

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Gerhard Kleinhenz

Was ist beschäftigungspolitischer Erfolg?
Eine Einführung zum Workshop „Strategien für
mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit
– Internationale Erfahrungen und ihre Übertragbarkeit
in Deutschland“

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

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

Hinweise für Autorinnen und Autoren

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

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

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

Herausgeber

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

Begründer und frühere Mitherausgeber

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

Redaktion

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

Rechte

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

Herstellung

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

Verlag

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

Bezugsbedingungen

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

Zitierweise:

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

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

Was ist beschäftigungspolitischer Erfolg?

Eine Einführung zum Workshop „Strategien für mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit – Internationale Erfahrungen und ihre Übertragbarkeit in Deutschland“

Gerhard Kleinhenz*

Nach verbreiteter Auffassung gelten die in den USA, in Großbritannien, den Niederlanden und in Dänemark entwickelten Konzepte als Musterbeispiele für erfolgreiche Strategien zur Förderung der Beschäftigung und zum Abbau von Arbeitslosigkeit. Diese Länder standen deshalb auch im Mittelpunkt des vom IAB im April 1998 veranstalteten internationalen Workshops, der die dort angewandten „Erfolgskonzepte“ zum Gegenstand hatte. Im vorliegenden einführenden Beitrag geht es zunächst darum, die Hintergründe eines solchen internationalen Vergleichs auszuleuchten und sich Klarheit über die Kriterien zu verschaffen, anhand derer sich beschäftigungspolitischer Erfolg überhaupt erfassen und beurteilen läßt. Nach wie vor gelten die Indikatoren Arbeitslosenquote und Höhe der Beschäftigung – auch in international vergleichenden Betrachtungen – als die maßgeblichen Größen zur Beurteilung der Arbeitsmarktsituation; jedoch haben diese Indikatoren bei den unterschiedlichen „Philosophien“ einen je anderen Stellenwert bei der Beurteilung dessen, was als beschäftigungspolitischer Erfolg angesehen wird. Eine gemeinsame Basis in dieser Frage könnte der internationale Vergleich bieten, denn bei allen Unterschieden in den institutionellen Rahmenbedingungen und historischen Ausgangsbedingungen besteht doch in allen hochentwickelten marktwirtschaftlichen Systemen der Gegenwart eine gemeinsame Auffassung über die beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Wohlfahrtsziele. Bei dem Versuch, die Arbeitsmarktprobleme in Deutschland richtig zu beurteilen und ihre Lösung angemessen in Angriff zu nehmen, sollten deshalb alle Strategien, die irgendwo erfolgreich angewandt wurden, zumindest einer unvoreingenommenen Prüfung wert sein.

Gliederung

Vorbemerkung

- 1 Fortwirkendes historisches Leitbild: Befreiung der Menschheit von Arbeitsleid
- 2 Staatliche Verantwortung für „Vollbeschäftigung“ und „Recht auf Arbeit“
- 3 Relativierung herkömmlicher Indikatoren der Arbeitsmarktlage
- 4 Beschäftigungspolitischer Erfolg im internationalen Vergleich: eine gemeinsame Basis
- 5 Empfehlungen und Warnungen für die Ableitung von Schlußfolgerungen aus dem internationalen Vergleich

Vorbemerkung

Zentrale Aufgabe des Workshops – ausgehend von einer Anregung der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit – ist es, Hintergründe, Ursachen und Begleitumstände, um die „Geheimnisse“ des Erfolgs anderer Länder in der Beschäftigungspolitik zu erhellen, um nach Möglichkeit etwas für die Lösung unserer Arbeitsmarktprobleme zu lernen und Konsequenzen für die Bundesrepublik Deutschland zu ziehen. In der Vorbereitung zu diesem Workshop wurden unter Berücksichtigung der Zeitrestriktionen für eine solche Veranstaltung einer verbreiteten Vor-Meinung folgend die Länder USA, Großbritannien, Niederlande und Dänemark als Muster-Beispiele ausgewählt.

Im Rahmen dieses Beitrags geht es darum, noch etwas mehr Klarheit über die Meßlatte, über die Kriterien zu verschaffen,

anhand derer wir beschäftigungspolitischen Erfolg überhaupt erfassen und beurteilen wollen.

Man könnte sich zur Beantwortung dieser Frage auf vorhandene Rankings, z. B. durch die OECD im Rahmen ihrer vergleichenden Länder-Studien oder die Studien von van Suntum im Auftrag der Bertelsmann Stiftung¹, beziehen.

1 Fortwirkendes historisches Leitbild: Befreiung der Menschheit von Arbeitsleid

Die Geschichte der industrialisierten Länder ist u. a. durch die Bestrebung gekennzeichnet, den Anteil der menschlichen Arbeit an der wirtschaftlichen Wertschöpfung zu verringern, weil diese Arbeit mit Gefahren für Leben und Gesundheit verbunden war, weil die Erwerbsarbeit neben der gesellschaftlichen Integration und neben aller persönlichen Befriedigung, die sie stiften konnte, immer auch eine Existenznotwendigkeit für die vermögenslosen Arbeitnehmer darstellte und physische und psychische Belastungen, kurz „Arbeitsleid“, verursachte. Seit dem Preußischen Regulativ zur Gewerbeordnung mit dem Verbot der Kinderarbeit von 1839 hat der deutsche Staat durch Schutznormen und durch die Regelungen der Sozialen Sicherung die Lebens-, Jahres-, Wochen- und Tagesarbeitszeit vermindert, die Tarifparteien haben diese Strategie aufgenommen und vor allem im Bereich der Wochenarbeitszeit, der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und des Urlaubs kräftig vorangetrieben. Damit wurde historisch das Arbeitsangebot verknappt und somit auch der Preis der Arbeit erhöht.

2 Staatliche Verantwortung für „Vollbeschäftigung“ und „Recht auf Arbeit“

Zugleich hat sich die Existenzsicherung über ein derart normiertes abhängiges Arbeitsverhältnis in der Gesellschaft immer weiter ausgebreitet und ist zur dominierenden Form der

* Prof. Dr. Gerhard Kleinhenz ist Direktor des IAB und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Passau. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

¹ Zuletzt Bertelsmann-Stiftung (Hrsg./ Schröder, Jörg/ Suntum, Ulrich van (1998): Internationales Beschäftigungs-Ranking 1998. Gütersloh.

Existenzsicherung nicht nur über den Hauptnährer der Familien, sondern aller Männer und Frauen in einer zunehmend individualisierten Gesellschaft geworden.

Vor dem Hintergrund dieser gesellschaftlichen Entwicklung erscheint es nur konsequent, wenn sowohl aufgrund der Bismarckschen Sozialstaatsvorstellung als auch der angelsächsischen Konzeption des Wohlfahrtsstaats eine staatliche Verantwortung für einen hohen Beschäftigungsstand angenommen, eine Verpflichtung zu Beschäftigungspolitik gesetzlich verankert (1967 im Stabilitätsgesetz) und schließlich mehr und mehr ein grundlegendes Menschenrecht, ein „soziales Grundrecht“ auf Arbeit unterstellt oder eingefordert wurde (zuletzt „Sozialpapier“ der beiden Kirchen)².

Andererseits hat die Erfahrung einer sich seit Mitte der 70er Jahre von Rezession zu Rezession aufschaukelnden Arbeitslosigkeit in Westdeutschland, eines Ausbleibens des 2. Wirtschaftswunders im vereinigten Deutschland und einer wachsenden, in Ostdeutschland teilweise systemgefährdenden Massenarbeitslosigkeit den Glauben an die Machbarkeit eines hohen Beschäftigungsstandes aufgelöst.

Wir befinden uns gegenwärtig in einer historisch offenen Situation, in der wir weder die Richtung der weiteren Entwicklung verlässlich erkennen können, noch – was schwerwiegender ist – wissen, welche Strategien und Wege der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik wir einschlagen sollten.

- Da sehen die einen angesichts der Fortschritte der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie der Globalisierung die Befreiung der Menschheit von der Last der Arbeit („um zu leben“), das „Ende der Erwerbsarbeit“³. Als dazugehörige Vision der Gesellschaftsgestaltung („Neue Sozialphilosophie“) wird die unternehmerische Wissens- und Kapitalgesellschaft mit einer von der Erwerbsarbeit unabhängigen Grundsicherung und gesellschaftlich organisierter Bürgerarbeit angeboten.

- Daneben hält die „konservative Fraktion“ der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitiker der etablierten Parteien („Sozialdemokratismus“ im Sinne Dahrendorfs) an der Verantwortung des Staates für einen hohen Beschäftigungsstand fest, relativiert aber (in Resignation) zunehmend das Ziel und den Anspruch an dessen Erfüllbarkeit durch staatliche Maßnahmen und sucht ebenfalls den letzten Ausweg in gesellschaftlich organisierter und subventionierter Beschäftigung in zweiten und dritten Arbeitsmärkten.

- Nur ganz wenige halten offenbar zwischen diesen Tiefs Ausschau nach einem stabilen „Azorenhoch“ für eine zugleich in hohem Maße wettbewerbs- und leistungsfähige wie auch humane und sozial gesicherte Beschäftigung am Standort Deutschland. Diese Veranstaltung könnte ein Beitrag dazu sein.

3 Relativierung herkömmlicher Indikatoren der Arbeitsmarktlage

Hätten wir in den 60er und Anfang der 70er Jahre die Frage nach dem beschäftigungspolitischen Erfolg verschiedener Länder aufgeworfen, wir hätten ganz selbstverständlich das

gesamtwirtschaftliche Defizit an Arbeitsplätzen an der Arbeitslosenquote (als Anteil der Arbeitslosen an den abhängigen Erwerbspersonen) gemessen.

Obwohl in der Öffentlichkeit und auch in Fachdebatten die Arbeitsmarktlage überwiegend wie in den 60er Jahren an der *Arbeitslosenquote* und höchstens ergänzend an der Höhe der *Beschäftigung* abgelesen wird, wie dies auch in der international vergleichenden Betrachtung geschieht und heute überwiegend so getan werden wird, haben diese Indikatoren bei den unterschiedlichen „Philosophien“ einen je anderen Stellenwert für das, was eigentlich als beschäftigungspolitischer Erfolg angesehen wird.

- Die erste Position hält einen hohen Beschäftigungsstand nicht mehr für erreichbar und würde daher beschäftigungspolitischen Erfolg vor allem in einem möglichst zügigen Anpassungsprozeß an die prophezeite Entwicklung sehen, in dem sich Erwerbsarbeit in Deutschland auf eine immer kleiner werdende Zahl höchstproduktiver weltweit wettbewerbsfähiger Leistungsträger („Olympioniken“) konzentriert, für die große Mehrheit der Bevölkerung aber sinnstiftende Bürgerarbeit organisiert werden würde.

- Bei der zweiten Position lassen sich zwei Richtungen unterscheiden: Die angebotspolitische Richtung neigt eher zum Verzicht auf die Konkretisierung eines beschäftigungspolitischen Zieles (Wachstum und Beschäftigung sind Ergebnis einzelwirtschaftlicher Entscheidungen) und zum Vertrauen auf das Wirken ökonomischer Gesetze. „Arbeitslosigkeit“ steht dabei zum einen unter dem Verdacht der Freiwilligkeit oder erscheint zum anderen als Folge des Außerkräftsetzens der Marktgesetze in der Tarifautonomie und als Mindestlohnarbeitslosigkeit. Wenn nur die Rahmenbedingungen (Deregulierungen, Steuerentlastung, Lohnpolitik etc.) richtig gesetzt und „Fehlansätze“ im Bereich der Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe beseitigt würden, könnte unfreiwillige Arbeitslosigkeit auf kurzfristig friktionelle Probleme und mittelfristig strukturelle Anpassungsprobleme beschränkt werden. Beschäftigungspolitischer Erfolg wird hier meist schon mit dem Setzen solcher Bedingungen und Anreize angenommen oder aber es werden die Erfolge der Beschäftigungsentwicklung solchen Maßnahmen ohne Prüfung weiterer Ausgabebedingungen und Ursachen zugeschrieben.

- In der auf der Grundlage des AFG und der Konzeption vorbeugender aktiver Arbeitsmarktpolitik entwickelten Arbeitsmarktanalyse werden die einzelnen Komponenten des Arbeitsangebots und der Arbeitsnachfrage (in Personen, besser in Arbeitsstunden) erfaßt und Ungleichgewichte festgestellt. Beschäftigungspolitischer Erfolg kann in der Minimierung von Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt gesehen werden, die sich wiederum in unterschiedlichen Konten (z. B. Arbeitslosigkeit, Stille Reserve oder Arbeitskräftemangel) niederschlagen können. Durch die Disaggregation des (gedachten) Gesamtarbeitsmarktes in Teilmärkte (z. B. für Sektoren, Branchen oder Berufe) und durch die Zerlegung von Arbeitsangebot und -nachfrage in einzelne Komponenten (z. B. beim Angebot: natürliche Bevölkerungsentwicklung, Wanderung, Erwerbsbeteiligung, Arbeitszeit) können auch erste Schritte zu einer Diagnose der Ursachen eines Arbeitsmarktungleichgewichts ermöglicht und vor diesem Hintergrund Erfolg oder Mißerfolg von Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik relativiert werden. Z. B. kann man nach diesem Ansatz (den man in den vier in diesem Heft enthaltenen Berichten zu den Ländern gleichartig angewandt findet) nicht umhin, die schlechte deutsche Arbeitsmarktlage auch auf den Anstieg des Erwerbspersonenpotentials zurückzuführen.

² Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland/ Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.) (1994): Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland. Diskussionsgrundlage für den Konsultationsprozeß über ein gemeinsames Wort der Kirchen. Hannover, Bonn.

³ Vgl. Rifkin, Jeremy (1995): Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft. Frankfurt; Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft – auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt; Berichte der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen.

Eine solche Arbeitsmarktbilanz bietet natürlich noch keine hinreichende Erklärung einer Arbeitsmarktsituation ex post und sie kann als Projektion der Arbeitsmarktentwicklung nicht alle Einflußfaktoren erfassen und daher als zu statisch und mechanistisch erscheinen. Diese Ermittlung von Arbeitsmarktgleichgewichten, die einem keynesianischen Denken in „Nachfrangelücken“ verwandt und verbündet erscheint, läßt die institutionellen Bedingungen, die Frage der Anpassungsflexibilität der Märkte und die Arrangements der Arbeitsförderung (als konstant) außer acht und dürfte daher tatsächlich dann unbefriedigend sein, wenn Arbeitsmarktgleichgewichte nicht primär konjunkturell bestimmt sind, wenn eine Volkswirtschaft sog. exogene Schocks, wie z. B. die Systemtransformation in Ostdeutschland, oder tektonische Strukturverschiebungen (anstelle stetigen Strukturwandels) zu verarbeiten hat und wenn die institutionellen Arrangements der Realität in erheblichem Maße nicht mehr gerecht werden.

4 Beschäftigungspolitischer Erfolg im internationalen Vergleich: eine gemeinsame Basis

Erscheint es nach solchen Vorüberlegungen nicht völlig aussichtslos, aus einem Vergleich verschiedener Länder etwas für die Überwindung der Arbeitsmarktkrise in Deutschland lernen zu wollen? Sind nicht die institutionellen Rahmenbedingungen und die historischen Ausgangsbedingungen zu unterschiedlich, als daß die angewandten Strategien für die Problemsituation in Deutschland auch Aufschluß über übertragbare Konsequenzen geben könnten?

Solche Befürchtungen sind unbegründet. Bei allen Unterschieden der sozialphilosophischen Hintergründe, der institutionellen Arrangements und der konkreten Arbeitsmarktprobleme gibt es doch in allen hochentwickelten marktwirtschaftlichen Systemen der Gegenwart eine Gemeinsamkeit im grundlegenden öffentlichen Interesse an der Erfüllung des beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Wohlfahrtszieles: Für alle potentiell Erwerbsfähigen nachhaltig die Fähigkeit zu eigener Existenzsicherung durch Arbeit (employability) zu stärken und Beschäftigung zu bestmöglichen Bedingungen zu gewährleisten, und zwar sowohl zum Wohle des einzelnen wie des Gemeinwesens.

Zum einen ist die Vorstellung gemeinsam, daß Arbeit (zwar „Arbeitsleid“ verursacht, aber auch) zur Selbstverwirklichung des Menschen beiträgt, ja unverzichtbar ist. So hat z. B. der Harvard Ökonom Amartya Sen bei einem Vortrag in Berlin darauf hingewiesen, daß die amerikanische Sozialethik eine so hohe Arbeitslosenquote, wie sie in Europa gegenwärtig die Regel ist, kaum tolerieren, sondern als mindestens genauso großes Problem der Ungleichheit wie die ungleiche Verteilung der Einkommen empfinden würde⁴.

Zum anderen besteht Übereinstimmung, daß „Beschäftigung“ nicht nur für das persönliche Wohl, sondern auch für die Erfüllung öffentlicher Anliegen bedeutsam ist.

Dabei erscheint es zudem grundsätzlich unerheblich, ob bei der Bewertung der Arbeit z. B. dem Wohl des einzelnen ein

so großes Gewicht wie in den USA zugemessen wird, wenn nur überhaupt der Beitrag des einzelnen auch zur Erfüllung von Gemeinwohlanliegen relevant ist. Der zwar nicht in allen Ländern gleich verstandene *Subsidiaritätsgedanke* mit einem Vorrang der Selbstverantwortlichkeit des einzelnen und der Hilfe zur Selbsthilfe durch das Gemeinwesen schafft eine sicher ausreichende Gemeinsamkeit der Wertbasis für ein arbeitsmarktpolitisches Bench-Marking zwischen Nationen.

5 Empfehlungen und Warnungen für die Ableitung von Schlußfolgerungen aus einem internationalen Vergleich

Wenn abschließend einige Empfehlungen und Warnungen für die Ableitung von Schlußfolgerungen für Deutschland aus dem beschäftigungspolitischen Vergleich der USA, von Großbritannien, Dänemark und den Niederlanden formuliert werden, dann muß zunächst die Ausgangsfrage etwas präzisiert werden. Es geht eigentlich nicht um eine Definition, schon gar nicht um eine idealtypische Definition von beschäftigungspolitischem Erfolg.

Wir wollen ja nicht – wie eine Jury – ein Land für seinen beschäftigungspolitischen Erfolg auszeichnen, um dann neidvoll auf den einen Sieger zu schauen. Wir wollen erkennen, auf welchen Wegen und mit welchen Schritten diese Länder ihre Arbeitsmarktperformance erzielt haben, unabhängig davon, ob ihre Ausgangslage mit unserer voll vergleichbar ist und ob uns ihr Ordnungsmodell insgesamt annehmbar erscheint.

Angesichts der Arbeitsmarktlage, in der sich die Bundesrepublik insgesamt gegenwärtig befindet, sollten uns auch alle Strategien, die irgendwo erfolgreich angewandt wurden, zumindest einer unvoreingenommenen Prüfung wert sein.

Es geht ja – auch entsprechend den Strategieempfehlungen des IAB⁵ zum Bündnis für Arbeit – nicht darum, nun *einen* Weg mit einem Ausschließlichkeitsanspruch zu versehen.

Es kann schon gar nicht darum gehen, Wege der Ausweitung der Beschäftigung um jeden Preis bei den Arbeitsbedingungen oder auf Kosten der Erfüllung anderer gleichrangiger gesamtwirtschaftlicher Ziele zu suchen.

Vielmehr können wir an diesem internationalen Vergleich auch die Relevanz unseres von der Selbstverwaltung der BA in mehreren Akten anerkannten Strategiebündels überprüfen und am Ende vielleicht ein noch erweitertes und abgerundeteres Bündel von Strategien für mehr Beschäftigung schnüren.

Konkrete Empfehlungen (an Beispielen)

– Wir sollten zunächst keine Diskussion der Erfassungsunterschiede von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit führen – die Vergleiche erfolgen i.d.R. auf der Basis standardisierter Werte, auch wenn dann über die Standardisierung lange gestritten werden könnte. Eine Konzentration auf solche sicher noch verbleibenden Unterschiede der Erfassung von Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit wäre ebenso zu bewerten, wie ein Streit um 10 000'er Größenordnungen bei den Projektionen zur durchschnittlichen Arbeitslosenzahl für 1998, der aber den Sockel von gut vier Millionen aus den Augen verliert.

– Das IAB-Strategiebündel „Wege zu mehr Beschäftigung“ war auf die mittelfristige Halbierung der Arbeitslosigkeit aus-

⁴ Vgl. Frankfurter Rundschau vom 27.11.1997.

⁵ Klauer, W./ Schnur, P./ Zika, G. (1996): Strategien für mehr Beschäftigung – Simulation bis 2005 am Beispiel Westdeutschlands. IABkurzbericht Nr. 7, 2.8.1996; Klauer, W./ Schnur, P./ Zika, G. (1996): Wege zu mehr Beschäftigung – Simulationsrechnungen bis zum Jahr 2005 am Beispiel Westdeutschland. IABwerkstattbericht Nr. 5, 10.9.1996; Schnur, P./ Walwei, U./ Zika, G. (1998): Wege zu mehr Beschäftigung – Strategiebündel immer noch tragfähig – Was ist aus den Vorschlägen des IAB vom Sommer 1996 geworden? IABkurzbericht Nr. 4, 3.2.1998.

gerichtet und enthält daher von kurz- und mittelfristigen Ansatzpunkten und den mittel- und längerfristigen Effekten seiner angebotspolitischen Elemente abgesehen keine expliziten Strategieempfehlungen für die langfristige Wachstumspolitik und für die wirtschafts- und sozialpolitische Beeinflussung des Wachstums und der grundlegenden Zusammenhänge von Standortentscheidungen, Innovationen und Gründungsgeschehen sowie von Wachstum, Produktivität und Beschäftigung.

Können wir nicht auch hier von anderen Ländern etwas über die Verknüpfung von Politikfeldern lernen, über den Mix von Strategien und über die konsequente Umsetzung von Schlüsselfaktoren anstelle der Ausweisung von letztlich nicht umgesetzten (umsetzbaren) Warenhauskatalogen? Haben wir nicht auch Stellschrauben, z.B. über gesamtwirtschaftlich abgestimmte Betriebsvereinbarungen zur Beschäftigungssicherung (auf der Basis entsprechend ausgestalteter Flächentarifverträge s.u.), den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs und damit die „Beschäftigungsschwelle“ zu beeinflussen?

– Könnten wir durch die konstruktive Thematisierung der Globalisierung nicht weit mehr zur Entfaltung unserer komparativen Vorteile im weltweiten Wettbewerb um Erwerbsarbeit beitragen als durch ein „Miesreden“ des Standorts Deutschland und die gegenseitigen Schuldzuweisungen für jeweils hervorgehobene Mängel? Die Reformbedürftigkeit unseres „real existierenden Systems“ soll damit keineswegs verdrängt werden.

– Könnten wir nicht konsequenter mehr reguläre Beschäftigung durch Eindämmung von Schwarzarbeit erreichen?

– Das Strategiebündel des IAB enthielt – wegen der Ausrichtung auf mehr reguläre Beschäftigung – auch keine Strategieempfehlungen für die Arbeitsförderung. Hier kann der Ländervergleich wichtige Ergänzungen liefern, wenn wir gewisse, unserer Sozialkultur spezifische Tabus nicht allzusehr verabsolutieren. Sollten nicht auch bei uns (potentielle) Langzeitarbeitslose frühzeitig in die Erstellung eines Eingliederungsplanes einbezogen und dann bestimmte Eingliederungsmaßnahmen auch verpflichtend gemacht werden können?

– Arbeitszeitpolitik durch mehr Teilzeitbeschäftigung: Sicher bedeutet Teilzeit für den einzelnen eine Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich, aber wir sollten endlich auch die Erwerbstätigkeit im Haushaltskontext betrachten. Wenn das Alleinernährermodell in der Gesellschaft nicht mehr relevant ist, bedarf es doch auch nicht des Sprunges zum Doppel-Voll-Verdiener-Haushalt. Vielmehr sind entsprechend der Präferenzen von Männern und Frauen und den Interessen der Betriebe intelligente Arbeitszeitmodelle gefordert.

⁶ Dieses Strategieelement ist nur ein Ausschnitt aus den größeren Reformvorhaben einer Steuerreform zur Entlastung der privaten Einkommen und einer Sozialreform, die sowohl Ausgabenminderungen ermöglicht als auch Lastverlagerungen (z.B. bei den sog. versicherungsfremden Leistungen) mit sich bringt. In bezug auf solche Reformen im Bereich der Sozialen Sicherung ist gerade die Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit auch zu Antworten herausgefordert, werden doch aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung auch die arbeitslosigkeitsbedingten Einnahmeausfälle der anderen Versicherungszweige getragen.

⁷ Vgl. Walwei, U., in diesem Heft.

Auch in bezug auf die passive Minderung des Arbeitskräftepotentials durch Vorruhestands- und Altersteilzeitregelungen müssen wir uns fragen, ob hier die Probleme der Rentenversicherung ab etwa 2010 ff. gegenüber der Möglichkeit einer Verbesserung der Eintrittschancen jüngerer Jahrgänge und damit einer Verjüngung des Erwerbspersonenpotentials Vorrang haben müssen. (Auch dabei sind allerdings mit Blick auf Dänemark intelligentere Lösungen denkbar als die Blockmodelle und die Erfahrungen der Nachkriegsgeneration können noch gezielt für die Bewältigung des anstehenden Wandels genutzt werden.)

– Das IAB-Strategiebündel räumt einer längerfristig angelegten zurückhaltenden Tarifpolitik einen hohen Stellenwert bei der Überwindung der Arbeitslosigkeit ein. Es ist auch nach den Eindrücken über die aktuelle Tarifpolitik und nicht nur nach dem einstimmigen Chor neoliberaler Ökonomen sowie der international vergleichenden Betrachtungen unter Führung der OECD zu vermuten, daß eine längerfristige zurückhaltende Tarifpolitik nur in Verbindung mit Reformen und Einstellungsänderungen in den Beziehungen zwischen den Tarifparteien ohne Aufgabe von Tarifautonomie und Flächentarifverträgen erreichbar ist. Dafür gibt es gute Anzeichen auch bei uns. Allerdings sollten wir Forderungen nach mehr Flexibilität und Differenzierung in der kollektiven Lohnbildung nicht vorschnell überhaupt oder mit dem Verweis auf Vorhandenes abweisen, obwohl unsere Tarifpartner doch immer wieder ihre Fähigkeit zu entsprechender Anpassung bewiesen.

– Die Entlastung des Faktors Arbeit von Lohnnebenkosten und Steuern hat auf dem letztjährigen Workshop zum IAB-Strategiebündel die einhelligste Zustimmung von Arbeitgeber- und Gewerkschaftsseite gefunden⁶ und bedarf daher hier keiner weiteren Ausführungen.

– Für die öffentliche Hand hatte das IAB-Strategiebündel eine längerfristig angelegte Konzeption der Konsolidierung der Staatshaushalte vorgeschlagen. Nach den gewaltigen Anstrengungen zur pünktlichen Erfüllung des (Nettoneu-)Verschuldungskriteriums für den Eintritt in die EWU dürfte auch in Deutschland wieder über eine zumindest nicht rezessionsverstärkend restriktive Fiskalpolitik nachgedacht werden können. Denn offensichtlich hatten alle betrachteten beschäftigungspolitisch erfolgreichen Länder auch einen die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik (i.e.S.) unterstützenden expansiven Impuls, ob sie antizyklische Fiskalpolitik als Politikkonzeption haben oder nicht.

– Für die Erschließung eines Niedriglohnssektors jenseits der durchaus nicht unerheblichen gegebenen Lohnspreizung innerhalb der Tarifentlohnung gibt es in der Bundesrepublik wohl eine immer präsenste Abwehr mit dem Argument der „working poor“ und dem Verweis auf die hohen Lebenshaltungskosten oder die Existenzminimumsicherung durch die Sozialhilfe. Haben wir nicht auch für dieses Problem schon eine Reihe guter Vorschläge, die dem verbreitet akzeptierten Argument folgen, daß es besser ist, Arbeit zu fördern, z.B. durch ein kombiniertes Lohn- und Sozialeinkommen (z.B. durch die Lohnsatzsubvention), als zwar ein Sozialeinkommen zu gewähren, aber die Betroffenen von Arbeit auszuschließen, deren gründliche Prüfung zunächst angesagt wäre?⁷