

Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern

Teilbericht der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen

(Auszüge)

„Für die umfassende Lösung der bestehenden Beschäftigungsprobleme gibt es weder historische noch ausländische Modelle oder Systeme, die auf Deutschland übertragbar wären.“ Also auch nicht japanische oder amerikanische, wie sie immer wieder einmal empfohlen werden. „Zur Verbesserung der Beschäftigungslage muß Deutschland seinen eigenen Weg gehen ...“ Leitsätze der Zukunftscommission. – An einer breit angelegten Studie unter dem Titel „Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland – Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen“ arbeitet diese von den Freistaaten Bayern und Sachsen eingerichtete Kommission für Zukunftsfragen in Bonn unter Leitung von Prof. Dr. Meinhard Miegel, dem Chef des Instituts für Wirtschaft und Gesellschaft (IWG Bonn). Zu den Mitgliedern der Kommission gehören auch Prof. Dr. Ulrich Beck und der Publizist Johannes Gross. Am 18. Oktober 1996 legte die Kommission in Bonn als Teil I der Studie einen 155seitigen Bericht vor, dessen Kapitel „Zusammenfassung und Schlußfolgerungen“ wir hier, neben dem Wortlaut der „Leitsätze“, auszugsweise dokumentieren. Als Verfasser zeichnen, mit Arbeitsgruppenunterstützung, Meinhard Miegel und Stefanie Wahl. D. Red.

Leitsätze

1. Die gegenwärtige Beschäftigungslage in Deutschland ist in einem weiten zeitlichen und räumlichen Zusammenhang zu sehen. Fast alle frühindustrialisierten Länder verzeichnen bereits seit den 70er Jahren steigende Arbeitslosenanteile. Im internationalen Vergleich weist Deutschland – bis 1990 Westdeutschland und seitdem das wiedervereinigte Deutschland – höhere Erwerbstätigenanteile und niedrigere Arbeitslosenanteile auf als die meisten Länder Westeuropas. Japan und seit kurzem auch die USA haben jedoch deutlich bessere Werte als Deutschland.
2. Gründe für die steigende Arbeitslosigkeit sind wiederum in fast allen frühindustrialisierten Ländern ein sinkendes Arbeitsvolumen bei steigender Erwerbsbeteiligung. In Westdeutschland hat sich das Arbeitsvolumen, gemessen in effektiv geleisteten Arbeitsstunden pro Kopf der Wohnbevölkerung, von 1975 bis 1995 um reichlich ein Zehntel vermindert. Diese Entwicklung ist zurückzuführen zum einen auf die zügige Ersetzung von Erwerbsarbeit durch Wissen und Kapital (Produktivitätsfortschritt) und zum anderen die voranschreitende internationale Arbeitsteilung (Globalisierung).
3. Die Verminderung des Arbeitsvolumens trifft die Erwerbsbevölkerung allerdings sehr unterschiedlich. Am stärksten waren die Veränderungen im Bereich abhängiger Beschäftigung. Hier wurden und werden dauerhafte Vollzeitbeschäftigungen (Normarbeitsverhältnisse) durch Teilzeit, geringfügige Beschäftigung und ähnliches (Nicht-Normarbeitsverhältnisse) ersetzt. Derzeit befindet sich bereits ein Drittel der abhängig Beschäftigten in Deutschland in derartigen Nicht-Normarbeitsverhältnissen mit weiter steigender Tendenz.
4. Die Ersetzung von Norm- durch Nicht-Normarbeitsverhältnisse bewirkt eine immer ungleichere Verteilung von Erwerbs- und der von ihnen abgeleiteten Transferereinkommen. Während dauerhaft Vollzeitbeschäftigte an der wirtschaftlichen Entwicklung im großen und ganzen teilhaben, wachsen Zahl und Anteil von Nicht-Normarbeitsverhältnissen, in denen nur noch geringe Arbeitseinkommen und kaum noch existenzsichernde Transfer-, namentlich Rentenansprüche erworben werden. Letzteres gilt in Deutschland zur Zeit für etwa ein Viertel aller abhängig Beschäftigten.

5. Aufgrund dieser ungleichen Einkommensentwicklung in Verbindung mit steigenden Abgaben sind die realen Nettoarbeitsentgelte der abhängig Beschäftigten insgesamt seit 1980 in Westdeutschland kaum noch gestiegen. Zugleich wird es immer schwieriger, mit den geringen Sozialversicherungsbeiträgen, die in Nicht-Normarbeitsverhältnissen aufgebracht werden, die Rentenansprüche vormals Vollzeitbeschäftigter zu finanzieren.

6. Eine weitere Folge der Zunahme von Nicht-Normarbeitsverhältnissen ist die steigende Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung, die auf diese Weise Einkommensverluste auszugleichen sucht. Allerdings hat diese steigende Erwerbsbeteiligung – und damit indirekt die Zunahme von Nicht-Normarbeitsverhältnissen – nicht nur wirtschaftliche Gründe. Sie ist auch Ausdruck der Individualisierung, die nicht zuletzt in einem geänderten Selbstverständnis von Frauen ihren Niederschlag findet. Frauen streben heute ähnlich intensiv wie Männer nach Erwerbsarbeit.

7. Die deutliche Zunahme der Erwerbsbeteiligung vornehmlich jüngerer und oft qualifizierter Frauen hat vor dem Hintergrund eines sinkenden Arbeitsvolumens zu einem Verdrängungswettbewerb auf dem Arbeitsmarkt geführt. Arbeitslos sind deshalb weit überdurchschnittlich nicht oder wenig qualifizierte, gesundheitlich Beeinträchtigte und ausländische Erwerbspersonen. Daß auch ältere Erwerbspersonen in Deutschland zu dieser Gruppe gehören, ist hingegen die Folge einer bestimmten Arbeitsmarktpolitik. Ohne diese Politik wären – wie internationale Vergleiche zeigen – besonders Jugendliche von Arbeitslosigkeit betroffen.

8. Die hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen ist auch ein Grund für die höhere Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland. Wäre in West- und Ostdeutschland die Erwerbsbeteiligung von Frauen gleich, gäbe es bei den Arbeitslosenanteilen keine Unterschiede mehr. Schon jetzt ist der Erwerbstätigenanteil in Ostdeutschland etwas höher als in Westdeutschland, wobei jedoch in Ostdeutschland mehr Arbeitsplätze als in Westdeutschland im Bereich öffentlich geförderter Beschäftigung angesiedelt sind oder auf andere Weise vom Staat gestützt werden. Abgesehen hiervon und den nach wie vor bestehenden Einkommensunterschieden sind sich der west- und ostdeutsche Arbeitsmarkt bereits recht ähnlich.

9. Für die umfassende Lösung der bestehenden Beschäftigungsprobleme gibt es weder historische noch ausländische Modelle oder Systeme, die auf Deutschland übertragbar wären. Zwar sind in Japan oder den USA die Erwerbstätigenanteile höher und die Arbeitslosenanteile niedriger als hierzulande. Der Preis hierfür sind jedoch, insbesondere in den USA, empfindliche Einkommensverluste wachsender Bevölkerungsteile und eine sich öffnende Schere zwischen arm und reich.

10. Zur Verbesserung der Beschäftigungslage muß Deutschland seinen eigenen Weg gehen, auch wenn es hierbei eine Fülle von Erfahrungen nutzen kann, die im Ausland bereits gesammelt wurden. Der bestehende Zustand kann jedoch nur gebessert werden, wenn breite Bevölkerungsschichten die veränderte Wirklichkeit zur Kenntnis nehmen und ihre überkommenen Sicht- und Verhaltensweisen entsprechend ändern. Hierzu gehören beispielsweise die Vorbehalte gegenüber einfachen Diensten, die geringe Bereitschaft zu Selbständigkeit und Eigenverantwortung sowie die Fixierung auf Erwerbsarbeit als wichtigsten sinnstiftenden Lebensbereich.

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Die derzeitige Beschäftigungslage in Deutschland – Erwerbstätigkeit ebenso wie Arbeitslosigkeit – ist in einem weiten zeitlichen und räumlichen Zusammenhang und vor dem Hintergrund des geschichtlichen Einschnitts der deutschen Wiedervereinigung zu sehen.

Zeitliche Dimension

In zeitlicher Hinsicht ist die derzeitige Beschäftigungslage in Deutschland Teil einer Entwicklung, die in den 70er Jahren begann. Damals beschleunigten sich bis dahin eher schleichend verlaufende Prozesse und erhielten so eine neue Qualität: Veränderungen im Bevölkerungsaufbau, der Bedeutungswandel von Erwerbsarbeit in einer individualistischer werdenden Gesellschaft,

der Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungs- und zunehmend Wissensgesellschaft sowie die Internationalisierung bzw. Globalisierung der Märkte von Gütern, Kapital und Arbeit. Letztere wurde nachhaltig gefördert durch den starken Rückgang der Transport-, vor allem aber der Kommunikationskosten. Diese Entwicklung erlaubte, weltweit an beliebigen Orten die jeweils standortoptimalen Produktionsstätten zu schaffen und sie von anderen Orten aus zu leiten.

Diese zeitliche Dimension verdeutlicht, daß die in der Politik häufig anzutreffende Konzentration auf Einflüsse, die jeweils nur kurzfristig auf die Beschäftigungslage einwirken, wenig sachgerecht ist. Aktionen und Programme, die den langfristigen Veränderungen des Arbeitsmarktes nicht gerecht werden, können stets nur bescheidene Beiträge zur Lösung der anstehenden Probleme leisten. Nicht zufällig hat die Fülle wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, durch die die Beschäftigungslage seit den 70er Jahren gebessert werden sollte, kaum etwas bewegt.

Räumliche Dimension

In räumlicher Hinsicht ist die Beschäftigungslage in Deutschland dicht verwoben mit der Beschäftigungslage in der Europäischen Union, im weiteren Europa, in den frühindustrialisierten Ländern und der ganzen wirtschaftlich entwickelten Welt. Auch wenn die Unterschiede von Land zu Land erheblich sind – nicht minder erheblich sind die Gemeinsamkeiten im Auf und Ab von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit. Zumindest die frühindustrialisierten Länder befinden sich alle in einem Boot. Das heißt, rein nationale Einflüsse, so wichtig sie im Einzelfall sein mögen, können die anstehenden Probleme immer nur teilweise erklären. Die Beschäftigungsprobleme sind grenzüberschreitend.

Das gilt zunächst für den europäischen, namentlich den westeuropäischen Raum. Deutschland befindet sich in dessen geographischer Mitte. Es teilt seine Geschichte und Kultur, sein Menschen- und Gesellschaftsbild und nicht zuletzt sein Verständnis von Wirtschaft und Erwerbsarbeit. Alle diese Faktoren beeinflussen die Beschäftigungslage nachhaltig. Bei allen nationalen und regionalen Eigenheiten ist Deutschland deshalb immer auch eingebunden in die europäische Beschäftigungsentwicklung. Eine völlige Loslösung von ihr ist wirklichkeitsfremd und wohl auch nicht wünschenswert.

Dabei zeigt der europäische Vergleich, daß Deutschland ein betont erwerbswirtschaftlich orientiertes Land ist. Gemessen an den vier anderen großen Flächenstaaten Westeuropas – Frankreich, das Vereinigte Königreich, Italien und Spanien – liegen materieller Lebensstandard, Produktivität und Innovationskraft in Deutschland deutlich höher. Das findet seinen Niederschlag in Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit. Der Arbeitslosenanteil ist in Deutschland niedriger als in den Vergleichsländern, der Erwerbstätigenanteil – mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs – höher. Selbst gegenüber einigen kleineren und wirtschaftlich sowie beschäftigungsmäßig scheinbar erfolgreicheren Ländern, wie der Schweiz oder Luxemburg, sind die Unterschiede gering, wenn Deutschland nicht als Ganzes, sondern in seinen Regionen betrachtet wird. Trotz derselben europäischen und nationalen Rahmenbedingungen haben sich nämlich in Deutschland – abgesehen vom West-Ostgefälle, das seine eigenen Ursachen hat – die Regionen recht unterschiedlich entwickelt. Während einige im europäischen Vergleich nur im Mittelfeld liegen, können andere, so der Süden und Südwesten, mit den wirtschaftlich erfolgreichsten Ländern Europas durchaus Schritt halten.

Die Gemeinsamkeit der Beschäftigungsprobleme tritt aber auch im übereuropäischen Vergleich zutage. Außerhalb Europas beeindruckt vor allem Japan seit langem und seit wenigen Jahren auch die USA durch hohe Erwerbstätigen- und niedrige Arbeitslosenanteile. Eine etwas genauere Analyse zeigt jedoch, daß auch in diesen Ländern gesellschaftlich angesehene, möglichst angenehme, vor allem aber höher produktive und damit gut bezahlte Arbeitsplätze nicht reichlicher zur Verfügung stehen als in Deutschland und einigen anderen Ländern der EU. In Ländern auf ungefähr gleichem Entwicklungsstand ist die Erwerbstätigkeit im höher produktiven Bereich bemerkenswert ähnlich.

Was den japanischen und amerikanischen Arbeitsmarkt vom deutschen und – abgeschwächt – vom westeuropäischen unterscheidet, ist vor allem dies: In Japan und in den USA

werden viele Leistungen,¹ die in Deutschland und in zahlreichen anderen europäischen Ländern noch immer vorzugsweise im privaten Haushalt, in Eigenarbeit, gelegentlich in Schwarzarbeit oder auch gar nicht erbracht werden, auf dem Markt angeboten und nachgefragt. Die hochgradige Kommerzialisierung solcher Leistungen ist der Schlüssel zu den derzeitigen japanischen und amerikanischen Beschäftigungserfolgen. Das verdeutlichen wenige Zahlen. Würde Deutschland in diesem Markt mit den USA gleichziehen, entstünden alleine hierdurch vier Millionen zusätzlicher Arbeitsplätze. Entsprechend würden der Erwerbstätigenanteil steigen und der Arbeitslosenanteil sinken. Deutschland und die USA hätten auf dem Felde der Beschäftigung den gleichen Stand.

Hier aber offenbart sich ein Dilemma. Europa, vor allem aber Deutschland, zögern, diesen Weg der „kleinen Dienste“ mitzugehen. Er widerspricht ihren traditionellen Vorstellungen von Erwerbsarbeit. Für sie gilt als historischer Fortschritt, daß solche Dienste gerade nicht mehr in großem Umfang über den Markt abgewickelt werden. Sie anzubieten empfinden viele als entwürdigend, sie nachzufragen als anmaßend. Hinzu kommt ein ebenfalls seit langem tradiertes Grundverständnis: Wer einen Tag lang gearbeitet hat, soll – gleichgültig wie gering seine Wertschöpfung war – davon auskömmlich leben können. Dies ist – wie amerikanische und japanische Erfahrungen zeigen – bei vielen dieser Dienste nicht möglich. Deshalb werden sie in Deutschland oft als nicht zumutbar angesehen oder sie gelten gar nicht erst als Erwerbsarbeit. Statt sie anzubieten ist die Gesellschaft bereit, Transfereinkommen zu gewähren und Dienste wo immer möglich durch Industriegüter zu ersetzen.

Daraus folgt zweierlei: Solange Deutschland und Europa ihre derzeitigen Sicht- und Verhaltensweisen gegenüber solchen Diensten beibehalten, können sie die japanischen und amerikanischen Beschäftigungserfolge nicht zeitigen. Denn im höher produktiven Bereich der Volkswirtschaft hat zumindest Deutschland gegenüber Japan und den USA keinen Beschäftigungsrückstand. Derartige Rückstände gibt es nur im niedrig produktiven und mithin zumeist auch niedrig bezahlten Bereich. Während in den USA jeder zweite Beschäftigte im weiten Bereich personennaher Dienste dem Niedriglohnsegment angehört, ist es in Deutschland nur jeder vierte. Zweitens folgt daraus, daß die Schaffung attraktiver Arbeitsplätze, wie sie von der überwältigenden Mehrheit der Erwerbsbevölkerung gesucht werden, objektiv schwierig ist. Jedenfalls gelingt es derzeit keiner einzigen Gesellschaft, von derartigen Arbeitsplätzen ausreichend viele zur Verfügung zu stellen. Höhere Erwerbstätigenanteile und niedrigere Arbeitslosenanteile als in Deutschland werden in aller Regel nur durch einen höheren Anteil wenig attraktiver Arbeitsplätze am Gesamtangebot bewirkt.

Deutsche Wiedervereinigung

Diese Einsicht ist keineswegs nur, aber doch im besonderen Maße für Ostdeutschland bedeutsam. Seit der Wiedervereinigung verzeichnet nämlich Ostdeutschland weitaus höhere Arbeitslosenanteile als Westdeutschland, und zwar nicht, weil für die ostdeutsche Erwerbsbevölkerung anteilmäßig weniger Arbeitsplätze zur Verfügung stünden als für die westdeutsche, sondern weil die ostdeutsche Erwerbsbeteiligung die westdeutsche übersteigt. Bereits 1994 war die Struktur der ostdeutschen Erwerbstätigkeit der der westdeutschen zumindest quantitativ weitgehend angenähert. Die Erwerbstätigenanteile waren – bezogen sowohl auf die Wohn- als auch die erwerbsfähige Bevölkerung – in West und Ost fast gleich, der Anteil von Normarbeitsverhältnissen abhängig Beschäftigter im Osten sogar höher als im Westen. Zwar ruht dieses Ergebnis bis heute auf umfangreichen Stützungsmaßnahmen. Nach wie vor deutlich geringer ist auch die Produktivität und Qualität vieler ostdeutscher Arbeitsplätze. Doch bei gleich hohen Erwerbstätigenanteilen von einer besonders hohen ostdeutschen Arbeitslosigkeit zu sprechen ist nur bedingt richtig oder genauer: bedarf der Erläuterung.

Obwohl in Ostdeutschland bis zur Wiedervereinigung der Anteil personennaher und deshalb oft niedrig produktiver Dienste gering war, war dennoch der Anteil niedrig produktiver

1 In Japan vorwiegend im Bereich Handel, Gaststätten und Gastgewerbe, in den USA vorwiegend im Bereich gemeinschafts- und personenbezogener sowie sozialer Dienste. [...]

und deshalb gering entlohnter Tätigkeiten hoch. Auf dieser Grundlage entwickelte sich eine Erwerbsbeteiligung, die weit größer war als in jedem frühindustrialisierten Land, namentlich auch in Westdeutschland. Als mit der Wiedervereinigung Produktivität und Arbeitseinkommen nicht zuletzt durch die Konzentration der Erwerbsarbeit auf die produktivsten Segmente der Volkswirtschaft steil stiegen, sank die aus früheren Zeiten überkommene Erwerbsbeteiligung nur langsam. Dadurch öffnete sich eine Schere, die bis heute in einer besonders hohen ostdeutschen Arbeitslosigkeit sichtbar wird. Wäre die Erwerbsbeteiligung heute in West und Ost gleich, wäre der ostdeutsche Arbeitslosenanteil mittlerweile geringer als der westdeutsche. Deutschland würde im internationalen Vergleich, vor allem im europäischen, einen verhältnismäßig geringen Arbeitslosenanteil aufweisen.

Die Gründe für diese Arbeitslosigkeit werden in Teil II des Kommissionsberichtes behandelt, Möglichkeiten zu ihrer Überwindung in Teil III. Gegenstand des vorliegenden Teils I sind die Erwerbsfähigen, Erwerbspersonen, Erwerbstätigen und Arbeitslosen in Deutschland sowie frühindustrialisierten Ländern und deren Entwicklungstrends. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Untersuchung sind:

Erwerbsfähige

Seit Ende des Zweiten Weltkriegs durchlebten zahlreiche frühindustrialisierte Länder, vor allem in Europa und hier wiederum in erster Linie Deutschland, demographische Wechselbäder, die auf den Arbeitsmarkt tiefgreifend einwirkten und bis heute Spuren hinterlassen haben.

In den 50er Jahren war der Anteil der 15- bis 65jährigen an der Wohnbevölkerung in Deutschland wie in anderen Ländern der EU im historischen Vergleich hoch. In den 60er Jahren stürzte er jedoch in Deutschland infolge der Geburtenausfälle während des Krieges und danach um fast ein Zehntel ab. Dabei wäre ohne die Zuwanderung von Millionen erwerbsfähiger Ausländer der Absturz noch steiler gewesen. Für Ostdeutschland kam erschwerend hinzu, daß bis zum Mauerbau 1961 eine große Zahl Erwerbsfähiger das Land verlassen hat und – anders als in Westdeutschland – der Verlust Erwerbsfähiger nicht durch Zuwanderer ausgeglichen wurde. Eine demographische Folge des Krieges war auch das zahlenmäßige Übergewicht weiblicher Erwerbsfähiger.

Mit Beginn der 70er Jahre änderte sich das demographische Gefüge völlig. Die geburtenstarken Jahrgänge der zweiten Hälfte der 50er und 60er Jahre ließen zusammen mit weiteren Zuwanderern den Erwerbsfähigenanteil ebenso steil ansteigen, wie er in den 60er Jahren gefallen war. 1987 war mit 70% der Wohnbevölkerung ein historischer Höchststand erreicht. Seitdem hat sich der Erwerbsfähigenanteil wieder leicht verringert. Auf diesem im historischen Vergleich allerdings noch immer hohen Niveau dürfte er in den kommenden zehn Jahren mehr oder minder verharren. Mitte der 80er Jahre wurde erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg auch wieder ein numerischer Gleichstand zwischen erwerbsfähigen Männern und Frauen erreicht. Auch hieran dürfte sich in absehbarer Zeit wenig ändern. Umso deutlicher wird sich das Verhältnis von Jung zu Alt verschieben. Die zunehmende Dominanz älterer und alter Erwerbsfähiger wird – mit oder ohne Zuwanderer – den deutschen Arbeitsmarkt der Zukunft prägen und zunehmend auch für den Arbeitsmarkt der EU bestimmend sein.

Erwerbspersonen (Erwerbsbevölkerung)

Die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung Deutschlands, also der dem Arbeitsmarkt tatsächlich zur Verfügung stehenden Erwerbsfähigen, wurde in den zurückliegenden fünfzig Jahren vor allem von drei Faktoren gesteuert: der Demographie, dem Rückgang der Erwerbsbeteiligung junger und alter Erwerbsfähiger und dem Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen.

Namentlich in Westdeutschland spiegelt die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung deutlich den demographischen Wellenschlag wider. Wie der Erwerbsfähigenanteil nahm auch der Anteil von Erwerbspersonen an der Wohnbevölkerung in den 50er Jahren zu, ging in den 60er

Jahren ebenso zurück, stieg in den 70er Jahren erneut an und erreichte 1988 mit reichlich 48% wieder das Niveau von Mitte der 50er Jahre. Seitdem bildet er sich wieder etwas zurück. Derzeit entspricht er mit rund 46% recht genau dem langjährigen Durchschnitt.

Zugleich verdeutlicht der historische Rückblick, daß die Phase der Voll- und Überbeschäftigung in Westdeutschland in den 60er und 70er Jahren, die bis heute in gewisser Weise eine politische Richtgröße geblieben ist, einen außergewöhnlich geringen Erwerbspersonenanteil aufwies. Wäre heute dieser Anteil nicht höher als damals, läge – modellhaft gesprochen – der Arbeitslosenanteil nur knapp halb so hoch, und es existierte eine sehr viel geringere Herausforderung. Das gilt nicht nur für Westdeutschland, sondern auch für die EU und viele frühindustrialisierte Länder.

Daß die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung jedoch nicht nur von der Demographie bestimmt wird, zeigen zum einen die sehr unterschiedlichen Entwicklungen in West- und Ostdeutschland und zum anderen die Erwerbspersonenanteile der jeweils Erwerbsfähigen.

Trotz einer in West und Ost recht ähnlichen Entwicklung der Erwerbsfähigenanteile stieg der Erwerbspersonenanteil in Ostdeutschland ohne jede Beeinflussung durch die demographischen Einbrüche in den 60er und 70er Jahren von 1950 bis 1988 stetig – von reichlich 45% auf fast 59% – eine für ein frühindustrialisiertes Land beispiellose Erwerbsbeteiligung. Mit der Wiedervereinigung stürzte dieser Anteil innerhalb von drei Jahren auf 49% ab. Seitdem strebt er jedoch erneut nach oben. Da zugleich die westdeutsche Erwerbsbeteiligung sinkt, ist der ostdeutsche Erwerbspersonenanteil mit annähernd 51% derzeit wieder rund ein Zehntel höher als der westdeutsche.

Nicht minder aufschlußreich ist die Erwerbsbeteiligung der jeweils Erwerbsfähigen. In Ostdeutschland wurde die Erwerbsbeteiligung Erwerbsfähiger von 1950 an ununterbrochen gesteigert, bis in der zweiten Hälfte der 80er Jahre mit einer Beteiligung von fast 88% das Potential sowohl der Männer als auch der Frauen praktisch ausgeschöpft war. Mit der Wiedervereinigung sank diese Beteiligung auf – im Vergleich zu Westdeutschland – noch immer hohe 72%, um seit 1993 wieder zu steigen. Die Folge: Während in Westdeutschland nur reichlich zwei Drittel der Erwerbsfähigen Erwerbspersonen sind, liegt dieser Anteil in Ostdeutschland bei fast drei Vierteln.

Allerdings verbergen sich unter dieser scheinbar recht ruhigen Oberfläche der westdeutschen Entwicklung tiefgreifende strukturelle Veränderungen der Erwerbsbevölkerung. Die 15- bis 20jährigen, die sich in den 50er Jahren noch zu 80% am Erwerbsleben beteiligten, verließen mehrheitlich den Arbeitsmarkt. Zugleich halbierte sich die Erwerbsbeteiligung der über 60jährigen von 1970 bis 1995 von 45% auf knapp 23%. Diesen Rückgängen stand eine steigende Erwerbsbeteiligung aller übrigen Altersgruppen, vor allem der 25- bis 55jährigen gegenüber. Mit 82% erreichte sie 1995 ihr bislang höchstes Niveau.

Ursächlich für letztere Entwicklung ist ausschließlich die gestiegene und wohl auch weiter steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen. Während die Erwerbsbeteiligung erwerbsfähiger Männer seit Anfang der 60er Jahre zurückgeht, steigt die der Frauen seit der zweiten Hälfte der 60er Jahre an. Dadurch hat sich die bis Anfang der 70er Jahre sehr unterschiedliche Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen stark angenähert. 1970 gehörten von 100 erwerbsfähigen Männern 93 der Erwerbsbevölkerung an. Bei den Frauen lag dieser Anteil mit 48 nur etwa halb so hoch. Inzwischen gehören in Westdeutschland von 100 erwerbsfähigen Männern nur noch 77, von 100 erwerbsfähigen Frauen aber 59 der Erwerbsbevölkerung an.

Dieser Zunahme der Frauenerwerbsbeteiligung, die ab Mitte der 70er Jahre den Erwerbspersonenanteil an der Wohnbevölkerung steil steigen ließ, stand von Anfang an keine entsprechende Zunahme von Arbeitsplätzen gegenüber. Die seitdem wachsende Arbeitslosigkeit war also nicht nur Folge wirtschaftlicher Veränderungen, sondern auch Ausdruck eines sozio-kulturellen Umbruchs. Dieser Umbruch mußte zu höherer Arbeitslosigkeit führen, es sei denn, die männliche Erwerbsbevölkerung hätte sich noch mehr vom Arbeitsmarkt zurückgezogen und/oder die individuelle Arbeitszeit wäre – ohne Kostensteigerungen – noch weiter verkürzt und/oder die Arbeitsmenge wäre insgesamt vermehrt worden.

Letzteres ist bislang nur in den USA gelungen. Allerdings war eine wesentliche Voraussetzung hierfür die Kommerzialisierung vormaliger Hausarbeit. Dadurch wurde zwar Frauen der

Zugang zur Erwerbsarbeit erleichtert. Inhaltlich unterscheidet diese sich jedoch häufig nur wenig von ihren bisherigen häuslichen Tätigkeiten. Das offenbart ein Dilemma. Zwar hat die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen den Arbeitsmarkt bereits spürbar verändert. Doch sind Frauen noch nicht voll integriert. Ursache hierfür dürfte nicht zuletzt ein unausgetragener gesellschaftlicher Rollenkonflikt zwischen Männern und Frauen sein.

Erwerbstätige

Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit ist in Deutschland wie in allen anderen frühindustrialisierten Ländern gekennzeichnet vom Rückgang des Anteils Selbständiger und mithelfender Familienangehöriger und dem Anstieg der Beschäftigung im öffentlichen Dienst, vor allem aber der starken Abnahme von dauerhaften Vollzeitbeschäftigungen, sogenannten Normarbeitsverhältnissen und deren Ersetzung durch Nicht-Normarbeitsverhältnisse wie Teilzeitarbeit oder geringfügige Beschäftigung.

Im Rückgang des Selbständigenanteils kommt im wesentlichen das Ende des Agrarzeitalters zum Ausdruck. Vor allem verminderten sich nämlich Zahl und Anteil von selbständigen Landwirten sowie Klein- und Kleinstgewerbetreibenden, namentlich im Handel. Die anderen Bereiche selbständiger Erwerbstätigkeit wurden hingegen – wenn überhaupt – nur wenig berührt, zum Teil wuchsen sie sogar deutlich wie die freien Berufe. Inzwischen ist diese Entwicklung weitgehend abgeschlossen. Der gegenwärtige Selbständigenanteil² entspricht dem einer fortgeschrittenen Industriegesellschaft. Mit dem Übergang zur Dienstleistungs- und darüber hinaus zur Wissensgesellschaft dürfte der Selbständigenanteil wieder steigen. Allerdings wäre diese Selbständigkeit eine qualitativ deutlich andere als die vergangener Epochen.

Im Anstieg der Beschäftigung im öffentlichen Dienst findet demgegenüber vor allem der Ausbau staatlicher Daseinsvorsorge seinen Niederschlag. Der Staat übernahm unter anderem immer mehr Aufgaben, die zuvor in der bäuerlichen Großfamilie erbracht worden waren, zu deren Erfüllung sich die industriegesellschaftliche Kleinfamilie aber nicht länger imstande sah. Insoweit steht der Anstieg der Beschäftigung im öffentlichen Dienst durchaus im Zusammenhang mit dem Rückgang der (landwirtschaftlichen) Selbständigkeit. Allerdings ist auch dieser Trend inzwischen zum Stillstand gekommen. Der weitere Ausbau staatlicher Tätigkeit stößt zunehmend auf Widerstand, vor allem aber sind viele nicht mehr bereit, ihn zu finanzieren. Nicht auszuschließen ist deshalb auch in diesem Bereich eine Umkehr des bisherigen Trends.

Das gilt nicht für die beschleunigt voranschreitende Ersetzung von Normarbeitsverhältnissen durch Nicht-Normarbeitsverhältnisse abhängig Beschäftigter. Noch Anfang der 70er Jahre standen einem Nicht-Normbeschäftigten fünf Normbeschäftigte gegenüber. Anfang der 80er Jahre lag das Verhältnis bei eins zu vier, Mitte der achtziger Jahre bereits bei eins zu drei. Mitte der 90er Jahre liegt es bei eins zu zwei. Bei Fortschreibung dieses Trends wird das Verhältnis von Norm- und Nicht-Normarbeitsverhältnissen in fünfzehn Jahren bei eins zu eins liegen. Nur die Hälfte der abhängig Beschäftigten hätte dann noch dauerhafte, arbeits- und sozialrechtlich abgesicherte Vollzeit Arbeitsplätze, ohne daß die Zahl der Arbeitsplätze insgesamt zugenommen hätte.

Das hat weitreichende Folgen. Zwar kommt diese Entwicklung der steigenden Erwerbsbeteiligung vor allem von Frauen entgegen, die oft Teilzeit- oder geringfügige Beschäftigungen suchen. Doch wächst auch der Anteil abhängig Beschäftigter, deren Arbeitseinkommen empfindlich zurückgehen. Zum Teil sind die Einkommen in diesem Bereich schon jetzt nicht mehr existenzsichernd. Vor allem aber sinken die hier erworbenen Transferansprüche unter das existenzsichernde Niveau. Zugleich bewirkt die anhaltende Ersetzung von dauerhaften Vollzeitbeschäftigungen durch Nicht-Normarbeitsverhältnisse, daß auf viele Jahre hinaus Millionen von Rentnern, die in Vollzeitbeschäftigungen Ansprüche auf Vollrenten erworben haben, Millionen von Beitragszahlern gegenüberstehen, die aufgrund ihrer reduzierten Beschäftigung und reduzierten Einkommen auch nur reduzierte Rentenversicherungsbeiträge leisten. Die un-

2 Hierunter werden keine abhängig Selbständigen verstanden. Diese werden den Nicht-Normarbeitsverhältnissen zugerechnet. [...]

vermeidliche Folge hiervon ist ein beschleunigter Anstieg der Beitragssätze bei sinkenden Renten. Dieser Trend ist bereits jetzt deutlich spürbar.

Damit verliert die Erwerbsarbeit zunehmend ihre Funktion, die abhängig Beschäftigten während und nach ihrer Erwerbstätigkeit an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung teilhaben zu lassen. Wenn dies gewährleistet bleiben soll, müssen der Erwerbsbevölkerung neue Wege zum Volkseinkommen erschlossen werden. Eine Möglichkeit ist der verbesserte Zugang zu Kapital. Vor allem aber darf soziale Sicherheit nicht länger fast ausschließlich auf Erwerbsarbeit aufbauen. Erwerbsarbeit ist kein ausreichend tragfähiges Fundament mehr.

Arbeitslose

Die Arbeitslosigkeit in Deutschland, der EU und den frühindustrialisierten Ländern ist die Folge des Auseinanderdriftens von Erwerbsbeteiligung und Erwerbstätigkeit.³ Dabei trug in Westdeutschland steigende Erwerbsbeteiligung bislang stärker zur Arbeitslosigkeit bei als sinkende Erwerbstätigkeit. Der Erwerbstätigenanteil bezogen auf die Wohnbevölkerung pendelt seit Jahrzehnten bemerkenswert konstant um die 43%. Deutlich erhöht hat sich demgegenüber der Erwerbspersonenanteil. Allerdings dürfte diese Erhöhung nicht zuletzt auf den starken Rückgang von Normarbeitsverhältnissen und deren Ersetzung durch Nicht-Normarbeitsverhältnisse zurückzuführen sein. Da viele Nicht-Normarbeitsverhältnisse mit spürbaren Einkommenseinbußen einhergehen, dürften beispielsweise Familienangehörige versuchen, zusätzliche Erwerbseinkommen zu erlangen. Dadurch steigt die Arbeitslosigkeit, wenn auch nicht unmittelbar durch den Schwund von Arbeitsplätzen, sondern mittelbar durch deren schwindende Substanz. Gleiches gilt für den größeren Teil der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland. Soweit diese die westdeutsche übersteigt, ist sie hingegen Ausdruck der noch nicht abgeschlossenen Anpassung der Erwerbsbeteiligung an eine zunehmend höher produktive Volkswirtschaft.

Dabei ist das Risiko, arbeitslos zu werden und vor allem längere Zeit arbeitslos zu bleiben, zumindest in Westdeutschland noch immer sehr unterschiedlich gestreut. Zwei Drittel der derzeit Arbeitslosen sind entweder älter als 55 Jahre und/oder gesundheitlich beeinträchtigt und/oder beruflich nicht qualifiziert. Diese Risikogruppen stellen auch vier Fünftel der Langzeitarbeitslosen. Bei den übrigen Erwerbspersonen ist Arbeitslosigkeit, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, nach wie vor ein Ausnahmezustand, auch wenn in den zurückliegenden Jahren größer werdende Erwerbspersonengruppen hiervon betroffen wurden.

Im Gegensatz hierzu gibt es in Westdeutschland zwischen Männern und Frauen keine Unterschiede im Arbeitslosenbestand. Wenn in Ostdeutschland die Frauenarbeitslosigkeit noch höher ist als die der Männer, ist dies auf die im Vergleich zu Westdeutschland höhere weibliche Erwerbsbeteiligung zurückzuführen.

Erhebliche Unterschiede bestehen hingegen zwischen jüngeren und älteren Erwerbspersonen: Über 55jährige sind in Deutschland fast zweieinhalbmal so häufig arbeitslos wie alle anderen Altersgruppen. Allerdings ist diese Konzentration der Arbeitslosigkeit auf ältere Erwerbspersonen weitgehend auf politische Maßnahmen zurückzuführen. Wie der internationale Vergleich zeigt, sind in Ländern, in denen nicht wie in Deutschland altersspezifisch auf dem Arbeitsmarkt interveniert wird, keineswegs ältere, sondern die jungen Erwerbspersonen unter den Arbeitslosen weit überdurchschnittlich vertreten. Mit dem Abbau dieser Maßnahmen in Deutschland ist hier mit ähnlichen Entwicklungen zu rechnen. Große Unterschiede gibt es schließlich zwischen Deutschen und Ausländern. 1995 war fast jede sechste ausländische Arbeitskraft ohne Erwerbsarbeit, gegenüber nur jeder elften deutschen. Von den Arbeitslosen war im gleichen Jahr ebenfalls fast jeder sechste ein Ausländer.

Insgesamt zeigt die Struktur der Arbeitslosigkeit, vor allem wenn sie mit den Strukturen von Erwerbsbeteiligung und Erwerbstätigkeit abgeglichen wird, daß durch die gestiegene Erwerbsbeteiligung namentlich jüngerer, qualifizierterer Frauen oft schwächere Erwerbsperso-

3 Auf die Gründe dieser Entwicklung wird ausführlich in Teil II des Arbeitsmarktberichts der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen „Ursachen steigender Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern“ eingegangen.

nen aus der Erwerbstätigkeit gedrängt werden. Für letztere steht auf dem deutschen Arbeitsmarkt – anders als beispielsweise in den USA – aus den eingangs genannten Gründen keine ausreichende Zahl von Auffangarbeitsplätzen zur Verfügung. Damit ist keineswegs das ganze Problem der Arbeitslosigkeit erfaßt, aber doch ein wichtiger Teil.

Um das ganze Problem zu erfassen, muß sowohl den tiefgreifenden Veränderungen auf seiten des Arbeitskräfteangebots als auch auf seiten der Arbeitskräftenachfrage Rechnung getragen werden. Auf seiten des Arbeitskräfteangebots sind Sicht- und Verhaltensweisen sowie Befähigungen, Prägungen und Orientierungen der Erwerbsbevölkerung zu berücksichtigen. Entsprechendes gilt für die Arbeitskräftenachfrage. Diese hat durch die teilweise Umgestaltung des Produktionsprozesses, vor allem durch dessen Globalisierung, einen nachhaltigen Wandel erfahren. Damit wird sich Teil II des Kommissionsberichts befassen.

[...]

Karlsruhe und das Grenzregime der DDR*

Leitsätze zum Beschluß des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Oktober 1996 (Wortlaut)

- 2 BvR 1851/94 -
- 2 BvR 1853/94 -
- 2 BvR 1875/94 -
- 2 BvR 1852/94 -

1. a) Das Rückwirkungsverbot des Art. 103 Abs. 2 GG ist absolut und erfüllt seine rechtsstaatliche und grundrechtliche Gewährleistungsfunktion durch eine strikte Formalisierung.

b) Es gebietet auch, einen bei Begehung der Tat gesetzlich geregelten Rechtfertigungsgrund weiter anzuwenden, wenn dieser im Zeitpunkt des Strafverfahrens entfallen ist. Ob und inwieweit Art. 103 Abs. 2 GG auch das Vertrauen in den Fortbestand ungeschriebener Rechtfertigungsgründe in gleicher Weise schützt, wird nicht abschließend entschieden.

2. Das strikte Rückwirkungsverbot des Art. 103 Abs. 2 GG findet seine rechtsstaatliche Rechtfertigung in der besonderen Vertrauensgrundlage, welche die Strafgesetze tragen, wenn sie von einem an die Grundrechte gebundenen demokratischen Gesetzgeber erlassen werden.

3. An einer solchen besonderen Vertrauensgrundlage fehlt es, wenn der Träger der Staatsmacht für den Bereich schwersten kriminellen Unrechts die Strafbarkeit durch Rechtfertigungsgründe ausschließt, indem er über die geschriebenen Normen hinaus zu solchem Unrecht auffordert, es begünstigt und so die in der Völkerrechtsgemeinschaft allgemein anerkannten Menschenrechte in schwerwiegender Weise mißachtet. Der strikte Schutz von Vertrauen durch Art. 103 Abs. 2 GG muß dann zurücktreten.

Gründe (Auszug)

[...]

C.

Die Verfassungsbeschwerden sind nicht begründet.

Strafgerichtliche Entscheidungen unterliegen nicht einer unbeschränkten tatsächlichen und rechtlichen Nachprüfung auf die Richtigkeit der Tatsachenfeststellungen und auf die Ordnungsmäßigkeit der Rechtsanwendung. Die Gestaltung des Strafverfahrens, die Feststellung und Würdigung des Sachverhalts, die Auslegung des Straf- und Strafprozeßrechts und seine

* Zur Zurückweisung der Verfassungsbeschwerden von drei früheren Mitgliedern des Nationalen Verteidigungsrates der DDR (Albrecht, Keßler, Streletz) vgl. auch den Kommentar von Helmut Ridder im vorliegenden Heft. D.Red.