

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Ulrike Kress

Überblick über die Beiträge des Schwerpunktheftes
„Neue Arbeitsplätze – was steckt dahinter?“

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB),
90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16,
E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0;
Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30.
Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309.
ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Überblick über die Beiträge des Schwerpunktheftes „Neue Arbeitsplätze – was steckt dahinter?“

Ulrike Kress*

Eines der zentralen Anliegen in Zusammenhang mit der Lösung der aktuellen Arbeitsmarktprobleme ist die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Mit dem vorliegenden Schwerpunktheft wird der Versuch unternommen, das Umfeld einer möglichen positiven Beschäftigungsentwicklung auszuleuchten. So wird die Rolle von Innovationen, technischen Entwicklungen, Unternehmensgründungen, qualifikatorischem und demografischem Strukturwandel und anderer im Ausland erfolgreicher Faktoren thematisiert. Dabei können im Rahmen eines solchen Schwerpunktheftes natürlich nicht alle Einflussfaktoren berücksichtigt werden. Neben der Analyse werden auch politische Ansatzpunkte behandelt. Dazu gehören die Möglichkeiten einer nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik, die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik, Chancen eines Niedriglohnssektors für wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer sowie die Regional- und Strukturpolitik.

Frieder Meyer-Krahmer befasst sich auf sektoraler und gesamtwirtschaftlicher Ebene mit den Beschäftigungseffekten moderner Technologien. Er will zeigen, dass ein verstärktes Setzen auf moderne Technologien durchaus zusätzliche Beschäftigung schaffen kann. Dies sei aber nur unter sehr günstigen Bedingungen hinsichtlich gesamtwirtschaftlicher Rahmendaten, des Strukturwandels und der Entwicklung neuer Märkte zu erwarten. Zunächst gibt der Autor eine kurze empirische Übersicht zum Zusammenhang von Innovationen und Beschäftigung in Deutschland im Vergleich zu ausgewählten OECD-Ländern. Wettbewerbsvorteile hat Deutschland im Bereich der „höherwertigen Technik“ und in den sektoral-technischen Clustern um den Maschinen- und Fahrzeugbau sowie um den Bereich Chemie und Pharmazutik. Diese gewachsenen wirtschaftlich-technologischen Stärken müssen jedoch mit den neuen Schlüsseltechnologien durchdrungen werden. Notwendig sei eine Integration von industrieller Produktion, produktionsnahen und produktionsbegleitenden Dienstleistungen einerseits und einer stärkeren Ausrichtung industrieller Innovationen auf Anwendungen im Dienstleistungsbereich andererseits. Anschließend werden vier Aspekte bzw. Forschungsansätze behandelt, die nach Ansicht des Autors neue Einsichten zu Wirkungszusammenhängen zwischen Innovation und Beschäftigung gebracht haben. Dabei handelt es sich um das Verhältnis von beschäftigungssparenden und -schaffenden Effekten moderner Techniken, die Wirkung technologischer Durchbrüche und Anpassungsprozesse, die Bedeutung der Spillover-Effekte von Forschung und Entwicklung und den Einfluss der Globalisierung. Die Erläuterungen zu den direkten, indirekten, sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Effekten von Innovationen runden in gewisser Weise den einführenden Problemaufriss von *Emmerich u. a.* ab, da auch hier die unterschiedlichen Prozesse der Beschäftigungsentwicklung auf Mikro- und Makroebene dargestellt werden. Es wird von Dynamik auf der Mikroebene gesprochen, der eine gewisse „Trägheit“ auf der Makroebene gegenübersteht – wobei der Einfluss weiterer gesamtwirtschaftlicher Faktoren betont wird (Produktivitätswachstum, restriktive Wirtschaftspolitik, unausgelastete Kapazitäten).

Meyer-Krahmer zieht drei grundsätzliche wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen. Zunächst müsse Innovationspolitik als Teil einer gesamtwirtschaftlichen Wachstumspolitik betrachtet werden. Das alleinige Setzen auf zusätzliche Innovationen stelle in Bezug auf die Beschäftigung eine wirtschaftspolitische Defensivstrategie dar. Auch wenn auf mikroökonomischer Ebene fast durchweg ein positiver Zusammenhang zwischen Innovation und Beschäftigung bestehe, so überwiegen gesamtwirtschaftlich nur unter günstigen Bedingungen die beschäftigungsschaffenden Effekte. Der Beitrag einer Bildungs-, Forschungs- und Technologiepolitik liege in der mittelfristigen und langfristigen Stabilisierung und Stärkung der technologischen Leistungsfähigkeit und damit in der Sicherung des erreichten Beschäftigungsniveaus, aber nicht im drastischen Abbau von Massenarbeitslosigkeit. Hier käme es ganz wesentlich darauf an, ob auf der Ebene der Gesamtwirtschaft die Geld- und Finanzpolitik Beschäftigungschancen ermöglichen und z.B. Voraussetzungen und Spielräume für längerfristige Wachstumsphasen eröffnen (s. hierzu auch *Kromphardt* in diesem Heft). Als weitere Konsequenz sind für Meyer-Krahmer Anpassungen der Güter- und Faktormärkte an den technologisch getriebenen Strukturwandel notwendig. Angesichts von Mismatch-Problemen stehe die Aus- und Fortbildung sowie die berufliche, sektorale und räumliche Mobilität an erster Stelle. Empfohlen wird auch eine sozialverträgliche Öffnung eines Niedriglohnarbeitsmarktes. Als dritte wirtschaftspolitische Konsequenz müsse sich der Fokus der Wirtschaftspolitik weg von der Technik hin zu den Märkten wandeln. Die Gestaltung von (neuen) Gütermärkten und die Verbesserung der institutionellen Bedingungen des Innovationssystems seien von entscheidender Bedeutung für neue Beschäftigungsmöglichkeiten. Dabei müssten Angebots- und Nachfrageorientierung eine komplementäre Rolle spielen.

Lutz Bellmann und Susanne Kohaut untersuchen in ihrem Beitrag „Betriebliche Beschäftigungsentwicklung und Innovationsaktivitäten“ die Mikroebene. Sie unterscheiden zwischen Prozess- und Produktinnovationen sowie organisatorischen Änderungen und begründen zunächst, warum sich theoretisch keine eindeutigen Auswirkungen auf die Beschäftigung im Betrieb ableiten lassen. Ein Überblick über die Literatur zeige im wesentlichen einen positiven, wenn auch nicht immer signifikanten Zusammenhang zwischen betrieblicher Innovationstätigkeit und Beschäftigung. Die empirische Studie von Bellmann/Kohaut auf der Basis des IAB-Betriebspanel 1997/98 liefert nach Wirtschaftszweigen und für Ost- und Westdeutschland differenzierte Ergebnisse. Es zeigt sich, dass Produktinnovationen nur die Beschäftigungsentwicklung des Produzierenden Gewerbes Ostdeutschlands und des Dienstleistungsbereichs in Westdeutschland positiv und signifikant beeinflussen. Die mit der Investitionsquote 1997 indirekt gemessenen Prozessinnovationen üben nur im Produzierenden Gewerbe Westdeutschland einen positiven und signifikanten Einfluss auf die Beschäftigung aus. Für die organisatorischen Änderungen konnte nur im Bereich des Dienstleistungsgewerbes in Westdeutschland ein signifikanter Zusammenhang nachgewiesen werden. Insgesamt wird festgehalten, dass bei den geschätzten Regressionsmodellen Investitionen und organisatorische Änderungen eher selten einen Einfluss auf die Beschäftigungsentwicklung haben. Der Einfluss der Produktinnovation ist jedoch immer positiv.

* Ulrike Kress ist Wiss. Mitarbeiterin im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autorin.

Thomas Hinz und Rolf Ziegler behandeln die Frage, nach Determinanten der Beschäftigungsentwicklung ebenfalls auf der betrieblichen Ebene. Sie befassen sich in ihrem Beitrag mit dem Zusammenhang von Gründungsmotiven bei Unternehmensgründungen und dem Unternehmenserfolg. Dabei beziehen sie sich auf die Leipziger Gründerstudie, eine Panelanalyse auf der Grundlage von 426 Neugründungen. Es wird untersucht, ob Unternehmen aus Sicht der Gründer möglichst hohen Gewinn erzielen sollen oder eher ein ausreichendes Einkommen (Subsistenz) angestrebt wird bzw. ob Arbeitslosigkeit das Motiv für die Gründung war. Als Kontrollvariablen werden die Höhe des Startkapitals und Branchenerfahrungen einbezogen. Der Unternehmenserfolg wird am Überleben des Unternehmens und an der Beschäftigungsentwicklung festgemacht. Die Autoren verwenden für ihre Berechnungen ein Mehrebenenmodell, bei dem auf den Ebenen der Zeit, der Unternehmen und der Wirtschaftszweige die jeweiligen Einflüsse getrennt und im Zusammenwirken analysiert werden können. Die Ergebnisse zeigen zunächst, dass das Startkapital und die Branchenerfahrung eine stabilisierende Wirkung auf die Überlebenswahrscheinlichkeit eines Unternehmens haben. Unternehmensgründungen, mit denen hohe Gewinne angestrebt wurden, sind eher der Gefahr echten Scheiterns unter finanziellen Verlusten ausgesetzt, während das Gründungsmotiv Arbeitslosigkeit eher die Wahrscheinlichkeit einer Betriebseinstellung ohne finanzielle Verluste steigen lässt. Der für die Thematik des Schwerpunktheftes vor allem interessierende Erfolgsindikator des Beschäftigungswachstums zeigt, dass Gründungen mit Gewinnabsicht fast drei Vollzeit-Beschäftigte mehr haben als Gründungen, die eher für ausreichendes Einkommen sorgen sollen. Unternehmen, die aus dem Motiv drohender bzw. eingetretener Arbeitslosigkeit entstanden sind, nehmen im Zeitverlauf eher eine rückläufige Beschäftigtenentwicklung.

Der Beitrag von Alexander Reinberg befasst sich mit dem qualifikatorischen Strukturwandel auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Die Aussage, dass Hoch- und Fachhochschulabsolventen zwischen 1991 und 1998 1,3 Millionen Arbeitsplätze hinzugewannen, stimmt hoffnungsfroh. Die Kehrseite der Medaille ist jedoch, dass ungelernete Erwerbspersonen im gleichen Zeitraum fast 1,2 Mio. Arbeitsplätze verloren haben. Der Beitrag versucht, ausgehend von den Entwicklungen der 90er Jahre, die Zukunftsperspektiven für einzelne Qualifikationsebenen auf dem Arbeitsmarkt aufzuzeigen. Die grundlegenden Entwicklungslinien der 90er Jahre werden sich nach den jüngsten IAB/Prognos-Studien auch künftig fortsetzen. Der Bedarf an Akademikern wird in Westdeutschland bis zum Jahr 2010 wachsen, während umgekehrt für gering Qualifizierte weitere massive Beschäftigungseinbußen zu erwarten sind. Personen mit Lehr- oder Fachschulabschluss werden zusammen zwar noch leichte Beschäftigungsgewinne erzielen, allerdings mit einer deutlichen Gewichtsverschiebung zugunsten der Fachschulebene. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Frage nach den Bestimmungsgründen der qualifikatorischen Strukturverschiebungen im Beschäftigungssystem. Spielen eher angebotsseitige (Verdrängung zwischen den Qualifikationsgruppen) oder eher nachfrage-seitige (Veränderungen in der Branchen- und Tätigkeitsstruktur und neue Formen der Betriebs- und Arbeitsorganisation) Faktoren eine Rolle? Der Autor analysiert in diesem Zusammenhang die Veränderung der Tätigkeitslandschaft, branchenspezifische Veränderungen des Qualifikationsbedarfs, Veränderungen nach Tätigkeitsniveaus und die inadäquate Beschäftigung verschiedener Qualifikationsebenen.

Erste Schlüsse für den zukünftigen Qualifikationsbedarf lassen sich aus der Veränderung der Tätigkeitsfelder ableiten:

Die größte Wachstumsdynamik liegt bei den sekundären Dienstleistungen („Forschung und Entwicklung“, „Organisation und Management“, „Beraten, Betreuen, Lehren, Publizieren“), die primären Dienstleistungen stagnieren („Handels- und Bürotätigkeiten“ sowie die „allgemeinen Dienstleistungen“ wie „Reinigen, Bewirten; Lagern, Transportieren, Sichern“) und die produktionsorientierten Tätigkeiten („Gewinnen und Herstellen“, „Maschinen einrichten, warten und reparieren“) werden weiterhin an Bedeutung verlieren. Bezüglich des Qualifikationsbedarfs nach Tätigkeitsfeldern stellt der Autor einen direkten Zusammenhang her: je höher das Wachstumspotential der Tätigkeitsfelder, desto höher ist auch das Ausbildungsniveau der Beschäftigten. Sektorale Effekte können dagegen nur wenig zur Erklärung des qualifikatorischen Strukturwandels beitragen. Für die Tätigkeitsniveaus, die die Veränderungen der Arbeitsplatzanforderungen beschreiben, ergibt sich wiederum eine eindeutige Tendenz: Je höher Tätigkeitsniveaus liegen, desto stärker wächst die Beschäftigung. Nicht erklären lässt sich der qualifikatorische Strukturwandel dagegen – zumindest für Westdeutschland – durch einen verstärkten Verdrängungswettbewerb niedriger Qualifikationen durch höherwertige Qualifikationen.

In seinem Fazit, das den Trend zu immer anspruchsvolleren Arbeitsplätzen bestätigt, geht der Autor auch auf die Frage nach den Beschäftigungsperspektiven von Einfacharbeitsplätzen für Geringqualifizierte ein. Deren Umfang wird mit sinkender Tendenz für 2010 auf ca. 15% geschätzt. Dies könnte jedoch ausreichen, um einer demografisch bedingt ebenfalls sinkenden Zahl von Geringqualifizierten in Zukunft bessere Beschäftigungsperspektiven zu eröffnen. „Notwendige Voraussetzung hierfür wäre aber, dass sich die Bildungsexpansion der vergangenen Jahrzehnte weiter fortsetzt, d.h. dass besser qualifizierte nachwachsende Generationen weniger gut qualifizierte ältere Berufstätige ersetzen würden.“

Werner Dostal erörtert auf der Basis aktueller Daten der Beschäftigtenstatistik und der IAB/Prognos-Projektionen die Frage, welche der informationsnahen Berufe und Sektoren Beschäftigung stabilisieren bzw. sichern. Der Arbeitsmarkt für Computerberufe entwickelt sich derzeit positiv, nach einer rückläufigen Entwicklung zu Beginn der 90er Jahre. Seit 1995 nahm die Zahl der Erwerbstätigen in den Computerberufen kräftig zu und die Zahl der Arbeitslosen ging ab 1997 deutlich zurück. Der Bestand an sozialversicherungspflichtig beschäftigten Computerfachleuten stieg 1998 von 322 Tsd. auf 345 Tsd., was einem Wachstum von 7,1% entspricht. Dazu kommt eine geschätzte Zahl von 7 Tsd. Computerfachleuten, die neu in die Selbständigkeit gegangen sind. Der Autor sieht unter der Maßgabe, dass die Erstausbildung bei den Computerberufen weiterhin nicht genügend Absolventen liefert, auch ein Feld für erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik. Durch Fortbildung und Umschulung könnten Beschäftigungspotenziale erschlossen und abgedeckt werden. Eine differenzierte Analyse zur Entwicklung der Informationsberufe nach Wirtschaftssektoren zeigt allerdings einen Beschäftigungszuwachs von knapp 199 Tsd. sozialversicherten Beschäftigten lediglich bei Informationsberufen im tertiären Sektor. In allen anderen Bereichen sind Beschäftigungsrückgänge erkennbar. Am massivsten wurden Arbeitsplätze im sekundären Sektor für Nicht-Informationsberufe abgebaut. Bei einem vertiefenden Blick auf die einzelnen Dienstleistungssektoren ergibt sich ebenfalls ein gespaltenes Bild. Eine positive Entwicklung der Informationsberufe zeichnet sich bei den vorwiegend wirtschaftsbezogenen Dienstleistungen ab (+5,7%). Dem steht allerdings auch ein Abnahme bei den distributiven Dienstleistungen gegenüber (-2,5%). Die Gesamtbilanz bei den Informationsberufen ist für den Zeitraum 1995 bis 1998

leicht negativ. Noch stärker als die Zahl der Beschäftigten hat das Arbeitsvolumen (-1,3%) abgenommen, Teilzeitarbeit hat sich erheblich ausgeweitet. Die Ergebnisse der Analyse der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung können somit für die Informationsberufe keinen positiven Beschäftigungsimpuls bescheinigen. Vielmehr konnten diese lediglich ihre Position halten.

Die Beschäftigungschancen von Kleinstunternehmen und Heimbüros behandelt der Beitrag von *Ralf Reichwald, Florian Bieberbach und Michael Hermann*. Die sog. SOHOs (Small Office/Home Office) erstellen informationsintensive Dienstleistungen unter Verwendung vernetzter IuK-Technologie, wobei von max. 9 Erwerbstätigen ausgegangen wird. Zu den qualitativen Merkmalen der Beschäftigung in SOHOs wurde von den Autoren eine explorative Studie in 26 ausgewählten SOHOs durchgeführt. Anhand eines vorstrukturierten Leitfadens wurden telefonisch Gespräche zu den jeweils erstellten Leistungen, der Arbeitssituation, den favorisierten Kooperationsformen und der wirtschaftlichen Situation geführt. Hauptmotiv der Unternehmensgründung war fast bei allen Gründern der Wunsch nach Unabhängigkeit und persönlicher Freiheit. Für einige Existenzgründer stellt die Selbständigkeit allerdings auch die einzige Alternative zu Arbeitslosigkeit dar. Dies gilt insbesondere für die neuen Bundesländer. Eine Wachstumsorientierung i.S. des Wunsches ein Unternehmen zu leiten, spielte nur eine untergeordnete Rolle. Feste Mitarbeiter sind bei den interviewten SOHOs die Ausnahme. Nur fünf der befragten 26 arbeiten mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Im Vordergrund steht die Zusammenarbeit mit freien Mitarbeitern bzw. mit geringfügig Beschäftigten. Rund die Hälfte der befragten Selbständigen plant konkret die Aufstockung des Personals, um das ansteigende Arbeitsvolumen zu bewältigen. Dabei werden allerdings freie Mitarbeiter bevorzugt, die auf Auftragsbasis beschäftigt werden können. Eine andere Möglichkeit, die steigende Nachfrage zu befriedigen, wird in der Erweiterung des Kooperationsnetzwerkes gesehen. SOHOs mit festen Mitarbeitern haben zunächst als freie Mitarbeitern und geringfügig Beschäftigten begonnen und erst in einer Wachstumsphase des Unternehmens feste Mitarbeiter angestellt.

Ina Drescher und Diana Schumann befassen sich mehr unter einem qualitativen Aspekt mit dem wechselseitigen Spannungsverhältnis von technischem Fortschritt und menschlicher Arbeit. Sie greifen dabei auf Ergebnisse aus dem NIFA-Panel (Neue Informationstechnologie und Flexible Arbeitssysteme) zurück, einer seit 1991 an der Ruhr-Universität Bochum durchgeführten Panelbefragung des westdeutschen Maschinenbaus. Grundsätzlich werden zwei Phasen des industriellen Rationalisierungsprozesses im Maschinenbau ausgemacht: Zunächst stand der technische Fortschritt im Zentrum, später gewinnt der Mensch in der Produktion wieder an Bedeutung. Damit einher gehen bestimmte industriesoziologische Leitbilder des Taylorismus/Fordismus bzw. der „flexiblen Spezialisierung“ oder Lean Production. Die Autorinnen analysieren diesen Wandel von der technikbasierten zur humanorientierten Produktionsstrategie mit Längsschnittdaten aus dem NIFA-Panel. Dabei werden zunächst stellvertretend für das technikzentrierte Leitbild der Stand der Technik-anwendung und deren Bedeutung für die Qualifizierung und Beschäftigung im deutschen Maschinenbau untersucht. Die Autorinnen stellen dabei einen relativen Bedeutungszuwachs der qualifizierten Facharbeit gegenüber der Gruppe von Un- und Angelernten fest und kommen zu dem Schluss, dass die Facharbeit vermutlich auch zukünftig in der Personalstruktur des Maschinenbaus eine zentrale Rolle spielen wird. Zudem scheinen die technischen Angestellten (z.B. Ingenieure) unter

der Voraussetzung eines sich weiter ausdifferenzierenden technischen Fortschritts in den nächsten Jahren weiter an Bedeutung zu gewinnen. Anschließend thematisieren *Ina Drescher und Diana Schumann* mögliche Rationalisierungseffekte der Automatisierung im deutschen Maschinenbau. Sie gehen der Frage nach, ob die zunehmende Nutzung der Computertechnologie zum Abbau von Beschäftigten bzw. einer Erhöhung der Produktivität geführt hat. Eine Korrelation der Mitarbeiter- und Umsatzentwicklung mit der Technikentwicklung ergab für den untersuchten Zeitraum 1992-1998 keinen signifikanten Zusammenhang. Beschäftigungs- und Produktivitätsentwicklung auf der Aggregatenebene des Maschinenbaus bleiben von der technischen Entwicklung unbeeinflusst. Bilanzierend wird festgehalten, dass die zunehmende Nutzung computergesteuerter Anlagen und Maschinen in den Betrieben nicht zu einer Verdrängung des Menschen aus dem Produktionsprozeß geführt hat. Das Erfahrungswissen des Facharbeiters bleibt ein unentbehrlicher Bestandteil bei der Bewältigung des technologischen Wandels.

Der Aufsatz von *Corinna Barkholdt, Frerich Frerichs, Josef Hilbert, Gerhard Naegele und Karin Schafenorth* thematisiert mögliche Beschäftigungspotenziale aufgrund des demografischen Wandels. Er knüpft dabei an der von *Meyer-Krahmer* herausgestellten Bedeutung neuer Produkt- und Dienstleistungsmärkte (u.a. im Gesundheitsbereich) zur Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten an. Die AutorInnen stellen zentrale Dienstleistungsbereiche für ältere Menschen vor, in denen Beschäftigungseffekte erzielt werden können. Dazu gehören Dienstleistungen für mehr Lebensqualität im Alter (Kultur, Freizeit, Tourismus ect.), soziale Dienste für die selbständige Lebensführung (Wohnen, Alltagsmanagement, Beratung u.a.) und technikunterstützte Dienstleistungen. Diese Handlungsfelder werden beschrieben und Ansatzpunkte für neue Dienstleistungen werden aufgezeigt. Die AutorInnen stellen diese Ausführungen zunächst in einen sozioökonomischen Rahmen, der die materiellen und immateriellen Voraussetzungen für altersadäquate Dienstleistungen umreißt. Rentnerhaushalte tätigen nach *Barkholdt* u.a. rund ein Fünftel der gesamten Konsumausgaben aller privaten Haushalte. Ihre Konsumquote ist höher als in Arbeiter- und Angestelltenhaushalten, was allerdings auch Folge des niedrigeren Einkommens sein kann. Die Familienstrukturen und Netzwerke älterer Menschen verdünnen sich. Knapp 20% der Altenbevölkerung hat bereits jetzt überhaupt keine Kinder. Die AutorInnen vermerken allerdings auch einschränkend, dass es aufgrund sich abzeichnender sozial- und rentenrechtlicher Änderungen und der angespannten Arbeitsmarktlage nicht absehbar ist, ob sich die gegenwärtig günstige Alterseinkommenssituation positiv fortzuschreiben oder eher kontinuierlich verschlechtern wird.

Bei dem Blick auf die im Einzelnen ausgeführten Dienstleistungsbereiche zeigt sich sowohl ein möglicher Bedarf an professionellen und hochqualifizierten Angeboten (z. B. bei der Entwicklung technikunterstützter Angebote oder auch qualifizierter Beratungs- und Informationsbedarf in alterstypischen Krisensituationen), als auch an einfachen Diensten der häuslichen Grundversorgung (wie Putz-, Reinigungs- und Wäschedienste). Die Autorinnen betonen, dass sich aus der demografischen Entwicklung zwar positive Implikationen für den Arbeitsmarkt ergeben. In welchem Umfang das Beschäftigungspotenzial ausgeschöpft werden kann, hänge jedoch von politischen und unternehmerischen Strategien ab. Seitens der Wirtschaft seien kundenorientierte Angebote ohne defizitorientierte Ausrichtung erforderlich. Politik und Wissenschaft können als Ideengeber fungieren und überbetriebliche Innovationspartnerschaften anregen und unterstützen.

Wie die Schaffung von Arbeitsplätzen durch Politik begleitet und gestützt werden kann, behandeln auch die folgenden Beiträge des Schwerpunktheftes. *Jürgen Kromphardt* zeigt Ansatzpunkte der Beschäftigungspolitik aus keynesianischer Sicht auf. Im Mittelpunkt steht die Bedeutung der Güternachfrage für die Höhe und Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Der Autor vertritt die Hypothese, dass unzureichende Güternachfrage nicht nur zu konjunktureller Arbeitslosigkeit führt. Auch ein Teil der längerfristigen, von vielen als „strukturell“ klassifizierten Arbeitslosigkeit sei durch einen dauerhaften Mangel an Güternachfrage bedingt. Der Autor befasst sich zunächst mit dem Ausmaß und der Relevanz strukturell bedingter und verfestigter Arbeitslosigkeit. Er kommt dabei zu dem Fazit, dass auf dem Arbeitsmarkt erhebliche strukturelle Diskrepanzen und umfangreiche verfestigte Arbeitslosigkeit bestehen, die nur durch angebotsseitige Maßnahmen (Qualifizierung, Umschulung, Mobilitätsanreize usw.) abgebaut werden können. Der andere, nichtstrukturelle Teil der Arbeitslosigkeit könne dagegen nur durch Maßnahmen verringert werden, die auf das Niveau der Arbeitsnachfrage oder des Arbeitsangebots einwirken. Zur Erklärung dieses Teils der Arbeitslosigkeit – abgesehen von der konjunkturellen Arbeitslosigkeit – werden zwei Ansätze gegenübergestellt: die keynesianische Erklärung über die Gütermärkte und die neoklassische Erklärung über den Arbeitsmarkt und das Reallohniveau. Der Autor beschreibt aufgrund theoretischer Überlegungen (u.a. unter Bezug auf das arbeitsmarkttheoretische Standardmodell für unvollständige Konkurrenz) Situationen für nachfragebedingte, keynesianische Arbeitslosigkeit wie auch für klassische reallohnbedingte Arbeitslosigkeit. Diese hängen von der Lage der kollektiven Lohnsetzungskurve und von deren Schnittpunkt mit der Preissetzungskurve ab; dieser entspricht der sog. NAIRU. Unter Verweis auf empirische Zusammenhänge wird die Hypothese, die Beschäftigung sei in Westdeutschland durch den Reallohn beschränkt, abgelehnt.

Eine Beschäftigungspolitik, die das Wachstum der Güternachfrage stärkt, kann sich auf die Nachfrage der privaten Haushalte nach Konsumgütern, der privaten Unternehmen nach Investitionsgütern und des Auslands nach inländischen Erzeugnissen richten. Ein fiskalpolitischer Ansatzpunkt besteht in einer dauerhaften Senkung der Steuersätze, während eine Erhöhung der Transferausgaben oder der Staatsausgaben zur Stärkung der Konsumgüternachfrage ausscheidet. Zur Förderung der privaten Investitionen sollte eine verstetigte Geld- und Fiskalpolitik verfolgt werden. Geldpolitische Einflussnahmen sind allerdings durch die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion im nationalen Rahmen nicht mehr möglich. Ihre außenwirtschaftlichen Konsequenzen können nur gegenüber den Nicht-Teilnehmern der Europäischen Währungsunion wirksam werden. Bezüglich der Lohnpolitik vertritt *Jürgen Kromphardt* die Position, dass die Nominallohnsteigerungen der Produktivitätssteigerung zuzüglich der Preissteigerung entsprechen sollten, solange diese deutlich unterhalb der von der Europäischen Zentralbank definierten Inflationsschwelle von 2% liegt. Weitere Ansätze der Beschäftigungspolitik werden in der Förderung des Angebots neuer Produkte (Innovationsförderung und Stärkung der Humanressourcen) gesehen. Zum Abbau struktureller Diskrepanzen am Arbeitsmarkt werden schließlich ergänzende struktur-, regional- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen angeführt. Dazu gehört die Förderung der Qualifikation und Flexibilität der Arbeitskräfte, aber auch der beschäftigungsfördernde Umbau des Steuer- und Abgabensystems.

Der Beitrag von *Ulrich Walwei* zur Subventionierung von niedrigen Löhnen führt in gewisser Weise die von *Reinberg* angesprochene Frage der Arbeitsmarktchancen von Gering-

qualifizierten fort. Beide Autoren sprechen vom „Wegfall einfacher Tätigkeiten“ (*Walwei*), bzw. der „sinkenden Nachfrage nach Ungelernten“ (*Reinberg*) und von einer „mangelnden Lohnspreizung nach unten“ (*Walwei*) bzw. einer marktkonformen „qualifikatorischen Lohndifferenzierung“ (*Reinberg*). *Walwei* erörtert zunächst weitere institutionelle Gründe, die einer Reintegration wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer entgegenstehen und fragt nach den Möglichkeiten der sozialen Flankierung eines eventuell wachsenden Niedriglohnssektors. Anschließend befasst er sich mit der Ausgestaltung sog. Subventionsarrangements (Adressaten, Höhe und Dauer der Förderung, Finanzierung) und diskutiert fiskalische Effekte, Beschäftigungswirkungen sowie mögliche Fehlanreize und Missbrauchsgefahren. Hier werden im Sinne einer ex-ante-Analyse bereits Fragen der Wirksamkeit von Lohnsubventionen angeschnitten, die im Beitrag von *Schmid u.a.* zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik ex-post eingehender behandelt werden.

Ulrich Walwei konzentriert sich in seinem Beitrag auf eine spezielle Form der Lohnsubventionierung, die Senkung der Beitragssätze zur Sozialversicherung. Er trägt hierzu Ergebnisse aus IAB/Westphal-Simulationen des sog. SYSIFO-Modells vor, mit dem die Wirkungen einer linearen Senkung der Sozialabgaben im Vergleich zu alternativen Steuersenkungen (u.a. Mehrwert-, Mineralölsteuer) untersucht werden können. „Die Ergebnisse der Modellrechnungen unterstreichen die Wirksamkeit einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge als beschäftigungspolitisches Instrument“. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine Nettoentlastung eintritt. Entsprechend wird die Frage nach der Gegenfinanzierung des Modells und den daraus resultierenden beschäftigungspolitischen Konsequenzen gestellt. Die Berechnungen zur linearen Senkung der Sozialabgaben werden um Analysen zur degressiven Senkung der Sozialabgaben ergänzt. Diese setzen bei unteren Einkommen bzw. bei Teilzeitarbeit an. Berücksichtigt werden vor allem die Wirkungen des sog. „Mainzer-Modells“ und des Modells der Friedrich-Ebert-Stiftung. *Walwei* kommt zu dem Fazit, dass unbefristete Lohnsubventionen ohne Zielgruppenbeschränkung hohe Kosten für den Fiskus, massive Mitnahme von im Grunde nicht bedürftigen Haushalten und wegen des Gegenfinanzierungsbedarfs nur wenig Zusatzarbeitsplätze bringen können. Dies gilt für den Fall unveränderter Transferleistungen und bei Einbeziehung bereits Beschäftigter, was aus Gründen der horizontalen Gleichbehandlung notwendig erscheint. Angesichts der eher entmutigenden Ergebnisse zu den Beschäftigungswirkungen der Subventionierung niedriger Löhne kommt der Autor zur Ausgangsfragestellung nach den Potenzialen einer stärkeren Lohndifferenzierung zurück und empfiehlt eine beschäftigungsorientierte Reform des Steuer- und Transfersystems. Diese könnte den Zielkonflikt zwischen Niedriglohnarmut einerseits und Arbeitsanreizen andererseits entschärfen.

Eine stärkere Lohndifferenzierung hat auch einen Beitrag zum irischen Beschäftigungswunder geleistet. *Heinz Werner* befasst sich mit der Erfolgsgeschichte der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in Irland. Der Autor beschreibt zunächst die Entwicklung in Irland und vergleicht diese teilweise mit der Situation in Deutschland. Bei einer Komponentenzerlegung des Wirtschaftswachstums zeigt für sich den Zeitraum 1983-1995 in Irland ein wesentlich höheres Wirtschaftswachstum (Irland 82%, Deutschland 34%), das in starkem Maße auf einer hohen Produktivitätssteigerung (Irl: 67%, D: 37%) beruht. Dazu kommen eine stärkere Zunahme der Erwerbstätigen (Irl: 14%, D: 8%) und eine geringere Abnahme der Jahresarbeitszeit (Irl: -4,6%; D: -9,3%). Interessant ist hier der Hinweis, dass die hohen Auslandsinvestitionen in den

80er Jahre zwar neue Produktionstechnik im modernen Sektor der Industrie brachten, aber zunächst nur eine hohe Produktivitätssteigerung und keine nennenswerten Beschäftigungseffekte. Erst mit verstetigtem Aufschwung (und anziehender Binnennachfrage) zog auch die Beschäftigung nach. Die lässt sich als weiterer Beleg für die unbestimmten Beschäftigungseffekte von Prozessinnovationen anführen, wie sie bei *Meyer-Kramer* angesprochen werden. Die Wirkungen sind eventuell mehr langfristig und kommen auf der volkswirtschaftlichen Ebene nur in Zusammenhang mit weiteren Maßnahmen zum Tragen.

Bei der Analyse der Hintergründe des irischen Erfolgs benennt *Heinz Werner* eine Kombination verschiedener Faktoren und Maßnahmen. Dazu gehören ein stabiles makroökonomisches Umfeld und der Abbau der Staatsverschuldung, längerfristige Beschäftigungspakte zwischen Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften, hohe ausländische Direktinvestitionen, erhebliche europäische Transferzahlungen und ein hohes Qualifikationspotenzial der irischen Arbeitskräfte. Will man von Irland lernen, sollte man die Empfehlung von *Alexander Reinberg* in diesem Heft ernst nehmen, dass auch in Deutschland auf das Qualifikationsniveau der nachwachsenden Generation geachtet werden muss und den steigenden Anteilen „Ungelernter“ sei Beginn der 90er Jahre gegengesteuert werden sollte. Doch zurück nach Irland: Unterstützt wird der Aufschwung am Arbeitsmarkt auch durch relativ hohe Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik, eine große arbeitsrechtliche Flexibilität und die Zunahme des Erwerbspersonenpotenzials, welche bisher Beschäftigungsempfänger vermied. Der Autor betont abschließend, dass für den Erfolg des irischen Weges ein Maßnahme- und Strategiebündel ausschlaggebend war, das zu einem günstigen Zeitpunkt einsetzte und an den länderspezifischen Gegebenheiten orientiert war. Insofern sei eine bloße Nachahmung des „keltischen Tigers“ nicht möglich. Man könne aber vom abgestimmten Policy-Mix, der langfristigen Lohnzurückhaltung und den Beschäftigungspakten lernen.

Die abschließenden Beiträge des Schwerpunktheftes befassen sich mit den Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik (*Schmid u.a.*) sowie der Regional- und Strukturpolitik (*Koller/Schwengler, Bade, Crome/Zarth*).

Die Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik untersuchen *Günther Schmid, Hugh Mosley, Christoph Hilbert und Holger Schütz*. „Wirkungsanalysen schätzen das Ergebnis der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Vergleich zu den gesetzten Zielen und im Vergleich zum Ergebnis, das ohne die Einwirkung der Maßnahmen zustande gekommen wäre.“ Die Autoren geben zunächst einen kurzen Überblick zum Stand der Wirkungsforschung, wobei sie die jeweiligen Besonderheiten von Mikro- und Makrostudien herausstellen. Anschließend begründen sie den eigenen Ansatz einer integrierten Wirkungs- und Implementationsanalyse. Dazu wurden in den Jahren 1994 bis 1997 in den 142 Arbeitsamtsbezirken die Instrumente der beruflichen Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung, der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und der wichtigsten Formen von Lohnsubventionen untersucht. Die Autoren zeigen, wie unterschiedlich die Arbeitsämter trotz gleicher oder ähnlicher Problemlagen agieren. Sie weisen auf einen großen regionalen Handlungsspielraum hin, der bereits in dem bis 1997 geltenden Arbeitsförderungsengesetz angelegt war.

Bezüglich der Aufteilung der finanziellen Mittel zwischen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und beruflicher Weiterbildung unterscheiden die Autoren vier Typen der „Weiterbildungsspezialisten“, „ABM-Spezialisten“, „Aktivisten“ und

„Passivisten“, wobei darauf hingewiesen wird, dass die „Aktivisten“ nicht unbedingt eine effektivere Arbeitsmarktpolitik betreiben, da man nicht weiß, welche Schwerpunktsetzung sich als vorteilhaft erweist. Als ein qualitativer Aspekt wird herausgestellt, dass in den meisten Arbeitsämtern die Langzeitarbeitslosen im Vergleich zu ihrem Gewicht an allen Arbeitslosen überdurchschnittlich in Maßnahmen vertreten sind. „Die aktive Arbeitsmarktpolitik erscheint so auf den ersten Blick zielgerichtet“. Zurück zur Frage nach den Bestimmungsgründen der regionalen Variation beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente kommen multivariate Analysen zu folgendem Ergebnis: Mehr als $\frac{2}{3}$ der Variation im regionalen Aktivitätsniveau erklärt sich durch das Niveau der regionalen Arbeitslosigkeit und durch den Anteil der Langzeitarbeitslosen. Andere regionale Strukturmerkmale wie Größe der Region oder Industriestruktur tragen nur wenig zur weiteren Erklärung bei. *Schmid u.a.* suchen die Resterklärung auf der Ebene der Implementation, die sich in der Fähigkeit der Ämter ausdrückt, Mittel zu binden und umzusetzen. Dazu bedarf es einer ausreichenden Zahl professioneller Träger, aber auch der Akzeptanz der Arbeitgeberseite. Zur Frage der Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik in Bezug auf den Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit werden ebenfalls Ergebnisse einer multivariaten Regressionsanalyse vorgestellt, die nach Aussage der Autoren jedoch mit Vorsicht zu behandeln sind. Danach ist Weiterbildung arbeitsmarktpolitisch zum Abbau der „kurzen Langzeitarbeitslosigkeit“ am effektivsten, während Lohnsubventionen am stärksten sozialpolitisch im Bereich der „langen Langzeitarbeitslosigkeit“ wirken. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bringen in der Regel keine signifikanten Verbesserungen – auch nicht als Beitrag zur Minderung der strukturellen Verhärtung der Arbeitslosigkeit. Die gebotene Vorsicht bei der Interpretation dieser Ergebnisse wird mit den möglichen Besonderheiten des zugrundegelegten statistischen Modells begründet. Die Autoren betonen daher, dass die berichteten Ergebnisse weiterer Analysen mit längeren Zeitreihen oder verfeinerten Methoden bedürfen. Der Beitrag kann für die *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* als ein Einstieg in die Diskussion um die Evaluation der Arbeitsmarktpolitik verstanden werden, die mit dem Schwerpunktheft 2000 fortgesetzt werden wird.

Bei den letzten drei Beiträgen handelt es sich um Gutachten, die im Auftrag des Bund-Länder-Planungsausschusses der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ erstellt wurden und der Neuabgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe dienen. Zur Beurteilung der Förderwürdigkeit wurden vier Teilindikatoren berechnet (Arbeitslosenquote, Bruttojahreseinkommen, Infrastruktur und prognostizierte Arbeitsplatzentwicklung), die zu einem Gesamtindikator verknüpft wurden. Anhand dieses Gesamtindikators wurden die Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe ermittelt, wobei diese durch eine Plafondierung der EU-Kommission begrenzt sind. Innerhalb der so gewonnenen Fördergebiete kann die Gemeinschaftsaufgabe Investitionszuschüsse an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft vergeben und Gemeinden oder Gemeindeverbände beim Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur fördern. Der Beitrag von *Martin Koller und Barbara Schwengler* enthält die Indikatorberechnungen zu den regionalen Arbeitsplatzdefiziten und der regionalen Einkommenschwäche. Der Beitrag von *Franz-Josef Bade* legt Methode und Ergebnisse der Erwerbstätigenprognose bis 2004 dar. *Michael Zarth* und *Barbara Crome* befassen sich schließlich mit der regionale Infrastrukturausstattung anhand von Teilindikatoren zur sachkapital-, humankapital- und haushaltsorientierten Infrastruktur.