

Aus dem Inhalt

Thesen zum Tage

Spare in der Zeit ...
In seinem Plädoyer für eine antizyklische Finanzpolitik wendet sich der Autor gegen eine Verteufelung der Nachfragepolitik. Allerdings müssen für deren Erfolg fünf Bedingungen erfüllt sein. S. 3

Konjunkturverbund USA/BRD

Auf Gedeih und Verderb?
Die Wirkungen der US-Konjunktur auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Deutschland sind groß. Angesichts der gegenwärtigen Flaute in den USA sind deshalb Spielräume für eigenes Handeln auszuloten. S. 4

Arbeitszeitpolitik

Flexibilität fördert Beschäftigung
In Verbund mit intelligenter Arbeitsorganisation und Qualifizierung kann ein modernes Arbeitszeitmanagement Voraussetzungen für mehr Beschäftigung schaffen, wie der jüngste Tarifabschluss bei VW zeigt. S. 6

Praktische Theorie

Akerlof und der Markt für Zitronen
Georg Akerlof und zwei weitere US-Ökonomen haben den Nobelpreis für ihre Arbeiten zum Phänomen der „Informationsasymmetrien“ auf Güter- und Dienstleistungsmärkten erhalten. Es lässt sich zeigen, dass diese Theorie von großem praktischen Wert ist. S. 8

Neuregelung der 630-Mark-Jobs

Sturm im Wasserglas
Trotz der Gesetzesänderung hat sich die geringfügige Beschäftigung als flexibles Instrument der Personalplanung behauptet. S. 10

Jugendliche

Gelingt der Sprung aus der Arbeitslosigkeit?
In zwölf Befunden wird eine Zwischenbilanz zum Jugendsofortprogramm (JUMP) der Bundesregierung gezogen. S. 12

Beschäftigungsförderung

Bisher geringe Nachfrage im Niedriglohnsektor
Die Begleitforschung zu CAST kann vorerst nicht von größeren Erfolgen der Fördermodelle berichten. S. 14

Dieser Ausgabe liegt ein Fragebogen für unsere Leserinnen und Leser zur Beurteilung der *IAB Materialien* bei.

Konjunkturentwicklung

Arbeitsmarkt im Zeichen weltweiter Abkühlung

Im Jahr 2001 stagnieren in Deutschland Wachstum und Beschäftigung nahezu, die Arbeitslosigkeit steigt saisonbereinigt schon seit Jahresbeginn – Erst im 2. Halbjahr 2002 leichte Besserung zu erwarten – Sind diese Entwicklungen unausweichlich?

Die wirtschaftliche Dynamik hat im Jahr 2001 weltweit erheblich nachgelassen. Die Konjunktur in den USA ist eingebrochen, in Japan trägt die gesamtwirtschaftliche Entwicklung krisenhafte Züge und in Europa ging der kräftige Aufschwung entgegen aller Erwartung nicht weiter. Massive Ölpreiserhöhungen zu Beginn des Jahres sowie die langsame Gangart der Wirtschaft in den USA gaben den Anstoß für die weltweite Abkühlung der Konjunktur.

Auch die deutsche Wirtschaft wurde allmählich davon erfasst. Die dämpfenden weltwirtschaftlichen Einflüsse wurden verstärkt durch die Folgen der Tierseuchen

sowie die eher restriktive Geldpolitik. Außerdem wird das Wirtschaftswachstum nach wie vor durch die anhaltende Krise der Bauwirtschaft gebremst. Dies alles bewirkte hierzulande einen konjunkturellen Rückschlag, der in diesem Ausmaß nicht erwartet worden war.

Wirtschaftliche Entwicklung und Arbeitsmarktbilanz im Jahre 2001

Insgesamt tendiert die **wirtschaftliche Entwicklung** in Deutschland zur Stagnation. Die Zuwachsraten des realen Bruttoinlandsprodukts wurden von Quartal zu Quartal immer kleiner. Dass sie im 1. Halbjahr 2001 immer noch positiv waren, ist allein dem hohen Niveau zu

Tableau zur aktuellen Arbeitsmarktentwicklung

	2001	2002
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	
Bruttoinlandsprodukt (real)	0,75 %	1,25 % *)
Arbeitsvolumen	-0,6 %	-0,4 %
durchschnittl. Arbeitszeit	-0,7 %	-0,3 %
Erwerbstätige	+ 50 000	-40 000
	Jahresdurchschnitt in Mio.	
registrierte Arbeitslose	3,85	3,89

*) Obergrenze des derzeit für wahrscheinlich gehaltenen Wachstumsspektrums

Übersicht

Quelle: Eigene Berechnungen; Stand November 2001

verdanken, das im Lauf des wachstumsstarken Jahres 2000 erreicht worden war. Im (saisonbereinigten) Verlauf jedenfalls stagnierte die gesamtwirtschaftliche Produktion zur Jahresmitte. Aufgrund der bekannten Wirkungsverzögerungen wird sich die inzwischen gelockerte Geldpolitik erst im Verlauf des nächsten Jahres auswirken. Das reale Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2001 dürfte nur um 0,75 Prozent größer sein als im Vorjahr (vgl. *Übersicht auf S. 1*). Gegenüber den ursprünglich hohen Erwartungen ist dies als erheblicher Rückschlag zu werten. Noch um die Jahreswende war allgemein ein Wachstum von etwa 2,5 Prozent erwartet worden.

Das IAB hat zwar schon Anfang 2001 in seinen Alternativrechnungen auf Risiken hingewiesen, einer solch dramatischen Verschlechterung der Entwicklung aber keine hohe Wahrscheinlichkeit zugemessen.

Infolge der konjunkturellen Schwäche hat die Arbeitskräftenachfrage in Deutschland nicht mehr zugenommen, der kräftige Beschäftigungsaufbau kam zum Stillstand. Auch hier gilt: Allein wegen der kräftigen Zunahme der **Beschäftigung** im Verlauf des Jahres 2000 sind die Veränderungsdaten im *Vorjahresvergleich* noch positiv. Nach den vorläufigen saisonbereinigten Daten des Statistischen Bundesamtes waren im *Verlauf* des 1. Halbjahres bereits leichte Rückgänge zu verzeichnen. Und die aktuellen Konjunkturindikatoren deuten nicht darauf hin, dass die wirtschaftliche Entwicklung schon zum Jahresende hin wieder Fahrt aufnimmt.

Deshalb kann bei der Beschäftigung nicht mit einer schnellen und spürbaren Besserung gerechnet werden. Vielmehr deutet einiges auf einen weiteren Rückgang der Erwerbstätigenzahlen hin. Ingesamt dürfte die Beschäftigung im Jahresdurchschnitt 2001 nur wenig (+0,1 Prozent bzw. 50 000 Personen) über dem Vorjahresstand liegen. Aufgrund der Wachstumsschwäche bleibt dieses Ergebnis weit hinter den noch vor einem halben Jahr gehegten Erwartungen zurück.

Das **Erwerbspersonenpotenzial** ist im Jahr 2001 etwas größer als im Vorjahr (+50 000 Personen), denn die demographisch bedingten Rückgänge werden vor allem durch die weiter kräftig zunehmende Erwerbsbeteiligung mehr als ausge-

glichen. Die Entwicklung des Angebots hat die Arbeitsmarktbilanz 2001 also nicht entlastet.

Wie Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsdynamik blieb denn auch die Entwicklung der **Arbeitslosigkeit** hinter den Erwartungen zurück. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen stieg seit Jahresbeginn saisonbereinigt von Monat zu Monat. Aufgrund der Entwicklung von Erwerbspersonenpotenzial und Beschäftigung erwarten wir im weiteren Jahresverlauf bei der Arbeitslosigkeit keinen Umschwung, sondern einen weiteren Anstieg.

Derzeit gibt es zwar keine konkreten Anhaltspunkte für größere Arbeitsmarktwirkungen der Terroranschläge vom 11. September 2001. In einigen unmittelbar betroffenen, großemäßig aber weniger bedeutenden Wirtschaftszweigen und Berufsgruppen entwickeln sich die Stellenmeldungen und Arbeitslosenzahlen allerdings deutlich ungünstiger als bisher. Stärker könnte sich jedoch eine breite Verunsicherung von Verbrauchern und Investoren auswirken. So hat sich das Geschäftsklima in der gewerblichen Wirtschaft nach den Befragungen des ifo-Instituts im September drastisch verschlechtert und zeigte auch im Oktober keine Aufhellung. Ob dies eine Überreaktion gewesen ist, müssen die kommenden Monate zeigen.

Die Arbeitslosenzahlen vom Oktober jedenfalls legen die Befürchtung nahe, dass die Entwicklung in den nächsten Monaten einem eher pessimistischen Szenario folgen wird, in dem sich Belastungen durch Folgewirkungen der Terroranschläge und anhaltende Konjunkturschwäche mischen. Eine analytisch saubere Trennung dieser Einflüsse ist allerdings nicht möglich.

Wenn sich der Anstieg der (saisonbereinigten) Arbeitslosenzahlen im zuletzt beobachteten Umfang fortsetzt, dann ergibt sich für den Jahresdurchschnitt eine Zahl von rund 3,85 Mio. Arbeitslosen. Dies sind zwar rund 40 000 weniger als im Vorjahr, was aber allein Ergebnis des kräftigen Rückgangs im Verlauf des Jahres 2000 ist. Von dem damals erreichten niedrigen Niveau aus sind die absoluten Zahlen inzwischen wieder spürbar gestiegen.

*) Seine in Kürze aktualisierte Alternativprojektion wird das IAB auch in der nächsten Ausgabe der IAB-Materialien veröffentlichen.

Wirtschaftliche Entwicklung und Arbeitsmarktbilanz im Jahr 2002

Für eine schnelle, deutliche und nachhaltige Besserung der weltwirtschaftlichen Entwicklung gibt es derzeit wenige Anzeichen.

Von der US-Ökonomie dürften kurzfristig bis zum Jahresende 2001 keine Impulse ausgehen, die die anderen Volkswirtschaften mitziehen. Zwar ist dort die Geld- und Fiskalpolitik inzwischen auf Expansion ausgerichtet worden. Aufgrund der bekannten Wirkungsverzögerungen dürften positive Impulse – zumal im internationalen Konjunkturverbund – aber erst im Verlauf des Jahres 2002 zu Buche schlagen (vgl. *auch den Artikel auf S. 4*). Im gesamten EURO-Raum würde dies nur allmählich zu einer Belebung beitragen. Auch die inzwischen gelockerte Geldpolitik dürfte sich erst später positiv auswirken. Die Einführung des EURO-Bargelds wird nach allgemeiner Einschätzung keinen Preisschub auslösen, auf den die Europäische Zentralbank mit restriktiven Maßnahmen reagieren könnte.

Die Terroranschläge in den USA vom 11. September 2001 belasten – wie erwähnt – die weltweite konjunkturelle Grundströmung zusätzlich. Ihre Folgewirkungen sind derzeit wissenschaftlich fundiert nicht abschätzbar. Jedenfalls muss davon ausgegangen werden, dass dadurch die Risiken für Wachstum, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit auch in Deutschland größer geworden sind. Intensität und Dauer dieser Wirkungen sind jedoch ungewiss.

So dürfte sich die Konjunktur in Deutschland zwar im Verlauf des Jahres 2002 allmählich erholen. Dennoch zeichnen sich derzeit keine wirklich günstigen Perspektiven für die weitere Entwicklung ab. Es wird allgemein mit einem realen **Wirtschaftswachstum** von nur 0,7 Prozent bis 1,3 Prozent gerechnet.^{*)}

Selbst im Falle einer Entwicklung an der Obergrenze des Wachstumsspektrums (1,25 Prozent) dürfte dann die Arbeitskräftenachfrage – gemessen an der Zahl der Erwerbstätigen – weiter abnehmen, und zwar um 0,1 Prozent bzw. 40 000 Personen (vgl. *Übersicht auf S. 1*). Da die

Fortsetzung auf S. 16

Thesen zum Tage

Spare in der Zeit ...

Plädoyer für eine antizyklische Finanzpolitik

Steigende Arbeitslosenzahlen, Rezessionsgefahr und drohende Weltwirtschaftskrise lassen den Ruf lauter werden, Steuersenkungen und Infrastrukturinvestitionen zur Ankerbelung der Konjunktur zeitlich vorzuziehen. Beides entspräche sowohl angebots- als auch nachfragepolitischen Erfordernissen. Finanzpolitische Konjunktursteuerung stößt in Deutschland jedoch verbreitet auf Ablehnung. Haupteinwand: Sie würde – wie etwa in den 70er Jahren – lediglich Strohfeuer entfachen und dadurch die Staatsschulden in die Höhe treiben.

Seltsamerweise wird kaum wahrgenommen, dass in den wachstums- und beschäftigungspolitisch erfolgreicherer Ländern wie den USA, Großbritannien, Dänemark und den Niederlanden spätestens seit den 90er Jahren neben flexiblen Märkten und moderater Lohnentwicklung auch eine tendenziell antizyklische Finanzpolitik zum Erfolg beigetragen hat – trotz teilweise hoher Auslandsverflechtung. So ließen die USA zur Überwindung der Rezession ihre Staatsdefizitquote 1992 auf 5,9 Prozent und Großbritannien 1993 sogar auf 8,0 Prozent anwachsen. Dänemark legte außerdem ein klassisches Investitionsprogramm auf. Alle diese Länder konnten ihre Defizite im Zuge des initiierten kräftigen Aufschwungs bis Ende der 90er Jahre in Überschüsse umwandeln. Keines dieser Länder hat – wie die Bundesrepublik 1982 und 1993 – mitten in der Rezession mit einer prozyklischen Sparpolitik begonnen, die die Rezession vertiefen und verlängern und dadurch auch den intendierten Abbau des Staatsdefizits verzögern musste. So kostete nach RWI-Berechnungen der 1993 bis 1997 gefahrene Konsolidierungskurs 1997 sogar mindestens 450 000 Arbeitsplätze. Die Staatsdefizitquote von 3,2 Prozent in 1993 konnte jedoch selbst bis 2000 nur auf 1,0 Prozent (ohne UMTS-Erlöse) gedrückt werden.

Hierzulande verhindern offensichtlich einzelwirtschaftliche Sichtweisen die

Einsicht in gesamtwirtschaftliche Kreislaufzusammenhänge und die marktwirtschaftliche Dynamik. Ein Staat kann wegen seines großen gesamtwirtschaftlichen Gewichtes aus einem Defizit mit offensiven Maßnahmen schneller und leichter *herauswachsen*, als wenn er sich wie ein privater Haushalt mit defensiven Maßnahmen *herauszusparen* versucht. Es ist volkswirtschaftlich geradezu widersinnig, den Abbau eines Staatsdefizits ohne Rücksicht auf die Konjunkturlage festzuschreiben. Während die USA gegenwärtig zur Konjunkturankebelung ein umfangreiches Programm vorbereiten, wird in Deutschland mit der Absage an eine zeitweilige Defiziterhöhung zugunsten von Investitionen und Steuersenkungen erneut eine Chance zur durchgreifenden Wende in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung verschenkt – wie schon bei der hausväterlichen Verwendung der gesamten UMTS-Erlöse zum sofortigen Schuldenabbau.

Für den nachhaltigen Erfolg einer Nachfragepolitik müssen allerdings fünf Bedingungen erfüllt sein, die in Deutschland – wie in Japan – bisher zu wenig beachtet wurden:

Erstens darf der Staat seine nachfragepolitischen Maßnahmen nicht selbst an anderer Stelle oder durch kurzatmiges Handeln konterkarieren. So gelang es in der Rezession von 1974/75 mit Investitionsprogrammen und Steuersenkung, den Anstoß zu einem Wachstum von real 5,3 Prozent im Jahr 1976 zu geben. Jedoch wurden bereits im Herbst 1975, als gerade der konjunkturelle Tiefpunkt überschritten war, die Ausgaben für die Jahre 1976 bis 1979 massiv gekürzt: Der Aufschwung erschlaffte, noch bevor er auf den Arbeitsmarkt hatte durchschlagen können.

Zweitens müssen Steuersenkungen oder Investitionsprogramme von vornherein so groß dimensioniert sein, dass ihre positive Wirkung nicht bezweifelt wird. Kleine Programme – wie die meisten der sozialliberalen Ära – drohen dagegen zu verpuffen.

Drittens ist jede Nachfragepolitik zum Scheitern verurteilt, wenn es im Aufschwung zu preistreibenden Lohnerhöhungen kommt und schließlich die Notenbank auf die Zinsbremse treten muss. Dieser Zusammenhang war eine der wesentlichen Ursachen für die tiefen Beschäftigungseinbrüche um 1975, 1982 und auch 1993 sowie für die wachsende Belastung des Staatshaushalts.

Viertens ist die längerfristig ausschlaggebende Größe für Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum ein zukunftssträchtiger Strukturwandel. Hierfür ist es unverzichtbar, die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft mit einer Angebotspolitik zu fördern, die Verkrustungen löst und die Bedingungen für privates Wirtschaften verbessert. Nachfragepolitik kann nur dazu beitragen, das Wachstum kurz- bis mittelfristig zu verstetigen und dadurch im Durchschnitt einen höheren Wachstumspfad zu erreichen. Der Erfolg der Konjunkturpolitik unter Schiller und Strauß von 1967/68 hatte jedoch manchen glauben lassen, der Wirtschaftsprozess sei auch langfristig allein mit globaler Nachfragepolitik hinreichend zu steuern.

Fünftens gehört zu einer antizyklischen Nachfragepolitik in Zeiten der Hochkonjunktur naturgemäß eine restriktive Finanzpolitik. Statt bei sprudelnden Steuereinnahmen mit zusätzlichen Ausgaben die Konjunktur zusätzlich anzuhetzen wie z. B. Anfang der 70er Jahre, müssen insbesondere dann die Chancen für Reformen und den Schuldenabbau genutzt werden.

Der Anstieg von Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung während der sozialliberalen Ära ist also nicht dem Konzept der Nachfragepolitik anzulasten, sondern einer einseitigen, halbherzigen, inkonsequenten, kurzatmigen und unabgestimmten Politik. Ähnliches gilt für die liberal-konservative Ära mit ihrer halbherzigen Angebotspolitik, die überdies die Nachfrageseite vernachlässigte. Nur mit einem mutigen Mix aus Angebotspolitik, moderater Lohnpolitik sowie antizyklischer Finanzpolitik dürfte es gelingen, endlich die vorwiegend hausgemachte Arbeitslosigkeit und Wachstumsschwäche der letzten 25 Jahre einschließlich der Haushaltsmiserie nachhaltig zu überwinden. Spart der Staat aber in der derzeitigen Konjunkturfalke, so spart er zur Unzeit.

Wolfgang Klauder

(1967–1996 Bereichsleiter im IAB)

Konjunkturverbund USA/BRD

Auf Gedeih und Verderb?

Unsere Abhängigkeit von der US-Wirtschaft ist zwar größer, als man aufgrund der direkten Verflechtungen annehmen könnte, jedoch kein Grund für politischen Attentismus – Rasches Handeln wäre angezeigt

Noch zu Jahresanfang hatten die Projektionen zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland für das laufende und kommende Jahr lediglich eine leichte Abschwächung gegenüber dem Jahr 2000 vorausgeschätzt.

Allerdings galt dabei als Hauptrisiko für die Weltwirtschaft insgesamt, aber auch für Deutschlands Ökonomie, die konjunkturelle Entwicklung in den USA. Da neben dem Produktivitätsfortschritt (pro Kopf) das Wirtschaftswachstum den wesentlichen Bestimmungsfaktor der Beschäftigungsentwicklung darstellt, wären damit auch entsprechende Wirkungen auf den Arbeitsmarkt zu erwarten.

Unterdessen hat sich nach einem über fast ein Jahrzehnt anhaltenden Wirtschaftsboom die Lage in den Vereinigten Staaten deutlich verschlechtert. Nunmehr ist nach 5,0 Prozent Wachstum im Jahre 2000 – insbesondere aufgrund der terroristischen Anschläge am 11. September und ihrer Folgen – sogar mit einer Rezessionsphase in den USA zu rechnen. Umstritten sind allerdings Intensität und Dauer des Konjunkturerinbruchs.

Direkte und indirekte Verflechtungen

Die USA sind der größte außereuropäische Handelspartner der Bundesrepublik Deutschland, die wiederum als Abnehmer amerikanischer Exporte weltweit an fünfter Stelle steht. 1999 betrug die deutsche Ausfuhr in die USA bei einem Anteil von rund 10 Prozent an allen Exporten mehr als 100 Mrd. DM, und die deutsche Einfuhr aus den Vereinigten Staaten bei einem Anteil von gut 8 Prozent an allen Importen mehr als 71 Mrd. DM.

Beide Länder sind füreinander auch von großer Bedeutung bei den Auslandsinvestitionen: So gehen rund 20 Prozent der

deutschen Direktinvestitionen im Ausland in die Vereinigten Staaten. Der deutsche Investitionsbestand in den USA betrug Ende 1997 rund 114 Mrd. DM. Umgekehrt sind die USA Deutschlands größter Auslandsinvestor. Für Ostdeutschland gilt dies sogar im Vergleich mit den EU-Ländern insgesamt. Der gesamte US-Investitionsbestand in Deutschland belief sich bis Ende 1997 auf rund 83 Mrd. DM.

Der ökonomische Verbund Deutschlands mit den USA ergibt sich aber nicht nur aus den direkten bilateralen Beziehungen auf den Güter-, Faktor-, Geld- und Devisenmärkten. Auch die indirekten Einflüsse über die internationale Verflechtung aller Volkswirtschaften (Drittlandereffekt) spielen eine beachtliche Rolle. Über die Hälfte des deutschen Außenhandels betrifft Europa, namentlich die EU-Länder. Die Warenausfuhr bzw. -einfuhr in diesen Wirtschaftsraum belief sich 1999 auf rund 560 Mrd. DM bzw. rund 455 Mrd. DM, was einem Anteil von rund 60 Prozent bzw. 53 Prozent entspricht.

Der europäische Raum ist auch für die Vereinigten Staaten der größte Auslands-

markt. Rund 22 Prozent der gesamten Ausfuhr gehen in die EU. 1999 exportierten die USA Waren im Wert von 152 Mrd. Dollar dorthin. Umgekehrt führte die EU im Jahr 1999 Waren im Wert von 195 Mrd. Dollar in die Vereinigten Staaten aus.

Deutschlands Auslandsmärkte sind also auch in der Regel Märkte der Vereinigten Staaten. Beide Länder stehen somit gemeinsam in direkten ökonomischen Wechselbeziehungen zu Drittländern, wodurch die bilaterale Interdependenz verstärkt wird.

Versuch einer Quantifizierung
Mit Auswirkungen der amerikanischen Konjunktorentwicklung auf Deutschlands Wirtschaft und Arbeitsmarkt ist also zu rechnen. Jedoch bleibt zu fragen, wie stark diese sind.

Einen ersten Eindruck hiervon vermittelt die Gegenüberstellung der jährlichen Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsproduktes beider Länder (*als Maß für die jeweilige Konjunkturlage, vgl. Abbildung 1*). Danach bewegen sich die Kurven der Wachstumsraten beider Volkswirtschaften meistens in die gleiche Richtung. Der statistische Nachweis eines Konjunkturverbundes allein auf der Basis nationaler Wachstumsraten wäre deshalb nicht unplausibel.

Tatsächlich liefern Korrelations- und Regressionsanalysen¹⁾ auf Basis jährlicher BIP-Wachstumsraten quantitative Hin-

1) Einfache bzw. multiple, lineare Regressionsansätze auf der Basis von jährlichen Veränderungsrate für den Gesamtzeitraum bzw. Teilzeiträume.

Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Westdeutschland und den USA

Jährliche BIP-Wachstumsraten 1951 bis 1998, in Prozent

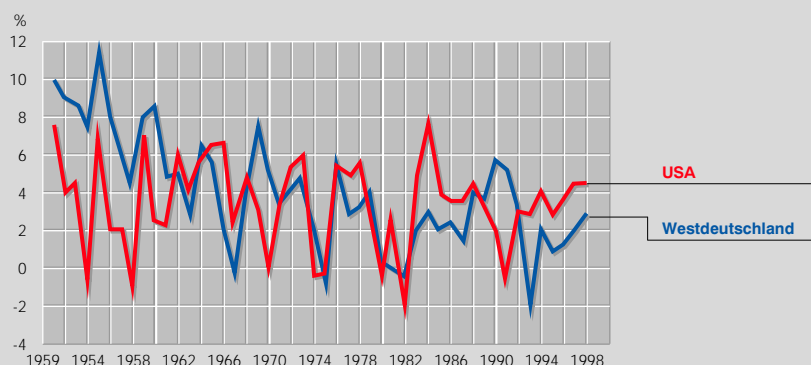


Abb. 1

Quelle: Statistisches Bundesamt; BEA (Bureau of Economic Analysis)

weise zur Abhängigkeit der deutschen Konjunktur von der US-Ökonomie: Um bis zu 0,4 Prozentpunkte könnte sich danach die deutsche Wachstumsrate verändern, wenn das Wachstumstempo der US-Wirtschaft um einen Prozentpunkt zu- bzw. abnehmen würde.

Simulation von „Schocks“

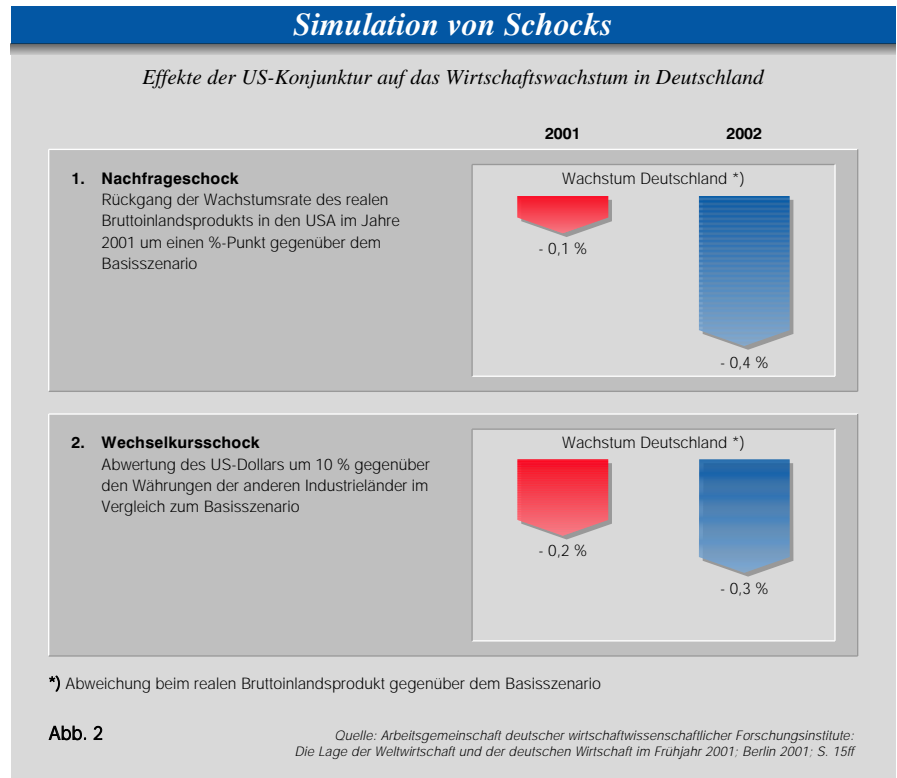
Im Gegensatz zu Korrelations- und Regressionsrechnungen allein auf der Basis von BIP-Veränderungsraten können Simulationen mit einem umfassenden und wirtschaftstheoretisch fundierten Modellsystem die ökonomischen Begründungszusammenhänge explizit berücksichtigen. Sie dürften sicherlich auch verlässlichere Ergebnisse erzielen.

Die Gemeinschaft der Wirtschaftsforschungsinstitute hat anlässlich ihres letzten Frühjahrgutachtens unter Einsatz des „Oxford Economic Forecasting“ (OEF)-Modells solche Analysen vorgenommen²⁾. Dabei wurde unterstellt, dass das Wirtschaftswachstum in den USA plötzlich um einen Prozentpunkt zurückgeht bzw. der US-Dollar um 10 Prozent abgewertet wird.

Das „OEF“-Modell enthält für die wichtigen Volkswirtschaften eigene Subsysteme und erfasst ihre Interdependenzen. Bei den Modellsimulationen wurde insbesondere unterstellt, dass wegen der Folgen des angenommenen Wachstums- bzw. Währungsschocks keine gegensteuernden wirtschaftspolitischen Maßnahmen ergriffen würden.

Danach würde das Zurückbleiben der US-Wachstumsrate um einen Prozentpunkt im Jahre 2001 das Wirtschaftswachstum in Deutschland in diesem Jahr um 0,1 Prozentpunkte und im Jahre 2002 um 0,4 Prozentpunkte abbremser. Die Abwertung der US-amerikanischen Währung um 10 Prozent hätte hierzulande einen Rückgang des Wachstums in 2001 um 0,2 Prozentpunkte und in 2002 um gut 0,3 Prozentpunkte zur Folge (vgl. *Abbildung 2*).

2 Vgl. Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute. Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2001; Berlin 2001.



Da – wie erwähnt – neben dem Produktivitätsfortschritt (pro Kopf) das Wirtschaftswachstum den wesentlichen Bestimmungsfaktor der Beschäftigungsentwicklung darstellt, wären damit auch negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt impliziert, falls die hiesige Wirtschaftspolitik nicht bewusst gegensteuert.

Sollten beide Ursachen, also eine Wachstumsverminderung in den USA und eine Abwertung des US-Dollars, gleichzeitig auftreten, würden sich die Effekte kumulieren. Die dämpfenden Effekte treten überdies nicht nur simultan mit den Schocks auf, sondern – aufgrund endogener Dynamik – auch in den Folgeperioden. Im konkreten Fall würden sie sogar verstärkt durchschlagen.

Fazit

Deutschlands Wirtschaft ist mit einem relativ hohen Exportanteil am eigenen Bruttoinlandsprodukt sowie am gesamten Welthandel überdurchschnittlich stark außenwirtschaftlich orientiert. Ihre Entwicklung wird deshalb auch vom weltwirtschaftlichen Konjunkturklima spürbar geprägt. Eine hervorragende Rolle kommt in diesem Zusammenhang den USA zu.

Empirische Analysen machen deutlich, dass die von dort ausgehenden Impulse von der deutschen Wirtschaftspolitik keinesfalls zu vernachlässigen sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn es weltweit und auf nationaler Ebene praktisch keine kompensierenden Kräfte gibt. Will man den negativen Trend bei der Arbeitsmarktentwicklung umkehren, sind deshalb die zurzeit Erfolg versprechenden Instrumente der Fiskal- und Arbeitsmarktpolitik unverzüglich anzuwenden (vgl. auch die Artikel auf S. 1 und S. 3).

Leo Pusse

(aus IAB-Kurzbericht Nr. 16/2001)

Arbeitszeitpolitik

Flexibilität fördert Beschäftigung

Am Beispiel des Tarifvertrags zwischen VW und der IG Metall zur Auto 5 000 GmbH lassen sich die Bedingungen für ein erfolgreiches Arbeitszeitmanagement zeigen

Nach langen Verhandlungen wurde im August 2001 zwischen VW und der IG Metall ein Tarifvertrag für die neu zu gründende Auto 5 000 GmbH abgeschlossen, in der ein neuer Fahrzeugtyp produziert werden soll. Ergebnis der Verhandlungen ist neben der Einstellung von zunächst 3 500 Arbeitslosen ein aufeinander abgestimmtes System von Arbeitszeit, Arbeitsorganisation, Qualifizierung und Entgeltregelung (vgl. Übersicht).

Angesichts der anhaltenden Beschäftigungskrise in Deutschland stellt sich die Frage, ob dies beispielgebend für andere Betriebe sein könnte und ob insbesondere der Kern des Ganzen, nämlich die Flexibilisierung der Arbeitszeit, Beschäftigung schaffen kann.

Die Kriterien für Erfolge Dass die Einführung von flexiblen Arbeitszeiten besonders dann dauerhaft und beschäftigungswirksam ist, wenn Arbeitszeit, Arbeitsorganisation und Qualifizierung ineinander greifen, ist aus Fallstudien bekannt. Unabhängig von Branche oder Betriebsgröße und der Art der Maßnahme lassen sich drei Merkmale einer in dieser Weise erfolgreichen Arbeitszeitflexibilisierung erkennen: Die Arbeitsorganisation muss erstens so be-

schaffen sein, dass der einzelne Arbeitnehmer das Arbeitsergebnis möglichst weitgehend beeinflussen kann. Flache Hierarchien und die Schaffung selbständig entscheidender Produktionsteams begünstigen den Erfolg. Zweitens muss für eine Qualifikation von Mitarbeitern und Führung gesorgt werden, die zur dezentralen Organisation passt. Drittens müssen die Mitarbeiterpräferenzen bei der Planung ausreichend berücksichtigt werden, sonst ist mit erhöhter Fluktuation und sinkender Arbeitsmotivation unter den verbliebenen Mitarbeitern zu rechnen – besonders wenn die sozialen Beziehungen unter extremen Arbeitszeiten leiden.

Versicherung auf Gegenseitigkeit

Bei bestehenden Organisationen ist damit zu rechnen, dass es bei Mitarbeitern und Führungskräften ein gewisses Beharren auf alten Verhaltensweisen gibt. Insofern waren die Startbedingungen bei der (Quasi-)Neugründung von VW besser als bei der Einführung flexibler Arbeitszeiten in einer bestehenden Organisation. Doch auch hier liegen die ökonomischen Vorteile auf der Hand: Aus ökonomischen Kosten-Nutzen-Kalkülen lässt sich ableiten, dass flexible Arbeitszeiten eine wechselseitige Versicherung zwischen

Arbeitgebern und Arbeitnehmern darstellen. Der Arbeitnehmer wird gegen den Verlust seines Arbeitsplatzes versichert, indem die Arbeitszeit und nicht die Zahl der Beschäftigten mit der Auftragslage variiert. Durch ihre Bereitschaft zu flexiblen Arbeitszeiten versichern die Beschäftigten den Unternehmer gleichzeitig gegen einen Teil des Absatzrisikos infolge von Nachfrageschwankungen. Da die Anpassung des Arbeitseinsatzes über flexible Arbeitszeiten nahezu kostenlos erfolgen kann, ist dies für das Unternehmen kostensenkend im Vergleich zur Anpassung über die Beschäftigtenzahl, die in der Regel mit Entlassungs- oder Rekrutierungskosten verbunden ist.

Ökonomisch sinnvoll ist auch, sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber an den Qualifizierungskosten zu beteiligen: In dem Maße, in dem bei der Qualifizierung betriebsspezifisches Humankapital aufgebaut wird, profitiert das Unternehmen durch Qualitätssteigerungen und eine Senkung der Fluktuationskosten. Für die Beschäftigten vermindert sich durch Qualifizierung einerseits das Risiko, das festgelegte Produktionsziel nicht zu erreichen. Andererseits ist die teilweise Mitfinanzierung dann angebracht, wenn auch allgemein verwertbares Humankapital aufgebaut wird.

Tarifvereinbarungen zur Auto 5 000 GmbH

Arbeitszeit

- Wochenarbeitszeit 35 Stunden wertschöpfend (ohne Qualifizierungszeit) im Durchschnitt
- max. 42 Stunden pro Woche
- Arbeitszeitkonto bis max. 200 Plusstunden/Jahr
- Samstag als Regelarbeitstag
- Spätschichten an 10 Samstagen/Jahr

Arbeitsorganisation

- Teilautonome Teams mit Handlungs-, Dispositions- und Entscheidungsspielraum
- Flache Hierarchien (max. 3 Ebenen)
- Vereinbarung des Programms (Stückzahl/Qualität) zwischen Betriebsrat und Management
- Personalbemessung in Absprache mit den Teams

Qualifizierung

- Vor der Aufnahme der Beschäftigung: Qualifizierung der vorher Arbeitslosen durch das Arbeitsamt (3 Monate)
- Beschäftigungsbegleitende Qualifizierungszeit drei Stunden pro Woche, zur Hälfte vergütet
- Qualifikationsinhalte sowohl prozessbezogen als auch bzgl. sozialer Kompetenzen

Entgelt

- garantiertes Entgelt auf Flächentarifvertrags-Niveau im Durchschnitt der ersten 3 Jahre
- Nacharbeit bei durch die Arbeitnehmer zu vertretender Nichterreichung der Zielvorgaben nicht vergütet.
- Bonussystem mit Mindestbonus sowie persönlichem Leistungsbonus und Ergebnisbeteiligung

Übersicht

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Vorteile für beide Seiten

Aus ökonomischer Sicht ist also ein Risikotausch, der flexible Arbeitszeiten, teamorientierte Arbeitsorganisation mit Ergebnisverantwortung und Qualifikation koppelt, durchaus vorteilhaft für beide Seiten. Die konkrete Ausgestaltung muss jeweils den Wünschen der Unternehmer und der Arbeitnehmer überlassen bleiben. Im konkreten Fall kommen zu den skizzierten Kosten-Nutzen-Erwägungen noch weitere Aspekte hinzu wie das Beharren auf bekannten Verfahren, Reputationsüberlegungen, die Berücksichtigung von Belangen Dritter oder die Nutzung von Fördermöglichkeiten der öffentlichen Hand. Nicht zuletzt sollten auch die Kosten berücksichtigt werden, die bei ungewöhnlicher oder stark streuender Lage der Arbeitszeiten für die Arbeitnehmer entstehen.

Prinzipielle Übertragbarkeit

Die tarifliche Einigung bei VW zeigt die Möglichkeit positiver Beschäftigungswirkungen der Arbeitszeitflexibilisierung in Kombination mit organisatorischen Maßnahmen für einen Großbetrieb der industriellen Fertigung. Grundsätzlich können solche Maßnahmen aber auch in anderen Branchen und kleineren Unternehmen erfolgreich sein: Im Dienstleistungsbereich etwa werden sich flexible Arbeitszeiten an den Kundenpräferenzen ausrichten.

Zusätzliches Beschäftigungspotenzial könnte dort zum einen durch den Abbau von Überstunden entstehen. Zum anderen könnte dann Beschäftigung geschaffen werden, wenn durch die kostensenkenden Effekte der Arbeitszeitflexibilisierung Dienste angeboten werden können, für die bei höheren Kosten keine Nachfrage bestanden hätte.

Dies kann auch Spielräume eröffnen, im unteren Lohnsegment Arbeitsplätze zu schaffen, die einen genügend großen Abstand zum Sozialhilfeniveau haben, aber gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nicht gefährden.

Flexible Arbeitszeiten und Qualifizierung

Neben der Arbeitszeit ist ein wichtiger Bestandteil der VW-Einigung die Festbeschreibung von Qualifizierungsmaßnahmen. Diese Kombination aus flexiblen Arbeitszeiten und Qualifikation erscheint zukunftsweisend. Sie zeigt, wie eine langfristige Strategie angelegt sein muss, die einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften erfolgreich lindern kann. Außer einer beschäftigungsbegleitenden Qualifizierung wie bei VW könnte es in anderen Fällen auch sinnvoll sein, für längerfristige Qualifizierungsmaßnahmen eine Freistellungsphase zu vereinbaren. Hierbei bietet sich wiederum die Arbeitszeitflexibilisierung zur Unterstützung an, indem längerfristig ausgelegte Arbeitszeitkonten zum Ansparen der von Unternehmen und Arbeitnehmern jeweils eingebrachten Zeitbestandteile verwendet werden.

Informelle Regelungen

Solch ausgefeilte Arbeitszeit- und Entgeltregelungen wie im VW-Tarifvertrag lassen sich in größeren Unternehmen zumindest formal leichter einführen als in Kleinbetrieben. Dort erscheint der Aufwand für die Verwaltung moderner Arbeitszeitsysteme wegen des Fixkostencharakters oft zu hoch. Weil es aber in kleineren Betrieben relativ leicht ist, solche Regelungen informell zu treffen, dürfte die Verbreitung flexibler Arbeitszeiten de facto bereits sehr viel höher sein, als empirische Ergebnisse vermuten lassen. Darüber hinaus vorhandene Potenziale für beschäftigungsfördernde Effekte flexibler Arbeitszeiten auch bei kleinen Unternehmen könnten sich durch geeignete Beratung aktivieren lassen. Positive Beispiele hierfür gibt es bereits.

Flexibilität als Standortfaktor

Für die Gesamtwirtschaft ist die erste Lehre, die man aus der VW-Einigung, z. B. aber auch aus der Entscheidung von BMW für Leipzig ziehen kann, dass Standortwettbewerb keine Lohnsenkungsspirale auslösen muss. Vielmehr können intelligente Systeme von Arbeitszeit und Arbeitsorganisation die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland durchaus positiv beeinflussen. Flächentarifverträge werden dabei in der Regel den Rahmen vorgeben, innerhalb dessen maßgeschneiderte betriebliche Lösungen gefunden werden können. Dabei ist zu

unterstreichen, dass betriebliche Einigungen nicht einen einseitigen Verzicht – z. B. der Beschäftigten auf Entlohnungsbestandteile – bedeuten, sondern Gegenleistungen beinhalten. Hier stehen bei bereits existierenden Bündnissen oft die Standort- und Beschäftigungssicherung im Vordergrund. Es gibt aber auch bereits Vereinbarungen, in denen explizit Neueinstellungen garantiert werden.

Kostensenkung und Beschäftigungseffekte

Zu beachten ist allerdings, dass eine Arbeitszeitflexibilisierung – wie andere arbeitsorganisatorische Maßnahmen – auf der Unternehmensseite zunächst nur die Kosten senkt. Damit sich diese Kostensenkung in positiven Beschäftigungseffekten niederschlagen kann, sind entsprechende Nachfragespielräume auf den Gütermärkten für eine Ausdehnung der Produktion nötig: Im Falle VW etwa wurde durch die Flexibilisierungsmaßnahmen lediglich der Produktionsstandort festgelegt, nachdem die Entscheidung über die Produktion des neuen Fahrzeugtyps bereits gefallen war. Dahinter steht eine entsprechende Vorausschätzung der Nachfrage von Seiten der Unternehmensleitung. Arbeitszeitflexibilisierung kann deshalb dazu beitragen, dass sich günstige makroökonomische Rahmenbedingungen und Nachfrageerhöhungen (schneller) in zusätzlicher Beschäftigung niederschlagen.

Fazit

Für die Politik bedeutet dies, dass die Förderung der Arbeitszeitflexibilisierung allein zwar keinen Beschäftigungserfolg garantieren kann. Im Verbund mit Maßnahmen zur Verbesserung der makroökonomischen Rahmenbedingungen kann sie aber dazu beitragen, dass solche Maßnahmen zu zusätzlicher Beschäftigung führen. Dabei muss aber – wie gezeigt – berücksichtigt werden, dass nur solche Modelle zu beschäftigungspolitischen Erfolgen führen dürften, die für die betrieblichen und individuellen Belange jeweils maßgeschneidert sind.

Susanne Koch

(aus IAB-Kurzbericht Nr. 17/2001)

Praktische Theorie

Akerlof und der Markt für Zitronen

Informationsdefizite können zu Marktversagen führen: Die Arbeiten der Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften und ihre Relevanz für den Arbeitsmarkt

Am 10. Dezember erhielten mit George Akerlof, Michael Spence und Joseph Stiglitz drei US-Amerikaner den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften. Diese besondere Ehre wird ihnen zuteil, weil sich ihre Arbeiten mit Antworten auf die Frage beschäftigt haben, wie die Funktion von Märkten verbessert werden kann, die Informationsprobleme aufweisen.

Dazu muss man wissen, dass vollkommene Information zu den Standardannahmen der ökonomischen Modellwelt zählt. Liegen etwa über die Qualität von Produkten nur begrenzte Informationen vor, kann es zu Marktversagen kommen. Ein Gleichgewicht mit der bestmöglichen Allokation wird nicht erreicht. Besitzt eine Marktseite einen Informationsvorsprung, kann sie dadurch einen strategischen Vorteil erlangen und es können sich „Märkte für Zitronen“ herausbilden, in denen sich schlechte Leistung lohnt.

Das Verdienst von Akerlof besteht nun darin, auf das Problem hingewiesen zu haben. Die Ökonomen Spence und Stiglitz haben Wege aufgezeigt, wie dieser spezielle Fall des Marktversagens zu vermeiden ist. Solche zunächst abstrakten und eher theoretischen Fragestellungen scheinen auf den ersten Blick nur wenig Bezug zum Arbeitsmarkt zu haben. Schaut man jedoch genauer hin, gibt es interessante Berührungspunkte und praktische Anwendungsfelder. Dies soll anhand von drei Beispielen verdeutlicht werden.

Informationsprobleme und die Regulierung des Arbeitsverhältnisses
Arbeitsverhältnisse sind nicht mit üblichen Tauschverhältnissen vergleichbar. Bei ökonomischen Tauschbeziehungen werden Quantität und Qualität der Güter sowie Ort und Zeitpunkt der Lieferung explizit durch Vertrag festgelegt. Arbeitsbeziehungen enthalten dagegen typischer-

weise in die Zukunft reichende implizite und vertraglich nicht näher spezifizierte Vereinbarungen. Daraus können informationelle Ungleichgewichte, sog. Informationsasymmetrien, resultieren. Sie treten vor allem bei den impliziten Bestandteilen der Arbeitsbeziehung auf. Denn dem impliziten „Karriereversprechen“ des Arbeitgebers steht das implizite „Leistungsversprechen“ des Arbeitnehmers gegenüber.

Auf der einen Seite herrscht bezüglich der Leistungsbereitschaft des Arbeitnehmers Unsicherheit beim Arbeitgeber. Denn im Rahmen des Arbeitsvertrages wird ja nicht die an den Arbeitnehmer gebundene Arbeitskraft getauscht, sondern die Arbeitsleistung, die aus dem Nutzungsrecht des Arbeitgebers beim Einsatz der Arbeitskraft im Produktionsprozess resultiert.

Eine weitere Ursache für unvollkommene Informationen des Arbeitgebers kann in der unvollständigen Spezifizierung der Leistungsanforderungen an den Arbeitnehmer im Arbeitsvertrag liegen. Auf der anderen Seite beeinflusst die Unbestimmtheit von Arbeitgeberleistungen, z. B. die Gewährung von Aufstiegsmöglichkeiten und Beschäftigungssicherheit, die Arbeitsbeziehung und die Leistungsbereitschaft des Arbeitnehmers.

Das Arbeitsverhältnis enthält auch wegen der impliziten Vertragsbestandteile Elemente einer Wechselbeziehung. Die Vertragsparteien erbringen ihre Leistung in Erwartung einer kompensierenden Gegenleistung. In einer sozialen Austauschbeziehung, die die zeitliche Dimension ausdrücklich berücksichtigt, unterhalten die Tauschpartner nur so lange Beziehungen, wie dies von ihnen als nutzenstiftend erachtet wird. Wird die erwartete Gegenleistung nicht erbracht, sinkt das Interesse der gebenden Seite am Weiterbestand der Beziehung. Dabei besteht eine Tendenz zur Wechselseitigkeit, weil die Nichterwiderung einer Leistung

auch für die nicht leistende Vertragspartei mit Nutzenverlusten (z. B. Beendigung der Beziehung, Sanktionen) verbunden sein kann.

Arbeitsrechtliche Normen wie der Kündigungsschutz, die der Dauerhaftigkeit und Transparenz des Beschäftigungsverhältnisses dienen, tragen zur Stabilisierung wechselseitiger Erwartungen bei. Außerdem fördern solche Schutznormen eine auf Kooperationsbereitschaft basierende Arbeitsbeziehung. So kann sich Beschäftigungssicherheit positiv auf die Leistungsbereitschaft auswirken. Sie fördert die Identifikation der Arbeitnehmer mit den Betriebszielen, die Weitergabe von Kenntnissen und Fähigkeiten, die betriebsinterne Mobilität sowie die Akzeptanz des technologischen Fortschritts. Treten die geschilderten Informationsprobleme auf, können somit Beschränkungen der Vertragsfreiheit durchaus effizienzsteigernde Wirkungen haben.

Informationsprobleme und Personalauswahl
Mangelnde Information über die Leistungsfähigkeit von Bewerbern kann Rekrutierungsprobleme hervorrufen. Aus Sicht des Arbeitgebers sind zwei Kategorien von Qualitätsunsicherheit zu unterscheiden:

- (1) Zum einen geht es um sog. Inspektionscharakteristiken wie die Qualifikation oder die Lohnforderung des Beschäftigten. Sie können **vor** der Einstellung im Zuge der Auswertung von Bewerbungsunterlagen, durch Eignungstests sowie Bewerbungsgespräche „inspiziert“ und geprüft werden.
- (2) Dagegen beziehen sich Erfahrungscharakteristiken auf Merkmale, die erst **nach** der Einstellung einer Überprüfung unterzogen werden können, z. B. der Arbeitsvollzug des Beschäftigten. Die daraus resultierenden Qualitätsunsicherheiten können im Sinne des Akerlof-Problems

zu einer negativen Auslese führen:
Eine suboptimale Zuordnung von
Arbeitskräften und Arbeitsplätzen ist
dann nicht mehr auszuschließen.

Zur Vermeidung einer negativen Auslese kommt für den Arbeitgeber zunächst einmal in Betracht, den Arbeitnehmer zu veranlassen, unbekannte Informationen preiszugeben. Ergänzend oder alternativ kann der Arbeitgeber versuchen, durch eigene Tests und Prüfungen die gewünschten Informationen zu erhalten. Solche Maßnahmen der Personalauswahl sind aber für den Arbeitgeber zwangsläufig mit Kosten verbunden, so dass dieser Qualität und Kosten des Ausleseverfahrens abwägen muss.

Wegen ihrer vergleichsweise geringen Kosten werden vielfach Verfahren der Selbstauswahl als adäquates Instrument zur Verbesserung der Personalauswahl propagiert. Auf Selbstauswahl zielende Ansätze gehen auf Spence und Stiglitz zurück.

So unterscheidet Spence in seinem „Signaling-Ansatz“ Indikatoren, die persönliche unveränderbare Attribute beinhalten (z. B. Geschlecht, Hautfarbe), und Signale, die beeinflussbare persönliche Eigenschaften umfassen (z. B. Schulbildung, berufliche Bildung, betriebsspezifisches Humankapital). Nach Spence eignen sich insbesondere die Signale als Auswahlkriterien.

Vielfach wird auf einen Zusammenhang von Signalkosten (v. a. Ausbildungsaufwendungen) und den produktiven Fähigkeiten eines Stellenbewerbers verwiesen. Danach deuten beispielsweise beim Vergleich zweier Stellenbewerber mit dem selben Ausbildungsabschluss eine kürzere Ausbildungszeit und damit geringere Signalkosten auf produktivere Fähigkeiten des Bewerbers hin.

Stiglitz ist der Auffassung, dass der Ausbildung neben einer produktivitätssteigernden Funktion in diesem Zusammenhang auch eine informationsvermittelnde Aufgabe zukomme. Unter Berücksichtigung bestimmter Indikator-Signal-Kombinationen würden sich so bei Betrieben Erwartungswerte über die Produktivität möglicher Stellenbewerber herausbilden.

Screening-Aufwendungen wie die erwähnten Verfahren der Selbstauswahl, die auch die Kosten der „Inspektion“ umfassen, dienen der Reduzierung der Qualitätsunsicherheit zum Zeitpunkt der Einstellung.

Aus zwei Gründen bleibt aber auch danach noch ein gewisses Maß an Qualitätsunsicherheit bestehen: Erstens zeigt sich bei vielen Tätigkeiten erst im Arbeitsvollzug, ob sich die Arbeitskraft den Anforderungen einer konkreten Aufgabe gewachsen zeigt. Zweitens ist zum Zeitpunkt der Einstellung die Leistungsbereitschaft des Stellenbewerbers weitgehend unbestimmt. Diese Erfahrungskarakteristiken können erst nach der Einstellung einer Überprüfung unterzogen werden, z. B. durch ausreichend lange Probezeiten oder während befristeter Arbeitsverhältnisse.

Informationsprobleme und Personaldienstleistungen
Personaldienstleistungen wie die Arbeitsvermittlung sind sog. „Erfahrungsgüter“. Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass die Produktinformationskosten prohibitiv hoch sind und i.d.R. durch das Vertrauen in den Anbieter ersetzt werden müssen. Der Grund dafür ist, dass asymmetrische Informationen zugunsten des Anbieters und zu Lasten des Nachfragers vorherrschen. Hierfür gibt es viele Beispiele:

An bestimmten Touristikorten ist das Essen in Restaurants nicht zu genießen. Oder Ärzte übervorteilen ihre Patienten durch übertriebenen Diagnose- und Therapieaufwand. Das Gleiche gilt für Grundstücksmakler, die ihre Kunden über den Tisch ziehen.

Akerlof nennt für die Herausbildung eines solchen „Market for Lemons“ (Markt für Zitronen) zwei Bedingungen: Erstens muss es sich um Erfahrungsgüter handeln, deren Qualität erst nach dem Kauf beurteilt werden kann. Die zweite Voraussetzung ist, dass der Käufer nicht in der Lage ist, den Anbieter für die schlechte Qualität seiner Leistung durch Abwanderung zu bestrafen.

Da sich unter diesen Bedingungen eine Qualitätsverschlechterung bei gegebenem Preis lohnen kann, würde dies von allen Anbietern nachgeahmt. Die Qualitätsverschlechterung setzt sich am Markt durch. Als Reaktion geht die Nachfrage der Ver-

braucher zurück und das Image der ganzen Branche leidet.

Auch für Personaldienstleistungen wie die Arbeitsvermittlung gelten die Akerlof-Bedingungen. Für die Marktteilnehmer geht es darum, Kontraktpartner zu finden, deren Informationen und Versprechen sie vertrauen können.

Bei der Suche können Arbeitsvermittler eine Filterfunktion für Arbeitgeber und Arbeitsuchende übernehmen. Sie können ihrerseits versprechen, (nur) solche Marktteilnehmer zusammenzuführen, bei denen die wechselseitigen Erwartungen an Arbeitsleistungen einerseits bzw. an Arbeitsbedingungen und Karrieremöglichkeiten andererseits möglichst weitgehend übereinstimmen.

Die Einhaltung dieses Versprechens, also letztlich die Qualität der Arbeitsvermittlung, lässt sich aber erst im Laufe des Beschäftigungsverhältnisses beurteilen. Wegen des Erfahrungsgutcharakters der Vermittlungsdienstleistung hängt ihre Qualität also davon ab, ob das Vertrauen der Marktteilnehmer in den Vermittler gerechtfertigt ist.

Könnten sich somit auch auf dem Markt für Arbeitsvermittlung schlechte Leistungen der Anbieter von Vermittlungsdienstleistungen lohnen? Je häufiger Vermittlungsdienstleistungen in Anspruch genommen werden, desto eher besteht die Chance, dass sich zwischen dem Anbieter und dem Nachfrager die für die Qualität notwendige Vertrauensbeziehung herausbildet und vice versa.

Trotzdem sind Fehlentwicklungen nicht ausgeschlossen. Effiziente Institutionen und Regelungen können einen Beitrag dazu leisten, das Image von Vermittlern zu verbessern und damit das Auftreten von „Zitronen“ unter den Anbietern zu vermeiden. Zu denken ist dabei u. a. an die Existenz eines öffentlichen Anbieters mit einem überragend positivem Image, die Selbstregulierung privater Märkte, z. B. durch Gütesiegel oder Ehrenkodex, und die staatliche Regulierung von Qualitätsstandards, z. B. durch Vorschriften der Berufsausübung.

Ulrich Walwei

Neuregelung der 630-Mark-Jobs

Sturm im Wasserglas

Nur ein kleiner Prozentsatz der Betriebe hat auf die Gesetzesänderung bei der geringfügigen Beschäftigung überhaupt reagiert – Als flexibles Instrument der Personalpolitik ist sie weit verbreitet und fest eingeplant

Als sie am 1. April 1999 unter Kuratel genommen wurden, haben den 630-Mark-Jobs nicht wenige ein baldiges Ende prophezeit. Doch siehe da: Weder die Sozialversicherungspflicht noch die Besteuerung konnten der breiten Akzeptanz dieser Beschäftigungsform bislang etwas anhaben. Vielmehr zeigen die letztverfügbaren Zahlen der Bundesanstalt für Arbeit vom Juni 2000, dass ein gutes Jahr nach der Gesetzesänderung sogar mehr Menschen (330 000 im Westen und 65 000 im Osten) einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen als zuvor.

Mit ihrem Anteil von rund 4 Prozent ist der Beitrag der geringfügig Beschäftigten zum gesamten Arbeitsvolumen zwar nur bescheiden. Dahinter stehen aber immerhin gut 4 Mio. Köpfe, die vor allem wegen ihrer Rolle für die Flexibilität am Arbeitsmarkt durchaus zu beachten sind. Dem hat das IAB dadurch Rechnung getragen, dass es in seine regelmäßige Erhebung zum gesamtwirtschaftlichen Stellenangebot im 4. Quartal des Jahres 2000 auch Fragen zu eben dieser geringfügigen Beschäftigung aufgenommen hat. Es interessierten dabei vor allem strukturelle Aspekte, die betriebliche Sicht und Praxis, zu denen die BA-Statistik keine Angaben machen kann.

Weiterhin stark verbreitet

In jedem zweiten westdeutschen und jedem dritten ostdeutschen Betrieb arbeiten im September 2000 geringfügig Beschäftigte. Wie die Abbildung 1 zeigt, hat dabei die Verbreitung in der Wirtschaft seit der Gesetzesänderung sogar leicht zugenommen, wenn man richtigerweise das Beschäftigungsgewicht der Betriebe berücksichtigt.

Mit zunehmender Betriebsgröße nimmt der Anteil der geringfügig Beschäftigten

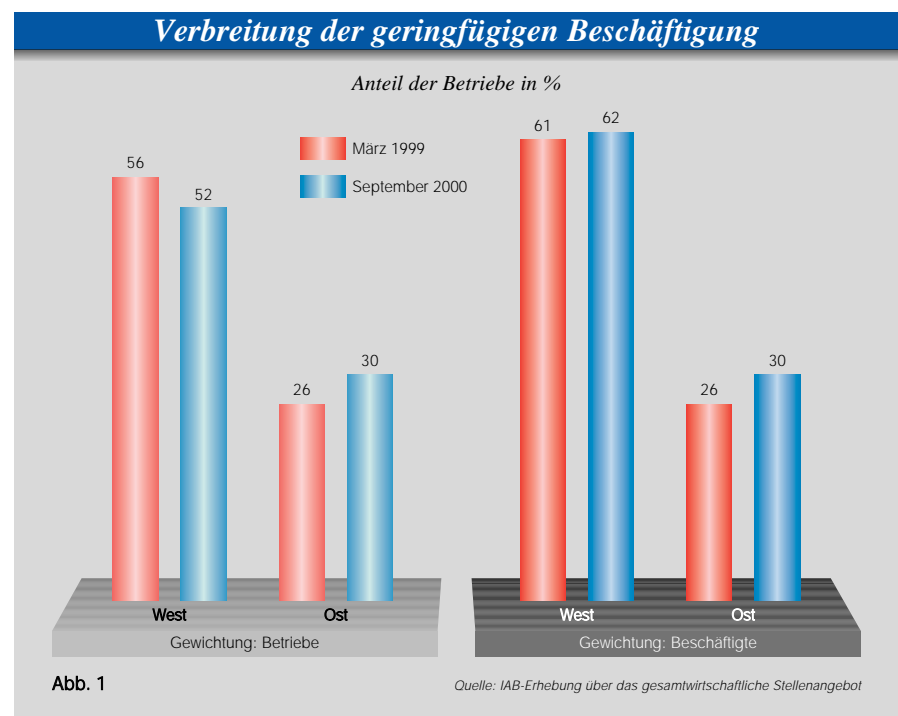
an der Belegschaft ab. In den ganz kleinen Betrieben (bis 9 Beschäftigte) Westdeutschlands liegt er mit 22 Prozent doppelt so hoch wie im Durchschnitt, im Osten mit 10 Prozent ebenso. Großbetriebe mit 1 000 und mehr Beschäftigten weisen hingegen nur noch 4 Prozent ihrer Mitarbeiter als geringfügig beschäftigt aus.

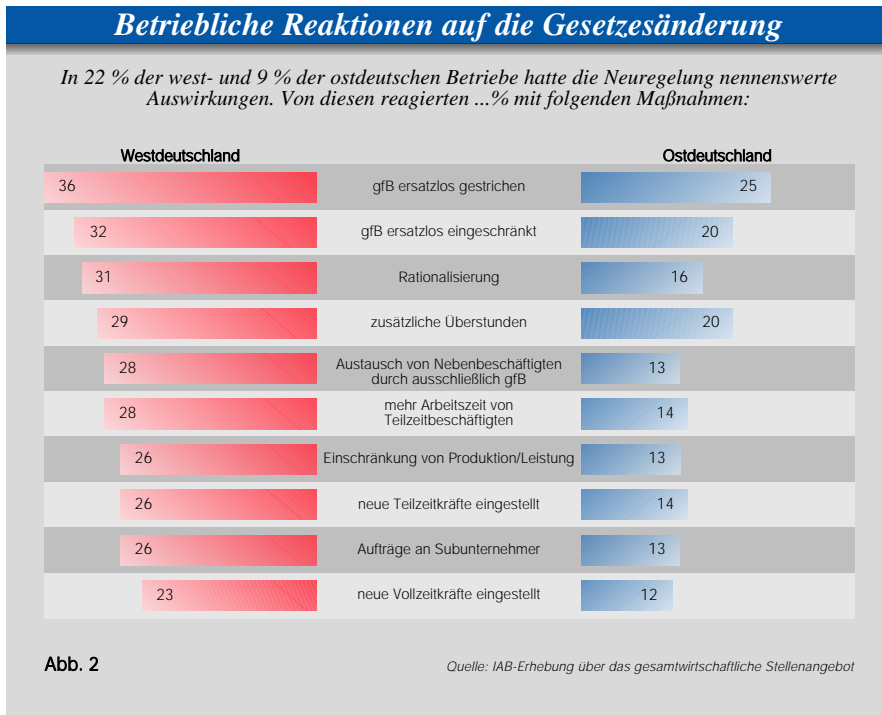
Dies hängt vor allem damit zusammen, dass geringfügig Beschäftigte vor allem in Dienstleistungsbranchen tätig sind, in denen bekanntlich die kleineren Betriebe dominieren. Überdurchschnittlich oft findet man sie in den sozialen und konsumnahen Dienstleistungen sowie im Handel. Im Westen kommen die Nahrungs- und Genussmittelindustrie sowie Verkehr- und Nachrichtenübermittlung hinzu, im Osten die wirtschaftsnahen Dienstleistungen.

Lediglich 15 Prozent der Betriebe im Westen und 17 Prozent der ostdeutschen Betriebe haben zwischen der Gesetzesänderung und dem Zeitpunkt der Erhebung im September 2000 darauf verzichtet, weiterhin mit geringfügig Beschäftigten zu arbeiten. Nahezu geschlossen wurde diese Lücke jedoch von den 12 Prozent der Betriebe, die im März 1999 keine geringfügig Beschäftigten auswiesen, und solche Mitarbeiter zwischenzeitlich eingestellt haben. Per Saldo hat sich also an der Verbreitung dieser flexiblen Beschäftigungsform wenig geändert.

Binnenstruktur verändert

Stärker durchgeschlagen hat die Gesetzesänderung auf die Struktur innerhalb der geringfügigen Beschäftigung. So ist der Anteil derer gestiegen, die ausschließlich geringfügig beschäftigt sind, im Westen von 65 Prozent auf 77 Prozent, im Osten von 74 Prozent auf ebenfalls 77 Prozent. Als Nebenbeschäftigung sind die 630-Mark-Jobs seither weniger beliebt: Im Westen ging der entsprechende Anteil von 18 Prozent auf 11 Prozent zurück, im Osten von 10 Prozent auf 8 Prozent. Außerdem hat sich der Anteil mit der Angabe „unbekannt“ fast halbiert, was auf eine verbesserte Transparenz des innerbetrieblichen Personalwesens hindeutet.





Das Bewerberangebot aus Sicht der Betriebe

Über die Hälfte aller Betriebe, die in den letzten 12 Monaten vor der Erhebung Personal für einen 630-Mark-Job gesucht hatten, war der Meinung, dass es hierfür nicht genügend Bewerber gebe. Hauptursache sei die Gesetzesänderung, die diese Jobs wegen der stärkeren Besteuerung und der Versicherungsbeiträge unattraktiv mache. Seltener wurden Gründe genannt wie ungünstige Arbeitszeiten, die Art der Arbeit, mangelnde Qualifikation, geringe Motivation oder ungenügendes Interesse der Bewerber.

Dies zeigt wieder einmal, dass die Summe der einzelwirtschaftlichen Sichtweisen nicht unbedingt mit den gesamtwirtschaftlichen Befunden übereinzustimmen braucht, wie sie der amtlichen Statistik zu entnehmen sind.

Vielfältige Reaktionen

Nur etwa ein Fünftel aller westdeutschen und ein Zehntel aller ostdeutschen Betriebe gaben an, dass die gesetzliche Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung für sie nennenswerte Wirkungen gehabt habe (vgl. *Abbildung 2*).

Die Abbildung zeigt, dass die Betriebe meist mehrere Maßnahmen in Reaktion auf die Gesetzesänderung ergriffen haben. Deshalb ergibt die Summe in den Spalten auch mehr als 100 Prozent.

Zunächst ist festzustellen, dass die westdeutschen Betriebe im Durchschnitt mit einem breiteren Spektrum von Maßnahmen (2,6 Nennungen) reagiert haben als die ostdeutschen (1,6 Nennungen). An erster Stelle steht dabei in West wie Ost der gänzliche Verzicht auf geringfügig Beschäftigte, gefolgt von der ersatzlosen Einschränkung dieser Beschäftigungsform. Diese Maßnahmen wurden überwiegend als „sehr wichtig“ oder „wichtig“ eingestuft. Von einiger Bedeutung sind Rationalisierungsmaßnahmen und eine Verlängerung der Arbeitszeit. Hervorzuheben sind auch die Beschäftigungseffekte, von denen jeweils ein Viertel der westdeutschen Betriebe berichtet hat.

Es ist nicht überraschend, dass die Betriebe, die schon vor Inkrafttreten der gesetzlichen Neuregelung geringfügig Beschäftigte hatten, deren Auswirkungen intensiver als die übrigen gespürt und mit mehr Maßnahmen darauf reagiert haben. Die westdeutschen Betriebe mit 630-DM-Kräften im März 1999 benannten im Durchschnitt 3,7 verschiedene Auswirkungen, die ostdeutschen Betriebe 2,6.

Perspektiven

Im Ausblick auf die kommenden 12 Monate gaben knapp 80 Prozent der west- und ostdeutschen Betriebe mit 630-Mark-Kräften an, solches Personal auch weiterhin beschäftigen zu wollen. Von den anderen Betrieben planen rund 5 Prozent geringfügig Beschäftigte einzustellen. Nur 4 Prozent wollen künftig darauf verzichten, immerhin 15 Prozent der Betriebe waren sich noch nicht sicher. Die geringfügige Beschäftigung scheint also – trotz Gesetzesänderung – zum festen Bestandteil flexibler Personalplanung geworden zu sein.

Fazit

■ Die gesetzliche Neuregelung vom April 1999 hat auf den Umfang der geringfügigen Beschäftigung offenbar wenig Einfluss gehabt. Die strukturellen Wirkungen und die damit verbundenen Umschichtungen sind allerdings beachtlich. So hat die geringfügige Nebenbeschäftigung (mit sozialversicherungspflichtigem Haupterwerb) deutlich abgenommen, die ausschließlich geringfügige Beschäftigung hinzugewonnen.

■ Nur eine Minderheit von 22 Prozent der westdeutschen und 9 Prozent der ostdeutschen Betriebe berichtet über nennenswerte Wirkungen des Gesetzes. An erster Stelle stehen der Verzicht oder die Einschränkung der geringfügigen Beschäftigung. Von geringerem Gewicht waren Rationalisierungsmaßnahmen und Arbeitszeitverlängerungen sowie Neueinstellungen von Teilzeit- oder Vollzeitkräften. Auch zu Einschränkungen der betrieblichen Produktion oder des Leistungsangebots dürfte es nur selten gekommen sein.

■ Nach ihrer Personalplanung bis Herbst 2001 gefragt, berichten nur sehr wenige Betriebe, die bereits geringfügig Beschäftigte haben, darauf künftig verzichten zu wollen. Die 630-Mark-Jobs liefern also einen beachtlichen Beitrag zur Flexibilität und Beschäftigungssicherung am Arbeitsmarkt – entgegen vielen Befürchtungen, die mit der Gesetzesänderung verbunden worden waren.

Emil Magvas/Redaktion

Jugendliche

Gelingt der Sprung aus der Arbeitslosigkeit?

Eine Zwischenbilanz des Jugendsofortprogramms (JUMP) in 12 Befunden

Arbeitslosen Jugendlichen muss geholfen werden – aus Gründen der Fürsorge ebenso wie aus Sorge um die Zukunft von Wirtschaft und Gesellschaft. Schwierigkeiten bereitet dabei, dass arbeitslose Jugendliche keineswegs eine homogene Gruppe bilden: Persönliche und biografische Unterschiede sowie abweichende Ausbildungs- und Berufsverläufe erfordern jeweils andere Ansätze und arbeitsmarktpolitische Instrumente. Dem sucht das Sofortprogramm der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (JUMP) seit 1999 Rechnung zu tragen. Ob dieses Bemühen von Erfolg gekrönt ist, können Ergebnisse der Begleitforschung zeigen, die hier in zwölf zentralen Befunden zusammengefasst sind.

1. Mit Mitteln aus dem Jugendsofortprogramm wurden in den Förderjahren 1999–2001 bislang insgesamt ca. 377 000 Jugendliche unter 25 Jahren gefördert, die in ca. 442 000 Maßnahmen eingetreten sind.

Dem Jugendsofortprogramm stehen seit 1999 jährlich etwa 2 Mrd. DM an Fördermitteln zur Verfügung. Wurden sie zunächst aus Bundeszuschüssen sowie aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) aufgebracht, werden sie seit 2001 durch die BA sowie den ESF finanziert.

Ein Teil der Jugendlichen hat 1999 mehrjährige Maßnahmen (z. B. eine außerbetriebliche Ausbildung) begonnen, weshalb in den Förderjahren 2000 und 2001 nicht mehr das gesamte Fördervolumen für neue Maßnahmen zur Verfügung stand. Außerdem haben 18 000 Jugendliche, die bereits 1999 durch JUMP gefördert worden waren, in den Jahren 2000 und 2001 erneut eine Maßnahme begonnen. Hinzu kommen knapp 6 000 Jugend-

liche, die 2000 erstmals gefördert wurden und 2001 wieder in eine JUMP-Maßnahme eingetreten sind.

Insgesamt sind im Jahr 1999 erstmals 176 000 Jugendliche mit JUMP gefördert worden, im Jahr 2000 gut 92 000 und bis Oktober 2001 erstmals knapp 80 000 Jugendliche. Damit dürfte in diesem Jahr die Zahl der Erstförderungen wieder leicht steigen.

2. Das Jugendsofortprogramm ist ein beachtlicher Teil der BA-Förderung von Jugendlichen.

Im Jahr 2000 wurden pro Monat durchschnittlich rund 491 000 Jugendliche in Maßnahmen der BA gefördert, darunter etwa 76 000 Jugendliche in JUMP. Die JUMP-geförderten Maßnahmen betragen also knapp ein Fünftel aller BA-Maßnahmen für Jugendliche. Stellt man nur auf Jugendliche in ausbildungs- und beschäftigungsrelevanten Maßnahmen ab, so steigt der JUMP-Anteil 1999 auf knapp 30 Prozent und 2000 auf etwa 26 Prozent. Die Bedeutung von JUMP innerhalb der BA-Förderung ist also durchaus beachtlich.

3. Es werden mehr Jugendliche durch die BA gefördert als arbeitslos gemeldet sind und die Förderung trifft i.d.R. die Richtigen.

Im Jahr 2000 z. B. wurden – wie erwähnt – pro Monat durchschnittlich 491 000 Jugendliche über das SGB III gefördert während gleichzeitig 411 000 Jugendliche bei den Arbeitsämtern arbeitslos gemeldet waren. Die Schnittmenge dieser beiden Gruppen ist relativ klein.

Aber auch bei den Maßnahmeteilnehmern lassen sich deutliche Unterschiede zwischen den Jugendlichen beobachten, die in SGB-III-Maßnahmen bzw. in JUMP-Maßnahmen einmünden. Ferner kann gezeigt werden, dass sich die Struktur der durch BA-Maßnahmen geförderten Jugendlichen in mehrfacher Hinsicht deutlich von der jener Jugendlichen unterscheidet, die ohne Hilfe von Maßnahmen die Arbeitslosigkeit beenden.

4. Im Vergleich der Förderjahre sind bei JUMP quantitative wie qualitative Veränderungen aufgetreten.

Von 1999 auf 2000 ging die Zahl der Maßnahme-Eintritte von ca. 199 000 auf ca. 109 000 zurück. Dabei gewann die Förderung Jugendlicher in den neuen Bundesländern an Bedeutung. Ihr Anteil stieg von 34 Prozent auf 41 Prozent. Von den Fördermitteln wurden 1999 41 Prozent und 2000 44 Prozent – entsprechend den politischen Vorgaben – in den neuen Bundesländern ausgegeben.

Der Anteil beschäftigungsorientierter Maßnahmen wurde gegenüber den qualifizierungsorientierten ausgeweitet. Dies lag insbesondere an der ersatzlosen Streichung des Trainingsprogramms für nichtvermittelte Ausbildungsplatzbewerber sowie an der deutlichen Reduzierung der außerbetrieblichen Ausbildungsstellen von 27 000 auf 3 000. In den neuen Bundesländern entfielen im Jahr 2000 51 Prozent der JUMP-Maßnahmen auf Lohnkostenzuschüsse, 1999 nur 18 Prozent.

5. Nicht alle Zielgruppen wurden so erreicht, wie es ihrem Anteil an der Arbeitslosigkeit entspricht.

In den Jugendsofortprogramm-Richtlinien (SPR) wurden explizit junge Frauen, Langzeitarbeitslose, ausländische, benachteiligte und behinderte Jugendliche als Zielgruppen des Programms genannt. Setzt man die entsprechenden Anteile an den Eintritten ins Programm in Bezug zur Struktur der Jugendarbeitslosigkeit, dann ergibt sich folgendes Bild:

Weibliche Jugendliche wurden in beiden Förderjahren entsprechend ihrem Anteil an den arbeitslosen Jugendlichen gefördert (jeweils 40 Prozent). Langzeitarbeits-

lose Jugendliche profitieren jedoch überproportional, im Jahr 2000 besonders in den neuen Bundesländern. In diesem Jahr betrug der Anteil der langzeitarbeitslosen Jugendlichen an der Förderung bundesweit 24 Prozent, unter den arbeitslosen Jugendlichen hingegen 17 Prozent. Ausländische Jugendliche sind in der JUMP-Förderung insgesamt unterrepräsentiert. Die Förderung benachteiligter Jugendlicher wurde insbesondere in den neuen Bundesländern im Jahr 2000 deutlich verstärkt: Ihr Anteil lag durchschnittlich bei 29 Prozent, in den neuen Bundesländern sogar bei 35 Prozent.

6. Knapp zwei Drittel der „arbeitsmarkttaktiven“ Maßnahmeabsolventen münden unmittelbar nach Abschluss der JUMP-Förderung in Ausbildung oder Beschäftigung ein.

Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild: Ein Fünftel findet unmittelbar nach der JUMP-Förderung eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt, 10 Prozent beginnen nach der Maßnahme eine „reguläre“ betriebliche Ausbildung, knapp 6 Prozent wenden sich einer schulischen Berufsausbildung zu. Ein weiteres Fünftel der Absolventen beginnt nach der JUMP-Förderung eine weitere Maßnahme.

Jeder dritte geförderte Jugendliche wird nach Abschluss der Maßnahme arbeitslos. 9 Prozent der Jugendlichen stehen nach Abschluss der JUMP-Maßnahme dem Ausbildungs- bzw. Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung (Krankheit, Mutterschaft, Wehr- und Zivildienst).

7. Einige Zielgruppen des Jugendsofortprogramms unterscheiden sich im Übergangsverhalten vom durchschnittlichen Übergangsmuster.

Junge Frauen münden nach der JUMP-Maßnahme häufiger in Arbeitslosigkeit, Ausbildung oder eine weitere Maßnahme ein, als junge Männer. Diese finden ihrerseits besonders oft eine Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt.

Benachteiligten und behinderten Jugendlichen gelingt seltener der Einstieg in nichtsubventionierte Erwerbstätigkeit. Man findet sie dagegen häufiger in Arbeitslosigkeit, weiteren Maßnahmen oder in der Ausbildung.

Ausländische Jugendliche nehmen nach der JUMP-Förderung zu überdurchschnittlich hohen Anteilen eine Erwerbstätigkeit auf, melden sich seltener arbeitslos und treten auch weniger oft in eine weitere Maßnahme ein.

Junge Aussiedler werden ebenfalls seltener arbeitslos. Bei dieser Gruppe steht jedoch der Übergang in eine betriebliche oder schulische Berufsausbildung und weniger der Übergang in die Erwerbstätigkeit im Vordergrund.

8. Gleichwohl verlieren diese Unterschiede beim Übergangsverhalten an Bedeutung, wenn man zentrale erklärende Merkmale statistisch kontrolliert.

Solche erklärenden Merkmale sind: die Art der JUMP-Maßnahme, die Region, die schulische Leistung, der soziale Status der Eltern sowie die Erfahrungen der Eltern mit Langzeitarbeitslosigkeit.

9. Wirkungen individueller Benachteiligungsmerkmale auf das Übergangsgeschehen können durch die bloße Teilnahme an einer JUMP-Maßnahme nur bedingt kompensiert werden.

Hier ist etwa an mangelnde Schulleistungen der Jugendlichen selbst zu denken. Aber auch eine unzureichende Unterstützung durch die Familie kann sich negativ auf den Übergang von der Schule in die Erwerbstätigkeit auswirken.

10. Es besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem Alter der Teilnehmer und der Art des Übergangs – ein wichtiger Hinweis für die Förderpolitik.

Mit zunehmendem Alter der Jugendlichen steigt der Anteil derer deutlich an, die arbeitslos werden. Weniger stark ausgeprägt ist die Zunahme beim Übergang in nichtsubventionierte Erwerbstätigkeit. Dagegen sinken mit steigendem Alter die Übergangsquoten in betriebliche Ausbildung und vor allem in weitere JUMP-Maßnahmen. Je jünger die Teilnehmer sind, um so mehr münden wieder in solche Maßnahmen ein.

Dies ist ein wichtiger Hinweis darauf, dass sich bei den älteren Jugendlichen bereits eine „Arbeitslosigkeits-Maßnahmekarriere“ abzeichnet, die durch das zur Verfügung stehende JUMP-Instrumentarium nur schwer verhindert werden kann.

11. Sechs Monate nach Abschluss der JUMP-Förderung zeigen sich weitere Verbesserungen bei den ehemaligen Teilnehmern.

Der Anteil der arbeitslosen Jugendlichen ist von zunächst 33 Prozent auf 25 Prozent zurückgegangen, der Anteil der Jugendlichen in nichtgeförderter Erwerbstätigkeit um 3 Prozentpunkte gestiegen. Der Anteil der Jugendlichen in beruflicher Ausbildung ist um 6 Prozentpunkte gewachsen, ihr Anteil in Maßnahmen leicht um 2 Prozentpunkte gesunken. Ob dies ursächlich auf die Teilnahme zurückzuführen ist, kann jedoch nicht gesagt werden.

12. Die Wirkungen demographischer Wellen, konjunktureller und sektoraler Entwicklungen sowie regionale Strukturdefizite können selbst durch den beachtlichen Umfang des Jugendsofortprogramms nur ansatzweise ausgeglichen werden.

Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen beeinträchtigen den Eingliederungseffekt in betriebliche Ausbildung und Beschäftigung. Das Fehlen von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt kann selbst durch ein umfangreiches Sofortprogramm nur bedingt ausgeglichen werden. Im Vordergrund stehen individuelle Förderung und Integration, mit denen auch zu einer Verbesserung individueller Chancengleichheit beigetragen werden kann.

Bei einer Bewertung des Programms sind neben dem unmittelbaren Effekt der Eingliederung in betriebliche Ausbildung und Beschäftigung deshalb weitere Ziele zu berücksichtigen wie die Vermittlung beruflicher und betrieblicher Erfahrung, Motivation, Stabilisierung und Aktivierung sowie die Unterstützung der Jugendlichen in kritischen Statuspassagen.

Hans Dietrich/Redaktion

Beschäftigungsförderung

Bisher geringe Nachfrage im Niedriglohnsektor

Ein Jahr Erfahrungen mit dem Sonderprogramm CAST

„Die schwierige Arbeitsmarktlage geringqualifizierter und Langzeitarbeitsloser macht es notwendig, zu handeln und neue Reformansätze auszuprobieren. Mit den Modellprojekten betreten wir beschäftigungspolitisches Neuland.“ Mit diesen Worten startete Bundesarbeitsminister Riester im Juni 2000 die Erprobung des im Bündnis für Arbeit beschlossenen Sonderprogramms CAST. Nach über einem Jahr liegen nun erste Ergebnisse der Begleitforschung vor, die die hoch gesteckten Erwartungen an das Sonderprogramm CAST relativieren.

Förderkriterien

Der Name des Sonderprogramms steht für „Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten“, kurz CAST. Ein Name, ein Programm, aber zwei Modellprojekte! Das Programm ist vor Ort besser bekannt unter der Bezeichnung dieser Modellprojekte. Das ist zum einen das Mainzer Modell und zum anderen das Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative (SGI-Modell). Sie verfolgen dieselben globalen Zielsetzungen der Beschäftigungsförderung, aber auf unterschiedliche Weise. Gemeinsam ist beiden die individuelle Höchstdauer der Förderung, die ursprünglich auf 18 Monate begrenzt war und zum 1. Mai 2001 auf 36 Monate verdoppelt wurde.

Das **SGI-Modell** will vor allem für Arbeitgeber Anreize schaffen, neue Stellen im Niedriglohnbereich anzubieten und offeriert ihnen einen Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen der geförderten Personen. Dieser Zuschuss wird in voller Höhe des AG-Sozialversicherungsbeitrags bei einem Bruttostundenlohn bis zu DM 10,- gewährt. Er nimmt dann mit steigenden Stundenlöhnen ab und entfällt ab DM 18,-. Die Arbeitnehmer/innen können Qualifizierungsmaßnahmen in Anspruch nehmen. Die ursprüngliche Zielgruppenorientierung an der Langzeit-

arbeitslosigkeit oder der geringen Qualifikation wurde mit der Richtlinienänderung zum 1. Mai 2001 aufgegeben.

Im **Mainzer Modell** werden dagegen an die Arbeitskräfte Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen gezahlt, um das Nettoeinkommen und damit den Abstand zu bestehenden Transferleistungen zu erhöhen. Auf diese Weise sollen potenzielle Arbeitsplätze, die aufgrund der niedrigen Entlohnung bisher nicht besetzt werden konnten, für die Beschäftigten attraktiver werden. Erklärtes Ziel ist die Schaffung zusätzlicher Beschäftigung für gering verdienende Arbeitnehmer/innen und Alleinerziehende. Klein-Verdiener-Familien mit Kindern sollen mit Hilfe der Zuschüsse unabhängig von der Sozialhilfe werden. Allgemein soll die Attraktivität von Teilzeitarbeit gesteigert werden. Die Konzeption zielt außerdem auf die Umwandlung von 630 DM-Jobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Modellregionen

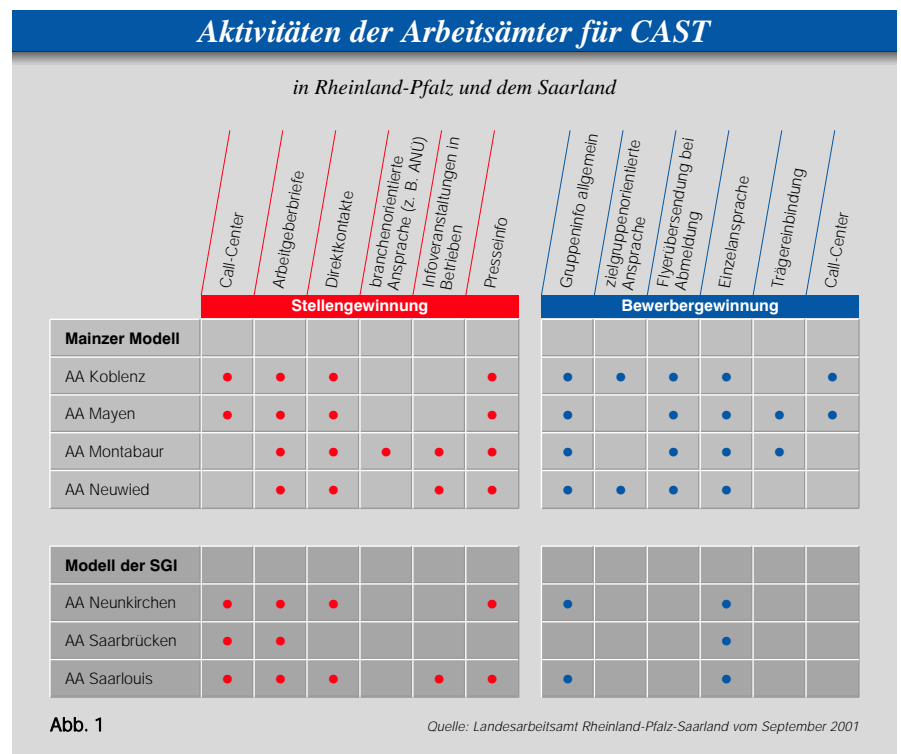
Zu den Förderregionen nach dem SGI-Modell gehören die Arbeitsamtsbezirke Neunkirchen, Saarbrücken und Saarlouis im Saarland sowie in Sachsen der Arbeitsamtsbezirk Chemnitz. Als weitere Modellregion wurde im Sommer 2001 der Arbeitsamtsbezirk Zwickau neu aufgenommen.

Das Mainzer Modell wird in Rheinland-Pfalz in den Arbeitsamtsbezirken Koblenz, Mayen, Montabaur und Neuwied erprobt. Aus Brandenburg kommen die Arbeitsamtsbezirke Eberswalde und Neuruppin. Bereits beschlossen ist die Ausweitung des Mainzer Modells auf das ganze Bundesland Rheinland-Pfalz.

Implementation

Die mit der Umsetzung beauftragten Arbeitsämter haben umfangreiche Aktivitäten entfaltet, um die Förderungen allgemein bekannt zu machen und um zielgerichtet bei Unternehmen sowie bei potenziellen Beschäftigten für die neuen Förderinstrumente zu werben (vgl. *Abbildung 1*).

Die Resonanz auf die vielfältigen Maßnahmen war eher verhalten. Allein über Call-Center wurden mehr als 7700 Betriebe in ausgesuchten Branchen angesprochen. Von diesen hatten aber über die Hälfte keinerlei Interesse an den För-



Bewilligungen in CAST nach dem Mainzer und dem SGI-Modell

Mainzer Modell								SGI-Modell					Summe
Brandenburg			Rheinland Pfalz					Saarland				Sachsen	
Eberswalde	Neurupin	Summe	Koblenz	Mayen	Montabaur	Neuwied	Summe	Neunkirchen	Saarbrücken	Saarlouis	Summe	Chemnitz	
55	46	101	171	122	159	101	553	80	5	39	124	4	
												128	782

Abb. 2

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Stichtag 23. Oktober 2001

derinstrumenten. Rund 500 wünschten einen Rückruf des Arbeitsamtes und lediglich 41 waren mit einer persönlichen Beratung einverstanden.

Ein Jahr Erfahrungen mit CAST

■ Bis zum Oktober 2001 wurden 654 Bewilligungen im Mainzer Modell und 128 Bewilligungen im SGI-Modell erfasst (vgl. *Abbildung 2*). Diese Zahlen sind als Zwischenstand zu betrachten, da Bewilligungen von Fördermitteln bis zum Dezember 2002 erfolgen werden. Der regionale Schwerpunkt der Fördermaßnahmen liegt im Bundesland Rheinland-Pfalz, wo fast drei Viertel aller Bewilligungen erfolgten. Insgesamt ist die Inanspruchnahme bisher hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückgeblieben, insbesondere im SGI-Modell mit einem Anteil von nur 16 Prozent aller Bewilligungen.

■ Sowohl im Mainzer als auch im SGI-Modell sind fast zwei Drittel der geförderten Personen Frauen. Dieser hohe Frauenanteil geht mit einer insgesamt ebenso hohen Teilzeitquote einher. Dies steht mit dem erklärten Ziel des Mainzer Modells im Einklang, die Attraktivität von Teilzeitbeschäftigungen zu steigern.

■ Jeder zehnte Teilnehmer im Mainzer Modell zählt zu den Jugendlichen unter 25 Jahren. Im SGI-Modell ist der Anteil dreimal so hoch. Mit beiden Modellen werden allerdings kaum Personen im Alter von über 55 Jahren erreicht.

■ Die Analyse der Teilnehmerstruktur zeigt, dass über die gemeldeten Arbeitslosen hinaus auch bisher nicht erwerbstätige Personen und geringfügig Beschäftigte erreicht werden konnten. Sowohl im Mainzer als auch im SGI-Modell waren nur knapp zwei Drittel der geförderten Beschäftigten vor Eintritt in die Förde-

rung arbeitslos gemeldet. Insgesamt bezog über ein Drittel der geförderten Personen vor der Arbeitsaufnahme als Lohnersatzleistung ausschließlich Sozialhilfe, im Mainzer Modell mit 41 Prozent deutlich mehr als im SGI-Modell mit 5,5 Prozent.

Ein weiteres erklärtes Ziel war – wie erwähnt – im Mainzer Modell die Umwandlung von 630-DM-Jobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, was sich in der Teilnehmerstruktur widerspiegelt. Fast jeder zehnte geförderte Teilnehmer im Mainzer Modell war vorher geringfügig beschäftigt, während dies im SGI-Modell nur auf vier der 128 Bewilligungen zutrifft.

■ Eine Besonderheit des SGI-Modells besteht darin, dass den Beschäftigten eine Qualifizierungsmöglichkeit eröffnet werden soll. Dafür wird ein weiterer Betrag in Höhe des Arbeitgeberzuschusses in einen regionalen Qualifizierungsfonds eingezahlt. Diese Chance wird aber noch zaghafte genutzt. Aus dem Fonds sind bisher für 26 der 128 geförderten Personen Maßnahmen vorgesehen.

■ 44 Prozent der bisherigen Förderungen dauern maximal bis zu einem Jahr, weil die Arbeitsverträge von vornherein kürzer befristet sind oder das Arbeitsverhältnis zwischenzeitlich wieder gelöst wurde.

■ Die 782 Bewilligungen in beiden Modellen betreffen Arbeitsverhältnisse bei insgesamt 612 Betrieben. Die meisten Betriebe weisen also lediglich einen geförderten Arbeitsplatz auf. Nur zwei Betriebe der Gebäudereinigung erreichen die bisherige Höchstzahl von 14 geförderten Arbeitsverhältnissen. Anscheinend haben die Betriebe die CAST-Förderung noch nicht für ihre Personalstrategie entdeckt. In den Branchen sind Häufungen mit fast einem Drittel aller Förderfälle bei den

unternehmensnahen Dienstleistungen zu verzeichnen, wobei es sich vorrangig um Förderfälle in den Bereichen Gebäudereinigung und Arbeitnehmerüberlassung handelt. Weitere Schwerpunkte bilden Arbeitsplätze in Handel und Gastronomie.

Fazit

Von „beschäftigungspolitischem Neuland“ sprach Arbeitsminister Riester vor gut einem Jahr. Aus heutiger Sicht ist die Resonanz auf das arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm CAST angesichts der intensiven Umsetzungsaktivitäten der Arbeits- und Sozialämter in den Förderregionen als gering einzustufen. Trotz größter Anstrengungen blieben die Bewilligungen weit hinter den großen Erwartungen zurück.

Die Ursachen sind vielfältig: Die administrative Umsetzung gestaltet sich beim Mainzer Modell schwieriger als beim SGI-Modell, da hier die Förderung von zahlreichen individuellen Faktoren abhängt. Außerdem steht CAST in Konkurrenz zu bereits bestehenden Förderinstrumenten.

Auch hat sich die Erwartung, dass nach Einführung der Fördermöglichkeiten zahlreiche offene Stellen gemeldet würden, nicht bestätigt. Unisono wird von den Vertretern der Arbeitsämter die geringe Nachfrage der Unternehmen beklagt. Die Akteure des Mainzer Modells mussten in ihrer Umsetzungsstrategie von der Bewerbungsgewinnung sogar zur Stellenakquise übergehen.

Bewährt hat sich die Erprobung im Rahmen eines regional und zeitlich begrenzten Modellprojekts, flankiert durch Projektbeiräte und Begleitforschung.

Alfons Holleeder, Helmut Rudolph

Fortsetzung von S. 2

durchschnittliche Jahresarbeitszeit um 0,3 Prozent sinken wird, ist eine Abnahme des gesamtwirtschaftlichen effektiven Arbeitsvolumens um 0,4 Prozent zu erwarten. Die Arbeitsproduktivität (je Stunde) wird dann wie im Vorjahr – konjunktur- und auslastungsbedingt – relativ schwach steigen (+1,7 Prozent). Unter diesen Annahmen dürfte die Zahl der **Beschäftigten** zunächst weiter abnehmen und erst im Verlauf des 2. Halbjahres 2002 wieder leicht steigen.

Das Arbeitsangebot bleibt gegenüber dem Vorjahr nahezu unverändert, weil sich die gegenläufigen Komponenten des Erwerbspersonenpotenzials im Ganzen fast ausgleichen. Unter der Annahme von 1,25 Prozent Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts ergibt sich für den Jahresdurchschnitt 2002 eine Zahl von knapp 3,9 Mio. **Arbeitslosen** und damit etwas mehr als im Vorjahr. Erst für das zweite Halbjahr kann unter diesen Bedingungen mit einer Stabilisierung der Entwicklung der Arbeitslosenzahlen gerechnet werden. Der Abbau der Arbeitslosigkeit um gut 500 000 Personen in den Jahren 1998 bis 2000 hätte sich dann in den Jahren 2001 und 2002 nicht mehr fortgesetzt.

Beschäftigungspolitische Aspekte

Angesichts solcher Perspektiven für Wachstum, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im Jahr 2002 wird zunehmend gefragt, ob diese Entwicklungen unausweichlich sind oder ob den belastenden Einflüssen kurzfristig entgegengewirkt werden kann und welche Politikbereiche ggf. gefordert wären.

Diskutiert werden gegenwärtig vor allem Vorschläge für eine beschäftigungsorientierte Finanzpolitik (vgl. auch den Artikel auf S. 3). So wird empfohlen, ohnehin ge-

proArbeit im Intranet

Die auf der CD-ROM proARBEIT recherchierbaren Datenbanken mit insgesamt 200 000 Nachweisen stehen ab Mitte 2001 auch im Intranet der BA zur Verfügung.

Die Datenbanken können ohne Installation von jedem an das BA-Netz angeschlossenen PC mit Hilfe des Internet-Browsers aufgerufen werden. Die Recherchesoftware ist in ihrer Oberfläche und Funktionalität ähnlich der auf der CD-ROM proARBEIT. Die Inhalte sind dieselben.

plante Steuersenkungen vorzuziehen, um kurzfristig die private Konsumnachfrage zu beleben und Leistungsanreize zu setzen. Des Weiteren wird zur Stärkung der Investitionstätigkeit geraten. Vor allem den öffentlichen Bauinvestitionen wird hier eine tragende Rolle zugeschrieben. Denn die Bauwirtschaft befindet sich in einer anhaltend tiefen Krise. Dies gilt vor allem für Ostdeutschland, wo andererseits in weiten Bereichen noch hoher Bedarf an Bauleistungen besteht.

Allerdings könnte – abgesehen von den bekannten Verzögerungen und einem möglichem „Crowding Out“ – in der gegenwärtigen Situation die Beschäftigungswirksamkeit öffentlicher Einnahmen- oder Ausgabenpolitik dadurch beeinträchtigt werden, dass wegen der weltpolitischen Unsicherheit Konsumenten und Investoren möglicherweise nicht im gewünschten Maße auf staatliche Impulse reagieren. Trotzdem können selbst Maßnahmen mit kleineren Beschäftigungseffekten sinnvoll sein.

Denn unter Finanzierungsaspekten sind hier auch die hohen Kosten der Arbeitslosigkeit zu beachten. Bei rd. 3,85 Mio. Arbeitslosen entstanden im Jahr 2001 mit rund 137 Mrd. DM zwar etwas weniger gesamtfiskalische Kosten als im Vorjahr (142,4 Mrd. DM). Der Rückgang erklärt sich jedoch größtenteils aus geringeren Mindereinnahmen pro Kopf bei den direkten Steuern wegen der Steuerreform. Im Ganzen sind die Mindereinnahmen dennoch höher als erwartet, weil auch die Arbeitslosenzahl deutlich über ihrem Erwartungswert liegt.

Die Vorschläge für eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik bewegen sich im Spannungsfeld zwischen Kostensenkung und Nachfragestabilisierung. Nominale Lohnabschlüsse, die sich am Produktivitätsfortschritt und an der voraussichtlichen Kerninflationsrate orientieren, könnten beiden Zielen gerecht werden. Umstritten sind Laufzeiten und sektorale/betriebliche Differenzierungen der Tarifverträge sowie mögliche Revisionsklauseln.

Die traditionellen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik – Beschäftigungsschaffende Maßnahmen und die Förderung der beruflichen Weiterbildung – schließlich stehen im Kreuzfeuer der Kritik. Wobei allerdings die Focussierung der Debatte auf das Wiedereingliederungsziel zu kurz

greift. Sie blendet die kurzfristigen Entlastungsaspekte, die Zielgruppen- und Regionalorientierung sowie die realen Wirkungen dieser Maßnahmen auf Humankapital und Infrastruktur weitgehend aus. Die Dimensionierung des Haushalts der BA entspricht zwar nur den Mindestanforderungen an eine situationsgerechte Arbeitsmarktpolitik. Aber die neuen Maßnahmen (u. a. nach dem Job-Aktiv-Gesetz) sowie die Vermittlungsoffensive der BA versprechen auch einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit. Ihre volle Wirkung können sie allerdings erst allmählich und im Zuge einer gesamtwirtschaftlichen Belebung der Arbeitskräfte-nachfrage entfalten.

Der Arbeitszeitpolitik wird bisher wenig Aufmerksamkeit gewidmet, obwohl die Vergangenheit lehrt, dass sie unter bestimmten Bedingungen zur Krisenbewältigung beitragen kann. Die Bandbreite der Möglichkeiten reicht hier von einer stärkeren Nutzung der Kurzarbeitsregelung bis zu befristeten flexiblen Arbeitszeitverkürzungen wie sie in der Metallindustrie vor Jahren schon zur Beschäftigungssicherung vereinbart worden waren – möglicherweise auch die Kombination mit beruflicher Qualifizierung (vgl. hierzu auch den Artikel auf S. 6). Es liegt hier weitgehend in der Hand der Tarifpartner, bewährte Modelle wieder zu beleben und neue maßgeschneiderte Regelungen zu entwickeln.

Arbeitsbereich VI/2

Impressum

IAB Materialien Nr. 3/2001

Redaktion: Ulrich Möller • **Technische Herstellung:** Cleeves Communication, Meckenheim • **Rechte:** Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet • **Auflage:** 53 000 Exemplare

Bezugsmöglichkeit: Zentralamt der Bundesanstalt für Arbeit, Geschäftsstelle für Veröffentlichungen, Regensburger Straße 106, D-90327 Nürnberg, Tel.: 09 11 / 1 79 - 41 62, Fax: 09 11 / 1 79 - 1 1 47; Schutzgebühr DM 5,- (Einzelheft, zzgl. Porto); Schutzgebühr DM 20,- (Jahresabonnement, inkl. Porto) • **ISSN** 0177-1426

Interne Rückfragen bitte unter Tel.: 09 11 / 1 79 - 30 25 • **Verteiler für die BA:** 10, 11, 20, 21, 50, 54, 55, 65, S 1010, 10*, 11*, 12*, 16*, 20*, 21*, 22*, 23*, 25*, 34*, 40*, 41*, 42*, 50*, 54*, 55*, 65*, S 1010*

Das IAB im Internet: www.iab.de