

Wege aus der Arbeitsmarktkrise

Finanzpolitik, Ordnungspolitik, Arbeitsmarktpolitik
und Tarifpolitik auf dem Prüfstand

Susanne Koch, Ulrich Walwei, Frank Wießner, Gerd Zika



Die letzten Ausgaben des **IAB** *Werkstattbericht* im Überblick

- Nr. 13 **Bekanntheitsgrad und Bewertung des Sofortprogramms zum Abbau der
26.11.2001 **Jugendarbeitslosigkeit****
- Nr. 14 **Kombilöhne in Deutschland**
5.12.2001 – Eine systematische Übersicht –
- Nr. 1 **Krankenstand - Ein beachtlicher Kostenfaktor mit fallender Tendenz**
30.1.2002 Entwicklung, Struktur und Bestimmungsfaktoren krankheitsbedingter Fehlzeiten
- Aktuelle Daten vom Arbeitsmarkt in Ostdeutschland**
 *(Sonderausgabe - Ergänzung zu den monatlichen online-Berichten vom ostdeutschen
 Arbeitsmarkt)*
- Nr. 2 **Evaluierung aktiver Arbeitsmarktpolitik und Datengrundlagen**
20.3.2002 Bericht von einem Workshop in der Bundesanstalt für Arbeit am 9. November 2001
- Nr. 3 **Arbeitsplatzmobilität nach Abschluss einer dualen Berufsausbildung**
18.4.2002 Befunde aus der IAB-Historikdatei 1992 bis 1997
- Nr. 4 **Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten – reale Entwicklung oder
23.4.2002 statistisches Artefakt?**
- Nr. 5 **Das „ESF-BA-Programm 2000 - 2006“ und seine Umsetzung im ersten Jahr**
17.5.2002
- Nr. 6 **Studierende in „Männerfächern“**
5.7.2002 Eine Sonderauswertung der Konstanzer Studierendensurveys zu Aspekten der Sozio- und
 Bildungsbiografie
- Nr. 7 **Aufholprozess in Ostdeutschland kommt nur schleppend voran**
16.7.2002 Öffentliche Förderung bleibt weiterhin unverzichtbar – Ergebnisse des IAB-Betriebspanels
 Ost 2001
- Nr. 8 **Förderung von Existenzgründungen: Das ESF-BA-Programm im Zusammenspiel
24.7.2002 mit der Regelförderung des SGB III**
- Nr. 9 **Aktivierende Arbeitsmarktpolitik**
26.7.2002 IAB-Colloquium „Praxis trifft Wissenschaft“ am 21. März 2002 in Mannheim – eine
 Tagungsdokumentation
- Nr. 10 **Kombilöhne im internationalen Vergleich**
1.8.2002 Eine Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung

*Die Reihe „IAB Werkstattbericht“ gibt es seit 1991. Eine vollständige Themenübersicht finden Sie in den
„Veröffentlichungen“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Tel. 0911/179-3025).*

IAB *Werkstattbericht*

Nr. 11 / 22.8.2002

Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung

Hausdruckerei der BA

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit
Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit

Institut für Arbeitsmarkt- und
Berufsforschung,
Regensburger Str. 104,
D-90327 Nürnberg
Tel.: 0911/179-3025

ISSN 0942-1688

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

Dort finden Sie u.a. ausgewählte
IAB *Werkstattberichte* im Volltext zum
Download

Rückfragen zum Inhalt an

Dr. Susanne Koch, Tel. 0911/179-3123,
Dr. Ulrich Walwei, Tel. 0911/179-3083,
Dr. Frank Wießner, Tel. 0911/179-5235,
Dr. Gerd Zika, Tel. 0911/179-3072
oder e-Mail: vorname.name@iab.de

Wege aus der Arbeitsmarktkrise

Finanzpolitik, Ordnungspolitik, Arbeitsmarktpolitik und Tarifpolitik auf dem Prüfstand

In aller Kürze

Zur Mitte des Jahres 2002 präsentiert sich der deutsche Arbeitsmarkt in äußerst schlechter Verfassung. Die Zahl der Arbeitslosen hat im Juli wieder die 4-Millionen-Grenze überschritten, der so notwendige kräftige Aufschwung ist nicht in Sicht. Entschiedenes Handeln ist dringend geboten, Reformen sind unverzüglich anzugehen.

Der Weg aus der Krise führt über mehr Beschäftigung, mehr Beschäftigung und mehr Beschäftigung. Es ist deshalb zu kurz gedacht, das Heil allein in der Arbeitsmarktpolitik zu suchen oder von einer Verbesserung der öffentlichen Arbeitsvermittlung Wunderdinge zu erwarten. Die Gründe für die unerträglich hohe Arbeitslosigkeit sind komplex, sie sind vielschichtig – und nur mit einem gut durchdachten und ebenfalls differenzierten „Policy-Mix“ ist ihnen beizukommen.

Wesentliche Ursache für die Hartnäckigkeit, mit der sich die Arbeitslosigkeit in Deutschland über die Konjunkturzyklen aufgeschaukelt hat, ist die seit langem mangelnde Beschäftigungsdynamik in Folge von Versäumnissen der Vergangenheit – auch im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung. Angesichts einer hohen Beschäftigungsschwelle ist dies einem zu geringen Wachstum des Sozialprodukts geschuldet. „Zu gering“ deshalb, weil das Angebot an Arbeitskräften, das es heute in Beschäftigung zu bringen gilt, hoch ist und weiterhin hoch bleiben wird. Erst in der nächsten Dekade wird es spürbar sinken.

Um diese Wachstums- und Beschäftigungsschwäche nachhaltig zu beheben, ist ein ganzes Bündel von Maßnahmen erforderlich, das auf der Angebots- wie der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes ansetzt. Es muss kurzfristig wirksame, vor allem makroökonomische Interventionen kombinieren mit eher langfristig wirkenden strukturellen Reformen.

Das IAB hat deshalb einen Überblick über die Politikoptionen entwickelt, die in ihrem Zusammenwirken diesen Prinzipien folgen. Ansatzpunkte sind bei der Finanzpolitik, der Ordnungspolitik, der Arbeitsmarktpolitik und der Tarifpolitik zu suchen. Sie werden hier mit ihren wichtigsten Elementen in einer knappen Zusammenschau vorgestellt, um auch dem eiligen Leser den Grundgedanken eines Policy-Mix und die Notwendigkeit der „richtigen Mischung“ vor Augen zu führen.

Neben ihren Haupt-, Zusatz- und Nebeneffekten und deren Fristigkeit zeigt das Tableau auch, welche ergänzenden Aspekte bei der Umsetzung von Politik zu beachten sind. Ausführliche Beschreibungen der Zielsetzung einzelner Maßnahmen, der zugehörigen wissenschaftlichen Befunde sowie ein Fazit finden sich bei jedem einzelnen Abschnitt dieses IAB-Werkstattberichtes.

"Policy-Mix" für den Arbeitsmarkt: Welche Elemente kommen in Frage?		
Politikansatz	Arbeitsmarktwirkungen	Ergänzende Aspekte
Finanzpolitik		
Beschäftigungsorientierte Finanzpolitik ist auch unter Beachtung von Konsolidierungszielen geboten.		
Finanzpolitik	Wirkungen im allgemeinen schnell; Struktureffekte von Ausgestaltung abhängig	Sinnvolle expansive Maßnahmen sorgen für Wachstumsimpulse; aber: Maastricht-Kriterien
Erhöhung der staatlichen Investitionen	Kurz- und langfristig positive Niveaueffekte	Forciert den Strukturwandel
Reduzierung der Abgabenlast auf den Faktor Arbeit	Positive Niveaueffekte, aber teuer; bei Gegenfinanzierung geringe Niveaueffekte	Erhöht Akzeptanz für beschäftigungsorientierte Tarifpolitik
Anhebung der Geringfügigkeitschwelle	Geringe Niveaueffekte; Struktureffekt: Niedriglohnssektor könnte profitieren	Gestaffelter Zuschuss oberhalb der Schwelle erwägenswert, aber teuer
Senkung von Steuern	Abhängig von Nettoentlastung	Sinnvoll zur Ankurbelung der Binnennachfrage
Ordnungspolitik		
Gezielte Deregulierung und Flexibilisierung unterstützen die Modernisierung des Sozialstaats.		
Ordnungspolitik	Mittel- und langfristig wirksam; eher geringe Niveaueffekte; Struktureffekte im Vordergrund	Sinnvolle strukturelle Reformen verbessern die Makroperformance
Ausbau eines Niedriglohnssektors	Unter Status-quo-Bedingungen teuer; begünstigt Entstehen einfacher Dienste und von Arbeitsplätzen mit geringen Anforderungen	Voraussetzung für Positiveffekte: (sozialpolitisch umstrittener) Paradigmenwechsel; als Einstiegshilfe Alternative zu üblichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen
Deregulierung des Kündigungsschutzes	Erhöht Fluktuation, verringert Arbeitslosigkeitsdauer und bietet mehr Einstiegschancen für Outsider	Ergänzt sinnvoll verbesserte Instrumente zum Erhalt und Ausbau der Beschäftigungsfähigkeit
Lockerung der Befristungsregelungen	Erleichtert Wiedereinstieg von Berufsanfängern und -rückkehrern ins Erwerbsleben	Würde erleichtert durch Unterstützung der Tarifparteien und durch stärkere Nutzung als arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Vermeidung von Überstunden
Öffnung der Leiharbeit	Positive Integrationswirkung für Arbeitslose, Jüngere und Geringqualifizierte	Begleitende aktive Ausgestaltung seitens der Tarifparteien sinnvoll
Förderung von Existenzgründungen	Niveaueffekt offen; höhere Selbständigenquote	Förderung zu Gunsten neuer und offener Märkte; Professionalisierung bislang arbeitsloser Gründer

"Policy-Mix" für den Arbeitsmarkt: Welche Elemente kommen in Frage?		
Politikansatz	Arbeitsmarktwirkungen	Ergänzende Aspekte
Arbeitsmarktpolitik		
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen können eine wirksame Beschäftigungspolitik immer nur flankieren.		
Arbeitsmarktpolitik	Geringer Niveaueffekt; beschleunigt Arbeitsmarktausgleich und verbessert individuelle Beschäftigungsfähigkeit	Sinnvolle Ergänzung von Struktur-reformen und gesamtwirtschaftlicher Beschäftigungspolitik
Aktivierung der Erwerbslosen	Erhöht das effektive Angebot; erlaubt Überprüfung der Arbeitsmarktnähe; senkt die Sozialkosten	Komplementär zu beschäftigungspolitischen Maßnahmen
Intensivierung der Vermittlung	Verkürzt Vakanzzeiten; verbessert Arbeitsmarktchancen der Arbeitslosen	Zielt auf gut positioniertes und wohl reputiertes Vermittlungssystem; dazu Neujustierung des Verhältnisses von privater, gemeinnütziger und öffentlicher Vermittlung nötig
Neuausrichtung der Instrumente	Erhöht Wiedereingliederungschancen von Zielgruppen	Flächendeckende Einführung einzelner Maßnahmen nicht sinnvoll/finanzierbar; Modellversuche zweckmäßig
Effiziente Qualifizierungsmaßnahmen	Erhöhen Verbleibschancen im Arbeitsmarkt und verbessern Einstiegsmöglichkeiten	Vernetzung und Abstimmung mit Investitions- und Wachstumsförderung sinnvoll
Tarifpolitik		
Tarifpolitik muss sich noch mehr als in der Vergangenheit am Beschäftigungsziel orientieren.		
Tarifpolitik	Positive Niveaueffekte; Struktureffekte von Ausgestaltung abhängig	Sinnvolle Differenzierung und Flexibilisierung der Tarifverträge erhöht Akzeptanz
Zurückhaltung und Differenzierung bei den Löhnen	Mittel- und langfristig positive Niveaueffekte; belastet Staatshaushalt; Differenzierung begünstigt einfache Dienste und Arbeitsplätze	Senkung lohnbezogener Steuern und Abgaben wirkt verteilungspolitischen Folgen entgegen
Verkürzung und Flexibilisierung der Arbeitszeiten	Schnelle positive Niveaueffekte; Flexibilisierung steigert Produktivität	Komplementär zu konsequenter Wachstumspolitik

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	7
2. Analyse der Ausgangssituation	8
2.1 Entwicklung	8
2.2 Perspektiven	10
2.3 Handlungsbedarf	11
3. Wissenschaftliche Befunde und Politikoptionen	13
3.1 Finanzpolitik	13
3.1.1 Erhöhung der staatlichen Investitionen	14
3.1.2 Reduzierung der Abgabenlast auf den Faktor Arbeit	15
3.1.3 Anhebung der Geringfügigkeitsschwelle	16
3.1.4 Senkung von Steuern	18
3.2 Ordnungspolitik durch Deregulierung	19
3.2.1 Ausbau eines Niedriglohnsektors	20
3.2.2 Deregulierung des Kündigungsschutzes	22
3.2.3 Lockerung der Befristungsregelungen	24
3.2.4 Öffnung der Leiharbeit	25
3.2.5 Weniger Zutrittsbeschränkungen für Existenzgründer	29
3.3 Arbeitsmarktpolitik	32
3.3.1 Aktivierung der Erwerbslosen	33
3.3.2 Intensivierung der Vermittlung	35
3.3.3 Neuausrichtung der Instrumente	38
3.3.4 Effiziente Qualifizierungsmaßnahmen	41
3.4 Tarifpolitik	43
3.4.1 Zurückhaltung und Differenzierung bei den Löhnen	43
3.4.2 Verkürzung und Flexibilisierung der Arbeitszeit	45
4. Schlussfolgerungen	47
5. Literatur	48

1. Einleitung

In den letzten Monaten hat sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt weiter verschärft. Der kurze Aufschwung am Arbeitsmarkt ist wieder ins Stocken geraten; zuletzt stieg die Arbeitslosigkeit sogar erneut an. Angesichts der bevorstehenden Bundestagswahl ist die Debatte um den Handlungsbedarf der politischen Akteure unzulässig verkürzt worden. Betrachtet man zudem die zurückliegende arbeitsmarktpolitische Diskussion, so entstand oft der Eindruck, als ob die Probleme des Arbeitsmarktes allein auf das Versagen der Arbeitsvermittlung zurück zu führen seien. Die Bundesanstalt für Arbeit, die nur noch als Überbringer schlechter Arbeitsmarktdaten wahrgenommen wurde, wird dabei zum Sündenbock gemacht. Dahinter verbirgt sich vielleicht auch die Hoffnung, dass man „nur“ die Bundesanstalt für Arbeit reformieren müsse, und schon würde es mit dem Arbeitsmarkt wieder aufwärts gehen.

In der Realität sind die Probleme auf dem Arbeitsmarkt jedoch sehr viel komplexer und die Gründe für die hohe Arbeitslosigkeit äußerst vielschichtig. So wird der gesamtwirtschaftliche Mangel an Arbeitsplätzen in der öffentlichen Diskussion nahezu vollkommen ausgeblendet. Dabei ist klar, dass zunächst ein unbesetzter Arbeitsplatz zur Verfügung stehen muss, bevor ein Arbeitsloser erfolgreich vermittelt werden kann. Vor diesem Hintergrund erscheint die Vorstellung geradezu abwegig, dass nur durch effiziente Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik die Arbeitslosigkeit nachhaltig abgebaut werden könnte. Vielmehr sind zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme auch andere Politikfelder wie die Wirtschafts-, Fiskal- und Sozialpolitik und die Tarifpolitik gefordert.

Mit dem vorliegenden Werkstattbericht knüpft das IAB an seine Tradition der wissenschaftlichen Politikberatung an, wie sie mit der Simulationsstudie „Wege zu mehr Beschäftigung“ (Klauder, Schnur, Zika 1996) und in der „IAB-Agenda“ (Kleinhenz 1998) ihren Ausdruck gefunden hat. Allerdings kann auch das IAB keine Patentrezepte liefern. Ziel einer seriösen Politikberatung kann letztendlich nur sein, den wissenschaftlichen Erkenntnisstand zu einzelnen wichtigen Handlungsfeldern darzulegen, auf deren Vor- und Nachteile hinzuweisen und Politikoptionen aufzuzeigen.

Dazu wird im 2. *Abschnitt* zunächst die Ausgangssituation untersucht, indem in aller Kürze die Arbeitsmarktentwicklung und deren Ursachen, mögliche Perspektiven und der Handlungsbedarf aufgezeigt werden. Die wissenschaftlichen Befunde zu den einzelnen Vorschlägen aus den verschiedenen Politikfeldern werden im 3. *Abschnitt* vorgestellt. Die sich aus den Befunden ergebenden Politikoptionen werden am Ende eines jeden Vorschlags dargelegt. In einem gemeinsamen Fazit werden dann die Folgerungen aus unseren Analysen abschließend zusammengefasst (*Abschnitt 4*).

2. Analyse der Ausgangssituation

2.1 Entwicklung

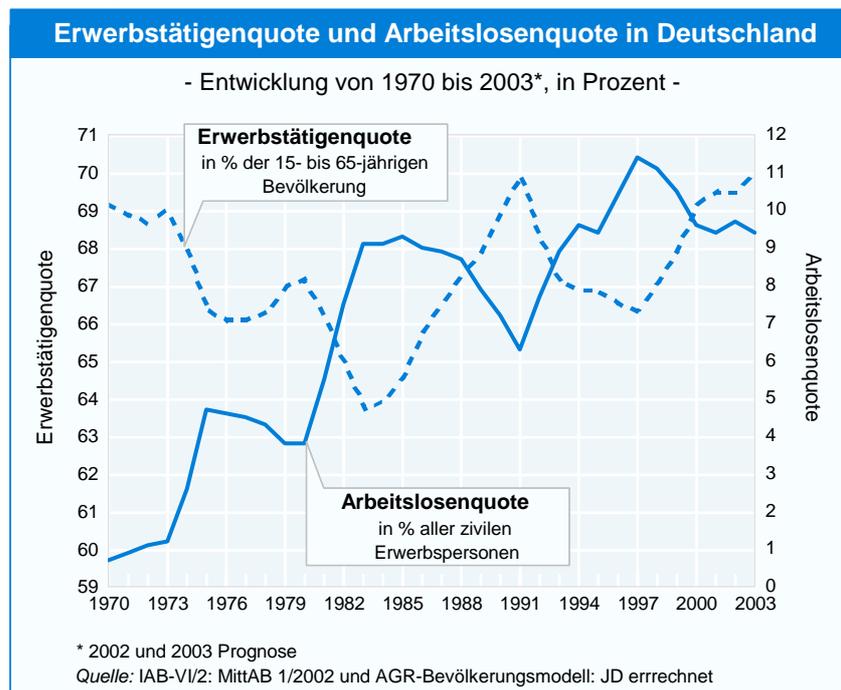
In den 90er Jahren erreichte die Arbeitslosigkeit in Deutschland fortlaufend neue Rekordhöhen. Der vorläufige Gipfel wurde 1997 mit einer jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote von 11,4% erreicht (vgl. **Abbildung 1**). Zwar führte der letzte Konjunkturaufschwung von Herbst 1997 bis Frühjahr 2001 zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit auf 9,4%. Inwieweit der langfristige Trend einer sich von Rezession zu Rezession „aufschaukelnden“ Arbeitslosigkeit durchbrochen werden konnte, kann zum heutigen Zeitpunkt aber noch nicht abgeschätzt werden.

Der Aufbau der Arbeitslosigkeit vollzog sich in drei Schritten, zunächst bedingt durch die beiden Ölpreisschocks in den Jahren 1973 und 1981 und zuletzt durch die 1992/93 einsetzende Rezession. Zwischen diesen Zeitpunkten ging die Arbeitslosigkeit nur schleppend zurück.¹ Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist durch eine beträchtliche Persistenz

(Hysterese) gekennzeichnet, obwohl die Beschäftigung in den achtziger Jahren spürbar gestiegen war. Zwar erreichte die Erwerbstätigenquote kurz vor der Wiedervereinigung wieder das Niveau zu Beginn der 70er Jahre, als in Deutschland Vollbeschäftigung herrschte. Gleichzeitig war jedoch im Zeitraum 1970 – 1990 ein starker Anstieg des Arbeitskräfteangebots zu verzeichnen, so dass – trotz des Beschäftigungsanstiegs – die Arbeitslosenquote vom Höchststand der 80er Jahre (9,1%) nur auf 7,2% zurück ging.

Im Laufe der 90er Jahre ging durch die Wiedervereinigung und den damit verbundenen Systemwechsel rund ein Drittel aller Arbeitsplätze in Ostdeutschland verloren. Gleichzeitig setzte in Westdeutschland eine Rezession ein. Beides zusammen bewirkte, dass die gesamtdeutsche Arbeitslosenquote rapide stieg und zugleich die Erwerbstätigenquote sank. Zwischen 1998 und 2001 sorgte ein kurzer Wirtschaftsaufschwung zwar für eine Verbesserung des Arbeitsmarktes. Sie beschränkte sich jedoch im Wesentlichen auf Westdeutschland.

Abbildung 1



¹ Die „Ausreißer“ für 1991 sind mit der Wiedervereinigung zu erklären und damit nur bedingt mit den restlichen Werten vergleichbar.

Die über Jahrzehnte hinweg andauernde hohe Unterbeschäftigung führte aber auch dazu, dass die konjunkturelle in strukturelle Arbeitslosigkeit umgeschlagen ist (z.B. in Form von Langzeitarbeitslosigkeit). So stieg der Anteil der Langzeitarbeitslosen von gut 20% im Jahr 1978 über gut 30% Ende der 80er Jahre auf den Höchststand von knapp 38% im Jahr 1998.

Die Gründe für die hohe Arbeitslosigkeit sind – wie gesagt – vielschichtig. Auslöser war der Anstieg des Erwerbspersonenpotenzials (vor allem hervorgerufen durch die geburtenstarken Jahrgänge der Nachkriegszeit), die seit 1970 wachsende Erwerbsbeteiligung (insbesondere verheirateter Frauen) und die Zuwanderung von Übersiedlern, Aussiedlern und Ausländern. Ohne diesen Anstieg des Arbeitskräfteangebots wären die Rezessionen im Gefolge der Ölpreisschocks wohl relativ unbeschadet überwunden worden. Die Entwicklung der heimischen Bevölkerung und deren Erwerbsneigung bilden aber auf kurze und mittlere Frist feste Rahmenbedingungen, mit denen sich Politik, Wirtschaft und Arbeitsmarkt auseinandersetzen müssen. Der Anstieg des Erwerbspersonenpotenzials wäre in der Vergangenheit nur zu bewältigen gewesen durch ein höheres und auch beschäftigungswirksameres Wirtschaftswachstum. Mehr Wirtschaftswachstum konnte nicht erreicht werden, weil man nicht genügend in zukunftssträchtige Produkte investiert hat und zu wenig neue Märkte erschlossen wurden. Auf der anderen Seite flossen aber weiterhin hohe Subventionen in den Erhalt veralteter Produktionsstrukturen, wie den Kohlebergbau, die Werften und die Landwirtschaft, so dass Deutschland gerade im High-Tech-Bereich seine Potenziale nicht ausgeschöpft hat. Damit wurde aber letztendlich auch der notwendige Strukturwandel, die Transformation einer sekundären in eine tertiäre Ökonomie unnötig behindert. Die gegenwärtige strukturelle Arbeitslosigkeit kann somit als Begleiterscheinung des nicht wirklich bewältigten Übergangs gesehen werden.

Bei gegebenem Wachstum hängt die Beschäftigungswirkung des Wirtschaftswachstums vor allem ab von der Entwicklung der Arbeitsproduktivität pro Stunde und der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen. Der hohe Produktivitätszuwachs – zwischen 1970 und 1994 lag er im Durchschnitt um 0,6 Prozentpunkte über dem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts – bewirkte, dass die westdeutsche Volkswirtschaft ihre Güter und Dienstleistungen mit immer weniger Arbeitsvolumen bereitstellen konnte. Als Gründe hierfür sind zu nennen: der durch mehr Kapitaleinsatz erzielte technische Fortschritt, das über höhere Bildungsinvestitionen gestiegene Qualifikationsniveau der Beschäftigten und die hohen Lohnstückkosten, die auch eine Folge der Wiedervereinigung sind. So wurde der Faktor Arbeit mit den Kosten der Wiedervereinigung übermäßig belastet, was mittlerweile zu einem beträchtlichen „Abgabengeil“ zwischen betrieblichen Arbeitskosten und ausgezahltem Nettolohn geführt hat. Die hohen Arbeitskosten wirkten de facto als „Produktivitätspeitsche“, so dass Arbeitsplätze mit niedrigem Qualifikationsniveau wegrationalisiert bzw. ins Ausland verlagert wurden. Zum Teil wurden sie auch durch Schwarzarbeit ersetzt. Die Reduktion der tariflichen Wochenarbeitszeit und mehr Teilzeit haben ebenfalls zum Anstieg der Stundenproduktivität beigetragen. Beides hat aber durch eine Umverteilung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens auf mehr „Köpfe“ auch für zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten gesorgt. Zu erwähnen ist schließlich, dass der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung überdies durch Arbeitsmarktinstitutionen und Regulierungen der Produkt- und Dienstleistungsmärkte beeinflusst wird.

Neben schwankenden Konjunkturlagen verschärfte auch die Wiedervereinigung die Probleme am Arbeitsmarkt der 90er Jahre. Durch die Währungsumstellung im Verhältnis 1:1 und eine Lohnpolitik, die sich im wesentlichen an der raschen Angleichung der ostdeutschen Löhne an das Westniveau orientierte, waren die Ausgangsbedingungen für die ostdeutsche Wirtschaft denkbar schlecht. Seit 1990 wurden zwar erhebliche Fortschritte erzielt, etwa beim Ausbau der Infrastruktur. Zwar wurde bei der

Erwerbstätigenquote das Niveau Westdeutschlands erreicht. Allerdings ist damit in Ostdeutschland eine wesentlich höhere Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung verbunden, weil dort die Erwerbsquote der Frauen höher ist als in Westdeutschland. Auch ist der Strukturwandel nach wie vor noch nicht abgeschlossen, wie die derzeitige Umschichtung zu Gunsten der Industrie und zu Lasten des (überdimensionierten) Bausektors signalisiert. Doch stimmt die Expansion im verarbeitenden Gewerbe mit Wachstumsraten im zweistelligen Bereich zuversichtlich, zumal die Industrie auch maßgeblicher Auftraggeber für qualitativ anspruchsvolle Dienstleistungen ist.

Im Gegensatz zu regionalspezifischen Problemlagen ist die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit eine gesamtdeutsche Herausforderung. Nach Erfahrung der Personalverantwortlichen korreliert die Arbeitslosigkeitsdauer negativ mit den gewünschten Anforderungen an den künftigen Mitarbeiter (z.B. fachliche Kenntnisse und arbeitsmarktrelevante Persönlichkeitsmerkmale). Weil die Unternehmen die Dauer der Arbeitslosigkeit als Signal für nicht direkt messbare Charakteristika verwenden, finden sich vor allem die Langzeitarbeitslosen auf den unteren Rangplätzen der Präferenzskala. Diese Sortierprozesse führen auch dazu, dass Kurzfristungslose, die abgewiesen werden, je nach Konjunkturlage und individuellen Merkmalen zu Langzeitarbeitslosen werden (können). Ein hohes globales Arbeitsplatzdefizit produziert somit immer auch eine Verfestigung der Arbeitslosenstruktur.

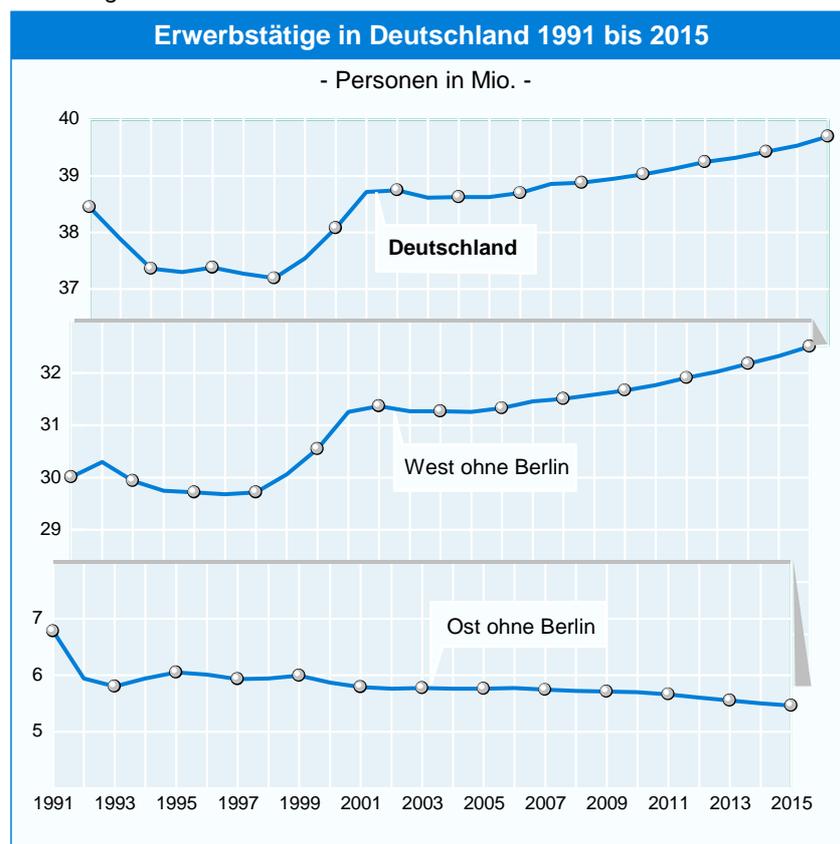
Unter Arbeitsökonomern ist allerdings umstritten, ob der beschriebene „hysteretische Prozess“ in erster Linie auf nachfrageseitige oder angebotsseitige Faktoren zurückzuführen ist. Im ersten Fall wird unterstellt, dass es an Beschäftigungsmöglichkeiten fehlt – z.B. wegen der Globalisierung, neuer Techniken, mangelnder Lohnspreizung oder auch hoher Lohnnebenkosten. Wird die Hysterese dagegen auf angebotsseitige Faktoren zurückgeführt, so nimmt man an, dass wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer für die verfügbare Beschäftigung nicht in Betracht kommen, weil sie entweder nicht den Anforderungen gerecht werden oder zu den gegebenen Bedingungen nicht arbeiten wollen.

Die gegenwärtige Arbeitsmarktlage in Deutschland ist also – trotz einzelner positiver Signale – nach wie vor von hoher Arbeitslosigkeit geprägt, die sowohl konjunktureller als auch struktureller Natur ist. Allenfalls ein hochqualifizierter und spezialisierter Arbeitskräftebedarf kann nicht überall ausreichend gedeckt werden. Kurzfristige Besserung ist kaum in Sicht. Die abflauende Weltkonjunktur, die „Gründerkrise“ in den e-basierten Dienstleistungsbranchen sowie die Ereignisse des 11. September 2001 haben zunächst alle Hoffnungen auf eine rasche Belebung am Arbeitsmarkt zunichte gemacht (vgl. **Abbildung 1**). Für das Jahr 2002 wird mit einem weiteren Rückgang der Beschäftigung gerechnet. Zudem werden von den führenden nationalen Wirtschaftsforschungsinstituten (DIW, Ifo, IfW, IWH, HWWA, RWI) und internationalen Organisationen (OECD, EU) die ursprünglich eher günstigen Wachstumsprognosen für 2003 wieder nach unten korrigiert.

2.2 Perspektiven

Nach der aktuellen Langfristprojektion des IAB zur Entwicklung der Nachfrageseite am Arbeitsmarkt dürfte die Gesamtzahl der Erwerbstätigen erst bis 2005 annähernd wieder das Niveau des Jahres 2000 erreichen und danach bis 2015 um etwa eine Million Personen zunehmen (vgl. **Abbildung 2** und *Schnur / Zika 2002*). Dies ist das Resultat von Modellrechnungen unter Status-quo-Bedingungen. Während in Westdeutschland ein Silberstreif am Horizont erkennbar ist, geben die Modellrechnungen für Ostdeutschland derzeit noch keinerlei Hinweise auf eine eigendynamische positive Arbeitsmarktentwicklung. Da das Arbeitskräfteangebot selbst bei weiteren Zuwanderungen in Höhe von 100.000 Personen p.a. in den

Abbildung 2



nächsten Jahren nicht mehr nennenswert steigen dürfte (Fuchs / Thon 1999), kann auf mittlere Sicht für Westdeutschland ein Abbau der Arbeitslosigkeit erwartet werden. Dagegen dürfte in Ostdeutschland die Unterbeschäftigung weiter zunehmen. Insgesamt muss festgehalten werden, dass unter Status-quo-Bedingungen bis zum Jahr 2015 keinesfalls Vollbeschäftigung erreicht werden wird.

Dahinter stehen sektoralen Entwicklungen, die für die Zukunft im Wesentlichen die in der Vergangenheit beobachtbaren säkularen Grundtendenzen bestätigen:

- Weitere Anteilsverluste der Beschäftigung in der Land- und Forstwirtschaft, im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe.
- Höhere Beschäftigungsanteile der Dienstleistungsbranchen (tertiäre Sektoren), auch wegen des anhaltenden Prozesses der Ausgliederung von Unternehmensteilen und Betriebsfunktionen („outsourcing“).
- Stärkste Beschäftigungsgewinne bis 2015 in den unternehmensbezogenen Dienstleistungen.

Deutschland hat insbesondere bei den unternehmensbezogenen industrienahen Dienstleistungen comparative Wettbewerbsvorteile, weil diese eine leistungsfähige industrielle Basis benötigen, um ihre Wachstums- und Beschäftigungseffekte entfalten zu können (Wolff 1990). Komplementarität und nicht Substitutionalität kennzeichnen also das künftige Verhältnis von Industrie und Dienstleistungen. Integration und Systemlösungen werden vom Strukturwandel begünstigt und dürften Deutschlands Wettbewerbsposition auf dem Weltmarkt auf Dauer gesehen stärken.

2.3 Handlungsbedarf

Auch wenn die vorliegende Projektion in der längeren Frist berechnete Hoffnung auf eine Besserung der Arbeitsmarktlage macht, so kann die Geschwindigkeit nicht befriedigen, mit der sie unter Status-quo-Bedingungen erreichbar sein dürfte. Die derzeit unerträglich hohe Arbeitslosigkeit erzeugt einen enormen Handlungsdruck. Grundvoraussetzung für einen schnelleren Abbau der Arbeitslosigkeit ist ein höheres Wirtschaftswachstum. So hat es in den letzten Jahrzehnten nur dann einen deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit gegeben, wenn nennenswertes Wachstum erzielt wurde. Auch ist es ausgesprochen

schwierig, in einer primär makroökonomisch bedingten Rezession mit strukturellen und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen Arbeitsplätze zu schaffen.

Wenn das Wirtschaftswachstum beschäftigungsintensiver bzw. die Beschäftigungsschwelle niedriger werden sollen, müssen gleichwohl strukturelle Reformen in Angriff genommen werden. Mit diesen Maßnahmen ist auf den Güter- und Faktormärkten überall dort anzusetzen, wo staatliche Regulierungen einen schnelleren Abbau der Unterbeschäftigung behindern.

Nur mit einem aufeinander abgestimmten Bündel von Einzelmaßnahmen, das sowohl wachstumschaffende Maßnahmen als auch Strukturreformen umfasst, können die Arbeitsmarktprobleme in einem akzeptablen Zeitraum gelöst werden. Dabei muss die Beschäftigungspolitik nicht nur eine Antwort auf die Frage geben, wie das beträchtliche gesamtwirtschaftliche Arbeitsplatzdefizit abgebaut werden kann, sondern sich darüber hinaus mit dem Problem auseinandersetzen, wie wettbewerbsschwächeren Arbeitnehmern Einstiegsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt eröffnet werden können.

Im folgenden Abschnitt wird erörtert, durch welche Hebel das Wirtschaftswachstum gesteigert werden kann und welche Strukturreformen in Betracht kommen. Dazu werden Maßnahmen aus den verschiedenen Politikfeldern diskutiert. Die Analyse folgt dabei einem einheitlichen Muster: Zunächst wird die Zielrichtung skizziert, dann ein Überblick über die vorliegenden Befunde gegeben und anschließend ein Fazit aus wissenschaftlicher Perspektive gezogen.

Den Anfang machen Instrumente der Finanzpolitik, die ein höheres Wirtschaftswachstum zum Ziel haben. Danach werden ordnungspolitische Vorschläge diskutiert, die vor allem darauf gerichtet sind, den Arbeitsmarkt „gängiger“ zu machen und veraltete Regulierungen zu beseitigen. Im Anschluss daran werden Maßnahmen aus der Arbeitsmarktpolitik geprüft, die für einen schnelleren Ausgleich auf dem Arbeitsmarkt sorgen könnten. Abschließend wird untersucht, welche Möglichkeiten die Tarifvertragsparteien haben, ihren Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten.

3. Wissenschaftliche Befunde und Politikoptionen

Wie der vorherige Abschnitt gezeigt hat, besteht wegen der prekären Ausgangssituation und der wenig befriedigenden Perspektiven hoher Handlungsbedarf. In Anbetracht der Vielzahl kontrovers diskutierter Vorschläge kommt gerade in Wahlkampfzeiten seriöser Politikberatung eine verantwortungsvolle Rolle zu. Hierbei ist die Wissenschaft, namentlich das IAB, besonders gefordert.

Zu den einzelnen Vorschlägen aus den verschiedenen Politikfeldern wurden einschlägige wissenschaftliche Befunde zusammengetragen. Aufgrund der volkswirtschaftlichen Komplexität ist es bei den mehr makroökonomisch ausgerichteten Ansätzen der Finanz- und der Tarifpolitik unumgänglich, die gesamtwirtschaftlichen Kreislaufzusammenhänge zu berücksichtigen. Daher spielen in den Abschnitten 3.1 und 3.4 – neben theoretischen Überlegungen – Simulationsstudien aus den Jahren 1996 bis 1999 eine große Rolle. Auch wenn – wegen veränderter Daten und Rahmenbedingungen – die damals berechneten Quantitäten überholt sein dürften, so haben doch die grundsätzlichen Wirkungszusammenhänge weiterhin ihre Gültigkeit. In den Abschnitten 3.2 und 3.3, in denen Vorschläge aus der Ordnungspolitik und Arbeitsmarktpolitik behandelt werden, stützen sich die wissenschaftlichen Befunde vorwiegend auf theoretische Ableitungen, Literaturrecherchen, Analogieschlüsse aus internationalen Vergleichen, aber auch auf empirische Untersuchungen zu Deutschland.

3.1 Finanzpolitik

Für eine erfolgreiche Wachstumspolitik stünden prinzipiell Instrumente der Geld- und Finanzpolitik zur Verfügung. Nachdem die Geldpolitik jedoch europäisch geworden ist und für das gesamte Gebiet der Währungsunion gilt, kann sie zur Lösung nationaler Probleme nicht mehr beitragen. Damit kommt der Finanzpolitik eine besondere Verantwortung zu, ist sie nun doch das wichtigste makroökonomische Steuerungsinstrument auf nationaler Ebene. Allerdings sind die Möglichkeiten der Finanzpolitik wegen des – unter deutschem Druck zustande gekommenen – Stabilitäts- und Wachstumspaktes auf EU-Ebene stark eingeschränkt. Die Maastricht-Verschuldungskriterien lassen letztendlich nur sehr geringe Spielräume für eine antizyklische Konjunkturpolitik.

Neben der Stabilisierungsfunktion hat die Finanzpolitik vielfältige weitere Aufgaben. So nimmt der Staat mit seiner Steuer- und Ausgabenpolitik auch allokativen Aufgaben wahr. Beispielsweise wurde durch die Einführung der Ökosteuer, die vor allem einer Reduzierung der Umweltbelastung dienen soll, Einfluss auf die Allokation von Gütern und Produktionsfaktoren genommen. Auch haben Einnahmen und Ausgaben des Staates eine redistributive oder sozialpolitische Funktion.

Wenn früher über sinnvolle wachstumspolitische Maßnahmen der Finanzpolitik nachgedacht wurde, hatte man meist nur die Ausgaben im Blick. In den letzten Jahren werden zur Wachstumssteigerung auch vermehrt Reformen auf der Einnahmenseite angeregt.

Im Einzelnen geht es hier um eine Erhöhung der staatlichen Investitionen, eine Reduzierung der Abgabenlast auf den Faktor Arbeit, eine Anhebung der Geringfügigkeitsschwelle und um Steuersenkungen.

3.1.1 Erhöhung der staatlichen Investitionen

Zielsetzung

Staatliche Investitionen haben zunächst einen direkten Nachfrageeffekt und wirken somit positiv auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung. Daneben sollen staatliche Investitionen die infrastrukturellen Voraussetzungen dafür schaffen, dass der Strukturwandel leichter bewältigt werden kann. Für die Entwicklung des ostdeutschen Arbeitsmarktes wird eine Erhöhung der Investitionen für unverzichtbar gehalten.

Befunde

Für das wirtschaftliche Wachstum ist der Aufbau von Sach- und Humankapital nach wie vor eine Grundvoraussetzung. So sichert ein investitionsfreundliches Klima – insbesondere eine sinnvolle Steuerpolitik (vgl. Abschnitt 3.1.4) – den Aufbau von Sachkapital. In der Regel ist die Bildung von Realkapital auch mit einer hohen Rendite für die Investoren verbunden. Nur bei der Grundlagenforschung wird nicht von vornherein mit einem wirtschaftlichen Ertrag gerechnet, sind doch deren Erkenntnisse fast jedermann zugänglich. Damit fallen aber auch die sozialen Erträge bei der Schaffung von neuem Wissen höher aus als die privaten Gewinne. In diesem Bereich sind also staatliche Eingriffe – sprich Investitionen – zwingend erforderlich, damit es nicht langfristig zu einer Unterversorgung mit neuem Wissen kommt, was den notwendigen Strukturwandel bremsen oder gar zum Erliegen bringen könnte.

Zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung stand die ostdeutsche Wirtschaft kurz vor dem Zusammenbruch, Infrastruktur und Produktionsanlagen waren gänzlich veraltet. Dies hat zu enormen Belastungen für die westdeutsche Wirtschaft geführt und belastet sie immer noch. Gleichwohl hat der Staat seine Investitionen in den 90er Jahren drastisch zurückgefahren: So betragen die Staatsinvestitionen im Jahre 1992 noch 49,6 Mrd. Euro (alle Angaben in Preisen von 1995), im Jahr 1997 aber nurmehr 36,7 Mrd. Euro. Nach einem zwischenzeitlichen Anstieg in den Jahren 1998 und 1999 wurden zuletzt (2001) 38,1 Mrd. Euro von der öffentlichen Hand investiert. Dies sind knapp 24% weniger als 1992.

Neben den direkten negativen Wirkungen, die dieser Abbau der Staatsinvestitionen über den Nachfrageausfall auf den Arbeitsmarkt hatte, sind die langfristigen Folgen bis zum heutigen Tage zu spüren. So haben Simulationsstudien des IAB gezeigt, dass gerade eine Erhöhung der Staatsinvestitionen stark positiv auf die Beschäftigung wirkt (Klauder / Schnur / Zika 1996). Eine Erhöhung der staatlichen Investitionen bzw. der Investitionen allgemein erhöht zunächst die Güternachfrage und damit die Beschäftigung. Dies verstärkt sich in den Folgeperioden durch den Kapazitätseffekt der Investitionen, der zu einer Erhöhung des Produktions- und des Arbeitsplatzpotentials führt. Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass sich den Simulationen zufolge eine Erhöhung der Staatsinvestitionen im Durchschnitt nicht nur mittelfristig selbst finanziert, sondern – langfristig – das Staatsdefizit sogar verringern kann.

Fazit *In Zeiten der Globalisierung und des raschen technologischen Fortschritts ist es von eminenter Bedeutung, dass der nötige Strukturwandel vorangetrieben wird. Dabei spielen Investitionen eine entscheidende Rolle, erzielen sie doch nicht nur kurzfristig, sondern vor allem auch langfristig positive Beschäftigungseffekte.*

Allerdings ist nicht jede Staatsinvestition hilfreich, sie muss auch sinnvoll sein. Dabei ist insbesondere an Umschichtungen zugunsten von Forschung und Entwicklung zu denken, kommt doch den Prozess- und Produktinnovationen für die Wirtschaftsentwicklung eine Schlüssel-

rolle zu. Sie sind nicht nur Voraussetzung für die weitere Reduzierung der Lohnstückkosten, sondern auch für die Erschließung überregionaler Märkte, die bislang nur unzureichend gelungen ist. Dies gilt vor allem für die künftige Entwicklung des Arbeitsmarktes in Ostdeutschland, wo der wirtschaftliche Aufholprozess wieder beschleunigt werden muss.

3.1.2 Reduzierung der Abgabenlast auf den Faktor Arbeit

Zielsetzung

Nachdem der Faktor Arbeit mit den Kosten der Wiedervereinigung übermäßig belastet wurde, stehen die deutschen Lohnstückkosten im internationalen Vergleich an der Spitze aller Industrieländer. Eine Reduzierung der Lohnstückkosten würde die Absatzchancen deutscher Unternehmen im Ausland erhöhen und – sollte sich die Kostenreduktion auch in Preissenkungen niederschlagen – zu einer Erhöhung der Binnennachfrage führen.

Befunde

Die Auswirkungen einer Änderung der relativen Preise bei den Produktionsfaktoren auf Wirtschaft und Beschäftigung hängen letztendlich von zwei Einflussgrößen ab: erstens davon, wie leicht ein Faktor durch den anderen ersetzt werden kann, und zweitens von den Marktstrukturen auf den Faktormärkten. Steigen die Arbeitskosten stärker als die Kapitalkosten, wie dies im Zuge der Wiedervereinigung bei uns geschehen ist (Anstieg der Lohnstückkosten: 14% von 1991 bis 1996), so versuchen die Unternehmen einerseits durch verstärkte Rationalisierung den Faktor Arbeit durch den Faktor Kapital zu ersetzen. Wichtig für die Arbeitsmarktwirkungen ist hierbei, dass die Substitutionsbeziehungen zwischen Arbeit und Kapital nicht einheitlich sein müssen. So kann eine kapitalintensivere Produktionsweise eine höhere Nachfrage nach hochqualifiziertem Personal nach sich ziehen, während gleichzeitig gering qualifiziertes Personal abgebaut wird. Andererseits versuchen die Unternehmen, die höheren Faktorkosten durch höhere Preise auf die Konsumenten zu überwälzen. Dies wird jedoch umso weniger gelingen, je intensiver der Wettbewerb ist. Sind die Spielräume für Preiserhöhungen begrenzt und die Produktionsfaktoren nicht beliebig substituierbar, wird es infolge geringerer Rentabilität zu einem Rückgang der Produktion – und damit auch der Beschäftigung – kommen. Dieser Effekt wird umso stärker ausfallen, je arbeitsintensiver die Produktion ist (*Eichhorst / Profit / Thode 2001*).

Umgekehrt führt eine Senkung der Lohnnebenkosten ohne Gegenfinanzierung zu positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekten, weil dadurch die Arbeitskosten gegenüber den Kapitalkosten sowohl absolut als auch relativ sinken würden. Eine Quantifizierung dieser Effekte ist aber äußerst schwierig. Gleichwohl lassen sich auf Basis der bereits erwähnten Simulationsrechnungen des IAB auch hierzu einige Aussagen machen. Die Senkung der Lohnnebenkosten bringt auf zwei verschiedenen Wegen einen Beschäftigungsgewinn: Zum einen bewirkt die Entlastung der Arbeitskosten wegen des geringeren Drucks einen schwächeren Anstieg der Arbeitsproduktivität und – über niedrigere Preise und Zinsen, die sich aufgrund der Wettbewerbssituation ergeben – eine reale Erhöhung der Nachfrage nach Gütern und Diensten. Zum anderen erhöht sich durch die Senkung der Lohnnebenkosten das verfügbare Einkommen der Arbeitnehmer, was wiederum zu einer höheren Güternachfrage führen kann.

Begleitet werden die positiven Beschäftigungseffekte einer Senkung der Lohnnebenkosten – dem IAB-Modell zufolge – jedoch von einem höheren Haushaltsdefizit des Gesamtstaates einschließlich der Sozialversicherungen. Bedingt durch den positiven Beschäftigungseffekt wird sich zwar der anfängliche

negative Effekt auf den Finanzierungssaldo des Gesamtstaates allmählich verringern. Im Hinblick auf die Maastricht-Verschuldungskriterien dürfte solch eine Entwicklung des Finanzierungssaldos aber Gegenmaßnahmen der Bundesregierung auslösen. Steuererhöhungen oder Ausgabensenkungen an anderer Stelle können – je nach Ausgestaltung – im negativen Fall (Kürzung von Investitionen) zu einem geringeren Wirtschaftswachstum und damit zu einem Beschäftigungsrückgang führen. Im positiven Fall (Erhöhung der Mineralölsteuer) ist trotzdem noch mit einem etwas höheren Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum zu rechnen (Zika 1997).

Fazit *Auch wenn wegen der Maastricht-Verschuldungskriterien die Senkung der Abgabenlast auf den Faktor Arbeit Steuererhöhungen oder Ausgabensenkungen an anderer Stelle – und somit nur relativ geringe quantitative Beschäftigungseffekte – nach sich ziehen würde, ist sie dringend geboten. Nur so kann der „Abgabenkeil“ zwischen den betrieblichen Arbeitskosten und dem Lohn verringert werden, der an die Arbeitnehmer ausgezahlt wird. Damit werden im Rahmen eines Strategiebündels für mehr Beschäftigung Bedingungen geschaffen, die eine beschäftigungsorientierte Tarifpolitik erleichtern (vgl. Abschnitt 3.4).*

3.1.3 Anhebung der Geringfügigkeitsschwelle

Zielsetzung

Während es im vorherigen Abschnitt um eine generelle Reduzierung der Kosten für den Faktor Arbeit ging, sieht dieser Vorschlag eine Senkung der Abgabenlast nur im unteren Einkommenssegment vor. Damit soll die Attraktivität der Tätigkeiten in dieser Einkommensgruppe sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer gesteigert werden. Deshalb muss diese Maßnahme auch im Zusammenhang mit der Förderung des Niedriglohnssektors gesehen werden (vgl. Abschnitte 3.2.1 und 3.3.3). Weiterhin erhofft man sich einen Anreiz dafür, dass bislang in Schwarzarbeit verrichtete Tätigkeiten in reguläre Beschäftigung umgewandelt werden.

Befunde

Eine Erhöhung der Geringfügigkeitsschwelle würde Unternehmen und Arbeitnehmer in unterschiedlicher Weise tangieren. Würde nur die Geringfügigkeitsschwelle angehoben und die sonstigen Regelungen blieben unverändert, müssten Arbeitgeber weiterhin 22% des Einkommens geringfügig beschäftigter Arbeitnehmer an die Sozialversicherungen abführen (Renten- und Krankenversicherung). Da ohnehin der Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung ungefähr auf gleicher Höhe liegt, würde sich durch die Anhebung der Geringfügigkeitsschwelle an den Arbeitskosten zunächst nichts ändern. Eine Kostenentlastung würde sich für das Unternehmen dann ergeben, wenn der Arbeitnehmer bereit wäre, seinen Nettoeinkommensgewinn, den er aufgrund des Wegfalls der Sozialversicherungspflicht erzielt, mit dem Arbeitgeber zu teilen (z.B. über einen niedrigeren Stundenlohnsatz). Daneben würde aus Arbeitgebersicht die verbesserte Einsatzfähigkeit dieser Beschäftigungsform für eine Anhebung sprechen. Vor allem Branchen wie das Hotel- und Gaststättengewerbe, der Einzelhandel und das Reinigungsgewerbe würden damit ein wichtiges personalpolitisches Instrument hinzugewinnen, um auf Nachfragespitzen besser reagieren zu können (Walwei / Zika 1997).

Für die Arbeitnehmer dürften die mit einer Erhöhung der Geringfügigkeitsschwelle verbundenen Nettoeinkommensgewinne im Vordergrund stehen. Diese Gewinne würden jedoch erkaufte werden mit

einem Verlust an sozialer Sicherung, weil für den Arbeitnehmer diese Beschäftigungsverhältnisse nicht mehr der Versicherungspflicht unterliegen. Keine Auswirkungen auf das Arbeitsangebotsverhalten dürfte dies bei denjenigen haben, die ihre Anwartschaften auf eine spätere Rentenzahlung und den Anspruch auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nicht höher bewerten als die zu erwartenden Einkommensgewinne.

Wird – wie empirische Befunde belegen – von der Mehrzahl der geringfügig Beschäftigten ein höheres Nettoeinkommen präferiert und die mit der Versicherungspflicht verbundene soziale Sicherung geringer eingeschätzt, ist die Frage nach Reaktionen der Angebotsseite auf die Ausweitung der Versicherungsfreiheit zu stellen. Eine solche Präferenz ist vor allem bei Doppelverdienerhaushalten und Nebenerwerbstätigen anzunehmen. Vor allem bei Verheirateten spielt die soziale Sicherung eine untergeordnete Rolle, weil sie im Rahmen der Familienhilfe häufig beim Ehepartner krankenversichert sind und Anspruch auf eine Witwenrente haben. Ähnliches gilt für geringfügig Nebenerwerbstätige, die durch ihre Haupttätigkeit Ansprüche auf soziale Sicherung erwerben.

Legt man hierfür die üblichen angebotstheoretische Betrachtung zugrunde, so sind zwei – jedoch gegenläufige – Effekte zu unterscheiden: Einerseits gewinnt geringfügige/sozialversicherungsfreie Beschäftigung gegenüber anderen Alternativen an Attraktivität (z.B. Aktivitäten in der Schattenwirtschaft), weil das Nettoeinkommen der geringfügig Beschäftigten durch die Abschaffung der Sozialversicherungspflicht steigt. Dies führt eindeutig zu einer Erhöhung des effektiven Arbeitsangebots. Andererseits ist kaum anzunehmen, dass geringfügig Beschäftigte bereit wären, die Erhöhung ihres Nettoverdienstes durch niedrigere Stundenlöhne zu kompensieren, sondern allenfalls durch eine Verkürzung ihrer individuellen Arbeitszeit. Dies würde dann zu einer Reduzierung des Arbeitsangebotes führen. Welcher Effekt überwiegt, hängt auf der Mikro-Ebene von den Umständen des Einzelfalls ab und auf der Makro-Ebene von der Summe der Einzelfallbedingungen.

Fazit *Bei der Dimensionierung der Geringfügigkeitsschwelle muss im Arbeits- und Sozialrecht berücksichtigt werden, dass eine zu niedrige Schwelle hohe Lohnnebenkosten im Niedriglohnsegment verursacht, während eine zu hohe Geringfügigkeitsschwelle Erwerbspersonen mit ausreichender Erwerbsneigung hinsichtlich ihrer sozialen Sicherung diskriminiert.*

Offen ist auch die Finanzierung einer Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze. Zunächst gehen dadurch den Sozialversicherungen Einnahmen in Höhe der Arbeitnehmerbeiträge verloren. Ob dieser Verlust durch eine entsprechende Beschäftigungszunahme in diesem Einkommenssegment ausgeglichen werden kann, ist fraglich. Sollte eine Kompensation auf diesem Wege nicht gelingen, müssten aufgrund der derzeitigen Haushaltssituation des Staates und der Maas-tricht-Verschuldungskriterien Einsparungen an anderer Stelle oder Steuererhöhungen vorgenommen werden, die wiederum Beschäftigungsverluste zur Folge hätten.

Ungeachtet der Höhe der Geringfügigkeitsschwelle bleibt oberhalb dieser Grenze stets eine Zone ungünstiger Erwerbsmöglichkeiten, weil jenseits davon die Einkommen voll der Sozialversicherungspflicht unterliegen. Um diese Beschäftigungslücke zu schließen, müsste im „grenznahen Gebiet“ ein gestaffelter Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer gewährt werden. Auch für einen solchen Zuschuss müssen zusätzliche Finanzmittel bereit gestellt werden, da mit einer vollständigen Refinanzierung aus einem höheren Arbeitsvolumens wohl nicht zu rechnen ist.

3.1.4 Senkung von Steuern

Zielsetzung

In Zeiten, die durch hohe Unterbeschäftigung und rückläufige Binnennachfrage gekennzeichnet sind, ist es besonders wichtig, dass der Staat Zeichen setzt und den Bürgern Vertrauen in die Zukunft zurückgibt. Deshalb sollte der Staat versuchen, die von der EU vorgegebenen Spielräume bei der Neuverschuldungsquote voll auszuschöpfen und – soweit möglich – Steuern senken. Damit würde er vor allem die Binnennachfrage ankurbeln und einen neuen Aufschwung einleiten.

Befunde

Steuerentlastungen können auf zweierlei Wege zu einem höheren Wirtschaftswachstum führen. Erstens steigen wegen der geringeren Steuerlast das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte und die Gewinne der Unternehmen. Falls die wirtschaftlichen Akteure diese Steuerentlastung als dauerhaft einstufen, werden damit auch der private Konsum und die privaten Investitionen angekurbelt. Die Volkswirtschaft erreicht somit einen höheren Wachstumspfad und die Beschäftigung steigt.

Neben diesem Nachfrageeffekt kann die Steuerpolitik aber auch einen Angebotseffekt erzielen, verzerren doch Steuern im allgemeinen die relativen Preise und somit die Allokation der Güter. Aber auch die individuelle Arbeits-/Freizeitentscheidung wird durch die Steuerhöhe beeinflusst. Eine sinnvoll durchgeführte Steuerreform kann also dazu beitragen, den Keil zwischen tatsächlichen Knappheitsverhältnissen und ausgewiesenen relativen Preisen zu verringern sowie die Allokation zu verbessern. Auch auf diesem Wege werden letztlich Wachstum und Beschäftigung angeregt.

Wie die Ergebnisse der Simulationsrechnungen mit dem SYSIFO-Modell bestätigt haben, führen Senkungen der Abgaben und Steuern in Zeiten einer Unterauslastung der Kapazitäten zu positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekten. In der Regel werden dadurch die anfänglichen Budgetverschlechterungen mittel- und längerfristig zum Teil wieder ausgeglichen. Analog hierzu dämpfen umgekehrt Erhöhungen der Abgaben und Steuern Wachstum und Beschäftigung. Inwieweit Steuerrechtsänderungen beschäftigungswirksam werden, hängt somit letztlich von der Höhe der damit verbundenen Nettoentlastung ab.

Nicht berücksichtigt werden konnten in den Simulationsrechnungen allerdings die mit einer Variation der Steuerlast verbundenen psychologischen Effekte. Sie können zu Verhaltensänderungen führen, die sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben können. Als negatives Beispiel sei hier die von der Einführung der Quellensteuer ausgelöste Kapitalflucht ins Ausland genannt. Auf die Wirtschaft und damit letztlich auf den Arbeitsmarkt positiv ausgewirkt haben dürfte sich dagegen die letzte Einkommensteuerreform, hat sie doch neben der Nettoentlastung auch eine größere Planungssicherheit für die einzelnen Wirtschaftssubjekte gebracht.

Außer den psychologischen Wirkungen von Steuerlaständerungen lassen sich auch die Verteilungseffekte einer Steuerreform nur schwer im Modell abbilden. So könnten sich aufgrund unterschiedlicher Konsum- bzw. Sparneigungen durchaus Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben, wenn die eine oder andere Personengruppe steuerlich stärker bzw. schwächer entlastet wird.

Fazit *Auch wenn die deutsche Finanzpolitik infolge der Maastricht-Verschuldungskriterien in ihrer Handlungsfähigkeit sehr stark eingeschränkt ist, sollte man die noch vorhandenen Spielräume ausschöpfen. Zumindest gegenwärtig darf man nicht um jeden Preis am Konsolidierungsziel festhalten, das mittel- und längerfristig zweifellos angestrebt werden muss. In Zeiten hoher Unterbeschäftigung und rückläufiger Binnennachfrage kann der Staat damit Zeichen setzen und den Bürgern Vertrauen in die Zukunft zurückgeben. Letztendlich hat es noch niemand geschafft, den Staatshaushalt während einer Rezession zu konsolidieren, auch wenn dies jenseits ökonomischer Kalküle opportun sein sollte. Im Gegenteil: Am Ende türmte sich bei derartigen Versuchen immer ein noch höherer Schuldenberg auf.*

3.2 Ordnungspolitik durch Deregulierung

In vielen westlichen Industrieländern ist eine Konvergenz der makropolitischen Ziele zu beobachten. Man will vor allem die öffentlichen Haushalte konsolidieren und das Preisniveau stabil halten. Warum führen – so fragt man sich – ähnliche Rahmenbedingungen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zu derart unterschiedlichen Ergebnissen bei Wachstum und Beschäftigung? Eine der Ursachen liegt in den unterschiedlichen institutionellen Arrangements. Sie beeinflussen die Effizienz von Makropolitik, indem sie auf der Mikroebene Handlungsspielräume definieren.

Sind sie zu rigide, führt dies zu Einschränkungen der ökonomischen Entscheidungsfreiheit und verringert damit die Markttransparenz, bremst die Anpassungsgeschwindigkeit von Ausgleichsprozessen und verschlechtert die Allokationseffizienz. Grenzen der Deregulierung wären dagegen dann erreicht, wenn die funktionsnotwendigen Freiheitsspielräume deshalb verloren gehen, weil die Märkte versagen. Für Beschäftigung relevante Regulierungen beziehen sich vor allem auf Produkt- und Arbeitsmärkte sowie den Bereich der sozialen Sicherung. Produktmarktregulierungen sollen hier nur kurz angerissen werden, während auf jene institutionellen Arrangements ausführlicher eingegangen wird, die den Arbeitsmarkt direkt betreffen.

Regulierungen von Produktmärkten beschränken zumeist den Marktzutritt auf Güter- und Dienstleistungsmärkten. Daneben gibt es Produktnormen und Preiskontrollen. Von einem Abbau solcher Beschränkungen können gesamtwirtschaftliche Vorteile erwartet werden, wenn über mehr Wettbewerb – bei gegebener Qualität – Kosten und Preise sinken. Das Produktangebot müsste sich dann stärker an den Bedürfnissen der Kunden orientieren und könnte dank unternehmerischer Kreativität vielseitiger und attraktiver werden. Die Arbeitsproduktivität in den bisher regulierten Bereichen stiege und die Ressourcen verteilen sich effizienter auf konkurrierende Verwendungen. Infolgedessen käme es zum Aufbau neuer Produktionskapazitäten in zukunftssträchtigen Betrieben und Branchen.

Eine Deregulierung der Produktmärkte ist aber nicht frei von Problemen. Verteilungseffekte sind unvermeidlich, denn die bisherigen Nutznießer der Regulierung werden plötzlich mit verschärftem Wettbewerb konfrontiert. Dabei kann es zu einem sogenannten „J-Kurven-Effekt“ kommen, an dessen Anfang ein Einbruch der wirtschaftlichen Aktivitäten im bisher geschützten Bereich steht. Erst nach und nach baut sich – bei entsprechender Nachfrage – ein neues Angebot auf.

Zu bedenken ist auch, dass der Staat durch den Abbau von Marktzutrittsbeschränkungen an verteilungs- und regionalpolitischem Einfluss verliert. Die auf den Verteilungsaspekt zielenden Argumente, die gegen eine Deregulierung der Produktmärkte sprechen, sind jedoch weniger stichhaltig. Sie empfehlen allenfalls eine verteilungs- und regionalpolitische Flankierung, die aber durch andere Ressorts besser zu leisten ist.

Ferner können infolge des Preisdrucks Qualitätsprobleme auftreten. So wären bei einer Lockerung der Handwerksordnung „Schlechtanbieter“ unter den Gas- und Wasserinstallateuren sicher schwerer zu verkraften als bei den Frisören oder Malern.

Auch Arbeitsmarktregulierungen zielen auf die Korrektur von Marktversagen, implizieren aber immer auch Politikversagen. Im Arbeitsmarktzusammenhang kann es ohne jegliche Regulierung in zweierlei Hinsicht zu Problemen kommen: Zum einen führt maximale Vertragsfreiheit nicht zwingend zu einer gerechten Verteilung von Arbeitseinkommen. Zum anderen sind nicht immer die Voraussetzungen gegeben, die für die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes notwendig sind. So kämen ohne Regulierung wechselseitig vorteilhafte Verträge eventuell deshalb nicht zustande, weil die Suche nach geeigneten Vertragspartnern, das Aushandeln der Vertragskonditionen sowie die Durchsetzung der Verträge mit nicht zu vernachlässigenden Transaktionskosten verbunden sind. Arbeitsmarktregulierungen können aber bekanntermaßen auch die ganz falsche Antwort auf ein Problem sein, wenn z.B. sozial- und verteilungspolitische Fragen besser anderswo aufgehoben wären. Im Folgenden sollen wichtige Regulierungsbereiche wie der institutionelle Rahmen für Niedriglohnbeschäftigung und Beschäftigungsschutzbestimmungen (Kündigungsschutz, befristete Beschäftigung und Leiharbeit) sowie rechtliche Barrieren für Existenzgründer näher untersucht werden.

3.2.1 Ausbau eines Niedriglohnsektors

Zielsetzung

In Anlehnung an US-amerikanische Erfahrungen ist in Deutschland seit geraumer Zeit eine Ausweitung des Niedriglohnsektors im Gespräch. Mehr niedrig entlohnte Beschäftigung könnte die Chancen für Langzeitarbeitslose erhöhen, wieder einen Arbeitsplatz zu finden. In den USA konnte durch eine relativ starke Lohnspreizung nach unten in Kombination mit geringen Lohnnebenkosten und relativ niedrigen Transferleistungen ein quantitativ bedeutsamer Niedriglohnsektor entstehen. Er hat dort zum „Beschäftigungswunder“ in den letzten beiden Dekaden wesentlich beigetragen. Der Beschäftigungszuwachs in den USA wurde jedoch von einem hierzulande unerwünschten „working-poor“-Phänomen begleitet. Selbst durch die staatlichen Zuschüsse im Rahmen des „Earned Income Tax Credit“ wird die Armut von Erwerbstätigen lediglich gemildert, aber nicht beseitigt.

Um das Problem wachsender Armut von Erwerbstätigen erst gar nicht entstehen zu lassen, wird bei uns immer wieder eine groß dimensionierte Subventionierung niedriger Löhne ins Spiel gebracht. So reichen die Vorschläge von einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für Geringverdiener über diverse Negativeinkommensteuerkonzepte bis hin zur Erweiterung der Zuverdienstmöglichkeiten von Sozial- oder Arbeitslosenhilfeempfängern.

Befunde

Generell ist nicht damit zu rechnen, dass mit einer massiven Subventionierung im Niedriglohnbereich bei uns ein „Beschäftigungswunder“ – wie etwa in den USA – zu erreichen wäre. Werden Lohnsubventionen dauerhaft und ohne Zielgruppenbeschränkung gewährt, so sind für den Fall unveränderter Transferleistungen und der – aus Gründen der Gleichbehandlung wohl notwendigen – Einbeziehung bereits beschäftigter Niedriglohnbezieher (Unterstützung von bisher nicht bedürftigen Haushalten) hohe Kosten für den Fiskus zu erwarten (*Kaltenborn 1999, Schneider et al. 2002*). Eine Bezuschussung von Löhnen durch öffentliche Mittel kann selbst im besten Falle immer nur einen sehr begrenzten beschäftigungspolitischen Effekt hervorrufen, weil es wegen des Finanzierungsbedarfs zu Entzugseffekten an anderer Stelle kommt (*Schnur / Walwei / Zika 1999*).

Allerdings führen die Zuschüsse direkt (bei Zuschüssen an den Arbeitgeber) oder indirekt (bei Zuschüssen an den Arbeitnehmer) zusammen mit einer aus dem wachsenden Arbeitsangebot resultierenden Lohnsenkung zu einer Veränderung der relativen Preise für Güter und Dienste. Wegen der deshalb zu erwartenden Nachfrageverschiebungen könnte Kapital durch den Faktor Arbeit substituiert werden. Fehlanreize können aber einen schwachpositiven Beschäftigungseffekt auch zunichte machen, wenn die Akteure auf dem Arbeitsmarkt an öffentliche Zuschüsse gewöhnt werden und sich Subventionsmentalität breit macht. Das Ergebnis wäre die zunehmende Substitution von „nicht-subventionierter“ durch „subventionierte“ Arbeit.

Fazit *Eine stärkere Lohndifferenzierung kann zwar zur Erschließung arbeitsintensiver Produkte und Dienste beitragen und zumindest für den leistungsfähigeren Teil der wettbewerbschwächeren Arbeitnehmer Einstiegs- und Dauerpositionen schaffen. Gleichzeitig soll aber – anders als in den USA – Niedriglohnarmut unter Geringverdienern vermieden werden. Fiskalische Risiken dürfen aber mit Blick auf die mittel- und längerfristig notwendige Konsolidierung öffentlicher Haushalte nicht eingegangen werden. So entsteht ein nur schwer auflösbarer Zielkonflikt: Großzügige Hilfsangebote und Lohnersatzleistungen auf der einen und wirksame Arbeitsanreize zur Erschließung eines niedrig produktiven Beschäftigungssektors auf der anderen Seite sind offensichtlich unvereinbar (vgl. Havemann 1996).*

Damit wird klar: Ein nachhaltiger Ausbau des Niedriglohnsektors ist ökonomisch nur vertretbar, wenn er mit einem sozialpolitischen Paradigmenwechsel einhergeht. Dahinter steht die zentrale Frage nach einem angemessenen Niveau von Transferleistungen zur sozialen Sicherung. Transfers wirken zwar immer als eine Art „Mindestlohn“ und können negative Arbeitsanreize auslösen, sind aber nicht schon deshalb als „Fehlanreiz“ einzustufen. Vielmehr steckt hinter der Höhe der sozialen Leistungen ein verteilungspolitisches Ziel. Es geht um jenes Einkommen, das die Gesellschaft denen zukommen lassen möchte, die aus individuellen Gründen (z.B. Krankheit, Benachteiligung) oder aufgrund der Arbeitsmarktlage keine Erwerbsarbeit ausüben können.

Gleichwohl wird sich eine Gesellschaft immer wieder fragen müssen, ob die einmal festgelegte und natürlich immer auch diskussionswürdige Höhe von Transferleistungen mit den Verhältnissen am Arbeitsmarkt korrespondiert. So kämen symbolische, deshalb aber nicht unwirksame Korrekturen der Anreizstrukturen des Steuer- und Transfersystems in Betracht, die die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bei geringer gleichzeitiger Kürzung von Leistungen im Falle einer Nicht-Erwerbstätigkeit belohnen. Letztlich entzieht sich diese Frage aber einer empirisch-wissenschaftlichen Bewertung.

Um den Zielkonflikt zu entschärfen, bleibt mithin nur eine konsequente beschäftigungsorientierte Reform des Steuer- und Transfersystems, bei der folgende Eckpunkte zu beachten sind: (1) Verkleinerung des wachsenden Keils zwischen Arbeitskosten und Nettolohn durch weitere Steuer- und Abgabensenkungen (vgl. hierzu Abschnitte 3.1.2. und 3.1.4); (2) strikte Ausrichtung der Transferleistungen an Bedürftigkeitskriterien in Kombination mit (3) mehr Eigenverantwortung in der sozialen Sicherung. Eine solche Reform könnte auch die Tarifpolitik von verteilungspolitischen Aufgaben entlasten und damit die Voraussetzungen für eine behutsame weitere Lohndifferenzierung schaffen (vgl. Abschnitt 3.4.1).

3.2.2 Deregulierung des Kündigungsschutzes

Zielsetzung

Der Kündigungsschutz wird von Betrieben oft als Hemmnis für kurzfristige Personalanpassungen gesehen. Deregulierung in diesem Bereich könnte Flexibilisierungsspielräume schaffen, indem Entlassungen und dadurch wiederum Neueinstellungen erleichtert würden. Des Weiteren hofft man, dass sich so neue Chancen auch für wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer ergeben.

Befunde

Bei der arbeitsökonomischen Beurteilung der Regulierung des Kündigungsschutzes sind Effekte auf Einstellungen und Entlassungen zu berücksichtigen. Die im internationalen Vergleich eher hohe Regelungsdichte in Deutschland (vgl. **Tabelle 1**) wirkt sich tendenziell negativ auf die Einstellungsbereitschaft aus. Denn die Unternehmen antizipieren die zu erwartenden Kündigungsschutzkosten, was implizit zu einer Verteuerung des Faktors Arbeit führt. Steigt der betriebliche Arbeitskräftebedarf (gemessen in benötigtem Arbeitsvolumen), hängt die Anpassungsentscheidung von den relativen Kosten der verschiedenen Anpassungsalternativen ab (z.B. Neueinstellungen, Überstunden, Vergabe von Werkverträgen). Verändern sich die relativen Kosten dieser Alternativen, z.B. durch eine weniger strikte Regulierung des Kündigungsschutzes, erhöht dies unter sonst gleichen Bedingungen die Bereitschaft, Neueinstellungen vorzunehmen.

Dem steht aber entgegen, dass Betriebe bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten (also bei einem Rückgang des benötigten Arbeitsvolumens) wegen dann geringerer Entlassungskosten in größerem Umfang nicht mehr produktiv einsetzbare Arbeitnehmer entlassen als dies ohne Deregulierung der Fall wäre. Eine offene, nur empirisch zu beantwortende Frage ist somit, wie sich der Beschäftigungstrend, also der Saldo von mehr Einstellungen im Aufschwung und mehr Entlassungen in der Rezession, durch eine Deregulierung des Kündigungsschutzes entwickeln würde. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Arbeitskosten in Folge des Wegfalls potenzieller Entlassungskosten auch unabhängig vom Konjunkturverlauf tendenziell sinken dürften.

Tabelle 1

Beschäftigungsschutz und Arbeitsmarktergebnisse - Rigiditätsindikatoren des "Länder-Ranking" für Deutschland -		
	Ende der 80er Jahre	Ende der 90er Jahre
	Kennziffer (Position)	
Individueller Kündigungsschutz	2,7 (13)	2,8 (21)
Massenentlassungen		3,1 (13)
Temporäre Beschäftigungsformen	3,8 (15)	2,3 (18)
<i>darunter:</i>		
- befristete Arbeitsverhältnisse	3,5 (15)	1,8 (15)
- Zeitarbeit/Arbeitnehmerüberlassung	4,0 (12)	2,8 (18)
Gesamtbewertung *		
<i>Variante 1:</i> ohne Berücksichtigung der Massenentlassungen	3,2 (14)	2,5 (18)
<i>Variante 2:</i> mit Berücksichtigung der Massenentlassungen		2,6 (20)
<i>Hinweise:</i>		
- Kennziffern reichen von 0 bis 6 (ein hoher Wert signalisiert starke Einschränkungen)		
- In der Klammer steht die Position des Landes (Ende der 80er Jahre: n = 19 Länder; Ende der 90er Jahre: n = 26 Länder)		

*) Anmerkung zur Gewichtung der Einzelindikatoren: In die Variante 1 gehen die Hauptkategorien individueller Kündigungsschutz und temporäre Beschäftigungsformen mit gleichem Gewicht ein. Bei der Variante 2 werden darüber hinaus die Massenentlassungen berücksichtigt und es wird dann aus der Bewertung der drei Hauptkategorien ein arithmetisches Mittel gebildet.

Quelle: OECD 1999

IAB-V/1-8/01

Diese Überlegung unterstellt aber, dass die durch Regelungen des Kündigungsschutzes entstehenden Arbeitskosten überhaupt beschäftigungsrelevant sind. So wird oft übersehen, dass der Kündigungsschutz auch positive Begleiterscheinungen auf der einzelwirtschaftlichen Ebene mit sich bringt. Weil er die Identifikation der Arbeitnehmer mit den Betriebszielen fördert, die Investitionen in betriebspezifisches Humankapital und die Weitergabe von Kenntnissen und Fähigkeiten anregt, die betriebsinterne Mobilität sowie die Akzeptanz des technischen Fortschritts verbessert, stehen den Kostenwirkungen nämlich auch – mitunter nur schwer quantifizierbare – Produktivitätseffekte gegenüber.

Die Arbeitsmarktwirkungen des Kündigungsschutzes werden den Ergebnissen internationaler Vergleiche zufolge vielfach überschätzt (vgl. Walwei 2002a). So gibt es wenig Hinweise darauf, dass die Regelungsdichte auf das Niveau von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit wirkt. Allerdings ergibt sich international ein schwacher statistischer Zusammenhang zwischen weniger reguliertem Kündigungsschutz und höherem Wirtschaftswachstum. Der Kündigungsschutz kann stellvertretend als Richtgröße für die Regulierungsdichte einer Volkswirtschaft gesehen werden, da sich bei Berücksichtigung anderer Regelungen (z.B. auf den Produktmärkten) das Länder-Ranking nicht verändert. Eine geringe Regelungsdichte auf Produkt- und Arbeitsmärkten, wie in angelsächsischen Ländern, würde somit Effizienz und Produktivität der Volkswirtschaft und damit deren Wachstumsdynamik erhöhen. Ob dabei die Regelungsdichte auf Produktmärkten oder die auf Arbeitsmärkten oder gar deren Zusammenspiel als dominant einzustufen sind, gehört zu den noch nicht beantworteten Fragen der Forschung.

In hohem Maße bedeutsam ist der Kündigungsschutz den internationalen Erfahrungen zufolge aber mit Blick auf die Struktur der Arbeitslosen und Beschäftigten (OECD 1999). Berufseinsteiger, Berufsrückkehrer und Arbeitslose haben es auf regulierten Arbeitsmärkten besonders schwer. Strikte Kündigungsschutzregelungen verlängern die Dauer der Arbeitslosigkeit und tragen damit zu einem höheren individuellen Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit bei. Damit wird ein Zielkonflikt (auch auf einzelwirtschaftlicher Ebene) deutlich. Es stellt sich die Frage, inwieweit es Sinn machen könnte, die Beschäftigungschancen der Randbelegschaft durch weniger Kündigungsschutz für die Stammbeslegschaft zu erhöhen. Die international vergleichenden Analysen legen zudem nahe, dass striktere Bestimmungen negativ mit der Arbeitskräftemobilität korreliert sind. Jedoch ist Fluktuation auf einzel- und gesamtwirtschaftlicher Ebene mit Aufwand (z.B. Friktionen durch Suche und Einarbeitung) und Ertrag (z.B. neuen Ideen und besserer Allokation) verbunden. Damit wird deutlich, dass eine zu geringe Fluktuation schädlich (i.S. einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit) sein, aber auch eine hohe Fluktuation nicht per se als Optimum gelten kann.

Fazit *Vorab ist festzuhalten, dass die Beschäftigungswirkungen von Rechtsänderungen häufig erst mit Verzögerung wirksam werden, weil sie von veränderten Verhaltensweisen abhängen, die kurzfristig kaum beeinflussbar sind (gilt auch für die Abschnitte 3.2.3. und 3.2.4.). Generell liefern die hier zusammengetragenen Befunde keine schlüssige Begründung für eine massive Deregulierung des Kündigungsschutzes. Jedoch gibt es in jedem Rechtssystem Reformbedarf, weil sich auch dessen Rahmenbedingungen laufend ändern. Folgende beschäftigungspolitisch begründete Argumente sprechen für Revisionen: Wenn der Strukturwandel mit dem Ziel einer Stärkung der Wachstumskräfte vorangetrieben werden soll, ist das derzeitige – für große Industriebetriebe und überwiegend interne Arbeitsmärkte wohl passende – Regelwerk stärker an den Realitäten des mittelständischen Dienstleistungsgewerbes auszurichten. Ein gelockelter Kündigungsschutz und damit tendenziell mehr Mobilität würden zu einem Perspektivwechsel beitragen, der den Strukturwandel zugunsten hochwertiger Produkte und Dienste beschleunigen könnte. Das Augenmerk würde von der Erhaltung bestehender Arbeitsplätze hin zur Entstehung neuer Arbeitsplätze gelenkt, in neuen wie in expandierenden Betrieben.*

Schließlich sind bei der Ausgestaltung des Arbeitsrechts die Interessen von Outsidern stärker zu beachten, bei denen es regelmäßig zur „Rache des Gutgemeinten“ kommt. Mit anderen Worten: Der Schutz wendet sich gegen den Schutzwürdigen (vgl. hierzu auch Jahn 2002). Würde mit Hilfe einer nur partiellen Deregulierung die Persistenz der Arbeitslosigkeit durchbrochen, hätte dies auch eine gesamtwirtschaftliche Dimension: Ein höheres effektives Angebot kann zumindest in der längeren Frist lohnmoderierend wirken und damit den Beschäftigungsaufbau begünstigen. Mutet man damit den Arbeitnehmern ein höheres Arbeitsplatzrisiko zu, dürfte ihr Schutz bei den ebenfalls anstehenden Reformen der sozialen Sicherungssysteme und der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht zu kurz kommen. Vorbild könnten dabei die „Flexicurity-Konzepte“ sein, die in Dänemark und den Niederlanden mit Erfolg praktiziert werden. Verbesserte Instrumente zum Erhalt und Ausbau der Beschäftigungsfähigkeit würden dann teilweise an die Stelle individueller Beschäftigungssicherheit treten.

3.2.3 Lockerung der Befristungsregelungen

Zielsetzung

Befristete Arbeitsverträge neutralisieren in gewisser Weise den Kündigungsschutz, weil das Beschäftigungsverhältnis durch Fristablauf beendet wird. Eine Lockerung der Befristungsregelungen würde in der betrieblichen Praxis viele Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen, indem z.B. temporäre Auslastungsschwankungen besser ausgeglichen werden können. Auch bei unsicheren Erwartungen hinsichtlich der Auftragslage wären befristete Einstellungen eine sinnvolle Option. Zusätzliche befristete Arbeitsverhältnisse kämen überdies für Urlaubsvertretungen in Betracht. Darüber hinaus könnten Betriebe Befristungen verstärkt als verlängerte Probezeit zur Verbesserung der Personalauswahl einsetzen.

Befunde

Für den Arbeitnehmer weist der befristete Arbeitsvertrag gegenüber dem unbefristeten Arbeitsverhältnis einen klaren Nachteil auf: Durch die Befristung wird die Beendigung des Arbeitsverhältnis von vornherein verabredet. Anders als beim unbefristeten Arbeitsvertrag, der nur durch wirksame Kündigung zu beenden ist, müsste über eine Verlängerung oder Übernahme nach Ablauf der Frist erst noch verhandelt und entschieden werden.

Anders ist das befristete Arbeitsverhältnis allerdings dann zu beurteilen, wenn Arbeitslosigkeit die Alternative wäre und nicht die unbefristete Beschäftigung. Der befristet Beschäftigte hält Kontakt zum Erwerbsleben, erwirbt neue Erfahrungen und Qualifikationen, verhindert eine Entwertung seines Humankapitals und erhält eine Chance zur Bewährung. Für die Annahme eines temporären Stellenangebotes spricht auch, dass der Arbeitnehmer bei einer Stellensuche aus dieser Position heraus nicht mit negativen Signalen auf einen potentiellen Arbeitgeber zu rechnen braucht, was etwa bei längerer Arbeitslosigkeit oder der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen leicht passieren kann.

Was die Regulierungsdichte bei Befristungen angeht, liegt Deutschland im OECD-Ländervergleich Ende der 90er Jahre unter 26 Ländern auf Position 15 und bewegt sich damit im unteren Mittelfeld (vgl. **Table 1**). Dabei berücksichtigt das OECD-Ranking bereits die Deregulierungsschritte in den 80er und 90er Jahren. Nach dem Wegfall der sachlichen Rechtfertigung bei Befristungen bis zu 18 Monaten (1985) wurde die Befristungshöchstdauer bis auf 24 Monate im Jahr 1996 erhöht. Im Jahr 2001 gab es dagegen mit der Einschränkung bestimmter Kettenarbeitsverträge einen kleinen Schritt in Richtung „Re-Regulierung“.

Was hat die Deregulierung des Befristungsrechts bisher gebracht? Diese Frage ist nicht leicht zu beantworten, weil bei intertemporalen Vergleichen die Wirkungen von Rechtsänderungen nur schwer zu isolieren sind. Rechtliche Änderungen werden häufig von anderen Faktoren überlagert wie der konjunkturellen Entwicklung oder auch von Verhaltensweisen, die nicht von rechtlichen Rahmenbedingungen abhängen.

Regulierungen beeinflussen Kosten und Nutzen verschiedener Handlungsalternativen für die Beteiligten. Ob dann aber der institutionell geschaffene Handlungsspielraum tatsächlich ausgeschöpft wird und zudem mit positiven Arbeitsmarktwirkungen einhergeht, ist eine andere Frage. Dies belegen zwei vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in Auftrag gegebene Untersuchungen zu den Wirkungen der Befristungsregelung des Beschäftigungsförderungsgesetzes (*Büchtemann / Höland 1989, Bielinski 1997*).

Beide Untersuchungen kamen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass zwar die Neuregelung der befristeten Beschäftigung durchaus kräftig in Anspruch genommen wurde, der Arbeitsmarkteffekt aber vor allem wegen hoher Mitnahmeeffekte (infolge der rechtstechnischen Vereinfachung) eher gering ausfiel. Da Befristungen in Deutschland vor allem der Erprobung dienen, bestätigten die Ergebnisse der Untersuchungen weder die seinerzeitigen Hoffnungen der Gesetzesinitiatoren (zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten) noch die Befürchtungen der Gesetzesgegner (Substitution von unbefristeter durch befristete Beschäftigung). Außerdem stellte sich heraus, dass der befristete Arbeitsvertrag als Chance des (Wieder-)Einstiegs ins Erwerbsleben (vor allem von Berufsanfängern und –rückkehrern) akzeptiert wird, auch wenn die Mehrheit der Arbeitssuchenden eine Dauerstelle wünscht.

Darüber hinaus ist fraglich, ob erweiterte Möglichkeiten zur Befristung von Arbeitsverträgen zu einer stärkeren Verbreitung dieser Beschäftigungsform führen würden. Untersuchungen auf Basis des Mikrozensus ergaben seit Mitte der achtziger Jahre weithin konstante Befristungsquoten (vgl. **Tabelle 2**). Die im Abschnitt 3.1.2. genannten Vorteile stabiler Beschäftigung überwiegen offenbar weiterhin in der betrieblichen Wirklichkeit (*Hoffmann/Walwei 2002*).

Fazit *Die vergleichsweise hohe Regelungsdichte in Deutschland zeigt, dass das Flexibilisierungspotenzial bei den Befristungen noch nicht ausgeschöpft ist. Begünstigt werden hier weitere Deregulierungsschritte auch dadurch, dass z.B. die Befristung als arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Verringerung von Überstunden an Ansehen gewonnen hat. Gegenüber dem schwierigen Sprung von der Erwerbslosigkeit in ein Normalarbeitsverhältnis werden durch flexible Beschäftigungsformen die Hürden einer dauerhaften Reintegration in den Arbeitsmarkt schrittweise abgebaut. Mehr arbeitsrechtliche Deregulierung in diesem Bereich würde erleichtert, wenn die Tarifparteien die dadurch entstehenden Handlungsspielräume aktiv zugunsten der betroffenen Arbeitnehmer nutzen.*

3.2.4 Öffnung der Leiharbeit

Zielsetzung

Von der Öffnung der Leiharbeit verspricht man sich eine Ausweitung dieses Beschäftigungssegments und die Erschließung zusätzlicher Beschäftigungspotentiale. Vor allem bei den Firmen, die Leiharbeit in Anspruch nehmen (Entleiher), erwartet man eine Effizienzsteigerung über eine verbesserte Auslastung des Faktors Arbeit. So müssen für Spitzenbelastungen bzw. kurzfristige Arbeitsausfälle (z.B. wegen Krankheit) keine oder weniger zusätzliche Arbeitskräfte vorgehalten werden. Darüber hinaus rech-

net man auch mit einer Ausweitung der regulären erwerbswirtschaftlichen Beschäftigung dadurch, dass Tätigkeiten „gepoolt“ werden können, für die sich aus Sicht des Betriebes oder des privaten Haushaltes eine regelmäßige Dauerbeschäftigung nicht lohnt.

Befunde

Die Leiharbeit hat sich in den letzten 15 Jahren zu der am schnellsten wachsenden Beschäftigungsform in Deutschland entwickelt (vgl. **Tabelle 2**). Dennoch bleibt ihr Beschäftigungsbeitrag noch immer deutlich hinter dem anderer Ländern zurück. Leiharbeit ist gekennzeichnet durch eine Dreieckskonstellation, in der ein Arbeitgeber (Verleiher) einem Dritten (Entleiher) Arbeitskräfte (Leiharbeitnehmer) zur Arbeitsleistung überlässt. Die Beteiligung von drei Parteien führt dabei typischerweise zu einem Auseinanderfallen von Arbeitsverhältnis (zwischen Verleiher und Leiharbeitnehmer) und Beschäftigungsverhältnis (zwischen Entleiher und Leiharbeitnehmer).

Tabelle 2

Wandel der Erwerbsformen in Deutschland				
Anteil in % an den Erwerbstätigen in den Jahren 1985 und 2000				
Erwerbsformen	Deutschland		Westdeutschland	Ostdeutschland
	1985 *	2000	2000	2000
Erwerbstätige insgesamt (=100%)	26627	36604	30009	6595
Selbständige und Mithelfende insgesamt	11,8	10,8	11,3	8,7
Selbständige und Mithelfende ohne Landwirtschaft	8,1	9,5	9,8	8,3
<i>darunter:</i>				
- Selbständige mit Beschäftigten	4,5	4,6	4,7	4,2
- Selbständige ohne Beschäftigte	2,9	4,5	4,6	3,9
<i>nachrichtlich:</i>				
Teilzeit von Selbständigen und Mithelfenden				
- insgesamt	1,9	1,7	1,9	0,8
- ohne Landwirtschaft	1,1	1,5	1,7	0,8
Abhängig Beschäftigte insgesamt	88,2	89,2	88,7	91,3
Abhängig Vollzeitbeschäftigte	77,6	71,5	69,6	79,8
- Unbefristete Tätigkeit ("Normalarbeitsverhältnisse")	67,3	60,8	60,2	63,6
- Befristete Tätigkeit	9,4	10,2	9,0	15,9
davon Auszubildende	5,8	4,9	4,5	6,8
übrige befristete Tätigkeit	3,6	5,3	4,4	9,0
<i>keine Angaben zur Befristung</i>	1,0	0,4	0,4	0,3
Abhängig Teilzeitbeschäftigte	10,6	17,7	19,1	11,5
- Unbefristete Tätigkeit	9,4	15,7	17,0	9,6
- Befristete Tätigkeit	0,9	1,7	1,7	1,8
davon Auszubildende	0,0	0,2	0,2	0,1
übrige befristete Tätigkeit	0,9	1,6	1,5	1,6
<i>keine Angaben zur Befristung</i>	0,3	0,3	0,4	0,2
Nachrichtlich: Leiharbeitnehmer **	0,2	0,9	1,0	0,5

*) 1985 Westdeutschland

**) Überwiegend Vollzeitbeschäftigte; Leiharbeitsverhältnisse können befristet oder unbefristet sein

Quelle: Mikrozensus; Arbeitnehmerüberlassungsstatistik der BA

Zwar haben Betriebe durchaus ein ökonomisches Interesse an stabilen und dauerhaften Arbeitsbeziehungen. Zugleich benötigen sie aber immer auch ein gewisses Flexibilitätspotenzial zur Anpassung personeller Kapazitäten an Nachfrageschwankungen. Leiharbeit ist dabei eine Form der betriebsexternen Anpassung, die eine quantitative Variation des Arbeitsvolumens erlaubt. Sie bedient eher eine temporär anfallende Arbeitsnachfrage, die mit der Stammbeslegschaft im Entleihbetrieb nicht so ohne weiteres abgefangen werden kann.

Leiharbeiter sind für den Entleiher eine ad-hoc abrufbare sowie dehn- und teilbare Flexibilitätsreserve. Sie können vergleichsweise kurzfristig und ohne großen Qualifizierungs- und Rekrutierungsaufwand angeworben werden. Werden sie nicht mehr benötigt, kann sich der Entleiher ohne Entlassungsaufwand und binnen kurzer Zeit von ihnen trennen. Leiharbeit zielt – wie die Variation von Überstunden – im Vergleich zu Befristungen auf eher kurze Planungshorizonte und Reaktionszeiten. Im Unterschied zu den Überstunden kommt aber der Einsatz von betriebsfremden Leiharbeitern für solche Tätigkeiten weniger in Betracht, die ein hohes Maß an betriebsspezifischem Aufwand erfordern (insbesondere Einarbeitungskosten). Infolge dessen besteht auch zwischen Leiharbeit und befristeter Beschäftigung lediglich dann eine Substitutionsbeziehung, wenn Leiharbeit über längere Zeit einen Sockel bildet und Beschäftigungsfixkosten eine untergeordnete Rolle spielen. Mit der Leiharbeit ist für den Entleiher ein ähnlich interessanter personalpolitischer „Mitnahmeeffekt“ wie bei den Befristungen verbunden, nämlich die Möglichkeit der Erprobung.

Die wachsende Bedeutung der Leiharbeit spricht auch für eine erhöhte Flexibilitäts- und Mobilitätsbereitschaft der Arbeitnehmer. Der Vorteil der Leiharbeit liegt aus ihrer Sicht darin, dass Beschäftigungs- und Suchphase bei der Leiharbeit zusammenfallen. Jeder Arbeitseinsatz in einem Entleihbetrieb lässt sich als Suchschritt auffassen, wobei die Arbeitskraft quasi „on the temporary job“ eine feste Stelle sucht.

Die Beschäftigungswirkungen einer weiteren Deregulierung der Leiharbeit dürften schon auf betrieblicher Ebene uneinheitlich sein. Bei den Zeitarbeitsagenturen selbst würde mehr Vertragsfreiheit wohl zusätzliche Aktivitäten auslösen und damit mehr Beschäftigung schaffen. Dagegen dürfte es – zumindest in der kurzen Frist – bei den Entleihern zunächst zu einem Beschäftigungsrückgang kommen. Die Beschäftigungsausweitung in der Verleihbranche würde also zu Lasten anderer Sektoren gehen. So gibt es Hinweise darauf, dass etliche Betriebe im verarbeitenden Gewerbe ihre Personaldecke heute wesentlich knapper kalkulieren als noch vor 15 Jahren. Bei Auslastungsspitzen werden dann entweder die Arbeitszeit hochgefahren, befristete Verträge abgeschlossen oder eben Leiharbeit eingesetzt. Hierdurch werden die Beschäftigungsverhältnisse der (verkleinerten) Kernbelegschaften sicherer und Auftragspitzen durch interne Flexibilität oder eben durch atypische Beschäftigung abgefangen (Leiharbeit, Befristungen). Der daraus folgende Beschäftigungsabbau im verarbeitenden Gewerbe wird durch die Ausweitung der Leiharbeitsbranche aber nicht vollständig kompensiert. Da die Auftragspitzen bei den Entleihern in der Regel nicht zeitgleich auftreten, muss von den Verleihern insgesamt weniger Personal vorgehalten werden. Mittel- und längerfristig könnten aber die zunächst negativen Beschäftigungseffekte bei den Entleihern aufgrund der günstigeren Kostensituation und den damit verbundenen Möglichkeiten einer Produktionsausweitung mehr oder weniger stark kompensiert werden.

Auf der Makroebene ist zu fragen, ob hinter der wachsenden Inanspruchnahme der Leiharbeit ein verändertes Rekrutierungsverhalten der Unternehmen steht oder ein ernstzunehmendes Matching-Problem (Klös 2000). Würde es der Zeitarbeit gelingen, einen Beitrag zur schnelleren Stellenbesetzung zu leisten oder vermeidbare Überstunden zu reduzieren, würde sie nicht nur andere Beschäftigung verdrängen, sondern neue schaffen. Hinweise zur Unterstützung dieses Arguments liefert die Struktur der Zeitarbeiter nach Berufsgruppen. Fast die Hälfte der Zeitarbeiter entfiel 2001 auf technische Berufe

(z.B. Schlosser, Elektriker, Metallbearbeiter), die eher unterproportionale Arbeitslosenquoten aufweisen. Dies deutet daraufhin, dass Zeitarbeit bereits heute einen gewissen Beitrag zur Überwindung von Arbeitskräfteengpässen und damit zur Vermeidung von Mismatch leistet.

Während sich der positive Effekt von mehr Leiharbeit auf den makroökonomischen Beschäftigungstrend somit eher in Grenzen halten dürfte, gehen von der Leiharbeit auf der Basis der vorliegenden Empirie positive Integrationswirkungen für Arbeitslose sowie für Jüngere und Geringqualifizierte aus. Dies ist ein wichtiger Ansatzpunkt für den Einsatz der Leiharbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument (vgl. hierzu Abschnitt 3.3.3).

Ähnlich wie bei den Befristungen ist aber auch bei der Leiharbeit offen, wohin die weitere Entwicklung geht. So deuten internationale Erfahrungen an, dass hierzulande noch Potenziale zu vermuten sind und auszuschöpfen wären (vgl. Jahn/Rudolph 2002). Eine weitere Lockerung würde den Handlungsspielraum der Akteure erhöhen. Ob dieser dann tatsächlich in Anspruch genommen würde, ist freilich offen.

Denn einer weiteren Ausbreitung von Leiharbeit stehen auch Hindernisse entgegen. Empirische Befunde zeigen, dass Personalverantwortliche in Deutschland „internen“ Verfahren der Flexibilisierung von Personalkapazitäten den Vorzug gegenüber „externen“ geben. Eine hohe und steigende Wertschätzung genießt in diesem Zusammenhang die Arbeitszeitflexibilisierung über Kontenregelungen, Arbeitszeitkorridore und Jahresarbeitszeitmodelle. Der Vorzug interner Flexibilisierung wird häufig mit der Pflege des betrieblichen Humankapitals, dem Motivationserhalt der Belegschaft und andernfalls drohenden Imageverlusten des Unternehmens in der Öffentlichkeit begründet.

Ein anderes Argument könnte ebenfalls gegen eine starke Expansion der Leiharbeit sprechen: In Ländern, in denen der Arbeitsmarkt stark dereguliert ist, können die Leiharbeitsquoten unter Umständen äußerst gering sein (Dänemark) oder auf vergleichsweise mäßigem Niveau stagnieren (USA). Für die Akzeptanz von Leiharbeit dürfte deshalb entscheidend sein, ob und in welchem Tempo der deutsche Arbeitsmarkt generell flexibilisiert wird. Je flexibler das Normalarbeitsverhältnis ausgestaltet wird (z.B. durch eine Lockerung des Kündigungsschutzes), desto weniger Bedarf könnte es für Leiharbeit geben. Schließlich gibt es ein drittes Argument, das gegen ein exzessives Wachstum der Zeitarbeit spricht. Je mehr Fachkräfteprobleme sich im Zuge des demographischen Wandels abzeichnen, desto eher werden die Betriebe Arbeitnehmer mit attraktiven Bedingungen „ködern“ müssen (z.B. einem festen Arbeitsplatz). Dies könnte sich auf Dauer als Wettbewerbsnachteil für die Leiharbeit erweisen.

Fazit *Die Leiharbeit ist sowohl aus der Perspektive der Nachfrager (Entleihbetriebe) als auch der Anbieter (Leiharbeitnehmer) eine personalpolitisch und such-strategisch interessante Option (vgl. Schröder 1997). Sie ist eine betriebliche Anpassungsalternative, die es erlaubt, flexibel auf Auftragsspitzen und Schwankungen der Auslastung zu reagieren. Zudem wird der Leiharbeit eine wichtige Brückenfunktion in den ersten Arbeitsmarkt (für Arbeitslose, Jüngere und Geringqualifizierte) zugeschrieben. Sie ist damit auch für die Arbeitnehmer ein wichtiger Suchweg zum neuen Arbeitsplatz.*

Die Möglichkeiten der Zeitarbeit werden aber hierzulande immer noch durch Regelungen stark beschränkt. Sie sollen das „Normalarbeitsverhältnis“ bewahren, wenden sich aber zunehmend gegen eher wettbewerbsschwächere Arbeitnehmergruppen, für die Zeitarbeit einen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt ermöglichen kann. Ihnen wäre vermutlich eher damit gedient, wenn Arbeitsbedingungen, Entlohnung und Gesundheitsschutz (z.B. auch durch Kollektivvereinbarungen) für die Zeitarbeit verbessert würden.

3.2.5 Weniger Zutrittsbeschränkungen für Existenzgründer

Zielsetzung

Mittelständische Unternehmen und vor allem Existenzgründer leisten wertvolle Beiträge zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und treiben zugleich den Strukturwandel voran (Birch, 1987). Diese landläufige Begründung der Selbständigenförderung – sowohl finanzieller als auch institutioneller Art – ist in ihrem Kern sicher unstrittig. Denn zumindest einer der Wege zu mehr Beschäftigung führt über die Schaffung neuer Arbeitsplätze in neuen Unternehmen.

Neben den positiven Beschäftigungswirkungen beruht das politische wie auch das öffentliche Interesse an neu gegründeten (Klein-)Betrieben auf einer Reihe weiterer Überlegungen. Kleinere Unternehmen – so die Annahme – verfügen insbesondere auf regional begrenzten Märkten oft über größere Kundennähe, können so Marktlücken aufspüren und den Bedürfnissen ihrer Kunden besser entgegenkommen. Damit leisten sie zugleich einen wichtigen Beitrag zur effizienten Allokation von Gütern und Diensten in der Volkswirtschaft. Häufig verfügen neue Betriebe auch über spezielles Know-How für innovative Produkte, Fertigungstechniken oder Vertriebswege und können über den Wettbewerb auch indirekt Innovationen bei Großbetrieben anstoßen.

Daneben ist für die Erleichterung von Unternehmensgründungen vor allem die Annahme maßgebend, dass der für ein marktwirtschaftliches System überlebensnotwendige Auslese- und Erneuerungsprozess beeinträchtigt ist und diese Störung ohne flankierende Unterstützung nicht behoben werden kann.

Befunde

Begründet wird dies insbesondere mit folgenden Überlegungen: Großunternehmen können wegen ihrer größeren Investitionskraft über Innovationen und den technischen Fortschritt Einsparpotentiale erschließen und so in ihren Märkten die Kostenführerschaft übernehmen. Diese Produktivitätsgewinne führen häufig zum Abbau von Personal. Kleine mittelständische Unternehmen hingegen können aus Kapitalmangel oft weniger in die Entwicklung moderner Produkte und Verfahren investieren und sind dadurch gezwungen, weiterhin personalintensiv zu arbeiten. Gleichzeitig werden Produktionsanlagen und -verfahren im Zuge der Einführung moderner Computertechnologien immer flexibler. Während kleinere Marktteilnehmer so ebenfalls zu konkurrenzfähigen Preisen anbieten können, flacht die Kostendegression bei der Großserienproduktion ab.

Der OECD zufolge rangierte die Bundesrepublik in den letzten Jahren im internationalen Vergleich der Selbständigenquoten allenfalls im Mittelfeld. Ist also hier der Ursprung der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit zu suchen?

Richtet man den Blick in die Vergangenheit, so zeigt sich ein nicht leicht interpretierbares Bild (vgl. *Tabelle 3, Seite 30*). Denn auch in den Vergleichsländern gibt es durchaus unterschiedliche Entwicklungsverläufe. Selbst innerhalb eines relativ homogenen Wirtschaftsraumes wie der Europäischen Union divergieren die Selbständigen-Quoten ganz erheblich. Insbesondere in den südlichen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bewegt sich die berufliche Selbständigkeit auf konstant hohem Niveau. Dabei fällt eine ganze Reihe länderspezifischer Faktoren ins Gewicht.

Der vielerorts erkennbare Rückgang von Selbständigenquoten in den Siebziger und Achtziger Jahren lässt sich zunächst als eine Kapitalakkumulations- und Konzentrationsbewegung in den nationalen Märkten interpretieren. Dagegen ist der zuletzt feststellbare Trend zur Ausweitung selbständiger Aktivitäten vermutlich auf die fortschreitende Tertiarisierung zurückzuführen. Unklar ist hingegen die Bedeutung von

Förderprogrammen zur Existenzgründung, wie sie in vielen EU- und OECD-Staaten existieren. Zumindest in Deutschland, wo in den vergangenen Jahren die Gründungsförderung massiv gestärkt wurde, scheint ein solcher Einfluss nicht ausgeschlossen zu sein.

Tabelle 3

Selbständigen-Quoten in ausgesuchten OECD-Staaten (ohne Landwirtschaft) - in Prozent										
	1973	1979	1983	1989	1990	1995	1997	1998	1999	2000
Deutschland *	9,1	8,2	7,5	7,8	7,8	8,7	8,9	9,3	9,2	9,2
USA	6,7	7,1	7,8	7,5	7,5	7,3	7,2	7,0	6,7	6,6
Japan	15,2	15,1	14,2	12,8	12,2	9,9	10,1	9,6	9,6	9,3
Großbritannien	7,3	6,6	8,6	12,6	12,6	12,2	11,9	11,5	11,2	10,8
Frankreich	11,4	10,6	10,5	10,5	9,3	8,6	8,3	8,3	8,2	8,1
Niederlande	k.A.	8,8	8,6	7,9	7,9	9,6	10,1	9,7	9,2	k.A.
Schweden	4,8	4,5	4,8	7,1	7,3	9,3	9,1	9,0	9,0	8,9
Dänemark	9,6	9,4	8,7	7,0	7,3	6,9	6,8	6,9	7,2	6,6
Österreich	11,7	8,9	8,1	6,7	6,7	7,2	7,0	7,4	7,4	k.A.
Italien	23,1	19,6	21,5	23,2	23,0	23,1	23,5	23,2	23,4	23,2
Spanien	17,1	16,5	17,9	18,3	17,8	18,6	18,1	17,6	16,7	16,0

*) Bis einschließlich 1990 Werte nur für die alten Bundesländer, nachfolgend für das gesamte Bundesgebiet

Quelle: OECD

Eine Überraschung bieten jedoch die Vereinigten Staaten. Denn die amerikanische „Job Maschine“ weist zusammen mit Dänemark eine der niedrigsten Selbständigen-Quoten unter den Vergleichsländern aus – trotz einer Reihe von Faktoren, die allgemein als selbständigkeitsfördernd eingeschätzt werden: So ist das soziale Netz in den USA bekanntermaßen weitmaschig und der Arbeitsmarkt vergleichsweise wenig reguliert. Überdies gilt die amerikanische Gesellschaft als wesentlich mobiler, risikobereiter und auch individualistischer als viele Wohlfahrtsstaaten mitteleuropäischer Prägung. Trotzdem veränderte sich dort der Selbständigen-Anteil im letzten Vierteljahrhundert nur minimal.

Die Gründe dafür sind wohl vor allem struktureller Natur. Allgemein hängt das Ausmaß beruflicher Selbständigkeit (außerhalb der Landwirtschaft) vom sog. „Reifegrad“, dem ökonomischen Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft ab. In einer tertiären Zivilisation werden größere Betriebseinheiten durch die vorhandenen Infrastrukturen begünstigt. Die Distribution von Gütern und Diensten gestaltet sich unproblematisch. Daher können sich die Märkte konzentrieren und statt kleinräumiger Ökonomien sind in der Tendenz eher weniger, dafür jedoch größere Betriebe erforderlich.

Manchmal kann die Dominanz von Großunternehmen den Marktzutritt für neue und kleinere Anbieter erheblich erschweren. Denn gemeinhin wird bei zunehmender Betriebsgröße ein fallender Verlauf der Herstellungskosten unterstellt. Andererseits wirken diese Größenvorteile durchaus nicht unbegrenzt. Zum einen wird die Kostenkurve zunehmend abgeflacht durch moderne Computertechnologien in Entwicklung, Produktion und Administration, die auch in kleineren Unternehmen immer mehr Verbreitung finden. Zugleich begünstigen die gesunkenen Markteintrittskosten in der Informationsgesellschaft die Entstehung neuer und auch kleinerer Betriebe. Zum anderen finden sich Anzeichen dafür, dass ab einer bestimmten Größe die „economies of scale“ durch die entstehenden Transaktionskosten für Controlling, Kommunikation und Organisation - zumindest teilweise – wieder absorbiert werden. Outsourcing, Just-in-Time-Fertigung, Lean Management und Lean Production zeigen einerseits den Trend zur Konzentration auf die Kernkompetenzen. Andererseits sind sie auch eine Reaktion auf einen anspruchsvolleren Konsumenten, in dessen Blickfeld neben dem reinen Kostenaspekt mehr und mehr auch qualitative Gesichtspunkte sowie die Individualität des Angebots rücken.

Ein weiterer Einfluss auf das Gründungsgeschehen geht auch von der Regulierungsdichte am Arbeitsmarkt aus. So wird ein unflexibler Arbeitsmarkt verstärkt Arbeitslose in die Selbständigkeit treiben. Die rege Nachfrage nach dem Überbrückungsgeld des Arbeitsamtes bestätigt im Kern diese These. Mangel an Beschäftigungsalternativen kann zu Gründungen „aus der Not“ führen. Bei hoher Arbeitslosigkeit sind die wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen also für Jungunternehmer nicht gerade ideal. Umgekehrt können von einer günstigen Konjunkturlage ebenfalls Gründungsanreize ausgehen.

Aber auch besonders rigide Regelungen des Arbeits- und Tarifrechts können dazu führen, dass Unternehmen lieber auf externe Kooperationspartner zugreifen, als sich längerfristig an eigenes Personal zu binden. Die Scheinselbständigkeit ist nicht die einzige Schattenseite dieses Phänomens.

Abzuwägen sind aber auch Sinnhaftigkeit und Nutzen verschiedener Markteintrittsbarrieren. So ist etwa der „Meisterzwang“ im Handwerk – der so genannte „Große Befähigungsnachweis“ – eine (rechtlich) notwendige Voraussetzung zur Führung eines eigenständigen Betriebes. Er dient einerseits der Qualitätssicherung, verhindert zugleich aber viele Markteintritte. Umgekehrt wirkt ein solcher Schutz der Berufsausübung – wie man ihn auch von „verkammerten“ Freien Berufen kennt - wettbewerbsmindernd und sichert damit den zugelassenen Marktteilnehmern Existenz und Auskommen. Auf der Makroebene ist bislang nicht geklärt, ob die Entwicklungs- und Arbeitsplatzpotenziale solchermaßen „geschützter“ Marktteilnehmer den Mangel an Wirtschafts- und Beschäftigungsdynamik gegenüber einem weniger regulierten Markt hinreichend kompensieren können.

Fragen der beruflichen Selbständigkeit und „Unternehmenskultur“ dürfen aber nicht auf die Kennziffer „Selbständigen-Quote“ reduziert werden. Denn erstens kann angenommen werden, dass die Zahlen der Selbständigen und die der abhängig Beschäftigten auf Konjunkturschwankungen unterschiedlich reagieren. Zweitens variiert die Zahl der Erwerbstätigen, die bei dieser Verhältniszahl den Nenner bildet, zwischen den vorher verglichenen Ländern teilweise erheblich. Länder mit hoher Erwerbsbeteiligung weisen also bei gleichem Bestand an Selbständigen eine geringere Quote auf als Länder, deren Erwerbsbeteiligung insgesamt eher niedrig liegt. Umgekehrt fiel bei geringer Erwerbsbeteiligung und konstanter Selbständigenzahl die relative Selbständigen-Quote höher aus. In vielen südeuropäischen Ländern ist z.B. die Erwerbsneigung von Frauen vergleichsweise gering, der Anteil der Selbständigen insgesamt dagegen sehr hoch. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen wiederum steigt mit fortschreitender Tertiarisierung der Volkswirtschaft.

Fazit *Rückschlüsse auf etwaige Defizite beim Gründungsgeschehen in Deutschland lassen sich aus wissenschaftlichen Befunden nicht ableiten. Über die „optimale“ Selbständigen-Quote einer Volkswirtschaft sind ohnehin allenfalls spekulative Aussagen möglich. Sie müssen sich innerhalb eines gewissen „Interpretationskorridors“ bewegen. Denn anders als oft propagiert sagt die Selbständigen-Quote allein wenig über den Zustand einer Volkswirtschaft aus, wie das Beispiel der USA zeigt. Tatsächlich gibt es in den Vereinigten Staaten deutlich mehr Unternehmer als in der Bundesrepublik, aber eben auch sehr viel mehr Erwerbstätige insgesamt.*

Auch liegen keine Informationen zur „Qualität“ der Selbständigkeit in den einzelnen Ländern vor. So wären bei einigen der europäischen Nachbarn aufgrund der großen Bedeutung von Tourismus und Gastronomie/Hotellerie saisonale Schwankungen vorstellbar. Auch liefern die Quoten keine Aufschlüsse über die Beschäftigungsintensität und die Wirtschaftskraft der Unternehmen. Kaum jemand wird Teilzeit-Selbständigen, „Kümmerexistenzen“ im Nebenberuf, „Solopreneuren“ oder „Ich-AGs“ das Wort reden wollen, wenn er „neue Gründerjahre“ beschwört.

Viel wichtiger erscheint eine ausreichende wirtschaftliche Dynamik, in der bewährte und auch neue Güter und Dienstleistungen auf offenen Märkten – durchaus auch von jungen Unternehmen – im Wettbewerb angeboten werden. Ohnehin trifft die Diskussion um die Selbständigen-Quote nicht den Kern des Beschäftigungsproblems. Denn Innovationen können genauso gut von bestehenden Betrieben ausgehen, neue Arbeitsplätze auch in „alten“ Unternehmen geschaffen werden. Für Volkswirtschaft und Beschäftigung sind neue Märkte deshalb oft wesentlich wichtiger als neue Unternehmen.

3.3 Arbeitsmarktpolitik

Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung sind gleichermaßen Handlungsfelder wie politischer Auftrag. Sie wirken jedoch keineswegs isoliert, sondern in Interdependenz mit vielen benachbarten Politikbereichen. Innerhalb des politischen Interaktionssystems hat die Förderung der Arbeitsaufnahme, die „aktive Arbeitsmarktpolitik“, eine ambivalente Rolle: Einerseits ist die Komplementarität zu anderen Politikfeldern, wie der Wirtschaftspolitik, der Finanzpolitik, der Strukturpolitik, der Sozialpolitik und der Bildungspolitik wichtige Voraussetzung für Erfolge am Arbeitsmarkt. Andererseits können ihre Bemühungen durch unbeabsichtigte Substitution oder gar Konkurrenz konterkariert oder zumindest in ihrer Wirkung geschwächt werden. So musste die Bundesanstalt für Arbeit in jüngerer Vergangenheit nicht selten versuchen, Versäumnisse und Unzulänglichkeiten fehlgeleiteter Wirtschafts- und Sozialpolitik zu kompensieren, ohne jedoch über die geeigneten Instrumente und die nötigen Ressourcen zu verfügen. Auch die Alltagserfahrung lehrt: Vernetztes Denken und Handeln ist geboten, Einzelaktionen und unstrukturierte Maßnahmen sind wenig erfolgversprechend. Gleichwohl liegt es in der Verantwortung der Arbeitsmarktpolitik, Impulse zur Wiederherstellung des Gleichgewichts am Arbeitsmarkt zu geben.

Trotz der angespannten Situation auf dem Arbeitsmarkt und dem hohen Erfolgsdruck, der auf den Politikverantwortlichen lastet, ist hektischer Aktionismus zu vermeiden. Die immense Bedeutung, die die aktive Teilhabe am Erwerbsleben sowohl für den Einzelnen als auch für die Gesellschaft besitzt, erfordert ein entschlossenes, umsichtiges und planvolles Handeln – wie der soziale Sprengstoff, der in den Spannungen am Arbeitsmarkt liegt. Mittelknappheit und Budgetrestriktionen verlangen einen gewissenhaften Umgang mit Steuermitteln und insbesondere eine sorgfältige Bewirtschaftung der Gelder, die als Beiträge der Versicherungsgemeinschaft in die Kassen der Arbeitslosenversicherung fließen.

Damit rücken (nachhaltige) Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes ganz selbstverständlich in den Mittelpunkt arbeitsmarktpolitischer Überlegungen und Programme. Bei der Bewältigung dieser Herausforderungen werden die politischen Entscheidungsträger unterstützt durch wissenschaftliche Begleitforschung und Evaluation, die wiederum einem gesetzlichen Auftrag (§§ 280 ff. SGB III) folgen. Letztendlich tragen damit die Politikberater wie die Intermediäre und Umsetzer des politischen Willens in Arbeitsämtern, Verwaltungen, Institutionen und Organisationen eine Mitverantwortung für den Arbeitsmarkt.

Zur Flankierung der Beschäftigungspolitik konzentrieren sich die Instrumente der Aktivierung vor allem auf die Angebotsseite des Arbeitsmarktes, namentlich auf die Arbeitslosen. Angefangen von einer höheren Verbindlichkeit des Maßnahmeeinsatzes bis hin zur Verringerung von Lohnersatzleistungen sollen vor allem Anreize zur Stärkung der Eigeninitiative und zur Erhöhung der Suchintensität gesetzt werden. Von Seiten des Arbeitsamtes soll die Arbeitsplatzsuche insbesondere durch eine effektive Vermittlung unterstützt und intensiviert werden. Höhere Markttransparenz verspricht eine verringerte

Suchdauer und eine erhöhte Allokationseffizienz auf dem Arbeitsmarkt. Von einer Neuausrichtung der Instrumente erhofft man sich eine passgenauere Betreuung der Klientel, die nicht nur zu einer Verbesserung der Wiedereingliederungschancen führen sondern auch eine effizientere Mittelverwendung gewährleisten soll. Gezielte Qualifizierungsmaßnahmen können helfen, die Potenziale der Teilnehmer auch entsprechend der betrieblichen Bedarfslagen weiterzuentwickeln. Sie verbessern nicht nur die individuelle Wettbewerbsfähigkeit, sondern erhöhen auch das gesamtwirtschaftlich verfügbare Humankapital – eine wesentliche Voraussetzung zur Bewältigung des Strukturwandels.

3.3.1 Aktivierung der Erwerbslosen

Zielsetzung

Generell zielt aktivierende Arbeitsmarktpolitik auf den Erwerb, den Erhalt und den Ausbau der Beschäftigungsfähigkeit. Die Voraussetzungen für die individuelle Beschäftigungsfähigkeit bilden somit die strategischen Ansatzpunkte für Aktivierung: soziale Stabilität, fachliche Kenntnisse, Schlüsselqualifikationen und soziale Kompetenzen, Suchfähigkeiten sowie Flexibilitäts- und Konzessionsbereitschaft. Wird auf diese Weise der Ausgleich am Arbeitsmarkt in qualitativer wie auch quantitativer Hinsicht verbessert, erleichtert das nicht nur dem Einzelnen die Rückkehr in den regulären Arbeitsmarkt, sondern entlastet zugleich Beitragszahler und öffentliche Hände von den hohen Kosten der Arbeitslosigkeit. Ein – möglichst – optimaler Ausgleich am Arbeitsmarkt durch – möglichst – optimale Allokation von Arbeitskräften schafft zudem bessere Voraussetzungen für einen beschäftigungswirksamen Wirtschaftsaufschwung.

Instrumente der Aktivierung setzen grundsätzlich da an, wo Anreize von Erwerbslosen zur Aufnahme einer Arbeit zu verbessern sind. Dabei können sie zunächst auf eine stärkere Verbindlichkeit des Maßnahmeeinsatzes zielen, als „Test für die Arbeitsneigung“. Dazu zählt u.a. die Vermeidung von „Einsperreffekten“, wenn z.B. ein vorzeitiger Ausstieg aus einer Maßnahme wegen der Aufnahme einer Beschäftigung nicht nur geduldet, sondern durchaus erwünscht ist.

Ein zweiter Typ von Instrumenten einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik setzt bei der Gewährung von Lohnersatzleistungen an. Dabei ist einerseits an Anreize zu denken, die die Eigeninitiative stärken und die Suchintensität erhöhen sollen (z. B.: Wiedereingliederungsprämien für Erwerbslose bei Aufnahme einer Beschäftigung). Dagegen sollen Kürzungen beim Bezug von Lohnersatzleistungen Druck erzeugen.

Schließlich wird gemeinnützige Arbeit – in Anlehnung an die in angelsächsischen Ländern üblichen „Workfare-Programme“ – als wirksames Aktivierungsinstrument vorgeschlagen. Es ist oft die einzige Möglichkeit, die tatsächliche Verfügbarkeit von Erwerbslosen zu überprüfen und Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten.

Befunde

Betrachtet man zunächst die Aktivierungsinstrumente im Einzelnen, so zeigt sich, dass auch jedes für sich genommen nicht unumstritten ist: Einschnitte bei den Lohnersatzleistungen stehen unter Vorbehalt, weil sie auf wohlfahrtsstaatliche Grenzen stoßen. Generell gilt, dass der Angebotsdruck zunimmt, je weniger großzügig die Lohnersatzleistungen ausfallen. Relevant sind dabei Höhe, Dauer und sonstige Bedingungen der Gewährung von Leistungen. Während sich in den meisten OECD-Ländern an der Substanz der Lohnersatzleistung (also insbesondere an Höhe und Dauer) nur wenig geändert hat, sind

die Bedingungen für den Leistungsbezug verschärft worden. Dies betrifft zum einen die Bestimmungen zur Zumutbarkeit (verfügbarer Arbeit), wobei weniger rechtliche Änderungen im Vordergrund standen als vielmehr die Ausschöpfung gegebener Handlungsspielräume. Zum anderen wurden zusätzliche Anforderungen an den Leistungsbezug gestellt, z. B. durch individuelle Wiedereingliederungspläne, Berichte über Suchaktivitäten, häufiges Einbestellen oder intensiveres Case Management mit fordernder Beratung.

Der Einsatz von gemeinnütziger Arbeit als Aktivierungsinstrument hat ebenfalls Vor- und Nachteile. Vorteile des Workfare-Ansatzes werden darin gesehen, dass sie wegen geringer Vergütung der Teilnehmer die Suchintensität von Hilfe-Empfängern hoch halten, schattenwirtschaftliche Aktivitäten einschränken, Humankapitalverlusten tendenziell entgegenwirken und nützliche öffentliche Dienste leisten. Nachteilig kann sich erstens auswirken, dass den Programmen ein gewisser Zwangscharakter anhaftet, der zu einer Stigmatisierung und damit zu Problemen beim Übergang in den ersten Arbeitsmarkt führen kann. Zweitens sind bei Workfare-Programmen Verdrängungseffekte zu Lasten der Privatwirtschaft besonders dann nur schwer zu vermeiden, wenn sie in großem Stil durchgeführt werden. Drittens dürften selbst bei einer Vergütung, die sich am bisherigen Sozialhilfeniveau des Workfare-Beschäftigten orientiert, beträchtlicher Koordinierungsbedarf und damit Koordinationskosten entstehen (wie Arbeitsplatz-, Einarbeitungs- und Managementkosten). Viertens können Workfare-Programme zwar als Test für die Arbeitswilligkeit gelten. Es kann aber zur Fehlallokation kommen, wenn Maßnahmen, die auf sinnvolle Dienste und Übergänge in den ersten Arbeitsmärkten zielen sollen, vorwiegend zur Prüfung der Arbeitsneigung von Erwerbslosen verwendet werden. Dies alles spricht nicht gegen einen Einsatz gemeinnütziger Arbeit als Aktivierungsinstrument, wohl aber gegen ihren Einsatz in großem Umfang.

Bei der Analyse der Effekte von Aktivierung ist zwischen Mikro- und Makroebene und zwischen kurzer und längerer Frist zu unterscheiden (vgl. Walwei 2002b). Auf der Mikroebene wäre zunächst an eine Verbesserung der Wiedereingliederungschancen von Erwerbslosen zu denken. Diese – auf den ersten Blick – vorrangig sozialpolitische Maßnahme kann aber durchaus auch ökonomische Effekte haben, z. B. den Erhalt von Humankapital. Ebenfalls auf der Mikroebene liegt die erfolgreiche Wiedereingliederung von Erwerbslosen. Dabei wäre zu zeigen, ob durch aktivierende Maßnahmen eine Einmündung in nicht-subventionierte Beschäftigung gelungen ist, die ohne eine solche Intervention nicht möglich gewesen wäre. Schließlich ist auch nach der Qualität der Wiedereingliederung zu fragen. Im Vordergrund stehen dabei die längerfristigen Auswirkungen auf die Stabilität der Beschäftigung und auf das Einkommen.

Auch auf der Makroebene ist nach Fristen zu unterscheiden: In der kurzen Frist geht es zunächst vorrangig um eine temporäre Entlastung des Arbeitsmarktes, in der längeren um die nachhaltigen Wirkungen. Dabei ist an folgende Makroeffekte zu denken:

- Erhöhung des effektiven Arbeitskräfteangebots: Dies kann gesamtwirtschaftlich lohnmoderierend wirken. Wären die Löhne entsprechend elastisch, würde sich das neue Angebot eine entsprechende Nachfrage schaffen.
- Vermeidung von Mismatch: Hintergrund hierfür sind Stellenbesetzungsprobleme bei hoher Arbeitslosigkeit, z.B. in bestimmten Regionen oder berufsfachlichen Teilarbeitsmärkten. So könnte es gelingen, durch „aktivierte Bewerber“ betriebliche Aktivitätshemmnisse aufgrund von Fachkräftemangel zu beseitigen oder das Überstundenvolumen zu reduzieren.

- Mehr Markttransparenz und höhere Suchintensität: Beides verringert die Suchzeiten und damit möglicherweise die friktionelle Arbeitslosigkeit.
- Beeinflussung der Warteschlange: „Aktivierte“ könnten Personen aus der Stillen Reserve und andere Nicht-Erwerbstätige teilweise zurückdrängen.
- Veränderte Meldequote: Eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik kann auch über eine geringere Meldequote zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit beitragen. Das Register würde um Arbeitslose mit zu geringer Suchintensität bereinigt. Es könnte aber auch der gegenteilige Effekt eintreten: Die Meldequote steigt, weil sich Nicht-Erwerbspersonen durch wirksame Eingliederungshilfen ermuntert fühlen, am Arbeitsmarkt aufzutauchen.

Evaluationsstudien zur Aktivierung aus anderen Ländern (z. B. Eichhorst/Profit/Thode 2001) zeigen zunächst eine hohe Wirksamkeit von verbesserter Vermittlung und Beratung. Durch einen höheren Verbindlichkeitsgrad kann - so diese Studien - deren Effektivität weiter gesteigert werden. Dies gelte auch für andere aktive Maßnahmen. Aktivierung würde damit die Abgangswahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit erhöhen. Sie führt ferner dazu, dass sich Arbeitslose tendenziell aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen (Bereinigung der Statistik).

Offen ist aber, wie stabil die Resultate im Zeitablauf sind – eventuell löst ja die Aktivierung nur ein „Strohfeuer“ aus. Untersuchungen deuten daraufhin, dass es nach der Reintegration zu Lohnverlusten bei den Betroffenen kommen kann, vor allem bei qualifizierten Arbeitslosen. Dies muss gesamtwirtschaftlich allerdings dann kein Problem sein, wenn Aktivierung Aufwärtsmobilität in Gang setzt – ansonsten könnte es zu Fehlallokationen kommen.

Fazit *Insgesamt kann eine – auch noch so sehr – aktivierende Arbeitsmarktpolitik die Arbeitslosigkeit im großen Stil nicht beseitigen. Ihr Erfolg hängt ganz wesentlich vom gesamtwirtschaftlich bestimmten Angebot an Arbeitsplätzen ab. Zwar setzt Aktivierung nicht auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes an. Sie kann aber helfen, beide Marktseiten zusammenzuführen und damit den Matchingprozess am Arbeitsmarkt verbessern. Die internationalen Erfahrungen zeigen, dass vor allem in Aufschwungphasen und bei generell günstiger Arbeitsmarktlage mit guten Wirkungen zu rechnen ist.*

Schließlich ist Aktivierung aus mindestens zwei weiteren Gründen eine wichtige und richtige Strategie: Zum einen begrenzt sie die hohen Kosten des Sozialstaates und zum anderen wirkt sie den Folgen der demographischen Entwicklung entgegen, die – wenn auch nicht gleich – eine höhere Erwerbstätigenquote erfordern wird.

3.3.2 Intensivierung der Vermittlung

Zielsetzung

Eine Intensivierung der Vermittlung könnte sowohl die Dauer der Arbeitslosigkeit als auch die betrieblichen Vakannzeiten verkürzen. Von einer individuelleren Betreuung werden zudem passgenauere Stellenbesetzungen erwartet. Die Vorschläge hierzu zielen – neben organisatorischen Reformen bei der BA – besonders darauf ab, durch die verstärkte Einschaltung privater Vermittler das Angebot an Vermittlungsdienstleistungen zu erhöhen und so den Wettbewerb unter den Vermittlern zu fördern.

Befunde

Arbeitsmärkte sind „Suchmärkte“, auf denen Informationsunsicherheit vorherrscht. Das liegt daran, dass die Arbeitsanbieter sehr unterschiedliche berufliche, qualifikatorische und persönliche Befähigungen mitbringen und die Arbeitgeber sehr differenzierte Vorstellungen von den Aufgaben haben, die auf einem bestimmten Arbeitsplatz zu erfüllen sind. Es gibt also nicht einen einzigen homogenen Arbeitsmarkt, sondern viele heterogene Teilarbeitsmärkte – offenbar mit zunehmender Tendenz.

Ein Mechanismus, der die Informationsbeschaffung erleichtert und so den Arbeitsmarktausgleich fördert, ist die Arbeitsvermittlung. Die Filterung und Bereitstellung von Informationen ist zunächst eine marktfähige Dienstleistung, die von den Kunden dann nachgefragt wird, wenn sie sich gegenüber anderen Suchwegen als vorteilhaft erweist. Hier ist auch Raum für private Anbieter von Vermittlungsleistungen.

Daneben ist die Arbeitsvermittlung aber auch eine bedeutende öffentliche Intervention in private Suchprozesse. Die Förderung des Arbeitsmarktausgleichs durch die Vermittlung arbeitsloser Arbeitssuchender in Beschäftigung ist die Hauptaufgabe der Bundesanstalt für Arbeit. Vorrangige Klientel der öffentlichen Arbeitsvermittlung sind dabei Arbeitssuchende und Betriebe, die bei Selbstsuche auf dem Arbeitsmarkt nur geringe Erfolgssaussichten bzw. hohe Suchkosten hätten. Insofern greift die öffentliche Arbeitsvermittlung in Suchprozesse ein und verändert sie zugunsten schwächerer Marktteilnehmer.

Die öffentliche Arbeitsvermittlung ist – im Gegensatz zur privaten – nicht auf Gewinnerzielung gerichtet und bietet ihre Dienste unentgeltlich an, wenn auch nicht kostenlos. Da deshalb Gewinne oder Verluste im betriebswirtschaftlichen Sinne nicht ermittelt werden können, ist die Effizienz öffentlicher Arbeitsvermittlung nach anderen Kriterien zu beurteilen. Die bisher verwendeten Kennziffern (z. B. Zahl der Vermittlungen, Anteil der vermittelten an allen neuen Beschäftigungsverhältnissen) sind hierfür kaum geeignet, weil sie auf wenig aussagekräftigen und schwer nachprüfaren Bruttoeffekten beruhen.

Zu Nettoeffekten auf der Mikroebene führt Arbeitsvermittlung aber nur dann, wenn ein Beschäftigungsverhältnis anderweitig nicht zustande gekommen wäre. Untersuchungen zum Nettonutzen der Arbeitsvermittlung sind bisher rar und liegen lediglich für Nordamerika (*Bishop 1992*) sowie für einige europäische Länder im Rahmen einer generellen Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in eingeschränkter Form vor (*Eichhorst/ Profit/ Thode 2002*). In Bezug auf die Arbeitssuchenden kommen die Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass die Aktivitäten der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste einen nachhaltigen Beitrag zur Verringerung der Dauer der Arbeitslosigkeit leisten können. Beim Effizienzvergleich mit anderen betrieblichen Rekrutierungswegen (z. B. eigenen Inseraten) schneidet die öffentliche Arbeitsvermittlung aber nicht immer gut ab.

Mit der Liberalisierung der Personaldienstleistungen in den letzten Jahren sollten zusätzliche personelle Ressourcen für den Arbeitsmarkt erschlossen werden. Dies ist insoweit gelungen, als private Personaldienstleister in den Bereichen Arbeitsvermittlung und Arbeitnehmerüberlassung zuletzt immer häufiger eingeschaltet wurden. Trotzdem darf der steigende Marktanteil privater Dienstleister nicht darüber hinwegtäuschen, dass ihre quantitative Bedeutung noch immer sehr gering ist. Vielleicht sind aber deren Impulse zur Veränderung der öffentlichen Arbeitsvermittlung ihr größter Verdienst. Diese wird immer weniger mit der – angesichts begrenzter Ressourcen – unrealistischen Erwartung konfrontiert, für alles und jeden ein Angebot parat haben zu müssen. Vielmehr kann die öffentliche Arbeitsvermittlung ihre Reputation darauf gründen, überzeugende Lösungen für die Fälle zu liefern, in denen der Markt allein nicht helfen kann. Außerdem setzt ein Wettbewerb um kreative Lösungen ein, der die – weiterhin dominante – öffentliche Arbeitsvermittlung ausdrücklich einschließt.

Die wachsende Verbreitung privater Personaldienstleister eröffnet darüber hinaus eine weitere Option für die öffentliche Arbeitsvermittlung. Öffentliche und private Vermittler können vermehrt zusammenarbeiten – zum Nutzen ihrer gemeinsamen Klientel. Angesichts der bisher eher dürftigen Vermittlungsergebnisse im privatwirtschaftlichen Bereich hat der Gesetzgeber auch die Möglichkeiten der Zusammenarbeit von öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung verbessert. Die durch das Job-AQTIV-Gesetz eingeleitete Reform des SGB III sieht vor, dass ein Arbeitsloser vom Arbeitsamt die Beauftragung eines Dritten mit der Vermittlung verlangen kann, wenn er drei Monate nach Eintritt seiner Arbeitslosigkeit noch ohne Beschäftigung ist.

Bei der Festlegung der Frist sind mögliche Mitnahmeeffekte zu beachten. Das Geld für die Vermittlungshonorare an die Agenturen wäre dann nicht gut angelegt, wenn die Arbeitslosen auch ohne externe Hilfe – was in der Realität nicht selten ist – leicht eine Stelle finden könnten. Erste Erfahrungen mit den Vermittlungsgutscheinen zeigen allerdings eine eher geringe Nutzung. Dies liegt vor allem daran, dass die Dotierung für die schwervermittelbaren Personengruppen aus Sicht der privaten Arbeitsvermittler zu niedrig ist. Eine Zielgruppenorientierung („Profiling“) könnte helfen, die Verwendung der Gutscheine auf wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer zu beschränken. Dies böte die Chance, den Wert der Gutscheine bei insgesamt gleichem Mitteleinsatz für den Einzelfall zu erhöhen. Anders als heute könnte es bei einer stärkeren Nutzung der Gutscheine ein noch breiter gefächertes Spektrum von privaten Personaldienstleistungen geben – nicht zuletzt für schwervermittelbare Personengruppen.

Selbst wenn die Potentiale der privaten Arbeitsvermittlung zur direkten Senkung der Arbeitslosigkeit eher begrenzt sind, so dürfen indirekte Effekte privater Vermittlungsaktivitäten auf die Beschäftigungssituation von Arbeitslosen nicht außer Acht gelassen werden. Mehr Abwerbung und vorrangig Bestenvermittlung (Stichwort „Rosinenpicken“) durch private Agenturen sind keinesfalls nur negativ zu sehen. So ist im Zuge von Stellenbesetzungen immer auch an Mobilitätsketten zu denken. Finden beispielsweise unterwertig eingesetzte Arbeitnehmer durch private Arbeitsvermittlung eine höherwertige Stelle, kann dies im Zuge der notwendigen Wiederbesetzung auch Einstiegsmöglichkeiten für Arbeitslose mit schlechteren Arbeitsmarktchancen eröffnen.

Fazit *Mehr Wettbewerb in der Arbeitsvermittlung über zusätzliche private Dienstleister kann durchaus einen Beitrag dazu leisten, den Arbeitsmarktausgleich zu verbessern. Gleichwohl sollten die beschäftigungsfördernden Wirkungen eines – selbst gut positionierten und wohl reputierten – Vermittlungssystems weder überschätzt noch unterschätzt werden. Da grundsätzlich Personalverantwortliche in Betrieben und nicht Vermittler über Einstellungsbedarf und Stellenbesetzung entscheiden, dürfte der beschäftigungsschaffende Beitrag der Arbeitsvermittlung – ob öffentlich oder privatwirtschaftlich organisiert – immer nur begrenzt sein.*

Unter bestimmten Bedingungen können aber zusätzliche Vermittlungen positive Arbeitsmarktwirkungen auslösen. Würde es beispielsweise gelingen, latenten betrieblichen Beschäftigungsbedarf z.B. durch aktive Angebote zur Behebung von Fachkräftemangel zu wecken, führten Vermittlungen zu mehr Beschäftigung. Ein ähnlicher Effekt würde erreicht, wenn zwar nicht zusätzliche Stellen geschaffen werden, das vorhandene Stellenangebot durch verstärkte Vermittlung aber rascher besetzt werden kann. Friktionell bedingte Bestände an offenen Stellen würden also gesenkt. Über den Zeitgewinn könnten so das Beschäftigungsvolumen erhöht und die Kosten der Arbeitslosigkeit gesenkt werden, wenn auch in eher bescheidenem Umfang.

Schließlich können die Aktivitäten der Arbeitsvermittlung Einfluss auf die Umverteilung von Beschäftigungschancen und Arbeitsloskeitsrisiken zugunsten ihrer Klientel nehmen. Verfolgt die Arbeitsvermittlung der Bundesanstalt für Arbeit und die mit ihr kooperierenden pri-

vaten Agenturen – gemäß der Intention des Job-AQTIV-Gesetzes - eine Aktivierungsstrategie, so dürfte dies die Suchintensität bei Arbeitslosen mit Anspruch auf Lohnersatzleistungen erhöhen. Durch die „Bevorzugung“ arbeitsloser Leistungsbezieher kann es dann zur „Verdrängung“ anderer Gruppen kommen (z.B. von Personen aus der sog. „Stillen Reserve“), die sich in einem Abbau der registrierten Arbeitslosigkeit und Einspareffekten in den Sozialhaushalten niederschlagen. Dies würde allerdings mit Nachteilen für die „Verdrängten“ verbunden sein.

3.3.3 Neuausrichtung der Instrumente

Zielsetzung

Die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, über die die Bundesanstalt für Arbeit verfügt, sind teilweise heftig umstritten. Häufig wird – etwa bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – kritisiert, dass sich für die Teilnehmer an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nicht die Chance zur Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erhöht, sehr wohl aber die Gefahr der Stigmatisierung. Zwar ist die Verbesserung der Wiedereingliederungschancen nur eines von mehreren Zielen der Arbeitsmarktpolitik. Man kann aber fragen, ob nicht insgesamt eine Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente geboten ist.

Zielsetzung einer solchen Neuausrichtung könnte sein, die Aufnahme regulärer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu unterstützen, anstatt einen zweiten Arbeitsmarkt zu subventionieren. Instrumente müssten dann etwa bei der Förderung von Niedriglohnbeschäftigung, Leiharbeit und befristeter Beschäftigung sowie bei den Existenzgründungen ansetzen. Dabei wird erwartet, dass eine solche Förderung die in Abschnitt 3.2 beschriebenen Effekte einer Deregulierung in diesen Bereichen verstärken und so den Arbeitsmarktausgleich verbessern kann.

Befunde

Wie in Abschnitt 3.2.1 angesprochen, könnten Lohnsubventionen flächendeckend eingesetzt werden, um einen Niedriglohnsektor zu erschließen. Eine derart breit angelegte Förderung ist aber aus den dort diskutierten Gründen durchweg kritisch zu sehen.

Anders zu beurteilen sind dagegen solche Lohnsubventionen, die befristet und nur für bestimmte Zielgruppen vorgesehen sind. Sie stellen darauf ab, die mangelnde Beschäftigungsfähigkeit der Problemgruppen des Arbeitsmarktes zu verbessern. Durch gezielte Lohnsubventionen (Kombilöhne) soll die niedrigere Produktivität des geförderten Personenkreises zumindest vorübergehend kompensiert werden. Durch „on-the-job-training“ ließe sich damit die Beschäftigungsfähigkeit wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer steigern. Ihr Humankapital würde aktiviert und die Arbeitgeber können darüber hinaus die befristete Beschäftigung als verlängerte Probezeit nutzen. Im Ergebnis könnte sich der Matching-Prozess verbessern, weil mehr konkurrenzfähige Arbeitskräfte zur Verfügung stehen.

Gleichwohl ist auch hier vor zu großen Erwartungen und einem überzogenen Mitteleinsatz zu warnen. Denn auch bei dieser Variante halten sich die Netto-Beschäftigungseffekte in eher engen Grenzen (vgl. hierzu Martin 1998). Gründe hierfür sind:

- Es entstehen Mitnahmeeffekte bei Arbeitslosen, die auch ohne Förderung einen Arbeitsplatz gefunden hätten;
- die Wiedereinstiegchancen von Langzeitarbeitslosen werden zwar verbessert, was aber zu Lasten von Kurzfristerwerbslosen gehen kann (Verdrängungseffekt);

- Arbeitgeber antizipieren die Befristung der Förderung. Der Gegenwartswert eines befristeten Zuschusses ist damit niedriger als bei einer Dauersubvention;
- Langzeitarbeitslose sind im Durchschnitt zunächst einmal weniger produktiv als Kurzeitarbeitslose. Trotz des Zuschusses ist deshalb der Rückgang der Lohnstückkosten geringer als der Rückgang der Lohnkosten;
- die Produktivität der Langzeitarbeitslosen ist heterogen. Wegen ihrer unterschiedlichen individuellen Voraussetzungen kann die Subvention allein nicht für alle Langzeitarbeitslosen Beschäftigungsfähigkeit (employability) garantieren.

Eine Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente könnte auch die Förderung von Leiharbeit einbeziehen. Unabhängig davon, dass die Nettoeffekte von mehr Leiharbeit im Hinblick auf die Beschäftigung nicht sicher sind (vgl. Abschnitt 3.2.4), gehen von der Leiharbeit nämlich positive Integrationswirkungen aus. Leiharbeit kann dabei als „Einstiegshilfe“ für Erwerbslose, Berufseinsteiger und Berufsrückkehrer wirken. Anders als beim schwierigen Sprung von der Erwerbslosigkeit in ein „Normalarbeitsverhältnis“ werden durch die Leiharbeit die Hürden für eine dauerhafte Arbeitsmarktintegration schrittweise gesenkt. Je länger die Verleihdauer ist, desto mehr fallen die Interessen der Beteiligten auseinander: Einerseits riskiert der Entleihbetrieb den Verlust eines inzwischen eingearbeiteten Leiharbeitnehmers, wenn die Überlassungshöchstdauer erreicht wird, die Verleihfirma anders disponiert oder der Arbeitnehmer ein anderes Beschäftigungsverhältnis findet. Andererseits werden Leiharbeitnehmer auf Dauer nicht bereit sein, Arbeit mit einem Lohnabschlag zu verrichten. Dadurch entsteht ein gemeinsames Interesse von Entleihern und Leiharbeitnehmern auf Übernahme in den Entleihbetrieb. Wegen dieses „Klebeffekts“ hat Leiharbeit eine wichtige Brückenfunktion aus der Erwerbslosigkeit in die Beschäftigung.

Aufgrund dieser Brückenfunktion eignet sich die Zeitarbeit damit gut als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Zu nennen sind hier die inzwischen vielerorts tätigen gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassungsfirmen, die teilweise öffentlich subventioniert werden, insbesondere zur Finanzierung der verleihfreien Zeiten. Die Zielsetzung der Leiharbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument geht in zwei Richtungen: Zum einen sollen Arbeitslose durch den Verleih an einen Betrieb wieder an den Arbeitsmarkt herangeführt werden. Sie erhalten damit die Chance, sich während der Verleihzeit marktfähiges Humankapital anzueignen. Zum anderen soll der Anreiz der Unternehmen gestärkt werden, offene Stellen auch mit Schwervermittelbaren zu besetzen – wenn auch zunächst nur befristet. Sie können sich so kostengünstig und risikolos (weil reversibel) ein Bild über die tatsächliche Produktivität des Bewerbers machen.

Evaluationsstudien zeigen, dass sich die Wiedereingliederungschancen von Arbeitslosen durch gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung verbessern können (*Almus/Egeln/Lechner/Pfeiffer/Spengler 1999*). Danach zählen vor allem Personen mit geringen Arbeitsmarktchancen zu den Geförderten (Personen ohne Berufs- und Schulabschluss oder mit gesundheitlichen Einschränkungen). Im Vergleich mit einer Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern besaßen die geförderten Leiharbeitnehmer im Anschluss an die Leiharbeit eine höhere Wahrscheinlichkeit, eine reguläre Beschäftigung zu finden. Zudem zeigte sich im Vergleich zur Kontrollgruppe eine höhere Beschäftigungsstabilität und damit ein geringeres Risiko, erneut arbeitslos zu werden.

Gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung ist somit bei entsprechender Zielgruppenorientierung eher positiv zu beurteilen, weil dadurch Eingliederungschancen erhöht werden können. Von einer flächendeckenden Einführung solcher Agenturen ohne Zielgruppenbeschränkung ist aber eher abzuraten. Er-

stens wäre zu erwarten, dass gewerbliche Arbeitnehmerüberlassungsfirmen verdrängt würden, insbesondere dann, wenn die öffentlichen Agenturen ihre Arbeitslosen durch Subventionierung billiger verleihen könnten als Private. Zweitens wäre damit zu rechnen, dass dadurch bestenfalls Arbeitsmarktchancen umverteilt werden – zu Gunsten der betreuten Arbeitslosen und zu Lasten der nicht betreuten Arbeitssuchenden. Wahrscheinlicher wären aber drittens massive „Mitnahmeeffekte“, weil geförderte Arbeitnehmer ohnehin eine Beschäftigung gefunden hätten.

In eine ähnliche Richtung wie die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung geht der Ansatz, befristete Beschäftigung in Unternehmen zu fördern. Auch hier sollen Arbeitslose durch die befristete Aufnahme einer Beschäftigung wieder an den Arbeitsmarkt herangeführt werden und on-the-job Qualifikationen erwerben. Für die Unternehmen ist die Einstellung risikolos, weil reversibel. Die Besonderheit der bereits erprobten Modelle besteht aber darin, dass sie in den Unternehmen an einen Abbau der bezahlten Überstunden gekoppelt sind. Die befristete Beschäftigung zeigt den Unternehmen demnach Wege auf, vermeidbare Überstunden ohne Flexibilitätsverlust abzubauen. Sie kann auch Anstöße geben, die Personalbemessung zu überdenken. Dies kann ein wichtiger Zusatznutzen der Modelle sein, auch wenn der quantitative Erfolg der Modelle nicht allzu hoch zu sein scheint (*Teriet 2002*). Abgesehen von diesen Sonderaspekten weist die Förderung der befristeten Beschäftigung die gleichen Möglichkeiten und Grenzen auf wie die gemeinnützige Leiharbeit.

Schließlich kann im Zuge einer Neuausrichtung arbeitsmarktpolitischer Instrumente auch daran gedacht werden, die Förderung von Existenzgründern auszuweiten (*vgl. Abschnitt 3.2.5*). Große Hoffnungen werden insbesondere auf Arbeitslose gesetzt, die sich selbständig machen wollen. Denn solche Gründungen können sogar in zweierlei Hinsicht positiv wirken: Einerseits beenden die Gründerpersonen mit dem Schritt in die Selbständigkeit ihre Arbeitslosigkeit und entlasten damit die Arbeitslosenversicherung. Zum anderen können von den Neugründungen – vorausgesetzt sie sind erfolgreich - zusätzliche Beschäftigungsimpulse ausgehen. Aus diesem Grunde werden vormals arbeitslose Existenzgründer mit Mitteln der Arbeitslosenversicherung schon seit etlichen Jahren intensiv unterstützt. Allerdings sind Beschäftigungseffekte nur dann zu erwarten, wenn durch die zusätzlichen Markteintritte nicht andere Gründer oder bereits bestehende Unternehmen verdrängt werden.

Zwar kann das „Überbrückungsgeld“ des Arbeitsamtes allein den Gründungserfolg vormals Arbeitsloser Jungunternehmer nicht garantieren. Aber es hilft, besondere Härten für den Einzelnen abzufedern und Startchancengerechtigkeit (einigermaßen) herzustellen, wie IAB-Untersuchungen (*Wießner 2001*) zeigen. Vieles deutet darauf hin, dass dieses Geld den Gründern nicht nur die Entscheidung für den Schritt in die Selbständigkeit erleichtert, sondern in den ersten Monaten der selbständigen Existenz auch einen wesentlichen Beitrag zum Lebensunterhalt leistet. Gleichwohl ist hier vor überzogenen Erwartungen zu warnen. Denn erfolgreiche Gründer lassen sich nicht unbegrenzt „produzieren“, wie die Untersuchungen ebenfalls zeigen. Das Potenzial an geeigneten Persönlichkeiten – insbesondere unter den Arbeitslosen – ist nämlich durchaus begrenzt (*vgl. Pfeiffer, 1999*).

Auch hängt die Nachhaltigkeit von Gründungen nicht allein von der finanziellen Unterstützung ab. Will man die Überlebensraten verbessern und die Beschäftigungsimpulse verstärken, so bedarf es vor allem flankierender Hilfen zur Professionalisierung der Gründer. Denn den meisten Jungunternehmern fehlt es nicht an der fachlichen Qualifikation, sondern vielmehr an unternehmerischem Know-How. Auch aus diesem Grund sollten Finanzierungshilfen nicht als „verlorene Zuschüsse“, sondern besser als „intelligente“ und marktconforme „Micro Lending Programme“ in Verbindung mit Qualifizierungs- oder Coaching-Angeboten ausgereicht werden. Nur so kann die Nachhaltigkeit - und damit auch die Beschäftigungswirkung – der Neugründungen verbessert werden.

Fazit *Auch eine Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wird nichts daran ändern, dass man zum Abbau der Beschäftigungsprobleme wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer auf ein ganzes Spektrum passgenauer Maßnahmen zurückgreifen muss. Je mehr es gelingt, bei der individuellen Wiedereingliederung einen Nettanutzen (gegenüber einer Situation ohne Intervention) zu erzielen, desto eher kann man davon ausgehen, dass die Maßnahmen auch die „richtigen“ Personen und Aktivitäten fördern.*

Klar ist, dass es bei Maßnahmen zur Reintegration nur um eine Optimierung des Mitteleinsatzes gehen kann, nicht aber um eine Erhöhung der Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik insgesamt. Dies bedeutet auch, dass die neuen Ansätze eingehend diskutiert und gegebenenfalls in Modellversuchen geprüft werden müssen.

Vor dem Einstieg in eine flächendeckende und massive Lohnsubventionierung muss angesichts der empirisch gestützten Befunde jedoch ebenso eindringlich gewarnt werden wie vor einer großflächigen Einführung von Zeitarbeitsagenturen ohne Zielgruppenorientierung. Die arbeitsmarktpolitische Förderung von Existenzgründungen kann durchaus einen gewissen Beitrag zur positiven Arbeitsmarktentwicklung liefern, ist aber ebenfalls kein Allheilmittel.

3.3.4 Effiziente Qualifizierungsmaßnahmen

Zielsetzung

Bildungsmaßnahmen (Fort- und Weiterbildung, FbW) gelten häufig als Königsweg zur Integration gerade schwervermittelbarer Personengruppen in den Arbeitsmarkt. Sie sollen die Wettbewerbsfähigkeit der Teilnehmer erhöhen, indem man sie entweder auf neue berufliche Aufgaben vorbereitet oder ihr bereits vorhandenes Humankapital verbessert. Die Maßnahmen gelten als erfolgreich, wenn die Teilnehmer in eine möglichst qualifikationsadäquate Beschäftigung einmünden. Auch auf der Makro-Ebene erhofft man sich positive Beschäftigungseffekte und eine Verringerung der Arbeitslosigkeit, wenn Qualifikation das Niveau des Humankapitals insgesamt erhöht und die Struktur des Arbeitskräfteangebots verbessert. Bei geeigneter Ausgestaltung könnten Qualifikationsmaßnahmen auch Mismatch mindern, der aufgrund des (in Kapitel 2 beschriebenen) Strukturwandels entstanden ist.

Schließlich ist Qualifizierung auch sinnvoll, um Aktivierungs- und Niedriglohnstrategien (vgl. Abschnitte 3.3.1 und 3.3.2) zu flankieren, indem sie die Aufwärtsmobilität Geringqualifizierter fördert. Fehlt sie, wären die Beschäftigungseffekte dort weniger nachhaltig.

Befunde

Auch Qualifizierungsmaßnahmen sind differenziert zu beurteilen. Zunächst führen sie - abgesehen vom Personalbedarf der involvierten Bildungsträger - nicht unmittelbar zu einem Beschäftigungseffekt. Allerdings sorgt die Teilnahme an solchen Maßnahmen für eine temporäre Entlastung bei der Arbeitslosigkeit. Ob Qualifizierungsmaßnahmen die individuellen Eingliederungschancen der Teilnehmer im Durchschnitt erhöhen, wird in Mikro-Evaluationsstudien eher skeptisch beurteilt (*Fitzenberger/Speckesser 2000*). Um sie für Steuerungszwecke verwenden zu können, müssten diese eher groben Einschätzungen aber noch stark differenziert werden.

Doch auch nach erfolgreicher Arbeitsmarkteingliederung von Maßnahmeteilnehmern ist keineswegs sicher, dass dadurch zusätzliche Arbeitsplätze entstanden sind. Erfolgreiche Maßnahmeteilnehmer dürften nämlich in den meisten Fällen Nicht-Teilnehmer verdrängen. Dieser Substitutionseffekt ist aber in gewissen Grenzen tolerierbar, wenn schwervermittelbare Personen in der „Warteschlange“ vorrücken und Qualifikationsdefizite nachhaltig verringert werden.

Zu den Makro-Beschäftigungseffekten von Fort- und Weiterbildung gibt es gegenwärtig nur empirische Evidenz für Ostdeutschland. Eine IAB-Studie (Blien et. al. 2002) findet dort (im Gegensatz zu anderen Studien, vgl. Fitzenberger/Speckesser 2002) positive Beschäftigungseffekte, die allerdings auf indirekte Wirkungen zurückzuführen sind. Diese treten in den neuen Bundesländern vor allem deshalb auf, weil dort punktueller Arbeitskräftemangel mit einer allgemeinen Arbeitsplatzknappheit zusammentrifft. Wird dieser Engpass durch gezielte Umqualifizierungen beseitigt, so kann die Beschäftigung insgesamt positiv beeinflusst werden. Wegen der speziellen Situation in Ostdeutschland sind diese Ergebnisse jedoch nicht ohne weiteres auf die alten Bundesländer übertragbar.

Was die Möglichkeiten der Bewältigung des Strukturwandels durch Qualifizierungsmaßnahmen angeht, ist ein Aspekt besonders hervorzuheben: Aktuellen Befunden zufolge scheint sich seit Beginn der 90er Jahre die Bildungsexpansion vergangener Jahrzehnte nicht mehr fortzusetzen (Reinberg / Hummel 2001). Insbesondere der Anteil „Nicht-formal-Qualifizierter“ sinkt kaum noch.

Fazit *Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen haben keine unmittelbaren, allenfalls indirekte Beschäftigungseffekte. Dieser Befund legt es nahe, auch in diesem Bereich vor allem auf zielgruppenorientierte und überdies betriebsnahe Maßnahmen zu setzen und so die Wiedereinstiegschancen schwervermittelbarer Gruppen zu verbessern. Allerdings sollte man nicht glauben, man könne – selbst bei einem hohen Beschäftigungsstand – alle Arbeitswilligen auf Dauer ausschließlich in qualifizierter Beschäftigung unterbringen. Außerdem muss man fragen, ob wirklich alle Arbeitswilligen und -fähigen so weit qualifizierbar sind, dass sie auch bei geringer Lohnspreizung nach unten uneingeschränkt beschäftigungsfähig wären. Gerade bei Geringqualifizierten verspricht der Erwerb beruflicher Bildung außerhalb des Arbeitsprozesses nicht immer Erfolg, wie u. a. Erfahrungen der BA lehren. Für diese Zielgruppe käme es zunächst darauf an, dass sie überhaupt beschäftigt wird. Daran könnten dann modular aufbauende, berufsbegleitende Qualifizierungsmaßnahmen anschließen.*

Zur besseren Bewältigung des Strukturwandels wäre weiterhin eine Wiederbelebung der Bildungsexpansion anzustreben, um gegenwärtige und zukünftige Abgängerkohorten aus dem Bildungssystem besser auszubilden. Mobilisierung von Bildungsreserven heißt darüber hinaus, ältere Erwerbstätige für einen kontinuierlichen Fortbildungsprozess zu gewinnen. Generell sollten Aus- und Weiterbildung besser miteinander verzahnt werden, damit lebenslange Beschäftigungsfähigkeit auch bei beruflicher und zwischenbetrieblicher Mobilität erreicht werden kann.

Unabhängig davon, welche Hauptzielrichtung Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen verfolgen, ist es bei der Ausrichtung der Programme in jedem Fall sinnvoll, eine enge Verzahnung mit der Investitions- und Wirtschaftsförderungspolitik anzustreben, um die Qualifizierung – so gut es geht – am künftigen Bedarf auszurichten.

3.4 Tarifpolitik

Die „Performance“ auf dem Arbeitsmarkt wird nicht nur von den staatlichen Akteuren bestimmt, deren Handlungsoptionen Gegenstand der vorangegangenen Abschnitte waren. Eine besondere Rolle spielen hierbei die Vereinbarungen der Tarifparteien in den Firmen- oder Flächentarifverträgen. Bestimmend für die Beschäftigungsentwicklung sind vor allem die Festlegungen zu Lohnniveau und Lohn-differenzierung sowie zur Arbeitszeit. Es wird oft unterstellt, Flächentarifverträge behinderten die Flexibilität der Unternehmen und wirkten deshalb beschäftigungsschädlich, da sie notwendige Differenzierungen verhinderten. Dies hat – vor allem in den neuen Bundesländern – dazu geführt, dass sich immer mehr Unternehmen aus der Tarifbindung lösen. Mangelnde Flexibilität ist aber kein Problem des Flächentarifvertrages an sich. Vielmehr gibt es auch für Flächentarifverträge Differenzierungsmöglichkeiten, etwa durch Öffnungsklauseln für Betriebe in Notlagen. Eine stärkere Nutzung dieser Flexibilitätsspielräume könnte dazu beitragen, die Tarifbindung für Unternehmen (wieder) attraktiver zu machen. Denn sie hat durchaus Vorteile, insbesondere, weil sie die Transaktionskosten reduziert.

In Tarifverträgen wird weit mehr geregelt als Löhne und Arbeitszeiten. Die folgenden Überlegungen beschränken sich jedoch auf Handlungsoptionen zu diesen Bereichen, da bei diesen der Einfluss auf die Beschäftigungsentwicklung besonders stark ist.

Die in den Abschnitten 3.1 bis 3.3 behandelten Politikbereiche sind dabei als Rahmenbedingungen zu sehen, in denen Tarifverhandlungen stattfinden. Das schließt nicht aus, dass die Ergebnisse von Tarifverhandlungen auch politische Entscheidungen beeinflussen können. Dies gilt umso mehr, je größer die Zahl der von der Tarifvereinbarung betroffenen Unternehmen und Beschäftigten ist.

3.4.1 Zurückhaltung und Differenzierung bei den Löhnen

Zielsetzung

In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit wird gefordert, dass in den Tarifabschlüssen nur moderate Lohnsteigerungen vereinbart werden sollen, die unter dem Produktivitätsfortschritt liegen. Dies führe zu einer Senkung der Lohnstückkosten und schaffe in den Unternehmen Spielräume für Neueinstellungen. Weiterhin wird eine stärkere regionale, sektorale und qualifikatorische Differenzierung der Löhne für wünschenswert gehalten, um den betrieblichen Besonderheiten Rechnung zu tragen.

Befunde

Löhne sind zum einen Kosten für die Unternehmen und beeinflussen somit die Produktionsentscheidung. Betrachtet man allein die Unternehmensseite, so ist klar, dass eine Senkung des Lohns bzw. – bei Produktivitätssteigerungen – ein geringerer Lohnzuwachs zu mehr Beschäftigung führt. Zum anderen sind Löhne aber ein zentraler Einkommensbestandteil. Isoliert betrachtet führt deshalb eine Lohnsenkung zu einer Verringerung der Güternachfrage. Folglich wirkt sich das Ergebnis tariflicher Lohnverhandlungen über mehrere Wirkungskanäle auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung aus.

Die Beschäftigungseffekte einer Lohnzurückhaltung auf gesamtwirtschaftlicher Ebene werden wegen der gegenläufigen Einflüsse auf Angebot und Nachfrage immer wieder kontrovers diskutiert. Dabei gibt die Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahre, die trotz Lohnzurückhaltung über mehrere Jahre durch rückläufige Erwerbstätigenzahlen gekennzeichnet war, den Gegnern einer lohnpolitischen Zurückhaltung scheinbar recht.

Simulationsrechnungen auf Basis der IAB/Westphal-Version des SYSIFO-Modells belegen jedoch, dass es zwar kurzfristig zu einem Kaufkraftentzug kommt, der den Arbeitsmarkt negativ beeinflusst. Denn die Lohnzurückhaltung führt zu einem geringeren verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte und schwächt damit deren Nachfrage. Mittel- und langfristig wird dieser Effekt jedoch durch die Kostensenkung der Lohnzurückhaltung zunehmend überkompensiert. Dieser Kosteneffekt bewirkt niedrigere Lohnstückkosten, einen geringeren Preisanstieg, niedrigere Zinsen und – zeitverzögert – einen geringeren Produktivitätsanstieg. Schließlich erhöhen sich die Investitionen und das Wirtschaftswachstum.

Gleichzeitig verschlechtern sich jedoch die Finanzierungssalden bei den Sozialversicherungen bzw. beim Gesamtstaat. Diese zusätzlichen staatlichen Haushaltsdefizite entstehen infolge niedrigerer Nominallöhne, die wiederum zu geringeren Einnahmen bei den Sozialversicherungsträgern und beim Staat führen. Diese Einnahmenverluste können auch nicht durch die verbesserte Ausgangssituation (z.B. aufgrund von Einsparungen beim Arbeitslosengeld) kompensiert werden, die sich aus der Entspannung am Arbeitsmarkt ergibt.

Allerdings erzielt eine Lohnzurückhaltung auch dann – zumindest in der mittleren und längeren Frist – positive Arbeitsmarkteffekte, wenn der Staat Steuern- bzw. Abgaben erhöht oder Ausgaben senkt, um die negativen Wirkungen einer Lohnzurückhaltung auf seinen Finanzierungssaldo auszugleichen (Zika 1999). Die Beschäftigungszuwächse erreichen sogar ein beachtliches Ausmaß, wenn Lohnmoderation nur lange genug durchgehalten wird. Am größten sind die Zuwächse bei einer gleichzeitigen Erhöhung der Mineralölsteuer, am geringsten bei einer Senkung der laufenden Sachausgaben des Staates. In den ersten Jahren sind jedoch bei jährlicher Kompensation der Einnahmeherausfälle nur schwach positive, bei einmaliger Kompensation zu Beginn des Simulationszeitraums sogar negative Effekte für den Arbeitsmarkt zu verzeichnen.

Unter verteilungspolitischen Aspekten gehen von einer Politik der Lohnzurückhaltung allerdings negative Wirkungen aus. Beispielsweise nähme die bereinigte Lohnquote bei dem hier simulierten produktivitätsorientierten Lohnwachstum ab – je nach Art der Gegenfinanzierung unterschiedlich stark.

Fazit *Angestrebt werden sollte also ein gesamtwirtschaftliches Lohnwachstum, das – so lange die Arbeitslosigkeit auf so hohem Niveau verharrt – unter dem der Arbeitsproduktivität liegt, wobei die Lohnfindung auch den regionalen, sektoralen und qualifikatorischen Besonderheiten Rechnung tragen sollte. Dann ist mittel- bis langfristig mit positiven Arbeitsmarkteffekten zu rechnen, selbst wenn der Staat die negativen Auswirkungen auf seinen Finanzierungssaldo durch Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen ausgleicht. Eine längerfristige Lohnzurückhaltung senkt allerdings die Lohnquote und hat somit negative verteilungspolitische Nebenwirkungen.*

3.4.2 Verkürzung und Flexibilisierung der Arbeitszeit

Zielsetzung

Auch tarifliche Arbeitszeitpolitik kann ihren Beitrag zur Beschäftigungsförderung leisten. Dazu wird vorgeschlagen, das bestehende Arbeitsvolumen durch flexible, reversible und freiwillige Formen der Arbeitszeitverkürzung auf mehr Köpfe zu verteilen – etwa durch einen Abbau der bezahlten Überstunden oder die Umsetzung individueller Teilzeitwünsche. Darüber hinaus soll Arbeitszeitflexibilisierung Produktivitätssteigerungen ermöglichen und auf diesem Wege zusätzliche Beschäftigung schaffen.

Befunde

In Tarifverhandlungen wird – innerhalb gesetzlicher Grenzen – über Dauer, Lage und Flexibilität der Arbeitszeit entschieden. Während in den 80er Jahren hauptsächlich kollektive Arbeitszeitverkürzungen ausgehandelt wurden, verlagerte sich der Schwerpunkt in den 90ern auf flexible Arbeitszeitformen, wie Arbeitszeitkontenmodelle, Arbeitszeitkorridore oder beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen.

Die ökonomischen Effekte einer Arbeitszeitverkürzung – insbesondere deren Auswirkungen auf die Beschäftigung – werden nicht nur von den Tarifparteien ganz unterschiedlich bewertet. Da eine Arbeitszeitverkürzung die Wirtschaft in vielfältiger Weise und Richtung beeinflusst, sind eindeutige Aussagen aus der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie nur sehr schwer abzuleiten. Klar ist, dass Arbeitszeitverkürzung bei gegebener Produktionsmenge zunächst zu einer Umverteilung des Arbeitsvolumens und damit zu mehr Beschäftigten führt. Dem wirkt – zumindest bei teilweisem oder gar vollem Lohnausgleich – entgegen, dass die Arbeitskosten als Folge der Arbeitszeitverkürzung steigen. Produktivitätseffekte können aber auch zu einem Anstieg der Produktion und damit des Arbeitsvolumens führen. Dieser Prozess wird verstärkt, wenn zusätzlich flexible Arbeitszeitformen eingeführt werden, da diese in der Regel Rationalisierungsgewinne mit sich bringen. Außerdem erleichtern sie den Unternehmen die Verkürzung der Arbeitszeit, weil sie eine Entkopplung von Arbeits- und Betriebszeiten erlauben (vgl. Koch 2001).

Unter welchen Bedingungen eine Verkürzung der Arbeitszeit tatsächlich zu positiven Beschäftigungseffekten führt, kann letztlich nur im gesamtwirtschaftlichen Kreislaufzusammenhang beurteilt werden. Makroökonomische Simulationen können hier Hinweise auf Richtung und Ausmaß der Beschäftigungswirkungen geben.

Simulationsrechnungen des IAB zeigen, dass Arbeitszeitverkürzungen bei gleichzeitiger Flexibilisierung schnelle Beschäftigungseffekte nach sich ziehen. Am stärksten fallen diese bei mehr Teilzeit oder einem teilweisen Abbau der zuschlagpflichtigen Überstunden aus – also bei kostengünstigen, flexiblen und reversiblen Formen. Dagegen sind sie bei einer allgemeinen Verkürzung der Wochenarbeitszeit mit vollem Lohnausgleich eher gering (Klauder / Schnur / Zika 1996). Die Beschäftigungseffekte resultieren aus dem Zwang, zur Aufrechterhaltung der Produktion schnell zusätzliche Einstellungen vornehmen zu müssen oder ansonsten nötige Entlassungen zu vermeiden.

Hauptvorteil der Arbeitszeitverkürzung ist ihre schnelle Wirkung. Hauptnachteil ist, dass die verbesserte Arbeitsmarktlage – bei ansonsten unveränderten Verhaltensweisen – über höhere Tarif- und Effektivlöhne zu höheren Kosten und Preisen und schließlich zu einem niedrigeren Wirtschaftswachstum führt. Dadurch wird letztlich (potentieller) materieller Wohlstand gegen immaterielle Wohlfahrt in Form von mehr Freizeit eingetauscht.

Genereller Nutznießer einer Arbeitszeitverkürzung ist nach den Simulationsrechnungen der Staat, da einerseits die niedrigere Arbeitslosigkeit zu geringeren Transferzahlungen führt. Andererseits steigen wegen der höheren Preise, Löhne und Beschäftigtenzahlen die Staatseinnahmen – selbst bei unveränderten Steuer- und Abgabesätzen. Wenn der Staat die dem Einkommenskreislauf entzogenen Mittel allerdings nicht zur Schuldentilgung verwendet, sondern zu Steuer- und Abgabensenkungen, käme es zu noch höheren Beschäftigungseffekten. Die arbeitszeitbedingten Wachstumseinbußen wären mehr oder weniger kompensierbar (Barth / Zika 1996). Im Zuge des höheren Wirtschaftswachstums ist dann aber mit einem zusätzlichen Preis- und Lohnanstieg zu rechnen.

Arbeitszeitflexibilisierung ohne gleichzeitige Verkürzung bringt zunächst nur Kostensenkungen auf der Unternehmensseite. Ob diese sich in positiven Beschäftigungseffekten niederschlagen, hängt im wesentlichen davon ab, wie sich die Güternachfrage entwickelt. Unter günstigen makroökonomischen Voraussetzungen könnte also eine Tarifpolitik der flexiblen Arbeitszeiten die Beschäftigungsentwicklung stützen.

Fazit *Insgesamt kann tarifliche Arbeitszeitpolitik ein wirksamer Bestandteil erfolgreicher Beschäftigungspolitik sein. Kostengünstige und individuelle Arbeitszeitverkürzung führt schnell zu Beschäftigungseffekten, weil dadurch in den Unternehmen – bei gegebenem Auftragsvolumen – rasch eine Umverteilung des Arbeitsvolumens nötig wird. Zusätzlich können verkürzte Arbeitszeiten zu Produktivitätssteigerungen und damit zu Kostensenkungen in den Unternehmen führen, besonders in Verbindung mit der Nutzung flexibler Arbeitszeitformen. Dadurch können zusätzliche Beschäftigungseffekte ausgelöst werden, wenn sich diese Wettbewerbsvorteile der Unternehmen bei günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in einer Ausweitung der Produktion niederschlagen.*

Die tarifliche Arbeitszeitpolitik sollte berücksichtigen, dass die Anforderungen an die Arbeitszeitgestaltung in den einzelnen Betrieben und Branchen sehr unterschiedlich sind. Dies geschieht am sinnvollsten dadurch, dass die Tarifvereinbarungen (weitere) Flexibilitätsspielräume schaffen, etwa durch Arbeitszeitkorridore und Öffnungsklauseln.

4. Schlussfolgerungen

Der Weg aus der Krise führt über mehr Beschäftigung, mehr Beschäftigung und mehr Beschäftigung. Es ist deshalb müßig, das Heil allein in der Arbeitsmarktpolitik zu suchen oder von einer Verbesserung der öffentlichen Arbeitsvermittlung Wunderdinge zu erwarten. Die Gründe der unerträglich hohen Arbeitslosigkeit sind komplex, sie sind vielschichtig – und nur mit einem gut durchdachten und ebenfalls differenzierten „Policy-Mix“ ist ihnen beizukommen. Von daher kann man nur hoffen, dass die Arbeitsmarktkrise über den Wahltermin hinaus in der Öffentlichkeit höchste Aufmerksamkeit genießt und ihrer Bewältigung höchste Priorität eingeräumt wird.

Wesentliche Ursache für die Hartnäckigkeit, mit der sich Arbeitslosigkeit in Deutschland über die Konjunkturzyklen aufgeschaukelt hat, ist die mangelnde Beschäftigungsdynamik in Folge von Unterlassungssünden der Vergangenheit – auch im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung. In Kombination mit einer hohen Beschäftigungsschwelle ist dies einem zu geringen Wachstum des Sozialprodukts geschuldet. „Zu gering“ auch deshalb, weil das Angebot an Arbeitskräften, das es heute in Beschäftigung zu bringen gilt, hoch ist und weiterhin hoch bleiben wird. Erst in der nächsten Dekade wird es spürbar sinken.

Um die Wachstums- und Beschäftigungsschwäche nachhaltig zu beheben, ist ein ganzes Bündel von Maßnahmen erforderlich, das auf der Angebots- wie der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes ansetzt. So ist in einer sich ständig wandelnden Welt unter marktwirtschaftlichen Bedingungen und bei offenen Grenzen letztlich die Anpassungsfähigkeit einer Volkswirtschaft entscheidend. Alle Untersuchungen belegen: Die Gesamtzahl der Arbeitsplätze wird längerfristig um so höher sein, je weniger Beharrungstendenzen und Abwehrstrategien vorherrschen, je weniger alte Arbeitsplätze subventioniert und vor Konkurrenz geschützt werden und je offensiver, anpassungsbereiter und schneller der nötige Strukturwandel mit Flexibilität, Innovationen und Investitionen vorangetrieben wird. Will man eine nachhaltige Verbesserung der Situation am Arbeitsmarkt erreichen, müssen strukturelle Reformen umgehend in Angriff genommen werden – insbesondere deshalb, weil ihr Wirksamwerden Zeit benötigt. Hierbei ist aber vor überzogenen Erwartungen zu warnen. Sie können dazu führen, dass erfolgversprechende Ansätze nicht weiter verfolgt werden, obwohl sie genau das gebracht haben, was realistischerweise erwartet werden konnte, aber deutlich unter dem Erwartungshorizont lag.

Um dem bedrückenden Mangel an Arbeitsplätzen zu begegnen, sollten – neben den diskutierten Struktur- anpassungen – rasch Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung ergriffen werden. In Anbetracht der Dimension des Beschäftigungsproblems wäre jedoch ein einzelnes Instrument völlig überfordert. Zentrale Voraussetzung für einen beschäftigungspolitischen Erfolg auf kurze und mittlere Sicht ist ein nachfrageorientierter Policy-Mix aus Elementen der Fiskal- und Tarifpolitik. Eine auf diesem Weg erreichbare Verbesserung der wirtschaftlichen Ausgangssituation würde die Akzeptanz, die Durchsetzbarkeit und nicht zuletzt auch die Finanzierbarkeit struktureller Reformen erleichtern.

5. Literatur

- Almus, M./Egel, J./Lechner, M./Pfeiffer, F./Spengler, H. (1999):* Wirkungen gemeinnütziger Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz, BeitrAB 225, Nürnberg.
- Barth, A. /Zika (1996):* Volkswirtschaftliche Effekte einer Arbeitszeitverkürzung - eine Simulationsstudie für Westdeutschland mit dem makroökonomischen Modell SYSIFO. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 29, S. 179 – 202.
- Bielenski, H. (1997):* Deregulierung des Rechts befristeter Arbeitsverträge. Enttäuschte Hoffnungen, unbegründete Befürchtungen, in: WSI-Mitteilungen 50, S. 532 – 537.
- Birch, D. (1987):* „Job creation in America. How our smallest Companies put the most People to Work“. New York.
- Bishop, J. (1992):* Improving job-worker matching in the U.S. labour market. Centre for Advanced Human-Resource Studies. Cornell University Working Paper 92-40.
- Blien, Uwe, Maierhofer, Erich, Vollkommer, Dieter, und Katja Wolf (2002):* Ostdeutschland – Effekte der Arbeitsmarktpolitik auf die regionale Beschäftigung. IABKurzbericht 13, Nürnberg.
- Büchtemann, Chr. / Höland, A. (1989):* Befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1985, Forschungsbericht 183 des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.
- Eichhorst, W. / Profit, S. / Thode, E. (2001):* Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Berlin, Heidelberg.
- Fitzenberger, Bernd und Stefan Speckesser (2000):* Zur wissenschaftlichen Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 33, S. 357 – 370.
- Fitzenberger, Bernd und Stefan Speckesser (2002):* Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland – Ein Misserfolg der Arbeitsmarktpolitik? ZEW Discussion Paper No. 02-16. Mannheim.
- Fuchs, J. / Thon, M. (1999):* Potentialprojektion bis 2040. Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften. IABKurzbericht Nr. 4, Nürnberg
- Havemann, R. (1996):* Reducing Poverty while Increasing Employment: A Primer on Alternative Strategies, and a Blueprint, In: OECD Economic Studies, No. 26/I, S. 7-42.
- Hoffmann, E. / Walwei, U. (2002):* Wandel der Erwerbsformen: Was steckt hinter den Veränderungen? in: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.): IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 250, Nürnberg, S. 135-144.
- Jahn, E. (2002):* Zur ökonomischen Theorie des Kündigungsschutzes – Volatilität der Arbeitsnachfrage und duale Arbeitsmärkte, Abhandlungen zur Nationalökonomie Bd. 14. Berlin.
- Jahn, E. / Rudolph, H. (2002):* Zeitarbeit in Europa, erscheint demnächst als IABKurzbericht
- Kaltenborn, B. (1999):* Wirkungsanalysen von Niedriglohnkonzepten, IABWerkstattbericht 19. Nürnberg.
- Klauder, W. / Schnur, P. / Zika, G. (1996):* Wege zu mehr Beschäftigung. IABWerkstattbericht 5. Nürnberg.

- Klös, H.-P. (2000):* Zeitarbeit – Entwicklungstrends und arbeitsmarktpolitische Bedeutung, in: iw-trends, H. 1, S. 5-21
- Koch, S. (2001):* Arbeitszeit und Arbeitsvolumen – Teil II: Arbeitszeitkonten stabilisieren die Beschäftigung, IABKurzbericht 4, Nürnberg.
- Martin J. P. (1998):* What works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences, Labour Market and Social Policy – Occasional Papers No. 35.
- OECD (1999):* Employment Outlook, Paris
- OECD (2001):* Labour Force Statistics 1980 – 2000, Paris.
- Pfeiffer, F. (1999):* Existenzgründerpotentiale unter Arbeitssuchenden: Empirische Evidenz auf Basis des Mikrozensus. MittAB 3/99. 300-314.
- Reinberg, Alexander und Markus Hummel (2001):* Bildungsexpansion in Westdeutschland: Stillstand ist Rückschritt, IABKurzbericht 8. Nürnberg
- Schneider, H. / Zimmermann, K. / Bonin, H. / Brenke, K. / Haisken-DeNew, J. / Kempe, W. (2002):* Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich. Gutachten des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Bonn
- Schnur, P. / Walwei, U. / Zika, G. (1999):* Lineare oder degressive Senkung der Sozialabgaben: Makroökonomische Aspekte, IABWerkstattbericht Nr. 9 / 14.6.
- Schnur, P. / Zika, G. (2002):* Projektion bis 2015. Gute Chancen für moderaten Beschäftigungsaufbau. IABKurzbericht Nr. 10
- Schröder, E. (1997):* „Arbeitnehmerüberlassung in Vermittlungsabsicht“, BeitrAB 209, Nürnberg
- Teriet, B. (2002):* Wege zur Substitution von bezahlten Überstunden durch Beschäftigung im Rahmen der freien Förderung durch die Bundesanstalt für Arbeit – das Neuwied- und das Bayern-Modell. Erscheint demnächst als IABWerkstattbericht.
- Wolff, H. (1990):* Das Dienstleistungswachstum – eine moderne Umwegproduktion. Überlegungen zur Bedeutung der Dienstleistungen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 23, S. 63 – 67.
- Walwei, U. (2002a):* Arbeitsmarktwirkungen des Kündigungsschutzes, erscheint demnächst in BeitrAB
- Walwei, U. (2002b):* Aktivieren durch Fördern und Fordern – internationale Erfahrungen und Ansätze in Deutschland. In: Aktivierende Arbeitsmarktpolitik. IABWerkstattbericht 9, Nürnberg.
- Walwei, U. / Zika, G. (1997):* Sozialer Schutz als Beschäftigungshindernis? In: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 4
- Wießner, F. (2001):* Arbeitslose werden Unternehmer. BeitrAB 241, Nürnberg.
- Zika, G. (1997):* Die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge. IABWerkstattbericht 7, Nürnberg.
- Zika, G. (1999):* Lohnzurückhaltung, Fiskus und Arbeitsmarkt. IABWerkstattbericht 13, Nürnberg.