunftssträchtigen, attraktiven Berufsfeldern erschweren dies zusätzlich.

Mittelständische Unternehmen stellen heute in Nordrhein-Westfalen mehr als zwei Drittel der Arbeits- und rund 80 % der Ausbildungsplätze. Mehr als die Hälfte der neu geschaffenen Arbeitsplätze entstanden durch Neugründungen. Rund 90 % aller sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen sind in diesen mittelständischen Unternehmen tätig, jedoch nur rund ein Drittel aller Unternehmen werden von Frauen geleitet (vgl. Ausschussprotokoll 12/1164).

Nach wie vor verdienen Frauen in Deutschland weniger als Männer. 1998 lag der durchschnittliche Bruttomonatsverdienst der in Vollzeit beschäftigten Arbeiterinnen und weiblichen Angestellten im Durchschnitt um knapp ein Viertel unter dem der Männer (76,9 %); in Nordrhein-Westfalen verdienen die Frauen 1998 78,4 % eines Männerlohns. Nach IAB-Untersuchungen verdienen Frauen selbst mit gleicher Ausbildung weniger als Männer (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1998).

Durch die bei Frauen vermutete große "stille Reserve" ist anzunehmen, dass das weibliche Erwerbspotential zunimmt. Die Realisierung der zu erwartenden hohen Erwerbswünsche von Frauen ist Ziel der im Folgenden beschriebenen Handlungsempfehlungen. Die Kommission ist sich einig, dass alle Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Frauen den gleichberechtigten Zugang und die gleichberechtigte Teilnahme am Erwerbsleben zu ermöglichen.

Die Diskussion im internationalen Kontext zeigt, dass die Länder mit hoher Frauenerwerbsquote, wie die Niederlande, Dänemark, Schweden oder Australien, niedrige Erwerbslosenquoten zu verzeichnen haben. Dies spricht für die These, dass Frauen auf dem Arbeitsmarkt neue Beschäftigungsfelder schaffen. Ein Kausalzusammenhang wird nicht nachzuweisen sein. Aber das zeigt zumindest, dass durch eine höhere Frauenerwerbsquote nicht unbedingt Arbeitslosigkeit ausgelöst wird.

Zieht man die gesamte Erwerbstätigkeit in Betracht, d.h. sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und Erwerbstätigkeit im Rahmen einer Selbständigkeit, so liegt der Frauenanteil in Nordrhein-Westfalen nur bei 40 %. Viele Gründe soziokultureller Art haben dazu geführt, dass die Frauenerwerbsquote in Nordrhein-Westfalen niedriger ist als in der Bundesrepublik. Ein Grund ist in der Besonderheit des Ruhrgebiets zu finden. Durch die Monostruktur des Ruhrgebiets hat es im Gegensatz zu anderen Regionen deutlich weniger Frauenarbeitsplätze gegeben. Auch die körperlich schwere Arbeit in der Montanindustrie hat die Erwerbstätigkeit der Frauen nicht begünstigt. Das hohe Lohnniveau in den Montanregionen hat im Übrigen dazu geführt, dass Frauen "es nicht nötig hatten" einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Unter den Selbständigen beträgt der Frauenanteil lediglich 26,2 % (vgl. Frauenförderbericht 1997). Bei der Zunahme der Frauenerwerbsquote auch in Nordrhein-Westfalen ist zu berücksichtigen, dass ein großer Teil der beschäftigten Frauen einen Teilzeitarbeitsplatz hat. Etwa jede vierte Frau (28 %) hat in Nordrhein-Westfalen eine Teilzeitbeschäftigung und über 90 % der Teilzeitbeschäftigten in Nordrhein-Westfalen sind Frauen.

Die insgesamt positive Beschäftigungsentwicklung für Frauen im Dienstleistungsbereich könnte sich jedoch in Zukunft abschwächen oder gar umkehren, wenn die beispielsweise bei Banken oder Versicherungen und in der öffentlichen Verwaltung zunehmende Rationalisierungstendenz greift.

## **7.2 Maßnahmen und Handlungsempfehlungen**

Frauen aktiv zu fördern, um tatsächliche Chancengerechtigkeit herzustellen und damit die vielfach nachgewiesenen Vorteile einer erfolgreichen Integration von Frauen und ihren Potentialen in allen Ebenen und Bereichen zu sichern, liegt im originären Interesse jeder Organisation, jeder Verwaltung und jedes Unternehmens.

Diese Aufgabe verlangt nicht nur weiterhin kontinuierliche Anstrengungen aller Ressorts der Landesregierung. Auch die Tarifvertragsparteien müssen sich dieser Aufgabe annehmen. Denn mit zunehmender Frauenerwerbstätigkeit verändert sich auch die Arbeits(-um)welt. Auf dem Arbeitsmarkt treten zunehmend Personen - Frauen und Männer - auf, denen niemand mehr die private Arbeit (Haushalt u.ä.) abnimmt. Entsprechend wird das Interesse an flexibler Arbeitszeitgestaltung und vielfältigen Beurlaubungsmöglichkeiten steigen; vorausschauende Personalplanung muss sich darauf einstellen. Auch mit einer steigenden Nachfrage nach personenbezogenen Dienstleistungen ist zu rechnen.

Wie bereits festgestellt, liegt die Frauenerwerbsquote in Nordrhein-Westfalen hinter denen anderer Bundesländer zurück, wobei die bundesdeutschen Zahlen insgesamt hinter den Vergleichsangaben anderer europäischer Länder liegen. Dies ist neben anderen Ursachen auch in den Arbeitszeitstrukturen begründet. So finden sich die ausgeglichensten Arbeitszeit-



strukturen in der EU in den skandinavischen Ländern. In Dänemark ist die Erwerbsquote der Frauen nur noch 8,6 % niedriger als die der Männer; in den alten Bundesländern sind es 17,2 %.

Solche Unterschiede sind nicht zufällig, sondern Folge politischer Entscheidungen in der Vergangenheit. Ebenso wie in Dänemark findet sich in der Bundesrepublik eine im europäischen Vergleich niedrige tarifliche Wochenarbeitszeit. Dass diese nicht durch Überstunden substanziell verlängert wird, ist die eine wesentliche Voraussetzung egalitärer Arbeitszeitstrukturen. Eine weitere Voraussetzung ist die Verbesserung des Kinderbetreuungsangebots, auch für Kinder unter drei Jahren, und Ganztagschulen. In all jenen Ländern, in denen die Frauen auf dem Arbeitsmarkt eine "stabilere Position" als in Deutschland haben, wie neben den skandinavischen Ländern auch in Frankreich und Belgien, existieren diese Voraussetzungen (vgl. Bosch, in: Protokoll der 3. Sitzung der Kommission 1996).

Frauenförderung ist zu einem wichtigen Bestandteil der Wirtschafts- und Arbeitsmarktprogramme des Landes geworden. Der Frauenförderbericht 1997 dokumentiert die Ergebnisse des Aktionsprogramms "Frau und Beruf", zeigt aber auch weitere Handlungsmöglichkeiten auf. Mittlerweile enthalten mehr als 55 Programme frauenspezifische Regelungen, die sicherstellen sollen, dass Frauen an den Fördermitteln gleichberechtigt teilhaben. Wichtig ist, dass dieses Aktionsprogramm zukunfts offen und entwicklungsfähig bleibt, dass die Beteiligung von Frauen an allen Programmen - auch den Programmen zur Unterstützung des regionalen und sektoralen Strukturwandels - weiter erhöht und die Wirksamkeit frauenspezifischer und -fördernder Regelungen regelmäßig überprüft wird, um sie gegebenenfalls konkreter und verbindlicher zu gestalten, wie der Landtag Nordrhein-Westfalen im Juni 1999 beschlossen hat.

Daneben gibt es zielgruppenspezifische Angebote speziell für Frauen, wie z.B. das besonders erfolgreiche "Wiedereinstiegsprogramm", das Frauen nach einer Familienphase die Rückkehr in den Beruf erleichtern soll. Oder Programme, um Frauen den Zugang zu technikorientierten Berufen zu erleichtern und Unternehmen und Frauen zu beraten und neue Impulse für Aus- und Weiterbildung zu geben.

Die Erfahrungen mit der USA zeigen, dass frauenfördernde Auftragsvergabe machbar ist, entsprechende Resultate bringt und keineswegs Nachteile für die Wirtschaft bedeutet. Das US-amerikanische "Civil Rights"-Gesetz verbietet Diskriminierung u.a. auch wegen des Geschlechts. Zu seiner Ausführung gibt es präsidiale Direktiven an die öffentlichen Verwaltungen, die "Exekutive Orders" Nr. 11.246 und 11.375, die bei Aufträgen eine Nicht-Diskriminierungsklausel und die Verpflichtung zu positiver Frauenförderung vorsehen. Die Einhaltung dieser Vertragsvorschriften wird intensiv kontrolliert. Im Vorfeld prüft eine unabhängige Regierungsbehörde die Unternehmen bezüglich ihrer Eignung als staatliche

Vertragspartner; sie kann bei Verstößen sogar bereits erteilte Aufträge rückgängig machen. Die Effekte verschiedener frauenfördernder Maßnahmen in den USA sind nicht voneinander zu trennen und aufgrund der unterschiedlichen Wirtschaftsentwicklung dort und hier auch schwer vergleichbar. Als Anhaltspunkt für ihre Wirksamkeit mag aber dienen, dass in den Jahren von 1963 bis 1998 die Differenz zwischen den Durchschnittslöhnen von Männern und Frauen in den USA deutlich sank: Frauen kamen damals nur auf 58 % eines Männerlohns, heute immerhin auf 75 % (vgl. Handelsblatt vom 18.06.1998: "Drastische Bußen für Arbeitgeber bei Diskriminierung von Frauen"). 35,3 % der Beschäftigten mit Managementfunktionen in den USA sind weiblich (Bericht des Ausschusses für Frauenpolitik, Vorlage 12/1963). Selbst die Westdeutsche Landesbank bringt es in ihrer New Yorker Niederlassung auf 30 % weibliche Führungskräfte, in Düsseldorf arbeiten nur etwa 3 % der abhängig erwerbstätigen Frauen in Führungspositionen (vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund 1997).

Ein Teil der Kommission hält eine gesetzgeberische Initiative der Bundesregierung zur Kopplung öffentlicher Aufträge mit frauenfördernden Maßnahmen für sinnvoll und fordert die Landesregierung auf, diesbezügliche Gesetzentwürfe der Bundesregierung zu unterstützen und gegebenenfalls selber initiativ zu werden. Der andere Teil der Kommission hat dagegen allerdings Bedenken.

Erfahrungen aus den USA, aber auch aus Österreich zeigen, dass dort mehr Frauen für ihre Rechte - auch vor Gericht - streiten. In Deutschland sind Klagen gegen diskriminierende Praktiken im Berufsleben äußerst selten. Auch aus dem Geltungsbereich des Frauenfördergesetzes Nordrhein-Westfalen sind ausschließlich Klagen von Männern gegen das Gesetz und keine Klagen von Frauen wegen Nichtanwendung des Gesetzes bekannt.

Die geringe Bereitschaft von Frauen in Deutschland, ihr Recht im Klageverfahren geltend zu machen, wird wiederum als Ausdruck ihrer benachteiligten Stellung auf dem Arbeitsmarkt beschrieben, ist aber auch dem Mangel an institutioneller Unterstützung zuzuschreiben. Darum müssten Maßnahmen ergriffen werden, die Frauen ermutigen, auch ihrerseits die bestehenden Gesetze für sich zu nutzen. Erfolgreiche Klagen von Frauen gegen geschlechtsspezifische Diskriminierungen im Beruf dürften dazu beitragen, das Problembewusstsein der Unternehmen in diesem Bereich zu schärfen.

Dreh- und Angelpunkt des gleichberechtigten Zugangs zum Arbeitsmarkt ist das Angebot von ausreichenden Kinderbetreuungseinrichtungen. Diese müssen zu einer Ganztagsbetreuung ausgebaut werden. Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz gilt für Kinder ab 3 Jahren. Die Kommission sieht aber die Notwendigkeit, das Betreuungsangebot auch für Kinder unter 3 Jahren bedarfsgerecht auszubauen. Da viele Kindergärten, überwiegend im ländlichen Raum, noch immer über Mittag schließen, müssen sowohl das Land als auch der Bund und die Kommunen darauf hinarbeiten, dass ganztägige Kindergartenbetreuung er-

möglichst wird. Durch das Landesprogramm "verlässliche Grundschule von 8 bis 1" ist ein erster Schritt getan, dass Mütter zumindest einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen können. Jedoch muss eine Betreuung der Grundschülerinnen und -schüler auch ganztägig angeboten werden. Ebenso ist ein ganztägiges Betreuungsangebot an allen Schulen, unabhängig von der Schulform, anzustreben.

Gerade unter arbeitsmarktpolitischen Aspekten empfiehlt die Kommission nachhaltig, den Ausbau der Infrastruktur zur ergänzenden außerhäuslichen Betreuung von Kindern aller Altersstufen nicht zu vernachlässigen. Zwar sind zusätzliche infrastrukturelle Angebote durchaus mit Kosten verbunden. Zugleich werden dadurch aber auch zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen.

Bei der Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs ist eine Flexibilisierung wünschenswert (z.B. könnte versucht werden, durch eine Aufteilung des Erziehungsurlaubs in der Form, dass beide Elternteile einen halben Tag arbeiten und einen halben Tag Erziehungsurlaub erhalten oder eine Woche arbeiten und die andere Woche Erziehungsurlaub erhalten, eine stärkere Beteiligung von Männern am Erziehungsurlaub zu erreichen).

Erziehungsurlaub als Zeitkonten, die mehr Flexibilität der Eltern ermöglicht, war eine wichtige Forderung der Landesregierung. Viele Frauen müssen, können und wollen sich nicht drei Jahre durchgängig beurlauben lassen - auch aus beruflichen und betrieblichen Gründen. Über die jetzt schon bestehenden flexiblen Möglichkeiten hinaus würden die Frauen gern zu einem späteren Zeitpunkt, eventuell bei der Einschulung, ein weiteres Jahr Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen.

Beim Ausbau der Infrastruktur und bei der kommunalen Bauplanung ist darauf zu achten, dass Frauen ihren Arbeitsplatz und die Kinderbetreuung gut und in kürzester Zeit erreichen können. Frauen nehmen den ÖPNV häufiger als Männer in Anspruch. Beim Ausbau und der Entwicklung des ÖPNV müssen Frauenbelange besser berücksichtigt werden.

Bei allen Wirtschaftsförderungsprogrammen ist durch die konkrete Ausgestaltung den Belangen von Frauen Rechnung zu tragen. Die Ergebnisse sind einer systematischen Evaluation zu unterziehen. Bei der Gründungsoffensive "GO!" z.B. hat die Mindestkreditsumme zunächst bei 25.000 DM gelegen. Es zeigte sich aber, dass Frauen oft mit geringerem Investitionsbedarf und mit einer knapperen Eigenkapitalausstattung gründen. Die Mindestkreditsumme für Gründerinnen und Gründer ist deshalb auf 10.000 DM reduziert worden.<sup>12</sup> Daraufhin ist der Anteil der Gründerinnen von 19 % in 1994 auf 46 % in 1996 gestiegen.

---

<sup>12</sup> 1996 wurde diese Regelung zunächst nur für Frauen eingeführt, 1997 auf Männer ausgeweitet. Mitte 1998 wurde die Regelung der Mindestkreditsumme abgeschafft.

Die Tarifvertragsparteien sollten sich - insbesondere bei den Tarifverhandlungen - weiterhin für eine weitere Beseitigung noch vorhandener geschlechtsspezifischer Benachteiligungen von Frauen im Arbeits- und Berufsleben einsetzen.

## **8 Innovation in der beruflichen Bildung**

Die Kommission hat sich über die Beurteilung der tatsächlichen schulischen Situation nicht einigen können. Sie hat sich jedoch auf Folgendes verständigt:

### *Empfehlungen*

Zur Vorbereitung auf kaum noch vorhersehbare berufliche Karrierewege bedarf es einer engeren Zusammenarbeit der allgemein bildenden und berufsbildenden Schulen sowie der Wirtschaft ("Wirtschaft in die Schule") im Rahmen regionaler Abstimmungen.

In Berufsschule und Betrieb muss berufliche Handlungskompetenz erworben werden, die neben dem notwendigen Fachwissen den Erwerb überfachlicher Schlüsselkompetenzen umfasst. Sie befähigen die Auszubildenden, ihre berufliche (Weiter-)Bildung und Spezialisierung eigenverantwortlich zu organisieren. Mobilität und Flexibilität sind dafür unverzichtbare Voraussetzungen.

Die sich wandelnden Qualifikationsanforderungen verlangen ein Umdenken bei der Ausgestaltung neuer Berufe und der Überarbeitung traditioneller Berufsbilder. Die Innovationszeiten von Produkten und Dienstleistungen sind heute schon in vielen Fällen kürzer als ein Ausbildungsdurchlauf. Die zügige Neuordnung bestehender Berufsbilder ist also Voraussetzung dafür, dass sich die Ausbildung kontinuierlich an den Bedürfnissen veränderter Märkte und Anforderungen der Unternehmen orientieren kann. Das ist nur zu erreichen, wenn das Berufespektrum deutlich reduziert wird und sich künftige Neuordnungen auf die Vermittlung wichtiger grundlegender Qualifikationen konzentrieren. Orientierungsrahmen solcher Grundberufe müssen betriebliche Arbeitsprozesse sein. Die Zugangsmöglichkeiten zur dualen Ausbildung, insbesondere für leistungsschwächere Absolventinnen und Absolventen des Schulwesens, müssen verbessert werden. Deshalb muss auch über unterschiedliche Qualifikationsniveaus nachgedacht werden, die allen Schulabgängerinnen und -abgängern eine angemessene Berufsausbildung bieten können. Ergänzend muss eine flexible und transparente berufliche Weiterbildung ("lebensbegleitendes Lernen") als modulares Lernangebot entwickelt werden, das zu anerkannten Qualifikationen führt. So ist eine größere horizontale und vertikale Durchlässigkeit zwischen den Bildungswegen zu erreichen.

Die Notwendigkeit lebensbegleitenden Lernens bedingt neue Formen der Zusammenarbeit der Akteure in Aus- und Weiterbildung: Betriebsspezifische Spezialisierungen erfordern eine

systemisch angelegte Kooperation der Lernorte Betrieb und Schule. Wegen der fortschreitenden arbeitsteiligen Spezialisierung sind Ausbildungskooperationen verschiedener Betriebe auf lokaler oder regionaler Ebene ("Lernnetzwerke") hilfreich. Ein Vorschlag für Kooperation auf regionaler Ebene ist beispielsweise die Einrichtung übergreifender Lern- und Entwicklungsagenturen, die Informationen, Kooperationen und Konzepte aufnehmen, sammeln, sinnvoll miteinander verknüpfen und diese Erkenntnisse interessierten Unternehmen wiederum zur Verfügung stellen.

Unter dem Aspekt der Veränderungsprozesse in Unternehmen muss die berufliche Aus- und Weiterbildung als Kompetenzmanagement neu konzipiert werden mit dem Ziel, eine bewusste Gestaltung und Optimierung des Lernens im Prozess der Arbeit, des Lernens im sozialen Umfeld und des Ausbaus und der Nutzung von Medien zu erreichen. Dazu muss der Stellenwert informeller Weiterbildung neu überdacht werden. Betriebliche und berufliche Weiterbildung, in der nicht nur fachliche, sondern auch soziale und persönliche Kompetenzen weiterentwickelt werden können, muss über die traditionellen Angebote hinaus in den innovativen Arbeitsfeldern greifen.

Erheblichen Einfluss auf alle Bereiche beruflicher Bildung hat der zunehmende Stellenwert der neuen Medien. Der Erwerb von Medienkompetenz als Fähigkeit eines aktiven, gezielten, aber auch kritischen Gebrauchs aller Medienformen und -inhalte lässt die künftigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowohl auf dem nationalen als auch auf dem internationalen Arbeitsmarkt konkurrenzfähig sein. Dazu muss multimediales, interaktives Lernen im Verbund mit nicht-technischen Unterstützungsstrukturen in Betrieb und Schule ermöglicht werden. Eine solche Integration der neuen Medien in Lernprozesse beruflicher Bildung hat Einfluss auf die individuelle Kompetenzentwicklung und bewirkt veränderte Möglichkeiten sozialer Wahrnehmung und Interaktion.

Entscheidende Bedeutung für die berufliche Bildung wird auch in Zukunft die spezifische Fachkompetenz haben. Die rasanten Entwicklungen in allen Bereichen machen jedoch einen immer schnelleren Erwerb neuen Wissens notwendig. Dies erfordert die Fähigkeit und die Bereitschaft zu selbst verantwortetem lebensbegleitenden Lernen, das in den Arbeitsprozess lernender Unternehmen integriert ist.

Neben den Fachkenntnissen erlangen überfachliche Kompetenzen eine besondere Bedeutung. Zum Erwerb solcher Kompetenzen sind vor allem projektbezogenes Lernen, selbst gesteuerte Lernformen auch mit Unterstützung neuer Medien, das Lernen im Team und interdisziplinäre Aufgabenstellungen in Ausbildung und Beruf geeignet. Diese Lernformen müssen bereits in der allgemein bildenden Schule und in der Hochschule eingesetzt werden, um die Schülerinnen und Schüler und Studierenden optimal auf das spätere Berufsleben vorzubereiten. Das fordert auch die Transformation von Bildungseinrichtungen zu lernenden Organisationen.

Die Ausgestaltung einer solchen neuen Lernkultur muss Ziel einer umfassenden Reform des deutschen Bildungssystems sein. Dazu ist Grundvoraussetzung, dass der Schule und der Hochschule mehr und nicht weniger finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden und nach Wegen einer effizienteren Mittelverwendung gesucht wird.

Im Interesse der Entwicklung der Kinder und Jugendlichen müssen dazu auch neue Formen regionaler Zusammenarbeit von Schulen, Wirtschaft, Kommunen und privaten Einrichtungen entstehen. In ihnen muss der Austausch der Bildungseinrichtungen mit anderen gesellschaftlichen Feldern systematisch angelegt werden. Der Blick auf regionale Erfordernisse an Bildung und Aus- und Weiterbildung fördert die modellhafte Erprobung innovativer Konzepte und eine bessere Koordination knapper Ressourcen. Er bewirkt zugleich eine größere Flexibilität des Gesamtsystems.

#### *Empfehlungen zur Reform der Bildungsinhalte:*

- Die allgemeine Grundbildung (einschließlich Naturwissenschaften) muss verbessert und die Beherrschung der Kulturtechniken sichergestellt werden.
- Bildungsinhalte müssen stärker international orientiert werden (z.B. durch das Erlernen einer Fremdsprache schon in der Grundschule, durch den systematischen Schüler- und Studierendenaustausch zwischen den Staaten oder durch die Förderung mehrsprachiger Studiengänge; hierzu kann auch die Förderung der Begegnung mit den Sprachen der Migrantenkinder gehören).
- Damit Schülerinnen und Schüler Medienkompetenz erwerben können, ist neben der Bereitschaft der Lehrkräfte, die neuen Medien im Unterricht einzusetzen, ihre Qualifikation entscheidend. Über das bloße Handhaben hinaus geht es hier um didaktisch sinnvolle Konzepte, die nicht zuletzt mit einer Veränderung der Lehrerrolle einhergehen.
- Neue Formen des Lernens müssen gefördert werden. Die Eigenständigkeit und Kreativität jeder und jedes Einzelnen muss gefördert und belohnt werden. Praktisches, planvolles und zielorientiertes Handeln sollte die gleiche Förderung erfahren wie die Entwicklung analytischer Fähigkeiten. In allen Bildungsbereichen muss die Nutzung multimedialer Lernmöglichkeiten und der Erwerb von Medienkompetenz gewährleistet werden.

#### *Empfehlungen zur Reform der Bildungsinstitutionen:*

- Im Rahmen der staatlichen Gesamtverantwortung brauchen Hochschulen und Schulen eine Stärkung ihrer Eigenverantwortlichkeit; dabei muss durch Setzung staatlicher Rahmenbedingungen ein einheitlicher Mindeststandard gesichert sein. Mehr Eigenverantwortlichkeit und mehr Entscheidungsbefugnisse steigern die Effizienz von Schule und die Motivation

der Lehrerinnen und Lehrer.

- Die Strukturen der Bildungsgänge müssen, z.B. durch internationale Studienabschlüsse, international kompatibel gestaltet werden.
- Das Schulprofil muss die zukünftigen Vorstellungen und Anforderungen der Schülerinnen und Schüler, Eltern und Ausbildungsbetriebe mit berücksichtigen.
- Modulare Angebote von hoher Qualität müssen lebensbegleitendes Lernen als permanente Aufgabe ermöglichen. Sie müssen den Einzelnen die Möglichkeit geben, die Lerninhalte entsprechend ihren individuellen Tätigkeits- und Lernprofilen mitzugestalten und ihren spezifischen Bildungsweg auszuwählen.
- Es müssen allgemein gültige Qualitätsstandards vereinbart und transparent gestaltet werden, mit denen sich die Bildungsinstitutionen dem nationalen und internationalen Vergleich stellen können. Systematische und regelmäßige Vergleiche helfen Schulen und Hochschulen sich weiterzuentwickeln.
- Damit die genannten Reformen ihre Wirkung voll entfalten können, sind gezielte Maßnahmen, die den Unterrichtsausfall vermeiden helfen, unverzichtbar.

#### *Empfehlungen zur Reform der Berufsvorbereitung:*

- Allgemein bildende Schulen müssen übergreifende Kompetenzen für die Aufnahme einer Berufstätigkeit vermitteln. Größere Praxisnähe des Unterrichts wird - auch in Zusammenarbeit mit regionalen Unternehmen - den Lernenden die Realität der Arbeitswelt näher bringen.
- Um den Schülerinnen und Schülern eine frühe Orientierung und Informationen über die verschiedenen Ausbildungsmöglichkeiten zu geben, muss die Berufsfindung und -orientierung Gegenstand der Sekundarstufe I sein. Es bereitet die Lernenden auf eine Berufswahlentscheidung entsprechend ihren Neigungen und Fähigkeiten vor. Beratungsangebote berücksichtigen auf dieser Grundlage regionale Chancen und zukünftige wirtschaftliche Entwicklungen.
- Unterstützt durch eine kontinuierliche und kompetente Beratung und Betreuung müssen Lernende konsequent eigenverantwortlich alle Ausbildungsschritte planen können, aber auch die Konsequenzen tragen.

#### *Empfehlungen zur Reform beruflicher Aus- und Weiterbildung:*

- Das Spektrum der derzeit bestehenden Berufsbilder muss auf der Basis des Berufskonzepts auf eine überschaubare Anzahl reduziert werden. Gestaltungsoffene und flexible

Ausbildungsordnungen müssen Freiräume für regionale und branchenspezifische Anpassungen vor dem Hintergrund des schneller werdenden technologischen Fortschritts ermöglichen.

Erworbene Teilqualifikationen müssen zertifiziert werden und Weiterqualifikationen und den Erwerb von Zusatzqualifikationen ermöglichen.

- Neue Berufsfelder (Freizeit/Kultur/Touristik/Logistik/Verkehr/Umwelt/Gesundheit) sind für Ausbildung zu erschließen. Entsprechende Ordnungsmittel - auch als Differenzierungsangebote zu Grundberufen - sind zu entwickeln.
- Die Anpassungsgeschwindigkeit der Ordnungsmittel bestehender Berufsbilder muss weiter verbessert werden.

Ein Beispiel ist die gegenwärtige Umschulungspraxis im Bereich der Krankenpflege, der Physiotherapie und verwandter Berufe: Für eine ganze Reihe dieser Berufe werden trotz vorheriger Vollausbildung in einem anderen Beruf im Falle der Umschulung wie bei der Erstausbildung drei Ausbildungsjahre gefordert, obwohl davon auszugehen ist, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die über eine dreijährige Berufsausbildung und teilweise über langjährige Berufserfahrung verfügen, ohne Qualitätseinbußen mit einer verkürzten Ausbildungsdauer von zwei Jahren umgeschult werden können. Ein schnellerer gleichwertiger Abschluss entspricht auch dem Wunsch der Umschülerinnen und -schüler, schnell ins Erwerbsleben zurückzukehren.

Pro Jahr werden allein in den o.g. Berufsfeldern rd. 20.000 Personen umgeschult - bei einer Verkürzung der Umschulungsdauer auf 2 Jahre würden rd. 700 Mio DM gespart. Bezieht man die ebenfalls landesrechtlich geregelte Altenpflege mit ein, summieren sich die Ersparnisse auf deutlich über eine Milliarde DM jährlich. Hier kann ohne einen schmerzlichen Einschnitt erheblich eingespart werden.

Deshalb fordert die Kommission von allen Ländern, insbesondere aber vom Land Nordrhein-Westfalen, durch schnellstmögliche Anpassung der entsprechenden Berufsgesetze die Verkürzung der beruflichen Weiterbildung (Umschulung auf Basis eines Berufsabschlusses in einen zweiten Beruf) zu ermöglichen.

- Eine angemessene Berufsausbildung für alle ist - auch unter Berücksichtigung unterschiedlicher Qualifikationsniveaus - zu verwirklichen. Durch eine enge Verzahnung von Aus- und Weiterbildung ist eine mögliche künftige Höherqualifizierung systemisch anzulegen und sicherzustellen.
- Eine bessere Verzahnung der schulischen und betrieblichen Ausbildung mit dem Ziel umfassender beruflicher Handlungskompetenz muss angestrebt werden. Ausbildungsinhalte und -abläufe sollten stärker zwischen Berufsschule und Ausbildungsbetrieb



abgestimmt werden; es gilt eine Partnerschaft zwischen beiden Lernorten herzustellen.

- Berufliche Weiterbildung muss öffentlich gewährleistet und in regionalen Bildungslandschaften gestaltet werden. Lernmodule müssen vereinbarten Standards entsprechen. Sie werden mit einem anerkannten Zertifikat abgeschlossen, das die erworbenen Fähigkeiten spezifiziert.
- Betriebe, Schulen und andere Bildungseinrichtungen müssen in lokalen und regionalen Lernnetzwerken im Interesse der Aus- und Fortbildung kooperieren. Lern- und Entwicklungsagenturen müssen auf lokaler oder regionaler Ebene Wissen bündeln, aufbereiten und auf Nachfrage zur Verfügung stellen. Eine Professionalisierung der Lehrkräfte und Auszubildenden in der Region ist anzustreben.
- Die Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung ist zu verwirklichen. Hoch qualifizierten Praktikerinnen und Praktikern muss systematisch die Möglichkeit einer theoretischen Vertiefung ihrer Kenntnisse an einer Hochschule gegeben werden.

## **9 Arbeitsmarktpolitik**

### **9.1 Problemaufriss - Arbeitsmarktsituation in Nordrhein-Westfalen**

Die im ersten Teilbericht der Kommission dokumentierten Ergebnisse der Bestandsaufnahme des nordrhein-westfälischen Arbeitsmarktes haben sehr deutlich werden lassen, dass die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit auch in den nächsten Jahren die wichtigste Herausforderung bleibt (vgl. Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" 1998). Den Handlungsdruck verdeutlicht bereits ein Blick auf die aktuellen Arbeitsmarktzahlen:<sup>13</sup> Ende September 1999 waren in Nordrhein-Westfalen 801.805 Menschen arbeitslos gemeldet. Das entspricht einer Arbeitslosenquote (gemessen an der Zahl aller abhängigen Erwerbspersonen) von 10,8 %. Verschärft wird die Dramatik der Arbeitsmarktsituation dabei noch durch die extrem hohe so genannte stille Reserve.

Gegenüber September 1998 hat sich die Lage am Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen ebenso wie im übrigen Bundesgebiet geringfügig verbessert; in Nordrhein-Westfalen ging die Zahl der Arbeitslosen um 2,0 % zurück. Trotzdem liegt Nordrhein-Westfalen, was die Verbesserung betrifft, auf dem zweitletzten Platz im alten Bundesgebiet. Wegen dieser Entwicklung ist die Zukunft der Erwerbsarbeit in Nordrhein-Westfalen nach Auffassung der Kommission nach wie vor mit gravierenden Risiken verbunden, die einen enormen Handlungsbedarf signalisieren.

---

<sup>13</sup> Differenzierte Daten zum Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen sind in Kapitel 1 dargestellt.

Ursächlich hierfür sind zum einen demographische Faktoren (Altersaufbau der Bevölkerung, Geburtenrate, Wanderungsbewegungen) und die veränderte Erwerbsneigung von Frauen. Zum anderen reicht die positive Entwicklung der Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich nicht aus, um den Arbeitsplatzabbau im Industriesektor auszugleichen.

Aktive Arbeitsmarktpolitik kann die richtigen wirtschaftspolitischen, strukturpolitischen, bildungspolitischen und steuerrechtlichen Rahmenbedingungen und Entscheidungen nicht ersetzen, aber sie kann und muss flankierend Hilfestellung leisten. Aktive Arbeitsmarktpolitik spielt eine ergänzende Rolle im Kampf gegen Arbeitslosigkeit. Sie hat zum Ziel, Langzeitarbeitslosen oder wenig qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und jungen Menschen mit besonderen Problemen den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Arbeitsmarktpolitik setzt primär bei den individuellen Faktoren der Menschen an, die Arbeit suchen. Für die Schaffung neuer Arbeitsplätze stehen in erster Linie die Wirtschafts- und Finanzpolitik, die regionale Strukturpolitik und die Tarifparteien in der Verantwortung.

Trotz oder gerade wegen dieser Einschränkungen müssen die Möglichkeiten der aktiven Arbeitsmarktpolitik offensiv und in Abstimmung mit den übrigen Politikbereichen genutzt werden. Ansatzpunkte hierfür sollen im Folgenden erarbeitet werden.

## **9.2 Die Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen**

### **9.2.1 Besonderheiten des nordrhein-westfälischen Arbeitsmarktes**

Strukturelle Entwicklungstrends wie die zunehmende Globalisierung und Internationalisierung, Veränderungen der zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung, Verkürzungen der Produktlebenszyklen und Bedeutungsverlagerungen innerhalb des Dienstleistungsbereichs prägen weltweit die Rahmenbedingungen der Wirtschaft. Damit einhergehen neue Anforderungen an Unternehmen und Arbeitskräfte.

Der nordrhein-westfälische Arbeitsmarkt ist in besonderer Weise von diesen strukturellen Veränderungen betroffen. Trotz des bereits seit mehreren Jahren ablaufenden Strukturwandels weist die sektorale Wirtschaftsstruktur in Nordrhein-Westfalen weiterhin einige Charakteristika auf, die die Reagibilität auf den Arbeitsmärkten im Vergleich zu anderen Bundesländern und anderen Regionen innerhalb der Europäischen Union einschränken.

Hierzu zählen im Wesentlichen

- ein vergleichsweise hoher Anteil an industrieller Wertschöpfung mit regionalen Konzentrationen im Bereich der Grundstoffindustrien,
- eine regionale Konzentration von Dienstleistungsaktivitäten auf wenige Zentren,

- eine im Vergleich zu anderen Bundesländern geringere Bedeutung bestimmter Bereiche der Elektronik- und Kommunikationstechnik sowie
- Regionen mit einem hohen Anteil der Beschäftigung in Großbetrieben.

Auch die Bestandsanalyse in Teil 1 hat gezeigt, dass der Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen durch einige Besonderheiten geprägt ist. Zu diesen Besonderheiten gehören

- der hohe Anteil an Langzeitarbeitslosen,
- die räumliche Konzentration des Arbeitsmarktproblems auf industrielle Kerne, insbesondere das Ruhrgebiet,
- eine niedrige Frauenerwerbsquote sowie
- eine hohe Ausländer- und Jugendarbeitslosigkeit (vgl. Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" 1998).

Diese Besonderheiten, vor allem die Heterogenität der Gruppe der Langzeitarbeitslosen, die zunehmende Gefahr der Ausgrenzung von Langzeitarbeitslosen durch Entwertung ihres Humankapitals und die großen regionalen Disparitäten stellen die Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen vor spezifische Herausforderungen, die es zusätzlich zu den allgemeinen strukturellen Anpassungserfordernissen zu bewältigen gilt.

In diesem Zusammenhang lassen sich drei Anforderungen an eine Arbeitsmarktpolitik formulieren:

1. Die Vermittlungsfunktion, d.h. die Beseitigung von informationsbezogenen Friktionen zwischen Anbieterinnen und Anbietern an Arbeitskraft und Unternehmen.
2. Die Flexibilisierungsfunktion, d.h. die Unterstützung von Veränderungen der Nachfrage nach und des Angebots von Arbeitskräften auf den Arbeitsmärkten.
3. Die Anreizfunktion, d.h. die Schaffung von Anreizen bei den Arbeitslosen zur Integration in gesellschaftliche Prozesse.

Ausgehend von diesen allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Anforderungen soll die Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen nachfolgend im Überblick kurz dargestellt und bewertet werden.

### **9.2.2 Das Konzept der Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen**

Die so genannte passive Arbeitsmarktpolitik, die lediglich die Lohnersatzzahlungen an die Arbeitslosen betrifft, kann im vorliegenden Fall unberücksichtigt bleiben. Die Maßnahmen der so genannten aktiven Arbeitsmarktpolitik sollen die berufliche Arbeitsmobilität erhöhen, die Reintegration der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt fördern sowie den Strukturwandel abfe-

dern und flankieren. Diese umfassen neben den Ausgaben für öffentliche Arbeitsvermittlung und Verwaltung insbesondere Qualifizierungsprogramme, Beschäftigungssubventionen und die so genannte Zielgruppenförderung.

Die Betrachtung der Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen muss das Zusammenspiel unterschiedlicher Entscheidungsträger auf europäischer, Bundes- und Landesebene berücksichtigen. Die Europäische Union bietet über ihre Strukturfonds (insbesondere Europäischer Sozialfonds ESF und Europäischer Fonds für regionale Entwicklung EFRE) sowie über verschiedene Gemeinschaftsinitiativen finanzielle Unterstützung für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Voraussetzung dafür ist allerdings eine Ko-Finanzierung in den Mitgliedsländern. Mittlerweile erhalten alle Bundesländer arbeitsmarktpolitisch relevante Mittel von der EU. Damit erweist sich diese Geldquelle als ein wichtiger Baustein in der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Länder.

Auf Bundesebene werden sowohl Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik als auch Förderungen im Rahmen der Ko-Finanzierung von EU-Fonds vorgenommen. Zu den zentralen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene zählen die berufliche Qualifizierung einerseits sowie die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen andererseits.

Unter Berücksichtigung der Vorgaben auf Bundesebene sowie der Ko-Finanzierungsmöglichkeiten der EU ist es Ziel der nordrhein-westfälischen Arbeitsmarktpolitik,

- von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte vor Arbeitslosigkeit zu bewahren,
- von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen schnell wieder zu neuen und dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen zu verhelfen und
- besonders benachteiligte Personen innerhalb der Gruppe der Arbeitslosen wieder an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen und dauerhaft einzugliedern.

Vor diesem Hintergrund wurde in Nordrhein-Westfalen das Konzept einer Arbeitsmarktpolitik entwickelt, das in den folgenden drei Säulen erkennbar ist:

1. Der arbeitsorientierten Innovationspolitik, die durch Unterstützung betrieblicher Modernisierungsprozesse im Zusammenhang von Qualifizierung, Organisationsentwicklung und technischer Innovation dem Verlust von Arbeitsplätzen vorbeugen und neue schaffen soll.
2. Der strukturorientierten Arbeitsmarktpolitik, mit der Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit Bedrohten in den vom Strukturwandel besonders betroffenen Regionen des Landes Brücken in neue Beschäftigung gebaut werden sollen.
3. Der zielgruppenorientierten Arbeitsmarktpolitik, durch die mit unterschiedlichen Instrumenten die Reintegrationschancen schwer vermittelbarer Gruppen des Arbeitsmarktes in normale Beschäftigungsverhältnisse verbessert werden sollen.

Besorgniserregend ist die Tatsache, dass die Arbeitslosigkeit insbesondere im Ruhrgebiet, in dem die Landesregierung diese Instrumente besonders intensiv eingesetzt hat, nach wie vor mit Abstand am höchsten ist. Die Effizienz der Maßnahmen wird offensichtlich durch ihre Zersplitterung und Zergliederung in unzählige Programme gemindert.

Einen Überblick über das differenzierte Angebot der Landesregierung auf dem Gebiet der aktiven Arbeitsmarktpolitik gibt die Tabelle 8.<sup>14</sup> Darin werden die in der Praxis bedeutsamen Programme und flankierenden Elemente dargestellt und deren wichtigste Aspekte erläutert. Dabei sind die Programme QUATRO und ADAPT der arbeitsorientierten Innovationspolitik, die Programme Pro Regio, RECHAR, RESIDER, KONVER der strukturorientierten Arbeitsmarktpolitik und sämtliche anderen Programme der zielgruppenorientierten Arbeitsmarktpolitik zuzuordnen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Kommission die Sicherstellung dieser Programme. Darüber hinaus wird deutlich, dass das Land Nordrhein-Westfalen mittlerweile über eine breite Infrastruktur zur Information, Beratung, Koordination und Entwicklung neuer Modelle verfügt, die durch die wissenschaftliche Begleitforschung im Institut Arbeit und Technik in Gelsenkirchen flankiert wird.

Grundsätzlich strebt Nordrhein-Westfalen eine möglichst betriebs- und praxisnahe Durchführung seiner arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen an. Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass Anfang 1995 mit nachhaltiger Unterstützung des Landes die START Zeitarbeit NRW GmbH gegründet und aufgebaut wurde. Bei diesem flächendeckenden Modellvorhaben zur beruflichen Integration Arbeitsloser im Rahmen einer sozialverträglichen Arbeitnehmerüberlassung wird - bislang mit gutem Erfolg - versucht, schwer vermittelbare Arbeitslose durch zeitlich befristete Einsätze in Betrieben schließlich in Dauerbeschäftigung zu bringen. Dabei legt START bei der Entlohnung die Tarifverträge der Entleihbetriebe zugrunde, qualifiziert seine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den verleihfreien Zeiten und unterwirft sich einer Überprüfung durch die Sozialpartner.

Von 1995 bis 1999 haben 8.803 Arbeitslose einen Arbeitsvertrag bei der START Zeitarbeit NRW GmbH unterschrieben, von denen 55,6 % vor ihrer Einstellung zu den schwer vermittelbaren Gruppen (Behinderte, Ältere über 50 Jahre, Langzeitarbeitslose, Jugendliche bis

---

<sup>14</sup> Nach Informationen des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport, die der Kommission erst nach Beschlussfassung zuzugingen, beginnt nach 10-jähriger Förderperiode ESF-kofinanzierter Arbeitsmarktprogramme ab 2000 für einen Zeitraum von sieben Jahren eine neue Förderphase, für die modifizierte Rahmenbedingungen und Schwerpunkte auf EU-Ebene verabschiedet wurden. Folgende Bereiche der EU-Verordnung werden Grundlage für die Arbeitsmarktpolitik des Landes sein:

- aktive Arbeitsmarktpolitiken zur Förderung der Beschäftigung,
- eine Gesellschaft ohne Ausgrenzung,
- Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, Qualifikation und Mobilität durch lebenslanges Lernen,
- Förderung der Anpassungsfähigkeit und des Unternehmergeistes,
- spezifische Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen.

Die o.g. drei Säulen bleiben aber auch zukünftig zentrale Grundlage der nordrhein-westfälischen Arbeitsmarktpolitik.

25 Jahre, Berufsrückkehrende, ausländische und gering qualifizierte Arbeitslose) des Arbeitsmarktes gezählt werden. In dem genannten Zeitraum sind 7.538 Personen abgegangen, davon entfallen 45,7 % auf Abgänge in Beschäftigung und 54,3 % auf sonstige Austritte. 45 % der übernommenen Arbeitskräfte weisen mindestens ein Zielgruppenmerkmal auf. Die Übernahmequote ist in den Jahren 1997 (49,6 %) und 1998 (49,2 %) deutlich höher als zu Beginn der Arbeit der START Zeitarbeit NRW GmbH (1995: 41,00 %; 1996: 40,9 %).<sup>15</sup> Ende August 1999 beschäftigte START Zeitarbeit NRW GmbH 1.265 Leiharbeitskräfte (vgl. Weinkopf/Vanselow 1999).

Um die Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze geht es auch bei den so genannten sozialen Wirtschaftsbetrieben: Existenzgründungen, die sich zur überwiegenden Einstellung von Langzeitarbeitslosen verpflichten, werden degressiv für maximal fünf Jahre intensiv gefördert, bis sie sich idealerweise ohne Förderung am Markt behaupten können.

Zur Steigerung der Effizienz seiner arbeitsmarktpolitischen Bemühungen erprobt Nordrhein-Westfalen also auch neue Instrumente. Ein weiteres Beispiel hierfür ist das bereits in Dänemark erfolgreich eingeführte Instrument der Job-Rotation: Während der Qualifizierungszeiten der Stammebelegschaft schließen Arbeitslose nach dem Stellvertreterprinzip die im Betrieb entstehenden Lücken, verbessern damit ihre berufspraktischen Kenntnisse und erhalten die Chance, ihre Fähigkeiten zu beweisen und möglicherweise dauerhaft in Arbeit zu kommen.

Die von Landesregierung, Kammern, Tarifparteien, Arbeitsverwaltung, Kommunen und Wohlfahrtsverbänden gemeinsam getragene NRW-Initiative "Jugend in Arbeit" soll in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben. Ziel dieser Initiative ist es, allen Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, einen betrieblichen Arbeitsplatz - also keine ABM - in Aussicht zu stellen. Den Betrieben werden dabei 70 % des Arbeitgeberbruttotariflohns für die Jugendlichen erstattet. Als Novum beinhaltet die Initiative nicht nur reine Vermittlungsaktionen, sondern umfasst erstmals auch die persönliche Betreuung der Jugendlichen durch kompetente Beraterinnen und Berater. Insgesamt werden im Rahmen dieser Initiative bis Ende 2000 Finanzmittel in Höhe von über 90 Mio DM zur Verfügung gestellt. Das zahlenmäßige Ergebnis dieses Programms sieht bis heute wie folgt aus: Zum Stichtag 30. September 1999 wollen ca. 10.800 Jugendliche an der Initiative teilnehmen; mit rund 8.500 jungen Menschen haben die Beraterinnen und Berater Kontakt aufgenommen, ca. 6.500 haben den Beratungsprozess bereits begonnen, mit 82 % (ca. 5.300) davon wurden konkrete Entwicklungspläne verabredet. Zum Stichtag sind über die Fachkräfte der Kammern insgesamt 1.474 Jugendliche aus der Initiative heraus in eine finanziell geförderte Arbeitsstelle vermittelt worden. Der Frauenanteil bei den aus der Initiative heraus vermittelten Arbeitsstellen liegt bei 36 % (537), der Männeranteil bei 64 % (937). Die Schwerpunkte liegen in den

---

<sup>15</sup> Bis August 1999 lag die Übernahmequote bei 43,3 %.

Bereichen Einzelhandel, Bau- und Ausbaugewerbe sowie Elektro- und Metallgewerbe. 486 Jugendliche sind aufgrund der Aufnahme einer Arbeit oder einer betrieblichen Ausbildungsstelle außerhalb von "Jugend in Arbeit" aus dem Beratungsprozess ausgeschieden oder haben einen neuen Arbeitsplatz übernommen (vgl. GIB 1999).

Schon die NRW-Initiative "Jugend in Arbeit" für sich genommen, aber auch deren Kombination mit dem Ausbildungskonsens Nordrhein-Westfalen und dem Sofortprogramm des Bundes zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit verdeutlichen das ständige Bemühen um Effizienzsteigerung und Fortentwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen.

Die zentrale und NRW-spezifische Grundlage für die Durchführung sämtlicher Programme und Maßnahmen bilden die arbeitsmarktpolitischen Leitlinien:

- präventive Handlungskonzepte,
- regionalisierte Ausrichtung und
- enge Verknüpfung von beschäftigungs- und strukturpolitischen Zielsetzungen.

Präventive Handlungskonzepte sollen über eine frühzeitige Reaktion auf veränderte Anforderungsprofile ein Ausscheiden aus dem Arbeitsverhältnis oder einen nahtlosen Übergang in neue Beschäftigung oder Qualifizierung und Umschulung ermöglichen. Mit der regionalisierten Ausrichtung sollen das spezifischere Wissen um Ausgangsbedingungen und beschäftigungspolitische Ansatzpunkte in den Regionen besser genutzt sowie regionale Skalenvorteile durch den Aufbau von Netzwerken und Clustern realisiert werden. Mit der engen Verknüpfung von Beschäftigungs- und Strukturpolitik soll nicht nur der Einsatz öffentlicher Fördermittel über entstehende Synergieeffekte optimiert werden, sondern über eine praxisnahe Abstimmung der Maßnahmen soll vor allem eine möglichst optimale Wiedereingliederung von (Langzeit-)Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt erreicht werden.

### **9.2.3 Ausgewählte Projekte anderer (Bundes-)Länder**

Als Bestandteil des Beschäftigungspaktes zwischen Politik, Wirtschaft und Gewerkschaften wurde in Bayern ein durch Veräußerung landeseigenen Vermögens gespeister Arbeitsmarktfonds etabliert. Mit den jährlichen Zinsen aus diesem mit 400 Mio DM dotierten Fonds werden innovative Projekte und Initiativen zur Qualifizierung und Arbeitsförderung im Sinne einer Anschubfinanzierung unterstützt. Die Projektauswahl wird mit den regionalen Akteuren und mit den Partnern des Beschäftigungspaktes abgestimmt.

Der Arbeitsmarktfonds stellt zwar keine spektakuläre Erhöhung des arbeitsmarktpolitischen Gesamtbudgets dar, wohl aber eine zusätzliche Finanzierungsquelle, die das Budget um einen sicheren Posten erweitert. Vor allem können mittels des Fonds experimentelle Arbeitsmarktprogramme getestet werden.

Zur Prüfung der Effektivität und Effizienz seiner Arbeitsmarktpolitik hat Hamburg eine Evaluationsstudie seines Programms "Arbeit und Qualifizierung" anfertigen lassen. Die kritische Studie zeigte deutliche Defizite in der Hamburger Arbeitsmarktpolitik. So seien in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) gerade die Berufsgruppen überrepräsentiert, die bereits seit Jahren einen massiven Arbeitsplatzabbau zu verzeichnen hätten. Des Weiteren scheine die Zuweisungspraxis in ABM häufig dem Prinzip der Beliebigkeit unterworfen zu sein und in der Regel nicht das Ergebnis einer individuellen Stärken-/Schwächenanalyse der Arbeitslosen. Auch die Zusammenarbeit mit Bildungs- und Beschäftigungsträgern sei im Hinblick auf Ziel- und Leistungsvereinbarungen verbesserungswürdig. Projektgruppen haben daraufhin neue Handlungskonzepte für die Hamburger Arbeitsmarktpolitik erarbeitet. Die tatsächliche Durchsetzung dieser Vorschläge und damit die Wirksamkeit der Evaluation hängt allerdings von der Lernbereitschaft der politischen Akteure sowie nicht zuletzt vom finanziellen Handlungsspielraum des Landes ab.

In den Niederlanden wurde Ende der 80er Jahre das Projekt Maatwerk (Arbeit nach Maß) entwickelt und erprobt. Ausgehend von einer eingehenden Analyse der individuellen Fähigkeiten versucht Maatwerk, für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger und schwer vermittelbare Personen einen "passenden" und bislang "verborgenen" Arbeitsplatz zu finden. Eine erfolgreiche Vermittlung bedeutet dabei eine mindestens sechsmonatige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. In Deutschland hat Hamburg vor gut drei Jahren erstmals das niederländische Vermittlungsmodell Maatwerk erprobt. Der Erfolg war dabei durchschlagend. Nach Presseberichten haben in Hamburg 90 % der angesprochenen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger ein Dauerarbeitsverhältnis gefunden. Deswegen werden weitere Projekte folgen. Mittlerweile wird das Modell Maatwerk auch in verschiedenen nordrhein-westfälischen Sozialämtern, wie u.a. in Siegburg und in Neuss, erprobt.<sup>16</sup>

#### **9.2.4 Bewertung der Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen**

Unter Zugrundelegung der Kriterien Marktnähe, Prävention, Verknüpfung mit regionaler Wirtschafts- und Strukturpolitik, integrierte Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekte, Zielgruppenorientierung und institutionelle Flankierung konstatieren Schmid/Blancke (1997) in ihrem Gutachten zu Recht, dass die Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen nach Konzeption und Aufwand eine gute Position besetzt: "Das Land verfügt über ein wohl ausgestattetes Arsenal an Maßnahmen und Instrumenten. Den Kriterien eines gesamtheitlichen Aufbaus von Maßnahmen und der Verbindung mit anderen Politikfeldern (im weiten Sinne der

---

<sup>16</sup> Für Nordrhein-Westfalen liegen keine Zahlen über Maatwerk-Modelle vor. Die Initiativen zwischen Maatwerk und einzelnen Kommunen werden nicht systematisch erfasst, da sie vom MASSKS nicht gefördert werden.



Strukturpolitik) wird bei der Konzeption der arbeitsmarktpolitischen Strategien weitgehend Rechnung getragen."

Diese positive Bewertung muss jedoch relativiert werden, wenn ganz pragmatisch nach dem Erfolg der nordrhein-westfälischen Arbeitsmarktpolitik gefragt wird. Denn statt eine geringe Langzeitarbeitslosigkeit, eine hohe Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt sowie eine hohe Integration der Problemgruppen aufzuweisen, ist Nordrhein-Westfalen - wie auch die Bestandsanalyse gezeigt hat - als "arbeitsmarktpolitisches Sorgenkind" zu charakterisieren. Im Vergleich mit anderen Bundesländern müssen aber die strukturellen Probleme Nordrhein-Westfalens in Rechnung gestellt werden und es muss gleichzeitig berücksichtigt werden, dass sich für alle Bundesländer eine signifikante Abweichung zur ursprünglichen arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung feststellen lässt. So mag es regionale Differenzen bei den arbeitsmarktpolitischen Erfolgen geben, aber die zu Beginn dieses Kapitels aufgestellte These, dass unter der Anforderung der Bewältigung der dritten großen Entwicklungsperiode der gesellschaftlichen Arbeit seit der Industrialisierung eine Neukonzeptionierung der arbeitsmarktpolitischen Ziele und Instrumente erforderlich ist, findet für alle Länder ihre Bestätigung, wenn die realen Erfolge an den steigenden Zahlen der Erwerbslosen und Langzeiterwerbslosen gemessen werden.

Bewertet man die Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen im Hinblick auf die oben dargestellten Funktionen, so fällt das Ergebnis ebenfalls wenig positiv aus. Die distanzierte Beziehung zwischen der Arbeitsverwaltung und den Unternehmen erschwert eine möglichst umfassende Einbeziehung aller beschäftigungsrelevanten Informationen und somit eine passgenaue Abstimmung der Maßnahmen auf die Entwicklung in den Unternehmen. Die Koordinationsschwierigkeiten zwischen Arbeitsverwaltung und Unternehmen führen zugleich zu Flexibilisierungsproblemen in bezug auf strukturelle Veränderungen auf den Arbeitsmärkten und zu negativen Anreizeffekten für von Arbeitslosigkeit bedrohte oder betroffene Personen.

### **9.3 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen**

Das in Nordrhein-Westfalen entwickelte Konzept einer Arbeitsmarktpolitik sollte unter Berücksichtigung seiner Leitlinien und seines spezifischen Profils weiter ausgebaut werden. Angesichts der nach wie vor immensen Probleme auf dem Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen unterbreitet die Kommission in diesem Zusammenhang folgende Verbesserungsvorschläge:

Die Programme und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind noch besser mit den strukturpolitischen Herausforderungen des Landes zu verzahnen. Insbesondere sind in diesem Zusammenhang stärkere Aktivitäten - und zwar sowohl struktur- als auch arbeitsmarktpolitische Aktivitäten - des Landes in den neuen Wirtschafts- und Wachstumssektoren zu

fordern. Nicht zuletzt der Bereich der Dienstleistungen muss stärker in die (arbeitsmarkt-) politischen Überlegungen und Aktivitäten einbezogen werden.

Die Anreize zur interregionalen (interkommunalen) Kooperation sollten verstärkt werden. Innerhalb der regionalisierten Arbeitsmarktpolitik werden gezielt Anreize geschaffen, sich durch innovative Strukturen bei der Entwicklung und Umsetzung beschäftigungswirksamer Projekte zu profilieren. Diese Anreize gehen insbesondere von einem Wettbewerb zwischen den Regionen um Fördermittel aus. Eine Kooperation mit anderen Regionen (Kommunen) wird hierbei auch als Bedrohung eigener Handlungs- und Fördermöglichkeiten empfunden. Dieser Bedrohungsaspekt kann gemindert werden, indem gezielt ein bestimmter Anteil der Fördermittel für Kooperationsprojekte bereitgestellt wird. Auf diese Weise ist ein Wettbewerb um Kooperationsprojekte zu fördern, die jeweils Skalenvorteile gemeinsamer Projekte aufgrund branchen- und produktspezifischer Marktbesonderheiten, beispielsweise Zulieferketten, erwarten lassen. Die Funktionsfähigkeit eines Wettbewerbs um Projekte hängt grundsätzlich von den Verfahrensregeln ab.<sup>17</sup> Die Kooperationsprojekte sind nicht zwangsläufig auf Nordrhein-Westfalen zu begrenzen, sondern bei sinnvoller Verknüpfung auch grenzüberschreitend mit Regionen in anderen Bundesländern oder EU-Ländern auszurichten, wobei aber diese Kooperationen - im Gegensatz zu einigen EU-Programmen - auf bereits erprobten und dauerhaft ausgerichteten Strukturen aufzubauen sind.

Ein zentrales Problem der regionsinternen Koordination ist die Gefahr sich selbst-erhaltender Kooperationsstrukturen. Mit der Beteiligungsorientierung in den Auswahlverfahren konzentriert sich die Informationsgewinnung über neue Entwicklungsstrategien, arbeitsmarktpolitische Erfordernisse und Projektideen weitgehend auf die Mitglieder dieser Verfahren und von ihnen beauftragter Projektträger. Neu hinzutretenden Einrichtungen und Unternehmen fällt es angesichts fehlender Erfahrungen und Kontakte häufig schwer, Projektanträge erfolgreich zu entwickeln. Um zu vermeiden, dass sich arbeitsmarktpolitische Projekte auf etablierte Einrichtungen und Unternehmen beschränken, sollten bei Folge- und Neuanträgen bereits geförderter Träger erhöhte Anforderungen an die Eigenfinanzierbarkeit der Maßnahmen gerichtet werden, wobei die Anforderungen gemäß der jeweiligen Integrationsprobleme der Projektadressaten zu differenzieren sind. Die Orientierung an der Eigenfinanzierbarkeit stärkt zugleich Anreize, bei der Projektkonzeption Unternehmen einzubinden und durch die enge Verknüpfung mit betrieblichen Prozessen die Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen gezielt zu erhöhen.

Auch Zielrichtung und Implementationswirklichkeit sollten kritisch miteinander verglichen werden. Eine systematische Evaluation der Arbeitsmarktpolitik wie in Hamburg könnte

---

<sup>17</sup> In den nachfolgenden Ausführungen wird auf die Bedeutung entsprechender Verfahrensregeln noch hingewiesen.

möglicherweise auch in Nordrhein-Westfalen einige Schwachstellen bei der Implementation aufdecken und ist daher für Nordrhein-Westfalen zu empfehlen. Auf diese Weise könnte die Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen im Hinblick auf die Zielgenauigkeit der Maßnahmen und die Effizienz des Mitteleinsatzes optimiert werden. Zu denken ist in diesem Zusammenhang an die Fortentwicklung und Ergänzung eines effizienten Controlling-Systems, das sowohl privatwirtschaftliche als auch öffentlich-rechtliche Elemente einbezieht und dadurch einerseits die regionalen Handlungs- und Entscheidungskompetenzen erweitert, andererseits aber aufgrund der intensiven Erfolgskontrollen auch zu einer Disziplinierung der regionalen Entscheidungsträger führt.

Mit Blick auf die in Tabelle 8 dargestellte Vielfalt an arbeitsmarktpolitischen Programmen in Nordrhein-Westfalen wäre es zur Optimierung der Arbeitsmarktpolitik auch sinnvoll, über eine Straffung und Zusammenlegung der zahlreichen Einzelprogramme und -maßnahmen nachzudenken. Dadurch könnte die Regelungsdichte und die daraus resultierende Intransparenz reduziert und die Anpassungsfähigkeit der Maßnahmen an veränderte Arbeitsmarktbedingungen erhöht werden. Die Vielfalt vorhandener Förderwege wird inzwischen nur noch von wenigen Insidern überschaut. Probleme entstehen sowohl in den Regionen selbst als auch bei der regionsübergreifenden Kontrolle. In den Regionen fehlen Informationen über vorhandene Förderprogramme und Möglichkeiten zur einzelsituativen Anpassung. Die Vielfalt der Programme stärkt Anreize, sich vornehmlich auf bereits bekannte und erprobte Programme und Projekte zu konzentrieren. Für die regionsübergreifende Kontrolle erweist es sich als schwierig, die Effektivität regionalisierter Entscheidungsstrukturen zu beurteilen, da sowohl die Programmziele als auch die Zielsetzungen der regionalen Entwicklungskonzepte wenig konkrete Kontrollvorgaben enthalten. Eine Harmonisierung und Zusammenführung der Programmziele, -verfahren und -kontrollen dient daher einerseits der Erleichterung eines zielgenauen Einsatzes von Fördermitteln. Andererseits können Förderziele und -ergebnisse besser miteinander verglichen werden, die Entscheidungsträger erhalten Anreize zu einer stärkeren Ausrichtung der Unterstützung an der Beschäftigungs- bzw. Integrationswirksamkeit von Maßnahmen.

Eine Zusammenlegung der zahlreichen Programme und Maßnahmen kann beispielsweise auf der Grundlage des oben geschilderten Profils der nordrhein-westfälischen Arbeitsmarktpolitik erfolgen. Danach würden die Programme zu den drei Fördersträngen

- Maßnahmen der arbeitsorientierten Innovationspolitik,
  - Maßnahmen der strukturorientierten Arbeitsmarktpolitik und
  - Maßnahmen der zielgruppenorientierten Arbeitsmarktpolitik
- zusammengefasst.

Zur inhaltlichen und finanziellen Optimierung des Mitteleinsatzes ist nicht zuletzt eine bessere Abstimmung und Übereinstimmung von arbeitsmarkt- und strukturpolitischer Regionenbildung zu fordern. Die regionalen Beteiligungsstrukturen der Arbeitsmarkt- und der Strukturpolitik existieren leider immer noch viel zu häufig getrennt nebeneinander. Unterschiedliche und oft lediglich auf Ressortegoismen beruhende Regionenzuschnitte erschweren aber die Durchführung integrierter Politikmaßnahmen und sollten dringend in Übereinstimmung gebracht werden.

Angesichts der beachtlichen Erfolge von Maatwerk in den Niederlanden und seit 1996 auch in Hamburg sollte angestrebt werden, dieses Modell für personalintensive Vermittlungsprozesse (wie sie insbesondere bei Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern sowie Langzeitarbeitslosen typisch sind) in Nordrhein-Westfalen flächendeckend und in Kooperation von Land und Kommunen einzusetzen. Auf kommunaler Ebene sollte in diesem Zusammenhang über eine engere Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialamt hin in Richtung einer kommunalen Arbeitsmarktpolitik nachgedacht werden. Darüber hinaus ist über eine Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe nachzudenken.

Mit Blick auf die schwierige sachliche und politische Konstellation in der Diskussion über Beschäftigungsmöglichkeiten für besondere Personengruppen (z.B. Geringqualifizierte) und im Bereich des freiwilligen Engagements (so genannter dritter Sektor) ist die Etablierung eines Arbeitsmarktfonds zu empfehlen. Ein solcher Fonds könnte wie in Bayern durch die Veräußerung landeseigenen Vermögens gespeist werden. Um die durchaus vorhandenen Beschäftigungspotentiale zu aktivieren, sind neue Wege zu suchen. Ob und inwieweit diese neuen Wege in der Kombination von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik oder Erwerbsarbeit und Ehrenamt liegen, kann oftmals nur durch eine Strategie der experimentellen Projekte getestet werden. Eine solche Strategie der experimentellen Projekte könnte über einen Arbeitsmarktfonds finanziert und durchgeführt werden.

Die Erfolge der START Zeitarbeit NRW GmbH zeigen, dass im Bereich Zeitarbeit ein großes Potential zur Schaffung von Arbeitsplätzen liegt. Hohe Konkurrenzdichte, aktive Auftragsakquisition und intensiver Wettbewerb um die Bewerberinnen und Bewerber eröffnen den Zeitarbeitsfirmen und Arbeitssuchenden mehr Chancen als in einem streng regulierten Zeitarbeitsmarkt. Wenn die de jure geringere formale Absicherung der Zeitarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer letztlich de facto durch den funktionierenden Marktmechanismus zu mehr Beschäftigung über die Zeitarbeitsfirmen führt, da das unternehmerische Risiko von Nichteinsatz und Zweiteinsatz mit seinen psychologisch hemmenden Wirkungen entfällt, muss auch in Deutschland erwogen werden, vergleichbare rechtliche Rahmenbedingungen für die Zeitarbeit wie in den Niederlanden zu schaffen. Dies geht aber nur in einer Konsensanstrengung von Gesetzgeber und Tarifvertragsparteien. Rechtliche Lockerungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz könnten mit Verpflichtungen für Zeitarbeitsfirmen einhergehen, Leiharbeitnehme-

rinnen und -arbeitnehmern nach einem Kundeneinsatz von einer gewissen Dauer einen unbefristeten Arbeitsvertrag einzuräumen. Hier liegen beachtliche Gestaltungsmöglichkeiten für Gesetzgeber und Sozialpartner, dem neuen Bedürfnis nach Kombination flexibler Arbeitsformen und angemessener sozialer Sicherheit für die Beschäftigten konstruktiv Rechnung zu tragen.

Tab.: 8 Die wichtigsten Förderprogramme im Überblick

Programme	Zielgruppen	Förderschwerpunkte
<b>AQUA</b> Arbeit und Qualifizierung	Langzeitarbeitslose, Jugendliche bis zu 25 Jahren und Frauen, die ihre Berufstätigkeit mehr als zwei Jahre unterbrochen haben	Kombinierte Motivations-, Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen in verschiedenen Arbeitsfeldern
<b>QUAZI</b> Zielgruppenorientierte Qualifizierung	Langzeitarbeitslose über 25 Jahre, Jugendliche unter 25 Jahre und Berufsrückkehrerinnen	Orientierung, Motivierung und Stabilisierung der Teilnehmer/-innen, theoretische bzw. praktische berufliche Qualifizierung und entsprechende Praxisphasen, transnationale Maßnahmen
<b>Frauenförderprogramm</b> Wiedereingliederungsprogramm für Berufsrückkehrerinnen	Frauen, die ihre Berufstätigkeit aus familiären Gründen für mindestens zwei Jahre unterbrochen haben	Berufliche Qualifizierungs- sowie Orientierungs-, Motivierungs- und Stabilisierungsmaßnahmen, Nachbetreuung und Praktika
<b>Arbeit statt Sozialhilfe</b> Beschäftigung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger/-innen	Arbeitslose Sozialhilfeempfänger/-innen	Lohnkostenzuschüsse für kommunale bzw. gemeinnützige Träger, die arbeitslose Sozialhilfeempfänger/-innen sozialversicherungspflichtig beschäftigen und tariflich bzw. ortsüblich entlohnen
<b>Verstärkte Förderung von ABM</b> Beschäftigung besonderer Personengruppen	Langzeitarbeitslose, Jugendliche und Heranwachsende ohne Hauptschulabschluss bzw. abgeschlossener Berufsausbildung sowie Behinderte	Ergänzung zur ABM-Förderung für Projektträger, die mit besonderen Zielgruppen in spezifischen Beschäftigungsfeldern und Maßnahmekombinationen tätig sind
<b>Stammkräfte-Programm</b> Management- und Anleitungspersonal in Beschäftigungsprojekten	Management, Anleitung und Weiterentwicklung von Beschäftigungsprojekten durch kompetentes Personal	Beschäftigungsprojekte, die vor allem im Bereich soziale Dienste und im Natur- und Umweltschutz arbeiten
<b>ProRegio</b> Förderung des Strukturwandels in von Umstrukturierung besonders betroffenen industriellen und ländlichen Regionen (NRW-EU kofinanzierte Programme für Ziel 2 und Ziel 5b Gebiete)	Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte und Beschäftigte in kleinen und mittleren Unternehmen	Berufliche Qualifizierungs-, Beschäftigungs- und Einarbeitungsmaßnahmen mit dem Ziel der Förderung der Diversifizierung der Branchenstruktur, der ökologischen Erneuerung, der europaweiten Zusammenarbeit und der Entwicklung des ländlichen Raumes
<b>RECHAR</b> Förderung des Strukturwandels in vom Rückgang des Steinkohlenbergbaus besonders betroffenen Regionen (Gemeinschaftsinitiative von NRW und EU)	Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer/-innen	Beschäftigungs- und berufliche Qualifizierungsmaßnahmen und ökologische Erneuerung der Bergbauregionen und zur Entwicklung der Branchenvielfalt in diesen Gebieten

Programme	Zielgruppen	Förderschwerpunkte
<b>KONVER</b> Gemeinschaftsinitiative von NRW und EU	Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer/-innen in Regionen, die vom Truppenabbau und von der Rüstungskonversion betroffen sind	Umstrukturierungsmaßnahmen durch Beratung und berufliche Qualifizierung
<b>RESIDER</b> Förderung des Strukturwandels in den Stahlregionen (Gemeinschaftsinitiative von NRW und EU)	Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer/-innen	Beschäftigungs- und berufliche Qualifizierungsmaßnahmen zur ökologischen Erneuerung der Stahlregionen und zur Entwicklung der Branchenvielfalt in diesen Gebieten
<b>QUATRO</b> Qualifizierung, Arbeit, Technik, Reorganisation (Umsetzung des NRW-EU kofinanzierten Ziel 4-Programms)	Beschäftigte, insbesondere von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitskräfte in kleinen und mittleren Unternehmen	Berufliche Qualifizierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Einführung neuer Technologien, Organisationskonzepte, Produkte sowie Umweltstandards in Betrieben
<b>Adapt</b> Anpassung von Arbeitskräften an den industriellen Wandel (Gemeinschaftsinitiative von NRW und EU)	Beschäftigte, insbesondere von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitskräfte in kleinen und mittleren Unternehmen	Transnationale und innovative Kooperationsvorhaben hinsichtlich beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Einführung neuer Technologien, Organisationskonzepte, Produkte sowie Umweltstandards in Betrieben
<b>YOUTH-START</b> Erleichterung der Eingliederung von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt	Junge Migrantin/-en unter 20 Jahren ohne Schul- bzw. Berufsabschluss	Modellhafte, transnationale Projekte mit den Schwerpunkten: - adressatengerechte Beratung und berufliche Orientierung - angeleitete, begleitete Arbeitserfahrung
<b>NOW</b> Verbesserung der beruflichen Chancen für Frauen	Migrantinnen ohne Berufsabschluss	Modellhafte, transnationale Projekte mit den Schwerpunkten: - adressatengerechte Beratung in arbeitsmarktlich sinnvollen und zukunftssträchtigen Bereichen - berufliche Orientierung und Qualifizierung
<b>HORIZON</b> Erhöhung der Beschäftigungschancen für Behinderte	Behinderte Jugendliche ohne Schulabschluss und psychisch Behinderte	Modellhafte, transnationale Projekte mit den Schwerpunkten: - begleitende Hilfen beim Übergang in den Beruf/in die Beschäftigung - betriebsnahe Stabilisierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen
<b>Soziale Wirtschaftsbetriebe SWB</b> Arbeitsplätze für arbeitslose Problemgruppen in neuen Unternehmen	Langzeitarbeitslose sowie arbeitslose Behinderte, ungelernete Ältere, Ausländerinnen, Berufsrückkehrerinnen	Personalkostenzuschüsse für Unternehmen in der Gründungsphase, die überwiegend Arbeitslose einstellen
<b>Integra</b> Verhinderung des dauerhaften Ausschlusses vom Beschäftigungssystem	Personen mit bestimmten persönlichen und sozialen Problemen z.B. Strafgefängene, Suchtkranke, Obdachlose	Modellhafte transnationale Projekte mit den Schwerpunkten: - Verknüpfung persönlicher und sozialer Hilfsangebote mit Unterstützung des berufl. Integrationsprozesses - niederschwellige Qualifizierungsangebote

Ansprechpartner	Angebote
Beratungsstellen und Arbeitslosenzentren für Langzeitarbeitslose	Förderung von Beratungsstellen, die Hilfestellung in allen mit Arbeitslosigkeit verbundenen Fragen anbieten sowie von Arbeitslosenzentren als Anlaufstellen
Berufsbildungszentren, Berufsförderungswerke und Werkstätten für Behinderte	Das Land beteiligt sich mit investiven Mitteln am Aufbau und Erhalt einer bedarfsgerechten Infrastruktur von Berufsbildungszentren, Berufsförderungswerken und Werkstätten für Behinderte
G.I.B. - Landesberatungsgesellschaft	Beratung, Fortbildung und Informationen für erwerbswirtschaftliche Existenzgründungen und Betriebe sowie öffentlich finanzierte Qualifizierungs- und Beschäftigungsprojekte, die die beruflichen Chancen für von Arbeitslosigkeit bedrohte und betroffene Arbeitnehmer/-innen verbessern und einen Beitrag zum strukturellen Wandel leisten
TBS-Technologieberatungsstelle beim DGB-Landesbezirk NRW	Beratung und Weiterbildung für Betriebs-/ Personalräte, Vertrauensleute und interessierte Beschäftigte in Fragen der Gestaltung der Arbeit und der Regelung des Einsatzes von EDV, sowie in den Bereichen Gefahrstoff- und Gesundheitsschutz und betriebliche Umgestaltungsprozesse
IAT - Institut Arbeit und Technik	Entwicklung arbeitsorganisatorischer und beteiligungsorientierter Management- und Personalentwicklungsmodelle, Untersuchungen, Studien und Praxistransfer zu arbeitsmarktpolitischen Themen, wirtschaftspolitischen Handlungsstrategien sowie Branchenentwicklungen, neuen Produkten und Märkten



## 10 Minderheitsvotum

der Mitglieder Brigitte Herrmann und Ingrid Kurz-Scherf der Enquête-Kommission  
"Zukunft der Erwerbsarbeit"

### Auf dem Weg in die kooperative Demokratie

#### 10.1 Vorbemerkung

Als eine der traditionsreichsten Industrieregionen ist Nordrhein-Westfalen in besonderer Weise und in besonderem Ausmaß betroffen vom aktuellen Strukturwandel der modernen Gesellschaften. In seiner Radikalität und Reichweite wird dieser Strukturwandel oft verglichen mit dem Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft, die nun ihrerseits abgelöst wird von einer neuen historischen Formation von Gesellschaft, die aber in ihrer konkreten Gestalt noch von hoher Unsicherheit geprägt ist. Allein die Fülle immer wieder neuer Wortschöpfungen für die Zukunftsgesellschaft, die mal als Risiko-, mal als Dienstleistungs-, dann wieder als Medien-, Informations- oder Wissensgesellschaft, aber auch als Raffgesellschaft oder gar als Anti-Gesellschaft beschrieben wird, signalisiert die Unsicherheit der gesellschaftlichen Zukunftsperspektiven. Die wohl größte Sorge richtet sich dabei angesichts der hohen Erwerbslosigkeit und der Verunsicherung und Verunstetigung der Arbeits- und Lebensbedingungen von immer mehr Menschen gerade auch in Nordrhein-Westfalen auf die Zukunft der Arbeit bzw. der so genannten Erwerbsarbeit. Die klassische Industrieproduktion und die klassische Industriearbeit verlieren - so viel scheint klar - jedenfalls unter arbeitspolitischen Gesichtspunkten immer mehr an Bedeutung, aber was an deren Stelle treten soll und kann ist einigermaßen unklar.

In einer solchen Situation ist es unerlässlich, sich über Leitbilder politischen Handelns im Politikfeld "Arbeit" zu verständigen, aus denen sich konkrete Handlungsempfehlungen ableiten bzw. an denen sich unterschiedliche Handlungsalternativen überprüfen lassen. Trotz unterschiedlicher weltanschaulicher und parteipolitischer Orientierungen haben sich alle Mitglieder der Enquête-Kommission des nordrhein-westfälischen Landtags auf ein solches Leitbild zur Zukunft der Erwerbsarbeit verständigt, das im Begriff der Beteiligungsgerechtigkeit zusammengefasst und in seiner politischen Dimension durch ein "magisches Fünfeck" - Ökonomie, Ökologie, Soziales, Kultur, Beteiligungsgerechtigkeit - sowie in seiner subjektiven Dimension durch ein "magisches Dreieck" - Beruf, Engagement, Lebensfreude - beschrieben wurde. Wir hatten für dieses Leitbild, das zugleich auch eine Alternative zum traditionellen Vollbeschäftigungsideal nach den Regularien des so genannten Normalarbeitsverhältnisses enthalten sollte, den Begriff der "kooperativen Demokratie" vorgeschlagen, weil wir der Überzeugung sind, dass man die Frage nach der Zukunft der Erwerbsarbeit in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Bestandssicherung und der weiteren Entwicklung von

Demokratie in den modernen Gesellschaften diskutieren muss. Das bedeutet u.a., dass der Kritik an der zunehmenden sozialen Ungleichheit und der damit verbundenen Verschlechterung von Mitwirkungs- und Teilhabechancen für eine wachsende Anzahl von Menschen in der aktuellen Situation hoher Erwerbslosigkeit und gleichzeitig zunehmender Prekarisierung der Arbeits- und Lebensbedingungen ein zentraler Stellenwert in der Behandlung der Frage nach der Zukunft der Erwerbsarbeit beizumessen ist. Gleichzeitig geht es aber auch darum, der oft illusionären Fixierung auf die Verteidigung der dann dabei meist reichlich glorifizierten "Errungenschaften der Vergangenheit" zumindest keinen Vorschub zu leisten, sondern möglichst Bereitschaft oder sogar Begeisterung für das Erproben neuer Wege und das Anpeilen neuer Ziele zu wecken.

Trotz der Verständigung auf ein gemeinsames Leitbild für die zu erarbeitenden Handlungsempfehlungen ergaben sich dann aber doch so gravierende Differenzen sowohl in der Einschätzung von Problemlagen wie auch hinsichtlich von Handlungsoptionen, die sich auch nicht auf dem Wege der Kompromissbildung überbrücken ließen, so dass dieses Minderheitsvotum erforderlich wurde. Diese Differenzen betreffen auch die Argumentationsführung der Kommissionsmehrheit im vorliegenden Bericht zu den Ergebnissen der Beratungen der Enquête-Kommission beispielsweise hinsichtlich des Stellenwerts, den das Mehrheitsvotum dem Kostenaspekt von Arbeit gleichsam als Ausgangs- wie aber auch als Dreh- und Angelpunkt seiner Handlungsempfehlungen insgesamt beimisst, oder hinsichtlich der Betrachtung des Zusammenhangs zwischen Lohnniveau und -struktur einerseits und Beschäftigungsniveau und -struktur andererseits unter Ausblendung anderer Faktoren, die in diesem Zusammenhang wirksam werden, wie insbesondere der Arbeitszeitkomponente. Wir verkennen nicht, dass in der gegebenen Situation einer äußerst angespannten Finanzlage vor allem der öffentlichen Haushalte dem Kostenaspekt arbeits- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ein zentraler Stellenwert beizumessen ist. Wenn man jedoch "die Kosten der Arbeit" zum Ausgangspunkt der Betrachtung ihrer Zukunft macht, dann wird damit ein ganz anderer Akzent gesetzt, nämlich der einer höchst einseitigen Sicht der Dinge von einem zudem auch noch verkürzten Standpunkt der Betriebe und Unternehmen.

Ein entscheidendes Manko im Mehrheitsvotum sehen wir in dem dort zugrunde liegenden Arbeitsbegriff, der letztendlich sehr stark den Vorstellungen und Bestimmungen von Arbeit in der Vergangenheit verhaftet bleibt, die unbesehen in die Zukunft verlängert und auch solchen Tätigkeits- und Berufsfeldern übergestülpt werden, denen die tradierten Konzepte beispielsweise von "Produktivität" einfach nicht mehr angemessen sind. Dahinter verbirgt sich nicht zuletzt auch ein Festhalten an patriarchalen Wertmaßstäben von Arbeit, an denen sich u.E. eine zukunftsorientierte Arbeitspolitik angesichts der sich grundlegend wandelnden Geschlechterverhältnisse nicht mehr orientieren kann. Es mangelt dem Mehrheitsvotum insgesamt an einer subjektbezogenen Sicht von Arbeit, mit der die wirtschaftszentrierte Sicht der

Kommissionsmehrheit mindestens hätte systematisch verzahnt werden müssen, wenn sie denn schon nicht zum Ausgangspunkt der Betrachtungen gemacht werden sollte. Auch fehlt in dem Mehrheitsvotum eine systematische Auseinandersetzung mit dem Bedeutungswandel von Arbeit im Spannungsfeld zwischen Globalisierung und Individualisierung bzw. zwischen der Regionalisierung und Transnationalisierung von Arbeitsbeziehungen. In seiner sehr starken Orientierung auf marktförmige Regulations- und Organisationsprinzipien von bezahlter Arbeit setzt sich das Mehrheitsvotum u.E. auch nicht angemessen mit neuen Ansätzen und Formen der Organisation und Regulation von Arbeit jenseits der alten industriegesellschaftlichen Triade "Staat - Markt - Familie" auseinander. Schließlich kommt die ökologische Dimension der Frage nach der Zukunft von Arbeit und Erwerbsarbeit bei weitem zu kurz.

In den Beratungen der Enquête-Kommission haben wir immer wieder für eine grundsätzlichere und komplexere Auseinandersetzung mit den Fragen plädiert, die auch im Einsetzungsbeschluss des nordrhein-westfälischen Landtags aufgeworfen worden waren, weil wir davon ausgingen, dass man nur auf dieser Grundlage zu wirklich innovativen Handlungsempfehlungen würde gelangen können, die nicht einfach nur die sattsam bekannten Konzepte und Kontroversen rekapitulieren. Aber schon bei der Verabschiedung des Arbeitsprogramms der Kommission und des von ihr zu bearbeitenden Themenkatalogs konnten wir uns mit diesem Plädoyer nicht durchsetzen. Im Rahmen dieses Minderheitsvotums können nun aber die hier nur angedeuteten Defizite des Mehrheitsvotums nicht in der wünschenswerten und notwendigen Gründlichkeit und Ausführlichkeit aufgearbeitet werden. Es wäre aber zu wünschen, dass der jetzt vorliegende Bericht "Strategien zur Belebung des Arbeitsmarktes" der nordrhein-westfälischen Enquête-Kommission zur Zukunft der Erwerbsarbeit Anlass zu weiteren Debatten gibt, die auch und gerade solche Fragen und Felder bearbeiten, die nicht im Zentrum des Interesses der Mehrheit der Kommissionsmitglieder lagen.

## **10.2 Angebots- versus Nachfragepolitik: eine falsche Alternative**

*(Anmerkungen zu Kapitel 3 "Kosten der Arbeit" des Mehrheitsvotums)*

Die Debatte um Arbeit und deren Zukunft wird seit Jahrzehnten begleitet von ständigen und in unendlichen Variationen wiederholten Appellen zu "lohnpolitischer Zurückhaltung" als - wie es nun auch im Mehrheitsvotum der Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" des nordrhein-westfälischen Landtags heißt - "Basis für mehr Beschäftigung". Hauptadressat dieser lohnpolitischen Appelle und Plädoyers sind regelmäßig die Gewerkschaften bzw. die gewerkschaftliche Tarifpolitik, denen damit implizit oder explizit auch die Hauptverantwortung für die bestehende Erwerbslosigkeit, deren Verfestigung und auch für die weiteren Perspektiven an den Arbeitsmärkten zugeschoben wird. Im Mehrheitsvotum der Kommission wird zwar mehrfach betont, dass die Löhne nicht "allein für die Beschäftigungsentwicklung

relevant" sind, der Lohnpolitik wird aber "im Hinblick auf den Beschäftigungsstand" dennoch "eine entscheidende Verantwortung" zugewiesen. Die Kommissionsmehrheit sieht "in der Tarifpolitik" nicht nur "einen wichtigen Hebel zur Lösung des gegenwärtigen Erwerbslosigkeitsproblems", sondern sie ist auch der Ansicht, dass "die Entwicklung von Lohnniveau und Lohnstruktur immer stärker zu einer beschäftigungsbestimmenden Größe" wird. Eine "Hauptthese" der Kommissionsmehrheit ist dabei, "dass unter Beschäftigungsaspekten vor allem die Kostenseite (der Löhne) im Vordergrund stehen muss". Die Kommissionsmehrheit empfiehlt, "die stärkere Berücksichtigung von Produktivitätstrends bei gleichzeitigem Einbau eines differenzierten Arbeitsmarktabschlags", denn "die Tarifpolitik kann den Erwerbslosen nur helfen, wenn sich die von ihr vorgesehenen Lohnerhöhungen unterhalb des Produktivitätszuwachses bewegen". D.h.: die Tariflohnerhöhung muss "im gewogenen Mittel deutlich unter der Produktivitätsentwicklung bleiben".

Zur Begründung verweist die Kommissionsmehrheit zunächst auf die Tarifpolitik "nach Erreichen der Vollbeschäftigung" in den 60er und 70er Jahren. Damals sei die Tarifpolitik zu "einem entscheidenden Hebel" geworden, "um die abhängig Erwerbstätigen an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung zu beteiligen und über eine überproportionale Anhebung der Tarife in den unteren Lohngruppen so genannte 'Strukturungerechtigkeiten' zu beseitigen". Im weiteren Argumentationsgang begnügt die Kommissionsmehrheit sich mit Hinweisen auf die Entwicklung der Arbeits- und der Lohnstückkosten sowie mit eher nebulösen Andeutungen, wie: "Die Tarifpolitik tat sich schwer, hierauf (gemeint ist die Veränderung der Beziehungen zwischen Klein- und Großbetrieben) entsprechend Rücksicht zu nehmen. Dies implizierte, dass es auch im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen ... zu einem größeren Beschäftigungseinbruch kam". Insgesamt wird der Eindruck erzeugt, dass die Erwerbslosigkeit ihre Ursache "in starkem Maße in der Lohnkostenseite hat", wobei allerdings noch nicht einmal systematisch zwischen den verschiedenen Komponenten dieser "Lohnkostenseite" unterschieden wird, auf die die Tarifpolitik zum Teil überhaupt keinen Einfluss hat.<sup>18</sup> Der "so genannte Standort Deutschland" wird als defizitär beschrieben, wobei - "neben mangelnder Flexibilität und Veränderungsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen" - "Kostenachteilen" eine entscheidende Bedeutung beigemessen wird. Wiederholt ist die Rede von "Wettbewerbsnachteilen" deutscher Unternehmen aufgrund ihrer "Arbeitskostenbelastung".

---

<sup>18</sup> Generell scheint die Logik der Argumentationsführung der Kommissionsmehrheit nicht sehr am Herzen zu liegen. So wird beispielsweise einerseits behauptet, "die deutlichen Lohnsteigerungen Anfang der 90er Jahre hätten "in Deutschland unzweifelhaft die arbeitsmarktpolitische Situation verschärft", während "die lohnpolitische Zurückhaltung der letzten Jahre geholfen" habe, "die Lage am Arbeitsmarkt zu entspannen". Damit wird ein unmittelbarer und auch in zeitlicher Hinsicht dichter Zusammenhang zwischen Lohn- und Beschäftigungsentwicklung behauptet, während an anderer Stelle ausführlich dargelegt wird, dass sich diese Zusammenhänge jedenfalls hinsichtlich der von der Kommissionsmehrheit behaupteten Wirkungen einer Politik der Lohnzurückhaltung "erst mittelfristig (etwa nach fünf Jahren)" einstellen.

Daneben wird auf eine unzureichende "strukturelle Differenzierung" der Löhne in sektoraler, regionaler, branchen- und betriebsgrößenmäßiger Hinsicht" verwiesen.

Mit dieser Argumentationsführung bezieht das Mehrheitsvotum in dem seit langem schwelenden Streit zwischen angebots- und nachfrageorientierten Konzepten zur Bewältigung der Beschäftigungskrise einseitig und eindeutig Partei zugunsten einer vorrangig auf die Verbesserung der Ertragsaussichten von Unternehmen und Betrieben ausgerichteten Angebotspolitik. Anders als in anderen Fassungen dieses Konzepts votiert die Kommissionsmehrheit aber nicht für eine Absenkung des durchschnittlichen Lohnniveaus und auch nicht für eine stärkere Lohnspreizung "nach unten" auf dem Wege einer Absenkung tariflicher Mindestlöhne in den unteren Verdienstbereichen. Zum ersten Punkt wird vielmehr ausdrücklich festgestellt, dass "ein solcher Schritt ... schon aus sozialpolitischen Gründen weder verantwort- noch durchsetzbar" wäre. Was den zweiten Punkt anbelangt, so schlägt die Kommissionsmehrheit ein so genanntes Kombilohn-Modell vor, das ausdrücklich die bestehenden Tarifsätze im Niedriglohnbereich zur Grundlage hat, die darin nicht "nach unten" sondern "nach oben" korrigiert werden sollen. Auch in anderen Punkten folgt die Kommission nicht den üblichen Konzepten einer angebotsorientierten Politik. So bekennt sie sich beispielsweise ausdrücklich zum Prinzip der Tarifautonomie und zur Erhaltung des Flächentarifvertrags. Auch die Festlegung von "Lohnleitlinien" lehnt die Kommission "entschieden" ab.

Bei genauerem Hinsehen zeigt sich aber, dass das Mehrheitsvotum in all diesen Punkten weit weniger "entschieden" ist, als es einige Formulierungen zunächst vermuten lassen:

- So empfiehlt die Kommissionsmehrheit beispielsweise "die Einführung eines Kombilohns, um das Arbeitsplatzpotential im Niedriglohnsektor zu aktivieren". D.h. im Klartext: Die seit Jahrzehnten anhaltende Tendenz zur Anhebung des durchschnittlichen Qualifikationsniveaus der Arbeitsstrukturen in den Betrieben und Verwaltungen soll wieder umgekehrt werden. Die Absicht, die personelle Besetzung des Niedriglohnsektors wieder zu erhöhen, wird aber, so sie sich denn realisiert, selbstverständlich eine "Verdienstspreizung" nach unten und eine Absenkung des durchschnittlichen Verdienstniveaus zur Folge haben.
- Das Bekenntnis zur Tarifautonomie und zur Erhaltung des Flächentarifvertrags wird insofern relativiert, als einerseits der Tarifpolitik eine maßgebliche Verantwortung für die Erwerbslosigkeit zugeschoben und der "Reform des Flächentarifvertrags" immerhin ein ganzes Unterkapitel gewidmet wird, in dem diese Institution doch eher angeprangert als gewürdigt wird, wobei allerdings die längst erfolgten Öffnungen in den Flächentarifverträgen für betriebliche Belange einfach ignoriert werden.
- Neben der Ablehnung von "Lohnleitlinien" plädiert die Kommissionsmehrheit für die Einbeziehung der Lohnpolitik in das "Bündnis für Arbeit" und in diesem Kontext für die Verständigung auf "lohnpolitische Grundsätze". Zu einer klaren Definition des Unter-

schieds zwischen "Leitlinien" und "Grundsätzen" sieht sich die Kommissionsmehrheit aber erstaunlicherweise nicht veranlasst, obwohl sie mehrfach betont, dass ihr durchaus bewusst ist, dass sie sich hier mit einem sehr "sensiblen Thema" befasst.

Neben diesen Unklarheiten und Widersprüchlichkeiten richtet sich unsere Kritik am Votum der Kommissionsmehrheit aber insbesondere gegen die u.E. falsche Grundorientierung der Argumentationsführung und der Handlungsempfehlungen in diesem Kapitel:

1. Die Argumentationsführung der Kommissionsmehrheit basiert implizit und explizit auf der Annahme überhöhter Tarifabschlüsse in der Vergangenheit. Tatsächlich liegen die Tarifabschlüsse im längerfristigen Trend aber - wie Tabelle 1 zu entnehmen ist - schon seit Mitte der 70er Jahre deutlich unter der Entwicklung der Arbeitsproduktivität und dem Anstieg der Lebenshaltungskosten: zwischen 1977 und 1997 um insgesamt knapp 15 Prozentpunkte.

**Tab. 1: Produktivität, Preise und Tarifverdienste 1977 bis 1997**

1	2	3	4	5	6	7
Jahr	Produktivität	Preise	Produkt Spalte 2 x 3	Tarifverdienste	Differenz Spalte 5 - 4	nachrichtl.: Lohnquote
1977	+ 2,7	+ 3,5	+ 6,3	+ 6,9	+ 0,6	70,5
1978	+ 2,2	+ 2,5	+ 4,8	+ 5,6	+ 0,8	69,5
1979	+ 2,5	+ 3,9	+ 6,5	+ 4,8	- 1,6	69,4
1980	- 0,6	+ 5,3	+ 4,7	+ 6,7	+ 1,9	71,6
1981	+ 0,2	+ 6,3	+ 6,5	+ 5,5	- 1,0	72,4
1982	+ 0,3	+ 5,4	+ 5,7	+ 4,0	- 1,6	72,5
1983	+ 3,2	+ 3,2	+ 6,5	+ 3,3	- 3,0	70,4
1984	+ 2,6	+ 2,4	+ 5,1	+ 2,9	- 2,1	69,2
1985	+ 1,3	+ 2,0	+ 3,3	+ 2,8	- 0,5	68,7
1986	+ 0,9	- 0,2	+ 0,7	+ 3,5	+ 2,8	67,8
1987	+ 0,7	+ 0,1	+ 0,8	+ 3,4	+ 2,6	68,1
1988	+ 2,9	+ 1,1	+ 4,0	+ 2,9	- 1,1	67,0
1989	+ 2,1	+ 2,9	+ 5,1	+ 2,8	- 2,2	65,8
1990	+ 2,7	+ 2,7	+ 5,5	+ 3,9	- 1,5	64,9
1991	+ 2,5	+ 3,6	+ 6,2	+ 6,0	- 0,2	64,9
1992	+ 0,8	+ 4,1	+ 4,9	+ 5,7	+ 0,8	66,0
1993	- 0,5	+ 3,7	+ 3,2	+ 3,8	+ 0,6	67,2
1994	+ 3,3	+ 2,8	+ 6,2	+ 2,0	- 4,0	66,0
1995	+ 2,1	+ 1,7	+ 3,8	+ 3,6	- 0,2	64,9
1996	+ 2,4	+ 1,4	+ 3,8	+ 2,3	- 1,4	64,8
1997	+ 3,4	+ 1,8	+ 5,3	+ 1,4	- 3,7	64,0

Quelle: WSI Tarifhandbuch 1998

In der Konsequenz hat sich die Lohnquote am Volkseinkommen im gleichen Zeitraum um 6 Prozentpunkte zugunsten der Einkünfte aus Unternehmertätigkeit und Vermögen verringert. Die durchschnittliche Nettolohn- und -gehaltssumme je Beschäftigten hat sich in den letzten Jahren real nur noch um rund 8 % bei einem gleichzeitigen realen Wirtschaftswachstum von 57 % erhöht.

Vor diesem Hintergrund kann das Plädoyer der Kommissionsmehrheit für "eine Tarifierhöhung, die im gehobenen Mittel deutlich unter der Produktivitätsentwicklung bleiben muss", nur als Aufforderung an die Gewerkschaften verstanden werden, auf eine Beteiligung der abhängig Erwerbstätigen an der "allgemeinen Wohlstandsentwicklung" (s.o.) möglichst ganz zu verzichten.

2. Von zentraler Bedeutung in der Argumentationsführung der Kommissionsmehrheit sind darüber hinaus die immer wieder betonten Wettbewerbsnachteile, die deutschen und insbesondere auch nordrhein-westfälischen Unternehmen aus ihrer besonderen Arbeitskostenbelastung im internationalen Wettbewerb entstehen. Gerade im Hinblick auf die veränderten Konstellationen an den Weltmärkten wird dabei auch mehrfach behauptet, dass "die Lohnseite zu einer immer wichtigeren Bestimmungsgröße für die Zukunft der Erwerbsarbeit im Lande Nordrhein-Westfalen" werde. Dazu heißt es in der klassischen Studie der Harvard Business School zum "Globalen Wettbewerb" von Michael E. Porter schon 1989: "Die einfachen Faktoren, wie das Angebot an billigen ungelerten Arbeitskräften oder das Vorhandensein von Bodenschätzen, verlieren heute im internationalen Wettbewerb - verglichen mit den komplexen Faktoren, also z.B. der Verfügbarkeit von wissenschaftlich oder technisch qualifiziertem Personal oder einer gut ausgebauten Infrastruktur - immer mehr an Bedeutung. Der Anteil der direkten Arbeitskosten an den Gesamtkosten ist in vielen Industriegüterbranchen recht gering und wird durch die fortschreitende Automation der Aktivitäten außerhalb der Fertigung weiter gesenkt" (Porter 1989, S. 43). Mittlerweile ist dieser Prozess noch weiter vorangeschritten und er gilt in zunehmendem Maße auch für die inter- und transnational operierenden Finanzunternehmen (vgl. aus der umfangreichen Literatur z.B. Manders 1995). Es bleibt insoweit schleierhaft, worauf sich die gerade mit Bezug auf die so genannte Globalisierung und den internationalen Wettbewerb immer wieder bekräftigte These einer "wachsenden Bedeutung der Lohnpolitik" eigentlich stützt. Immerhin lag der Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) vom 23.09.1999 vor der Verabschiedung des Mehrheitsvotums vor, in dem es dazu heißt: "Wären die seit vielen Jahren höheren Arbeitskosten je Arbeiterstunde in der verarbeitenden Industrie der richtige Indikator für einen Wettbewerbsnachteil Deutschlands, hätte sich dies in einem Handelsbilanzdefizit und einer entsprechenden Abwertung der D-Mark zeigen müssen. Tatsächlich weist die westdeutsche Handelsbilanz jedoch seit Jahrzehnten Überschüsse auf, und

die D-Mark ist langfristig nicht abgewertet, sondern vielmehr aufgewertet worden. Die Entwicklung auf den Devisenmärkten widerspricht somit fundamental dem Befund, der sich aus internationalen Vergleichen der Arbeitskosten je Arbeiterstunde ... scheinbar ergibt. Sie entspricht jedoch dem Befund ..., dass Westdeutschland durch Lohnzurückhaltung im Vergleich zu den Haupthandelspartnern immer wieder temporäre Wettbewerbsvorteile erzielen konnte, die durch ... Aufwertung der D-Mark ausgeglichen wurden" (DIW 1999, S. 687).

3. Implizit und explizit argumentiert das Mehrheitsvotum der Enquête-Kommission schließlich auch auf der Annahme einer "überproportionalen Anhebung der Tarife in den unteren Lohngruppen" mit der Folge, dass in den diesen zugeordneten Tätigkeitsfeldern auch ein überdurchschnittlicher Arbeitsplatzabbau stattgefunden habe. So heißt es beispielsweise im Text ausdrücklich: "Die Höhe der Vergütung für die menschliche Arbeitsleistung ist nicht nur von Bedeutung für die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Produzenten im internationalen Wettbewerb, sondern auch für den innerunternehmerischen Wettbewerb zwischen Mensch und Maschine, soweit von einer Substituierbarkeit von Mensch und Maschine auszugehen ist". An anderer Stelle wird behauptet, dass bei einer Tarifpolitik, die "die Lohnspreizung zu mindern versucht, Struktureffekte zu erwarten (sind), die unter Globalisierungsvoraussetzungen Wirtschaftsbereiche mit standardisierten Tätigkeiten und unterdurchschnittlichen Qualifikationsanforderungen an die Arbeitskräfte treffen".

Was nun aber die im Mehrheitsvotum behauptete "überproportionale Anhebung der Tarife in den unteren Lohngruppen" anbelangt, so fand diese selbst in den 60er und 70er Jahren nur in Ausnahmefällen statt. Die Forderung nach Lohnerhöhungen in einheitlichen DM-Beträgen oder nach dauerhaft strukturwirksamen Sockelbeträgen wurde in den Gewerkschaften zwar intensiv diskutiert, aber selten erhoben und noch seltener durchgesetzt.<sup>19</sup> Sofern die Tarifabschlüsse überhaupt eine so genannte "soziale Komponente" enthielten, handelte es sich i.d.R. um nicht dauerhaft strukturwirksame Einmalzahlungen. Und sofern tatsächlich untere Lohngruppen überproportional angehoben oder ganz abgeschafft wurden, wurde der Struktureffekt oft dadurch kompensiert, dass neue Tarifgruppen am oberen Ende der Skala eingeführt wurden. Auch im Zusammenhang mit der Umstellung gesonderter Lohn- und Gehaltstarifverträge in einheitliche Entgelttarifverträge (wie beispielsweise in der chemischen Industrie) wurde die Lohndifferenzierung eher erweitert als abgebaut.<sup>20</sup> Aufgrund eines Verfassungsgerichtsurteils mussten in den 60er und 70er Jahren vor allem die so genannten Frauenlohn-

---

<sup>19</sup> Das gilt auch für den öffentlichen Dienst, wie der Kommission vorliegende ÖTV-Materialien belegen.

<sup>20</sup> Bei der Bewertung der Entwicklung tariflicher Lohnspannen ist vor allem auch zu berücksichtigen, dass im Angestelltenbereich immer mehr Angestellte gleichsam aus den Tarifstrukturen in den AT-Bereich "herausgewachsen" sind und dass ehemals als Arbeitertätigkeiten erfasste Felder in den Angestelltenstatus befördert wurden. In der Konsequenz kann sich optisch eine Nivellierung der Tarifstrukturen ergeben, obwohl dem faktisch eine stärkere Lohndifferenzierung zugrunde liegt.



gruppen abgeschafft werden; zum Teil wurden diese aber - allerdings oft in Verbindung mit dem allmählichen Abbau der weiterhin (vorrangig) für Frauen wirksamen Lohnabschläge - in so genannte Leichtlohngruppen umgewandelt. In der Konsequenz zeichnen sich die tariflichen Lohn- und Gehaltsstrukturen ebenso wie die Strukturen der effektiv gezahlten Löhne und Gehälter durch eine sehr hohe Stabilität aus - und zwar sowohl was die intersektoralen wie auch was die qualifikations- bzw. hierarchiebezogenen Differenzen anbelangt.

In einer vom Tarifregister des Bundesarbeitsministeriums erstellten Auflistung der untersten Lohngruppen und den dort geltenden Lohnsätzen in ausgewählten Tarifbereichen wird darüber hinaus darauf hingewiesen, dass "an einen Tarifvertrag nur die Mitglieder der Tarifvertragsparteien gebunden (sind), sofern nicht eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung besteht, was jedoch nur selten der Fall ist (am 1. Januar 1998 waren nur 89 von rund 6.400 Vergütungstarifverträgen allgemein verbindlich). Das bedeutet: Ein Unternehmen, das nicht Mitglied eines tarifabschließenden Arbeitgeberverbandes ist (also z.B. "junge Betriebe", für die die Kommission nach dem vorliegenden Text mit besonderem Nachdruck einen "größeren Gestaltungsspielraum bei den Löhnen und Arbeitsbedingungen" einfordert), braucht sich nicht an einen Tarifvertrag zu halten; es kann mit seinen Beschäftigten - vollkommen legal - Arbeitsentgelte vereinbaren, die unter den tariflichen Mindestlöhnen liegen".

Seit Beginn der 80er Jahre, also parallel zu der in konjunkturellen Schüben anwachsenden Erwerbslosigkeit hat es noch nicht einmal mehr auf der Ebene gewerkschaftlicher Tarifforderungen eine Tendenz zur überproportionalen Anhebung der unteren Tariflöhne gegeben und vorher hatte sie - mit Ausnahme der Abmilderung der Lohndiskriminierung von Frauen - kaum dauerhaft strukturverändernde Auswirkungen.

**Tab. 2: Prozentuale Verdienstdifferenzen zwischen Arbeitern und Angestellten in den Leistungsgruppen der Gehalts- und Lohnstrukturerhebungen des Statistischen Bundesamtes - Männer**

Erhebungs-jahr	Arb. LG1/2	Arb. LG2/3	Arb. LG1/3	Ang. LGIb/II	Ang. LGII/III	Ang. LGIII/IV	Ang. LGIV/V	Ang. LGIII/V	Ang. LGIb/V
1951	108	116	125	148	128	142	119	170	322
1957	111	111	123	146	137	137	129	177	353
1962	111	109	121	143	135	136	122	167	323
1966	110	109	120	136	132	136	123	167	300
1972	113	107	121	132	127	133	124	164	275
1978	111	108	120	136	127	130	116	151	263
1990	112	109	122	138	131	135	123	168	300

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Die Tabellen 2 und 3 zeigen die Entwicklung der prozentualen Verdienstdifferenzen zwischen den vom Statistischen Bundesamt unterschiedenen Leistungsgruppen zwischen Arbeiterinnen und Arbeitern und Angestellten - jeweils getrennt für Männer und Frauen - über einen Zeitraum von immerhin 40 Jahren.

**Tab. 3: Prozentuale Verdienstdifferenzen zwischen Arbeiterinnen und Angestellten in den Leistungsgruppen der Gehalts- und Lohnstrukturerhebungen des Statistischen Bundesamtes - Frauen**

Erhebungs-jahr	Arb. LG1/2	Arb. LG2/3	Arb. LG1/3	Ang. LGIb/II	Ang. LGII/III	Ang. LGIII/IV	Ang. LGIV/V	Ang. LGIII/V	Ang. LGIb/V
1951	95	108	103	146	130	145	127	183	347
1957	107	106	113	128	145	139	134	185	342
1962	108	104	112	135	139	136	123	166	310
1966	109	103	113	130	136	135	126	169	298
1972	110	103	114	137	134	133	127	168	310
1978	112	102	114	135	133	133	126	168	301
1990	110	103	112	116	138	132	123	162	259

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

**Tab. 4: Geschlechtsspezifische Verdienstdifferenzen in den Leistungsgruppen der Gehalts- und Lohnstrukturerhebungen des Statistischen Bundesamtes**  
(Differenz der durchschnittlichen Frauenverdienste zu den durchschnittlichen Männerverdiensten in %)

Erhebungs-jahr	Arb. LG1	Arb. LG2	Arb. LG3	Ang. LGIb	Ang. LGII	Ang. LGIII	Ang. LGIV	Ang. LGV	Arb. insges.	Ang. insges.
1951	- 44	- 37	- 32	- 26	- 25	- 25	- 27	- 31	- 40	- 43
1957	- 37	- 35	- 32	- 30	- 19	- 24	- 25	- 27	- 39	- 45
1962	- 34	- 32	- 29	- 26	- 22	- 24	- 23	- 23	- 36	- 43
1966	- 32	- 31	- 28	- 25	- 22	- 24	- 23	- 25	- 35	- 41
1972	- 32	- 31	- 28	- 15	- 18	- 23	- 22	- 24	- 36	- 38
1978	- 27	- 27	- 23	- 17	- 16	- 20	- 22	- 27	- 32	- 36
1990	- 26	- 25	- 20	- 31	- 18	- 22	- 20	- 20	- 30	- 38

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Soweit in den 60er und 70er Jahren auf der Ebene der Effektivverdienste danach überhaupt eine Angleichung um wenige Prozentpunkte stattgefunden hat, hat sich dieser Prozess bereits in den 70er Jahren wieder umgedreht. Auch die Lohn- und Gehaltsangleichung zwischen

Männern und Frauen vollzieht sich - wie kürzlich auch das Statistische Bundesamt betont hat - seit jeher in einem absoluten Schneckentempo, und es gibt Anzeichen, dass selbst dieses schon seit einiger Zeit wieder in den Rückwärtsgang geschaltet wurde (siehe Tabelle 4; vgl. auch Weiler 1997).

Tabelle 5 gibt schließlich einen vergleichenden Überblick über die tariflichen Lohn-, Gehalts- und Entgeltstrukturen in 20 ausgewählten Tarifbereichen in den Jahren 1981 und 1998. Sie belegt noch einmal, dass die so oft behauptete Nivellierung von Tarifsätzen von unten nach oben in den letzten 20 Jahren einfach nicht stattgefunden hat, so dass sich auch der überproportionale Abbau von Arbeitsplätzen in den unteren Qualifikationsgruppen nicht durch eine durch die Tarifpolitik ausgelöste "Produktivitätspeitsche" vor allem in diesen Tätigkeitsfeldern erklären lässt. Vor allem wenn man die Leistungsgruppen 2 und 3 für un- und angelernte Arbeiterinnen und Arbeiter sowie die Leistungsgruppen V und IV für vergleichsweise gering qualifizierte Angestellte zusammenfasst, ergibt sich nach Tabelle 6a ein deutlicher Rückgang des Anteils dieser Beschäftigtengruppen an der Gesamtzahl der abhängig Beschäftigten von noch über 50 % in den 50er Jahren auf nur noch 37 % im Jahre 1990. Der Anteil der Facharbeiterschaft und der qualifizierten Angestellten (Leistungsgruppe 1 und III) sowie der Angestellten in den höheren Leistungsgruppen I und II hat sich demgegenüber von gut 40 % bzw. nur rund 5 % auf deutlich über 50 % bzw. über 10 % erhöht. Bei der nach Geschlecht differenzierten Betrachtung in Tabelle 6b bestätigt sich diese Tendenz im Großen und Ganzen - allerdings mit einer Ausnahme: Der Anteil der Arbeiterinnen in der untersten Leistungsgruppe an allen Arbeiterinnen hat sich zwischen Anfang der 50er und Mitte der 90er Jahre von 44 % auf 53 % erhöht. Das aber ist genau die Beschäftigtengruppe, für die nach der Lohnhypothese zur Erklärung von Erwerbslosigkeit ein deutlich überdurchschnittlicher Beschäftigungsabbau zu erwarten gewesen wäre, weil die Beseitigung der Lohnabschläge für Frauen und die Abschaffung der so genannten Leichtlohngruppen sich vorrangig auf diese Beschäftigtengruppe bezog.

**Tab. 5: Tarifliche Lohn-, Gehalts- und Entgeltstrukturen in ausgewählten Tarifbereichen - 1981 und 1998**

Tarifbereich	untere Spanne <sup>1)</sup>		obere Spanne <sup>2)</sup>		Gesamtspanne <sup>3)</sup>	
	1981	1998	1981	1998	1981	1998
Landwirtschaft Bayern	L: 65 G: --	L: 64 G: 72	L: 115 G: --	L: 100 G: 291	L: 176 G: --	L: 176 G: 406
Steinkohlenbergbau Ruhr	L: 80 G: 76	L: 80 G: 76	L: 146 G: 226	L: 146 G: 217	L: 184 G: 296	L: 184 G: 286
Eisen- und Stahlindustrie Nordrhein-Westfalen	L: 82 G: 80	L: 82 G: 80	L: 123 G: 301	L: 123 G: 236	L: 151 G: 376	L: 151 G: 295

Chemische Industrie Nordrhein	L: 86 G: 76	E: 85 <sup>4)</sup>	L: 106 G: 206	E: 200 <sup>5)</sup>	L: 124 G: 275	E: 234 <sup>5)</sup>
Metallindustrie Nordwürttemberg/Nordbaden	L: 82 G: 82	L: 85 G: 82	L: 135 G: 219	L: 135 G: 219	L: 166 G: 268	L: 159 G: 268
Kfz-Gewerbe Nordrhein-Westfalen	L: 68 G: 83	L: 64 G: 81	L: 140 G: 246	L: 133 G: 182	L: 205 G: 296	L: 207 G: 225
Holzverarbeitende Industrie Westfalen/Lippe	L: 85 G: 84	L: 86 G: 84	L: 100 G: 190	L: 100 G: 190	L: 118 G: 226	L: 116 G: 226
Papierverarbeitende Industrie Westfalen	L: 88 G: 91	L: 82 G: 83	L: 128 G: 238	L: 130 G: 199	L: 145 G: 262	L: 160 G: 238
Druckindustrie Bundesgebiet/Nordrhein-Westfalen	L: 74 G: 88	L: 78 G: 87	L: 120 G: 257	L: 126 G: 257	L: 162 G: 293	L: 162 G: 294
Textilindustrie Baden-Württemberg	L: 87 G: 75	L: 90 G: 76	L: 113 G: 196	L: 126 G: 221	L: 130 G: 262	L: 140 G: 292
Bauhauptgewerbe Nordrhein-Westfalen/Bundesgebiet	L: 90 G: 69	L: 81 G: 69	L: 125 G: 234	L: 125 G: 235	L: 139 G: 337	L: 154 G: 338
Großhandel Nordrhein-Westfalen	L: 67 G: 81	L: 68 G: 80	L: 109 G: 242	L: 109 G: 224	L: 201 G: 297	L: 159 G: 279
Einzelhandel Nordrhein-Westfalen	L: 81 G: 90	L: 89 G: 87	L: 163 G: 296	L: 155 G: 279	L: 201 G: 326	L: 173 G: 319
Deutsche Bahn	L: 88 G: --	E: 74 <sup>5)</sup>	L: 164 G: --	E: 359 <sup>5)</sup>	L: 179 G: --	E: 487 <sup>5)</sup>
Deutsche Post	L: 88 G: --	L: 88 G: 90	L: 143 G: --	L: 140 G: 333	L: 162 G: --	L: 159 G: 370
Privates Transport- und Verkehrsgewerbe Nordrhein-Westfalen	L: 90 G: 88	L: 90 G: 88	L: 103 G: 204	L: 103 G: 202	L: 115 G: 231	L: 115 G: 230
Privates Bankgewerbe	E: 88	E: 88	E: 208	E: 195	E: 237	E: 221
Privates Versicherungsgewerbe	E: 91	E: 96	E: 195	E: 187	E: 214	E: 195
Hotel- und Gaststättengewerbe Nordrhein-Westfalen (1981)/Bayern (1998)	--	80	--	152	--	190
Öffentlicher Dienst Bund, Länder und Gemeinden	L: 88 G: 92	L: 88 G: 90	L: 142 G: 414	L: 139 G: 336	L: 160 G: 453	L: 159 G: 374

Quellen: Kurz-Scherf/WSI-Tarifarchiv: Tarifliche Lohn- und Gehaltsstrukturen in ausgewählten Bereichen, Stand Januar 1982, Düsseldorf 1982; Bispinck/WSI-Tarifarchiv: Tarifliche Lohn-, Gehalts- und Entgeltstrukturen in ausgewählten Tarifbereichen West, in: dieselben, Das Tariffahr 1998, Düsseldorf 1999, S. 41; eigene Berechnungen.

- 1) Unterste Tarifgruppe, Einstiegstarif nach vollendetem 18. Lebensjahr in Prozent der untersten Tarifgruppe für Arbeitnehmer/innen mit abgeschlossener, i.d.R. 3-jähriger Berufsausbildung.
- 2) Oberste Tarifgruppe, Endstufe in Prozent der untersten Tarifgruppe für Arbeitnehmer/innen mit abgeschlossener, i.d.R. 3-jähriger Berufsausbildung, Einstiegstarif.
- 3) Oberste Tarifgruppe, Endstufe in Prozent der untersten Tarifgruppe, Einstiegstarif nach vollendetem 18. Lebensjahr.
- 4) Umstellung auf einheitliches Entgeltsystem für Arbeiter/innen und Angestellte.
- 5) Bei der Bewertung der Entwicklung tariflicher Lohnspannung ist vor allem auch zu berücksichtigen, dass im Angestelltenbereich immer mehr Angestellte gleichsam aus den Tarifstrukturen in den AT-Bereich herausgewachsen sind und dass ehemals als Arbeiter-tätigkeiten erfasste Felder in den Angestelltenstatus befördert wurden. In der Konsequenz kann sich optisch eine Nivellierung der Tarifstrukturen ergeben, obwohl dem faktisch eine stärkere Lohndifferenzierung zugrunde liegt.

**Tab. 6 a: Besetzung der Leistungsgruppen in den Gehalts- und Lohnstrukturerhebungen des Statistischen Bundesamtes nach Beschäftigtengruppen und Geschlecht**

Erhebungs-jahr	männl. Arb. LG 1	männl. Arb. LG 2	männl. Arb. LG 3	weibl. Arb. LG 1	weibl. Arb. LG 2	weibl. Arb. LG 3	männl. Ang. LG I	männl. Ang. LG II	männl. Ang. LG III	männl. Ang. LG IV	männl. Ang. LG V	weibl. Ang. LG I	weibl. Ang. LG II	weibl. Ang. LG III	weibl. Ang. LG IV	weibl. Ang. LG V
1951	56	24	20	13	43	44	4	18	42	31	5	0,2	3	19	61	17
1957	55	29	16	5	46	49	4	21	49	23	3	0,2	3	22	59	15
1962	55	32	13	6	48	46	5	23	50	19	3	0,2	3	24	59	14
1966	57	31	12	6	48	46	5	24	52	17	2	0,4	4	31	55	10
1972	57	30	13	6	44	50	6	30	51	12	2	0,4	5	37	48	10
1978	61	27	12	7	40	53	7	32	49	11	1	0,4	6	42	45	7
1990	66	24	10	12	37	51	9	32	48	10	1	0,9	6	43	43	7
1995	65	23	12	13	34	53	6	35	49	9	1	0,7	8	46	40	6

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

**Tab. 6 b: Besetzung der Leistungsgruppen in den Gehalts- und Lohnstrukturerhebungen des Statistischen Bundesamtes insgesamt**

Erhebungs-jahr	Arb. LG 1	Arb. LG 2	Arb. LG 3	Ang. LG I	Ang. LG II	Ang. LG III	Ang. LG IV	Ang. LG V	Arb. LG 2, 3 Ang. LG IV, V	Arb. LG I Ang. LG III	Ang. LG I, II	Anteil Arb.
1951	35	21	18	0,6	3	9	11	0,5	52	44	4	74
1957	30	22	15	0,8	5	13	13	3	52	42	6	66
1962	30	23	13	0,9	5	13	12	3	51	43	6	67
1966	31	22	12	1,2	6	15	11	2	47	46	7	65
1972	30	21	13	1,5	8	17	9	2	45	47	8	64
1978	31	18	12	1,8	9	18	9	1	40	49	11	61
1990	31	15	10	2,3	9	20	11	1	37	52	11	57

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Mit dieser Kritik an der Argumentationsführung und den Handlungsempfehlungen der Kommissionsmehrheit soll nun aber deren angebotspolitischer Grundorientierung nicht einfach eine nachfrageorientierte Grundposition gegenübergestellt werden. Die Kontroverse zwischen diesen beiden Konzepten, die immer im Hintergrund der Argumentationsführung des Mehrheitsvotums steht, ist aus unserer Sicht ein längst überholter Streit gleichermaßen antiquierter Lehrmeinungen, der die tatsächlichen Probleme, Chancen und Herausforderungen in Puncto Arbeit und Erwerbsarbeit in der aktuellen "Ära der Transformation" eher vernebelt als erhellt. In diesem Streit setzen beide Kontrahenten auf eine Bewältigung der Beschäftigungskrise auf dem Weg forcierten Wachstums, wobei aber weder nach der Qualität und den wünschenswerten Feldern noch nach den "Grenzen des Wachstums" nicht nur in ökologischer sondern auch in ökonomischer Hinsicht gefragt wird. Der Streit dreht sich letztendlich darum, ob man eher durch "Lohnzurückhaltung" oder durch "Lohnsteigerung" die Ertragsaussichten von Betrieben und Unternehmen verbessern kann - in der gemeinsamen Annahme, dass dies eine verstärkte Investitionstätigkeit zur Folge haben wird, aus der dann auch zusätzliche Arbeitsplätze resultieren. Wir gehen demgegenüber davon aus, dass die Stimulation von Wachstum jedenfalls dann, wenn nicht gleichzeitig auch auf dessen Struktur und Qualität Einfluss genommen wird, sich zu sehr viel größeren Anteilen als Beschäftigungsprogramm für Maschinen denn als verbesserte Arbeitsmarktchancen für Menschen auswirkt.

Die absolute Fixierung auf zusätzliches Wirtschaftswachstum in Kapitel 3.1 "Beschäftigung und Löhne" des Mehrheitsvotums ist nun aber die notwendige Konsequenz der in Kapitel 6 "Arbeitszeitpolitik" begründeten Ablehnung von Arbeitszeitverkürzungen, denn wenn einerseits einer weiteren und auch wieder forcierten Steigerung der Arbeitsproduktivität das Wort geredet wird und andererseits zurecht von einem mindestens gleichbleibenden Arbeitspotential in der Bevölkerung ausgegangen wird, dann lässt sich dieses Potential nur dann in den Arbeitsprozess integrieren, wenn die Wachstumsraten so weit über den Anstieg der Arbeitsproduktivität hinausgehen, dass auch die große Anzahl der z.Z. Erwerbslosen oder mit geringfügiger bzw. diskontinuierlicher Beschäftigung "abgespeisten" Menschen wieder eine Chance auf berufliche Teilhabe erhalten. Ein solches Konzept halten wir nicht nur für unrealistisch sondern auch für unverantwortlich - und zwar nicht nur aus ökologischen Gründen, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der internationalen Zusammenarbeit. Deutschland sichert seine Wachstumsraten schon seit langem mit einer durchaus aggressiven Exportpolitik, die sich u.E. auf Dauer als Belastung der europäischen Integration und letztendlich auch des Weltfriedens bemerkbar machen wird bzw. auch schon macht.

Auch die Kommissionsmehrheit geht in Kapitel 3.2 "Integration von niedrig Qualifizierten in den Arbeitsmarkt durch ein Kombilohn-Modell" einen anderen Weg als den der Wachstumsstimulation durch Lohnzurückhaltung. Der Vorschlag "zur Einführung eines Kombilohns, um das Arbeitsplatzpotential im Niedriglohnsektor zu aktivieren" setzt in gesamtwirtschaftlicher

Perspektive auf die Dämpfung der Steigerung der Arbeitsproduktivität durch den Ausbau niedrig produktiver Tätigkeitsfelder. Die Aktivierung brachliegender Beschäftigungsfelder halten wir grundsätzlich für ein richtiges und notwendiges Ziel politischen Handelns in der nun schon so lange anhaltenden Krise der Arbeit. Das von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Kombilohn-Modell enthält dazu auch durchaus bedenkenswerte Ansätze - wie beispielsweise die Umwidmung von Mitteln der passiven Arbeitsmarktpolitik in aktive Arbeitsförderung. In seiner konkreten Ausgestaltung und in der Intention, einen öffentlich subventionierten Niedriglohnsektor zu installieren, können wir ihm aber nicht zustimmen.

Der Intention nach bricht das Kombilohn-Modell der Kommissionsmehrheit u.E. mit der langfristigen Tendenz des sozialen Fortschritts in den modernen Gesellschaften im Sinn einer sukzessiven Anhebung des durchschnittlichen Qualifikationsniveaus der Bürgerinnen und Bürger einer modernen Demokratie und lenkt diese in eine Tendenz der Dequalifizierung der gesellschaftlichen und betrieblichen Organisation von Arbeit. Statt die Entwicklung neuer Formen der Anreicherung von Arbeitsinhalten und des Abbaus von Hierarchien zu fördern, fällt die Kommission mit ihrem Vorschlag in eine im Grunde vormoderne, tayloristische Arbeitsphilosophie zurück, die - nachdem sie sich im produzierenden Gewerbe als inhuman und zudem auch noch als kontraproduktiv erwiesen hat, nun im tertiären Sektor zu neuer Blüte kommen soll. Es gibt zweifellos den von der Kommission beispielhaft aufgeführten Bedarf an "einfachen Handreichungen", aber diese "einfachen Handreichungen" lassen sich durchaus in komplexe Tätigkeitsfelder und Berufsbilder integrieren, deren Anforderungsprofil dann allerdings nicht mehr ihre Zuweisung zu Billigtarifen rechtfertigt. Im Übrigen stößt der Vorschlag der Kommission auch auf verfassungsrechtliche Bedenken, weil er in seiner Realisierung den Grundsatz des gleichen Lohns für gleiche Arbeit verletzt, denn die - wie oben gezeigt wurde - ja durchaus immer noch erhebliche Anzahl von Niedrigverdienenden würde nach der Konstruktion des Kombilohn-Modells der Kommissionsmehrheit nicht in den Genuss der in diesem Modell vorgesehenen, "von der Bedürftigkeit abhängigen Leistung" kommen. Der Anachronismus des Modells liegt darüber hinaus auch in seiner gegen den Abbau der Lohndiskriminierung von so genannter Frauenarbeit gerichteten Intention, denn es sind überwiegend die klassischen, vorrangig von Frauen verrichteten Tätigkeitsfelder, die die Kommissionsmehrheit dem Niedriglohnsektor zuweist und per se als "niedrig produktiv" stigmatisiert.

Begrüßenswert erscheint uns die Grundidee der Kombilöhne allerdings insofern, als sie nicht auf die Absenkung von Löhnen, sondern im Gegenteil auf deren Anhebung zielt. Dieser Grundidee nach geht es gerade nicht darum, dass Prinzip der markt- und produktivitätsorientierten Löhne zu stärken, sondern es dort, wo dieses Prinzip zu unerwünschten und inakzeptablen Konsequenzen führt, zu korrigieren. Denn dieses Prinzip in seiner traditionellen Ausformung bringt eine erhebliche Störung der Allokationsfunktion von Löhnen hervor, und

zwar in doppelter Weise: Aus ihm ergeben sich einerseits zum Teil dramatische Versorgungsdefizite in zentralen Bedarfsfeldern und andererseits ein nicht minder dramatisches Brachliegen von Arbeits- und Kompetenzpotentialen. Diese doppelte Störung der Allokationsfunktion von Löhnen lässt sich offensichtlich nicht in "marktförmigerweise" beheben, sondern es bedarf einer politischen Intervention - beispielsweise in Form einer Neubestimmung verschiedener Einkommenskomponenten auf den Feldern, in denen der Marktmechanismus versagt.

Statt an der pauschalen Förderung von niedrig qualifizierter Arbeit müsste die Ausgestaltung der Grundidee eines Kombilohns auf die qualifizierte Förderung von Arbeitsfeldern und Kompetenzen ausgerichtet sein, die sich der Organisation nach den traditionellen Mechanismen einer reinen Marktökonomie, eines verbürokratisierten öffentlichen Dienstes und eines antiquierten, patriarchalen Familienmodells entziehen. Ein mögliches Modell dafür könnte z.B. die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge von Betrieben und Beschäftigten in als gemeinnützig anerkannten Tätigkeitsfeldern sein, wobei allerdings auch die geltenden Definitionen von Gemeinnützigkeit einer Überprüfung bedürfen. Dieses Modell könnte verkoppelt werden mit dem gezielten Auf- und Ausbau von quartiers- oder wohngebietsbezogenen Service-Agenturen (in Verbindung mit einer gezielten Förderung des unentgeltlichen Engagements in denselben), in denen aber eben nicht nur "einfache Handreichungen" sondern die einer modernen Gesellschaft entsprechenden komplexen Dienstleistungen angeboten werden. Als Einstieg in ein solches Modell wäre durchaus eine Konzentration auf die Beschäftigung von Erwerbslosen in und deren Qualifizierung für neue Arbeitsfelder denkbar, so dass die Mittel für die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge (und von Qualifizierungskosten) aus den dadurch eingesparten Mitteln der passiven Arbeitsmarktpolitik bereitgestellt werden könnten.

Aber auch die um die Sozialversicherungsbeiträge reduzierten Lohnkosten können von Betrieben und Projekten in gemeinnützigen Tätigkeitsfeldern - selbst bei wirtschaftlichster Betriebsführung - nicht oder zumindest nicht in vollem Umfang "am Markt" erwirtschaftet werden, weil es gerade in diesen Tätigkeitsfeldern oft (nicht immer) an der nötigen individuellen Kaufkraft seitens derjenigen fehlt, die Bedarf an den entsprechenden Dienstleistungen haben. Während nun bislang der Staat und die Kommunen in solchen Bereichen als Anbieter nicht marktförmig organisierbarer Dienste aufgetreten ist, sollten sie in Zukunft verstärkt die Nachfragefunktion übernehmen und/oder in neue (in anderen Ländern bereits weiterentwickelte) Formen des social financing einsteigen. Dazu bedürfte es allerdings der Einrichtung eines beispielsweise durch eine zweckgebundene Abgabe auf Spitzenverdienste und -erträge finanzierten Fonds zur Finanzierung dieser Nachfrage bzw. zur Bereitstellung entsprechender Finanzmittel. Die Mittel des Fonds sollten dezentral auf kommunaler Ebene und nach Prinzipien der Selbstorganisation und Selbsthilfe verwaltet werden.



Die Mittelvergabe sollte in erster Linie nach (allerdings überarbeitungs- und aktualisierungsbedürftigen) Kriterien der Gemeinnützigkeit, in zweiter Linie aber auch nach dem Prinzip der Stützung lokal verankerter Ökonomien erfolgen. Denn was hier über gemeinnützig orientierte Tätigkeitsfelder gesagt wurde, gilt auch für große Teile der eher handwerklich strukturierten lokalen Ökonomie, die mit den an großbetrieblichen Verhältnissen oder an international operierenden Unternehmen orientierten "Produktivitätsstandards" nicht mithalten können (und zwar nicht aufgrund einer unökonomischen Wirtschaftsweise, sondern aufgrund der Personalintensität, Rationalisierungsresistenz und zum Teil auch aus Gründen der Qualitätssicherung ihrer Tätigkeitsfelder), und die ebenfalls mit dem Problem der Kaufkraftschwäche ihrer potentiellen Nachfrage konfrontiert sind.

Dieses Problem könnte in einem "flächendeckenden Großversuch" oder auch in vielen regional spezifizierten Modellprojekten dadurch angegangen werden, dass die Erschließung neuer Arbeitsfelder für Langzeiterwerbslose aller Qualifikationsgruppen in der gleichen Weise "ausgeschrieben" wird, wie dies auch auf konventionellen Feldern der öffentlichen Auftragsvergabe der Fall ist - nur dass diese hier an spezielle soziale Bedingungen, wie beispielsweise die Beschäftigung (und Qualifizierung) von Erwerbslosen (oder auch die Aktivierung unentgeltlichen Engagements) gekoppelt würde. Ziel wäre dabei aber nicht die Etablierung eines streng gegen den so genannten "ersten Arbeitsmarkt" abgegrenzten "zweiten Arbeitsmarktes" oder eines "öffentlich geförderten Beschäftigungssektors" sondern die Diversifizierung und Bereicherung der lokalen Ökonomien, insofern als auch "normale" Betriebe zu einem erhöhten Engagement in den neuen Arbeitsfeldern der non-profit-Ökonomie, des dritten Sektors der sozialen Ökonomie (oder auf welche Bezeichnung man sich auch immer verständigen mag) ermuntert werden sollten. Selbst hoch profitable Großunternehmen, die sich beispielsweise zur Einrichtung eines Jugendbetriebes oder eines Jugendwerks entschließen oder eine Frauenakademie für leitendes Management gründen, sollten für diesen Betriebsteil von den Sozialversicherungsbeiträgen entlastet werden, die aus den durch diese Maßnahmen in der passiven (oder auch aktiven) Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik freigesetzten Mitteln "zugeschossen" werden.

Zweifelloos bedarf das hier skizzierte Modell eines Einstiegs in die aktive Förderung neuer Arbeitsfelder in der sozialen Ökonomie noch der Konkretion und möglicherweise auch der Korrektur. Es sollte hier nur die grobe Richtung der Überlegungen skizziert werden, die u.E. unter dem Stichwort "Lohnpolitik und Arbeitsförderung" angestellt werden müssen. Denn wir teilen durchaus die Ansicht der Kommissionsmehrheit, dass der nun allerdings schon seit Jahrzehnten festzustellende Rückgang des Volumens an bezahlter Arbeit kein "Naturgesetz" ist, dass es vielmehr auch darauf ankommt, brachliegende Arbeitsfelder und Kompetenzpotentiale zu aktivieren - nur eben nicht durch den u.E. anachronistischen Versuch der Ausweitung des Niedriglohnsektors, sondern durch längst überfällige Initiativen zur Erweiterung des

traditionellen 3-Komponenten-Systems von Arbeit - Markt, Staat, Familie - durch die 4. Komponente einer öffentlich gestützten, aber nicht öffentlich verwalteten non-profit-Ökonomie. Wir sind auch durchaus mit der Kommissionsmehrheit einer Ansicht, dass es unter den gegebenen Umständen darum geht, klare Prioritäten zugunsten der Korrektur von Ausgrenzungs- und Marginalisierungsmechanismen zu setzen, und dass dazu auch Korrekturen bei den traditionellen Orientierungen der Lohnpolitik erforderlich sind - aber eben nicht im Sinn eines blanken Lohnverzichts, sondern im Sinn der Reaktivierung einer phantasievollen und flexiblen, zugleich aber auch konsequenten Politik der Arbeitszeitverkürzung (siehe dazu die Darlegung unseres Minderheitsvotums zur Arbeitszeitfrage in Kapitel 6 des Mehrheitsvotums). So würde beispielsweise u.E. die konsequente Ausweitung des Anteils von Teilzeitstellen auf allen Hierarchiestufen des öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen und in den ihm nachgeordneten und nachgebildeten Institutionen im Rahmen zukunftsorientierter Personal- und Organisationsentwicklungspläne einen weit höheren Beschäftigungseffekt haben, als die von der Kommissionsmehrheit empfohlene Strategie "lohnpolitischer Zurückhaltung". Im Endeffekt sind der Wechsel von Voll- auf Teilzeitarbeit oder die Umsetzung von Produktivitätsfortschritten in Arbeitszeitverkürzungen auch Formen des Lohnverzichts - nur dass sie eben nicht nur die Kassen der Betriebe und Unternehmen klingeln lassen, sondern auch deren Tore für diejenigen öffnen, die sich z.Z. dem Stigma der Entbehrlichkeit ausgesetzt sehen und allen neben dem Recht auf Arbeit auch wieder das allem Anschein nach in Vergessenheit geratene Recht auf Faulheit in Erinnerung bringen.

### **10.3 Verzahnung von Ökonomie und Ökologie unter beschäftigungswirksamen**

#### **Vorzeichen**

*(Anmerkungen zu Kapitel 4 "Wirtschaftspolitik - Förderung von Existenzgründungen und Innovation" des Mehrheitsvotums)*

Staatliche Wirtschaftspolitik mit dem Fokus auf volkswirtschaftliche Gesamtzusammenhänge unterscheidet sich von der unternehmenszentrierten Betriebswirtschaft insbesondere dadurch, dass sie die ökonomische Sphäre des Einzelunternehmens um demokratische, soziale und ökologische Zielsetzungen zu erweitern hat. Dieser wirtschaftspolitische Anspruch wird von der Kommissionsmehrheit implizit negiert. Deutlich zum Vorschein kommt dabei die Scheu vor der Überkreuzung unterschiedlicher Handlungslogiken bzw. Systemrationalitäten und den daraus erwachsenden Zielkonflikten bei gleichzeitigen Chancen zur Schaffung zukunftsfähiger Beschäftigungsfelder. Hier soll nicht ausgeklammert werden, dass sich das Vorhaben der Verzahnung von Ökonomie und Ökologie in der Praxis tatsächlich als schwierig erwiesen hat. Exemplarisch können hierfür die Bereiche Straßenbau, Flughafenerweiterung oder Kohle genannt werden.

Die daran anknüpfende Frage, wie und ob technologischer Fortschritt und die Herausforderungen des Umweltschutzes unter einem beschäftigungswirksamen Vorzeichen besser miteinander in Einklang gebracht werden können, muss aus Sicht der Verfasserinnen jedoch weiterhin gestellt werden. So ist unseres Erachtens gerade eine ökologieorientierte Wirtschaft mit Wachstums- und Beschäftigungschancen sowie Impulsen für einen beschleunigten Strukturwandel verknüpft. Diese Potentiale werden von der Kommissionsmehrheit völlig außer Acht gelassen.

### *Beschäftigungspotentiale einer ökologieorientierten Wirtschaft*

Bereits im Zwischenbericht der Enquête-Kommission wird herausgearbeitet, dass sich der Umweltschutz in Deutschland "entgegen gegenteiligen Befürchtungen und Behauptungen nicht negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit von Standorten, die strukturelle Anpassung von Regionen und die Beschäftigung ausgewirkt hat" (Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" 1998, S. 102). Umweltfreundliche Produkte, Verfahren und die daran anknüpfenden Dienstleistungen sind als Angebotssegmente aus einer kritischen Haltung gegenüber ökologisch verschwenderischen oder risikobehafteten Produktionsweisen hervorgegangen, und sie profitieren heute von einer wachsenden privaten Nachfrage nach umwelt- und ressourcenschonenden Alternativen: "Die alten Kontroversen um Ökologie, Wachstum und Beschäftigung brechen auf. Es scheint sich allmählich die Erkenntnis zu verbreiten, dass eine Wirtschaft ohne konsequente Ökologie ebenso wenig Zukunft hat, wie eine Ökologie, die Nachhaltigkeit an wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten vorbei erzwingen will", bilanziert folgerichtig Lehner (1996, S. 1).

Die Kosten des Umweltschutzes beziffern sich laut Zwischenbericht der Enquête-Kommission bei dem größten Teil der Unternehmen auf gerade einmal 1 bis 2 % der gesamten Produktionskosten und Unternehmensbefragungen bestätigen, dass die betrieblichen Umweltschutzaufwendungen kein ausschlaggebendes Standortargument sind. Eher das Gegenteil ist der Fall: Ökologisch fortschrittliche Unternehmen haben Strategien und Verfahren entwickelt (Kraft-Wärme-Kopplung, Stoffstrommanagement etc.), um gefährliche Stoffe zu ersetzen, Abfall und Emissionen zu vermeiden oder um Energie und Rohstoffe zu sparen und haben dadurch auch noch Kosten gesenkt und Wettbewerbsvorteile erhalten. So lässt sich der Umweltschutz systematisch mit der Lösung ökonomischer Strukturprobleme, der Entwicklung neuer Produkte und Märkte, der Einführung neuer Produktionskonzepte und damit der Reduzierung der Massenerwerbslosigkeit verbinden. Entsprechend sind in den alten Bundesländern zwischen 1980 und 1990 insgesamt über 500.000 neue Arbeitsplätze im Umweltbereich entstanden, davon rund 200.000 Arbeitsplätze unmittelbar im Umweltschutz von Betrieben und Behörden und über 300.000 in der Umweltwirtschaft, also im Bereich der Erstellung von Gütern und

Dienstleistungen. Gegenwärtig finden rund eine Million Menschen Lohn und Brot in der Umweltbranche (vgl. Sprenger 1995).

Insbesondere in Nordrhein-Westfalen konnte die Umweltwirtschaft nach Forschungsergebnissen von Lehner (1996, S. 12) über lange Zeit eine Beschäftigungsentwicklung verzeichnen, die deutlich positiver als in den übrigen Wirtschaftsbereichen war. Die nordrhein-westfälische Umweltwirtschaft weist als Hauptmerkmale eine günstige Umsatz- und Beschäftigungsentwicklung auf; sie hat neue, hochwertige Arbeitsplätze geschaffen; sie ist forschungs- und entwicklungsaktiv und weist, gemessen an ihren Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen und ihren Patentanmeldungen, eine hohe Innovationsfähigkeit auf (vgl. Nordhause-Janz/Rehfeld 1995). So beschäftigen die Unternehmen der nordrhein-westfälischen Umweltschutzwirtschaft bundesweit zwischen 244.000 und 268.000 Personen mit Umsätzen in einer Größenordnung von 79,3 bis 89,6 Mrd. DM (Stand: 1996).<sup>21</sup> Die direkt mit der Erstellung von Gütern und Dienstleistungen des Umweltschutzes befassten Beschäftigten innerhalb Nordrhein-Westfalens summieren sich auf etwa 117.422 Personen. Auf einer Rangliste der Wirtschaftszweige des Landes nach Umsatz und Beschäftigtenzahl läge die Umweltwirtschaft demnach noch vor der Automobil- sowie der Montanindustrie.

Was die erwartete Entwicklungsdynamik der Umweltwirtschaft angeht, ergibt sich, nach Sektoren und Wirtschaftsbereichen aufgeschlüsselt, ein differenziertes Bild: Szenarien des Klaus Novy Instituts gehen für den Entsorgungssektor bis zum Jahr 2005 von einem Beschäftigungsanstieg auf 141.825 bzw. 217.000 Personen gegenüber 91.553 Beschäftigten im Jahr 1996 aus. Innerhalb des Sektors soll das prognostizierte Wachstum dabei vor allem von den Bereichen "Boden", "Luft" und "Wasser" und weniger von den Bereichen "Abfall" und "Lärm" getragen werden. Szenarien für den Ökologiesektor sehen einen Anstieg des Beschäftigungsniveaus auf 50.475 bzw. 14.662 Personen gegenüber 12.286 Beschäftigten im Jahr 1996 vor, wobei lediglich dem Bereich des "Ökokonsums" Strukturprobleme vorausgesagt werden, die Bereiche "Energie" und "Stadtökologie/Bauen" hingegen ihr Wachstum fortsetzen würden.

#### *Handlungsempfehlungen zum Ausbau der "Umweltwirtschaft" als Zukunftsindustrie*

Um die Umweltwirtschaft weiterhin als Zukunftsindustrie zu erhalten und auszubauen, muss eine zielführende Wirtschaftspolitik verstärkt die spezifischen Wettbewerbsfaktoren und beschäftigungswirksamen Determinanten der Branche in Rechnung stellen: So streicht Lehner heraus, dass der Umweltschutz insbesondere dann starke positive Anstöße für die Beschäfti-

---

<sup>21</sup> Als Datenbasis liegt der Ergebnisbericht "Umweltschutzwirtschaft in NRW" (1998) des Klaus Novy Instituts in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen sowie der Europäischen Union zugrunde.

gung vermittelt, wenn dieser früh und aus einer Vorreiterrolle heraus angegangen wird, um so die Entwicklung neuer Technologien, Produkte und Märkte anzustoßen. Vor dem Hintergrund dieser Forschungsergebnisse erscheint insbesondere die Entwicklung einer so genannten "Vorauswirtschaft" geboten, also des Teiles der Wirtschaft, der so frühzeitig in neue technische und wirtschaftliche Entwicklungen einsteigt, dass er sich aufgrund seiner Innovationsleistung und seiner Vorsprünge dem Preiswettbewerb entziehen kann. Gegenwärtig schwächt sich indes die Wachstumsdynamik der nordrhein-westfälischen Umweltwirtschaft ab. Die sich in dieser Entwicklung abzeichnende "ökologische Innovationslücke" ist mehr als ein Wortkonstrukt, sondern ein empirisches Faktum, dass sich dadurch auszeichnet, dass das reale ökologische Innovationsgeschehen weit hinter den wirtschaftlichen und technischen Möglichkeiten zurückbleibt und die Vorreiterposition der heimischen Umweltwirtschaft gefährdet ist: "Viele Beispiele bester Praxis belegen eindrücklich, dass es heute nicht nur technisch, sondern auch wirtschaftlich möglich ist, weitaus umweltfreundlicher zu produzieren, als dies die meisten Unternehmen tun" (Lehner 1996, S. 26f).

Welche Maßnahmen sind also einzuleiten, um die "ökologische Innovationslücke" zu schließen und der Umweltwirtschaft wieder ein beschäftigungswirksames Vorzeichen zu geben? Die Verfasserinnen des vorliegenden Minderheitsvotums sprechen sich für die folgenden Leitlinien politischen Handelns aus:

- Um spürbare Beschäftigungs- und Innovationsimpulse zu schaffen, ist eine "radikalere Umweltpolitik" (Lehner 1996, S. 35) gefordert, die in einer langfristig vorausschaubaren und verlässlichen Weise Standards festsetzt, die über einen längeren Zeitraum progressiv verschärft werden. Solche Regulierungsstrategien stellen Unternehmen zwar vor Herausforderungen der Umsetzung, erzeugen aber zugleich massive soziale und technologische Innovationsanreize, begünstigen innovative Unternehmen und treiben so die Entwicklung neuer Märkte und neuer Beschäftigungsfelder voran.
- Durch die Schaffung einer frühen Leitnachfrage muss eine beschäftigungsorientierte Umweltpolitik dafür Sorge tragen, dass für neue ökologische Produkte und Verfahren in Nordrhein-Westfalen rasch ein tragfähiger Markt entsteht, der die Entwicklung oder Ansiedlung einschlägiger Produktion im Lande fördert. Hierzu kann das Land seine Beschaffung, Investitionen und Förderung einsetzen und beispielsweise festlegen, dass alle öffentlichen oder öffentlich geförderten Gebäude in Nordrhein-Westfalen oder für das Land beschaffte Geräte bestimmten ökologischen Anforderungen genügen müssen.
- Zur Ausschöpfung von Synergie- und Spillover-Effekten muss eine beschäftigungsorientierte Umweltpolitik zudem die vorhandenen Forschungs- und Entwicklungsinfrastrukturen sowie deren Zielbranchen systematisch zu innovativen Netzwerken für zukunftsfähige Produkt- und Marktentwicklungen bündeln. Ein konkretes Beispiel für die

gezielte Zusammenführung von vorhandenen Einzelaktivitäten zu koordinierten Verbundinitiativen ist etwa in der Landesinitiative "Produktionsintegrierter Umweltschutz" zu sehen, unter deren Schirm die Ökologisierung von Produktionsverfahren und Produkten der nordrhein-westfälischen Wirtschaft vorangetrieben wird.

- Da den Beschäftigungsproblemen auch ein verzögerter Strukturwandel zugrunde liegt, muss eine beschäftigungsorientierte und ressortübergreifende Umweltpolitik einen Schwerpunkt auf Maßnahmen und Projekte legen, die starke Anstöße für Innovationen und einen ökologischen Strukturwandel geben. Hierbei muss auch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass das Umweltbewusstsein der Verbraucherinnen und Verbraucher bzw. der privaten Haushalte einen entscheidenden Wettbewerbsfaktor für die Umweltwirtschaft darstellt. Die Landesregierung ist daher aufgefordert, in allen Politikfeldern umweltpolitische Lernprozesse zu fördern. Analog dazu könnten so genannte Umweltpromotorinnen und -promotoren (nach dem organisatorischen Vorbild des nordrhein-westfälischen "Eine-Welt"-Programms) "vor Ort" gezielte Informations- und Bildungsarbeit leisten.
- Die Bestrebungen vieler Kommunen, sich der Agenda 21 anzuschließen und eine nachhaltige Stadtentwicklung zu proklamieren, fördert indirekt die Anbieterschaft in den Bereichen Bauen und Stadtökologie und unterstreicht zugleich die Nachfragewirkung einer CO<sub>2</sub>- bzw. Klimagesetzgebung. Die vielfältigen Aktivitäten des Landes Nordrhein-Westfalen zur Unterstützung des Agendaprozesses sind nicht zuletzt vor diesem Hintergrund zu verstetigen und zu intensivieren.

#### *Handlungsempfehlungen für eine ökologie- und beschäftigungsorientierte Wirtschaftsförderung*

Wachstumspotentiale mit entsprechenden Beschäftigungseffekten für den Bereich des Umweltschutzes werden vor allem den Kleinbetrieben bis 100 Beschäftigten attestiert (vgl. Klaus Novy Institut 1998, S. 20). Diese Potentiale mittels geeigneter Instrumentarien zu aktivieren, hat sich eine beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik in Zukunft verstärkt zum Ziel zu setzen.

Zu diesem Zweck ist insbesondere an den Hemmnisfaktoren für Neueinstellungen anzusetzen, die durch eine Befragung von knapp 5.000 nordrhein-westfälischen Betrieben der Umweltwirtschaft eruiert werden konnten (vgl. Lehner 1996, S. 56ff). Konkret wurden im Rahmen der Erhebung eine unzureichende Förderpolitik, ein Facharbeitermangel sowie ein Mangel an höher qualifiziertem Personal in Kleinbetrieben beklagt. Vor allem Handwerksbetriebe im Umweltschutz betrachten den Mangel an qualifiziertem Personal zu 40 % als negativen und eine höhere Mitarbeiterqualifikation zu 39 % als positiven Wettbewerbsfaktor. Hinsichtlich der Förderpolitik wurde ermittelt, dass immerhin 31 % der befragten Betriebe in einer

unzureichenden Förderung ein starkes Hemmnis für Neueinstellungen sehen und sich eine überwiegende Mehrheit über arbeitspolitische Förderprogramme schlecht informiert fühlt: 13 % der Betriebe bezeichneten sich als informiert, 46 % als eindeutig nicht informiert und 39 % fühlten sich nur teilweise informiert.

Bedeutsamkeit und Wirkungsweise einer konsequenten Förderpolitik im Bereich der Umweltwirtschaft veranschaulicht den skizzierten Ergebnissen der Unternehmensbefragung zum Trotz insbesondere das nordrhein-westfälische Landesprogramm "Rationelle Energieverwendung und Nutzung unerschöpflicher Energiequellen" (REN-Programm). Das Konzept zur rationellen Energienutzung reicht von Entwicklungsvorhaben über die Markteinführung bewährter Techniken bis hin zu Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Die durch das Programm initiierte Nachfrage und Serienfertigung bei den Herstellern haben in den Förderbereichen Windenergie, Solarthermie und Photovoltaik im Ergebnis zu einer degressiven Preisentwicklung geführt. Gegenwärtig wird mit vergleichbar bescheidenen Haushaltsmitteln von rund 50 Mio DM für die REN-Breitenförderung ein jährliches Investitionsvolumen von ungefähr 250 Mio DM ausgelöst. Anders ausgedrückt: Eine DM öffentliche Förderung im Bereich moderner Umwelttechnologien bewirken fünf DM private Investitionen.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Restriktionen, aber auch der Chancen einer beschäftigungsorientierten Wirtschaftsförderung im Bereich der Umweltwirtschaft, sind Beschäftigungseffekte durch folgende Maßnahmen zu induzieren:

- Die Ausgestaltung der Fördermodalitäten muss vereinfacht und die Informationsbasis verbreitert werden, um den Zugang zu Kapitalquellen für weniger erfahrene Kleinbetriebe zu erleichtern. Unter Berücksichtigung der Ungleichverteilung der bisherigen Fördermittelnutzung ist darin zugleich ein Gebot der Chancengleichheit für kapitalschwächere Betriebe zu sehen.
- Angesichts des ermittelten Qualifikationsgefälles zu Lasten der Kleinbetriebe, vor allem des Ökologiesektors bis 100 Beschäftigte, der vergleichsweise hohen Wachstumsraten und Beschäftigungspotentiale dieser Betriebe sowie ihres allgemein bekannten Eigenkapitalmangels ist ein Programm zur Erhöhung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit durch so genannte Innovationsassistentinnen und -assistenten zu konzipieren. Zum Zweck des strategischen Wissenstransfers soll mit befristeten Gehaltszuschüssen die Einstellung von Hochschulabsolventinnen und -absolventen gefördert werden. Ein entsprechendes Förderprogramm wird im Bundesland Hessen bereits seit 1997 erfolgreich praktiziert.
- Zur Behebung des offenkundigen Facharbeitermangels, etwa im Bereich des ökologischen Bauens, sind vor allem die Industrie- und Handelskammern aufgerufen, entsprechende Berufsbilder und zukunftssträchtige Ausbildungsgänge zu konzipieren. Beispielhaft kann hier auf die einjährige Weiterbildung arbeitsloser Fachkräfte aus den Bereichen Elektro,

Metall und Bau zum EU-weit anerkannten "Solarteur" (Solarfachkraft) durch die Landesinitiative Zukunftsenergien unter der Regie des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr verwiesen werden. Unerlässlich bleibt daneben jedoch auch die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe, die sich dem wirtschaftlichen Strukturwandel nicht verschließen dürfen.

- Im ländlichen Raum gilt es, durch eine flankierende Förderpolitik bislang brachliegende Beschäftigungspotentiale vor allem in den Bereichen "sanfter Tourismus" und "biologischer Landbau" zu erschließen. Die Förderung des sanften Tourismus und der erforderlichen Infrastruktur ist eine an den regionalen Ressourcen anknüpfende Möglichkeit, zusätzliche Arbeitsplätze und Erwerbsmöglichkeiten zu schaffen. Hierzu gehören gastronomische Angebote und Übernachtungsmöglichkeiten in Pensionen oder auf dem (Bio)Bauernhof oder Angebote im kunsthandwerklichen Bereich mit Workshops und Naturexkursionen. Selbstverständlich müssen die regionalen Kulturangebote und ihr Ausbau in die Konzeption zur Förderung des sanften Tourismus mit einbezogen werden. Den Urlaub mit dem Fahrrad gilt es durch den Ausbau von Radwegenetzen, Tourenbeschreibungen und Übernachtungsangeboten mit "Radservicestation" attraktiv zu machen. Zur Erhaltung der vorhandenen klein- und mittelbetrieblich orientierten Landwirtschaft ist eine Konzeption zur Förderung der Umstellung auf biologischen Landbau und regionale Verarbeitung und Vermarktung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu entwickeln und umzusetzen.
- Anstatt seit 1998 jährlich eine Milliarde DM und damit mehr als ein Drittel der laufenden Finanzhilfen des Landes Nordrhein-Westfalen an Subventionen als so genannte "Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung und an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen" aufzuwenden und auf Kosten des Umweltschutzes den wirtschaftlichen Strukturwandel zu verzögern, sollten Finanzhilfen verstärkt zum Aufbau zukunftsfähiger Märkte und Arbeitsplätze verwendet werden. Da die neuen Arbeitsplätze in der Umweltwirtschaft durchweg auch langfristig Bestand haben, leistet eine Neuausrichtung der nordrhein-westfälischen Subventions- und Förderpolitik auch einen nachhaltigen Beitrag zur Entspannung der Lage auf dem Arbeitsmarkt.

Trotz der skizzierten Entwicklungen kann die vorhandene Erwerbslosigkeit nicht alleine durch ökologische Produkte und Produktionsverfahren bekämpft werden. Unabhängig von der Beschäftigungswirksamkeit bleibt die Entwicklung einer ökologieorientierten Wirtschaft ein eigenständiges Ziel, dass sich aus dem vernunftorientierten, dem nachhaltigen Umgang mit (endlichen) Naturressourcen ableiten lässt. Zugleich ist damit noch nicht der "Königsweg" zur Vollbeschäftigung vorgezeichnet. So ist dem DGB-Positionspapier "Arbeit und Umwelt - Ein Beitrag zur ökologischen Modernisierung und zur Schaffung zukunftsfähiger Arbeitsplätze"



(1999) zuzustimmen, das festhält, dass "Umweltschutz eine eigenständige politische Aufgabe (bleibt). Es geht nicht darum, Umweltschutz beschäftigungspolitisch zu funktionalisieren. Wir würden die Arbeitslosigkeit bekämpfen, auch wenn es keine Umweltzerstörung gäbe. Wenn sich aber durch Schwerpunktinvestitionen im Umweltschutzbereich beide Ziele mit einer gemeinsamen Strategie erreichen lassen, ist es nach unserer Auffassung das Gebot der politischen Vernunft, auch diesen Weg zu gehen."

Die Frage, inwiefern sich eine solche an ökologischen Zielsetzungen (mit-)orientierende Wirtschaftspolitik durchsetzen kann, ist nicht von den (Weiter-)Entwicklungspotentialen der staatlichen Gesetz- und Auflagengebung abzulösen. Ökologische Zukunftstechnologien stecken trotz hoffnungsvoller Erfolge ihrerseits noch in ihren "Kinderschuhen". Die Forderung nach einer innovativen Politik und Wirtschaft ist damit untrennbar mit der Forderung nach einer auf ökologische Nachhaltigkeit gerichteten Weiterentwicklung verknüpft.

### *Beschäftigungschancen von Innovationen*

Die Kommissionmehrheit erwartet insbesondere von der Innovationsförderung nachhaltige Beschäftigungseffekte. Die generelle Notwendigkeit zur Schaffung einer innovationsfreundlichen Infrastruktur wird von den Verfasserinnen nicht negiert, gleichzeitig geben wir in der Diskussion um Zukunftsmärkte jedoch zu bedenken, dass das komplexe Wechselspiel zwischen Beschäftigung und Innovation nicht außer Acht gelassen werden darf. So wirken die Effekte von Innovationen in der Regel über einen Zeitraum von unbekannter Länge. Trotz des vorfindbaren empirischen "Kausalitätsnebels" in der einschlägigen Literatur kristallisiert sich ein verallgemeinerbarer Trend heraus: Innovationen wirken als unerlässliche Fundamente einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft - den Hoffnungen auf eine nachhaltige Reduzierung der Massenerwerbslosigkeit werden sie dennoch nicht gerecht. Zu prognostizieren ist eher das Gegenteil. So verringern die innovationsbedingten Produktivitätssteigerungen bei gleichbleibendem Produktionsniveau kontinuierlich den Bedarf an Arbeitskräften. Positive Beschäftigungseffekte auf der Basis von Produktinnovationen sind im Gegensatz zu nachfrageverdrängenden substitutiven Produkten als Elementen "schöpferischer Zerstörung" (Schumpeter) lediglich im Segment komplementärer und konkurrenzloser Produkte (insbesondere bei so genannten "Basisinnovationen") zu erwarten. Auch nachfragesteigernden Prozessinnovationen stehen i.d.R. Freisetzungseffekte gegenüber. Dementsprechend wird insbesondere die fortschreitende Automatisierung als "Dritte Industrielle Revolution" von Rifkin (1995, S. 63) dahingehend bewertet, dass auch weiterhin von einer massenhaften Freisetzung der Arbeitskräfte auszugehen ist. Beispielhaft kann hier auf die Dimensionen des Arbeitsplatzabbaus in der Automobilindustrie hingewiesen werden.

Wenngleich von Innovationsprozessen nicht die Trendwende in der Beschäftigungskrise zu erwarten ist, bleibt die Schaffung innovationsfreundlicher Strukturen den Verfasserinnen ein wichtiges Anliegen: "Innovationen und ihre Umsetzung gehen einher mit einer permanenten Verbesserung des 'Humankapitals' durch innovationsorientierte Bildung und betriebliche Weiterbildung" (Stille/Bitzer 1998, S. 56). So bezieht sich der Innovationsbegriff vor allem auf die Veränderung des Bestandes an technischem und organisatorischem Wissen. Die Bedeutung gut ausgebildeter Arbeitskräfte und deren Fähigkeit zur Hervorbringung und Umsetzung von Innovationen ("Innovationspotential") ist in modernen Volkswirtschaften essentieller denn je und steht in hartem Kontrast zu Plänen der Kommissionsmehrheit zur Etablierung eines Niedriglohnsegments mit tayloristischen Tätigkeitsprofilen. Die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen und der Beschäftigtenstruktur, die soziale Differenzierung von Erwerbslosigkeit und die Prognosen zum künftigen Qualifikationsbedarf belegen den hohen Stellenwert einer qualifizierten Berufsausbildung und Weiterbildung (vgl. Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" 1998, S. 162). "Die Globalisierung zwingt die entwickelten Volkswirtschaften zusehends, sich auf wissensintensive Produktionen zu spezialisieren", wie Stille/Bitzer (1998, S. 26) folgerichtig unterstreichen.

Die Fixierung auf technologischen Fortschritt birgt jedoch immer auch die Gefahr, an gesellschaftlichen Bedürfnissen vorbei zu zielen oder ihnen ethisch und moralisch entgegen zu laufen (z.B. Gentechnologie). Ebenso steht die kurzfristige Orientierung an Nachfrage und Markt vor dem Dilemma, langfristige gesellschaftliche Problemfelder zu missachten. Es gilt deshalb, unabhängig von den konkreten Beschäftigungseffekten auf eine stärkere Bedarfsorientierung hin zu wirken. So trägt der technische Wandel durchaus Chancen zur Erhöhung der Lebensqualität in sich, wie Engels (1990, S. 11) hervorhebt: "Die Technik bietet erstmals in der Geschichte der Menschheit die Möglichkeit, nicht nur Not und Elend zu überwinden, sondern auch die Fron der Arbeit abzuschütteln, also die Arbeit von einer drückenden Last in eine Tätigkeit umzuwandeln, die selbst ein Bedürfnis befriedigt."

Brachliegende Innovationspotentiale und ein überwiegend "reaktives Innovationsverhalten" sind mit Staudt (1996, S. 21) insbesondere am Dienstleistungssektor festzumachen: "Als Auslöser für Innovationen lassen sich vorrangig unternehmensexterne Entwicklungen ausmachen. (...) Die 'eigene' Entwicklung neuer Dienstleistungskonzepte stellt die Ausnahme dar. Der Blick auf die Konkurrenz oder die Reaktion auf konkrete Kundenanfragen bzw. Regelungen ist der wesentliche 'Innovationsmotor'". Das eher passive Innovationsverhalten unterstreicht die Erfolgswahrscheinlichkeit aktivierender Rahmenvorgaben von Seiten des Gesetzgebers. Als ein Beispiel kann hier die Ökosteuer genannt werden, die überhaupt erst die Voraussetzungen für neue Märkte schafft und innovative Produkte und Dienstleistungen, z.B. im Bereich der Energiespartentechnologie, fördert.

Zugleich gilt es, eine Infrastruktur zu schaffen, die hohe Qualifikationen und wegweisende Innovationen begünstigt. Im Vordergrund sollte dabei vor allem die Schaffung so genannter Innovationsnetzwerke zwischen Unternehmen, Universitäten und politischen Institutionen zur Verbreitung und Nutzbarmachung von Wissen sowie die Schaffung so genannter Qualifizierungsnetzwerke aus regionalen Einrichtungen zum Zweck der besseren Ausschöpfung vorhandener regionaler Weiterbildungsressourcen und deren problemangemessener Weiterentwicklung stehen. Hilfreich erscheinen überdies regionale Bildungs- und Weiterbildungsberichte, Weiterbildungsmessen sowie Weiterbildungsinformationssysteme und -datenbanken. Von Bedeutung für Existenzgründerinnen und -gründer, aber auch für Studierende, ist darüber hinaus der Zugang zu Risikokapital, um die bestehenden Defizite in der Kommerzialisierungsfähigkeit von Innovationen auszugleichen.

### *Beschäftigungschancen durch Existenzgründungen*

Von der Notwendigkeit zur Schaffung einer neuen "Kultur der Selbständigkeit", wie sie die Kommissionsmehrheit einfordert, sowie den Hoffnungen einer darauf fußenden Welle von Existenzgründungen sind u.E. indes nicht die entscheidenden Impulse zur Reduzierung der Massenerwerbslosigkeit zu erwarten. Existenzgründungen können - wie bereits im Zwischenbericht der Enquête-Kommission festgestellt - lediglich einen kleinen Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze leisten. So korrespondieren Markteintritte i.d.R. stets mit einer großen Zahl von Marktaustritten, wobei die so genannten Marktturbulenzen in jüngster Zeit zugenommen haben. Zu berücksichtigen ist überdies, dass ein erheblicher Teil der neu gegründeten Unternehmen bereits nach kurzer Zeit wieder aus dem Markt ausscheidet. Der Beschäftigungszuwachs durch neu gegründete Unternehmen konzentriert sich auf einen sehr kleinen Kreis schnell wachsender (kleiner und mittlerer) Unternehmen und umfasst weniger als 5 % aller Neugründungen (vgl. Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" 1998, S. 141). Verzerrt wird das Bild nicht zuletzt durch in Scheinselbständigkeit mündende Outsourcingaktivitäten. Ungeachtet der vorangestellten arbeitsmarktpolitischen Relativierungen bleibt die Förderung von Existenzgründungen unerlässlich. Welche Maßnahmen sich hierfür als geeignet erweisen, gilt es mit Sorgfalt zu eruieren. So lehnen die Verfasserinnen des vorliegenden Minderheitsvotums die "Dualisierung der Hochschulausbildung", wie sie von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagen wird, entschieden ab. Das eindimensionale Kriterium "ökonomischer Verwertbarkeit" darf u.E. nicht leichtfertig zum Fluchtpunkt von universitärer Forschung und Lehre erhoben werden, ein Primat der Ökonomie als neue "Glaubenslehre" nicht die Curricula der Universitäten determinieren. Die Anbindung an die ökonomische Praxis ist - insofern sie nicht bereits im Rahmen der Ausbildung an den Fachhochschulen verwirklicht werden kann - u.E. optional zu gestalten. So treten wir neben der Erweiterung der Lehrpläne über die oben skizzierte Netzwerkbildung durchaus für den Ausbau von

Beratungs- und Coachingangeboten sowie zusätzlichen Praktikumsangeboten für Studierende ein, wobei auch der öffentliche Dienst als Träger solcher Maßnahmen in die Pflicht zu nehmen ist. Abstand nehmen wir jedoch von der Verwirklichung "ökonomisch-zweckbestimmter" Hochschulen, die ihren Auftrag der Charakterbildung und der Vermittlung ganzheitlichen Wissens zwangsläufig ökonomischen Verwertbarkeitskriterien unterordnen müssten.

Im Rahmen dieses Minderheitsvotums distanzieren wir uns zudem von der Empfehlung der Kommissionsmehrheit, Privatisierungspotentiale bei kommunalen Gebietskörperschaften zu erschließen, um für Existenzgründerinnen und -gründer neue Tätigkeitsfelder zu schaffen. Zum einen sehen wir in Anlehnung an die Forschungsergebnisse von Bogumil/Naschold (1998) keinen Zusammenhang zwischen mikroökonomischer Leistungsfähigkeit und der Eigentumsform, zum anderen sind auf der Basis empirischer Erfahrungen im Zuge einer Aufgabenprivatisierung, etwa in Form eines so genannten "Contracting Outs", erhebliche negative Folgewirkungen zu erwarten: "In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle wurden die Lohnersatzleistungen außerhalb der Grundlöhne gekürzt, die Arbeitsbedingungen verschlechtert und Arbeitsplätze abgebaut. Nur in wenigen Bereichen wurden Qualitätsverbesserungen und Kostensenkungen ohne solche Verschlechterungen erreicht", lautet der Tenor von Bogumil/Naschold (1998, S. 48).

Hinsichtlich des Zieles, verbesserte Rahmenbedingungen, sind demgegenüber Überlegungen zu unterstützen, die den Aufbau kommunaler Beratungskompetenzen sowie die Institutionalisierung von Anreizstrukturen in Gestalt kommunaler Wettbewerbe ("Benchmarking") im Bereich der Betreuung und Unterstützung von Existenzgründerinnen und -gründern vorsehen.

#### **10.4 Die qualitativen Tätigkeiten stärken - Dienstleistungsgesellschaft versus Dienstbotengesellschaft**

*(Anmerkungen zu Kapitel 5 "Dienstleistungspolitik" des Mehrheitsvotums)*

Während die Kommissionsmehrheit das Beschäftigungspotential des Dienstleistungssektors zur Legitimierung einer Aufweichung elementarer Arbeitsstandards systematisch überzeichnet und entgegen des wirtschaftlichen Strukturwandels auf Anstrengungen zur Neuausrichtung überkommener industriegesellschaftlicher Ziele und Programme verzichtet, möchten sich die Verfasserinnen deutlich von einer solchen Argumentationsweise abgrenzen. So hebt der Terminus "Dienstleistungsgesellschaft" in den Handlungsempfehlungen der Kommissionsmehrheit weniger auf das real umgesetzte Potential gesellschaftlich nützlicher Tätigkeiten ab, sondern markiert vielmehr ein theoretisches Konstrukt auf wirtschaftsstatistischer Basis. Der Wertschöpfungsprozess einer solchen "ökonomisch-zweckorientierten Dienstleistungsgesellschaft" (Gorz 1998 b, S. 310) bleibt in der Konzeption der Kommissionsmehrheit zwangsläufig durch den produzierenden Sektor und die hierfür geltenden (Produktivitäts-)Normen

bestimmt, von denen das Primat quantitativen Wachstums nur ein Beispiel ist. Die selben Inkonsequenzen gelten nicht nur für die "Dienstleistungsgesellschaft" sondern für eine Reihe weiterer Gesellschaftsentwürfe wie die "Freizeit-", "Medien-", "Kommunikations-" oder "Informationsgesellschaft", die nicht eine Überwindung oder das Ende der Industriegesellschaft markieren, sondern ihre begriffliche Transformation in die produktionsorganisatorische Gegenwart ausdrücken.

Die Hoffnung darauf, dass der "rationalisierungsresistente" und damit personalintensive Dienstleistungssektor die freigesetzten Arbeitskräfte des primären und sekundären Sektors vollständig aufnehmen könne, zumal bei tendenziell steigendem Realeinkommen veränderte Bedürfnisstrukturen zu erwarten seien (vgl. Fourastié 1954), erweist sich aus Sicht der Verfasserinnen des vorliegenden Minderheitsvotums schon aufgrund der zugrunde liegenden Argumentationsprämissen als Trugschluss und wird in dieser Rigidität auch von der Kommissionmehrheit nicht geteilt. So hebt die moderne Informations- und Kommunikationstechnologie nicht nur die Rationalisierungsresistenz, sondern zudem das unterstellte "unu-actu"-Prinzip und damit die "Nicht-Stofflichkeit" von Dienstleistungen auf. Überdies werden Dienstleistungen vielfach durch eine Kombination aus Eigenarbeit und Industrieprodukten ersetzt, was eher auf eine "Selbstbedienungsgesellschaft" denn auf eine Dienstleistungsgesellschaft hindeutet (vgl. Gershuny 1981).

#### *Profil der Dienstleistungslandschaft*

Der Dienstleistungssektor wird von der Kommissionmehrheit mit der Erwartung auf "überproportionale Wachstumschancen" verknüpft. Unseres Erachtens wird dabei lediglich ein Trend extrapoliert, ohne die Determinanten der bisherigen Entwicklungen hinreichend zu beleuchten. Ein Blick auf die Verteilung der Erwerbstätigen innerhalb der einzelnen Sektoren verdeutlicht zwar die Verschiebung der Beschäftigungsstruktur zugunsten der Dienstleistungstätigkeiten - allein im Zeitraum von 1985 bis 1997 ist der Anteil dieses Sektors von ca. 68 % an der Gesamtbeschäftigung auf 75 % angestiegen (vgl. DIW 1998) - hierbei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass die "Tertiärisierung" auch Ausdruck für das langsamere Tempo beim Arbeitsplatzabbau im Dienstleistungssektor ist. Zurückgewiesen werden ebenfalls Diagnosen einer "Dienstleistungslücke" in Deutschland und Nordrhein-Westfalen. Das vermeintlich brachliegende Potential ist eher ein statistisches denn ein reales Phänomen. So werden in den USA die "out-gesourcten" Tätigkeiten statistisch dem Dienstleistungssektor, in der Bundesrepublik häufig weiterhin dem produzierenden Sektor zugerechnet, was im Ergebnis zu einer Verzerrung der ansonsten geringen quantitativen Differenzen führt.

Als Irrglaube hat sich angesichts der technologischen Entwicklungen vor allem die Annahme der Rationalisierungsresistenz von Dienstleistungen erwiesen. Insbesondere in Verbindung mit

neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, aber auch durch die Einführung neuer Organisationskonzepte ("lean banking" etc.), werden in den nächsten Jahren im Dienstleistungssektor verstärkt Arbeitsplätze abgebaut (vgl. Tabelle 7). Als Beispiele hierfür lassen sich der Arbeitsplatzabbau bei der Deutschen Bundesbahn AG oder der Post AG anführen. Die in ihren Anfängen bereits realisierten Umstrukturierungen bei den großen Banken und Versicherungsunternehmen weisen ebenfalls auf das enorme Rationalisierungspotential hin. Als Effekt flexibler Organisationskonzepte ist gegenwärtig eine deutliche Reduzierung der Stammebelegschaften durch Ausweitung der Randbelegschaften zu beobachten. Die verstärkte Beschäftigung von Leih- und Zeitarbeiterinnen und -arbeitern führt dazu, dass sich das dauerhaft benötigte Erwerbsvolumen weiter reduziert. Wird mit Rifkin (1996) überdies berücksichtigt<sup>22</sup>, dass bis zum Ende dieses Jahrtausends erst 5 % der bereits entwickelten Technologien ihren Einsatz in der Produktherstellung gefunden haben, bleibt der weitverbreitete Glaube, durch Innovationen könne die vorhandene Erwerbslosigkeit nachdrücklich bekämpft werden, schlichtweg unverständlich.

**Tab. 7: Prognose für die Entwicklung der Arbeitsplätze in den Unternehmen des Dienstleistungsbereichs**

Branche	Entwicklungen am Arbeitsmarkt insgesamt		hierbei Arbeitsplatzeffekte durch Multimedia	
	1995 - 2000	2000 - 2010	1995 - 2000	2000 - 2010
Banken/Versicherungen	- 40.000	- 70.000	- 27.000	- 70.000
Handel/Logistik	- 160.000	50.000	- 53.000	33.000
Verkehr/Logistik	- 30.000	20.000	- 20.000	14.000
Verarbeitendes Gewerbe	- 600.000	- 300.000	0	0
Sonstige Dienstleistungen	- 390.000	600.000	130.000	200.000
Staat	- 200.000	- 400.000	- 67.000	- 133.000
Bildung/Wissenschaft	20.000	20.000	- 20.000	20.000
Gesundheitswesen	10.000	20.000	3.000	7.000
Sonstige	- 150.000	- 90.000	0	0
Summe	- 760.000	- 150.000	- 14.000	71.000

Quelle: Zahlen nach Bosch: *Auswirkungen der neuen Informationstechnologien auf den Arbeitsmarkt. Thesen zum Referat: Multimedia und Arbeitswelt. Veranstaltung IG Medien und DPG, Bonn 3./4.2.97*

<sup>22</sup> Rifkin verweist dabei auf die Rationalisierungspotentiale, die sich im Bereich der dienstleistenden Tätigkeiten durch neue Produktionsorganisationen (z.B. Einführung des virtuellen Büros, elektronische Verkäufer/innen u.ä.) oder durch neue Technologien (Robotmediziner/innen, digitale Musiker/innen u.ä.) abzeichnen (vgl. Rifkin 1996, S. 108 - 123).

Dienstleistungen sind in spezifische sozio-politische Rahmenbedingungen eingebunden, zu denen auch die Arbeitszeitbestimmungen zählen. Die Mehrheit der Kommission geht davon aus, dass sich die gegenwärtigen Arbeitszeitregelungen zu restriktiv gestalten und zur Förderung des Dienstleistungssektors aufgehoben oder verändert werden müssten, um Verlagerungen von Dienstleistungsbetrieben in das Ausland zu vermeiden. Ein solcher Zusammenhang wird von uns in Abrede gestellt, die nachdrücklich davor warnen, elementare Arbeitsstandards einem Unterbietungswettbewerb preiszugeben, der nicht imstande sein wird, die beschäftigungspolitischen Verheißungen einzulösen. So kommt die Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen in ihren Berechnungen für den Einzelhandel aufgrund des hier vorhandenen Preiskampfs trotz deregulierter Ladenöffnungszeiten zu dem Ergebnis eines induzierten Beschäftigtenrückgangs in einer Größenordnung von knapp 220.000 Vollzeit-arbeitsplätzen seit 1994.<sup>23</sup>

Hinsichtlich des zukünftigen Arbeitskräftebedarfs findet sich im ersten Berichtband die Prognose, dass ein weiterer Rückgang der Nachfrage nach Arbeitskräften ohne Ausbildung von 20,2 % für 1991 auf 11,7 bis 9,7 % für 2010 erfolgen wird, während der Anteil der so genannten qualifizierten Arbeitskräfte weiter expandiert (vgl. Tabelle 8).<sup>24</sup>

**Tab. 8: Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte 1991 und des Arbeitskräftebedarfs 2010**

	1991	2010			1991	2010		
	Ist	untere Variante	mittlere Variante	obere Variante	Ist	untere Variante	mittlere Variante	obere Variante
	in 1.000				in %			
Universität	2.257	2.802	3.111	3.433	8,2	10,0	11,1	12,3
Fachhochschule	1.127	1.434	1.567	1.599	4,1	5,1	5,6	5,7
Fachschule	2.325	2.641	2.756	2.733	8,4	9,4	9,8	9,8
Lehre/Berufsfachschule	16.352	17.884	17.753	17.545	59,1	63,8	63,3	62,6
ohne Ausbildung	5.601	3.266	2.837	2.712	20,2	11,7	10,1	9,7
<i>Arbeitskräftebedarf insgesamt</i>	<i>27.662</i>	<i>28.025</i>	<i>28.025</i>	<i>28.025</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

\* ohne Auszubildende

Quelle: Tessaring 1994

<sup>23</sup> Die Zahlen sind der Langfassung des Thesenpapiers "Mehr Beschäftigung durch Lohnkostensubventionierung im Niedriglohnssektor?" der sich gründenden Gewerkschaft Ver.di (ÖTV, HBV, DAG, IG Medien, DPG) entnommen.

<sup>24</sup> In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass der verstärkte Einsatz insbesondere der Gruppen mit Universitäts- und Fachhochschulausbildung nicht nur die Aufstiegschancen der Gruppen mit Berufsausbildung reduziert, sondern dadurch auch die Erfolge des dualen Systems konterkariert (vgl. Heidegger/Rauner 1997).

Diese Entwicklung gilt nicht nur für den produzierenden Sektor, sondern auch für die Arbeitskräftenachfrage im dienstleistenden Sektor. So bestätigt die Berliner Senatskommission (1997, S. 138) in ihrer Reaktion auf die Studie der Kommission für Zukunftsfragen der Länder Sachsen und Bayern die Prognose von A. Chaberny, "dass es in Zukunft bei den primären Dienstleistungen ... eher zu Rückgängen - bestenfalls zu einer Stagnation - bei der Beschäftigung kommen wird. Deutlich zunehmen werden nach dieser Projektion dagegen die sekundären Dienstleistungen (Disponieren, Management, Forschen, Entwickeln, Planen, Rechtsberatung, Betreuen/Pflegen, Heilbehandlung, Beraten, Erziehen, Lehren, Publizieren). Beschäftigungsverluste werden zwischen 1982 und 2010 vorwiegend bei den produktionsorientierten Tätigkeiten, und hier vor allem beim Gewinnen, Herstellen und Reparieren, erwartet. ... der Zuwachs des Arbeitskräftebedarfs in diesem Bereich (wird sich) vor allem auf Erwerbstätige mit abgeschlossener Berufsausbildung und mit Fachhochschulbildung konzentrieren". Vor diesem Hintergrund steht der Dienstleistungssektor vorrangig vor der Aufgabe, qualifizierte Tätigkeitsfelder zu schaffen. Diese bleiben ebenso wie die Aufrechterhaltung des Produktivitätsstandards Gradmesser des vorhandenen gesellschaftlichen Qualifikationsprofils und damit Ausdruck des realisierten Niveaus in der Erst- und Zweitausbildung.

#### *Dienstleistungspolitische Handlungsempfehlungen - Ziele einer Dienstleistungspolitik*

In der zu gestaltenden Dienstleistungsgesellschaft wird angesichts des schrumpfenden Arbeitsvolumens bei steigendem Erwerbspersonenpotential die Entwicklung eines neuen Arbeitsbegriffs unumgänglich, der sich nicht weiter auf die marktförmig organisierte Erwerbsarbeit beschränken darf, sondern an der gesellschaftlich notwendigen Arbeit orientieren muss. Denn an Arbeit kann es nie fehlen, solange man sie im ursprünglichen Sinne der Moderne begreift: als eine geistige und/oder körperliche Kraftentfaltung, durch die die Menschen sich selbst, ihre Umwelt und ihre gesellschaftlichen Verhältnisse gemäß ihren aufgeklärten Bedürfnissen gestalten. Es wird in diesem Sinne immer beliebig viel Arbeit zu tun geben, auch wenn alle materiellen Bedürfnisse gedeckt sind.

Im Zentrum der Debatte um die Ausrichtung einer eigenständigen Dienstleistungspolitik muss die Auseinandersetzung stehen, ob die angestrebte Dienstleistungsgesellschaft im Kern eine Dienstbotengesellschaft (vgl. Gorz 1998 b, S. 20ff) darstellen soll, oder aber, ob sie die Krise der derzeitigen Arbeitsgesellschaft nutzt, um auf dem Wege des gesellschaftlichen Diskurses über einen neuen Arbeitsbegriff die Weiterentwicklung zur gesellschaftlich nützlichen Dienstleistungsgesellschaft<sup>25</sup>, zur "tertiären Zivilisation" (vgl. Zinn 1998) anzustoßen. Schon Bell

---

<sup>25</sup> Der hier verwendete Begriff ist lediglich als Arbeitsbegriff zu verstehen, er ließe sich ersetzen durch: "kooperative Demokratie" (vgl. Kurz-Scherf 1999), "tertiäre Zivilisation" (vgl. Zinn 1998), "kulturelle Dienstleistungsgesellschaft" (Hengsbach 1998) o.ä. Im Zentrum aller Versuche einer neuen Begriffsfindung steht



(1979) verknüpfte mit seinem Entwurf einer "postindustriellen Gesellschaft" die Hoffnungen auf Partizipations- und Demokratisierungsprozesse, veränderte Machtstrukturen sowie die Aufwertung des Wissens und immaterieller Werte (vgl. dazu auch Gartner/Riesman 1978). Dies wird sich durch die alleinige Orientierung auf die Marktkräfte jedoch nur schwerlich erreichen lassen, sondern bedarf des Eingriffs einer demokratisch legitimierten Politik.

### *Personenbezogene Dienstleistungen*

Ausgeprägte Beschäftigungspotentiale werden insbesondere personenbezogenen Dienstleistungen zugeschrieben. Eine defintorische Annäherung an diesen Sektor gestaltet sich jedoch schwierig. Hilbert (1998) definiert die personenbezogenen Dienstleistungen für die Enquête-Kommission annäherungsweise als "die Summe aus sozialen und konsumbezogenen Diensten", worunter Tätigkeiten in den Bereichen Beherbergung, Pflege, Betreuung, Erziehung, Bildung, Kultur, Sport, Beratung, Hygiene und Gesundheit zu zählen sind. Deutlich wird bereits bei dieser Begriffsannäherung, dass es sich bei den personenbezogenen Dienstleistungen keinesfalls überwiegend um Tätigkeiten für so genannte Geringqualifizierte handelt, sondern dass hier von einem sehr heterogenen Sektor auszugehen ist, der in der näheren Zukunft sein Beschäftigungspotential dann entfalten kann, wenn es gelingt, qualifizierte Angebote mit qualifizierten Beschäftigten zu entwickeln und umzusetzen. Demgegenüber deklariert die Mehrheit der Kommission selbst Einfachstarbeitsplätze wie Einkaufshelferinnen und -helfer als "innovative Angebote" im Bereich personenbezogener Dienstleistungen. Durch die Isolierung einfacher Handreichungen wird in Kauf genommen, dass die angestrebte Expansion des Dienstleistungssektors nicht berufsförmig erfolgt. Die auszuführenden Aufgaben werden "statt dessen als einfache 'Tätigkeit' betrachtet, die beinahe jeder ausführen kann und das dadurch erhöhte Angebot an potentiellen Beschäftigten (Dienstleistern) kann die Preise drücken" (Berliner Senatskommission 1997, S. 141).

Des Weiteren lehnen wir es ab, die Produktivitätsanforderungen an personenbezogene Dienstleistungstätigkeiten mit dem Produktivitätsverständnis der Industriegesellschaft verzahnen zu wollen. Der auf den effizientesten Einsatz von Arbeitskräften abzielende Produktivitätsbegriff - der wo immer möglich die Substitution von Arbeit durch Technik beabsichtigt - kann da, wo er auf die personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen übertragen wird, unweigerlich mit den Interessen der Kundinnen und Kunden in Konflikt geraten. Würde der bisherige Produktivitätsbegriff z.B. auf "die Dienstleistungen einer Krankengymnastin (übertragen) ... , dann würde diese um so 'produktiver' sein, je mehr es ihr gelingt, die Zeitdauer, während der sie eine Reha-Patientin behandelt, zu verkürzen. Sollte jedoch ein

---

die Frage nach einem neuen Verständnis von Arbeit, das eben nicht auf der Arbeitsideologie der "ökonomisch zweckbestimmten Arbeitsgesellschaft" (Gorz 1998 b) beruht.

derartiges Tempo die Lebensqualität der Patientin und damit den Heilungsprozess insgesamt negativ beeinflussen, scheidet die agrarische und industrielle Produktion als ausschließender Maßstab für die Bewertung personenbezogener Dienstleistungen aus" (Hengsbach 1998, S. 371).

Die "Kostenkrankheit der Dienstleistungen" (vgl. Baumol 1967), die daran festgemacht wird, dass sich die Löhne im Dienstleistungsbereich und der Güterproduktion trotz unterschiedlicher Produktivitätsentwicklungen gleich bewegen, legitimiert nach Ansicht der Verfasserinnen keineswegs die gezielte Vergrößerung eines bereits bestehenden Niedriglohnsektors. Gerade aus frauenpolitischen Erwägungen gilt es, vor der Schaffung einer neuen - tendenziell weiblichen - Dienstbotenklasse zu warnen. So sind es bereits jetzt überwiegend die klassischen, vorrangig von Frauen verrichteten Tätigkeiten, die dem Niedriglohnsektor zugewiesen und per se als "niedrig produktiv" stigmatisiert werden.

Unbestritten ist, dass im Bereich der personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen neue Arbeitsplätze entstehen können. Dieser Effekt wird jedoch nur dann erreicht, wenn qualifizierte Angebote bereitgestellt werden. Sowohl im Gesundheits- und Sozialbereich, aber auch in den Bereichen der Haus- und Außenanlagenpflege werden von einem Großteil der Privathaushalte Beschäftigte gesucht, die neben einfachen Tätigkeiten auch in der Lage sind, qualifizierte Aufgaben zu übernehmen. Die Anreicherung von einfachen Tätigkeiten im Berufsbild der Qualifizierten ist etwa im produzierenden Bereich schon seit langem üblich (vgl. Kern/Schumann 1990). In einer Auswertung der in Nordrhein-Westfalen bereits modellhaft erprobten Dienstleistungspools kommt Weinkopf (1998) zu dem Ergebnis, dass diese sich dann behaupten können, wenn sie durch Weiterqualifizierung der Beschäftigten fähig sind, komplexe Aufträge wahrzunehmen. Da die hierfür zu entrichtende Entlohnung in der Regel unter den marktüblichen Preisen liegt, wird diese Nachfrage jedoch nur durch einen gemeinnützigen non-profit Sektor befriedigt werden können, der seine Projekte auf die Erhöhung des sozialen, ökologischen und kulturellen Niveaus einer Gesellschaft auszurichten hat.

Gerade an der Kritik der Kommissionsmehrheit an einer nachfrageseitigen "mentalener Blockade" gegenüber der Inanspruchnahme einfacher Dienstleistungen, etwa dem Tragen von Koffern am Bahnhof, offenbart sich, dass im Kern der Übergang zur Dienstbotengesellschaft (vgl. Gorz 1998 b, S. 20ff) forciert werden soll. Dementsprechend unterscheidet Zinn (1998, S. 484) zwischen einer humanen und einer inhumanen Dienstleistungsgesellschaft, wohlwissend, dass beide Wege gangbar sind. Die gescheiterten Modellprojekte im Einzelhandel (z.B. zur Etablierung von Tütenpackerinnen und -packern) geben jedoch Anlass zur Hoffnung, dass gegenwärtig in weiten Teilen der Bevölkerung Widerstände gegen eine künftige Dienstbotengesellschaft bestehen.

*Maßnahmen einer Dienstleistungspolitik*

Die politischen Entscheidungsträger müssen sich im Rahmen einer politikfeldübergreifenden Dienstleistungspolitik die Frage stellen, wie die Reorganisation der bisherigen Industriegesellschaft zur gemeinwohlorientierten Dienstleistungsgesellschaft gelingen kann. In Abgrenzungen zu Modellen eines Niedriglohnsektors, der einfache Handreichungen dauerhaft marktfähig machen soll und neben einer gesellschaftlichen Refeudalisierung zudem die Dequalifizierung großer Bevölkerungsteile nach sich ziehen würde, forcieren die Verfasserinnen die Erschließung von Dienstleistungstätigkeiten, die berufsförmig organisiert sind und ein existenzsicherndes Einkommen sichern. So lässt sich die skizzierte "Kostenkrankheit von Dienstleistungen" auch dadurch umgehen, dass über das Steuersystem Produktivitätsgewinne in den Dienstleistungssektor umgelenkt werden. Eine konkrete Förderung sollten im Zuge dessen beispielsweise die Dienstleistungspools erfahren, die trotz der Verdichtung der Leistungserbringung durch zeitliche Verstetigung und räumliche Zentralisierung der Nachfrage aus sich heraus i.d.R. (noch) nicht überlebensfähig sind. Sie gewährleisten im Bereich personen- und haushaltsbezogener Dienstleistungen eine betriebsförmig organisierte, sozialversicherungspflichtige Berufsausübung, die qualifizierte Tätigkeiten einschließt und die Partizipation an Arbeitsschutzbestimmungen garantiert.

Ein weiterer Baustein ist in der Reform der Bildungspolitik zu sehen (vgl. hierzu auch unsere Anmerkungen zu Kapitel 8), die für die Dienstleistungsgesellschaft, die etwa von Bell (1979) zugleich als Wissensgesellschaft konzipiert wurde, eine Schlüsselstellung innehat. Diese zentrale Bedeutung für den Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft wird von der Kommissionsmehrheit nicht hinreichend erkannt. "In der Industriegesellschaft wurde technisches Wissen abgefragt; man stellte die jungen Menschen in der Schule darauf ein 'messen, zählen und wiegen' zu lernen, während ihre musischen Begabungen, die sie aus dem Kindergarten mitgebracht hatten, mehr oder weniger unterdrückt wurden. In der kulturellen Dienstleistungsgesellschaft müssen andere Qualifikationen erlernt werden - Sprachvermögen, Beziehungsfähigkeit, Bereitschaft zur Kommunikation, Begleitung und Beratung - oder die Integration von Sachkompetenz, ethischer Orientierung und ästhetischem Ausdruck. Der Maßstab für die gesellschaftliche Bewertung derartiger Qualifikationen muss erst noch gefunden werden" (Hengsbach 1998, S. 371). Erforderlich ist also eine Schwerpunktsetzung auf das Erlernen von Fähigkeiten zum "Selbst-Denken" (Kant) und Selbst-Lernen und nur zweitrangig die Vermittlung des Umgangs mit neuen Lerntechnologien. Denn "auch die Prioritäten der schulischen Bildung (müssen) umgekehrt werden: Statt die Ausbildung "menschlicher Computer" (Klaus Haefner) zu privilegieren, deren Speicher-, Analyse- und Kalkulationsfähigkeiten längst durch Elektronengehirne überholt und weitestgehend überflüssig gemacht worden sind, geht es darum, die Entwicklung unersetzlicher, menschlicher Fähigkeiten in den Vordergrund zu stellen" (Gorz 1998 b, S. 339). An der Erfüllung dieses Auftrags muss sich eine nordrhein-

westfälische Bildungspolitik, die den Weg in eine wissenszentrierte Dienstleistungsgesellschaft ebnen will, in Zukunft messen lassen.

### **10.5 Förderung des emanzipatorischen Charakters von Bildung**

*(Anmerkungen zu Kapitel 8 "Innovation in der beruflichen Bildung" des Mehrheitsvotums)*

Der von der Kommissionsmehrheit entfaltete Bildungsbegriff stellt die Anpassung an gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung im Zeitalter der neuen Medien ins Zentrum und nicht die aktive Gestaltung dieser Entwicklung. Damit wird die Kommissionsmehrheit u.E. dem kritisch-emanzipatorischen Anspruch an Bildung nicht gerecht. Bezogen auf die Informations- und Wissensgesellschaft der Zukunft leitet sich aus unserem Bildungsverständnis die konkrete Aufgabe ab, der Gefahr der Steuerung von immer mehr Menschen durch die Übermacht der Medien mit der Hilfe von Bildung entgegenzuwirken. Dies wird unserer Auffassung nach nur gelingen, wenn durch Bildung systematisch und absichtsvoll Möglichkeiten bereitgestellt werden, komplexe gesellschaftliche Bedingungen und ihre Wirkungsweisen zu durchschauen, zu reflektieren und durch kreative, eigenständige Entwürfe die vorgegebenen Relationen von Mensch und Weltverständnis zu transzendieren.

In diesem Sinne begrüßen wir die Grundgedanken der Denkschrift der Bildungskommission des ehemaligen Ministerpräsidenten Johannes Rau "Zukunft der Bildung - Schule der Zukunft". Sie hat 1995 wegweisende Empfehlungen abgegeben, wie zur individuellen und gesellschaftlichen Bewältigung drängender Schlüsselprobleme die Lernfähigkeit der Menschen als unser gesellschaftlicher Reichtum mobilisiert werden kann. Neben dem Lernen, Wissen zu erwerben und dem Lernen zu handeln, stellt die Denkschrift das Lernen, miteinander leben zu können, in den Vordergrund. Diese soziale und interkulturelle Lerndimension, die für unsere multikulturelle Einwanderungsgesellschaft besonders relevant ist, vermissen wir bei der Kommissionsmehrheit. Diese stellt die Zukunftsfähigkeit des Lernens einseitig unter den Wettbewerbsgedanken in einer globalisierten, marktwirtschaftlich geprägten Konkurrenzsituation. Folgerichtig wird die Qualität von Bildung auf das Messbare und Vergleichbare reduziert und als Produkt gehandelt. Die notwendige pädagogische Weiterentwicklung des Bildungssystems im Interesse der Kinder und Jugendlichen wird verfehlt, wenn unter dem Zwang nationaler und internationaler Leistungsvergleiche der Blick nur noch auf das statische Bildungsprodukt und nicht auf die individuellen Bildungsprozesse und die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen gelenkt wird.

Wir sprechen uns für eine umfassende Qualitätsentwicklung in Schule und beruflicher Bildung aus. Dabei gilt unser Interesse der Verbesserung der individuellen und sozialen Lernprozesse. Aus unserer Sicht gehört zu den lernförderlichen Prinzipien z.B. die Überwindung der

einseitigen Dominanz des Fächerlernens durch ergänzendes Lernen in fächerverbindenden und fächerübergreifenden Projekten mit Problem- und Handlungsorientierung.

Wir vermissen bei der Kommissionsmehrheit die notwendige Aufforderung an die schulische und besonders an die berufliche Bildung, den 1992 in der Agenda 21 formulierten Bildungsauftrag für Umweltlernen und nachhaltige Entwicklung zu realisieren. Als Anknüpfungspunkte bieten sich vielfältige "Agenda 21-Aktivitäten" an den Schulen ebenso an wie der derzeit vorbereitete BLK-Modellversuch "Bildung für nachhaltige Entwicklung".

Zwar sind wir ebenso wie die Kommissionsmehrheit der Auffassung, dass die Beherrschbarkeit der Kulturtechniken sichergestellt werden muss, aber berufliche Bildung ist mehr als "Fit machen für den Beruf". Unserer Auffassung nach ergeben sich die gegenwärtigen Anforderungen an eine reformierte berufliche Bildungspolitik aus der Vereinbarkeit eines vielschichtigeren Zielkanons. Ebenso wie in der schulischen Bildung sind dabei die bestimmenden Leitbegriffe: Demokratie, Chancengleichheit, Toleranz, Selbständigkeit, Verantwortung, Interkulturalität und Heterogenität. Neben diesen sozialen Anforderungen kommt der beruflichen Bildung aber auch in der Frage eines schonenden und selbsterhaltenden Umgangs mit den natürlichen Ressourcen eine große Bedeutung zu.

Der Aspekt der Chancengleichheit wird unserer Auffassung nach von der Kommissionsmehrheit weitestgehend ignoriert, obwohl es gerade heute eine strukturelle und regionale Bildungsbenachteiligung gibt. Diese schlägt sich in der hohen Zahl der Jugendlichen ohne Ausbildungsplatz und ohne Erwerbsarbeit nieder. Ebenso gilt, dass die Bildungsbeteiligung der Migrantinnen und Migranten sich immer noch nicht der Bildungsbeteiligung der deutschen Mehrheitsgesellschaft angepasst hat, sondern Stagnation und auch Rückschritte in diesem Feld festzustellen sind (Institut der Deutschen Wirtschaft 7/99). Gerade für den Ballungsraum Ruhrgebiet bedeutet die unzureichende Integration der Migrantinnen und Migranten in die Wissensgesellschaft der Zukunft eine schwere Hypothek für die Einzelnen und die Gesellschaft als Ganzes.

Die Defizite in der schulischen und beruflichen Integration der Migrantinnen und Migranten schlagen sich nieder in einer Überrepräsentation der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in den Haupt- und Sonderschulen, einer großen Zahl von Schulabgängerinnen und -abgängern ohne Hauptschulabschluss, einer vergleichsweise geringen Bildungsbeteiligung der 15- bis 20-jährigen Migrantinnen und Migranten an allgemein bildenden und berufsbildenden Bildungsgängen und einer entsprechend geringen Beteiligung an Hochschulstudiengängen.

Die Quote derer, die aufgrund fehlender Zukunftsperspektiven und fehlender sozialer Bindungen aus dem Schulsystem als Schulversagerinnen und -versager oder Schulverweigerinnen und -verweigerer herausfallen und danach im Ausbildungssystem chancenlos bleiben, muss insbesondere als Problem des Ruhrgebiets angenommen werden, da hier die soziale Problema-

tik der Erwerbslosigkeit und infolge dessen der Armut vergleichsweise groß ist.

Die von der Kommissionsmehrheit geforderte generelle Kürzung der Schulzeiten bis zum Abitur wird von uns abgelehnt. Vorstellbar sind u.E. hingegen Lösungen, die Jugendlichen mit einem entsprechenden Leistungsprofil in der gymnasialen Oberstufe die Verkürzung individuell ermöglichen. Dabei muss gesichert sein und bleiben, dass die Inanspruchnahme der 13-jährigen Schulzeit bis zum Abitur diskriminierungsfrei für alle anderen möglich ist. Abgelehnt wird von uns auch der Versuch der Übertragung des Benchmarkings auf den Schulbereich. Die oben bereits angesprochenen regionalen Besonderheiten verdeutlichen die unterschiedlichen Voraussetzungen, mit denen die einzelnen Schulstandorte konfrontiert werden. Gerade Schulen in den sozialen Brennpunkten bedürfen einer gesonderten Behandlung. Wichtig ist daher aus unserer Sicht die Verbesserung der Rahmenbedingungen. Die Landesregierung und der Landtag werden daher aufgefordert, hierfür durch die Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl von qualifizierten Lehrerinnen und Lehrern ebenso Sorge zu tragen wie für die Herabsetzung der Klassengrößen. Denn neben der Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl von Ausbildungsplätzen kommt der qualitativen Sicherung der schulischen Bildung für die zukünftigen Erwerbschancen von Jugendlichen eine wichtige Rolle zu.

Dass die gegenwärtige berufliche Bildungspolitik ihren Aufgaben gerecht werden kann, wird von vielen skeptisch gesehen. Damit rückt die Frage der Weiterführung des dualen Systems als Zentrum der beruflichen Erstausbildung in den Mittelpunkt der Betrachtung. Diese Blickweise wird gegenwärtig noch durch den Umstand verstärkt, dass die Lücke zwischen Ausbildungsplatzangebot und Ausbildungsnachfrage immer größer wird. Ein Grund dafür ist in der Realisierung neuer Produktions- und Unternehmenskonzepte zu finden, die unter den Schlagworten "lean management" und "lean production" vollzogen werden. Mit der Dezentralisierung von Aufgaben und der Kostenvergleiche der jeweiligen Standorte rückt die kurzfristige Kostenbetrachtung stärker in den Blickpunkt und verdrängt so die langfristigen Investitionsüberlegungen, die lange Zeit mit der Ausbildung der hierdurch zur Verfügung stehenden Fachkräfte verbunden waren. Timmermann und Witthaus (1996, S. 11) vermuten als Ursache für diese kurzfristige Sichtweise, dass "es möglicherweise inzwischen eine neue Generation von (jüngeren) Managern gibt (gerade auch in den neuen Branchen, in denen die Zukunftsberufe vermutet werden), die kein Ausbildungsbewusstsein und keine Ausbildungsverantwortung mehr entwickelt haben, die von Jobs statt von Berufen sprechen und Training-on-the-Job als Ausbildungsmodell vorziehen".

Diese Aushöhlung des dualen Systems muss aber seine Fortsetzung auch in den kleinen und mittleren Unternehmen finden. Diese Betriebe, die mit zunehmender Auslagerung von Produktionsbereichen aus dem Wirkungskreis der Großunternehmen in steigende Abhängigkeit der dortigen Produktionsanforderungen geraten, müssen auch in ihren Kostenplanungen den Anforderungen der Großunternehmen gerecht werden. Somit wird die kurzfristige Kosten-

betrachtung auch hier zur Maxime des unternehmerischen Handelns, selbst wenn dies der eigenen Überzeugung und den eigenen Anforderungen diametral entgegensteht. So wird verständlich, warum auch die bundesdeutschen Handwerksbetriebe ihre "Schwammfunktion" nur noch modifiziert erhalten können, auch wenn sie in der Vergangenheit vom dualen System und dem Einsatz von Auszubildenden im eigenen Verwertungsprozess oft im größeren Umfang begünstigt waren als andere Unternehmen.

Die Frage der Bereitstellung eines ausreichenden Ausbildungsplatzangebots wird also immer seltener von einer langfristigen Betrachtungsweise geprägt. Somit findet auch die Frage des eigentlichen gesellschaftlichen Bedarfs in der unternehmerischen Planung nur noch selten Berücksichtigung. Hierbei muss aber durchaus unterschieden werden nach Betriebsgröße, Branche und Wirkungskreis. Aber eine Berücksichtigung dieser Entwicklung verdeutlicht, dass der Ausbildungskonsens Nordrhein-Westfalen nicht nur eine hilflose Replik von Versuchen der 70er Jahre ist; er muss auch scheitern, weil er sich auf die Erscheinungsebene der Ausbildungsplatzlücke beschränkt, aber die Wesensursache unbeachtet lässt. Die Verfasserinnen fordern daher sowohl Landes- als auch Bundesregierung auf, endlich die Umsetzung der vom DGB entwickelten Umlagefinanzierung zu realisieren.

Das duale System wird aber nicht nur von der neuen Kostenseite<sup>26</sup> des Angebots vor neue Aufgaben gestellt, wie es die Kommissionsmehrheit andeutet. Denn auch eine Betrachtung der Nachfrageseite zeigt den erforderlichen Reformbedarf.

Inwiefern diese Anforderungen durch die berufliche Bildung realisiert werden können, wird nach Timmermann und Witthaus (1996, S. 2) durch die folgenden Umstände im Wesentlichen mitbestimmt: "Erstens vom Tempo, von den Inhalten und von der Qualität der Produktion neuen wissenschaftlichen Wissens durch das und im Wissenschaftssystem, zweitens vom Tempo, von den Inhalten und von der Qualität der Produktion neuen Erfahrungswissens in der und durch die Berufsarbeit der Erwerbstätigen, drittens vom Transfer ... der neuen Wissensbestände beider Wissensformen auf den Arbeitskräftenachwuchs (Ausbildung) oder auf den Altbestand an Arbeitskräften (Weiterbildung), viertens von der Nutzung des wissenschaftlichen Wissens (und in beschränktem Maße auch des Erfahrungswissens) durch deren Transformation in Innovationen z.B. im Bereich neuer Produktionsverfahren, neuer Produkte, neuer Werkstoffe, neuer Marketing- und neuer arbeitsorganisatorischer Konzepte, fünftens von der Transformation dieser Innovationen in veränderte Arbeitsplätze, Arbeits- und Qualifikationsanforderungen bzw. in verändertes, als notwendig erachtetes Arbeitsplatzwissen der Arbeitsplatzinhaber, dem sechstens auf der Seite der Arbeitskraft ein Qualifikationsprofil bzw. ein

---

<sup>26</sup> Die gegenwärtigen Hinweise der Unternehmen, dass das Ausbildungsplatzangebot auch aufgrund der Steigerung der Ausbildungsvergütungen reduziert würde, können nur überraschen. Denn immer noch machen die Ausbildungskosten der großen Unternehmen unverändert nur 3 bis 5 % der Lohn- und Gehaltssumme und etwa 0,2 % des Umsatzes aus (vgl. Timmermann 1996, S. 18).

verfügbares Wissen gegenüberstehen sollte, dessen Nutzung zumindest die Qualifikations- bzw. Wissensanforderungen deckt".

Der beruflichen Bildung fällt hiernach die Aufgabe zu, die Produktion von Wissen, ihren Transfer in den Produktionsprozess und ihre dortige Nutzung zu koordinieren mit dem Ziel, eine Kongruenz zwischen dem am Arbeitsplatz erforderlichen Wissen und der Verfügbarkeit hiervon durch die Beschäftigten herzustellen. "Je weniger es der beruflichen Aus- und Weiterbildung gelingt, diese Kongruenz herzustellen, desto höher wird - soziologisch gesprochen - das Ausmaß an Dysfunktionalität bzw. - ökonomisch gesprochen - die Ineffizienz beruflicher Bildung sein, und umso eher wird eine langfristige stabile und vom Tempo her befriedende ökonomische Entwicklung gefährdet sein" (ebenda, S. 3).

Diese auf den Produktionsprozess abzielende Wechselwirkung zwischen Wissensproduktion und Wissensnutzung der beruflichen Bildung muss aber noch um die Dimension der regionalen Entwicklung erweitert werden. Sowohl der zur Zeit erforderliche und in vielen Fällen bereits in Angriff genommene regionale Strukturwandel, aber auch die Frage, inwiefern gesellschaftlich nützliche Tätigkeiten in die Erwerbsarbeit transformiert werden können, muss an den regionalen und kommunalen Gegebenheiten ansetzen. Aus der dezentralen Anforderung an zu bewältigende Aufgaben lassen sich so viele Anforderungen an die berufliche Bildung bestimmen.

## **10.6 Arbeitsmarktpolitik - Baustein für die Ausweitung der Gemeinwohlorientierung**

*(Anmerkungen zu Kapitel 9 "Arbeitsmarktpolitik" des Mehrheitsvotums)*

Die Kommissionsmehrheit kommt in Kapitel 9 zu der Schlussfolgerung, dass "zum einen der Handlungsspielraum für eine aktive Arbeitsmarktpolitik ... generell begrenzt (ist). Zum anderen hat Arbeitsmarktpolitik primär keine Verantwortung für die Schaffung neuer Arbeitsplätze, sondern setzt an individuellen Faktoren bzw. dem Arbeitskräftepotential an. Für die Schaffung neuer Arbeitsplätze stehen in erster Linie die Wirtschafts- und Geldpolitik, die regionale Strukturpolitik und die Tarifparteien in der Verantwortung." Aktive Arbeitsmarktpolitik habe sich daher auf die effiziente Vermittlung von Qualifikation und die kurzfristige Schaffung befristeter Betätigungs- und Einkommensmöglichkeiten zur Kompensation vorübergehender Wachstumsschwächen zu beschränken und wird als eindimensional und im ergänzenden Sinne verstanden. Der entscheidende Schlüssel zur Senkung der Erwerbslosigkeit läge weiterhin bei der Wirtschaftspolitik, der Innovationsentwicklung und -umsetzung und der Ausgestaltung der Tarifabschlüsse.

Aus unserer Sicht hingegen darf die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht länger nur als Brücke zum ersten Arbeitsmarkt verstanden werden, sondern sie wird selbst zum gleichberechtigten Baustein einer Ausweitung des ersten Arbeitsmarktes hin zu den gemeinwohlorientierten



Tätigkeiten und hat daher für uns einen besonderen Stellenwert. In dem für die Kommission erstellten Gutachten "Soziales Kapital mobilisieren. Gemeinwesenorientierung als Defizit und Chance lokaler Beschäftigungspolitik" von Adalbert Evers u. a. (1998, S.10) werden für ein solches Verständnis einer aktiven Arbeitsmarktpolitik vier Zieldimensionen festgehalten:

1. die klassische arbeitsmarktpolitische Dimension, in deren Zentrum die Verringerung der "mismatches" zwischen Wirtschaftsentwicklung und der Angebotsseite steht,
2. die beschäftigungspolitische Dimension mit dem Ziel der Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten,
3. die Dimension der Entwicklungs- und Strukturpolitik mit dem Ziel, "das Wachstum wirtschaftlicher Aktivitäten in bestimmten Sektoren und bestimmten Regionen und Stadträumen zu stimulieren", was zu einer Mehrbeschäftigung bzw. "beschäftigungswirksameren Struktur" führen kann, und
4. die Dimension der Sozialintegration und Gemeinwohlorientierung, bei der die soziale Ausgrenzung durch auf die Gemeinwohlorientierung ausgerichtete politische Ziele und Methoden überwunden werden soll.

Entsprechend dem am Anfang vorangestellten "magischen Fünfeck" muss diesen vier Zieldimensionen eine fünfte hinzugefügt werden, nämlich die Dimension der demokratischen und gleichberechtigten Teilhabe. Diese setzt sich zum Ziel, dass die Weiterentwicklung und Kontrolle der arbeitsmarktpolitischen Programme unter Einbeziehung aller Akteure, also auch der Betroffenen, erfolgt. Nur so kann auch die vorhandene geschlechtsspezifische Diskriminierung überwunden werden.

Mit dieser Neuausrichtung wird nicht nur der Versuch gemacht, die Folgen der Produktivität abzdämpfen und die Binnennachfrage anzuregen, sondern sie setzt in ihren Mittelpunkt die Erwerbserwartungen der Individuen. Bislang werden die Instrumentarien der aktiven Arbeitsmarktpolitik allzu häufig von den Betroffenen als der Versuch des "Abschiebens" verstanden. Nicht nur weil die Förderungen nur kurzfristig gewährt werden, sondern insbesondere weil die verrichteten Tätigkeiten nicht mit dem herkömmlichen Erwerbsbegriff übereinstimmen. Somit findet das subjektive Dreieck aus Beruf, Engagement und Lebensfreude keinen Einzug in die aktive Arbeitsmarktpolitik.

Deutlich wird, dass die lokalen Gebietskörperschaften in den Mittelpunkt einer solchen aktiven Arbeitsmarktpolitik rücken. Denn durch die steigende Erwerbslosigkeit der letzten Jahre ist nicht nur in den einzelnen Ländern die Wirksamkeit der bisherigen Modelle und Konzepte infrage gestellt, insbesondere die Kommunen stehen in verstärktem Maße vor der Aufgabe, eine eigene Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu entwickeln. Auch deswegen, weil sie von den Folgen der steigenden Erwerbslosigkeit für den innergesellschaftlichen Friedens-

zustand direkt betroffen sind. Evers u.a. (1998, S. 10f) kommen daher zu der Feststellung: "Unabhängig davon, wie sehr dies erzwungen wurde oder auf eigene Initiative geschah, kann man international von einer vergleichsweise steigenden Bedeutung lokaler Politik in Sachen Arbeit und Beschäftigung sprechen. ... Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik war traditionell keine kommunale Aufgabe; heute gibt es eine große Zahl von Programmen auf der europäischen Ebene und von seiten des Bundes und der Länder, die ohne die Initiative lokaler Gebietskörperschaften nicht realisiert und plaziert werden könnte" (siehe auch unsere Ausführungen in Kapitel 3).

Die lokale Politik steht somit vor der Aufgabe, Instrumentarien zu entwickeln, die der gesellschaftlichen Spaltung entgegenwirken, aber auch Impulse setzen für die Erreichung anderer kommunaler Zielsetzungen. Insbesondere am Beispiel des Ruhrgebiets wird die Bedeutung dieser Zielvereinbarung deutlich. So stellt sich hier zum einen die Aufgabe einer Strukturpolitik, die die wegbrechenden Arbeitsplätze in den ehemaligen Beschäftigungssektoren Kohle und Stahl zu einem Teil kompensieren kann. Der Wegfall dieser Branchen hat aber bereits heute zur Folge, dass die Erwerbslosenzahlen nicht nur in dieser Region am höchsten sind, sondern sich auch hier die gesellschaftlichen Zerstörungspotentiale aufzeigen lassen. In keiner anderen Region gibt es eine so hohe Armutsrate, die auch zu einer zunehmenden Kinderarmut geführt hat. Neben diesen sozialen Auswirkungen belastet auch die ökologische Zerstörung der Vergangenheit die Region erheblich. Um den aus diesen verschiedenen Anforderungen entstehenden einzelnen Handlungsnotwendigkeiten nachkommen zu können, ist eine oben beschriebene Verbindung der einzelnen Zieldimensionen erforderlich. Für die aktive Arbeitsmarktpolitik liegt ein wichtiger Lösungsansatz in der Förderung von sozialen Unternehmen, der aber von der Kommissionsmehrheit weitestgehend übergangen wurde.

Die Erweiterung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf diese sozialen Unternehmen verdeutlicht, dass die Zukunft der Arbeit weder in der Ausweitung der ehrenamtlichen Tätigkeit noch in der kommunitaristischen Entwertung der Erwerbsarbeit liegt. Durch die anzustrebende verstärkte Nachfragefunktion des Staates und der Kommunen und/oder der neuen Formen des social financing soll die Transformation bisheriger Nicht-Erwerbsarbeit unter Berücksichtigung der berufsförmigen Organisation erreicht werden. Ebenso wie die oben beschriebene Zielkongruenz der verschiedenen Dimensionen so zum Wesensmerkmal einer aktualisierten aktiven Arbeitsmarktpolitik wird, wird der hieraus erweiterte Arbeitsbegriff zum Ausgangspunkt einer veränderten schulischen und beruflichen Ausbildung, da neben den klassischen Kompetenzen der Gegenwart hiermit in einem zunehmenden Maße die Vermittlung kultureller und sozialer Kompetenzen erforderlich wird. Erlern werden müssen "Sprachvermögen, Beziehungsfähigkeit, Bereitschaft zur Kommunikation, Begleitung und Beratung - oder die Integration von Sachkompetenz, ethischer Orientierung und ästhetischem Ausdruck. Der Maßstab für die

gesellschaftliche Bewertung derartiger Qualifikationen muss erst noch gefunden werden" (Hengsbach 1998, S. 371; siehe auch unsere Ausführungen zu Kapitel 8, Bildungspolitik).

Ansätze eines solchen Arbeitsmarktverständnisses lassen sich auch in Nordrhein-Westfalen finden. Mit der Verabschiedung des Koalitionsvertrages von 1995 wurde die Finanzierung und Unterstützung von sozialen Wirtschaftsbetrieben festgelegt. Hier sollen die arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen Beschäftigung und Qualifizierung in überwiegend unbefristeten Arbeitsverhältnissen finden, die von vornherein den Bedingungen des regulären Arbeitsmarktes entsprechen. Gefördert werden insbesondere Tätigkeiten für die sich der Markt aufgrund höherer Renditeerwartungen in anderen Anlagenfeldern nicht interessiert. Soziale Wirtschaftsbetriebe überschreiten somit im Sinne der "integrierten" Arbeitsmarktpolitik die bisherigen Grenzen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik und können die gesellschaftlich nützlichen Tätigkeiten in den Brennpunkt ihrer Bemühungen stellen.

Im Mittelpunkt der sozialen Wirtschaftsbetriebe stehen die Langzeiterwerbslosen und die Gleichstellung von Frauen in der Arbeitsmarktpolitik, denen mit diesem Modell die Chance eröffnet wird, über einen Zeitraum von fünf Jahren einer Tätigkeit nachzukommen. Ihre Beschäftigungspotentiale können die sozialen Wirtschaftsbetriebe aber noch nicht entfalten, da sie von der Landesregierung überwiegend als Beitrag zur Existenzgründung gesehen werden. Die Marktfähigkeit insbesondere in sozialen und ökologischen Bedarfsfeldern sowie in lokal- und regionalwirtschaftlich orientierten Zusammenhängen bedarf aber oft noch einer längeren staatlichen Unterstützung. Damit werden die oben beschriebenen positiven theoretischen Möglichkeiten dieses Instruments in der Praxis eingeschränkt. Erforderlich wird daher eine Ausweitung der Förderungsmöglichkeit. Auch die gegenwärtige Förderungspraxis, dass bereits nach drei Jahren Förderung eine Wirtschaftlichkeit von 60 % vorhanden sein muss, um weitere Gelder zu bekommen, schränkt die Beschäftigungseffekte von gemeinwohlorientierten Projekten ein.

Die sozialen Betriebe sind aber bislang, und hier liegt einer der wesentlichen Kritikpunkte, ein Modell unter vielen. Die Chance hierüber zu einer breiten gesellschaftlichen Debatte über eine Neudefinition der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu kommen, wurde bislang verpasst. Die bisherigen Modellevaluationen beschränken sich daher auf die realisierten Marktchancen. Notwendig wäre aber eine Untersuchung hinsichtlich der Ausbildungsbedarfe und dem daraus entstehenden Reformbedarf der schulischen und beruflichen Ausbildung.

Wir empfehlen daher dem Landtag und der Landesregierung sowohl eine Evaluation der bislang realisierten sozialen Wirtschaftsbetriebe als auch ihre Weiterentwicklung unter Berücksichtigung der folgenden Grundsätze:

- Die Projekte müssen lokal definiert, koordiniert und kontrolliert werden unter Hinzuziehung aller Beteiligten.

- Arbeitsförderprojekte sind in erster Linie nach Kriterien der Gemeinnützigkeit und in zweiter Linie auch nach Prinzipien der Stützung lokal verankerter Ökonomie anzusiedeln.
- Die Projekte unterliegen der Evaluierung.
- Die Aufgaben werden öffentlich ausgeschrieben, auch privatwirtschaftliche Unternehmen können sich beteiligen.
- Eine aufgabenabhängige differenzierte, längerfristige Kontinuität der Projekte wird gewährleistet. Das öffentliche Interesse an den einzelnen Aufgabenfeldern wird periodisch überprüft.
- In die Projekte sollen vorrangig Langzeiterwerbslose integriert werden, wobei der Schwerpunkt bei älteren Personen - Frauen ab 45 und Männer ab 50 Jahre - liegt.

Die von der Kommissionsmehrheit als Erfolg bewertete nordrhein-westfälische START Zeitarbeit NRW GmbH wird von uns skeptisch beurteilt. Durch die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften konnte zwar die Tarifgebundenheit ebenso zugesichert werden wie die Weiterqualifizierung der hier Beschäftigten, trotzdem kann dieses Konzept der eigenen Zielsetzung nicht gerecht werden. Im Mittelpunkt sollten nämlich die Wiedereinstiegschancen von Langzeiterwerbslosen und anderen arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen gesichert werden. Die jetzt vorgelegten Bilanzen und Zahlen verdeutlichen aber, dass zwar die START Zeitarbeit NRW GmbH wirtschaftlich erfolgreich arbeitet, aber die so genannten Problemgruppen trotzdem nur in den seltensten Fällen wieder auf dem "ersten Arbeitsmarkt" Beschäftigung fanden. Hauptsächlich vermittelt werden konnten die Beschäftigtengruppen, die auch ohne die START Zeitarbeit NRW GmbH Vermittlungschancen hätten. Feststellen lässt sich somit ein "Creaming-Prozess", der den arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen die Chancen auf Arbeit weiter reduziert. Arbeitsmarktpolitische Programme helfen den Erwerbslosen mit besseren Möglichkeiten, während die Mittel für die anderen reduziert werden.



Prof. Dr. Friedhelm Farthmann  
Vorsitzender

## Literaturverzeichnis zu den Kapiteln 1 bis 9

- Armingeon, K., Schmidt, M.G. (1996): Soziale Ungleichheit, in: Nohlen, D. (Hrsg.), a.a.O., S. 686 - 691.
- Ausschussprotokoll der 35. Sitzung des Ausschusses für Frauenpolitik am 26. Februar 1999 (12/1164).
- Bauer, F., Groß, H., Schilling, G., (1996): Arbeitszeit '95 - Arbeitszeitstrukturen, Arbeitszeitwünsche und Zeitverwendung der abhängig Beschäftigten in West- und Ostdeutschland.
- Bauer, T., Zimmermann, K. F. (1999): Überstundenangebot und Überstundenkompensation in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, Heft VIII.
- Bericht des Ausschusses für Frauenpolitik über die Reise in die USA in der Zeit vom 8. bis 18. Oktober 1997 (Vorlage 12/1963).
- Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen (1996): Berliner Memorandum zur Arbeitszeitpolitik 2000, Berlin.
- Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen (1997): Berliner Memorandum: Innovation, Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerb, Berlin.
- Beyer, L., Hilbert, J., Micheel, B. (1998): Beschäftigung im Handel. Gutachten im Auftrag der Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" des Landtags NRW, Gelsenkirchen.
- Beyer, L., Hilbert, J., Micheel, B. (1998): Ein Plädoyer für Dienstleistungspolitik, in: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, 21. Jahrgang, 1998, Heft 3, S. 230 - 242.
- Bispinck, R. (Hrsg.) (1995): Tarifpolitik der Zukunft, Hamburg.
- Bosch, G. (1996): Der Arbeitsmarkt bis zum Jahre 2010 - Ökonomische und Soziale Entwicklung. Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 96/4, Gelsenkirchen.
- Bosch, G. (1997): Auswirkungen der neuen Informationstechnologien auf den Arbeitsmarkt. Thesen zum Referat: Multimedia und Arbeitswelt. Veranstaltung IG Medien und DPG, Bonn, 3./4. Februar 1997.
- Bosch, G. (1998): Arbeitszeitverkürzungen. Nicht nur auf das "Ob", sondern auf das "Wie" kommt es an, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 49 (1998), Nr. 9.
- Bosch, G. (1999): Zukunft der Erwerbsarbeit. Zur Rolle von Bildung und Löhnen im internationalen Vergleich, in: Institut Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, Jahrbuch 1998/1999, Gelsenkirchen 1999, S. 16 - 33.
- Bosch, G., Hilbert, J. (1996): Viel Arbeit für wenig Leute: Auswirkungen der neuen Informationstechnologien auf den Arbeitsmarkt, in: Wissenschaftszentrum NRW: Das Magazin, 7/96, Nr. 3, S. 26 - 29.
- Bullinger, H.-J. (1997): Dienstleistungen für das 21. Jahrhundert - Trends, Visionen und Perspektiven, in: Bullinger, H.-J. (Hrsg.), Dienstleistungen für das 21. Jahrhundert - Gestaltung des Wandels und Aufbruch in die Zukunft, Stuttgart, S. 27 - 64.
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) 1998: "Arbeitsmarkt für Frauen - aktuelle Entwicklungen und Tendenzen im Überblick", in: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nr. 9/98, Nürnberg, S. 994 - 1018.
- Bundesanstalt für Arbeit (1999): Strukturanalyse 1998 - Bestände sowie Zu- und Abgänge an Arbeitslosen und offenen Stellen. Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.
- DIW, HWWA, ifo, IfW, IWH, RWI (1999): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1999, Berlin/Hamburg/München/Kiel/Halle/Essen.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.) (1997): Zurück an den Herd? Nein danke! Situation auf dem Arbeitsmarkt, in: Frauen-Info-Brief "Frau geht vor" - die Initiative des DGB, 6/97.

- Eckey, H.-F., Stock, W. (1996): Arbeitsmarktbilanz für Nordrhein-Westfalen - Analyse und Prognose, Nr. 2/96, hrsg. v. RUFIS, Bochum.
- Enquête-Kommission "Demographischer Wandel - Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik (1998): Zweiter Zwischenbericht, Drucksache des Deutschen Bundestages 13/11460, Bonn.
- Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" (1998): Der Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen, Teil 1 - Bestandsanalyse, Düsseldorf.
- Friedrich, H., Wiedemeyer, M. (1998): Arbeitslosigkeit - ein Dauerproblem, Opladen.
- Fuchs, J, Thon, M. (1999): Potentialprojektion bis 2040. Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften, in: IAB-Kurzbericht 4/1999.
- Ganz, W., Hermann, S., Neuburger, M. (1997): Handlungsempfehlungen zur Stärkung des Dienstleistungsbereichs, in: Bullinger, H.-J., a.a.O., S. 82 - 92.
- Gries, T., Birk, A. (1999): Die amerikanische Dienstleistungsgesellschaft - ein Modell für Deutschland?, in: Wirtschaftsdienst 1999/V, S. 300 - 306.
- Grottian, P., Weidmann, T. (1997): Für einen neuen Typus von Tarifvertrag im öffentlichen Dienst 1998. Oder wie solidarische Umverteilung mit neuen Arbeitsplätzen und Dienstleistungen sowie Haushaltseinsparungen verbinden?, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 6 (1997), S. 439 - 446.
- Handwerkskammer Düsseldorf (1999): Handwerk in Zahlen '99, Düsseldorf.
- Heilemann, U. (1999): Arbeitsmarkt und Löhne - Was haben wir gelernt? Zum Wandel der Tariflohn-determinanten in der Bundesrepublik 1952 bis 1997, im Erscheinen.
- Heilemann, U., Ackermann, M.: Lohnleitlinien und Beschäftigung - Das Beispiel der Empfehlungen des Sachverständigenrats 1985 bis 1989, im Erscheinen.
- Hilbert, J., Beyer, L., Micheel, B., (1997): Entwicklungstrends im Dienstleistungssektor. Gutachten im Auftrag der Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" des Landtags NRW, Gelsenkirchen.
- Hilbert, J., Scharfenorth, K. (1998): Zwischen "Grinskurs" und Akademisierung: Defizite und Risiken der Qualifizierung für die Dienstleistungsgesellschaft, in: IAT Jahrbuch 1997/1998, S. 176 - 185.
- Hirschenauer, F. (1997): Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit in den west- und ostdeutschen Arbeitsmarktregionen, Informationen zur Raumentwicklung, hrsg. v. d. BfLR, Heft 1/2.
- IAB (1998 a): Was zu tun ist. AGENDA für Mehrbeschäftigung in Deutschland, von Kleinhenz, G., in: IAB-Kurzbericht, Nr. 15/1998.
- IAB (1998 b): Langfristige Entwicklung von Erwerbsformen in Westdeutschland, von Hoffman, E., Walwei, U., 2/1998
- IAB (1998 c): Flächentarifvertrag im Westen sehr viel weiter verbreitet als im Osten, 19/1998
- IAB (1999): Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt 1999, von Autorengemeinschaft, in: IAB-Kurzbericht 1/1999
- IAB (1999 a): Förderung eines Niedriglohnssektors. Die Diagnose stimmt, die Therapie nicht, von Bender, S., Kaltenborn, B., Rudolph, H., Walwei, U., in: IAB-Kurzbericht 6/1999.
- iwd (1997): Job-Chancen für Unqualifizierte, in: iw-trends, 23. Jahrgang, 3/1997, S. 4 - 32.
- Klemmer, P. (o.J.): Mittelfristige Entwicklungstendenzen des Arbeitsmarktes Nordrhein-Westfalen, i.E.
- Klemmer, P. (1999): Auswirkungen energiepolitischer Entscheidungen auf Investition und Beschäftigung. Vortrag im Rahmen des Energiesymposiums des Bistums Essen am 24.11.1999.
- Klös, H.-P. (1997): Analyse: Dienstleistungslücke und Niedriglohnssektor in Deutschland, in: iw-trends 3/1997, S. 33 - 58.

- Kohler, H., Spitznagel, E. (1996): Überstunden in Deutschland: Eine empirische Analyse, in: IAB-Werkstattbericht, 4/1996.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997): Teil II - Ursachen steigender Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern, Bonn.
- Keller, B. (1997): Einführung in die Arbeitspolitik, München/Wien.
- LAA NRW (Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen) (1999): Arbeitsmarktbericht 1998, Arbeitslosenquoten 1998, Düsseldorf.
- LAA NRW (Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen) (1999): Presseinformation, Nr. 13/99, Berichtsmonat April, Düsseldorf.
- LAA NRW (Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen) (1999): Presseinformation, Nr. 17/99, Berichtsmonat Juni, Düsseldorf.
- LAA NRW (Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen) (1999): Presseinformation, Nr. 26/99, Berichtsmonat September, Düsseldorf.
- LAA NRW (Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen) (1999): Erste Ergebnisse aus der Arbeitsmarktstatistik, Informationen zum Arbeitsmarkt, Nr. 1/1999, Düsseldorf.
- LAA NRW (Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen) (1999): Erste Ergebnisse aus der Arbeitsmarktstatistik nach Geschäftsstellen, Informationen zum Arbeitsmarkt, Nr. 2/1999, Düsseldorf.
- LAA NRW (Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen) (1999): Erste Ergebnisse aus der Arbeitsmarktstatistik - Frauen 1998, Informationen zum Arbeitsmarkt, Nr. 3/1999, Düsseldorf.
- LAA NRW (Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen) (1999): Eckdaten des Arbeitsmarktes seit 1948, Informationen zum Arbeitsmarkt, Nr. 4/1999, Düsseldorf.
- LAA NRW (Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen) (1999): Sonderuntersuchung über Arbeitslose, Langzeitarbeitslosigkeit, Ende September 1998, Informationen zum Arbeitsmarkt, Nr. 6/1999, Düsseldorf.
- LAA NRW (Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen) (1999): Sonderuntersuchung über Arbeitslose, Ausländer/innen, Ende September 1998, Informationen zum Arbeitsmarkt, Nr. 7/1997, Düsseldorf.
- LAA NRW (Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen) (1999): Sonderuntersuchung über Arbeitslose, Ende September 1998, Jüngere Arbeitslose, Informationen zum Arbeitsmarkt, Nr. 8/1999, Düsseldorf.
- Lageman, B., Löbbe, K. (1999): Kleine und mittlere Unternehmen im sektoralen Strukturwandel. Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), Heft 27, Essen.
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW (MAGS) (1997): Aktiv für Arbeit in NRW, Analyse-Bilanz-Perspektiven, Arbeitsmarktbericht 1997, Düsseldorf.
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes NRW (MASSKS) (1999): Aktueller Umsetzungsstand der Landesinitiative "Jugend in Arbeit" NRW (Oktober 1999), Düsseldorf.
- Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes NRW (MFJFG) (1997): Frauenförderung in der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik Nordrhein-Westfalens - Frauenförderbericht 1997, Düsseldorf.
- Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes NRW (MWMTV) (Hrsg.) (1999): Konjunktur in Nordrhein-Westfalen, Halbjahresbericht des RWI 1/99, Düsseldorf.
- Nohlen, D. (Hrsg.) (1996): Wörterbuch für Staat und Politik, Bonn.
- Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag (NWHT) 1995: Beschäftigungseffekte von Existenzgründungen, Betriebsübernahmen und Betriebsverlagerungen im Handwerk, Düsseldorf.

- o.V. (1999): Drastische Bußen für Arbeitgeber bei Diskriminierung von Frauen, in: Handelsblatt vom 18. Juni 1999.
- o.V. (1999): In Europa geht es Aufwärts - Ifo Institut rechnet mit weniger Arbeitslosen, in: Neue Rhein Zeitung vom 5. Juli 1999.
- Pannenbert, M, G. Wagner (1999): Kaum Beschäftigungseffekte durch Abbau von Überstunden, DIW-Gutachten, Berlin.
- Peukes, Arno (1999): Beschäftigungseffekte einer solidarischen Umverteilung im öffentlichen Dienst - Modellberechnung in NRW, in: Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen im Landtag NRW: Sonderinfodienst zur Veranstaltung "Verwaltungsmodernisierung als Prozeß im Dialog" am 26.03.99.
- Protokoll der 3. Sitzung der Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" (1996): Vortrag "Der Arbeitsmarkt der Zukunft zwischen Regulierung und Deregulierung" von Professor Dr. Gerhard Bosch.
- Protokoll der 12. Sitzung der Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" (1997): Vortrag "Zusätzliche Beschäftigung durch staatliche Förderung einfacher Dienstleistungsarbeiten?" von Professor Dr. Fritz W. Scharpf.
- Protokoll der 12. Sitzung der Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" (1997): Vortrag "Niedriglöhne und ergänzende Transfers - Sozial- und beschäftigungspolitische Probleme" von Professor Dr. Gerhard Bäcker.
- Protokoll der 14. Sitzung der Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" (1998): Vortrag "Beschäftigungsförderung bei haushaltsbezogenen Dienstleistungen" von Dr. Claudia Weinkopf.
- Protokoll der 14. Sitzung der Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" (1998): Vortrag "Dienstleistungspolitik" von Dr. Josef Hilbert.
- Schmid, J., Blancke, S. (1997): Handlungsoption des Landes Nordrhein-Westfalen im Bereich der (aktiven) Arbeitsmarktpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Vergleichs mit Programmen der anderen Bundesländer. Gutachten im Auftrag der Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" des Landtages Nordrhein-Westfalen, Osnabrück.
- Schröder, C. (1999): Produktivität und Lohnstückkosten im internationalen Vergleich, in: iw-Trends, 26. Jg., 3/1999, S. 19 ff.
- Spitznagel, E. (1999): Interview, in: Die Welt vom 24.08.99.
- Statistisches Bundesamt (1999): Neuberechnung ergibt höhere Erwerbstätigenzahlen, Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 28.04.99.
- Weinkopf, C. (1998): Beitrag über haushaltsnahe Dienstleistungen, in: Bosch, G. (Hrsg.), Zukunft der Erwerbsarbeit, Frankfurt/M./New York, S. 458 - 482.
- Weinkopf, C., Vanselow, A. (1999): Ergebnisse der fachlichen Begleitung von START Zeitarbeit NRW, Tagungsunterlage zu "Vier Jahre START Zeitarbeit NRW. 'Vom Experiment zur Etablierung'" vom 25.10.1999, Bochum.
- ZEW (Hrsg.) (1999): Unternehmenssteuerbelastung im internationalen Vergleich, von Jacobs, O. H., Anhörung vor dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 23. Juni 1999, Mannheim.



## Literaturhinweise zu Kapitel 10

- Baumol, W.J. (1967): Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, in: American Economic Review 57, S. 416 - 426.
- Berliner Senatskommission (1997): Die Sackgassen der Zukunftskommission. Streitschrift wider die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen. Band 33: Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, berufliche Bildung und Frauen, Berlin.
- Bell, D. (1979): Die nachindustrielle Gesellschaft, Hamburg.
- Bildungskommission NRW (1995): Denkschrift der Kommission "Zukunft der Bildung - Schule der Zukunft" vom Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Bogumil, J., Naschold, F. (1998): Modernisierung des Staates - New Public Management und Verwaltungsreform, Opladen.
- Bosch, G. (1997): Auswirkungen der neuen Informationstechnologien auf den Arbeitsmarkt. Thesen zum Referat: Multimedia und Arbeitswelt. Veranstaltung IG Medien und DPG, Bonn 3./4.2.97.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (1999): DGB-Positionspapier "Arbeit und Umwelt - Ein Beitrag zur ökologischen Modernisierung und zur Schaffung zukunftsfähiger Arbeitsplätze".
- DIW (1998): Das Dienstleistungspuzzle: Ein aktualisierter deutsch-amerikanischer Vergleich, DIW-Wochenberichte 35/98.
- Engels, W. (1990): Arbeit und Einkommensverteilung in der Informationsgesellschaft der Zukunft, Heidelberg.
- Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" (1998): Der Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen, Teil 1 - Bestandsanalyse, Düsseldorf.
- Evers, A., Schulze-Böing, M., Zülke, W., Weck, S. (1998): Soziales Kapital mobilisieren. Gemeinwesenorientierung als Defizit und Chance lokaler Beschäftigungspolitik. Gutachten im Auftrag der Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" des Landtags Nordrhein-Westfalen, Gelsenkirchen.
- Fourastié, J. (1954): Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts, Köln.
- Gartner, M.G., Riesman, D. (1978): Der aktive Konsument in der Dienstleistungsgesellschaft. Zur politischen Ökonomie des tertiären Sektors, Frankfurt/M.
- Gershuny, J. (1981): Die Ökonomie der nachindustriellen Gesellschaft. Produktion und Verbrauch von Dienstleistungen, Frankfurt/M.
- Gorz, A. (1998 a): Enteignung und Wiederaneignung der Arbeit, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 6-7/98, S. 349 - 352.
- Gorz, A. (1998 b): Kritik der ökonomischen Vernunft. Sinnfragen am Ende der Arbeitsgesellschaft, Hamburg.
- Heidegger, G., Rauner, F. (1997): Reformbedarf in der beruflichen Bildung, in: MWMTV des Landes NRW. Geschäftsstelle Ausbildungskonsens NRW: Reformbedarf in der beruflichen Bildung, S. 7 - 45.
- Hengsbach, F. (1998): Ein Ende der Erwerbsarbeit ist nicht in Sicht, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 6-7/98, S. 369 - 371.
- Institut der Deutschen Wirtschaft (1999): Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik, 7'99.
- Kern, H., Schumann, M. (1990): Das Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion, München.
- Klaus Novy Institut (1998): Ergebnisbericht - Umweltschutzwirtschaft in NRW, Bottrop.
- Kurz-Scherf, I. (1999): Von der Vollbeschäftigung zur kooperativen Demokratie, unveröffentlichtes Papier zur 26. Sitzung der Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit".

- Lehner, F. (1996): Arbeit und Umwelt in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag der Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" des Landtags Nordrhein-Westfalen, Gelsenkirchen.
- Martin, H.-P., Schumann, H. (1996): Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand, Hamburg.
- Müller-Jentsch, W. (1998): Warum die Arbeit schutzbedürftig bleibt, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 6-7/98.
- Nordhause-Janzen, J., Rehfeld, D. (1995): Umweltschutz "Made in NRW" - eine empirische Untersuchung der Umweltschutzwirtschaft in Nordrhein-Westfalen, München.
- Protokoll der 14. Sitzung der Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" (1998): Vortrag "Beschäftigungsförderung bei haushaltsbezogenen Dienstleistungen" von Dr. Claudia Weinkopf.
- Protokoll der 14. Sitzung der Enquête-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" (1998): Vortrag "Dienstleistungspolitik" von Dr. Josef Hilbert.
- Rifkin, J. (1996): Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft, Frankfurt/M.
- Sprenger, U. (1995): Environmental Policies and Employment. Report prepared for the OECD Environment Directorate, München/Brügge.
- Staudt, E. (1996): Wachstum durch Dienstleistungen?, Bochum.
- Stille, F., Bitzer, J. (1998): Beschäftigungswirkungen von Innovationen - Analysen zu einem komplizierten Verhältnis, in: Lehner, F. u.a. (Hrsg.): Beschäftigung durch Innovation, München.
- Tessaring, M. (1994): Langfristige Tendenzen des Arbeitskräftebedarfs nach Tätigkeiten und Qualifikationen in den alten Bundesländern bis zum Jahre 2010. Eine erste Aktualisierung der IAB/Prognos-Projektionen 1989/1991, in: MittAB 1/94, S. 5 - 20.
- Ver.di (1999): Mehr Beschäftigung durch Lohnkostensubventionierung im Dienstleistungssektor?
- Zinn, K.G. (1994): Die Wirtschaftskrise, Mannheim.