

aktuelle analysen 10

**Volker Hoffmann
Beschäftigung
und Sozialstaat**



**Hanns
Seidel
Stiftung**

Akademie für Politik und Zeitgeschehen

aktuelle analysen 10

**Volker Hoffmann
Beschäftigung
und Sozialstaat**

ISBN 3 - 88795 - 130 - 1
© 1997 Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München
Akademie für Politik und Zeitgeschehen
Verantwortlich: Dr. Reinhard C. Meier-Walser
Redaktion: Wolfgang D. Eltrich M.A.
Barbara Fürbeth M.A.
Gestaltung, Satz und Druck: Hanns-Seidel-Stiftung
Jeglicher Nachdruck, auch auszugsweise,
nur mit Genehmigung des Herausgebers

Inhalt

A)	Einleitung	1
B)	Ausgangslage	3
	I) Arbeitsmarktentwicklung, "Ausnahmestand" Vollbeschäftigung	3
	II) Arbeitskräfteangebot	5
	III) Aktuelle Rahmenbedingungen	7
	1. Standortqualität im Globalisierungsprozeß	7
	2. Beschäftigungshindernis Sozialstaat?	9
	3. Arbeitskosten, Währungsschwankungen	11
	4. Arbeitsrechtliche Schutznormen, Arbeitszeit	14
	5. Bildungssysteme, Ausbildungsbereitschaft	16
C)	Dienstleistungs-, Informations-, Kommunikationsgesellschaft	18
D)	Jobwunder USA?	21
E)	Lösungsansätze	24
	I) Wiederaufleben protektionistischer Tendenzen	24
	II) Tarifpolitik	26
	1. Flächentarifvertrag reformbedürftig	26
	2. Investivlohn	29
	III) Qualifikationserfordernisse, berufliche Aus- und Weiterbildung	30
	IV) Soziales Sicherungssystem	33
	1. Versicherungsfremde Leistungen	34
	2. Rentenversicherung	37
	3. Krankenversicherung	40
	4. Arbeitslosenversicherung, Arbeitsförderung	44
	5. Pflege- und Unfallversicherung	45
	6. Steuerfinanzierte Transferleistungen, Bürgergeldkonzepte	46
	V) Arbeitsrecht, Arbeitszeitflexibilisierung	48
	VI) Halbierung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2000	50

A Einleitung

Die Zukunft von Beschäftigung und Sozialstaat beherrscht gegenwärtig wie kein anderes Thema die Medien, wobei die Diskussion einerseits vor dem Hintergrund der Standortdebatte und damit der Frage der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft geführt wird, bzw. andererseits die Frage der Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme dominiert, die nicht zuletzt durch die konstant hohe Arbeitslosigkeit immer mehr unter Druck geraten.

Daß sich mit dem Thema Arbeitslosigkeit so viele Fragen und Zukunftsängste verknüpfen, hängt ganz wesentlich mit dem Stellenwert der Arbeit in unserer Gesellschaft zusammen. Auch wenn sich die Vielfältigkeit menschlicher Arbeit in einer Definition kaum einfangen läßt, so charakterisiert Arbeit als planvolles, andauerndes, auf ein Ziel ausgerichtetes Tun - was wesentlich mehr ist als die physikalische Arbeit des Tieres und der Maschine - den Menschen¹. Bezahlte Arbeit ist in unserer Gesellschaft wohl der entscheidende Faktor, der Erleben und Verhalten bestimmt. Arbeit und Beruf haben einen zentralen Stellenwert für die Persönlichkeit des Menschen und für seine Wertschätzung in der Gesellschaft, obwohl für die große Masse der Menschheit in der Ersten, Zweiten und Dritten Welt Arbeit - sei es am Fließband, in der Plantage oder am Bildschirm - weniger schöpferische Tätigkeit als materielle Notwendigkeit zur Lebenssicherung ist. Aber trotz monotoner Elemente werden auch aus Sicht des Einzelnen am Arbeitsplatz zentrale menschliche Bedürfnisse nach Kommunikation und Wertschätzung erfüllt².

Besonders deutlich wird der Stellenwert von Arbeit im Erleben und Verhalten eines Menschen, wenn man sich die Folgen von Arbeitslosigkeit vor Augen hält³:

- Selbst wenn sich Arbeit unter persönlichkeithemmenden und monotonen Bedingungen vollzogen hat, ist der Verlust der Arbeitsstelle in den meisten Fällen mit massiven negativen Konsequenzen für den Betroffenen verbunden, die das gesamte Spektrum psychosomatischer Störungen umfassen können.

¹vgl. ausführlich Hans Küng, Arbeit und Lebenssinn angesichts von Wertewandel und Orientierungskrise, in Arbeit der Zukunft - Zukunft der Arbeit, 1994 (zweites Jahreskolloquium der Alfred-Herrhausen-Gesellschaft für internationalen Dialog).

²Kommunikationsbedürfnisse und Wertschätzung können durchaus auch im Bereich ehrenamtlicher, gesellschaftsbezogener Tätigkeiten erfüllt werden, die viele als Ausweg angesichts einer vermeintlich zurückgehenden Arbeitsmenge anbieten wollen. Ein schlüssiges Konzept, wie damit der Lebensunterhalt bestritten werden soll, fehlt allerdings, da die wohl allein in Betracht kommende staatliche Alimentation auf Dauer nicht finanzierbar ist.

³vgl. Dieter Frey, Warum braucht der Mensch Arbeit - und unter welchen Bedingungen erreichen wir gleichzeitig Effizienz und Menschlichkeit in den Betrieben?, in Zukunft der Arbeit, S. 8 - 23 (S. 10 f.), Politische Studien, Sonderheft 2/1996.

- Der Verlust an Selbstwertgefühl von Arbeitslosen im Vergleich zur Gruppe der Beschäftigten geht so weit, daß selbst wiedereingestellte Personen ein geringeres Selbstwertgefühl zeigen als solche, die zuvor nicht arbeitslos waren.
- Die Familie kann dem Arbeitslosen einerseits ein hohes Maß an sozialer Unterstützung bieten und damit die Belastungen in dieser schwierigen Situation mindern, andererseits spitzen sich die Probleme in bereits belasteten Beziehungen in der Regel in Krisensituationen weiter zu und können schließlich zum Bruch führen. Gleichermäßen interessant wie beunruhigend ist die Tatsache, daß Kinder arbeitsloser Eltern deren negative Einstellungen für die eigene Zukunftsperspektive übernehmen, was sich z. B. in mangelhaften Schulleistungen und geringem Selbstwertgefühl ausdrücken und teilweise auch zu antisozialem Verhalten führen kann.

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, daß das Thema Arbeitslosigkeit wie kein anderes Buch-, Zeitungsseiten und Nachrichten füllt und wir mit einer wahren Inflation von Vorschlägen zur Problemlösung konfrontiert werden. Der Blick für die eigentlichen Ursachen der Arbeitslosigkeit wird hierbei allerdings eher verstellt. Ein Königsweg, um die Probleme in den Bereichen Beschäftigung und Sozialstaat zu lösen, kann allerdings auch hier nicht entwickelt werden, denn einen solchen gibt es nicht. Das Anliegen kann deshalb nur darauf gerichtet sein zu versuchen, Ursachenzusammenhänge und Lösungsansätze zur Abmilderung der Problematik aufzuzeigen und damit vielleicht zu einer Versachlichung der Diskussion beizutragen.

Schon an dieser Stelle sei bei der Beurteilung bereits getroffener Maßnahmen und der Betrachtung möglicher Handlungsperspektiven vor einer Simultanzurechnung von Ergebnissen zu Ursachen gewarnt. Es geht fehl zu vermuten, daß die gegenwärtig betriebene Politik die gegenwärtigen Erfolge oder Mißerfolge verursacht. Vielmehr gibt es typische zeitliche Verzögerungen bestimmter Politikansätze, so daß ein Ausbleiben von sofortigen positiven Effekten per se nicht die Richtigkeit eingeleiteter bzw. beabsichtigter Veränderungen in Frage stellen kann.

B Ausgangslage

I. Arbeitsmarktentwicklung, "Ausnahmezustand" Vollbeschäftigung

Ehe man auf die Perspektiven der Beschäftigung eingeht, ist es aufschlußreich, auf die Entwicklung des Arbeitsmarktes in Deutschland seit den 50er Jahren zurückzublicken⁴. Danach scheinen Zeiten der Vollbeschäftigung eine Ausnahmesituation und Zeiten der Unterbeschäftigung die Regel zu sein. Lediglich in den 60er und frühen 70er Jahren kann von Vollbeschäftigung ausgegangen werden, während davor und danach der Arbeitsmarkt durch eine mehr oder weniger starke Unterbeschäftigung geprägt war. 1950 fanden auf dem Arbeitsmarkt 20 Millionen Erwerbstätige eine Beschäftigung, während die Zahl der Arbeitslosen bei 1,87 Millionen lag, was einer Arbeitslosenquote von 11 % entsprach. Aufgrund der starken Beschäftigungsexpansion in den 50er Jahren erhöhte sich die Zahl der Erwerbstätigen bis zum Beginn der 60er Jahre auf 26,3 Millionen und mit einer Arbeitslosenquote von 1,3 % war Vollbeschäftigung erreicht. Die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote hatte in diesem Jahrzehnt siebenmal eine Null vor dem Komma und selbst im Rezessionsjahr 1967 stieg die Quote lediglich auf 2,1 %.

Mit der Rezession des Jahres 1973 endete die Phase der Vollbeschäftigung. Auslöser war der Ölpreisschock von 1973, der jedoch nicht die alleinige Ursache darstellte, sondern die Wirkungen zum Teil schon länger bestehender struktureller Veränderungen noch verstärkte. Neben dem Kursanstieg der DM in der Folge der Aufgabe des Systems fester Wechselkurse im Jahr 1971 mit entsprechenden Wirkungen auf den Export sind insbesondere die Anfang der 70er Jahre durchgesetzten Lohnerhöhungen über dem Produktivitätsfortschritt zu nennen. Der Versuch, den durch die Ölpreiserhöhung verursachten Wohlstandsverlust durch entsprechende Lohnvereinbarungen im Wege der Umverteilung negieren zu wollen⁵, führte zu einer Kosteninflation, der die Bundesbank mit einer Hochzinspolitik gegensteuerte, was Investitionen und Wachstum noch weiter negativ beeinflusste. Nach der zweiten Ölpreisexplosion von 1979 überstieg die Zahl der Arbeitslosen Anfang der 80er Jahre die 2-Millionen-Grenze und lag 1983 jahresdurchschnittlich bei 2,26 Millionen, was einer Quote von 9,1 % entsprach. Die darauf folgende längste Aufschwungphase der westdeutschen Wirtschaft brachte bis Anfang der 90er Jahre über 3 Millionen neue Arbeitsplätze, so daß die Zahl der Arbeitslosen in den alten Bundesländern im Jahr 1991 bis auf knapp 1,7 Mio abnahm und die Erwerbstätigenzahl 1992 mit 29,5 Mio ihren bisher höchsten Stand erreichte.

⁴vgl. hierzu ausführlich bis 1991: Heinrich Franke, Brennpunkt Arbeitsmarkt, R. S. Schulz 1992, S. 15 ff.; darüber hinausgehend einschl. internationalem Vergleich, Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland - Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Teil I, S. 112 f. und 117 ff.

⁵Zur grundsätzlich vergleichbaren Situation, die Anpassungslasten der Globalisierung auf das Sozialsystem bei entsprechend hoher Arbeitslosigkeit zu verlagern (Europa) oder als Folge eine zunehmend ungleiche Einkommensverteilung in Kauf zu nehmen (USA) vgl. u. D.

Auch wenn die Beschäftigung nach der Rezession von 1993 von ihrem Höchststand im Jahr 1992 um 1 Million auf 28,5 Millionen sank, lag sie immer noch um 2,2 Millionen über dem Stand des Jahres 1983 und um 800.000 über dem Niveau des Wiedervereinigungsjahres 1989. Allerdings konnte die Beschäftigung nach Überwinden der Rezession von 1993 bei weitem nicht die Dynamik wie nach den Rezessionen von 1975 oder 1982 entfalten, in denen bereits nach einem Jahr wieder ein Beschäftigungszuwachs zu verzeichnen war. Der ohnehin nur zaghafte Beschäftigungsaufbau brach vielmehr bereits im 1. Quartal 1995 ab. Allmählich nachlassende Güternachfrage aus dem Inland wie aus dem Ausland verbunden mit einer Schwächung des Exportgeschäfts durch die Höherbewertung der Mark sowie die Aufgabe der moderaten Lohnpolitik im Jahr 1995 führten ab Frühjahr 95 zu wieder sinkenden Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts, mit denen ein weiteres Schrumpfen der Beschäftigung einherging. Im Jahresdurchschnitt 1996 waren schließlich 3,97 Millionen Arbeitslose registriert, 353.000 mehr als 1995.

Während sich die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland langfristig entwickelt hat, ist sie in Ostdeutschland gleichsam als Hypothek einer ineffizienten Planwirtschaft in die Arbeitsmarktbilanz eingebracht worden. Die fehlende internationale Wettbewerbsfähigkeit der meisten Unternehmen gepaart mit der fatalen Politik einer möglichst raschen Lohnangleichung an das Westniveau führte zwangsläufig zu einem massiven Beschäftigungseinbruch von ursprünglich knapp 10 Millionen auf rund 6,3 Millionen Erwerbstätige im Oktober 1996. Nach starken Beschäftigungsverlusten in den ersten Jahren nach der Wende nahm die Erwerbstätigkeit 1994 und 1995 leicht zu. Diese Aufwärtsentwicklung setzte sich im Jahr 1996, in dem es zu einem Rückgang von rund 0,1 Millionen kam, nicht fort. Zum Jahresende waren knapp 1,2 Millionen Arbeitslose registriert, was einer Quote von 15,9 % bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen entsprach.

Noch besorgniserregender als das gegenwärtig hohe Niveau der Unterbeschäftigung ist die Entwicklung und Struktur der Arbeitslosigkeit, also insbesondere der Anstieg der sog. Sockelarbeitslosigkeit, d.h. jenes Teils der registrierten Arbeitslosigkeit, der sich nicht oder kaum noch umschlägt. Im Oktober 1996 waren über 1,2 Millionen Personen in Ost- und Westdeutschland und damit 29,5 % aller Arbeitslosen länger als ein Jahr ohne Beschäftigung; in Italien und Spanien lag diese Rate schon 1992 jenseits der 50-Prozent-Marke! Die Bewältigung der Beschäftigungskrise ist und wird damit auf nicht absehbare Zeit die größte politische Herausforderung in Deutschland und Europa bleiben.

Als Fazit des Jahresgutachtens 1996/97, das der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Bonn vorgelegt hat⁶, kann festgehalten werden, daß sich die Konjunktur 1997 weiter erholen wird, Investitionen allerdings nicht in Schwung kommen und auch mit einer Besserung der Arbeitslosigkeit nicht zu rechnen ist. Zwar kann die konjunkturelle Erholung die Wachstumsschwäche überdecken, aber sie kann sie nicht beheben. Die Wachstumsschwäche könne nur überwunden werden, wenn die Wirtschaftspolitik durch zukunftsweisende und aufeinander abgestimmte Reformen verlässliche Rahmenbedingungen schaffe, um das Vertrauen der Privaten zurückzugewinnen. Deshalb steht das Gutachten der fünf Professoren unter dem Titel "Reformen voranbringen". Diese Reformen müßten auf nahezu allen Ebenen erfolgen, besonders jedoch auf dem Gebiet der sozialen Sicherung, wozu der Sachverständigenrat deshalb ein eigenes Kapitel vorgelegt hat.

II. Arbeitskräfteangebot

Bevölkerungsentwicklung, Erwerbsverhalten und Arbeitskräftepotential umschreiben die Angebotsseite des Arbeitsmarktes. Die Zahl der tatsächlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Erwerbsfähigen wurde und wird vor allem von drei Faktoren beeinflusst: Der demographischen Entwicklung, dem Rückgang der Erwerbsbeteiligung junger und alter Erwerbsfähiger sowie dem Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen⁷.

Schon der Blick auf einige hervorstechende Entwicklungen zeigt, daß von seiten der Arbeitsangebotspolitik keine Entlastung des Arbeitsmarktes kommen kann. So waren die 15- bis 20-jährigen in den 50er Jahren noch zu 80 % am Erwerbsleben beteiligt, während die Quote 1995 fast auf 30 % gesunken ist. Die Erwerbsbeteiligung der über 60-jährigen halbierte sich von 1970 bis 1995 von 45 % auf knapp 23 %. Die aus fiskalischen Gründen eingeleitete Trendumkehr zur Einschränkung der Vorruhestandsregelungen und hin zu kürzeren Ausbildungszeiten wird das Arbeitskräfteangebot in diesen Alterssegmenten erhöhen. Und auch die Erwerbsbeteiligung von Frauen wird noch weiter zunehmen⁸.

Somit bliebe zur Verringerung des Arbeitskräfteangebots allein ein Einwirken auf die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer. Dabei würde es den Rahmen dieser Abhandlung sprengen, die Bedeutung der Zuwanderung für die demographische Entwicklung sowie die

⁶Jahresgutachten 1996/97 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung - eine kürzere Fassung, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nummer 17/1996 vom 25. Nov. 1996.

⁷vgl. hierzu ausführlich auch im internationalen Vergleich, Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, a. a. O. S. 29-52.

⁸Wolfgang Klauder, Studientagung "Arbeitswelt von morgen" am 19./20. Sept. 1996 in Wildbad Kreuth.

volkswirtschaftlichen, steuerlichen oder sozialversicherungs-relevanten Auswirkungen und die daraus abzuleitenden ausländerpolitischen Maßnahmen zu behandeln⁹. Eine Klarstellung ist an dieser Stelle jedoch notwendig, soweit der Eindruck erweckt wird, als könnte durch eine restriktivere Erteilung der Arbeitserlaubnisse an Ausländer aus Nicht-EU-Staaten eine merkliche Arbeitsmarktentlastung herbeigeführt werden. Dabei überzeichnet schon die im Raum stehende Zahl von 1 Million Genehmigungen die tatsächliche Situation. Die Jahresbilanz von etwa 1,3 Millionen Arbeitserlaubnissen im Jahr 1996 ist eine Fallstatistik, in der z. B. einen großen Teil Asylbewerber ausmachen, die jeweils nur eine auf drei Monate befristete Arbeitserlaubnis bekommen, also unter Umständen bis zu vier pro Jahr. Ansonsten erfaßt sind in dieser Statistik die eng begrenzten Ausnahmetatbestände zum seit 1973 geltenden Anwerbestop. Diese genau umschriebenen Tatbestände umfassen beispielsweise die Saisonbeschäftigung vor allem in Gastronomie und Landwirtschaft, Arbeitsaufenthalte zur Aus- und Fortbildung oder beispielsweise im Rahmen von joint-ventures deutscher Firmen mit ausländischen Unternehmen. Gerade auch für international operierende deutsche Firmen wird das Ausländerrecht schon jetzt regelmäßig zum Problem, weil sie wegen der eng umschriebenen Ausnahmetatbestände bzw. der an strenge Voraussetzungen gebundenen und erheblichen Verwaltungs- und damit Zeitaufwand erfordernden Generalklausel zur Erteilung einer Arbeitserlaubnis kaum noch ausländische (Nachwuchs-)Führungs- und Forschungskräfte nach Deutschland holen können¹⁰. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, daß sämtliche Ausnahmetatbestände unter dem Vorbehalt stehen, daß bevorrechtigte Arbeitnehmer, das heißt Deutsche, EU-Bürger oder Arbeitnehmer aus der Türkei, mit der ein Assoziierungsabkommen besteht, nicht zur Verfügung stehen¹¹.

Im übrigen beruht die Argumentation mit der Zahl der Arbeitserlaubnisse an Ausländer auf einer Fehlvorstellung, die auch im Zusammenhang mit Arbeitszeitverkürzungen ins Feld geführt wird. Die Rechnung geht fälschlicherweise von einer bestimmten Menge an Arbeit aus, die verteilt werden kann und auszugehen droht, wenn neue Nachfrager wie Frauen, Ausländer oder Aussiedler dazukommen. Würde dies zutreffen, bliebe tatsächlich nur Rationierung als Ausweg über Arbeitszeitverkürzung, Vorruhestand und vergleichbare Maßnahmen. Dabei wird jedoch verkannt, daß der Arbeitsmarkt trotz aller Regulierungen noch ein Markt ist und damit eine dynamische Veranstaltung, bei der Arbeitseifer,

⁹ vgl. hierzu Bernd Rill, aktuelle analysen 7, Ausländerpolitik in Deutschland, S. 21 - 41 m.w.N. Die Problematik der Zuwanderung liegt u.a. auch darin, daß die meisten Immigranten nur eine geringe oder ungeeignete Qualifikation besitzen und damit in ein Arbeitsmarktsegment drängen, das zunehmend kleiner wird (vgl. B III 5.); so ist auch die Arbeitslosigkeit unter Ausländern in den letzten Jahren dramatisch gestiegen und ist fast doppelt so hoch wie bei Deutschen.

¹⁰ In diesem Sinne äußerte sich auch der Fraktionsvorsitzende der CSU im Bayerischen Landtag, Alois Glück, laut Süddeutscher Zeitung vom 4./5./6. Jan. 1997.

¹¹ Eine Ausnahme von der vorangigen Berücksichtigung gilt nur für die einer Reihe von osteuropäischen Staaten zur Unterstützung des Reformprozesses eingeräumten Gastarbeitnehmer- und Werkvertragskontingente, die in den vergangenen Jahren erheblich zurückgeschraubt wurden, was insbesondere im Baubereich zum Rückgriff auf Subunternehmer aus den Niedriglohnländern der EU geführt hat.

Aufstiegswille und Innovationsbereitschaft neuer Arbeitskräfte sich insgesamt positiv auswirken, bzw. die fehlende Möglichkeit, bestimmte Aufgabengebiete, und zwar sowohl im Bereich der hochqualifizierten als auch im Bereich einfachster Tätigkeiten, u.a. auch durch ausländische Arbeitnehmer abzudecken, unter Umständen zu weiteren Verlusten von Arbeitsplätzen führen kann.

III. Aktuelle Rahmenbedingungen

1. Standortqualität im Globalisierungsprozeß

Weltweit wachsen die Märkte immer enger zusammen, was zum einen neue Wachstumschancen eröffnet, zum anderen aber den Wettbewerbsdruck verschärft. In den alten Industrieländern kann man eine Schrumpfung der industriellen Kernbereiche und einen strukturellen Wandel zu stärker dienstleistungsorientierten Tätigkeiten beobachten, was auch die Beschäftigungssituation tiefgreifend verändert. Die Zeiten, in denen Entwicklungsländer nur Rohstoffe und Agrarerzeugnisse anzubieten hatten, gehören der Vergangenheit an: Diese Länder drängen inzwischen in allen Bereichen auf den Weltmarkt. Gleichzeitig steigt der Konkurrenzdruck der Industrieländer untereinander.

Zwar sind internationaler Wettbewerb und die Existenz multinationaler Unternehmen keine neuartigen Phänomene, so daß die Frage nahe liegt, welcher grundlegende Umbruch stattgefunden hat, der die Problematik der "Globalisierung" in den Mittelpunkt des Interesses rückt. Tatsächlich haben sich im vergangenen Jahrzehnt eine Reihe von politischen und ökonomischen Veränderungen ergeben, die zu einer Internationalisierung geführt haben. Hervorzuheben sind die folgenden Faktoren¹²:

- Der mit der Liberalisierung der Gütermärkte einhergehende Abbau von Handelshemmnissen senkt zum einen die Transaktionskosten im internationalen Handel und macht damit zwar Direktinvestitionen und Auslandsproduktion, die auf das Überspringen von Handelsbarrieren angelegt sind, überflüssig. Es können jedoch im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung die Vorteile ausländischer Standorte in erheblich größerem Maß genutzt werden.
- Durch die Liberalisierung des Kapitalverkehrs sind globale Finanzmärkte entstanden. Dadurch hat sich die Kapitalmobilität erhöht und die Möglichkeiten internationaler Kapitalbeschaffung - bei sinkenden Transaktionskosten - wurden erweitert. Spekulative

¹²Vgl. ausführlich hierzu Otto G. Mayer, Standort Deutschland - Neue Herausforderungen angesichts veränderter Wettbewerbsbedingungen?, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/96 vom 21. Juni 1996.

Kapitalbewegungen können jedoch plötzliche Schwankungen von Wechselkursen oder Kapitalzinsen hervorrufen, die kaum prognostizierbar sind und damit die Notwendigkeit der Internationalisierung verstärken, um derartige Paritätsschwankungen durch internationale Bezüge und Lieferungen ausgleichen zu können.

- Die durch Deregulierungsmaßnahmen im Transport- und Telekommunikationsbereich geförderte Verbesserung und internationale Verfügbarkeit von Transport-, Informations- und Kommunikationssystemen, verbunden mit dem steigenden bzw. durch politische Veränderungen nunmehr einsetzbaren Niveau beruflicher Qualifizierung in vielen Ländern, haben wesentlich dazu beigetragen, daß sich der internationale Wettbewerb grundlegend verändert hat. Fast überall in der Welt können nunmehr die gleich hohen Technologiestandards eingesetzt und entsprechend hochwertige Produkte erzeugt werden.
- Neben der asiatisch-pazifischen Region, die seit geraumer Zeit eine außerordentlich dynamische Wirtschaftsentwicklung aufweist, ergeben sich für die deutschen Unternehmen insbesondere auch durch die Öffnung der europäischen Transformationsländer neue Handlungsoptionen. Diese Niedriglohn-Länder liegen jetzt direkt vor der Haustür und verfügen darüber hinaus gegenüber den Entwicklungsländern über den Standortvorteil einer industriellen Tradition und gut ausgebildeter Arbeitskräfte.

Vor diesem Hintergrund genügt schon der Blick auf wenige volkswirtschaftliche Eckdaten, um die kritische Situation zu verdeutlichen, in die sich Deutschland durch zu langes Hinauszögern notwendiger Korrekturen manövriert hat. Daß die angespannte Situation zu einem nicht geringen Teil auf den Wiedervereinigungslasten beruht, mag als weitere Ursache zur Kenntnis genommen werden, erfordert aber nunmehr ein um so konsequenteres Handeln, nachdem der Vereinigungboom konjunkturelle Abschwächungstendenzen und strukturelle Defizite, die andere Länder schon Ende der 80er Jahre zu einem Gegensteuern veranlaßt hatten, in Deutschland gewisse Zeit noch überdeckt hat. Dieser kreditfinanzierte Boom endete in einer höheren Abgaben- und Steuerbelastung von Haushalten und Unternehmen. Die Staatsquote, also der Anteil der Staatsausgaben einschließlich der Ausgaben der Sozialversicherung am Bruttoinlandsprodukt, liegt über 50 % und hat damit den höchsten Stand in der Geschichte der Bundesrepublik erreicht. Um den zu großen Teilen einigungsbedingten Anstieg der Staatsausgaben zu finanzieren, erhöhte sich die Abgabenquote, also der Anteil der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge am Bruttoinlandsprodukt, auf ein ebenfalls noch nie erreichtes Niveau von über 45 %. Die öffentliche Neuverschuldung stieg weiter an und erreichte allein im Bund im vergangenen Jahr 78,3 Milliarden DM. Mit der Einführung der zweiten Stufe der Pflegeversicherung wurde Mitte 1996 eine weitere Schallmauer durchbrochen: Der Gesamtbeitrag für die Sozialversicherung, also Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung überschritt

die Marke von 40 % des Bruttolohns und liegt Anfang 1997 bei knapp 42 %. Die Rückführung der Staatsquote bis zur Jahrtausendwende auf das vor der deutschen Einheit gegebene Niveau von 46 % stellt damit wie die Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge unter 40 % ein sehr ehrgeiziges Ziel dar.

Als weitere Belege für die schlechte Qualität des Standorts Deutschland werden in der öffentlichen Diskussion der Verlust Deutschlands an Weltmarktanteilen und der negative Saldo der Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland und einfließender Direktinvestitionen genannt ¹³:

- Zwar mag es nicht überraschen, daß in einer Weltwirtschaft mit einer steigenden Anzahl bedeutsamer Marktteilnehmer, die entweder neu hinzutreten oder dank marktwirtschaftlicher Reformen und Öffnungsstrategien erfolgreicher werden, etablierte Regionen Weltmarktanteile verlieren. Man muß aber berücksichtigen, daß neue Anbieter auch neue Nachfrager sind und es darauf ankommen muß, an deren Wachstumsprozeß zu partizipieren ¹⁴.
- Sicherlich haben die deutschen Auslandsinvestitionen nicht den hohen negativen Arbeitsplatzeffekt im Inland, den man aus der Investitionssumme allein glaubt ablesen zu können, da regelmäßig die Markterschließung im Vordergrund steht und Lohnkostenargumente, d. h. das Motiv, durch Direktinvestitionen Kosten-reduzierungen herbeizuführen, bisher (noch) keine so bedeutsame Rolle spielten. Alarmierend ist jedoch die Tatsache, daß die ebenfalls beträchtlich gestiegenen Auslandsinvestitionen anderer Länder in den letzten Jahren weitgehend an Deutschland vorbeigeflossen sind. So legten ausländische Investoren in den Jahren 1990 - 1995 gerade einmal 15,5 Milliarden Dollar in Deutschland an, während sich die Summe im gleichen Zeitraum in Großbritannien auf 121 Milliarden Dollar belief ¹⁵.

2. Beschäftigungshindernis Sozialstaat?

Auch wenn die Sozialgesetzgebung Bismarcks ganz wesentlich auf die Begrenzung der politischen Macht von Sozialdemokratie und Gewerkschaften abzielte, war sein Modell letztlich auch deswegen so erfolgreich, weil es sich als Voraussetzung für effizientes Wirtschaften erwies. Schon damals wurde der Grundstein für die heutige Sozialversicherung

¹³Zu den Strukturen, Ursachen und Folgen der Entwicklung der Direktinvestitionen vgl. ifo Schnelldienst 30/96, Direktinvestitionen weltweit auf Rekordhöhe: Sind Arbeitsplätze in Deutschland bedroht, gewinnt die Dritte Welt?

¹⁴Vgl. hierzu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1996/97, eine kürzere Fassung, Ziffer 3.

¹⁵ifo Schnelldienst 30/96, S. 28.

gelegt: Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung wurden für die Berg-, Hütten- und Fabrikarbeiter unter Beteiligung der Arbeitgeber obligatorisch. Mit seinem auf dem Versicherungsprinzip beruhenden System der sozialen Sicherung, das auch als "Bismarck-Typ" des Sozialstaats bezeichnet wird, ist Deutschland einen anderen Weg gegangen als andere europäische Länder wie Großbritannien und die Mehrzahl der skandinavischen Länder. Das wegen des britischen "Prototyps" als "Beveridgetyp" bezeichnete Modell ist geprägt durch die Merkmale Steuerfinanzierung, gleichen und universellen Leistungsanspruch sowie staatlichen und einheitlichen Organisationsaufbau.

Unabhängig davon, ob diese Modelle alle Bürger eines Staates einbeziehen (Beveridge) oder auf bestimmten Berufsgruppen gründen (Bismarck), stehen die sozialen Sicherungssysteme in allen entwickelten Industrieländern auf dem Prüfstand, da in beiden Systemen die Grenzen der Finanzierbarkeit erreicht sind. Dies weist gleichzeitig darauf hin, daß die Finanzierungsprobleme in den Sozialversicherungen nicht allein durch eine Erweiterung der Gruppe der Beitragszahler überwunden werden können¹⁶. Eine Revision der Sozialgesetzgebung erscheint erforderlich, zum einen weil sich alle alten Industriestaaten ähnlichen externen Faktoren ausgesetzt sehen, sich aber auch innerhalb der Systeme Defizite zeigen:

- Neben den spezifisch deutschen Auswirkungen der Wiedervereinigung sind die europäische Integration und die oben erwähnte Globalisierung der Märkte anzuführen.
- Sinkende Geburtenraten, steigende Lebenserwartung und Einwanderung lösen demographische Verschiebungen aus.
- Durch die Änderung der Haushalts- und Familienstruktur verlieren familiäre Sicherungsnetze an Bedeutung. Innerhalb des Systems stehen Überversorgungen und Ressourcenverschwendungen gleichzeitig Unterversorgungen und Defizite gegenüber.
- Die Sozialpolitik hat bisweilen zu einem leistungshemmenden Anreizsystem geführt.

Es greift aber auch zu kurz, soziale Leistungen allein als Kostenfaktor zu sehen, und deshalb wird trotz aller Kritik die Zweckmäßigkeit staatlicher Interventionen nicht grundsätzlich bestritten. Das System der sozialen Sicherung muß zunächst seine Sicherungsfunktion erfüllen: Die Absicherung der großen Lebensrisiken Alter, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit und Pflegebedürftigkeit schützt den einzelnen vor den Folgen des Verlustes seiner

¹⁶Eine aufschlußreichen Vergleich der Erfahrungen mit der Reform des Sozialstaats in Großbritannien, Schweden und Frankreich sowie deren Bedeutung für die bundesdeutsche Diskussion gibt die Interne Studie Nr. 120/1996 der Konrad-Adenauer-Stiftung, Der Sozialstaat im Umbruch, von Jörg M. Winterberg/Daniel Finkelstein/Anders E. Borg/Béatrice Majnoni d'Intignano.

Arbeitskraft und daneben gibt es viele präventive Ansätze wie z. B. im Bereich des Arbeitsschutzes. Weiterhin gehören zum Kernbereich unseres Sozialsystems gesetzliche und tarifvertragliche Einschränkungen bei der Gestaltung von individuellen Arbeitsverträgen, die Unternehmensverfassung einschließlich der Arbeitnehmermitbestimmung sowie das Auffangbecken Sozialhilfe, das über ein steuerfinanziertes System Leistungen an Bedürftige vorsieht. Während die grundsätzliche Notwendigkeit solcher Regulierungen nicht in Frage gestellt wird, läßt sich natürlich über die Intensität der Regulierungen und das Niveau des sozialen Schutzes trefflich streiten.

Korrekturen am deutschen Sozialstaatsmodell sind, wie in allen alten Industrieländern, unvermeidlich und es ist falsch, jegliche Korrektur als den Anfang vom Ende des Sozialstaats bzw. der Sozialen Marktwirtschaft zu interpretieren. Internationaler Standortwettbewerb hat Auswirkungen auf den Sozialstaat, bedeutet aber nicht dessen Ende¹⁷. Standortentscheidungen von Unternehmen werden zwar mehr und mehr von den Kosten und Nutzen eines Sozialsystems beeinflusst, jedoch kann erst der Wettbewerb der Sozialsysteme erweisen, welches Maß an sozialer Sicherung bei welchen Kosten am erfolgreichsten ist. Dies muß keineswegs das geringste Sicherungsniveau sein, jedoch muß Sozialpolitik berücksichtigen, daß das Niveau und der Umfang der Sozialleistungen die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft nicht überfordern. Deshalb ist auch in Ländern mit vergleichbarer Wirtschaftskraft durchaus ein unterschiedliches Sicherungsniveau vorstellbar, und erst recht werden Länder mit geringerer Wirtschaftskraft sich auch nur ein geringeres Maß an sozialer Sicherheit leisten können und wollen. Die aus Deutschland ganz überwiegend nicht in Billiglohnländer abfließenden und an Deutschland vorbei in die EU fließenden Investitionsströme zeigen, wo der Vergleichsmaßstab anzulegen ist. Nimmt man hierbei den Gedanken des Wettbewerbs der Sozialsysteme untereinander ernst, bedeutet dies, daß Übertreibungen und Auswüchse des Systems beseitigt werden können und müssen, daß aber auch nicht die Gefahr droht, daß "Arbeit weltweit billig wie Dreck wird und der Sozialstaat nicht mehr zu retten ist"¹⁸.

3. Arbeitskosten, Währungsschwankungen

Kein Streit besteht darüber, daß die westdeutsche Industrie mit 45,52 DM weltweit die höchsten Arbeitskosten zu verkraften hat. Die neuen Bundesländer erreichen 29,85 DM und haben damit Frankreich und die USA überholt. Die niedrigsten Arbeitskosten in Europa

¹⁷Vgl. Ulrich van Suntum, Der Standortwettbewerb bedeutet nicht das Ende des Sozialstaates, Handelsblatt vom 22. 10. 1996.

¹⁸so aber Horst Afheldt, Arbeit wird weltweit billig wie Dreck, Interviewauszug in der Frankfurter Rundschau v. 8.1.1996.

verzeichnet weiterhin Portugal mit 9,28 DM¹⁹. Wie diese Zahlen zu bewerten und welche Schlußfolgerungen daraus zu ziehen sind, darüber gehen die Meinungen allerdings auseinander.

Im Zusammenhang mit der weltweiten Verbreitung des Wissens in Folge der allgemeinen Verfügbarkeit moderner Informations- und Kommunikationstechnologien erlangen Arbeitskosten als Wettbewerbs- und Standortfaktor immer größere Bedeutung, obwohl sie durchschnittlich nur mit einem Anteil von einem Viertel an den Gesamtkosten der Industrie zu Buche schlagen. Im Rahmen der von den Gewerkschaften im November 1995 angestoßenen Initiative für ein Bündnis für Arbeit haben diese nunmehr einen Zusammenhang von Lohnhöhe und Beschäftigung eingeräumt²⁰. Dennoch besteht, wie der Sachverständigenrat im Frühjahr 1996 formuliert, weiterhin "die Neigung, die Verteilungsspielräume zu groß zu vermessen und die Belastbarkeit der Unternehmen und privaten Haushalte mit Steuern und Abgaben zu überschätzen"²¹.

Entscheidender Faktor im internationalen Wettbewerb sind allerdings nicht die Arbeitskosten isoliert, sondern die Lohnstückkosten. Es überrascht deshalb nicht, daß die Feststellung des ifo Instituts, die hohen Stundenlöhne in Deutschland auch bei kurzen effektiven Arbeitszeiten seien durch die Produktivität gerechtfertigt²², ein durchaus widersprüchliches Echo gefunden haben. Zwar belegen die weiterhin hohen Exportleistungen der deutschen Wirtschaft, daß in vielen Bereichen konkurrenzfähig produziert werden kann. Diese Sichtweise vernachlässigt allerdings gerade die Beschäftigungswirkung des Lohnes. In Zeiten eines ohnehin schon temporeichen Strukturwandels und hoher Arbeitslosigkeit ist vielmehr die Einheitslohn-Strategie zu hinterfragen, wonach undifferenzierte Lohnerhöhungen wie eine unsichtbare Produktivitäts-Peitsche wirken und damit mit dem Produktivitätsfortschritt auch den Wohlstand nach oben treiben. Durch differenzierte Lohnerhöhungen und dadurch flexiblere Lohnstrukturen in qualifikatorischer, regionaler und sektoraler Hinsicht könnten dagegen grundsätzlich mehr Arbeitsplätze rentabel erhalten werden. Als Reflex auf zu hohe Löhne und nicht als Ergebnis technischen Fortschritts sich ergebende Produktivitätsfortschritte können nicht zur Rechtfertigung von Lohnerhöhungen herangezogen werden. Vielmehr gehen Lohnerhöhungen dann zu Lasten wertschöpfungsschwacher Arbeitnehmer und weniger produktiver Unternehmen. Die Argumentation mit einer gesunkenen Lohnquote, die auch

¹⁹Vgl. iwD vom 2. Mai 1996 Nummer 18, S. 3.

²⁰Vgl. hierzu Reinhard Bispinck, Vom Lohnstreik zum "Bündnis für Arbeit", in WSI Mitteilungen 3/1996, S. 141 (S. 163 f.).

²¹Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zum wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf im Frühjahr 1996, Sondergutachten vom 27. April 1996, S. 2

²²Ralf Köttermann, Sind Löhne und Steuern zu hoch?, ifo Schnelldienst 20/96, S. 6-15.

keine eindeutigen Rückschlüsse auf die Einkommensposition der Arbeitnehmer zuläßt, verkennt ebenfalls diese Zusammenhänge ²³.

Der Notwendigkeit einer Lohnspreizung nach unten widerspricht auch nicht die Tatsache, daß für un- und angelernte Arbeitnehmer häufig höhere Effektivlöhne gezahlt werden. Dies ist vielmehr das Ergebnis gegensätzlicher Anzeizeffekte: Ein ungleiches Lohngefüge hält die Weiterbildungsbereitschaft aufrecht, gefährdet aber die innerbetriebliche Kooperation; ein gleichmäßiges und stabiles Lohngefüge fördert dagegen die Kooperation, gibt aber nur geringe Anreize zur Weiterbildung. So wird mit der Einführung von Gruppenarbeit in der Industrie die Kooperationsbereitschaft immer wichtiger, womit eine stärkere Lohndifferenzierung in solchen Tätigkeitsbereichen immer weniger im Unternehmensinteresse liegt. Niedriglöhne und damit Tätigkeiten für An- und Ungelernte kommen dagegen in Betracht, wenn das Lohngefüge als Anreizinstrument für Kooperation kaum eine Rolle spielt, also insbesondere wenn der Arbeitseinsatz gut kontrollierbar und die Arbeitsergebnisse dem einzelnen zurechenbar sind. Dies gilt z.B. für haushaltsbezogene Dienstleistungen und ggf. auch im Einzelhandel sowie bei standardisierten einfachen Tätigkeiten in der Industrie ²⁴.

Zu den allein von den Tarifparteien zu verantwortenden Lohnkosten addieren sich noch die Lohnnebenkosten, von denen wiederum über die Hälfte auf tarifvertraglichen Regelungen beruhen. Wegen der Ausgabenentwicklung in nahezu allen Sozialversicherungszweigen und der Einführung der zweiten Stufe der Pflegeversicherung ist es im Jahr 1996 zu einem weiteren kräftigen Anstieg bei den gesetzlichen Lohnnebenkosten gekommen. Dadurch wird der Faktor Arbeit zusätzlich belastet und der Druck zur Ersetzung von Arbeit durch Kapital erhöht. Der daraus resultierende Teufelskreis konnte bisher nicht eingedämmt werden: Je teurer der Standort Deutschland wird, umso mehr steigt die Arbeitslosigkeit aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen, was wiederum zu höheren Sozialversicherungsbeiträgen und damit zu höheren Lohnkosten führt.

Vielfach wird versucht, die Lohnkostendramatik und die Verantwortung hierfür mit einem Verweis auf die Wechselkursentwicklung zu relativieren. Das Institut der Deutschen Wirtschaft hat hierzu ausgeführt ²⁵, daß die negativen Folgen nicht-produktivitätsorientierter Löhne durch daraus resultierende Abwertungen nicht ausgeglichen werden. Empirisch könne der vermutete Zusammenhang, nach dem die Steigerung der Lohnstückkosten eine Wechselkursabwertung nach sich ziehe, nicht belegt werden. Auch umgekehrt wird Lohnverzicht nicht stets durch eine Aufwertung durchkreuzt, so daß bei längerfristiger

²³vgl. Jörg Schröder, Ulrich van Suntum, Internationales Beschäftigungsranking 1996, S. 50.

²⁴vgl. hierzu ausführlich Dieter Sadowski und Martin Schneider, Lohndifferenzierung - Ein Ansatz zur Integration von Langzeitarbeitslosen?, in WSI Mitteilungen 1/1996, S. 19 - 25.

²⁵iwd Nr. 18 vom 2. Mai 1996, Seite 7.

Betrachtung jedenfalls generell kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Lohn- und Wechselkursentwicklung festgestellt werden kann ²⁶.

Inzwischen hat sich die Wechselkursdiskussion auch dadurch entschärft, daß sich die Verzerrungen im Währungsgefüge mit einer deutlichen Überbewertung der DM im Jahr 1995 im Jahr 1996 wieder ausgeglichen haben. Über viele Jahre hinweg ist grundsätzlich festzuhalten, daß der stärkere Preisanstieg im Ausland bzw. der Stabilitätsvorsprung der DM der deutschen Exportwirtschaft temporäre Wettbewerbsvorteile verschafft hat, da die mehr oder weniger ausgleichende DM-Aufwertung häufig erst mit einiger Verzögerung erfolgte. Resümierend erklärt die Bundesbank, "daß sich der Einfluß der Wechselkurse auf die deutsche Handelsbilanz mit dem "bloßen Auge" kaum erkennen läßt", vielmehr die von anderen wichtigen Einflußfaktoren, wie z.B. Wirtschaftswachstum oder Entwicklung des Welthandels, ausgehenden Wirkungen die zu beobachtenden Entwicklungstendenzen des Außenhandels im allgemeinen dominieren ²⁷.

4. Arbeitsrechtliche Schutznormen, Arbeitszeit

Arbeitsrechtliche Schutznormen, gleich ob sie gesetzlicher, tarifvertraglicher oder richterrechtlicher Natur sind, schränken den ökonomischen Spielraum zur Schaffung von Arbeitsplätzen ein. Zahlreiche Regelungen schlagen sich betriebswirtschaftlich unmittelbar als Arbeitskosten nieder, deren beschäftigungspolitische Schlüsselstellung gerade erörtert wurde.

Besonders deutlich wird dieser Zusammenhang bei der Arbeitszeit. Flexiblere Arbeitszeiten und die Ausweitung der Maschinenlaufzeiten sind grundsätzlich geeignet, negative Auswirkungen einer kurzen (tariflichen) Wochenarbeitszeit der Arbeitnehmer auszugleichen. Mit der Flexibilisierung der Arbeitszeit und der Verlängerung der Maschinenlaufzeiten steigt die Produktivität und die Amortisationszeit der Investition verkürzt sich. Auch die Möglichkeit, Nachfrageschwankungen aufzufangen und Überstunden abzubauen, wirkt unmittelbar kostensenkend, wobei gleichzeitig Kundenwünsche flexibler erfüllt und Ansprechzeiten bedarfsgerechter angeboten werden können.

Das 1994 novellierte Arbeitszeitgesetz sowie darauf aufbauend eine Reihe von tarifvertraglichen Vereinbarungen greifen die in der Arbeitszeitflexibilisierung liegenden Chancen auf und haben diese tarifvertraglich verankert. So haben diesbezügliche Öffnungsklauseln, Zeitkorridore oder Jahresarbeitszeitmodelle auf der Basis von

²⁶so Gerhard Fels, iwd Nr. 29 vom 18.7.1996, S. 2.

²⁷Deutschen Bundesbank, Monatsbericht Januar 1997, "Wechselkurs und Außenhandel", S. 43 - 62.

Arbeitszeitkonten in viele Tarifverträge Eingang gefunden. Dennoch sehen immer noch viele Unternehmer in Vereinbarungen auf betrieblicher und tarifvertraglicher Ebene sowie gesetzlichen Vorschriften die größte Barriere für die Ausdehnung der Betriebszeiten²⁸. Insoweit liegt die Vermutung nahe, daß die Informationen über die möglichen Flexibilisierungsspielräume zur Entkopplung von Betriebs- und Arbeitszeiten unzureichend sind, und daß es an Erfahrungen im Zeitmanagement fehlt. Dies relativiert auch die Klagen aus dem Arbeitgeberlager über zu kurze Maschinenlaufzeiten in Deutschland, da insoweit nunmehr in erster Linie das Management vor Ort gefragt ist, entsprechende Modelle umzusetzen. Die Vielzahl der positiven Beispiele zeigt, daß entsprechende Vereinbarungen auch von der Arbeitnehmerseite positiv aufgenommen werden.

Einen Versuch, im Arbeitsrecht die Verantwortung und Schutzfunktion nicht nur für die, die Arbeit haben, sondern auch für die, die Arbeit suchen, zu verwirklichen, stellt das arbeitsrechtliche Beschäftigungsförderungsgesetz 1996 dar²⁹. Flexibilität der Arbeitsbeziehungen ist notwendig, damit sich sowohl Unternehmen als auch Arbeitskräfte an veränderte Herausforderungen anpassen können, und zwar sowohl durch eine Neugestaltung oder Auflösung bestehender Arbeitsverhältnisse aber auch durch Begründung neuer. Das Kündigungsschutzrecht ist ein besonders markantes Beispiel, wie sich Flexibilitätsbedürfnisse der beiden Marktseiten ent- oder widersprechen können, aber auch innerhalb einer Marktseite unterschiedliche Interessenlagen, wie z. B. zwischen Arbeitslosen und Beschäftigten, ergeben können. So schränkt der Kündigungsschutz die Möglichkeiten der quantitativen Anpassung der Beschäftigten ein bzw. verteuert sie, wobei Unsicherheiten in der Rechtslage auch bedeuten, daß die potentiellen Kosten eines Kündigungsrechtstreites regelmäßig hoch eingeschätzt werden. Andererseits fördert Beschäftigungssicherheit die Identifikation der Arbeitnehmer mit den Betriebszielen und erhöht auf beiden Seiten die Bereitschaft, insbesondere in betriebspezifische Ausbildung zu investieren. Im Rahmen des arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetzes 1996 wurde im Kündigungsschutzgesetz insbesondere der Schwellenwert für die allgemeine Geltung des Kündigungsschutzes auf 10 Arbeitnehmer heraufgesetzt, wobei Teilzeitbeschäftigte, wie in einer Reihe anderer Gesetze, nur noch zeitanteilig mitgezählt werden. Darüber hinaus wurden die Grundsätze zur betriebsbedingten Kündigung und zur Sozialauswahl einschließlich der Einschränkung der Überprüfbarkeit von Auswahlrichtlinien neu geregelt, sowie Sonderregelungen für betriebsbedingte Kündigungen bei Betriebsänderungen getroffen.

²⁸Vgl. Wolfgang Ruppert, Betriebszeit der Produktionsanlagen - Meßkonzepte und Entwicklung seit 1989, ifo Schnelldienst 11/96 S. 13-20.

²⁹BGBI I, S. 1476; vgl. hierzu Ulrich Preis, Das arbeitsrechtliche Beschäftigungsförderungsgesetz von 1996, NJW 1996, S.3369-3378, m. w. N.

Aus dem arbeitsrechtlichen Gesetzespaket sind neben den in der Diskussion emotional, aber sachlich nicht nachvollziehbar in den Vordergrund gerückten Änderungen des Entgeltfortzahlungsgesetzes mit einer Beschränkung des Lohnfortzahlungsanspruchs auf 80 % des Arbeitsentgelts, wobei die Entgelteinbuße durch Urlaubsanrechnung vermieden werden kann, folgende Regelungen hervorzuheben:

- Bei befristeten Arbeitsverträgen ist die Befristungsdauer auf 2 Jahre verlängert worden, auf das Erfordernis der Neueinstellung ist verzichtet worden. Es besteht die Möglichkeit bis zur dreimaligen Verlängerung der Befristung. Ergänzt wird dies durch erweiterte Befristungsmöglichkeiten bei älteren Arbeitnehmern und durch die Einführung einer Klagefrist zur Feststellung der Unwirksamkeit der Befristung eines Arbeitsvertrages.
- Im Betriebsverfassungsgesetz wurde eine Frist für die Beratung des Interessenausgleichs eingeführt, nach deren Ablauf eine Betriebsänderung durchgeführt werden kann, ohne daß die automatische Sanktion in Form von Abfindungen und Nachteilsausgleichen eintritt.
- Die arbeitsrechtlichen Regelungen der 1999 in Kraft tretenden Insolvenzordnung, die im Insolvenzfall die Übernahme und Sanierung von Unternehmen und damit die Erhaltung von Arbeitsplätzen erleichtern sollen, werden in den alten Ländern (in den neuen Ländern ist bis zum Inkrafttreten der Insolvenzordnung im Rahmen der Gesamtvollstreckung § 613 a BGB ausgesetzt) zeitlich vorgezogen.

Inwieweit das arbeitsrechtliche Beschäftigungsförderungsgesetz sein Ziel, Wachstum und Beschäftigung zu fördern, erreichen kann, bleibt abzuwarten und wird auch bei ex post Betrachtung kaum quantifizierbar sein. In jedem Fall ist es ein Versuch, die Schutzfunktion des Arbeitsrechts nicht zu einseitig auf die Arbeitsplatzbesitzer zu konzentrieren.

5. Bildungssystem, Ausbildungsbereitschaft

Der Grundstein für die Beherrschung der Technologien des 21. Jahrhunderts muß im Aus- und Weiterbildungssystem, dem damit eine Schlüsselstellung im Bereich der Beschäftigungspolitik zukommt, möglichst frühzeitig gelegt werden. Besondere Brisanz erhält diese Problematik dadurch, daß die Entscheidungswege im Bildungs- und Ausbildungsbereich besonders schwierig und zeitaufwendig sind und die dann getroffenen Entscheidungen in der Regel erst mit Zeitverzögerung zum Tragen kommen. Umso gravierender wirken sich Versäumnisse im Bildungssystem aus, insbesondere in einem Land wie Deutschland, in dem der hohe Ausbildungsstand der Arbeitnehmerschaft zu den wesentlichen Trümpfen im Standortwettbewerb zählt.

Die Problematik der erst mit Zeitverzögerung spürbaren Wirkungen trifft gleichermaßen für die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen zu. Konjunkturelle und strukturelle Probleme haben viele Betriebe über den zur Kosteneinsparung vorgenommenen Personalabbau hinaus auch zu einer spürbaren Einschränkung des Ausbildungsplatzangebots veranlaßt. Auch wenn man die Lehrstellenbilanz 1996 unterschiedlich interpretieren kann ³⁰, ergab sich für die Jugendlichen in jedem Fall eine deutliche Einschränkung der Auswahlmöglichkeiten. Da kein Zweifel besteht, daß der Bedarf an qualifizierten Fach- und Führungskräften deutlich ansteigen und der Bedarf an Arbeitskräften ohne Ausbildung immer weiter zurückgehen wird, steht das duale System in den kommenden Jahren vor der Herausforderung, weiterhin möglichst allen Schulabsolventen die Chance einer Berufsausbildung zu eröffnen. Nicht unterschätzt werden darf auch die Gefahr, daß durch einen zu geringen Ausbildungsumfang heute, sich bereits mittelfristig eine Fachkräftelücke ergeben kann, die sich auf das Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands lähmend auswirken würde.

Auch wenn im Rahmen dieser Abhandlung nicht der Raum ist, um bei den Lösungsstrategien auf die allgemeine Schul- und Hochschulausbildung einzugehen, muß zumindest darauf hingewiesen werden, daß neben der beruflichen Bildung gerade auch in diesen Bereichen auf die veränderten Anforderungen an zukünftige Mitarbeiter vorbereitet werden muß. Zu den Schlüsselqualifikationen, die zunehmend vermittelt werden müssen, zählen dabei die Fähigkeiten zur Kommunikation, Kooperation und Konfliktbewältigung. Kreativität und auch Querdenken sind erforderlich, um Wandel und Veränderung nicht nur zu ertragen, sondern als Antwort auf veränderte Wirklichkeit selbst zu initiieren und zu gestalten, und zwar sowohl in abhängiger als auch in selbständiger Tätigkeit. Darüber darf allerdings nicht vergessen werden, daß sich diese Fähigkeiten ohne fundierte Wissensgrundlage nicht entwickeln können. Umso bedenklicher stimmt eine Untersuchung des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung ³¹, wonach die mathematischen und naturwissenschaftlichen Kenntnisse deutscher Schüler im internationalen Vergleich nur Mittelmaß sind, wobei die Hauptschüler weltweit zu den Schlußlichtern zählen ³². Dies bestätigt Klagen aus der Wirtschaft über einen unzulänglichen Wissensstand vieler Bewerber um eine Ausbildungsstelle und stellt ein nicht zu unterschätzendes Hindernis hinsichtlich der grundsätzlichen Ausbildungsbereitschaft dar.

Im Hochschulbereich ist zu den markantesten Alarmsignalen zu zählen, daß die Zahl der jungen Ausländer, die zum Studium nach Deutschland kommen, niedriger als je zuvor ist ³³.

³⁰ Auch wenn für den einzelnen Bewerber allein der abgeschlossene Vertrag zählt, können Zusagen der Wirtschaftsverbände wohl nur über das Lehrstellenangebot gegeben werden.

³¹ Zitiert nach Süddeutscher Zeitung vom 19.02.1997.

³² Die Experten äußerten insbesondere Besorgnis darüber, daß ein bedenklich hoher Anteil von Schülern der achten Jahrgangsstufe nur über elementare Rechenkenntnisse verfüge.

³³ Insoweit täuscht die noch relativ hohe Zahl von 150.000 ausländischen Studenten, da die Hälfte von Ihnen bereits eine deutsche Schulausbildung durchlaufen hat und Deutschland i.d.R. nicht mehr verlassen wird.

Der Verlust an Attraktivität des Bildungsstandortes für ausländische Eliten ist nicht nur ein Zeichen abnehmender Qualität. Ebenso schwer wiegt, daß damit auch ausländische Akademiker mit deutschem Studienabschluß als "Türöffner" für die Wirtschaft fehlen: Bei stagnierenden Zahlen der nach Deutschland zum Studium einreisenden Ausländer gehen z.B. die Anteile von Auslandsstudenten aus Asien deutlich zurück, deren Immatrikulationen in den USA und Australien in die Höhe schnellen ³⁴.

C. Dienstleistungs-, Informations-, Kommunikationsgesellschaft

In Deutschland vollzieht sich wie in allen anderen Industrieländern ein weitreichender Wandel in der Volkswirtschaft mit einer zunehmenden Verlagerung der Wertschöpfung in den Dienstleistungsbereich. Die Ausbreitung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien führt dazu, daß Information zunehmend als Produktionsfaktor neben Boden, Arbeit und Kapital tritt, weshalb es sicher nicht übertrieben ist, Mikrochips, Computer, Multimedia und die daraus resultierende Vernetzung des menschlichen Wissens als wichtigste kulturelle Revolution seit der Erfindung des Buchdrucks zu bezeichnen. Da die damit verbundenen einschneidenden Veränderungen zunehmend am einzelnen Arbeitsplatz spürbar werden und diese Entwicklungen mit steigenden Arbeitslosenzahlen einhergehen, steigt die allgemeine Unsicherheit und breitet sich Zukunftsangst mehr und mehr aus.

Ein Erklärungsversuch für einen Teil der aktuellen Beschäftigungsprobleme weist auf den vermeintlich unterentwickelten Dienstleistungsbereich in Deutschland hin. Im Umkehrschluß wird hierin ein erhebliches Potential gesehen, um die Beschäftigungsprobleme zumindest abzumildern. Die in den Statistiken ausgewiesenen Zahlen, die für Westdeutschland einen Anteil von 59 % aller Beschäftigten im Dienstleistungsbereich nennen, während der Wert für die USA im Jahr 1993 bei 72 % lag, scheinen die mit dieser Einschätzung verbundenen Hoffnungen zu untermauern. Die Problematik dieser Vergleiche liegt jedoch darin, daß bisher der Tertiarisierungsprozeß aus einer sektoralen Perspektive betrachtet wurde, d. h. daß Unternehmen mit allen ihren Beschäftigten nach dem Schwerpunkt der ausgeübten Tätigkeit einem Sektor zugeordnet werden und nicht die von dem einzelnen Beschäftigten ausgeübte eigentliche Tätigkeit erfaßt wird. Nur aufgrund der funktionalen Sicht kann jedoch das zutreffende Ausmaß der erbrachten Dienstleistungen ermittelt und der Anteil der Dienstleistungen an der Produktion und damit der Grad der sogenannten Tertiarisierung der Industrie berücksichtigt werden. Zusätzlich erschwert werden die internationalen Vergleiche, da die Probleme mit der Erfassung und Analyse von Dienstleistungen schon bei der Abgrenzung des Gegenstandsbereiches beginnen. Der Versuch, die Dienstleistungen aus ihrer

³⁴vgl. Jürgen Rüttgers, Studieren in Deutschland darf kein Auslaufmodell werden, in Franfurter Allgemeine Zeitung vom 22.2.1997.

immateriellen, nicht transportier- und speicherbaren Natur von den anderen Bereichen abzugrenzen, erscheint aufgrund der neuen technologischen Entwicklungen nicht mehr ohne weiteres geeignet. Andererseits stempelt eine rein residuale Definition, die alles zum Servicebereich zählt, was nicht unter die anderen Sektoren fällt, den Bereich mit dem größten Beschäftigungsanteil zur unbestimmten Restgröße, was allerdings die Heterogenität des tertiären Sektors berücksichtigen würde.

Die Mängel der Statistik versucht das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung³⁵ mittels Haushaltsbefragungen zu umgehen. Der Vergleich mit den USA an Hand solcher Haushaltsbefragungen zeigt nunmehr, daß in Deutschland keine Dienstleistungslücke bestehe. Dies gelte noch nicht einmal im Bereich einfacher Dienstleistungstätigkeiten, wie z. B. in der Gastronomie, wenn man die von der amtlichen Statistik unterschätzten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse einbeziehe. Das für manchen überraschende Resultat sei darauf zurückzuführen, daß in den USA Dienstleistungen häufiger als in der Bundesrepublik in eigenständige Betriebe ausgelagert werden, womit sie dem tertiären Bereich zugeordnet seien, während die gleichen Tätigkeiten in der Bundesrepublik zum verarbeitenden Gewerbe zählen. Damit fehlt aber auch die empirische Grundlage für jene wirtschaftspolitischen Vorschläge, die in einer Ausweitung der Beschäftigung im Dienstleistungsbereich einen markanten Beitrag zur Überwindung der Beschäftigungskrise sehen.

Ein Blick auf die Ursachen des Beschäftigungsanstiegs in den verschiedenen Dienstleistungssektoren zeigt, daß zwischen dem tertiären und dem sekundären Sektor eine wechselseitige Abhängigkeit besteht. Die dynamische Entwicklung gerade der unternehmensbezogenen Dienstleistungen unterstreicht, daß der inländische industrielle Sektor einen entscheidenden Faktor für die Wachstumspotentiale des Dienstleistungsbereichs darstellt. So ist der starke Anstieg der Beschäftigtenzahlen im Bereich Arbeitskräfteverleih, Bewachungsdienste oder private Reinigungsbetriebe auf die Auslagerung solcher Funktionen aus den Unternehmen zurückzuführen, die damit die Einsatzmöglichkeiten wesentlich flexibler gestalten können. Neben diesen in der Regel gering qualifizierten Berufsbereichen hat die verstärkte Nutzung professioneller Dienste in Dienstleistungszweigen mit hochqualifiziertem Personal - wie Unternehmensberatung, Wirtschaftswerbung oder Architektur- und Ingenieurbüros - dort zu einem Beschäftigungszuwachs geführt, wobei diesen Trend im Gegensatz zu dem erstgenannten Bereich weniger Kosten-, sondern Qualitätsüberlegungen gefördert haben. Darüber hinaus ist das gesamte Güterangebot wesentlich dienstleistungsorientierter geworden, weil von der Industrie über das reine Produkt hinaus vermehrt Problemlösungen erwartet werden. Zu einer Steigerung der Dienstleistungsbeschäftigung beigetragen hat schließlich der Ausbau des Sozialstaats, durch

³⁵vgl. DIW, Wochenbericht 14/96, vom 4. April 1996.

den in Alten- und Pflegeheimen, Wohlfahrtspflege, Gesundheitswesen, aber auch in Bildungseinrichtungen oder kulturellen Organisationen Beschäftigungswachstum zu verzeichnen war. Mit der Einführung der Pflegeversicherung ist hier sicher ein letzter großer Schub erfolgt, angesichts der prekären Haushaltslage im öffentlichen Bereich und der Sparzwänge bei den Sozialversicherungen dürfte die unbestreitbar Konsum- und beschäftigungsstabilisierende Wirkung in diesem Bereich allerdings tendenziell eher abnehmen. Teilweise werden die Bemühungen zur Reduzierung der Sozialausgaben aber auch zu einer Verschiebung der Nachfrage auf die privaten Haushalte führen, deren Nachfrage sich ohnehin immer stärker auf Dienstleistungsangebote verlagert, wie das Beschäftigungswachstum im Medienbereich, in Reisebüros oder privaten Bildungs- und Freizeiteinrichtungen zeigt.

Einen Ansatz, bisher selbst gemachte oder in Schwarzarbeit erledigte Tätigkeiten in marktmäßige Aktivitäten umzuwandeln, stellt der Versuch dar, die unmittelbare Arbeitgeberfunktion der privaten Haushalte durch Dienstleistungschecks zu erschließen und die generelle Nachfrage der Haushalte nach Dienstleistungen durch Steuervergünstigungen zu erhöhen. Ob diese Subvention ausreicht, um von der Nachfrageseite die Voraussetzungen für eine Expansion der Dienstleistungen in diesem Bereich zu schaffen, erscheint jedoch eher fraglich. Eine Preissenkung kann zwar grundsätzlich die Nachfrage aus dem privaten Bereich steigern, doch der wichtigste Kostenfaktor dieser Dienstleistungen ist der Arbeitslohn (einschließlich der Lohnnebenkosten), der einer deutlichen Verlagerung dieser Dienste von der bisherigen Eigen- oder Schwarzarbeit auf den regulären Markt weiterhin im Wege stehen dürfte.

Bleibt die Frage nach den Auswirkungen die Informationsgesellschaft auf die Beschäftigung. Eine Abschätzung, ob die Informationstechnologie in der Summe mehr Arbeitsplätze schaffen kann als sie vernichtet, ist kaum möglich. Gleichwohl sind an die Vision der Informationsgesellschaft auch Hoffnungen für den Arbeitsmarkt geknüpft. Absehbar ist jedoch zunächst, daß in Deutschland, ähnlich wie in den USA und Großbritannien, durch die Liberalisierung im Telekommunikationsbereich die Zahl der Arbeitsplätze im bislang geschützten Monopolbereich zurückgehen wird, die durch entstehende Arbeitsplätze bei den neuen Wettbewerbern nicht vollständig ausgeglichen werden. Neben den Telekommunikationsorganisationen sind von besonderer Bedeutung für die Beschäftigungsentwicklung in der Informations- und Kommunikationsgesellschaft zum einen die Bereiche der Herstellung von Telekommunikationsausrüstungen und Unterhaltungselektronik sowie, als immer wichtigeres Glied der Wertschöpfungskette zukünftiger Informations- und Kommunikationsdienstleistungen, der weite Bereich der sogenannten Urheberrechtsindustrien, also insbesondere der Bereich der sogenannten Content-Provider und die Herstellung von EDV-Software. Bedenklich stimmt in diesem

Zusammenhang, daß ähnlich wie bei der Informationstechnik die Produktion von Computersoftware und verwandten Dienstleistungen in starkem Maße auf die USA konzentriert ist und die Europäische Union bisher nur in geringem Maß vom Marktwachstum und damit auch Beschäftigungswachstum profitieren konnte ³⁶.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, daß mit der sich ausbreitenden Informations- und Kommunikations-Infrastruktur Dienstleistungen handelbar und verlagerbar werden. Dies bedeutet zum einen, daß zunehmend auch Dienstleistungsarbeitsplätze ins Ausland verlagert werden können, zum anderen kommt es zu einer Verlagerung der Dienstleistungsproduktion zu den Nachfragern, also insbesondere den privaten Haushalten. In informationsintensiven Dienstleistungsbereichen, also insbesondere auch in den bisherigen beschäftigungspolitischen Wachstumsbranchen Banken und Versicherungen, lassen die Rationalisierungsmöglichkeiten gepaart mit den zu erwartenden Produktivitätssprüngen durch die modernen Technologien Prognosen eines anstehenden erheblichen Stellenabbaus plausibel erscheinen.

Eine zuverlässige Quantifizierung der Auswirkungen der Informationsgesellschaft auf die Beschäftigung dürfte zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum möglich sein. Eine Literaturobwertung des ifo Instituts ³⁷ zeigt zwei mögliche Szenarien der zukünftigen Beschäftigungsentwicklung auf. In einem Negativszenario ergibt sich nach vorliegenden Studien bis zum Jahr 2005 eine um drei Millionen geringere Beschäftigung allein in Westdeutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien. In einem Positivszenario, das voraussetzt, daß sich die Verbreitung von Informations- und Kommunikationstechnologien und -diensten in Europa beschleunigt und es gleichzeitig gelingt, in den Bereichen Informationstechnik und Unterhaltungselektronik die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, könnten in der EU (12) im günstigsten Fall bis zum Jahr 2010 rund 6 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze entstehen.

D. Jobwunder USA?

Die oben beschriebene Globalisierung der Märkte und der Übergang in die Nachindustriegesellschaft mit weltweiter Verfügbarkeit von Kapital und Know-how sowie Informationstechnologien bei gleichzeitiger Zunahme relativ wenig produktiver Dienstleistungen scheinen in ein Dilemma zu führen: Länder, allen voran die USA, die gute Erfolge bei der Lösung des Beschäftigungsproblems verzeichnen, sind mit einer ausgeprägten Scherenentwicklung bei der Einkommensverteilung konfrontiert. Im Gegensatz hierzu ist die

³⁶vgl. Herbert Hofmann, Christoph Saul, Qualitative und quantitative Auswirkungen der Informationsgesellschaft auf die Beschäftigung - eine Literaturobwertung, ifo Schnelldienst, 10/96, S. 14.

³⁷ibid. S.23 f.

Einkommensverteilung in Deutschland und der EU gleichmäßiger, dies allerdings auf Kosten erhöhter Arbeitslosigkeit.

Fraglos sind die amerikanischen Arbeitsmarktdaten beeindruckend. Zwischen 1980 und 1995 wurden über 23 Millionen Stellen geschaffen, die Zahl der Erwerbstätigen stieg in den USA seit 1970 um knapp 60 %, verglichen mit einem Zuwachs von 7 % in Westdeutschland im gleichen Zeitraum ³⁸. Der bloße Blick auf diese Zahlen und die daraus resultierende Arbeitslosenquote von knapp über 5 % überzeichnet allerdings die Leistung. Die US-Arbeitsmarktstatistik untererfaßt z. B. Langzeitarbeitslose oder solche Arbeitslose, die eine andere Voraussetzung (daß sie sich etwa in der Woche zuvor aktiv um einen Arbeitsplatz bemüht haben müssen) nicht erfüllen; wer auch nur eine Stunde pro Woche arbeitet, gilt nicht als arbeitslos ³⁹. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß ein nicht unerheblicher Teil der Beschäftigungszunahme auf die von Europa abweichende demographische Entwicklung zurückzuführen ist. In den USA erhöhte sich die Bevölkerungszahl zwischen 1980 und 1994 um 14 % gegenüber 7 % in Westdeutschland, d. h. allein aus demographischen Gründen drängten knapp 16 Millionen Erwerbspersonen zusätzlich auf den amerikanischen Arbeitsmarkt, wie auch ein erheblicher Teil des amerikanischen Wachstums durch die Bevölkerungszunahme konsumiert wurde ⁴⁰. Trotz dieser Einschränkungen kann jedoch immer noch ein stattlicher Anstieg der Beschäftigung festgestellt werden.

Um die Gründe der Arbeitsmarkterfolge zu erkennen, muß man nochmals einen Blick auf die Wirkungen der Globalisierung werfen. Sie führt im Kern zu einer Beschleunigung des strukturellen Wandels, so daß neben den unbestrittenen wohlstandssteigernden Effekten der internationalen Arbeitsteilung Anpassungslasten entstehen, die sich in den entwickelten Industrieländern vor allem in einer geringeren Nachfrage nach einfacher Arbeit auswirken. Aufgrund der sehr flexiblen Lohnstrukturen in qualifikatorischer, regionaler und sektoraler Hinsicht tragen in den USA diese Anpassungslast primär die Arbeitnehmer. Die Bereitschaft, von schrumpfenden in wachsende Branchen zu wechseln, selbst wenn dort nur geringer bezahlte Arbeit zur Verfügung steht, ist nicht zuletzt auch auf die bescheidene soziale Absicherung zurückzuführen. So erhält von den mehr als 7 Millionen Arbeitslosen nur ein Drittel überhaupt irgendeine Form der Arbeitslosenunterstützung, die sich im übrigen nur auf knapp 190 Dollar pro Woche beläuft ⁴¹. Damit besteht ein enormer ökonomischer Druck, Arbeitsplätze zu niedrigeren Löhnen und in weniger beliebten Branchen oder Regionen anzunehmen.

38