

# ARBEITSMARKT AUF DEM PRÜFSTAND

**10 Punkte für mehr  
Beschäftigung**

<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
Vorwort	20
A. Einleitung	21
B. Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit – Fakten, Zahlen, Daten	23
I. Registrierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsuchende	23
1. Arbeitsuchende	24
2. Nicht-Arbeitsuchende	26
II. Zum Phänomen des gespaltenen Arbeitsmarktes	27
III. Eine differenzierte Analyse für eine bessere Arbeitsmarktpolitik	30
C. Zehn Punkte für mehr Beschäftigung	31
1. Arbeitskosten und Beschäftigung	31
2. Irrweg Arbeitszeitverkürzung	33
3. Beschäftigungsbremse Lohnzusatzkosten	35
4. Beschäftigungseffekte des Arbeitsrechts	37
5. Alarmzeichen Schattenwirtschaft	38
6. Verantwortung der Tarifpartner	38
7. Staatliche Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung	39
8. Anreize für Arbeitsuchende	41
9. Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	43
10. Innovationskultur in Wirtschaft und Gesellschaft	44
D. Fazit	46
Quellenangaben und Berechnungsmethoden	47
Literaturangaben	51

## Vorwort

Die hohe Arbeitslosigkeit ist gegenwärtig die wichtigste wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderung in Deutschland. Das prognostizierte Wirtschaftswachstum wird nicht ausreichen, um eine durchgreifende Entlastung am Arbeitsmarkt zu schaffen. Arbeitslosigkeit in Deutschland ist zu großen Teilen kein konjunkturelles Problem. Selbst bei hohen Wachstumsraten würde ein erheblicher Teil der Arbeitslosigkeit nicht beseitigt. Wesentliche Ursachen liegen in den Verkrustungen des Arbeitsmarkts, der Tarifpolitik, des Arbeitsrechts und des gesellschaftlichen Umfelds. Fehlende Anpassungsfähigkeit erweist sich als zunehmend hinderlich für neue Arbeitsplätze in einer Welt, in der der Wettbewerb internationaler und die Anforderungen an Unternehmen und Beschäftigte größer werden.

Für die HANDELSKAMMER HAMBURG als Vertreterin von 100.000 Mitgliedsfirmen mit 680.000 Arbeitsplätzen der Hamburger Wirtschaft gilt die Maxime: Jedem Arbeitslosen, der ernsthaft Arbeit sucht, muß geholfen werden. Das oft schwere individuelle Schicksal der Arbeitslosigkeit und die wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Konsequenzen für unser Land und unsere Stadt erfordern zwingend, dieser Herausforderung entschlossen zu begegnen.

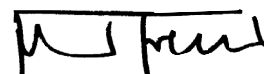
Der bisweilen angestellte Vergleich mit der Massenarbeitslosigkeit am Ende der Weimarer Republik ist allein schon im Hinblick auf die heute gegenüber der damaligen Situation völlig andere soziale Absicherung irreführend und unverantwortlich. Außerdem: Kam seinerzeit ein Arbeitsloser auf fünf Beschäftigte, so ist die

Relation heute etwa eins zu neun – und dabei ist der exorbitante Umfang an »schwarzer« Beschäftigung noch gar nicht berücksichtigt. Wenn in Hamburg inzwischen mehr Schwarzarbeiter als registrierte Arbeitslose zu verzeichnen sind, muß festgestellt werden: Wir leiden nicht an zu wenig Arbeit. Vielmehr gilt: Ein erheblicher Teil der vorhandenen Arbeit ist aufgrund der hohen Steuerbelastung, der Lohnzusatzkosten und der staatlichen Reglementierungen nicht mehr bezahlbar, setzt sich also nicht in »Arbeitsplätze« um. Dieselben Gründe sind auch dafür verantwortlich, daß nicht jeder registrierte Arbeitslose einen Arbeitsplatz auf dem regulären Arbeitsmarkt sucht. Was not tut, ist klar: Wir brauchen eine grundlegende Steuerreform, eine umfassende Reform der Sozialversicherung und mehr Freiraum auf dem Arbeitsmarkt – letztlich eine zukunftsorientierte Kultur, die den Wandel überkommener Strukturen als Chance begreift und die Grundlage für eine neue Zuversicht bildet.

HANDELSKAMMER HAMBURG



Nikolaus W. Schües  
Präses



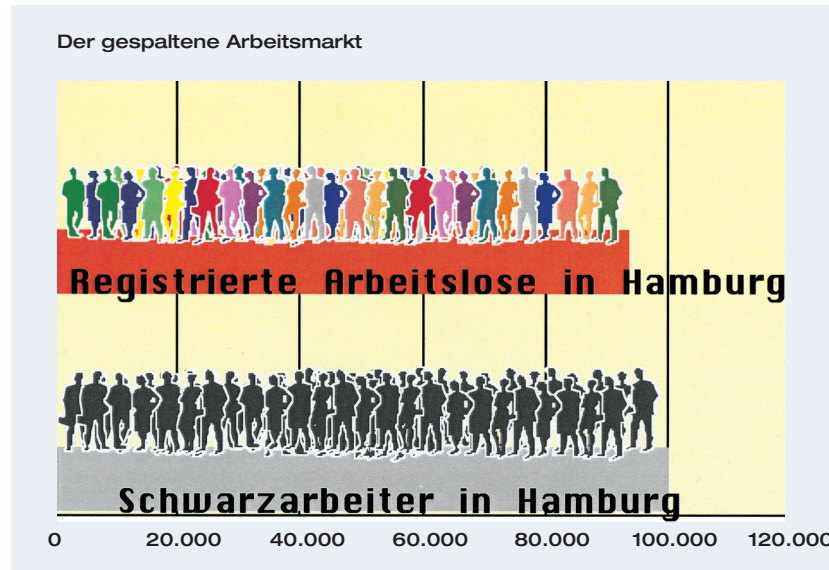
Dr. Hans-Jörg Schmidt-Trenz  
Hauptgeschäftsführer

# A. Einleitung

Was ist Arbeit? Früher bedeutete Arbeit »Mühsal« und »Plage«, und wer es sich leisten konnte, arbeitete nicht. Heute ist Arbeit überwiegend Aufgabe und Lebenssinn, ohne Arbeit fühlen sich viele unnützlich und untätig. Arbeit ist nicht gleich Arbeit. Weder für den einzelnen noch aus Sicht der Gesellschaft. Viele verstehen unter Arbeit nur bezahlte Arbeit. Beispielsweise wird Hausarbeit nicht als eine Arbeit wie andere angesehen, eben weil sie in der Regel nicht oder nicht direkt bezahlt wird. Das hohe Maß an ehrenamtlichem Engagement von geschätzten 12 Millionen Deutschen, ohne das viele soziale und kulturelle Einrichtungen nicht existieren könnten, ist meist eine Gratis-Dienstleistung an der Gesellschaft. Für die Engagierten ist das Ehrenamt häufig mit großem Arbeitsaufwand verbunden, ohne daß es in irgendeiner Arbeitsstatistik seinen Niederschlag fände. Doch auch bezahlte Arbeit ist nicht eindeutig zu definieren: Arbeit ist etwas sehr Heterogenes. Deshalb kann es in einer arbeitsteiligen Gesellschaft Arbeitslosigkeit und gleichzeitig einen Mangel an geeigneten Arbeitskräften geben: In etlichen handwerklichen Berufen, bei bestimmten Facharbeitern, in der Gastronomie oder auch im Softwarebereich und in vielen anderen Wirtschaftszweigen sind geeignete Mitarbeiter Mangelware.

Außerdem gibt es ein erhebliches Maß an bezahlter Arbeit, die aber nicht zu »klassischen« Beschäftigungsverhältnissen führt: Der »Markt« für Haushaltshilfen läuft in Deutschland fast ausschließlich nicht über den regulären Arbeitsmarkt. Mit dem Angebot einer Haftpflichtversicherung für die hier Beschäftigten hat der Hamburger Senat aus der Not eine Tugend gemacht und zumindest eines der Risiken dieser offiziell nicht existenten Arbeitsverhältnisse begrenzt. Die Schattenwirtschaft insgesamt, die Zunahme der 610-DM-Jobs, die Zahl der Zweit- und Mehrfacharbeitsverhältnisse und die hohe Zahl an Überstunden sind ein Beleg dafür, daß es nicht an Arbeit mangelt – nur daß sie zu großen Teilen neben dem regulären Arbeitsmarkt stattfindet. Was wir beobachten, ist das Phänomen eines gespaltenen Arbeitsmarktes.

Das Volumen an Arbeit in einer Volkswirtschaft ist eben kein Kuchen, der eine bestimmte Größe hat und von dem man nur »gerecht« portionierte Stücke zu verteilen braucht. Unsere Wirtschaft bringt immer neue Tätigkeitsfelder, Arbeitsplätze und Berufsbilder hervor, während andere wegfallen. Die Arbeitswelt ist seit jeher ständig in Bewegung und ihre Entwicklung nur



begrenzt vorhersehbar. Die Zukunftsindustrien von gestern sind nicht selten die Problembranchen von heute. Dagegen gibt es Wachstumsbranchen, von denen vor Jahren noch niemand etwas wußte.

Der Arbeitslosigkeit mit Arbeitszeitverkürzungen und einer Verteilung der Arbeit begegnen zu wollen, ist also ein Irrweg. Es kommt darauf an, durch richtige Rahmenbedingungen einen Anstieg von Wachstum und Beschäftigung zu ermöglichen. Dazu zählt in erster Linie, den strukturellen Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt zu begegnen und den Arbeitsmarkt wieder funktionsfähig zu machen.

Zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit reicht es nicht aus, die Maßnahmen allein an den monatlich veröffentlichten Arbeitslosenzahlen auszurichten. Für einige Fragestellungen verdecken die globalen Zahlen eher das Problem der Arbeitslosigkeit, als daß sie die Situa-

tion auf dem Arbeitsmarkt realistisch wiedergeben. Die Vorstellung, alle arbeitslos Registrierten seien gleichzeitig auch Arbeitsuchende, trifft nicht mehr zu. Dabei geht es nicht darum, das Beschäftigungsproblem zu leugnen oder zu relativieren. Vielmehr gilt es, die einzelnen Gruppen genau zu analysieren, um die Treffsicherheit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu erhöhen und sich auf die zu konzentrieren, die besonderer Unterstützung bedürfen.

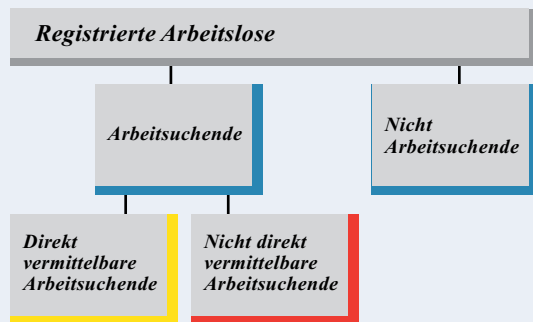
# B. Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit

## – Fakten, Zahlen, Daten

### I. Registrierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsuchende

Basis der Diskussionen um Arbeitslosigkeit sind die Zahlen der Bundesanstalt für Arbeit. Arbeitslose sind nach der gesetzlichen Definition Personen ohne Arbeitsverhältnis, die sich für eine Beschäftigung von mehr als 18 Wochenstunden als Arbeitsuchende beim Arbeitsamt gemeldet haben, arbeitsfähig sind und das 65. Lebensjahr noch nicht vollendet haben (§ 101 AFG). Im Kern bedeutet dies: Arbeitslos ist, wer sich arbeitslos meldet. Eine solchermaßen zustandekommende Arbeitslosenstatistik ist aber für wirtschaftspolitische Zwecke nur begrenzt geeignet, denn sie enthält keine Aussagen über die Motive der Arbeitslosmeldung.

#### Klassifizierung der registrierten Arbeitslosen



Der erste Schritt unserer Untersuchung ist daher – unabhängig von Definitionen und Abgrenzungskriterien der Bundesanstalt für Arbeit – eine Aufgliederung der registrierten Arbeitslosen nach ihren Motiven in Arbeitsuchende und Nicht-Arbeitsuchende. Die Nicht-Arbeitsuchenden sind aus unterschiedlichen Gründen als arbeitslos registriert, aber eben nicht auf der Suche nach einer dauerhaften Beschäftigung, wie z. B. bei Arbeitslosigkeit zur Überbrückung von Wartezeiten oder zur Wahrung sozialrechtlicher Ansprüche. Die Arbeitsuchenden wiederum können nach folgenden Merkmalen aufgeschlüsselt werden:

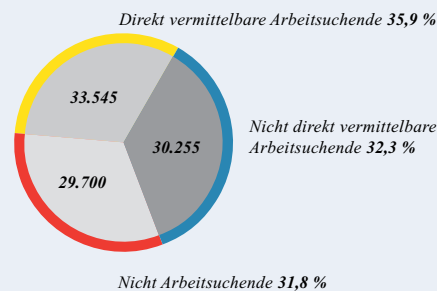
- Direkt vermittelbare Arbeitsuchende stehen dem Arbeitsmarkt unmittelbar zur Verfügung (Arbeitslosigkeit in Abhängigkeit von Konjunktur und Wachstum);
- Nicht direkt vermittelbare Arbeitsuchende stehen entweder aufgrund struktureller Diskrepanzen dem Arbeitsmarkt nicht unmittelbar zur Verfügung oder sind schwer vermittelbar, weil sie mit vermittlungshemmenden Merkmalen (Alter, ohne Berufsausbildung, gesundheitliche Einschränkungen) belastet sind.

Die Erforschung der Motive arbeitslos Registrierter und deren Quantifizierung ist problematisch. Für Aussagen über die Struktur der Arbeitslosigkeit sind daher Schätzungen unausweichlich. Bei den folgenden Ausführungen beziehen wir uns auf den Hamburger Arbeitsmarkt im Sommer 1997 und stützen unsere Aussagen auf die einschlägigen Statistiken, auf Sonderuntersuchungen der Bundesanstalt für Arbeit, auf analoge Berechnungen anhand von Analysen des Hamburger Arbeitsamtes, insbesondere auf die nach wie vor gültige Strukturuntersuchung von 1991 sowie auf eigene Berechnungen und

Schätzungen. Bei den Schätzungen der Nicht-Arbeitsuchenden sowie derjenigen registrierten Arbeitslosen, die dem Arbeitsmarkt nicht unmittelbar zur Verfügung stehen, haben wir bewußt die jeweils niedrigsten Werte angesetzt. Die detaillierte Ableitung der Zahlen, die Quellen und Berechnungsmethoden haben wir im Anhang (s. Seite 47) angegeben.

Methodisch handelt es sich bei unserer Untersuchung um eine Querschnittsanalyse, also eine zeitpunktbezogene Betrachtung der Struktur der Arbeitslosigkeit in Hamburg. Im Gegensatz zur Längsschnittanalyse, die Veränderungen des Bestandes über einen Zeitraum hinweg betrachtet, werden Bewegungsdaten hier nicht erfaßt. Dadurch werden allerdings die Aussagen nicht relativiert: So widerspricht beispielsweise der Längsschnittbefund, daß der Bestand der registrierten Arbeitslosen etwa eineinhalb mal pro Jahr umgeschlagen wird, nicht unseren Ergebnissen zur Struktur: Die hohe Zahl der Zu- und Abgänge belegt sowohl die Dynamik bei Stellenwechseln insgesamt als auch die rege Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter. Gleichwohl sagt diese Zahl nichts darüber aus, welche registrierten Arbeitslosen wie häufig vermittelt wurden. Unsere Bestandsanalyse legt hier lediglich die Vermutung nahe, daß die Zahl der Vermittlungen in Beschäftigungsverhältnisse bei direkt vermittelbaren Arbeitsuchenden höher ist als bei nicht direkt vermittelbaren Arbeitsuchenden und dort wiederum höher als bei Nicht-Arbeitsuchenden.

**Struktur der Arbeitslosen in Hamburg im Sommer 1997**



Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Anhang

*Die Arbeitslosen in Hamburg lassen sich grob in drei Drittel einteilen: Ein gutes Drittel sind direkt vermittelbare Arbeitsuchende, je ein knappes Drittel sind nicht direkt vermittelbare Arbeitsuchende und Nicht-Arbeitsuchende.*

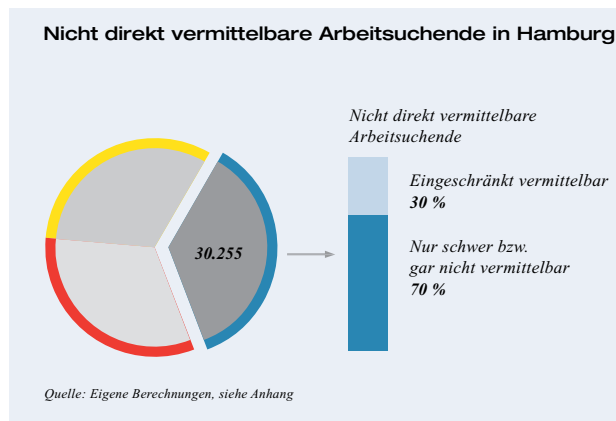
### 1. Arbeitsuchende

Die Zahl der insgesamt registrierten Arbeitslosen in Hamburg belief sich im Sommer 1997 auf durchschnittlich 93.500. Die größte Gruppe darunter sind die direkt vermittelbaren Arbeitsuchenden. Sie stehen für die Aufnahme einer qualifizierten Beschäftigung unmittelbar zur Verfügung. Das Arbeitsamt Hamburg ging 1995 von ca. 25 % aus, damals entsprach das etwa 19.000 Arbeitsuchenden. Nach unseren Berechnungen beläuft sich diese Zahl nun auf 33.545 oder knapp 36 % der registrierten Arbeitslosen. Wir haben bei der jetzigen Schätzung die Neuzugänge der Arbeitslosenstatistik seit 1995 (ca. 15.000) fast vollständig der Gruppe der direkt vermittelbaren Arbeitsuchenden und damit der konjunkturellen Arbeitslosigkeit zugerechnet.

**1/3** der in Hamburg registrierten Arbeitslosen können als direkt vermittelbare Arbeitsuchende eingestuft werden. Sie sind überwiegend aus konjunkturellen Gründen arbeitslos.

Methodisch heißt das, daß wir die Gruppe der Nicht-Arbeitsuchenden sowie die der nicht oder nur eingeschränkt Vermittelbaren bewußt niedrig ansetzen. Die zweite große Gruppe innerhalb der Arbeitsuchenden sind die nicht direkt vermittelbaren Arbeitsuchenden. Sie stehen dem Arbeitsmarkt nicht unmittelbar zur Verfügung, weil sie aufgrund von vermittlungshemmenden Merkmalen (gesundheitliche Einschränkungen, Alter über 55 Jahre, ohne Berufsausbildung, ein Jahr und länger arbeitslos) gar nicht, in vielen Fällen zumindest nicht ohne spezielle Maßnahmen in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis vermittelt werden können. Insbesondere beim Vorliegen der Merkmale »Alter« und »gesundheitliche Einschränkungen« liegen die Quoten des Bestandes deutlich über denen der Zu- und Abgänge. Die Zahl der Arbeitsuchenden (oft zugleich Langzeitarbeitslose), die auf dem regulären Arbeitsmarkt nicht oder nur sehr schwer vermittelbar sind, liegt in Hamburg bei 21.255 Personen, das ist ein Drittel der Arbeitsuchenden oder gut 22 % aller registrierten Arbeitslosen. (s. Seite 47ff.).

Zu den nicht direkt vermittelbaren Arbeitsuchenden zählen auch die sogenannten »mismatch«-Arbeitslosen. Das sind Personen, deren berufliche Qualifikation nicht bzw. nicht mehr den veränderten Strukturen der Arbeitsnachfrage entspricht oder die am Bedarf vorbei ausgebildet wurden (bestimmte akademische Berufe) oder deren regionale und sektorale Mobilität eingeschränkt ist oder die wegen ihres ausschließlichen Interesses an einer Teilzeitarbeit nur eingeschränkt vermittelbar sind.



**1/3** der in Hamburg registrierten Arbeitslosen können als nicht direkt vermittelbare Arbeitsuchende eingestuft werden. Verschiedene Ursachen sind für die fehlenden direkten Vermittlungschancen ausschlaggebend: Alter, Qualifikation und/oder persönliche Merkmale. Hier sind besondere Maßnahmen erforderlich.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß durch das Arbeitsförderungs-Reformgesetz die Zumutbarkeitskriterien für die Annahme eines Arbeitsplatzes und die Anforderungen an die Mobilität verschärft wurden, gehen wir hier von folgenden Werten aus: Bekannt sind etwa 6.500 Teilzeitarbeitsuchende und etwa 6.000 arbeitslose Akademiker, die ja nur einen Teil des qualifikationsbedingten mismatches darstellen. Zahlen über den mobilitätsbedingten mismatch gibt es nicht, weswegen wir die bekannten 12.500 zugrundelegen und auch diesen Wert vorsichtshalber noch um ein Viertel absenken. Wir gehen daher von insgesamt rund 9.000 arbeitslos Registrierten aus, die nur eingeschränkt vermittelbar sind.

Der Anteil derjenigen Arbeitslosen in Hamburg, die als arbeitsuchend einzustufen sind, beläuft sich nach unseren Berechnungen auf 63.800, davon stehen dem Arbeitsmarkt 33.545 direkt – also ohne Einschränkungen – und 30.255 nicht direkt – also eingeschränkt bzw. nicht oder nur schwer vermittelbar – zur Verfügung (s. Seite 47ff.). Bezogen auf die westlichen Bundesländer (in den östlichen Bundesländern bestehen signifikante strukturelle Unterschiede, unter anderem ist dort die Frauenerwerbsquote um knapp 15 Prozent höher) hieße das, daß von 3,2 Mio. registrierten Arbeitslosen insgesamt knapp 2,2 Mio. als arbeitsuchend einzustufen sind, von denen wiederum knapp 1,2 Mio. als direkt vermittelbare Arbeitsuchende und gut 1 Mio. als nur indirekt, also mit Einschränkungen vermittelbare Arbeitsuchende gelten können.

Diese Struktur ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, daß unabhängig von der gestiegenen registrierten Arbeitslosigkeit die Zahl der Beschäftigten insgesamt zugenommen hat. So gab es in Hamburg im Jahr 1996 knapp 25.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mehr als noch vor zehn Jahren, in den westlichen Bundesländern sind ca. 1,3 Mio. Arbeitsplätze hinzugekommen.

## 2. Nicht-Arbeitsuchende

Zu den arbeitslos registrierten Personen, die nicht arbeitsuchend sind, gehören zunächst solche Gruppen, die sich allein zur Wahrung sozialer Ansprüche arbeitslos melden, ja melden müssen. Dies geschieht unabhängig davon, ob sie an einer Arbeitsaufnahme interessiert sind und meist ohne Arbeitslosengeld oder -hilfe zu beanspruchen. Darunter fallen auch diejenigen, die aufgrund

ihres Alters eine Arbeitslosenphase bis zum Eintreten in den (Vor-)Ruhestand einer potentiellen Aufnahme beruflicher Tätigkeit vorziehen. Im einzelnen sind dies:

- Personen, die aus dem Berufsleben ausscheiden und sich arbeitslos melden, um Rentenanwartschaften zu wahren;
- Schulabgänger, die unter bestimmten Voraussetzungen auf den Beginn der Lehre, des Studiums oder auf ihre Einberufung zum Wehr- oder Ersatzdienst warten und die ihren Eltern die Fortzahlung des Kindergeldes sichern, indem sie sich als arbeitslos registrieren lassen;
- Sozialhilfeempfänger, von denen vor Gewährung der Sozialhilfe eine »Arbeitslosmeldung« verlangt wird;
- Renten- und Sozialplanarbeitslose (Überbrückungsarbeitslosigkeit/Vorruhestandsregelungen).

In Hamburg handelt es sich bei dieser sozialrechtlich induzierten Arbeitslosigkeit nach einer Strukturuntersuchung des Arbeitsamtes um rund 17.500 Personen oder knapp 19 % der registrierten Arbeitslosenzahl (s. Seite 47ff.). Eine große Grauzone besteht in der Existenz jener Gruppe von Arbeitslosen, die an der Aufnahme einer regulären Beschäftigung deshalb nicht interessiert ist, weil ein gleiches oder gar besseres Einkommen aus der Kombination von Arbeitslosengeld und Schwarzarbeit bei erheblich kürzerer Arbeitszeit erzielt werden kann, oder weil sie sich Lohnpfändungen entziehen wollen. Hinzu kommen dann noch diejenigen, die sich bei Aufnahme einer Beschäftigung wegen der dann fällig werdenden Unterhaltsverpflichtung finanziell schlechter stellen würden und deshalb die Arbeitslosigkeit vorziehen (»ökonomisch rationale Arbeitslosigkeit«).

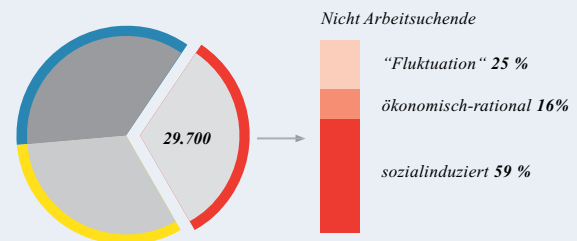
**1/3** der in Hamburg registrierten Arbeitslosen können als Nicht-Arbeitsuchende eingestuft werden. Darunter fallen Personen, die sich zur Wahrung sozialer Ansprüche arbeitslos melden, die aus ökonomisch-rationalen Gründen arbeitslos registriert sind oder die bereits über einen neuen Arbeitsplatz verfügen.

Zwar läßt sich das Ausmaß hier nicht exakt quantifizieren, weil die Motive dieser Arbeitslosen naturgemäß nicht offengelegt werden. In einer zuletzt Ende der achtziger Jahre von Infratest im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung durchgeführten Repräsentativbefragung von Arbeitgebern, Arbeitsvermittlern und Arbeitslosen wurde der Anteil mit 10 % beziffert. Vor dem Hintergrund, daß die in jüngster Zeit verstärkt und erfolgreich durchgeführten Mißbrauchskontrollen der Arbeitsämter eine gewisse Abschreckungswirkung entfalten dürften, und angesichts der Tatsache, daß in diesem Bereich auch Überschneidungen mit den sozialrechtlich induzierten Arbeitslosen bestehen, haben wir in unseren Berechnungen den Erfahrungswert halbiert und gehen in einer vorsichtigen Schätzung von 4.700 »ökonomisch-rationalen« Arbeitslosen aus, das entspricht 5 % der registrierten Arbeitslosenzahl (s. Seite 47ff.).

Eine dritte Gruppe von Nicht-Arbeitsuchenden stellt jener Teil der Fluktuationsarbeitslosen (weniger als drei Monate arbeitslos) dar, der bereits über einen neuen Arbeitsplatz verfügt, bis zur Übernahme aber weiterhin als arbeitslos registriert wird. Auch besondere saisonale Einflüsse – über die rechnerische Saisonbereinigung der Arbeitsamtstatistik hinaus – sind hier zu berücksichtigen. Arbeitnehmer insbesondere im Freizeit- und Touristikbereich, die sich in der für sie negativen Jahreszeit

arbeitslos melden, haben in der Regel die Gewißheit eines Arbeitsplatzes in der jeweiligen Saison, sind jedoch überwiegend nicht bereit, im »Arbeitslosen-Zeitraum« eine andere Beschäftigung anzunehmen. Wir gehen für die Fluktuationsarbeitslosigkeit im Einklang mit den Zahlen des Arbeitsamtes und der Infratest-Studie von 7.500 Personen (8 %) in Hamburg aus (s. Seite 47ff.). Insgesamt dürfte sich die Zahl der Nicht-Arbeitsuchenden unter den registrierten Arbeitslosen in Hamburg demnach auf 29.700 und damit auf ein knappes Drittel der registrierten Arbeitslosen belaufen; analog übertragen auf die westlichen Bundesländer ergäbe sich eine Zahl von gut einer Million.

#### Struktur der Nicht-Arbeitsuchenden in Hamburg



Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Anhang

## II. Zum Phänomen des gespaltenen Arbeitsmarktes

Nach Schätzungen von Arbeitsmarktexperten gibt es in Deutschland allein im Baubereich über 500.000 illegal Beschäftigte, bezogen auf Hamburg wären es gut 12.000. Eine Schätzung der Arbeitsbehörden in Berlin/Brandenburg geht von 3,6 Millionen illegal Beschäftigten für ganz Deutschland aus. Auf Hamburg umgerechnet wären dies 97.000 illegal Beschäftigte, wenn man

die Beschäftigtenzahlen zugrundelegt und 140.000 illegal Beschäftigte, wenn die Wirtschaftsleistung als Maßstab verwendet wird. Die Wirtschaftsbehörde schätzt die Zahl der Schwarzarbeiter in Hamburg auf über 100.000. Bezogen auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von rund 740.000 entspricht dies einem Anteil der Schattenwirtschaft von rund 13,5 %, eine Quote, die vergleichbaren wissenschaftlichen Untersuchungen, die von 10–15 % ausgehen, entspricht. Problematisch ist die Erfassung der Schwarzarbeit nicht nur aus dem naheliegenden Grund, daß illegale Tätigkeiten eben nicht statistisch erfaßt werden. Die vielfältigen Formen der Schattenwirtschaft verhindern eindeutige Zuordnungen. So kann ein mutmaßlich beachtliches Potential an Schwarzarbeit nicht einmal annähernd berechnet werden, wie etwa das von Ausländern, die als Besucher in Deutschland sind und gleichsam »nebenher« arbeiten. Nach neuesten Schätzungen von Arbeitsmarktexperten gehen derzeit etwa 10 % der Erwerbstätigen einer Zweitbeschäftigung nach. Das sind etwa 3 1/2 Millionen Menschen in Deutschland und gut 80.000 in Hamburg. In vielen Fällen geht dies legal, etwa auf der Basis von 610-DM-Beschäftigungsverhältnissen, die im übrigen für die Funktionsfähigkeit vieler Wirtschaftsbereiche unverzichtbar sind. Allein die Zahl dieser Beschäftigungsverhältnisse liegt in Deutschland bei geschätzten 3 1/2 bis 5 Millionen. Viele Zweitarbeitsverhältnisse sind aber auch »schwarz«. Das Statistische Bundesamt hat 1995 auf der Basis einer Mikrozensus-erhebung festgestellt, daß rund 960.000 Zweitjobs offiziell gemeldet sind – bei einer nicht quantifizierbaren Dunkelziffer illegaler Nebentätigkeit und der Gefahr von Doppelzählungen und Überschneidungen. Angesichts der Grauzone ist es im übrigen auch nicht möglich, die Zahl der illegal Beschäftigten auf echte Vollzeitäquivalente umzurechnen. Gleichwohl ändert dies nichts am Phänomen der

Schattenwirtschaft und seiner zunehmenden Bedeutung. Im Fall der Schätzung dieser Zahlen für Hamburg kommt hinzu, daß der Umfang der Schattenwirtschaft in Ballungsräumen tendenziell höher liegt als im Bundesdurchschnitt. Wir sind trotzdem innerhalb der möglichen Bandbreite der Annahmen von 97.000 bis 140.000 mit geschätzten 100.000 illegal Beschäftigten in Hamburg an der unteren Grenze geblieben.

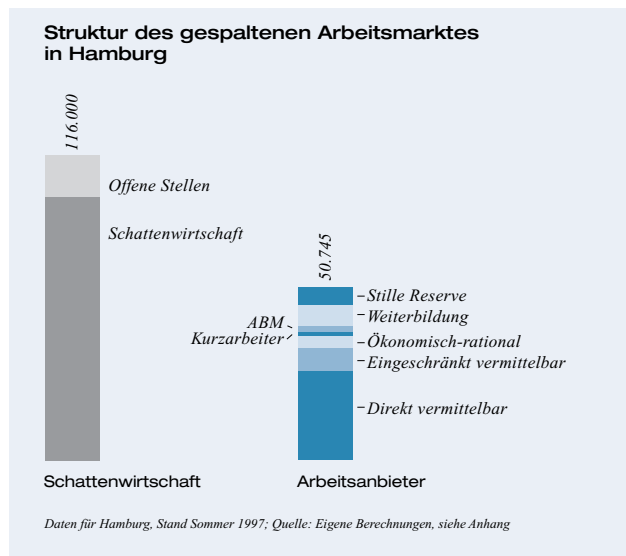
Der hohe und – wissenschaftlichen Untersuchungen zufolge – steigende Anteil der Schattenwirtschaft ist nicht das einzige Anzeichen für einen gespaltenen Arbeitsmarkt. Die 1996 in Deutschland angefallenen Überstunden von knapp 1,8 Milliarden sind ebenfalls ein Zeichen von zusätzlicher Arbeitsnachfrage, die sich nicht beschäftigungswirksam auf dem Arbeitsmarkt niederschlägt. Die daraus abgeleitete Folgerung, durch den Abbau dieser Überstunden um beispielsweise 40 % knapp 400.000 neue Arbeitsplätze zu schaffen, geht aber an den Realitäten vorbei. Wo Überstunden entstehen, werden grundsätzlich nur kurzfristig auftretende Auftragspitzen abgebaut. Oftmals ist es auch so, daß der Arbeitsmarkt die nachgefragten Arbeitskräfte nicht hergibt oder aber die Einstellung zusätzlicher Mitarbeiter sich nicht rechnet, weil die dann anfallenden Lohnzusatzkosten die Neueinstellungen unrentabel werden lassen. Auch das Arbeitsrecht steht – trotz der eingeführten Lockerungen durch die vermehrten Möglichkeiten von zeitlich befristeten Arbeitsverträgen und der Lockerung des Kündigungsschutzes bei Betrieben bis zu 10 Beschäftigten – weiterhin einer offensiveren Einstellungspolitik der Unternehmen entgegen. Ökonomisch gesprochen: Zusätzliche Arbeitskräftenachfrage der Unternehmer wird so weit wie möglich über Überstunden gedeckt, auf dem Arbeitsmarkt wird sie aus Gründen sprungfixer Kosten zusätzlicher Beschäftigung nicht nachfragewirksam. Auch aus Sicht vieler Arbeitnehmer sind die – tarifvertraglich abgesicherten – Überstunden-

zuschläge feste Bestandteile des Einkommens, auf die man nicht verzichten möchte. Eine Reduzierung der Überstunden ist somit auch von Arbeitnehmerseite aus finanziellen Gründen häufig nicht gewünscht.

Die Zahl der gemeldeten offenen Stellen in Hamburg liegt bei rund 5.500. Da den Arbeitsämtern auch nach eigener Einschätzung nur etwa jede dritte offene Stelle gemeldet wird, kann davon ausgegangen werden, daß das tatsächliche Stellenangebot bei rund 16.000 liegt. Umgekehrt erhöhen die Kurzarbeiter (in Hamburg 1.600), die ABM-Beschäftigten (1.900), die Teilnehmer an geförderten Weiterbildungsmaßnahmen (8.200) sowie die ökonomisch-rationalen Arbeitslosen das Angebot an Arbeitskräften.

Demgegenüber halten wir das Konzept der sogenannten erweiterten »stillen Reserve« eher für eine Schimäre, zumindest aber für eine starke Überzeichnung der tatsächlichen Verhältnisse. Sie umfaßt – der Definition nach – diejenigen potentiell Arbeitslosen, die nicht bei den Arbeitsämtern registriert sind. Dazu zählen im wesentlichen die Arbeitskräfte, die sich von einer Registrierung entweder keinen Vermittlungserfolg versprechen und/oder keinen Anspruch auf finanzielle Unterstützung haben, aber zum Beispiel auch Hausfrauen, die zwar keine konkrete Beschäftigung suchen, bei insgesamt höherem Beschäftigungsstand aber wieder arbeiten würden.

Der Umfang der »stillen Reserve« wird in der öffentlichen Diskussion auf bundesweit bis zu 1 Million Personen geschätzt, für Hamburg ergäbe sich daraus ein Wert von etwa 21.000. In der genannten Höhe halten wir diese Zahl nicht für eine geeignete Korrekturgröße der registrierten Arbeitslosenzahl. Unter Berücksichtigung der gewachsenen Bereitschaft, legale Ansprüche auch anzumelden, ist davon auszugehen, daß sich Personen als arbeitssuchend melden, wenn sie an einer Arbeitsaufnahme tatsächlich interessiert sind, selbst wenn sie für die unmittelbare Zukunft wenig Chancen sehen.



Wir halten demzufolge höchstens ein Drittel der postulierten 21.000 für realistisch; diese Zahl (7.000) haben wir in unserer Darstellung graphisch gesondert kenntlich gemacht.

Bei der Analyse von Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften ist von Bedeutung, daß in Hamburg neben einer nicht bezifferbaren Zahl an Rentnern, die einer Tätigkeit nachgehen, netto 216.000 Einpendler hier beschäftigt sind. Hinzu kommen etwa 5.700 Auszubildende, die aus den umliegenden Bundesländern kommen und in Hamburg eine Lehrstelle haben. Das Arbeitskräfteangebot in Hamburg umfaßt auch rund 65.000 (bundesweit fast 2,3 Millionen) sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer, bei etwa 19.100 registrierten arbeitslosen Ausländern (bundesweit 575.000). Unabhängig von dem bei Ausländern höheren Anteil Arbeitsloser (Hamburg 23 %, Bund 20 %) ist dies ein Indiz dafür, daß aus der eigenen Bevölkerung für eine Vielzahl von Tätigkeiten nicht genügend oder nicht geeignete Arbeitskräfte rekrutiert werden können. Ohne die ausländischen Arbeitskräfte wäre

**Zahlen zum Hamburger Arbeitsmarkt im Sommer 1997**

<b>Registrierte Arbeitslose in Hamburg</b>	<b>93.500</b>
<i>davon sozialrechtlich induzierte Nicht-Arbeitsuchende</i>	<i>17.500</i>
<i>davon ökonomisch-rationale Nicht-Arbeitsuchende</i>	<i>4.700</i>
<i>davon Fluktuationsarbeitslose</i>	<i>7.500</i>
<b>Arbeitsuchende Arbeitslose in Hamburg</b>	<b>63.800</b>
<i>davon direkt vermittelbar</i>	<i>33.545</i>
<i>davon nicht direkt vermittelbar</i>	<i>30.255</i>
<b>Offene Stellen in Hamburg</b>	<b>15.000</b>
<b>Schwarzarbeiter in Hamburg</b>	<b>100.000</b>
<b>Arbeitserlaubnisse an Nicht-EU-Ausländer</b>	<b>38.200</b>
<b>Zweit- und Mehrfachbeschäftigungsverhältnisse</b>	<b>80.000</b>
<b>610-DM-Beschäftigungsverhältnisse</b>	<b>140.000</b>

*Zahlen sind geschätzt; Quelle: Statistik des Hamburger Arbeitsamtes, eigene Berechnungen*

sowohl in Hamburg als auch in ganz Deutschland ein akuter Arbeitskräftemangel in einigen Bereichen die Folge. Für diese Vermutung spricht auch die Zahl von zeitlich begrenzten Arbeitserlaubnissen an Ausländer aus Nicht-EU-Staaten, die sich 1996 allein in Hamburg auf 38.200 belief. Diese Arbeitserlaubnisse werden nur nach einer vorhergehenden Arbeitsmarktprüfung erteilt. Schließlich halten wir es für bedeutsam, daß die große Zahl deutschstämmiger Zuwanderer aus den ehemaligen Ostblockstaaten – oft handwerklich ausgebildete Fachkräfte – weitgehend in den hiesigen Arbeitsmarkt integriert werden konnte.

**III. Eine differenzierte Analyse für eine bessere Arbeitsmarktpolitik**

Die bestehende Arbeitslosenstatistik gibt keine Antwort auf die entscheidende Frage, wie hoch Angebot und Nachfrage nach Arbeit tatsächlich sind. Erforderlich ist daher die Trennung zwischen Arbeitsuchenden und Nicht-Arbeitsuchenden, wobei der überwiegende Teil der letztgenannten Gruppe durch Änderungen im Sozialrecht aus der Arbeitslosenstatistik – in die er nicht gehört – herausgenommen werden sollte.

Für wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit müssen dann die Arbeitsuchenden nach direkt vermittelbaren und nur indirekt vermittelbaren Arbeitsuchenden aufgeschlüsselt werden. Eine solchermaßen nüchterne und differenzierende Betrachtung des Arbeitsmarktes ist die Voraussetzung dafür, daß

- die zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit notwendigen wirtschafts-, bildungs- und sozialpolitischen Maßnahmen und Instrumente auch zielgerichtet eingesetzt werden können,
  - die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes vor allem für den direkt vermittelbaren Teil wiederhergestellt werden kann und
  - eine Konzentration der Kräfte schließlich auf solche Gruppen vorgenommen werden kann, denen die Reform des Arbeitsmarktes alleine noch nicht hilft.
- Wir haben die notwendigen Maßnahmen in den folgenden 10 Punkten für mehr Beschäftigung zusammengefaßt.

# C. Zehn Punkte für mehr Beschäftigung

Die Analyse der Arbeitsmarktdaten hat gezeigt, daß die registrierten Arbeitslosen im wesentlichen in drei verschiedene Gruppen eingeteilt werden können. Für jede Gruppe bedarf es besonderer Maßnahmen, die sowohl beim Arbeitsangebot als auch bei der Nachfrage nach Arbeit ansetzen müssen. Mit einem ersten Paket an Maßnahmen zeigen wir auf, was für die direkt vermittelbaren Arbeitsuchenden getan werden kann. Das hilft zwar grundsätzlich auch den nicht direkt Vermittelbaren, doch sind für den Wiedereinstieg in reguläre Beschäftigung hier zusätzliche Maßnahmen erforderlich. Um die Gruppe der Nicht-Arbeitsuchenden ist die Arbeitslosenstatistik zu korrigieren; soweit es um die Wahrung sozialrechtlicher Ansprüche geht, sind diese durch die einschlägigen Gesetze zu regeln.

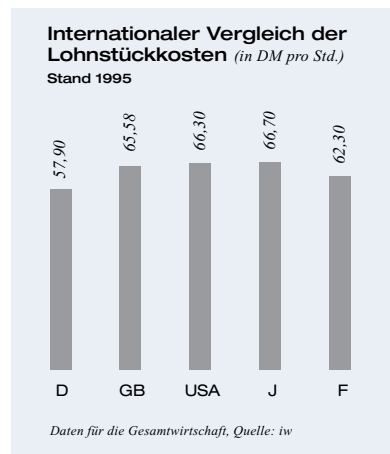
Eine Politik für mehr Beschäftigung erfordert ein Bündel von Maßnahmen. Dazu müssen die Tarifpartner und die Politik an einem Strang ziehen. Wir fordern damit allerdings keine runden Tische und keine weiteren Bündnisse für Arbeit, sondern konkretes Handeln. Was zu tun ist, zeigen wir in 10 Punkten auf.

## 1. Arbeitskosten und Beschäftigung

Auch für den Arbeitsmarkt gelten ökonomische Zusammenhänge: Die langfristige Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften wird wesentlich durch den Preis bestimmt, den sie dafür zu entrichten haben; und je höher der Preis, desto geringer die Nachfrage. Zusätzliche Arbeit wird nur nachgefragt, wenn die damit verbundenen Kosten kleiner sind als der Marktwert der hergestellten Produkte.

Die Kosten des Faktors Arbeit werden im wesentlichen bestimmt durch die Höhe der Bruttolöhne, die Höhe der Lohnzusatzkosten und die Dauer der Arbeitszeit. Alle drei Faktoren sind daran beteiligt, daß Arbeit in Deutschland relativ teuer ist: Wir haben zu hohe Löhne, zu

hohe Lohnzusatzkosten und kurze Jahresarbeitszeiten. Hinzu kam Mitte der 90er Jahre eine Aufwertung der D-Mark, die die Konkurrenzfähigkeit insbesondere der deutschen Exportwirtschaft zusätzlich belastete. Gleichwohl gilt: Werden die hohen Arbeitskosten bzw. die vergleichsweise kurzen Arbeitszeiten in Bezug zum Arbeitsergebnis gesetzt – also die Lohnstückkosten ermittelt – so ergibt sich für Deutschland ein vordergründig günstigeres Bild. Die Lohnstückkosten aber sind unter Beschäftigungsaspekten kein geeigneter Maßstab, denn sie verknüpfen lediglich die Beschäftigten mit der tatsächlichen Arbeitsproduktivität. Jede Verringerung der Beschäftigung wirkt sich hier tendenziell positiv auf die Lohnstückkosten aus.



Die hohen Tarifabschlüsse in der Vergangenheit haben die Lohnkosten in die Höhe getrieben und den Einsatz von Kapital – relativ zum Einsatz von Arbeit – begünstigt. Dadurch stieg die Produktivität pro Arbeitnehmer in Deutschland stark an. Nur so konnten und können die Lohnstückkosten wettbewerbsfähig gehalten werden.

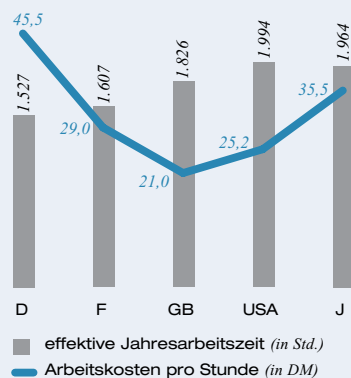
Diese Produktivitätsentwicklung geht einher mit der Freisetzung von Arbeitnehmern: Der Produktivitätszuwachs, der notwendig ist, um die hohen Lohnkosten zu erwirtschaften, erzwingt rationalisierte Produktion und Dienstleistung – zu Lasten derjenigen Arbeitnehmer, deren Arbeitsplatz diese Produktivität nicht erwirtschaftet. Mit anderen Worten: Die hohe Arbeitslosigkeit ist auch eine Begleiterscheinung der ständig gestiegenen Produktivität, denn hohe Arbeitskosten und starre Regelungen behindern das Entstehen einer ausreichenden Anzahl neuer Arbeitsplätze, z. B. im Bereich sonstiger Dienstleistungen.

Damit rückt die absolute Höhe der Arbeitskosten wieder ins Blickfeld: Die hohen Eingangstarife plus Lohnzusatzkosten plus kurze Arbeitszeiten plus Starrheit des Arbeitsrechts sorgen dafür, daß in der Summe die Arbeit teuer wird – mit der Folge, daß nur Arbeitnehmer beschäftigt werden können, deren Produktivität eine solche Lohnhöhe rechtfertigt.

Viele der Arbeitssuchenden haben ein so geringes Qualifikationsniveau, daß die Lohnhöhe eine unüberwindliche Hürde darstellt. Sie werden dadurch vom Arbeitsmarkt ferngehalten. Gerade in diesem Bereich kann zusätzliche Beschäftigung nur entstehen, wenn Tarife flexibler und im Eingangsbereich niedriger werden. Die Sockellohnpolitik der Gewerkschaften, also die relativ stärkere Anhebung der unteren Lohngruppen während vieler Jahre, hat hier genau das Gegenteil bewirkt: Die Eingangshürde ist stetig höher gelegt worden.

Die Entwicklung, die wir seit Jahren zu verzeichnen haben, ist eine ständig wachsende Zahl Arbeitsloser, die wir durch hohe Löhne von möglichen Arbeitsplätzen fernhalten. Dadurch steigen dann wiederum die Lohnzusatzkosten, die den Faktor Arbeit zusätzlich verteuern. Was wir daher als erstes einfordern, ist ein größeres Maß an echter Solidarität der Arbeitsplatzbesitzer mit den Arbeitslosen, ausgedrückt in Lohnzurückhaltung. Solange Produktivitätszuwächse in vollem Umfang für Lohnerhöhungen genutzt werden, wird keine zusätzliche Beschäftigung entstehen können.

Vergleich der Arbeitskosten und Arbeitsstunden in der Industrie



Quelle: iw

*Die große Zahl an Arbeitslosen erfordert von den Arbeitsplatzbesitzern Lohnzurückhaltung. Es geht nicht mehr nur darum, Produktivitätszuwächse zu verteilen, sondern tatsächliche Beschäftigungszuwächse zu erreichen. Die Löhne, insbesondere die Einstiegstarife, aber auch die Arbeitszeiten müssen flexibler werden.*

Die hohen Arbeitskosten sind – ökonomisch gesprochen – ein angebotsseitiges Problem. Fehlende Massenkauflkraft, wie bisweilen behauptet wird, ist nicht die Ursache unserer Arbeitslosigkeit, sondern ihre Folge. Zusätzliche Nachfrage, die von Staats wegen stimuliert würde, wäre höchstens ein Strohfeder: Höhere Staatsausgaben

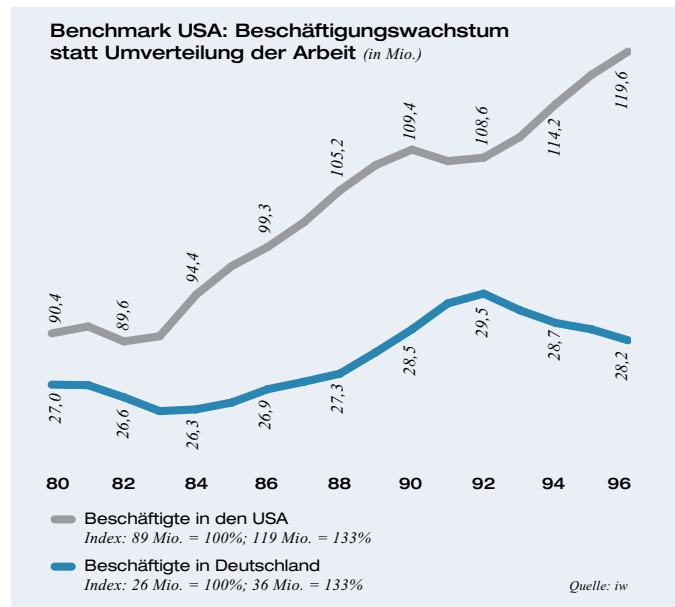
und damit eine höhere Verschuldung würden über ein höheres Zinsniveau die ohnehin geringe Wachstumsdynamik drosseln und die Chancen auf eine sinkende Staatsquote und mehr Freiraum für Privatinitiative in weite Ferne rücken lassen.

Tariflöhne werden bislang für eine Branche in einer bestimmten Region ausgehandelt und gelten als Mindestlöhne. Trotz gleicher Branche und gleicher Region kann und wird die Produktivität von Unternehmen allerdings höchst unterschiedlich sein. Diese Unterschiede müssen aber auch bei der Lohnfindung eine größere Rolle spielen. Deshalb bedarf es einer stärkeren Lohndifferenzierung, insbesondere bei den Eingangstarifen.

## 2. Irrweg Arbeitszeitverkürzung

In der öffentlichen Diskussion ist – insbesondere von den Gewerkschaften – immer wieder die Forderung nach Verkürzung der Arbeitszeiten zu vernehmen. Durch eine Verteilung der vorhandenen Arbeit auf mehrere Schultern würden, so die Argumentation, zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen. Der jüngste Vorschlag in dieser Richtung ist die Forderung nach Einführung der 32-Stunden-Woche, die der IG Metall-Vorsitzende Klaus Zwickel zu Anfang des Jahres erhoben hat. Bereits in den zurückliegenden Jahrzehnten haben in Deutschland sowohl Lebens- als auch Jahres- und Wochenarbeitszeit kontinuierlich abgenommen. Den letzten Schub in Richtung kürzere Arbeitszeiten haben die Auseinandersetzungen um die 35-Stunden-Woche in den achtziger Jahren gebracht. Die Entwicklung allerdings zeigt deutlich, daß tarifliche Arbeitszeitverkürzungen kein geeignetes Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sind: Die Beschäftigungsprobleme haben sich seither deutlich verschärft.

Ausgangspunkt einer vernünftigen ökonomischen Betrachtung der Arbeitszeitverkürzungen ist die Tatsache, daß kürzere Arbeitszeiten wie Lohnerhöhungen wirken, wenn die Löhne nicht in gleichem Umfang zurückgenommen werden. Die Formel vom »vollen Lohnausgleich« besagt, daß für denselben Lohn weniger gearbeitet wird – die betriebswirtschaftlichen Folgen sind dieselben, wie wenn genauso lange, aber bei höheren Löhnen gearbeitet würde. Arbeitszeiten und Arbeitskosten stehen also in einem direkten Verhältnis zueinander. Wenn aber – wie im vorherigen Abschnitt gezeigt – die Arbeitskostenbelastung der Unternehmen in Deutschland bereits eine Höhe erreicht hat, die zusätzliche Beschäftigung verhindert, dann erweist sich eine Verkürzung der Arbeitszeiten, die mit irgendeiner Form des Lohnausgleichs einhergeht, als beschäftigungspolitisch kontraproduktiv. Dies gilt aus betrieblicher Sicht sogar für den Fall einer Arbeitszeitverkürzung ohne jeden

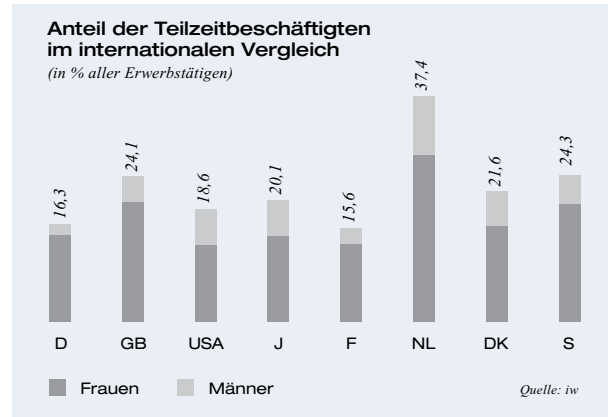


Lohnausgleich: Die relativ höheren Kapitalkosten pro Arbeitsplatz verhindern, daß im gleichen Umfang Beschäftigung entsteht.

Die Diskussion über die Umverteilung von Arbeit führt zu dem volkswirtschaftlich verkehrten und psychologisch verhängnisvollen Effekt, daß sich in der Bevölkerung die Vorstellung ausbreitet, in unserer Wirtschaft gäbe es eine bestimmte Menge an »zu leistender Arbeit«, die offensichtlich knapp und folglich gerecht auf alle Arbeitswilligen zu verteilen sei. Dieses »Kuchenmodell« übersieht, daß eine Marktwirtschaft keine statische Veranstaltung, sondern ein lebendiger Prozeß ist, der immer wieder neue Produkte, Tätigkeitsfelder und damit Wachstum hervorbringt. Nicht die Umverteilung der vorhandenen Arbeit, sondern wirtschaftliche Dynamik und zusätzliche Beschäftigung durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze sind das Thema.

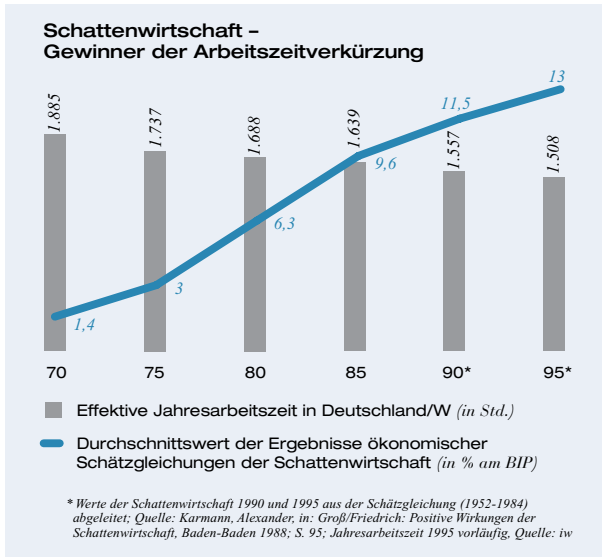
Arbeitszeitverkürzungen führen unter hiesigen Bedingungen nur zu mehr Schwarzarbeit: So hat beispielsweise die Einführung der 4-Tage-Woche bei VW in Wolfsburg zu einem Boom in der Schattenwirtschaft geführt, weil der freie Tag nicht »ungenutzt« blieb.

**2** *Arbeitszeiten und Arbeitskosten können nicht isoliert voneinander betrachtet werden. Eine starre Reduzierung der Wochenarbeitszeit ist ein beschäftigungspolitischer Irrweg. Die »Kuchenvorstellung« der angeblich vorgegebenen Menge an Arbeit in einer Gesellschaft verstellt den Blick für das eigentliche Problem. Der Kuchen insgesamt muß größer werden. Dazu können intelligente Arbeitszeitregelungen beitragen: Flexible Arbeitszeiten statt starrer Vorgaben sind gefragt.*



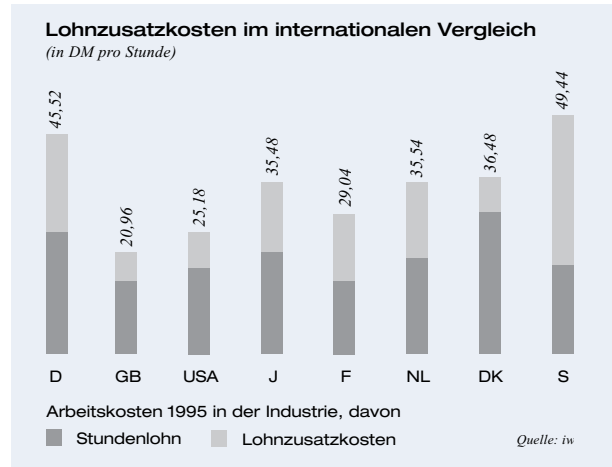
Mehr Flexibilität auf individueller bzw. betrieblicher Ebene hingegen kann durchaus sinnvoll sein. Dazu zählt auch die Möglichkeit einer flexiblen Personaleinsatzplanung: Eine noch stärkere Flexibilisierung der Arbeitszeiten würde den Unternehmen mehr Beweglichkeit einräumen und könnte zu mehr Beschäftigung beitragen. Gerade Kapazitätserweiterungsinvestitionen – die schließlich Arbeitsplätze schaffen – rechnen sich oft nur bei hoher zeitlicher Auslastung. Kundenanforderungen und technische Gegebenheiten erfordern Zeitkorridore und »intelligente« und mobilere Arbeitszeiten. Die Chancen, die insbesondere in Teilzeitarbeit stecken, die im übrigen besser »Mobilzeitarbeit« genannt werden sollte, sind in Deutschland noch nicht hinreichend ausgeschöpft. Modelle wie job-sharing, Altersteilzeit, Teilzeitschichten als Ergänzung zu Vollarbeitsschichten, kapazitätsorientierte Arbeitszeit und mobile Arbeitszeiten kombiniert mit Bildungsmaßnahmen finden noch nicht in ausreichendem Maße Anwendung. Auch bei der Schaffung familienfreundlicher Beschäftigungsverhältnisse, die Mitarbeitern mehr Zeitsouveränität einräumen, liegen wir beispielsweise im Vergleich zu unseren holländischen Nachbarn noch deutlich zurück.

Damit Arbeitszeitregelungen zum erforderlichen Beschäftigungswachstum beitragen, müssen kostentreibende Effekte durch Lohnausgleich oder durch starre tarifvertragliche Regelungen unbedingt vermieden werden. »Zeit ist Geld« – auch bei den Arbeitsplätzen: Solange die herrschenden Arbeitszeitregelungen zusätzlich zur hohen Steuer- und Abgabenbelastung die Kosten regulärer Arbeit verteuern, gewinnt vor allem die Schattenwirtschaft.



### 3. Beschäftigungsbremse Lohnzusatzkosten

Außer der Höhe der Löhne belasten die Lohnzusatzkosten in vielen Wirtschaftszweigen den Faktor Arbeit in ganz entscheidendem Maße. Gesetzliche und tarifliche Bestimmungen führen dazu, daß diese Zusatzkosten fast noch einmal die Höhe des Bruttolohns erreichen. Unter die gesetzlichen Lohnzusatzkosten fallen die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, bezahlte Feiertage,



die Kosten für die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall sowie Kosten durch Mutterschutz- und Schwerbehindertengesetze. Tarifliche und betriebliche Lohnzusatzkosten umfassen im wesentlichen die Aufwendungen, die für Urlaub und Urlaubsgeld entstehen, das 13. Monatsgehalt sowie Kosten aus betrieblichen Pensionszusagen und vermögenswirksamen Leistungen.

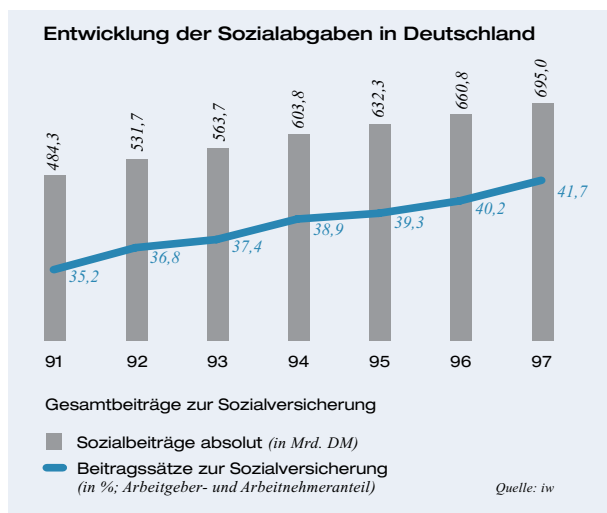
An der Höhe dieser Kosten zeigt sich das Problem der Finanzierung unseres Sozialversicherungssystems: Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung werden fast ausschließlich über den Faktor Arbeit finanziert. Das Umlagesystem führt dazu, daß ein Anstieg der Kosten für Arbeitslosigkeit, der Rentenausgaben und der Krankheitskosten zu höheren Sozialabgaben führen, die wiederum die Lohnzusatzkosten ansteigen lassen und schließlich den Faktor Arbeit verteuern. Dieser Teufelskreis muß durchbrochen werden, indem die Sozialversicherung auf der Ausgabenseite und somit der Faktor Arbeit auf der Kostenseite entlastet wird. Dazu müssen die Sozialsysteme reformiert werden. Damit ist – auf der Ausgabenseite der Sozialversicherung – weniger eine

gleichmäßige Absenkung der Anspruchsniveaus gefordert als vielmehr eine Durchforstung der Anspruchsvoraussetzungen. Die Höhe der Leistungen sollte erst zur Diskussion stehen, nachdem ihre Struktur überprüft wurde: Die Bedürftigkeit der Leistungsempfänger und die Leistungsbereitschaft der Beitragszahler müssen wieder in ein sozial ausgewogenes Verhältnis gebracht werden. Die Gefahr der Erosion der Sozialversicherung durch die Zunahme sozialversicherungsfreier Beschäftigungsverhältnisse liegt auf der Hand.

Das Problem der versicherungsfremden Leistungen, die die Lohnzusatzkosten zusätzlich erhöhen, muß dabei ebenfalls angegangen werden. Die Verschiebung der Finanzierung von den Lohnzusatzkosten zu den Steuern reicht dabei aber nicht aus: Der entscheidende Schritt liegt auf der Ausgabenseite, nicht auf der Finanzierungsseite: Die Leistungen müssen auf ein finanzierbares Maß reduziert werden, damit die Belastung des Faktors Arbeit insgesamt zurückgehen kann.

**3** Die Lohnzusatzkosten müssen spürbar verringert werden. Dazu bedarf es eines konsequenten Umbaus der sozialen Sicherungssysteme hin zu mehr Eigenverantwortung und Transparenz. Selbstbeteiligung und Beitragsrückerstattungen sind geeignete Anreize, um Ansprüche des Einzelnen und einen sparsamen Umgang mit den Mitteln der Versicherten-gemeinschaft in Einklang zu bringen. Existentielle Risiken müssen gedeckt sein, weitergehende Ansprüche müssen private Wahlleistungen werden.

Unsere Systeme sozialer Sicherung – insbesondere die gesetzliche Krankenversicherung – sind bislang so konstruiert, daß im Verhalten der Versicherten individuelle und kollektive Rationalität auseinanderfallen. Zum scho-nenden Umgang mit den Versicherungskassen fehlt hier-zulande die Motivation: Für den einzelnen lohnt es sich, die Kassen zu strapazieren auf Kosten der Versicherten-gemeinschaft. Vermeiden läßt sich dieses Problem daher nicht durch Appelle an den Gemeinsinn. Es bedarf viel-mehr geeigneter ökonomischer Anreize: Wir brauchen mehr Eigenverantwortung in der Sozialversicherung, da-mit die Sozialkassen entlastet werden. Durch Selbstbe-teiligung, Beitragsrückerstattungen und die Beschrän-kung der Absicherung auf elementare Risiken werden die Probleme des »moral hazard« – der ungerechtfertig-ten Inanspruchnahme der Versicherungsleistung – und der »adverse selection« – der systembedingten Zunahme von Versicherten, die eine ungünstige Risikostruktur ha-ben – beseitigt.



#### 4. Beschäftigungseffekte des Arbeitsrechts

Das bestehende Arbeitsrecht sowie insbesondere die richterliche Spruchpraxis im Arbeitsrecht wirken sich negativ auf die Einstellungschancen der direkt vermittelbaren Arbeitssuchenden aus. Mit seinen vielfältigen Schutzvorschriften ist das – stark richterrechtlich geprägte – Arbeitsrecht zwar sozial gut gemeint, in seinen Wirkungen auf den Arbeitsmarkt aber kontraproduktiv, weil seine wirtschaftlichen Rückwirkungen nur unzureichend berücksichtigt werden. Es schützt in erster Linie die Arbeitsplatzbesitzer. Diese »insider/outsider«-Problematik zeigt sich deutlich beim Kündigungsschutz: Im Hinblick auf die starren Kündigungsvorschriften unterbleibt in vielen Fällen die Einstellung eines neuen Mitarbeiters, insbesondere wenn im Betrieb ein über Jahre hinweg sicherer Arbeitsplatz nicht garantiert werden kann. Hier wird das Schutzrecht zur echten Einstellungshürde, denn unterhalb des hohen Rechtsschutzniveaus darf offiziell weder Arbeit angeboten noch nachgefragt werden. Auch viele arbeitsschutzrechtliche Normen erweisen sich in der Praxis als kontraproduktiv. Sie legen die Latte so hoch, daß manche Einstellung unterbleibt – häufig gerade zum Nachteil der Personengruppen, zu deren Wohl sie gedacht waren, wie z. B. Frauen oder Schwerbehinderte.

Oft scheitert auch die Einführung neuer Technologien oder die Änderung der Produktionsabläufe an arbeitsrechtlichen Vorgaben mit der Folge, daß die vordergründig geschützten Arbeitsplätze mittelfristig nicht mehr wettbewerbsfähig sind. Schließlich leidet das Arbeitsrecht daran, daß es sich nicht um ein einheitliches Rechtssystem handelt, sondern um viele hundert Einzelvorschriften, die durch Richterrecht und tarifvertragliche Sonderregelungen noch verkompliziert werden. Selbst für Fachleute ist dieser Bereich vielfach nicht mehr überschaubar.

Die Ausweichreaktionen auf Überstunden, die wir in vielen Branchen beobachten, und die hohe Zahl der Schwarzarbeiter sind ein Zeichen dafür, daß sich Angebot und Nachfrage ihren Markt schaffen – nur eben nicht auf dem ersten Arbeitsmarkt.

---

**4** *Wir brauchen mehr Flexibilität im Arbeitsrecht. Eine Arbeitsgesetzgebung, die auf dem Rücken der Arbeitslosen einseitig die Arbeitsplatzbesitzer schützt, ist unverantwortlich. Wenn der bestehende Kündigungsschutz zum Hindernis für Neueinstellungen wird, ist ein Umsteuern dringend erforderlich.*

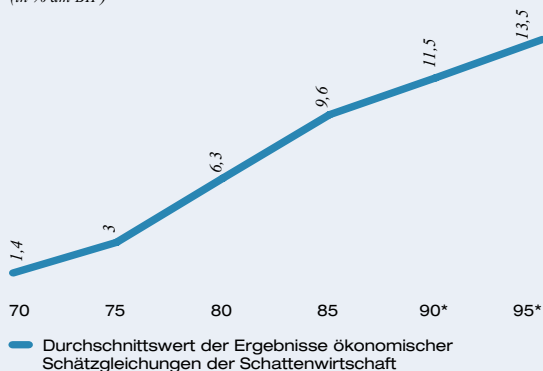
---

Die im letzten Jahr vom Gesetzgeber beschlossene Lockerung der Kündigungsvorschriften für Unternehmen bis zu 10 Beschäftigten geht in die richtige Richtung, aber sie reicht noch nicht aus. Der Kreis sollte mindestens auf Unternehmen mit bis zu 20 Beschäftigten ausgedehnt werden, weil in diesem Bereich erhebliches Beschäftigungspotential zu vermuten ist. Im übrigen wird der Kündigungsschutz dadurch nicht völlig aufgehoben: Die allgemeinen gesetzlichen Vorschriften und tarif- oder arbeitsvertraglichen Regelungen blieben davon unberührt. Lediglich der Begründungszwang bei Kündigungen und damit die üblicherweise fälligen Abfindungen werden reduziert. Ein amerikanisches »hire and fire«, das vielfach als Gefahr eines gelockerten Kündigungsschutzes heraufbeschworen wird, ist damit nicht zu befürchten – ganz abgesehen davon, daß darin eben auch das Wort »hire« steckt, was in der Diskussion zu meist übersehen wird.

## 5. Alarmzeichen Schattenwirtschaft

In der Schattenwirtschaft Hamburgs sind nach unseren vorsichtigen Schätzungen (siehe Seite 31) mindestens 100.000 Menschen tätig – mehr als die Zahl der registrierten Arbeitslosen. Wirtschaftswissenschaftler schätzen den Anteil der Schattenwirtschaft auf 10 bis 15 Prozent des Bruttosozialprodukts – Tendenz steigend. Die Bundesanstalt für Arbeit geht davon aus, daß dem Staat durch illegale Beschäftigung (Schwarzarbeit) jährlich 50 Mrd. DM bei Steuern und Sozialabgaben fehlen. Diese Zahlen belegen, daß die Funktionsfähigkeit des regulären Arbeitsmarktes schlicht nicht mehr gegeben ist. Angebot und Nachfrage in der Schattenwirtschaft leben vom Preisunterschied zum regulären Arbeitsmarkt: Solange die Differenz zwischen »brutto« und »netto« bei regulärer Arbeit so groß ist, bleibt Schwarzarbeit für Anbieter und Nachfrager lukrativ. Die hohe Steuer- und Abgabenbelastung macht die reguläre Arbeit zu teuer. Der Schwarzmarkt funktioniert, weil hier Dienste in Anspruch genommen werden, die sich die Nachfrager auf dem regulären Arbeitsmarkt nicht leisten könnten.

Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland  
(in % am BIP)



\* Werte ab 1990 aus der Schätzgleichung (1952-1984) abgeleitet;  
Quelle: Karmann, Alexander, in: Groß/Friedrich: Positive Wirkungen der Schattenwirtschaft, Baden-Baden 1988 (siehe Literaturverzeichnis)

**5** Reguläre Arbeit muß wieder bezahlbar werden, um den Anreiz für Schwarzarbeit zu verringern. Mehr Kontrollen gegenüber diesem illegalen Verhalten – so notwendig sie sind – reichen nicht aus, um die Ursache des Problems zu beseitigen. Solange der Unterschied zwischen brutto und netto nicht spürbar kleiner wird, werden Angebot und Nachfrage nach Schwarzarbeit zunehmen.

Als Faustregel gilt: Ein Handwerker muß vier Stunden arbeiten, um sich eine Handwerkerstunde bei einem Kollegen leisten zu können. Verstärkte Kontrollen gegen Anbieter und Nachfrager von illegaler Beschäftigung stellen keine ausreichende Antwort dar. Sie sind zwar notwendig, beseitigen aber nicht die Ursache des Problems. Die Lösung liegt in niedrigeren Sozialabgaben und Steuertarifen, die die Anreize zu Schwarzarbeit reduzieren. Im übrigen wäre auch für den Fall strenger Kontrollen der reguläre Arbeitsmarkt in seiner heutigen Form keine finanzierbare Alternative: Viele Leistungen, die heute »schwarz« erbracht werden, würden dann nicht mehr nachgefragt oder im Wege des »Do-it-Yourself« selbst erledigt.

## 6. Verantwortung der Tarifpartner

Bei Tarifverhandlungen sitzen die Arbeitslosen nicht mit am Verhandlungstisch. Dort werden die Löhne für die Arbeitsplatzbesitzer (die bundesweit im übrigen nur zu 35 Prozent gewerkschaftlich organisiert sind) ausgehandelt; die Kosten der Arbeitslosigkeit als Folge zu hoher Tarifabschlüsse gehen bislang allenfalls begrenzt in das Verhandlungskalkül ein. Dadurch wird die Aufgabenteilung zwischen Tarifpartnern und staatlicher Wirtschaftspolitik verzerrt, von der dann die Lösung der Arbeitsmarktprobleme erwartet wird. Für die Höhe der Beschäftigung sind aber in erster Linie die Tarifpartner

verantwortlich, der Staat kann nur für die allgemeinen Rahmenbedingungen zuständig sein. Das Bewußtsein für diese Verantwortung muß gestärkt werden. Die immer wieder behauptete Solidarität der Gewerkschaften mit den Arbeitslosen ist gefordert: Gefragt ist in der gegenwärtigen Lage Lohnzurückhaltung für mehr Beschäftigung anstelle von Lohnerhöhungen für Arbeitsplatzbesitzer, aber zu Lasten der Arbeitslosen.

In diesem Zusammenhang ist auch die Forderung nach Lohnsubventionen zu kritisieren. Gefordert werden sie mit dem plakativen Argument, es sei doch besser, Arbeit zu finanzieren als Arbeitslosigkeit. Die Idee klingt zwar verlockend, weil sie suggeriert, das Problem der zu hohen Kosten würde abgemildert, Ausgaben für Arbeitslose fielen weg und mehr Beschäftigung sei die logische Folge. Lohnsubventionen sind dennoch grundsätzlich die falsche Antwort, weil sie das Symptom bekämpfen, nicht aber die Ursache beheben: Durch Lohnsubventionen würden die Tarifpartner noch stärker aus ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung entlassen; die Gemeinschaft der Beitragszahler würde nachträglich in Haftung genommen für Fehler der Tarifpolitik. Das Ziel, durch Lohnsubventionen den Faktor Arbeit günstiger zu machen, würde dann bei den Lohnzusatzkosten wieder kompensiert.

Ein anderer Ansatz hingegen, mit dem ein Niedriglohnsegment geschaffen und gleichzeitig den dort Beschäftigten ein ausreichendes Einkommen ermöglicht werden kann, ist der Vorschlag eines »Kombi-Einkommens«, wie er zuletzt von den Arbeitgeberverbänden gefordert wurde. Durch die Möglichkeit, Arbeitseinkommen und staatliche Transfers zu kombinieren, bestünde ein größerer Anreiz zur Arbeitsaufnahme als bei der bisherigen Regelung, bei der ein auch geringes Arbeitseinkommen voll auf die Sozialhilfe angerechnet wird – also eben

kein Anreiz zur Aufnahme einer regulären Arbeit besteht. Die Förderung wäre zudem zielgenauer, weil der Arbeitnehmer direkt über Transfers statt indirekt über Lohnzuschüsse gefördert würde. Verbunden mit einer Reform der Organisation staatlicher Transferleistungen, könnte damit zumindest der Übergang von der Sozialhilfe in Beschäftigungsverhältnisse mit einfacher Qualifikation erleichtert werden.

---

**6** *Die Tarifpartner müssen für die Folgen ihrer Verhandlungen einstehen. Sie dürfen nicht nur für die Lohnhöhe, sondern müssen auch für die Beschäftigungshöhe zuständig sein. Die Übung, bei der die positiven Effekte höherer Löhne auf die Arbeitsplatzbesitzer verteilt, die negativen Effekte höherer Arbeitslosigkeit aber auf die Gesellschaft abgewälzt werden, verzerrt diese Verantwortlichkeiten.*

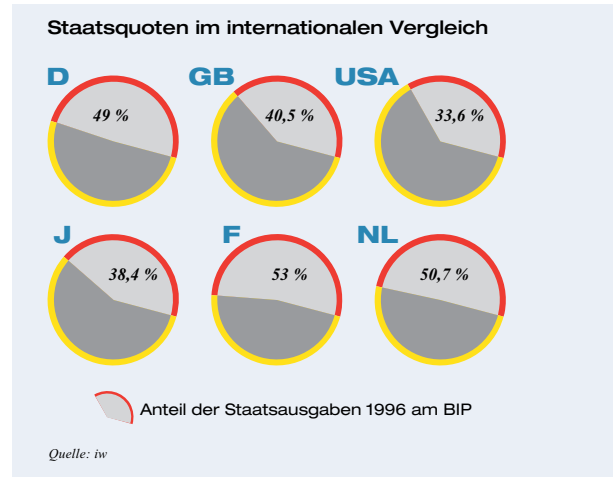
---

## **7. Staatliche Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung**

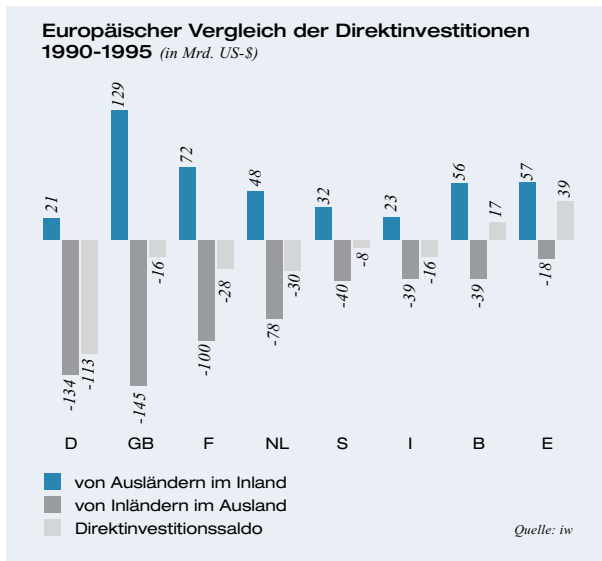
Für Investitionsvorhaben wählen Unternehmen den Standort aus, der ihnen die attraktivsten Bedingungen bietet. Deutschland konkurriert vor allem mit anderen Standorten in Europa, in den USA und in Südostasien um die Ansiedlung neuer Arbeitsplätze. Es geht in der Standortdebatte aber nicht darum, unser Lohnniveau an Osteuropa anzugleichen oder Arbeitszeiten wie in Südostasien einzuführen. Der Wettbewerb der Standorte zeigt vielmehr, daß Investoren sich oft genug für vergleichbare westliche Industriestaaten wie Frankreich, Großbritannien, die Niederlande, Dänemark oder Schweden an Stelle von Deutschland entscheiden. Nirgends ist die Bilanz der Direktinvestitionen so schlecht wie in

Deutschland: Deutsche Unternehmen investieren umfangreich im Ausland (häufig mit der Folge gesicherter Arbeitsplätze im Inland), ausländische Unternehmen aber investieren nicht in Deutschland. Das sollte Anlaß zum Nachdenken darüber sein, was andere industrialisierte Länder attraktiver macht als unseres. Die Höhe der Arbeitskosten ist sicher ein wesentlicher Faktor, aber wohl nicht allein ausschlaggebend.

Bei einer ganzen Reihe von wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen stehen wir im Vergleich zur Standortkonkurrenz, insbesondere den europäischen Nachbarn nicht besonders gut da: Wir leisten uns komplizierte und langwierige Genehmigungsverfahren, eine hohe Steuerbelastung der Unternehmen, ein äußerst kompliziertes und aufwendiges Steuerrecht und mit der Gewerbesteuer eine in Europa einzigartige Zusatzbelastung.



Die gesetzliche Regelungsdichte schreckt Unternehmen eher ab, anstelle über ein Mindestmaß an Regelungen Planungssicherheit herzustellen. Dazu gehören auch die – immerhin ansatzweise gelockerten – Vorschriften für den Ladenschluß, die unterentwickelte Dienstleistungskultur in Deutschland, die sich insbesondere im schwach ausgeprägten Beschäftigungsfeld haushaltsbezogener Serviceleistungen bemerkbar macht und die generelle Neigung, eigene Besitzstände als unantastbar darzustellen.



**7** Die staatlichen Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Wachstum sind zu verbessern. Der Staatshaushalt muß konsolidiert und die Abgabenbelastung gesenkt werden. Dazu sollte sich der Staat auf den Kern öffentlicher Aufgaben beschränken. Die Staatsquote muß auf ein Maß zurückgeführt werden, das den notwendigen Freiraum für privatwirtschaftliche Initiative schafft. Die Regulierungsdichte muß auf ein überschaubares Maß reduziert werden.

Krasse Folgen zeigt das Besitzstandsdenken vor allem dann, wenn der Staat in Form von Subventionen Unternehmen und Branchen am Leben erhält, die im Wettbewerb nicht bestehen können. Wir leisten uns bundesweit 40 Staatsdiener pro 1.000 Einwohner und liegen damit in Europa an der Spitze. Die Staatsquote von knapp 50 % ist im internationalen Maßstab zu hoch. Wenn der Trend sich umkehren soll, bedarf es einer Neuausrichtung der Wirtschafts- und Ordnungspolitik. Der Umfang der staatlichen Tätigkeit muß durchforstet und Privatisierungspotentiale genutzt werden. Verbunden mit einer durchgreifenden Deregulierung der Güter- und Dienstleistungsmärkte würden bereits dadurch erhebliche Beschäftigungspotentiale erschlossen.

## 8. Anreize für Arbeitsuchende

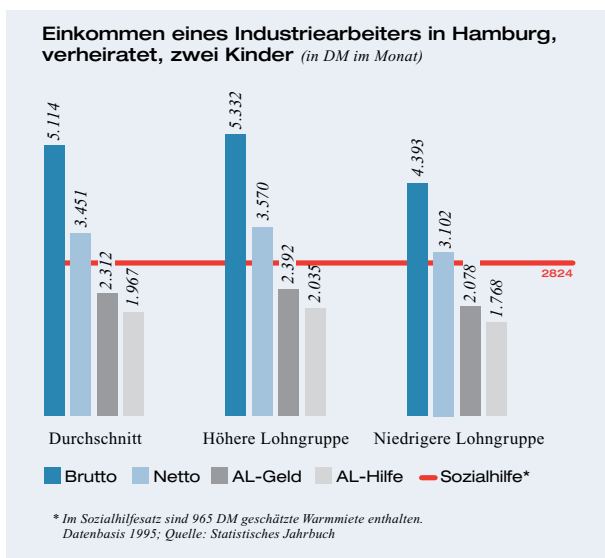
Den hohen Arbeitslosenzahlen stehen nicht nur vereinzelt Klagen unserer Mitgliedsunternehmen gegenüber, sie fänden keine geeigneten Arbeitskräfte. Auch als Momentaufnahme ist es zumindest erstaunlich, daß sich kein einziger Arbeitsloser meldete, als über die Medien Arbeitskräfte im Hamburger Hafen gesucht wurden. Ähnliches gilt für viele Bereiche der Landwirtschaft. Während allein in den östlichen Bundesländern zwei Drittel aller landwirtschaftlich Beschäftigten arbeitslos geworden sind, haben die Arbeitsvermittlungen allein im Jahr 1996 200.000 Saison-Arbeitsverträge für osteuropäische Erntehelfer genehmigt, ohne die es keine Erdbeeren, Spargel oder Kirschen aus Deutschland gäbe.

*8 Arbeitslosen muß die Annahme einer neuen Tätigkeit auch dann zugemutet werden können, wenn diese unterhalb ihres Qualifikationsniveaus liegt und/oder auf dem ein geringeres Einkommen erzielt wird. Damit wird zumindest ein (Wieder-)Einstieg ermöglicht. Ein Anspruch auf eine bestimmte Tätigkeit oder ein bestimmtes Qualifikationsniveau kann in einer dynamischen Wirtschaft nicht gewährleistet werden.*

Offene Stellen – beispielsweise im Einzelhandel, im Gastgewerbe und in der Landwirtschaft – können häufig nicht besetzt werden. Allein 1996 wurden in Hamburg 38.200 Arbeitserlaubnisse für Ausländer aus Staaten außerhalb der Europäischen Union erteilt.

Das neue Arbeitsförderungs-Reformgesetz weist deshalb in die richtige Richtung. Während die Regelung beibehalten wurde, Arbeitslosen in den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit ein neues Beschäftigungsverhältnis auch dann zuzumuten, wenn das Einkommen um 20 % niedriger als bisher liegt, gilt nun in den nachfolgenden drei Monaten auch 30 % Einkommenseinbuße und danach Entlohnung in Höhe des Arbeitslosengeldes als zumutbar. Der bisherige Berufsschutz, also der Anspruch auf qualifikationsadäquate Beschäftigung, entfällt weitgehend. Zudem wird die zumutbare tägliche Pendelzeit von zweieinhalb auf drei Stunden angehoben.

In einer dynamischen, sich ständig entwickelnden Wirtschaft kann es keine Garantie für Beschäftigung im erlernten Beruf geben. Konsequenz zu Ende gedacht, gäbe es dann auch heute noch Heizer für Dampflok oder Pferdekutscher. Wer bisher Schreibmaschinen repariert hat, würde arbeitslos bleiben müssen, weil es im Computerzeitalter immer weniger davon gibt. Wenn die erste



Priorität darauf liegt, Arbeitslose in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu bringen, dann muß der Einstieg auch über niedrig qualifizierte und geringer entlohnte Aufgaben möglich sein. Die Anreizwirkung zur Aufnahme einer Beschäftigung hängt nicht zuletzt von der konkreten Ausgestaltung des Lohnabstandsgebotes ab. Grundsätzlich muß gelten, daß auch mit einem niedrigqualifizierten, gering entlohnten Arbeitsplatz ein höheres Einkommen erzielt werden kann als bei Nichtbeschäftigung. Das Sozialhilfeeinkommen muß demzufolge deutlich unter dem Nettoeinkommen niedriger Lohngruppen liegen, so daß eine Arbeitsaufnahme immer auch eine materielle Verbesserung der eigenen Position bedeutet. Auch bereits ein Sozialhilfesatz, der die Arbeitslosenbezüge übersteigt, konterkariert daher die Bemühungen des Arbeitsförderungs-Reformgesetzes. Im Falle eines Hamburger Industriearbeiters liegt der Sozialhilfesatz bei den niedrigen Lohngruppen nicht we-

sentlich unter dem Nettoeinkommen. Konkret bedeutet dies: Ein Industriearbeiter in Hamburg (verheiratet, zwei Kinder) in einer niedrigen Lohngruppe verdient 3.102 DM netto, ein vergleichbarer Sozialhilfeempfänger erhält Sozialhilfe in Höhe von 2.824 DM. Bei durchschnittlich 150 Arbeitsstunden im Monat beträgt somit die Differenz zwischen gearbeiteter und nicht gearbeiteter Stunde nur noch 1,85 DM.

Die Anreize zur Arbeitsaufnahme sind allerdings nicht nur auf seiten der Leistungsempfänger verbesserungsfähig. Auch auf seiten der Leistungsanbieter, insbesondere der Arbeitsämter, dürfte es noch erhebliches Modernisierungspotential geben.

Seitens der Arbeitsverwaltung wäre zu prüfen, ob das Verhältnis von Mitarbeitern, die in der Vermittlungstätigkeit eingesetzt sind, zur Gesamtzahl der Mitarbeiter (im Hamburger Arbeitsamt etwa 1:7) stärker zugunsten der Vermittlungsaufgabe verändert werden könnte. In die richtige Richtung geht ein Pilotprojekt der Bundesanstalt für Arbeit in vier ausgewählten Arbeitsämtern, die Betreuung der Arbeitslosen künftig in »Kundengruppen« zu organisieren und dazu Vermittlungs- und Leistungsaufgabe zusammenzufassen, wie es gegenwärtig in Pilotprojekten getestet wird. Wenn die Wiedereingliederung der Arbeitslosen als oberstes Ziel gilt, müßte jeder Arbeitslose als ein Wiedereingliederungsprojekt verstanden werden.

## 9. Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

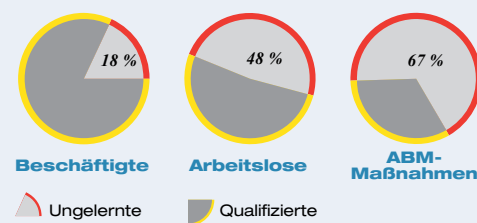
Wissen und Know-how sind unser wichtigster Rohstoff. Was Ökonomen »Humankapital« nennen, bedeutet Qualifikation, Motivation, Flexibilität und Leistungsbereitschaft des einzelnen in der Arbeitsgesellschaft. Und obwohl das Schlagwort vom lebenslangen Lernen in aller Munde geführt wird, betrachten wir das Ende einer Ausbildung noch nicht in ausreichendem Maße als den Anfang der Weiterbildung. Das mit Anfang oder Mitte zwanzig erworbene Wissen reicht in Zukunft nicht mehr für die Dauer des Arbeitslebens. Es stellt nur noch das Fundament dar, auf dem immer wieder aufgebaut werden muß. Obwohl die primären Ausbildungen an Bedeutung verlieren, sind die Schul- und Studiendauern in Deutschland überdurchschnittlich lang und die Phase des aktiven Berufslebens vergleichsweise kurz. Notwendig ist daher ein Umsteuern mit kürzeren Schulzeiten, einer stärkeren Ausrichtung der Ausbildung auf die Arbeitswelt und einer effizienteren Organisation der Hochschulen. Investitionen in eine Aus- und Weiterbildungslandschaft, die lebenslanges Lernen ermöglicht und die richtigen Anreize setzt, sind Vorleistungen, die künftige Arbeitslosigkeit vermeiden.

Die heute schwer vermittelbaren Arbeitslosen brauchen gezielte Angebote und Maßnahmen, die einen beruflichen Wiedereinstieg ermöglichen. Qualifizierungsmaßnahmen müssen möglichst früh ansetzen, damit das in der Ökonomie als »Hysterese« bekannte Phänomen vermieden wird: Mit der Dauer der Arbeitslosigkeit werden sowohl das arbeitsrelevante Wissen als auch die Fachkenntnisse zunehmend »entwertet«, Ausdauer und Arbeitsrhythmus gehen langsam verloren. Ein Wiedereinstieg wird dadurch mit der Zeit immer schwieriger. Hinzu kommt das subjektive Gefühl der Nutzlosigkeit – häufig eine der wesentlichen Quellen für Folgeprobleme, die durch langanhaltende Arbeitslosigkeit erst entstehen.

**9** Die Bildungslandschaft muß so angelegt sein, daß lebenslange Weiterbildung zum selbstverständlichen Teil des Berufslebens wird. Aktive Arbeitsmarktpolitik muß sich auf die erkannten Problemgruppen konzentrieren und die Anreize zur Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen auf das Ziel der Wiedereingliederung ausrichten. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen können nur in Ausnahmefällen eine Lösung darstellen, sie müssen betriebsnah stattfinden und mit Erfolgskontrollen ausgestattet sein.

Dem kann entgegengewirkt werden, wenn Arbeitslose bereits nach wenigen Monaten der Arbeitslosigkeit zu sinnvollen, berufsnahen Qualifizierungsmaßnahmen aufgefordert werden, deren Erfolge meßbar und kontrollierbar sein müssen. Damit müßte auch ein Absenken der Ansprüche einhergehen, wenn die Qualifizierung abgelehnt wird.

Struktur der Qualifikation in Hamburg



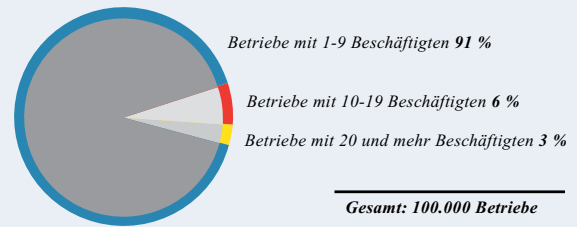
Quelle: Hamburger Arbeitsmarktbericht 1997

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen machen nur unter bestimmten, eng definierten Voraussetzungen wirklich Sinn: Sie müssen zielgerichtet auf Kenntnisse und Fähigkeiten des Berufslebens ausgerichtet sein, betriebsnah stattfinden und dürfen nicht in Konkurrenz zum ersten Arbeitsmarkt treten. Sie sind finanziell so auszugestalten, daß der Abstand zwischen ABM-Lohn und Tariflohn groß genug ist, um ausreichende Anreize zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung zu setzen.

### 10. Innovationskultur in Wirtschaft und Gesellschaft

Die Weltwirtschaft befindet sich am Ausgang des zwanzigsten Jahrhunderts in einer Phase des Wandels und Umbruchs, die völlig neue Herausforderungen mit sich bringt. Wirtschaftliche Liberalisierung, sprunghafte Fortschritte in der Anwendung moderner Informations- und Kommunikationstechniken und der drastische Rückgang der Transport- und Transaktionskosten haben die Globalisierung der Weltwirtschaft in den letzten Jahren erheblich beschleunigt. Mit den gewohnten gesellschaftlichen Ritualen wird der Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft nicht bewältigt, geschweige denn gestaltet werden können. Für die Arbeitswelt im besonderen heißt das, daß der immer noch beschworene Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit in einer ausdifferenzierten Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft mehr denn je einen Anachronismus darstellt. Viele Betriebe – gerade klein- und mittelständische, bei denen das größte Beschäftigungspotential vorhanden ist – leben in einem konstruktiven Miteinander von Unternehmer und Belegschaft.

**Größenstruktur der Betriebe der Handelskammer Hamburg 1997**



Quelle: Firmendaten der Handelskammer Hamburg

Die Wirtschaft wächst aus dem Mittelstand. Die vielfach geforderte Kultur der Selbständigkeit ist eine Voraussetzung, die durch entsprechende Rahmenbedingungen unterstützt werden muß. Ein Schwerpunkt innovativer Wirtschaftspolitik muß daher die Förderung von Existenzgründungen als Treibsatz zukünftigen Wohlstands sein. Während hierzulande das Scheitern eines Gründers noch immer das Ende einer Unternehmerkarriere darstellt, ist in anderen Kulturen das »Fehlermachen« gestattet und gewollt. Hier ist mehr Mut bei Banken und Bürgen gefragt, um einer guten Idee zu nachhaltigem Erfolg zu verhelfen. Bezeichnend ist schon die Tatsache, daß es keinen wirklichen Markt für Wagniskapital in Deutschland gibt.

**10** *Neue Arbeitsplätze erfordern ein Umdenken in den Köpfen der Menschen. Wir brauchen eine Kultur, die statt des Denkens in alten Besitzständen das Aufspüren von Innovationen fördert, Risiken auch als Chance und nicht nur als Gefahr betrachtet und bereit ist, den Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft zu gestalten.*

Wir brauchen ein Klima der Aufgeschlossenheit gegenüber Innovationen in der Gesellschaft, mit denen wir neue Verfahren und neue Produkte aufspüren. Der Begriff »Technikfolgenabschätzung« hat in Deutschland den Beigeschmack, es gehe vor allem darum, negative Risiken einer neuen Entwicklung zu entdecken anstelle die Chancen einer neuen Technik aufzuzeigen.

Nicht jede Neuerung ist per se gut. Wenn uns aber die Neugier fehlt, bessere Produkte und Lösungswege herauszufinden, werden wir nicht nur den status quo nicht halten können, sondern langfristig an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Ein gesellschaftliches Klima, das findige Unternehmer fördert und den Schlüssel für die Zukunft im permanenten Wandel sieht, kann wieder mehr deutsche Produkte an die Weltspitze führen. Das Markenzeichen »Made in Germany« stand immer für Qualität und technologischen Vorsprung.

Wir brauchen auch eine Unternehmenskultur, die ein notwendiges Maß an Risikobereitschaft als Bestandteil unternehmerischer Tätigkeit begrüßt. Unternehmer sein heißt unternehmen, nicht unterlassen. Wer wirtschaftliche Risiken auf sich nimmt, für Innovationen und wirtschaftliches Wachstum sorgt und damit Arbeitsplätze sichert und schafft, sollte sich damit auch Gewinne und gesellschaftliche Wertschätzung schaffen und sichern können.

Viele Unternehmen leisten ihren Beitrag auch durch ihr Engagement in der wirtschaftlichen Selbstverwaltung. So informiert und berät die Handelskammer Hamburg allein 10.000 Existenzgründer pro Jahr, führt Seminare zur erfolgreichen Selbständigkeit durch und vermittelt Kontakte und Bürgschaften für Unternehmensgründer. Hamburg gilt auch deshalb bundesweit als Vorbild für erfolgreiche Starthilfe.

Im Bereich der Berufsbildung, in dem die Handelskammer Hamburg rund 18.000 Azubis in fast 130 Berufen betreut, ist es unseren Mitgliedsunternehmen gelungen, den negativen Bundestrend umzukehren. Mit einem Lehrstellenzuwachs von 5 % in 1996 und sogar 6 % in 1997 zeigt sich, daß sich Hamburgs Wirtschaft ihrer Verantwortung für die berufliche Ausbildung junger Menschen stellt. Das von der Handelskammer Hamburg mitgetragene »Bündnis für Ausbildung« zeigt erste Erfolge etwa bei der Neuorganisation des Berufsschulunterrichts und trägt so dazu bei, die Strukturen der Berufsausbildung zukunftsfähig zu machen.

Und als ein letztes Beispiel, das exemplarisch für den vielfältigen Einsatz Hamburger Unternehmer für ihren Wirtschaftsstandort steht, sei das Hochschulforum der Wirtschaft (HWi) erwähnt, das als Informationsdrehscheibe für den Innovationstransfer von der Wissenschaft in die Wirtschaft fungiert. Zusammen mit der finanziellen Förderung der Innovationsstiftung können so die Forschungsergebnisse von mehr als 5.000 Hamburger Wissenschaftlern schneller in die Praxis umgesetzt werden. Das Potential, das in der Hamburger Forschungslandschaft steckt, wird dadurch für Kooperationen mit der Wirtschaft genutzt, aus denen dann Arbeitsplätze in Wachstumsbranchen entstehen.

Hamburgs Unternehmen werden aber vor allem dann ihrer Rolle in der sozialen Marktwirtschaft gerecht, wenn sie sich am Markt behaupten, langfristig wettbewerbsfähig bleiben und dadurch Arbeitsplätze sichern und schaffen.

## D. Fazit

Arbeitslosigkeit in Hamburg ist – wie in ganz Deutschland – ein bedrückendes und ein vielschichtiges Phänomen. Die Analyse der Hamburger Arbeitsmarktzahlen hat gezeigt, daß pauschale Vorstellungen über die Arbeitslosigkeit dem Problem nicht gerecht werden. Für mehr Beschäftigung ist es erforderlich, die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes zu verbessern. Dazu gehören

- flexiblere Löhne und Arbeitszeiten sowie Öffnungsklauseln in Tarifverträgen,
- niedrigere Einstiegsgehälter,
- spürbar geringere Lohnzusatzkosten,
- ein Umbau der sozialen Sicherungssysteme hin zu mehr Eigenverantwortung,
- größere Flexibilität im Arbeits- und Tarifrecht,
- und ein auf mehr Beschäftigung ausgerichteter Kündigungsschutz.

In der Summe wirken diese Maßnahmen auch gegen den gespaltenen Arbeitsmarkt, sie machen reguläre Arbeit billiger und holen die Beschäftigten von der Schattenwirtschaft in den ersten Arbeitsmarkt zurück. Ziel aller arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen muß es sein, den Wiedereinstieg Arbeitsloser in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu fördern und über niedrigere Zumutbarkeitsschwellen auch zu fordern. Darüber hinaus müssen schwer vermittelbaren Arbeitslosen besondere Hilfen zur Rückkehr ins Berufsleben angeboten werden. Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen können sinnvoll sein, wenn sie betriebsnah stattfinden und mit Erfolgskontrollen versehen sind. Wir brauchen ein Bildungswesen, das lebenslanges Lernen ermöglicht und zu einem besseren Einsatz unseres wertvollsten Rohstoffes »Wissen« beiträgt.

Die staatlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen müssen Eigeninitiative stärker fördern. Dazu bedarf es

- einer soliden Finanzpolitik,
- Tarifpartner, die für die Höhe der Beschäftigung größere Verantwortung übernehmen,
- einer deutlich niedrigeren Staatsquote,
- und einer geringeren Regulierungsdichte.

Die starren Strukturen unseres Wohlfahrtsstaates und die alten Rituale verzögern die dringend notwendigen Reformprozesse. Solange Gewerkschaften wie gesamtgesellschaftliche Betriebsräte den Wandel der Arbeitswelt bremsen, solange Verbände ihre Einzelinteressen zu Lasten des Gesamtinteresses durchsetzen und solange die Politik als gesellschaftliche Vollkaskoversicherung für diese Fehler mißbraucht wird, werden wir in einem internationalen Wettbewerbsumfeld weiter an Boden verlieren. Die Beispiele Neuseeland, Holland, Großbritannien oder Schweden zeigen: Das gesellschaftliche Umfeld, das zur Gestaltung des Wandels beiträgt, erfordert eine Kultur, die Innovationen fördert, Risiken auch als Chancen erkennt und Zukunft als Herausforderung begreift.

# Quellenangaben und Berechnungsmethoden

Die vorliegende Untersuchung versucht, die registrierten Arbeitslosen nach ihren Motiven zu unterscheiden, um zu quantitativen Aussagen über die Struktur der Arbeitslosigkeit in Hamburg zu kommen. Dabei müssen immer dann Schätzungen vorgenommen werden, wenn kein empirisches Datenmaterial vorliegt. Dies ist insbesondere im Bereich der Nicht-Arbeitsuchenden und bei den nicht direkt vermittelbaren Arbeitsuchenden der Fall.

Bei unseren Schätzungen stützen wir uns im wesentlichen auf die Ergebnisse einer Strukturanalyse des Hamburger Arbeitsamtes aus dem Jahre 1995 sowie auf dessen detaillierte, motivorientierte Strukturuntersuchung von 1991. Die darin für eine Arbeitslosenzahl von etwa 67.000 ermittelten Absolutwerte haben wir übernommen, ohne sie an die jetzige, höhere Arbeitslosigkeit angepaßt zu haben. Damit bleiben wir nicht nur bei den niedrigsten anzunehmenden Werten, sondern implizieren auch, daß wir die Zunahme der Arbeitslosigkeit in den vergangenen zwei Jahren ausschließlich konjunkturellen Einflüssen zurechnen. Wir haben deshalb alle absoluten Zahlen auf diese »bereinigte« Arbeitslosenzahl von 67.000 anstelle der tatsächlichen in Höhe von 93.500 bezogen und weisen damit sehr vorsichtige Schätzungen aus.

## 1. Nicht-Arbeitsuchende (29.700)

Die sozialinduzierte »Arbeitslosigkeit« (17.500) errechnet sich wie folgt:

a) Auf die Registrierung zur Wahrung der Ansprüche auf Kindergeld und Rentenanwartschaften entfallen etwa 5 % der registrierten Arbeitslosen, bei einer bereinigten Arbeitslosenzahl von gut 67.000 sind das 3.400, die wir hier angesetzt haben. Schulabgänger, die auf den Beginn

der Lehre, des Studiums oder die Einberufung zum Wehr- bzw. Ersatzdienst warten, müssen sich zwar nicht arbeitslos melden, um den Eltern die Fortzahlung des Kindergelds zu sichern, wenn der zu überbrückende Zeitraum 4 Monate nicht überschreitet. Sie können dies aber tun, wenn sie so eine vorübergehende Beschäftigung z. B. als Praktikum oder Job suchen.

b) Teile der registrierten Sozialhilfeempfänger: Die Strukturuntersuchung des Arbeitsamtes Hamburg geht davon aus, daß 15 % aller als arbeitslos Registrierten allein zur Wahrung des Sozialhilfeanspruchs gemeldet sind. Bezogen auf die bereinigte Arbeitslosenzahl von 67.000 wären das 10.050, von denen wir noch die 10 % abziehen, die nach eigenen Angaben tatsächlich Interesse an Maßnahmen der Arbeitsverwaltung hatten. Folglich ergibt sich ein Wert von rund 9.100. Wir bleiben bei dieser vorsichtigen Einschätzung, obwohl die Zahl der Sozialhilfeempfänger, die sich arbeitslos melden müssen, aufgrund der absolut gestiegenen Zahl der Sozialhilfeempfänger in den vergangenen zwei Jahren eher größer geworden sein dürfte.

c) Renten- und Sozialplanarbeitslose: Die Regelungen nach § 1248 Abs. 2 RVO und § 105 C AFG führen häufig dazu, daß Arbeitslose nach Vollendung des 58. Lebensjahres aus dem Betrieb ausscheiden und dann bis zum 60. Lebensjahr Arbeitslosengeld beziehen, ohne dem Arbeitsamt zur Verfügung stehen zu müssen. Diejenigen Arbeitslosen, die einen Rentenanspruch stellen und einen Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt nicht beabsichtigen, werden auch nicht als Arbeitslose in der Statistik geführt. Allerdings zeigt die Praxis, daß immer ein gewisser Teil von Arbeitslosen nicht gewillt ist, den Rentenanspruch zu stellen. In diesem Falle sind sie wiederum in

der Arbeitslosenstatistik enthalten. Die Arbeitsverwaltung, die hier aber ein zunehmend intensives Kontrollverfahren durchführt, schätzt die gegenwärtige Zahl auf rund 500.

Die Betriebe neigen zunehmend dazu, ältere Mitarbeiter über einen Sozialplan freizustellen. Um die Rückzahlungspflicht des Arbeitslosengeldes für längstens 624 Tage gemäß § 128 AFG zu vermeiden, wird ein Sozialplan derart aufgebaut, daß der betreffende Mitarbeiter spätestens 1 Tag vor dem 56. Geburtstag entlassen wird, wobei die Kündigungsfrist eingehalten werden muß. In diesem Fall gilt der ehemalige Mitarbeiter ebenfalls als arbeitslos. Da der betreffende Arbeitnehmer normalerweise die Höchstanspruchsdauer auf Arbeitslosengeld hat, wird eine Abfindung vereinbart, die ihm eine Aufstockung des Arbeitslosengeldes erlaubt und eine Überbrückung der restlichen Zeit zum Ruhestand sichert. Hier sieht das neue AFG vor allem im Hinblick auf die Anrechenbarkeit von Abfindungen eine Änderung vor, diese würden jedoch frühestens ab 1999 gelten.

Nach einer Umfrage des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB-Werkstattbericht Nr. 3 vom 21. 3. 1995) unter Langzeitarbeitslosen im Alter zwischen 45 und 65 Jahren waren 13 % der Befragten wegen sozialrechtlicher Regelungen arbeitslos gemeldet, 26 % waren auf einen Übergang in den Ruhestand hin orientiert und nur 43 % der Befragten waren an einer Arbeitsaufnahme interessiert. Schätzungen gehen davon aus, daß ca. 60 % der in der offiziellen Statistik ausgewiesenen Gruppe der »55 Jahre und älter«-Arbeitslosen zu den sogenannten Überbrückungs-Arbeitslosen zählen. In unseren Berechnungen haben wir angenommen, daß nur die Hälfte und damit 30 % der Gruppe »55 Jahre und älter« als nicht arbeitsuchend einzustufen sind. Bei 16.800

als solchen in Hamburg registrierten Arbeitslosen entspricht dies gut 5.000 Personen. Dieser Wert von knapp 5 % entspricht im übrigen auch den Ergebnissen einer Infratest-Studie aus dem Jahr 1989; weswegen die tatsächliche Zahl heute eher noch höher liegen dürfte.

Ökonomisch-rationale Arbeitslose: Den aus Untersuchungen abgeleiteten Wert von 10 % (9.350) haben wir aufgrund der verstärkten Kontrollen und der zunehmend verhängten Sperrfristen durch die Arbeitsämter halbiert und nehmen lediglich 5 % oder 4.700 an.

Arbeitslos Registrierte, die bereits einen neuen Arbeitsplatz haben (Teil der Fluktuationsarbeitslosigkeit): Die Strukturuntersuchung des Arbeitsamtes weist für Ende 1995 einen Wert von 25.150 oder 32,2 % der registrierten Arbeitslosen aus, die zum Stichtag weniger als drei Monate arbeitslos sind, davon 8.600 weniger als einen Monat. Nicht alle haben bereits einen neuen Arbeitsplatz, nach einer Infratest-Studie sind es 8 % aller Arbeitslosen. Für Hamburg wären das 7.500 – angesichts des Stichtagsbestandes eine wiederum vorsichtige Schätzung.

Die Schätzung der Zahl der illegal Beschäftigten in Hamburg (100.000) gilt als unbestritten, sie wurde zuletzt vom Wirtschaftssenator im Hamburger Abendblatt vom 27. 2. 1997 erwähnt. Der geschätzte Anteil der Schattenwirtschaft am Sozialprodukt (ca. 13 %) geht auf Schätzgleichungen in der Untersuchung von Alexander Karmann (in: Groß/Friedrich, s. Literaturverzeichnis) zurück und wurde jüngst vom österreichischen Wirtschaftsprofessor Friedrich Schneider bestätigt, der von 548 Mrd. DM in Deutschland (=15 % des BIP) ausgeht (Hamburger Abendblatt vom 19. 6. 1997).

Die Nicht-Arbeitsuchenden schlüsseln sich demnach wie folgt auf:

Nicht-Arbeitsuchende	
Sozialinduziert	17.500
– davon Kindergeld / Rente	3.400
– davon Sozialhilfe	9.100
– davon Sozialplan	5.000
Ökonomisch-rational	4.700
Fluktuationsbedingt	7.500
<b>Summe</b>	<b>29.700</b>

## 2. Arbeitsuchende (63.800)

a) Als nicht- oder schwervermittelbare Arbeitsuchende werden generell diejenigen eingeschätzt, die mit einem oder mehreren vermittlungshemmenden Merkmalen (Alter über 55, gesundheitliche Einschränkungen, ohne Berufsausbildung) belastet sind. Gemäß der Strukturuntersuchung 1995 des Arbeitsamtes Hamburg ergaben sich diesbezüglich folgende Strukturmerkmale, deren Anteile sich auch nach Einschätzung des Arbeitsamtes zwischenzeitlich nur unwesentlich verändert haben:

% der rA	bis 55	über 55	Summe
o. Ausb.	39,5 %	7,6 %	47,1 %
ges. eing.	13,5 %	5,8 %	19,3 %
<b>Summe</b>	<b>53,0 %</b>	<b>13,4 %</b>	

% der rA:	Anteil an den reg. Arbeitslosen
o. Ausb.:	ohne Ausbildung
ges. eing.:	gesundheitlich eingeschränkt

Für unsere Untersuchungen haben wir die Zahlen wie folgt verwendet: Den Anteil der über 55jährigen Arbeitslosen ohne Berufsausbildung (7,6%) und der über 55jährigen Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen (5,8%) haben wir voll den schwer vermittelbaren Arbeitslosen zugeschlagen. Bei den Arbeitslosen unter 55 und ohne Ausbildung (39,5%) gehen wir im Einklang mit Einschätzungen der Arbeitsverwaltung von der aus unserer Sicht eher optimistischen Annahme aus, für zwei Drittel bestünden realistische Vermittlungschancen. Wir haben folglich nur ein Drittel den nicht direkt vermittelbaren Arbeitsuchenden zugeschlagen (13,1%). Bei den Arbeitslosen unter 55, die gesundheitlich eingeschränkt sind (13,5%), übernehmen wir ebenfalls die Einschätzung des Arbeitsamtes, die Hälfte sei direkt vermittelbar, die andere Hälfte nicht (6,7%). Bezogen haben wir diese Werte seriöserweise auf die Arbeitsuchenden (63.800), nicht auf alle registrierten Arbeitslosen (93.500).

Damit ergibt sich folgende Schätzung der nicht- bzw. schwervermittelbaren Arbeitsuchenden:

% der As	bis 55	über 55	Summe
o. Ausb.	<b>8.400</b>	4.849	13.249
ges. eing.	<b>4.306</b>	3.700	8.006
<b>Summe</b>	<b>12.706</b>	<b>8.549</b>	<b>21.255</b>

% der As:	Anteil an den Arbeitsuchenden
o. Ausb.:	ohne Ausbildung
ges. eing.:	gesundheitlich eingeschränkt.
8.400:	1/3 der 25.200 o. Ausb. / bis 55
4.306:	1/2 der 8.612 ges. eing. / bis 55

Wir halten demzufolge 21.255 registrierte Arbeitslose für nicht oder nur schwer vermittelbar. Das entspricht einem Anteil von 33,3 % an den Arbeitssuchenden (63.800) und schließlich 22,7 % an der Gesamtzahl der registrierten Arbeitslosen (93.500).

b) Zu den eingeschränkt vermittelbaren Arbeitslosen (mismatch-Arbeitslose) zählen zunächst diejenigen registrierten Arbeitslosen, die nur an der Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung interessiert sind. Das Arbeitsamt Hamburg gibt diese Größe mit 6.500 an. Zum »mismatch« zählt sicher auch ein Teil der sogenannten Akademiker-Arbeitslosigkeit von insgesamt 6.000, die die Fachhochschul- und Universitätsabsolventen umfasst. Auch unterhalb dieses Bildungsniveaus gibt es eine Anzahl Arbeitsloser, die aufgrund struktureller oder qualifikatorischer Diskrepanzen oder geringer Mobilität nicht oder nur schwer vermittelbar ist. Da diese sich praktisch nicht quantifizieren lassen und uns auch keine Schätzungen vorliegen, haben wir hierfür keine Werte angenommen. Dies auch deshalb, weil von gesetzlicher Seite die Zumutbarkeitsregelungen und die Anforderungen an die räumliche Mobilität erhöht wurden und eine sinnvolle Schätzung daher noch gar nicht möglich wäre. Den Wert der beiden erstgenannten Gruppen haben wir nochmals mit einer Korrekturgröße von einem Drittel versehen und schätzen daher die Mismatch-Arbeitslosigkeit statt auf 12.500 auf wiederum vorsichtige 9.000.

c) Die Zahl derer, die unmittelbar für die Aufnahme einer qualifizierten Beschäftigung zur Verfügung stehen, ergibt sich als Residualgröße aus der Gesamtzahl registrierter Arbeitsloser (93.500), von der wir die Nicht-Ar-

beitsuchenden (29.700) und die nicht direkt vermittelbaren Arbeitssuchenden (30.255) abziehen. Es bleiben folglich rund 33.545 oder 35,9 % aller als arbeitslos registrierten, die wir als direkt vermittelbare Arbeitslose auführen:

Registrierte Arbeitslose	
Nicht-Arbeitsuchende	29.700
Arbeitssuchende	63.800
– davon nicht / schwer verm.	21.255
– davon eingeschränkt verm.	9.000
– davon direkt vermittelbar	33.545
<b>Summe</b>	<b>93.500</b>

Sämtliche im Text verwendeten Zahlen, die Zahl der offenen Stellen, der Kurzarbeiter, der ABM-Beschäftigten, der Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen, der als arbeitslos registrierten Ausländer und die Zahl der Arbeitserlaubnisse an Nicht-EU-Ausländer sind der offiziellen Arbeitsamtstatistik entnommen oder beruhen auf Auskünften des Arbeitsamtes Hamburg.

# Literaturangaben

Klaus *Adomeit*: Regelung von Arbeitsbedingungen und ökonomische Notwendigkeiten. Eine Untersuchung zu aktuellen Fragen des deutschen Tarifrechts, München: aktuell 1996

*Arbeitsamt Hamburg*: Strukturanalyse Ende September 1995 (Daten, Fakten Analysen, Reihe 4: Analysen)

*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung* (Hrsg.): Infratest: Arbeitsvermittlung zwischen Arbeitslosigkeit und Fachkräftemangel [Forschungsbericht Sozialforschung 197], Bonn 1990

*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung* (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitische Potentiale und Perspektiven von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) [Forschungsbericht Sozialforschung 219], Bonn 1992

Wolfgang *Franz* und Viktor *Steiner* (Hrsg.): Der westdeutsche Arbeitsmarkt im strukturellen Anpassungsprozess [ZEW-Wirtschaftsanalysen Bd. 3], Baden-Baden: Nomos 1995

*Freie und Hansestadt Hamburg*, Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hrsg.): Hamburger Arbeitsmarktbericht 1997

Peter *Groß* und Peter *Friedrich*: Positive Wirkungen der Schattenwirtschaft? [Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von Peter Eichhorn und Peter Friedrich, Band 112], Baden-Baden: Nomos 1988

*Institut der deutschen Wirtschaft*: Informationsdienst, verschiedene Ausgaben, iw-Trends, verschiedene Ausgaben.

Olaf *Koglin*: Strukturprobleme des Arbeits- und Ausbildungsmarktes in Hamburg. Arbeitsmarktpolitische Handlungsfelder. Vortrag am 22. 10. 1996 vor Gästen der Hamburger Bank

*Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen* (Hrsg.): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Bonn, Oktober 1996

Meinhard *Miegel*: Vollbeschäftigung – eine sozialromantische Utopie?, in: Alfred Herrhausen Stiftung für internationalen Dialog (Hrsg.): Arbeit der Zukunft, Zukunft der Arbeit, Stuttgart: Schaeffer-Poeschel 1994

Kurt W. *Rothschild*: Theorien der Arbeitslosigkeit, München: Oldenbourg 1988

Bernd *Rüthers*: Beschäftigungskrise und Arbeitsrecht. Zur Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsgerichtsbarkeit [Frankfurter Institut, Kleine Handbibliothek, Bd. 8], Bad Homburg: Frankfurter Institut 1996

*Sachverständigenrat* zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Reformen voranbringen. Jahresgutachten 1996/97, Stuttgart: Metzler-Poeschel 1996

Almuth *Schauber* und Jens *Stappenbeck* (Hrsg.): Innovative Arbeitsmarktpolitik. Alternativen zur Arbeitslosigkeit, Stuttgart: Kohlhammer 1995

Horst *Siebert*: Geht den Deutschen die Arbeit aus? Neue Wege zu mehr Beschäftigung, München: Bertelsmann 1994