

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Gerhard Kleinhenz

Zur Einführung: Arbeitslosigkeit – nach wie
vor ein Schlüsselthema der Sozialökonomik

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>

Zur Einführung: Arbeitslosigkeit – nach wie vor ein Schlüsselthema der Sozialökonomik

Gerhard Kleinhenz*

Seit einem Vierteljahrhundert wird das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsziel in der Bundesrepublik Deutschland erheblich verfehlt. Dabei hatten sich die Arbeitslosigkeit und der Mangel an Arbeitsplätzen schon in Westdeutschland von Rezession zu Rezession aufgeschaukelt. Die dramatische Freisetzung von Arbeitskräften nach der Wende im Transformationsprozess und im Strukturwandel in Ostdeutschland erscheint beinahe nur als Fortsetzung dieses bis heute ungebrochenen langfristigen Trends einer treppenförmig ansteigenden Unterbeschäftigung aus registrierter Arbeitslosigkeit und Stiller Reserve (aus eigentlich arbeitssuchenden Maßnahmeteilnehmern, aus Älteren auf dem Weg in den Ruhestand und Resignierten).

Um die Jahrtausendwende hatte die Öffentlichkeit in der Bundesrepublik schon die Hoffnung geschöpft, die Trendwende auf dem langen Weg zu einem hohen Beschäftigungsstand zu schaffen. Der Konjunkturaufschwung von Herbst 1997 bis Frühjahr 2001 hatte eine deutliche Beschäftigungszunahme um 1,538 Mio. (inkl. geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse) und einen Abbau der Arbeitslosigkeit um immerhin 696 Tsd. mit sich gebracht. Trotz des hohen Bestandes an Arbeitslosigkeit und verdeckter Unterbeschäftigung zeigte sich in einzelnen Regionen, insbesondere im Süden der Republik, sowie in einigen Branchen (IKT, Medien, e-basierte Dienstleistungen) und Berufen (Naturwissenschaftler, Mathematiker/Informatiker, Ingenieure sowie Gesundheits- und Pflegeberufe) ein ausgeprägter Kräftebedarf.

Die Rentenreformdebatte hatte den Blick auf die absehbare Alterung und Schrumpfung der inländischen Bevölkerung gerichtet. Dabei zeichnete sich auch für den Arbeitsmarkt in den nächsten Jahrzehnten eine demografische Entlastung ab (vgl. Fuchs/Thon 1999, Kleinhenz 2000). Langfristig eröffnete sich gar die historische Chance („Vision“) einer Umkehr der Knappheitsverhältnisse zugunsten von Arbeit und Humanvermögen. In der aktuellen Debatte über Arbeitsmarktfragen wurde in weiten Bereichen die Problematik der Arbeitslosigkeit von der des „Fachkräftemangels“ und der Öffnung der Bundesrepublik für eine arbeitsmarktorientierte Zuwanderung verdrängt. Relevant blieben vor allem die Fragen nach dem (für die Öffentlichkeit schwer zu vereinbarenden) Nebeneinander von Arbeitslosigkeit und Kräftebedarf und nach den Möglichkeiten, inländische Kräfte reserven aus der Arbeitslosigkeit zu erschließen.

Die überraschend rasche Dämpfung des Wirtschaftswachstums im Verlauf des Jahres 2001 und die Unwägbarkeit der Entwicklung nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 haben die Hoffnungen auf einen weitergehenden kräftigen Abbau der Unterbeschäftigung zunächst wieder in weitere Ferne gerückt. Das vereinigte Deutschland bleibt weiter „in der Falle“ eines gesamtwirtschaftlichen Defizits von 5 – 6 Mio. Arbeitsplätzen, wenn nicht gar eine weitere Verschärfung der Arbeitsmarktkrise droht. Die erforderlichen durchschnittlichen Wachstumsraten, die deutlich über der Beschäftigungsschwelle des durchschnittlichen Produktivitätszuwachses liegen müssten, um bis zum Ende des ersten Jahrzehnts einen hohen Beschäftigungsstand herbeizuführen, sind gegenwärtig ebenso wenig absehbar wie eine Erfolg verspre-

chende konzertierte Wachstums- und Beschäftigungsstrategie (vgl. Autorengemeinschaft 1998).

Die Konzeption dieses Schwerpunktheftes zum Thema „Arbeitslosigkeit“ konnte jedoch noch nicht von der erneuten Aktualität steigender Unterbeschäftigung ausgehen. Obwohl Arbeitslosigkeit eigentlich ein Standardthema der Arbeitsmarktforschung ist (bzw. sein sollte), fand es in der Wissenschaft nur von Zeit zu Zeit und meist nur in unterschiedlich engen Perspektiven Beachtung. Auch in den „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ wurde dieses Thema über längere Zeit nicht schwerpunktmäßig behandelt. Das vorliegende Schwerpunktheft hatte als Kristallisationskern drei Vorhaben am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit (BA): die Begleitforschung zum Jugendsofortprogramm der Bundesregierung, eine große Befragung von Arbeitslosen zur Erfassung der Suchaktivitäten und der Arbeitsmarktorientierung sowie ein Pilotprojekt zu den Möglichkeiten von Profiling und Case Management zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit.

Dieses Heft kann selbstverständlich auch keine umfassende und synoptische Darstellung aller Aspekte des Themas „Arbeitslosigkeit“ liefern. Ein großer Teil der Beiträge beschäftigt sich mit der Betroffenheit von Personengruppen und Einzelnen durch Arbeitslosigkeit. Analysen möglicher Ursachen der Arbeitslosigkeit und wissenschaftliche Evaluationen des differenzierten Instrumentariums der Arbeitsförderung zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Erwerbsprozess hätten für manchen wohl breitere Beachtung finden können.

In dieser Einführung zum SchwerpunkttHEMA „Arbeitslosigkeit“ soll keine Ergänzung oder Abrundung in inhaltlicher Hinsicht versucht werden, sondern der beispielhaften Bedeutung dieser Thematik als Schlüssel zur Erkenntnis über gesellschaftliche Problemlösungsfähigkeit nachgegangen werden. Es werden einige eher methodologische und wissenschaftssoziologische Überlegungen angestellt, die von der aktuellen Aufmerksamkeit für die Arbeitsmarktentwicklung in der öffentlichen Debatte angesichts des Wiederanstiegs der Arbeitslosigkeit ausgehen. Es geht dabei zugespitzt um die Schwierigkeiten von Wissenschaft und Öffentlichkeit, das Arbeitslosigkeitsproblem zu erfassen und einzuordnen sowie um Überlegungen zu der Frage, ob „Arbeitslosigkeit“ denn nun das immer erklärte Schlüssel- oder doch eher nur ein Scheinproblem für die Bundesrepublik Deutschland sei.

Die Frage nach Echtheit und Stellenwert der Arbeitslosigkeit in Deutschland wurde in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder in der politischen Auseinandersetzung virulent (vgl. Kleinhenz 1987, Schmid/Oschmiansky/Kall 2001), insbesondere wenn bei hoher oder gar steigender Arbeitslosigkeit Bundestagswahlen anstanden. Regelmäßig wird in diesen Debatten zum einen die gegebene statistische Erfassung der Arbeitslosigkeit in Zweifel gezogen und je nach Standpunkt eine Über- oder Untererfassung behauptet. Angesichts der gesellschaftlichen Bedeutung des Problems der Arbeitslosigkeit bei Meinungsumfragen, bei Wahlentscheidungen sowie in den Programmen der Parteien und Absichtserklärungen von Politikern geht es allerdings um mehr als um die Wahl einer De-

finition und eines Indikators. Es geht auf der einen Seite um die Menschen und deren Erwerbs- und Lebenschancen hinter den Statistiken. Es geht auf der anderen Seite bei der Arbeitslosigkeit um einen wichtigen Maßstab für die Leistungsfähigkeit eines gesellschaftlichen Systems, um Evaluation der Politik und um einen der Schlüssel für den Zugang zur Macht in der Demokratie.

In Kenntnis der sozialwissenschaftlichen Methodenprobleme muss man eigentlich davon ausgehen, dass schon die Definition und Erfassung von „Arbeitslosigkeit“ nicht einfach eine Zweckmäßigkeitentscheidung ist. Auch ist verständlich, dass jede gewählte Definition immer wieder in Frage gestellt wird. Ebenso dürfte es für den Begriff „Arbeitslosigkeit“ keine leicht erreichbare und stabile Konvention unter Wissenschaftlern geben, weil die Definition letztlich von den dahinterstehenden Normen und Zielen kaum losgelöst werden kann.

Im Rahmen der gesellschaftlichen Kommunikation und im Bereich der politischen Willensbildung ist angesichts des Stellenwerts der Probleme der Arbeitslosigkeit auch leicht nachzuvollziehen, dass bei schlechten Nachrichten über die Arbeitslosigkeit der Überbringer der Nachricht abgewertet oder sanktioniert wird. Die „kognitive Dissonanz“ zwischen erklärten Zielen und unbefriedigenden Erfolgen wird gelöst, indem die Bedeutung der Problematik von Arbeitslosigkeit relativiert und gemildert wird. Dabei ist eine der gebräuchlichen Strategien der Umwertung des Problems Arbeitslosigkeit, den Arbeitslosen selbst durchweg Freiwilligkeit oder gar die Wahrnehmung eines „Rechts auf Faulheit“ zu unterstellen. Eine vergleichbare Strategie zur „Lösung“ der kognitiven Dissonanz besteht darin, nach der Methode, die Feuerwehr als Brandstifter anzusehen, der Bundesanstalt für Arbeit (BA) einen entscheidenden Beitrag zu Existenz und Ausmaß des Problems Arbeitslosigkeit zuzuschreiben, indem man unterstellt, sie würde „Arbeitslose“ als Zeichen ihrer Bedeutung hüten. Doch an dem „Schwarzer-Peter-Spiel“ zwischen den für Beschäftigung und Arbeitsmarktentwicklung beteiligten Akteuren mit der gemeinsamen Verantwortung für eine abgestimmte Strategie zur Überwindung der Arbeitslosigkeit (vgl. Autorengemeinschaft 1998) wird sich diese Einführung nicht beteiligen. Vielmehr sieht sie im Verlauf solcher - auch unter Einschluss der Äußerungen von Wissenschaftlern geführten - Debatten „Arbeitslosigkeit“ als einen nach wie vor beispielhaften Analyse- und Lehrgegenstand für die Möglichkeiten und Grenzen einer problemorientierten (interessen-) unabhängigen und wert- oder ideologie-neutralen Sozialökonomik.

„Arbeitslosigkeit“ – eine Definitionsfrage

Arbeitslosigkeit kann wie offener Arbeitskräftebedarf eine mögliche Ausprägung eines Ungleichgewichtes auf dem Arbeitsmarkt anzeigen. Entsprechend stellt sich die Aufgabe der Arbeitsmarktordnung und -politik (wie schon 1969 in der ersten Ausrichtung des Arbeitsförderungsgesetzes auf vorbeugende Intervention), auf dem Arbeitsmarkt ausgleichend zu wirken und Arbeitslosigkeit einerseits sowie Arbeitskräftemangel andererseits zu beheben. Arbeitslosigkeit, also ein Überangebot an Arbeit, könnte nur vorübergehend auftreten und würde einen Anpassungsprozess zum Ausgleich bei niedrigerem Lohnsatz auslösen.

Für die klassische und neoklassische Ökonomik konnte man daher immer kritisch - wie etwa der häufiger querdenkende Linzer Ordinarius *Kurt W. Rothschild* (1978) - die Frage stel-

len, Arbeitslose: Gibt's die überhaupt? Die Antwort der Theorie ist, dass auf einem von Konkurrenz, von flexibel und rational agierenden Arbeitgebern und Arbeitnehmern bestimmten Arbeitsmarkt ein Gleichgewichtslohn zustande kommt, bei dem jeder, der zu diesem Lohn arbeiten möchte, auch tatsächlich beschäftigt wird. Bei modernerer Betrachtung stellt sich eine über längere Zeit bestehende Arbeitslosigkeit als die von den Arbeitnehmern im Grunde gewollte, „natürliche“ Arbeitslosenquote dar, die sich u. a. aus einer individuellen Kosten-/Nutzenabwägung zwischen den verfügbaren Stellenangeboten und einer sozial abgedeckten Fortsetzung der Arbeitsplatzsuche bzw. eines Verharrens in der „Arbeitslosen- oder Sozialhilfefalle“ ergibt.

Das tatsächliche Lohnniveau im Gleichgewicht bzw. die Struktur der Löhne auf Teilarbeitsmärkten im Verhältnis zu den gegebenen, von „Tarifkartell“ und Arbeitsmarktregulierung geprägten Löhnen bleibt dabei allerdings unbestimmt. Als Strategien zur Überwindung der Arbeitslosigkeit sind dann entsprechende Einschränkungen oder die Beseitigung des „Tarifkartells“, Deregulierung des Arbeitsmarktes und Begrenzung von Transfers naheliegend.

Empirische Arbeitsmarktforschung und Arbeitsmarktstatistik sehen sich daher von der ökonomischen Theorie bei einer operationalen Definition von Arbeitslosigkeit wenig unterstützt. Allerdings muss für eine Erfahrungswissenschaft den essentialistischen Vorstellungen, das Wesen einer Sache durch Definition erfassen zu können, grundsätzlich entgegengetreten werden. Das Gleiche gilt für immer wieder auftretende Anmaßungen einer Definitionsmacht durch Wissenschaftler. Methodisch bleibt die Definition von Arbeitslosigkeit für die Wissenschaft eine letztlich *nicht wissenschaftlich begründbare Basisentscheidung*.

Bei solchen Basisentscheidungen kann man sich an mehr oder weniger national oder international verbreiteten Vorgehensweisen orientieren. Man kann sich aus Kritik an solchen Konventionen für einen eigenen Weg entscheiden, in der Hoffnung damit Anerkennung zu finden und einen einheitlichen Sprachgebrauch zu begründen. Neben der zutreffenden Bestimmung des Gemeintens spielen die Möglichkeiten des inhaltlichen Vergleichs und des langfristigen Bestands sowie einer breiten Kommunikation eine entscheidende Rolle. Bei jeder Begriffsbestimmung bleibt aber immer auch etwas „Willkür“. Es gibt eben keine allein richtige Definition der Arbeitslosigkeit.

In Deutschland hat der *Gesetzgeber* im Rahmen der Arbeitslosenversicherung eine *Definition von Arbeitslosigkeit* vorgenommen, die nicht von dem Anliegen der Erfassung des gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt, sondern dem der Abgrenzung eines Versicherungsfalles ausging.

Der erst 1927 geschaffene und 2002 seit 75 Jahren bestehende Zweig der Sozialversicherung, die Arbeitslosenversicherung, schloss eine wichtige Lücke der Bismarck'schen Sozialen Sicherung der abhängig Beschäftigten. Bei einem gesamtwirtschaftlichen Mangel an Arbeitsplätzen sollte das individuelle Risiko eines mit unfreiwilliger Arbeitslosigkeit verbundenen Einkommensausfalls und des fehlenden Schutzes in Bezug auf Krankheit und Alter abgesichert und der Arbeitslose (in der Regel als alleiniger Ernährer einer Familie) Arbeitsberatung und -vermittlung erfahren sowie durch Lohnersatz vor sozialem Abstieg bewahrt werden. In den Sozialreformen der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde vor allem im Arbeitsförderungsgesetz von 1969 (vgl. Lam-

pert 1989 und 2001) der Sicherungsstandard auf den erreichten Lebensstandard bezogen und die Prävention von Arbeitslosigkeit durch aktive Arbeitsförderung ausgebaut.

Nur in Verbindung mit diesem Sicherungsziel wird verständlich, dass für die Definition der Arbeitslosigkeit auch der Begriff der *Zumutbarkeit* eine zentrale Bedeutung erlangt (vgl. Schäfer 1982). Dem Versicherten wird im Verhältnis zu einer unzumutbaren Erwerbstätigkeit ein Anspruch auf Lohnersatzleistungen zuerkannt. In den anderen Bereichen der Sozialversicherung gründet sich der Anspruch auf eine Transferleistung auf in der Person liegende Merkmale, die eine eigene Erwerbstätigkeit zur Existenzsicherung ausschließen oder nach gesellschaftlichen Normen nicht zulassen (Kindheit, Alter, Krankheit, Invalidität, Pflegebedürftigkeit, Sorge für Kinder).

Im Falle der Arbeitslosigkeit wird allerdings nicht – wie gewöhnlich manchmal behauptet – Nichtstun belohnt. Vielmehr sind Arbeitslose in der Sozialversicherung „die einzige Gruppe, der Erwerbstätigkeit grundsätzlich zugemutet und der dennoch ein Anspruch auf Transferzahlungen zuerkannt wird“ (Schäfer, S. 193). Analog wird auch dem eigentlich arbeitsfähigen Sozialhilfebedürftigen der Einsatz seiner Arbeitskraft zur Existenzsicherung zugemutet (§§ 19 ff. BSHG). Auch in anderen Bereichen der Sozialgesetzgebung und bei privaten Unterhaltsansprüchen wurde diese Definition des Risikos „Arbeitslosigkeit“ zunehmend herangezogen. Der in Zeiten der Vollbeschäftigung implizierte Schutz des erlernten und zuletzt ausgeübten Berufs wurde allerdings unter dem Einfluss anhaltender Arbeitslosigkeit am Ende des 20. Jahrhunderts praktisch aufgehoben.

Jeder Student der Arbeitsökonomik lernt, dass die *Legaldefinition der Arbeitslosigkeit* gegenüber anderen Erkenntnisinteressen bzw. anderen praktischen Anliegen zu einer *Über- oder Untererfassung* führen kann. Das IAB hat schon sehr früh in seinen Arbeitsmarktbilanzen darauf hingewiesen, dass „Arbeitslosigkeit“ nicht das Gesamtausmaß an gesamtwirtschaftlicher Unterbeschäftigung, nicht das volle Arbeitsplatzdefizit ausweist. Von dem Erwerbspersonenpotenzial, das in den Erwerbsjahrgängen von 15 – 65 Jahren verfügbar ist und bei guter Arbeitsmarktlage einer Beschäftigung nachgehen würde (Verhaltenskomponente), bleibt über die nach dem Gesetz registrierte Arbeitslosigkeit hinaus auch noch eine „*Stille Reserve*“ von grundsätzlich Arbeitswilligen unbeschäftigt. Personen, die mangels echter Erwerbsmöglichkeiten im ersten Arbeitsmarkt nur an einer Maßnahme der Arbeitsförderung teilnehmen, auf den Weg des „Vorruhestandes“ geschickte ältere Arbeitnehmer oder von der schlechten Arbeitsmarktlage Entmutigte repräsentieren ebenfalls ein Erwerbspersonenpotenzial, für das ausreichende Beschäftigungsnachfrage fehlt. (Dass in der aktuellen Debatte über die Arbeitslosigkeit ein solcher Hinweis schon den Verdacht der „Statistikfälschung“ begründet, macht die „groteske“ Mischung aus Urteilswucht und grundlegendem Sachverstand am medialen Umgang mit diesem Problem deutlich.)

Analog kann die registrierte Arbeitslosigkeit immer auch Personen erfassen, die eigentlich nicht ernsthaft nach einer Beschäftigung suchen: weil sie im Zusammenhang mit Arbeitsplatzwechsel vorübergehend arbeitslos gemeldet sind (frikationelle Arbeitslosigkeit) oder beim Übergang in einen anderen Status einen legitimen Arbeitslosengeldanspruch ausschöpfen (Mitnahmeeffekte) oder schließlich eine zumutbare Stelle gar nicht annehmen wollen (Missbrauch), wohl wissend, dass ihnen das Arbeitsamt nicht so schnell einen zumutbaren Arbeitsplatz anbieten kann. Ob solche Übergangs-

probleme einen Versicherungsanspruch begründen oder als „kleines Risiko“ der privaten Vorsorge überlassen bleiben sollen, muss der Gesetzgeber entscheiden. Dass sie weder einen wesentlichen Bestandteil des gesamtwirtschaftlichen Defizits an Arbeitsplätzen noch eine Gefahr des sozialen Abstiegs darstellen, ist weitestgehend evident.

Das normative Problem der Bestimmung von „Arbeitslosigkeit“

Da die Definition von „Arbeitslosigkeit“ im Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland kaum unabhängig vom Recht der Arbeitslosenversicherung bestimmt werden kann, ist mit der Wahl des Begriffes zugleich eine Entscheidung über die Sicherungsziele für den Fall der Arbeitslosigkeit verbunden. Neben der Lohnersatzrate (Arbeitslosengeld für Arbeitnehmer mit Kind 67 % bzw. ohne Kind 60 %, Arbeitslosenhilfe 57 % bzw. 53 % des Bemessungsentgelts) ist vor allem die *Zumutbarkeit* von Beschäftigungsangeboten entscheidend dafür, welcher Standard für den Arbeitslosen gesichert und welche Anpassungen bzw. welches Maß an sozialem Abstieg ihm bei Verlust des Arbeitsplatzes bzw. bei länger dauernder Arbeitslosigkeit zugemutet werden soll. Tatsächlich hat der Gesetzgeber das in der Zeit der Vollbeschäftigung gewählte Ziel der Lebensstandardsicherung mit Schutz des erlernten und zuvor ausgeübten Berufs im Zuge der Verschlechterung der Arbeitsmarktentwicklung schon früh schrittweise zurückgenommen (vgl. Kleinhenz 1979).

Bei der Novellierung des Arbeitsförderungsrechts im JobAQTIV-Gesetz zum 1. Januar 2002 sah der Gesetzgeber keine Veranlassung, die Zumutbarkeitsregelungen zu verschärfen. Tatsächlich mutet die gesetzliche Regelung (§ 121 SGB III) dem Arbeitslosen nicht unerhebliche *Einkommensanpassungen* (bis 80 % in den ersten 3 Monaten, bis 70 % vom 4. bis 6. Monat, danach bis zum Arbeitslosengeld- bzw. Arbeitslosenhilfesatz), beträchtliche tägliche *Pendelzeiten* und vorübergehende getrennte Haushaltsführung zu und sieht bei der ersten Ablehnung einer zumutbaren Beschäftigung bereits eine *Sperrfrist*, bei erneuter Ablehnung den *Verlust des Anspruchs* vor.

Die Umsetzung der Zumutbarkeitsregel und der entsprechenden Sanktionen hängt dann allerdings noch von den tatsächlichen Möglichkeiten (und der Praxis) der Arbeitsämter ab. Tests der Arbeitswilligkeit setzen die Verfügbarkeit entsprechender offener Stellen oder geeigneter Maßnahmeangebote voraus und über den Bestand der von Arbeitsämtern ausgesprochenen Sanktionen (Sperrzeiten) wird vielfach letztlich erst vor Gericht entschieden.

Die (historische, aber letztlich nicht überwundene) Ausgestaltung der Legaldefinition von Arbeitslosigkeit im Rahmen des Rechts der Arbeitslosenversicherung in Deutschland als Anspruchsgrundlage für eine am vorherigen Arbeitseinkommen orientierte Versicherungsleistung gibt auf die Fragen der gesellschaftlichen Bewertung von Arbeitslosigkeit keine befriedigende Antwort. (Analoges gilt für die Bestimmung von Arbeitslosigkeit als hinreichende Voraussetzung für Unterhaltsansprüche, z. B. von Geschiedenen oder für Transferbezug, z. B. beim Kindergeld sowie für die spätere bedürftigkeitsabhängige Arbeitslosenhilfe in Höhe von 53 % bzw. 57 % des Bemessungsentgelts.)

Ob die im Gesetz definierte „Arbeitslosigkeit“ im Einzelfall eine schwerwiegende Beeinträchtigung der Lebenslage bedeutet oder in Bezug auf die Gesellschaft das Risiko einer

„Ausgrenzung“ oder von „Armut“ birgt, ist damit nicht entschieden. Ebenso bleibt offen, ob von den „Arbeitslosen“ weitergehende Anpassungen (z. B. an beruflicher Flexibilität und regionaler Mobilität) gefordert werden sollen. Dazu gehört auch die Frage, ob ihnen (und nach welcher Zeit letztlich) ein sozialer Abstieg und der Verweis auf das (bislang unterste) Netz des Sozialstaates, die Sozialhilfe zugemutet werden soll. Dies bleiben aber auch *wissenschaftlich nicht lösbare normative Fragen*, die letztlich nur politisch entschieden werden können.

Grundsätzlich besteht weiterhin das Dilemma, dass die Lohnersatzleistung immer das Ziel hat, für den Arbeitslosen den Angebotszwang bzw. die Angebotsdringlichkeit gegenüber der ersten besten (aber evtl. unzumutbaren) Beschäftigung zu mindern. Sie stellt somit auch einen gewissen „ökonomischen Anreiz“ dar, sich wenigstens vorübergehend mit diesem Schutz zufrieden zu geben und Eingliederungsbemühungen zu unterlassen. Diesem Dilemma trug früher das „Subsidiaritätsprinzip“ Rechnung, das sich im Grundsatz der BA-Arbeit „Vermittlung vor Leistung“ niederschlug. Die moderne Formel „Fördern und Fordern“ kann dabei (nur) als ein weiterer Schritt hin zu einer stärker aktivierenden Arbeitsförderung verstanden werden.

Die wissenschaftliche Analyse kann jedoch darauf verweisen, dass die sozialversicherungsrechtliche Abgrenzung von Arbeitslosigkeit zunächst unabhängig vom Ausmaß der gesamtwirtschaftlichen Unterbeschäftigung und ihren konjunkturellen oder ordnungspolitischen Ursachen ist. Daher werden durch eine Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung und durch vermehrten Druck auf die Annahme geringwertiger und niedriger entlohnter Beschäftigung (kurzfristig und unmittelbar) gesamtwirtschaftlich „keine neuen Arbeitsplätze“ (Schäfer, S. 219) geschaffen, sondern höchstens Umschichtungen erreicht.

Die Ökonomik muss zudem darauf verweisen, dass die „Unabhängigkeit“ der sozialversicherungsrechtlichen Bestimmung von Arbeitslosigkeit vor allem bei ausgeprägtem strukturellem Wandel und bei Wachstumsmangel makroökonomisch an die Grenzen ihrer stabilitätskonformen Finanzierbarkeit und Tragbarkeit stoßen kann. Zudem kann mangelnder Druck auf Arbeitslose bzw. die Unterlassung ihrer Aktivierung den Strukturwandel verzögern und Wachstumspotenziale verschenken, die zur Überwindung der Arbeitslosigkeit beitragen würden.

Die Wissenschaft zeigt somit zwar die mit unterschiedlicher Definition der Arbeitslosigkeit verbundenen Ziel- und Wertkonflikte auf und macht die Wechselwirkungen transparent. Sie kann aber der Gesellschaft die grundsätzliche Wertentscheidung zwischen Selbstverantwortung und solidarischer Absicherung nicht abnehmen. Sie kann die Wertfrage nicht beantworten, ob Arbeitslosigkeit mehr als ökonomisches und soziales Risiko für den Einzelnen definiert und der erreichte Lebensstandard gesichert werden soll, oder ob eher in Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung Anpassung gefordert und durch die Gestaltung der Sicherung angereizt (erzwungen) werden soll.

„Arbeitslosigkeit“ – ein Verlust an Wohlfahrt und Lebensentfaltung

Wie „Arbeitslosigkeit“ auch jeweils näher bestimmt werden mag und wie sich dabei auch die (monatlichen bzw. jahres-

durchschnittlichen) Bestandszahlen und die Arbeitslosenquoten (auch nicht nur geringfügig) verändern würden, Arbeitslosigkeit bleibt für die jeweils Betroffenen meistens ein kritisches Lebensereignis und für die Gesellschaft ein Verzicht auf mögliche Wohlfahrt. Bedenkt man, dass das gesamtwirtschaftliche Defizit an Beschäftigungsmöglichkeiten die registrierte Arbeitslosigkeit (nach allen Schätzungen) auf jeden Fall um mehr als eine Million übersteigt, und berücksichtigt man zudem, welche gesellschaftlichen Aufgaben und persönlichen Bedürfnisse aus der wirtschaftlichen Wertschöpfung einer erhöhten Erwerbstätigenquote befriedigt werden könnten, dann erscheinen alle Diskussionen über die „richtige“ Erfassung und Messung der Arbeitslosigkeit als Beckmesserei und als Ablenkung von der Notwendigkeit des Handelns.

Auf die negative Bedeutung von Arbeitslosigkeit für die Gesellschaft und für die hinter den Statistiken stehenden Betroffenen zu verweisen, hat nichts mit der sozialmoralischen Haltung eines Predigers zu tun. Mit einem Schwerpunktheft „Arbeitslosigkeit“ im Jahrgang 2001 der MittAB kann schließlich eines Begründers moderner empirischer Sozialwissenschaften, *Paul F. Lazarsfeld*, zum 100. Geburtstag gedacht werden.

Die Studie von Jahoda/Lazarsfeld/Zeisel über die Arbeitslosen in Marienthal von 1933 machte nicht nur deutlich, dass die Leistungsfähigkeit von Wirtschafts- und Sozialwissenschaften durch empirische Erfassung und Messung auch scheinbar unmessbarer „sozialer Probleme“ erheblich gesteigert werden kann, sie zeigte auch, welche *Erosionskraft* eine hohe *Massenarbeitslosigkeit* (wie sie vielfach in Ostdeutschland regional gegeben ist) für den Lebenslauf von Menschen sowie für ihre Lebensgemeinschaften und gesellschaftlichen Institutionen haben kann. Bis in die Gegenwart hinein haben sich (vor allem soziologische und sozialpsychologische) Studien der Arbeitslosigkeit an diesem „Klassiker“ orientiert. Ökonomen haben für den Einzelnen auf die Kosten der Entwertung von Qualifikationen besonders bei Langzeitarbeitslosigkeit sowie auf die Gefahr suboptimaler Allokation wegen eingeschränkter Mobilität hingewiesen und die gesamtfiskalischen Kosten für die Gesellschaft geschätzt (vgl. Bach/Spitznagel 1998). Die Opportunitätskosten der Arbeitslosigkeit in Form der sonst möglichen Wertschöpfung bleiben dabei meist noch unberücksichtigt.

Möglicherweise konnte ja gerade die im internationalen Vergleich eher „komfortable“ soziale Sicherung im Falle der Arbeitslosigkeit in Deutschland, insbesondere nach der Wiedervereinigung in den neuen Bundesländern, die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit soweit kompensieren, dass die Effekte der Massenarbeitslosigkeit nicht wie in Marienthal eingetreten sind. Dazu beigetragen haben dürfte auch die - entgegen den verbreiteten Erwartungen - doch relativ hohe Flexibilität am Arbeitsmarkt. Bei rd. 28 Mio. sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen werden jährlich rd. 7 Mio. Personen von Arbeitslosigkeit betroffen. Allerdings ist nur eine „Minderheit“ vom Los der Mehrfach- und Langzeitarbeitslosigkeit betroffen (über 80 % scheiden vor Ablauf eines Jahres wieder aus Arbeitslosigkeit aus).

Eine entscheidende Minderung der Arbeitslosigkeit würde dennoch erhebliche weitergehende Wohlfahrtsvorteile und Entfaltungschancen für alle Gruppen der Gesellschaft mit sich bringen: Geringere Ausgaben für Arbeitslose würden Beitragssenkungen zulassen, die nicht nur Netto-Realeinkommensvorteile für die Beschäftigten mit sich brächten, sondern auch über relativ geringere Arbeitskosten beschäftigungssteigernd wirken würden. Die seit über einem Viertel-

jahrhundert wirksame Spirale steigender Belastungen durch Arbeitslosigkeit könnte durch eine Aufwärtsspirale wachsender Beschäftigung abgelöst werden, wenn die Akteure am Arbeitsmarkt zu einem wirklichen Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit in gemeinsamer Verantwortung zusammenfinden würden (vgl. Autorengemeinschaft 1998).

Dabei kann die Bundesanstalt für Arbeit - trotz der ihr oft zugeschriebenen umfassenden Kompetenz bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit - selbst nur eine eher bescheidene Rolle spielen. Die sog. Arbeitsmarktpolitik und das gesamte Instrumentarium der Arbeitsförderung der Bundesanstalt für Arbeit haben – wie schon der Begründer dieser Zeitschrift *Dieter Mertens* immer betonte – nur eine *residuale Rolle* im gesellschaftlichen Ringen um Überwindung der Arbeitslosigkeit. Für Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und mehr Beschäftigung haben die Tarifparteien eine entscheidende Verantwortung. Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik sollten zudem durch die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers besser koordiniert und auf mehr Beschäftigung ausgerichtet alle ordnungs- und strukturpolitischen Handlungsspielräume ausloten, um jenseits der konjunkturellen Schwankungen für Deutschland wieder einen nachhaltig höheren Wachstumspfad und mehr Beschäftigung zu erreichen (vgl. Autorengemeinschaft 1998). Die Debatten um die Definition und statistische Erfassung der „Arbeitslosigkeit“, die Versuche von der „Arbeitslosigkeit“ abzulenken oder die gesellschaftliche Problematik der Arbeitslosigkeit umzubewerten und schließlich die Bestrebungen, die gesellschaftliche Verantwortung für Handlungsbeiträge zur Überwindung von Arbeitslosigkeit in einem Schwarzer-Peter-Spiel zwischen den Akteuren für Wachstum, Beschäftigung und Arbeitsförderung hin und her zu schieben, absorbieren nur Kräfte, politisches Problemlösungspotenzial und Engagement, die für die entschiedene Minderung der Arbeitslosigkeit dringend benötigt würden.

Literatur

- Autorengemeinschaft (1998): IAB-AGENDA '98. In: IAB-Werkstattbericht, Nr. 10. Nürnberg.
- Bach, H.U./Spitznagel, E. (1998): Was kostet die Arbeitslosigkeit wirklich? In: IAB-Kurzbericht, Nr. 17. Nürnberg.
- Fuchs, J./Thon, M. (1999): Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften. In: IAB-Kurzbericht, Nr. 4. Nürnberg.
- Jahoda, M./Lazarsfeld, P.F./Zeisel, H. (1933): Die Arbeitslosen von Marienthal. Leipzig.
- Kleinhenz, Gerhard (1979): Die Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“. In: Herder-Dorneich (Hrsg.): Die Sicherung des Arbeitsplatzes. Berlin.
- Kleinhenz, Gerhard (1987): Der Verlust des Arbeitsplatzes: Wirkungen auf das Leben und die sozialökonomische Stellung des Arbeitslosen. In: Scherf, H. (Hrsg.): Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Band 178. Berlin, S. 519 ff.
- Kleinhenz, Gerhard (2000): Bevölkerungsentwicklung und Arbeitsmarkt. In: WiSu, 29. Jg., S. 1433 f.
- Lampert, Heinz (1989): 20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz. In: MittAB, 22. Jg., H. 2, S. 173 ff.
- Lampert, Heinz/Bossert, Albrecht (2001): Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland. 14. Auflage. München und Landsberg a. L.
- Rothschild, Kurt W. (1978): Arbeitslose gibt's die? In: Kyklos, Vol. 31, S. 21 ff.
- Schäfer, Dieter (1982): Kriterien der Zumutbarkeit von Erwerbstätigkeit als arbeitsmarktpolitisches Regulativ. In: Herder-Dorneich (Hrsg.): Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik. Berlin, S. 191 ff.
- Schmid, G./Oschmiansky, F./Kall, S. (2001): Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen einer Debatte. In: WZB-Mitt. 93, S. 5 ff.