

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 289

Gerhard D. Kleinhenz

Massenarbeitslosigkeit – eine deutsche Krankheit?

J.P. BACHEM VERLAG

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen aus folgenden Bereichen:

Kirche, Politik und Gesellschaft

Staat, Recht und Demokratie

Wirtschaft und soziale Ordnung

Familie

Schöpfungsverantwortung und Ökologie

Europa und Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Brandenberger Straße 33

41065 Mönchengladbach

Tel. 0 21 61 / 8 15 96 - 0 · Fax 0 21 61 / 8 15 96 - 21

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

E-mail: kige@ksz.de

Ein Prospekt der lieferbaren Titel sowie ein Registerheft (Hefte Nr. 1–250) können angefordert werden.

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

2002

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 3-7616-1561-2

Seit über einem Vierteljahrhundert ist es in der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr gelungen, im Zuge der konjunkturellen Schwankungen einen befriedigend hohen Beschäftigungsstand zu erreichen. Vielmehr hatte sich schon in Westdeutschland die Arbeitslosigkeit von Rezession zu Rezession aufgebaut. Nach der Vereinigung kam es durch die Freisetzung von Beschäftigten im Zuge des Transformationsprozesses und des Strukturumbruchs in den neuen Bundesländern zu einem weiteren Niveauanstieg der Unterbeschäftigung.

Der *Konjunkturaufschwung von Herbst 1997 bis Frühjahr 2001* hatte zwar eine deutliche Beschäftigungszunahme um 1,538 Millionen (einschließlich sog. geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse) und einen *Abbau der Arbeitslosigkeit* um immerhin 696.000 gebracht. Den langfristigen Trend einer sich aufschaukelnden Arbeitslosigkeit hat der zu früh beendete Aufschwung wieder nicht gebrochen.

Die Dämpfung des Wachstums der Weltkonjunktur, die „Gründerkrise“ in den „neuen“ e-basierten Dienstleistungsbranchen und der Schock der Terroranschläge vom 11. September 2001 haben zunächst alle Ansätze einer Aufbruchstimmung für den Arbeitsmarkt wieder niedergeschlagen. Im Jahre 2002 sieht sich die Bundesrepublik zunächst am Rande einer Rezession mit eher unsicheren Erwartungen auf einen frühen und kräftigen Aufschwung. Der Arbeitsmarkt folgt der konjunkturellen Entwicklung und befindet sich in einer Situation steigender Arbeitslosigkeit bei einem gesamten Arbeitsplatzdefizit von ca. 5 bis 6 Millionen (einschließlich Stiller Reserve). Die im Herbst anstehende Bundestagswahl führt dabei zu einer Fokussierung der öffentlichen Debatte auf das Thema „Arbeitslosigkeit“, die einer realistischen Einordnung, einer Klärung der relevanten Ursachen und einer gesellschaftlichen Verständigung auf ein erfolgversprechendes Bündel von Problemlösungsstrategien (vgl. Autorengemeinschaft 1998) vermutlich nicht förderlich sein wird.

Das Problem der Arbeitslosigkeit – empirische Befunde

Das öffentliche Interesse an der Arbeitslosigkeit ist fast ausschließlich auf die absoluten Bestandszahlen und die Arbeitslosenquote (im Jahresdurchschnitt 2001 3,851 Millionen oder 9,4 %) ausgerichtet. Von der Bundesanstalt für Arbeit werden jedoch regelmäßig auch weitgehend untergliederte aktuelle Informationen über Strukturen und Bewegungen

am Arbeitsmarkt herausgegeben (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 2001). Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ermittelt saisonbereinigte Werte und analysiert den Beitrag von Entwicklungen auf der Angebotsseite (z. B. Abnahme des Erwerbspersonenpotentials, Zuwanderung, Zunahme der Frauenerwerbsbeteiligung) und auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes (Wachstumsrate des BIP, Produktivitätszuwachs). Erst über eine solche differenzierte Betrachtung der einzelnen Komponenten des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktgleichgewichts können auch zutreffende Erklärungen und Problemlösungen gefunden werden.

Die über längere Zeit hartnäckig im Jahresdurchschnitt um oder knapp unter vier Millionen liegende Gesamtzahl der registrierten Arbeitslosen kann den unzutreffenden Eindruck erwecken, es handle sich um eine beständig gleiche Personengruppe von Arbeitslosen. Tatsächlich stehen hinter dem Schleier eines etwa gleich hohen Niveaus von Arbeitslosenzahl und -quote Fälle unterschiedlicher Dauer und vollziehen sich erhebliche Bewegungen.

Allerdings ist die Dynamik in der Arbeitslosigkeit nicht nur durch Bewegungen zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit bestimmt, nicht stetig und nicht gleichmäßig auf die betroffenen Personen verteilt.

- Allein durch die *Saisoneinflüsse* variiert die gesamtdeutsche Arbeitslosenzahl (zwischen Jan./Febr. bzw. Sept./Okt.) bei dem gegenwärtigen Niveau um rd. 500 000 (vgl. Rudolph 2001).
- Aus der normalen Fluktuation der Arbeitskräfte gibt es „friktionelle Arbeitslosigkeit“. Ebenso wird es auch für Vakanzen einen jeweiligen *Mindestbestand offener Stellen* (aus angebotenen offenen Stellen und deren Besetzungszeit) geben.
- In den Rezessionen von 1981–1983 und 1993–1997 ist die Arbeitslosenzahl *konjunkturell* um über eine Million gestiegen, im Aufschwung allerdings nur etwa um die Hälfte zurückgegangen.

Bei langanhaltender Massenarbeitslosigkeit führen die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der Arbeitskräfte bei ihrer Beschäftigungsfähigkeit („employability“), die ökonomisch-rationalen Ausleseprozesse der Personalentscheider und die Entwertung nicht trainierter Befähigungen zu einer Konzentration und Verhärtung von Arbeitslosigkeit auf bestimmte „Problemgruppen“.

- Die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt spaltet die Arbeitslosigkeit in ein flexibles und ein verhärtetes Segment. Für über 60 % (80 %) der Arbeitslosen ist die Arbeitslosigkeit ein (zwar) kritisches, aber ein vorübergehendes und relativ gut abgesichertes Lebensereignis, das vor Ablauf von 6 (12) Monaten wieder überwunden ist. Die weniger als 20 % der Arbeitslosenfälle, die sich im Bestand als das bekannte „Drittel“ von *Langzeitarbeitslosen* (über 1 Jahr durchgehend arbeitslos) darstellen, machen jedoch wegen der langen Dauer ihrer Arbeitslosigkeit fast zwei Drittel des Gesamtbestandes bzw. des Durchschnittsvolumens der ausgewiesenen Arbeitslosigkeit aus (vgl. Karr 1999 und 2002).
- Auch bei einer hohen gesamtwirtschaftlichen Unterbeschäftigung kann es gleichzeitig in bestimmten Berufen, Branchen und Regionen einen Arbeitskräftebedarf und offene Stellen (Vakanzen) geben (vgl. Magvas/Spitznagel 2001). Die Diskrepanz zwischen den Anforderungen der Betriebe („Olympioniken“ zu „Niedriglohn“) und den Leistungsprofilen der Arbeitslosen wird meist als „Mismatch-Problem“ bezeichnet. *Mismatch-Arbeitslosigkeit* kann weder kurzfristig durch noch so intensive Vermittlungsbemühungen der Arbeitsämter noch längerfristig allein durch entsprechende berufliche und räumliche Mobilität der Arbeitslosen völlig überwunden werden.

Arbeitslosigkeit – überwiegend „strukturell“ bedingt

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur und in den Einschätzungen der Arbeitsmarktpformance Deutschlands wird die Arbeitslosigkeit schon lange zum überwiegenden Teil als „strukturell“ eingestuft. Dabei hat die Bezeichnung „strukturell“ eine vielfältige Bedeutung, die zum einen die Verhärtung und Persistenz bestimmter Strukturen der Arbeitslosigkeit hervorhebt. Zum anderen wird als „strukturell“ die Verursachung des Gesamtniveaus der Arbeitslosigkeit durch die Rigidität der Ordnungsbedingungen des Arbeitsmarktes behauptet.

- Nach wie vor müssen West- und Ostdeutschland in bezug auf den Arbeitsmarkt als zwei noch nicht integrierte Ökonomien gelten. Die Höhe der Arbeitslosenquoten in Ostdeutschland (2001 17,5 %) ist bei inzwischen annähernd ausgeglichener Arbeitsplatzdichte allerdings auch Ausdruck der deutlich höheren Erwerbsbeteiligung der Frauen. Die Konzentration der gegenwärtigen konjunkturellen Zunahme der

Arbeitslosigkeit auf Westdeutschland ist Ausdruck eines Entwicklungsrückstandes Ostdeutschlands bei den exportorientierten Bereichen des Verarbeitenden Gewerbes.

- Das hauptsächliche Merkmal von Langzeitarbeitslosen ist ein Alter von über 50 bzw. 55 Jahren (1999 über 55 Jahre 55 %). Dazu hatte schon in den 80er Jahren eine vom Konsens zwischen Management und Betriebsräten getragene Politik des frühzeitigen Übergangs in den Ruhestand über das Stadium der „Arbeitslosigkeit“ beigetragen. Gleichzeitig erschwert diese Praxis auch die Wiedereingliederungsversuche und -förderungen für alle älteren Arbeitslosen, die, sobald sie über 55 Jahre sind, kaum noch eine Chance auf Einmündung in Beschäftigung haben.
- Fehlende berufliche Qualifikation ist (neben gesundheitlichen Beeinträchtigungen) ein weiteres charakteristisches Merkmal des Bestandes an Langzeitarbeitslosen (1999 rd. 26 %). Auch für die Langzeitarbeitslosen mit einem Berufsabschluß ist von einer Entwertung ihrer Qualifikation durch fehlendes Training auszugehen, so daß sie in den Auswahlprozessen rationaler Personalentscheider um die Besetzung offener Stellen – soweit überhaupt – nur auf den hinteren Rangplätzen berücksichtigt werden.

Die Arbeitslosenquote der beruflich nicht Qualifizierten war (schon bisher) weit überdurchschnittlich hoch (1997 West 24,2 %, Ost 55 %). Sie nimmt aber bei kräftigem Konjunkturaufschwung regelmäßig auch deutlich ab (2000 West 23,3 %, Ost 53,5 %). In Zukunft wird sich die Nachfrage nach Arbeitskräften ohne berufliche Qualifikation weiter verringern, so daß die Erschließung neuer Beschäftigungsfelder für einfache Arbeitskräfte zunehmende Bedeutung erlangt (vgl. Dostal/Reinberg 1999).

- Weitere personengruppenbezogene Strukturen der Arbeitslosigkeit dürften bei der Erklärung der Entwicklung der Arbeitslosigkeit eine eher untergeordnete Rolle spielen, wenn sie auch eine hohe gesellschaftspolitische Bedeutung haben. Die gruppenspezifischen Arbeitslosenquoten betragen 2000 für Jugendliche unter 25 Jahren 9,5 %, für Ältere über 50 Jahren 20,5 %, für Schwerbehinderte bzw. gesundheitlich Beeinträchtigte 17,1 %, für Ausländer 17,3 %.
- Die Jugendarbeitslosigkeit hat eine besondere Bedeutung für den gesamten späteren Erwerbslebensverlauf der Betroffenen (vgl.

Bender/Dietrich 2001). Die Qualifikation und die nahtlose Eingliederung der Jugendlichen in Erwerbsarbeit hat auch angesichts der demographischen Perspektiven für den Arbeitsmarkt eine besondere Dringlichkeit.

Ein Versuch, die durch die jeweiligen Arbeitsmarktregulierungen verursachte strukturelle Arbeitslosigkeit empirisch zu bestimmen, ist in dem Konzept der NAIRU (Non-accelerating Inflation Rate of Unemployment) zu sehen. Diese wurde für Deutschland Mitte der 80er Jahre auf 9 % (z. B. von IWF und OECD), zuletzt auf über 7 % geschätzt und nun auf knapp 5 % revidiert.

Arbeitslosigkeit – ein Schein- oder Schlüsselproblem für den Sozialstaat?

Angesichts der langanhaltenden Periode eines hohen gesamtwirtschaftlichen Mangels an Arbeitsplätzen muß man sich wundern, daß Staat und Gesellschaft der Bundesrepublik nicht erkennbar destabilisiert wurden und daß die nötige Entschlossenheit der Politik zur Überwindung dieses immer als erstrangig eingestuften Problems eigentlich nicht zu erkennen war. Eine mögliche Erklärung könnte darin liegen, daß zwar rund 7 Millionen Menschen im Jahr von Arbeitslosigkeit betroffen sind, aber die große Mehrzahl vor Ablauf einer Zeit, in der sie über eine angemessene Einkommensabsicherung verfügt, wieder aus der Arbeitslosigkeit herauskommt.

Die „kognitive Dissonanz“, die sich aus der erklärt hohen Bewertung des Problems „Arbeitslosigkeit“ und dem mäßigen Bestreben bzw. den bescheidenen Erfolgen bei der Überwindung der Arbeitslosigkeit ergibt, schlägt sich in der öffentlichen Debatte immer wieder in Zweifeln an der statistischen Erfassung oder in Versuchen der veränderten Bewertung der Echtheit oder der Schwere der sozialen Problematik der „Arbeitslosigkeit“ nieder.

- Arbeitslose geraten in einen – meist pauschal vorgetragenen – Verdacht, ein „Recht auf Faulheit“ auf Kosten der Solidargemeinschaft in Anspruch zu nehmen. Tatsächlich zeigt sich aber in einer vom IAB in Auftrag gegebenen repräsentativen Befragung der Arbeitslosen im Jahr 2000 (vgl. Brixy u. a. 2001), daß 50 % der Arbeitslosen intensiv, weitere 20 % mit mittlerer, allerdings weniger Erfolg versprechenden Intensität Arbeit suchen. Von den 20 %, die in der „Arbeitslosigkeit“

nicht nach Stellen suchen, befindet sich die größte Gruppe von 15 % nach ihrem Selbstverständnis auf dem Weg des „Vorruhestandes“; 5 % hatten bereits eine Stelle im Auge; 7 % suchten aus anderen, z. T. „guten Gründen“ (Erziehungsurlaub, Antritt von Wehr- bzw. Zivildienst, familiäre oder gesundheitliche Gründe), nicht nach Arbeit, bei denen aber der Gesetzgeber die Arbeitslosmeldung vielfach als Anspruchsgrundlage für Unterhaltsleistungen oder andere Sozialleistungen vorsieht.

- Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) gerät je nach Standpunkt in den Verdacht, an einer strengen Definition der Arbeitslosigkeit festzuhalten oder das Defizit an Arbeitsplätzen zu unterzeichnen.
- Tatsächlich hat aber in Deutschland der Gesetzgeber schon immer die Definitionsmacht für das Risiko der Arbeitslosigkeit (im Arbeitsförderungsgesetz bzw. im Sozialgesetzbuch III) übernommen. Die registrierte Arbeitslosigkeit kann daher das gesamtwirtschaftliche Ausmaß der Unterbeschäftigung sowohl untererfassen („Stille Reserve“ von Maßnahmeteilnehmern und unfreiwilligen „Vorruheständlern“) als auch übererfassen (Ausschöpfung des Versicherungsanspruchs oder Mißbrauch ohne echte Arbeitswilligkeit).
- Regierungsparteien geraten schließlich im Wettbewerb um die Wählerstimmen bei jedem Ansatz für eine Änderung der Gesetzesdefinition der Arbeitslosigkeit in den Verdacht, die Daten zu ihren Gunsten manipulieren zu wollen.

Auch die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften leisten bei der Erfassung und Beurteilung des Problems der Arbeitslosigkeit für die öffentliche Meinungsbildung und die Beratung der Politik wenig konstruktive Hilfe. Im mainstream der Ökonomik wird die registrierte Arbeitslosigkeit doch als irgendwie freiwilliger Verzicht auf mögliche Beschäftigung unterhalb des (durch „überhöhte“ Tariflöhne, vorherige Einkommen oder Sozialtransfers) bestimmten „Reservations-Lohnes“ dargestellt. Der Streit um die richtige Definition von Arbeitslosigkeit kann letztlich auch nicht durch Erfahrungswissenschaften entschieden werden. Es geht immer auch um die normative Frage, welcher Lebensstandard im Falle von Arbeitslosigkeit gesichert oder welcher soziale Abstieg den „Arbeitslosen“ zugemutet werden soll.

Dürfen wir uns mit der Arbeitslosigkeit abfinden?

Der Streit um die statistische Erfassung der Arbeitslosigkeit kann allerdings nur als Ausweichmanöver gegenüber der seit langem klaren politischen Herausforderung am Arbeitsmarkt gelten. Es geht – ungeachtet geringfügiger Differenzierungsmöglichkeiten – um die Überwindung eines entschieden zu hohen Defizits an Beschäftigung.

Offenbar fehlt der Öffentlichkeit und den beschäftigungspolitisch Verantwortlichen in der Bundesrepublik trotz aller Beteuerungen in bezug auf den Stellenwert des Problems der Unterbeschäftigung doch das Bewußtsein, daß es sich hierbei wirklich um ein Schlüsselproblem unseres Wirtschafts- und Sozialsystems und um eine zunehmend chronisch werdende *Krankheit der Bundesrepublik* handelt.

Vielleicht kann die zunehmend häufiger in der internationalen Presse anzutreffende Charakterisierung des „kranken Deutschlands“ auch hier die Einsicht und die Entschlossenheit zum Handeln befördern, die in manchen europäischen Ländern schon in den 80er Jahren oder Anfang der 90er Jahre, als Deutschland auf die Vereinigung konzentriert war, zu einem konzertierten Handeln und zum Abbau der Unterbeschäftigung geführt haben.

Eigentlich sollten die Kosten bzw. die Wohlfahrtsverluste der Massenarbeitslosigkeit ein ausreichender Grund für eine entschiedene Beschäftigungspolitik sein.

- Arbeitslosigkeit konzentriert sich als Langzeit- und Mehrfacharbeitslosigkeit auf bestimmte Arbeitnehmer und bedeutet für den Einzelnen den Verlust der Möglichkeit eigenständiger Existenzsicherung, Entwertung von beruflichen Qualifikationen, die Gefahr sozialer Ausgrenzung und der Beeinträchtigung des Selbstwertgefühls. Wir stören uns in Deutschland mehr an geringen Lohn- oder Sozialleistungsunterschieden, nehmen aber die Ausgrenzung aus der gesellschaftlichen Wertschöpfung durch Arbeitslosigkeit in großem Maße hin (vgl. Sen 1997).
- Gesamtgesellschaftlich bedeutet die Hinnahme der Arbeitslosigkeit den Ausfall möglicher Güter- und Dienstleistungsproduktion und möglichen Volkseinkommens. Geringeren Steuereinnahmen und Beitragsaufkommen stehen höhere Ausgaben von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungseinrichtungen gegenüber. Allein die

fiskalischen Kosten lassen sich für jeden Arbeitslosen 1999 auf rd. 37.000 DM/Jahr beziffern.

Chancen zur Ausweitung der Beschäftigung und zum Abbau von Arbeitslosigkeit nicht zu nutzen, birgt den Druck bzw. die Gefahr eines „rezessiven Zirkels“, der den Trend zum langfristigen Anstieg des Niveaus der Arbeitslosigkeit begründet haben könnte. Ebenso wie die Direktentgelte sind die höheren Beiträge zur Arbeitslosenversicherung Arbeitskosten, die das Volumen der rentablen Beschäftigung begrenzen und die Substitution von Arbeit durch Kapital anregen, wodurch die langfristigen Beschäftigungsmöglichkeiten weiter eingeschränkt werden.

Perspektiven der Arbeitsmarktentwicklung

Bei der Diagnose der Arbeitsmarktkrise in der Bundesrepublik werden immer wieder die konkurrierenden Ansätze einer Erklärung als „konjunkturelle Arbeitslosigkeit“ oder als „strukturelle Arbeitslosigkeit“ angewandt, obwohl konjunkturelle leicht in strukturelle Arbeitslosigkeit übergehen kann. *Konjunkturelle Arbeitslosigkeit* wird auf einen gesamtwirtschaftlichen Nachfragemangel und eine entsprechende Unterauslastung des vorhandenen Produktionspotentials (also an sich vorhandener „Arbeitsplätze“) in der aktuellen Periode bezogen. Bei dieser kurzfristigen Betrachtung kann die jüngste konjunkturelle Wende von 2000 auf 2001 und der aktuelle Anstieg der saisonbereinigten Arbeitslosenzahlen wohl weitgehend auf die rezessive Entwicklung in den USA, auf die hohe Interdependenz zwischen der deutschen und US-Wirtschaftsentwicklung, auf einen beträchtlichen Ölpreisschub sowie auf den exogenen Schock des 11. September 2001 mit seinen Auswirkungen auf die Investitions- und Konsumpläne der Inländer und die Auslandsnachfrage zurückgeführt werden.

Die Behauptung überwiegend „struktureller Arbeitslosigkeit“ ist dagegen eher auf die Erklärung der langfristigen Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland ausgerichtet. Diese Perspektive beschränkt sich dann oft einseitig auf das Argument der Überregulierung und Verkrustung (Inflexibilität) der Arbeitsmarktordnung als entscheidende Ursache des Mangels an Beschäftigungsmöglichkeiten. Diese Argumentation bedarf einer Relativierung durch weitere Faktoren struktureller Verursachung des gegebenen Niveaus der Unterbeschäftigung und der Verhärtung der Arbeitslosigkeit.

Für die jeweils aktuelle Situation der Unterbeschäftigung muß von einer Abhängigkeit von der Situation der Vorperioden ausgegangen werden (Hysteresis/Persistenz/Pfadabhängigkeit der Arbeitslosigkeit). Langzeitarbeitslose stellen keine als „gleich qualifiziert“ eingeschätzte Konkurrenz zu den Beschäftigten dar und haben daher für Lohnverhandlungen und Arbeitsbedingungen weniger Bedeutung als die Beschäftigten (Insider) oder die laufenden Zugänge in Arbeitslosigkeit. Insofern sind die früheren Versäumnisse beim entschiedenen Abbau der Arbeitslosigkeit auch für die aktuelle Verschärfung der Arbeitsmarktkrise mit relevant.

Die Situation in den neuen Bundesländern

Ein besonderes Problem dieser Pfadabhängigkeit der Arbeitslosigkeit ist in den im Durchschnitt doppelt so hohen Arbeitslosenquoten in den neuen Bundesländern im Vergleich zu Westdeutschland zu sehen. Der gewählte Weg der Wiedervereinigung durch den Beitritt zum Geltungsbereich des Grundgesetzes und durch die Übertragung der Sozialen Marktwirtschaft im Vertrag über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion bedeutete für die Rahmen- und Ausgangsbedingungen eines selbsttragenden Wirtschaftsaufschwungs eine „Hypothek“, die so ausgebaut auch vor dem Nachkriegswirtschaftswunder in Westdeutschland nicht bestanden hatte.

- Die Entscheidungen über die Umstellung der Löhne und Gehälter sowie die gewaltigen Schritte zur Angleichung der Einkommen in Ostdeutschland gingen weit über Stand und Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Betriebe hinaus (vgl. Sinn/Sinn).
- Die Tarifautonomie wurde bei zunächst unzureichend ausgebildeten gegengewichtigen Verbänden gültig und das ausgefeilte Individualarbeitsrecht wurde auf völlig andere Marktbedingungen übertragen.
- Die Bürger der neuen Länder wurden gleichberechtigt in das westdeutsche System der Sozialen Sicherung (Arbeitslosen-, Alters-, Kranken- und Pflegeversicherung) mit einer Lebensstandardorientierung der Sicherungsleistungen auf hohem Niveau einbezogen.
- Die Sicherung des individuellen Existenzminimums durch die Sozialhilfe wurde fast völlig angeglichen.
- Die Wahrnehmung zentralstaatlicher Aufgaben der Daseinsvorsorge (Infrastruktur und Regionalentwicklung) gegenüber den neuen Bun-

desländern unter der Maxime, eine „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ zu gewährleisten, erforderte ein hohes Maß an nationaler Umverteilung.

Realistischerweise konnte selbst bei einem erfolgreichen Aufbau von Infrastruktur und neuen Betrieben mittelfristig kein Ausgleich zwischen dem durch hohe Frauenerwerbsbeteiligung gekennzeichneten Angebot an Arbeit und der Kräftenachfrage erwartet werden. Angesichts der Freisetzen im ostdeutschen Transformationsprozeß und dem auf kurze Zeit komprimierten Strukturwandel waren besonders selektive Sortier- und Auswahlprozesse sowie ein rascher Aufbau verhärteter Strukturen der Arbeitslosigkeit zu erwarten. Dieser Prozeß konnte zunächst durch Kurzarbeit und Vorruhestandsregelungen gebremst, letztlich aber auch durch überproportional hohen Einsatz von Fortbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie von Lohnkostenzuschüssen nur mangelhaft gedämpft werden, so daß letztlich auch aus Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten „Drehtüreffekte“ und „Maßnahmekarrieren“ nicht ausgeschlossen werden konnten.

Rigide Arbeitsmarktordnung und „Kartell“ der Tarifparteien als Ursachen der Arbeitsmarktkrise?

Neben den exogenen Schocks für die deutsche Wirtschaft (wiederholte Ölpreisschübe, Systemtransformation, Terroranschläge) bleibt der immer wieder erhobene Pauschalverdacht gegen die rigide Arbeitsmarktordnung und insbesondere gegen das „Kartell“ der Tarifparteien als wesentliche Ursachen der Arbeitsmarktkrise. Für die Erklärung des historischen langfristigen Trends steigender Arbeitslosigkeit ist dies sicher eine zwar nicht völlig ausschließbare Hypothese. Da aber die (im Wesentlichen unveränderte) Ordnung der Arbeitsmärkte und sozialer Sicherung im „Wirtschaftswunder“ Westdeutschlands ganz gegensätzlich gewirkt und immer wieder lang dauernde (1983–1992) und starke konjunkturelle Aufschwungphasen (z. B. 2000) mit kräftigen Beschäftigungszunahmen zugelassen hat, erscheint diese Begründung zumindest vordergründig, wenn nicht interessenbedingt einseitig.

Neben der Arbeitsmarkt- und Sozialordnung ist in Deutschland wohl auch auf die ökologisch-raumordnungspolitische Regulierung, auf ungenutzte Spielräume der Deregulierung der Güter- und Dienstleistungsmärkte sowie auf die vereinigungsbedingten Belastungen der Wirtschaft

zu verweisen. Vor allem die *Kumulation von Regulierungen und Belastungen* könnte als Hemmnis für eine ausreichende Wachstumsdynamik wirken.

Für die aktuelle Schwäche Deutschlands sind die institutionellen Bedingungen des Arbeitsmarktes und die sozialstaatlichen Belastungen der Wirtschaft nicht als vorrangige Ursache anzusehen (vgl. Hofmann 2001). Dies bedeutet jedoch nicht, daß Anpassungen dieser Regulierungen und Entlastungen nicht doch zur Überwindung der Arbeitsmarktprobleme beitragen könnten. Dabei dürfte es vor allem darum gehen, den Trend der sich aufschaukelnden Arbeitslosigkeit umzukehren, die „Kurzatmigkeit“ der deutschen Konjunkturaufschwünge („Waschbrettmuster“) zu überwinden und die Wirtschaft wieder auf einen nachhaltig höheren Pfad des Potentialwachstums zu führen.

Die Therapie ist bekannt – doch die „konzertierte Aktion“ für Beschäftigung kommt nicht zustande

Eine Therapie zur Überwindung der Arbeitsmarktkrise erscheint – auch wenn man die bestehenden Differenzen in der Diagnose berücksichtigt – weniger ein Wissens- als ein Umsetzungsproblem. Die konjunkturelle Entwicklung allein wird auf absehbare Zeit nicht zu einem hohen Beschäftigungsstand führen. Die demographische Entlastung wird erst ab Mitte des zweiten Jahrzehnts bedeutsam werden. Da es auch keinen allein ausreichenden „Königsweg“ zur Überwindung der Arbeitslosigkeit gibt, wird das Zusammenwirken einer Vielzahl von Akteuren und der diesen jeweils möglichen Schritte erforderlich. Bei der Umsetzung der Therapie wird ein *Versagen der gesellschaftlichen Willensbildung* zwischen den relevanten Akteuren deutlich, die an einer kurzfristigen Orientierung an Macht- und Verteilungspositionen („Besitzständen“) zulaufen einer mittel- und langfristigen Gewinnsituation für die gesamte Gesellschaft festhalten. Rationale und einander vertrauende Akteure würden aus den ihnen jeweils möglichen Beiträgen eine „konzertierte Aktion“ für mehr Beschäftigung improvisieren. Sie sollten eine solche Strategie vor allem dann wählen, wenn sie am Erhalt einer Sozialen Marktwirtschaft interessiert sind und die Erosion einer sozialen Arbeitsmarktordnung und der sozialstaatlichen Institutionen verhindern möchten.

Die Strategie für die Überwindung einer strukturell verhärteten Arbeitslosigkeit kann sich nicht allein auf die Beschäftigungszunahme im Konjunkturaufschwung verlassen (wie zuletzt die Bundesregierung). Vielmehr muß sie auch alle politischen Handlungsmöglichkeiten einbeziehen, die nachhaltig zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der wirtschaftlichen Wertschöpfung am Standort Deutschland, zur Entfaltung einer höheren Wachstumsdynamik sowie zu beschäftigungsorientierten Produktionsprozessen und Innovationen beitragen können. Eine solche Strategie sollte das verfügbare Wissen über Wege zu mehr Beschäftigung (vgl. Autorengemeinschaft 1998) experimentell ausschöpfen, anstatt alle konkreten Vorschläge in endlosen Folgenabschätzungsdebatten gegenüber zu hohen Erwartungen in bezug auf die Zielerreichung und gegeneinander abzuwägen, ohne die tatsächlich möglichen Schritte zu unternehmen.

Wege zu mehr Beschäftigung

Bei einem solchen Strategiebündel für mehr Beschäftigung erscheinen gegenüber der gesellschaftlichen Debatte mit den hohen Erwartungen an die Bundesanstalt für Arbeit und ihre Möglichkeiten der aktiven Arbeitsmarktpolitik im einzelnen vor allem die folgenden Wege notwendig und vorrangig zu bedenken und zu begehen:

1. Wie schon früher in anderen europäischen Ländern (z. B. Niederlande, Dänemark, Großbritannien) müssen die wirtschafts- und sozialpolitischen Akteure sich der Tatsache bewußt werden, daß die Massenarbeitslosigkeit (seit bald drei Jahrzehnten und noch auf mittlere Sicht) die schwerwiegendste Krankheit unseres Sozialsystems darstellt, daß sich die jeweilige konjunkturelle Zunahme der Arbeitslosigkeit schnell strukturell verhärtet und daß nur durch ein Mehr an Beschäftigung und eine Ausweitung der Erwerbstätigenquote die Lasten der Sozialen Sicherung und des weiteren Aufbaus in Ostdeutschland tragbar gehalten werden können.
2. Die politisch Verantwortlichen und die gesellschaftlichen Meinungsführer müssen den Bürgern die Veränderungen der Rahmenbedingungen und der Lage für die Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft sowie den Spielraum für sozialen, ökologischen und nationalen Ausgleich innerhalb der EU und der Europäischen Währungsunion sowie in der globalisierten Weltwirtschaft verdeutlichen. Dabei erschei-

nen aber weder neue Interessengegensätze noch gesamtwirtschaftliche Untergangsszenarien angesagt.

3. Tarifautonomie ist eine bewährte Institution, die durch nachhaltige Vertrauensbildung zwischen den Tarifparteien und eine beschäftigungsorientierte Lohnzurückhaltung maßgeblich zu mehr Beschäftigung beitragen kann. Flächentarifverträge, die für Branchen und Qualifikationsgruppen Mindestlohnbedingungen sichern, können betriebliche und individuelle Flexibilitätsspielräume eröffnen und die Zurückhaltung bei der Lohnpolitik durch investive Ertragsbeteiligung flankieren.

4. Zu mehr Beschäftigung kann auch durch Senkung der Lohnnebenkosten und durch Minderung des Keils zwischen Bruttoarbeitskosten und Nettoarbeitseinkommen beigetragen werden. Arbeitsrechtliche Regulierungen stellen Opportunitätskosten der Beschäftigung (z. B. in der Wahl arbeits- oder kapitalintensiver Produktionsverfahren) dar, die jeweils in die Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und des Verteilungsspielraumes einbezogen werden müssen. Zur Senkung der Arbeitskosten müssen auch Reformen zur Mißbrauchsbekämpfung, zur Minderung von individuell-rationalen Mitnahmeeffekten und zur Stärkung der heute möglichen Selbstverantwortung in allen Bereichen der Sozialen Sicherung inklusive der Sozialhilfe beitragen. Das Subsidiaritätsprinzip des Sozialstaats wird offenbar nicht mehr durch christliche Moral oder Solidarität gewährleistet, so daß bei der Ausgestaltung der Sozialen Sicherung verstärkt auf ökonomische Anreize gesetzt werden muß.

5. Die Entfaltung einer hohen weltweiten Wettbewerbsfähigkeit und einer Wachstumsdynamik, die unseren Zielen in den Bereichen Arbeit und Soziales sowie ökologischer Lebensqualität angemessen ist, wird auf lange Sicht nur realisierbar sein, wenn Neugier, Kreativität, Erfindungsgeist, gesellschaftliche Problemlösungsfähigkeiten und technologische Innovationen stärker ermutigt werden und wenn eine Kultur des unternehmerischen Wagnisses gepflegt und gefördert wird.

Literaturhinweise

Autorengemeinschaft (1998): IAB-AGENDA '98, Wissenschaftliche Befunde und Empfehlungen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. In: IAB-Werkstattbericht Nr. 10/1998.

- Bender, St./Dietrich, H. (2001): Unterschiedliche Startbedingungen haben langfristige Folgen – Der Einmündungsverlauf der Geburtskohorten 1964 und 1971 in Ausbildung und Beschäftigung. IAB-Werkstattbericht Nr. 11 vom 31.08.2001.
- Brixy, U. u. a. (2001): Was beeinflusst den Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit? IAB-Kurzbericht Nr. 1 vom 21.01.2002.
- Brixy, U. u. a. (2002): Wie nah am Arbeitsmarkt sind die Arbeitslosen? IAB-Kurzbericht Nr. 2 vom 21.01.2002.
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2001): Arbeitsmarkt 2000: In: Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 49. Jg., Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2001): Strukturanalyse 2001: In: Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.
- Dostal, W./Reinberg, A. (1999): Arbeitslandschaft 2010 – Teil 2, Ungebrochener Trend in die Wissensgesellschaft, IAB-Kurzbericht Nr. 10 v. 27.8.1999.
- Hofmann, C.F. (2001): Woher kommt die Schwäche? In: Bundesarbeitsblatt Nr. 10, S. 10–14.
- Karr, W. (1999): Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden? IAB-Kurzbericht Nr. 3 vom 07.05.1999.
- Karr, W. (2002): Spielräume für den Abbau der Arbeitslosigkeit in der Flaute. IAB-Kurzbericht Nr. 6 vom 19.03.2002.
- Klauder, W. (1999): Arbeit, Arbeit, Arbeit. Mit offensiven Strategien zu mehr Beschäftigung, Zürich u. a.
- Kleinhenz, G. (1992): Tarifpartnerschaft im vereinten Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. B/12/92, S. 14–24.
- Magvas, E./Spitznagel, E. (2001): Arbeitskräftemangel – Bereits Hemmnis für Wachstum und Beschäftigungsentwicklung? IAB-Kurzbericht Nr. 13 vom 20.07.2001.
- Rudolph, H. (2001): Saisoneinfluß und Konjunktur. IAB-Kurzbericht Nr. 12 vom 27.06.2001.
- Sen, A. (1997): Arbeitsplätze sind das wichtigste Bindeglied in der sozialen Kette. In: Frankfurter Rundschau v. 21.11.1997.
- Sinn, G./Sinn, H.-W. (1993): Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, 3. Aufl., Tübingen.

Zur Person des Verfassers

Prof. Dr. Gerhard D. Kleinhenz, Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), Nürnberg; O. Univ.-Professor für Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Universität Passau.