

**Zur Bedeutung arbeits- und sozialrechtlicher Regelungen
bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
– Wirtschaftswissenschaftliche Aspekte***

G u t a c h t e n**

**für die arbeitsrechtliche Abteilung des
Deutschen Juristentages im September 2000**

von

Prof. Dr. Gerhard Kleinhenz

Direktor des Instituts für
Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg

Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre
mit Schwerpunkt Wirtschafts- und Sozialpolitik
an der Universität Passau

* Meinem Lehrer, Prof. Dr. Heinz Lampert, zum 70. Geburtstag gewidmet.

** Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des IAB danke ich für das umfangreiche Informationsmaterial aus den reichhaltigen Schätzen des „Think Tank“ der Bundesanstalt für Arbeit.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Einführung und Überblick	3
2. Situation und Entwicklung des Arbeitsmarktes - zentrale empirische Befunde	6
2.1 Entwicklung, Stand und Perspektiven für den Arbeitsmarkt in Deutschland zum Jahrtausendwechsel 1999/2000	7
2.2. Strukturen der Arbeitslosigkeit	13
2.3 Bewegungen am Arbeitsmarkt	20
2.4 Gesellschaftliche Bedeutung und gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit	23
2.5 Öffentlicher Beschäftigungsservice und „aktive Arbeitsmarktpolitik“	24
2.6 Entlastung des Arbeitsmarktes durch demographische Entwicklung	30
2.7 Entwicklungstendenzen der Erwerbsarbeit	33
2.8 Langfristige Perspektiven für den deutschen Arbeitsmarkt - ein Fazit aus den empirischen Befunden auch im internationalen Vergleich	45
3. Zum Stellenwert von Arbeits- und Sozialrecht für die wirtschaftswissenschaftliche Analyse des Arbeitsmarktes und der Arbeitslosigkeit	49
3.1 Beschäftigung als Ergebnis ökonomischer Entschädigungen	50
3.2 Der Arbeitsmarkt als ein Markt wie jeder andere	51
3.3 Arbeitslosigkeit als Folge von „imperfect competition“ am Arbeitsmarkt	52
3.4 Unvollkommenheiten des Arbeitsmarktes oder Arbeits- und Sozialrecht als Ursache struktureller Arbeitslosigkeit?	54
4. Der mögliche Beitrag arbeits- und sozialrechtlicher Regelungen zur Überwindung der Arbeitslosigkeit und zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes	57
4.1 Die Notwendigkeit einer besonderen Ordnung für Arbeit und Soziales	58
4.2 Tarifautonomie und Tarifpolitik - negative Beschäftigungseffekte eines systemwidrigen Kartells am Arbeitsmarkt?	59
4.3 Individualarbeitsrecht eine Perversion des Schutzgedankens?	61
4.4 Soziale Sicherung und Sozialhilfe	62
4.5 Das Zusammenwirken arbeits- und sozialrechtlicher sowie tarifvertraglicher Regelungen in Bezug auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung	64
5. Ausgewählte Handlungsempfehlungen	65
Literatur	69

1. Einführung und Überblick

Das Stabilitätsgesetz enthält die Verantwortung des Staates für eine Verstetigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen (Art. 109 GG) und ihre Maßnahmen so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen (Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 „Stabilitätsgesetz“, § 1). Seit Mitte der 70er Jahre wurde das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes jedoch andauernd und erheblich verfehlt, wobei sich - abgesehen vom Einfluss der Vereinigung auf die absoluten Arbeitslosenzahlen - von Rezession zur Rezession ein Aufschaukeln im Niveau der Arbeitslosenquoten ergab.

In der Bevölkerung, von Interessenverbänden und gesellschaftlichen Institutionen sowie von den politischen Parteien wird die Massenarbeitslosigkeit seit langem als das größte und vorrangig zu bekämpfende Problem der Gegenwart eingestuft. Dennoch sind die Informationen über Situation und Entwicklung am Arbeitsmarkt eher gering und ein allgemeines Bewusstsein über Ursachen des Beschäftigungsmangels und über Wege zur Überwindung der Arbeitsmarktkrise kaum verbreitet. Die in der öffentlichen Debatte häufiger vorzufindenden Vorstellungen in Bezug auf Befunde, Diagnose und Therapie der Arbeitsmarktkrise sind aber meist zu einseitig und undifferenziert, oft veraltet oder unzutreffend.

- Aus den 60er und 70er Jahren hat sich die heute wohl eher von einer Minderheit vertretene (keynesianische) Auffassung erhalten, die hohe Arbeitslosigkeit sei ein konjunkturell vorübergehendes Problem und wäre politisch beherrschbar, wenn man nur ein dem Stabilitätsgesetz entsprechendes fiskal- und geldpolitisches Nachfragemanagement (ergänzt um aktive Arbeitsmarktpolitik) betreiben würde.
- Damit verwandt ist die Erwartung, aktive Arbeitsmarktpolitik, wie sie unter Bezug auf das Stabilitätsgesetz als Ergänzung globaler Beschäftigungspolitik nach dem Stabilitätsgesetz im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vom 25.06.1969 angelegt wurde, könne (irgendwie) auch allein die Verantwortung für den Arbeitsmarktausgleich in der Bundesrepublik übernehmen.
- Durch den hartnäckigen Fortbestand der hohen Arbeitslosigkeit über Phasen des Wirtschaftswachstums hat auch in Deutschland eine international schon verbreitete These viele Anhänger gefunden: Wachstum und Beschäftigung hätten sich entkoppelt und die gegenwärtige Krise am Arbeitsmarkt sei der Anfang vom Ende der Erwerbsarbeit (vgl. Kommissi-

on für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen 1996 und 1997, kritisch Kleinhenz 1998).

- Schließlich wird die Arbeitslosigkeit letztlich als „freiwillig“ interpretiert, weil (populär formuliert) Arbeitslose nicht arbeitswillig seien und sich in der sozialen Hängematte ausruhen würden oder weil (in neoklassisch-ökonomischer Argumentation) der Ausgleich von Arbeitsangebot und –nachfrage schon zustande käme, wenn nur eine freie, nicht vom Kartell der Verbände beherrschte und von Sozialtransfers und entsprechenden Reservationslohnvorstellungen beeinflusste Preis- bzw. Lohnbildung erfolgen würde. Diese Position spielt in der öffentlichen Debatte zur Themastellung dieses Gutachtens eine relativ große Rolle.

Für die Erkenntnis der Bedeutung arbeits- und sozialrechtlicher Regelungen für die Arbeitslosigkeit (Diagnose) bedarf es zunächst der Erfassung der Krisensymptome, als möglichst umfassender und detaillierter Informationen über Situation und Entwicklung am Arbeitsmarkt, insbesondere in Bezug auf das Ausmaß des Defizits an Arbeitsplätzen und auf (möglicherweise erklärungsrelevante) Strukturen der Arbeitslosigkeit. Da abschließend auch Empfehlungen für die zukünftige Gestaltung arbeits- und sozialrechtlicher Regelungen im Interesse der Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes gegeben werden sollen, wird das **Kapitel 2** „Situation und Entwicklung des Arbeitsmarktes – zentrale empirische Befunde“ auch einen Ausblick auf absehbare Zukunftsperspektiven für die Erwerbsarbeit enthalten müssen.

Diagnose und Therapie für die Massenarbeitslosigkeit in Deutschland erfolgen auch in den Wirtschaftswissenschaften nach unterschiedlichen Ansätzen und Methoden sowie mit einer entsprechend großen Streubreite der Ergebnisse. Der anerkanntswerte Versuch des Veranstalters, das Thema der Bedeutung arbeits- und sozialrechtlicher Regelungen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von einem rechtswissenschaftlichen und einem wirtschaftswissenschaftlichen Gutachter für den Deutschen Juristentag angehen zu lassen, erfordert eine grundlegende Darstellung des wirtschaftswissenschaftlichen Ansatzes der Analyse des Stellenwerts von Arbeits- und Sozialrecht für den Ausgleich am Arbeitsmarkt (**Kapitel 3**). Obwohl der Gutachter selbst sich nicht zum „main stream“ der Ökonomik zählt, wird hier der Versuch unternommen, dem Juristen einige Grundzüge des ökonomischen Denkens in Bezug auf das Thema verständlich zu machen und in ihrer Erklärungsrelevanz zu verdeutlichen. Dem Verfasser selbst wurde erst im Zuge der Bearbeitung dieses Gutachtens das volle Ausmaß der Bedeutung des unterschiedlichen „approach“ der beiden Disziplinen bewusst, die vielleicht auch die Unfähigkeit von Politik mitbegründet, bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wirklich erhebliche und nachhaltige Erfolge zu erzielen.

Arbeits- und sozialrechtliche Regelungen können einzelwirtschaftlich als Zuweisung oder Beschränkung von Eigentums-, Dispositions- und Nutzungsrechten verstanden werden, die den „Datenkranz“ wirtschaftlicher Handlungen bilden. Auf gesamtwirtschaftlicher Ordnungs- oder Systemebene sind arbeits- und sozialrechtliche Regelungen ein Teil der Wirtschafts- und Sozialordnung. Sie sind „System“-Elemente für den Arbeitsmarkt oder „Institutionen“, die der Koordination und Lenkung einzelwirtschaftlicher Beschäftigungsentscheidungen sowie der Anpassung der Wirtschaftssubjekte an Datenänderungen dienen. Dabei sind für Wirtschaftswissenschaftler i.d.R. die (nur durch die Rechte Dritter beschränkten) Freiheits- und Eigentumsrechte einer Wettbewerbsordnung oder einer „reinen Marktwirtschaft“ das (oft nicht explizierte) Referenzmodell, demgegenüber speziellere arbeits- und sozialrechtliche Regelungen einer besonderen Rechtfertigung bedürfen. Das Verfehlen eines Marktgleichgewichts, wie es durch die nachhaltig hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland signalisiert wird, findet daher häufig eine „Erklärung“ durch die dem Schutz des Arbeitnehmers dienenden kollektiven Institutionen und Beschränkungen der Arbeitsvertragsfreiheit des Arbeitgebers, ohne dass systematisch nach weiteren Ursachen geforscht wird. Eine Bearbeitung des hier vorgegebenen Themas muss sich daher in erheblichem Umfang mit der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Debatte um die **Deregulierung** des Arbeitsmarktes (vgl. Deregulierungskommission 1991) als Bestandteil der Sozialstaatskritik (vgl. Lampert 2000) und der Standortdebatte auseinandersetzen (auch wenn diese Arbeit nicht von dem Stil dieser Debatte beherrscht werden soll).

Auch in diesem Gutachten wird eine freiheitliche Wettbewerbsordnung („Marktwirtschaft“) als Bezugsmodell verwendet, allerdings nicht in der idealtypischen und utopischen Form der vollständigen Konkurrenz sondern in der durch Walter **Eucken** theoretisch fundierten Verknüpfung von konstituierenden und regulierenden Prinzipien, die in einer realen Welt für die Errichtung und nachhaltige Funktionsfähigkeit einer Wettbewerbsordnung unabdingbar erscheinen. Diese Konzeption einer wirtschaftlich leistungsfähigen und zugleich humanen und sozial gerechten Wirtschaftsordnung kann sowohl als theoretische Grundlage der von Ludwig Erhard und Alfred Müller-Armack ausgestalteten „Sozialen Marktwirtschaft“ angesehen werden (vgl. nur Lampert 1997) als auch als (vorweggenommener) wirtschaftswissenschaftlicher Versuch einer konsistenten Gesamtordnung für den Bereich von Wirtschaft, Arbeit und Sozialem, die den grundlegenden Freiheitsrechten und dem Sozialstaatsgebot unseres Grundgesetzes gleichermaßen gerecht wird (vgl. Eucken 1990, Kleinhenz 1997b).

Vor diesem Hintergrund kann im **Kapitel 4** „Der mögliche Beitrag arbeits- und sozialrechtlicher Regelungen zur Überwindung der Arbeitslosigkeit und zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes“ differenziert nach der Bedeutung spezifischer arbeits- und sozialrechtlicher Regelungen für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gefragt werden, ohne dass jeweils

die Berechtigung einer besonderen Arbeitsmarkt- und Sozialordnung überhaupt zur Diskussion gestellt wird. Auf der Grundlage einer Überprüfung der historischen Relevanz der Eucken'schen Begründung für eine Vertragsfreiheit und Wettbewerb zum Schutz der Arbeitnehmer einschränkende Arbeitsmarkt- und Sozialordnung werden hier die Institutionen der Tarifautonomie, der Arbeitnehmerschutz (Individualarbeitsrecht), das Arbeitsförderungsrecht (SGB III) sowie die Einrichtungen der Sozialen Sicherung und die Sozialhilfe in ihrer Bedeutung für die Arbeitslosigkeit analysiert. Dabei ist es zweckmäßig, wenn auch bei den Meinungsführern in der wirtschaftswissenschaftlichen Betrachtung der Arbeitsmarktprobleme oft vernachlässigt, die ordnungspolitischen Aspekte und die Gestaltung der Mechanismen des Ausgleichs zwischen Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt sowie die Probleme der Leistungsanreize, der Effizienz, der Potenzialentwicklung und der Wettbewerbsfähigkeit (vgl. Kremer 2000) von den struktur- und prozesspolitischen Aspekten der Anpassungsfähigkeit des Systems an exogene Schocks (schwerwiegende Datenänderungen wie die Ölpreisschocks, Transformationsprozesse etc.) sowie an konjunkturelle Schwankungen der Auslastung des Produktionspotenzials und des verfügbaren Arbeitsangebots zu unterscheiden. Zudem ist darauf zu achten, dass die Funktionsfähigkeit und das Flexibilitätspotenzial von arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen von den jeweiligen Rechtssubjekten angesichts historisch gegebener Bedingungen in einer bestimmten Ausrichtung und in unterschiedlichem Maße ausgeschöpft werden kann, obwohl oft vom „Versagen“ bei der konkreten Handhabung auf das „Versagen“ der arbeits- und sozialrechtliche Regelungen geschlossen wird.

2. Situation und Entwicklung des Arbeitsmarktes - zentrale empirische Befunde

Der Blick der Öffentlichkeit in Bezug auf den Arbeitsmarkt ist „problemorientiert“ und vorrangig auf die Arbeitslosenzahl und die Arbeitslosenquote ausgerichtet. Die Erwerbstätigkeit und die Entwicklung der Beschäftigung bleiben eher im Hintergrund, obwohl sie die eigentlichen Zielgrößen für eine Politik des Ausgleichs und der Stabilisierung am Arbeitsmarkt sind.

Bei der Betrachtung der Arbeitslosigkeit werden die detaillierteren Informationen der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit (BA) über Strukturen der Arbeitslosigkeit, über die Zu- und Abgänge, also die Bewegungen bei der Arbeitslosigkeit und über die Entlastung durch aktive Arbeitsmarktpolitik im einzelnen ebenso wenig beachtet, wie die Fülle der verfügbaren empirischen Forschungsergebnisse.¹

Erst solche detaillierte empirische Befunde können jedoch auf den Weg zu zutreffenden Erklärungen des Problems der Massenarbeitslosigkeit in Deutschland führen und dabei auch zu ei-

ner richtigen Einschätzung der Bedeutung arbeits- und sozialrechtlicher Regelungen für die Überwindung der Arbeitslosigkeit führen.

Schließlich vollzieht sich hinter dem Schleier eines - von jahreszeitlichen Schwankungen abgesehen - beständig annähernd gleich hohen Niveaus und damit eines scheinbar festen Bestandes der Arbeitslosigkeit und stetiger Entwicklungen (der Aggregatgrößen) der Beschäftigung ein beständiger qualitativer Wandel der Formen von Erwerbsarbeit. Auch für diesen Wandel können die bestehenden arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen von Bedeutung sein und ihre Anpassung einen Beitrag zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit leisten, auch wenn ein hoher Beschäftigungsstand im Ergebnis dann nicht mehr mit Vollbeschäftigung aller in Vollzeitverhältnissen mit gleichen Rechts- und Sicherheitsansprüchen gleichgesetzt werden kann.

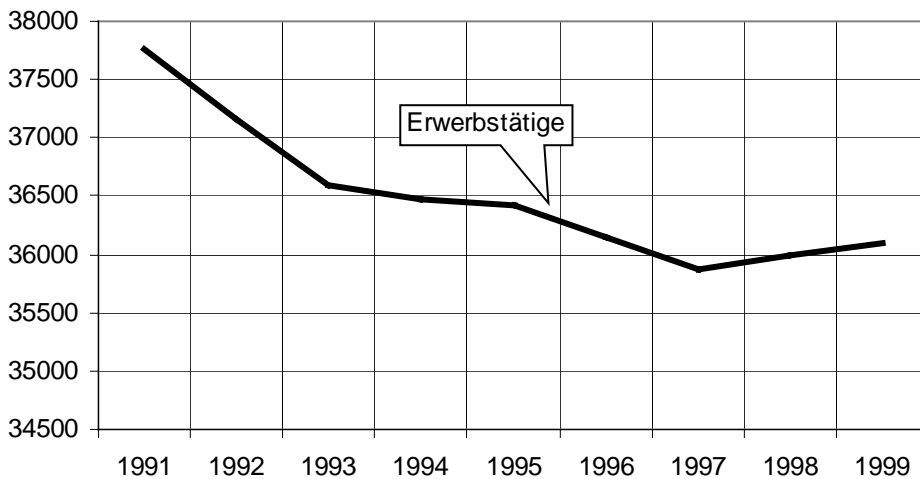
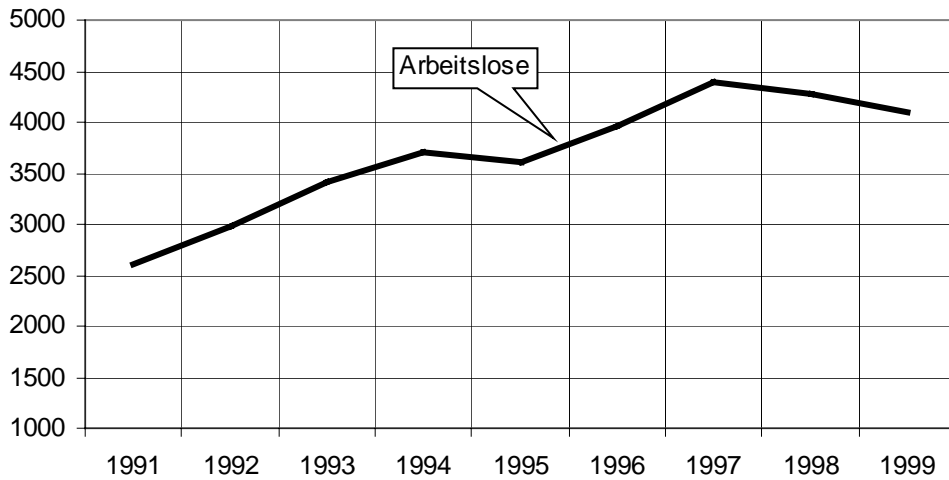
2.1 Entwicklung, Stand und Perspektiven für den Arbeitsmarkt in Deutschland zum Jahrtausendwechsel 1999/2000

Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich am Jahrtausendwechsel noch im Talbereich ihrer bisher schwersten und längsten Beschäftigungskrise, die sich für Gesamtdeutschland in einem jahresdurchschnittlichen Bestand an Arbeitslosen im Jahr 1999 von 4.099.200 und einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) von 10,5 % niederschlug (vgl. Abb. 1). Dabei liegt die Arbeitslosenquote im Bundesgebiet Ost mit 17,6 % mehr als doppelt so hoch wie die im Bundesgebiet West mit 8,8 %. Bezieht man die Zahl der registrierten Arbeitslosen nur auf die (zivilen) abhängig Beschäftigten, ergibt sich eine gesamtdeutsche Quote von 11,7 % (1998: 12,3 %), bei 19,0 % in Ostdeutschland (1998: 19,5 %) und 9,9 % (1998: 10,5 %) in Westdeutschland.²

¹ Vgl. nur Veröffentlichungen 1990-1999 des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der BA. Nürnberg 1999 (siehe auch Internet: <http://www.iab.de>).

² Arbeitslosigkeit, die in Deutschland nach einer Legaldefinition (§ 16 SGB III) statistisch erfasst wird, ist aber nur ein Ausdruck für das Verfehlen des Ausgleichs zwischen dem von Erwerbspersonen (im Alter von 15 bis 65 Jahren) angebotenen Arbeitsvolumen in Stunden („Arbeitsangebot“) und dem von Unternehmen nachgefragten Arbeitsvolumen („Arbeitsnachfrage“) entsprechend der Arbeitszeit auf den bereitgestellten („angebotenen“) Arbeitsplätzen bzw. bei den abgeschlossenen Arbeitsverhältnissen („Erwerbstätigkeit“, Beschäftigung). Während sich die Zahl der Erwerbspersonen aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, der Altersstruktur der Bevölkerung und der Wanderung ergibt, wird das „Erwerbspersonenpotenzial“ noch von der durchschnittlichen Erwerbsquote, gegenwärtig insbesondere von der zunehmenden Frauenerwerbsbeteiligung bestimmt. Als Differenz zwischen Erwerbspersonenpotenzial einerseits und Erwerbstätigen (abhängig Beschäftigten und Selbstständigen) und registrierten Arbeitslosen ergibt sich die Größe der „Stillen Reserve“ der Personen, die entweder an Bildungs- oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen teilnehmen, ungewollt in vorzeitigen Ruhestand gegangen sind oder in Ausbildungs- oder Studiengängen verweilen oder sich schließlich (ganz oder vorübergehend) resigniert vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben.

Abb. 1: Arbeitslose und Erwerbstätige in Deutschland
- Personen in 1000, Jahresdurchschnitte (Inlandskonzept) -



Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit.

Für die Beurteilung der Aussichten, dass die Arbeitsmarktkrise allein aufgrund der demographischen und konjunkturellen Entwicklung sowie der Fortführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik der BA nachhaltig überwunden werden könnte, ist ein Blick auf das vergangene Jahr und die kurzfristige Perspektive für das Jahr 2000 aufschlussreich.

Nachdem verbesserte wirtschaftliche Rahmenbedingungen (insbesondere sinkende Stückkosten und Zinsen) und eine kräftige Exportnachfrage im Jahr 1997 einen leichten wirtschaftlichen Aufschwung in Gang gebracht hatten, der 1998 an Festigkeit und Breite (allerdings nur in Westdeutschland) gewonnen hatte (vgl. Bach, Kohler u. a. 1999) wurde die weitere konjunkturelle Aufwärtsentwicklung im ersten Halbjahr 1999 durch eine „Wachstumsdelle“ infolge der Krisen in Südostasien, Japan, Russland und Lateinamerika gebremst. Erst im Laufe des zwei-

ten Halbjahres hat die Konjunktur infolge leicht belebter Binnennachfrage (Konsum, Ausrüstungsinvestitionen) und des Wiederanziehens der Exporte wieder an Fahrt gewonnen, so dass sich ein reales Wirtschaftswachstum von 1,4 % ergab. Auch 1999 dürfte das Wirtschaftswachstum in Ostdeutschland aber hinter der Entwicklung im Westen zurück geblieben sein. Bei fortgesetzten (leichten) Produktivitätszuwächsen war das Wachstum in Deutschland aber zu schwach, um erhebliche Zunahmen der Beschäftigung (1998: 0,4 %; 1999: 0,3 % oder ca. 100.000) auszulösen.

Die Zahl der Arbeitslosen hatte nach der jahresdurchschnittlichen Abnahme 1998 um rd. 100.000 (auf 4.279.000) im Jahresverlauf 1999 zunächst wieder leicht zugenommen, bevor sie als Spätindikator der Konjunktur erst im letzten Quartal deutlich zurückging. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit um rd. 180.000 im Jahresdurchschnitt 1999 war jedoch im Wesentlichen der Minderung des Erwerbspersonenpotenzials und der Fortführung von aktiver Arbeitsmarktpolitik auf hohem Niveau zuzuschreiben.

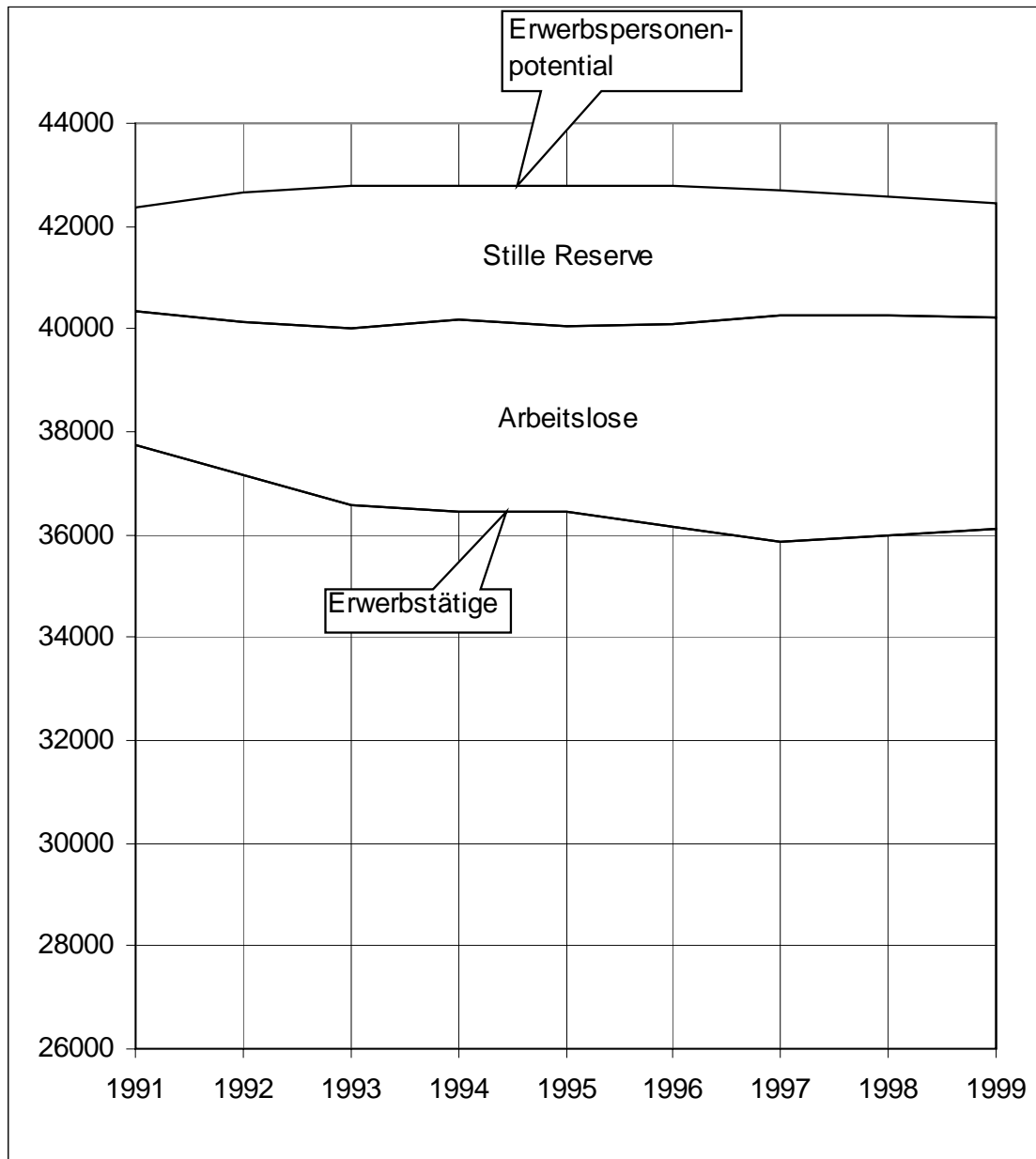
Die Aussichten für die konjunkturelle Entwicklung im Jahr 2000 werden derzeit von den Wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten und den Trägern der Wirtschaftspolitik so günstig wie lange nicht mehr eingeschätzt. Der Arbeitsmarkt wird auch 2000 durch die demographische Entwicklung voraussichtlich um über 200.000 Personen entlastet werden, weil die Stärke der ausscheidenden Jahrgänge nicht durch die nachrückenden Jahrgänge und Zuwanderungen aufgewogen wird. Bei einem sich konjunkturell beschleunigendem Produktivitätszuwachs von rd. 3 % würde allerdings auch das verbreitet erwartete Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 2,5 % nur zu einem (von Verkürzungen der durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit begünstigten) bescheidenen Zuwachs der Beschäftigung und zu einer Minderung der Arbeitslosenzahl um rd. 200.000 auf unter 3,9 Mio im Jahresdurchschnitt führen (vgl. Autoren-gemeinschaft 2000).

Die Verfehlung des Ziels eines hohen Beschäftigungsstandes wird also auch im Jahre 2000 noch sehr ausgeprägt sein und dies dürfte bei Fortschreibung der bisher für den Arbeitsmarkt geltenden Rahmen- und Ausgangsbedingungen sowie der Politikstrategien und ihrer Umsetzung auch für die nächsten 2-3 Jahre so gelten. Die Feststellung der Zielverfehlung ist umso mehr berechtigt, wenn man berücksichtigt, dass die registrierte Arbeitslosigkeit nur einen Teil des gesamtwirtschaftlichen Defizits an Arbeitsplätzen erfasst. Zusammen mit der sog. „Stillen Reserve“ kann das Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt in Deutschland grob auf über 6 Mio (Vollzeit-)Arbeitsplätze geschätzt werden (vgl. Abb. 2a und Abb. 2b). Diese gesamtwirtschaftliche Arbeitsplatzlücke und die daraus resultierenden Probleme der sozialen Sicherungssysteme und die Belastungen der Wirtschaft werden auch dann nicht kurzfristig und allein aufgrund der konjunkturellen Entwicklung überwunden werden können, wenn der gegenwärtig vorhergesehene

Aufschwung der deutschen Wirtschaft noch etwas kräftiger ausfällt, als in den o. g. Voraus-
schätzungen angenommen.

Abb. 2a: Arbeitsmarktbilanz 1991 bis 1999 in Deutschland

- Personen in 1000, Jahresdurchschnitte (Inlandskonzept) -



Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IAB.

Abb. 2b: Ausmaß der Unterbeschäftigung 1999

	West	Ost	Insgesamt
	in 1000 Personen		
1.1 Registrierte Arbeitslose darunter: Über ein Jahr arbeitslos	2.756 (35,9)	1.344 (31,8)	4.100 (34,6)
1.2 Stille Reserve im engeren Sinne	1.216	297	1.513
Arbeitsplatzlücke i. e. Sinne	3.972	1.641	5.613
2. Entlastungseffekte durch Arbeitsmarktpolitik			
2.1 Stille Reserve in Maßnahmen	347	242	589
Vollzeit - FuU	185	139	324
Reha	28	7	35
Teilnehmer an Deutschlehrgängen	21	6	27
Altersübergangsgeld	0	1	1
Leistungsempfänger (ab 58 Jahre) nach § 105 c AFG	113	89	202
2.2 Beschäftigungsförderung	127	286	413
Kurzarbeit	25	10	35
ABM	83	209	292
Produktiver Lohnkostenzuschuss	13	65	78
Altersteilzeit	6	2	8
Entlastung insgesamt	474	528	1.002
3. Arbeitsplatzlücke im weiteren Sinne (1. + 2.)	4.446	2.169	6.615
4. Erwerbstätige (incl. ABM, prod. Lohnkostenzuschuss, Kurzarbeit und Altersteilzeit)	29.916	6.187	36.103
5. Erwerbspersonenpotential	34.316	8.115	42.431

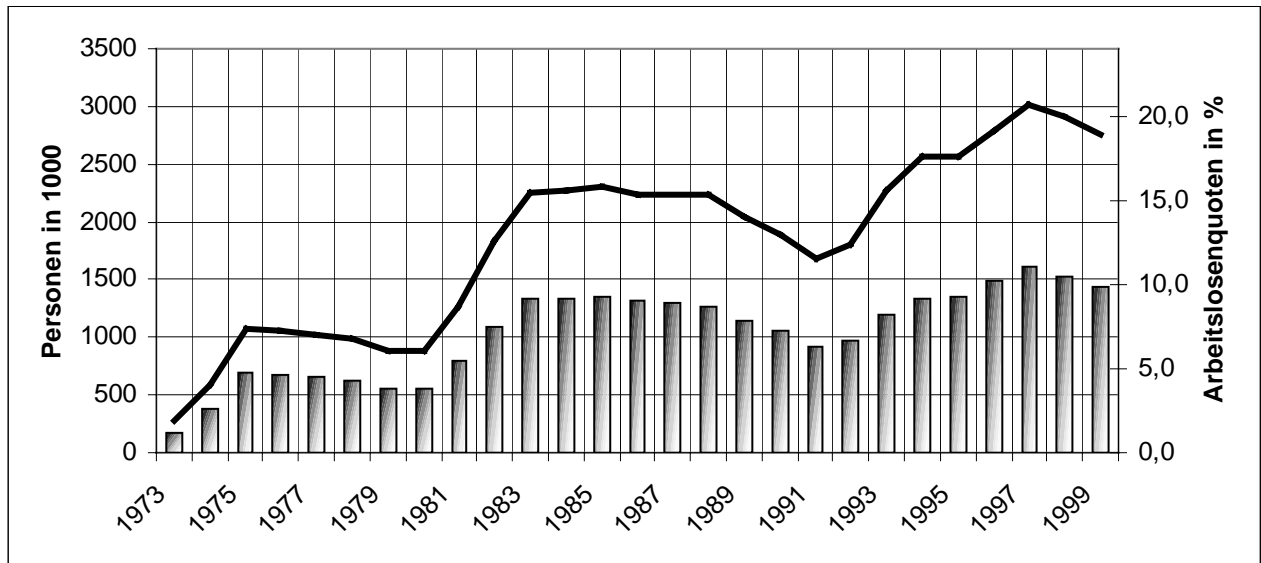
Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IAB (Arbeitsbereich V/2).

Die Einschätzung einer (kurz- bis mittelfristigen) Nachhaltigkeit (Persistenz) der gegenwärtigen Arbeitsmarktprobleme wird auch durch den nachfolgenden Blick auf die Strukturen der Arbeitslosigkeit und auf das Zustandekommen der gegebenen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsplatzlücke gestützt.

Zum einen zeigt die langfristige Entwicklung der Arbeitslosigkeit für Westdeutschland (vgl. Abb. 3), dass sich seit der Rezession nach dem ersten Ölpreisschock Mitte der 70er Jahre die

Arbeitslosigkeit bei gedämpftem Wachstum aufschaukelte, so dass auch am Ende des langen, durch den Vereinigungsboom bis 1991 gestreckten Aufschwungs der 80er Jahre ein Sockel von rd. 1,7 Mio Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 1991 verblieben war und in der dann einsetzenden ersten gesamtdeutschen Rezession der Tiefpunkt der Krise im Jahre 1997 bei durchschnittlich über 3 Mio Arbeitslosen hingenommen werden musste.

Abb. 3: Arbeitslose und Arbeitslosenquote*) in Westdeutschland
- Jahresdurchschnitte -



*) Arbeitslosenquoten bezogen auf abhängige Erwerbspersonen

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Ein solches Aufschaukeln des Niveaus der Massenarbeitslosigkeit findet in der Wirtschaftswissenschaft eine (gesetzmäßige) Erklärung mit der Pfadabhängigkeit („history matters“, „Hysteresis“, „Persistenz“) der Arbeitslosenquote, die mikroökonomisch auf die Sortier- und Selektionsprozesse am Arbeitsmarkt und den Verlust an (trainingsabhängiger) beruflicher Qualifikation bei länger dauernder Arbeitslosigkeit zurückgeführt werden kann.

Ein zweiter Grund für die vermutete (kurz- bis mittelfristige) Persistenz eines hohen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsplatzdefizites in Deutschland kann und muss in der nachhaltigen Bedeutung des Schocks der Systemtransformation in Ostdeutschland gesehen werden, ohne dass dies hier im Einzelnen aufgeführt werden könnte (vgl. Sinn u. Sinn 1993). Die politische Erwartung eines raschen „Wirtschaftswunders“ in den neuen Bundesländern nach den historischen (rechtspolitischen) Leistungen der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion und des Vereinigungsvertrages konnte nur eine Illusion sein, wie sie menschliche Gesellschaften wohl benötigen, um sich zu historischen Schritten zu befähigen. Vom Abbruch der traditionellen

Handelsbeziehungen und manchen Fehlentwicklungen bei der gesellschaftlichen Annäherung von Ost und West, bei der Privatisierung und beim Infrastruktur- und Wirtschaftsaufbau in Ostdeutschland völlig abgesehen, konnte die Entwicklung und Entfaltung einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft, einer selbsttragenden Unternehmensstruktur, Investitions- und Wachstumsentwicklung und eines ausreichend aufnahmefähigen ersten Arbeitsmarktes für eine durch fast gleichmäßig hohe Erwerbsbeteiligung der Geschlechter gekennzeichnete Erwerbsbevölkerung, angesichts der durch die Sozialunion vollzogenen raschen Einkommensanpassung und Integration in die Soziale Sicherung, nur als Resultat eines Prozesses von zwei bis drei Jahrzehnten erwartet werden.

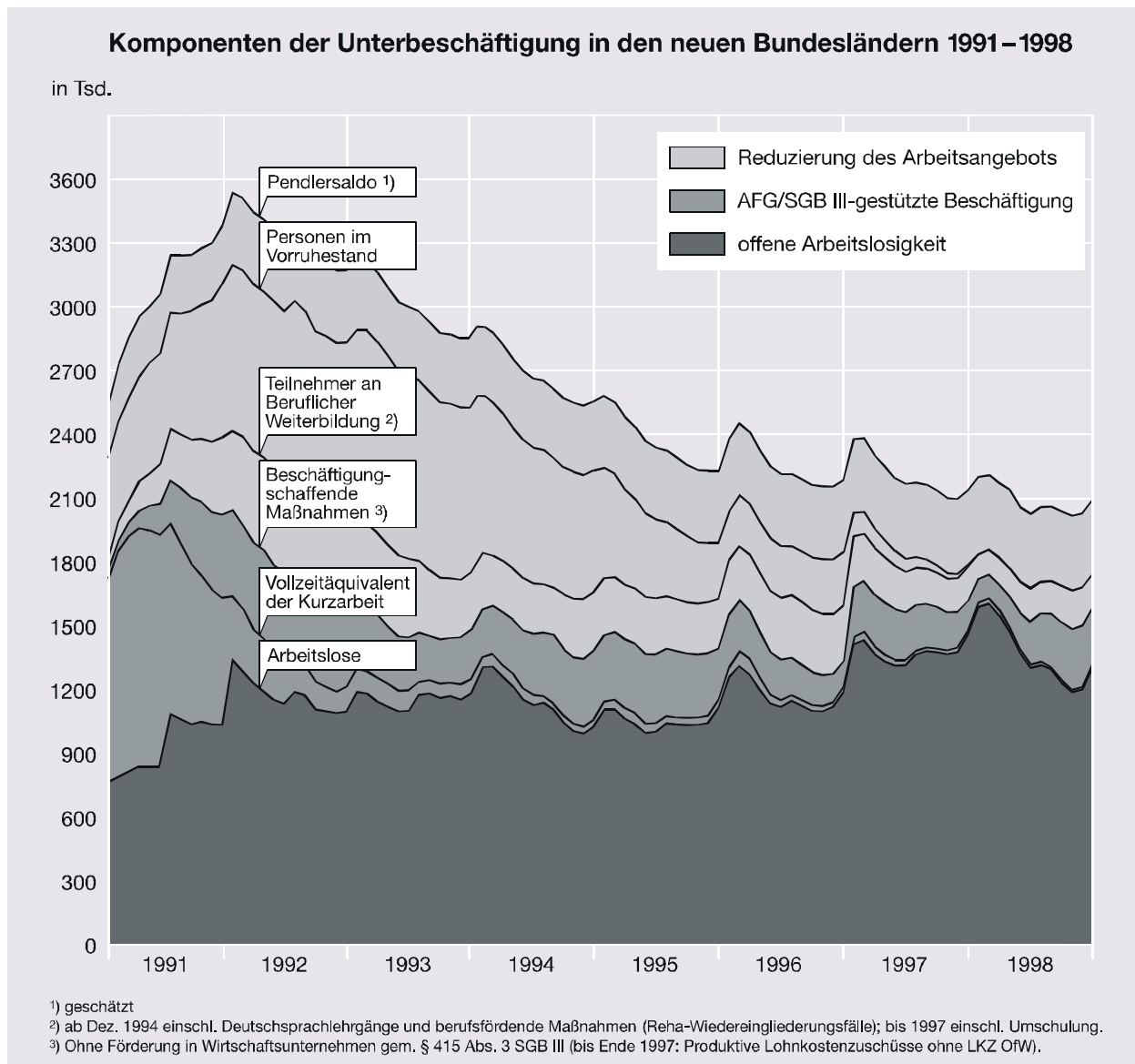
Schließlich muss das Aufwachen einer gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktkrise diesen Ausmaßes auch auf das „Unterlassen“ einer angemessenen Wachstums- und Beschäftigungspolitik zurückgeführt werden. Als sich seit Mitte der 70er Jahre bei gedämpftem Wachstum die Massenarbeitslosigkeit in Westdeutschland aufschaukelte und zunehmend verhärtete, schwand bei eingeschränktem Handlungsspielraum für expansive Fiskalpolitik selbst bei nicht einseitig ausgerichteten Wissenschaftlern und Praktikern das grundsätzliche Vertrauen in die politische Machbarkeit eines hohen Beschäftigungsstandes. Obwohl gesamtwirtschaftliches Nachfrage- management vor allem infolge überzogener Zielsetzungen und einseitig (expansiver) Anwendung „versagt“ hatte und der unzureichende Abbau der Arbeitslosigkeit im langen Aufschwung der 80er Jahre auch der Zunahme des Erwerbspersonenpotenzials (vgl. Klauer 1999, S. 26 f.) zuzuschreiben war, konnte sich in Westdeutschland - getragen von der Mehrheit der Wirtschaftswissenschaftler und einer breiten Unterstützung in den Medien - ein neoliberales angebotspolitisches Denken auch in der beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Willensbildung durchsetzen und als wirtschaftspolitische Philosophie auch nach der Vereinigung erhalten bleiben. Angebotspolitik kann allerdings nur mittel- bis langfristig über steuerliche Entlastung, Deregulierung und leistungsgerechte Gestaltung ökonomischer Anreize zum Wachstum des Produktionspotenzials und zu mehr Beschäftigung führen. Die politische Verantwortung für den Ausgleich am Arbeitsmarkt verblieb trotz der fundamentalen Änderung der Probleme durch den Transformationsprozess in Ostdeutschland kurz- bis mittelfristig allein bei der dafür nicht ausgestatteten („residualen“) Arbeitsmarktpolitik.

2.2 Strukturen der Arbeitslosigkeit

Die Bundesanstalt für Arbeit stellt über die Arbeitslosigkeit in Deutschland ein allerdings wenig beachtetes (nahezu umfassendes und buchhalterisch geschlossenes) System von Daten bereit, das (überwiegend hoch aktuell zur monatlichen Pressekonferenz verfügbar und) sehr weitgehend untergliedert ist und erklärungsrelevante Informationen über Strukturen und Bewegungen in der Arbeitslosigkeit vermittelt (vgl. nur BA: Arbeitsmarkt 1998 und Strukturanalyse 1998).

Die dominierende regionale Struktur eines faktisch „gespaltenen Arbeitsmarktes“ in Ost- und Westdeutschland wurde schon bei der Gesamtdarstellung der Arbeitsmarktkrise angesprochen (vgl. Wiedemann u. a. 1999). Das Ausmaß der Unterbeschäftigung und den Beitrag von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Reduzierung des Arbeitsangebots und zur Verhinderung einer noch höheren offenen Arbeitslosigkeit verdeutlicht Abb. 4.

Abb. 4:



(1) Die Jugendarbeitslosigkeit gehört in Deutschland traditionell wegen der Eingliederungswirkungen des dualen Berufsausbildungssystems nicht zu den quantitativ besonders auffälligen Arbeitsmarktproblemen. Allerdings ist die Erwerbstätigkeit der Jugendlichen in den 90er Jahren deutlich gesunken (vgl. Engelbrech, Reinberg 1998) und der Abstand bei den Arbeitslosenquoten der Jugendlichen im europäischen Vergleich etwas geschrumpft. Die

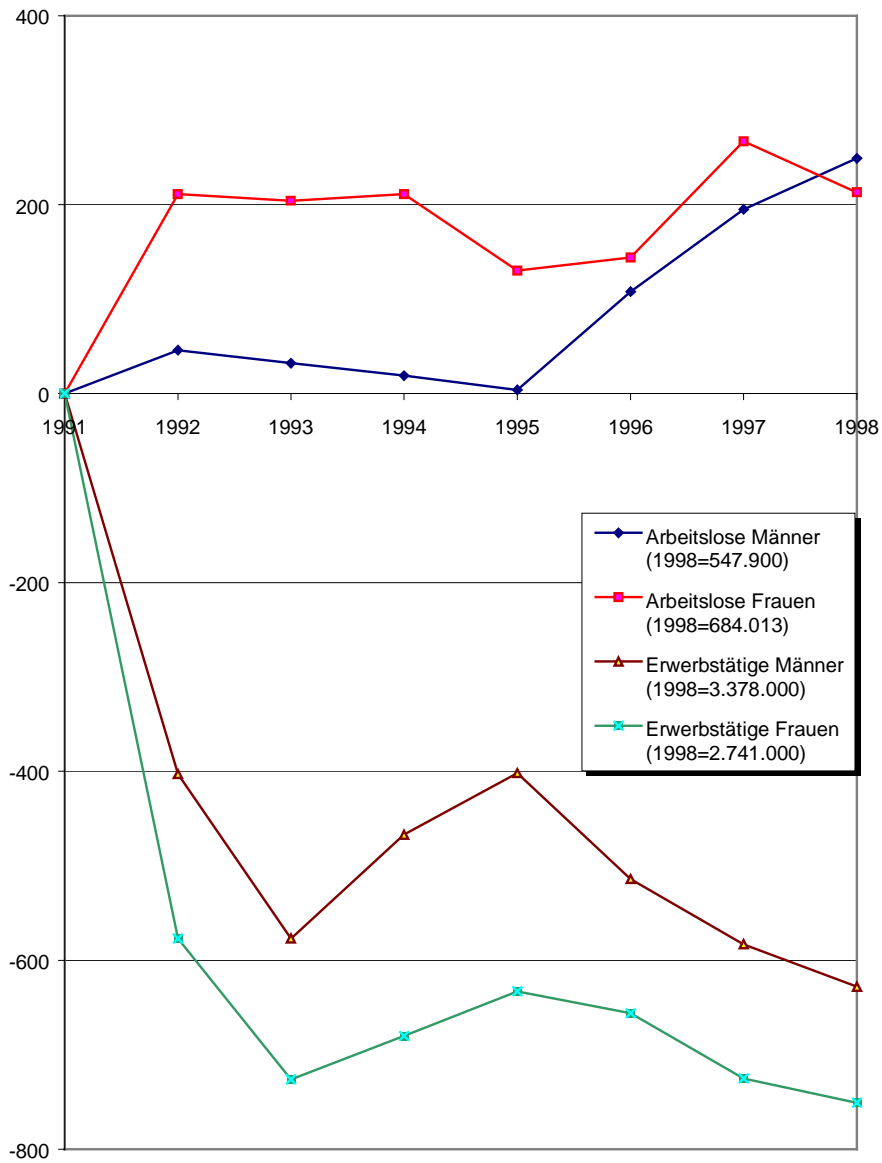
besondere Dringlichkeit der Verhütung und des Abbaus von Jugendarbeitslosigkeit resultiert aus der Bedeutung der Erfahrung von Arbeitslosigkeit für den gesamten späteren Erwerbslebenslauf mit den Gefahren der Minderung zuvor erworbener Qualifikationen, der Ausgrenzung von einer normalen Erwerbsbiographie sowie der sozialen und psychischen Destabilisierung. Dieser qualitativen Bedeutung der Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit suchen gegenwärtig die Länder der EU über ihre Leitlinien der Beschäftigungspolitik, die Bundesregierung durch das noch einmal erneuerte „Sofortprogramm“ und die Bundesanstalt für Arbeit durch eine geschäftspolitische Schwerpunktsetzung Rechnung zu tragen.

- (2) Bei der geschlechtsspezifischen Betrachtung der Arbeitslosigkeit ergeben sich grundlegende Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland. In der Rezession der 90er Jahre waren im Westen vor allem die Männer, im Osten vor allem die Frauen von Beschäftigungsabbau betroffen (vgl. Engelbrech, Reinberg 1997). Im Osten stieg die Arbeitslosigkeit der Frauen unmittelbar nach der Wende rasch an und verharrte dann auf hohem Niveau (vgl. Abb. 5). Vom Beschäftigungsabbau nach 1995 waren dann die Männer besonders stark betroffen, während die Arbeitslosigkeit der Frauen nicht zuletzt infolge rückläufiger Teilnehmerzahlen von Frauen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wieder anstieg, um erst im Jahresverlauf 1999 wieder leicht auf 719.400 zurückzugehen. Die Arbeitslosenquote der Frauen lag mit 19,8 % nach wie vor erheblich höher als die der Männer (15,5 %).

Abb. 5:

Veränderung der Erwerbstätigen- und Arbeitslosenzahlen nach Geschlecht¹⁾

- Neue Bundesländer, Personen in 1000 -

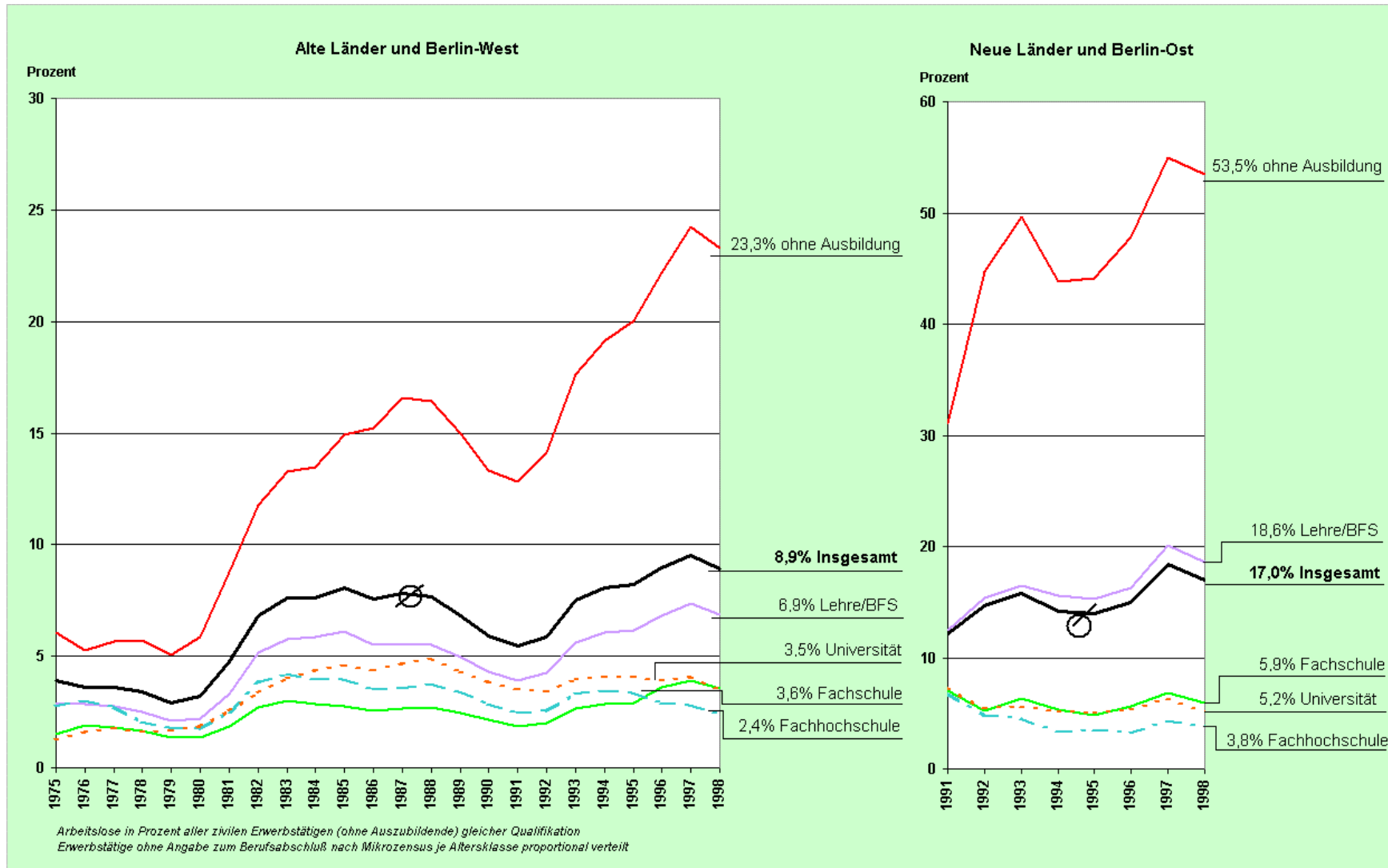


1) ohne Azubi's

Quelle: eigene Berechnungen aus Mikrozensus, Arbeitslosenstatistik 1991-1998 (Septemberzahlen)

- (3) Bei der Struktur der Arbeitslosigkeit nach Qualifikationsgruppen hat die Rezession der 90er Jahre einen schon früher erkennbaren Trend bestätigt: Personen ohne Berufsausbildung sind deutlich überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen - eine berufliche Ausbildung im dualen Ausbildungssystem und noch mehr an Fachschulen, Fachhochschule und Universität schlägt sich in deutlich unterproportionalen Arbeitslosenquoten nieder (vgl. Abb. 6). In den neuen Bundesländern ist jeder zweite Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung arbeitslos (vgl. Reinberg 1999).

Abb. 6: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten 1975 bis 1998



Quelle: IAB-Berechnungen auf Basis Mikrozensus und Strukturerhebungen der BA (jeweils Ende September).

- (4) Bei der Betrachtung von Problemgruppen des Arbeitsmarktes erweisen sich insbesondere die „älteren Arbeitnehmer“ als besonders betroffen, wobei dieser Begriff und das Kriterium fortgeschrittenes Lebensalter unterschiedliche Abgrenzungen erfahren. Die Altersjahrgänge der 55- bis unter 60-Jährigen hatten schon in den 80er Jahren einen starken Anstieg der Arbeitslosenquote von 5,2 % auf 11,6 % zu verzeichnen (vgl. Kröger, van Suntum 1999, S. 177 ff.). Ende September 1998 ergaben sich die folgenden altersgruppenspezifischen Arbeitslosenquoten, wobei sich zudem eine besondere Betroffenheit der älteren Frauen zeigt.

**Übersicht 1: Arbeitslosenquoten nach Altersgruppen in %
Bundesrepublik Deutschland (Ende September)**

Altersgruppe	Arbeitslosenquote ¹⁾		
	Männer und Frauen	Männer	Frauen
45 bis unter 50 Jahre	11,9	10,7	13,4
50 bis unter 55 Jahre	13,6	11,9	15,6
55 bis unter 60 Jahre	25,0	23,0	27,5
60 bis unter 65 Jahre	21,9	20,0	27,7

¹⁾ Bezugsgröße: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte - jeweils 30.06. - und Arbeitslose - jeweils 30.09. - (RdErl 30/93), daher geringe Abweichungen zu monatlich veröffentlichten Werten.

Quelle: BA-Strukturanalyse 1998

- (5) Dem Tatbestand unterschiedlicher Dauer von Fällen der Arbeitslosigkeit und der Begründung für die Vermutung einer Verhärtung und schwierigen Überwindbarkeit dieser Arbeitslosigkeit dient die Abgrenzung von „Langzeitarbeitslosigkeit“. Als Langzeitarbeitslose werden (indirekt) die Personen erfasst, die in einem bestimmten Zeitpunkt bereits länger als ein Jahr ununterbrochen arbeitslos sind. In den 90er Jahren ist die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit bis 1997 auf über 30 Wochen und der Anteil der Langzeitarbeitslosen bis 1998 auf 36 % bundesweit, 37 % in den alten und 33 % in den neuen Bundesländern gestiegen. Erst 1999 hat sich wieder ein leichter Rückgang des Anteils der Langzeitarbeitslosen auf 34,6 % ergeben.

Da Personen mit längerer Arbeitslosigkeitsdauer im Arbeitslosenbestand überrepräsentiert sind und (nach Auswertungen der abgeschlossenen Dauer von Arbeitslosigkeitsfällen) viele in einem bestimmten Zeitpunkt noch unterjährige Fälle letztlich Langzeitarbeitslose werden, kann diese Erfassung die eigentliche Bedeutung von Langzeitarbeitslosigkeit und deren Anteil am Gesamtvolumen der Arbeitslosigkeit (z. B. 1996: 58,4 %) nur unzureichend wie-

dergeben (vgl. Karr 1997); dies gilt so allerdings auch für die Langzeitarbeitslosigkeit in anderen Ländern.

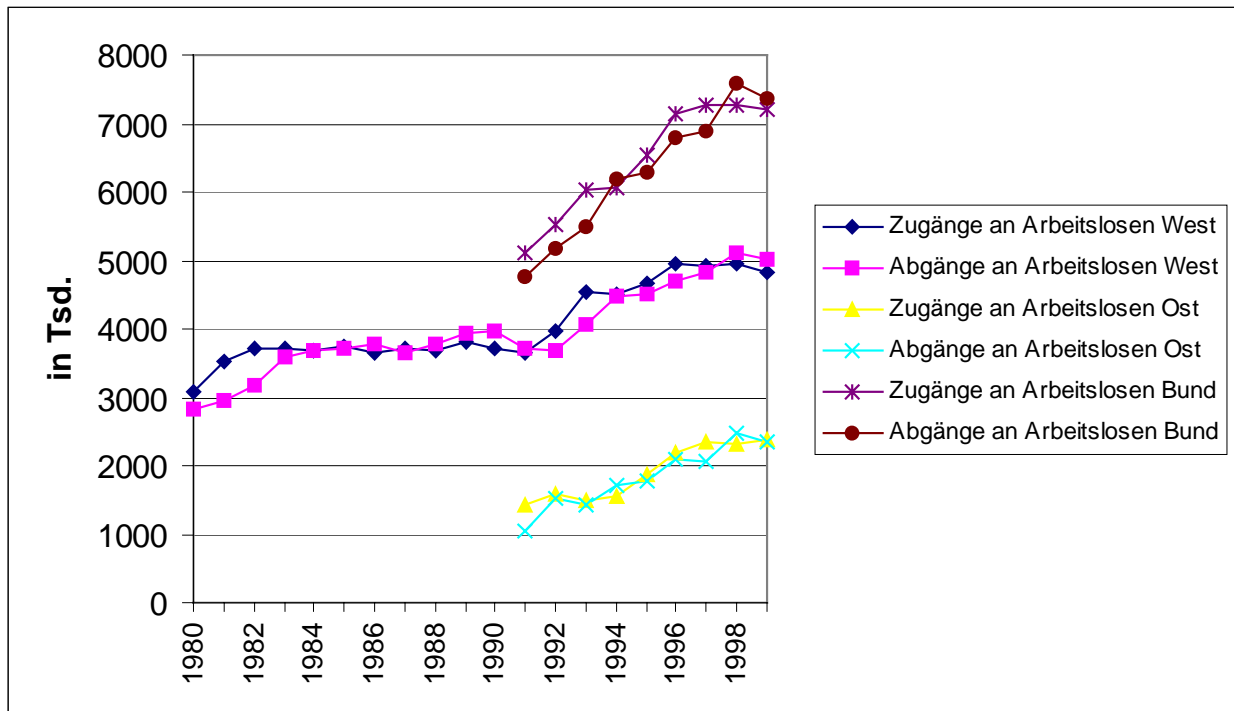
Die vermutete Verhärtung der Arbeitslosigkeit in Deutschland und die erfasste Langzeitarbeitslosigkeit ist in erster Linie durch Arbeitslose mit dem „Vermittlungshemmnis“ fortgeschrittenes Lebensalter geprägt, erst in zweiter Linie durch die fehlende Berufsausbildung oder gesundheitliche Einschränkungen. Bei den Abgängen aus Arbeitslosigkeit in Arbeit zeigt sich, dass im Verhältnis zu gut einem Drittel (35 %) von Abgängen in Arbeit aus dem Arbeitslosenbestand die „Chance“ der über 55-Jährigen in allen Fällen erheblich geringer ist (z. B. 15,6 % gegenüber 50,1 % der unter 55-Jährigen - vgl. Karr 1999).

2.3 Bewegungen am Arbeitsmarkt

Die Konzentration der öffentlichen Aufmerksamkeit für den Arbeitsmarkt auf die Arbeitslosenzahlen und -quoten kann aufgrund der über längere Zeit etwa gleich hohen Werte die Vorstellung ausbilden, dass es sich bei der Arbeitslosigkeit um eine relativ stabile Bestandsmasse handeln würde. Aus dieser Vorstellung und aus dem Verweis auf die hohe Langzeitarbeitslosigkeit erhält auch die These mangelnder Flexibilität des deutschen Arbeitsmarktes ihre Plausibilität und breite Akzeptanz.

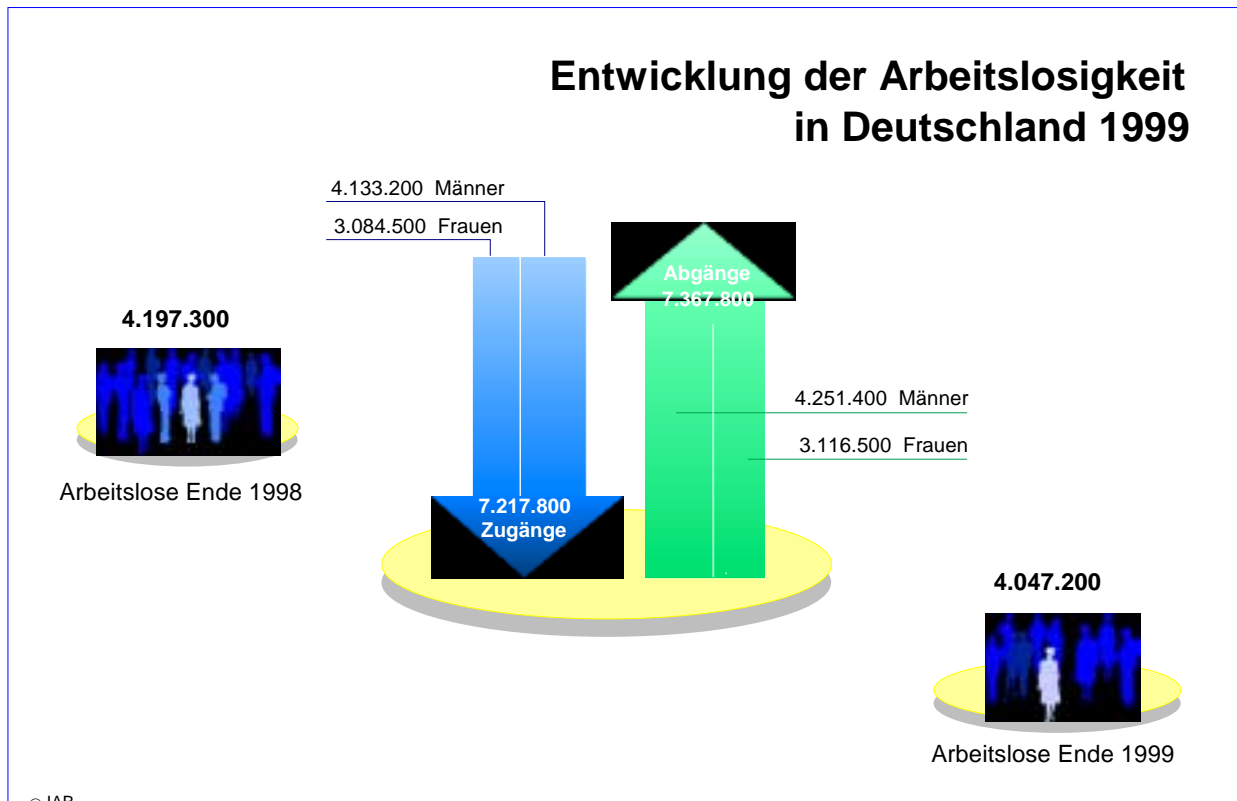
Tatsächlich findet (neben den innerbetrieblichen Arbeitsplatzwechseln) auch bei hoher Arbeitslosigkeit auf dem Arbeitsmarkt eine - oft unerwartet - große Zahl von Bewegungen auf Seiten des Angebots von Arbeit und der Nachfrage nach Arbeit statt; von einem vereinigungsbedingten Spitzenwert von 30 % 1989-1991 abgesehen, wird jährlich im Durchschnitt rund ein Viertel der Beschäftigungsverhältnisse „erneuert“. Selbst innerhalb des „Kontos“ der Arbeitslosigkeit findet jährlich durch Neuzugänge und Abgänge in der Größenordnung um 7 Mio eine erhebliche Umschichtung im Bestand statt.

Abb. 7: Bewegungen am Arbeitsmarkt 1980 bis 1999



Quelle: Berechnungen des IAB (Arbeitsbereich V/6).

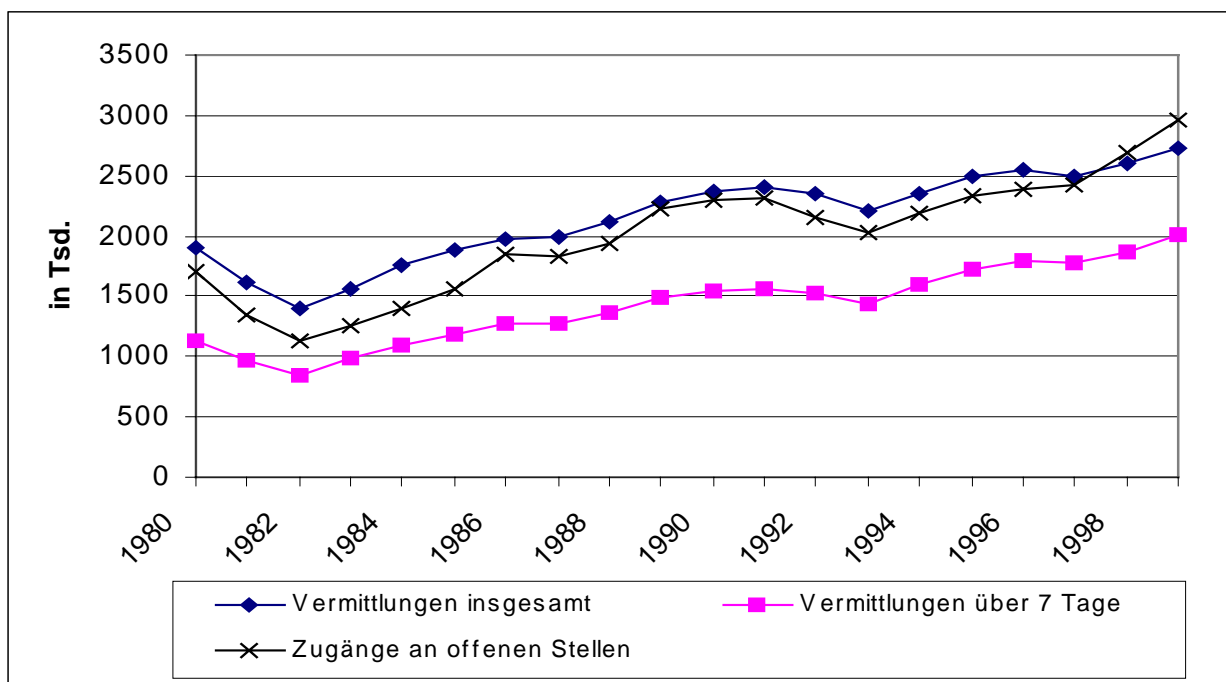
Abb. 8:



Eine erste Konsequenz dieser Bewegungen wurde schon im Zusammenhang mit der Darstellung der Langzeitarbeitslosigkeit deutlich. Die Arbeitslosigkeit zerfällt in ein durch Flexibilität und ein durch Verhärtung gekennzeichnetes Segment. Die positive Seite der segmentierten Arbeitslosigkeit ist, dass für über 80 % der Abgänge aus Arbeitslosigkeit die Arbeitslosigkeit nur ein vorübergehendes Ereignis mit einer Dauer unter einem Jahr war, während die übrigen Abgänger ein Jahr oder länger arbeitslos waren und bald 60 % des Gesamtvolumens der ausgewiesenen Arbeitslosigkeit tragen (vgl. Karr 1997).

Zum Zweiten können anhand der Bewegungsdaten Vorurteile über die Bundesanstalt für Arbeit widerlegt werden, die bei deutlichen Personalminderungen und trotz verschlechterter Arbeitsmarktlage die Akquisition offener Stellen, die Zahl der Vermittlungen und ihren Marktanteil³ verbessern konnte.

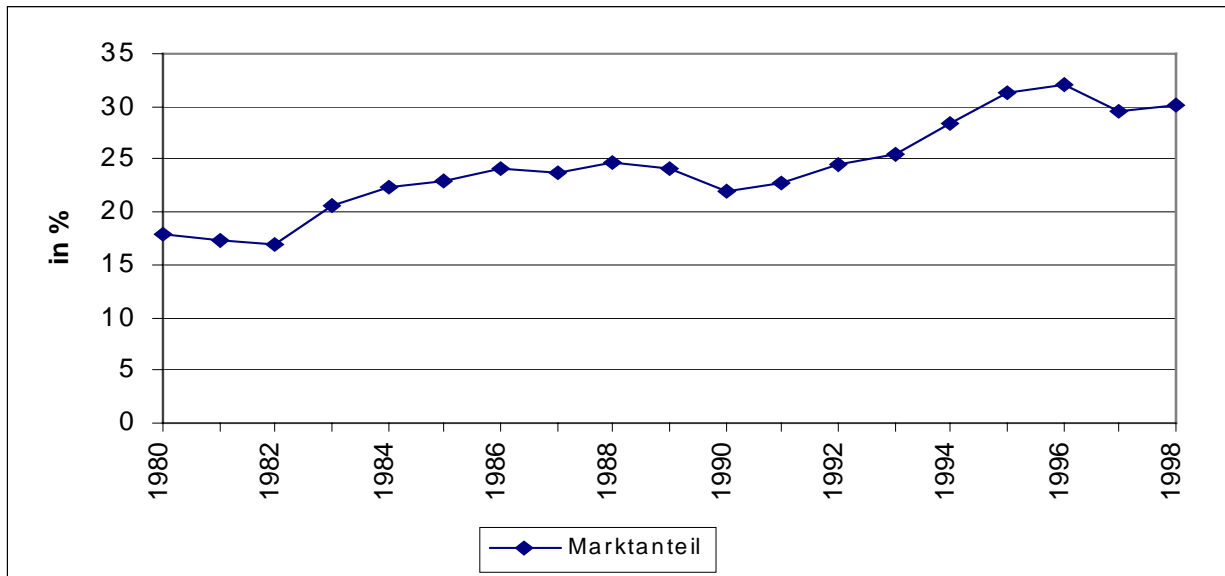
Abb. 9: Zugänge Offener Stellen und Vermittlungen
West



Quelle: Berechnungen des IAB (Arbeitsbereich V/6).

³ Der Marktanteil zeigt an, welchen Anteil die Bundesanstalt für Arbeit bei der Besetzung offener Stellen hat, wobei die Arbeitsvermittlungen in Beschäftigungsverhältnisse von über sieben Tagen Dauer zu den sozialversicherungspflichtigen Einstellungen in Bezug gesetzt werden.

Abb. 10: Marktanteil



Quelle: Berechnungen des IAB (Arbeitsbereich V/6).

2.4 Gesellschaftliche Bedeutung und gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit

Arbeitslosigkeit bedeutet gesamtgesellschaftlich den Verlust möglicher Güter- und Dienstleistungsproduktion, Ausfall an Volkseinkommen, Steuern und Beitragseinnahmen für die Sozialversicherung. Die lang anhaltende Massenarbeitslosigkeit führt zu einem Selektionsprozess mit der Konzentration der Arbeitslosigkeit auf besonders benachteiligte Arbeitnehmergruppen. Für den Einzelnen bedeutet insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit den Verlust an Qualifikationen, die des stetigen Trainings bedürfen, die Gefahr der sozialen Ausgrenzung und eines Verlustes an Selbstwertgefühl. Eine regionale Konzentration von Arbeitslosigkeit (wie z. B. in einigen Teilen Ostdeutschlands) kann den Nährboden für eine politische Radikalisierung abgeben. Eine Quantifizierung dieser „Kosten“ von Arbeitslosigkeit ist allerdings kaum möglich, so dass auch eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse für eine Politik der Verhütung und Minderung von Arbeitslosigkeit nur bedingt erfolgen kann. Allein die fiskalischen Kosten betragen je Arbeitslosen im Durchschnitt fast 40.000 DM (vgl. Übersicht 2).

Übersicht 2: Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit 1997

Ausgaben / Mindereinnahmen	Deutschland
	Für Arbeitslose im Durchschnitt

Absolut Struktur in %

Insgesamt	Mrd DM	165,9	
Pro Person und Jahr	DM	37.825	100
davon :			
Ausgaben Arbeitslosengeld / -hilfe	DM	18.208	48,1
- Leistung Alg / Alhi	"	10.172	26,9
- Rentenversicherungsbeiträge	"	4.619	12,2
- Krankenversicherungsbeiträge	"	3.038	8,0
- Pflegeversicherungsbeiträge	"	379	1,0
Ausgaben Sozialleistungen	DM	2.482	6,6
- Sozialhilfe	"	1.986	5,2
- Wohngeld	"	497	1,3
Mindereinnahmen Steuern	DM	8.096	21,4
- Einkommensteuer	"	6.940	18,3
- Indirekte Steuern	"	1.156	3,1
Mindereinnahmen Sozialbeiträge	DM	9.040	23,9
- Rentenversicherung (Saldo)	"	3.609	9,5
- Krankenversicherung (Saldo)	"	2.487	6,6
- Pflegeversicherung (Saldo)	"	310	0,8
- Bundesanstalt für Arbeit	"	2.634	7,0
Bundesanstalt für Arbeit	DM	14.722	38,9
Bund	DM	9.943	26,3
Länder	"	3.590	9,5
Gemeinden	"	3.165	8,4
Rentenversicherung	DM	3.609	9,5
Krankenversicherung	"	2.487	6,6
Pflegeversicherung	"	310	0,8

**Nachrichtlich: Mehrausgaben und Mindereinnahmen
für Leistungsempfänger nach § 105 a - c AFG**

Insgesamt	Mrd DM	13,1
------------------	---------------	-------------

Quelle: Berechnungen des IAB (Arbeitsbereich V/2).

2.5 Öffentlicher Beschäftigungsservice und „aktive Arbeitsmarktpolitik“

Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) hat für die Verfolgung des Ziels eines hohen Beschäftigungsstandes nur eine die globale Wachstums- und Beschäftigungspolitik ergänzende Verantwortung. Für die Erfüllung ihrer im SGB III festgelegten Aufgaben der Arbeitsförderung umfasste der Haushalt der BA 1999 Ausgaben in Höhe von 105 Mrd. DM (Soll 2000 104 Mrd. DM), die

aus Beitragseinnahmen in Höhe von 94 Mrd. DM (Soll 2000 96,4 Mrd. DM) und einem Bundeszuschuss von 11 Mrd. DM (Soll 2000 7,7 Mrd. DM) finanziert wurden.

Die von einer Selbstverwaltung der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der öffentlichen Hand getragene Bundesanstalt für Arbeit (BA) erfüllt mit diesem Etat zentrale Aufgaben des Sozialstaates. Als öffentliches Dienstleistungsunternehmen mit umfassender Kompetenz in allen Fragen der Beschäftigung trägt sie neben der Wahrnehmung von hoheitlichen Ordnungsaufgaben dazu bei, die Unvollkommenheiten des Ausbildungsstellen- und Arbeitsmarktes durch Information, Arbeits- und Berufsberatung und Vermittlung zu überwinden. Die Eröffnung lizenzierter privater Arbeitsvermittlung hat möglicherweise den Prozess der Modernisierung und Kundenorientierung der Bundesanstalt für Arbeit unterstützt, deren Marktführerschaft bei der Arbeitsvermittlung aber keineswegs tangiert. Die Bundesanstalt für Arbeit ist daneben der Träger der Arbeitslosenversicherung und leistet insofern insbesondere durch das Arbeitslosengeld und die Beiträge zu Kranken- und Rentenversicherung (1999: 48,6 Mrd. DM), Lohnersatz und durch die Auszahlung der bundesfinanzierten Arbeitslosenhilfe (1999: 30,47 Mrd. DM) bedürftigkeitsabhängige Einkommenssicherung im Falle der Arbeitslosigkeit.

Die Bundesanstalt ist schließlich Träger der mit dem Arbeitsförderungsgesetz von 1969 systematisch eingeführten „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ (vgl. Übersicht 3), durch die vorbeugend Arbeitslosigkeit verhütet oder eine Wiedereingliederung in Erwerbsarbeit ermöglicht werden soll. Die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik entlasteten den Arbeitsmarkt mit wahlterminbezogenen Spitzen insgesamt in den letzten Jahren, insbesondere in Ostdeutschland, erheblich (vgl. Abb. 11).

Übersicht 3: Neuregelungen bei Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Mit Inkrafttreten des Dritten Buches des Sozialgesetzbuches (SGB III) zum 1. Januar 1998 wurde das Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) weitgehend aufgehoben.

Von unmittelbarer Bedeutung für die Arbeitsmarktberichterstattung und für das Verständnis der Vorgänge am Arbeitsmarkt sind Neuerungen systematischer und terminologischer Art durch das SGB III bei einer Reihe von Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik. Die wichtigsten Änderungen sind:

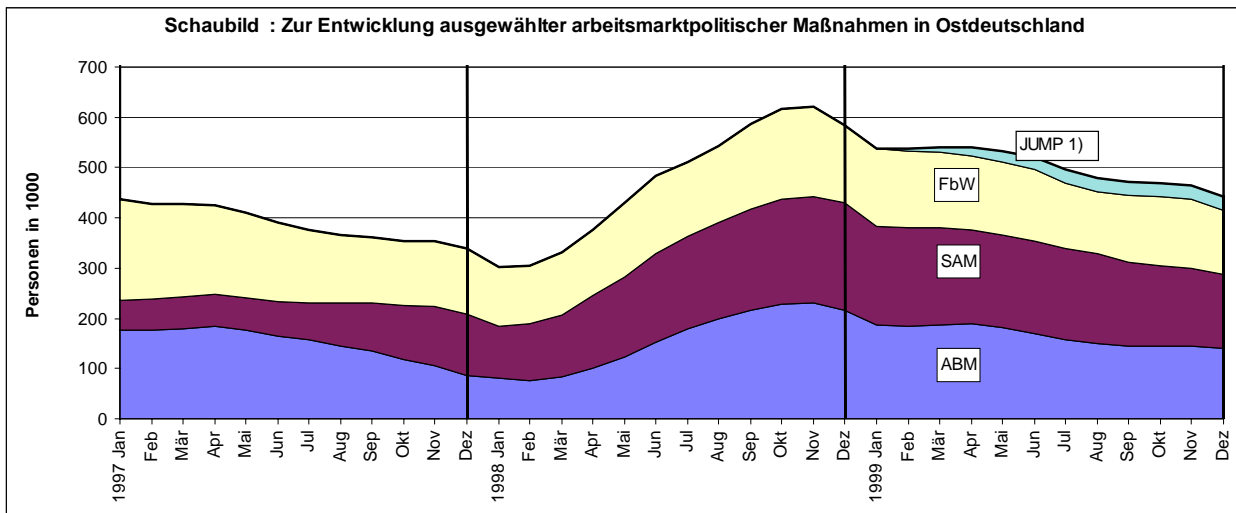
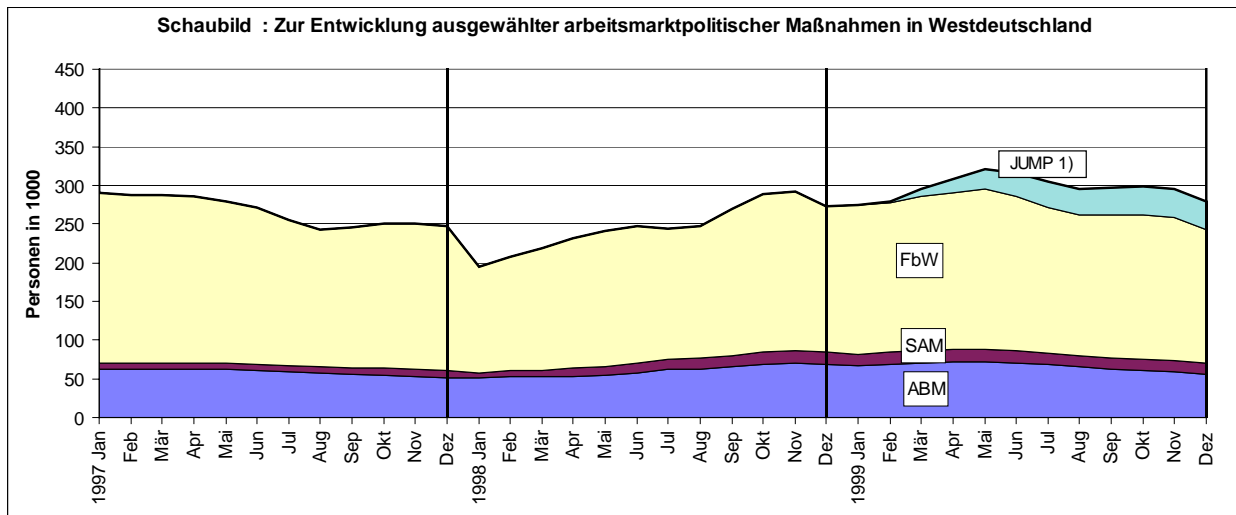
- Die Maßnahmen der produktiven Arbeitsförderung (Lohnkostenzuschüsse, LKZ) (§§ 242s, 249h AFG) wurden durch die Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) (§§ 272-279, 415 SGB III) abgelöst.
- Die Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung umfassten bisher berufliche Fortbildung, berufliche Umschulung und betriebliche Einarbeitung (§§ 33-39, 41-52 AFG). An die Stelle der Begriffe „Fortbildung und Umschulung“ im AFG-Recht ist im SGB III der Oberbegriff „Berufliche Weiterbildung“ getreten (§§ 77-96, 153-159, 417 SGB III). Die Förderung betrieblicher Einarbeitung mit Einarbeitungszuschüssen (§ 49 AFG) wird als eine Form von Eingliederungszuschüssen weitergeführt (§§ 217-224 SGB III, s. u.).
- Die bisherigen Leistungen Einarbeitungszuschuss (§ 49 AFG), Eingliederungsbeihilfe (§ 54 AFG), Eingliederungshilfe (§ 58 Abs. 1b AFG) und Lohnkostenzuschuss für Ältere (§ 97 AFG) wurden durch das Instrument Eingliederungszuschüsse zusammengefasst (§§ 217-224 SGB III).

Ohne wesentliche terminologische Änderungen sind u. a. folgende Instrumente geblieben:

- Kurzarbeitergeld (§§ 63-73 AFG bzw. §§ 169-182 SGB III),
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§§ 91 ff. AFG bzw. §§ 260-271, 416 SGB III). Als Oberbegriff für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) wird die bisherige Bezeichnung Beschäftigungschaffende Maßnahmen (BSM) weiter verwendet.
- Besondere Bildungsmaßnahmen zur beruflichen Eingliederung von Behinderten (Rehabilitation) (§§ 56 ff. AFG bzw. §§ 97 ff. SGB III).
- Förderung der beruflichen Bildung Benachteiligter (§ 40c AFG bzw. §§ 240 ff. SGB III),
- Deutsch-Sprachlehrgänge (§§ 62a-62c AFG bzw. §§ 418-421 SGB III),
- Überbrückungsgeld (§ 55a AFG bzw. §§ 57, 58 SGB III),
- Altersübergangsgeld (§ 249e AFG bzw. § 429 SGB III),
- Nicht-Verfügbarkeitsprivileg für 58-jährige und ältere Leistungsempfänger (§ 105c AFG bzw. § 428 SGB III),
- Trainingsmaßnahmen (§§ 53 Abs. 1 Nr. 6b, 103b, 134a AFG bzw. §§ 48-52 SGB III),
- Eingliederungsverträge (§§ 54a-54c AFG bzw. §§ 229 ff. SGB III),
- Einstellungszuschüsse bei Neugründungen (§§ 55b AFG bzw. §§ 225-228 SGB III),
- Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose (als Sonderprogramm der Bundesregierung weder im AFG noch im SGB III geregelt).

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Abb. 11:



FbW = Förderung der beruflichen Weiterbildung (nur Vollzeit)

ABM = Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung

SAM = Strukturanpassungsmaßnahmen (§§ 272 - 279, 415 SGB III)

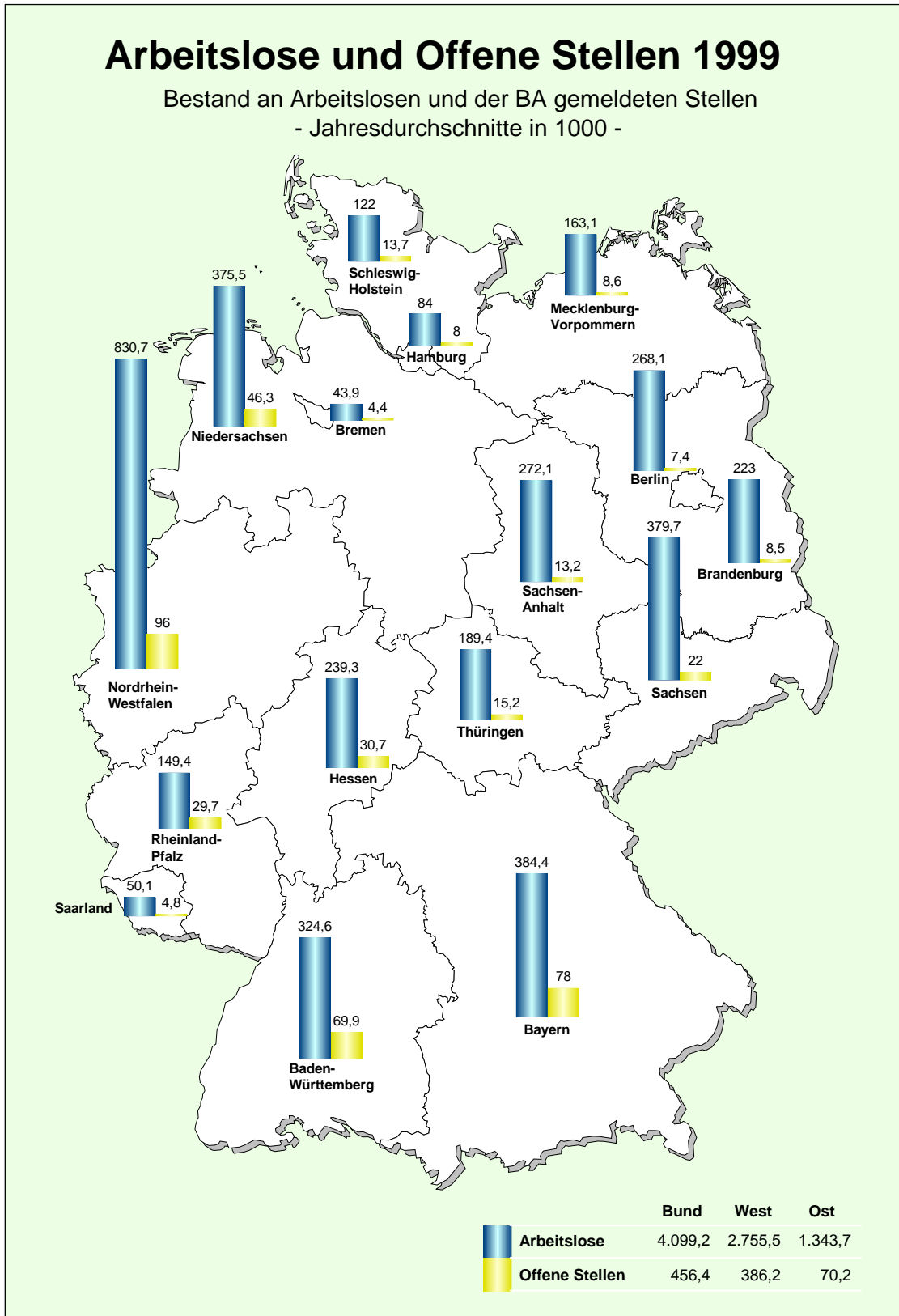
1) Artikel 7 (FbW), Artikel 8 (LKZ) und Artikel 9 (Quali-ABM)

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Mit dem SGB III hat der Gesetzgeber dabei konsequent den Aspekt der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt und die betriebs- und ortsnahe Arbeitsförderung besonders betont. Daher erfolgt der Mitteleinsatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere der Ermessensleistungen aus dem sog. „Eingliederungstitel“ (1999: 27,3 Mrd. DM) einschließlich der „freien Förderung“ (§ 10 SGB III) sowie einer Reihe anderer Eingliederungsinstrumente wie Rehabilitationsmaßnahmen, Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit, Strukturanpassungsmaßnahmen u. a. (Kapitel 2 des Haushalts der BA 1999 zus. 14,3 Mrd. DM) dezentral über die 181 Arbeitsämter und ihre über 850 Dienststellen in der Bundesrepublik.

Der Eingliederungserfolg der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird anhand von Eingliederungsbilanzen und wissenschaftliche Evaluation überprüft, wobei die nationale und internationale Diskussion durch eine zunehmend kritische Einschätzung aktiver Arbeitsmarktpolitik geprägt wird. Die Kritik an der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ geht dabei im Wesentlichen von den Trägern der allgemeinen Sozialstaatskritik aus und stützt sich (gegenwärtig vermehrt) auf empirische Befunde über eher bescheidene Eingliederungserfolge, die gegenwärtig insbesondere in Ostdeutschland und dort insbesondere mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erzielt werden können. Diese Kritik trifft heute zusammen mit einer gewissen Ernüchterung auch bei den Verfechtern der Strategie aktiver Arbeitsmarktpolitik als second/third best-Lösung bei lang anhaltender hoher Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik, aber auch international, z. B. in Schweden, dem früheren Vorbildland für eine Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch aktive Arbeitsmarktpolitik.

Abb. 12:



Kritik und Verunsicherung in Bezug auf die Effizienz und Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik dürften jedoch gleichermaßen einer Denk- oder „Evaluationsfalle“ entspringen: Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt setzt nicht nur die Anpassung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (employability) von Arbeitslosen, sondern auch einen aufnahmefähigen ersten Arbeitsmarkt voraus. Bei einem gesamtwirtschaftlichen Arbeitsplatzdefizit von 6-7 Mio und regionalen Arbeitsmärkten ohne (in offenen Stellen) erkennbare Auftriebskräfte, insbesondere teilweise in Ostdeutschland (vgl. Abb. 12), bei der Verfügbarkeit einer Warteschlange von weniger lange arbeitslosen Kräften und bei einer gesetzlichen Verpflichtung zur Auswahl der einer Maßnahme primär Bedürftigen (Zielgruppen) kann die Eingliederung in reguläre Beschäftigung gerade von Langzeitarbeitslosen oft nicht im ersten Schritt erwartet werden. Hinzu kommt, dass gerade die Teilnahme an Maßnahmen als Begründung eines negativen Vorurteils gesehen werden kann.

Die Arbeitsförderung hat dann auch andere Ziele, wie die Erhaltung von Basisqualifikationen und die Vermeidung von Ausgrenzung zu beachten und sie erfüllt zugleich Aufgaben des Auf- und Ausbaus der Infrastruktur und der regionalen Wirtschaftsförderung. Arbeitsförderung springt also teilweise ein für andere Politikbereiche oder sie ergänzt deren Ressourcen, ohne dass dies in die Evaluation einbezogen wird. Wenn man für Problemgruppen in Arbeitsmarkt-Problemregionen nicht auf die Möglichkeit einer Teilhabe am gesellschaftlichen Wertschöpfungsprozess und einer Eigenbeteiligung an ihrer Existenzsicherung ganz verzichten will, wird man den Erfolg von Arbeitsförderungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht nur an der kurzfristigen Eingliederung im ersten Arbeitsmarkt messen. Notfalls ist eine ABM immer besser als die reine Lohnersatzleistung.

Wie in anderen Bereichen einer subsidiären Sozialpolitik ist die Abwägungsregel: „soviel Eingliederung im ersten Arbeitsmarkt wie möglich und soviel aktive Maßnahmen wie nötig“ nicht einfach umzusetzen. Aktive Arbeitsmarktpolitik steht immer auf dem Prüfstand in Bezug auf ihre Notwendigkeit im Einzelfall (keine Maßnahmekarrieren) und ihren gesamten Einsatz in einer Region oder in der Volkswirtschaft, wobei nicht nur die Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes sondern auch die Wirkungen alternativer Verwendung (opportunity costs) der Mittel zu beachten sind.

2.6 Entlastung des Arbeitsmarktes durch demographische Entwicklung

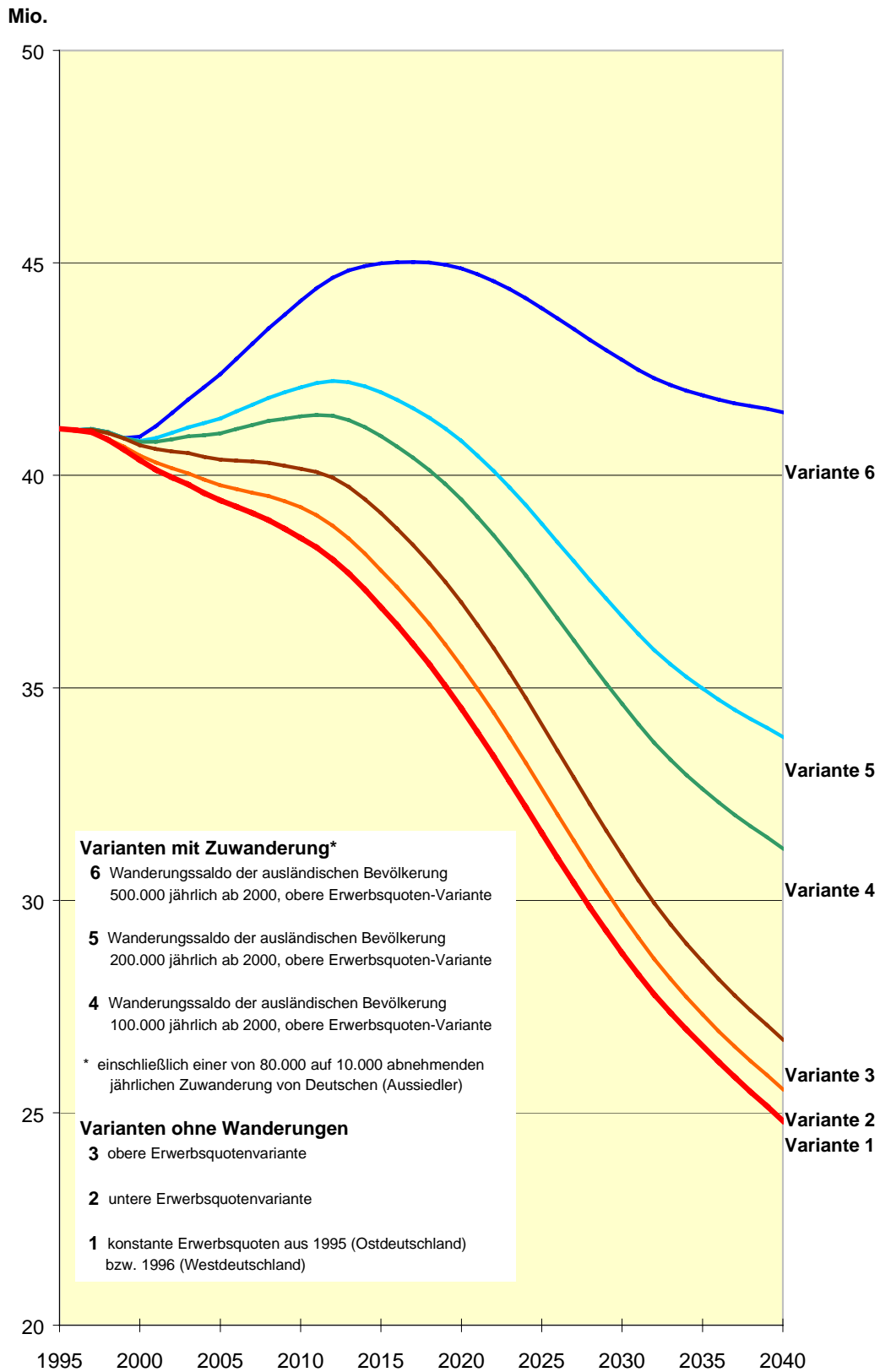
Schon seit 1998 wird das Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt durch eine Abnahme des Erwerbspersonenpotenzials entlastet. Die aus dem Erwerbsleben ausscheidenden Altersjahrgänge sind

zahlenmäßig stärker als die neu ins Erwerbsleben eintretenden Jahrgänge.⁴ Bisher hatte ein höherer positiver Zuwanderungssaldo diese Entlastungseffekte kompensiert. Sollte nicht erneut eine stärkere Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte einsetzen, wird bis 2010 mit einer leichten, danach mit einer stärkeren jährlichen Entlastung des Arbeitsmarktes gerechnet werden können. Eine Politik zur Überwindung der Arbeitslosigkeit würde also in ihrem Erfolg durch die demographische Entlastung begünstigt.

Auf lange Sicht würden selbst größere Zuwanderungen diese Entlastung aus der Entwicklung des inländischen Erwerbspersonenpotenzials nur hinausschieben, nicht verhindern können. Ohne höhere Zuwanderung ist ab 2010 mit einer zunehmenden Verknappung von Arbeitskraft zu rechnen. Gleichzeitig muss aber wegen der Alterung der Erwerbspersonen der Einsatz neuen Wissens verstärkt durch die Weiterbildung der Erwerbstätigen gewährleistet werden.

⁴ Allerdings führen gegenwärtig gleichzeitig relativ starke Jahrgänge von Jugendlichen vorübergehend bis 2005 zu einer erhöhten Nachfrage nach Ausbildungsplätzen, was im Verhältnis zur demographisch bedingten Entwicklung des gesamten Erwerbspersonenpotenzials meist nicht leicht zu vermitteln ist.

Abb. 13: Projektion des Erwerbspersonenpotenzials in Gesamtdeutschland 1995 bis 2040 (Wohnortkonzept, in Mio. Erwerbspersonen)



Quelle: IAB - (Arbeitsbereich V/1) (3/99).

2.7 Entwicklungstendenzen der Erwerbsarbeit

Arbeits- und sozialrechtliche Regelungen können zur Verfestigung oder zum Abbau von Arbeitslosigkeit beitragen, wenn sie den „natürlichen“ Entwicklungstendenzen von Angebot und Nachfrage nach Erwerbsarbeit entgegenstehen oder Entfaltungsspielräume eröffnen. Dabei kann innerhalb des freiheitlichen und offenen Ordnungsrahmens der sozialen Marktwirtschaft nicht a priori davon ausgegangen werden, dass der Wandel der Erwerbsarbeit in allen Fällen Probleme in Bezug auf den Schutzgedanken in Arbeits- und Sozialrecht aufwirft. Hoher Beschäftigungsstand oder Arbeitslosigkeit können dann auch davon beeinflusst werden, ob Freiheitsrechte und Schutzgedanke dem Wandel der Erwerbsarbeit gerecht werden.

Für die Einstellung auf diesen Wandel kann Erfahrungswissenschaft nur grundlegende Szenarien zeichnen, die sich aus der Fortschreibung technologischer, ökonomischer und sozialer Entwicklungstrends⁵ ergeben.

- (1) Wie schon in der Vergangenheit wird sich der Beschäftigungsanteil im primären Sektor (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei) und im sekundären Sektor (Warenproduzierendes Gewerbe) zugunsten des Dienstleistungssektors weiter verringern („Tertiarisierung“). Dabei erwächst die Beschäftigungszunahme bei den Dienstleistungsbranchen und von Dienstleistungstätigkeiten teilweise durch outsourcing aus dem Warenproduzierenden Gewerbe teilweise in Fühlung zur Industrie (vgl. Abb. 14 und 15).

⁵ Diese sog. „Megatrends“ sind jedoch selbst komplexe Wirkungszusammenhänge von historischen Ausgangsbedingungen und naturwissenschaftlich-technologischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Gesetzmäßigkeiten und politischen Institutionen, rechtlichen Regelungen und menschlichen Einstellungen, die also grundsätzlich auch beeinflussbar sind.

Abb. 14:

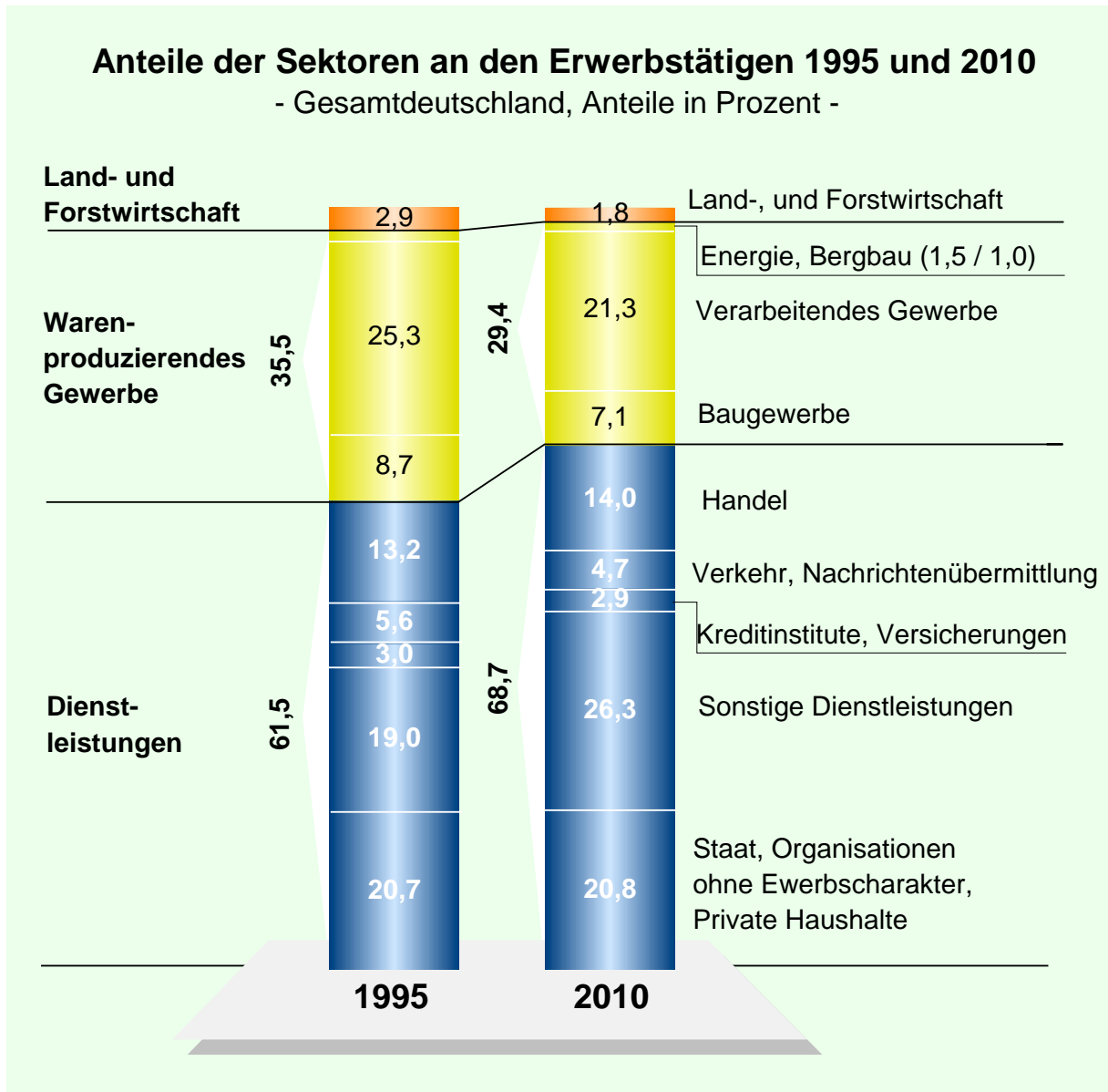
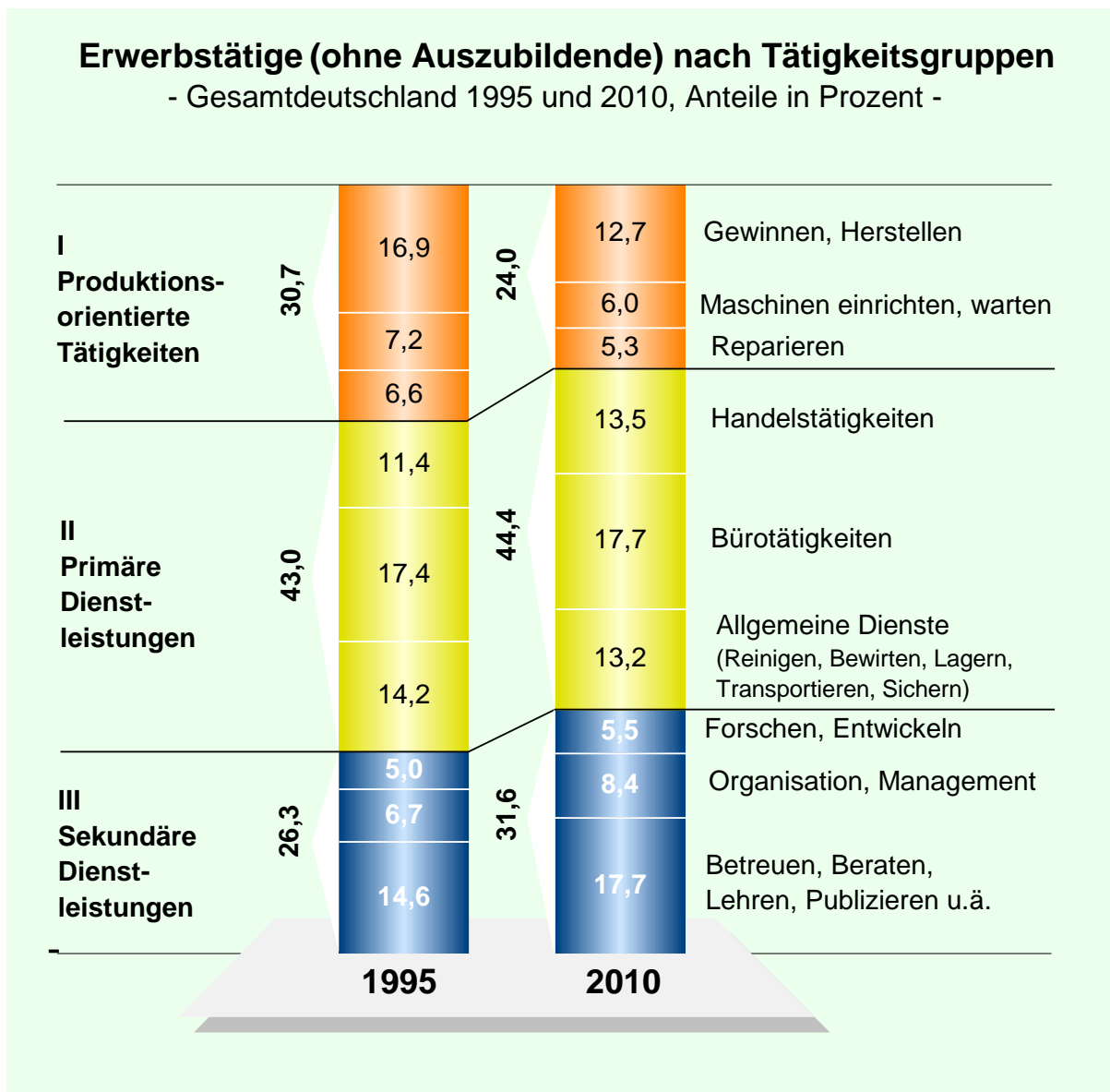
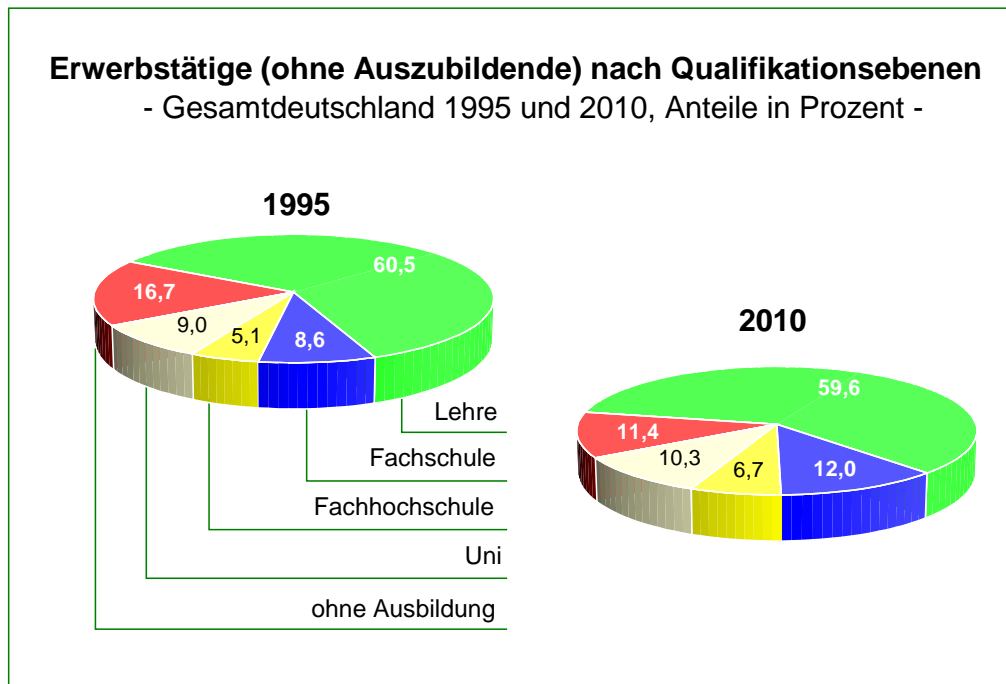


Abb. 15:



(2) Was sich schon beim unterschiedlichen Arbeitslosigkeitsrisiko nach Qualifikation deutlich zeigte, wird auch die zukünftige Beschäftigungsentwicklung prägen. Der Anteil von Arbeitsplätzen ohne berufliche Qualifikation wird sich noch weiter verringern, bei der dualen Ausbildung wird die schulische Vorbildung bedeutender und der Anteil für höher qualifizierte, insbesondere Fachhochschul- und Hochschulabsolventen wird zunehmen (vgl. Abb. 16).

Abb. 16:



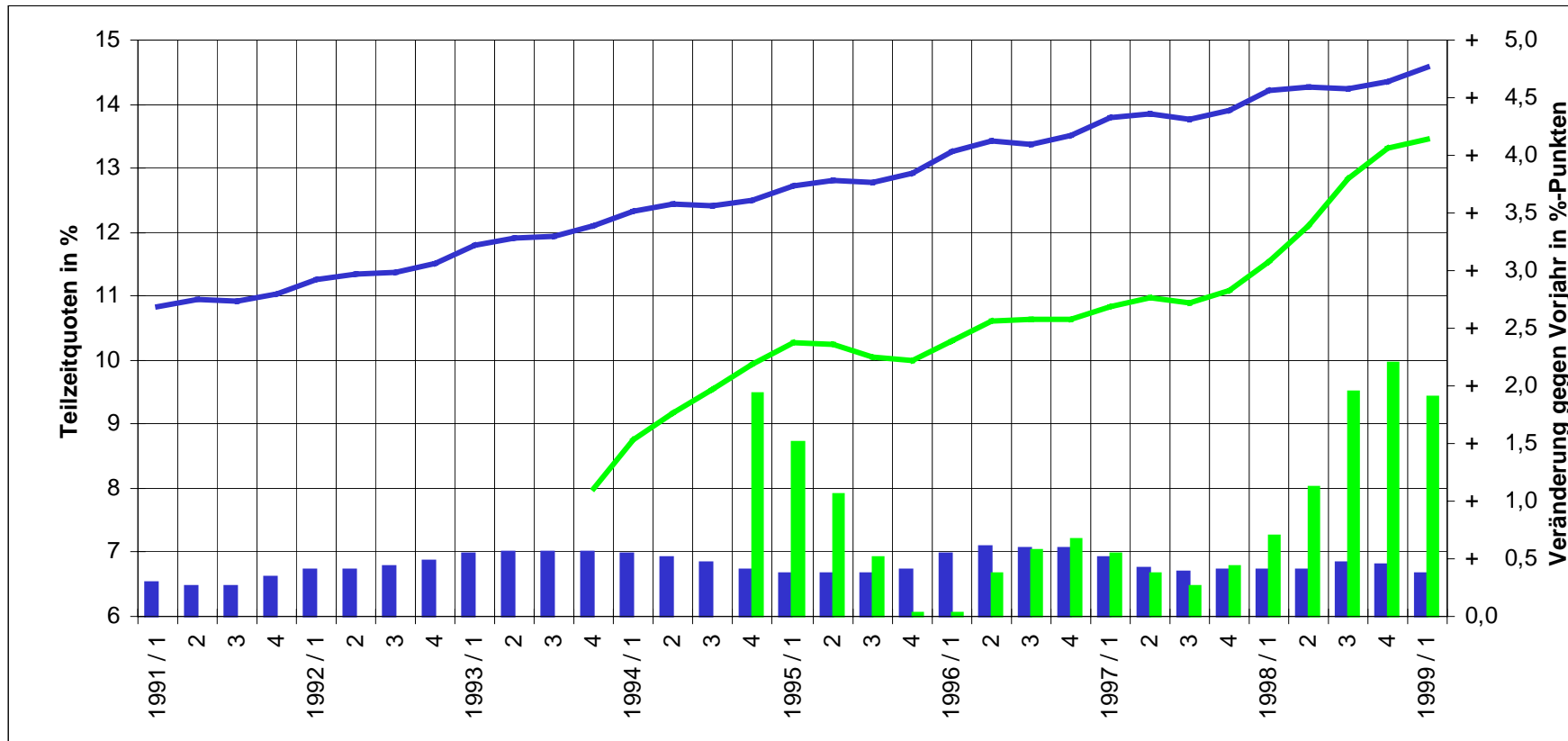
- (3) Die Informations- und Kommunikationstechnologie durchdringt als Basistechnologie zunehmend alle Produktions- und Kommunikationsprozesse („Informatisierung“). Diese Technologie ermöglicht auch den über weltweite Handelsverflechtung hinausgehenden Trend der „Internationalisierung“ („Globalisierung“) als Prozess der globalen Optimierung von Innovations- und Wertschöpfungsprozessen. Insofern stehen nationale oder regionale Wertschöpfungsnetzwerke und damit auch Arbeitsmärkte in einem weltweiten Wettbewerb.
- (4) Aus dem gesellschaftlichen Wertewandel ergibt sich für die Erwerbsarbeit der Trend zur „Individualisierung“, der sich zum einen in der Ablösung des traditionellen Leitbildes des Familienhaushalts mit dem männlichen Alleinverdiener und der zunehmenden Frauenerwerbstätigkeit zum zweiten in einer wachsenden Differenzierung der Einzelarbeitsverhältnisse und Erwerbslebensverläufe niederschlägt.

Gegenwärtig kann in Deutschland vor allem die steigende Frauenerwerbsbeteiligung im Westen beobachtet und auch auf absehbare Zeit noch als relevanter Trend erwartet werden. In Ostdeutschland ist die grundsätzlich gleiche Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern gesellschaftliche Normalität und wird (entgegen anderen Erwartungen) nicht mehr mit erheblichen Rückgängen der Frauenerwerbsbeteiligung zu rechnen sein.

Die individuelle Differenzierung der Einzelarbeitsverhältnisse hat bisher vor allem in der Ausbreitung von Teilzeitarbeit und flexibler Arbeitszeitgestaltung Bedeutung erlangt. Obwohl der Trend zu mehr Teilzeitbeschäftigung (vgl. Abb. 17) ungebrochen erscheint, wird

an dieser von zahlreichen gesellschaftlichen und politischen Bestrebungen geförderten Individualisierung der Erwerbsarbeit doch auch die Langsamkeit des Wandels in der Arbeitswelt deutlich.

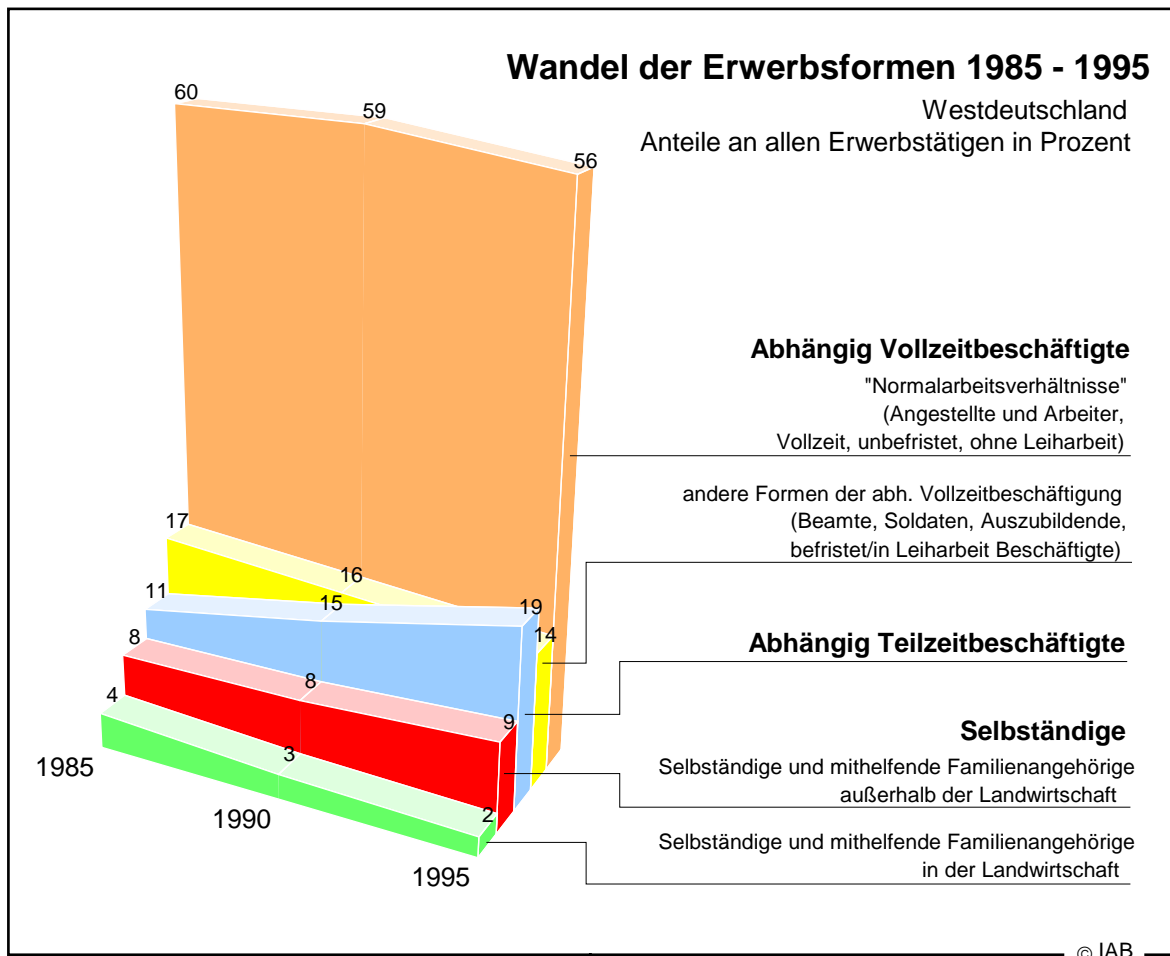
Abb. 17: Entwicklung der Teilzeitquoten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IAB.

Vielfältige „neue“ Erscheinungsformen von Erwerbsarbeit zwischen geringfügiger Beschäftigung, dem Norm(al)arbeitsverhältnis und selbstständiger Erwerbstätigkeit haben die These von der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses begründet. Tatsächlich kann zwar in der jüngeren Vergangenheit in Deutschland eine Abnahme des Anteils der „Normalarbeitsverhältnisse“, also der abhängigen Beschäftigung mit voller tariflicher Arbeitszeit festgestellt werden (vgl. Abb. 18), diese ist aber bisher keineswegs dramatisch und vor allem auf die politisch gewollte Zunahme der Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen.

Abb. 18:

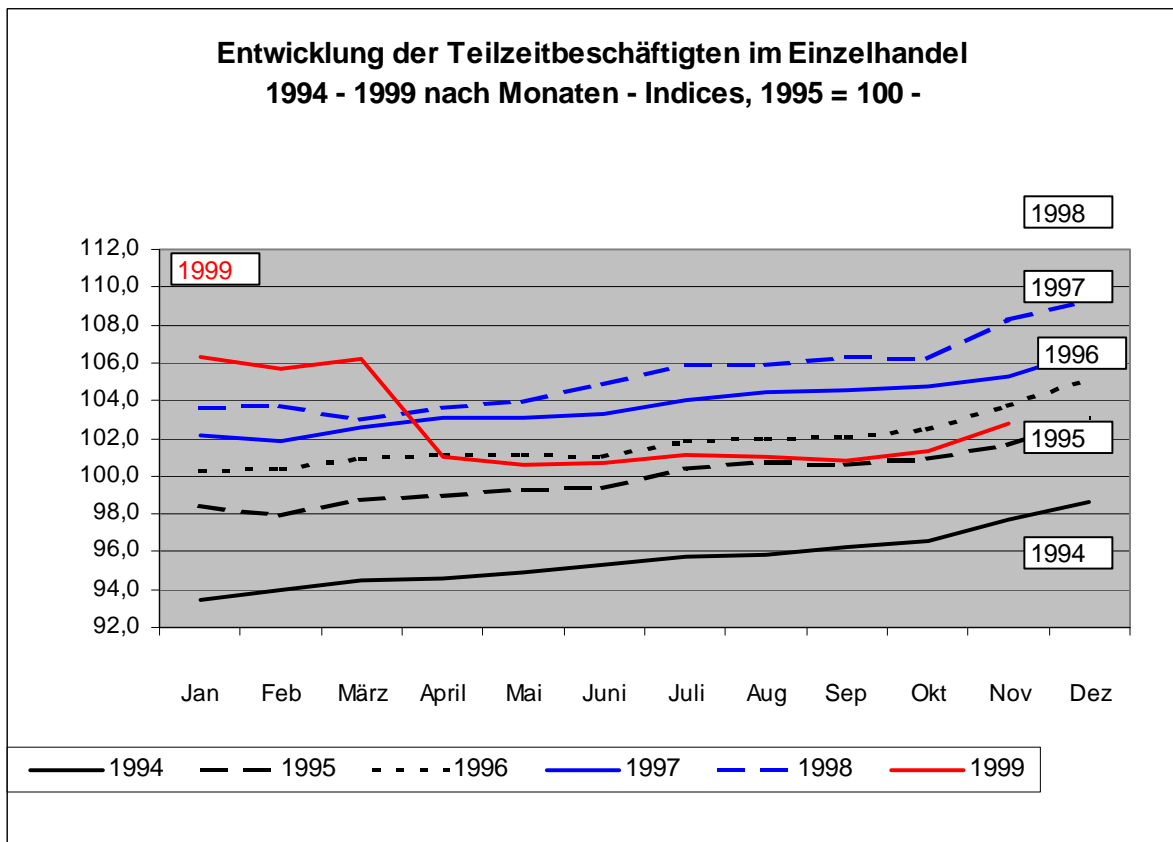
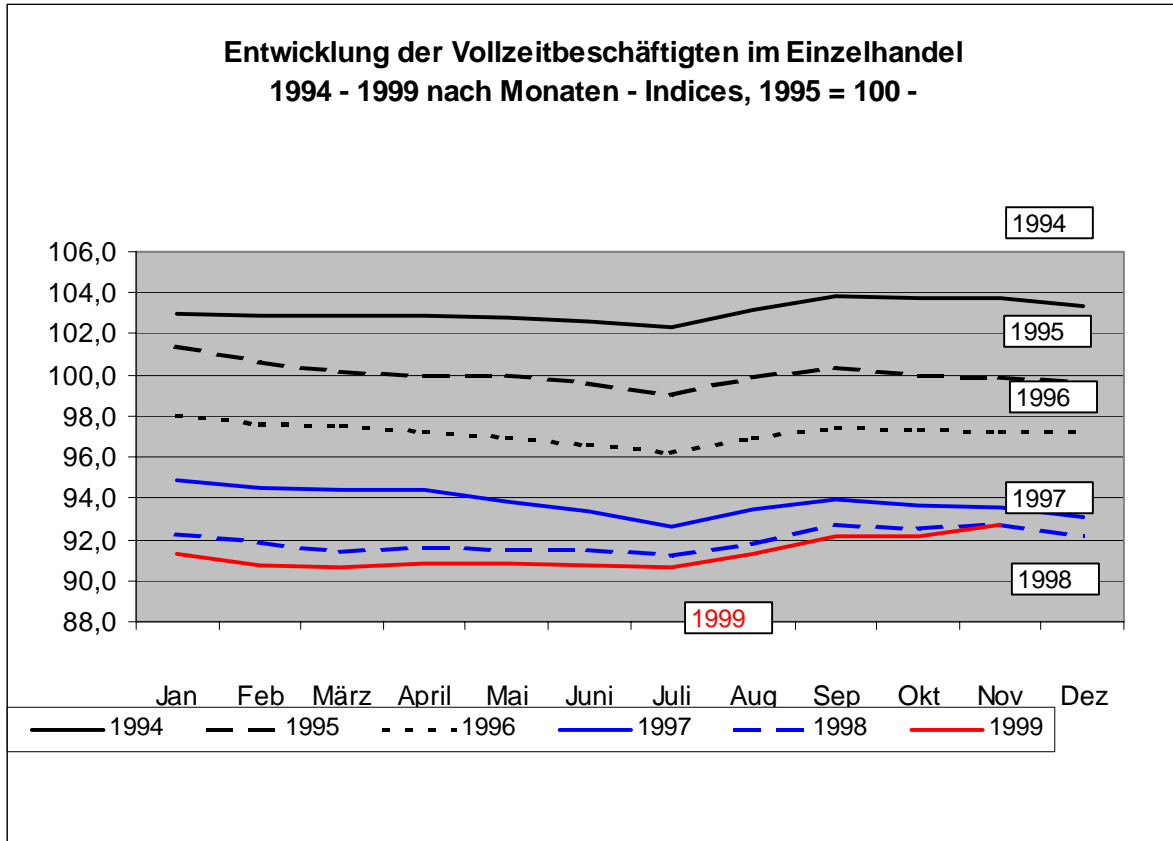


Die in Deutschland eher zögerliche Entwicklung neuer Erwerbsformen (z. B. Zeitarbeit, Telearbeit, fließende Übergänge von Arbeit und Qualifikation, Abhängigkeit und Selbstständigkeit - vgl. nur MittAB 3/98) ist vor allem auch unter dem Gesichtspunkt des „sozialen Schutzes“ dieser Beschäftigten von Interesse.⁶ Unter diesem Aspekt ist vor allem die zunehmende Ausbreitung geringfügiger Beschäftigung (der sog. 630-DM-Jobs) und auch die

Zunahme von sog. „Scheinselbstständigkeit“ beobachtet und als Problem eingestuft worden. Frühere Untersuchungen über geringfügige Beschäftigung hatten allerdings gezeigt, dass diese Beschäftigten überwiegend anderweitig sozial geschützt sind. Für neue Erwerbsformen an der Grenze zur Selbstständigkeit musste zwar eindeutig eine Versicherungspflicht (in der Mindesthöhe wie die Sozialhilfe) eingeführt werden, aber eine volle Übertragung des Schutzgedankens für abhängig Beschäftigte dürfte kaum zu rechtfertigen sein.

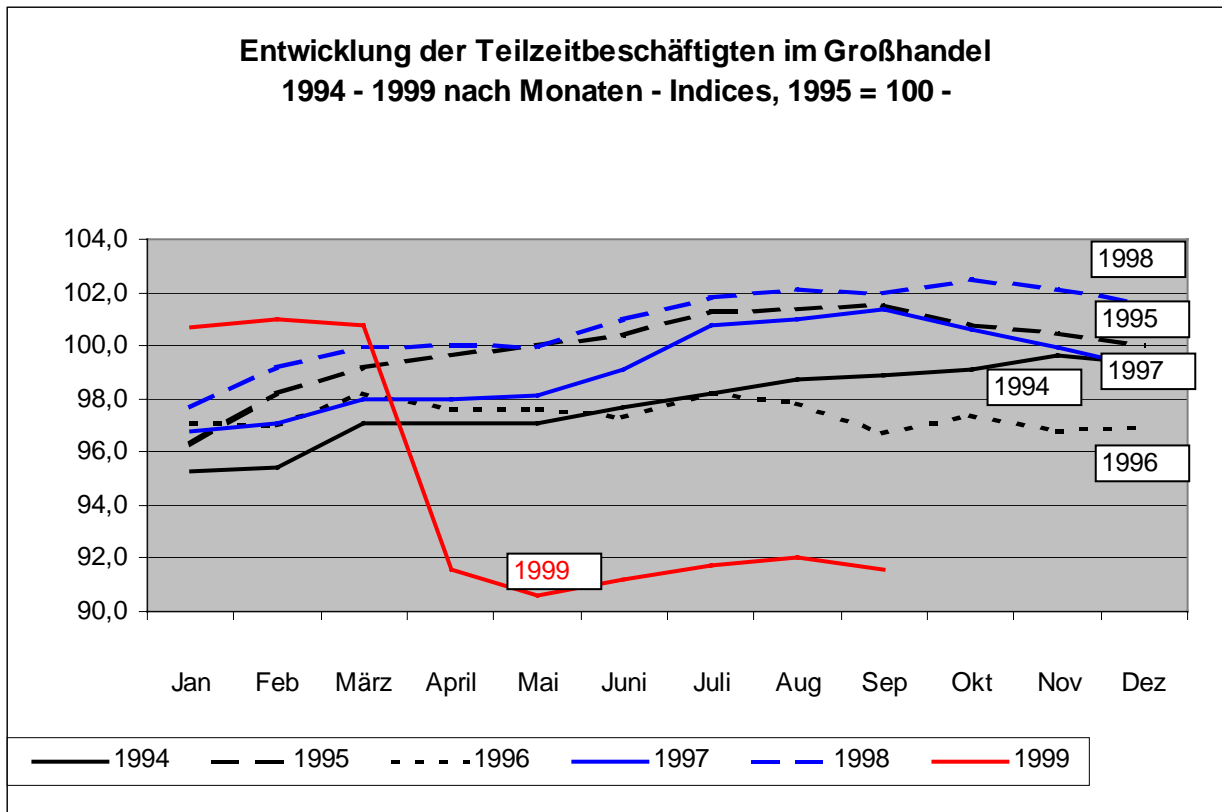
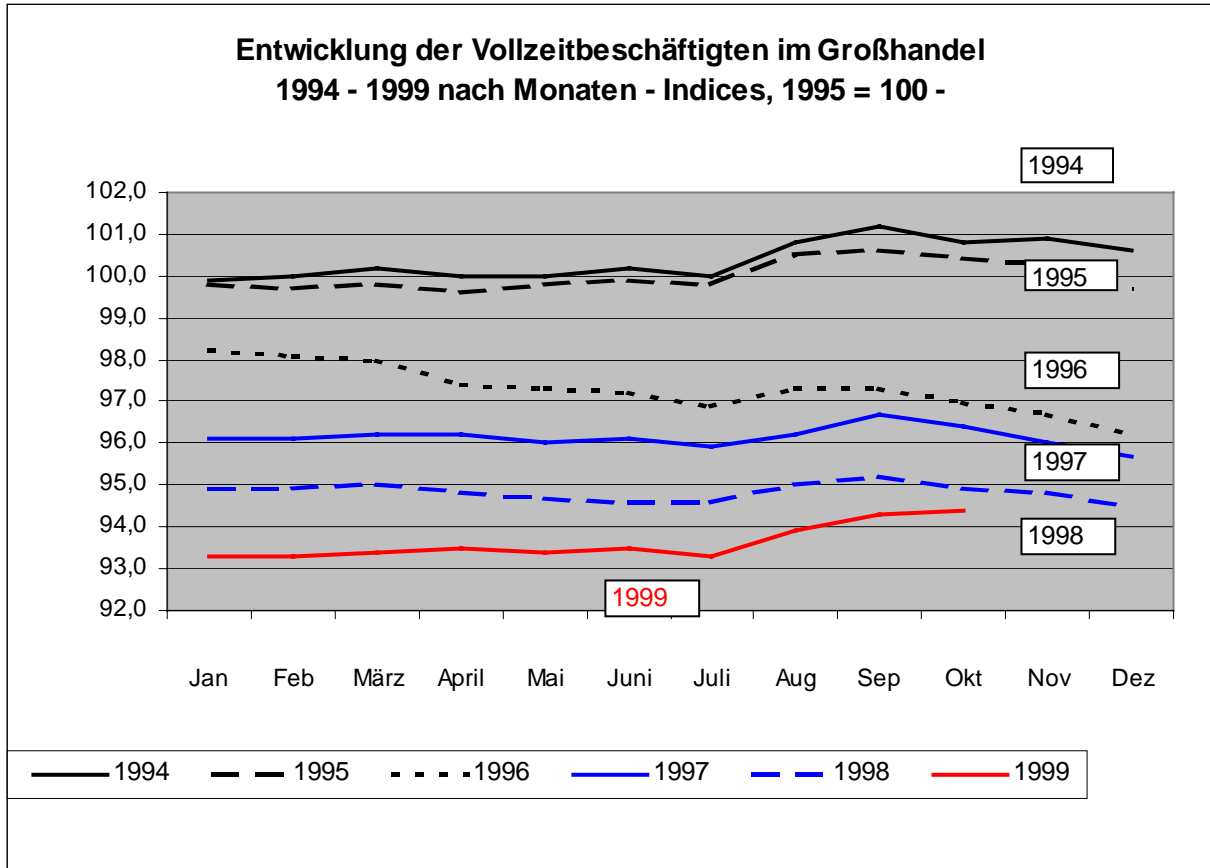
⁶ Insofern wären die Beamten sicherlich nicht als problematische Gruppe unter den Nicht-Normalarbeitsverhältnissen einzustufen.

Abb. 19a:



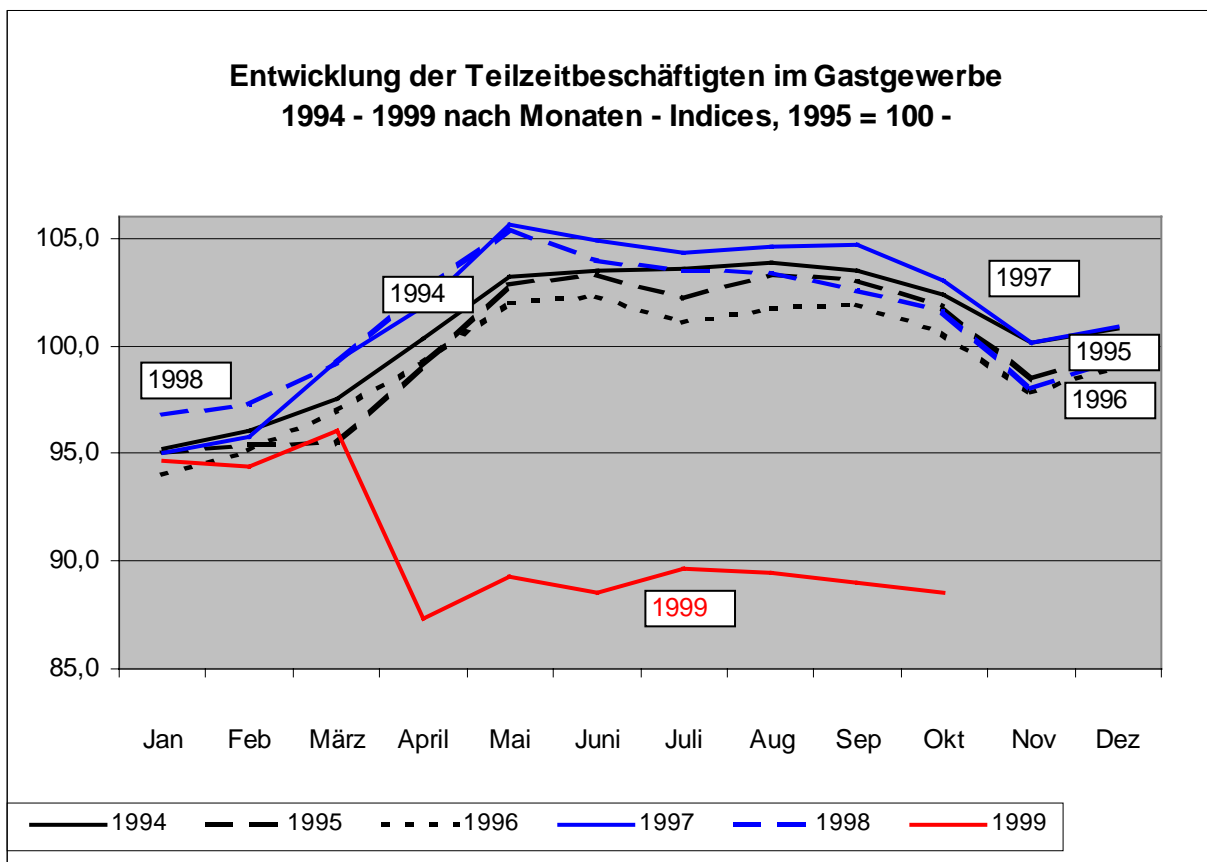
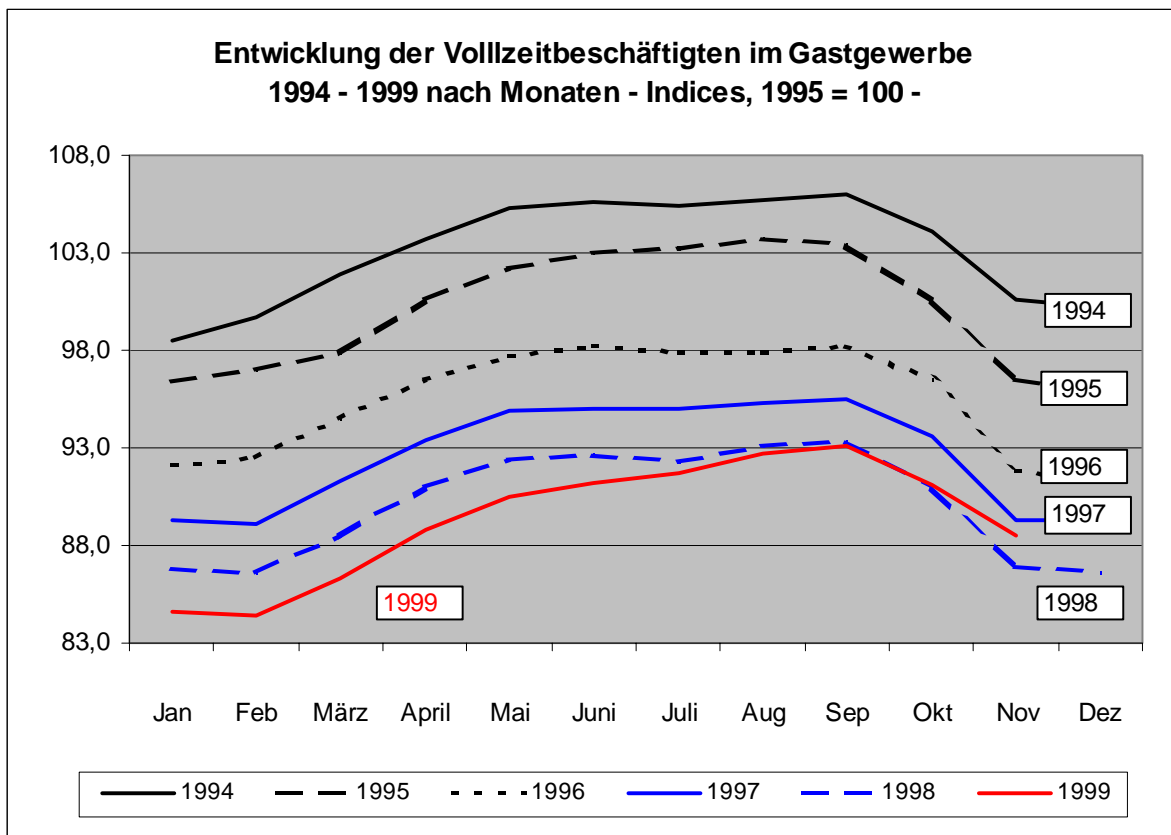
Quelle: Statistisches Bundesamt.

Abb. 19b:



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Abb. 19c:



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Die Neuregelung des Rechts der geringfügigen Beschäftigung hat zwar nicht zum Zusammenbruch bei der Zeitungszustellung oder im Gastgewerbe geführt, aber auch nicht zu einer entsprechenden Zunahme der nicht mehr geringfügigen voll sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung (vgl. Abb. 19a-c). Geringfügige Beschäftigung bleibt (nach einer Umschichtung) eine beliebte, für ausschließlich geringfügig Tätige legale und mit nur geringfügigen Abgaben belastete Erwerbsform. Die inzwischen bei den Rentenversicherungsträgern gemeldeten 3,839 Mio. geringfügig Beschäftigten tragen damit etwas zur Verbesserung der Rentenfinanzen bei; von der Möglichkeit der Einzahlung des Arbeitnehmerbeitrags wird kaum Gebrauch gemacht.

Die Auswirkungen der Neuregelung der Selbstständigkeit können noch nicht beobachtet werden. Nach einer früheren Studie des IAB waren 1995 (je nach Abgrenzung) zwischen 180 und 430 Tsd. Haupterwerbstätige in einer Grauzone zwischen Selbstständigkeit und abhängiger Beschäftigung anzusiedeln (vgl. Dietrich 1996 und 1998). Mit den gesetzlichen Änderungen von 1998 und 1999 wären nach Abschätzung des IAB zunächst rd. 790 Tsd. jetzt rd. 510 - 610 Tsd. in der Grauzone zwischen Abhängigkeit und Selbstständigkeit anzusiedeln, also „scheinselbstständig“. In welchem Umfang diese Personen von der Pflichtversicherung betroffen sind, bleibt noch abzuwarten.

Symptomatisch für die Frage nach der Bedeutung von Arbeits- und Sozialrecht für die Entwicklung der Beschäftigung sind diese neuen Erwerbsformen zum einen, weil sie auch eine Verschiebung der Präferenzen der Menschen zu mehr Selbstständigkeit vermuten lassen. Der „Arbeitskraftunternehmer“ erscheint aus unterschiedlichen Perspektiven (vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen 1996 und 1997, Voß 1999) als ein zukünftiger „Basistyp der gesellschaftlichen Verfassung von Arbeitskraft“ (Voß). Symptomatisch erscheinen diese Entwicklungen aber daneben auch, weil sie eine zunehmende Reagibilität von Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf die hohe Abgabenbelastung der regulären sozialversicherungspflichtig abhängigen Beschäftigung signalisieren. Noch deutlicher wird dies am Ausweichen von Erwerbsarbeit in die Schattenwirtschaft („Schwarzarbeit“), deren Umfang gegenwärtig für Deutschland auf über 600 Mrd. DM geschätzt wird.⁷

⁷ Die Schätzungen des Volumens und Wachstums der Schwarzarbeit beruhen auf einem Analysekonzept anhand des Bargeldumlaufs (vgl. Friedrich Schneider, Linz und Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen 2000).

2.8 Langfristige Perspektiven für den deutschen Arbeitsmarkt - ein Fazit aus den empirischen Befunden auch im internationalen Vergleich

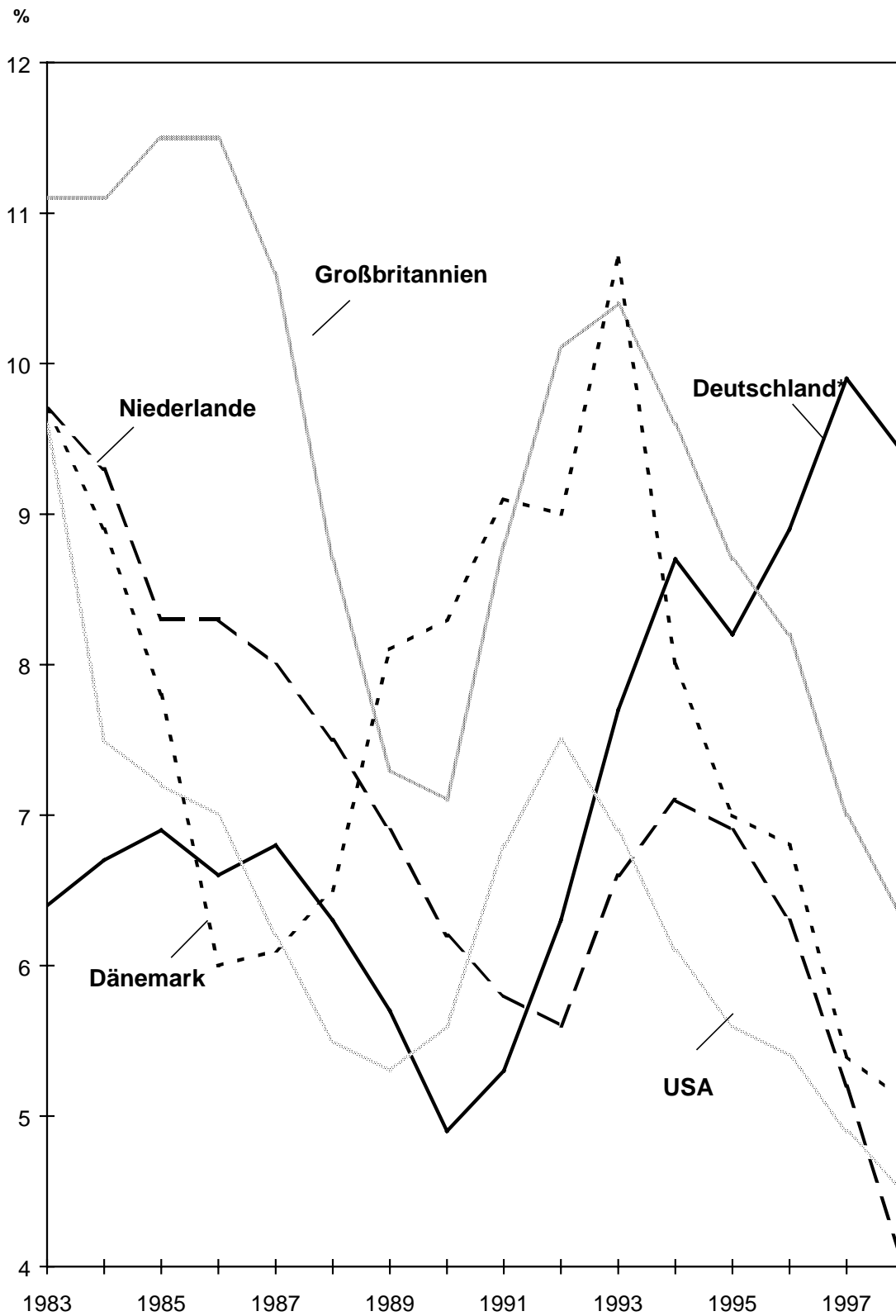
Versucht man ein themenbezogenes Fazit aus den dargestellten empirischen Befunden zur Situation und Entwicklung am Arbeitsmarkt zu ziehen, dann erscheint die gegenwärtige Lage und die mittel- und längerfristige Perspektive für die Überwindung der Arbeitsmarktkrise ernst aber nicht hoffnungslos. Die Befunde enthalten allerdings noch keine eindeutigen Hinweise auf eine Verursachung der Arbeitslosigkeit durch arbeits- und sozialrechtliche Regelungen. Lediglich in Bezug auf die in ihrer Bedeutung für das Niveau der Gesamtarbeitslosigkeit oft unterschätzte Langzeitarbeitslosigkeit kann ein begründeter (vielfach so vorgetragener) Anfangsverdacht gegenüber dem Arbeitsrecht (Schutz bestehender Arbeitsverhältnisse) und der Anspruchsdauer des Bezugs von Arbeitslosengeld nicht von der Hand gewiesen werden. Im Übrigen bedarf es weitergehender Prüfungen des Einflusses von Arbeits- und Sozialrecht auf die Arbeitslosigkeit und die Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung der Volkswirtschaft.

- (1) Ohne die Beschäftigungsprobleme infolge der Systemtransformation und des Neuaufbaus der Wirtschaft in den neuen Bundesländern wäre die gegenwärtige Arbeitsmarktpformance der Bundesrepublik auch im internationalen Vergleich weit weniger ungünstig (vgl. Abb. 20 und 21). Dabei ist neben dem unmittelbaren Arbeitsplatzdefizit in den neuen Bundesländern vor allem die wachstumsdämpfende Steuer- und Lohnnebenkostenbelastung infolge des Vereinigungsprozesses zu bedenken.
- (2) Die Inkaufnahme eines hohen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsplatzdefizits über längere Zeit führte zu Persistenz und Hysterisis der Arbeitslosigkeit.⁸ Die Selektionsprozesse am Arbeitsmarkt bewirken eine Konzentration der Arbeitslosigkeit bei Langzeitarbeitslosen mit der Folge einer Dequalifizierung, durch die deren Beschäftigungsfähigkeit (im Vergleich zu den beschäftigten Insidern) gemindert und Wiedereingliederung erschwert wird. Die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen setzt daher immer ein lang anhaltendes deutlich über der Beschäftigungsschwelle liegendes Wirtschaftswachstum und/oder die Überwindung dieses Wettbewerbsnachteils durch Entgeltdifferenzierung, Subventionierung oder Qualifizierung voraus.

⁸ Die Begriffe Hysterisis und Persistenz werden im allgemeinen Sprachgebrauch oftmals synonym verwendet und beschreiben den auf vielen Arbeitsmärkten zu findenden Tatbestand der Pfadabhängigkeit der Arbeitslosenquote. Allerdings ist die synonyme Verwendung der Begriffe nicht ganz problemlos, da es sich streng genommen aus ökonomischer Sicht um zwei unterschiedliche Sachverhalte handelt. So wird ein exogener Schock auf einem unter Hysterisiseffekten leidenden Arbeitsmarkt permanente Wirkungen im Niveau der Arbeitslosenquote hinterlassen, während Persistenzeffekte keine permanente Wirkung implizieren.

- (3) Von dem gesamtwirtschaftlichen Arbeitsplatzdefizit sind vor allem solche Personen besonders betroffen, die am Berufseintritt stehen, die einen Wiedereinstieg nach Erwerbsunterbrechung, z. B. wegen Erziehungstätigkeit, vornehmen wollen oder die im Strukturwandel oder infolge von Betriebsschließungen in fortgeschrittenem Lebensalter freigesetzt wurden. In Bezug auf diese Gruppen ist neben allgemeiner Beschäftigungspolitik vor allem die frühzeitige Intervention der Arbeitsförderung zur Verhütung von Langzeitarbeitslosigkeit durch Qualifizierung und Anpassung der Beschäftigungsfähigkeit gefordert.
- (4) Für Geringqualifizierte wird vor allem auf längere Sicht, von Qualifizierungen abgesehen, ein Markt für Beschäftigungsmöglichkeiten erschlossen werden müssen, die zu sozial angemessenen Bedingungen eine eigenständige Existenzsicherung bzw. wenigstens einen erheblichen Beitrag zur eigenständigen Existenzsicherung zulassen.
- (5) Die im Zusammenhang mit dem Vereinigungsprozess eingegangene Grenzbelastung für Wirtschaft und Sozialsystem der Bundesrepublik offenbart jedoch auch frühere Unterlassungen bei einer Politik zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit an verminderte Wachstumsraten, zur Entlastung der sozialen Sicherungssysteme und zur Entfaltung einer eigenen Innovations- und Wachstumsdynamik. Länder, wie die Niederlande oder Dänemark, mit einer vergleichbaren Bedeutung der Sozialpartner und sozialstaatlichen Institutionen haben schon in den 80er Jahren Reformprozesse eingeleitet und kooperative Strategien entwickelt, die einen hohen Beschäftigungsstand ermöglicht haben (vgl. Abb. 20 und Abb. 21). In der Bundesrepublik steht die konsequente Umsetzung einer umfassenden beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen AGENDA, eines Strategiebündels für mehr Beschäftigung bislang noch aus (vgl. Autorengemeinschaft 1998).
- (6) Dabei wird gerade im internationalen Vergleich, z. B. mit den USA, die von 1993 bis heute rd. 20 Mio neue „Jobs“ geschaffen haben, ein besonderer Nachteil Deutschlands erkennbar: die niedrige Quote der Erwerbstätigen, die den nicht erwerbstätigen Teil der Bevölkerung über eine wachstumsdämpfend hohe Abgabenquote mittragen muss. Bisher hat vor allem die EU auf dieses Problem in Europa aufmerksam gemacht und in ihren beschäftigungspolitischen Zielen auf die Bedeutung einer Anhebung der Erwerbstätigenquote im Verhältnis zu passiven Strategien der Arbeitsumverteilung hingewiesen.

Abb. 20: Arbeitslosenquoten in ausgewählten Industrieländern 1983 - 1997

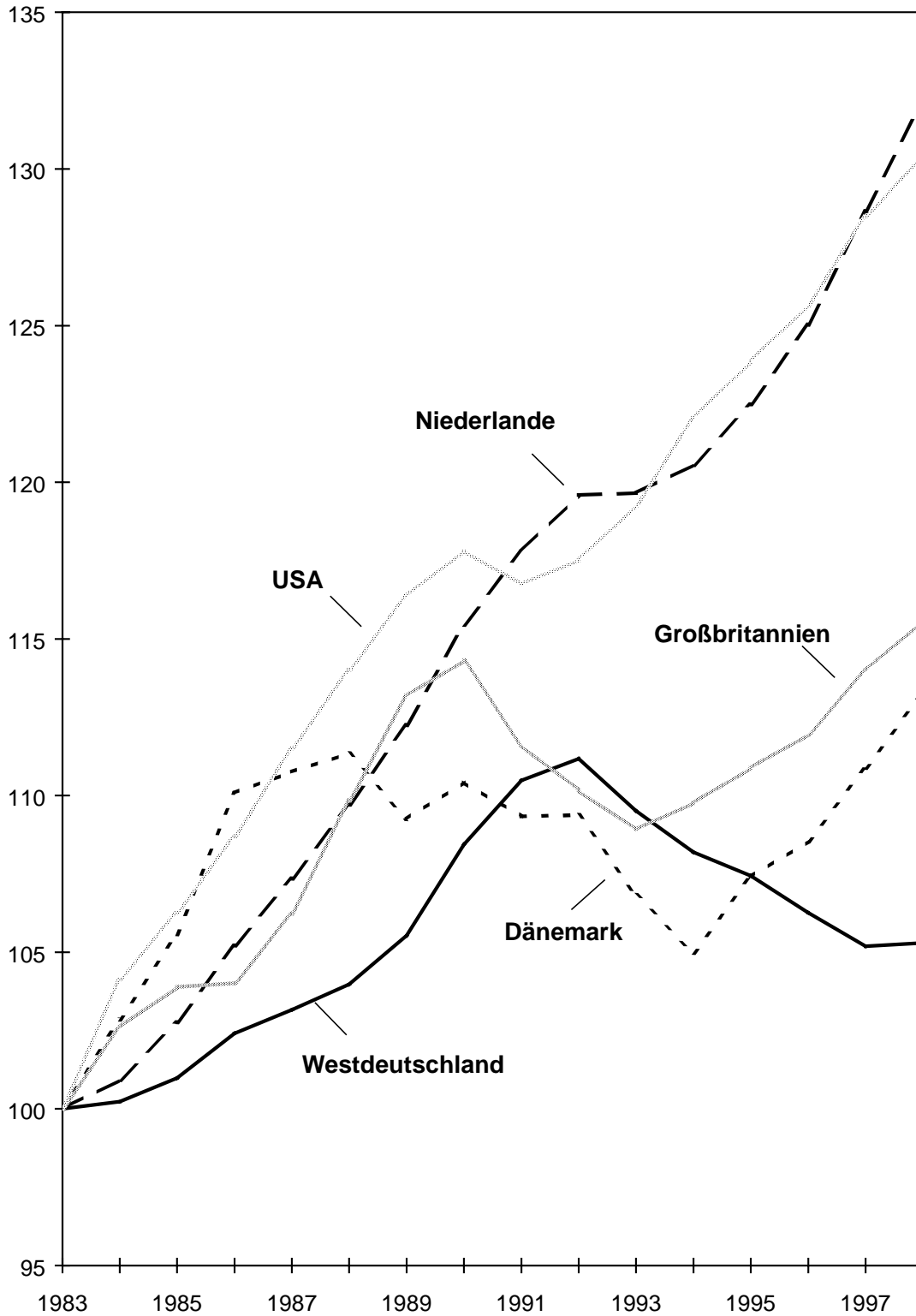


Deutschland ab 1991 einschl. neue Bundesländer

Quelle: OECD; Eurostat.

Abb. 21: Erwerbstätigkeit in ausgewählten Industrieländern 1983 - 1998

Index 1983 = 100



Quelle: OECD Eurostat 1996; Labour force statistics 1977 - 1997;
Employment in Europe 1999, Employment Outlook 1999, MittAB 1/99.

3. Zum Stellenwert von Arbeits- und Sozialrecht für die wirtschaftswissenschaftliche Analyse des Arbeitsmarktes und der Arbeitslosigkeit

Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, als noch vor wenigen Jahrzehnten überwiegend in den staatswissenschaftlichen Fakultäten vereinte Disziplinen, haben bei der Frage nach der Bedeutung von Arbeits- und Sozialrecht für die Arbeitslosigkeit offenbar weitgehend unterschiedliche Perspektiven. Dies wird besonders deutlich, wenn die in den Beschäftigungsförderungsgesetzen von 1985 und 1996 vorgenommenen Erleichterungen der Kündigung, also der Beendigung bestehender Arbeitsverhältnisse, als merkwürdige oder gar paradoxe Strategie erscheinen und wenn der Blick auf die möglichen beschäftigungshemmenden Wirkungen arbeitsrechtlicher Schutzvorschriften in Bezug auf zukünftige Entscheidungen über die Schaffung neuer Arbeitsplätze, insbesondere unter Berücksichtigung der größeren volkswirtschaftlichen Zusammenhänge, als „Wandel der Philosophie“ und als Frage nach dem Kern des Arbeitsrechts verstanden wird.⁹ In Bezug auf die praktisch-politischen Anliegen der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik kann wohl von einer Komplementarität der Fragestellungen und Antworten der beiden Disziplinen ausgegangen werden.

Rechts- und Wirtschaftswissenschaften haben in der Theorie der property-rights und der Institutionenökonomik schon Verständigungsbrücken gefunden, die auch in Bezug auf Beschäftigungsprobleme dem gegenseitigen Verständnis dienen können. Arbeits- und sozialrechtliche Regelungen können dabei grundsätzlich wie andere rechtliche Regelungen als Zuweisung und/oder Beschränkung von Eigentums-Dispositions- und Nutzungsrechte an Rechts- oder Wirtschaftssubjekte verstanden werden. Sie können, wie das Recht auf die freie Berufs- und Arbeitsplatzwahl (Art. 12 GG), auf der Ebene der menschlichen Grundrechte angesiedelt sein, generelle Regeln des Verhaltens zwischen Wirtschaftssubjekten festlegen (z. B. Vertrags-, Gewerbefreiheit) oder als spezielle Regelungen nur das Verhalten bestimmter Gruppen von Wirtschaftssubjekten betreffen. Da „Arbeit“ in unserem Kulturkreis eine generelle menschliche Tätigkeit zur Existenzsicherung und Selbstverwirklichung darstellt, ist auch Arbeitsrecht nicht grundsätzlich immer eine staatliche Intervention zur Beschränkung eines vorgegebenen Recht kosmos. Im Verhältnis zu einem vorkonstitutionellen und rechtsfreien Zustand bedürfen ja alle Freiheits- und Eigentumsrechte, Vertragsfreiheit und Rechts- und Vertragssicherheit der staatlichen Rechtsetzung und Rechtspflege. Die ökonomische Perspektive, die Arbeits- und Sozial-

⁹ Vgl. Hanau 1997. Allerdings würde der Verfasser nicht so weit gehen, in einem Abbau des Entlassungsschutzes schon ein Über-Bord-Werfen des Arbeitsrechtes zu sehen, sondern mit Hanau annehmen, dass es im Konzept der sozialen Marktwirtschaft Wege gibt, bei denen das Arbeitsrecht nicht nur die Interessen der Arbeitsplatzbesitzer schützt, sondern auch den Interessen der Arbeit Suchenden Rechnung trägt. In Zeiten einer solchen historischen Wende erweist sich wohl einerseits der Vorteil des hohen Anteils von Richterrecht im Arbeitsrecht in einer größeren Anpassungsfähigkeit, andererseits kann aber im Wechselspiel von Gesetzgebungsakten und Fortentwicklung des Rechts eine problematische Intransparenz und Uneinheitlichkeit entstehen (vgl. Richardi 1999).

recht a priori als Regulierung und als Einschränkung individueller Rechte, insbesondere der Arbeitsvertragsfreiheit des Arbeitgebers, betrachtet, ist nur vor dem Referenzmodell der freien und gleichen mündigen Wirtschaftsbürger verständlich, das dem ökonomischen Denken in Bezug auf freie Gesellschaften („Marktwirtschaften“) in der Regel zugrunde liegt. Zum Verständnis des approach der Wirtschaftswissenschaften ist es daher auch sinnvoll, zunächst Arbeitsverhältnisse und Beschäftigung als allgemein-wirtschaftliches Verhalten und den „Arbeitsmarkt“ in klassischer Perspektive als Markt wie jeder andere zu betrachten.

3.1 Beschäftigung als Ergebnis ökonomischer Entschädigungen

„Beschäftigung“, sei es als „Abhängige Beschäftigung“/„Arbeitsverhältnis“ auf der Grundlage eines Arbeitsvertrages zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer oder sei es als selbstständige Erwerbstätigkeit („Werkvertrag“, „Dienstleistung“), kommt als Ergebnis individueller ökonomischer Entscheidungen und einer Austauschbeziehung zustande. Für die Wirtschaftswissenschaft erfolgen diese Entscheidungen nach dem Bild der „homo oeconomicus“, der unter Knappheitsrestriktionen (Einkommen, Tageszeit etc.) seine eigene Nutzenfunktion verfolgt (rein theoretisch unter vollständiger Information, streng rational und mit unendlicher Anpassungsgeschwindigkeit).

Konnte man das Modell des homo oeconomicus früher als utopisch abtun, so muss heute aufgrund experimenteller Forschung und vielfältiger (Verwendung und) Bestätigung in mikro- und makroökonomischen Analysen davon ausgegangen werden, dass Entscheidungen oder Verhaltensweisen bei volkswirtschaftlichen Aggregaten (einer großen Zahl von Wirtschaftssubjekten) und bei häufig wiederholten Entscheidungen (aufgrund von Lerneffekten) erwartet werden können, so als ob die Entscheidungen im Einzelfall nach dem Rationalmodell getroffen werden würden. Dabei kann die individuelle Nutzenfunktion auch nicht monetarisierbare Nutzen (z. B. Freude an der Arbeit, Selbstverwirklichung oder „Fun“) und den Nutzen Dritter umfassen. Die Kosten gehen grundsätzlich in die Entscheidungen ebenso umfassend ein, so dass auch die nicht monetären Kosten und die „Opportunitätskosten“ zu berücksichtigen sind, wie z. B. das „Arbeitsleid“ und der entgangene Freizeitnutzen bei Erwerbsarbeit. Das Denkmodell des homo oeconomicus verweist uns somit auf in der historischen Realität relevante ökonomische Gesetzmäßigkeiten¹⁰, die tendenziell schon zustande kommen, wenn alle Wirtschaftssubjekte (selbst ohne eine Absicht rational zu handeln) nur einer relativ (strengen) Knappheitsrestriktion (hard budget constraint) unterworfen sind. Die Knappheit der Ressourcen führt also letztlich zu

¹⁰ Damit soll nicht einem „ökonomischen Imperialismus“ gedient werden, wie er bei der Übertragung dieses Denkens auf praktisch alle menschlichen Verhaltensweisen gesehen werden kann. Vielmehr soll nur die empirische Relevanz der oft von Ökonomen noch als Ergebnis eines reinen Denkmodells vorgetragenen Aussagen begründet werden.

Verhaltensweisen und Entwicklungen, so als ob die einzelnen Wirtschaftssubjekte nach dem (utopischen) Modell des homo oeconomicus handeln würden.¹¹

3.2 Der Arbeitsmarkt als ein Markt wie jeder andere

Für den Arbeitsmarkt bedeutet dieser Denkansatz, dass auch Angebot und Nachfrage nach Erwerbsarbeit solchen ökonomischen Kosten-Nutzen-Kalkülen folgen. Das Angebot an Arbeit einer bestimmten Qualität aus Arbeitsleid und -freude wird sich dann in einem Normalbereich als positiv vom Lohnsatz abhängige Größe darstellen lassen. Die Nachfrage nach Arbeit wird (für abhängige Beschäftigung) als von der Güter- und Dienstleistungsnachfrage abgeleitete Nachfrage dem ökonomischen Prinzip oder der „Gewinnmaximierungsregel“ für den Input folgen, d. h. Arbeit wird nur soweit nachgefragt, als sie mindestens soviel einbringt, wie sie kostet.¹² Die Gesamtnachfrage nach Arbeit in der Volkswirtschaft oder auf einem Teilarbeitsmarkt stellt sich dann - unabhängig von einer möglichen Ertragsgesetzlichkeit der Produktion als negativ vom Lohnsatz abhängig dar, weil zunehmend auf Arbeitskräfte geringerer Produktivität zurückgegriffen werden muss. Würde der Arbeitsmarkt nun wie andere Märkte dem freien Spiel der Kräfte von Angebot und Nachfrage überlassen, dann würde sich ein Marktgleichgewicht zu einem Lohnsatz finden lassen, bei dem niemand, der zu diesem Lohn Arbeit sucht, keine Arbeit zu diesem Lohn finden würde, also keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit entstehen könnte. Im Sinne dieser „klassischen“ Darstellung des Arbeitsmarktes wird Arbeitslosigkeit also nur durch eine „Mindestlohnsetzung“ (z. B. durch die Tarifparteien) oder durch die „Arbeitsunwilligkeit“ der Anbieter „erklärbar“, die aufgrund von anderen Einkommen, Lohnersatz oder Sozialhilfe einen über dem (theoretischen) Gleichgewichtslohn liegenden Markteintrittslohn (Reservationlohn) haben. Die Höhe des Gleichgewichtslohnes, der insgesamt oder auf einem Teilarbeitsmarkt z. B. für Geringqualifizierte, zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage führen, der markträumend wirken würde, bleibt dabei allerdings unbestimmt.

¹¹ Allerdings wird dann von Ökonomen, die bis in die jüngere Vergangenheit hinein wenig Wert auf die empirische Überprüfung ihrer Aussagen legten, oft allein aus der Annahme einer partiellen Änderung (oder einer partiellen hypothetischen Schlechterstellung im Vergleich zu einem Referenzzustand) möglicher Nutzen- oder Kostenaspekte auf eine tatsächliche Verhaltensreaktion entsprechend dem ökonomischen Rationalkalkül geschlossen. In der Realität kann die Verhaltensreaktion aber schwächer ausfallen, ausbleiben oder konterintuitiv erfolgen, weil der angenommene „Auslöser“ in der tatsächlichen Nutzen-Kosten-Situation der Wirtschaftssubjekte weniger wahrgenommen, oder als weniger relevant eingestuft wurde oder weil andere, nicht in die Betrachtung einbezogene Faktoren eine gegensätzliche Reaktion veranlassten.

¹² Auch ein Gewerkschaftssekretär oder ein Direktor eines Wohlfahrtsverbandes würde bei einem vorgegebenen Budget auf längere Sicht so handeln, dabei würden ceteris paribus weniger leistungsfähige Arbeitskräfte durch leistungsfähigere ersetzt oder auch arbeitsintensive Produktionsverfahren (bei technischer Möglichkeit) von kapitalintensiven Techniken abgelöst, wenn diese ceteris paribus kostengünstiger (oder auch mit weniger Risiko des Kostenanstiegs behaftet) sind.

3.3 Arbeitslosigkeit als Folge von „imperfect competition“ am Arbeitsmarkt

Vor dem Hintergrund einer freien Wettbewerbssteuerung am Arbeitsmarkt ist in der Realität nur mit friktioneller Arbeitslosigkeit (oft auch als „natürliche Arbeitslosigkeit“ bezeichnet) bei Stellenwechseln zu rechnen. Friktionelle Arbeitslosigkeit ist im Einzelfall durch die kurze Dauer gekennzeichnet und kann auch bei relativ hoher Mobilität und technisch-organisatorischen Mindestzeiten für Informations-, Such- und Entscheidungsprozesse auf beiden Marktseiten gesamtwirtschaftlich nicht zu höheren Arbeitslosenquoten führen. Allerdings dürfte die Vorstellung, dass in Deutschland die Arbeitslosenquoten von kleiner als 1 % als Maßstab für die friktionelle Arbeitslosigkeit anzusehen sind, der heute üblichen Dauer der Besetzung offener Stellen nicht gerecht werden.

Im übrigen ist das Gesamtvolumen des tatsächlichen Arbeitsmarktungleichgewichts (Arbeitslose + Stille Reserve), von den (relativ unstrittig herausrechenbaren) saisonalen Schwankungen („saisonale Arbeitslosigkeit“) abgesehen, konjunkturellen oder strukturellen Gründen zuzurechnen oder auf einen (wiederum komplex verursachten) allgemeinen Wachstumsmangel zurückzuführen. Dabei können zwei - auch in den wirtschaftswissenschaftlichen Debatten nicht immer klar voneinander getrennte - Argumentationskomplexe zur Bestimmung struktureller Arbeitslosigkeit unterschieden werden.

Strukturelle Arbeitslosigkeit kann im engeren Sinne in der Existenz von nicht kurzfristig überwindbaren Profildiskrepanzen zwischen den Arbeitssuchenden und den „offenen Stellen“ bestehen und ist insofern nur in der Höhe der wirklich angebotenen Stellen möglich. Allerdings ist hierbei neben den von der Bundesanstalt erfassten offenen Stellen, der freie Markt von nicht gemeldeten Stellenangeboten und letztlich auch eine Art stiller Reserve von Stellenangeboten, die bei besserer Lage am Arbeitsmarkt auftauchen könnten, zu berücksichtigen.

Überstunden und Arbeitslosigkeit - ein Exkurs

Ein Teilaspekt der Mismatch-Probleme ist auch in der Gleichzeitigkeit von Massenarbeitslosigkeit und Überstunden zu sehen.

Überstunden sind angesichts der bisher gegebenen Arbeitszeitregelungen und der verbreiteten Praxis des Arbeitszeitmanagements ein notwendiges Instrument der betrieblichen Anpassung des Arbeitskräfteeinsatzes an die Auftragslage.

Insgesamt wurden im Jahre 1998 in Deutschland 1,826 Milliarden bezahlte Überstunden geleistet. Dies entspräche rein rechnerisch einem Beschäftigungsäquivalent von 1,2 Millionen Voll- und Teilzeitarbeitnehmern im durchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Verhältnis. Tatsächlich weist die Entwicklung der Überstunden über längere Zeiträume einen von konjunkturellen Schwankungen überlagerten, deutlich rückläufigen gesamtwirtschaftlichen Trend auf: Seit 1970 sind die im Durchschnitt je Arbeitnehmer (in West-

deutschland) geleisteten Überstunden um 94 Stunden auf rund 64 Stunden zurückgegangen. Überstunden werden von rund 50 % der Beschäftigten geleistet und sind im Wesentlichen Sache der männlichen Facharbeiter in den größeren Betrieben des Produzierenden Gewerbes. Nur die Hälfte aller Betriebe setzen überhaupt und etwa ein Zehntel der Betriebe ständig Überstunden an.

Der Abbau von Überstunden kann nur neben einer Ausweitung von Teilzeitbeschäftigung und einer gesamtwirtschaftlichen Wachstums- und Beschäftigungspolitik als Beitrag zum Abbau von Arbeitslosigkeit empfohlen werden. Die Schwierigkeiten und Grenzen der Substitution von Überstunden durch zusätzliche Beschäftigung sind nicht übersehen. Unter Berücksichtigung der Strukturen und eines historisch notwendigen betrieblichen Flexibilitätsbedarfs erscheint ein Potenzial von 40 % zum Abbau des gesamtwirtschaftlichen Überstundenvolumens mittelfristig als nicht unrealistisch. Daraus ergäbe sich eine rechnerische Bruttobeschäftigungswirkung von rund 500.000 Personen, woraus sich unter Berücksichtigung von Produktivitätssteigerungen ein längerfristiger Beschäftigungseffekt (Verhinderung von Entlassungen, Neueinstellungen) von rund 250.000 und eine Verringerung der registrierten Arbeitslosigkeit um etwa 170.000 Personen ergeben könnte. Mit der Einführung von Zeitkonten könnte die notwendige Flexibilität in Bezug auf zufällige, saisonale und konjunkturelle Schwankungen weitgehend durch Zeitausgleich erreicht, definitive, bezahlte Überstunden könnten vermieden werden.

Strukturelle Arbeitslosigkeit infolge von solchen Mismatch-Problemen ist insbesondere der faktischen Heterogenität der Arbeit nach beruflicher Qualifikation und Erfahrung (Stichwort Fachkräftemangel bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit) und der kurzfristig beschränkten beruflichen und regionalen Mobilität der Arbeitskräfte zuzuschreiben.¹³ Insofern können der existenzielle Druck zur Verwertung der Arbeitskraft und damit auch das Ausmaß der Einkommenssicherung im Falle der Arbeitslosigkeit und die Regelungen der Zumutbarkeit eines beruflichen Abstiegs oder regionaler Mobilität Einfluss auf die Höhe von Mismatch-Arbeitslosigkeit haben. Entsprechend wird von Ökonomen auch immer wieder unter Verweis auf die im internationalen Vergleich „komfortablen Absicherungen“ in der Bundesrepublik mangelnde Mobilität der Arbeitslosen als eine der Ursachen der Arbeitslosigkeit vermutet oder behauptet, ohne dass die tatsächlichen Mobilitätsprozesse und ihre Entwicklung beachtet werden.

Strukturelle Arbeitslosigkeit, deren Höhe und Bestand durch mangelnde Anpassungsflexibilität (insbesondere der Arbeitslosen) erklärt wird, berührt durch die Unterscheidung von „struktureller Arbeitslosigkeit“ im Sinne von nicht-konjunktureller, also nicht durch ein gesamtwirtschaftliches Nachfragedefizit und eine entsprechende Unterauslastung an sich vorhandener Produktionskapazitäten erklärbarer Arbeitslosigkeit. Diese Unterscheidung wird durch die zentrale Aus-

¹³ Die Mismatch-Arbeitslosigkeit wird durch die (nach dem britischen Wohlfahrtspolitiker Lord Beveridge benannte) Beveridge-Kurve mit der Beziehung von Arbeitslosenquoten (bzw. deren Änderung) und Vakanzquoten (bzw. deren Änderungen) dargestellt.

einandersetzung zwischen keynesianischen und monetaristisch-neoklassischen Theorien und Politikkonzepten bestimmt. Die vor allem auch durch die Analysen und Politikempfehlungen der OECD beeinflusste und heute nur noch selten bestrittene These, die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland sei überwiegend ein strukturelles Problem, entstammt dieser grundlegenden Debatte. „Strukturelle Arbeitslosigkeit“, für deren theoretische oder ökonomische Bestimmung verschiedene Konzepte entwickelt wurden¹⁴ umfasst damit ein ganzes Bündel von Ursachen und ursächlichen Zusammenhängen, in denen die arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen zur sozialstaatlichen Ausgestaltung der Arbeitswelt neben den Aspekten der Regulierung der Gütermärkte und der steuerlichen Belastung der Einkommen eine entscheidende Rolle spielen.

3.4 Unvollkommenheiten des Arbeitsmarktes oder Arbeits- und Sozialrecht als Ursache struktureller Arbeitslosigkeit?

Der Gutachter geht ganz bewusst auch davon aus, dass die Massenarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik zum Großteil nicht-konjunktureller, sondern struktureller Art ist. Ob man dabei die Abhängigkeit von den Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotenzials ca. 15-20 % (vgl. OECD 1997) oder auch bis zu 45 % als konjunkturellen Anteil einstuft (vgl. Schalk/Untied 2000) bleibt für die Dringlichkeit der Klärung des in diesem Sinne strukturell verursachten Anteils unerheblich. Er muss jedoch an dieser Stelle noch einmal darauf verweisen, dass in diesem Sammelbegriff dann auch noch enthalten sind die strukturellen Aspekte der nur langfristig lösbaren Probleme des Strukturwandels und des Wachstums des Produktionspotenzials, wie z. B. die Transformationsprobleme in Ostdeutschland, die Anpassung an den Anstieg des Erwerbspersonenpotenzials und die steigende Erwerbsneigung der Frauen sowie der Innovations-, Investitions- und Wachstumsmangel infolge anderer Determinanten der Entwicklung des Wirtschaftsstandorts Deutschland, die im Rahmen der „Standortdebatte“ thematisiert wurden.

Für dieses Gutachten bedarf es vor allem einer Differenzierung der durch die Besonderheiten des Arbeitsmarktes („imperfekt competition“) begründeten und der durch Arbeits- und Sozialrecht selbst bewirkten Probleme des Arbeitsmarktausgleichs. Tatsächlich kann man sich bei den verbreiteten Ursachenzuschreibungen und entsprechenden Deregulierungsvorschlägen nicht des Eindrucks erwehren, dass ungeachtet der möglichen Wert- und Interessenpositionen „plausible“ und teilweise auch belegbare Zusammenhänge zwischen den rechtlich-

¹⁴ Das am weitesten verbreitete Konzept ist die „Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment (NAIRU), die als eine vor allem von den institutionellen Arrangements des Arbeitsmarktes bestimmte Arbeitslosigkeit angesehen werden kann (vgl. Franz 1996).

institutionellen Arrangements und der Arbeitsmarktkrise ideologisch zu einem fundamentalen Angriff auf das Arbeits- und Sozialrecht genutzt werden.¹⁵

Bei einer rein neoklassischen Argumentation genügt schon die Charakterisierung der Tarifautonomie als „Kartell“ („Bilaterales Monopol“) um die wohlfahrtsökonomische Nicht-optimalität des kollektiven Arbeitsrechts und die mangelnde Funktionsfähigkeit der mit dieser Regulierung geschaffenen Arbeitsmarktordnung als gegeben anzunehmen. Arbeitslosigkeit wird insgesamt und auf Teilmärkten (insbesondere für Geringqualifizierte) als tarifvertraglich verursachte „Mindestlohnarbeitslosigkeit“ interpretiert, obwohl die Tarifvertragsparteien nicht die (ökonomisch entscheidenden) effektiven Reallöhne bestimmen und obwohl die tariflichen Lohnsätze für beruflich nicht Qualifizierte immer auch im Abstand zur Sozialhilfe oder zu Schwarzmarktlöhnen gesehen werden können. Auf der anderen Seite werden „Falleneffekte“ der Arbeitslosen- oder Sozialhilfe als Erklärung für Langzeitarbeitslosigkeit angeboten¹⁶ ohne die Relevanz der Argumente zu klären (weil allein aus der partiellen ökonomischen Plausibilität einer Reaktion auf deren faktische Bedeutung geschlossen wird).

In besonderem Maße verdeutlicht die (auch emotional ansprechende) Diskussion der **Insider-Outsider-Problematik** die Schwierigkeiten, aus der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse der rechtlichen Regelungen im Bereich Arbeit und Soziales die für die historische Realität in der Bundesrepublik Deutschland tatsächlich relevanten differenzierten Aussagen für beschäftigungsförderliche Reformen des Arbeits- und Sozialrechts abzuleiten. Die Beschäftigten („Insider“) verfolgen über gewerkschaftliche Willensbildung und eine auf Einkommenszuwächse ausgerichtete Tariflohnpolitik nicht nur unmittelbar ihre eigenen Interessen, sondern hindern zudem die möglicherweise schon durch Langzeitarbeitslosigkeit in ihrer Produktivität geminderten Arbeitssuchenden („Outsider“) an Unterbietungswettbewerb. Diese Argumentation, die im Übrigen für (sonst präferierte) dezentrale Lohnverhandlungen auf betrieblicher Ebene ebenso anwendbar wäre, wird in Deutschland vorrangig als Kritik gewerkschaftlicher Tarifpolitik und so vorgetragen, als sei allein die ökonomische Rationalität der an den Interessen ihrer Mitglieder (typisiert durch den Medienwähler) orientierten Funktionäre auch schon der Beleg für diese tatsächliche Ausrichtung der Tarifpolitik gegen die Interessen der Outsider.

Immerhin gibt es nach wie vor gute Gründe über die tatsächlichen Wirkungen einer bestimmten Tarifpolitik in einer konkreten Konjunktur- und Entwicklungsphase einer bestimmten Branche

¹⁵ Insofern kann man auch von einer Schiefelage der Debatte über die Arbeitslosigkeit sprechen - vgl. Lampert 2000, Kleinhenz 1985a.

¹⁶ Abgesehen von der hohen Transferenzugsrate, die sich durch die Anrechnung von Arbeitseinkommen über bestimmten Freibeträgen ergeben, können andere Gründe zu einem Verbleib im Transferbezug führen.

unterschiedliche Vorstellungen zu vertreten. Z. B. kann eine Politik der generellen Arbeitszeitverkürzung (selbst ohne Lohnausgleich) bei hohem Auslastungsgrad und bester Auftragslage einer Branche sehr wohl kurzfristig zu erheblichen Neueinstellungen führen, und eine expansive Nominallohnpolitik könnte bei einer konjunkturellen Nachfrageschwäche, einem unausgeschöpften Korridor der Geldmengenentwicklung und einer nicht strukturell bestimmten Arbeitslosigkeit durchaus auch einmal positiv im Interesse der Outsider wirken. Angesichts strukturell verhärteter Arbeitslosigkeit und auf längere Sicht würde allerdings eine an Kostenniveauneutralität und an der Nicht-Voll-Ausschöpfung des Produktivitätszuwachses ausgerichtete Tarifpolitik nach gesichertem Stand des Wissens allein zu nachhaltigen Beschäftigungsgewinnen führen (vgl. Klauder u. a. 1996), damit aber auch die Arbeitsplätze der Insider sichern und über die insgesamt höhere Beschäftigung möglicherweise über Mitgliederzuwachs, Beitragseinnahmen auch Bestandssicherung der Organisation, Erfolg, Wiederwahl und Ansehen für die Funktionäre mit sich bringen, also eine potenzierte Gewinnsituation darstellen.

Moderne und innovative Gewerkschaften haben zudem mit den Arbeitgeberverbänden **Einstiegstarifverträge** geschaffen, die einen wohlfahrtsverbessernden Weg für den Wiedereinstieg von Langzeitarbeitslosen darstellen. Der von manchen Ökonomen für Langzeitarbeitslose geforderte offene Unterbietungswettbewerb verspricht dagegen (auch im ökonomischen Denken) kaum einen Eingliederungserfolg. Zum einen verfügen die Insider (auch ohne gewerkschaftliche Organisation) über diverse informelle Möglichkeiten, die über Niedriglohnkonkurrenz eingestellten Outsider bei der Entfaltung ihrer Leistungsfähigkeit zu behindern. Zum anderen würden die Outsider über relativ niedrige Lohnforderungen dem Arbeitgeber ein falsches, eher zur Nichteinstellung führendes Signal über ihre Leistungsfähigkeit geben (vgl. Winkelhake 1994).

4. Der mögliche Beitrag arbeits- und sozialrechtlicher Regelungen zur Überwindung der Arbeitslosigkeit und zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes

Die wirtschaftswissenschaftliche Analyse der Bedeutung arbeits- und sozialrechtlicher Regelungen für den Arbeitsmarktausgleich, die im vorhergehenden Kapitel nur an Beispielen zum besseren Verständnis der ökonomischen Perspektive vorgenommen wurde, kann leicht als der ideologische Versuch verstanden werden, die gegenwärtige Arbeitsmarktkrise nur als willkommenen Anlass für einen Fundamentalangriff auf diesen Rechtsbereich, also für „Sozialabbau“, zu nutzen (vgl. Kleinhenz 1985a). Der Gutachter will jedoch vielmehr den Versuch unternehmen, gerade unter Anwendung der ökonomischen Analyse den Beitrag von Arbeits- und Sozialrecht für die Erfüllung der von ihm gesehenen dreifachen Aufgabe zu bestimmen:

- den in einer offenen, wertpluralistischen Gesellschaft „mündiger“ Bürger und in einer von Privateigentum, Vertragsfreiheit und Wettbewerb geprägten Wirtschaftsordnung grundsätzlich notwendigen Schutzbedarf für die „Unternehmer ihrer eigenen Arbeitskraft“ herauszuarbeiten;
- Deregulierungsmöglichkeiten und Reformbedarf aufzuzeigen, um unter Berücksichtigung der ökonomisch erwartbaren Reaktionen zu einer Senkung der Arbeitslosigkeit und insbesondere zur Verhütung von Langzeitarbeitslosigkeit beizutragen;
- den erkennbaren Trends des langfristigen Wandels der Erwerbsarbeit auch im Arbeits- und Sozialrecht Rechnung zu tragen.

Die Erfüllung dieser Aufgaben kann im Rahmen eines solchen Gutachtens nicht in der an sich angemessenen Breite und Tiefe erfolgen. Daher ist es umso wichtiger, diesen Ansatz zu vertiefen und nicht behandelte Bedingungen anzudeuten. Es geht hier um die Suche nach einem Konzept, das für den Bereich der Beschäftigung Flexibilität und Sicherheit verbindet und (nach dänischem und niederländischem Vorbild) als „Flexurity“ (aus: Flexibility-security) bezeichnet werden kann (vgl. Hanau in diesem Band). Eine ökonomisch-theoretische Fundierung hat dieses Konzept schon in der Freiburger Schule insbesondere durch Walter Eucken erfahren, der eine freie und zugleich sozialgerechte Wettbewerbsordnung („Soziale Marktwirtschaft“) durch die Verknüpfung konstituierender und regulierender Prinzipien konzipierte (vgl. Kleinhenz 1997b).

Diese Überlegungen gehen zudem davon aus, dass für die Bekämpfung der Arbeitsmarktkrise und für die langfristige Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes auch die anderen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erfüllt und Handlungsmöglichkeiten ergriffen werden, die in der IAB-AGENDA dargestellt sind (Autorengemeinschaft 1998). Denn nur wenn auf gesamtwirtschaftlicher Ebene Stabilität und eine Verstetigung der Entwicklung bei hohem Beschäftigungsstand erreicht werden kann, wird man den Einzelnen mehr Flexibilität zumuten können, ohne dass dadurch individuelle Lebensplanungen unmöglich werden.

4.1 Die Notwendigkeit einer besonderen Ordnung für Arbeit und Soziales

Die grundsätzliche Notwendigkeit einer besonderen Arbeitsmarkt- und Sozialordnung im Rahmen einer Marktwirtschaft und Wettbewerbsordnung, wie sie als Reaktion auf die Arbeiterfrage des 19. Jahrhunderts entstanden war, lässt sich auch für die gegenwärtige Situation im wiedervereinigten Deutschland ökonomisch gut begründen.

- Der Arbeitsmarkt ist intransparent und Arbeit in hohem Maße heterogen; das Arbeitsverhältnis bleibt ein unvollständiger Vertrag, weil u. a. die Arbeitsleistung entscheidend durch die Motivation und die Entlohnung auch durch das Betriebsklima bestimmt werden.
- Für die Mehrzahl der vermögenslosen oder höchstens mit Humanvermögen, Konsumvermögen und bescheidenen Anteilen an Produktionsvermögen ausgestatteten Haushalte bleibt ein Angebotsdruck, bei dem der Einzelne in einer „Machtasymmetrie“ zum Arbeitgeber stehen würde. Gesellschaftliche Wertvorstellungen, Wertewandel und nachhaltiges Streben nach Selbstverwirklichung in gesellschaftlich organisierter Arbeit haben zwar das Haushaltsmodell mit dem einen männlichen Hauptverdiener abgelöst und zu grundsätzlich gleichen Erwerbslebensplänen von Frauen und Männern geführt aber auch die Teilhabe an gesellschaftlicher Arbeit zu einem zentralen Aspekt der gerechten Verteilung von Lebenslagen und der Gerechtigkeit der Gesamtordnung gemacht (vgl. Sen 1997).
- Die gegenwärtige Arbeitsmarktkrise in Deutschland nach der Vereinigung oder ein möglicher mittelfristiger Verlust der Wettbewerbsfähigkeit in der globalisierten Wirtschaft würden zu einem erheblichen Verfall von Arbeits- und Entlohnungsbedingungen führen, die nicht nur die Akzeptanz der gesamten freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in der Bevölkerung gefährden, sondern auch zum Verlust der eigentlichen komparativen Vorteile der deutschen Wirtschaft (hohe Qualifikation breiter Bevölkerungsschichten, Leistungsmotivation) führen könnte.
- Die Trends des langfristigen Wandels in Gesellschaft, Wirtschaft und Arbeitswelt haben aber auch dazu geführt, dass der paternalistische Ansatz im Schutzgedanken des traditionellen Arbeits- und Sozialrechts zunehmend in Konflikt mit dem Mündigkeitsverständnis und Autonomieanspruch der Individuen gerät, dass die wohlverstandenen Interessen der Arbeitenden nicht mehr in so wenigen Dimensionen erfasst werden können und das Günstigkeitsprinzip nicht mehr zu einfachen und eindeutigen Schlussfolgerungen führt.
- Eine besondere Arbeitsmarkt- und Sozialordnung würde sich vermutlich auch in einer Wettbewerbsordnung unter freien und gleichen Bürgern herausbilden und wegen ihrer ökonomischen Vorteile auch Bestand haben. Sie würde mindestens Regelungen zur Ausschaltung der Wirkungen der Angebotsanomalie und eine Existenzminimumsicherung umfassen. Insgesamt dürfte unter den gegenwärtigen Bedingungen die Sozialordnung (mehr noch als früher) nur durch ein System rechtlicher Regelungen sowie die weitere Ausgestaltung durch die sachnahen Tarifparteien und Betriebsräte den Erfordernissen gerecht werden können. Im Verhältnis zu den kollektiven Regelungen wird dem freien Vertrag auch im Arbeitsleben aber eine zunehmende Bedeutung zukommen.

- Letztlich bedürfte auch eine freie Welthandelsordnung und die sich entwickelnde Internationalisierung (Globalisierung) der wirtschaftlichen Wertschöpfungsprozesse eines vergleichbaren Mindestkanons von Regulierungen in Bezug auf Arbeit und Soziales, z. B. mit einem Verbot von Kinderarbeit als Einstieg in eine Weltsozialpolitik (vgl. Kleinhenz, 1997a).

4.2 Tarifaufonomie und Tarifpolitik – negative Beschäftigungseffekte eines systemwidrigen Kartells am Arbeitsmarkt?

Allein die Charakterisierung der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften als Kartelle (die allerdings nur im Arbeitskampf beim Streik das Arbeitsangebot als Kartell verweigern), die in der Marktform des bilateralen Monopols Mindestbedingungen für Einzelarbeitsverträge aushandeln, kann gegenüber einer realistischen Referenzsituation noch nicht Wohlfahrtsverluste, Mindestlohnarbeitslosigkeit und Verfestigung von Arbeitslosigkeit begründen. Auch auf nicht kartellierten Märkten würden ökonomisch rationale Arbeitgeber über dem markträumenden Lohnsatz liegende „Effizienzlöhne“ zahlen, um z. B. „Bummelei“ (shirking) zu unterbinden, Leistungsanreize zu gewähren und unerwünschte Fluktuationskosten zu senken. Die Notwendigkeit für die Tarifparteien auch für die weniger leistungsfähigen Unternehmen noch tragbare Bedingungen im „Flächentarifvertrag“ zu verankern, belässt bei den leistungsfähigeren Unternehmen Gewinn- und Selbstfinanzierungspotenziale, die bei dezentralen betrieblichen Vereinbarungen vermutlich abgeschöpft werden würden (vgl. Sadowski, Backes-Gellner 1997). Insgesamt erweist sich die Tarifaufonomie grundsätzlich als eine Institution, die nicht nur sozialpolitisch einen Lohnverfall bei Überangebot von Arbeit verhindern, sondern auch gesamtwirtschaftlich wohlfahrtssteigernd wirken kann (vgl. nur Franz 1996).

Bei grundsätzlich auch beschäftigungspolitisch positiver Beurteilung der Institution Tarifaufonomie kann jedoch die tatsächliche Tarifpolitik zu Problemen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit führen. In der Wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion spielte hierbei die Wirkung von zentralen und dezentralen Verhandlungen auf die Höhe des Reallohnes und damit auf die Beschäftigung eine besondere Rolle. Die international vergleichenden ökonometrischen Untersuchungen dieses Zusammenhangs, bei denen schon die Einordnung des bundesdeutschen Tarifsystems als zentralistisch problematisch erscheint, kommen letztlich zu unterschiedlichen Ergebnissen, die aber am ehesten bei einem mittleren Grad dezentraler Zentralität günstige Ergebnisse versprechen.

In mikro- und makroökonomischen Studien vielfach bestätigt ist der längerfristige Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung. Gesamtwirtschaftlich zeigen eine zeitweise negative Lohndrift (Differenz der Zuwachsraten zwischen Effektiv- und Tariflöhnen) und die Abnahme der Lohnlücke (Differenz von Effektivlöhnen und Tariflöhnen), dass die Lohnpolitik in den

90er Jahren kaum Spielraum für eine Beschäftigungsexpansion und für eine differenzierte Entwicklung der Effektivverdienste gelassen hat. Eine Orientierung der Tariflohnentwicklung am Produktivitätszuwachs, bei der z. B. 1 %-Punkt des Produktivitätszuwachses zugunsten von mehr Beschäftigung bis zum Erreichen von Vollbeschäftigung nicht für Lohnerhöhungen ausgeschöpft werden würde, könnte mittel- bis längerfristig erhebliche Beschäftigungsgewinne erbringen.

Ein vertrauensbildender Dialog („Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“) würde über die Verstetigung einer beschäftigungsorientierten (moderaten) Lohnpolitik auch auf die Substitution von Arbeit durch Kapital dämpfend wirken können.

Zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten, vor allem für Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte, werden von Wirtschaftswissenschaftlern vielfach von einer größeren Lohnspreizung, insbesondere von der Eröffnung eines sog. Niedriglohnssektors erwartet. Tatsächlich werden jedoch in vielen Tarifbereichen in der Industrie die verfügbaren untersten Lohngruppen kaum genutzt. Während von der früheren Tarifpolitik überproportionaler Lohnanhebungen für die Beschäftigten in den unteren Lohngruppen wohl Impulse zu Rationalisierung und Arbeitsplatzabbau ausgegangen sein dürften, sind die Erfolge einer Öffnung der Lohnskala nach unten eher zweifelhaft. Bei der gegenwärtigen Ausgestaltung von Sozialtransfers würden Beschäftigungen in einem solchen Niedriglohnsektor kaum dem subjektiv empfundenen Abstandsgebot gerecht werden, also keine ausreichenden Arbeitsanreize erhalten. Zudem würden von einer solchen (möglicherweise noch subventionierten) tarifpolitischen Strategie Qualifizierungsbemühungen bei den Geringqualifizierten in ihren Erfolgsaussichten beeinträchtigt. Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte kann Tarifpolitik vermutlich am ehesten über Einstiegstarife sowie für (weniger intensiv belastende Arbeit) in einer differenzierten Arbeitszeitpolitik eröffnen.

4.3 Individualarbeitsrecht eine Perversion des Schutzgedankens?

Im Bereich des Individualarbeitsrechts haben vor allem der traditionelle besondere Schutz für bestimmte Arbeitnehmergruppen (Jugendliche, Frauen, insbesondere Mütter, Betriebsratsmitglieder, Behinderte) und der Bestandsschutz für Arbeitsverhältnisse („Kündigungsschutz“) in den Wirtschaftswissenschaften Aufmerksamkeit gefunden. Die nach dem ökonomischen Verhaltensmodell zu erwartende Präferenz der Arbeitgeber für nicht diesem Schutz unterliegende (aber in der sonstigen Kosten-Nutzenbetrachtung gleichwertige) Arbeitskräfte, also das Umschlagen des Schutzanliegens in eine „Diskriminierung“ der durch besonderes Recht geschützten Gruppe, wurde immer wieder für zeitlich vorübergehende oder auf Teilmärkten beobachtbare überproportionale Arbeitslosigkeit von Frauen (insbesondere im „gebärfähigen“ Alter) zur Erklärung herangezogen. Solche Beobachtungen konnten aber ebenso auch durch andere

Faktoren, wie häufigere Arbeitsplatzwechsel oder Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit und Wiedereingliederungsprobleme, erklärt werden. Schließlich spricht der (westdeutsche) langfristige Trend zunehmender Frauenbeschäftigung im Strukturwandel gegen diese Vermutung und kann auch nicht auf einen Abbau des frauenspezifischen Schutzes zurückgeführt werden.

Ein allgemeiner Kündigungsschutz und eine betriebszeitabhängige Abfindung im Falle der Kündigung kann ökonomisch nicht als Beschränkung der Arbeitgeberfreiheit, sondern nur als Anreiz bzw. Entschädigung für den Erwerb betriebspezifischen Know-how's durch den Arbeitnehmer begründet werden. Tatsächlich ist davon auszugehen, dass die mit dem Bestandschutz des Arbeitsverhältnisses verbundenen Dispositionsbeschränkungen und Entlassungskosten schon in eine auch nur begrenzt rationale Einstellungsentscheidung einfließen und daher sowohl zu einer insgesamt geringeren Arbeitskräftenachfrage, als auch zu verzögerten Neueinstellungen bei einem konjunkturellen Aufschwung (mit Blick auf die erschwerten Entlassungen in der Rezession) führen. Für die Relevanz dieser ökonomischen Argumentation für die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in Deutschland würde sprechen, dass Deutschland im internationalen Vergleich klar als Land mit einem hohen Bestandsschutz gelten kann (vgl. OECD 1999) und dass der Anteil der Entlassungsschädigungen an den gesamten Arbeitskosten sich seit den 70er Jahren (von 0,1 % auf 1,3 %) mehr als verzehnfacht hat (vgl. Walwei 2000).

Gegen die Relevanz dieser Argumentation sprechen

- a) der relativ geringe Anteil dieser Kosten,
- b) die Tatsache, dass die Unternehmen die mit den Beschäftigungsförderungsgesetzen von 1985 und 1996 eröffneten Spielräume für befristete Beschäftigung letztlich weit weniger genutzt haben (als zuvor auch aufgrund von Managerbefragungen und öffentlichen Debatten vermutet worden war) sowie
- c) die international vergleichenden Analysen der OECD, die letztlich keinen klaren Zusammenhang zwischen der nationalen Regulierungsdichte und der Arbeitsmarktperformance erkennen lassen (vgl. OECD 1999).

Die ökonomische Analyse spricht jedoch durchaus für einen Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen, damit die auch im Interesse des Arbeitgebers liegenden Investitionen für die Bildung betriebspezifischen Humanvermögens zustande kommt, die ein rationaler Arbeitnehmer im befristeten Arbeitsverhältnis unterlassen oder einschränken würde. Eine solche Anreizsituation kann aber auch durch eine Entschädigungsregelung erreicht werden, die eine nachträgliche Entlohnung für das nicht mehr verwertbare betriebspezifische Wissen beinhaltet oder als Ein-

gliederungsabfindung oder als Zeitguthaben den Wiedererwerb entsprechender Qualifikation ermöglicht.

4.4 Soziale Sicherung und Sozialhilfe

Deutschland ist seit der Bismarck'schen Sozialversicherungsgesetzgebung durch ein an der Erwerbsarbeit und am Arbeitseinkommen ansetzendes System der Sozialen Sicherung gekennzeichnet, das in hohem Maße den Grundsatz versicherungsmäßiger Äquivalenz bei der intertemporalen Einkommensumverteilung verfolgt und innerhalb der Versichertengemeinschaft und über Staatszuschüsse soziale Einkommensumteilung nach dem Grundsatz der Subsidiarität beinhaltet. Dies gilt auch heute noch, obwohl die angelsächsische Konzeption von Sozialer Sicherung als grundlegendes Menschenrecht im Zuge der Reformen nach dem 2. Weltkrieg zunehmend in dieses System eingeflossen ist.¹⁷ Das Sozialrecht soll hier nur unter dem Aspekt der Sozialen Sicherung und Flankierung von Erwerbsarbeit betrachtet werden (ohne Anspruch auf eine systematische Analyse der in diesem Bereich angebrachten Reformen).

Von erheblicher Bedeutung in Bezug auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit kann die **Rentenversicherung** mit der Festlegung der Altersgrenze und den Bedingungen für den Bezug der Altersrente angesehen werden. Ebenso bedeutend ist die Eröffnung oder Förderung von vorzeitigen Übergängen in den Ruhestand, insbesondere wenn „Arbeitslosigkeit“ Antragsgrund für solche Übergänge ist.

- Für das Aufschaukeln des Niveaus der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland seit Mitte der 70er Jahre und für die Erhöhung des Anteils der Langzeitarbeitslosigkeit kann ein Einfluss der früheren Regelungen für einen abschlagsfreien (d. h. ökonomisch: subventionierten) Bezug der Altersrente sowie der darauf bezogenen Tarif- und Betriebsvereinbarungen nicht von der Hand gewiesen werden.
- Gegenwärtig wird zur Stabilisierung der Rentenfinanzen und als erster Ansatz des Umsteuerns auf einen Generationenausgleich bei schrumpfender und alternder Bevölkerung auf eine Entlastung des Arbeitsmarktes durch Formen frühzeitiger Verrentung verzichtet, obwohl die Vorstellungen der betrieblichen Personalpolitik von Qualifizierbarkeit und employability vor allem in neuen Beschäftigungsfeldern (z. B. IT-Branchen) offenbar weiter nach unten tendieren.
- Möglichkeiten der vorzeitigen Verrentung, wie Altersteilzeit oder eine tarifvertraglich finanzierte „Rente mit 60“, können zwar unmittelbar zunächst nur als Angebotsentlastung wirken

¹⁷ Allerdings erscheint es heute vielfach so, als ob die Unterscheidung der beiden Grundkonzeptionen verloren gegangen ist.

und selbst in Verbindung mit Neueinstellungen nur ein gegebenes Arbeitsvolumen umverteilen, in Zeiten starken Strukturwandels und der Ausbreitung neuer Technologien kann eine Verjüngung des Potenzials der Erwerbstätigen aber auch die Wettbewerbsfähigkeit und die Wachstumschancen der Gesamtwirtschaft verbessern. Die Zeithorizonte für die Spitzenbelastungen am Arbeitsmarkt bzw. in der Rentenversicherung würden der Politik zunächst noch eine Fortsetzung der Arbeitsmarktentlastung ermöglichen, um dann (am Ende dieses Jahrzehnts) der Stabilisierung der Rentenversicherung den Vorrang einzuräumen. Ob die in der Rentenreform 1996 vorgenommene Umsteuerung dem eigentumsähnlichen Schutz der Ansprüche an die Rentenversicherung gerecht wird, obwohl damit zuvor verlässliche individuelle Lebenspläne ganz massiv beeinträchtigt wurden, muss hier dahingestellt bleiben.

In internationalen Vergleichen wird immer wieder auf die Bedeutung der meist als recht komfortabel eingeschätzten Absicherung im Falle der Arbeitslosigkeit für die ungünstige Arbeitsmarktpformance Deutschlands hingewiesen (Layard u. a.). Empirische Studien bestätigen dabei die triviale ökonomische Hypothese vor allem durch die Häufung von Wiederbeschäftigungen nach Ende der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (bzw. des entsprechenden Einkommensersatzes). Betrachtet man die Arbeitslosenversicherung allerdings im gesamten System Sozialer Sicherung, dann dürften vor allem der verlängerten Bezugsdauer für höhere Altersgruppen und der letztlich unbegrenzten Arbeitslosenhilfe ein Einfluss auf Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit zugeschrieben werden können; ob bei einem Abbau dieser Ansprüche (aber sonst gleichen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen) ein Beschäftigungszuwachs resultieren würde, bleibt jedoch ungewiss.

Während Arbeitslosengeld grundsätzlich als „Versicherungsleistung“ anzusehen ist, stellen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe subsidiäre, bedürftigkeitsabhängige Formen der Einkommens- und Mindestexistenzsicherung dar. Die gegenwärtig zunehmend zur Disposition gestellte Trennung dieser beiden Hilfeformen behält ihren systematischen Sinn, soweit Sozialhilfebezug diskriminierend empfunden wird und die Arbeitsmarktnähe der zuvor Erwerbstätigen gewahrt werden soll. Ob die vom vorherigen Arbeitseinkommen abhängige Höhe der Arbeitslosenhilfe oder die von der gesellschaftlichen Bestimmung des sozialkulturellen Existenzminimums abhängige Sozialhilfe einen relevanten ökonomischen Anreiz zum Verbleib in Arbeitslosigkeit schaffen, könnte nur durch ein ausreichendes Angebot zumutbarer Beschäftigung überprüft werden.

Schließlich ist in der ökonomischen Analyse immer die alternative Verwendung der zur Finanzierung von Sozialleistungen benötigten Beitragsmittel, also eine entsprechende Beitragssenkung, zu berücksichtigen. Beitragssenkungen führen an sich über die Minderung der Lohnne-

benkosten der Unternehmen und über die Erhöhung der verfügbaren Einkommen im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang zu positiven Beschäftigungseffekten (vgl. Klauder u. a. 1996). Zudem wären Möglichkeiten einer zielgruppenspezifischen Beitragssenkung zu berücksichtigen, durch die verstärkte besondere Beschäftigungsanreize für Geringqualifizierte geschaffen werden könnten (vgl. Fels, Heinze, Pfarr, Streeck 1999).

4.5 Das Zusammenwirken arbeits- und sozialrechtlicher sowie tarifvertraglicher Regelungen in Bezug auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung

Im Vergleich zur Eindeutigkeit und Sicherheit der ökonomisch fundierten Kritik an der Regulierung im Bereich Arbeit und Soziales, sowie der verbreiteten Deregulierungsempfehlungen erscheint dem Gutachter das Ergebnis seiner Analyse doch eher relativiert, differenziert und in Bezug auf den Beitrag zur Arbeitsmarktentwicklung unbestimmt. Ein fundamentaler Angriff auf das Arbeits- und Sozialrecht lässt sich aus dessen nachweisbarer Relevanz für die Arbeitsmarktkrise sicherlich nicht rechtfertigen. Dennoch dürfte die ökonomische Perspektive bei nicht ideologischer, vernünftiger Anwendung, einige für die gesellschaftspolitische Willensbildung wichtige, wenn auch dort meist vernachlässigte Zusammenhänge verdeutlichen, die auf einen beschäftigungsförderlichen Weg der Reformen führen können. Der Grundgedanke dabei ist, dass viele Regelungen, bei denen ein Antragsteller die Standardfrage im Gesetzgebungsverfahren nach den Kosten, mit „keine“, beantworten würde, eben doch für die Kosten-Nutzen-Kalküle von Arbeitgebern und Arbeitnehmern relevant sind.

Die zweite Konsequenz ist, dass die kumulierten Ansprüche, die wir an das reguläre Arbeitsverhältnis bzw. die Erwerbsarbeit richten, bei einer gegebenen Leistungsfähigkeit der Wirtschaft die Zahl und die Entwicklung der unseren sozialen Standards angemessenen Arbeitsmöglichkeiten zunehmend eingeschränkt hat.

Die ökonomische Perspektive begründet zudem die Hypothese, dass der Wettbewerbsdruck in der globalisierten Weltwirtschaft, das weltweite Angebot von zunehmend vergleichbar qualifizierter aber letztlich noch lange billigerer Arbeit sowie die wachsende Konkurrenzfähigkeit ehemaliger Schwellen- oder Entwicklungsländer eine Aufrechterhaltung dieser Standards der Arbeit (selbst für ein abnehmendes Erwerbspersonenpotenzial) weiter erschweren wird.

5. Ausgewählte Handlungsempfehlungen

Wirtschaftswissenschaftliche Gutachten sind meist relativ zurückhaltend mit Empfehlungen oder formulieren diese eher als generelle Regeln oder als Richtlinien, bei denen die konkrete Umsetzung weitgehend offen bleibt. Die praktischen Handlungsempfehlungen, die sich aus der bisherigen Debatte über die Deregulierung im Bereich Arbeit und Soziales ergeben haben, sind

einerseits sehr selektiv auf die Behebung einer Verletzung ökonomischer Gesetze bei einzelnen Regelungen gerichtet, ohne diese in einem umfassenderen Zusammenhang zu beurteilen. Sie sind daneben vielfach pauschal auf eine Deregulierung, also auf einen Abbau der arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen gerichtet, ohne deren mögliche wohlfahrtsökonomische Bedeutung in einer realen Welt und in ihrem sozialstaatlichen Sinn zu würdigen. Der Gutachter wird die Zurückhaltung als Wissenschaftler wahren, aber dennoch mit dem Mut eines aufgeklärten und engagierten Bürgers, einige ausgewählte (und hier nicht detailliert begründbare) Empfehlungen für den Gesetzgeber, die Tarifparteien und die einzelnen Arbeitgeber und Arbeitnehmer formulieren.

Diese Empfehlungen betreffen Tun und Unterlassen vor dem Hintergrund einer Vorstellung vom freiheitlichen Sozialstaat oder von „Sozialer Marktwirtschaft“, nach der sich bei der Regulierung in der Beschränkung die Meisterschaft zeigt und bei der Stetigkeit und Verlässlichkeit der Politik und der Institutionen Voraussetzung für Anpassungsflexibilität, Leistungs- und Innovationsbereitschaft der Einzelnen sind.

Für den Gesetzgeber ergibt sich aus der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des möglichen Beitrags arbeits- oder sozialrechtlicher Regelungen zur Erklärung der Arbeitsmarktkrise und zur Überwindung der Arbeitslosigkeit keine dem verbreiteten Tenor der Deregulierungsdebatte folgende Empfehlung für einen fundamentalen Abbau und Umbau dieses Rechtsbereiches. Die Tarifautonomie ist eine bewährte Institution, die sich nicht nur im Abschluss von Tarifvereinbarungen und in der Wahrung von Arbeitsfrieden als funktionsfähig erwiesen hat, sondern immer wieder auch ihre Anpassungs- und Zukunftsfähigkeit gegenüber neuen Herausforderungen bewiesen hat. Auch für eine Ausgestaltung der Autonomie der Verbände bei ihrer Organisation und bei der Gestaltung ihrer Beziehungen sowie für eine Aufhebung des Tarifvorrangs gegenüber Betriebsvereinbarungen ist kein zwingender Bedarf erkennbar.

Im Bestandsschutz für Arbeitsverhältnisse könnten Regelungen gewählt werden, nach denen sich der Kündigungsschutz unbefristeter Arbeitsverhältnisse erst jenseits der Befristungsmöglichkeiten in Stufen aufbaut. Statt der monetären Abfindungen bei Entlassungen sollte zunehmend die Möglichkeit der verbrieften und übertragbaren Zeitguthaben („Zeitwertpapier“) geprüft werden, die dem Einzelnen bei kontinuierlicher Beschäftigung letztlich einen früheren Eintritt in den Ruhestand ermöglichen könnten.

Im Recht der Arbeitslosenversicherung, die kein Instrument zur Überbrückung lang anhaltender gesamtwirtschaftlicher Arbeitsplatzdefizite ist, sondern nur die von der Normalität hohen Beschäftigungsstandes abweichenden besonderen Risiken tragen kann, sollten die verlängerten Bezugszeiten für Ältere zur Disposition gestellt, eine Budgetierung des Bezugs von Arbeitslo-

sengeld im Verhältnis zu den Beitragszeiten und die zeitliche Begrenzung des Bezugs von Arbeitslosenhilfe (z. B. auf 3 Jahre) in Verbindung mit verbindlichen Qualifikations- und Beschäftigungsangeboten überprüft werden. Für die aktive Arbeitsmarktpolitik könnte ein gesetzlich abgesicherte Steuerfinanzierung (von Bund und Ländern) gewählt werden. Dem Einzelnen könnte über ein Budget von Gutscheinen für Fort- und Weiterbildung, Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen in Betrieben, subventionierte Beschäftigung oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ein Beitrag zu einer persönlichen Optimierung seines Erwerbslebenslaufes ermöglicht und Wettbewerb unter den Trägern als Steuerungsinstrument genutzt werden.

Verlässlichkeit der Politik der Rentenversicherung muss auch in Bezug auf die Altersgrenzen gelten, um den gesetzlich Versicherten eine Lebensplanung wie bei privater Altersvorsorge zu ermöglichen und um Ungerechtigkeiten der zugemuteten Lebensarbeitszeit zwischen den Jahrgängen zu vermeiden. Insofern kann das Umsteuern des Gesetzgebers 1996 problematisiert und vorübergehend noch (z. B. für über 55-Jährige mit mindestens 35 Versicherungsjahren) die Möglichkeit einer Verkürzung der Lebensarbeitszeit ins Auge gefasst werden. Durch die Eröffnung der Möglichkeit einer tarifvertraglich finanzierten „Rente mit 60“ oder über verbesserte Möglichkeiten der Altersteilzeit könnte zu einer weitergehenden Entlastung am Arbeitsmarkt und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch die schnellere Ausbreitung neuer Technologien beigetragen werden. Längerfristig sollte dann allerdings die Einstellung auf eine Verlängerung des Lebensarbeitszeitraums erfolgen (wofür allerdings noch neue Formen der Integration älterer Arbeitnehmer in das Erwerbsleben entwickelt werden müssen. Die Übergangsweise eingeführter tarifvertraglichen Beiträge für eine Rente mit 60 oder eine Verbesserung der Altersteilzeit sollten dann in eine tarifvertragliche Verpflichtung zur kapitalgedeckten Altersvorsorge umgewandelt und gesetzlichen Beiträgen gleichgestellt werden.

Die Tarifparteien können am bewährten Instrument von Flächentarifverträgen festhalten. Die historisch aus den Interessen der Arbeitgeberseite entstandenen Flächentarifverträge bleiben nach wie vor gesellschaftlich vorzugswürdig, wenn sich die Auslese des Wettbewerbs vorwiegend auf die Leistung zur Befriedigung der Bedürfnisse der Verbraucher und nicht vorrangig auf die überlegene Fähigkeit günstiger Arbeitsbeschaffung beziehen soll. Flächentarifverträge können jedoch noch mehr als bisher dem Wandel in der Erwerbsarbeit Rechnung tragen und damit auch die Akzeptanz ihrer Rolle und der Organisationen der Tarifparteien sichern, wenn sie der (immer verbleibenden) Uneinheitlichkeit eines Tarifbereiches¹⁸ durch sachgerechte Dezentralisierung oder festgelegte Verfahren (Öffnungsklauseln) für betriebliche und individuelle

¹⁸ Dass ein Flächentarifvertrag (letztlich wie ein Marktlohnsatz) auch eine Selektionsfunktion der leistungsfähigen Unternehmen hat und einen Druck zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ausübt, kann von Anhängern einer Wettbewerbsordnung nicht kritisiert werden.

Lösungen (Eingliederungstarif) Rechnung tragen, sowie durch Beschränkung auf wirkliche Mindeststandards Spielraum für marktgerechte Differenzierungen der Einzelarbeitsverträge geben. Dabei könnten sogar in Bezug auf Lohn, Arbeitszeit, Bestandschutz, Lohnfortzahlung, Ertragsbeteiligung, Qualität der Arbeit etc. durchaus betriebliche und individuelle Wahlmöglichkeiten (Optionen) bei gleichem Gesamtwert (Kosten) vereinbart werden (vgl. Kleinhenz 1988a).

Arbeitgeber und Arbeitnehmer können oberhalb dieses Sicherheitsnetzes in einem zunehmenden frei gestaltbaren Raum für den Einzelarbeitsvertrag dem Wandel der Erwerbsarbeit mit Flexibilität Rechnung tragen, ohne dass den individuellen Lebensplanungen und den Unternehmen zuviel an Verarbeitung gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Schocks zugemutet werden würde.

Die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz auf dem Niveau eines soziokulturellen Existenzminimums ist die kritische Schwelle zu der Arbeitseinkommen und alle beitragsfinanzierten Sozialtransfers einen von den Erwerbstätigen als fair und ausreichend empfundenen Abstand haben müssen, wenn nicht ökonomische Fehlanreize in Bezug auf die eigenständige Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit gegeben werden sollen. Ein der Würde des Menschen entsprechendes Leben dürfte nach der Vorstellung des Verfassungsgerichts auch die Verwertung der eigenen Arbeitskraft (soweit sie verfügbar und einsetzbar ist) einschließen. Die Hilfe zum Lebensunterhalt wäre also immer nur insoweit subsidiär zu gewähren, als das Existenzminimum nicht durch Einsatz der eigenen Arbeitskraft (nach § 19 BSHG) gesichert werden kann. Die Subsidiarität ist verpflichtend für die Gemeinschaft (Kommune) und für den Hilfeempfänger.

Über die bisherigen Möglichkeiten der Missbrauchskontrolle von Sozialleistungsbezug und der Bekämpfung illegaler Beschäftigung hinaus erscheint die Unter-Strafe-Stellung und eine wirksame Unterbindung von Schwarzarbeit im Bereich der privaten Haushalte als eine Voraussetzung für die Entfaltung eines weiten Bereichs personenbezogener Dienstleistungen in regulärer Erwerbsarbeit. Auch wenn man Ge- und Verbote nicht als bevorzugte Instrumente der Politik ansieht, dürfte die Entwicklung von Beschäftigungsmöglichkeiten für die am ersten Arbeitsmarkt immer weniger nachgefragten nicht oder nur gering qualifizierten Arbeitskräfte in Konkurrenz mit der Schwarzarbeit nicht gelingen können.

Literatur

- Agell, J. (1999): On the Benefits from Rigid Labour Markets: Norms, Market Failures, and Social Insurance. In: *The Economic Journal*, Nr. 109, Oxford, S. 143-164.
- Autorengemeinschaft (1998): IAB-AGENDA '98. In: IAB-Werkstattbericht Nr. 10, Nürnberg.
- Autorengemeinschaft : Bach, H.-U./Kohler, H. u. a. (2000): Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1999 und 2000. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Heft 1, Nürnberg. Noch nicht erschienen.
- Backes-Gellner, U./Pull, K. (1997): Betriebliche Sozialpolitik und Maximierung des Shareholder Value: ein Widerspruch? In: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, Nr. 1, Wiesbaden, S. 51-70.
- Bellmann, L./Düll, H./Kühl, J./Lahner, M./Lehmann, U. (1996): Flexibilität von Betrieben in Deutschland. Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 1993-1995. In: *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Bd. 200, Nürnberg.
- Bender, S./Haas, A./Klose, C. (1999): Mobilität allein kann Arbeitsmarktprobleme nicht lösen. In: IAB-Kurzbericht Nr. 2, Nürnberg.
- Berthold, N./Fehn, R. (1996): The Positive Economics of Unemployment and Labor Market Inflexibility. In: *KYKLOS*, Vol. 49, No. 4, S. 583-613.
- Bertram, H./Hradil, S./Kleinhenz, G. (Hrsg.) (1995): Sozialer und demographischer Wandel in den neuen Bundesländern. In: *Schriftenreihe der KSPW*, Berlin.
- Bielenski, H. (1997): Deregulierung des Rechts befristeter Arbeitsverträge. Enttäuschte Hoffnungen, unbegründete Befürchtungen. In: *WSI-Mitteilungen*, 50. Jg. Heft 8, Düsseldorf.
- Blaschke, D./Nagel, E. (1999): Statistische Explorationen im Vorfeld der Eingliederungsbilanz. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Heft 2, Nürnberg, S. 1-18.
- Büchtemann, Chr. (1990): Kündigungsschutz als Beschäftigungshemmnis? Empirische Evidenz für die Bundesrepublik Deutschland. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 23. Jg. Heft 3, S. 394-409.
- Büchtemann, Chr./Höland, A. (1989): Befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1985, Forschungsbericht 183 des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (1999): Arbeitsmarkt 1998. In: *Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit*, 47. Jg., Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (1999): Strukturanalyse 1998. In: *Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit*, Nürnberg.

- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (1999): Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Herausforderung in Ostdeutschland. In: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 223, Nürnberg.
- Buttler, F./Walwei, U. (1992): Lösung der Strukturprobleme des Arbeitsmarktes durch Deregulierung des Arbeitsrechts? In: Brinkmann, Chr./Schober, K. (Hrsg.): Erwerbsarbeit und Arbeitslosigkeit im Zeichen des Strukturwandels, Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 163, S. 229-246.
- Deregulierungskommission (1991): Marktöffnung und Wettbewerb, S. 1, Stuttgart.
- Dietrich, H. (1996): Empirische Befunde zur „Scheinselbstständigkeit“. In: Forschungsbericht 262 des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.
- Dietrich, H. (1998): Erwerbsverhalten in der Grauzone von selbstständiger und abhängiger Erwerbsarbeit. In: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 205, Nürnberg.
- Donges, J.B. (1992): Deregulierung am Arbeitsmarkt und Beschäftigung. In: Vorträge und Aufsätze/Walter Eucken Institut, Bd. 138, Freiburg i. Br.
- Dorndorf, E. (1999): Beschäftigungseffekt des Arbeitsrechts. In: Ökonomie und Gesellschaft, Jahrbuch 15, Frankfurt/M., New York, S. 284-305.
- Dörsam, P. (1997): Die Beschäftigungswirkung des Kündigungsschutzes aus der Sicht institutionalistischer Arbeitsmarkttheorien. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 117. Jg., Heft 1, S. 55-84.
- Düll, H./Ellguth, P. (1999): Atypische Beschäftigung: Arbeit ohne betriebliche Interessenvertretung? In: WSI-Mitteilungen, Heft 3, S. 165-175.
- Emmerich, K./Werner, H. (1998): Dänemark. Erstaunlicher Umschwung am Arbeitsmarkt, IAB-Kurzbericht Nr. 13.
- Engelbrech, G./Reinberg, A. (1997): Beschäftigungskrise trifft im Westen vor allem die Männer, im Osten die Frauen. IAB-Kurzbericht Nr. 9, Nürnberg.
- Engelbrech, G./Reinberg, A. (1998): Im Sog der Arbeitsmarktturbulenzen. IAB-Kurzbericht Nr. 5, Nürnberg.
- Eucken, W. (1990): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, hrsg. von E. Eucken und K.P. Hensel (1952), 6. Aufl., Tübingen.
- Fels, G./Heinze R./Pfarr H./Streeck, W. (1999): Bericht der Professorengruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking über Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer. Bonn.
- Franz, W. (1996): Arbeitsmarktökonomik. Berlin, Heidelberg, 3. Aufl., New York et.al.

- Friedrich, W./ Hägele, H. (1997): Ökonomische Konsequenzen von Schwellenwerten im Arbeits- und Sozialrecht sowie die Auswirkungen dieser Regelungen. In: Studien der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Bd. 20, Köln.
- Fuchs, J./Thon, M. (1999): Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften. In: IAB-Kurzbericht Nr. 4, Nürnberg.
- Grüske, K.-D./Lohmeyer, J. (1990): Außerökonomische Faktoren und Beschäftigung. Gütersloh.
- Hanau, P. (1997): Deregulierung des Arbeitsrechts – Ansatzpunkte und verfassungsrechtliche Grenzen. In: Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, Heft 154, Berlin, New York.
- Hanau, P. (1999): Intensitätsstufen arbeits- und sozialrechtlicher Beschäftigungsförderung. In: Der Betrieb, Heft 1, Düsseldorf, S. 45-48.
- Hoffmann, E./Walwei, U. (1998): Normalarbeitsverhältnis: ein Auslaufmodell? In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 31. Jg. Heft 3, S. 409-425.
- Ichino, P. (1998): The labour market: A Lawyer's view of economic arguments. In: International Labour Review, No. 3, Genf, S. 299-311.
- Karr, W. (1997): Die Erfassung der Langzeitarbeitslosigkeit. In: IAB-Kurzbericht Nr. 5, Nürnberg.
- Karr, W. (1999): Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden? In: IAB-Kurzbericht Nr. 3, Nürnberg.
- Klauder, W. (1999): Arbeit, Arbeit, Arbeit. Mit offensiven Strategien zu mehr Beschäftigung, Zürich u. a.
- Kleinhenz, G. (1985a): „Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik“. Über die Möglichkeiten einer Vermehrung des Volkswohlstandes durch eine integrierte Wirtschafts- und Sozialpolitik. In: Winterstein, H. (Hrsg.): Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I. Berlin, S. 51-81.
- Kleinhenz, G. (1985b): Sozialpartnerschaft, Modell der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen. In: Weigelt, K. (Hrsg.): Werte, Leitbilder, Tugenden. (Studien zur politischen Bildung der Konrad Adenauer Stiftung, Bd. 8). Mainz, S. 459-473.
- Kleinhenz, G. (1987a): Flexibilisierung der Arbeit. In: Kirche und Gesellschaft. Nr. 143, Köln.
- Kleinhenz, G. (1987b): Perspektiven der Tarifautonomie. In: Die Betriebswirtschaft, 47. Jg., S. 503 ff.
- Kleinhenz, G. (1988a): Die Bedeutung einer Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt für die Beziehungen der Tarifparteien. In: Thiemeyer, Th. (Hrsg.): Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 177, S. 199 ff.

- Kleinhenz, G. (1988b): Perspektiven der Tarifautonomie – aus volkswirtschaftlicher Sicht. In: M. Beltz Rübemann, G. Döding, G. Kleinhenz, B. Rütters: Zukunft der Tarifautonomie. Aus der Reihe Gesellschaft, Recht, Wirtschaft, Band 15. Mannheim, Wien, Zürich, S. 29 ff.
- Kleinhenz, G. (1989): Der Verlust des Arbeitsplatzes: Wirkungen auf das Leben und die sozio-ökonomische Stellung des Arbeitslosen. In: Scherf, H. (Hrsg.): Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften. (Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Band 178) Berlin, S. 519 ff.
- Kleinhenz, G. (1992): Die Zukunft des Sozialstaats. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 37. Jahr, S. 43 ff.
- Kleinhenz, G. (1997a): Kinderarbeit als Problem einer Weltsozialpolitik. In: Lampert, H. u. a. (Hrsg.): Schutz des menschlichen Lebens. Ethische, rechtliche und sozialpolitische Aspekte. St. Ottilien, S. 171 ff.
- Kleinhenz, G. (1997b): Sozialstaatlichkeit in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft. In: Kleinhenz, G. u. a. (Hrsg.): Sozialstaat Deutschland. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Bd. 216/4+5, Stuttgart, S. 392 ff.
- Kleinhenz, G. (1998a): AGENDA für mehr Beschäftigung in Deutschland. In: IAB-Kurzbericht Nr. 15, Nürnberg.
- Kleinhenz, G. (1998b): Die Arbeitsmärkte der Zukunft und Wege zu mehr Beschäftigung. In: Schriftenreihe „Soziale Orientierung“, Bd. 12, Berlin, S. 87 ff.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (Hrsg.) (1996): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil I - III, Bonn.
- Kremer, S. (2000): Zum Beitrag von Sozialpolitik für die Leistungsfähigkeit freiheitlicher Volkswirtschaften. (Diss.), Passau.
- Kröger, M./von Suntum, U. (1999): Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik aus der Beschäftigungsmisere. Gütersloh.
- Lampert, H. (2000): Reformschädliche Schief lagen der Sozialstaatskritik. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 49, Berlin, München, S. 7 ff.
- Lampert, H. (1997): Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland. 13. Aufl., München und Landsberg a. Lech.
- Layard, R. et al. (1991): Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market, 1. Aufl, Oxford.
- Layard, R./Jackman, R./Nickell, S./Roeger, W. (1996): Combatting unemployment: is flexibility enough? In: Macroeconomic policies and structural reform. Paris, S. 19-49.

- Linnenkohl, K. (1997): Lean law – die „ingeniöse“ Nichtanwendung von Arbeitsrecht. In: Arbeit und Arbeitsrecht, Heft 9, Berlin, S. 300-303.
- Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Schwerpunktthema „Wandel der Organisationsbedingungen von Arbeit“. 31. Jg., Heft 3/1998.
- OECD (1997): Recent Labour Market Performance in OECD Countries. In: Member Countries' Experience, Paris, S. 25-29.
- OECD (1999): Employment Outlook, Paris.
- Reinberg, A. (1999): Der qualifikatorische Strukturwandel auf dem deutschen Arbeitsmarkt - Entwicklungen, Perspektiven und Bestimmungsgründe. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 32. Jg., Heft 4, Nürnberg. Noch nicht erschienen.
- Rhein, Th. (1999): Zwischenbilanz: Rolle der Europäischen Union in der Beschäftigungspolitik. In: IAB-Kurzbericht Nr. 13, Nürnberg.
- Richardi, R. (1999): Die Gesetzgebung im deutschen Arbeitsrecht ist verwahrlost. In: Handelsblatt Nr. 65/1999.
- Rolle, C./von Suntum, U. (1997): Langzeitarbeitslosigkeit im Ländervergleich. In: Soziale Orientierung, Bd. 11, Berlin.
- Rudolph, H. (1999): Das 630-DM-Gesetz: Was ändert sich für wen? In: IAB-Kurzbericht Nr. 11, Nürnberg.
- Sadowski, D./Backes-Gellner, U. (1997): Der Stand der betriebswirtschaftlichen Arbeitsrechtsanalyse. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Ergänzungsheft 4/97.
- Schalk, J./Untiedt G. (2000): Weniger Arbeitslose durch mehr Wachstum. Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.).
- Schellhaaß, H.-M. (1984): Ein ökonomischer Vergleich finanzieller und rechtlicher Kündigungserschwernisse. In: Zeitschrift für Arbeitsrecht, Heft 1, Köln u. a., S. 139-171.
- Schellhaaß, H.-M. (1989): Sozialpläne aus ökonomischer Sicht. In: Zeitschrift für Arbeitsrecht, Heft 2, Köln u. a., S. 167-207.
- Schmidt, M. (1999): Vertragsgestaltungen und Beschäftigungspolitik in Deutschland. In: Recht als Instrument der Beschäftigungspolitik. Arbeits- und Sozialrecht, Bd. 53, Baden-Baden, S. 31-45.
- Schneider, F./Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (2000): Jahr 2000: Weitere massive Zunahme der Schwarzarbeit. Tübingen.
- Sen, Amartya (1997): Arbeitsplätze sind das wichtigste Bindeglied in der sozialen Kette. In: Frankfurter Rundschau v. 21.11.1997.

- Sinn, G./ Sinn, H.-W. (1993): Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, 3. Aufl., Tübingen.
- Soltwedel, R./Bothe, A./Hoffmeyer, M./Laaser, C.-F./Lammers, K./Merz, M./Reuter, D. (1990): Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik. In: Siebert, H. (Hrsg.): Kieler Studien 233, Tübingen.
- Supiot, A. (1999): The transformation of work and the future of labour law in Europe: A multi-disciplinary perspective. In: International Labour Review, No. 1, Genf, S. 31-46.
- Voß, G.G. (1999): Der Arbeitskraftunternehmer – Ein neuer Basistyp der gesellschaftlichen Verfassung von Arbeitskraft? Unveröffentlichtes Manuskript, Kassel.
- Walwei, U. (1996): Flexibilisierung und Regulierung des Beschäftigungssystems. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 29. Jg., Heft 2, S. 219-227.
- Walwei, U. (2000): Die Beendigung von Arbeitsverhältnissen: Rechtlicher Reformbedarf und Kompensationsmöglichkeiten. Ersch. demn. in Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg.
- Werner, H. (1999): Arbeitsmarkt-Performanz und Regulierungsdichte. In: IAB-Materialien Nr. 3, Nürnberg, S. 15.
- Wiedemann, E./Brinkmann, Ch./Spitznagel, E./Walwei, U. (Hrsg.) (1999): Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Herausforderung in Ostdeutschland. BeitrAB 223, Nürnberg.
- Wilthagen, T. (1998): Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform? Discussion Paper FS I 98 - 202, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Winkelhake, O. (1994): Eine ökonometrische Analyse deutscher Gewerkschaften unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeit von Feerider-Verhalten. (Diss.), Frankfurt/Main.
- Wübbecke, C. (1999): Der Übergang von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in den Rentenbezug zwischen sozialpolitischer Steuerung und betrieblichen Interessen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1, Nürnberg, S. 1-16.